

T.C.
BAHÇEŞEHİR ÜNİVERSİTESİ

**AVRUPA BİRLİĞİ ÜLKELERİNDE METROPOLİTEN KENT YÖNETİM
SİSTEMATİĞİ: İSTANBUL VE LONDRA KENTLERİ İNCELEMESİ**

Yüksek Lisans Tezi

HİCRAN ÇELİKİYAY

İSTANBUL, 2010

T.C
BAHÇEŞEHİR ÜNİVERSİTESİ
FEN BİLİMLERİ ENSTİTÜSÜ
KENTSEL SİSTEMLER VE ULAŞTIRMA YÖNETİMİ

**AVRUPA BİRLİĞİ ÜLKELERİNDE METROPOLİTEN KENT YÖNETİM
SİSTEMATİĞİ: İSTANBUL VE LONDRA KENTLERİ İNCELEMESİ**

Yüksek Lisans Tezi

HİCRAN ÇELİKİYAY

Tez Danışmanı: Yrd. Doç. Dr. SIRMA TURGUT

İSTANBUL, 2010

T.C.
BAHÇEŞEHİR ÜNİVERSİTESİ
FEN BİLİMLERİ ENSTİTÜSÜ
KENTSEL SİSTEMLER VE ULAŞTIRMA YÖNETİMİ

Tezin Adı: Avrupa Birliği Ülkelerinde Metropolitan Kent Yönetim Sistematiği: İstanbul ve Londra Örnekleri

Öğrencinin Adı Soyadı: Hicran Çelikyay

Tez Savunma Tarihi: 10.06.2010

Bu tezin Yüksek Lisans tezi olarak gerekli şartları yerine getirmiş olduğu Enstitümüz tarafından onaylanmıştır.

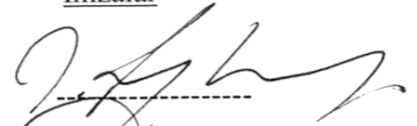


Yrd.Doç.Dr. Tunç BOZBURA
Enstitü Müdürü

Bu Tez tarafımızca okunmuş, nitelik ve içerik açısından bir Yüksek Lisans tezi olarak yeterli görülmüş ve kabul edilmiştir.

Jüri Üyeleri

Tez Danışmanı: Yrd. Doç. Dr. Sırma TURGUT
Üye :Yrd. Doç Dr. Pelin. Pınar ÖZDEN
Üye :Dr. Nilgün CAMKESEN

İmzalar

TEŞEKKÜR

Bahçeşehir Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü Kentsel Sistemler ve Ulaştırma Yönetimi Yüksek Lisans Programı dâhilinde hazırlamış olduğum “Avrupa Birliği Ülkelerinde Metropolitan Kent Yönetim Sistematiği: İstanbul ve Londra Kentleri İncelemesi” konulu tez çalışmam sırasında zamanını ve emeğini vererek sağladığı bilimsel katkıları, destekleyici ve yüreklendirici tutumları için tez danışmanım Yrd. Doç. Dr. Sırma TURGUT’a, tezime olan önerileri ve katkıları için Yrd. Doç. Dr. Pelin Pınar ÖZDEN’e ve Yrd. Doç. Dr. Cengiz AKTAR’a, yüksek lisans programımda gerek ders, gerekse tez aşamasında desteklerini esirgemeyen Dr. Nilgün CAMKESEN’e şükranlarımı sunmak isterim

Bu çalışmanın konu seçimi ve hazırlık aşamasında fikirleri ve yönlendirmeleri ile yol gösteren Doç. Dr. Recep BOZLAĞAN’a, gösterdikleri nezaket ve ilgi için Marmara ve Boğazları Belediyeler Birliği değerli çalışanlarına ve yönlendirdiğim sorulara değerli zamanlarını ayırarak içtenlikle yanıt veren İstanbul Büyükşehir Belediyesi Meclis Üyelerine teşekkür ederim. .

Son olarak, gösterdiği anlayış ve destek için eşim Mehmet ÇELİKAY’a, sabırla çalışmamın bitmesini bekleyen oğlum Emir ve kızım Ece’ye, desteklerini esirgemeyen tüm dostlarıma teşekkür ederim.

İstanbul, 2010

Hicran Çelikyay

ÖZET

AVRUPA BİRLİĞİ ÜLKELERİNDE METROPOLİTEN KENT YÖNETİM SİSTEMATİĞİ: İSTANBUL VE LONDRA KENTLERİ İNCELEMESİ

HİCRAN ÇELİKİYAY

KENTSEL SİSTEMLER VE ULAŞTIRMA YÖNETİMİ

Tez Danışmanı: Yrd. Doç. Dr. SIRMA TURGUT

Tarih (Haziran, 2010), 182 SAYFA

Tarihi Ortaçağ öncesine dayanan yerel yönetimler, ilk ortaya çıktıkları dönemlerde askeri örgütlenme, ulusal savunma, suçluların yakalanması ve cezalandırılması gibi bugün merkezi yönetimin yetki ve sorumluluğunda olan görevleri yerine getirmekteydiler. Zaman içerisinde ulus-devletlerin kurulması ve güçlenmesi yerel yönetimlerin yetki alanlarını değiştirmiş, birkaç farklı uygulama dışında yerel hizmetlerden sorumlu olmuşlardır.

Kentlerin gerek fizik-mekân gerekse sosyo-ekonomik olarak gelişmesi ve nüfus ile paralel gelişen toplumsal ihtiyaçların çeşitlenerek artması yerel yönetimlerin önem kazanmasına yol açmıştır. Avrupa Birliği gibi ulus-üstü kuruluşların ve birliklerin kurulmaları, küreselleşen dünya ve ulus-devletlerin güçlerinin zayıflaması yerel yönetimleri ön plana çıkarmış, özellikle demokratik katılım süreçlerinin işlevsellik kazanması açısından önemli unsurları haline getirmiştir.

2025 yılında, dünya nüfusunun yaklaşık üçte ikisinin kentlerde yaşadığı tahmin edilmektedir. Hızlı kentleşme süreci ve metropoliten kentlerin sayısındaki artış, çok çeşitli ekolojik, ekonomik ve toplumsal soruna ve risklere yol açmaktadır. Bu sorunlarla baş edebilmek, riskleri azaltabilmek için, daha iyi, uzun dönemli kentsel gelişim stratejilerine, sürdürülebilir politikalara ve kent yönetiminde yeni anlayışlara gereksinim duyulmaktadır. Metropoliten kent yönetimi bu bağlamda önem kazanmaktadır.

Avrupa Birliği, kent yönetimi ve yerel yönetimler konularındaki görüşlerini çeşitli uluslar arası belgelerde ve müktesebatta yerel yönetimlerin hizmet alanlarını işleyen konu başlıklarında sunmaktadır. Çalışmada, Avrupa Birliği kuruluş ve tarihsel gelişimi çerçevesinde incelenen metropoliten kent yönetimi, Birliğin önerileri, oluşturduğu ve getirdiği standartlar ve uluslar arası antlaşmalarda geçen hükümler çerçevesinde ele alınmaktadır.

Kuruluş süreçleri, kent yönetim tarihleri, jeo-politik konumları, fizik-mekân özellikleri, ekonomik ve endüstriyel koşulları, merkezi yönetim ile ilişkileri, idari ve kurumsal yapıları ve kent yönetimi ile ilgili yasal düzenlemeleriyle incelenen İstanbul ve Londra kentleri karşılaştırılarak yönetim yapıları perspektifinde ortaya konulmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Yerel Yönetimler, Metropoliten Kent Yönetimi, Avrupa Birliği, Özerklik, Yerindenlik, İstanbul Büyükşehir Belediyesi, Büyük Londra Yönetimi

ABSTRACT

SYSTEMATIC OF METROPOLITAN URBAN MANAGEMENT IN THE COUNTRIES OF EUROPEAN UNION: ANALYSIS OF ISTANBUL AND LONDON CITIES

HICRAN CELIKYAY

URBAN SYSTEMS AND TRANSPORTATION MANAGEMENT

Thesis Advisor: Assist. Prof. SIRMA TURGUT

Date (June, 2010), 182 PAGES

In their first appearance, pre-medieval local governments had performed duties such as military organizations, national defense, arrest and punishment of criminals that currently belong to the responsibility and authority of the central government. However, in the course of time, the establishment and strengthening of nation-states have changed the jurisdictional structure of the local authorities so that they became responsible mainly for local services except for a few different applications.

The physical-space requirements and socio-economic development of cities as well as the increasing diversity of social needs in parallel with population growth led the local governments to gain importance. Globalization, establishment of supranational organizations and unions such as The European Union, and weakening of the nation-state powers put local governments forward, especially by making them a critical element for the functionality of the democratic accession process.

It is estimated that approximately two thirds of the world population will be living in cities by 2025. The process of rapid urbanization and the increasing number of metropolitan cities lead to a wide range of ecological, economic and social problems and risks. Better long-term strategies for urban development, sustainable policies and new urban management approaches are needed in order to cope with these problems and reduce the risks. Hence, metropolitan city administration is important in this context.

In various international documents and the *acquis*, the European Union presents its opinions concerning city and local administrations within chapters that discuss the service areas of local governments. In this study, the metropolitan city administration that is reviewed within the framework of the historical development and the establishment of the European Union is discussed in accordance with the Union's suggestions, the standards created by it and the provisions of the international treaties.

The cities of Istanbul and London which are studied based on their establishment processes, urban management histories, geo-political positions, physical-space characteristics, economic and industrial conditions, central governmental relations, administrative and institutional structures, and legal regulations related to city administration are compared within the perspective of managerial structures.

Key words: Local Governments, Metropolitan Urban Managements, European Union, Autonomy, Subsidiarity, Istanbul Metropolitan Municipality, Greater London Authority

İÇİNDEKİLER

TABLolar.....	x
ŞEKİLLER.....	xi
KISALTMALAR.....	xii
1. GİRİŞ	1
2. KAVRAMSAL ve KURAMSAL YAKLAŞIM.....	5
2.1 YEREL YÖNETİMLERE KAVRAMSAL VE KURAMSAL YAKLAŞIM	5
2.1.1 Yerel Yönetimin Kavramı ve Özellikleri	5
2.1.1.1 Yönetim kavramı.....	5
2.1.1.2 Yerel yönetimin tanımı ve gelişim süreci.....	6
2.1.1.3 Yerel yönetimin özellikleri	9
2.1.2 Yerel Yönetimin Önemi	11
2.1.2.1 Katılım ve demokrasi açısından yerel yönetimlerin önemi	12
2.1.2.2 Ekonomik yerel kalkınma açısından yerel yönetimlerin önemi.....	13
2.1.2.3 Özerklik açısından yerel yönetimlerin önemi	14
2.1.3 Yerel Yönetim ve Merkezi Yönetim İlişkisi	15
2.1.4 Yerel Yönetim Kuramları	16
2.2 KENT ve METROPOLİTEN KENT	19
2.2.1 Kent Kavramı ve Kentsel Büyüme.....	19
2.2.2 Metropoliten Kent Kavramı ve Yönetimi.....	24
2.2.2.1 Metropoliten yönetiminin gerekliliği	26
2.2.2.2 Metropoliten kent yönetiminde önem kazanan ilkeler	27
2.2.2.3 Metropoliten kent yönetim modelleri.....	30
3. AVRUPA BİRLİĞİ VE YEREL YÖNETİMLER.....	38
3.1 AVRUPA BİRLİĞİ TARİHÇESİ VE KURUMSAL YAPISI	38
3.2 AVRUPA BİRLİĞİ'NDE YEREL YÖNETİMLER	44
3.2.1 AB Müktesebatı ve Yerel Yönetimler.....	44
3.2.2 Avrupa Birliği'nde Yerel Yönetimlerin Önemi	51
3.2.3 Avrupa Birliği Bölgesel Politikası ve Bölgeler Komitesi	60
3.3 AVRUPA BİRLİĞİ KENT YÖNETİMİNE İLİŞKİN ULUSLAR ARASI BELGELER.....	68
3.3.1 Avrupa Konseyi Yerel Yönetimler Özerklik Şartı.....	68
3.3.2 Avrupa Konseyi Kentsel Şartı ve Kentli Hakları Bildirgesi.....	71
3.3.3 Birleşmiş Milletler “Yeryüzü” Zirvesi - Rio Bildirgesi	77
3.3.4 Aalborg Sözleşmesi.....	78
3.3.5 Avrupa Mekânsal Gelişme Perspektifi (ESDP).....	80
3.3.6 Avrupa Birliği ve Yönetişim.....	81
3.3.7 Avrupa Birliği Mekânsal Gündemi (Leipzig 2007)	87

4. TÜRKİYE ve İNGİLTERE METROPOLİTEN KENTLERİ YÖNETİMLERİNİN KARŞILAŞTIRMALI İNCELEMESİ: İSTANBUL VE LONDRA ÖRNEKLERİ.....	89
4.1 TÜRKİYE’DE METROPOLİTEN KENT YÖNETİMİNİN GELİŞİM SÜRECİ TARİHİ	89
4.2 İNGİLTERE’DE METROPOLİTEN KENT YÖNETİMİNİN GELİŞİM SÜRECİ TARİHİ.....	94
4.3 İSTANBUL METROPOLİTEN KENTİ	95
4.3.1 Konum ve Özellikleri	95
4.3.2 Türkiye’de Yerel Yönetim Mevzuatı	99
4.3.3 Yerel Yönetim Geçmişi	102
4.3.4 Metropolitan Yönetim Kurumsal Yapısı	109
4.3.5 Merkezi Yönetim ile İlişkisi ve Özerkliği	117
4.3.6 Avrupa Kültür Başkenti Süreci (2010).....	120
4.4 LONDRA METROPOLİTEN KENTİ	122
4.4.1 Konum ve Özellikleri	122
4.4.2 Yerel Yönetim Geçmişi	126
4.4.3 Metropolitan Yönetim Kurumsal Yapısı	128
4.4.4 Merkezi Yönetim ile İlişkisi ve Özerkliği	133
5. SONUÇ ve ÖNERİLER.....	138
KAYNAKÇA	157
ÖZGEÇMİŞ.....	169

TABLÖLAR

Tablo 2.1 : Metropolitlen örgütlenme biçimlerinin amaç, yöntem ve çekinceleri	37
Tablo 3.1 : Avrupa Birliği kurumsal yapısı.....	43
Tablo 3.2 : Bölgeler Komitesi tarihsel süreçleri.....	67
Tablo 4.1 : İstanbul kenti yıllara göre nüfus bilgileri	97
Tablo 4.2 : Londra kenti nüfus ve nüfus tahminleri	123
Tablo 4.3 : Londra şehri konut tahminleri.....	124
Tablo 5.1 : İlçe belediyelerinin BŞB meclisine gönderecekleri üye sayıları ve ortalama temsil durumu	141
Tablo 5.2 : İstanbul ve Londra kentlerinin karşılaştırılması	151

ŞEKİLLER

Şekil 3.1 : Avrupa Ekonomik Topluluğu'nu kuran devletler	39
Şekil 3.2 : 1995 yılındaki genişleme sonrası Avrupa Ekonomik Topluluğu.....	40
Şekil 3.3 : 2007 yılındaki genişleme sonrası Avrupa Birliği.....	41
Şekil 3.4 : Avrupa Birliği'ne üye ve aday ülkeler.....	42
Şekil 4.1 : İstanbul Büyükşehir Belediyesi Yönetim Şeması	113
Şekil 4.2 : Londra genişleme alanı	124
Şekil 4.3 : Londra dâhilinde NUTS bölgeleri.....	125
Şekil 4.4 : Büyük Londra Yönetimi Kurumsal Yapısı	129
Şekil 4.5 : Londra Metropolitan Kenti Seçim Bölgeleri.....	131
Şekil 4.6 : Büyük Londra Yönetimi Fonksiyonel Hizmet Birimleri.....	133

KISALTMALAR

Birleşmiş Milletler	:	BM
Büyükşehir Belediyesi	:	BŞB
Cumhuriyet Halk Partisi	:	CHP
Diğerleri	:	diğ.
European Spatial Development Perspective	:	ESDP
Greater London Authority	:	GLA
İstanbul Büyükşehir Belediyesi	:	İBB
İstatistikî Bölge Birimleri Sınıflaması	:	İBBS
İstanbul Metropolitan Planlama	:	İMP
Madde	:	md.
Milattan Önce	:	M.Ö.
Milattan Sonra	:	M.S.
Milliyetçi Hareket Partisi	:	MHP
Merkez İş Alanı	:	MİA
Nomenclature of Territorial Units for Statistics	:	NUTS
Organization for Economic co-Operation And Development	:	OECD
Saadet Partisi	:	SP
Sayfa	:	s.
Sayfalar	:	ss.
Tarih Yok	:	t.y.
Ve benzerleri	:	vb.
Yüz yıl	:	yy

1. GİRİŞ

Hızla artan nüfus ile paralel değişen ekonomik dengeler ve yaşam standartları dünya üzerinde “yaşanabilir” alanların tanımının tekrar ele alınmasını gerektirmektedir. Sanayileşme süreci ve buna bağlı olarak ortaya çıkan kentleşme olgusu “kent yönetim” kavramının önem kazanmasına yol açmıştır. Avrupa Birliği süreci ile yaşanan gelişmeler doğrultusunda yerelliğin yeni anlamlar kazanması yerel yönetimlere ve kentlere de yeni anlam ve değerler kazandırmıştır. Bu kazanımlar günümüz kentlerinin ulusal sınırlar dışında birbirine bilgi ve iletişim ağlarıyla bağlanmalarına zemin hazırlamıştır. Yeni anlamlar kazanan kentlerde işlevlerin yoğunlaşması kentsel alan kullanımında ve kentsel hizmetlerin niteliğinde değişiklikler yapılmasını gerekli hale getirmiştir.

Kentlerin hızla büyümesi neticesinde yerel yönetimlerde hizmetlerde verimliliğin düşme çekincesi, kent yönetimi alanında farklı politikaların benimsenmesi gerekliliğini ortaya koymuştur. Avrupa Birliği’nin yaşadığı genişleme süreçleri, daha dinamik bir yapıya sahip Birlik düşüncesinin hayata geçirilmesi ve politikalarda eşgüdümün sağlanabilmesi için daha etkin hizmet üretebilen yerel yönetimlerin varlığının önemini ortaya çıkarmıştır.

Türkiye’de yerel yönetimler, üniter devlet sisteminin etkisiyle merkeziyetçi bir yapıda hizmet vermektedir. Planlı döneme geçişle beraber, Türkiye, kamu yönetiminde yeniden yapılanmayı sağlayacak bir takım çalışmalar gerçekleştirerek, yönetsel problemlerin aşılabilmesine yönelik çözüm önerileri saptamıştır. 2004 yılında çıkarılan 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, yerel yönetimler alanında atılmış bazı önemli adımları içermektedir. Değişen dünya koşulları karşısında kamu hizmet felsefesinde yaşanan değişim, yerel yönetimlerin konumunun güçlendirilmesini gerekli kılmıştır. Türkiye, bir yandan üyesi bulunduğu Avrupa Konseyi’nin ve diğer yandan aday olduğu Avrupa Birliği’nin yerel hizmetlerin gelişimi konusundaki çalışmalarından dolayı, yerel hayata

ilişkin tutumunu değiştirmek zorunda bulunmaktadır. Yerel ihtiyaçların karşılanmasında yerel yönetimler etkin, yetkili ve özerk hale gelmelidir.

Avrupa Birliği, bir yandan coğrafi sınırlarını geniş bir biçimde üye ülkeleri kapsayacak şekilde tanımlarken bir yandan da “yerellik” ilkesine vurgu yapmaktadır. Avrupa Birliği Konseyi tarafından yayımlanan “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı” yerel yönetimlerin üzerinde kapsamlı öneriler ve görüşler sunmaktadır. Avrupa Birliği üye ülkeleri arasında, yerel düzeydeki yönetim kademelerinin güçlenmesi daha özerk yönetim birimleri haline gelebilmelerine yönelik girişimler, 1957’de Avrupa Konseyi çerçevesince atılan adımlarla başlamış, 1985 tarihinde Avrupa Konseyi üyesi ülkelerin imzasına açılan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ile somut bir hal almıştır. Yerindenlik (Subsidiarite) düşüncesinin 1993 Maastricht Antlaşması’nda yer alması, yerel yönetimlerin ve yerel düzeyde gerçekleştirilecek hizmetlerinin AB için ne kadar önemli olduğunu anlatmaktadır.

Bu çalışma genel anlamda kent yönetimi çatısı altında yerel yönetimler, metropoliten alan, metropoliten kent yönetimi kavramlarını incelerken Avrupa Birliği metropoliten kent yönetim sistematiğini İstanbul ve Londra örnekleri ile incelemektedir.

Çalışmada örnek alan olarak İstanbul ve Londra şehirleri seçilmiştir. İstanbul, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Yasası ile genişleyen idari sınırları, göç alma potansiyeli ile her geçen gün artan nüfusu, ekonomik büyüme süreci ve daha birçok özelliği ile Türkiye’nin en büyük metropolüdür. İstanbul birçok dünya ülkesi ile kıyaslandığında Türkiye içinde küçük bir ülke niteliğinde görülebilir. İstanbul’un çözümlenecek yönetim sistematiği gelişmekte olan ve metropol niteliği kazanan ülke dahilindeki diğer şehirler için de örnek model teşkil edecektir.

Londra ise Avrupa Birliği içerisinde önemli bir konuma sahiptir. Avrupa Birliğinin başkenti konumunda, yerel yönetim geleneği en eski kentlerden biri niteliğindedir. Londra’nın tarihi incelendiğinde yönetsel ve yerel yasalar açısından belirli aşamalardan geçtiği; şehre özgü yönetim modelinin süreç içerisinde olgunlaştığı ve yerindenlik örneğinin birçok alanda uygulandığı gözlemlenmektedir.

Bu çalışmanın başlıca amacı, yerel yönetimler ve kent yönetimi kavramlarının ortaya çıkışı ve gelişim sürecini, temel özelliklerini ve gittikçe artan önemini Avrupa Birliği perspektifindeki uygulamaları ile değerlendirmek ve Avrupa Birliği'ne aday ülke Türkiye'nin en büyük metropolü konumunda olan İstanbul kentinin yönetim yapısının Birliğe uyum sürecinde özellikle özerklik ve yerindenlik kavramları çerçevesinde incelemek ve bu konuda yapılması gerekli yerel yönetim reformunun gerekliliğini ortaya koymaktır. Bu açıdan değerlendirildiğinde, çalışmanın amacı, Avrupa Birliği yerel yönetim perspektifinin, incelenen bir diğer metropol olan Londra'da ne şekilde uygulandığı, kentin yönetim yapısının geçirdiği uyum ve dönüşüm süreçlerinin neler olduğunun belirlenerek İstanbul'un idari ve kurumsal yapısı ile kent yönetim sisteminden farklarını ortaya koymaktır.

Tez çalışması üç ana bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde; yerel yönetimlere kavramsal ve kuramsal olarak yaklaşılarak yerel yönetim kavramı; gelişim süreci, özellikleri ile beraber demokrasi, yerel kalkınma ve özerklik çerçevesinde üç farklı açıdan önemi incelenmiştir. Yerel yönetimler, kent olgusu ile beraber anlatılarak kentlerin gelişim süreçleri ve büyüme kuramları verilerek metropoliten kent kavramına ulaşılmış, metropoliten kentin yönetiminin gerekliliği, ilkeleri, yönetim modelleri ve tarihsel gelişim süreçleri anlatılmıştır.

Avrupa Birliği ve metropoliten kent yönetiminin ana tema olarak işlendiği ikinci bölümde, Avrupa'da birlik oluşturma tarihsel süreci üzerinde durulmakta ve Avrupa Birliği oluşum süreci ele alınmaktadır. Birlik açısından yerel yönetimlere geniş bir bakış getirilmiştir. Avrupa Birliği müktesebatı çerçevesinde yerel yönetimleri ilgilendiren konular ile beraber yerel yönetimlerin önemi ve Bölgeler Komitesi'nin yerel yönetimlere yaklaşımı işlenmiştir. Avrupa Birliği'nin yerel yönetimler ve metropoliten kent yönetimi üzerinde ilke ve görüşlerinin oluşmasına temel teşkil eden uluslar arası anlaşmalar kronoloji sırasıyla ele alınmıştır.

Son bölümde ise Avrupa Birliği'ne aday ülke konumundaki Türkiye'nin en büyük metropoliten kenti İstanbul ile birlik üyesi Birleşik Krallığın başkenti Londra

metropoliten kenti konumları, jeo politik, ekonomik, nüfus, iş hacmi vb. birçok özellikleri ile yasal yönetim geçmişleri, idari ve kurumsal yapıları ve merkezi yönetim ile ilişkileri bağlamında ele alınmıştır.

Sonuç bölümünde Avrupa Birliği gibi ulus-üstü kuruluşların dünya üzerinde artan etkisi ve küreselleşme eğilimlerinin yerel yönetimlerin önemini arttırdığı, artan önemin bir taraftan ulus devletlerin güçlerinin zayıflamasına diğer yandan da demokratik katılımın güçlenmesine neden olduğu vurgulanmıştır. Dünya nüfusunun artan oranda kentlerde yaşamayı tercih etmesiyle büyüyen kentlerin yönetiminin bu bağlamda önem kazandığına dikkat çekilerek Avrupa Birliği'nin yerindenlik ve özerklik kavramlarını üye ve aday ülkeler nezdinde desteklediği sonucuna varılarak İstanbul ve Londra kentlerinin yönetim yapılarının bu kavramlarla örtüştüğü ve ayrıştığı noktalar açıklanmıştır. İstanbul metropoliten kentinin kurumsal yapılanma ve yönetim şeklinin Avrupa Birliği uyum sürecinde yerel yönetim açısından nasıl bir reform önerisi hazırlanabilir sorusunun cevabı aranmaya çalışılmıştır.

2. KAVRAMSAL VE KURAMSAL YAKLAŞIM

2.1 YEREL YÖNETİMLERE KAVRAMSAL VE KURAMSAL YAKLAŞIM

2.1.1 Yerel Yönetimin Kavramı ve Özellikleri

2.1.1.1 Yönetim kavramı

Yönetim çok yönlü bir disiplindir ve ele alındığı alanlara göre farklı anlamlar yüklenir: Örgüt (teşkilat), yönetsel etkinlikler (idari faaliyetler), ve bazen de yönetme (sevk ve idare) anlamlarında kullanılmaktadır (Gözübüyük ve Akıllıoğlu 1992, s. 1).

Sosyologlara göre yönetim, bir sınıf ve statü sistemidir, çünkü yönetim örgüte bilgilerini getiren seçkin kişilerden oluşmaktadır (Maviş 2008). Siyaset bilimcilere göre, devlet yönetimi veya iktidarın örgütlenmesi anlamına gelen yönetim (Ökmen ve Parlak 2008); hukukçulara göre yönetime uygulanacak kuralların açıklanması, uygulama derecelerinin incelenmesi, yarar ve sakıncalarının incelenmesidir. Ekonomistlere göre sevk ve idare anlamıyla beraber bütçe harcamalarının ekonomik etkisinin ne olduğu, en iyi şekilde nasıl örgütlenebileceğinin tartışılmasıdır (Tortop ve diğ. 1999, s.8).

Genel anlamda yönetim, belirli bir işbirliği ve ilişki sistemi içinde bir araya gelen insanların, ortak amaçlarını gerçekleştirmek üzere yapacağı faaliyetlerin düzenlenmesi süreci şeklinde tanımlanabilir. İşletme yönetimi ve kamu yönetimi alanları olmak üzere yönetim temelde iki kısımda ele alınmaktadır. İşletme yönetimi, işletmeleri inceler ve işletmelerin iyi çalışabilmeleri, başarılı mal ve hizmet üretebilmeleri için ne şekilde örgütlenip, hareket etmeleri gerektiğini araştırır (Maviş 2008, s. 98).

Kamu yönetimi ise devletin siyasal organlarının belirlediği amaçları en verimli, en etkin bir biçimde ve amacına uygun olarak yerine getirmek için gerekli örgütlenmenin kurulması, işleyişinin sağlanması ile ilgilidir (Ökmen ve Parlak 2008, s. 4).

Kamu sözcük anlamı “Halk hizmeti gören devlet organlarının tümü, bir ülkedeki halkın bütünü, halk, amme” (www.tdk.gov.tr) anlamına gelmektedir. Bu bağlamda kamu yönetimi “halkın yönetimi” olarak algılanabilir. Kamu yönetiminde kurallar, yasalar ve belirli genel politikalar uygulanırken aynı zamanda halkın (kamunun) yararı gözetilir. Amaç, belirli kuralları uygularken kamu yararının korunmasıdır.

Kamu yönetimi, hizmetleri düzenlerken bireyleri değil, bireyin içinde yer aldığı toplumu dikkate alır. Toplumsal çıkarlarla bireysel çıkarlar çatıştığında kamu yönetimi toplumsal çıkarların yanında yer alır (Turgut 2004).

Kamu yönetimi devletin örgütsel yapısını da ifade etmektedir (Ökmen ve Parlak 2008). Devletler örgütsel yapılarının devamını korumak, yasalarını uygulanmasını sağlamak ve kamuya ilişkin görevlerini yerine getirebilmek amacıyla hem merkezde hem de yerel düzeyde bir takım yönetsel kurumlardan faydalanabilmektedirler. Devletler yönetsel yapılarını “merkezi yönetim” ve “yerel yönetimler” olarak iki biçimde kurmuşlardır. Bu iki yönetim kavramı ve birbiriyle olan ilişkileri sonraki bölümde geniş şekilde ele alınmaktadır.

2.1.1.2 Yerel yönetimlerin tanımı ve gelişim süreci

Tarihsel geçmişi ile antik çağlara kadar uzanan (Aydınlı 2004) yerel yönetimlerin süregelen birçok tanımı yapılmıştır:

Genel kabul gören tanımı ile yerel yönetimler; belirli bir coğrafi alanda (kent, köy, il vb.) yaşayan yerel topluluğun bireyelerine, bir arada yaşamaları nedeniyle kendilerini en çok ilgilendiren konularda hizmet üretmek amacıyla kurulan, karar organları yerel toplulukça seçilerek göreve getirilen, yasalarla belirlenmiş görevlere ve yetkilere, özel gelirlere, bütçeye ve personele sahip üstlendiği hizmetler için kendi örgütsel yapısını kurabilen, merkez yönetimi ile ilişkilerinde idari özerklikten yararlanan kamu tüzel kişilikleridir (Ökmen ve Parlak 2008).

Toprak (2006, s.13) Yerel yönetimleri merkezi yönetimin yanında ve onun yan hizmetlerini yürüten yerel nitelikte hizmet üniteleri olarak tanımlarken bir başka

ifadesinde ise yerel yönetimleri il, belediye ve köy halkının yerel / ortak ihtiyaçlarını karşılayan ve karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişileri olarak ifade etmektedir.

Tüm bu tanımlara göre yerel yönetimler belirli bir alanda yaşayan halkın bir arada yaşamalarından dolayı meydana gelen ihtiyaçlarını karşılamak için kurulan ve halkın kendi eliyle seçtiği organlarca yönetilen kendi bütçesi ve insan kaynakları olan bir sistem olarak ifade edilebilir.

“Yerinden yönetim” olarak da ifade edilen yerel yönetim; yönetim biliminde “âdem-i merkeziyet (yetki dağıtımı, decentralization)” olarak bilinen bir kavramdır (Keleş 2009). Yerel yönetimler “âdem-i merkeziyet (yetki dağıtımı)” yönünden iki türde incelenebilir:

Tarihsel gelişim içinde ilk yerel yönetimler, askeri örgütlenme, ulusal savunma, suçluların yakalanması ve cezalandırılması gibi bugün genellikle merkezi yönetimlerin sorumluluğunda olan işleri yapmaktaydılar (Keleş ve Yavuz 1983, s.1). Ortaçağda hükümdarlar kendilerine bağlı olan bölgelerin sayısı arttıkça ve denetleme alanları genişledikçe yetkilerini her yerde geçerli kılacak yerel yardımcılara gerek duymuşlardır.

1550- 1650 yılları arası modern devletin hukuki ve siyasi teorisinin oluştuğu yıllardır. Bu dönemde yerel topluluklar imparatora bağlı olmaktan çıkarılarak bölge prenslerine bağlanmışlardır. Böylece, merkezin yerelleşmesi ve bölgeselleşme yönünde ilk adımlar atılmıştır (Kalabalık 2005, s.40). Almanya’da da 1250–1500 yılları arasında yerel topluluklar kendilerinin üstünde olan kuruluşların sahip oldukları yetkileri koşullu olarak benimsemişlerdir. Bu koşul yetkilerin kendilerine karşı kullanılmaması koşuluyla ve bunu başaran kentler “özgür kent” olarak adlandırılmışlardır. “Belediye” terimi ilk kez 1789 tarihli Fransız Kurucu Meclisi’nde kullanılmaya başlanmıştır. İngiltere’de ise ilk kez 1835’de gerçekleştirilen düzenlemeler sırasında belediye tüzel kişiliklerinin kurulduğu görülmektedir. (Keleş ve Yavuz 1983, s. 3).

1880’lü yıllarda Batı Avrupa’da, özellikle İngiltere ve Fransa’da yerel kuruluşlar ara kurumlar olarak ortaya çıkmışlardır. İktidar merkezileşmiş, ulus-devletin ortaya çıkmasıyla devlet tek egemen güç haline gelmiştir. Kentler aile ile devlet arasında aracı kurum olarak işlev görmüşlerdir. Ancak, ulus-devletlerin ortaya çıkıp gelişmesiyle bu yapı değişikliğe uğrayarak devletin kente olan ideolojik üstünlüğü güç kazanmıştır (Ökmen ve Parlak 2008, s.22).

19. yy dan itibaren yerel yönetim anlayışında değişimler gözlemlenmiştir. Fransa’da bir yandan valiler ellerinde bulunan vesayet yetkileriyle kentin ideolojik ve ekonomik üstünlüğünü tüm ülkeye yaymaya çalışırken, diğer yandan yönetimde adaletin uygulanması sonucunda yurttaşlar valilerin yetkilerini kötüye kullanmalarına karşı korunmuş olacaktı. 19.yy yerel ve özel girişimlere devlete olduğundan daha fazla güven duyulduğu bir dönemdir (Keleş 2009, ss.37–38). Bu dönemde özellikle İngiltere’de yerel yönetimler öncelikle modern bir kent oluşturmaktan sorumlu idiler. Devletin bir parçası olarak algılanan yerel yönetimler merkezi otoritenin büroları olarak hizmet vermişlerdir (Ökmen ve Parlak 2008, s.23).

20.yy’a gelindiğinde yerel yönetimler üç temel özelliği kazanmıştır. Birincisi hizmet çoğulculuğudur. Ekonomik, toplumsal ve teknolojik gelişmelerle yerel yönetimlerin görev alanları da genişlemiştir. İkinci özellikleri nüfus hareketleri sonucunda kentli nüfusun artmasıyla yerel yönetimlerin hızla kentselleşmesidir. Bu durum yerel yönetimler açısından çok önemli siyasal, yönetsel ve toplumsal sonuçlar doğurmaktadır. Üçüncü özellik ise yönetimde etkenlik olarak adlandırılmakta ve yerel yönetimlerin etkenliliğinin ve verimliliğinin artırılması yönünde geleneksel değerlerin, inanç ve kuramların dışında yerel sorunların akılcı bir şekilde çözülmesini gerekli kılmıştır (Keleş 2009, ss.38–39).

2.1.1.3 Yerel yönetimin özellikleri

Yetki genişliği

Yetki genişliği veya yetki göçerimi (deconcentration, delegation), merkezdeki yönetim birimlerinin merkezden uzakta bulunan birime belirli görevleri yerine getirebilmeleri için merkezin adına kullanmak üzere yetki vermeleridir. Keleş'e (2009) göre merkezdeki kuruluşların kimi etkinliklerini, taşrada kurdukları örgütler eliyle yönetmeleri yetki genişliğine dayanan bir uygulamadır. Bakanlıkların veya devlet teşkilatlarının bölge örgütleri bu yapıya örnek olarak gösterilebilir.

Yerinden yönetim

Yasalar çerçevesinde oluşturulan yönetim birimlerinin merkezin kullanmakta olduğu görevlerden farklı olan işlevleri yerine getirebilmeleri için personel, bütçe, fiziksel mekân ya da hizmetin niteliğine göre bir takım yetkilerle donatılmalarıdır. Bu yönetim türü gerçek anlamda yerinden yönetimdir.

Yerel Yönetimler aynı zamanda siyasal yerinden yönetim ve idari yerinden yönetim (İdari Âdem-i Merkeziyet) veya yönetsel yerinden yönetim olarak iki ana başlıkta incelenmektedir:

a) Siyasal Yerinden Yönetim: Devletler siyasi yapıları bakımından üniter, konfederasyon veya federasyon olarak tanımlanırlar. Üniter devletler merkezi bir yapıyı temsil ederken federal devletler içerisinde ayrı bir yasama ve yargı bağımsızlığı gösterirler. Bu yönetim biçimi yarı özerk veya özerk statüye dayanan bir yönetim biçimidir.

b) İdari Yerinden Yönetim: Bu yönetim şekline İdari Âdem-i Merkeziyet veya Yönetsel Yerinden Yönetim de denmektedir. Yasama ve yargı merkezde toplanmıştır. Yerel yönetimler ise yürütme ile ilgili bazı yetkilerle donatılmışlardır. Yetkileri kullanan birimlerin niteliğine göre idari yerinden yönetim iki türe ayrılır:

Hizmet yönünden yerinden yönetim

Belli kamu hizmetlerinin etkin ve verimli olarak yerine getirilmesi ihtiyacı dolayısıyla, merkezden bağımsız bir örgütlenme oluşturulmuş ise hizmet yönünden yerinden yönetim (hizmet âdem-i merkeziyet) veya işlevsel yerinden yönetim denmektedir.

Ülkemizde yerel ve merkezi tüzel kişiliklerinden bağımsız hizmet sunan örgütlenmeler mevcuttur. Etkinlik ve verimlilik esas alındığında bu tür örgütlerin kurulması zorunluluk olarak ortaya çıkmaktadır.

Eğitim hizmetlerini gören üniversiteler, piyasaların işleyişini denetleyen değişik üst kurullar, barolar vb. hep bir hizmeti ya da işlevi görebilmek için oluşturulmuş hizmet yönünden yerinden yönetim birimleridir (Gül ve Özgür 2004).

Hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarına örnek olarak YÖK (Yüksek Öğrenim Kurumu), TRT (Türkiye Radyo Televizyon), Atatürk Kültür Dil ve Tarih Yüksek Kurumu, Sosyal Güvenli Kurumu (SGK), vb. gösterilebilir (Ökmen ve Parlak 2008, s.12).

Yer yönünden yerinden yönetim

Yer yönünden yerinden yönetim (mahalli âdem-i merkeziyet), “hizmetin” değil; alanın, yerin yönetim şeklidir. Tanımlanırken mekânsal niteliği ön planda tutulur. Toprak (2006) bu yönetim biçimi Coğrafi (Mekân) bakımından yerinden yönetim olarak tanımlamaktadır. Coğrafi yönetim, belirli bir alanda, topluluğun “ortak” ve “yerel” ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulmuştur.

Bu yönetim biçim merkezi yönetime göre daha güçlü yönetim biçimidir çünkü yürütme yetkisi ile donatılmıştır. Yönetimler bu yetkiyi temsil ettikleri alan içerisinde kullanırlar. Merkezden bağımsız bütçeleri ve kendilerine özgü gelir kaynakları vardır. Dolayısıyla mali özerkliğe sahiptirler. Ayrı tüzel kişilikleri ve yönetsel özellikleri vardır.

Türkiye’de metropoliten kent belediyeleri (5216 sayılı Büyükşehirlerin yönetimine ilişkin yasa), belediyeler (5215 sayılı Belediye Yasası), il özel idareleri (1987 tarihli

3360 sayılı yasa) ve köyler (1924 tarihli 442 sayılı Köy Yasası) coğrafi yerinden yönetim ilkesi gereğince oluşturulmuş yönetim birimleridir (Gül ve Özgür 2004, s.166).

2.1.2 Yerel Yönetimlerin Önemi

Kentlerin gerek fizik-mekân gerekse sosyo-ekonomik olarak gelişmesi ve nüfus ile paralel gelişen toplumsal ihtiyaçların çeşitlenerek artması yerel yönetimlerin önem kazanmasına yol açmıştır. Özellikle büyük kentlerde halkın yönetime katılma isteği, yaşadıkları çevre ile ilgili sorunları paylaşma çabaları ve siyasal bilincin yükselmesi yerel yönetimlerin ilgi odağı olmalarına yol açmıştır. Yerel yönetimler, demokratik yaşama, demokrasinin gelişmesine türlü yollardan katkıda bulunmaktadır. Karar organları seçimle oluştuğundan halkın kendi kendini yönetmesine ve böylelikle yönetim sürecine katkıda bulunmasına olanak verirken hizmet verdikleri topluluğun sosyal, idari ve siyasal anlamda gelişmesini sağlarlar.

Yerel yönetimler diğer yandan siyasal liderlerin yetişmesi için de bir kaynak, okul ve staj yeri niteliği taşırlar: Willy Brant, Jacques Chirac, Ronald Reagan ve daha birçokları eğitimlerini yerel yönetimlerden almış, öncelikle yerel yönetimlerde tecrübe kazanmış devlet adamlarıdır (Keleş 1993). Yerel yönetimler yerel yaşama, yerel düzeydeki sorun ve ihtiyaçların kaynağına yakındırlar. Bu nedenle merkezi yönetim karşısında üstünlüğe sahiptirler. Yerinden yönetimde hizmetler ihtiyaca en uygun şekilde yürütülmekte; halkın dilek ve istekleri daha isabetli değerlendirilmekte ve daha çabuk ve etkili kararlar alma imkânı sağlanmaktadır.

Hizmetlerin ihtiyaçlara göre yürütülmesi, aynı zamanda yöre halkına değer vermek demektir (Derdiman 2005) Halk tarafından bu değerliliğin hissedilmesi yönetime katılmalarını, görüş ve önerilerini sunarak sorumluluk almalarını kolaylaştırır. Sorumluluk alan yerel halkı; uygun ölçekteki ve katılımın yüksek olduğu yerel birimlerde kendi tercihlerine en uygun hizmet bileşimi sunulacağından hizmetlerin maliyetine katlanmaya daha istekli olurlar (Acar ve Özgür 2004). Etkin ve verimli, özerkleşmiş, halk ile diyalog halinde olan yerel yönetimler denetim mekanizmasını güçlü kururlar ve halkın denetimine açık yapıda olurlar. Yerinden yönetimler yaratıcılığa daha yatkındır. Yerel yönetimler içerisinde sivil toplum örgütleri kendilerini

daha iyi ifade eder ve daha etkin paylaşımlarda bulunurlar. Yerel yönetimler sivil toplum örgütlerinin de gelişmesi açısından önem taşımaktadırlar.

Yerel Yönetimler, kentsel kimliğin en temel koruyucusudurlar. Kent kimliği, kentin içinde bulunduğu doğa, kentin fiziksel biçimlenmesi ve sosyo-kültürel değerlerle oluşur ve gelişir. Kent kimliği; doğal çevre verilerini (doğal bitki örtüsü, jeolojik ve topografik durum), kentin fiziksel niteliklerini (yollar, meydanlar, önemli yapılar) ve sosyo-kültürel değerleri (bireylerin algıları, yaşam biçimleri, davranışları kent yaşamına taşıdıkları gelenekleri vb) kapsar. Yerel yönetimler bu kimliğin geliştirilmesi ve korumasında önemli rol oynamaktadırlar.

Yerel yönetimler yoluyla halka hizmet götürülmesi hem gereksiz kırtasiyecilik maliyetinden hem de vakit alan bürokrasiden merkezin kurtulmasını sağlar. Merkezden birçok alt yazışma ile yerelde görevli memur / sözleşmeli personele hizmetler ve görevlerle ilgili direktiflerin iletilmesi bürokratik hantallıkla ve zaman alıcı kırtasiye işleriyle yereli meşgul edecek, yerelin mevcut enerjisi ve ilgisinin yapılacak görevden çok merkezle olan yazışmalara ve bürokrasiye olacağı kaçınılmazdır. Bu açıdan incelendiğinde de yerel yönetimler önem kazanmaktadır.

2.1.2.1 Katılım ve demokrasi açısından yerel yönetimlerin önemi

Yerel yönetimler, yönetilenlerin yönetime katılmasının ilk aşamasıdır. Yerel yönetimlerin kesin bir başlangıç tarihi yoktur ancak demokrasinin yerel yönetimlerle başladığı söylenebilir. Batı ülkelerinde önce yerel yönetimler sonra demokrasi ortaya çıkmıştır (Kalabalık 2005).

Yerel yönetimler aracılığıyla etkin bir demokratik katılımın uygulanmasıyla birlikte, hemşeriler, kendilerini doğrudan ilgilendiren işlerin yürütülmesine katılabilmekte ve seçtikleri temsilcilerden hesap sorabilmektedirler. Böylelikle yerel demokrasi en iyi şekilde yerel yönetimlerde kazanılmaktadır (Aydınlı 2004). Bu kuruluşlarda ortaya konulacak performans genel yönetimde demokratikleşmeyi tetikleyeceği gibi, ülke barışının korunmasında da etken olacaktır (Aydınlı 2004, s.76).

Demokratik yerel yönetimlerin varlığı bir ülkede, gerçek anlamda demokrasinin var olduğunu gösterir. Yerel birimlerle yalnız ekonomik ve toplumsal yapı değil; siyasal sistemin dayandığı temeller de korunmuş olur (Keleş 1993).

Yerel demokrasi, milli ölçekteki demokratik yönetimin temelini oluşturur. Güçlü yerel yönetimler olmaksızın, milli demokrasi ne ölçüde sağlam bir temelden yoksun kalırsa, milli düzeyde demokrasi bütün kurumlarıyla yeterince yerleşmiş olmadığı sürece yerel demokrasiden de söz etmek imkânı kalmaz (Keleş 1993 içinde Kalabalık 2005, s.148).

Yerel yönetimler aynı zamanda ulusal birliğin devamında da rol oynarlar: Ulusal birlik içinde meşruluğun en güçlü kaynağının, bütünü oluşturan toplulukların uzlaşımı ve desteği olduğu bilinmektedir. Bu nedenle, çağdaş demokrasilerde, ne özerklik, hatta bağımsızlık isteyen yerel birimlerin bütünden kopmasına yol açabilecek ayrılıkçı istemler kabul görmekte, ne de zorlama ve baskı yöntemlerinin yararına inanılmaktadır. Tutulan yol, daha çok, demokratik çoğulculuğun gerektirdiği bir hoşgörü ortamında, bir yandan yerel öğelerin ekonomik ve toplumsal insan haklarının her türlüşünden yararlanmalarını sağlamak, bir yandan da, yönetime katılabilme yollarını onlara açık tutmaktır. (Keleş 1993)

2.1.2.2 Ekonomik yerel kalkınma açısından yerel yönetimlerin önemi

Merkezi yönetimler hızla değişen dünya dengeleri karşısında her alanda olduğu gibi ekonomi alanında da yerelle birçok sorunu paylaşma zorunluluğunda kalmaktadır. Karmaşıklaşan pazar yapısı, ürün hayat eğrilerinin kısılması ve şiddetlenen rekabet farklı açılardan sorunları da beraberinde getirmiştir. Merkez yönetimler, tüm bu sorunlara gereken hızda yanıt verememektedirler. Bu nedenle bölge ekonomilerinin yeni rekabet koşullarına ayak uydurma yeteneğini geliştirmek ve bunun için gerekli her türlü altyapıyı hazırlayabilmek için çabuk karar alıp uygulayabilen esnek ve dinamik kurumsal yapılara ihtiyaç bulunmaktadır (Ökmen 2008, s.6).

Yerel yönetimler, bilimsel kurallara, çağdaş yönetim anlayışına, doğruluk ve dürüst yönetim ilkelerine uygun olarak yönetildikleri takdirde, ekonomik sorunların

çözümlemesinde ve ulusal gelirimizin ve kişi başına düşen milli gelirimizin artmasında da etkili olmakta ve bu yönden de büyük önem taşımaktadırlar (Tortop 2002, s.7).

2.1.2.3 Özerklik açısından yerel yönetimlerin önemi

Özerklik kavramı genel bir ifadeyle “bir kişinin veya grubun görevlerini yerine getirmesine izin verecek ve diğer gruplardan farklı kimliğini korumaya yetecek miktarda bağımsız olmasıdır (Kalabalık 2005, s.130).” şeklinde tanımlanmaktadır. Keleş özerkliği “doğrudan bir denetim zoru altında olmaksızın, hareket etme özgürlüğü” olarak tanımlamıştır (Aydınlı 2004, s.78).

Özerklik tanımlardan yola çıkarak bireyler için de düşünülebileceği gibi teşkilatlar, kurum ve örgütlere de uygulanabilir. Bu nedenle özerkliğin halkın yönetime katılmasını sağlayan, halka en yakın birimler olan yerel yönetimlerin temel niteliklerinden biri olduğu ifade edilebilir. Keleş (1993) e göre özerklik, yerel yönetimlerin doğal ve zorunlu bir sonucudur. Yerel özerklik, yerel yönetimlerin kendi iradeleriyle hukuken geçerli olmak kaydıyla karar almaları ve bu kararları uygulama yetkisine sahip olmalarıdır. Yerel yönetimlerin halkın beklentilerini karşılayabilmeleri ve hizmet alanlarında (yol, su, ulaşım, planlama, temizlik, kültürel faaliyetler, çevre koruması vb) verimlilik gösterebilmeleri için “özerk” sayılmaları gerekmektedir. Gelir kaynakları ve hukuk yönünden özerk olabilen yerel yönetimler yerel gereksinimlere daha iyi yanıt verebilirler.

Modern devlet anlayışı içerisinde yerel yönetimlerin gerçek anlamda özerkliği, yerel toplulukları teşkil eden kişilerin temel hak ve hürriyetlerinin korunması ve demokratik idari anlayışın temel unsurunu teşkil etmektedir. Özerk yönetim demokrasinin özü şeklinde tanımlanmaktadır (Kalabalık 2005, s.131). Bu nedenle yerel yönetimlerin özerkliğinin yasalarla desteklenmesi ve gerekli düzenlemelerin yapılması yerel yönetimlerin önemi düşünüldüğünde bir zorunluluk olarak görülmelidir.

2.1.3 Yerel Yönetim ve Merkezi Yönetim İlişkisi

1982 anayasası “İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına

dayanır. Kamu tüzel kişiliği, ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur (md. 123) (<http://www.anayasa.gen.tr/1982ay.htm>)." maddesi ile yerinden yönetimi ve merkezi yönetimi birbirinden ayırmıştır.

Merkezden yönetim, kamu hizmetlerinin merkezde toplanması ve bu hizmetlerin merkez ve merkezin hiyerarşisi içerisinde yer alan örgütlerce yönetilmesini ifade etmektedir (Ökmen ve Parlak 2008). Merkezi yönetim, ülkede tek tüzel örgütün olduğu ve başka bir kamu kuruluşunun bulunmadığı bir yapı olarak anlaşılabilir. Ancak bu tam olarak doğru bir yaklaşım değildir. Bilakis günümüzde tüm devletlerde hem merkezi yönetim hem de yerel yönetim birlikte yer almaktadır.

Merkezi yönetim ve yerel yönetim tanımları yan yana getirildiğinde birbirlerine karşıt kavramlar gibi görülebilmektedir. Örneğin; Fransız düşünür Maurice Hauriou, merkez yönetimle yerel kurumlar arasında bir gerginlikten söz eder (Keleş 2009). Aynı tür gerginlik bir başka kaynakta şu şekilde anlatılır: "Yerel yönetimlerde (belediyelerde), bir kentteki olay, kuruluş ve oluşumların tümünden kendini sorumlu sayan bir anlayış vardır. Alvin Toffler'e göre bu anlayış "*belediye kentin anasıdır*" benzetmesiyle simgelenmektedir. "Belediye ananın" merkezi yönetimi simgeleyen "devlet baba" ile ilişkileri gergindir. Bu gerginlik hızlı sosyo-ekonomik değişimin yarattığı karmaşanın bir benzeridir. Sorunun temelinde ana-baba işlevlerinin, görev ve yetkilerinin çağa uygun bir tanımlamaya kavuşturulmamış olması olgusu yatmaktadır (Göymen 1997, s.1). Ancak merkezi yönetim ve yerel yönetim kavramları birbirlerinin karşıtı değildir (Turgut 2004). Bu iki yönetim birbirlerinin eksik yönlerinin tamamlayıcısı; zayıf ve güçlü yanlarını bütünler niteliktedirler. Merkezi yönetim ve yerel yönetimler kuruluş ve görevleriyle bir bütün teşkil etmektedirler. Merkez ile yerel ilişkileri açısından sahip oldukları güç ters orantılı değildir. Merkez güçlendikçe yerel zayıflayabilir. Yetkileri kısıtlanabilir ve halkın yönetime katkısı azalabilir. Ancak birçok örneğe göre (Keleş 1993) yerel güçlendikçe merkezin de güç sahibi olduğu belirlenmiştir. Yerel yönetimler merkezin güçlenmesine yardımcı birimlerdir.

Birçok ülkede merkezi idarenin yerel yönetimler üzerinde denetleme yetkisi vardır. Bu yetkiye "idari vesayet yetkisi" denir. Bu yetkiyle merkezi idare yerel yönetimler –

mahalli idarelerin - kararlarını onaylamak, ertelemek ya da veto etme hakkına sahiptir (Urhan 2008) Bu durum anayasamızda şu şekilde yer almaktadır:

“Merkezî idare, mahallî idareler üzerinde, mahallî hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahallî ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idarî vesayet yetkisine sahiptir (<http://www.anayasa.gen.tr/1982ay.htm>).

Bu denetleme esas olarak yerel yönetimlere devredilen yetki ve görevlerin yürütülmesinin hukuksal olarak denetlenmesidir. Her ne kadar yasal denetim işleminden sonra gelse de esas olarak yerel yönetimlerin faaliyetlerinin merkez tarafından yönlendirildiği göz önünde tutulacak olursa bu tür bir vesayet hukuksal olmaktan öte yönetsel olduğu söylenebilir (Erder ve İncioğlu 2008).

Bir diğer denetim yolu ise “Mali Bağımlılık” diye adlandırılan “Mali Vesayet” dir. (Erder ve İncioğlu 2008). Mali vesayet; yerel yönetimlere sahip oldukları yetkilerini kullanmaları, görevlerini etkin ve verimli bir şekilde yerine getirebilmeleri için gerekli akçal kaynakların sağlanması ile ilgili genel ilkeleri kapsamaktadır.

2.1.4 Yerel Yönetim Kuramları

Kuram, olguların nedenlerini bir düzen içinde oluşup oluşmadıklarını ve aralarındaki ilişkileri aydınlatmaya ve bunların bağlı olduğu kimi yasalar bulunup bulunmadığını ortaya koymaya çalışan bir düşünce sistemidir (Keleş 1993b, s.83). Yerel yönetimlere özgü kuramsal çalışmalar kısıtlı olmakla birlikte ara kademe yönetim birimi, yerel hizmet örgütü veya yerel özerk birimleri gibi tanımlamalara rastlamak mümkündür.

Yerel yönetim kuramları temel olarak Keynesci dönem ve Keynescilik sonrası dönem olarak iki ana başlıkta incelenebilir. Keynesci dönem ise üç temel yaklaşım ile açıklanmaktadır: Çoğulcu yaklaşım, Yönetimci (Weber) yaklaşım, ve Sınıf merkezli (Marksist) yaklaşım (Turgut 2004, s. 80).

Çoğulcu yaklaşım, birey ve birey temelli grupların siyasal davranışları ve bu davranışların devletin karar verme süreci üzerindeki etkisine temellenmektedir. Amaç, toplumsal gruplar ve kurumlar arası gücün dengeli dağılımıdır. Devlet, gruplar arasında hakem rolü üstlenmektedir. Bir güç merkezi olarak değil, denge unsuru olarak görülmektedir. Merkezi devletin dışlandığı bu yaklaşım yerel yönetim esasına dayanmaktadır (Turgut 2004, s. 81). Çoğulcu politik yapıda, devletin tarafsızlığı seçimlerle güvence altına alınmıştır. Bu noktada çoğulcu yaklaşım, gerçekçi bir bakış açısıyla demokrasiyi tüm bireylerin değil, seçilmiş bireylerin yönlendirdiği bir sistem olarak ortaya koymaktır. Seçilmiş bireylerin denetimi yine seçimler ile olacaktır. Belli çıkar gruplarına hizmet eden hükümet veya herhangi bir rejim, bir sonraki seçimlerde toplum tarafından ceza görmektedir. Sistemde, siyasal partiler esastır ve toplumsal uzlaşmada önemli organlar olarak görülmektedirler (Ersoy ve Şengül 2003, s.16).

Yönetimci (Weber) yaklaşımda, çoğulcu yaklaşımın tersine, devlet bir güç merkezidir. Merkeziyetçi tutum geliştirilmiş ve yerel yönetimler arka plana itilmişlerdir. Buna rağmen yerel yönetimlere bazı görev ve sorumlulukların yüklendiği görülmektedir. Bir görüşe göre yerel yönetimler merkezi yönetimle sorumlulukları paylaşan birimlerdir ve yerel güç odağı olarak aldıkları kuvveti merkeze iletirler. Diğer bir görüş ise yerel yönetimleri devletin sorumluluk ve görevlerini yerine getiren tamamlayıcılar olarak görür (Turgut 2004, s.82).

Sınıf merkezli (Marksist) yaklaşım, 1970'li yıllarda gündeme gelmiştir. Düşünce temelinde İngiliz solunun etkileri vardır. Tartışmaların devam ettiği günümüzde iki yönde incelendiği görülmektedir: Bunlardan birisi klasik Marksist çözümlemesi (local state), diğeri ise Marksist kavramlarla Weberci kavramların birlikte kullanıldığı (dual state) açıklamasıdır (Güler 2006, s. 180). Tarihsel bir perspektiften bakıldığında Marksistler için yerel, hiçbir zaman üzerine vurgu yapılan bir mekânsal ölçek olmamış, Marksist siyasal akımlar içindeki tartışmalar daha çok ulusal ve küresel ölçekler üzerine yapılmıştır. Buna karşın klasik Marksizm'in yerel yönetime bakışı, bu düşüncenin belirli temsilcilerine ve farklı konjonktürlere göre merkeziyetçilikten âdem-i merkeziyetçiliğe, "burjuva devletin temelini sarsıcı taktik bir araç" olmadan "sosyalist demokrasinin temeli" olmaya kadar değişen yaklaşımlar sergilemiştir (Köse 2004, ss.21–22).

Klasik Marksist çözüleme yaklaşımı, meclis yapısı ile yerel yönetim, kapitalist toplumda devletin temel-ana parçasıdır demektir. Yerel devlet kavramı salt “yerel yönetimleri” içermez, bunlarla birlikte taşra kuruluşlarını da kapsar. Yerel devlet, ulusal devletten ayrı düşünülemez. Yerel devlet, devlet gibi hem kapitalist üretime katkıda bulunarak sermaye birikimi yararına koşulları güvence altına alır. Burada yerel yönetimin özerkliği zayıftır. Yerel yönetimler merkezi yönetime bağlı ve ulusal devletin parçasıdır. Marksist kavramlarla Weberci kavramların birlikte kullanıldığı yaklaşım ise devletin toplumsal yatırım ve tüketim işlevleri arasındaki ayrıma dayandırılmıştır. Toplumsal yatırım ile özel sektör şirketlerinin karlılığına destek olunarak ekonomide mal ve hizmet üretiminin sürdürülmesi amaçlanır. Tüketim ile ise zorunlu ihtiyaçlarını karşılayamayan farklı kesimlerin tüketim ihtiyaçlarının karşılanması amaçlanır (Güler 2006, s.182).

Keynescilik sonrası dönem, 1970’li yılların sonunda refah devletinin çöküşüyle süre gelen değişimlerin yaşandığı bir dönemdir. 1980’lerin sonundan itibaren yerel yönetimler alanında ortaya çıkan gelişmeler; yerel yönetimlerin refah hizmetlerindeki rolünün bazı OECD ülkelerinde, hizmetlerin üretimi ve sunulmasından hizmetlerin satın alınması, sipariş verilmesi veya hizmetlerin sağlanmasında “garantör”lüğe dönüşmesine yol açmıştır. Yerel yönetimler düzeyinde strateji seçimindeki değişiklikler, ulusal refah devletinin merkezden yönetilen refah devletinden, âdem-i merkezi refah devleti ve piyasa merkezli refah devletine dönüşmesine paralel olarak meydana gelmiştir. Böylesi bir gelişme süreci ise, yerel yönetim kurumunun temelini teşkil eden sivil bir topluluk olma özelliğini, siyasal bir kurum ve bir işletme modeli haline dönüştürmüştür. Son değişiklik ise merkezi ve yerel yönetim ilişkilerinde meydana gelmiştir. Buna göre 1980’den beri bu iki yönetim birimi arasındaki ilişki âdem-i merkezileşme (desentralizasyon) ile nitelendirilebilir. Merkezi idareler kendilerini artan bir şekilde “yetkin otorite”, “olanaklandırıcı otorite” (enabling) haline dönüştürmek suretiyle hizmetlerin sağlanması görevini yerel yönetimlere devretmiştir (Köse 2004, ss.19–20).

Bu dönemde yeni olarak sayılabilen ortaklaşa yönetim diğer bir deyişle yönetim modeli devlet, sermaye ve emekten oluşan paydaşlar yerine yerel devlet, sermaye ve

sivil toplum kuruluşlarına dayanan bir örgütlenme getirmiştir. Yönetişimle vurgulanmak istenen; çoklu aktörlerin varlığı, karşılıklı etkileşimin hâkim olması, dinamik bir yönetim sürecidir.

2.2 KENT ve METROPOLİTEN KENT

2.2.1 Kent kavramı ve kentsel büyüme

Aristo, “kent farklı tür bireylerden oluşur; aynı tür bireyler kenti oluşturamaz” demiştir. Aristo’ya göre kent, ticari amaçla ve karşılıklı korunma amacıyla bir araya gelişin sonucudur. Kent, çevresindeki kırla birlikte bir bütündür (Tankut ve diğ. 2002).

Weber’e göre kent, ticari işlemlerin ön plana geçmesi ile birlikte bir bütün olarak cemiyetin, kuşatılmış bir yer, bir kale, bir pazaryeri, bir dereceye kadar olsun otonom bir hukuk düzeni, belli bir birlik, bir konfederasyon şekli, hiç değilse bir dereceye kadar bağımsız olma gibi özellikler taşıyan yerleşim birimidir (Es 2008, s.92).

Ruşen Keleş Kent Bilim Terimleri Sözlüğünde kenti, “sürekli toplumsal gelişme içinde bulunan ve toplumun yerleşme, barınma, gidiş geliş, çalışma, dinlenme, eğlenme gibi gereksinimlerinin karşılığında, pek az insanın tarımsal uğraşılarda bulunduğu, köylere bakarak nüfus yönünden daha yoğun olan ve küçük komşuluk birimlerinden oluşan yerleşme birimi” olarak tanımlar (Korkmaz ve Bulut 2008).

Ortaylı ise kenti, kendi kendine yetmeyen bir birim olarak tanımlamakta, kentin çevre yerleşmelerin iktisadi faaliyetlerini denetleyerek uzmanlaştığını, bunun sonucunda da çevresi üzerinde toplumsal ve idari yönden denetimci görevi üstlendiğini belirtmektedir (Es 2008, s.92).

“Kent” kelimesi birçok bilimsel çalışmada kent ve köy ile kentsel ve kırsal gibi terimler kullanılarak tanımlanmaktadır. Bu kapsamda bir toplumsal ve ekonomik biçimlenme olarak kent, insanların doğayla olan yerleşme ilişkilerinde yeni ve ileri bir aşama olarak

kendisinden önceki yerleşme biçimlerinden belirgin çizgilerle ayrılan özellikler olarak tanımlanır (Üncü ve diğ. 2008, s.2).

Kentler, insanoğlunun yeryüzündeki en görkemli eserleridir. İnsanlığın tüm birikimini ve doğal çevreye hâkimiyetini ortaya koyan kentler, aynı zamanda, medeniyetin izlerinin en iyi sürülebildiği yerlerdir (Parlak 2008, s.62).

Kentler, tarih boyunca çeşitli kültür ve uygarlıkların doğduğu, geliştiği ve yayıldığı merkezler olmuştur (Üncü ve diğ. 2008). Kentler sürekli değişim içinde etkilenen ve etkileyen alanlardır. Diğer bir ifade ile kentler gerek sosyo-ekonomik gerekse fizik mekân özellikleriyle değişim sürecinde olan mekânlardır (Turgut 2007). Buldukları dönemin siyasal, ekonomik ve sosyal yapısı bu değişim sürecinde oldukça önemli bir yere sahiptir. Bu alanlarda tanık olunan olaylar dolaylı ve dolaysız olarak kentsel yönetim tarzını, kentsel mekânın kullanım biçimini, kentteki kişilerin birbiriyle ilişkilerini etkilemektedir (Es 2008).

Kentler yaşayan sistemlerdir. Toplumların sosyo-kültürel, ekonomik, teknolojik düzeylerini ve sahip oldukları birikimleri en doğru şekilde yansıtan sosyal ve fiziki zeminlerdir. Bu nedenle kentler modern anlamda gelişirken geçmişle var olan köprülerini yıkmadan tarihi miraslarını koruyarak yeniyile bütünleşmelidir. Geçmiş silinmiş bir kent kimliğini yitirmiş olur. Kentin kapsadığı yapılar, ağaçlar, ibadethaneler, kütüphaneler, insanların kentlerdeki yaşamışlıklarının, çalışmışlıklarının ve kişisel tarihlerinin izleridir.

Bir Alman atasözü "kent havası özgür kılar" der (<http://arsiv.sabah.com.tr>). Başka bir görüşe göre kent, insanların özgürce bir araya geldiği, ticaret yaptıkları ve fikirlerini ifade edebildikleri bir ilişkiler ve kararlar merkezidir. Kent, karmaşık toplum yapısının birey ve aile düzeyinde çözülemeyecek sorunlarının üstesinden gelinmesine imkân sağlayan alanlardır. (Hout ve diğ. 2000 içinde Parlak 2008).

Çeşitli disiplinler kenti kendi eylem alanları kapsamında farklı ölçütler kullanarak tanımlamaya çalışmışlardır. Kentlerin hukuki, sosyolojik, tarihi, mimari ve iktisadi

boyutu bulunduğundan her alana göre tanım yapmak mümkündür (Önder 2008) . Bakış açısı değıştikçe kent tanımı da değışmektedir. Bilim adamları kent kavramı için farklı kabul görmüş tanımlamalar yapmışlardır. Sosyologlar, tarihçiler, şehir plancıları, iktisatçılar, antropologlar, edebiyatçılar, mühendisler v.b. her bir disiplinin kendi kavrayışı üzerine bina edilmiş kent tanımı vardır. Nüfus büyüklüğü, idari statü, nüfusun yapısı, iş bölümü ve uzmanlaşma, örgütlenme biçimi, işlev alanlarındaki farklılaşma, iş gücünün sektörel dağılımı, heterojenlik, fiziksel doku, üretimin yapısı gibi ölçütler kullanılarak kent tanımı yapılmaktadır. Bu ölçütler çerçevesinde yapılan bir kısım tanımlamalar aşağıdaki gibidir:

Nüfus ölçütüne göre kent tanımı; Coğrafya ve Kentbilim dalları, kenti belli nüfus büyüklüğüne erişmiş kentler olarak tanımlamaktadır. Buna göre kenti diğer yerleşmelerden ayırabilmek için değışik önerilerde bulunmaktadır.

Kentbilim kenti salt insan sayısına, yani nüfus ölçütüne göre tanımlamakla yetinmeyip, sektörel yapı, işgücü, toplumsal örgütlülüğü ve kültürel yapı bağlamında tanımlamaktadır.

İşlevsel veya ekonomik ölçüte göre kent tanımı, kentin tanımlanmasında nicel büyüklüğün yeterli olmadığı ve nüfusun niteliği veya bileşiminin de hesaba katılmasını öngören yaklaşımlarda bulunmaktadır. Bu yaklaşıma göre kenti kırsal yerleşmelerden ayıran bir diğer önemli ölçüt ise yerleşmenin işlevidir. Örneğin sanayi kenti, liman kenti, ticaret kenti, turizm kenti, maden ya da petrol kenti, eğitim kenti, turistik kent gibi işgücü ve üretim kriterleri olarak ekonomik ölçütlerdir.

Sosyolojik ölçüte göre kent tanımı; Kentin diğer yerleşme biçimlerinden ayrılmasında topluluğun taşıdığı kendine özgü niteliklerini dikkate alan yaklaşımdır. Bu yaklaşımda kent, tarım dışı etkinlikler temeli üzerinde oluşmuş köye karşıt bir topluluk olarak tanımlanmaktadır. Bir yerleşmeyi kent olarak nitelerken o yerleşmede üretimin yapısı, nüfusun yoğunluğu, heterojenliği ve toplumsal örgütlenme düzeyi gibi kriterler önem kazanmaktadır.

Resmi verilerin ve sayım sonuçlarının düzenlenmesinde kullanılan yönetsel ölçüte göre kent, nüfus kriterine bakılmaksızın il ve ilçe merkezi konumundaki yerleşmedir. Fakat bu statüye sahip olan birçok yerleşme, yukarıda sayılan ölçütler nedeniyle bir kent olma özelliği taşımayabilir (Üncü ve diğ. 2008).

Günümüzde, kent ya da yerleşimler, artık “belediye” (municipality, commune, municipio, gemeinde, comune) olarak tanımlanmaktadır. Bu terim, “ortak çıkarları olan insan topluluklarının bir araya geldiği, özerk idari birimler” ve “düzenli yapılaşmış, kamu hizmetleri sunan ve kendi kendini yönetebilen” yaşam merkezleri anlamını içerir (<http://www.yerelnet.org.tr>).

1999’da Madrid’de düzenlenen Global Süper Projeler konferansında 21. yüzyılın küresel kentleri için öngörülen yeter koşullardan bazıları şunlar olmuştur (Tankut 2002): Kentlerin;

- 1) Gelecekte stratejik ve yaşamsal derecede önem kazanacak su kaynaklarına;
- 2) Diğer büyük metropollerle doğrudan bağlantı kuracak, yolcu ve kargo taşımacılığında uzmanlaşmış uluslar arası havaalanına;
- 3) Üretimin geleneksel sanayi dizgesi dışına kayışıyla ve desantrilizasyonuyla, yazılım üretim (soft production) mekânları olan teknoloji merkezlerine (araştırma yerleşkeleri, teknoloji parkları vb.);
- 4) Kenti uluslararası veri iletişim ağının bir üssü haline getiren güçlü telekomünikasyon altyapısına;
- 5) Her türlü mevsim koşullarında uluslararası kitlesele etkinliklere olanak sağlayan kapalı stadyum, kongre turizminin üsleri konumundaki kongre merkezlerine;
- 6) Artan ziyaretçi sayısını karşılayabilecek sayı ve nitelikte konaklama merkezlerine;
- 7) Yoğun nüfusa yanıt verebilecek gelişmiş su ve kanalizasyon altyapısına;
- 8) İş gücünün yeniden üretimine yönelik gereksinimleri karşılamak üzere kentsel park, kentsel orman ve kalıcı açık alanların oluşturduğu yaygın yeşil altyapıya sahip olmaları beklenmektedir.

Kentsel Büyüme

Kentsel büyümenin yönetimi (urban growth management) kentsel alan yönetiminin alt işlevlerinden birisidir. Kentsel büyümenin türünü, yerleşimini, yönün, biçimini, hızını, oranını, kalitesini, ölçeğini, zamanlamasını vb düzenleyen ve yönlendiren kamusal eşgüdümlü eylemler bütünü olarak tanımlanır (Schultz ve Kasen 1984 içinde Gül ve diğ. 2008, s.361). 21. yüzyıl, kentlerin ve kentleşmenin yüzyılı olmuştur. 2025 yılında, dünya nüfusunun yaklaşık üçte ikisi kentlerde yaşıyor olacağı tahmin edilmektedir. Nüfus artışıyla birlikte, kırsal bölgelerdeki işsizlik, olanakların kısıtlılığı nedeniyle kentlere göç sonucu kentler büyümektedir (Zülal 2006).

Türkiye nüfusu da hızla kentleşmektedir ve kentli nüfusun da önemli bir kısmı metropollerini tercih etmektedir. 2009 adrese dayalı nüfus kayıt sistemi (ADNKS) nüfus sayım sonuçlarına göre Adana, Ankara, Antalya, Bursa, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, Mersin, Gaziantep, İstanbul, İzmir, Kayseri, Kocaeli, Konya, Sakarya ve Samsun Büyükşehirlerimizde toplam kent nüfusu 26.942.218 kişidir (<http://tuikapp.tuik.gov.tr>). Bu rakam Türkiye nüfusunun (72.561.312) yaklaşık %38 ine denk gelmektedir (<http://www.tuik.gov.tr>).

Kentlerdeki büyümenin birçok şekli gözlemlenmektedir: birinci form ana belediyenin çevreye doğru büyümesi ve komşu belde ve köyleri etkisi altına almasıdır. İkinci şekil ise çevredeki mevcut köy ve kasabaların hem birbirlerine hem de özellikle ana belediyeye doğru yayılmasıdır. Aslında çoğu kentsel alan örneğinde, bu iki eğilim belirli ölçülerde birlikte gerçekleşmektedir.

Bir diğer kentsel büyüme örneği ise geniş depolar, organize sanayi bölgeleri, ana akslar boyunca yerleşen benzin istasyonları ve satış noktaları, nazım imar planı dışındaki alanlarda inşa edilen tek tek ve site şeklindeki konutlar üzerinde görülmektedir. Bu unsurlar ana belediye ve çevredeki yerleşimler arasındaki boşlukların doldurulması ve/veya yayılmanın yönünün belirginleşmesi anlamında rol oynayabilmektedir (Özgür 2008).

2.2.2 Metropoliten Kent Kavramı ve Yönetimi

İngilizce karşılığı metropol olan kavram, dilimizde Büyükşehir ve anakent terimleriyle ifade edilmektedir. Ancak Türk pozitif hukuku, anakent yerine Büyükşehir terimini kullanmaktadır. Büyükşehir terimi, hukuk literatüründe sıfat tamlaması ve (büyük şehir şeklinde) ayrı sözcük olarak yazmaktadır. Fakat terimle anlatılmak istenen şehrin büyüklüğü değil, yeni bir idari örgütlenme birimi olduğu için, bileşik isim olarak ve bitişik yazılması Türkçe imla kuralları açısından daha doğrudur (Özgür 2008, s. 129). Bu nedenle devam eden çalışmada “Büyükşehir” teriminin birleşik yazılması tercih edilecektir.

Metropoliten kent, büyük bir kent ve onu çevreleyen birçok uydu kentlerden oluşmaktadır. Bir merkezin etrafında toplanmış ve devamlı büyüyen nüfusun geniş bir alanda toplanması metropoliten kentin temel niteliğidir. Metropoliten kent, merkez kentin fiziksel büyümesinin hızla geniş alanlara yayılarak artması ile oluşur.

Metropoliten kavramı ilk kez ABD de kullanılmaya başlanmıştır (Turgut 2004, s.74). Hall ve Sharpe’a göre ABD de yapılan anakent tanımı şöyledir: “Nüfusu 1 milyon ya da daha fazla olan bir çekirdek kent ve bu kentle ekonomik ve sosyal olarak bütünleşmiş, anakentsel yaşam biçimi taşıyan alanlardır (Kalabalık 2005).

ABD Nüfus Bürosu, metropoliten alanın tam tanımı yapılabilmesi için üç önemli ölçütün gerekli olduğunu belirtmektedir: nüfus, iş ve meşgulliyet ilişkisi, merkezi kentle diğer kentlerin ilişkisidir. Nüfus açısından belirli bir yoğunluğa ulaşmış bir merkezi kentle, iş ve ekonomik bağlantıları yoğun olan başka kentlerin entegrasyonu ile metropoliten alanın oluşacağı belirtilmektedir. (Kalabalık 2005, sf. 7)

U. Hicks anakenti “bir merkezin ya da kentsel bir bölgenin etrafında kutuplaşmış ve devamlı gelişme durumundaki toplulukların geniş bir alanda toplanması” olarak tanımlamaktadır (Demiral 2007, s.65). Genelde nüfusu bir milyonu aşan kentler için metropoliten kent veya Büyükşehir tanımlaması yapılmaktadır (Keleş 2008 içinde İnal 2008, s.1).

Metropolitan Kent:

- a) Farklılıkların çeşitlilik içinde anlamlı olduğu mekânlardan oluşur.
- b) Yoğun ilişkiler yumağının yaşandığı bir mekândır.
- c) Kendiliğinden ortaya çıkan, kestirilemeyen ya da sürprizleri barındıran, yeniliklere açık, ama aynı zamanda kendi kurallarını üreten bir mekândır.
- d) Toplumsal paylaşım ve korunma yanında yabancılaşma ve yalıtılma sorunlarını da barındırır. (Tankut ve diğ. 2002)

Metropolitan kentler ve metropolitan kent alanları olgusu 19. yüzyılın sonu, 20. yüzyılın başlarında ortaya çıkmıştır. Metropolitan kentlerin ilk dönemlerde temel özellikleri aşağıdaki gibi belirlenmiştir:

- a) Örgütlenmiş Pazar
- b) Endüstriyel gelişmişlik
- c) Ulaşım
- d) İletişim olanakları
- e) Finans örgütlenmelerinde gelişmişlik (Tekel 2002). Bu ölçütler zamanla şu şekilde değişime uğramıştır:

- a) Nüfus büyüklüğü ve yoğunluğu
- b) Tarım dışı alanlarda çalışan iş gücü oranı
- c) Sektörlerin kapasite ve ciroları
- d) Merkezdeki kentle bütünleşme düzeyi
- e) Merkezdeki çekirdek kentin egemenliği
- f) Karşılıklı bağımlılık, erişebilirlik, ulaşım sistemlerinin gelişmişlik düzeyi ve donatılardaki çeşitlilik (İşbir 1982 ve diğ. İçinde Demiral 2007, s.65).

Metropolitan kentin fizik mekânı üç parçayla incelenmektedir: çekirdek kent veya merkez şehir (country /central city), yöre kent veya çevre yerleşmeler (suburbs), ve saçaklanma alanları veya çeperler (suburban fringe).

Çekirdek kent veya merkez kent (central city / country): Büyük bir nüfusu barındıran diğer kentlerde olmayan ölçülerde değişik hizmetleri bünyesinde barındıran, ülkenin toplumsal ekonomik ve siyasal yaşamında belirleyici rol oynayan, oluşturduğu etkiyle yöre kentlerin (çevre yerleşmeler) üzerinde egemenlik gösteren merkezdir (Tekel 2002 içinde Demiral 2007, s.66).

Merkez kent; merkez iş alanı, imalat sanayi ile ilgili alanlar, konut alanları ve açık alanlardan oluşur. Merkezi iş alanı, kentin beynidir. Kentin, bölgenin hayatını etkileyecek tüm kararların alındığı, toplumun kontrol gücünün toplandığı, beyin gücünün yoğunlaştığı, bir fikir üretme ve değiştirme merkezidir. En önemli fonksiyonlarından birisi yüz yüze kontak olanağı sağlamasıdır. İmalat sanayinin ve emek yoğun üretim yapan sanayinin bir bölümü de merkezi iş alanında yer alır. Merkez iş alanı (MİA) dışsal ekonomi kaynağıdır (Sazak 2002).

Yöre kentler / çevre yerleşmeler ise; genellikle konut alanları niteliğindedir. Alt kent olarak da ifade edilmektedir. Şehir merkezinden uzakta ya da sınırlarına yakın yerlerde bulunan kent bölümü olan çevre yerleşmeler, aynı zamanda imalat sanayinin büyük bölümünün merkez kentten koparak yerleştiği alanlardır. Metropolitan kente bağımlı, onun ekonomik ve sosyal etkisi altındadır (Sazak 2002, s. 6–12).

Saçaklanma alanları: metropolitan yayılma alanlarının sonucudur. Kırı kentten ayıran bir sınırdır. Bu alan çekirdek ve yöre kentlerden nüfus çeken, özellikle gelişmekte olan ülkelerde yığılmanın en çok yaşandığı alanlardır (Tekel 2002 içinde Demiral 2007, s.66).

2.2.2.1 Metropolitan Yönetimin Gerekliliği

Hızlı kentleşme süreci ve metropolitan kentlerin sayısındaki artış, çok çeşitli ekolojik, ekonomik ve toplumsal soruna ve risklere yol açmaktadır. Bu sorunlarla baş edebilmek, riskleri azaltabilmek için, daha iyi, uzun dönemli kentsel gelişim stratejilerine, sürdürülebilir politikalara ve kent yönetiminde yeni anlayışlara gereksinim duyulmaktadır (Zülal 2006).

Kentlerin sayısal olarak büyümesi, fonksiyon alanlarındaki yoğunlaşma, çeşitlilik, ulusal ve uluslar arası ilişkilerde yoğunluk, ağ ilişkilerinin ağırlık kazanması sonucu; bir yandan hızla yoğunlaşması, karmaşıklaşması ve çoğu kez yayılması diğer yandan da sosyo- ekonomik yapıda yaşanan değişim, farklı beklenti ve gereksinmelerin doğması, ileri bilişim olanaklarının getirdiği etkilenme ve toplumsal değişim gibi pek çok faktör söz konusu alanlardaki kentsel hizmetlerin organizasyonunda, örgütlenmesinde, sunumunda ve kontrolünde farklılıklara gitme gereği doğurmuştur (Turgut 2004).

Keleş (1993) metropoliten yönetimin gerekliliğini şu şekilde açıklamaktadır:

- a) Küçük yerleşim yerlerine merkezdeki belediyenin hizmetlerinden gereği gibi faydalanırlar ne de yararlandıkları hizmetlerin karşılığını ödemeye zorlanabilirler. Büyüyen kentlerde aynı hizmetin birbirine çok yakın küçük belediyeler tarafından ayrı ayrı sunulması açık bir kaynak savurganlığına yol açmaktadır.
- b) Ulaşım, kanalizasyon, su vb hizmetler yönetim kademeleri arasında sıkı bir eşgüdüm isterler. Bu ise, yukarıdan tek elden bu hizmetlerin görülmesini yararlı ve gerekli kılar.
- c) Kentler büyüdükçe insanlar arasındaki ilişkiler anonimleşir, resmileşir ve küçük topluluklar düzeyinde yönetime katılma güçleşir.
- d) Anakent alanlarında irili ufaklı belediyeler, devletin sağladığı payları aralarında bölüştürürken, üst ve alt kademelerde bulunan yönetim birimlerinin yüklendikleri işlevlerle orantılı olarak pay almaları gerekir.

Sonuç olarak metropoliten özellik kazanmış kentlerde özel niteliklere sahip yönetim şekli birçok nedenle zorunluluk olmaktadır.

2.2.2.2 Metropoliten kent yönetiminde önem kazanan ilkeler

Metropoliten kent yönetimine ilişkin tek bir modelden söz etmek mümkün değildir. Bununla birlikte, demokratik yönetim sistemlerinin temel ilkelerini oluşturan şeffaflık, hesap verebilirlik, katılım, temsil, anayasaya uygunluk ve temel özgürlüklerin korunması gibi ilkelerin yanı sıra, günümüz metropoliten kent yönetiminde ön plana çıkan diğer ilkeleri şu şekilde sıralamak mümkündür:

1. Demokrasi: Metropoliten sayılan bir coğrafi alanda; kamu hizmetlerinin eşit biçimde sunulması, kaynakların eşit biçimde tahsisi, ölçek ekonomilerinin yakalanması, hizmetlerin etkin yönetimi ve metropoliten toprakların planlanması ile kamu politikalarının oluşturulmasında bütünsellik ihtiyacı merkezi bir yönetimin gerekçeleridir. Vatandaş katılımının sağlanması, halka yakınlık, önemli ölçüde farklı niteliklere sahip olan nüfusun ihtiyaçlarına ve tercihlerine cevap verebilme ve yerel topluluğun çıkarlarını koruma ise, yerel demokrasiyi öne çıkaran, nispeten küçük yerel yönetimlerin temel dayanaklarıdır (Barlow 1993 içinde Ökmen 2008, s.7).

Yerel yönetimler, yönetime katılım, hizmetlerde etkinlik, demokratik uygulamalar, özgürlük gibi demokrasinin pek çok değerinin hayata geçirildiği mekânlar olarak, toplumun demokratikleşmesine önemli katkılar sağladıkları için yerel yönetimler, yerel demokrasiler olarak adlandırılır (Pustu 2005).

Kent yönetiminde etkinliğin sağlanması ve planlamada amaçlara ulaşılabilmesi, kentte yaşayan yurttaşın hakları ve sorumlulukları konusunda bilinçlenmesi ile kolaylaşır. Yüksek düzeyde bir kentlilik bilinciyle yönetimin kabuğunu kaldırmak, özünü oluşturan işleyiş sürecinde amaçlarla araçlar arasında var olması gereken zorunlu bağı kurmak olanağı bulmuş olur (Keleş 2004).

Yerel yönetimlerin etkinliği, kentlerin çekim merkezleri haline gelmesi, kentsel atmosferin demokratikliğiyle yakından ilişkili görülmektedir. Girişimciler yatırım yapacakları yerlerin demokratikliğini oldukça önemli bulmaktadırlar. Yerel yönetimlerde demokrasiyi yansıtamayan yönetimler, ekonomik bakımdan çekim merkezi olamamaktadırlar (Keleş 2004).

2. Şehirleşme: Metropol bölge, sadece vatandaşlarının ekonomik ihtiyaçlarını karşılamak yönünde değil, aynı zamanda, çekiciliklerini ve yaşanabilirliklerini arttıracak daha yüksek yaşam kalitesini sağlama yönünde geliştirilmelidir.

3. Politikaların Tutarlılığı: Yönetişimin amaçları ve kurumsal alt yapısı, ekonomik kalkınma, konut, aşırı nüfus, kentsel yayılım, güvenlik, çevresel kalite ve eski alanların yenilenmesi gibi yerel problemler üzerine odaklanmalıdır.

4. Koordinasyon: Yönetişim, bütünüyle kentsel bölgenin potansiyelini ve ihtiyaçlarını yansıtmalıdır. Metropol alanlardaki her bir yönetim kademesinin rolleri ve sorumlulukları, politika tutarlılığını ve sektörler arası entegrasyonu sağlamak üzere açıkça tanımlanmalıdır.

5. İçsel Kalkınma: Ekonomik kalkınmada, bölge dışındaki yatırımcıları finansal ve mali teşviklerle bölgeye çekmek yerine, bölgenin kaynaklarının en avantajlı kullanımına olanak sağlayacak beşeri sermaye ve altyapıya yönelik yatırımların temel alınması gerekir. Metropol bölge yönetişimi, bölgenin güçlü yanlarına ve fırsatlarına dayalı bir kalkınma yaklaşımını benimseyerek öncelikleri belirlemeye yardımcı olabilir.

6. Etkin Finansal Yönetim: Yönetişim şeffaf, hesap verebilir ve denetlemeye açık olmalıdır.

7. Esneklik: Ekonomi ve sosyal alanlardaki gelişmelere, teknolojik yeniliğe ve mekânsal kalkınmaya uyum sağlayabilmek için kurumlar, değişimlere açık olmalıdırlar. İleri görüşlü, geleceğe yönelik bir yaklaşım, esneklik için olduğu kadar stratejik planlama içinde gerekli ve öncelikli olmaktadır.

8. Katılım: Yönetişim sivil toplumun, sosyal partnerlerin ve metropol bölgedeki kamu yönetiminin tüm düzeylerde katılımına izin vermelidir. Bilgi ve haberleşme teknolojilerindeki gelişmeler, devleti insanlara daha da yakınlaştırarak daha interaktif bir politika ortamını teşvik edebilir ve destekleyebilir.

9. Özgünlük: Politikalar bölgenin özellikleri göz önünde bulundurularak hazırlanmış olmalıdır.

10. Sosyal Uyum: Yönetişim, nüfusun birbiri ile uyum içinde yaşamasını, bölgelerin erişilebilir ve güvenli olmasını, fırsatların geliştirilmesini ve sorunlu kentsel alanların entegrasyonunu sağlamayı, teşvik etmelidir.

11. Yerinde Hizmet: Yönetişim hizmetlerin mümkün olduğunca yaygın bir şekilde, her düzeyde sunulmasını sağlamalıdır.

12. Sürdürülebilirlik: Ekonomik, sosyal ve çevre ile ilgili belirlenen amaçlar arasında bütünlük sağlanmalı ve bu amaçlar aynı zamanda metropol bölgenin kalkınma politikaları ile uyumlu olmalıdır (OECD 2001 içinde Kumral 2007).

2.2.2.3 Metropoliten kent yönetim modelleri

Metropoliten kentlerle birlikte karşılaşılan sorunların çözülmesi, Metropoliten kentler ölçüsünde planlı çalışmalar yapılmasını, bu kentlerin yönetimi için özel yönetim biçimleri oluşturulmasını gerekli kılmaktadır (Keleş 2009).

Kentsel büyümenin ortaya çıkardığı sorunların çözümü açısından sorun, büyüklük-küçüklük sorunu olduğu kadar, aynı zamanda etkin ve eşgüdüm içerisinde çalışan yerel birimlerin kurulabilmesi sorunudur. Yönetimi belirleyen yer, nüfus ve olanaklardır. Büyük ünitelerin verimlilik, küçük ünitelerin de demokratik özelliklerinden yararlanmak için kademeli yönetsel yapı, metropoliten kentlerde tercih edilmektedir (Toprak 1988 içinde Özgür 2008, s.127).

Böyle bir federatif yapıda birçok avantaj sağlanmış olur. Birincisi, kamu hizmetlerinin etkinliği artar. İkincisi, denetimsiz kentleşme ve düzensiz imarın önüne geçilebilir. Optimum bir biçimde yerel yönetim sınırları içinde kamu hizmetleri arasında eşgüdüm sağlanabilir. Bunlarla birlikte demokrasinin yerel özerklik ve katılım gibi ilkeleri de güçlendirilmiş olur (Keleş 1985 içinde Özgür 2008, s. 72).

Keleş (2009) ve Ökmen ve Parlak (2008) metropoliten kent yönetim modellerini geçici ve kısa süreli çözümler (yönetimler arası hizmet anlaşmaları, hizmet birlikleri, özel amaçlı anakent örgütleri) ve uzun süreli çözümler (birleştirmeler, yerel federasyonlar) olarak iki ana gruba ayırmaktadırlar.

Hizmet anlaşmaları yerel yönetimlerin başka yerel yönetim birimlerinden, merkezi yönetim kuruluşlarından ya da özel kuruluşlardan hizmet satın almasını ifade etmektedir (Ökmen ve Parlak 2008). Kolay, etkin ve ucuz bir yol olarak görülmeyle birlikte savurganlık önlenir ve yerel yönetimin etkinliği artar. Yerel yönetimlerin varlıkları ortadan kalkmaz. Ancak, Tüm yerel birimler arasında farklı yaklaşımlar ve çıkar ilişkileri olduğundan yapılan hizmet genele yayılamayabilir. Anlaşmalar sürekli olduğu durumda halk denetim görevini yapamayabilir (Keleş 2009).

Hizmet birlikleri önemli bir model yöntemdir. Yerel yönetimlerin kendi aralarında birlikler kurarak belli hizmetleri daha etkin olarak görmeye çalıştıkları yöntemdir. Gönüllü birleşmeler olduğundan yerel yönetimlerin demokratik ve özerk nitelikleri korunabilir. Yönetimler arası yardımlaşma eğilimleri ve işbirliği alışkanlıkları güçlenir. Bir sakıncası ise birlik kuramının gönüllülük ilkesine dayanması nedeniyle metropoliten kent ölçeğinde köktenci etkinliklerde bulunmak sınırlanabilir.

Yerel yönetim birimlerinin, yapılarının, akçal ve teknik olanaklarının karşılamaya yetmediği kimi hizmetlerin görülmesi, metropoliten kent ölçüsünde bu hizmetler için “özel amaçlı” örgütler kurmayı gerektirebilir. Bürokrasi hızlanır; hizmetler daha etkin ve verimli görülür. Kuruluşlar hizmetlerini belirli bir yerel birime değil, metropoliten kentin tümüne sunarlar. Bu tür birimlerin üzerlerinde toplumsal denetim kurulması güçtür. Teknokratlarca halkın seçimi dışında yönetilirler. Merkezi planlama ve ussal kaynak dağılımı açılarından parçalanmış durumdadırlar (Keleş 2009, s. 287–301).

Uzun süreli metropoliten kent yönetim modelleri arasında yer alan birleştirmeler, bir Büyükşehir çevresinde yer alan küçük belediyeler ve köylerin tüzel kişiliklerine son verilerek bunların büyük şehre katılmasını anlatmaktadır (Ökmen ve Parlak 2008).

Metropoliten kent yönetim modellerinin farklı sınıflandırmaları da yapılmaktadır. (Yıldırım 1987) , (Sazak 2002), (Turgut 2004) ve (Köseçik ve Özgür 2007), metropoliten kent yönetim modellerini şu şekilde sınıflandırmışlardır:

Tek kademeli metropoliten yönetimler (Katma / Kaynaştırma, Şehir / County Birleşmesi, Yerinden Yönetim Esası) , İki kademeli Metropoliten Yönetimler (Metropoliten Birlikler, Şehir – Country Birliği, İki Kademedeki Yönetimdeki Son Gelişmeler), İsteğe Bağlı Metropoliten Kuruluşlar (Sözleşmeli Şehirler, Yerel Yönetimler Birliği, Alt-Bölge Belediye Birlikleri) ve Özel Amaçlı Metropoliten Kuruluşlar.

Coğrafi yönden son derece geniş bir alanda bir tek yönetimin bulunmasından kaynaklanan erişme zorluğu v.b. güçlükler yerinden yönetim (desantralizasyon) çabalarını tek kademeli metropoliten yönetim alanında zorunlu kılmaktadır. Kalabalık (2005) tek kademeli metropoliten yönetim modelinin az nüfuslu metropoliten alanlar için en uygun model olduğunu savunur. Bu alanların coğrafi yönden geniş oldukları dikkate alınırsa tüm alana erişme zorluğu nedeniyle yerinden yönetim ön plana çıkmaktadır.

Tekçi (Üniter) yönetim, metropoliten alanın bütününe yönelik olarak oluşturulur ve sonra yetki ve sorumluluk (desantralizasyon) devri gerçekleştirilir. Bu tip metropoliten yönetim, yerinden yönetim öğelerini de içeren, eskiden beri tekçi bir nitelik taşıyan şehirleri de kapsar. Viyana, Paris, Oslo, Roma bunlara örnektir (Yıldırım 1987).

Küçük ölçekli belediyeler yönetim kapasitesi olarak kendini geliştiremiyor, mali kaynaklarının önemli kısmını cari harcamalarda kullanmak zorunda kalıyor, hizmetlerin gerektirdiği yatırımları gerçekleştiriyor ve nitelikli yetişmiş personel alımı yapamıyor olabilirler. Büyük ölçekli belediyeler ise sınırları çevresinde meydana gelen hızlı kentleşme ile karşı karşıya kalıyor, merkezdeki belediyelerin yetkilerini tek başına kullanması ve hizmetin götürülmesi zorlaşıyor olabilmektedir.

Ayrıca bazı belediyelerin sınırları birbirine o kadar yaklaşmıştır ki cadde ve sokağın birbirinden ayırdığı belediye yapıları ortaya çıkmıştır. Bu durum ulaşım, kanalizasyon çevre temizlik vs hizmetin verimli ve koordinasyon içinde yürütülmesini imkânsızlaştırmıştır. Tüm bu gibi durumlarda birleşme ve katılma çözüm olarak

gündeme gelmektedir Birleşme ve katılma uygulaması 1930 tarihli 1580 sayılı yasa ile desteklenmiştir (Sezer 2007).

Ülkemizde genel bir devlet politikası olmamakla birlikte zaman zaman yerel yönetimlerin birleşmesi/birleştirilmesi gündeme gelmektedir. Yerel yönetimlerin birleşme konusu, daha çok yeni belediye kurma çalışmaları sırasında gündeme gelmektedir. Büyükşehirlerin kurulabilmesi için yasada öngörülen şartları yerine getirebilmek amacıyla birden çok yerleşim biriminin aynı belediye yönetimi altında toplamaları araştırılırken buraların birleştirilmesi yönetimine başvurulmaktadır (Sezer 2007, s.143).

Birleşme uygulaması, yerel yönetimlerin yeniden düzenlenmesinde, yerel birimlerin büyüklüklerine en uygun sınırların çizilmesi amacıyla, ya da kentsel bu toplulukları oluşturan insanların istemlerine bakılmaksızın merkezi yönetim eliyle yasayla birleştirilmesidir. Hizmetlerde etkinlik sağlanması, metropoliten kentin sınırları ussal bir biçimde çizilmesi yararlılıkları olarak bilinirken yerel yönetimlerin özerkliğinin zedelenmesi ise sakıncaları arasında görülmektedir (Keleş 2009). Bu uygulama Belçika, Danimarka, Almanya, Hollanda, Norveç, İsveç ve İngiltere’de yaygın olarak kullanılmıştır (Yıldırım 1987, s. 16–25).

Leemans’a göre katma (annexation) metropoliten yönetim oluşturulması amacıyla birbirine komşu iki veya daha fazla belediyenin veya bir kısmının veya tamamının muhtemelen lağvedilmeleri suretiyle birleştirilmesi (Kalabalık 2005, s.85) veya bitişik bir bölgenin mevcut yerel yönetim birimine katılmasıdır (Blair 1981 içinde Kalabalık 2005, s.158).

Katma yönteminde bir yerel yönetim birimi kendisine komşu küçük birimlerin topraklarının bir kısmını ya da tamamını kendi sınırları içine alır. Bu durumda komşu yerleşim biriminin tüzel kişiliği sona erer (Mabuchi 2006 içinde Ökmen 2008, s.7).

Kaynaşma (merging, combination or fusion) birden fazla yerleşim biriminin bir araya gelerek yeni bir yerel yönetim birimi tesis etmeleridir. Daha çok kırsal kesimdeki

köylerin ya da küçük belediyelerin bir araya gelerek yeni bir belediye kurmaları söz konusudur (Sezer 2007).

Şehir / Country birleşmesi ise normal bir katma / kaynaşmadan kaynaklanan kimlik kaybının önünün alınmasına yönelik bir yöntemdir. Bu sürece daha çok ABD de rastlanır. Şehir / Country birleşmeleri genellikle hizmet sunulmasıyla mali sorunların yerel algılanışından özellikle sunulan hizmetlerle bu hizmetlerin getireceği maliyet yüküne ilişkin karşılıklı denge kaygısından kaynaklanmıştır (Yıldırım 1987, s. 16–25).

Birleşme iradesi olarak Gönüllü Birleşme ve Zorunlu Birleşme (re'sen birleşme) kavramlarıyla karşılaşılmaktadır.

Gönüllü birleşme; halkın oyu ile yapılan birleşmedir. Yerel halkın veya ilgili yerel birimin onayının alınması gerekir. Yerel demokrasinin yerleşmesi ve gelişmesi açısından bu onayın alınmasında yarar vardır. Zorunlu birleşme (re'sen birleşme) de ise merkezi otorite, halkın iradesine başvurmaksızın yasa ile ya da idari kararlarla birleşmeyi gerçekleştirebilir. Re'sen birleşme yerel özerklik ilkesine ters düşmektedir (Sezer 2007, s.143).

Birleşme ve Katılma şartları 5393 sayılı belediye kanununun 8. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre;

1. Katılmak isteyen beldenin meskûn sahasının komşu bir beldenin meskûn sahasına birleşmesi veya bunlar arasındaki uzaklığın 5000 m den fazla olmaması,
2. Halkoylaması yapılması ve olumlu sonucun belediye meclisinde uygun görülmesi,
3. Bir beldenin bazı kısımlarının ayrılarak başka bir beldeye katılması halinde, belde nüfusunun 100.000'den aşağı düşmemesi ve yeni kurulacak beldenin nüfusunun 50.000'den az olmaması,
4. Kamu yararının bulunması gerekmektedir (<http://rega.basbakanlik.gov.tr>).

5393 sayılı belediye kanununun 11. maddesinde ise zorunlu birleşme (re'sen birleşme) şartları belirlenmiştir. Bu maddeye göre; meskûn sahası bağlı olduğu il ve ilçe belediyesi ile nüfusu 50.000 ve üzeri olan bir belediyenin sınırına 5000 m de daha yakın

duruma gelen belediye ve köylerin tüzel kişiliği; imar düzeni veya temel altyapı hizmetlerinin gerekli kılması durumunda, Danıştay'ın görüşü alınarak, içişleri bakanlığının teklifi üzerine müşterek kararname ile kaldırılarak komşu belediyeye katılır (<http://rega.basbakanlik.gov.tr>).

Kanunun ifadesinden anlaşıldığı üzere birleşme için meskûn sahalar yakınlaşmalı, meskûn sahalar arasındaki mesafe 5000 m den daha yakın duruma gelmiş olmalı ve genel imar düzeni veya temel altyapı hizmetlerinin bu katılmayı zorunlu kılması gerekmektedir (Sezer 2007, s.143).

Metropoliten alanlarda iki kademeli yönetim uygulaması, metropoliten sorunlarla ilgili olarak, alanın bütünü için tek bir yönetim oluşturulmasının, özellikle politik koşullar nedeniyle, mümkün olamadığı durumlarda başvurulan bir çözüm yolu olarak görülmektedir. Bu durumda bazı işlevler üst kademe ve alt kademe yönetimler arasında paylaştırılırken, bazı işlevler ise iki kademe tarafından ortaklaşa yerine getirilir (Barlow 1993 içinde Ökmen 2008, s.7).

İki kademeli yönetim uygulamasına örnek olan Metropoliten Birlikler, birbirine komşu iki büyük şehirden oluşmaktadır. Metropoliten yönetimin kurulması, mevcut belediye kuruluşlarının varlığını sona erdirmemiştir. Bu model çok işlevlidir ve bölgenin bütününe yönelik olarak stratejik planlama sorumluluğuna sahiptir. Örnek olarak ABD' deki Minneapolis ve St. Paul ikili şehirleri verilebilir.

Şehir / country birleşmesinde bir şehir ile country (kasaba / küçük şehir) tarzında bir alanın birleşmesi söz konusudur. Bu model çerçevesinde bir şehirle country bir birlik oluşturmaktadır. Örnek olarak Batı Almanya'daki Hannover şehri verilebilir.

Metropoliten birlikler birbirine komşu metropoliten yönetimlerin birleşmesi ile oluşmuştur. Bu birleşmede yerel yönetimlerin varlığı sona ermemiştir. Model çok işlevlidir. Yereldeki yönetimlerin görev ve sorumlulukları korunmuştur. Birlik, üst ölçekli stratejik planlama yapmak ile görevlidir (Kalabalık 2005).

Yerel federasyonlarda ise birleştirme yerine mevcut yerel yönetimler ile eyalet ya da merkezi yönetim arasına bölgesel nitelikli bir metropoliten yönetim kademesinin kurulmasını öngörölür (Eke 1982) .

Üst düzeydeki yönetim basamağı ile alt düzeydeki birimler, türlü yerel görevleri, kendi olanak, güç, teknik gelişme düzeyine uygun olarak aralarında paylaşmakta, kamu gelirleri de bu birimler arasında adaletli bir şekilde bölüştürölmektedir. Üst düzeydeki birimin üstlendiğı görevler, planlama, ulaşım, altyapı, eğitim, sağılık, su, aydınlatma gibi hizmetlerle ilgili olanlar; alt düzeydeki birimin sorumluluk alanları ise kent içi yollar temizlik, gıda maddeleri ve bazı denetleme işleri ve benzerleridir (Keleş 2009).

İsteğe bağılı metropoliten kuruluşlardan sözleşmeli şehirler; bir belediyenin belli bir hizmet konusunda bir başka belediye veya şehir ile sözleşme yapmasıdır. Her hizmet bir bedel karşılığı sağlamaktadır. Bir şehir, ana hizmet düzeyinin üzerindeki bir hizmeti daha yüksek bir bedel karşılığında talep edebilir. Uygulamada, her şehir veya yetkili birim, country çapında sunulan geniş kapsamlı ana hizmetler arasından sözleşme konusu yapacağı hizmeti seçer. Bazı durumlarda, bir “şirket” kurulmakta ve her yönetim dilediğı zaman bu şirketten hizmet satın alabilmektedir (Sezer 2007, s.16–25).

Yerel yönetimler birliklerinin zorunlu bir yerel yönetim kuruluşu oldukları izlenimi edinilmekle birlikte, aslında böyle bir şey söz konusu değildir; bunlar gönüllü yerel yönetim kuruluşları, birlikleridir. Bu tip kuruluşlar yerel yönetimlerin ortak sorunlarını ele alıp çözüm getirmeye çalıştıkları bir forum işlevi görürler (Sezer 2007, s.16–25).

Alt-bölge belediye birlikleri, yerel yönetim işlevinde asgari bir merkezileşme sağlamaya yöneliktir. Bütünü oluşturan belediyeler belli görevleri alt bölgesel kademeye devretmektedir. Nitelik itibariyle bölgesel sayılan görevler konusunda alt-bölge birimine yavaş yavaş genel veya kısmi sorumluluk aktarılmış bulunmaktadır (Sezer 2007, s.16–25).

Özel amaçlı metropoliten kuruluşlar birçok ülkenin metropoliten alanında kullanılırlar ve su, kanalizasyon çöp, parklar, elektrik ve havagazı vb belli bir hizmeti yürütmek amacıyla kurulmaktadır (Sezer 2007, s.16–25). Metropoliten örgütlenme biçimlerinin

amaçları doğrultusunda ortaya çıkan yöntem ve çekinceleri Tablo 2.1.'de özetlenmektedir:

Tablo 2.1: Metropolitene Örgütlenme Biçimlerinin Amaç, Yöntem ve Çekinceleri

Metropolitene Örgütlenme Biçimleri	AMAÇ	YÖNTEM	ÇEKİNCE
Tek Kademeli Metropolitene Yönetimler	Parçalı birimler üzerinde bir düzen oluşturmak, çekirdek kentin gelişme ve yerleşme düzenini kontrol etmek.	Katma / kaynaştırma/ birleştirme	Erişme zorluğu, birimlerin kimlik kaybı.
İki Kademeli Metropolitene Yönetimler	Hizmetlerin karşılanması için yeni bir kurumsallaşma ve örgütlenme sistematığı kurmak.	Genel nitelikli çok amaçlı yönetim mevcut yerel yönetimlerin üstünde yeni bir üst yönetim kademesidir.	Yönetimler (merkez ve iç birimler) arası etkileşim sorunları, uluslar arası ilişkilerden doğan karmaşıklık.
İsteğe Bağlı Metropolitene Kuruluşlar	Yerel yönetimlerin ortak sorunlarını çözmek, teknik hizmet ve danışmanlık hizmetleri sunmak.	Gönüllü kuruluşlar aracılığıyla bir forum işlevi görmek.	
Özel Amaçlı Metropolitene Kuruluşlar	Bazı hizmetleri karşılamak amacıyla kurulurlar.	Siyasi sorumlulukları yoktur.	Yerel katılım göz ardı edilmiştir.

Kaynak: Turgut, S., (2004) . *İstanbul'un Yönetimi bir kent planlama yönetimi denemesi*. İstanbul. Anahtar Kitaplar Yayınevi

3. AVRUPA BİRLİĞİ VE YEREL YÖNETİMLER

3.1. AVRUPA BİRLİĞİ TARİHÇESİ VE KURUMSAL YAPISI

Avrupa kıtasında yüzyıllar süren savaşlar birçok düşünür ve devlet adamını kıtada barışın sağlanması, Avrupalı devletlerin birlik içerisinde hareket etmeleri yönünde düşünceler geliştirmesine neden olmuştur. Kant, sürekli bir barışı sağlayacak düzen arayışı içerisinde Avrupa Birleşik Devletleri düşüncesini ortaya atarken (Tekeli ve İlkin 2005). Victor Hugo ise 1849 yılında “bir gün gelecek bu kıtanın tüm ulusları farklı özelliklerini veya görkemli bireyselliklerini kaybetmeden yüksek bir birlik etrafında bir araya gelecekler ve Avrupa kardeşliğini oluşturacaklardır (Köseçik 2006)” diyerek Avrupa Birliği düşüncesini dile getirmiştir.

1946’da Winston Churchill, Zürih kentinde yaptığı konuşmada Fransa ve Almanya’nın bir “Avrupa Birleşik Devletleri” içinde bir araya gelmelerini önermişti. 1947’de ABD Dışişleri Bakanı Marshall Harvard Üniversitesi’nde yaptığı konuşmada Avrupa ülkelerini aralarında bir yeniden canlandırma programı geliştirmeye çağırıyordu (Tekeli ve İlkin 2005, s.23).

Avrupa’yı siyasal bir bütün haline getirme düşüncesi ilk olarak ikinci dünya savaşından sonra atılmıştır. 1951 yılında Batı Almanya, Fransa, Belçika, Hollanda, İtalya ve Lüksemburg’un yer aldığı altı devlet arasında Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu (AKÇT) kurulmuştur. Bu yapılanma (Şekil 3.1.), 1957 Roma Anlaşmasıyla Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) (Keser 2007) ve 1958 yılında atom enerjisinin barışçı kullanımını geliştirmek için bir ortak pazar niteliğinde olan Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu (EURATOM) (Tekeli ve İlkin 2005, s.25) ile genişletilmiştir.



Şekil 3.1: Avrupa Ekonomik Topluluğu'nu kuran devletler

Avrupa Ekonomik Topluluğunun amaçları, ekonomik faaliyetlerinin uyum içinde gerçekleştirilmesi, sürekli ve dengeli büyümenin sağlanması, üye ülkeler arasındaki ilişkilerin ve yaşam standartlarının yükseltilmesidir (Köseçik 2006).

Avrupa Ekonomik Topluluğunun dört ana organı kurulmuştur. Bunlar temel karar organı olarak görev yapacak Avrupa Konseyi, üye devletlerin büyükelçilerinden oluşan Daimi Temsilciler Komitesi, danışma ve denetim organı olarak çalışacak Avrupa Parlamentosu ve hukukun üstünlüğü ilkesine göre işleyişi sağlamakla görevli Adalet Divanı olmuştur (Tekeli ve İlkin 2005, s.26). 1986 yılında Avrupa Ekonomik Topluluğu üyesi devletler Avrupa Tek Senedi'ni (ATS) imzalamışlardır. Avrupa Tek Senedi, Topluluğun yeni hedeflere ulaşmasında önemli bir belge niteliğindedir. Bu hedefler; sınırların serbest bir pazar için kaldırılarak mal, hizmet ve sermaye gibi üç temel sektörde serbest dolaşımın sağlanması, ekonomik ve sosyal bütünleşmenin gerçekleştirilmesi, işçilerin sağlık ve güvenlik şartlarının iyileştirilmesi, çevrenin korunması, araştırma ve teknolojik gelişmenin hızlandırılması, ekonomik ve parasal birliğin sağlanmasıdır (Karluk 2007, ss.48-49).

Topluluğa zamanla farklı devletler katılmış ve böylece genişleme süreci başlamıştır. 1973 yılında İngiltere, Danimarka ve İrlanda; 1981’de Yunanistan, 1986’te Portekiz ve İspanya, 1995’de ise Avusturya, Finlandiya ve İsveç (Şekil 3.2) topluluğa katılmıştır (Bilici 2007, s.62).



Şekil 3.2: 1995 yılındaki genişleme sonrası Avrupa Ekonomik Topluluğu

7 Şubat 1992 yılında imzalanan Maastricht Antlaşması Avrupa Birliğine giden yolda önemli bir adım ve dönüm noktasıdır. Resmi adı Avrupa Birliği Antlaşması (Treaty on European Union) olan Maastricht Antlaşması ile Avrupa Birliği ekonomik bir topluluk olma özelliği yanında siyasal bir topluluk niteliği kazanmıştır. Avrupa Ekonomik Topluluğu adı Avrupa Birliği (AB) olmuştur. Üye ülkeler, uluslar arası alanda ekonomik birliktelik kurmalarının yanı sıra siyasal birliği de hedeflemişlerdir. Bu antlaşma ile siyasal birliğin yanı sıra ortak bir dış güvenlik politikası da oluşturulmuştur.

Avrupa Birliği, gelecekteki Avrupa'nın yapılanması için gerekli zemini oluşturma, birliği meydana getiren toplumların gelenek, kültür ve geçişini göz ardı etmeden dayanışmayı güçlendirme, Avrupa Topluluğu'nun demokratik karakterini ve hukuk devletinin temel insan hak ve hürriyetlerini pekiştirme gibi tarihi ve siyasi bir önemi

vardır. Bu anlaşma ile üye devletler egemenlik haklarını belirli konularda ve şartlarda topluluğa devretmişlerdir. Maastricht Antlaşması Avrupa birliğinin hukuki temelini oluşturmuştur. (Karluk 2007, s.68).

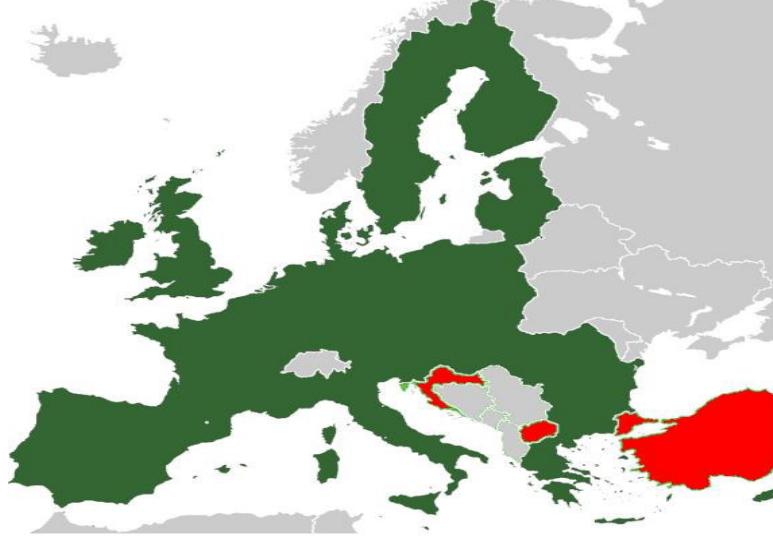
1997’de imzalanan Amsterdam Antlaşması ile AB’nin entegrasyonunu ilgilendiren birçok konuda, hem politik hem de ekonomik kararlar alınmıştır. Birliğe yeni katılan devletler ile Birlik kurumlarının nasıl çalışacağına hükme bağlandığı Nice Antlaşması 2001’de imzalanmıştır. Anlaşmanın amacı genişleme sürecinde ve sonrasında alacağı şekli belirlemektir (Bozkurt ve diğ. 2008, s. 3).

Birlik, 2004 Mayıs ayında en büyük genişlemesini yaşamıştır. 10 yeni ülke (Macaristan, Çek Cumhuriyeti, Slovak Cumhuriyeti, Slovenya, Polonya, Litvanya, Letonya, Estonya, Kıbrıs Rum Yönetimi ve Malta) AB’ye katılmıştır. En son genişleme süreci 2007 yılında yaşanmış (Şekil 3.3), Romanya ve Bulgaristan’ın katılımıyla üye sayısı 27’ye yükselmiştir (Bilici 2007, s. 62).



Şekil 3.3: 2007 yılındaki genişleme sonrası Avrupa Birliği

AB'ye aday statüsünde ise 3 ülke bulunmaktadır. Bunlar da Türkiye, Hırvatistan ve Makedonya'dır. Aday ülkeler Şekil 3.4'de gösterilmiştir.



Şekil 3.4: Avrupa Birliği'ne üye ve aday ülkeler (Türkiye, Hırvatistan ve Makedonya)

Birliğe aday olan ülkeler de üye ülkeler gibi hukukun üstünlüğünü kabul etmek, düzenli bir demokratik yapıya, işler bir pazar ekonomisine, üyelik şartlarını yerine getirebilme kapasitesine sahip olmak zorundadırlar. Bunun yanında, ticaret ve ekonomi, vatandaşlık hakları, özgürlük, güvenlik ve adalet, bölgesel gelişme ve çevrenin korunması gibi konularda AB müktesebatını da uygulamaları gerekmektedir.

Birleşik bir Avrupa devletinin çekirdeğini oluşturabileceği bilinci içinde, ulusal bir devlette görüldüğü gibi yasama, yürütme ve yargı görevlerini yerine getiren kurum ve organlar ile donatmışlardır. AB anayasasında birliğin ana kurumları Avrupa Parlamentosu, Avrupa Konseyi, Bakanlar Konseyi, Avrupa Komisyonu ve Adalet Divanı olarak yer almaktadır (Karluk 2007, s.143). Avrupa Birliği'nin kurumsal yapısı tablo 3.1'de gösterilmiştir.

Tablo 3.1: Avrupa Birliği kurumsal yapısı

Kurumlar	Mali Kuruluşlar	Kurumlar Arası Organlar	Danışma Organları	Ajanslar
Avrupa Parlamentosu	Avrupa Yatırım Bankası	Avrupa Birliği Yayın Bürosu	Avrupa Ekonomik ve Sosyal Komitesi	Ortak Dış ve Güvenlik Politikası
Avrupa Konseyi	Avrupa Yatırım Fonu	Avrupa Birliği'nde Bir İş (EPSO)	Bölgeler Komitesi	Cezai Konularda Polis ve Adli İşbirliği
Avrupa Birliği Konseyi		Avrupa İşletme Okulu		Politika Alanları
Avrupa Komisyonu				EURATOM Kurum ve Kuruluşları
Avrupa Toplulukları Adalet Divanı				Avrupa Teknoloji Yenilikçilik ve Teknoloji Enstitüsü
Avrupa Denetçiler Divanı				
Avrupa Merkez Bankası				
Avrupa Ombudsmanı				
Avrupa Veri Koruma Denetmeni				

Kaynak: http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/index_en.htm. *Avrupa Birliği kurum ve organları.*

Avrupa Birliği'nin temel amaçları, ekonomik ve sosyal bütünleşmeyi sağlamak, üye olmayan devletlere insani yardımda bulunmak, uluslar arası platformda oluşan krizlerde rol almak, ortak dış ve güvenlik politikası belirlemek, oluşturulan Avrupa hukuk sisteminin uygulanmasını sağlamak, Avrupa vatandaşlığı ilkesini uygulamak olarak sayılabilir.

Avrupa Birliği, kendisin oluşturan devletlerin üstünde yer alan uluslar – üstü (supra national) bir birliktir. Dolayısıyla kurum ve organları da uluslar üstü yetkileri vardır ve üye ülkeleri çeşitli derecelerde bağlayan kendisine özgü hukuk kurallarına sahiptir. Entegrasyon sürecinde uygulanan politikalar, üye devletlerin ekonomik, sosyal, siyasal ve kültürel yapılarına etki etmektedir. AB'nin belirlediği bu politikalar kaçınılmaz

olarak ülkelerin yönetim sistemlerine de etki etmekte, özellikle yerel yönetimlerin üye ülkelerin yönetim yapılarında önemli bir konumda olmalarında dolayı bu politikaların uygulanmasında aktif roller ve sorumluluklar üstlendiği görülmektedir (Köseçik 2002, s.2).

3.2. AVRUPA BİRLİĞİ'NDE YEREL YÖNETİMLER

3.2.1. Avrupa Birliği Müktesebatı ve Yerel Yönetimler

Avrupa Birliği Müktesebatı (hukuki mevzuatı) (acquis communautaire), temel Avrupa Birliği anlaşmalarında ve diğer yardımcı hukuk kaynaklarında (tüzük, karar, yönerge vs.) yer alan kural ve kurumlar bütünüdür. Dış ilişkiler, güvenlik ve adalet, serbest dolaşım, gümrük birliği, çevre koruması, eğitim ve araştırma vs. tüm konular AB Müktesebatı içinde yer alan konulardır.

Avrupa Birliği'ne üye olan bir ülke Avrupa Birliği'ni kuran anlaşmaları ve hukuk düzenini aynen benimser ve egemenlik yetkilerinin bir kısmını AB kurumlarına devreder. AB hukuku ile üye devletlerin ulusal hukukun çatıştığı durumlarda uluslararası hukukun üstünlüğü kabul edilir. AB müktesebatı iç hukukun üstündedir (<http://ab.istanbul.gov.tr>).

Yerel yönetimler, Avrupalı toplumların temel yapı taşları ve geleneksel yönetim yapılarıdır. Kent yönetimlerinden başlamak üzere tüm yerel otoriteler, Avrupa siyasi ve toplumsal tarihine yön veren önemli aktörler olmuşlardır. Günümüze kadar ulusal düzeydeki siyasi çatıyı da belirleyici olan bu yerel aktörlerin, nasıl bir role ve işleve sahip olacaklarını büyük ölçüde Birliğin ilke ve yaklaşımları belirlemektedir. AB'nin ulus-üstü (supra-national) bir entegrasyon olması sebebiyle, üye ülkelerin tüm siyasi ve idari yapı ve süreçleri, Birliğin ortak hukukundan ve merkezi otoritesinden doğrudan ve dolaylı biçimde etkilenmektedir (Ökmen ve Canan 2009, s. 14).

AB müktesebatı, yerel yönetimler için birtakım ilkeler ve koşullar ortaya koymaktadır. Bu bağlamda esas müktesebat uyumu devlet düzeyinde olmakla birlikte, bölgesel ve

yerel birimlerin isleyişlerini etkileyen bir dizi yasal düzenleme üye devletleri bağlayıcı niteliktedir. Birlik müktesebatının yaklaşık % 60'lık bir bölümünden yerel yönetimler sorumludur. Yerel ve bölgesel yönetimler, birçok alanda (kamu ihaleleri, sağlık, eğitim, istihdam, çevre, sosyal politika, tüketici hakları, bölgesel gelişme, vb.) AB müktesebatının uygulayıcısı konumundadırlar (Tekeli ve İlkin 2005, s.10). Avrupa Birliği müktesebatının Yerel Yönetimleri ilgilendiren konularının başlıkları şöyle olmaktadır:

1. Çevre Alanında Yer alan Düzenlemeler

AB Çevre Politikası, çevrenin korunması, kollanması ve kalitesinin yükseltilmesi, insan sağlığının korunması, doğal kaynakların akılcı ve dikkatli kullanılması ve hem bölgesel hem küresel çevre problemleri ile ilgili olarak uluslararası düzeyde önlemlerin alınmasını hedeflemektedir. Çevre alanında dört temel konu öncelikli hedefler olarak belirlenmiştir. Bu konular şunlardır:

İklim Değişikliği,
Doğa ve Biyolojik Çeşitlilik,
Çevre ve Sağlık,
Doğal Kaynaklar ve Atıklar.

2. Ulaşım Yönelik Yasal Düzenlemeler

Avrupa Birliği, artan hareketliliği kısıtlamadan, etkin kaynak kullanımı ile çevreye duyarlı, güvenli ve erişilebilir ulaşımı sağlamayı amaçlamaktadır. AB müktesebatında Ulaşım Politikası başlığı altındaki mevzuat, aşağıdaki temel konuları içermektedir:

Ulaşım biçimleri arasındaki dengenin düzenlenmesi,
Trafikte darboğazların ortadan kaldırılması,
Kullanıcı ihtiyaçlarına odaklanma,
Küreselleşme etkilerinin yönetimi.

3. Kamu Satın Alımı ve Tedarik Sistemine Yönelik Yasal Düzenlemeler

AB'de mal, hizmet ve insanların serbest dolaşımını güvenceye almak için kamu satın alımları rekabet ortamına açılmalıdır. 1970'ten bu yana yayınlanmış direktifler bu açılmanın yasal temelini oluşturmaktadır. Bu alanda 15'e yakın direktif yayınlanmıştır ve yerel yönetimler kamu ihaleleri yaparken bu kurallara uymak zorundadırlar. Avrupa Birliği'nin Kamu İhaleleriyle ilgili müktesebatı şu ilkeler üzerine inşa edilmiştir:

Şeffaflık;

- o Açılan ihalelerin kayıt ve şartları önceden belirlenmelidir.
- o İhalenin usulünün türü önceden ilan edilmelidir.
- o İhale belgeleri açık ve erişilebilir olmalıdır.

Nesnellik;

- o Seçme ve ihaleyi verme kriterleri nesnel olmalıdır.
- o Teklif hazırlamak ve ibraz etmek için yeterli süre tanınmalıdır.
- o İhale kurallarının alıcılar tarafından ihlalinin önlenmesi ve ihlalin giderilmesi için ulusal mahkemelerde teklif verenlere açık başvuru yolları bulunmalıdır

Ayrımcılık yapılmaması;

- o Menşe ülke temelinde ayrımcılık yapılmamalıdır.
- o Satıcılar arasında vatandaşlık ve mülkiyet temelinde ayrımcılık yapılmamalıdır.

Söz konusu ilkelerin en önemli hedefleri, yolsuzlukların önüne geçilmesi, açık ve şeffaf bir ihale politikası uygulanması, kamu idarelerine karşı halkın güveninin tesis edilmesi ve kamu kaynaklarının daha verimli ve etkili bir biçimde kullanılmasıdır. Bu sebeplerden ötürü, bu başlık yerel yönetimler açısından büyük önem taşımaktadır.

4. Enerji Yönetimine Yönelik Yasal Düzenlemeler

Avrupa Birliği'nin enerji müktesebatı, elektrik ve doğal gaz pazarının oluşumu, yenilenebilir enerji kaynaklarının kullanımı, enerjinin verimli kullanımı, nükleer enerji ve güvenliği ve devlet yardımları gibi politikaları içermektedir. AB'nin enerji politikası;

piyasaların bütünleşmesi, sürdürülebilir kalkınma, tüketicinin korunması, ekonomik ve sosyal uyum gibi ilkelere dayanmaktadır.

AB Enerji Politikasının Hedefleri:

Toplam enerji tüketiminde kömürün payını korumak,
Doğal gazın payını artırmak,
Nükleer enerji santralleri için azami güvenlik şartları tesis etmek,
Yenilenebilir enerji kaynaklarının payını artırmak.

5. Sosyal Politika ve İstihdam

Sosyal Politika ve İstihdam başlığı altındaki müktesebat, aktif, katılımcı ve sağlıklı bir topluma ulaşmak amacıyla yaşam kalitesinin iyileştirilmesini hedeflemektedir. İş hukuku, eşitlik, iş yerinde sağlık ve güvenlik ile ayrımcılık gözetmemek gibi alanlardaki standartları kapsamaktadır. Avrupa Birliği'nin sosyal politikası, çalışanların yaşam ve çalışma koşullarının iyileştirilmesini, işçi ve işveren kesimleri arasında bir diyalog ortamı oluşturulmasını ve üye ülkelerin sosyal politikaları arasında uyum sağlanmasını amaçlamaktadır.

Avrupa Birliği'nin istihdam politikası ile ilgili hedef ve yükümlülükler şunlardır:

İşsizlikle mücadele,
Yeni istihdam yaratma ve girişimcilik,
İşgücünün serbest dolaşımının desteklenmesi,
İnsan kaynağının geliştirilmesi ve hayat boyu eğitim,
İşgücünün artırılması ve aktif yaşlanma,
Kadın-erkek eşitliği,
İş yaşamında dezavantajlı kişilere karşı ayrımcılıkla mücadele,
Ücretlerde teşvik sistemiyle iş ortamının cazibesinin artırılması,
Kayıtsız İşgücünün kayıt altına alınması,
İstihdamda bölgesel farklılıkların azaltılması.

6. Rekabet

AB'nin rekabet politikası, rekabeti bozduğu kabul edilen eylemleri engelleyerek piyasa güçlerinin hâkim olduğu bir ekonomik ortam yaratmayı ve bunu sürdürmeyi hedefler.

7. Tüketicinin ve Tüketici Sağlığının Korunması

Tüketicinin ve tüketicinin sağlığının korunması alanındaki Topluluk müktesebatı yanıltıcı-karşılaştırmalı reklâmlar, ürün sorumluluğu, kapıdan satışlar, tüketici kredileri, tehlikeli taklitler, paket turlar, tüketici sözleşmelerinde haksız hükümler, ürün fiyatları, garanti belgesi ve kullanım kılavuzları, tamir ve satış sonrası hizmetler, tüketicilerin eğitilmesi gibi konuları içermektedir.

Topluluk mevzuatının esasını oluşturacak 5 temel hak oluşturulmuştur. Bu haklar şunlardır: Tüketicinin sağlık ve güvenliğinin korunması; Tüketicinin ekonomik çıkarlarının korunması; Tüketicinin aldığı kusurlu ürünün düzeltilmesi; Tüketicinin bilgilendirilmesi ve eğitimi; Tüketicinin temsil edilmesi

Roma Antlaşması'nın 3. ve 152. maddelerine göre kamu sağlığı politikalarının genel amacı aşağıdaki gibidir:

- a) Yüksek kaliteli bir sağlık hizmeti sunulmasına katkıda bulunma,
- b) Kamu sağlığını iyileştirme,
- c) İnsan hastalıklarını engellemeyi teşvik etme,
- d) İnsan sağlığını tehdit eden sebepleri ortadan kaldırma
- e) Sağlık politikasının genel amaçları aşağıdaki gibidir:
- f) Toplumun sağlık kalitesini yükseltmek;
- g) Herkesin sağlık hizmetlerine ulaşılabilirliğini sağlamak;
- h) Hakkaniyetli finansmanı sağlamak;
- i) Verimliliği sağlamak;
- j) Yüksek kaliteli ve uygun sağlık hizmetlerini sağlamak;
- k) Sağlık harcamalarını kontrol etmek

8. Eğitim ve Kültür

Avrupa Birliği'nde eğitim alanında ortak bir politika söz konusu değildir; ancak ülkeler isterlerse, bu konuda görüş alışverişinde bulunabilmektedirler. AB'de eğitim alanında ilk çalışmalar 1976 yılında eğitim bakanlarının bir araya gelerek üye ülkelerdeki uygulamaları karşılaştırmalarıyla başlamıştır. 1986 yılında Erasmus programının uygulanmasıyla bilgi alışverişinden öğrenci değişimine geçiş yaşandı. 1992'de Tek Pazar'ın kurulmasıyla ve Maastricht anlaşmasıyla eğitim bir AB politikası haline geldi. AB Eğitim Politikasının amaçları aşağıdaki gibidir:

AB Eğitim Hedefleri şunlardır:

- a) Üye ülkelerin dillerinin ve kültürlerin öğretilmesi ve yaygınlaştırılması;
- b) Diplomaların ve eğitim sürelerinin karşılıklı olarak tanımlanması;
- c) Avrupa vatandaşlığı kavramının yerleştirilmesi;
- d) Eğitim alanında yeniliği ve kaliteyi arttırmayı hedefleyen, ülkeler üstü işbirliği ve ortaklıklara dayanan projelerin geliştirilmesi;
- e) Açık öğretim ve uzaktan öğretimin geliştirilmesi;
- f) Eğitimde bilgi ve iletişim teknolojilerinin kullanımının teşvik edilmesi;
- g) Karşılıklı bilgi, tecrübe ve iyi uygulama örneklerinin aktarımını kolaylaştıran ülkeler üstü işbirliği ve iletişim ağlarının kurulması;
- h) Eğitim sistemleri ve politikalarının karşılaştırmalı olarak incelenmesi ve gözlenmesi;
- i) Karşılıklı bilgi değişimi ile yeniliklerin ve iyi uygulama örneklerinin yayımına yönelik faaliyetlerin gerçekleştirilmesi.

AB Kentleri'nde Kültür Yaklaşımları

AB kentlerinde kültürel faaliyetlerin yönetimi, yerel alışkanlıklar ve ihtiyaçlar çerçevesinde gerçekleştirilmektedir. Bu sebeple, yerel yönetimlere AB'nin eğitim ve kültür politikası bağlamında önemli bir rol düşmektedir.

AB kentlerindeki kültür politikalarının genel hatları ise şunlardır:

- a) Kentin kültürel gelişiminin özellikle de, kültür mirasının desteklenmesi ve tanıtılması,
- b) Eğitime yönelik konular başta olmak üzere, kent için var olan kültür değerlerinin yaratılması, kullanımı ve geliştirilmesi
- c) Kültürel yaklaşımların kentsel gelişime entegrasyonu ve kullanılması,
- d) Kentin önemli kültür varlıklarının desteklenmesi ve yönetimi (kurumlar, büyük eserler, sanatçılar v.s.),
- e) Belirli gruplara yoğun ilgi gösterilmesi (özellikle gençler),
- f) Festival ve kültürel etkinliklerin tanıtılması ve düzenlenmesi,
- g) Sosyal konulara (dayanışma, entegrasyon v.s.) önem verilmesi,
- h) Uluslar arası işbirlikleri sağlanması.

9. Bilgi Toplumu ve Medya

AB Komisyonu tarafından benimsenen tanıma göre, “Bilgi Toplumu”, ekonomik ve sosyal yaşamda bilginin kilit unsur olduğu bir toplumu ifade etmektedir. Bilgi Toplumu ve Medya politikalarının amacı, doğru bilgiyi doğru kişilerin kullanımına zamanında eksiksiz olarak sunmaktır. Bilgi Toplumu ve Medya politikalarının hedefleri aşağıdaki gibidir:

AB’de benimsenmesi, geliştirilmesi ve yerleştirilmesi için ciddi çabaların gösterildiği “yaşam boyu öğrenim” anlayışının oluşturulması; AB’nin bilgi temelli bir ekonomi ve toplum olma sürecinde geliştirilen politikalarda hedeflediği, “herkesin katılımı”, “açıklık”, “bütünleşme”, “paylaşım”, “işbirliği”, “uyum”, “öğrenen toplum”un oluşturulmasının sağlanması.

10. Yabancıların Gayrimenkul Edinmelerine Yönelik Yasal Düzenlemeler

Gayrimenkul edinme, satma ya da devretme AB’nin temel özgürlükleri ve AB yasasında yer alan ayrımcılığa karşı genel yasaklamaları kapsamında ele alınmaktadır.

11. Yerel Seçimlere Yönelik Yasal Düzenlemeler

Birlik vatandaşları yerel yönetim seçimlerinde aday olma ve oy kullanma hakkına sahiptir. Bu düzenlemenin amacı, ülkelerdeki yasal hükümleri uyum içine almak değil, yerel ya da ulusal düzeyde oluşmuş engelleri ortadan kaldırmaktır.

12. Güvenlik Hizmeti ve Yasal İşbirliğine Yönelik Yasal Düzenlemeler

AB içinde yerel düzeyde yer alan ve özellikle örgütlü suç, para aklama, terörizm gibi eylemlere karşı mücadele edecek mevcut yapıların etkili hale getirilmesi çalışmaları içinde yerel yönetimlere de önemli görevler düşmektedir (www.ibb.gov.tr) ve (Tekeli ve İlkin 2005, ss.10–14).

3.2.2 Avrupa Birliği'nde Yerel Yönetimlerin Önemi

Demokratikleşme ideallerinin yükselen değer haline gelmesi ve yerel yönetimlerin ön plana çıkması yerel yönetimlerin öneminin artmasına neden olmuştur. Küreselleşme olgusu, teknolojiye yaşanan gelişmeler beraberinde yeni sonuçları getirmiştir. Küreselleşen sorunlar ve uluslar arası ilişkiler sistemi ile beraber devletler hem küreselleşme sürecini hem de yerelleşmeyi bir arada geçirmektedir. Bu gelişmeler Avrupa Birliği'ne de yansımış, birlik içinde bazı konular entegrasyonla merkezi bir nitelik kazanırken, yerindenlik ilkesiyle de yerel yönetimler ön plana çıkmıştır (Uzun ve Kurt 2002, ss. 74–75).

Tüm dünyada metropoliten kentler sanayi merkezleri olmaktan çıkıp, bilgi ve hizmet merkezleri haline gelmektedir. Küresel bir ekonomik düzen içinde bazı kentler, uluslararası bilgi merkezleri, dünya kentleri olarak işlev görme şansını yakalama durumundadırlar. Dış dinamiklerin yanında, kentlerin sunabildikleri kendi olanakları, kentsel altyapı, kurumlar, kentsel hizmetler, yetişmiş insan gücü ve kentsel çevre kalitesi gibi unsurlar yerel düzeyde kentlerin, yerel halkın ve ulusal düzeyde de ülkelerin gelişiminde ve rekabet yetisi kazanmalarında belirleyici rol oynayacaklardır. Diğer yandan yönetim anlayışındaki çağdaş gelişmeler, merkezi ve yerel yönetimlerin tümünü kapsayan birçok değişim ve dönüşümün ürünüdür. Ekonomik ve siyasal

dönüşüm süreçleri birbirleriyle paralel yürümektedir. Bu bütünlükte yerel yönetimler giderek artan bir önem kazanmakta ve bu birimler tarafından götürülen hizmetlerin de toplumsal dönüşümü yakalayacak bir hız ve etkinlikte olması gereksinimi kendini daha yoğun duyurmaktadır. (Fırat 2005, ss. 28–37).

Avrupa Birliği üye ülkelerinde nüfusun %70'i kentlerde yaşamaktadır. Bu oranın %60'lık bir kısmı orta ölçekli kentlerdeki. Kentler, Avrupa Birliği için ekonomik büyümenin motoru olarak algılanmaktadır. Kentler, ekonomik katma değer barındığı, bilgi ve yeniliklerin üretildiği, ileri teknoloji şirketlerinin rekabeti ile çok uluslu faaliyetlerin gerçekleştiği, başta hizmet sektörünün ve istihdamın önemli kaynaklarının yer aldığı alanlardır ve Avrupa Birliği bölgeleri için hayati öneme sahiptir. Bölgelerin rekabet gücünü arttıran, bölgeleri güçlü kılan faktörlerdir. Güçlü kentler güçlü bölgeleri meydana getirirler. Bu nedenle AB bölgeleri içerisinde kentlerin yönetimlerinin Bölgeler Komitesinin aldığı uyum politikası bağlamında alınan kararlara uyması son derece önemlidir (Piskorz ve Goulet 2009, s. 7).

Avrupa'da yerel yönetimler incelendiğinde ilk göze çarpan en önemli nokta tekdüze bir yönetim sisteminin olmayışıdır. AB üyesi her devlet, kendi ulusal politik sistemi, tarihi, jeopolitik konumu, demografisi ve kültürü yönüyle diğerlerinden farklıdır. Üye devletler yerel yönetimde farklı sistemlere sahip olsalar da demokrasinin yüzyıllardır gelişmesi sonucunda temsili demokrasi, yerel yöneticilerin seçimle gelmesi, hukuk devleti olma, halkın yerel ihtiyaçlarının en iyi yerel yönetimlerce karşılanabileceği inancı gibi ortak prensipler geliştirmişlerdir (Keser 2004).

Avrupa Birliği, ülkelerin kamu yönetimlerinin yapısına ve dolayısıyla yerel yönetimlerin statüsüne ve işleyişine ilişkin belirli bir biçim önermemektedir. Bununla birlikte Birliğin standartlarını uygulayabilen, verimlilik ve üretkenlik esasına göre işleyen bir yönetim sisteminin olması esastır. AB üye ülkelerin iç yönetim sistemi hakkında karar vermemekte ve üye ülkelerin yerel ve bölgesel yönetimlerinin statüsünü belirlememektedir. (Kösecik 2007).

Avrupa Birliği'nin yapısı Birlik, ulusal devletler ve bölgeler olmak üzere üç basamaklı kabul edilmektedir. Yerel yönetimler bu üçlü yapıda, diğerleri gibi bir yönetim basamağı olarak değil, adeta bölge düzeyinin bir parçası biçiminde değerlendirilmektedir. Böyle olmakla birlikte Avrupa'nın bütünleşmesi için yerel yönetimlerden önemli beklentiler vardır (Mengi 2004). Politik ve ideolojik gerekçelerle; yerinden yönetimin Avrupa'da demokrasinin kökleşmesi için şart olduğu düşünölmektedir. Avrupa Birliği'nin bütünleşmesinde yerel ve bölgesel yönetimlerin küçömsenemez rolü vardır. Çünkü yerel yönetimler seçilmişler arasında halka en yakın olanlarıdır.

Avrupa Birliği'nin en önemli sorunlarından birisi halka uzaklıktır. Yakınlığı sağlamanın yolu ise, halka en yakın birimler olan yerel ve bölgesel yönetimlerin Birlik içinde, kararların alınması sürecinde daha etkili duruma getirilmeleridir. Böylece yönetimin etkinliği arttırılmış ve kültürel çeşitlilik özendirilmiş olacaktır. (Mengi 2004). Bu nedenle Avrupa Birliği vatandaşlarına daha iyi hizmet verebilmek için halka en yakın yönetim birimi olan yerel yönetimlerin gelişmesine büyük önem verilmektedir (<http://min.avrupa.info.tr>).

Hukuksal ve yönetsel yetkilerin bölgeler temelinde devredilmesi demokrasinin temel bir bileşeni olarak görölmektedir. Diğer bir ifade ile kamu işlerinin yürütölmesi amacıyla yükümlölüklerin dağıtılması, bir merkezi devletin işleyişinden daha üstün görölmektedir. Yerel ve bölgesel yönetimlerin güçlü olduğu durumlarda;

- a) Kamu işlerinin daha etkili ve daha az masraflı şekilde yürütölmesi sağlanır.
- b) Bu sayede karar alma süreci bireylere ve topluluklara daha fazla yakınlaşır.
- c) Bölgesel altbölümlerin kültürel, toplumsal ve ekonomik nitelikleri dikkate alınmış olur.
- d) Yurttaşlar kamusal sorumlulukların yerine getirilmesi açısından motive edilir.
- e) Siyasal partilerin ve diğer toplumsal grupların kamusal işlere doğrudan katılımı kolaylaşır.
- f) Hükümet harcamaları nüfus ile doğrudan orantılı hale gelmiş olur.

g) Hükümet fonlarının, hayat şartlarının uyumlulaştırılması temelinde kurulmuş bir mali eşitlik sağlama sistemi çerçevesinde, küçük bölgesel birimlere dağıtılması sağlanmış olur (Locatelli 2004).

Yerel ve bölgesel yönetimler, birçok alanda (kamu ihaleleri, sağlık, eğitim, istihdam, çevre, sosyal politika, tüketici hakları, bölgesel gelişme, vb.) AB müktesebatının uygulanmasından sorumludur. Bu nedenle, Birliğe üye olacak olan tüm aday ülkelerin yerel ve bölgesel yönetimlerinin, Birliğin kendisine yükleyeceği sorumlulukları üstlenebilmesi gerekmekte ve entegrasyonun başarılı olabilmesi için hazırlık düzeyleri önem taşımaktadır (<http://www.yerelsiyaset.com>).

AB ülkelerinde yönetsel yetki ve sorumlulukların bölgeler, yerel yönetimler ve merkezi yönetim arasında genel olarak şu şekilde paylaştırıldığı görülmektedir: bölgesel planlama, taşımacılık, kamu hizmetleri, tarım, ekonomi, iskân, çevre, kültür, eğitim, vb. olgular bölgesel ve yerel yönetimlerin ilgilendiği alanlardır. Merkezi devlet ise savunma, dış ilişkiler, maliye, makro ekonomi, finans ve gümrük konusunda yetkilidir. Adalet ve temel cezai meseleler de bölgelere bırakılırken İtalya, İspanya ve Belçika'da bunlarla merkezi devlet ilgilenir (Locatelli 2004).

Yerel yönetimler bağlı oldukları devletin iç hukuku izin verdiği ölçüde, kendilerini doğrudan ilgilendiren konularda Birlik organları ile bağlantı kurabilirler. Böylelikle yerel çıkarlarını Brüksel'de daha iyi temsil edebilirler. Bu bağlantılar, yerel yönetim temsilcilerinin ve yöneticilerinin Brüksel'e yapacakları ziyaretler ve yetkililerle görüşmeler biçiminde olabileceği gibi, Brüksel'de kuracakları Bilgi ve Bağlantı Büroları aracılığı ile de olabilir (Mengi 2004). Bu bürolar yerel yönetimlerin AB politikaları üzerinde etkili olabilmesinin bir yolu olarak gözükmektedir (Hamamcı 2003).

AB programlarının büyük çoğunluğu mekansal olarak ulusal devlet düzeyinin altında – yerel yönetimlere yakın- konumlandırılmıştır. Doğrudan bölgesel ve yerel yönetim düzeyindeki ilişkilerle çalışmak, siyasal işleyişlerini geliştirmektedir. Brüksel bürokrasisinin küçüklüğü politikalarını izleme ve denetleme sürecini de

güçleştirmektedir. Bu gerekçelerle bölgesel veya yerel birimlerle çalışmak, Brüksel merkezli Avrupa Birliği'nin daha doğrudan bilgi edinimi ve düzenleyici politikaları belirlemek konusunda daha etkin bir uygulama olanağı sunmaktadır.

Hizmet standartları sistemi benimsenerek, kamuda “yasallık” ilkesine yeni bir ortak getirilmekte ve “küresel standartlar” ulusal yasallık sisteminin yönlendiricisi kılınmaktadır. Kamu hizmetlerinde süre ve kalite standartları sistemiyle, kamu alanı küresel-ticari standartlar sisteminin yönetimine ve denetimine açık ve bağlı hale getirilmektedir. “Standartlar”, kamu yönetimi için “mevzuat, kalkınma planı, yıllık programlar” ile birlikte uyulması gereken bir kurallar sistemi olarak tanımlanmaktadır.

Yerel yönetimlerin Avrupa bürolarının üç temel işlevi vardır: Bir yandan Birliğin kararlarından yerel yönetimleri haberdar edecekler, öte yandan türlü yollarla yerel yönetimlerin kendilerini ilgilendiren konularda kararlara etkide bulunmalarını sağlayacaklar ve nihayet Birliğin teşvik araçlarından yararlanmalarına katkıda bulunacaklardır. Ayrıca yerel yönetim temsilcilerinin birbirleriyle ve bölge temsilcileriyle bağlantı kurmalarına da yine bu bürolar aracılık etmektedirler. Yerel yönetimleri tanıtan konferanslar ve seminerler hazırlamak görevleri de vardır.

Yerel yönetimler etkileme faaliyetlerini Avrupa büroları aracılığı ile yapabilecekleri gibi, kurdukları birlikler aracılığı ile de yapabilirler. Yerel yönetim birlikleri de bürolar gibi üyelerini bilgilendirme, danışma hizmeti verme, üyeleri arasında bilgi ve deneyim alışverişi sağlama hizmetleri vermekte; üyelerinin ulusal düzeyde ve Birlik düzeyinde siyasal ve yönetsel karar alma süreçlerine etkide bulunmalarını sağlamaya çalışmaktadırlar. Bunu, siyasetin ve ekonominin temsilcileriyle bağlantı kurarak yapabilecekleri gibi, yerel yönetimler yararına kamuoyu oluşturarak da gerçekleştirebilirler (Mengi 2004).

Avrupa Birliği, geleceğin birleşik Avrupa'sını gerçekleştirebilmek amacıyla yerel ve bölgesel yönetimlerin gücünden yararlanmaya çalışmaktadır. Birlik kurumlarıyla üye ülkelerin yerel ve bölgesel yönetimleri arasındaki ilişkiler açısından belirleyici olan unsurların başında 1992 Maastricht Antlaşması, 1994 ve 1996 yıllarında Avrupa

Parlamento'sunca Brüksel'de toplanan konferanslar, 2004 tarihli Avrupa Birliği Anayasası ve 2007 tarihli Lizbon Antlaşması gösterilebilir (Kerman 2009 ss. 273–286).

Yerindenlik İlkesi

Yerindenlik (subsidiarity) kavramı siyaset sözlüğünde 20. yüz yılda yer bulmasına karşın, fikir bazında Avrupa'daki siyasal düşünce hareketleri kadar eski bir entelektüel geçmişe sahiptir (<http://www.asil.org/ajil/carozza.pdf>). Yerindenlik ilkesi bireyi öne çıkaran prensip üzerine kurulmuştur. Bu ilke, Koçdemir'e göre "bir hizmetin prensip itibarıyla vatandaşa en yakın idari birim tarafından yerine getirilmesini, sadece ve sadece bu birim tarafından ya hiç ya da yeterince etkin bir biçimde yerine getirilmeyen hizmetlerin bir üst idari birim tarafından üstlenilmesini gerektirmektedir (Apan 2006)."

Yerindenlik ilkesi yerel yönetimlerin yetkileriyle sınırlı olmayıp kamu hizmetlerinin görülmesinde değişik yönetim düzeylerindeki iş bölümünü belirlemek ve hizmet konusunda eylemin gerçekleştirileceği düzeyin yetkilendirilmesi açısından da işlev görmektedir. Gerçekte, bu ilkeyle birlikte saydamlık, açıklık ve özellikle de demokrasi ilkeleri ön plana çıkarılmaktadır (Tekeli ve İlkin 2005, s.91). Tüm bunlar ışığında yerindenliğin yukarıdan aşağıya doğru inen bir yetki devri süreci değil; yetkileri önce en alt kademeye bırakma, bu kademenin taşıyamadığını bir üste çekme biçiminde bir yapılanma süreci olduğu söylenebilir.

AB yerel yönetimlerinin bugünkü yapısı büyük ölçüde yerindenlik ilkesince belirlenmektedir. Maastricht Antlaşması'nda "kararların yurttaşa olabildiğince yakın alınması" olarak tanımlanan yerindenlik ilkesi Amsterdam Antlaşması'nda "kararların yurttaşa olabildiğince açık ve yakın olarak alınması" şeklinde yeniden tanımlanmıştır. Bu şekliyle bu ilke Avrupa Birliği'nde ulusal, bölgesel ve yerel kimlikler ile farklılıklara olanak verilmesinin demokratik bir güvencesi haline gelmiştir (Tekeli ve İlkin 2005, s. 90). AB açısından yerindenlik kavramının anlamı, kamusal hizmet sunma yetkilerinin AB üyesi olan bir ülkenin merkezi yönetiminden yerel ve bölgesel yönetimlere devredilmesi; merkezi yönetimlerce de yapılamayacak olanların ise AB'de

Brüksel'e devridir. Avrupa Birliği bütünleşme sürecinde yerelden AB merkezine yayılan bir yapılanma mümkün kılınmaktadır (Toksöz ve diğ. 2009, s.28).

Topluluk yasama faaliyetleri yerindenlik ilkesi çerçevesinde gelişmektedir. Bu gelişim Topluluk faaliyetlerinin ve Birliğin temel prensiplerinin merkezinde yer almaktadır. Maastricht Antlaşması, yerindenlik ilkesini uygulanabilir genel bir prensip olarak ele almıştır (http://subsidiarity.cor.europa.eu/not_subsi/maastricht/tabid/220/Default.aspx).

Yerindenlik İlkesi üç önemli nedenden dolayı AB'nin gündemine yerleşmiştir:

- a) Birliğin Ortak Pazar programını uygulamaya başlaması ile birlikte tüm politika alanlarına yayılan bir politika düzenleme gereksinimi ortaya çıkmıştır. Brüksel'deki merkez bürokrasisinin tüm düzenlemeleri yapması imkânsızdır.
- b) Yerindenlik İlkesi bir anlamda küresel eğilimlere karşı bir tepki olarak kabul görülmektedir.
- c) Ortak Pazar programı nedeniyle Birlik birinci karar düzeyi olmuştur. O halde, diğere yönetim düzeyleri ile yeni bir işbirliği ve görev paylaşımının yapılması ve bunun bazı kurallara bağlanması gerekmektedir (Mengi 1998 içinde Apan 2006).

Yerel yönetimlerin güçlendirilmesiyle yerel hizmetlerin yönetimine vatandaşların katılımı sağlanabilecektir. Yerel ve bölgesel yönetimlerin güçlendirilmesi ve özerkliklerinin arttırılarak güvence altına alınmasının, yerinden yönetim ve demokrasi ilkelerine dayanan bir Avrupa'nın kurulmasının temel koşulu olduğu belirtilmektedir. Bu noktada vurgu yapılan özerklik, kamu hizmetlerinin önemli bir kısmının vatandaşların yararına olacak biçimde, yerel yönetimlerin sorumluluğu altında yerine getirilmesini ifade etmektedir (Apan 2006).

Yerindenlik İlkesi, ilk defa Maastricht Antlaşması ile özellikle vurgulanmış olduğu kabul edilmekle birlikte, daha önce imzalanan Avrupa Kömür ve Çelik Antlaşmasında da yer almıştır. Bu kurucu Antlaşmada ve daha sonra yürürlüğe giren Avrupa Atom Topluluğu ve Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) Antlaşmalarında da yetkilerin ulus üstü örgüt ile üye devletlerarasında paylaşılması söz konusu olmuştur (Mengi 1998

içinde Apan 2006). Böylece, kamu hizmetlerinin daha etkin ve halka yakın, dolayısıyla demokratik olarak yerel düzeyde yerine getirilmesi sağlanmıştır.

Maastricht Antlaşması'na yerindenlik ilkesinin konulmasının amacı, üye devletlerin egemenlik alanlarını korumak ve Avrupa Birliği'nin eylem alanının üye devletler ve devlet altı yönetsel birimler aleyhine ölçüsüzce genişlemesini önlemektir. Bu durum, tam bütünleşmenin yol açabileceği sakıncaları yerindenlik ilkesiyle dengelemeye yöneliktir (Kerman 2009). Maastricht Antlaşması Avrupa Birliği'ni, "kararların mümkün olduğunca vatandaşa yakın alındığı" bir birlik olarak tanımlamaktadır (proximity ilkesi). Bu açıdan, AB vatandaşlarına yakın olmalarından dolayı yerel ve bölgesel yönetimler, AB kurumları ve Avrupa vatandaşları arasında daha yakın bağlar kurulmasında ve bütünleşme sürecindeki politikaların başarılı olmasında anahtar kurumlar ve temel bağlar olarak görmektedir (Kösecik 2006).

Yerindenlik ilkesi, Maastricht Antlaşması'nın 3/b maddesinde "Kendi hizmet yetkisi altında bulunmayan alanlarda, hizmette halka yakınlık ilkesi uyarınca AB, ancak bir hizmetin hedefleri üye devletler tarafından yeterli biçimde gerçekleştirilemeyecek olursa ve tasarlanan hizmetin boyutları ve sonuçları itibarıyla AB düzeyinde daha iyi gerçekleştirilebilecekse müdahalede bulunur. AB'nin sunacağı hizmet düzeyi, bu anlaşmanın hedeflerine ulaşmak için gerekli olan düzeyi aşamaz" şeklinde ifade edilerek tanımlanmaktadır (<http://eur-lex.europa.eu>).

Maastricht Antlaşması'nda yerindenlik ilkesine yapılan vurgu, AB'ye yönelik belli kaygılardan kaynaklanmaktadır. Bu kaygılar; "üye devletleri aşırı müdahaleci bir AB'den koruma kaygısı, AB'deki demokrasi açığı ve bürokratik yönetim anlayışı, Yerel ve Bölgesel Yönetimlerin yetki ve eylem alanlarını koruma kaygısı" olarak özetlenebilir. Ayrıca yerindenlik ilkesinin, "Avrupa bütünleşmesi sürecinde üye devletlerin, devlet-altı yönetsel ve siyasal birimlerin ve yurttaşların yukarıda sıralanan çekincelerine karşı bir uzlaşma ve meşruiyet temeli olarak gündeme geldiği" belirtilmektedir (Fırat 2005).

2004 yılında Roma’da imzalanan Anayasal Antlaşma’da yer alan düzenlemeler, bir yandan yerel ve bölgesel yönetimlerin Avrupa Birliği içindeki kurumsal pozisyonunu güçlendirirken, diğer yandan da Birliğin politika oluşturma ve uygulama süreçlerine yerel ve bölgesel yönetimlerin daha aktif katılımlarını sağlayacak düzenlemelere yer vermiştir.

Avrupa Birliği’nin kurumsal yapısında önemli değişiklikler öngören Lizbon Antlaşması’nda da yerel ve bölgesel yönetimlere ve yerindenlik kavramına vurgu yapılmıştır. Aralık 2007 tarihinde imzalanan Lizbon Antlaşması’nın ağırlık noktasını oluşturan konular ve Lizbon Antlaşması’nın yerel ve bölgesel yönetimlere ilişkin getirdiği düzenlemeler şunlardır (Kerman 2009):

1. Antlaşma ile yerinden yönetim ilkesi tanınmıştır; Lizbon Antlaşması’na göre Birlik, üye devletlerin antlaşmalar önündeki eşitliğine, temel yapılarına, siyasal ve anayasal, bölgesel ve yerel özerk yönetimler dâhil, ulusal kimliklerine saygı gösterir.
2. Yerindenlik ilkesinin düzenlendiği maddede, yerinden yönetimlere yer verilmiştir. Yerindenlik ilkesine göre Birliğin münhasır yetkisine girmeyen alanlarda Birlik yalnızca, söz konusu faaliyetin hedefleri üye devletler tarafından; merkezi, bölgesel veya yerel düzeyde tatminkâr olarak yerine getirilemezse ve getirilemediği ölçüde, ancak önerilen eylem, ölçeği ya da etkileri nedeniyle Birlik düzeyinde daha iyi başarılabılırsa harekete geçer.
3. Bölgeler Komitesi güçlendirilmiştir; Avrupa Birliği Adalet Divanı, bir yasama kararıyla yerindenlik ilkesine aykırı düzenlemelerde yargı yetkisine sahiptir. Bölgeler Komitesi, Avrupa Birliği’nin işleyişine ilişkin Lizbon Antlaşması’nın kendisine danışılmasını öngördüğü yasama kuralları yerindenlik ilkesine aykırılık oluşturursa, Avrupa Birliği Adalet Divanı’na başvurabilir.
4. Yerel ve bölgesel otoritelerin yetkileri açıkça tanımlanmıştır.

3.2.3 Avrupa Birliği Bölgesel Politikası ve Bölgeler Komitesi

Bölge Kavramı

Geleneksel anlamda bölge, insan coğrafyasına ilişkin bir kavramdır ve fiziki, iklimsel ve beşeri özellikler bütünü tarafından tanımlanan bir mekânı tarif eder (Arıkan 2006, s. 110). İdari ya da siyasi anlamda bölge kavramı ise fiziksel mekânın tanımladığı alan kavramına gönderme yaparken fiziki, siyasi, ekonomik ve işlevsel yönleriyle de anlam kazanır; kurumsal bir sisteme gönderme yapar; bölgesel bir yönetim olabileceği gibi bölgede etkin olan kurumlar bütünü de ifade edebilir (Kreating 1997 içinde Arıkan 2006).

Bir bölge, bir ya da daha fazla sayıda özellikle tanımlanabileceği gibi, belirli bir alanda yaşayan insanların tümüne yönelik kavramlarla da belirlenebilir: Etnik, kültürel ya da dilsel özellikler (Fransa'da Provence bölgesi); iklim ya da topografya (ABD'de Tennessee Vadisi); sınaî ya da kentsel gelişme (Ruhr bölgesi); yönetsel birimler; ekonomik uzmanlaşma (Kuzey Amerika'nın pamuk kuşaağı); uluslar arası politik ilişkiler (Ortadoğu) gibi (Özel 2003, s.98).

Bölgenin belirleyici nitelikleri, kentsel merkezlerin yarattığı çekim merkezleri, bölgelerarası ve ötesi uzmanlaşmayı sağlayan endüstriyel kaynaklar ile kamusal ve özel alan arasında dayanışma, eşgüdüm ve bütünleşmeyi sağlayan örgütlenme biçimleridir (Perrin 1983 içinde Arıkan 2006). Kamu kurumları bu mekânsal örgütlenmenin etkin işlemesi için uygun zemini hazırlamalıdır (Arıkan 2006).

Bölge, dört kategoride şu şekilde tanımlanmaktadır:

1. Coğrafi ya da toplumsal (fiziksel veya kültürel) özellikleri açısından bir bütün oluşturan ve bu özellikleriyle kendisine bitişik olan başka yörelerden farklılaşan toprak parçası.
2. İller ile merkezi devlet yönetimi arasındaki mülki yönetim kademesi

3. İllerden daha geniş coğrafi birimler düzleminde eşgüdümleşmesi gerekli kimi hizmetlerin yürütüldüğü coğrafi-yönetmel birim (Kara Yolları Gen. Md., Bölge İdare Mahkemesi).
4. Fransa, Belçika, İtalya gibi kimi ülkelerde bir yerel yönetim kademesi. Bir devletin parçası olarak bölge ise, devlet-içi bölümlenmeyi gösterir (Ergun 1998 içinde Özel 2003).

Bölge, bir devlet bağlamında alt birimleri ifade ederken, uluslar arası hukuk çerçevesinde aynı çıkarlara sahip, coğrafi, siyasal ve ekonomik yakınlık içinde olan devletler topluluğunu anlatmaktadır. Örneğin, Avrupa Birliğı de bu anlamda bir bölge yönetimi olarak değerlendirilebilir (<http://www.gap.gov.tr>).

Kavramsal gelişme sürecine bakıldığında bölgeler, uzun süre, özellikle Avrupa Topluluğı Bölge Politikası açısından, mekânsal düzenlemenin, planlamanın, teşvik sisteminin toprağına bağılı üniteleri olarak görülmüştür. Buna göre bölgeler, uygun büyüklükteki teşvik alanlar ve mekânsal uygulama çerçevesi olarak, ekonomik planlama ve gelişme için vardır (Knemeyer 1994 içinde Özel 2003).

Avrupa Birliğı Bölge Komitesi bölgeyi, "tamamen merkezi devlet alanının altında, politik temsile sahip olarak ortaya çıkan yerel birimler" şeklinde tanımlamaktadır. Görüldüğü üzere Avrupa kurumları bölgeyi tanımlamaya çalışırken genelde politik-yönetmel birimlerden hareket etmektedirler (Özel 2003). Avrupa'da bölge sosyal, ekonomik ve politik aktörlerin ekonomik kalkınma üzerine tartıştıkları politik bir arena olarak görülmekte ve kendi çıkarlarını savunan bir aktör olarak görülmektedir (Keating 1998 içinde Kayasü ve Yaşar 2002).

Avrupa Birliğı'nde bölgesel politika kapsamında "bölge" olarak adlandırılan kavram, şu kriterlere göre tanımlanabilir:

- a) Coğrafi (kıyı, dağılık ve kömür madeni) bölgeler,
- b) Kültürel (etnik çoğunluk, din ve dil) bölgeler,
- c) Tarihsel (tarihteki ortak kökenler, eski sınırlar) bölgeler,

d) Yerleşim ve yoğunluk bakımından (merkezi bölgeler, çevredeki bölgeler, yüksek nüfus yoğunluklu bölgeler, kilometre kare başına az sayıda insan düşen uzak bölgeler) bölgeler (Karluk 2007).

Bununla birlikte Avrupa Birliği'ne üye devletlerin bölge modellerini beş kümede toplamak olanaklıdır:

1. Federal devletlerde devlet niteliğine sahip bölgeler (ör. Alman eyaletleri).
2. Çift işlevli bölgeler (Ör. Lüksemburg, bu anlamda Berlin eyaleti).
3. Devlet öncesi niteliğe sahip bölgeler. Farklı bağımsızlık derecesine sahip topluluklar bu grupta yer almaktadır (İspanya'da Bask ve Katalonya gibi).
4. Âdemi merkezi yönetim birimleri olarak bölgeler. Politik yetkileri olmayan yerel yönetim birimlerini ifade eder.(Hollanda, Fransa, Danimarka, Portekiz, İsveç ve Finlandiya bölgeleri).
5. İngiltere, İrlanda ve Yunanistan'daki bölgeler. Bu bölgeler için ne federalizm ne de âdemi merkeziyet söz konusudur (Knemeyer 1994 ve Mengi 1998 içinde Özel 2003).

Avrupa entegrasyon sürecinde bölge, ulusal hükümet ve AB arasında ekonomik ve sektörel politikaların oluşturulması ve uygulanmasında bir bağlantı konumundadır (Leonardi 1993 içinde Kayasü ve Yaşar 2002).

“Bölge” kavramı Birlik politikalarında öne çıkan bir referans haline gelmiştir. Bölge yönetimleri kurulması ve gelişimlerinin sağlanması eğilimi, diğer taraftan tüm Birlik ülkeleri ya da diğer Avrupa ülkeleri için geçerlilik taşıyacak genel kapsamlı bir bölge tanımlamasının imkânsızlığını da gözler önüne sermektedir. Bu bağlamda tüm ülkeler için tek bir model teşkil edecek bir yapı tasarlamak yerine, üye ülkelerin siyasal ve yönetsel çıktıları ile uyum gösterecek kurumsal çözüm önerileri üzerinde durulmaktadır (Kerman 2009, ss. 273–286).

1981 yılında Avrupa Birliği İstatistik Bürosu (EUROSTAT) tarafından, Avrupa Birliği ülkelerini bölgelere ayırmak amacıyla İstatistikî Bölge Birimleri Sınıflaması (NUTS-Nomenclature of Territorial Units for Statistics) bölgeleri oluşturulması kararı

alınmıştır. 1988 yılında AB mevzuatına dâhil edilen bu karar ile birliğe üye ülkeler ile aday ülkelerde NUTS bölge sistematığının kullanılması zorunlu hale getirilmiştir (Taş 2006). Avrupa Birliğine aday ülkelerin birliğe entegrasyonunun ilk aşamasını NUTS bölgelerinin oluşturulması yatmaktadır ve bu bölgelerin oluşturulmasında ele alınan kriterlerin, üye ülkeler ile benzerlik göstermesi gerekmektedir (Taş 2006). NUTS sınıflamasını belirli amaçları şöyledir:

- a) Topluluk bölgesel istatistiklerinin derlenmesi, geliştirilmesi ve uyumlu hale getirilmesi
- b) Bölgelerin sosyoekonomik analizlerinin yapılabilmesi
- c) Topluluğun bölgesel politikalarının oluşturulması

NUTS, çeşitli istatistiksel tarım bölgeleri, ulaşım bölgeleri, vb. alanlarda o güne kadar kullanılan özel bölgelerle yer değiştirmiş ve NUTS'ın temeli olan bölgesel ekonomik hesaplar geliştirilerek, topluluk anketlerinde kullanılmak üzere bölgesel alanlar tanımlanmıştır. Ayrıca, bölgeler arasında büyüklüğe dayalı bir bağlantı kurmak amacıyla NUTS ile çeşitli analitik düzeylerin oluşturulması zorunlu kılınmıştır. Bölgesel Ekonomiler üzerine Topluluk tarafından 1961 yılında gerçekleştirilen Brüksel Konferansı, NUTS 1'i (temel bölgelerin bir araya gelerek gruplandığı büyük sosyoekonomik bölgeler) "gümrük anlaşması ve ekonomik bütünleşmenin bir sonraki düzeyde bulunan alanlar üzerindeki etkileri" gibi bölgesel Topluluk problemlerinin çözümünde kullanırken, NUTS 2'yi (Temel bölgeler) üye ülkeler tarafından genellikle bölgesel politikaların uygulanması amacıyla kullanılan ve böylece bölgesel-ulusal problemlerin analizi için uygun bir düzey olarak ortaya çıkan yapının çatısı olarak ortaya çıkarmıştır. Karmaşık ekonomik analizler için çok küçük bölgeleri bir araya getiren NUTS 3, bölgesel ölçümlerin nereden alınması gerektiğini kesin olarak belirlemek veya özel tanımlar kurmak amacıyla kullanılabilir. (Taşkan 2006).

AB'de bölgelerin gelenek, kültür, sosyal ve ekonomik yapı gibi çeşitli alanlardaki farklılıkları çoğulcu yapıya katkıda bulunmakla birlikte olumsuz olarak nitelenen tek konu bölgesel farklılıklar, yaşam standartları ve refah düzeyleridir.

AB üye ülkelerinin her biri farklı kültür, dil, tarih ve geleneklere sahiptirler. Üye ülkeler arasında sosyo-ekonomik dengesizlikler olduğu gibi bölgeler arasında da önemli farklılıklar söz konusudur. AB'nin her genişlemesi yani birliğe yeni devletlerin katılması sonucunda bölgesel farklılıklar daha da artmıştır.

Birlik; bölgeler arasındaki uyum ve dayanışmayı sağlamak, gelir eşitsizliklerini ve potansiyel farklılıklarını azaltmak ve ekonomik entegrasyonu sağlamak için bölgesel politikaya ihtiyaç duymuştur. Bu çerçevede, üye ülkeler arasındaki sosyal ve ekonomik farklılıkları gidermek amacıyla Avrupa Birliği Bölgesel Politikası oluşturulmuştur (Erçin 2005). Diğer bir ifadeyle bölgesel politikaların amacı küreselleşme, teknoloji, genişleme ve entegrasyon süreçlerini dikkate alarak bölgesel farklılıkları, kaynakları dengeli dağıtmak suretiyle azaltmak ve önlemektir (Kayasü ve Yaşar 2002, s.70).

Bölgesel farklılıkların giderilmesi için bölgesel politika kapsamında iki yöntem kullanılmaktadır: Birinci yöntem ekonomik açıdan geri kalmış bölgelere yapısal ve uyum fonlarının sağlanmasıdır. Üye devletlerin gerçekleştireceği projeler Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu tarafından bölgelerin sını, kentsel ve kırsal dönüşümlerine destek olmak amacıyla desteklenmektedir. İkinci yöntem, üye ülkelerin bölgesel politikalarının koordinasyonunun sağlanmasıdır. Bu amaçla ülkelerin ulusal düzeyde çeşitli alanlarda sağladıkları devlet yardımları denetlenerek bu yardımların AB içerisinde rekabeti olumsuz etkilememesi ve bölgesel farklılıklara neden olmaması sağlanmaktadır (Karluk 2007, s. 362).

Bölgesel politika, birleşik bir Avrupa inşa edilmesi, Avrupa'nın halkları ve bölgeleri arasında ekonomik ve toplumsal kaynaşma sağlanması açısından da temel önem taşımaktadır. AB, üye ülkelerin yanı sıra aday ülkeler arasındaki bölgesel gelişme farklılıklarını ve dengesizliklerini azaltmayı amaçlamakta; bu nedenle kimi programların uygulanması ve AB düzeyinde sürdürülebilir gelişmenin gerçekleştirilmesi için bölgeler oluşturulmaktadır. Bu gelişimin bir diğer önemli unsuru da hızla yükselen "yerelleşme" olgusudur. Katı merkezîyetçi bir yönetim yapısından, şeffaf ve katılımcı demokrasiye geçişle birlikte âdem-i merkezîyetçi yönetim tarzının Avrupa'da güçlenmesi de, AB içinde bölgesel politikanın önemini arttırmaktadır. Bölgesel politikanın hedefleri, ekonomik kaynakların adil kullanımını gerçekleştirmek,

devlet yatırımları için en uygun yönetim ölçeğine ulaşmak, bölgesel gelişmedeki fark ve dengesizlikleri en aza indirmektir (<http://www1.ibb.gov.tr>).

Avrupa Birliği Komisyonu Bölgesel Politika kapsamında üç ana hedef belirlemiştir:

- a) Kalınmada geri kalmış bölgelerdeki yapısal uyumu ve gelişmeyi teşvik etmek.
- b) Ekonomik ve sosyal dönüşüm içerisinde olan bölgelerin desteklenerek karşılaşılan yapısal güçlüklerin giderilmesi.
- c) Öğretim, eğitim ve istihdam politikaları ile sistemlerinin modernizasyonu ve uyumlaştırılmasını desteklemek (Erçin 2005).

Avrupa kurumları içinde bölgesel gelişmelerin önem kazanmasıyla Avrupa Bölgesi içinde yapılan kalkınma yardımlarının ağırlığı ülke temelinde olmaktan çıkarılarak bölge temelinde yapılmaya başlanmıştır. Bunun sonucu olarak ilgili bölgelerin yönetim yapısında dönüşümler yaşanmaktadır. Üye devletler, anayasal düzenlerinde bölge yönetimlerini, yerel özerkliği ve yerelliği temel alan kapsamlı kamu yönetimi reformları yaşamışlardır. Bu reform çalışmaları Avrupa Birliği'nin Avrupa bölgesi içerisinde oluşturmaya çalıştığı güçlü bölgesel kalkınma ve bölgesel eşitsizlikleri giderme çabası ile birleşmiş ve Avrupa Birliği içerisinde diğer dünya bölgeleri ile de rekabet edebilecek bölgeler geliştirilmiştir (Toksöz ve diğ. 2009, ss. 25–27).

Danışma organları arasında sayılan ve Avrupa Birliğinin en yeni kurumlarından olan Bölgeler Komitesi (Committee of Regions), 1994'te kurulmuştur (Tecer 2007). Maastricht Antlaşması'na dayalı olarak oluşturulan Bölgeler Komitesinin 1997 Amsterdam Antlaşmasıyla yetki alanı genişletilmiştir.

Bu komitenin kurulması bölgesel ve yerel otoritelerin, AB politikalarının geliştirilmesine ve uygulanmasına etkin bir şekilde katılmalarını sağlama amacına yöneliktir. Komitenin görevi, yerel ve bölgesel örgütleri AB nezdinde ön plana çıkmasını sağlamaktır. Komitenin oluşturulmasında iki temel anlayış etkili olmuştur (Budak 2002, s.42): Birincisi; bölge, şehir ve belediyelerin temsilcilerinin söz hakları olduğunu kabul ederek temsilcilere danışma şeklinde de olsa fikir belirtme imkânı

vermesidir. AB mevzuatının yaklaşık dörtte üçünün yerel ve bölgesel yönetimleri ilgilendirdiği düşünülürse bu yerinde bir yaklaşımdır.

İkinci olarak Birlik vatandaşlarının, AB organlarının işleyişini geriden takip ettiği, AB içerisinde halkı birebir temsil eden birimlerin olmayışı bir demokrasi eksikliği olarak ifade edilmekteydi. Bu komitenin halka en yakın ve halkın temsilcilerinden oluşması bu kaygıları ortadan kaldırmıştır.

Komite, bölgesel ve yerel hükümet yetkililerinin, bölgesel gelişme, çevre, eğitim, ulaşım gibi konulardaki kararlara ilişkin olarak görüşüne başvurdukları bir danışma organıdır (Tecer 2007). Amsterdam antlaşması ile komitenin faaliyet alanları istihdam politikası, sosyal politika, çevre, meslek edindirme ve ulaştırma politikası olarak genişletilmiştir (Budak 2002). Komitenin şu anki konumu büyük ölçüde danışılma düzeyindedir, kararların bağlayıcılığı yoktur. Komite, AB mevzuatını uygulayan yerel yönetimler ile AB kurumları arasında iletişim köprüsü görevini yerine getirir (Keser 2004).

Maastricht Antlaşması; Komisyon ve Konseyin bölgesel çıkarların söz konusu olduğu eğitim, gençlik, kültür, toplum sağlığı, ekonomik ve toplumsal bütünleşme ve Avrupa çapında ulaşım, telekomünikasyon, enerji ağları gibi konularda Bölgeler Komitesi'nin görüşüne başvurulmasını zorunlu kılmıştır. (Tekeli ve İlkin 2005). Bu alanların dışında komisyon, Konsey ve Avrupa Parlamentosu yerel veya bölgesel bir sonuç taşıyacağını düşündüğü önerelerde Temsilci olabilmek için ya yerel ya da bölgesel kuruma demokratik oylamayla seçilmiş olmak veya böyle bir kuruluşa karşı politik sorumluluk taşımak gerekmektedir (Tekeli ve İlkin 2005). Üye devletler, Bölgeler Komitesine üye yollarken her ülke kendi üyesinin seçiminde uygulayacağı seçim sistemi konusunda özgürdür. Burada tek şart üye devletlerin politik, coğrafi, bölgesel ve yerel çıkarların dengeli şekilde temsil edileceği garantisinin olmasıdır. Bölgeler Komitesine seçilecek üyeler ya milletvekili ya da yaşadığı bölgenin bölgesel örgütlerinden birinin temsilcisi olmalıdır (Budak 2002, s.43).

Bölgeler Komitesi diğer AB organlarından farklı olarak Brüksel’de yerleşik değildir. Her temsilci kendi yaşadığı bölgede/ şehirde ikamet eder ve genellikle belediyenin veya eyaletin ya da metropol idarenin başkanı görevinde bulunurlar. Böylelikle temsil ettikleri halkla doğrudan temas halinde olurlar. Yerel halkın isteklerini doğrudan AB’nin Brüksel’deki oturumlarına aktarırlar. Bölgeler Komitesi toplantıları üye devletlerin çeşitli bölgelerinde olmaktadır. Bu AB’nin vatandaşlarına daha da yakınlaşmasını sağlamaktadır.

AB’nin genişleme stratejisi bakımından Bölgeler Komitesinin görüşleri önem taşımaktadır. Komite, aday ülkelerin bölgesel ve yerel örgütlerinin uygun şekilde bilgilendirilmeden ve karar almaları sağlanmadan genişlemenin başarılı olamayacağını düşünmektedir. Bunun için üye ülkelerin her birinde düzenlenen konferanslarla aday ülkelerin yerel yöneticilerinin bir idarenin yönetiminde karşılaşılan sorunlara çözüm bulma yolunda yardım almalarını sağlamaktadır.

Bölgeler Komitesi’nin üye seçimleri ülkeler tarafından siyasi, coğrafi ve yerel /bölgesel dengeyi temsil etmek suretiyle ülkelerin kendilerinin belirlediği seçim yoluyla yapılır. Ülkelerin komitede kaç üye ile temsil edilecekleri coğrafi büyüklükleri ile orantılıdır. Örneğin Almanya’nın 24, Malta’nın 5 üyesi vardır (Erçin 2005). Bölgeler Komitesi açısından önem taşıyan tarihsel süreçler aşağıdaki gibi sıralanabilir:

Tablo 3.2: Bölgeler Komitesi tarihsel süreçleri

Tarih	Süreç	Önemi
1992	Maastricht Antlaşması	AB liderleri, Brüksel ve vatandaşlar arasında doğrudan bir bağ kurarak AB karar süreci işleyişinde bölge ve şehirlerin taleplerini, ihtiyaç ve beklentilerini iletecek bir danışma meclisi olarak Bölgeler Komitesi (COR) in kurulmasına karar vermişlerdir.
1995	AB Genişlemesi	Avusturya, Finlandiya ve İsveç’in katılımıyla Bölgeler Komitesi’nin üye sayısı 189’den 222’ye yükselmiştir.
1997	Amsterdam Antlaşması	Bölgesel konularda Avrupa Parlamentosunun komiteye başvurusu önerilmiştir.

Tablo 3.2: Bölgeler Komitesi tarihsel süreçleri (devam)

2001	Nice Antlaşması	Bölgeler Komitesinin üyelerinin kendi bölgelerinden seçilmiş veya yerel meclislerinden gelen üyeler olması komiteye demokratik meşruiyet kazandırmıştır. Üye sayısı 350'ye yükselmiştir.
2002	AB'nin Sözleşme Üzerinde Geleceği	Komitenin rolü metinde açıkça belirtilmiştir. Bölgeler Komitesi, yerel ve bölgesel hükümetlerin yetkilerini tanıy ve yerindenlik ilkesine uymayan yönetimleri de Adalet Divanına bildirmektedir.
2004	AB Genişlemesi	10 yeni üye katılmıştır
2006	Görevliler için yeni dönem	Komite yeni bir 4 yıllık döneme başlamıştır. Siyasi öncelikleri, yerel ve bölgesel yönetimlerin Lizbon stratejisi kapsamında güçlendirilmeleri, uyum ve dayanışma içinde bulunmaları olmuştur. “Yerele giden Avrupa’yla iletişim” kampanyası AB’yi vatandaşlara daha yakın kılmıştır.
2007	AB Genişlemesi	Bulgaristan ve Romanya ile üye sayısı 317’den 344’e yükselmiştir
2007	Lizbon Antlaşması	Bölgeler Komitesinin üyelerinin görev sürelerini 4 yıldan 5 yıla çıkarmıştır.

3.3. AVRUPA BİRLİĞİ METROPOLİTEN KENT YÖNETİMİ ULUSLAR ARASI BELGELER

3.3.1 Avrupa Konseyi Yerel Yönetimler Özerklik Şartı

Özerklik, bir kişinin veya grubun görevlerini yerine getirmesine izin verecek ve diğer gruplardan farklı kimliğini korumaya yetecek miktarda bağımsız olmasıdır (Kalabalık 2005, s.130). Kamu yönetimi alanında muhtariyet (otonomi) kelimesinin tam karşılığı olarak kullanılan özerklik; kurumların sorumlulukları altında ve ülke yararları doğrultusunda kendi hizmetlerini düzenleme haklarının tanınması anlamını ifade etmektedir (Kalabalık 2005).

Özerklik sadece bireylerle ilgili değil, aynı zamanda kurumlar ve teşkilatlar ile de ilgilidir. Kurumsal özerklik, bir kurum veya kuruluşun kendi iradesiyle hukuken geçerli karar alabilme ve uygulayabilme hak ve yetkisidir (Aytaç 1994 içinde Kalabalık 2005). Yerel yönetimlerin seçimle iş başına gelmiş olmaları ve dışarıdan müdahale olmadan kendi işlerini kendi organları eliyle görmeleri ve tüzel kişiliklerini bulunması demokratik ve özerk kuruluş niteliğine sahip olduklarının göstergesidir (Keleş 2009, s.52).

Keleş (2009)' e göre yerel özerklik (local autonomy) iki yönüyle incelenir: birincisi, yerel organların merkezle olan ilişkileridir. Yerel yönetimlerin işlerinde merkezden tamamıyla bağımsız olması beklenemez. Önemli olan yerel yönetimlerin kendi işlerini yapabilme yetileridir. İkinci yönü ise yerel yönetimlerin halkla olan ilişkileridir. Seçilmiş yerel organların, halkı gereği gibi temsil edebilmelerini, temsil yönteminin bu nitelikteki kişilerin seçilmesine elverişli olmasını anlatır.

Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nı 1985 yılında benimseyen Avrupa Konseyi, 1949 yılında Strasburg (Fransa)'da kurulmuştur. 47 ülkenin üye olduğu konseyin öncelikli amaçları insan hakları, eğitim, spor, kültür ve miras, sağlık, yerel ve bölgesel yönetimler, sosyal ve ekonomik alan, gençlik, çevre, hukuki sorunlar, medya ve iletişimdir (Roussel 2003). Avrupa Konseyi, geleceğin Avrupa Birliği'nin en önemli temel taşlarından birinin özerk yerel yönetimler olduğu inancıyla, Avrupa ülkelerinde ortak bir toplumsal değer olan yerel özerkliğe, kuruluşundan beri büyük önem vermiştir (Keleş 2009, sf. 53).

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının hazırlanmasına yönelik olarak yapılan çalışmalara Avrupa Konseyi bünyesinde 1980'li yılların ilk yarısında başlanmıştır. Konu birçok defa, gerek Avrupa Yerel Yönetimlerden Sorumlu Bakanlar Konferansında, gerekse 1988 yılından itibaren Bölge ve Yerel uzmanlar Komitesi (CDRL) ile Yerel ve Bölgesel Yönetimler Sürekli Konferansı (PLRE)'nda görüşülmüştür. 1984 yılında Roma'da yapılan Altıncı Yerel Yönetimlerden Sorumlu Bakanlar Konferansı sonunda Şart sözleşme olarak 15 Ekim 1985 tarihinde üye ülkelerin imzasına açılmıştır (İnaç ve Ünal [t.y.]).

Şartın giriş bölümünde, üye ülkelerin yerel yönetimler konusunda besledikleri niyet ve ulaşmak istedikleri amaçlar belirtilmektedir. Ayrıca, özerklik ile ilgili “değişik Avrupa ülkelerinde özerk yerel yönetimlerin korunması ve güçlendirilmesinin demokratik ilkelere ve idarede âdemi merkezîyetçiliğe dayanan bir Avrupa oluşturulmasında önemli katkı sağlayacağı” hedefinden bahsedilmekte (Tekeli ve İlkin 2005) ve imzacı devletlerde “*geniş bir özerkliğe sahip yerel makamların varlığını*” gerektirmektedir (Güler 2000, s.14).

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı madde 3’de yerel özerklik kavramı tanımı şu şekilde yapılmıştır: “Özerk yerel yönetim kavramı yerel makamların, kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkânı anlamını taşır (www.yerelnet.org.tr) .”

Avrupa Konseyi, bu şart ile beraber taraflarına çeşitli yükümlülükler de getirmektedir. Konsey, özerk bir toplum yapısı ve yerel demokrasinin tüm topluma yayılmasını hedefleyen, kamu hizmetlerinin halka en yakın birimler tarafından sunulduğu, güçlü bir mali yapıya sahip ve gelirlerini öz kaynaklarından sağladığı bir sistemi önermektedir (Acartürk ve Akdede 2004, ss. 353–355). Şartın amacı, kamusal hizmetlerin en yakın kuruluşlar eliyle getirilmesiyle halka günlük çevresini ilgilendiren konularda kararların alınmasına etkin olarak katılma olanağı vermek ve yerel yönetimlere onları daha etkili kılacak yeni haklar vermektir. Taraf olan devletler, yerel yönetimlere siyasal, yönetsel ve mali özerklik sağlayan temel kurallara uymaya zorlamaktadır (Priore 1995 içinde Acartürk ve Akdede 2004).

Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın ilkelerinden bir bölümü,

1. Özerk yerel yönetim ilkesi, yasalarla ve uygun olduğu durumlarda anayasalarla tanınacaktır. Yetki alanlarının dışında bırakılmış olmayan ve başka yönetimlere verilmemiş olan her konuda, yerel yönetimlerin takdir hakkına sahip olması, özerkliğin bir gerekliliğidir.

2. Yerel yönetimlerin yetkileri tümüyle ve yalnız onlara aittir. Bu yetkiler, yasalarla belirlenenler dışında, özeysel ya da bölgesel nitelikli başka yönetimlerce sınırlandırılmaz.
3. Yerel yönetimler, özerkliğin kendilerine sağladığı hakları dolaysız, eşit, gizli ve genel oy ilkesine dayalı olarak serbestçe seçilen üyelere oluşan meclisler eliyle kullanırlar.

3.3.2 Avrupa Konseyi Kentsel Şartı ve Kentli Hakları Bildirgesi

Avrupa Birliği başlangıçta Avrupa seviyesinden ortak kentleşme politikaları geliştirmeye gerek görmemiştir. Şehirlerle ilgili meselelerin bölgesel ya da yerel otoritelerce giderilmesinin daha uygun olacağı düşünölmüştür. Ancak Avrupa şehirlerinde görölen sorunların giderek birbirine benzer özellikler göstermesi Birliği harekete geçirmiştir Avrupa kentleri arasında ekonomik, çevre, kültürel vb. dengesizlikler görölmeye başlanmıştır. Bu durum Avrupa Birliği'ni yaşanabilir ve sürdürülebilir kentler ve kentsel yaşam standartlarını oluşturma yoluna itmiştir. (Budak 2006, s.101). Avrupa Birliği yerel ve bölgesel yönetimlerin gelişmesi, ölkelerin idari yapılarının bölgesel yönetim birimleriyle uyum içinde yapılması ve yönetim yapılarının desteklenmesi amacıyla metropoliten kent politikası geliştirmektedir. Bunun sonucu olarak ilgili bölgelerin yönetim yapısında dönüşümler yaşanmakta ve yerel yönetimlerin kapasitesi, yapısı, sunduğu hizmetin çeşitliliği artarken sunduğu hizmetler için aldığı kaynaklar da çeşitlenerek artmaktadır.

Bu çerçevede üye ölkeler içinde oluşan yeni bölge yapılandırması AB ile ilişkilerin yürütölmesinde ve Avrupa kalkınmasının sağlanmasında temel teşkil etmektedir. Bu da Avrupa içinde oluşturulan yeni bölge yönetimlerinin, metropoliten kent anlayışının yükselişini sağlamaktadır. Bu bağlamda Avrupa bölgeleri ve metropoliten yönetimleri bir yandan yetki, hizmet ve kaynak olarak güçlenirken diğer yandan da merkezi yönetime daha az bağımlı hale gelmektedir (Toksöz ve diğ. 2009, ss. 25 – 26).

AB'nin Metropoliten politikaları Avrupa kent politikaları temelinde ele alınmaktadır. 1999 yılından itibaren AB fonları ile fiziksel sermayeye yatırım yaparak en az gelişmiş bölgelerin desteklenmesi öngörölmüştür. Bu durum kentlerin bölgenin ekonomik

kalkınmasındaki öneminin AB düzeyinde kabul görmüş olduğunu göstermektedir. 2000 yılında yapılan Bölge ve Kentlerden Sorumlu AB Bakanları toplantısı ile çok yıllık bir Avrupa Kent Politikası için işbirliği kabul edilmiştir. Buradan çıkan prensip kararları sonraki çalışmalar için de temel teşkil ederek kentleşme konusunda 2002 Danimarka Dönem Başkanlığı'nda Kopenhag Sözleşmesi oluşturulmuştur. Bu süreçte Avrupa Birliği'nin bölge politikasını seçmesi gerektiği vurgulanmıştır. Ancak bunun bölgelerarası eşitsizlikten çok geniş bölge kalkınması olarak ele alınması gereği vurgulanmıştır (Toksöz ve diğ. 2009, ss. 29 – 30).

Toplumlar düzeyinde gelişmenin ölçütü özellikle 20. yy dan sonra insan hakları ve dayanışma çerçevesinde “çevre hakkı”nın kabulü olmuştur (Toprak 2001, s.107). Sağlık koşullarına uygun ve düzenli yerleşmelerde yaşamının diğer haklarla bütünleşmiş bir hak olduğu, doğayı koruma ve sürdürme bilinciyle gelen sorumluluktan kaçınılamayacağı gerçeği kent yönetimlerinin göz ardı edemeyecekleri bir konuma gelmiştir. Kentlerde; fiziki kentsel çevrenin iyileştirilmesi, mevcut konut stokunun iyileştirilmesi, yerleşim birimlerinde sosyal ve kültürel olanakların yaratılması, toplumsal kalkınma ve halk katılımının özendirilmesi (<http://www.ktbb.org/avrupakentselsarti.htm>) gibi dört genel alan üzerinde kent politikaları geliştirilme çalışmaları Avrupa Konseyi'ne aktarılmıştır. Avrupa Konseyi'ne bağlı olarak çalışan Avrupa Yerel Ve Bölgesel Yetkililer Sürekli Toplantısı'nın 17–19 Mart 1992'de Strasburg kentinde gerçekleştirdiği oturumda Avrupa Kentsel Şartı kabul edilmiştir (Toprak 2001). Şart hükümetlerin değil yerel yönetimlerin imzasına açılmıştır. Türkiye'de henüz anlaşmayı imzalayan bir belediye olmamıştır.

Avrupa Konseyi, insan hakları konusundaki çağrılarında “yerleşmelerde daha iyi yaşam” sloganıyla kentsel gelişmenin nicelikselden çok niteliksel yönleriyle ilgilendiğini ortaya koymuştur. Ülkelerin konularla ilgili bakanlık temsilcilerinin yaptıkları çalışmalar daha sonra Avrupa Konseyinde kentsel politikalarla ilgili ayrı bir program olarak devam etmiştir (<http://www.ktbb.org/avrupakentselsarti.htm>).

Avrupa Konseyi, insan hakları içinde yer alan kentsel haklarla ilgili olarak, 13 maddelik ilkeleri ortaya koymuştur. Avrupa Kentsel Şartı'nda yer alan 13 ilke aşağıdaki gibidir (Önder 2008, s. 197–198):

1. Ulaşım ve dolaşım,
2. Kentlerde çevre ve doğa,
3. Kentlerin fiziki yapıları,
4. Tarihi kentsel yapı mirası,
5. Konut,
6. Kent güvenliğinin sağlanması ve suçların önlenmesi,
7. Kentlerdeki özürlü ve sosyo ekonomik bakımdan engelliler,
8. Kentsel alanlarda spor ve boş zamanları değerlendirme,
9. Yerleşimlerde kültür,
10. Yerleşimlerde kültürler arası kaynaşma,
11. Kentlerde sağlık,
12. Halk katılımı, kent yönetimi ve kent planlaması,
13. Kentlerde ekonomik kalkınma.

Kentsel Şartın amacı ve felsefesi;

- a) Yerel yetkililere, uygulanabilir bir klavuz ve kent yönetimi siyasasında el kitabı sağlamak
- b) Gelecekte yapılabilecek daha bağlayıcı bir kentsel haklar Sözleşmesinin başlıca öğelerini şimdiden saptamak
- c) Bu sözleşme ilkelerine uygun davranan kentler için uluslar arası bir ödüllendirme şemasının esaslarını oluşturmak
- d) Avrupa Konseyi için hedef çalışmaları netleştirmek ve kentlerin ulaştığı çalışma sonuçlarının değerlendirmesi ve birleştirilmesini sağlamaktır (Toprak 2001).

Avrupa Kentsel Şartı'nda yer alan belli başlı konu başlıkları; güvenlik ve suçların önlenmesi, kirletilmemiş sağlıklı bir çevre, istihdam, konut, ulaşım ve dolaşım, sağlık, kentsel alanlarda spor ve boş zaman, kentlerde kültür, kültürler arası kaynaşma, kaliteli bir mimari ve fiziksel çevre, işlevlerin uyumu, hemşeri katılım kentin yönetimi ve kent

planlaması, kentlerde ekonomik gelişme, sürdürülebilir kalkınma, erişilebilir, kapsamlı, kaliteli mal ve hizmet sunumu, doğal zenginlikler ve kaynaklar, kişisel bütünlük, belediyeler arası işbirliği, finansal yapı ve mekanizmalar ve eşitlik olarak sıralanmaktadır (Erbay ve Yener 1999 içinde Toprak 2001, s.108).

Kentlerde yaşayanların yerel haklarından söz edebilmek için yerel demokrasinin tam anlamıyla sağlanması gerekmektedir. Sosyal, bedensel ve duygusal ihtiyaçların temini ve saygınlığı, resmi idare ve kent toplumunun tüm fertlerinin birbirleriyle olan diyaloguyla sağlanabilmektedir. Bu nedenle, kent yönetimi, hakları ve taşınmazları yönetsel kararlardan etkilenecek bireylere, bu kararların duyurulması ve aynı zamanda kişilerin karar verme süreçlerine aktif olarak katılabilmelerinin sağlanması için uygun şartlar oluşturulmasıdır.

Yerel demokrasilerde halkın katılımının gerçekleşmesi, karar verme yetkisinin seçilmiş temsilcilere aktarılması ile sağlanmaktadır. Kent yöneticileri aldıkları yetkiyi yöre halkının refahı için geliştirilecek politikalar, programlar ve projelerin uygulanması için kullanmaktadırlar. Bu hakkın kullanılması; yerel temsilcilerin seçiminde, kültürel birikim, gelir ve eğitim düzeylerine bakılmaksızın tüm kentlilerin seçime katılma haklarını garanti altına almakla sağlanır.

Her yerleşimin korunması ve vurgulanması gereken bir kimliği vardır. Kentlerin çevre yerleşmelerle olan bölgesel ilişkileri, konumu, nüfusu, fizik – mekân özellikleri, iklim şartları, yapısı, tarihi geçmişi, işlevleri ve bunların tümü bir kentin diğerinden farkını ortaya koyar. Kent üzerinde alınacak kararlar; kapsamlı, güncelleştirilmiş bilgiler ile kent ve bölge planlama uzmanlarından oluşan ekipler tarafından önerilmiş, alternatifli, kabul edilebilir seçeneklere dayandırılmalıdır (<http://www.yerelnet.org.tr>).

Avrupa Kentsel Şartı'nın *Halk Katılımı, Kent Yönetimi ve Kent Planlaması* konusundaki önerilerinden yola çıkılarak belirlenen ilkeleri ise şöyledir (<http://ab.istanbul.gov.tr>):

a) Yerel politik yaşama halkın katılımını temin için; halk temsilcilerini, özgür ve demokratik olarak seçebilme hakkı

- b) Yerel politik yaşamda etkin bir katılım için; halkın yerel, politik ve idari yapılarda belirleyici olması gereği
- c) Toplum geleceğini etkileyecek her tür önemli projede halka danışma gereği
- d) Kent yönetimi ve planlamasının; kent karakteri ve özel niteliklerine ilişkin yeterli bilgiye dayandırılması
- e) Yerel politik kararlarını; uzmanlardan oluşacak ekiplerce gerçekleştirilecek kentsel ve bölgesel planlara dayandırılması
- f) Karar verme sürecinin sonucunda ortaya çıkan politik tercihlerin anlaşılabilirliği ve hayatiyeti
- g) Gençlerin toplum yaşamına katılımının yerel yönetimlerce sağlanması

Genel olarak Kentsel Şartta yer alan konular incelendiğinde, insan hayatının tüm yönlerinin kentsel mekânlar içinde sürdürülebilir kentler ve sürdürülebilir gelecek için yeniden gözden geçirildiği görülmektedir. “Avrupa Kentsel Şartı” ilkeleri kentsel hakları barındıran bir metindir. Kentsel haklar diğer haklar gibi yerel ve bölgesel yöneticileri devamlı yeni istekler karşısında bırakacak sürekli yenilenip gelişecektir (Toprak 2001).

Avrupa Kentsel Şartı 20 maddelik bir bildirge ve 13 maddelik şart ilkeleri içermektedir. 20 maddeden oluşan bildirge “Kentli Hakları Bildirgesi” olarak yayınlanmıştır.

Kentli Hakları Bildirgesi

Kentli haklarında temel amaç, kentlilere insan onuruna yakışan bir yaşamın sağlanmasıdır. Kentli hakların özelliği, diğer tüm insan haklarını içeren şartları da kapsamaması, uygulanabilirliği için ise işbirliği ve dayanışmayı gerektirmesidir. Tüm insan hakları için geçerli olan ve hakların varlığı, tanınması, korunup geliştirilmesindeki yaşamsal gereksinimler, demokratik değerlerin var olduğu ortam ve bunları kullanma yetisindeki duyarlı, bilinçli kentlilerin varlığı ile bunların güvencesi normlar bütününe bulunmasıdır. (Palabıyık 2004, s.2).

Aşağıda belirtilen hakların gerçekleşmesi bireylerin, dayanışma ve sorumlu hemşeriliğe ilişkin eşit yükümlülükleri kabul etmesine bağlıdır. Avrupa yerleşimlerinde yaşayan kentliler şu haklara sahiptir:

1. *Güvenlik*: Olabildiğince suç, şiddet ve yasa dışı olaylardan arındırılmış güvenli bir kent,
2. *Kirlenmemiş sağlıklı çevre*: Hava, gürültü, su ve toprak kirliliği olmayan, doğası ve doğal kaynakları korunan bir çevre,
3. *İstihdam*: Yeterli istihdam olanaklarının yaratılarak, ekonomik kalkınmadan pay alabilme şansının ve kişisel ekonomik özgürlüklerin sağlanması,
4. *Konut*: Gizlilik ve dokunulmazlığının garanti edildiği, sağlıklı, satın alınabilir, yeterli konut stokunun sağlanması,
5. *Dolaşım*: Toplu ulaşım, özel arabalar, yayalar ve bisikletliler gibi tüm yol kullanıcıları arasında, birbirinin hareket kabiliyetini ve dolaşım özgürlüğünü kısıtlamayan uyumlu düzenin sağlanması,
6. *Sağlık*: Beden ve ruh sağlığının korunmasına yardımcı çevrenin ve koşulların sağlanması,
7. *Spor ve Dinlenme*: Yaş, yetenek ve gelir durumu ne olursa olsun her birey için spor ve boş vakitlerini değerlendirebileceği olanakların sağlanması,
8. *Kültür*: değişik kültürel ve yaratıcı faaliyetlere erişim ve katılım,
9. *Kültürler arası Kaynaşma*: Geçmişten günümüze farklı kültürel ve etnik yapıları barındıran toplulukların barış içinde yaşamalarının sağlanması,
10. *Kaliteli Mimari ve Fiziksel Çevre*: Tarihi yapı mirasının duyarlı biçimde restorasyonu ve nitelikli çağdaş mimarinin uygulanmasıyla uyumlu ve güzel fiziksel mekanların yaratılması,
11. *İşlevlerin Uyumu*: Yaşama, çalışma, seyahat işlevleri ve sosyal aktivitelerin olabildiğince birbiriyle ilintili olmasının sağlanması,
12. *Katılım*: Çoğulcu demokrasilerde; kurum ve kuruluşlar arasındaki dayanışmanın esas olduğu kent yönetimlerinde gereksiz bürokrasiden arındırma, yardımlaşma ve bilgilendirme ilkelerinin sağlanması,
13. *Ekonomik Kalkınma*: Yerel yönetimlerin doğrudan veya dolaylı olarak ekonomik kalkınmaya katkı konusunda sorumluluk sahibi olması,

14. *Sürdürülebilir Kalkınma*: Yerel yönetimlerce ekonomik kalkınma ile çevre korunması ilkeleri arasında uzlaşmanın sağlanması,
15. *Mal ve Hizmetler*: Erişilebilir, kapsamlı, kaliteli mal ve hizmet sunumunun yerel yönetimler, özel sektör ya da her ikisinin ortaklığıyla sağlanması,
16. *Doğal Zenginlikler ve Kaynaklar*: Yerel doğal kaynak ve değerlerin; yerel yönetimlerce, akılcı, dikkatli, verimli ve adil biçimde yaşayanların yararı gözetilerek korunması ve yönetimi,
17. *Kişisel Bütünlük*: Bireyin sosyal, kültürel, ahlaki ve ruhsal gelişimine, kişisel refahına yönelik kentsel koşulların oluşturulması,
18. *Belediyeler arası İşbirliği*: Kişilerin kentle ya da uluslararası ilişkilerine doğrudan katılma konusunda özgür olmaları ve özendirilmeleri,
19. *Finansal Yapı ve Mekanizmalar*: Bu bildirgede tanımlanan hakların sağlanması için gerekli mali kaynakları bulma konusunda yerel yönetimlerin yetkili kılınması,
20. *Eşitlik*: Yerel yönetimlerin; tüm bu hakları bütün bireylere cinsiyet, yaş, köken, inanç, sosyal, ekonomik ve politik ayırım gözetmeden, fiziksel veya zihinsel özürlerine bakılmadan; eşit olarak sunulmasını sağlamakta yükümlü olmasıdır (Palabıyık 2004, ss. 5–7)”.

3.3.3 Birleşmiş Milletler “Yeryüzü” Zirvesi - Rio Bildirgesi

“Yeryüzü Zirvesi” olarak adlandırılan BM Çevre ve Kalkınma Konferansı (UNCED), Haziran 1992’de Brezilya’nın Rio de Janeiro kentinde gerçekleştirilmiştir. 179 ülkenin Devlet ve Hükümet Başkanları ile birlikte, binlerce resmi temsilcinin ve 35,000’in üzerinde sivil toplum kuruluşu temsilcisinin katılımıyla Rio Zirvesi, Birleşmiş Milletler’in en yüksek katılım düzeyine ulaşılan toplantısı olma özelliğini korumaktadır (www.adanakentkonseyi.org.tr). Rio Zirvesi; küresel ölçekte, sistemlerin, çevre değerlerine ve sürdürülebilir gelişme ilkelerine uygun yapılandırılmasının kabul edilerek, sürdürülebilir gelişme kavramının benimsenmesinde siyasi irade birliği sağlaması bakımından da önemlidir. Rio Zirvesi’nin küresel çevre politikalarına katkıları, Zirve’de imzaya açılan belgeler çerçevesinde daha iyi anlaşılmaktadır.

Rio Konferansı’nda beş uluslararası belge kabul edilmiştir. Konferans’ın temel çıktısı olan “Gündem 21” başlıklı küresel eylem planı ile birlikte, “Biyolojik Çeşitlilik

Sözleşmesi” ve “İklimsel Değişiklikler Çerçeve Sözleşmesi” başlıklı, küresel ölçekte bağlayıcı iki metin imzaya açılmış, bağlayıcılığı olmayan “Ormanların Sürdürülebilir Yönetimi Konusundaki İlkeler Bildirimi” benimsenmiş ve Konferans’ın genel kabullerini ortaya koyan “Çevre ve Gelişme Üzerine Rio Bildirgesi” kabul edilmiştir (Demirayak 2002).

Rio Konferansı’nda “insanoğlunun sürdürülebilir gelişme olgusunun merkezinde yer aldığı, her insanın doğa ile uyumlu, sağlıklı ve verimli bir yaşam hakkı olduğu” kabul edilmiştir. Rio Konferansı ile birlikte, sürdürülebilir gelişme kavramının kapsamı oldukça genişlemiş, kavram birçok disiplinin çalışma alanında kendine yer edinmiştir. Konferans’ta kabul edilen Gündem 21 adlı belgede, sürdürülebilir gelişme kavramının yanı sıra sürdürülebilir insan yerleşimi, sürdürülebilir dağ geliştirme, sürdürülebilir tarım ve kırsal kalkınmanın teşvik edilmesi, sürdürülebilir orman gelişimi gibi kavram ve konular üzerinde de oldukça ayrıntılı bir biçimde durulmuştur. Konferans’ın getirdiği yeni kavramların, sürdürülebilir gelişme kavramı ile son derece sıkı bir ilişki içerisinde olduğu; sürdürülebilir bir gelişmeye ulaşma konusunda çevre, ekonomi, kentleşme ve yönetim gibi alanlarda yapılması gereken faaliyetleri işaret ettiği görülmektedir (Bozlağan [t.y.], s.1020).

3.3.4 Aalborg Sözleşmesi

Sürdürülebilirlik kavramının çıkış noktası, ekonomik ve teknolojik gelişmelere paralel bir şekilde ortaya çıkan çevre sorunlarının önüne geçebilme ve ekosistemin korunması üzerine odaklanmıştır. Sürdürülebilir kentleşme olgusu, sürdürülebilir gelişmenin bir parçasıdır (Tosun 2009, s.1). 24–27 Mayıs 1994 tarihinde Danimarka’nın Aalborg kentinde düzenlenen 1. Avrupa Sürdürülebilir Kentler ve Kasabalar Konferansı’nın ardından yayınlanan Aalborg Sözleşmesi, sürdürülebilir kentler ve kasabalara ulaşma yolunda, Avrupa’daki yerel ve bölgesel yönetimler tarafından ortaklaşa yürütülecek bir kampanyanın başlangıcını oluşturmuştur. Aalborg Sözleşmesi’ne imza atan yerel yönetimler, kentlerin daha sürdürülebilir hale getirilmesi için sıralanan eylemleri yerine getirmek üzere yerel eylem planları oluşturmak konusunda karar birliğine varmışlardır (Mimarlar Odası 2009).

Aalborg Sözleşmesi ile sürdürülebilir kentler oluşturmak üzere ölçütler belirlenmiş; yerel yönetimlere bu amacı gerçekleştirmede üstlenmeleri gereken roller tanımlanmıştır. Bu sözleşme bağlamında oluşturulan “Avrupa Sürdürülebilir Şehirler-Yerleşmeler Kampanyası” ile tüm yerel yönetimler bu kampanyaya katılmaya davet edilmiş ve sözleşmeyi benimseyip imzalamaları öngörülmüştür. Bu gelişmeler ve çabalar sonucunda kentsel yenilemeye ilişkin kriterler, ilkeler belirlenmeye çalışılmış; hükümetlerin ve yerel yönetimlerin bu konudaki sorumluluklarına dikkat çekilerek, önemli görevler üstlenmelerinin gerekliliği vurgulanmıştır (Özden 2001).

Aalborg Sözleşmesi, sürdürülebilirliği, yerel karar verme sürecinin tüm alanlarını kapsayan denge arayışlı, yerel ve yaratıcı bir süreç olarak tanımlamaktadır. Bununla birlikte Sözleşme, uygun yaşam koşulları, sosyal adalet, ekonomik ve çevresel sürdürülebilirlik arayışlarında, sürdürülebilir gelişmenin, kentlere ve kasabalara önemli bir yol gösterici olduğunu işaret etmektedir. İnsanoğlunun karşılaştığı birçok çevresel sorun için kent yönetimlerine bir eko-sistem yaklaşımını benimsetmeyi amaçlayan bu sözleşme doğrultusunda sürdürülebilirlik açısından kentsel politikalar şu şekildedir;

- Öncelikli olarak her kentin sürdürülebilirliğe doğru kendi özgün yollarını bulmaları gerektiği,
- Kent ve kasabaların sorunlarını daha geniş ortamlara ya da geleceğe taşıma hakkına sahip olmaması gerekliliği,
- Ekonomik gelişmenin sınırlayıcı etkeninin doğal servet olduğu kabulü ile bu servetin korunmasının gerekliliği (su rezervlerinin, toprağın, biyolojik çeşitliliğin korunması, yenilenemez enerji kaynaklarının kullanımının azaltılması vb.)
- Sosyal adaletin sağlanması (özellikle çevre sorunlarından en fazla ölçüde etkilenen ve en az düzeyde bu sorunları çözme yeterliliği olan yoksulların durumunun iyileştirilmesi, tüketimi körüklemek yerine yurttaşların hayat kalitelerinin niteliğinin artırılması, uzun vadeli istihdam olanaklarının yaratılması)
- Arazi kullanım ve “imar planlamasında” stratejik çevre etki değerlendirmesinin gerekliliği, kentsel gelişim sürecinde mobilitayı azaltıcı yönde bir işlevler karışımı oluşturulması gerekliliği,

- Erişilebilirliğin artırılarak toplumsal refahı ve şehirli hayat tarzının daha az ulaşım ihtiyacı doğuracak biçimde yönlendirilmesinin gerekliliği,
- Yenilenebilir enerji kaynaklarının tek sürdürülebilir seçenek olduğu,
- Yerel yönetimlere yeterli otoritenin verilmesi ve güçlü bir akçal zeminin oluşturulması ile gerçekleşebilecek iyi yönetim kavramının gerekliliği,
- Anahtar aktör olarak yurttaşların ve toplumun etkin katılımının sağlanması,
- Kentsel yönetim araçlarının oluşturulmasının gerekliliği,
- Aalborg Şözleşmesi'nin ortaya koymuş olduğu bu ilkeler sürdürülebilir kentsel gelişmenin gerek ilkelerini gerekse de uygulama yöntemlerini belirlemesi açısından büyük önem taşımaktadır (Tosun 2009).

3.3.5 Avrupa Mekânsal Gelişme Perspektifi (ESDP)

Mekânsal gelişme politikaları AB içinde eşitsizlikleri azaltarak bir ilkenin gerçekleşmesini sağlamasına karşın AB'nin mekânsal örgütlenmesi için bir çerçeve verememektedir. Özellikle küreselleşen dünyada rekabetin sürdürülmesinde kentlerin oynadığı rol ön plana çıktığından dolayı yeni kentleşme politikalarının oluşturulması gerekmiştir (Tekeli ve İlkin 2005, s.85).

İngiltere, Fransa ve Hollanda'nın girişimleri ile bir politika alanı olarak başlatılan ancak Almanya'nın karşı çıkması üzerine "Perspektif" adını alarak hükümetler arası bir belgeye dönüşen Avrupa Mekânsal Gelişme Perspektifi (AMGP) (European Spatial Development Perspective – ESDP), 1999 Yılında Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanmış ve üye devletler tarafından kabul edilmiştir.

AMGP, Avrupa Birliği'nde kurumsallaşmış örtülü bir politika alanıdır. Avrupa Mekânsal Gelişme Perspektifi'nin hedefi çok merkezli bir mekânsal gelişme ve yeni bir kırsal ve kentsel ilişki biçimini tanımlamak, bilgiye ve altyapıya erişilebilirliği yükseltmek ve kültürel ve doğal değerleri korumak ve yönetebilmektir (Üncü ve diğ. 2008, s.39). Avrupa Mekânsal Gelişme Perspektifi (AMGP) AB düzeyinde bağlayıcı olmayan stratejik bir doküman olmakla birlikte mekânsal planlama politikalarına dönük üye ülkelerin ilgili bakanlarının üzerinde anlaştığı ortak bir yaklaşımı ifade etmektedir.

(Altay 2005). AMGP yer alan ve dokümanın omurgasını oluşturan mekânsal gelişme rehberi ise şu alt başlıklardan oluşmaktadır:

- 1- Çok Merkezli Mekânsal Gelişme ve Yeni Bir Kır-Kent İlişkisi,
- 2- Bilgiye ve Altyapıya Erişimde Eşitlik,
- 3- Doğal ve Kültürel Mirasın İyi Yönetimi (Altay 2005)

AMGP mekânsal hedeflerini ve politika seçeneklerini şu şeklide belirlemektedir:

- Dengeli ve Çok Merkezli Mekânsal Gelişme
- Dinamik, Çekici ve Rekabetçi Kentler ve Kentsel Bölgeler
- Kırsal Alanlarda Yerel Dinamiklere Göre Gelişme, Verimlilik Artırılması
- Kır Kent işbirliği
- Altyapı ve Bilgiye Erişimin Yükseltilmesi
- Daha Gelişmiş Ulaşım Bağlantıları ve Bilgiye Erişim için Entegre Yaklaşım
- Erişimin iyileştirilmesi için Çok Merkezli Gelişim Modeli
- Altyapının Daha Etkin ve Sürdürülebilir Kullanımı
- Yenilik ve Bilginin Yayılımı
- Doğal ve Kültürel Mirasın Etkin Yönetimi
- Doğal ve Kültürel Mirasın Gelişmeye Katkıları
- Kültürel Mirasın Korunması ve Geliştirilmesi
- Su Kaynakları Yönetimi
- Kültürel Peyzajın Etkin Yönetimi
- Kültürel Mirasın Etkin Yönetim (Üncü ve diğ. 2008, s.42).

3.3.6 Avrupa Birliği ve Yönetişim

Yönetişim kavramı ilk olarak 1989 yılında Dünya Bankası'nca yayımlanan bir raporda kullanılmıştır. Devlet Planlama Teşkilatı'nın Kamuda İyi Yönetişim Özel İhtisas Komisyonu raporuna göre yönetişim; “merkezi otoritenin yukarıdan aşağıya doğru hâkimiyetini esas alan klasik hiyerarşik yönetim anlayışı yerine tüm toplumsal aktörlerin karşılıklı işbirliği ve uzlaşmasına dayanan, katılımıcılığı ve sivil toplum kuruluşlarını ön plana çıkaran, saydamlığı, açıklığı, hesap verme sorumluluğunu, yetki

devri ve yerindenliği (*subsidiarity*) esas alan bir anlayışı anlatmak için kullanılan bir kavramdır (DPT 2007).” Diğer bir ifadeyle yönetişim; birlikte yönetmek, yönetim ve karar alma süreçlerinin tüm paydaşların işbirliği ve katılımı ile yapılmakta olduğunu, yöneticilerin uzlaşmacı, şeffaf, hesap verebilir, etkin ve sorumlu bir yönetim anlayışı içerisinde davrandıklarını ifade etmektedir. Yönetim sadece seçimler aracılığı ile seçilmiş bir kesim tarafından değil; Sivil Toplum Kuruluşları, odalar, meslek grupları, özel sektör kuruluşları, üniversiteler gibi çeşitli grupları da süreçlere dâhil ederek gerçekleşmelidir (Toksöz 2008).

Birçok Avrupalının AB’yi kendisine uzak hissetmesi, AB kurumlarına yeterince güvenmemesi, Birliğin yaşam kalitesinin yükseltilmesine katkısının olmadığını düşünmesi, Birliğin karmaşık sistemini ve Birlik kurumlarının her birinin ne iş yaptığını tam olarak anlayamaması, bununla birlikte Birliğin ulusal bir devlet gibi çalışarak sorunlarına çare bulmasını istemesi gibi sorunların varlığı üzerine AB Komisyonu 2000’li yılların başında Nice Zirvesi öncesinde AB yönetişiminde reformu stratejik bir hedef olarak kabul etmiştir (DPT 2007). 25 Temmuz 2001’de Avrupa Yönetişimi: Beyaz Kitap (European Governance: A White Paper) başlığıyla yayınlanan Beyaz Kitap, AB Komisyonu’nun açık yönetim ilkesini, “yönetişim” kavramı ile ne ifade edilmek istendiğini, AB, kurumları arasındaki ilişkileri, bu kurumların AB vatandaşlarıyla kurdukları irtibatı, kısacası kendi yönetsel sistemini anlatmaktadır (Okçu 2007, ss. 299–312).

Beyaz Kitap’a göre yönetişim, “Avrupa düzeyinde gücün/iktidarın kullanılış tarzını etkileyen kural, süreç ve davranışlar” olarak tanımlanmaktadır (<http://eur-lex.europa.eu>). Tüm bu kural, süreç ve davranışları etkileyen “iyi yönetişim” ilkeleri de mevcuttur. Beyaz Kitap’a göre iyi yönetişimin temelini beş ilke oluşturmaktadır: şeffaflık, katılımcılık, hesap verebilirlik, etkinlik ve (ekonomik ve sosyal) uyum. Komisyon her bir ilkeyi daha demokratik bir yönetişimin tesis edilmesi açısından birbirinden önemli görmektedir.

Komisyon’un hazırlamış olduğu çalışma, dört ana bölümden oluşmaktadır. İlk bölümde Avrupa Yönetişimi’nin neden bir reforma ihtiyaç duyduğu sorusunun yanıtı verilmeye çalışılmaktadır. İkinci bölümde “İyi Yönetişim” ilkeleri ele alınmaktadır. İzleyen ana

bölüm “değişim önerileri”ne ayrılmış durumdadır. Avrupa haklarının yönetime daha iyi katılması, daha iyi politikaların ortaya çıkarılması ve halka sunulması, AB’nin küresel yönetişime katkısının artırılması ve yeniden odaklanılan politika ve kurumlar bu ana bölümün alt başlıklarını oluşturmaktadır. Beyaz Kitap’ın son bölümü AB yönetişimi ile Avrupa’nın geleceği arasındaki ilişkinin irdelenmesine ayrılmış bulunmaktadır (Okçu 2007, ss. 299–312).

Beyaz Kitap’ta yer alan yönetişimin ilkeleri şunlardır: katılımcılık, şeffaflık, hesap verebilirlik, etkinlik ve tutarlılık.

Katılımcılık (Participation): Karar alma süreçlerinin hazırlıktan uygulamaya ve oradan da izlemeye kadar olan aşamalarında bireyden başlayarak sivil toplumun ve halkın etkin biçimde sürece dâhil olmasını ifade eder. Kamu sektörünün aldığı kararların katılımcı bir anlayış ile alınması, kararların o karardan etkilenecekleri kapsayacak düzeyde verilmesi kararların uygulanma olasılığını artırır (Toksöz 2008).

AB politikalarının etkinliği ve kalitesi politika zinciri boyunca geniş katılımın sağlanmasına bağlıdır (<http://eur-lex.europa.eu>). Katılımın genişliği; AB politikalarının belirlenme sürecinde tüm kadın ve erkeklerin gerek doğrudan gerek çıkarlarını temsil eden aracı kurumlar vasıtasıyla karar alma sürecine katılımlarının sağlanması anlamına gelmektedir (Maliye Bakanlığı 2003, s.7). Genel olarak katılımcılığın üç aşamasından söz edilmektedir: Bilgilendirme, danışma ve aktif katılım. Bilgilendirme insanlara neyin yapılmasının planlandığının anlatılmasıdır; bir geri besleme (feedback) içermemektedir. Tam olarak katılımcılık sayılmamakla birlikte bilgilendirme katılımcılık için bir ön şarttır. Danışma, halka toplantılar, açık oturumlar, anketler vs. yoluyla bir konu hakkındaki görüşlerinin sorulmasıdır ve geri besleme yoluyla halkın görüş ve önerileri dinlenmektedir. Aktif katılım ise halkın politika oluşturma sürecine bizzat katılmasını ifade etmektedir (TOBB 2004).

Katılımcılık kamu gücünün kötüye kullanılmasının önlenmesi, vatandaşların söz sahibi oldukları düzenlemeleri daha olumlu karşılamaları, böylece düzenlemelere uyumun artması, ilginç ve orijinal fikirlerin ve gerçek verilerin edinilmesi, vatandaşların devlete

olan güvenlerinin artması, saydamlığın güçlenmesi, tüm taraflar arasında ortak bir dil oluşturulması gibi nedenlerle oldukça önemlidir (TOBB 2004).

İyi yönetişimin temeli olan katılımcılığın arttırılabilmesi için bazı ön şartlar vardır: (i) katılıma açık süreçlerin oluşturulması, (ii) etkin katılımı sağlayacak STK'ların örgütlenmesinin sağlanması ve (iii) katılımcılarının bilgiye erişiminin ve anlamlı bir katılım için gerekli eğitimin sağlanması (Toksöz 2008).

Şeffaflık (Openness): Serbest bilgi akışının sağlanması ve usullerin, kurumların, bilginin kolaylıkla erişilebilir olması anlamına gelen şeffaflık; kamu yetkililerinin karar alma süreçlerini ve kararlarını diğer paydaşlara açık ve paylaşılr olarak gerçekleştirilmesidir (Toksöz 2008). Hem kurumlar hem de AB'ye üye devletlerden AB'nin yaptıkları ve almış oldukları kararlar konusunda aktif bir biçimde iletişim içerisinde olmaları beklenmektedir (Okçu 2007, ss. 299–312).

AB kurumları şeffaf çalışmalıdır. Üye devletler, AB'nin aldığı kararlar ve kararların nasıl alındığını kamuoyuna bildirmek zorundadırlar. Bu, daha büyük ve karmaşık kararlar sonrası güveni sağlamaktadır. Kararlarda halk tarafından anlaşılabilir bir dil kullanılmalı ve kararlar halk tarafından ulaşılabilir olmalıdır (<http://eur-lex.europa.eu>).

Yönetimin şeffaflığı söz konusu olduğunda genellikle üç karakteristikten söz edilmektedir:

- Saydamlık: Kamusal eylemlerin ve bu eylemleri gerçekleştiren bireylerin halkın denetimine açık olmasını ifade etmektedir.
- Ulaşılabilirlik: Hizmetlere ve kamusal bilgilere vatandaşların kolayca ulaşabilmelerini anlatmaktadır.
- Cevap verebilme (responsiveness): Yeni görüş, ihtiyaç ve beklentilere cevap vermeye hazır olma durumunu belirtmektedir.

Bu çerçevede şeffaf yönetim, vatandaşların kamusal bilgi ve belgeleri talep ve elde edebildiği, hizmetlere ulaşabildiği ve karar alma sürecine katılabildiği bir yönetimi temsil etmektedir.

Hesap verebilirlik (Accountability): Hesap verebilirlik, kamusal gücün tek elde toplanarak kötüye kullanılmasının önlenmesi, kamusal kaynakların hukuka uygun ve yerinde kullanılmasının güvence altına alınması, ayrıca yönetimin vatandaşların istek ve beklentilerine uygun şekilde hareket etmesi böylece vatandaşların devlete duyduğu güvenin artırılması için her yönetimde bulunması gereken temel bir ilkedir. Hesap verebilirliği, kamu gücüne sahip olanların vatandaşlara hizmet etme ve beklentilerine cevap verme gerekliliği, bir kimsenin yerine getirdiği işlerden dolayı bir başka otoriteye açıklama yapması, performansın açıklanması, bir kimsenin üstlenmiş olduğu görev ve sorumlulukları ne şekilde yerine getirdiğini ortaya koyması ve ispat etmesi zorunluluğu gibi şekillerde tanımlamak mümkündür (DPT 2007).

Hesap verebilirliğin AB sürecinde sağlanabilmesi ve yasama ve yürütme süreçlerindeki rollerin açık hale getirilmeleri gerekmektedir. Her bir AB kurumunun AB sistemi içerisinde ne yaptığının netleştirilmesi beklenmektedir. Kamu yetkililerinin, kamu kaynaklarının nasıl kullanıldığı, bütçelendiği ve raporlandığı konularında sorumlu olması ve gerektiğinde hesap verebilmesidir. Yasama ve yürütme süreçlerine ilişkin roller açık ve net olmalıdır. Her bir AB Kurumu ne iş yaptığını açıklamalı ve sorumluluk almalıdır (<http://eur-lex.europa.eu>).

Etkinlik (Effectiveness): Etkinlik, kamusal politikaların etkili olması bir başka deyişle net olarak tanımlanmış hedeflere ulaşabilmek için yapılması gerekenlerin doğru bir biçimde ve zamanında yerine getirilmesi anlamına gelen yönetim ilkelerinden birisidir. Politikalar etkili olmalı ve zamanında yapılmalı, açıkça belirlenmiş hedeflere uygun olarak hayata geçirilmeli, gelecekte oluşması muhtemel olan etkiler ve geçmişte yaşanan tecrübeler değerlendirilmelidir (<http://eur-lex.europa.eu>, 2001)

Usuller ve kurumların tüm vatandaşlara hizmet etmesi anlamına gelen etkinlik kriteri çerçevesinde AB danışma sürecindeki politikaların zamanında oluşturulması ve ihtiyaca karşılık vermesi gerekmektedir (TOBB 2004). Etkinlik aynı zamanda AB politikalarının orantılılık ilkesine uygun olarak ve en uygun seviyede oluşturulmasına ve uygulanmasına dayanmaktadır (DPT 2007).

Tutarlılık (Coherence): Tutarlılık birden fazla kararın ve eylemlerin birbirleriyle uyumlu olmasını ve çatışmamasını anlatmaktadır. Devletin birden fazla ve çeşitli alanlarda hizmette bulunduğu göz önünde tutulduğunda tutarlılık ilkesinin hayata geçirilmesi önemlidir. Karmaşık bir sistem içerisinde tutarlı bir yaklaşımın sağlanması siyasi sahiplenmeyi ve her bir kurumun güçlü sorumluluk duygusuna sahip olmasını gerektirmektedir (DPT 2007).

Politikalar ile bunların gerçekleştirilmesine yönelik eylemlerin tutarlı ve kolay anlaşılır olması gerekmektedir. AB içinde tutarlılığa olan ihtiyaç pek çok nedenden dolayı artmaktadır. Yerine getirilmesi zorunlu yükümlülüklerin alanının büyümesi, Birliğin genişlemesinin farklılıkları arttırması, Birliğin ilk başta üzerinde yükseldiği sektörel politikaların ötesine taşan iklimsel veya demografik değişimler gibi yeni sorunlar, bölgesel ve yerel aktörlerin AB politikalarının oluşumuna müdahil olmaya başlamaları tutarlılık gereğini ortaya koyan unsurlardan sadece bir kaçıdır (<http://eur-lex.europa.eu>).

Beyaz Kitap'ta ifade edildiğine göre, yukarıdaki beş ilkenin hayata geçirilebilmesi aynı zamanda orantılılık (proportionality) ve yerindenlik (subsidiarity) ilkelerini de gerektirmektedir. Aslında bu ilkeler yeni politikalar oluşturulması ve uygulanması açısından amaç-araç dengesini sağlamak üzere devreye sokulmuş ilkeler olarak durmaktadır. Yerindenlik ilkesi politika tasarımı ile elde edilmek istenen hedefe ulaşmak için hangi uygulama seviyesinin (en üstte AB seviyesinden en altta yerel düzeye kadar) araç olarak tespit edileceği anlamına gelirken, orantılılık ilkesi politika hedeflerine ulaşmak için kullanılan araçların hedeflerle orantılı olması anlamına gelmektedir (Okçu 2007, ss. 299–312). Buna göre, eylemin yerine getirileceği seviyenin ve kullanılacak araçların seçimi, izlenecek hedeflerle orantılı olmalıdır. Ayrıca, bir girişimde bulunmadan önce,

- i. kamusal eylemin gerçekten gerekli olup olmadığı,
- ii. kamusal eylem gerekli ise, AB düzeyinde gerçekleştirilmesinin en uygun yol olup olmadığı,
- iii. seçilen araçların hedeflerle orantılı olup olmadığı kontrol edilmelidir (European Union, 2001).

3.3.7 Avrupa Birliği Mekânsal Gündemi (Leipzig 2007)

AB ülkelerinin kentsel gelişim ve bölgesel uyumdan sorumlu bakanları tarafından Mayıs 2007'de kabul edilen Leipzig Şartı, Avrupa kentlerinde sürdürülebilirliği sağlamak için izlenmesi gereken ilkeleri sıralayarak, Avrupa'da mimarlık ve kent politikaları konusunda ortak bir yol haritasının başlangıcını oluşturmuştur. Leipzig Şartı, özellikle mimari kalitenin sürdürülebilir kentlerin oluşturulmasındaki rolünü vurgulaması ve hükümetleri bu faktörü dikkate almaya çağırması açısından önem kazanan üye ülkeler belgesidir. (Bakanlar Sonuç Bildirgesi 2007, s.1). Avrupa kentlerinin zorlu sorunlar ve fırsatlara sahip olmanın yanı sıra farklı tarihsel, ekonomik, sosyal ve çevresel birikimler de sergilediklerinin farkında olan üye ülkelerin Kentsel Gelişmeden Sorumlu Bakanları, bir kentsel gelişme politikasına yönelik ortak ilkeler ve stratejiler konusunda görüş birliğine varmışlardır (www.mo.org.tr). Sürdürülebilir Avrupa Kentleri İçin Leipzig Şartı'nda, aşağıdaki öneriler yapılmıştır:

1. Entegre kentsel gelişme politikasına yaklaşımlarından daha çok yararlanabilmek için;

- Her Üye Ülke'de bir entegre kentsel gelişim programının oluşturulması olanağının araştırılması;
- Yüksek kalitede kamusal alanların yaratılması ve bunların varlığının garanti altına alınması;
- Altyapı ağlarının çağdaştırılması ve enerji etkinliğin geliştirilmesi;
- Eğitim ve yetiştirmede aktif bir yenileşme politikasına odaklanması gerekmektedir.

2. Aşağıdaki adımlar aracılığıyla, söz konusu tüm kentlerde geri kalmış mahallelere özel önem verilmelidir:

Özellikle mimari ve kentsel kalitenin sağlanması konusu başta olmak üzere, kentlerdeki fiziksel çevrenin iyileştirilmesine yönelik stratejilerin sürdürülebilir hale getirilmesi; Yerel ekonomi ve yerel işgücü pazarı politikasının güçlendirilmesi; Çocuklar ve gençler için öncü eğitim ve yetiştirme politikaları geliştirilmesi; Herkes tarafından erişilebilir etkin ve uygun fiyatlı bir kentsel ulaşımın kurulmasının teşvik edilmesi (Bakanlar Sonuç Bildirgesi 2007).

Leipzig Şartı ve Bölgesel Gündem, üye ülkelerin AB’de bölgesel uyumun desteklenmesi ihtiyacına ilişkin görüşlerini temel almıştır. Toplantıya Türkiye’yi temsilen katılan Bayındırlık ve İskân Bakanı tarafından yapılan açıklamada “*Leipzig Şartı ile ulusal düzeyde; Bütünleştirilmiş Kentsel Gelişme Politika Yaklaşımını uygulamak ve bu yönde gerekli her türlü yasal ve kurumsal çerçeveyi oluşturmakla bağladıklarını ve Avrupa’nın çok merkezli kentsel yapısı temelinde dengeli bölgesel yapılanmanın kurulmasını taahhüt ettikleri*” ifade edilmiştir (<http://www.bayindirlik.gov.tr>). Ayrıca, bu politikaların uygulanabilmesi için Avrupa Yapısal Fonlarının entegre kentsel gelişme programlarını desteklemesi gerektiği ve AB programlarından yararlanma imkanı olduğuna dikkat çekilerek, Bütünleşik Kentsel Gelişme Politikaları ve Stratejilerinin ulusal düzeylerde uygulanması ve yerel yönetimlerin bu politika ve stratejileri uygulayabilecek beceri ve etkinliğe kavuşturulması bakanlık tarafından getirilen öneriler arasındadır.

4. İSTANBUL ve LONDRA METROPOLİTEN KENTLERİ YÖNETİMLERİNİN KARŞILAŞTIRMALI İNCELEMESİ

4.1 TÜRKİYE'DE METROPOLİTEN KENT YÖNETİMİNİN GELİŞİM SÜRECİ TARİHİ

Ülkemizde belediyeçilik anlayışına geçilmesi Kırım savaşının başkentte yarattığı hareket ve karmaşıklığı bir düzene koyma isteği (Ortaylı 2007 içinde Urhan 2008) ve de İstanbul'un Avrupa başkentlerine kıyasla kötü durumda olduğu görüşünün yabancı ve azınlık halk tarafından dile getirilmesi sonucunda gerçekleşmiştir.

1854 yılında ilk belediye örgütü olan İstanbul Şehremaneti kurularak başına bir Şehremini getirilmiştir. 1857 yılında da azınlıkların yoğunlukta bulunduğu Galata-Beyoğlu'nda "Altıncı Belediye-i Daire" kurulmuştur. 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesiyle Fransa modeli esas alınarak il özel idareleri kurulmuştur. Bu nizamname ile Osmanlı idare sistemi daha küçük birimlere ayrılarak eyalet sistemi kaldırılmış yerine vilayet düzeni benimsenmiştir (Urhan 2008).

1921 anayasası Kurtuluş Savaşı koşullarında hazırlanmış ve 23 madde ile kabul edilmiştir. İllere ve bucaklara geniş haklar ve yetkiler tanınmıştır. Türk anayasa tarihinin yerel yönetimlere ve yerinden yönetim ilkesine en fazla ağırlık vermiş olan anayasadır. Bu önem Halkçılık ilkesi ile açıklanmaktadır (Ökmen ve Parlak 2008). Anayasaya madde 11' e göre, iller yerel yönetim görevlerinde özerktir ve tüzel kişiliğe sahiptirler. Eğitim, askerlik, sosyal yardım, medreseler, sağlık ekonomi vb ile ilgili işler Vilayet Şuralarına verilmiştir. Madde 12'de ise Vilayet Şuralarının halkın seçtiği üyelerden oluşacağı hükmü yer almaktadır. Madde 13 de ise yerel yönetimi yönetmek üzere bir başkan ile şubelerden oluşan yönetim yapısı tanımlanmaktadır (<http://www.tbmm.gov.tr>).

1924 Anayasasında yerel yönetimlere fazlaca yer verilmemiştir. 105 madde içinde sadece 3 madde yerel yönetimlerle ilgilidir. Madde 89, 90 ve 91'de Türkiye coğrafi

konumu ve ekonomik ilişkileri bakımında il, ilçe ve bucaklar olmak üzere idari bölümlere ayrılmış, illerin, şehir ve kasabaların tüzel kişilikleri korunmuş, yetki genişliği ve görev ayrımı esasları tekrar edilmiştir (<http://www.tbmm.gov.tr>).

Türkiye'nin kent yönetimi sistemi 1930–1983 arasındaki 54 yıllık uzunca bir dönemde temel olarak 1580 sayılı Belediye Kanunu tarafından yönlendirilmiştir. Nüfuslarına, büyüklüklerine ve özelliklerine bakmadan tüm belediyeleri aynı kategoride değerlendiren 1580 sayılı ve 1930 tarihli eski Belediye Yasası belediye yönetiminde uzun süre etkili olmuştur (Özgür 2008). 1961 Anayasasının mahalli idareleri il, belediye ve köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve genel karar organları, Anayasanın 55. maddesindeki esasa uygun olarak, halk tarafından seçilen, kamu tüzel kişileri olarak tanımlayarak, aynı zamanda bu idarelere görevleri ile orantılı olarak gelir kaynakları sağlanmasını öngördü (<http://www.tbmm.gov.tr>).

1930 tarihinde kabul edilen ve 2004 yılına kadar uygulanan 1580 sayılı belediye Kanunu, dönemin şartlarını ve siyaset anlayışını yansıtmaktadır. Merkezi politika ve yönlendirmelere bağımlı, merkezi idarenin bir birimi gibi hareket edecek olan belediye modeli tanımlanmıştır. Belediyelerin özerkliğinden çok devletçilik, modernleşme ve parti-devlet bütünlüğünün sağlanmasına önem gösterilmiştir (Kalabalık 2005, s.66).

1980'li yıllar kamu yönetiminde yenilik ve değişimlere yetişebilmek, modern dünyayı yakalayabilmek adına gerçekleştirilen düzenlemelerin hız kazandığı bir dönüm noktasıdır (Toprak 2006). Bu yıllarda etkinlik ve verimliliği öne çıkaran davranışlar büyük ölçüde yerel yönetim uygulamalarına da yansımıştır ve belediyeciliğin temel ilke ve politikalarını oluşturmuştur. Bu ilke ve politikalar; Büyükşehirlerde örgütsel çeşitliliğe gidilmesi, imar planlama yetkisinin desentralizasyonu, bireysel konut sisteminin önem kazanması, belediyelerin istihdam ve mali yapılarında değişiklikler ve belediyelerde alternatif hizmet sunma yöntemlerinin çeşitlenmesidir (Aydınlı 2004).

11 Aralık 1980 tarihli Milli Güvenlik konseyince alınan kararda çevre belediyelerinin, sıkıyönetim komutanlıklarının yönetiminde ve onların emrecekleri şekilde bir plan

dâhilinde en kısa zamanda merkez belediyeye bağlanması karar alınmıştır. Bu karar metropoliten yönetim uygulamasına geçişte önemli bir adımdır (Toprak 2006).

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 25 yıl içinde, anakentlerde özel yönetimler oluşturulması yolunda duyulan gereksinmeye bir yanıttır. (Keleş 2006).

Maddenin son fıkrasında ise, kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile mahalli idarelerin kendi aralarında Bakanlar Kurulunun izni ile birlik kurmaları ve bunun da kanunla düzenleneceğini belirterek bir bakıma büyük şehir merkezleri için özel yönetim biçimleri geliştirilebileceği hükmüne bağlanmıştır (<http://www.ibb.gov.tr/tr-tr/kurumsal/belediyetarihcesi/Pages/BelediyeTarihcesi.aspx>).

Anakentlerdeki yönetim düzenlemesi 1984 sonrasına rastlamaktadır. 1983 sonrasında kurulan sivil hükümet, ülkede ilk kez olarak, anakent yönetimleri kurmayı kararlaştırmıştır. Düzenli kentleşmeyi sağlamak, hizmet sunumunda etkinliği gerçekleştirmek ve halkın hizmetlerin görülmesine ve yönetime daha çok katılmasını olanaklı kılmak amacıyla alınan bu kararda, son 25 yılda yapılan teknik ve bilimsel çalışmaların ve kazanılan deneyimlerin payı büyüktür (Keleş 1993).

1984 yılında 3030 sayılı Büyükşehir Belediyeleri Yönetimi Hakkında Kanun ile büyük şehir belediye sistemi kurulmuştur. Bu kanun; metropoliten kent yönetiminin hukuki statüsünü, hizmetlerin planlanarak etkin ve uyumlu bir şekilde yürütülmesini sağlamak (Toprak 2006); belediye hizmetlerinin etkin ve verimli sunulması, düzenli kentleşmenin gerçekleştirilmesi ve yerel halkın hizmetlerde daha etkin katılımını gerçekleştirmek amacıyla yürürlüğe girmiştir (Aydınlı 2004). Büyük kentlerde o kentin adıyla “büyük kent belediyesi”, ilçelerde ise ilçelerin adını taşıyan ilçe belediyeleri kurulmuştur.

1984’te ülkenin en büyük üç kentinde (İstanbul, Ankara ve İzmir) Büyükşehir belediyesi sistemine geçilmesiyle yeni bir dönem başlamıştır (Özgür 2008). Daha sonra Büyükşehirlere sırasıyla Adana, Bursa, Gaziantep ve Konya eklenmiştir. Bunlara başka iller de zaman içinde katılmıştır.

1984 tarih ve 2972 sayılı “Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun”da, büyük belediyelerin kuruluşuna ilişkin hükümler belirlenmiştir. Kanunda, “belediye sınırları içinde birden fazla ilçe bulunan büyük kentlerde, büyük kent belediye başkanı seçimi için, o kent belediye sınırları içinin bir seçim çevresi” (madde 4/1) ve büyük kent belediye hudutları içinde kalan ilçelerin belediye başkanı ve belediye meclisi üyeleri seçiminde, her ilçenin bir seçim çevresi olduğu hükme bağlamıştır (<http://www.hukuki.net/kanun/2972.15.text.asp>).

504 sayılı kanun hakkında kararname “büyük kent alt kademe belediyeleri” adıyla yeni bir yerel yönetim düzenlemesi getirmiştir. Ancak alt kademe alt-üst ilişkisini çağrıştırdığından ilk kademe olarak 5216 sayılı kanunda ifade değiştirilmiştir.

5393 sayılı yeni Belediye Kanunu da bu açıdan sınırlı bazı yenilikler getirmektedir. Bu yenilikler belediye kuruluşunu düzenleyen 4. maddede, birleşmeyi düzenleyen 8. maddede ve katmayı düzenleyen 11. maddede belirginleşmektedir (Özgür 2008).

23.07.2004 tarihli 5216 sayılı kanunla, Büyükşehir ilçe ve ilk kademe belediyelerinin kurulması, organları ve yetkileri, gelirleri ve belediyeler arasındaki ilişkiler yeniden düzenlenmiştir. Yeni kanun, Büyükşehir düzeyinde birtakım hizmetleri yürütmek için özel kanunlarla ihdas edilen kurumların devamını sağlayan bir düzenleme getirmiştir. Bu çerçevede, bu kurumlarla ilgili olarak Büyükşehir belediyesinin denetim ve koordinasyonu ise daha etkin hale getirilmiştir (Ökmen ve Parlak 2008).

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi kanunu ile büyük alan yönetimine yönelik yapılanma çalışmaları içindeki önemli düzenlemelerden birisi de büyük kent yönetimine ilişkin düzenlemedir. Bu kanun ile hizmetlerin planlı, programlı, etkin, verimli ve uyum içinde yürütülmesini sağlamak amaçlanmıştır (<http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5216.html>). Bu kanun Büyükşehir içindeki ilçe ve ilk kademe belediyelerini kapsamaktadır. Buna göre Büyükşehir belediyesi, en az 3 ilçe veya ilk kademe belediyesini kapsayan bu belediyeler arasında koordinasyonu sağlayan kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; idari ve mali özerkliğe sahip ve karar organı

seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisini ifade etmektedir (Ökmen ve Parlak 2008). 5216 sayılı Büyükşehir Kanunu, Büyükşehir Belediye sınırları içindeki denetimden uzak belde belediyelerini, Büyükşehir belediyelerine bağladı ve böylelikle metropoliten kent yönetimi oluşturma çabasıyla bu soruna bir ölçüde çözüm getirmiş oldu (Özden 2006).

2004 tarihinde kabul olunan, 5262 sayılı yasada yapılan düzenleme ile Toplu konut Kanununa yeni maddeler eklenerek idareye planlama, dönüşüm uygulaması yapma, proje üretme konusunda oldukça geniş kapsamlı yetkiler verildi. Belediye Kanununda belediyelerin kentsel dönüşüme yönelik rolleri ve yükümlülükleri tanımlandı (Özden 2006).

5215 sayılı belediye kanunu taşıdığı hukuki sorunlar nedeniyle “devre dışı” bırakılmış yerine 2005 tarihli 5393 sayılı Belediye Kanunu ile yerel yönetimler bütünlüğü kısmen sağlanmıştır (Toprak 2006).

Türkiye’de belediyeler büyük ölçüde çok amaçlı tek bir örgüt (belediye) tarafından yönetilirken, Büyükşehir belediyesi alanında çok amaçlı (Büyükşehir ve ilk kademe belediyeleri) ile su ve kanalizasyon idareleri gibi tek amaçlı ad hoc örgütler bulunmaktadır. Türkiye’de birden fazla belediyeyi içine alan kentsel alanların yönetimi için Büyükşehir belediyesi ve mahalli idare birlikleri dışında herhangi bir özel hukuki yapı veya model öngörülmemiştir (Özgür 2008). Büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyeleri ve ilk kademe belediyeleri ile iki kademeli bir yönetsel yapıya sahip olduğu görülür. Büyükşehir belediyesi; Belediyeler arasında koordinasyonu sağlayan; kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren yetkileri kullanan; idari ve mali özerkliğe sahip ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişiliğine sahiptir (Toprak 2006).

4.2 İNGİLTERE METROPOLİTEN KENT TARİHİ

İdari sistemi tek parlamento ve tek hükümet tarafından yönetilen üniter bir devlet olan İngiltere; 'Büyük Britanya ve Kuzey İrlanda' resmi kimliğini taşımakta ve İngiltere, Galler, İskoçya ve Kuzey İrlanda'dan oluşmaktadır (Ulusoy ve Vural 2002).

İngiltere, yerel yönetim geleneğinin en güçlü olduğu ülkedir. Tarihsel süreç itibariyle hemen her kenti bağımsız ayrı bir tarihe ve yönetim düzenine sahiptir. Örneğin, Londra kenti Birinci Henry döneminde (1100–1135) Sheriff'i (en büyük idare amiri), Birinci Richard döneminde (1189 – 1199) de belediye başkanını seçme hakkını kazanmış ve bu haklar 1215 tarihli Magna Carta'da hukuken güvence altına alınmıştır. (Nadaoğlu ve Varcan 2005, s.124).

İngiliz yerel yönetim kültürü doğrudan parlamento denetiminde faaliyet gözeren bir anlayışa sahiptir. Parlamento bir yerel yönetimin yetkilerini kısıtlayabilir, karar alma organlarını dağıtabilir, görev alanlarını ve yetkilerini düzenleyebilir. Ancak parlamento hiçbir şekilde bir yerel yönetimi ortadan kaldıramaz (Ökmen ve Parlak 2008).

İngiltere'de yerel yönetimler ile ilgili ilk genel yasal düzenleme 1835 yılında çıkarılan Belediye Şirketleri Yasası'dır (Municipal Corporations Act) (Karasu 2004, s. 111). Bu tarihten sonra 1888 yılında Yerel Yönetim Yasası ile il meclisleri (county councils) atanmış kişiler yerine seçilmiş kişilerden oluşan bir yapıya dönüştürülmüştür. İl meclisleri, yetki ve sorumlulukları açısından yerel yönetim sisteminin bel kemiği haline getirilmiş, ilk seçilmiş ilçe meclisi ise 1894 yılında çıkarılan Yerel Yönetim Yasası ile kurulmuştur (Parlak ve Özgür 2006 s.234).

Yerel yönetimlerin düzenlenmesine ilişkin bir dizi reformlar yapılmıştır. 1 Nisan 1974 tarihinde yürürlüğe giren 1972 Yerel Yönetimler Yasası İngiltere'deki yerel yönetimlerin önemli bir yasal temelidir. Bu kanun yerel yönetimler için yeni yapılar öngörmüş ve bu çerçevede görev paylaşımı da yapılmıştır. 1933 tarihli yerel yönetim yasasını yürürlükten kaldırırken 1963 tarihli yasada da değişiklikler yapılmıştır. Yerel yönetimler sınırlarını belirlemek için komisyon kurulması öngörülmüştür. Yasa, yerel

yönetimlerin işlev ve yapılarına ilişkin uzun bir araştırmanın sonucunda meydana gelmiştir. Kanunla Büyük Londra Yönetimi haricinde İngiltere ve Galler’de yeni yönetim alanları ortaya çıkmıştır. Var olan yerel yönetimler 1972 yılından beri hemen hemen hiç değiştirilmemiştir (Kaya 2001, ss. 71–73).

Yerel yönetimlerin yeniden düzenlenmesine ilişkin son reform ise 1984 – 1985 döneminde alınan kararlarla gerçekleştirilmiştir. İngiltere’de yerel yönetimler bir yandan il, bölge ve köy kademelerine ayrılırken, diğer taraftan bu kademeler metropoliten olup olmadıklarına göre sınıflandırılmış, başkent Londra’da Büyük Londra Yönetimi (GLA, Greater London Authority) ayrıca düzenlenmiştir (Nadaoğlu ve Varcan 2005, s.126).

1990’lı yıllardan itibaren İngiltere’de daha etkin ve hızlı bir şekilde hizmetlerin yerine getirilmesini sağlamak, kamusal örgütleri şeffaf bir hale getirerek halkın yönetime katılmasını güçlendirmek amacıyla sivil toplum kuruluşlarının da yerel hizmetlere aktif biçimde katılması öngörülmüştür. İngiliz yerel yönetimlerinde son reformcu yapılanma 2000 yılında olmuştur. Yapılan düzenlemeyle 1985 yılında kaldırılan Büyük Londra Yönetimi’nin yeniden kurulması ve yerel yönetimlerin sayıları artırılmış ve iç örgütlenmeleri türdeş hale getirilmiştir (Ökmen ve Parlak 2008, s. 66).

4.3 İSTANBUL METROPOLİTEN KENTİ

4.3.1 İstanbul Metropoliten Alanı’nın Konum ve Özellikleri

Tarihi 300 bin yıl önceye kadar uzanan İstanbul’un temelleri M.Ö. 7. yüzyılda atılmıştır. M.S. 4. Yüzyılda İmparator Constantin tarafından inşa edilip, başkent yapılmış; o günden sonra da yaklaşık 16 asır boyunca Roma, Bizans ve Osmanlı imparatorluklarına başkentlik sıfatını sürdürmüştür. M.S. 5000 yıllarından itibaren yerleşilen İstanbul’un fethiyle Ortaçağ’ın sona erdiğini kabul etmektedir.

Yüzölçümü 5 bin 512 km² olan kent, Avrupa'nın en büyük metropollerinden biri konumundadır. Avrupa, Avrasya ve Ortadoğu coğrafyasının ulaşım akslarını üzerinde taşıyan İstanbul; iki kıyıya yayılan bir kıyı kentidir. Ana yolların denize ulaştığı kavşak noktasında yer alması, sıcak iklimlere ve okyanuslara açılan bir kapı olması, tarihi İpek yolu'nun Avrupa'ya uzanan kapısı olması gibi sebeplerle tarih boyunca çok önemli bir stratejik öneme sahip olmuştur. İstanbul, dünyada bu özelliklere sahip olan neredeyse tek kenttir.

Ekonomik yapılanma profiline baktığımızda kentteki sektörel dağılım incelendiğinde % 34 Ticaret, % 22 İmalat, % 13,6 İnşaat, % 6,6 Ulaştırma-Depolama, % 6,5 Bilimsel-Teknik Faaliyetler, % 12,4 Hizmet Sektörü ve % 5 Diğer Faaliyetler olduğu görülmektedir. Bunun dışında 700.000 civarında küçük esnaf ve sanatkârlar bu dağılımın dışında bulunmaktadır (<http://www.ioi.gov.tr>).

Kentte son yıllarda sanayinin yerini yönetim merkezleri ile finans, turizm, hizmet ve bankacılık gibi sektörler almıştır. Sanayideki bu duruma karşılık para piyasalarının merkezi de İstanbul'da konumlanmıştır. Coğrafi konumu itibariyle İstanbul'da günün ilk 4 mesai saati Asya ülkeleriyle, diğer 4 saati Avrupa ülkeleriyle çakışmakta olduğundan dolayı bu durum İstanbul'a doğal bir finansal merkezi olma yolunu açmaktadır (<http://www.ibb.gov.tr>).

Küresel yönden taşıdığı bu özellikle beraber İstanbul, Marmara Bölgesi'ndeki diğer yerleşim birimleri ile de işlevsel ilişkiler geliştirerek iller arasında karşılıklı kazanımlar oluşturmakta ve bölgesel gelişime katkıda bulunmaktadır (İMP 2006).

İstanbul nüfusunun tarihsel gelişimi incelendiğinde kurulduğu günden itibaren dünyanın önemli kentleri arasında yer aldığı, 1127–1153 yılları arasında ve 1650 yılında dünyanın en kalabalık kenti olduğu bilinmektedir. İstanbul'un nüfus artış hızı Cumhuriyet döneminin ilk yıllarında %15– %30 arasında olmuş, 1950'li yıllarla birlikte %50'lerin üzerinde çıkmıştır. İstanbul nüfusu son yıllarda %30 artış göstermektedir (İMP 2006).

İstanbul, 12 milyonu aşan nüfusıyla Türkiye'nin en kalabalık ve en çok göç alan şehridir. 1945'te 1 milyon 78 bin nüfusu olan İstanbul, 1950 sonrasında yaşanan göç ile 1955'de 1 milyon 533 bine ulaşmış ve izleyen dönemlerde de yıllık binde 40- 50 arasında artışla karşılaşmıştır. 2009 yılında yapılan sayımda da 10 milyonun üstünde nüfusa sahip bir kent olmuştur (www.ibb.gov.tr). Nüfus yoğunluğu 2400 kişi/km²'dir. Tablo 4.1'de İstanbul yıllara göre nüfus sayım sonuçları yer almaktadır.

Tablo 4.1: İstanbul kenti yıllara göre nüfus bilgileri

Yıllar	1980	1985	1990	2000	2008	2009
Nüfus	4.741.890	5.475.982	6.620.241	8.803.468	12.697.164	12.915.158

Kaynak: TÜİK, Türkiye İstatistik Kurumu

2009 Adrese dayalı nüfus kayıt sistemi nüfus sayım sonuçlarına göre Türkiye nüfusu 72.561.312 kişidir ve nüfusun % 17,8'i İstanbul'da ikamet etmektedir (www.tuik.gov.tr). İstanbul'da km²'ye 1180 kişi düşmektedir (Geymen ve Baz 2007).

İstanbul, üç imparatorluğa başkentlik etme özelliğinin yanı sıra, her dönemde ekonomik merkez olma özelliğini de koruyan az sayıda kentten biridir. 1980'lerin sonlarında, Karadeniz, Kafkasya ve Balkanlar'da yaşanan siyasal değişimler, İstanbul'un etkileyebileceği alanı genişletmiş ve bir dünya kenti olma yolunda önünü açmıştır.

İstanbul, Türk ekonomisinin en mühim merkezidir. Sanayinin üçte biri, ithalâtın üçte biri, ihracatın beşte biri İstanbul'dan yapılmaktadır. Türkiye'nin en büyük sanayi, ticaret, ulaşım, reklâm ve iktisâdi kuruluşları İstanbul'dadır. İstanbul'da gayri safi hâsılanın % 40'ı sanayi, % 30'u ticaret ve geri kalanı diğer sektörlerden sağlanır. Türkiye Bütçesinin ana kaynağı İstanbul'dur. (İncekara 2010). İstanbul, Türkiye bütçesine %40'lık bir pay ile katkı sağlamaktadır. İstanbul'un Türkiye genelinde iş gücü payı %17,5'dir. İstanbul'da ticaret sektöründe yaratılan katma değer, il toplam katma değerinin %27'lik orana ulaşmıştır. Ticaret, sanayiden sonra İstanbul'un en önemli sektörü durumundadır. İstanbul, aynı zamanda Türkiye'nin en önemli ihracat ve ithalat kapısı konumundadır (www.ibb.gov.tr). İstanbul, aynı zamanda Türkiye'nin en önemli ihracat ve ithalat kapısı konumundadır. İstanbul'un ihracatı Türkiye toplamının yüzde

54' ünü ithalatın ise yüzde 55' ini oluşturmaktadır. İstanbul, turizmin merkezi olması açısından ve özellikle de kongre turizmi açısından büyük bir şansa sahip bulunmaktadır. Otel kapasitesinin dörtte biri beş yıldızlı otellere, beşte birine yakını da dört yıldızlı otellere aittir. İstanbul, ülke hava taşımacılığının da merkezi durumundadır. Atatürk Havalimanının yanı sıra Anadolu Yakasında da Sabiha Gökçen Havaalanı hizmet vermektedir (İncekara 2010).

Türkiye İstatistik Enstitüsü'nün (TÜİK) yeni verileriyle gayri safi yurtiçi hâsıla (GSYH), 2005 yılında, yüzde 32.5 oranında artmıştır. Milli gelir hesaplama yönteminde Birleşmiş Milletler yerine Avrupa Birliği sisteminin esas alınmaya başlaması ile yaklaşık olarak İstanbul'un SGP-GSYH rakamı 2005 için 133 milyar Dolar'dan 176 milyar Dolar'a yükselmiştir. Böylece, ekonomide en büyük 100 dünya şehri içinde, 2005 verileriyle İstanbul 34. olarak yer almıştır (<http://www.haber34.com>).

İstanbul'da sanayi sektörünün payı ise %27'lik bir orana ulaşmıştır. 20. yy sonlarında, özellikle gelişmiş dünya kentlerinin sanayi üretim faaliyetlerinden uzaklaşarak, hizmet ve üretim faaliyetlerinde yoğunlaşması, İstanbul'un sanayi sektörünün önemli ortaya çıkarmaktadır. 2010 yılı İstanbul'un Türkiye GSMH' sindeki payı yaklaşık yüzde 34 düzeyindedir. Mevduatların yüzde 39'a yakını İstanbul'da toplanmakta ve sigorta şirketlerinin büyük çoğunluğunun merkezi İstanbul'dadır. Serbest Bölge niteliği de taşıyan Menkul Kıymetler Borsası, İstanbul merkezli ve hızla dünyanın sayılı borsaları arasında yükselmektedir. Ayrıca İstanbul'da bir altın borsası da hizmet vermektedir. Bunların yanı sıra leasing, Factoring, özel finans kurumları gibi finans kuruluşlarının ve özel bankaların genel müdürlüklerinin merkezi de İstanbul'dadır. Türkiye'deki toplam banka şubelerinin yüzde 30'u İstanbul'da bulunmaktadır. Bu bağlamda özellikle, liberalleşen para piyasaları ile birlikte İstanbul, bir finans merkezi olma yolunda hızla ilerlemektedir (İncekara 2010).

İstanbul, bir dünya kentinden giderek küresel-bölgesel bir metropoliten bölgeye dönüşmektedir. Doğu Akdeniz, Balkanlar, Ortadoğu ve Ön Asya bölgelerindeki sosyal ve ekonomik ilişkilerin transfer noktasında olması bölgesel konumunu geliştirmektedir.

Bu nedenle, kentin gerek Avrupa ile sürdürdüğü ilişkilerin gerekse Avrasya ve Ortadoğu coğrafyasında oynadığı rolün önemi gittikçe artmaktadır (İMP 2006).

İstanbul; yeni yasalar ile birlikte coğrafi sınırları ve yönetimin yetki alanı Tekirdağ'dan başlayıp Kocaeli'nde biten bir kent olmuştur. Böyle bir kent arta alanlarından bağımsız düşünülerek planlanamayacağı ve yönetilemeyeceğinden dolayı bölge yönetimi kurulması önerilmektedir. Ülkemizde bölge yönetimi henüz bulunmamaktadır (Demiral 2007, s.93). Avrupa Birliği, İstanbul için NUTS1 seviyesini belirlemiş ve TR10 düzeyini tanımlamıştır (<http://circa.europa.eu>).

4.3.2 Türkiye'de Yerel Yönetim Mevzuatı

Mevzuat kavramı, herhangi bir konu ile doğrudan ya da dolaylı olarak ilgili hukuki metinlerin toplamını ifade etmektedir. Yerel yönetimler mevzuatı, aynı çerçevede yerel yönetimlerle ilgili anayasa metinleri, dolaylı veya doğrudan yerel yönetim birimlerini düzenleyen yasalar, tüzük ve yönetmelikler yerel yönetimler mevzuatını oluştururlar (Ökmen ve Parlak 2008, s.118). Yerel yönetimlerin yapısal – işlevsel durumu konusunda en önemli hukuki metinler anayasalardır.

1921 Anayasası yerel yönetimlere geniş yer vermiştir. İllere ve bucaklara geniş haklar ve yetkiler tanıdığı görülmektedir. Yerinden yönetime verilen önem, Halkçılık ilkesinin etkisi olarak düşünülmektedir. 11–21 maddeleri yerel yönetimlerle ilgili konuları içermektedir. 11–14 maddeler illerden, 15. madde kazalardan, 16–21. maddeler ise ilçelerden bahsetmektedir.

Bu hükümlere göre, iller özerktir ve tüzel kişiliğe sahiptirler. Vakıflar, medreseler, sağlık, milli eğitim vb hizmetlerin gerçekleştirilmesi il meclislerine verilmiştir (md.11). İl meclisleri, iki yıl süre ile halkın seçtiği üyelerden oluşur (md. 12). İl meclisi, bir başkan ile yönetim kurulunu seçer (md. 13). Vali, Büyük Millet Meclisi'nin vekilidir. Devletin genel ve ortak görevlerini yürütür (md. 14).

İlçenin tüzel kişiliği yoktur. Kaymakam tarafından yönetilir (md. 15). Bucaklar tüzel kişiliğe sahip özerk yönetimlerdir. Her bucakta seçilmiş bir şura, yönetim kurulu ve bucak müdürü vardır. Şuranın mali yetikleri özel bir kanunla belirlenir (md. 16–21) (www.tbmm.gov.tr).

1924 Anayasa'sında yerel yönetimlere ait 3 madde yer almaktadır. Madde 89'a göre Türkiye, coğrafya durumu ve ekonomik ilişkileri bakımından illere, iller ilçelere, ilçeler bucaklara, bucaklar ise kasaba ve köylere bölünmüştür (www.tbmm.gov.tr) denilerek ülkenin idari yapısı belirlenmiştir. Madde 90'da ise bu idari yapıların tüzel kişilikleri olduğu yer almaktadır. Madde 91'de illerin işleri, yetki genişliği ve görev ayrılığı esasına göre idare olunur ibaresi yer almaktadır.

1961 Anayasası'nın özgürlükçü bir anlayıştan yola çıktığı ve birçok yeni kurumu devlet yapısına kattığı belirtilmekte ve yerel yönetimleri düzenleyen maddelere de yer verdiği görülmektedir (Ökmen ve Parlak 2008, s. 122).

1961 Anayasasınının 116. maddesi, *“Mahallî idareler, il, belediye veya köy halkının müşterek mahallî ihtiyaçlarını karşılayan ve genel karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişileridir. Mahallî idarelerin seçimleri, kanunun gösterdiği zamanlarda ve 55 inci maddede yazılı esaslara göre yapılır. Mahallî idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanma ve kaybetmeleri konusundaki denetim, ancak yargı yolu ile olur. Mahallî idarelerin kuruluşları, kendi aralarında birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir. Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır (<http://www.tbmm.gov.tr>).”* diyerek yerel yönetimlerin genel karar organlarının seçimi iş başına gelmesi gerektiğini ifade etmektedir.

1961 Anayasasınının yerel yönetimlerle ilgili iki temel yenilik getirdiği söylenebilmektedir: birincisi, yerel yönetimlerin genel karar organlarının organlık sıfatını kazanmaları veya kaybetmelerine ilişkin denetimin yargıya bırakılması, ikincisi ise yerel yönetimlere görevleriyle orantılı gelir kaynakları ayrılacağına söylenmesidir. Ancak bu yaklaşımlar uygulamada başarılı olamamıştır (Ökmen ve Parlak 2008, s.122).

1982 Anayasası da diğer anayasalarda olduğu gibi yerel yönetimler hakkında dolaylı ve doğrudan hükümler içermektedir. Anayasanın en önemli özelliği yürütmeyi güçlendirmesidir. Merkezi yönetim- yerel yönetim ilişkilerinde ise merkezi yönetimin güçlendiği görülmektedir.

1982 Anayasası 67. madde, seçme, seçilme ve siyasi faaliyetlerde bulunma hakkını düzenlemektedir. 123. maddede ise yönetimin kuruluş ve görevlerinin özetten yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayandığı belirtildikten sonra, İdarenin kuruluşu ve merkezi idare 126. maddede, mahalli idareler ile ilgili hükümler ise 127. maddede yer almaktadır (www.tbmm.gov.tr). Yerel yönetimlerle ilgili 127. maddesinin ilk fıkrasında “mahalli idareler, il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir” ifadesi yer almaktadır (Keleş 2009, s. 143).

1982 Anayasası'na göre İl Özel İdaresi, belediye ve köy olmak üzere üç temel yönetim birimi tanımlanmıştır. Bunun yanı sıra, Büyükşehir belediyelerinin kurulmasına imkân veren 1984 yılında yürürlüğe giren 3030 sayılı Büyükşehir Belediyeleri Yönetimi Hakkında Kanun ile Büyükşehir Belediyeleri oluşturulmuştur. Büyükşehir merkezleri ile temel düzenlemelerde geçerli olan bu kanundan sonra 2004 yılında yürürlüğe giren 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile yeni düzenlemelere gidilmiştir.

Yerel yönetimler üzerinde yürürlüğe giren kanunlar Osmanlı döneminden Cumhuriyete kadar önemli değişimlerle düzenlenmişlerdir. Bu kanunlar sırasıyla; 1876 tarihli Kanun-i Esasi, 1913'de İdare-i Umimiye-i Kanunu Vilayat, 1924 tarihinde 442 sayılı Köy Kanunu, 1930 tarihli 1580 sayılı Belediye Kanunu (2005 tarihli 5393 sayılı Belediye Kanunu ile yürürlükten kalkmıştır) 1987 tarihli 3360 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu (2005 tarihli 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile yürürlükten kaldırılmıştır) olarak bilinmektedir.

4.3.3 Yerel Yönetim Geçmişi

Osmanlı genelinde olduğu gibi İstanbul'da da Tanzimat öncesi dönemde birçok yerel hizmet vakıflar ve esnaf örgütleri tarafından yerine getirilmiştir. Kadıların hem hükümet, hem yargı hem de belediye işleriyle ilgilendikleri bilinmektedir (Keleş 2009, s.135).

1807 yılında III. Selim'e karşı yapılan ayaklanma sonrası çıkan olayları ve karışıklığı gidermek amacıyla bir tarafta Rumeli ve Anadolu'dan gelenler (âyanlar), diğer tarafta devletin ileri gelenleri arasında 29 Eylül 1808'de Kâğıthane'de "meşveret-i amme" denilen büyük bir toplantı yapılmıştır. Toplantıda varılan kararlar "Sened-i İttifak" adı verilen bir belgede tespit edilmiş ve bu belge daha sonra Padişah İkinci Mahmut'a sunulularak onay alınmıştır.

Sened-i İttifak'ın "giriş" bölümünde Osmanlı devlet düzeninin bozulduğu, devlet otoritesinin sarsıldığı ve bu durumun taraflarca gözlemlenmesi üzerine, devletin kuvvetlenmesi amacıyla toplantılar yapıldığı bildirilmektedir. Senedi imzalayanlar, Padişahın devletin temeli olduğunu tanımakta, gerek hazinenin muhafazasına, gerek devlet gelirlerinin korunmasına riayet edeceklerini taahhüt edilmektedir. Ayrıca, bu senette herkesin kendi göreviyle uğraşması, başkalarının görevine karışmaması da öngörülmektedir. "*Fukara ve reayanın himaye ve sıyanetinin esas olduğunu*" hatırlattıktan sonra, hanedanların idareleri altında bulunan kazalarda "*fukara ve reayanın*" vergilendirilmesinde aşırılığa kaçmamaya dikkat edileceği hükmü bulunmaktaydı (Gözler 2000, ss.3–12).

Sened-i İttifak'da "*fukara ve reayanı*" ya vurgu yapılarak yoksulları ve yönetilen halkı da koruyucu şartların olduğu görülmektedir. Bu, son derece önem taşıyan bir ifadedir. Bu açıdan belge Osmanlı anayasal gelişmeleri bakımından "olumlu" bir ilerleme olarak görülebilir. Onar (1966)'ya göre, Sened-i İttifak, hukuk devletine doğru atılmış ilk adımdır. Kubalı' ya göre ise merkezî devletin mutlakîyetinin feodal bir sistemde sınırlandırılması ve dolayısıyla mutlak monarşiden meşrutî monarşiye geçişin ilk adımdır (Gözler 2000, ss.3–12). Ortaylı (1995) bu belgeyi çok gecikmiş bir Magna Carta'ya benzetmektedir. Küçükömer de aynı şekilde bu belgenin Magna Carta

özelliğinde olmasına dikkat çekmekte, İngiliz yerel yönetim tarihinde olduğu gibi Osmanlı yerel yönetim sürecini de etkileyen önemli bir belge olduğunu savunmuştur (Ökmen ve Parlak 2008).

19.yüzyılın ilk yarısına kadar mahalleleri yöneten kadılık sistemiydi. Kadıları yanı sıra imamlar da mahalle yönetiminde görev almaktaydı. II. Mahmut döneminde, kadılık makamının ve padişah tarafından kadının temsilcisi olarak tayin edilen imamların yetkileri zayıflatılmıştır (Toprak 2006, s.79). Bu dönemde özellikle yönetim alanında atılan adımlar Osmanlı kamu yönetiminin modern anlamda kurumlaşması yolundaki girişimlerdir. II. Mahmut da yerel yönetim kavramını gündeme daha kuvvetli getirmiştir. Tanzimat fermanı, kanun önünde halka can, mal, namus güvencesi ile idari ve sosyal alanda da eşitlik vaat etmiştir (Ökmen ve Parlak 2008, s. 99).

Tanzimat Fermanından sonra kentsel hizmetlerin yürütülmesinde vakıflar ve esnaf birliklerinin işlemez hale geldiği görülmüştür. Bu dönemde uluslar arası ticaretin yoğunlaşması ve Kırım Savaşı'nın çıkması Osmanlı Başkenti olan İstanbul'u hareketlendirmiştir. Artan kent sorunlarının çözümü için 1855 tarihinde padişah iradesi ile ilk belediye olan İstanbul Şehremaneti kurulmuştur (Tuzcuoğlu 2007). Şehremaneti yönetimi, İstanbul tek parça yönetilemeyecek kadar büyük olduğu gerekçesiyle 1857 tarihli bir nizamnameyle 14 belediye dairesine bölünmüştür. Bu, iki kademeli metropoliten yönetimin ilk örneği olarak kabul edilmektedir (Alada 1995 içinde Tuzcuoğlu 2007, s. 50).

İstanbul Şehremaneti kurulmadan önce İstanbul'da çoğunluğu yabancı uyruklu kimselerden oluşan İntizam-ı Şehir isminde bir kent komisyonu kurulmuştu. İstanbul'un Beyoğlu ve Galata semtlerini içine alan Altıncı Daire-i Belediye kurulmuş, başına hükümetin atadığı bir daire müdürü ile yine hükümetçe atanan yedi üyeli meclis oluşturulmuştur. 1869 yılında çıkarılan Dersaadet-i İdare-i Belediye Nizamnamesi ile belediye örgütü tüm İstanbul'a yaygınlaştırılmıştır (Keleş 2009, s.137).

1876 yılında çıkarılan Kanun-u Esasi'de yer alan temel ilkelere göre, belediye işleri, İstanbul'da ve taşrada seçimle oluşturulacak belediye meclisleri eliyle görülecekti. Bu

meclislerin oluşum ve biçimleri ve üyelerinin nasıl seçilecekleri özel yasalarla belirlenecek ve illerin işleri, yetki genişliği ve görev ayrımı esasına göre düzenlenecekti (Keleş 2009, s.141). Genel meclis yol yapımı, eğitimin yaygınlaştırılması, vergilerin toplanması vb hizmetlerle görevlendirilmişti (Ökmen ve Parlak 2008).

1877 yılında çıkarılan Dersaadet Belediye Yasası, eski belediye yapılanmasını korumuş, farklı olarak İstanbul genelindeki 14 belediye dairesi 20'ye çıkarılmıştır. 1908'de II. Meşrutiyet'in ilanından sonra 1912 yılında çıkarılan geçici belediye yasası ile merkeziyetçi gelenek sürdürülmüştür. Belediye daireleri kaldırılmış, yerlerine şubeler kurulmuştur. Meclisin yerini ise encümen almıştır. Örgütün başında bulunan şehremini ise atanmaya devam etmiştir (Keleş 2009). Kent, tek bir belediye kabul edilerek kurulan 9 yönetim şubesiyle birlikte belediye şubelerinin ayrı tüzel kişilikleri olmadığı için, metropoliten yönetim tek kademeli modele dönüşmüştür (Tuzcuoğlu 2007, s.50). Bu yasa ile belediye idari bir varlık olmaktan öte bir tüzel kişilik kazanmıştır (Ökmen ve Parlak 2008, s.120). Bu yapıya, 1930 yılında yürürlüğe giren 1580 sayılı Belediye Kanunu'nda da yer verilmiştir (Toprak 2006, s.83).

1930 tarihinde kabul edilen ve 2004 yılına kadar uygulanan 1580 sayılı belediye Kanunu İstanbul için özel bir yönetim biçimi de getirmiştir. İstanbul Belediyesi, İstanbul İl Özel Yönetimi ile birleştirilmiştir. Bu yönetimin başında İstanbul Belediye Başkanı olarak da görev yapacak olan merkezden atanan bir vali, halkın oyuyla seçilmiş bir meclis ve bir kısmı seçimle gelmiş bir kısmı atanarak görev almış encümen bulunuyordu. Bu yapı 1956 yılına kadar sürmüş, bu yıldan itibaren hem belediyeye hem de İl Özel Yönetimine ayrı meclislere sahip olma yetkisi verilmiştir (Keleş 2009, s. 309). 1580 sayılı kanun ile o yılların şartları içinde her türlü yerel hizmet görevi belediyelere verilmiş, beldelerin ve belde halkının yararına olabilecek her türlü girişimde bulunmakta yetkili kılınmıştır. Bu durum aynı yıllarda Avrupa'da özerk belediyecilik hareketinin güçlü olmasının kamu hizmetlerinin belediyecilik anlayışına etkisi olarak yorumlanmıştır (Kalabalık 2005).

1961 Anayasasınının 116. maddesi, *“Mahallî idareler, il, belediye veya köy halkının müşterek mahallî ihtiyaçlarını karşılayan ve genel karar organları halk tarafından*

seçilen kamu tüzel kişileridir. Mahallî idarelerin seçimleri, kanunun gösterdiği zamanlarda ve 55 inci maddede yazılı esaslara göre yapılır. Mahallî idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanma ve kaybetmeleri konusundaki denetim, ancak yargı yolu ile olur. Mahallî idarelerin kuruluşları, kendi aralarında birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir. Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır (<http://www.tbmm.gov.tr>.)” diyerek yerel yönetimlerin genel karar organlarının seçimle iş başına gelmesi gerektiğini ifade etmektedir.

1961 Anayasasının yerel yönetimlerle ilgili iki temel yenilik getirdiği söylenebilmektedir: birincisi, yerel yönetimlerin genel karar organlarının organlık sıfatını kazanmaları veya kaybetmelerine ilişkin denetimin yargıya bırakılması, ikincisi ise yerel yönetimlere görevleriyle orantılı gelir kaynakları ayrılacağıının söylenmesidir. Ancak bu yaklaşımlar uygulamada başarılı olamamıştır (Ökmen ve Parlak 2008, s.122).

1980 Askeri darbesinden sonra hızlı nüfus artışı ve göçlerle büyüyen metropoliten kentlerin çevresinde kurulan belediyelerin, görevlerini iyi yapamadıkları gerekçesiyle sıkıyönetim komutanlıklarının yönetiminde bir plan dâhilinde merkez belediyeye bağlanacaklarına dair Milli Güvenlik Konseyi’nce alınan karar metropoliten yönetimi uygulamasına geçişte önemli bir adım olarak değerlendirilmektedir (Toprak 2006, s.204).

Türkiye tarihinde ilk kez, 1982 anayasası 127. maddesinde “Büyük yerleşim yerleri için özel yönetim biçimleri getirilebilir” denilerek metropoliten kentlerde özel yönetimler oluşturulması yolunu açan bir adım olmuştur (Keleş 2009, s. 313). 1982 anayasasının en önemli özelliklerinden birisi yürütmeyi güçlendirmesidir. Bu yaklaşım, merkezi yönetim–yerel yönetim ilişkilerine yansımaları ise merkezîyetçiliğin artması sonucunu doğurmuştur. 127. madde çerçevesinde yerel yönetimlere üzerinde geliştirilen ilkeler şu şekilde özetlenebilir (Ökmen ve Parlak 2008, s. 126):

- Yerel yönetimler, kamu tüzel kişiliğine sahiptirler.
- Yerel yönetimlerin kuruluş, görev ve yetkileri kanunla belirlenir.

- Yerel yönetimlerin karar organları seçimle iş başına gelir.
- Seçilmiş organların denetimi yargı yoluyla olur.
- Seçimler 5 yıl süreyle yapılır.
- Yerel yönetimler merkezi yönetimin idari vesayet denetimi altındadırlar.

3030 sayılı Büyükşehir Belediyeleri Yönetimi Hakkında Kanun'da Büyükşehir belediyesine ait tanımlar verilmiş ve kurulmaları yasa ile hükme bağlanmıştır. Tanımda, “belediye sınırları içinde birden fazla ilçe bulunan şehirler” Büyükşehir olarak ifade edilmiştir. 3030 sayılı Büyükşehir Belediyeleri Yönetimi Hakkında Kanun, İstanbul'da uygulanmaya başlanmıştır (Tuzcuoğlu 2007, s.52).

3030 sayılı Büyükşehir Belediyeleri Yönetimi Hakkında Kanun ile yapılan düzenlemelere, yerel yönetimlerin siyasal özellikleri olan kurumlar olduğu göz ardı edilerek, yetki ve sorumlulukları salt kamu hizmeti üretmek olan kurumlar gibi algılanmaları yansımıştır. Demokratik katılım kaygısından çok etkin hizmet üretme ve yerel sorunları çözme konuları ön plana çıkmaktadır. Örneğin; Büyükşehir Encümeni seçilmiş değil, atanmış üyelerden oluşmakta ve meclis toplantı halinde olmadığı durumlarda onun yerine karar alabilmektedir. Alınan kararlar ilçe belediyelerini de bağlayıcı olmaktadır. Bununla birlikte, başkanın ilçe ve Büyükşehir belediyelerinin kararları üzerinde veto etmek yetkisidir. Tüm bu uygulamalar, yerel özerklik ile bağdaşmamaktadır (Ökmen ve Parlak 2008, s. 201).

Metropolitan kentlerin yönetimiyle ilgili 11.07.2004 tarih ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu önceki yasada görülen eksiklik ve olumsuzlukların giderilmesi amacıyla çıkarılmış ve Büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin kurulması, organları, görev ve yetkileri, gelirleri, örgütlenmeleri ve belediyeler arası ilişkiler düzenlenmiştir. Yasa, metropolitan kent yönetimi oluşturulabilmesi için Amerika Birleşik Devletleri'nde metropolitan alanların sınırlandırılmasında kullanılan kriterlere (www.census.gov.tr) benzer nüfus ve mesafe ölçüleri getirmiş olmasından ötürü bir ilktir (Tuzcuoğlu 2007, s.53).

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'na göre; İstanbul ve Kocaeli'nde, Büyükşehir belediye sınırları, il mülki sınırı olmuştur. Diğer Büyükşehir belediyelerinde, mevcut valilik binası merkez kabul edilmek ve il mülki sınırları içinde kalmak şartıyla Büyükşehir Belediyelerinin sınırları, ismini aldıkları büyük şehirlerin belediye sınırları, ilçe belediyelerinin sınırları ise; bu ilçelerin, büyük şehir belediyesi içinde kalan kısımlarının mülki sınırları olarak kabul ediliyordu. (www.ibb.gov.tr).

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 33 madde ve 4 geçici madde ile 7 bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde, kanunun amacı, kapsamı ve tanımlar, ikinci bölümde Büyükşehir belediyesinin kuruluşu ve sınırları (<http://www.tbmm.gov.tr>), diğer bölümlerde ise ilçe ve ilk kademe belediyelerinin görev ve sorumlulukları, belediye organları, teşkilat ve personeli bütçe, gelir ve giderleri ile ilgili hükümler yer almaktadır. Kanun, Büyükşehir belediyesi ile ilk kademe belediyeleri ile ilçe belediyelerini kapsamaktadır. 3. madde de yer alan Büyükşehir belediyesi tanımı, “en az üç ilçe veya ilk kademe belediyesini kapsayan, bu belediyeler arasında koordinasyonu sağlayan; kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; idarî ve malî özerkliğe sahip ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi” olarak ifade edilmektedir (<http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5216.html>).

Başkan, kanunun 17. maddesine göre Büyükşehir Belediyesinin başı, tüzel kişiliğin temsilcisi ve yürütme organıdır. Büyükşehir Belediyesi sınırları içindeki seçmenler tarafından 5 yıllık bir süre için doğrudan seçilir. Büyükşehir belediye başkanının görevleri kanunun 18. Maddesinde yer almaktadır. Birinci görevi Belediye teşkilatının en üst amiri olarak belediye teşkilatını sevk ve idare etmek, beldenin ve belediyenin hak ve menfaatlerini korumak, meclise ve encümene başkanlık etmek, belediyeyi stratejik plana göre yönetmek, kurumsal stratejileri oluşturmak, bu stratejilere uygun bütçeyi hazırlamak, belediyenin hak ve menfaatlerini gözetmek, görev ve hizmetlerin etkin ve verimli bir şekilde gerçekleşmesini sağlamak olarak sayılabilir.

Belediye başkanına danışman atama imkânı tanınmıştır. Büyükşehir Belediye Başkanı'nın siyasi partilerin yönetim ve denetim organlarında görev alması yasa ile engellenmiş ve genel sekreter yardımcılarının sayısı değiştirilmiştir (Demiral 2007, s.90). Bu yasada Büyükşehir belediye başkanının gücünün meclis lehine kısmen zayıflatıldığı ifade edilse de uygulamada meclisin güçlü ve etkin duruma gelmesi sağlanamamıştır. 3030 sayılı Büyükşehir Belediyeleri Yönetimi Hakkında Kanun'da başkanın iade ettiği kararlar meclisin ancak 2/3 oranının ısrarıyla kesinlik kazanırken, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile meclisin salt çoğunluğunun aldığı kararlar kesinleşmektedir. (Tuzcuoğlu 2007).

Bu yasa ile Büyükşehir Belediye Meclisi'nin toplantı dönemleri yılda üç defadan her ay olmak üzere on iki sefere çıkartılmıştır. Belediye meclisinde imar ve bayındırlık, bütçe, eğitim, kültür, gençlik ve spor, ulaşım vb komisyonlarının kurulması ve komisyona havale edilen işlerin 10 gün içinde sonuçlandırılması zorunlu hale getirilmiştir. 3030 sayılı Büyükşehir Belediyeleri Yönetimi Hakkında Kanun'da ihtilafları çözme konusunda Büyükşehir Belediye Encümeni'ne verilen yetki, meclise verilerek meclisin önemine vurgu yapılmıştır. Diğer yandan Büyükşehir Belediyesi bütçesinin vesayet uygulamalarından biri olan vali tarafından onaylanması işlemine son verilerek belediye meclisinde kabul edilen bütçenin yürürlüğe girmesine karar verilmiştir. (Tuzcuoğlu 2007). Büyükşehir Encümeni'nin yapısı değiştirilerek 10 üyeden yarısının meclis üyeleri arasından seçimle belirlenmesi, biri genel sekreter diğeri akçal hizmetler birim amiri olmak üzere diğeri 5 üyenin belediye başkanınca seçilmesi kuralı getirilmiştir (Demiral 2007).

Bu yasa ile Encümenin görev ve yetkileri açık olarak belirtilmemiştir. Dolayısıyla, "Büyükşehir belediyesine ilişkin kanunda açıklık bulunmayan hallerde Belediye Kanunu hükümlerinin uygulanacağı" hükmü gereğince Büyükşehir encümeni görev ve yetkilerinin belediye encümeni görev ve yetkileri ile benzer olduğu söylenebilir (Ökmen ve Parlak 2008, s. 210).

Bir başka temel yasa, 03.07.2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunudur. Bu Kanunla beraber belediye yönetimleri idari ve mali özerkliğe sahip birer kamu tüzel kişiliğine dönüşmüştür. Belediye tüzel kişiliğinin kendinden beklenen hizmetleri yerine getirebilmesi için belli görev ve yetkilerle donatılmış olması önemlidir. 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanununda düzenlenmeyen bütün alanlarda 5393 sayılı Belediye Kanununda yer alan düzenlemeler Büyükşehir belediyeleri ve Büyükşehir dâhilinde yer alan ilçe ve ilk kademe belediyeleri için de geçerlidir (<http://www.mahalli-idareler.gov.tr>).

2008 yılı Mart ayında yürürlüğe giren 5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunu Büyükşehir sınırları içinde ilk kademe belediyelerinin kurulması olasılığını ortadan kaldırarak mevcut belediyeleri ilçe belediyelerine mahalle olarak bağlamıştır. Bu yasanın 3. maddesi 5216 sayılı yasa da yer alan Büyükşehir belediyesi 20, 30ve 50 km çap dâhilinde alanları kentlerin özelliklerine bakılmaksızın Büyükşehir sınırlarına katılması kararını kaldırmıştır. Ayrıca katılma kararının halka sorulmadan alınması Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartına aykırı olduğundan bu uygulamaya da 5747 sayılı yasa ile son verilmiştir (Keleş 2009, s.314).

"Büyükşehir belediye meclisi ve ilçe belediye meclisi kararları, kesinleştiği tarihten itibaren en geç yedi gün içinde mahallin en büyük mülkî idare amirine gönderilir. Mülkî idare amirine gönderilmeyen kararlar yürürlüğe girmez (Madde 3)" denilerek il özel idaresinin meclis kararları üzerindeki idari vesayet yetkisine vurgu yapılmıştır.

4.3.4 Metropoliten Yönetim Kurumsal Yapısı

İl Özel İdaresi

Türk Kamu Yönetimi yapılanması içinde yer alan İl Özel İdaresi'nin, Avrupa Konseyi Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın felsefesi ve temel ilkelerine uyumlu hale getirilmesi amacıyla 2005 yılında 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu kabul edilmiştir (Toprak 2006, s.31). Kanunun 3. maddesine göre, il özel idaresi "il halkının mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler

tarafından seçilerek oluşturulan idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi” olarak tanımlanmaktadır (www.adalet.gov.tr). İl özel idarelerinin yapılandırılması ile ilgili bir diğer düzenleme 5227 sayılı Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı’yla getirilen değişikliklerdir. Her iki yasa incelendiğinde bu idarelerin daha özerk, güçlü ve geniş bir teşkilata sahip yerel birimler olarak tasarlandığı ve vilayet genelinde etkin bir idari mekanizma konumuna getirildiği görülmektedir (Ökmen ve Parlak 2008, s.130).

İl Özel İdaresi, konum bakımından merkezi idarenin ülke üzerindeki il teşkilat bölümü yüzölçümü ile çakışmakta ve bu alanda devletin bir kısım idari görev ve yetkilerini paylaşmaktadır (Toprak 2006). İl halkına yönelik hizmetler, hem merkezi yönetim ve onun taşra örgütü eliyle, hem de İl Özel İdareleri tarafından sağlanmaktadır. İl Özel İdarelerinin görevlerinin ortak niteliği “yerel ve ortak” bir özelliğe sahip olmalarıdır (Keleş 2009, s.149). İl Özel İdarelerinin görev alanları “il sınırları içinde” ve “belediye sınırları dışında” olarak iki ana bölüme ayrılmaktadır.

İl sınırları içinde, sağlık, tarım, sanayi ve ticaret, ilin çevre düzeni planı, bayındırlık ve iskân, toprağın korunması, erozyonun önlenmesi, sosyal hizmetler ve yardımlar, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları, ilk ve orta öğretim kurumlarına arsa sağlanması, binalarının bakımı ve onarımı ve öteki gereksinmelerinin sağlanması olarak listelenebilir. Belediye sınırları dışında ise, İmar, yol, su, kanalizasyon, katı atık, çevre, acil yardım ve kurtarma, kültür, turizm, gençlik ve spor, orman köylerinin desteklenmesi, ağaçlandırma, park ve bahçeler vb hizmetler il özel idarelerinin sorumluluğundadır (Keleş 2009, s.151).

İl özel idareleri ve belediyeler arasında gerek görev konusu gerekse görevin yerine getirileceği yer yönünden meydana gelebilecek muhtemel görev ve yetki uyuşmazlığı 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu madde 6’da “hizmetlerin diğer mahalli idareler ve kamu kuruluşları arasında bütünlük ve uyum içinde yürütülmesine yönelik koordinasyon o ilin valisi tarafından sağlanır (www.adalet.gov.tr)” denilerek giderilmiş görülmektedir. Böylelikle, il özel idareleri ile diğer kamu kurum ve kuruluşları arasındaki görev ve yetki uyuşmazlığını gidermede vali, kamu kuruluşunun yerinden yönetim kuruluşu olup olmamasına göre, kesin bir hiyerarşi ve vesayet yetkisine sahip

olmaktadır (Derdiman 2005, s.91). Bilindiği üzere, 5747 sayılı 5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunu'nda "*Büyükşehir belediye meclisi ve ilçe belediye meclisi kararları, kesinleştiği tarihten itibaren en geç yedi gün içinde mahallin en büyük mülkî idare amirine gönderilir. Mülkî idare amirine gönderilmeyen kararlar yürürlüğe girmez (Madde 3)*" denilerek il özel idaresinin meclis kararları üzerindeki idari vesayet yetkisine vurgu yapılmıştır.

5393 sayılı yasaya vali, Büyükşehir Meclisinden çıkan bir kararı hukuka aykırı gördüğü için 10 gün içinde yönetsel yargıya başvurabilmektedir. Yine 5393 sayılı yasaya göre, kent içerisinde belediye hizmetlerinde aksaklıkların çıktığı durumlarda başkan aksaklığı gideremez ise İçişleri bakanlığı valiyi görevlendirebilmektedir. Bu durum, özerklik prensibine aykırı gözükmektedir.

2008 yılı Mart ayında yürürlüğe giren 5747 sayılı 5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunu Büyükşehir sınırları içinde ilk kademe belediyelerinin kurulması olasılığını ortadan kaldırarak mevcut belediyeleri ilçe belediyelerine mahalle olarak bağlamıştır. (Keleş 2009, s.314). 5216 sayılı Büyükşehir Kanunu ise, Büyükşehir Belediye sınırları içindeki denetimden uzak belde belediyelerini, Büyükşehir belediyelerine bağlamıştır (Özden 2006). Böylelikle İstanbul Büyükşehir Belediyesi görev alanının il sınırı ile örtüştüğü görülmektedir. İl özel idaresinin "belediye dışında" sorumluluk alanı sınırlanmakla birlikte görevlerinin büyük bir kısmının (yol, su, kanalizasyon, katı atık, çevre, acil yardım ve kurtarma, kültür, turizm, gençlik ve spor, ağaçlandırma, park ve bahçeler vb) Büyükşehir Belediyesi tarafından yapılmakta olduğu görülmektedir.

İl özel idarelerinin mevzuatla kendilerine verilen görevleri yerine getiremedikleri, örgütlenme yetersizliği, etkin çalışmadıkları vb. nedenlerle kaldırılmaları veya işlerlik kazandıracak yeni görevler verilmesi çeşitli çalışmalarda ileri sürülmektedir (MBB 2002). İl özel yönetimlerinin kaldırılmasından yana olanlar, belediyelerle toplum kalkınması birimi olarak geliştirilecek ilçelerden yararlanmayı, yerel kamu

hizmetlerinin başarı ile yerine getirilmesi bakımından daha uygun görmektedirler (Keleş 2009, s.191).

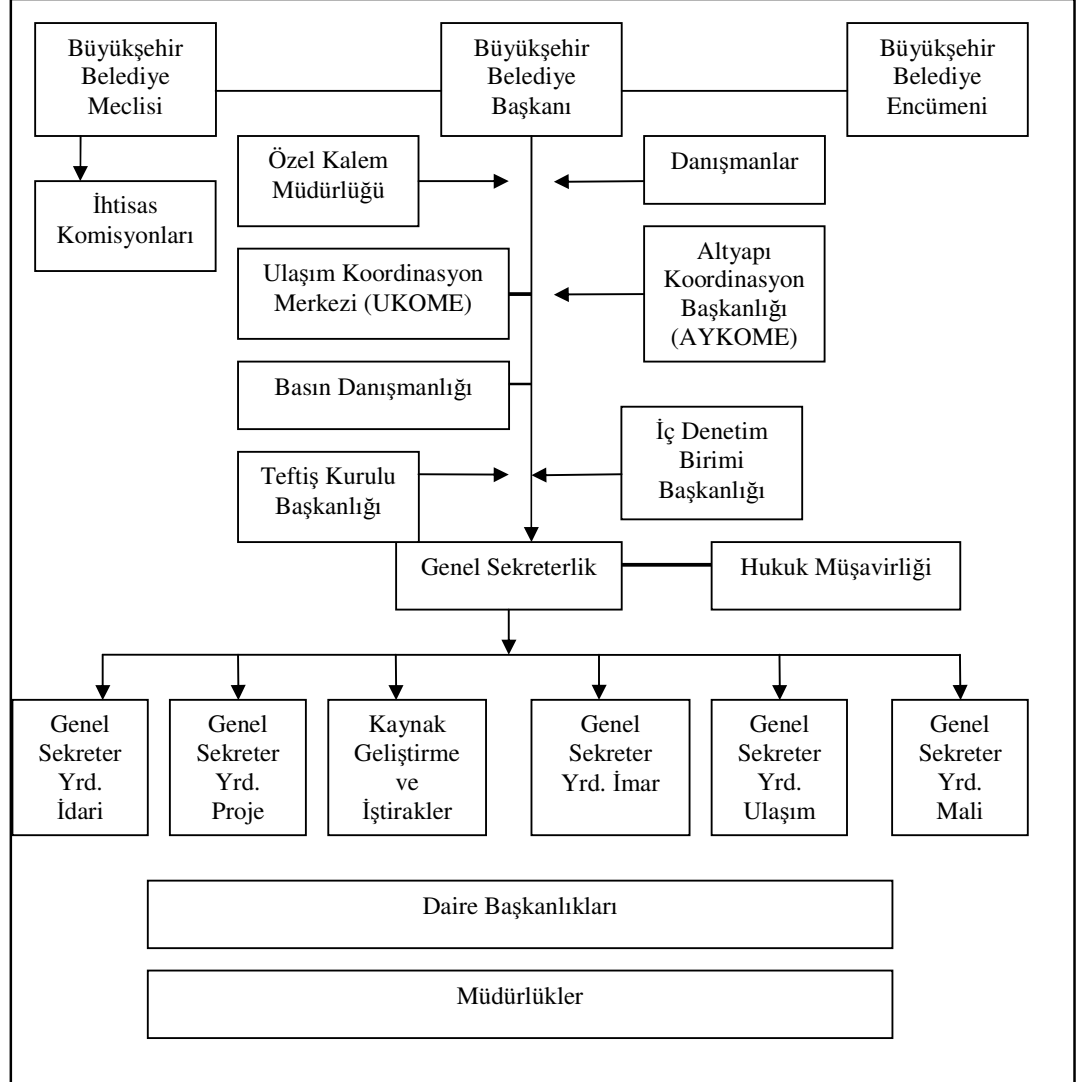
İstanbul Büyükşehir Belediyesi

Türkiye’de yerel yönetim sistemi üçlü bir yapıdan oluşmaktadır. 1982 anayasası, yerel yönetim yapısını “il özel idareleri”, “belediyeler (Büyükşehir belediyeleri) ve “köyler” olarak belirlemiştir. Türkiye’de belediyelere yerel hizmetlerin yürütülmesi kapsamında 3030, 5216 ve 5393 sayılı kanunlar ile genel yetki verilmiştir. Türkiye’de yerel yönetim sistemi güçlü başkanlık modeli ile temsil edilmektedir. Sistemde belediye başkanına önemli yetkiler verilmiştir. Başkan, hem encümen hem de meclisin başıdır. Bunun yanı sıra 5216 sayılı kanun encümen üyeleri arasında seçilmiş üyelerin sayısını arttırarak ve meclis karar oranını arttırarak başkan karşısında encümen ve meclisin gücünü arttırmıştır (Demirkaya ve Bozlağan 2005, s.503).

Belediye karar organı olan meclis, Büyükşehir içindeki ilçe ve ilk kademe belediyelerin başkanlarından ve ilçe belediyeleri meclis üyeleri sayısının beşe biri kadar meclis üyesinden 5 yıl süre ile görev yapmak üzere oluşur. Alınan kararlar başkan tarafından geri gönderildiğinde meclis salt çoğunluk ile tekrar karar aldığında bu kararlar kesinleşir (Keleş 2009, s.322). Büyükşehir belediyesinin, bir kısmı zorunlu bir kısmı da gerekli olduğunda kurulmasını öngördüğü komisyonlar meclisin çalışmalarını kolaylaştırıcı bir etki yapmaktadır. Bu komisyonlar her siyasi parti grubunun ve bağımsız üyelerin Büyükşehir belediye meclisindeki üye sayısının meclis üye tam sayısına oranlanması suretiyle oluşur. İhtisas komisyonu ismin alan bu komisyonların kararları mecliste görüşülerek geçerliliği kesinleşir (Derdiman 2005, s.74).

Belediye Encümeni her hafta yaptığı toplantılarda görev ve yetkileri çerçevesinde üye salt çoğunluğu ile karar almaktadır. Üyeler çekimser oy kullanamamakta ve eşit çıkan oylama sonuçları başkanın olduğu taraftaki karar esas kabul edilerek karara bağlanmaktadır. Encümenin gündemi Belediye Başkanı tarafından hazırlanmakta, encümen üyeleri başkanın uygun görüşü ile gündem maddeleri teklif edebilmekte, belediye başkanı tarafından havale edilmeyen konular encümende görüşülmemektedir.

Encümenine havale edilen konular ise bir hafta içinde görüşülerek karara bağlanmaktadır. Belediye Başkanının katılmadığı toplantılarda Encümen toplantılarına Genel Sekreter başkanlık etmektedir (<http://www.ibb.gov.tr>). İstanbul Büyükşehir Belediyesi Yönetim Şeması Şekil 4.1’de belirtilmiştir.



Şekil 4.1: İstanbul Büyükşehir Belediyesi Yönetim Şeması

Kaynak: İBB, İstanbul Büyükşehir Belediyesi

Belediyeler

Belediyeler, yerel yönetimlerin en temel birimleridir. Büyük bir çoğunluğu kamusal işler, kamu düzeni, sosyal hizmetler vb. çok çeşitli kamu hizmetlerini yerine getirmektedirler. Kent yönetiminde etkin yerel yönetim birimi olan belediyeler, hizmetlerde ekonomik ve yönetsel etkinliği sağlamak amacıyla kurulmuşlardır (Toprak 2006, s.87). 5393 sayılı Belediye Kanununda, yeni bir belediye tanımı getirilmiştir. Bu tanımda “idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi” olarak yazılan tanım içerisinde “özerklik” kavramı yorumlanmaktadır (md. 3).

Belediye idarelerinin kuruluşu ile ilgili hükümler anayasanın 127.md. hükmüne uygun olarak çıkarılan 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi kanunu ile düzenlenmiştir. 5393 sayılı Belediye Kanunu’na göre, birkaç köyün birleşmesi ile belediye kurulabileceği gibi bir yerin il veya ilçe olması ile o yerde belediye kanunen kurulur. İl veya ilçe merkezi olan yerlerde, nüfuslarına bakılmaksızın belediye idaresinin kurulması zorunludur (madde 4) (<http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5393.html>). Aynı kanunun 48. maddesi belediye teşkilatı hakkında bilgi içermektedir. Bu maddeye göre, Belediye teşkilâtı, norm kadroya uygun olarak yazı işleri, malî hizmetler, fen işleri ve zabıta birimlerinden oluşur. Beldenin nüfusu, fizikî ve coğrafî yapısı, ekonomik, sosyal ve kültürel özellikleri ile gelişme potansiyeli dikkate alınarak, norm kadro ilke ve standartlarına uygun olarak gerektiğinde sağlık, itfaiye, imar, insan kaynakları, hukuk işleri ve ihtiyaca göre diğer birimler oluşturulabilir. Bu birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi belediye meclisinin kararıyla olur.

Belediyelerin görevleri 5393 sayılı Belediye Kanunu 14. maddesinde belirlenmiştir. Buna göre belediyeler, imar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı; coğrafî ve kent bilgi sistemleri; çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık; zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans; şehir içi trafik; defin ve mezarlıklar; ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar; konut; kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor; sosyal hizmet ve yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapar veya yaptırır.

Bunların dışında okul öncesi eğitim kurumları açabilir; devlete ait her derecedeki okul binalarının inşaatı ile bakım ve onarımını yapabilir veya yaptırabilir, her türlü araç, gereç ve malzeme ihtiyaçlarını karşılayabilir; sağlıkla ilgili her türlü tesisi açabilir ve işletebilir; kültür ve tabiat varlıkları ile tarihî dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin korunmasını sağlayabilir; bu amaçla bakım ve onarımını yapabilir, korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa edebilir. Gerekğinde, öğrencilere, amatör spor kulüplerine malzeme verir ve gerekli desteği sağlar, her türlü amatör spor karşılaşmaları düzenler, yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan sporculara belediye meclisi kararıyla ödül verebilir. Gıda bankacılığı yapabilir. Belediyelerin görevleriyle ilgili önemli noktalar şunlardır:

a) Belediyelerin, hangi yerel hizmetlerin yerine getirileceğinin belirlenmesinde önceliğın, belediyenin akçal durumu ve hizmetin önceliğı hesaba katılarak verilmelidir.

b) Belediye hizmetlerinin yurttaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulmalıdır.

c) Belediye görev, sorumluluk ve yetki alanlarının, belediye sınırlarının içini kapsaması gereklidir.

d) Belediye Meclisi kararı ile belediye hizmetleri komşu alanlara da götürülebilir (Keleş 2009, ss. 245–246).

Belediyelerde yazı işleri, mali hizmetler, fen işleri ve zabıta birimlerinin bulunması zorunludur. Bunun dışında, belediye yönetimi ihtiyaçları doğrultusunda yeni birimler kurabilmektedir (Kalabalık 2005, s. 625). Belediye organları belediye başkanı, meclis ve encümen'dir.

Belediye meclisi, belediyenin karar organıdır. Seçim sonuçlarını takip eden 5. gün belediye başkanı başkanlığında toplanır. Belediye meclisi toplantıları kent hizmetlerinin

gerektirdiği ölçüde her ayın ilk haftası, önceden kararlaştırılan bir günde toplanılmaktadır. Meclis toplantıları halka açık yapılmaktadır. Ancak gerekli hallerde toplantılar kapalı oturum ile yapılabilir. Meclis, üye salt çoğunluğu ile toplanır. Meclis kararlarının kesinleşmesi 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun getirdiği yeniliklerden birisidir. Madde 23'de "Belediye başkanı, hukuka aykırı gördüğü meclis kararlarını, gerekçesini de belirterek yeniden görüşölmek üzere beş gün içinde meclise iade edebilir. Yeniden görüşölmeye istenilmeyen kararlar ile yeniden görüşölmeye istenip de belediye meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararlar kesinleşir (<http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5393.html>)" denilmektedir.

Belediye Encümeni, belediyenin karar organı ve aynı zamanda danışma organı niteliğindedir. Encümeni oluşturan üyeler hem seçilmiş hem de kamu görevlisi niteliğinde olan üyelerdir. Encümende kamu görevlisi kimliği ile görev alan üyelerden biri mali hizmetlerden sorumlu birimin başında olması zorunluluğu vardır. Encümen toplantıları hafta da bir kere yapılır. Karar yeter sayısı toplantıya katılan üyelerin salt çoğunluğudur (Keleş 2009, s.261). Encümen toplantılarına gündemdeki konularla ilgili olarak ilgili birim amirleri, belediye başkanı tarafından oy hakkı olmaksızın görüşleri alınmak üzere çağrılabilir (Toprak 2006, s. 113).

Encümen, belediyenin stratejik planını, yıllık çalışma takvimini, akçal durumunu inceler ve belediye meclisine görüş bildirir. Kamulaştırma kararlarını larır, giderler ödeneğinde harcama yerlerini belirler. Taşınmaz mal satımına ilişkin meclis kararlarını uygular ve halka açık yerlerin açılış ve kapanış saatlerini belirler (Keleş 2009, s. 262).

Belediye başkanı, tek seçim çevreli dar bölge sistemine göre çoğunlukla seçilir. Belediye başkanı, belediye idaresinin başı ve belediye tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Belediye başkanı, görev süresince siyasi partilerin yönetim ve denetim organlarında görev alamamakta, profesyonel spor küp başkanlığı yapamamaktadır (Derdiman 2005, s.54).

Muhtarlıklar

Şehir ve kasabalarda kurulu bulunan ve 5393 sayılı Belediye Kanunu'na göre kurulacak mahallelerde bir muhtar ve muhtarın başkanlığında bir ihtiyar heyeti bulunur. İhtiyar heyetinin dört yedek üyesi vardır. Mahalle, muhtar ve ihtiyar heyeti tarafından yönetilir. Muhtar, mahalle sakinlerinin gönüllü katılımıyla ortak ihtiyaçları belirlemek, mahallenin yaşam kalitesini geliştirmek, belediye ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarıyla ilişkilerini yürütmek, mahalle ile ilgili konularda görüş bildirmek, diğer kurumlarla iş birliği yapmak ve kanunlarla verilen diğer görevleri yapmakla yükümlüdür. Bu niteliklerine göre mahalle muhtarlıkları bir anlamda genel yönetimin belediye sınırları içindeki uzantılarıdır (Keleş 2009, s. 284).

5393 sayılı Belediye Kanunu'na göre, belediye, mahallenin ve muhtarlığın ihtiyaçlarının karşılanması ve sorunlarının çözümü için bütçe imkânları ölçüsünde gerekli ayni yardım ve desteği sağlar; kararlarında mahallelinin ortak isteklerini göz önünde bulundurur ve hizmetlerin mahallenin ihtiyaçlarına uygun biçimde yürütülmesini sağlamaya çalışır (md. 9) (<http://www.tbmm.gov.tr>).

Belediye sınırları içinde mahalle kurulması, kaldırılması, birleştirilmesi, bölünmesi, isimleri ve sınırlarının tespiti belediye meclisinin kararı ve kaymakamın görüşü üzerine valinin onayı ile olmaktadır. Mahalle biriminin tüzel kişiliği yoktur. İdari olarak genel hizmetler ve belediye hizmetleriyle bağlantılıdır. Alınan kararlarda, mahallelinin ortak istekleri ve ihtiyaçları göz önünde bulundurulur (Toprak 2006, s.133).

4.3.5 Merkezi Yönetim ile İlişkisi ve Özerkliği

Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin siyasal ve yönetsel olanları yönetim alanında "idari vesayet" diye tanımlanan bir gözetim ve denetim yetkisinin sonuçlarıdır. Bu ikili ilişkiler açısından olumsuz olarak kabul gören bir durum olmakla birlikte merkezi ile yerel arasındaki akçal ilişki ise olumlu olarak nitelendirilmektedir.

Merkezi yönetim ile yerel yönetimin arasındaki yönetsel ilişkiler temelde siyasal nitelik taşımaktadır. Merkezi yönetim, idari vesayet yetkisini yerel yönetimleri merkeze

bağımlı kılabilmek için kullanmaktadır. Sınırsız bir özerkliğin kamu hizmetlerinin görülmesinde birlik ve uyumu bozacağı düşünülmektedir. Toplumsal birliği sağlamak, ekonomik ve toplumsal kalkınma hedefleri ile yerel yönetimlerin çıkar ve gereksinimleri arasındaki uyumsuzluğu ortadan kaldırmak, yerel yönetimlere tanınmış yetkilerin ulusal çıkarları bozmasına yer vermemek yasal görevlerin nitelikli bir şekilde yerine getirilmesini sağlamak gibi amaçlarla merkezi yönetim yerel yönetimler üzerinde denetim ve gözetimde bulunabilir.

2004 yılından sonra yapılan bir dizi yasa değişikliği ile (5216 ve 5747 sayılı yasalar) merkezi yönetimin idari vesayet yetkisi büyük ölçüde sınırlandırılmıştır. Bunda yerel yönetimlerin yıllar boyu süren denetim ve gözetim dolayısıyla gündeme getirdikleri şikâyetlerinin yanı sıra Avrupa Yerel yönetimler Özerklik Şartı'nın getirdiği kurallara uyma çabasının da etkili olduğu söylenebilir. Örneğin; 3030 sayılı Büyükşehir Belediyeleri Yönetimi Hakkında Kanun'da yer alan Büyükşehir bütçesinin vali tarafından onaylanması sisteminden vazgeçilmiştir. Bu önemli vesayet uygulamasından vazgeçilmesi idari özerklik açısından olumlu bir gelişme olmuştur. 5216 sayılı kanununun 25. maddesinde tüm ilçe ve ilk kademe belediyelerinin bütçeleri Büyükşehir sunulmakta, Büyükşehir belediyesi meclisinde bütçeler yatırım ve hizmetler arasında bütünlük sağlayacak biçimde, aynı toplantı döneminde birlikte görüşülerek kabul edilmektedir. Maliye Bakanlığı, Büyükşehir Belediyesine genel bütçe vergi gelirlerinden %5'lik bir pay ayırmaktadır. Bu pay Bakanlar Kurulu kararı ile iki katına kadar çıkarılabilmektedir (Ökmen ve Parlak 2008, s.213).

5393 sayılı Belediye yasasına göre, belediye meclisinin aldığı kararların en büyük mülki amirin (vali) onayına sunulması kaldırılmıştır. Alınan kararlar sadece 7 gün içinde valiye gönderilmek zorundadır. Valiye gönderilmeyen kararlar yürürlüğe girememekte, vali hukuka aykırı gördüğü kararlar için 10 gün içinde yönetsel yargıya başvurabilmektedir. Belediye başkanının yıllık çalışma programının mecliste görüşülmesi sonucunda yetersizlik kararı çıktığında bu karar valiye gönderilmek zorundadır. Vali, görüşünü ekleyerek dosyayı Danıştay'a gönderebilir. Belediye başkanlığının herhangi bir nedenle boşalması durumunda meclisi toplantıya çağırma yetkisi de valinindir. Yine 5393 sayılı yasaya göre, kent içerisinde belediye

hizmetlerinde aksaklıkların çıktığı durumlarda başkan aksaklığı gideremez ise İçişleri bakanlığı valiyi görevlendirebilir.

Belediye yasası dışında bazı yasalarda da merkezi yönetimin yerel yönetimleri denetlemesine imkân tanıyan hükümler yer almaktadır. Örneğin; 6785 sayılı İmar Yasası'nın 1605 sayılı yasa ile değişik 29. maddesi de belediye meclislerinin imar planlarının süresinde işlemleri yerine getirmediği durumlarda ilgili bakanlığın bizzat belediye gibi davranıp imar planlarını onaylayabileceği hükmü yer almaktadır. Bir diğer örnek ise belediye personeli için yeni kadro açılması, İçişleri Bakanlığı'nın onayı ve Bakanlar Kurulu kararı ile kesinlik kazanmaktadır (Keleş 2009, s.397).

Merkezi yönetim, belediyelerle toplum yararına öncelik veren işbirliği ilişkileri kurmak ve sürdürmek zorundadır. Kentlerde yaşayan halkın günlük yaşamındaki rahat ve huzuru yakından etkileyen belediye hizmetlerinin görülmesini kolaylaştırmak, merkezi yönetimin de görevidir. Bu, demokratik yaşamın sağlıklı bir göstergesi sayılmaktadır.

Yerel yönetimler, kendilerinden beklenen görevleri yerine getirebilmek amacıyla akçal kaynaklarla donatılmak zorundadırlar. Hem merkezi yönetimin hem de yerel yönetimlerin ortak kaynakları ulusal gelir olmaktadır. Kamu hizmetlerindeki gelişmeler belediye bütçelerinin güçlendirilmelerini zorunlu hale getirmiştir. Her geçen gün yeni hizmetler beklenmekte ve bu hizmetlerin düzey ve kalitelerinin artırılması beklenilmektedir. Bu durum merkezi yönetimin belediyelere yardımını artırmaya zorlamaktadır. Merkezi yönetimin akçal yardımlarını işbirliği ve yardımlaşma olarak gören yaklaşımlar olduğu gibi bunları yerel özerkliği zedeleyen girişimler olduğunu da iddia edenler vardır. Çünkü merkezi yönetim akçal yardımı ile yapılan hizmeti eleştirme, denetleme ve düzenleme hakkını elinde tutmuş olmaktadır (Keleş 2009, s.343)

4.3.6 Avrupa Kùltür Başkenti Sùreci (2010)

Avrupa Kùltür Başkenti kavramı ilk kez, 1985’de ortaya çıkmıştır. Dönemin Yunanistan Kùltür Bakanı Melina Mercouri’nin nerisinin Avrupa Birliği Bakanlar Konseyi tarafından benimsenmesiyle Avrupa kùltürüne değer katan, Avrupa’ya katkı sağlayan kentlere verilmeye başlanan bu unvana ilk kez 1985’te Atina sahip olmuştur (<http://ec.europa.eu/culture>).

Avrupa kùltür başkenti ùnvanı, seçilen kentin kùltürel yaşamını ve kùltürel gelişimini sergilemesi için oldukça iyi bir fırsattır. Bu kentler, uluslararası platformda kendi kùltürlerine has özellikleri sergilemeleri için bir takım değişimler yaşamaktadırlar. Atina bu ùnvanla kùltürel ve sosyo-ekonomik gelişmeler yaşamış ve bu kent bir cazibe merkezi haline gelmiştir.

1999 yılında Avrupa Kùltür Kenti, Avrupa Kùltür Başkenti olarak değiştirilmiştir. 2000 yılından itibaren de finanse edilmeye başlanmıştır. 2005-2019 arasında ise yeni seçim sistemi belirlenmiştir. 2005'ten sonraki seçimlerde bu unvan birden fazla kente verilmesi kararlaştırılmıştır. 2010 yılındaki Avrupa Kùltür Başkent'lerinden biri de İstanbul'dur.

İstanbul, coğrafi konumu ve binlerce yıllık kùltürel mirasıyla, dünya metropolleri arasında ayrıcalıklı bir konuma sahiptir. Genç nüfusu, ve kentin hareketliliği Türkiye’nin bir aynası olan İstanbul’u dünyanın en dinamik kentlerinden biri haline getirmektedir. İstanbul’da özellikle son yirmi yılda gelişen kùltür bilinci, kùltür yaşamına da yansımaktadır.

İstanbul, her geçen gün, yalnız İstanbullular için değil, tüm dünya için bir çekim alanı, bir kùltür ve sanat merkezi niteliği kazanmaktadır. 21. yüzyıl, kentlerin yüzyılı olacaktır. Kentler; kimliklerini canlandırarak, kùltürlerini ileriye taşıyarak ve birikimlerini paylaşarak, küresel kùltürü oluşurmaktadır.

İstanbul’un Avrupa Kùltür Başkenti olması için bir grup sivil toplum gönüllüsü 7 Temmuz 2000 tarihinde bir toplantı düzenleyerek, İstanbul’un Avrupa Kùltür Başkenti adayı olması için gerekli adımları atmışlardır.

Bugüne kadar Avrupa Kültür Başkenti programına katılan kentlerin arasında her zaman ya yerel, ya da ulusal bir yönetim bulunmuştur. Girişim Grubu ismi verilen bu grup, İstanbul'un Avrupa Kültür Başkenti olması için yerel ve merkezi yönetimin desteğini aldıktan sonra, üniversiteler ve diğer sivil toplum örgütleriyle de temaslar kurmuştur (www.istanbul2010.org.tr).

Avrupa Birliği ve bağlı organları ile iletişime geçilmiş; geçmiş yıllarda Avrupa Kültür Başkenti olmuş kentlere ziyaretler düzenlenmiştir. İstanbul'un, 2010 Avrupa Kültür Başkenti Olması 2005 yılının Mart ayında, Başbakanlık, yayınladığı genelgeyle Girişim Grubu'na destek vermiş ve tüm kamu kurumlarını ve sivil toplum kuruluşlarını, süreci desteklemeye davet etmiştir. Böylece Girişim Grubu, kamu desteğini de alarak yoluna devam etmiştir.

13 Aralık 2005 günü, Danışma Kurulu Başkanı, İstanbul Valisi, İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanı, Yürütme Kurulu Başkanı ve sivil toplum temsilcilerinden oluşan bir heyet, başvuru dosyasını Avrupa Komisyonu Eğitim ve Kültür Genel Müdürü'ne teslim etmiştir. 14 Mart 2006 günü, Avrupa'da kültür ve sanat alanında uzman yedi kişiden oluşan seçici kurulun önünde başarılı bir sunum gerçekleştirilmiştir. Kurul, 11 Nisan 2006'da, kararını açıklamıştır. İstanbul, Macaristan'ın Peç ve Almanya'nın Essen kentleriyle birlikte 2010 Avrupa Kültür Başkenti olmaya hazır bulunmuştur. 13 Kasım 2006 günü Avrupa Parlamentosu'nun görüşü ve Avrupa Birliği Kültür Bakanları Konseyi'nin onayıyla İstanbul'un, 2010 Avrupa Kültür Başkenti olduğu ilan edilmiştir (www.istanbul2010.org.tr).

Bu gelişme üzerine 2.11.2007 tarihli ve 5706 sayılı İstanbul 2010 Avrupa Kültür Başkenti Kanunu çıkarılmıştır. Bu kanunda Avrupa Kültür Başkenti Ajansının kurulması (md. 4) açıklandıktan sonra ajans yapısında yer alan Koordinasyon Kurulu ve Danışma Kurulu, yürütme kurulu ve Genel Sekreterliğin görevleri açıklanmaktadır. Bu kanuna göre, "Koordinasyon Kurulu, 2010 yılında Avrupa Kültür Başkenti olarak İstanbul'da yapılacak etkinliklerin çerçevesini, mahiyetini ve önceliklerini belirler, hazırlıkları izler, kamu ve sivil kurum ve kuruluşların eşgüdüm içinde çalışmasını

sağlayacak tedbirleri alır (md. 5). ” Danışma Kurulu ise “Projenin Avrupa Birliği'nin konuyla ilgili kararları doğrultusunda gerçekleştirilmesi amacıyla çalışmalar yapar, gerekli gördüğü ilke kararlarını alır, Projenin yıllık programı ile gerekli görülen diğer konularda görüşlerini bildirir, Yürütme Kurulunun çalışmalarını izler, tavsiyelerde bulunur (md. 7).” Kanunda Bütçe, gelir ve harcamalar ise md. 12'de şu şekilde belirtilmiştir:

“(1) Proje ile ilgili harcamalar, bu Proje için ulusal bir banka nezdinde açılan özel hesaptan karşılanır.

(2) Özel hesabın gelirleri aşağıdaki kaynaklardan oluşur:

a) İstanbul İl Özel İdaresinin ve İstanbul Büyükşehir Belediyesinin 2008, 2009 ve 2010 bütçelerine her yıl bu amaçla konacak ödenek.

b) İstanbul Ticaret Odası ve İstanbul Sanayi Odası tarafından 2008, 2009 ve 2010 yıllarında aktarılacak tutarlar.

c) Yurt içi ve yurt dışından sağlanacak yardım ve bağışlar ile sponsorluk gelirleri.

ç) Yapılacak etkinliklerden sağlanacak bilet satış gelirleri ve diğer gelirler.

d) İstanbul 2010 Avrupa Kültür Başkenti logo ve isim hakkının kullanımından sağlanacak gelirler.

e) Avrupa Birliği Komisyonunun Projeye tahsis edeceği fonlar.

f) Yukarıdaki gelirlerden sağlanan nemalar (www.basbakanlik.gov.tr) “

4.4 LONDRA METROPOLİTEN KENTİ

4.4.1 Konum ve Özellikleri

Londra'nın tarihi ilk kez küçük bir askeri depo olarak kullanılması ile başlamıştır. Kent, MS 43 yılında İngiltere'nin Romalılar tarafından istilası sırasında ileri bir karakol olarak tasarlanmıştır. Bu ideal kıta, Roma İmparatorluğu'nun başkenti, ticaret merkezi ve önemli bir limanı haline gelmiştir. Üçüncü yüzyılın ortalarında nüfusu 30.000 kişiye ulaşarak, döşeli sokakları, tapınakları, hamamları, ofisleri, mağazaları, çanak-çömlek ve

cam işleri, mütevazı evleri ve özenli villaları ile sekiz metre taş duvarlar ile çevrili bir kent görünümünde olmuştur.

Kent Edward III döneminde (1348–1350), Westminster merkezi olarak kraliyetin gerçek bir başkenti olmuştur. Ortaçağ boyunca, giderek bu önem içinde büyümüştür. Nüfusu, 50,000 'den 300.000 kadar artmıştır. Londra'da kentleşme, dokuzuncu yüzyıl boyunca ve Sanayi Devrimi sırasında yoğunlaşmıştır. Kentin büyüklüğü geliştikçe, yoksulluk giderek kentin doğu kesiminde gecekondu alanlarında görülmüş, tüccarlar ve aristokrasi sınıfı batıda banliyölerde yaşamayı tercih etmişlerdir.

İngiltere'nin nüfusunun onda birinin Londra'da ikamet etmesi tartışmasız kültürel, dini, eğitim, ekonomik ve politik merkezi olmasına yol açmıştır. Londra, aynı zamanda İngiltere'nin sanat ve edebiyat başkenti olmuştur. Yüzyıllar boyunca, yayıncıları, gazete, dergi ve kahve evleri ve edebiyat salonları ile kent hayatını geliştirmede rol almıştır (Cody 2009).

Londra, geniş nüfusu ile Birleşik Krallığın en kalabalık şehridir ve aynı zamanda Avrupa Birliği ülkelerindeki kentlerin arasında en kalabalık Avrupa Birliği şehri durumundadır (<http://www.citymayors.com>). 2006 yılında nüfusu 7526.9 olan şehrin Londra Yönetimi Stratejik Planı (Strategic Plan for London)' na göre 2011 yılında 7812.1 olması öngörülmektedir tablo 4.2'de Londra şehri için nüfus tahminleri yer almaktadır.

Tablo 4.2: Londra kenti nüfus ve nüfus tahminleri

Yıllar	2006	2011	2016	2021	2026	2031
Nüfus (1000)	7526.9	7812.1	8100.7	8372.3	8634.8	8886.1

Kaynak: DMAG Update Data Management and Analysis Group, 2009, s.4.

Diğer kentler ile karşılaştırıldığında Londra, hektar başına 46.7 insan ile düşük seviyede konut yoğunluğu sergiler. Kıta Avrupa'sında merkezi kentlerin fiziksel normları aksine cep konutlar veya kent köylerinin çok merkezli dağılımı Londra'da ana ulaşım yolları boyunca yer alır. Yüksek yoğunluklu mahalleler merkez Londra etrafında bir grup

oluşturur. Londra metropolitan alanı İngiltere'nin güney doğu bölgesine kadar genişlemektedir (Şekil 4.2).



Şekil 4.2: Londra genişleme alanı

Kaynak: <http://www.urban-age.net/galleries/maps/London2.html>

Tablo 4.3'de konut artış tahminleri verilmektedir (<http://www.urban-age.net> 2010).

Tablo 4.3: Londra şehri konut tahminleri

Yıllar	2006	2011	2016	2021	2026	2031
Konut (1000)	7434.0	7719.1	8007.8	8278.9	8539.5	8788.0

Kaynak: DMAG Update Data Management and Analysis Group, 2009, s.4.

Londra Stratejik Planı'na göre 2016 yılı itibariyle kentin çalışma nüfusu 516.000 kişilik artış gösterecektir. İşgücü yapısındaki en önemli değişim imalattan ticari hizmetlere doğru yaşanan kayıştır. Önümüzdeki 15 yıl için finans ve ticari hizmetler ekonomik büyümeye en önemli katkı yapacak sektörler olarak görülmektedir. Diğer hizmet aktiviteleri - özellikle endüstriler, ticaret, oteller ve turizm gibi sektörler hızla gelişim göstermektedir (Aysu ve diğ. 2006, ss.54 – 56).

Londra dünyada bulunan önemli bir finans ve iş merkezlerindedir. Son üç yılda tüm yeni yabancı yatırımın 22.7% ine sahip olmuştur. Londra, Avrupa içinde birçok itibarlı

şirketlerin hizmet faaliyetlerini gerçekleştirdikleri cazibe merkezidir. Londra içerisinde sektörlerin endüstri %5.7, inşaat %3, ticaret, otel ve ulaşım %30, finans ve işletme hizmetleri %31.7 ve diğer hizmetler %29.5 oranlarında faaliyet göstermektedirler (<http://www.urban-age.net/>).

Londra'nın yüzölçümü 1572 km²'dir (<http://www.urban-age.net/>). Londra, Avrupa'nın kuzeybatı kıyısında yer alan ve dört ülkeden müteşekkil bir devlet olan Britanya Adalar Topluluğu üzerinde yer almaktadır. Bu adalar topluluğu Büyük Britanya ve İrlanda Adalarıyla birlikte, 5000 küçük adadan meydana gelmiştir. Batısında İrlanda Denizi, doğusunda Kuzey Denizi, kuzeyi, güneybatısı ve kuzeybatısı Atlas Okyanusu ile çevrilidir. Kent, Thames Nehri'nin 64 km içerisinde ve ırmağın iki yakasında yer alır. Thames nehri kavisler çizerek kenti ikiye ayırmaktadır (<http://www.turkcebilgi.com>). Londra, beş uluslar arası havaalanı ve geniş limanlarıyla önemli transfer noktası olmaktadır. Dünyanın en yoğun hava trafiğinin yaşandığı Heatrow Havalimanı Londra'da bulunmaktadır.

Londra, Birleşik Krallık içindeki 12 NUTS bölgesinden biridir. Londra, NUTS2 ve NUTS3 olmak üzere kendi içinde de bölgelere ayrılmıştır (Şekil 4.3) (http://www.statistics.gov.uk/geography/nuts_lon.asp).

Londra içerisinde NUTS 2 bölgeleri:	
İç Londra	Dış Londra
NUTS2 bölgeleri NUTS3 bölgelerine ayrılmıştır:	
İç Londra	Dış Londra
İç Londra - Batı	Doğu ve Kuzey Doğu
İç Londra - Doğu	Dış Londra - Güney
	Dış Londra – Batı ve Kuzey Batı

Şekil 4.3: Londra dâhilinde NUTS bölgeleri

Kaynak: http://www.statistics.gov.uk/geography/nuts_lon.asp

4.4.2 Londra Metropolitan Kenti Yerel Yönetim Geçmişi

1899'da Londra'ya ilişkin olarak özel bir yasa çıkarılmış, Londra genelini kapsayan ilk belediye (The London County Council) oluşturulmuştur (Karasu 2004, s. 111). Böylelikle Londra da ilk Büyükşehir kurulmuştur (Parlak ve Özgür 2006 s.234).

1933 yılında yerel yönetim alanında yeni bir düzenlemeye gidilerek beş tip yerel yönetim biçimi oluşturulmuştur. 1963 yılında Büyük Londra Konseyi metropoliten yönetimi haline dönüştürülerek (Parlak ve Özgür 2006 s.234) Büyük Londra Yönetimi adıyla bütün Londra sınırlarını kapsayacak şekilde kurulmuştur. Aynı düzenleme ile 28 olan alt belediye sayısı da 32'ye çıkarılmıştır (Karasu 2004, s. 111). Söz konusu alanda, Büyük Londra Meclisi (The Greater London Council) ve 32 yeni Londra Belediye Meclisi (London Borough Council) bulunmaktadır (<http://idari.cu.edu.tr>).

Bu düzenlemelerle kurulan üç kademeli yerel yönetim örgütlenmesi 1972'ye kadar sürmüştür. Üç kademeli örgütlenmenin birinci kademesini il meclisleri, ilçe meclisleri (county borough councils) ile Büyük Londra Meclisi'dir. İkinci kademede kasaba belediyeleri, kırsal ilçe meclisleri (district councils) ve Londra'da anakent ilçe meclisleri bulunuyordu. Üçüncü kademeyi ise köy meclisleri ile köy demekleri oluşturuyordu (Karasu 2004, s. 111). Başlangıcı IX. yüzyıla kadar giden bu sistem 1970'li yıllara kadar varlığını korumuştur (Ulusoy ve Vural 2002). 1974'de iki kademeli bir yerel yönetim modeli oluşturulmuştur. (Parlak ve Özgür 2006 s.234). Yeni model çerçevesinde metropoliten yönetimlerin görevlerinin büyük bir bölümü özel amaçlı kuruluşlara, bazıları da yerel birimlere aktarılmıştır (<http://idari.cu.edu.tr/igunes/yerel/egitim6.htm>).

1984 – 1985 yılları arasında alınan kararlarla İngiltere'de yerel yönetimler bir yandan il, bölge ve köy kademelerine ayrılırken, diğer taraftan bu kademeler metropoliten olup olmadıklarına göre sınıflandırılmış, başkent Londra'da Büyük Londra Yönetimi (GLA, Greater London Authority) ayrıca düzenlenmiştir. (Nadaoğlu ve Varcan 2005, s.126).

Yerel yönetimlerin örgütlenmesinde Thatcher döneminde önemli değişiklikler yaşanmıştır. 1985'de çıkarılan Yerel Yönetim Yasası ile birlikte, yüksek maliyetli, halktan kopuk ve etkinliği düşük kuruluşlar olmaları gibi gerekçelerle Büyük Londra Yönetimi kaldırılmıştır. Muhafazakâr Partiye göre metropoliten belediyeleri, kamu harcamalarını artırmakta, yetki ve sorumluluk açısından çatışmalara neden olmakta idi (Karasu 2004, s. 111). Hükümete göre, Büyük Londra Yönetimi ve diğer büyük şehir belediyeleri aslında etkin olmayan bir yerel yönetim birimi haline gelmişlerdi; çünkü Londra'da ve diğer büyük şehir belediyelerinde yerel nitelikteki hizmetlerin hemen hepsini aslında alt belediye birimleri tarafından yerine getirmektedir (Nadaoğlu ve Varcan 2005, s.126). Oysa yapılan araştırmalarda Hükümet'in öne sürdüğü bu gerekçelerin gerçeği yansıtmadığı ortaya koyulmuştur. Thatcher'in Büyük Londra Yönetimi'ni kaldırmasının gerisinde yatan temel neden olarak, Belediye Başkanı Ken Livingstone'nu kendi siyasal geleceği açısından tehlikeli görmesi gösterilmektedir. Büyük Londra Yönetimi sisteminin kaldırılması basında ve parlamentoda büyük tepkilere yol açmış, halkın %75 tarafından da yapılan kamuoyu yoklamaları ile kabul görmemiştir (Karasu 2004, s. 111).

Büyük Londra Yönetimi'nin kaldırılmasıyla belediye birimlerinin sorumlulukları ilçe meclislerine, merkezi yönetim kurumlarına, yeni oluşturulan özel amaçlı yerel kamu kurumlarına ve yan özerk örgütlere aktarılmıştır. 1986 düzenlemesi ile birlikte anakent alanlarındaki 36 olan ilçe meclisi sayısı 69'a, anakent dışındaki alanlarda 233 olan ilçe meclisi sayısı da 296'ya çıkarılmıştır. 1986'daki düzenleme iki kademeli örgütlenme biçimini değiştirmemiştir (Karasu 2004, s. 111). Londra'da 1986 yılına kadar uygulanan yerel yönetim sistemi, esas olarak 19. yüzyıl sonlarında kurulmuş ve değişik tarihlerde yapılan düzenlemelerle temel niteliklerini koruyarak yerel yönetim literatüründe "iki kademeli metropoliten yönetim" ya da "yerel federasyon" örneği olarak anıla gelmiştir. (Nadaoğlu ve Varcan 2005).

Londra'nın yeniden Londra metropoliten alanını kapsayacak bir büyük şehir belediyesine ve oluşturulacak yeni belediyenin doğrudan seçilen bir belediye başkanına sahip olması yolunda ilk önemli adım, İşçi Parti tarafından atılmıştır. 11 Kasım 1999'da Büyük Londra Yönetimi Yasası'nın onaylanması ile yasal düzenlemeler

tamamlanmıştır. Londra'daki alt belediyeler, daha önceden olduğu gibi yerel hizmetleri sağlamaya devam etmekte, Büyük Londra Yönetimi, Londra'nın tümünü ilgilendiren genel nitelikteki sorunlar hakkında liderlik yapan, planlar hazırlayan, Londra'daki belediyeler arasında genel nitelikteki sorunlar konusunda ortak çalışma ve eşgüdüm sağlayan stratejik bir yerel yönetim birimi olarak tasarlanmış bulunmaktadır (İnaç ve Ünal 2006, ss.125–130). 1999 Büyük Londra Yönetimi Yasasında ayrıntılı olarak yer alan ana konular: Londra İlçe Meclisleri ve Ortak Konseyi ile ilgili hükümler; Yerel Makamlar ve Yasal Organların Fonksiyonları; Ulaşım ve Londra Çevresi Trafik Yasaları ve Polis Yetki Alanları'dır (<http://www.london.gov.uk>).

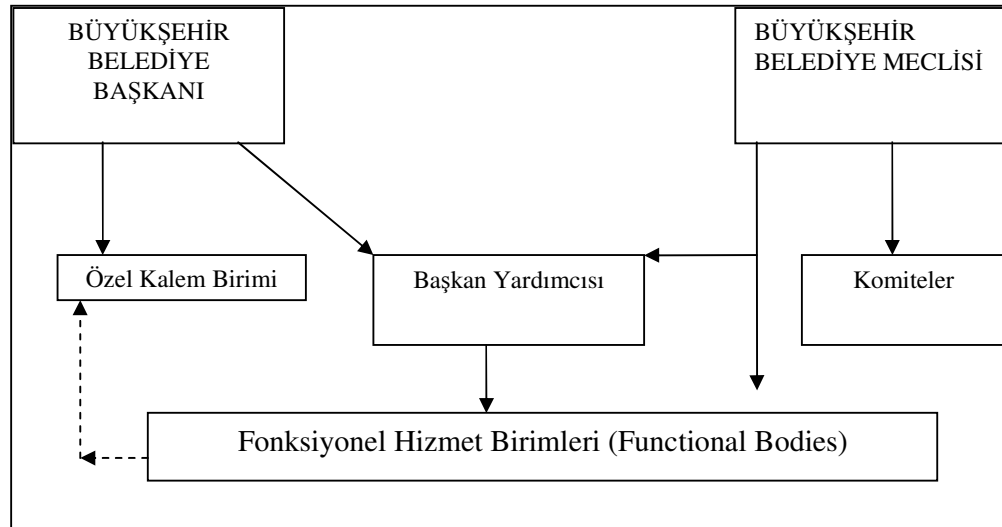
1999 da çıkarılan Büyük Londra Yönetimi Yasası düzenlemesine göre 2000 yılında Büyük Londra Yönetimi başkanlığı seçimleri yapılmıştır (Toprak 2006, s.210). Bu yasadan sonra Büyük Londra Yönetimini ilgilendiren bir diğer yasa “Büyük Londra Yönetimi Yasası 2007” adıyla 23 Ekim 2007 de Kraliyet onayı ile yürürlüğe konmuştur. Bu yasaya göre, Büyük Londra Yönetimi başkan ve meclisi 1999 yasasına ek olarak yerel yönetimleri ilgilendiren birçok konuda geniş yetki ile donatılmışlardır. Bu alanlar başta konut ve planlama olmak üzere sağlık, kültür, atık yönetimi, iklim değişikliği etkileri ile mücadeledir. Kanunun başkana getirdiği yükümlülükler şu şekildedir: Stratejik konut yatırım önceliklerini belirlemek, stratejik öneme sahip planlama uygulamaları geliştirmek, sağlık hizmetlerindeki eşitsizlikleri gidermek, iklim değişikliğinin yol açtığı etkilerle başa çıkmak, sürdürülebilir enerji stratejisi üretmektir. Yasa aynı zamanda Londra Atık ve Geri Dönüşüm Kurulu'nun kurulmasını öngörmektedir. Meclis, tüm bu görevlerde etkin rol almaktadır (<http://www.londoncouncils.gov.uk>).

4.4.3 Metropolitan Yönetim Kurumsal Yapısı

Büyük Londra Yönetimi (GLA - The Greater London Authority)'nin İngiliz yerel yönetim sistemi açısından önemi, ilk kez seçimle göreve gelen bir belediye başkanı uygulamasının yerel yönetim sistemine girmiş olmasıdır. Büyük Londra Yönetimi, Londra şehrinin yönetim alanında İç Londra Belediyeleri (Inner London Borough) (12) ve Londra Dışındaki Belediyeler (Outer London Borough) (20) olmak üzere ikiye bölünmüştür (<http://idari.cu.edu.tr/igunes/yerel/egitim6.htm> 2010).

Büyük Londra Yönetimi başkent in günümüzdeki ve gelecekteki ihtiyaçlarını planlamaya dönük çalışan, Londra 'birleşik' idaresini ifade etmektedir. Tüm şehri genel olarak ele alan bir idari kurum oluşturulmuştur. Ulaşım, emniyet hizmetleri, yangın ve acil durum hizmetleri, ekonomik gelişme, planlama, kültür, çevre ve sağlıktan sorumludur. Büyük Londra Yönetimi; Belediye Başkanı, Londra Kent Meclisi ve 600'ün üzerindeki destek personelinden oluşmaktadır. Ana ilkeleri ekonomik ve refah düzeyinin artırılması, sosyal kalkınma ve çevre gelişimidir (<http://www.london.gov.uk>).

Meclis - meclis başkanı sisteminden farklı olarak Büyük Londra Yönetimi'nde doğrudan halk tarafından seçilen bir başkan ve meclis vardır (Karasu 2004, s. 112). Büyük Londra Yönetimi'nin kurumsal yapısında Belediye Başkanı ve yardımcısı en üst düzey yönetici konumundadır. Başkan yardımcısı başkan tarafından meclis üyeleri arasından atanmaktadır. Meclis komisyonları doğrudan belediye Meclisine bağlı olarak çalışmaktadır. Başkanın on teknokrat ve iki danışmanı doğrudan atama yetkisi vardır. Diğer atamalar meclis tarafından yapılmaktadır (Bozlağan ve Demirkaya 2005, s.507). Büyük Londra Yönetimi kurumsal yapısı şekil 4.4'de gösterilmektedir.



Şekil 4.4: Büyük Londra Yönetimi Kurumsal Yapısı

Kaynak: http://www.london.gov.uk/jobs/info/gla_structure.jsp içinde Bozlağan ve Demirkaya 2005, s.507

Büyük Londra Yönetiminde 3 başkan yardımcısı görev yapmaktadır. Bunlardan iki tanesi meclis içinden atanmıştır. Diğeri ise profesyonel yönetici olarak meclis dışından görev almıştır. Meclis dışından görev verilen Pazarlama ve Marka Stratejileri Geliştirilmesinden ve Dış İlişkilerden sorumlu iki profesyonel yönetici ile birlikte Spor Faaliyetlerinden ve Nehir Ulaşımından sorumlu iki danışman da başkanın ekibinde yer almaktadır (<http://www.london.gov.uk>).

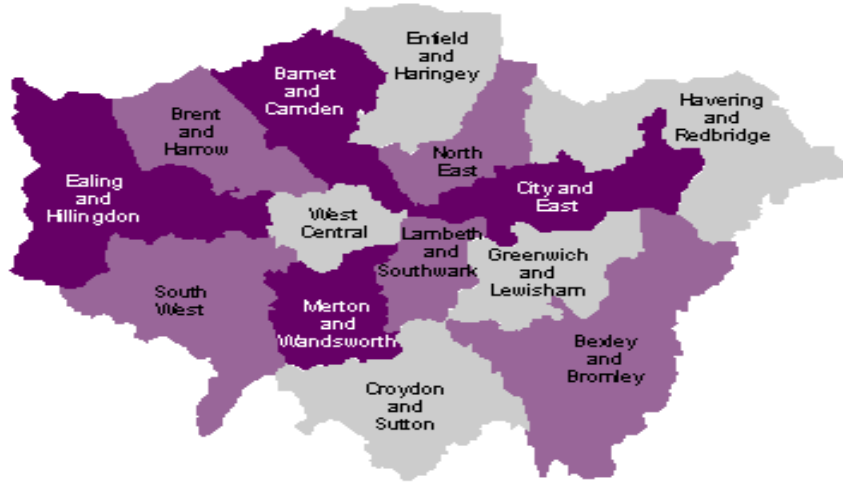
Büyük Londra Yönetimi, yerel makamlar arasındaki koordinasyonunu geliştirmek üzere kurulmuştur ve seçilmiş olan Londra Belediye Başkanına temsil etme görevi vermiştir. Belediye Başkanı, politika üretmek ve belediye için bütçe teklifi oluşturmak, sermaye stratejik yönetim ve ulaştırma gibi konularda Londra ve Londra Kalkınma Ajansı için toplantılar yapmak ile görevlidir.

Londra Belediye Başkanı, Londralılar tarafından her dört yılda bir seçilir ve Londralıların sözcüsü kabul edilmektedir. Belediye Başkanı, şehrin sosyal, çevresel ve ekonomik gelişimiyle ilgili olan ve şehrin hem bugün hem de gelecekte gelişmesini sağlayacak politikalarından sorumlu olarak (www.london.gov.uk) yerel yönetim birimleri arasında eşgüdüm sağlama, meclis çalışmalarını düzenleme ve meclisi temsil etme işlevlerini yürütmektedir. Başkanın siyasal yansızlığı önemlidir. Genel karar organı olarak il ve ilçe meclisleri, çeşidi hizmet alanlarına yönelik oluşturulan komite, alt komiteler ve ortak kurullar (joint committees) aracılığıyla hizmetleri örgütlemektedir (Karasu 2004, s113).

Londra Meclisi 25 seçilmiş üyeden oluşmaktadır. Londra Meclisi, icraatları kontrol etmekte ve başkana destek vermektedir. Başkanın bütçesini 2/3 çoğunluk kararıyla geliştirilmesini sağlamak amacıyla değiştirme yetkisine sahiptir. Belediye başkanının stratejilerine ilişkin taslaklarını gözden geçirir, görüşmelere ve kamuoyunun bilgisine açar, siyasi görüş bildirir. (Toprak 2006, s.210).

Londra Meclisinin temel amaçları alınan kararları ve stratejik planı incelemektir. Londra Meclisi, Belediye Başkanı'nın yetkilerini, belediyenin kararlarını ve politikalarını yakından inceleyerek dengelemekten sorumludur. Ayda bir kez, Belediye

Başkanı'na, kamu huzurunda belirlenen sayıda ve süre içerisinde sorular sorar. Meclis, Londralılar açısından önem arz eden konuları araştırır; Belediye Başkanı'na öneriler götürür ve bulgularıyla önerilerini yayımlar. Londra 14 ayrı seçim bölgesine ayrılmıştır (Şekil 4.5). Parti listeleri ve bağımsız adayların aldığı oylar Londra genelinde toplam oyların sandalyelere bölünmesiyle döküm orantılı bir dağıtım sağlanır (<http://www.london.gov.uk>).



Şekil 4.5: Londra Metropolitan Kenti Seçim Bölgeleri

Kaynak: <http://www.london.gov.uk>

Büyük Londra Yönetimi'nin çeşitli uzmanlık alanlarında 4 bağlı örgütü vardır. Bu örgütler Büyükşehir Polis Birimi (Metropolitan Police Authority), Londra İtfaiye ve Acil Durum Planlama Birimi (London Fire And Emergency Planning Authority), Londra Ulaşım Birimi (Transport for London) ve Londra Kalkınma Ajansı (London Development Agency)'dır (Karasu 2004, ss. 112).

Londra Ulaşım Birimi, Otobüs, nehir ve bazı hafif raylı ulaşım hizmetleri vermektedir. Londra ana yolların bakımından ve lisanslı taksi hizmetinden sorumludur. Büyükşehir Polis Birimi; Londra'nın etkin ve verimli polis servisinden sorumludur. Londra İtfaiye ve Acil Durum Planlama Birimi, yangın önlemeye teşvik ve yangınlara müdahaleden sorumludur (<http://www.london.gov.uk>). Londra Kalkınma Ajansı, Londra'nın bir iş

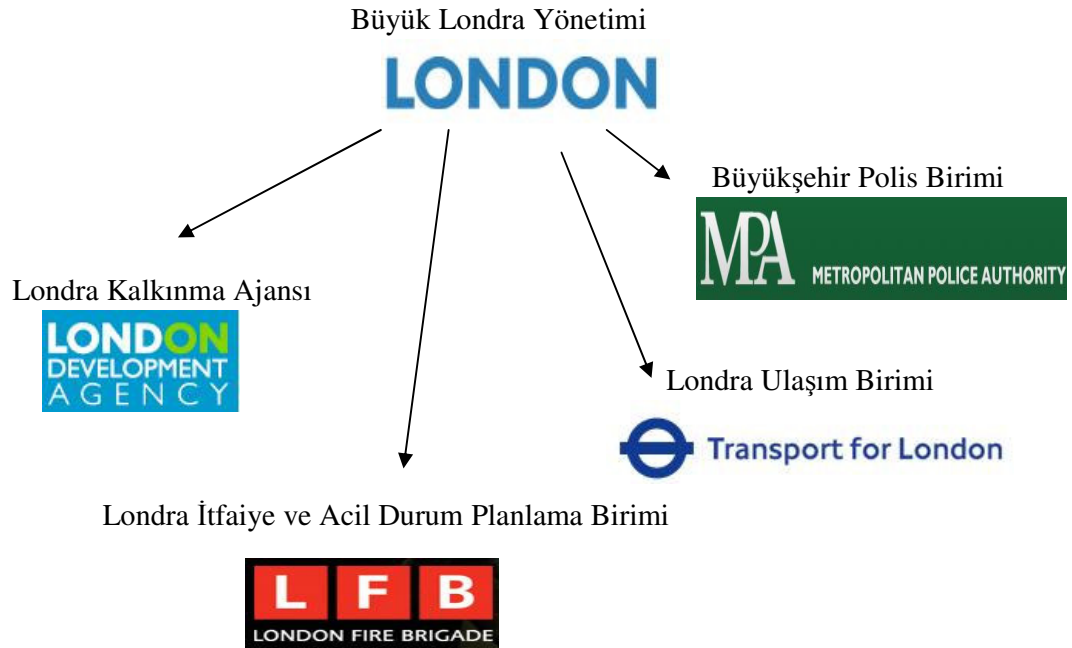
merkezi olarak rolünü geliştirmeye ve ayakta tutmaya çalışır; tüm Londralılar için ekonomik fırsatları arttırır. 2000 yılında Büyük Londra Yönetimi'nin bir organı olarak kurulmuştur. Büyük Londra Yönetimi görev alanı içine giren ulaşım, kentsel hizmetler, planlama, kültür, eğitim, sağlık ve çevre politikaları çerçevesinde ekonomik ve sosyal kalkınmadan sorumludur. Ajans, İngiltere'deki diğer Bölgesel Kalkınma Ajanslarından farklı olarak İngiliz Parlamentosu'na karşı değil, Londra Belediye Başkanı'na karşı sorumludur. Londra Kalkınma Ajansı'nın görev ve yetkileri ile hukuki statüsü 1998 yılında kabul edilmiş olan Bölgesel Kalkınma Ajansları Otoritesi Yasasına dayanmaktadır.

Londra Kalkınma Ajansı'nın en temel görevi, Londra için Ekonomik Kalkınma stratejisi geliştirmek ve bu stratejinin gösterdiği öncelikler doğrultusunda, mevcut yatırımların desteklenmesi, yeni işlerin kurulması ve istihdam sağlanmasıdır. Londra'nın Ekonomik Kalkınma Stratejisi, ilçe yönetimleri, iş çevreleri, çeşitli birlikler, Sivil Toplum Kuruluşları ve eğitim kurumlarıyla birlikte hazırlanmıştır. Ajansın öncelikli hedefleri şunlardır:

- a) Londra'nın ekonomik ve sosyal olarak canlandırılması; fiziksel dokunun korunması, toplu konut alanları ve sosyal ve kültürel aktivitelerin gerçekteştirilmesini sağlamak,
- b) Nitelikli işgücü yaratmak için beceri geliştirmek ve eğitim faaliyetleri oluşturmak,
- c) Özel sektörün rekabet gücünü arttırmak ve girişimleri desteklemek,
- d) Londra'nın tanıtılması görevini üstlenmek,
- e) Londra'yı dünyanın önde gelen uluslar arası aktivite ve ekonomi merkezi kılarak uluslar arası ziyaretçileri kente çekmek,
- f) Londra'yı rekabetçi iş ortamında dünya lideri yapmak,
- g) 2025 yılı hedefinde düşük karbon sağlayarak Londra'yı bu konuda dünya lideri yapmak,
- h) Tüm Londralılar için ekonomik standartları yükseltmek ve sürdürülebilir iş alanları oluşturmak,
- i) 2012 Olimpik ve Paralimpik Oyunları için Londra'nın ihtiyacı olan yenilenme ve altyapı çalışmaları için yatırımlar yapılmasını sağlamak.

Bununla birlikte Ajans, ulaşım, eğitim ve sağlık konularında da çeşitli projeler yürütmektedir. Bununla birlikte Londra Kalkınma Ajansı, yaptığı bu yatırımların büyük bir kısmını tıpkı Avrupa Birliği sisteminde olduğu gibi rekabetçi bir seçme yöntemiyle bölgesel ve stratejik önceliklere göre belirlediği yatırım alanlarında gerçekleştirmektedir (<http://www.lda.gov.uk>).

Fonksiyonel hizmet birimleri de denilen bu örgütler doğrudan başkan yardımcısına bağlıdır. Bu yapılanmada başkan yardımcısı kurumu yöneten profesyonel bir yönetici konumunda olmaktadır (Bozlağan ve Demirkaya 2005, s.507). Fonksiyonel Hizmet Birimleri Şekil 4.6’de gösterilmektedir.



Şekil 4.6: Büyük Londra Yönetimi Fonksiyonel Hizmet Birimleri
Kaynak: <http://www.london.gov.uk>

4.4.4 Merkezi Yönetim ile İlişkisi ve Özerkliği

İngiliz yerel yönetimleri 1980 yılından itibaren geçirdikleri değişim sonucu geleneksel güçlü yerel yönetim imajından uzaklaşmışlar ve merkezileşen, sıkı biçimde denetlenen ve sözleşmelerle işleyen bir sistem olmuşlardır. Thatcher başkanlığındaki Muhafazakâr Parti döneminde (1979–1997) merkezi yönetim tarafından yerel hizmet amaçlı birimler

oluşturulmuş ve ihale yoluyla hizmetler yerine getirilmiştir (Goldsmith ve Sperling 1997 içinde Arıkan 2004).

İngiltere'de yerel yönetimler, ulusal politikaların uygulanmasında merkezi yönetimin bir aracı olarak görülmeleri nedeniyle hükümetlerin sıkça düzenleme konusu yaptıkları ve sıkı denetim uyguladıkları birimlerdir. Örneğin Muhafazakâr Parti döneminde Parlamento'da yerel yönetimleri doğrudan etkileyen ve çoğu yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluklarını kısıtlayan 200 yasa çıkarılmıştır (Karasu 2004, s.110).

Merkezi hükümet, yerel yönetimlerin sunacakları hizmetlerin standartlarını dilediği gibi değiştirebilmekte, yetki ve sorumlulukları bir birimden diğerine aktarabilmektedir (Ulusoy ve Vural 2002). Merkezi yönetim, elinde bulunan yerel yönetimler ile ilgili düzenleme ve denetim yetkisini, yerel yönetimlerin oluşturulmaları, kaldırılmaları ve statülerinin değiştirilmeleri, hizmet alanlarının belirlenmesi ve bütçeleri ile ilgili olarak kullanabilmektedir. Hükümetler, uyguladıkları politikalara göre bazı yerel yönetim birimlerini kaldırmış, yenilerini kurmuş ya da birleştirmiştir. Örneğin Thatcher, yerel yönetimleri politik alandan uzaklaştırma ve parçalamaya yönelik olarak çok sayıda düzenleme gerçekleştirmiştir (Karasu 2004, s.113).

Yerel yönetimlerin iş ve işlemleri yargısal denetime de tabidir. 1979–1997 yılları arasında merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında meydana gelen birçok anlaşmazlık mahkemeler tarafından sonuca bağlanmıştır. Yerel yönetimlerin yaptığı hizmetler veya aldıkları kararlar yasayla bağlılık (ultra vires) ilkesinin yanı sıra farklı hukuk alanlarında da dava konusu olabilmektedir (Greenwood 2002 içinde Uzun 2000). Yerel yönetimler, yasalar tarafından kendilerine verilmiş olan yükümlülükleri yerine getirmedikleri durumlarda, mahkemeler bu hizmetleri yerine getirmeye yönelik olarak yerel yönetimleri zorlayabilirler. Aynı şekilde yerel yönetimlerin işlevlerinde "yetersiz" oldukları durumlarda merkezi yönetim, herhangi bir yasal düzenlemeye gerek duyulmaksızın bu işlevleri başka bir yerel yönetim birimine ya da özerk kamu örgütlerine aktarabilmektedir. Örneğin, 1995 yılında Eğitim Bakanlığı müfettişlerinin yetersizlik raporu ile Londra'da bir okulun yönetimi yerel yönetim sorumluluğundan alınmıştır (Uzun 2000, ss. 611–616).

Merkezi yönetimin bir diğer düzenleme alanı, yerel yönetimlerin hizmet kapsamının ve hizmet alanına ilişkin standartların belirlenmesidir. Yerel yönetimlerin sundukları kamu hizmetlerinin sorumluluğu ilgili bakanlıklara verilmiştir. Yerel yönetimler, kendilerine yasalarla verilen işlevlerin dışında herhangi bir işlevi yerine getiremezler. Yetki aşımına yönelik olarak, başta merkezi yönetim kurumları olmak üzere mahkemeler ve bağımsız denetim birimlerince sıkı bir denetim yapılmaktadır.

Yerel yönetimlerin mali yapılan farklı bir düzenleme konusu olmaktadır. Bu düzenleme, 1984'de yerel bütçelerle ilgili olarak çıkarılan bir yasa (*Rates Act*) ile gündeme gelmiştir. Merkezi yönetime, yerel yönetimlerin harcama ve borçlanma limitlerini belirleme ve limitlerin aşılması durumunda yaptırım uygulama yetkisi (capping) verilmiştir. İşçi Partisi, 1999 Yerel Yönetim Yasası ile limit belirleme ve yaptırım uygulamasını kaldırmıştır. Fakat bu denetimin yerini, yine merkezi yönetimin elindeki diğer denetim türleri almıştır. Bunlardan bir tanesi merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında imzalanan Yerel Kamu Hizmeti Söyleşmeleridir. (Karasu 2004, Sf. 126). Yerel yönetime aktarılan mali kaynakların kontrolü, yerel kamu harcamaları ile ilgili düzenlemeleri ve yapılan harcamaların denetimini de merkezi yönetim tarafından yapılmaktadır. Yerel yönetim gelirleri içerisinde merkezi hükümet yardımlarının oranı yüksektir. Örneğin, bu oran 1999/00 yılı için %48 olmuştur (<http://www.aliance.napawash.org>). Bu durum yerel yönetimlerin idari yönden de merkezi idarenin vesayeti altında bulunmasına yol açmaktadır. Yerel yönetimler, birçok kararı merkezi idarenin gölgesi altında almaktadırlar (Arıkan 2004, ss. 38–46).

Merkezi yönetimin sahip olduğu bu yetkiler, yerel yönetimlerin merkez karşısındaki bağımlılığını ortaya koymakta ve özerkliklerini zedelemektedir. Bu açıdan işlevselliklerine ve köklü geçmişlerine rağmen İngiltere'de yerel yönetimlerin etkili, özerk birer yönetim kademesi olduğu düşünülememektedir (Karasu 2004). Parlamento desteğini alabilen bir hükümet Britanya'da yerel yönetimler üzerinde güçlü bir kontrol mekanizmasına sahiptir (Ulusoy ve Vural 2002). Yapılan kamuoyu araştırmalarında halkın % 75'inin karşı çıkmasına rağmen, 1986'da Büyük Londra Yönetimi'nin Thatcher tarafından kaldırılması örneğinde olduğu gibi, hükümetler yeterli gerekçelere

dayanmadan yerel yönetimlerin statüsünde değişikliğe gittikleri görülmektedir (Karasu 2004, s.122).

Reform çalışmalarında merkezi yönetim, yerel yönetimlere daha fazla yetki devretmeyi ve yerel özerklik verilmesini bu birimlerin değişime açık ve yerel topluluklarla daha sağlıklı ilişkiler geliştirmeleri şartına bağlamış görülmektedir. Yerel yönetimler ise koşulsuz olarak daha özerk ve bağımsız bir yerel yönetim modeli arayışındadırlar. 2000 yılında kabul edilen Yerel Yönetimler Yasası, ekonomik, sosyal ve çevresel alanda sağlanacak gelişmelerle ilişkilendirilmiş yetki aktarımını öngörmesi açısından olumlu bir adımdır (Greenwood 2002 içinde Uzun 2000).

Avrupa Birliği'ne üyelik süreciyle birlikte İngiltere'nin siyasi ve yönetsel yapısında bazı önemli değişimler yaşanmıştır. Ancak bu değişimler, diğer üye ülkelere göre çok daha sınırlı düzeyde kalmıştır. İngiltere, Avrupa Birliği sisteminin düzenlemelerinden en az düzeyde etkilenen üye ülkedir. Bunun gerisinde, yerleşik olan parlamento egemenliği anlayışı gereği, İngiltere'de Parlamento'nun üzerinde herhangi bir karar organının varlığına sıcak bakılmaması yatmaktadır (Karasu 2004, sf. 90).

Nitekim İngiliz yerel yönetimlerinin bir bölümü Avrupa sahnesinde son derece aktif rol almakta, Brüksel'de başarıyla temsil edilmekte, hatta komisyon'un karar mekanizmaları üzerinde etkin olabilmektedirler (Arıkan 2004, ss. 38–46).

Avrupa'nın bütünleşme süreci bölge yönetimleri fikrinin yeniden canlanmasında önemli bir rol oynamıştır. Bu aynı zamanda üye ülkelerin yerel ve bölgesel yönetimlerinin bütünleşme sürecine olan ilgisini de arttırmıştır. Söz konusu bölgesel politikaların uygulanmasında esas alınmak üzere Komisyon, istatistikî bölgeler oluşturma yoluna gitmiştir (Arıkan ss. 38–46).

Hükümet, mali yardımları doğrudan var olan yerel yönetim birimleri yerine bölgelere yapacağını, bölge yönetimlerinin de önceliklere ve ihtiyaçlara göre bunları yerel yönetimlere dağıtacağını açıklamıştır. Seçilmiş Bölge Meclisleri Yasası'nda seçimli bölge yönetimlerine devredilecek işlevlere bakıldığına, işlevlerin birçoğunun merkezi

yönetim kurumlarının yerine getirdiği işlevler olmadığı, devredilmesi planlanan işlevlerin var olan yerel yönetimler tarafından yürütüldüğü göze çarpmaktadır. Yerindenlik ilkesine uyumun, yerel yönetimlere yetki, sorumluluk ve kaynak aktarılması yoluyla değil, merkezi yönetim birimleri aracılığıyla yetki genişliği şeklinde başlatılmış bir süreç olduğu görülmektedir. Yerindenlik ilkesi yönünde atılan bir adım ise hükümet tarafından gerçek yerelleşme olarak tanımlanan 2003 yılında gerçekleşen bölgeselleşme reformları ile olmuştur. Kamu hizmetinin farklı düzeylerdeki yerel yönetim birimleri tarafından sunulması yerindenlik olarak nitelendirilemediği bilinmektedir. Yerindenlik adına yapılan reformlar sonrasında karar verme yetkisinin değil, hizmetlerin yürütülmesinin gerçekleştiği görülmektedir. Kritik kararlar hâlâ merkezde alınmaktadır. Bu açıdan yerindenlik ilkesi çerçevesinde yapılan reformların yeterli olmadığı görülmektedir (W. Jones içinde Karasu 2004, s.157).

Diğer tarafta ise hükümet içerisinde; Londra ve başkenti çevreleyen süper bölgenin Birleşik Krallığın küresel ekonomideki en önemli vasıtası olduğuna ve önceliğin bir dizi politika ayarlamaları ve harcama planları yoluyla Londra süper bölgesinin geliştirilmesine verilmesi gerektiğine dair kesin bir anlayış vardır. “Londra etkisi” çok büyüktür, coğrafi olarak yayılmıştır ve büyümektedir. Büyüme alanı; kentin kendisine ilave olarak güneydoğudaki geniş parçaları, doğu bölgesinin güney kısımları ve gittikçe artan şekilde orta bölgelerin iyi bağlantı sağlamış en yakın alanları, toplam ekonomik faaliyetlerin en üst seviyesi ile NUTS 3 alanlarının en yoğun ve ekonomik gelişmenin en hızlı olduğu alanları, üretkenliğin en üst seviyede olduğu yüksek yoğunluktaki alanları ve son zamanlarda üretkenliğin en çok görüldüğü yerleri kapsamaktadır (Harding 2007).

5. SONUÇ VE ÖNERİLER

Ortaçağ ve öncesinde, toplulukların bir arada yaşamaları ile ortaya çıkan yerel yönetimlerin, tarih boyunca önemlerini korudukları görülmüştür. Dünya nüfusunun artması ile kentlerin kurulması, gelişimi ve büyümeleri devam etmiş ve kentli nüfusun artan toplumsal ihtiyaçları ve hizmet alma gereksinimleri giderek değişen yaşam koşulları ve tercihleri yerel yönetimleri öne çıkarmıştır.

Yerel yönetimler, ülkelerin kalkınmasında, demokrasinin yerleşmesinde ve temiz toplum idealinin gerçekleşmesinde en büyük katkıyı sağlayan kuruluşlardır. Bu kuruluşlar, insan hak ve hürriyetlerine saygılı, toplumsal sorunlara ve sosyal yaşama duyarlı bireylerin yetiştirilmesinde ve demokratik ve katılımcı toplum düzeninin oturtulmasında bir çeşit eğitim kurumu niteliğinde bulunmaktadır. Bu açıdan, yerel yönetimler demokratik ve katılımcı toplum yapısının oluşturulması açısından önemli birer aktördürler.

Avrupa Birliği, belirlediği hedeflere ve müktesebatında yer alan ilke ve hükümlere ulaşmada yerel ve bölgesel yönetimlere özel bir önem vermektedir. AB, birlik politikalarının çoğunu yerel ve bölgesel yönetimler vasıtasıyla uygulamaktadır. AB müktesebatının yaklaşık % 70'inin yerel yönetimlerin görev alanları ile ilgili olduğu bilinmektedir. Örneğin Birliğin 280 direktifinden 120'si yerel yönetimler tarafından uygulanmak zorundadır. Yabancıların yerel seçimlere katılma hakkı, yapı denetimi, çevre koruma, ulaşım, gıda maddelerinin denetimi, türlü izinler ve ruhsatlar ve vergi düzenlemeleri önemle altı çizilen konulardır. Birlikçe tanımlanan bazı öncelikli meslek gruplarının rekabet özgürlüğü gibi pek çok Birlik düzenlemesi yerel yönetimleri doğrudan ilgilendirmektedir (Mengi 2004).

Avrupa Birliği tarafından 2001 yılında hazırlanan Avrupa Yönetişim Beyaz Kitabı (European Governance White Paper), yerindenlik ilkesinin uygulanmasını Avrupa Birliği ölçeğinde desteklemek ve büyüyen topluluk yapısının yönetimine bir çerçeve yaklaşım getirmek amacını taşımaktadır. Beyaz Kitap aracılığı ile iyi yönetişimin

Avrupa ölçeğinde yedi temel unsuru kabul edilmiştir. Buna göre; katılımcılık, şeffaflık, hesap verebilirlik, etkinlik, uyum ve bunların gerektirdiği orantılılık ve yerindenlik temel alınmıştır. Bunun yanı sıra Avrupa Yönetişim Beyaz Kitabı ile karar alma mekanizmalarının daha çok Avrupa ölçeğindeki kurumlarla ve yerinden yönetim kuruluşları temelinde güçlendirilmesi önerilmiştir. Böylece ulus-devletlerin karar alma mekanizmalarındaki rollerinin azaltılması ve yerinden yönetim kurumlarının ise özerklik ilkesi çerçevesinde yetkilerinin artırılması söz konusu olmuştur (Özdam 2010) ve (Tesev 2009 s. 28).

AB üye ülkelerinden bazıları federal, bazıları da üniter devlet yapısına sahiptir. Türkiye'deki yerel yönetim sistemini değerlendirebilmek için benzer devlet yapısına sahip AB ülkelerindeki gelişim ve değişimi izlemek anlamlı bulunmuş ve bu nedenle Türkiye gibi üniter bir devlet olan Birleşik Krallığın başkenti Londra, İstanbul için bir örnek olarak seçilmiştir. Avrupa Birliği sürecinde Türkiye'nin AB yerel yönetim ölçütlerine uyumu konusunda nelerin yapılması gerektiği sorusuna cevap aranmış ve İstanbul kenti örneği üzerinden öneriler sıralanmıştır.

Özerklik

Yerel özerklik, yerel yönetimlerin kendi iradelerini kullanmaları, hukuken geçerli karar almaları ve bu kararları uygulama yetkisine sahip olmalarıdır. Yerel yönetimlerin halkın beklentilerini karşılayabilmeleri ve hizmet alanlarında (yol, su, ulaşım, planlama, temizlik, kültürel faaliyetler, çevre koruması vb) verimlilik gösterebilmeleri için "özerk" sayılmaları gerekmektedir. Gelir kaynakları ve hukuk yönünden özerk olabilen yerel yönetimler yerel gereksinimlere daha iyi yanıt verebilirler. Bu nedenle, yerelin özerkliğinden bahsedilebilmesi için, öncelikle yönetim organlarının seçimle oluşması, yetki ve sorumluluğun anayasal güvenceye kavuşturulması, yerel yönetimlerin kendi idari yapılarını belirleyebilmesi, merkezi yönetim tarafından yapılan denetimlerin yargısal güvence ile sınırlandırılması, merkezi yönetimin yerel hizmetlerle ilgili yetki ve görevleri yerel yönetimlere bırakması buna paralel gelir kaynaklarını yerel yönetimlere aktarması gerekmektedir.

İngiltere, yerel yönetim geleneğinin en güçlü olduğu ülkelerden biridir (Nadaoğlu ve Varcan 2005). Özellikle 2000 yılından sonra gerçekleşen reform çalışmalarında merkezi yönetimden, yerel yönetimlere daha fazla yetki devretmeyi ve yerel özerklik verilmesi şartı getirilmiştir. Yerel yönetimler, yetki aktarımının sağlandığı koşulsuz olarak daha özerk ve bağımsız bir yerel yönetim modeli olmaktadır. Avrupa Birliği'ne üyelik süreciyle birlikte İngiltere'nin siyasal ve yönetsel yapısında bazı önemli değişimler yaşanmıştır. Nitekim Büyük Londra Yönetimi Avrupa sahnesinde son derece aktif rol almakta, Brüksel'deki bürosu aracılığıyla başarıyla temsil edilmekte, hatta komisyonun karar mekanizmaları üzerinde etkin olabilmektedir (Arıkan 2004).

Türkiye, üniter devlet yapısıyla merkeziyetçi geleneğin hâkim olduğu bir devlettir. Ancak, AB bütünleşme süreciyle beraber yapılan düzenlemeler ve çıkarılan yeni yasalarla bir dizi değişikliklerin gerçekleştirildiği görülmekle beraber henüz tam olarak merkezi yönetimin etkisinden bağımsız olunabilmiş değildir. İstanbul'un merkezi yönetim ile arasındaki yönetsel ilişkiler temelde siyasal nitelik taşımaktadır. 2004 yılından sonra yapılan yasa değişiklikleri ile (5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu) merkezi yönetimin idari vesayet yetkisi büyük ölçüde sınırlandırılmıştır. Bunda Avrupa Yerel yönetimler Özerklik Şartı'nın getirdiği kurallara uyma çabasının da etkili olduğu söylenebilir.

Katılımcılık

İstanbul Büyükşehir yönetim sisteminin, özellikle 5216 Sayılı Kanun ile birlikte, hızla küçük belediyelere özel yönetim biçimine doğru kaydığı görülmektedir. İBB meclisi, ilçeler genel kurulu niteliğini de aşarak, küçük belediyelerin büyük belediyeler üzerinde hâkimiyet kurabilecekleri bir niteliğe sahip olmuştur. Bu durum asıl olarak temsil sorununa ve temsil kaynaklı diğer sorunlara yol açmaktadır (Arıkboğa 2007, ss.31–54).

Meclisin bu durumuna 2008'de 5747 Sayılı 5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunu ile yeni bir yasal düzenlemeyle müdahale edilmiştir. Büyükşehirlerdeki küçük nüfuslu

belediyelere yönelik önemli tasarruflar içeren söz konusu yasal düzenleme sonrasında, Büyükşehir Belediyesi meclislerindeki temsil adaletsizliğinde kısmen iyileşmeler sağlanmıştır. Bununla birlikte, temsil adaletsizliğine kaynaklık eden etkenler devam etmektedir. Dolaylı seçim sistemi, ilçe belediye meclisi üye sayılarına ilişkin düzenleme ve ilçe belediyeleri arasındaki nüfus farklılıkları bu etkenler arasında sayılabilir. Bu etkenler nedeniyle 2009 meclislerinde de, özellikle bazı Büyükşehir Belediyelerinde, önemli oranda temsil adaletsizliklerinin olduğu görülmektedir (Arıkboğa 2009, ss. 737–754). Tablo 5.1’de belediye nüfuslarına göre Büyükşehir meclisindeki temsil durumu gösterilmektedir.

Tablo 5.1: İlçe belediyelerinin BŞB meclisine gönderecekleri üye sayıları ve ortalama temsil durumu

İlçe belediye nüfusu	İlçe belediye meclisi üye sayısı	BŞB meclisine gönderilen üye sayısı (başkan+üye)	Ortalama temsil (nüfus/temsilci sayısı)	
0–10.000	9	2	(10 bin/2)	5.000
10.001–20.000	11	3	(20 bin/3)	6.666
20.001–50.000	15	4	(50 bin/4)	12.500
50.0001–100.000	25	6	(100 bin/6)	16.666
100.001–250.000	31	7	(250 bin/7)	35.714
250.001–500.000	37	8	(500 bin/8)	62.500
500.001–1 milyon	45	10	(1 mily./10)	100.000

Kaynak: TODAİE, Ulusal Kalkınma ve Yerel Yönetimler, 4. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri

İlçe belediyelerinin nüfuslarının arttıkça, mecliste oransal olarak daha az üyeye temsil edildikleri görülmektedir. Örneğin İstanbul’un Adalar ilçesinin toplam nüfusu 17 bin, meclise gönderdikleri üye sayısı 3 olmakla birlikte 553 bin nüfusa sahip Kadıköy’ün meclisindeki üye sayısı sadece 10’dur. Aynı şekilde Şile ilçesinin nüfusu 32 bin iken IBB meclis üyesi sayısı 3; 270 bin nüfuslu Şişli ilçesinin meclis üye sayısı ise 8’dir. Bu durumda, Büyükşehir belediye meclis üyelerinin ilçe belediye başkanı dışındaki üyelerinin doğrudan halkoyuyla seçilmesi önerilebilir. Ancak burada yine bir temsil adaletsizliğiyle karşılaşmamak için, seçilecek meclis üye sayısı ile nüfus büyüklükleri arasındaki oranların tekrar düzenlenmesi gerekecektir. Bu önerinin yanında bir başka çözüm olarak Büyükşehir alanı, büyüklüğüne bağlı olarak bir ya da birkaç seçim bölgesine ayrılabilir ve her ilçe ayrı bir seçim bölgesi olarak kabul edilebilir. Büyükşehir ilçe belediyelerini diğer belediyelerden ayırmak gerekmektedir. Büyükşehir

ilçe belediye meclislerinin, dolaylı seçim mekanizması nedeniyle aynı zamanda bir bütünün parçalarını oluşturduğu göz önüne alınarak, nüfus dilimleri ve meclis üye sayıları yeniden düzenlenmelidir. 1984–89 yılları arasında İBB Meclisi üzerinde yapılan bir çalışma sonucuna göre (Erder ve İncioğlu 2008), İBB meclisinin bir “Büyükşehir” meclisi olmasından ziyade bir “ilçeler genel kurulu” gibi görev yaptığı ve ilçe üyeliğinin Büyükşehir üyeliğinden önce geldiği, üyelerin meclisin kent bütününe düşünemediğini ve karar alma sürecinde buna uygun davranamayabildiklerini belirtilmektedir. Söz konusu dönemdeki meclis üyeleri, yeniden seçilmek istediklerinde, kendi ilçelerindeki seçmenlerin karşısına çıkacak, ilçeleri için ne yaptıklarını anlatacaklardır. Ayrıca İBB’deki meclis üyeleri tüm kente değil ait oldukları ilçedeki seçmenlere hesap vereceklerinden dolayı karar alma sürecinde, öncelikleri kent bütününden çok ait oldukları ilçeler olmaktadır.

Meclisteki temsil adaletsizliği meclis gruplarında da yansımaları bulabilir. Grup toplantıları, küçük belediyelerin etkisini azaltmayı ya da bu bağlamda meclisteki çok parçalı yapıyı bir anlamda bütünleştirmeyi, dolayısıyla meclisteki tartışmaları azaltmayı amaçlayan girişimlere sahne olabilir. Örneğin bu meclislerde grup kararlarına çok daha sık olarak başvurulabilir. İstisnai ya da özel durumlarda kullanılması gereken bu yöntemlerin olağanlaşması ise, meclis çalışmalarının demokratikliğini tartışmaya açacaktır. Zira gerek başkanın güçlenmesi, gerekse grup kararlarıyla meclisteki tartışmaların önüne geçilmesi durumunda, meclis kararları, meclis üyelerinin görüşünü yansıtmaktan ziyade belediye başkanının, grup başkanının ya da gruptaki etkili kişilerin görüşünü yansıtmaya başlayacaktır (Arıkboğa 2007, ss.31–54).

Her meclis toplantısında ortalama 200 – 500 arası dosya görüşmeye açılmaktadır. Bu dosya konu içerikleri daha önceden ilgili komisyonlar aracılığıyla üyelerin toplantı öncesi bilgi edinmeleri amacıyla incelenmekte ve komisyon görüşünü bildiren bir rapor hazırlanmaktadır. Hazırlanan raporlar toplantı tutanağında yer almakta ve toplantı öncesi üyelerin bilgisine sunulmaktadır. Ancak, İBB Meclis toplantılarının başlama saatinden ancak birkaç saat önce üyelere ulaştırılan tutanaklar zaman kısıtlaması nedeniyle gereği gibi incelenememesi olasılığı ortaya çıkmaktadır (A. AKKUŞ, S.

YİĞİT, H. ŞİŞİK, M. ALTUNTAŞ ve M. ERDOĞDU sözlü görüşme)¹. Bu durumu ortadan kaldırmak ve toplantı tutanaklarının meclis üyeleri tarafından sağlıklı bir şekilde incelenebilmesi için en az beş iş günü öncesinden üyelere ulaştırılması gerekmektedir.

Büyükşehir Belediyesi Meclis toplantıları klasik usulde el kaldırma şeklinde olmaktadır. Üyeler, toplantı öncesi yoklama kâğıdını imzalayarak toplantı salonuna geçmektedirler (A. AKKUŞ, S. YİĞİT, H. ŞİŞİK, M. ALTUNTAŞ ve M. ERDOĞDU sözlü görüşme). Elektronik oylama sistemine İBB'nin ivedilikle geçmesi gerekmektedir. Elektronik oylama, üyelerin toplantıya devamlılıklarını tespit için yararlı olacağı ile birlikte herhangi bir dosya oylamasında hangi üyenin ne şekilde oylamaya katıldığının belirlenmesi için de önem kazanmaktadır. Ayrıca, toplantı süresince önceden kararlaştırılmış bir TV kanalından canlı yayın yapılması sağlanmalıdır. Böylelikle, meclis salonuna gelme fırsatı bulamayan halkın toplantıları izlemesine imkân tanınmış olur. Bu durum meclis üyelerinin daha etkin çalışmalarına ve devamlılığın artmasına yol açacaktır (A. TURGUT, sözlü görüşme)².

Büyük Londra Yönetimi, meclis üyelerine mevzuat, işleyiş ve yasalarla ilgili her yıl 6 saatlik eğitim vermektedir. Farklı eğitim alanlarına ve farklı mesleklere sahip olarak İBB Meclis üyesi olarak seçilen üyelere ise İBB tarafından kurum içi eğitim verilmemektedir. Mevcut durumda üyeler meclisin işleyişini ve yerel yönetimleri ilgilendiren kanunlar hakkında bilgiyi ya zaman içerisinde öğrenmekte veya üyesi oldukları siyasi partilerin teşkilatları dâhilinde yapmış oldukları eğitimlerle öğrenmektedirler (A. AKKUŞ, S. YİĞİT, H. ŞİŞİK, M. ALTUNTAŞ, A. GÜLER ve M. ERDOĞDU sözlü görüşme)³. Meclis üyelerinin farklı kaynaklardan bilgilenmeleri yerine İBB tarafından kurum içinde mevzuat ve yerel yönetimleri ilgilendiren yasalar hakkında temel bilgilerin verilmesi yerinde olacaktır.

¹ H. ŞİŞİK, Kadıköy İlçesi Büyükşehir Belediye CHP Meclis Üyesi, 26.05.2010, sözlü görüşme.
M. ALTUNTAŞ, Kadıköy İlçesi Büyükşehir Belediye CHP Meclis Üyesi, 25.05.2010, sözlü görüşme.
M. ERDOĞDU, Beylikdüzü İlçesi Büyükşehir Belediye MHP Meclis Üyesi, 31.05.2010, sözlü görüşme.
A. AKKUŞ, Ataşehir İlçesi Büyükşehir Belediye AKP Meclis Üyesi, 27.05.2010, yazılı görüşme.
S. YİĞİT, Esenler İlçesi Büyükşehir Belediye SP Meclis Üyesi, 27.05.2010, yazılı görüşme.

² A. TURGUT, 2009. *Sana Değer İstanbul 2009* yerel seçimler raporu.

³ A.g.

Yerel yönetimlerin idari işleyişlerinde çözüm bekleyen olumsuzlukların en önemli yanı, örgütsel yönüyle güçlü başkan güçsüz meclisin yarattığı temsil sorunudur. Başkan, meclis ve encümen organlarıyla yerel yönetimlerden beklenen görev ile sorumluluklar, seçmenin değer yargılarına göre değişmekle birlikte, geleneksel kent yönetim biçimi ön planda yer almaktadır. Güçlü başkanlık sistemi güçlü merkeziyetçi yapı ile yakından ilişkilidir. Merkezi yapının yerel kontrolü belediye başkanları üzerinden gerçekleştirilmesi yönündeki tercihi, belediye örgütlenmesinin güçlü meclis yönünde değiştirilmesini engellemektedir. Aslında hem karar hem de yürütme organı gibi çalışan encümenin tamamen seçilmiş üyelerden oluşması ve mecliste alınan kararların uygulayıcısı olarak görevini sürdürmesi temsil sorununu çözümleyici görünmektedir. Ancak, hizmetlerin sürekliliğinin encümen ile sağlanması ve stratejik kararların encümende alınması yerine bu kararların meclise taşınıp meclisin daha etkin hale getirilmesi gerekmektedir. İstanbul Büyükşehir Belediyesi Encümeninde görev alan 5 seçilmiş üye de başkanın mensup olduğu siyasi parti üyeleridir⁴. Bu üyelerden bir veya iki tanesinin mecliste farklı grubu bulunan diğer partilerden de seçilmesi yerinde olacaktır.

Katılımcılık üç aşamada gerçekleştirilmelidir. Bilgilendirme, danışma ve aktif katılım. Bilgilendirme insanlara neyin yapılmasının planlandığının anlatılmasıdır; Yapılacak olan proje, etkinlik veya yatırımların halka yalın ve açık bir ifade ile gerek İBB Bülteni gerekse yerel TV ve yayınlar aracılığıyla anlatılmalıdır. Bilgilendirme ise katılımcılık için bir ön şarttır. Danışma, halkla toplantılar, açık oturumlar, anketler vs. yoluyla bir konu hakkındaki görüşlerinin sorulmasıdır. Katılımcılığın önemli bir unsuru da Sivil Toplum Örgütleri, dernekler, vakıflar, mahalle temsilcilikleri, meslek odaları vb. sivil girişimlerdir. “Avrupa modeli katılımcı demokrasinin oluşturulması” hususunda STK'lara önemli bir rol düşmekte ve Avrupa Birliği kurumları tüm sivil toplum kuruluşlarının AB karar alma sürecinde etkili olmasını istemektedir (TOBB 2004, s. 3).

03.07.2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanununda muhtarın mahalle sakinlerinin gönüllü katılımıyla görevlerini yerine getirmesi, belde sakinlerinin belediye karar ve

⁴ İBB Encümen seçilmiş AKP meclis üyeleri B. Müftüoğlu, S. Bilmen, İ. Ünlüsan, H. Dalkılıç, F. İştegör, 02.06.2010

hizmetlerine katılma hakkı, kent konseylerinin kurulması (madde 76), belediye hizmetlerine gönüllü katılım gibi hususları düzenleyen hükümleri katılımcılığın sağlanması yönünde atılan önemli adımlardır Tüm bu unsurların bir arada bulunduğu Kent Konseyleri yönetime katılımı sağlamaktadırlar. Kent konseylerinin kurulması, etkin çalışması ve alınan kararlar hakkında görüş bildirebilmesi gerekmektedir.

Şeffaflık

Kararların nasıl ve hangi amaçla alındığı konusunda halkın bilgilendirilmesi, yönetime olan güveni arttırmaktadır. AB'ye üye devletlerin kurumları şeffaflık ilkesi gereği aldıkları kararları ve kararların nasıl alındığını kamuoyuna bildirmek zorundadırlar. Kamusal eylemler ve bu eylemleri gerçekleştiren bireyler halkın denetimine açık olmalıdır. Halk, hizmetlerle ilgili bilgilere kolayca ulaşabilmelidir. Bu çerçevede şeffaf yönetim, vatandaşların kamusal bilgi ve belgeleri talep ve elde edebildiği, hizmetlere ulaşabildiği ve karar alma sürecine katılabildiği bir yönetimi temsil etmektedir.

Bilgi edinme hakkı kamuoyu denetiminin ön koşuludur ve şeffaf yönetimin temel taşı oluşturmaktadır. Bilgi edinme hakkı bazı ülkelerin anayasalarında bir hak olarak yer almaktadır ve son yirmi yılda birçok ülke bilgiye erişim hakkını bir yasayla düzenlemiştir. Türkiye 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı yasasını 2003 tarihinde kabul etmiştir. Yasa, kamu kurum ve kuruluşlarında açıklık ve şeffaflık kavramı, olumsuz olarak görülen gizlilik kavramının giderilmesi ile yönetilenlerin yönetenlerin işlem ve faaliyetlerini denetlemesinin sağlanması düşünceleri üzerine ortaya çıkmıştır. Demokratik ülkelerde, bilgi edinme özgürlüğü, temel hak ve özgürlüklerin kullanılması bağlamında vazgeçilmez temel haklardan biri olarak kabul edilmektedir" ifadelerine yer vermektedir (www.tbmm.gov.tr).

Kamu kurum ve kuruluşlarının stratejik planlarının, gelecekte yapılması tasarlanan düzenleme taslaklarının bir listesinin, projelerin yayımlanması da şeffaf yönetiminin önemli unsurlarıdır. Ayrıca, bürokratik formalitelerin azaltılması ve idari işlemlerin basitleştirilmesi vatandaşların bilgi ve belgelere ulaşmasında kolaylaştırıcı bir rol oynamaktadır.

Hesap Verebilirlik

Üçüncü olarak da denetim konusu öne çıkmaktadır. Yerel yönetimlerin nasıl denetleneceğinin net olarak belirlenmemiş olması hem kamu kaynaklarının etkin kullanımını önlemekte hem de yolsuzluk söylentilerinin yayılmasına ve yerel özerkliğe güvenin azalmasına neden olmaktadır (TESEV 2009).

Büyük Londra Yönetimi Meclisi'nin olağan toplantılarında halkın soruları direk başkana yöneltebilmeleri mümkün kılınmıştır. Halk, internet sitesi aracılığıyla dilediği meclis üyesine başkana yöneltilmek üzere sorularını gönderebilmektedir. Soruların yöneltildiği oturumlar meclis internet sayfası üzerinden "Mayor's question time (Başkanın soru zamanı)" başlığıyla yayınlanmaktadır. 2008–2009 yıllarında başkana yöneltilen soru sayısı 3118'dir. Başkan bu toplantılara bizzat katılmakta ve cevap vermektedir. Halk, daha önce sorulan soruları ve cevapları okuyabilmektedir (Mayor's question time <http://www.london.gov.uk/who-runs-london/assembly>).

İBB meclisinde ise meclis üyeleri sorularını meclis başkanına veya başkan vekiline iletebilmekte ve söz alabilmektedirler. Ancak halka soru yönelmeleri için yönetim tarafından açıklanmış resmi ve direk bir yol bulunmamaktadır.

Etkinlik

Avrupa Birliği de görüşlerini 9 Kasım 2005 tarihli Katılım Ortaklığı Belgesi'nde kısa dönemli öncelikler başlığı altında şöyle ifade etmektedir: "Özellikle yeni çıkarılan yasaların uygulanması sırasında etkin, şeffaf ve katılımcı yerel yönetim gerçekleştirilmelidir." Avrupa Birliği'nin bu uyarısında sözü edilen eksiklikleri yerel yönetim alanında çalışan uzmanlar da gözlemlemektedir. Bu konuda karşılaşılan sorunlar dört temel başlık altında özetlenebilir.

Bunlardan birincisi, yeni demokratik yönetim anlayışının özümsemesi konusudur. Yerel yönetimlerde gerek seçilmiş, gerekse atanmış görevliler katılımcı, hesap veren ve saydam bir yönetim anlayışına henüz sahip görünmemektedirler. Ayrıca, Kent Konseyleri uygulamasının çıkarılan ilk yönetmelik ile bürokratik bir sürece dönüşmesi eksik kalmış bir uygulamadır. 1997 yılı itibari ile Yerel Gündem 21 uygulaması ile

katılımcı, şeffaf ve hesap verebilir kent yönetimleri oluşturmak için Kent Konseyleri'nin oluşumu ve demokratik katılımı sağlayan süreçlerde yönetmelik sonrası sıkıntılar oluşmuştur. Ancak kısa süre içerisinde gelen itirazları temel alarak oluşturulan ikinci Kent Konseyleri Yönetmeliği'nin çıkarılması ile sorunlar giderilmiştir ve Yerel Gündem 21'in demokratik yönetim ruhuna uygun bir çerçeve ortaya çıkmıştır. Ancak uygulamadaki bu aksaklık özellikle merkezi yönetim ve yerel kamu otoritelerinin demokratik katılım yöntemlerine yaklaşımı konusunda halen sıkıntılar yaşandığını göstermektedir. Bunun yanı sıra muhtarlık gibi yerel demokratik katılım açısından Avrupa ölçeğinde örnek bir uygulama olarak sunulabilecek kurumsal yapılara rağmen muhtarların yerel ölçekte etkin katılımı ve mahallenin temsili konusunda halen eksiklikler bulunmaktadır.

Yerel yönetimler bağlı oldukları devletin iç hukuku izin verdiği ölçüde, kendilerini doğrudan ilgilendiren konularda Avrupa Birliği organları ile bağlantı kurabilirler. Böylelikle yerel çıkarlarını Brüksel'de daha iyi temsil edebilirler. Bu bağlantılar, yerel yönetim temsilcilerinin ve yöneticilerinin Brüksel'e yapacakları ziyaretler ve yetkililerle görüşmeler biçiminde olabileceği gibi, Brüksel'de kuracakları Bilgi ve Bağlantı Büroları aracılığı ile de olabilir (Mengi 2004). Bu bürolar yerel yönetimlerin AB politikaları üzerinde etkili olabilmesinin bir yolu olarak gözükmektedir (Hamamcı 2003). Londra kenti Brüksel Ofisi 2004 yılında açılmıştır (<http://www.cityoflondon.gov.uk>).

İstanbul Büyükşehir Belediyesi ise 2008 yılında Avrupa Parlamentosu Karma Parlamento Komisyonu eş başkanı Jost Lagendijk ve AB Komisyonu üyesi Olli Rehn'in açılışına katıldığı irtibat bürosunu Brüksel'de açmıştır (<http://www.euractiv.com.tr>). Büronun Avrupa Birliği üyelik sürecine katkıda bulunma amacıyla İstanbul kentini tanıtıcı çeşitli kültürel aktiviteler gerçekleştirmesi, sergi, seminer ve toplantılarla AB üyesi ülkelerin dikkatlerini İstanbul üzerine çekmesi gerekmektedir.

Londra yönetiminde etkin olan yöneticilerin yanında onların danışmanlığını yapan teknokrat kadrolardır. Başkan yardımcılarında birinin profesyonel idareci olduğu Londra'da, dört farklı fonksiyonel hizmet birimleri doğrudan bu başkan yardımcısına bağlıdır. Bu yapılanmada başkan yardımcısı kurumu yöneten profesyonel bir yönetici

konumunda olmaktadır. Sözü edilen fonksiyonel hizmet birimlerinin kadrolarında yine konularında uzman personel görev yapmaktadırlar (www.london.gov.uk).

Büyük Londra Yönetimi, tüm Londra alanından sorumludur başka bir kurum ile görev, yetki ve sorumluluklarını paylaşmamaktadır. Bu durum yapılan tüm yatırım ve proje ile hizmetlerin tek elden ve etkin olarak yapılmasını sağlamaktadır.

İl Özel İdaresinin İstanbul il sınırları dâhilindeki birçok görevinin İBB tarafından yerine getirilmekte olduğu görülmektedir. Yönetimde etkinliğin sağlanması; kaynakların tek elde toplanmasının yapılan hizmetlerin kalitesini arttıracığı, benzer hizmetlerin gerektirdiği iş gücü, maliyet ve zamandan tasarruf yapılacağı, bürokrasinin azalacağı, halkın başvuracağı tek kurumun olacağı ve karışıklıkların önleneceği gibi faydalı sonuçları bilinmektedir.

Tutarlılık

Gerek ülke genelinde gerekse yerel yönetimde bütüncül politikaların uygulanması ve bunların gerçekleştirilmesine yönelik eylemlerin uyumlu ve kolay anlaşılır olması, görev ve yetki alanlarının net olarak belirlenmesi AB yönetim ilkelerinden olan tutarlılık ilkesinin bir gereğidir. Geliştirilen politikalar, birbiri ile uyum içinde olmalı ve bir sonraki girişimi desteklemelidir. Merkezi hükümet ve yerel arasında bu uyumun gerçekleşmesi ile aynı zamanda yerel yönetim içerisinde yerelin ilçe belediyeleri hatta idari müdürlükleri arasında da böyle bir tutarlılığın gerçekleşmesi, karmaşık bir sistem içerisinde tutarlı bir yaklaşımın sağlanması siyasi sahiplenmeyi ve her bir kurumun güçlü sorumluluk duygusuna sahip olmasını gerektirmektedir.

Londra başkanı ve meclis üyeleri siyasi parti üyeleri olmalarına rağmen yönetimde siyasi görüşleri ön plana çıkmamakta, Büyük Londra Yönetimi hizmet ağırlıklı politikalar ile görev yapmaktadır. Kentin yönetiminde daha önceden belirlenmiş ve seçim sonuçlarına göre şekillenmeyen temel politikalar izlenmektedir. Böylelikle yapılan bir yatırım, başlanılan bir proje veya verilen bir karar bir sonraki yönetim kadrosuna bağlı kalmamaktadır.

İBB yönetim şemasında yer alan daire başkanlıkları yalnızca yürütücülük görevini üstlenmelidir. Bu konuda yapılacak bir düzenleme, büyük kentlerde göreve gelen belediye başkanlarının ilk iş olarak gördükleri, daire amirlerini görevden almak gibi belediye hizmetlerinin aksamasına yol açan olumsuzluğu da ortadan kaldıracaktır (DPT 5 Yıllık Kalkınma Raporu 2001, ss. 21–22). Yerel yönetim politikaları siyaseten bağımsız uzman kurullar tarafından belirlenmeli, seçim ile oluşan yönetim farklılığından etkilenmemelidir.

Yerindenlik (Subsidiarity)

1992 yılında yapılan ve Avrupa Birliği açısından temel teşkil eden Maastricht Anlaşması ile yerindenlik ve orantılılık ilkeleri kabul edilmiştir. Bu çerçevede yerindenlik Avrupa Birliği'nin temel ilkelerinden biri haline gelmiştir. Bu süreçte Avrupa Konseyi (Council of Europe) tarafından daha önce kabul edilen 1988 tarihli “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı” Avrupa Birliği ülkeleri ve Avrupa Birliği kurumları için temel teşkil etmiştir. (Tesev s.31) Yerindenlik Avrupa Birliği'nin üzerinde önemle durduğu, üye ve aday ülkelerde uygulanmasını talep ettiği yerel yönetimleri doğrudan ilgilendiren bir ilkesidir. Yerindenlik, gerçekleşmesi gereken yerel bir hizmetin halka en yakın yerel yönetim tarafından yerine getirilmesidir. Bir üst yönetim ancak talep edilen hizmet etkin ve tam olarak yerine getirilemiyorsa devreye girmektedir. Türkiye’de yerel yönetimlerin merkezi yönetim ile veya aynı bölgede yer alan başka bir kurum ile hizmet alanlarının, görevlerinin ve yetkilerinin açık ve net bir şekilde tanımlanması, halka yönelik faaliyet ve hizmetlerin karmaşıklığa neden olmadan halka en yakın birim tarafından yerine getirilmesi gerekmektedir.

AB açısından yerindenlik (subsidiarity) kavramının anlamı, kamusal hizmet sunma yetkilerinin AB üyesi olan bir ülkenin merkezi yönetiminden yerel ve bölgesel yönetimlere devredilmesi; merkezi yönetimlerce de yapılamayacak olanların ise AB’de Brüksel’e devridir. Avrupa Birliği bütünleşme sürecinde yerelden AB merkezine yayılan bir yapılanma mümkün kılınmaktadır. Bu yaklaşımın resmîyet kazanması Avrupa Birliği ölçeğinde yerellik ilkesi tanımı ile Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu ve 1957 Roma Anlaşması’ndan itibaren devam etmektedir. Buna göre “Kendi hizmet yetkisi altında bulunmayan alanlarda, hizmette halka yakınlık ilkesi uyarınca AB, ancak bir hizmetin hedefleri üye devletler tarafından yeterli biçimde gerçekleştirilemeyecek

olursa ve tasarlanan hizmetin boyutları ve sonuçları itibarıyla AB düzeyinde daha iyi gerçekleştirilebilecekse müdahalede bulunur (TESEV 2009, sf.27).

AB ülkelerinde farklı yerel yönetim modelleri uygulanıyor olsa da genel olarak yerel yönetim yapılarına hâkim anlayış temelde benzerlik göstermektedir. Buna göre: Birliğe üye ülkelerin tamamına yakın kısmında, yerel nitelik taşıyan hizmetlerin yerel yönetimlerce yerine getirilmesi esastır. İl, ilçe ve belediye gibi merkezi ve yerel nitelikli yönetim birimleri yanında, bölge ölçeğinde de yapılanmaya gidildiği görülmektedir. Yerel yönetimlere görev ve yetki verilirken yerindenlik ilkesi temel alınmaktadır.

AB’de hâkim olan yerindenlik ilkesi ile uyumlu bölgesel kalkınma stratejisi ile Avrupa ölçeğinde bir bölge sistemi ve politikası geliştirilmiştir. Bu çerçevede üye ülkeler içinde oluşan yeni bölgeler AB ile ilişkilerin yürütülmesinde ve Avrupa kalkınmasının sağlanmasında temel teşkil etmektedir. Bu da Avrupa içinde oluşturulan yeni bölge yönetimlerinin, metropoliten kent anlayışının yükselişini sağlamaktadır. (TESEV 2009).

Avrupa Birliği tarafından önerilen bölge yönetimi Londra tarafından uygulanmaktadır. Londra kenti, iç ve dış Londra olarak alt bölgelere ayrılmıştır. Londra Kalkınma Ajansı Londra için stratejik planlar yapmakta, Büyük Londra Yönetimi ile bu planlarını paylaşmaktadır. İstanbul da NUTS (İstatistikî Bölge Birimleri Sınıflaması) gerçekleştirilmiş ancak tam anlamıyla kullanılmaya başlanmamıştır.

Büyük Londra Yönetimi, merkezi yönetimin sıkı denetimi altında ezilmemekte ve vesayetçi uygulamalara genellikle yer verilmemektedir (Parlak 2002, s. 59). Merkezi yönetim yerel yönetimleri genel olarak mali açıdan denetleyebilmekte ve istisnai noktalarda yasallık denetimi uygulanmaktadır. Yerel yönetimlerin denetlenmesi mali denetim konusuna odaklanmıştır. İstanbul yönetimi ise “yerindenlik” boyutunu da kapsayan idari vesayet altındadır. Tablo 5.2’de her iki şehrin belli başlı nitelikleri karşılaştırmalı şekilde listelenmektedir.

Tablo 5.2: İstanbul ve Londra kentlerinin karşılaştırılması

Karşılaştırma Konusu	İstanbul	Londra
Yüzölçümü	5512 km ²	1572 km ²
Nüfus	12.915.158	8.000.000 (yaklaşık)
Yetki	Genel Yetki	Özel Yetki
Denetim	Yargı ve Merkezi Yönetim	Yargı ve Merkezi Yönetim
Yerleşme	Artmakta	Artmakta
İlk Demokratik Girişim	Sened-i İttifak 19. yy (1808)	Magna Carta 13.yy (1215)
Harcamalar (Kamu içerisindeki Payı)	%15	%25
Temel Yerel Yönetim Biriminin Ortalama Nüfusu	17.860 (Belediye)	122.740 (Distinct Council)
Temel yerel Yönetim Biriminin Toplam Sayısı	3225	497
Merkezi Yönetim Denetimi	İdari ve Mali Denetim	Mali Denetim
Yönetim Organları	Güçlü Başkan, Encümen, Meclis	Güçsüz Başkan, Güçlü Meclis ve Komisyonlar
Profesyonel Yönetici	Yok	Başkan Yardımcısı
Encümen Organı	Seçilmiş ve atanmış üyelerden oluşmakta.	Yok
Meclis Üyeleri Seçim Bölgeleri	Tümü İlçelerden Gelen Üyeler	Bir kısmı ilçelerden bir kısmı ise Londra Genelinden gelen üyeler
Meclis Üye Sayısı	301 kişi	25 kişi
Meclis Komisyonları	İhtisas komisyonlar, 19 tane	Komisyonlar, 11 tane
Meclis Üyeleri Seçim Sistemi	Başkan ve meclis üyeleri birlikte seçilir,	Başkan ve meclis üyeleri ayrı ayrı seçilirler.
Meclis Üyeleri Mevzuat ve İşleyiş Eğitimi	Yok	Var
Yerel Seçimler	5 yıl süreyle yapılır	4 yıl süreyle yapılır
Vergi Koyma (İhdas) Yetkisi	Yok	Var
Brüksel Bürosu	Var (2008)	Var (2004)
Eğitim, Sağlık ve Asayiş Hizmetleri	Merkezi Yönetim Sorumluluğunda	Büyük Londra Yönetimi Sorumluluğunda
Başkan Seçim Sistemi	Tek Dereceli	İki Dereceli
Merkezi yönetimi temsil eden İl Özel İdaresi	Var	Yok

İstanbul metropoliten kenti gerek nüfusu gerekse yüzölçümü ile Londra metropoliten kentinden büyüktür. İstanbul kenti için ilk demokratikleşme hareketinin 1808 yılında meydana geldiği kabul edilmektedir. Londra kentinin demokratikleşme çabası İstanbul'dan çok önce, 1215 yılında başlamıştır. Merkezi yönetim denetimi, İstanbul kenti üzerinde hem idari hem de mali olarak devam ederken Londra kenti için bu denetim sadece mali olarak gerçekleşmektedir. Bununla beraber her iki şehrin yerelleşme çabaları artarak devam etmektedir.

Nüfusu ve yerel yönetim birimleri sayısı Londra'dan fazla olan İstanbul'un kamu harcamaları içindeki payı Londra'ya kıyasla %10 daha azdır. Bu duruma karşın, Londra kentinde vergi koyma yetkisi varken bu yetki İstanbul yönetimi sorumluluğunda değildir.

Her iki kentin üniter devlet yapısına sahip olduğu bilinmektedir. Buna rağmen İstanbul kenti kurumsal yapılanması Londra kentinden son derece farklıdır. İstanbul için güçlü başkan, güçsüz meclis modeli ön plana çıkarken encümen organı da karar almada önemli bir yere sahiptir. Londra'da ise başkan güçsüz, sembolik bir anlam taşır. Meclis, Büyük Londra Yönetimi'nde etkin bir yönetim organıdır.

İstanbul kenti yönetiminde İl Özel İdaresi de yönetim yapılanması içerisinde yer almakta ve bir takım görevleri İBB ile paylaşır gözükmektedir. Bu durum kentin yönetiminde tek gücün ve tek yetkinin kullanılmasını zorlaştırmaktadır. Londra'da ise tek yönetim birimi eğitim, sağlık ve asayiş hizmetlerini de kapsayan genel bir yetkiye sahiptir.

ÖNERİLER

Özerklik

- 1) Yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, yetkilerinin genişletilmesi, hizmet sınırlarının net olarak çizilmesi gerekmektedir.
- 2) Yerelin özerkliğinden bahsedilebilmesi için, öncelikle yönetim organlarının seçimle oluşması, yetki ve sorumluluğun anayasal güvenceye kavuşturulması, yerel yönetimlerin kendi idari yapılarını belirleyebilmesi, merkezi yönetim tarafından

yapılan denetimlerin yargısal güvence ile sınırlandırılması, merkezi yönetimin yerel hizmetlerle ilgili yetki ve görevleri yerel yönetimlere bırakması buna paralel gelir kaynaklarını yerel yönetimlere aktarması gerekmektedir.

- 3) Vesayet denetiminin tamamen kaldırılması ve bunun yerine hukuka uygunlukla sınırlı bir yargı denetimiyle yerel yönetimlerin denetimi sağlanmalıdır.

Katılımcılık

- 1) Halkın yerel yönetimlere katılımının sağlanabilmesi için mahalle ve semt temsilciliklerinin oluşturulması veya mevcut muhtarlıkların etkin ve yetkili hale getirilmesi, böylece hizmet ve çalışmaların tabandan belirlenmesini sağlamak suretiyle, katılımın en yüksek seviyeye çıkarılması gerekmektedir.
- 2) 5272 sayılı Belediye Kanunu madde 76 'da "Belediyeler, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, noterlerin, varsa üniversitelerin, ilgili sivil toplum örgütlerinin, siyasi partilerin, kamu kurum ve kuruluşlarının ve mahalle muhtarlarının temsilcileri ile diğer ilgililerin katılımıyla oluşan kent konseyinin faaliyetlerinin etkili ve verimli yürütülmesi konusunda yardım ve destek sağlar" denilerek açıkça kurulması kararlaştırılan kent konseyi, İstanbul Büyükşehir Belediyesi için de işlerlik kazanmalı, etkin ve aktif çalışıyor olmalıdır. Kent konseyinde oluşturulan görüşler belediye meclisinin toplantılarında gündeme alınmalı ve kararları hassasiyetle değerlendirilmelidir.
- 3) İstanbul Büyükşehir Belediyesinin gerçekleştirmekte olduğu uygulamalar, yatırım projeleri özellikle bu çalışmadan direk etkilenecek bölgelerde yaşayan halka ayrıntılı anlatılmalı ve bilgi verilmelidir.
- 4) İBB Bülteni, geliştirilerek halkın kolay ulaşabileceği noktalarda yaygınlaştırılmalıdır.
- 5) Gerçekleştirilen ve planlanan yatırımlar ve projeler hakkında halkla açık toplantılar düzenlenmeli, açık oturumlar, anketler vs. yoluyla konu hakkındaki görüşler alınmalıdır.
- 6) Büyükşehir ilçe belediye meclislerinin, dolaylı seçim mekanizması nedeniyle aynı zamanda bir bütünün parçalarını oluşturduğu göz önüne alınarak, nüfus dilimleri ve meclis üye sayıları yeniden düzenlenmelidir.

- 7) Seçim sistemi tekrar düzenlenip; Büyükşehir alanı, büyüklüğüne bağlı olarak bir ya da birkaç seçim bölgesine ayrılabilir ve her ilçe ayrı bir seçim bölgesi olarak kabul edilebilir.
- 8) Seçilen meclis üyeleri içinden ilçelerden gelen temsilcilerin yanı sıra belirli bir sayıda “İstanbul Temsilcisi” olarak ilçelerden bağımsız İstanbul üyeleri seçilmelidir.
- 9) Başkanın meclisten ayrı olarak seçilmesi ciddi idari ve politik sınırlamalar ve sorunlar getirdiğinden sadece meclis üyeleri seçilmeli ve başkan mevcut meclisin içinden seçilerek göreve gelmelidir.
- 10) Meclis iç işleyişiyle ilgili olarak; meclis komisyonları tarafından hazırlanan tutanakların meclis üyeleri tarafından sağlıklı bir şekilde incelenebilmesi için en az 5 iş günü öncesinden üyelere ulaştırılması gerekmektedir.
- 11) Meclis oylamalarında elektronik oylama sistemine geçilmesi gerekmektedir.
- 12) Meclis toplantıları süresince TV aracılığı ile canlı yayın yapılması sağlanmalıdır.
- 13) Meclis üyelerinin farklı kaynaklardan bilgilenmeleri yerine İBB tarafından kurum içinde mevzuat ve yerel yönetimleri ilgilendiren yasalar hakkında temel bilgilerin verilmesi yerinde olacaktır.

Şeffaflık

- 1) Bilgi Edinme Hakkı kanunu çerçevesinde “yönetilenlerin yönetenlerin işlem ve faaliyetlerini denetlemesinin sağlanması” prensibine uygun olarak halkı bilgilendiren düzenli toplantılar yapılmalıdır.
- 2) İBB, daire başkanlıkları ve bağlı müdürlükler dâhil olmak kaydıyla belirli dönemlerde performans raporları yayımlayarak vatandaşların bilgisine açmalıdır.
- 3) Bürokratik formalitelerin mümkün olduğunca sadeleştirilmesi ve idari işlemlerin basitleştirilmesi, vatandaşların bilgi ve belgelere ulaşmasında kolaylaştırıcı yolların tercih edilmesi gerekmektedir.
- 4) Düzenlemeler yapılırken halkın anlayabileceği yalın ve anlaşılır bir dil kullanılması, karmaşık anlatımlardan ve terimlerden kaçınılması gerekmektedir.

Hesap Verebilirlik

- 1) Halk sorularını, uygun gördüğü meclis üyeleri aracılığıyla direk başkana sorulmak üzere iletebilmeli ve İBB Meclis toplantılarında bu sorular meclis üyeleri tarafından

direk başkana sorulmalıdır. Sorular ve verilen cevaplar internet sayfası üzerinden yayınlanmalıdır.

- 2) İBB yönetimi yapacağı anket, kamuoyu araştırması, halk toplantıları aracılığıyla halkın hizmet beklentilerini ortaya çıkarmalı ve yerine getirilecek talepler için çalışma planı oluşturmalıdır.
- 3) İstanbul Büyükşehir Belediye'si içerisinde mevcut hizmet planında yer alan işlerin hangi birimler tarafından ne şekilde paylaşıldığını; sorumlu yöneticilerin kimler olduğunun, işlerin ne zaman ve ne şekilde yerine getirileceğinin talep edilmesi halinde paylaşılabilir olması gerekmektedir.

Tutarlılık

- 1) Proje, yatırım, stratejik planlar vb önemli çalışmaların bütüncülüğünü ve devamını sağlamak amacıyla yenilenen seçim dönemlerinden sonra İBB kurumsal yapısında gerçekleşmesi muhtemel genel sekreterlik, daire başkanlıkları gibi görev değişikliklerinin önlenmesi gerekmektedir.
- 2) İBB yönetim şemasında yer alan daire başkanlıkları da dâhil olmak üzere bu birimler yalnızca yürütücülük görevini üstlenmelidir.
- 3) Uzman teknokratlar tarafından geliştirilen politikaların devamlılığı sağlanmalı, seçim sonuçları sonucu oluşan yönetim değişikliklerinden bu politikalar etkilenmemelidir.
- 4) Kurum içinde birimler arası görev ve yetkilerin birbiriyle çakışmayacak şekilde belirlenmesi gerekmektedir. Bir müdürlüğün üstlendiği görevi bir diğer birim yapıyor olamamalıdır.
- 5) İBB' de görev alan teknokratların yaptıkları proje veya hazırladıkları raporlarda söz sahibi olmaları; görüş ve önerilerinin yaptırım gücünün olması gerekmektedir.

Etkinlik

- 1) Hizmetlerin sürekliliğinin encümen ile sağlanması ve stratejik kararların encümende alınması yerine bu kararların meclise taşınıp meclisin daha etkin hale getirilmesi gerekmektedir.
- 2) İBB Brüksel bürosunun Avrupa Birliği üyelik sürecine katkıda bulunma amacıyla İstanbul kentini tanıtıcı çeşitli kültürel aktiviteler gerçekleştirmesi, sergi, seminer

ve toplantılarla AB üyesi ülkelerin dikkatlerini İstanbul üzerine çekmesi gerekmektedir.

- 3) İl Özel İdaresi'nin İBB yönetimiyle çakışan görevleri tekrar ele alınmalı ve düzenlenmelidir. Benzer görevler tek bir kurumda toplanmalıdır.

Yerindenlik

- 1) Yerindenlik ilkesi gereğince yerel yönetimlerin merkezi yönetim ile veya aynı bölgede yer alan başka bir kurum ile hizmet alanlarının, görevlerinin ve yetkilerinin açık ve net bir şekilde tanımlanması, halka yönelik faaliyet ve hizmetlerin karmaşıklığa neden olmadan halka en yakın birim tarafından yerine getirilmesi gerekmektedir.
- 2) İstanbul Yönetiminin karşılaştığı nüfus artışı, göç, konut ve yerleşim sorunu, yasal koruma alanları kentsel yenilemesi, ulaşım, yaşam kalitesi (DPT 5 Yıllık Kalkınma Raporu 2001, ss. 21–22) gibi birçok sorunun çözümü için belirlenen bölge düzeyleri göz önüne alınarak stratejik planlar üretilmesi ve bu konuda gerekli idari ve yasal düzenlenmelerin yapılması yerinde olacaktır (C. AKTAR, sözlü görüşme)⁵.

⁵ C. AKTAR, Yrd. Doç. Dr, Bahçeşehir Üniversitesi Avrupa Birliği İlişkileri Bölüm Başkanı, 07.05.2010, sözlü görüşme.

KAYNAKÇA

Kitaplar

- Arıkan, Y. E., 2006. Avrupa bütünleşmesi ve bölgeselcilik. H. Özgür ve B. Parlak (Ed.). *Avrupa perspektifinde yerel yönetimler*. İstanbul: Alfa Aktüel yayınları s. 112.
- Aydınlı, H. İ., 2004. *Sosyo ekonomik dönüşüm sürecinde belediyeler*. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım
- Barlow, M., 1993. Large city reforms, Robert J. Bennett (Ed.). *Local government in the New Europe*. London and New York: Belhaven Pres, s. 130-143.
- Bilici, N., 2007. Avrupa Birliği – Türkiye ilişkileri (temel bilgiler, iktisadi-mali konular). 3. Baskı. Ankara: Seçkin Yayınları
- Bozkurt, E., Özcan, M., ve Köktaş, A., 2008. *Avrupa Birliği temel mevzuatı*. 2. baskı. Ankara: Asil Yayın Dağıtım
- Budak, S., 2002. Avrupa Birliği Anlaşması'nda bölgesel farklılıkların çevre politikasının saptanması açısından önemi ve Bölgeler Komitesi. E. Eyüboğlu ve Ö. Ertekin (Ed.). *10. Ulusal Bölge Bilimi Bölge Planlama Kongresi Şehirselle ve Bölgesel Dönüşüm Avrupa Birliği İle Uyum ve Bütünleşme*. 17-18 Ekim 2002 İstanbul: İTÜ Mimarlık Fakültesi Ş.B.P.B. ve Bölge Bilimi Türk Milli Komitesi
- Cohen, M., 2001. Metropolitan areas: A world of differences, Mila Freire - Richard Stren (Ed.). *The challenges of urban government policies and practices*. Washington DC: The World Bank Institute The Centre for Urban and Community Studies University of Toronto, s. 14.
- Demiral, B., 2007. Türkiye'de anakent yönetimleri uygulama ve sorunlar. M. Kösecik ve H. Özgür (Ed.). *Yerel yönetimler üzerine güncel yazılar II*. Ankara: Nobel yayınları
- Demirkaya, Y., ve Bozlağan, R., 2005. Londra anakent belediye sistemi ile Türk anakent belediye sisteminin karşılaştırılması. Özgür, H.(Ed.), ve Kösecik, M.(Ed.), *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar -I*, Ankara: Nobel yayınları
- Derdiman, C., 2005. *Yeni düzenlemelere göre yerel yönetimler*. İstanbul: Aktüel yayınları
- Eke, A., (1982). *Anakent yönetimi ve yönetimler arası ilişkiler*, Ankara: S.B.F. Basın ve Yayın Yüksek Okulu Basımevi

- European Union, 2008. *Committee of the regions at a glance*. Brüksel: Publications office
- Erçin, E., 2005. *Avrupa Birliği'nin bölgesel politikası*. 3. Baskı. İstanbul: İktisadi Kalkınma Vakfı
- Erder, S. ve İncioğlu, N., 2008. *Türkiye'de yerel politikanın yükselişi İstanbul Büyükşehir Belediyesi örneği. 1984–2004*. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları
- Ersoy, M., ve Şengül, T., 2003. *Yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması Türkiye deneyimi*. 3. Baskı. Ankara: ODTÜ Kentsel Politika Planlaması ve Yerel Yönetimler Anabilim Dalı.
- Freire, M., ve Stren, R. (Eds.), 2001. *The challenges of urban government policies and practices*. Toronto: The World Bank Institute Washington DC, The Centre for Urban and Community Studies University of Toronto
- Genç, F., Yılmaz, A., ve Özgür, H. (Ed.), 2008. *Dönüşen kentler ve değişen yerel yönetimler*. Ankara: Gazi Kitabevi.
- Göymen, K., 1997. *Türkiye'de kent yönetimi*, İstanbul: Boyut Matbaacılık A.Ş.
- Gözler, K., 2000. *Türk anayasa hukuku*. Bursa: Ekin Kitabevi
- Gözübüyük Ş., ve Akıllıoğlu T., 1992. *Yönetim hukuku*, 5. Baskı. Ankara: Turhan kitabevi
- Gül, H. ve Özgür, H., 2004. *Ademi merkezîyetçilik ve merkezi yönetim – yerel yönetim ilişkileri*, Muhittin Acar ve Hüseyin Özgür (Ed.). *Çağdaş kamu yönetimi II*. Ankara: Nobel yayınları
- Güler, B., A., 2006. *Yerel yönetimler liberal açıklamalara eleştirel yaklaşım*, 3. Baskı. Ankara: İmge Kitabevi
- Kalabalık, H., 2005. *Avrupa birliği ülkeleriyle karşılaştırmalı yerel yönetim hukuku teori – uygulama*. Ankara: Seçkin yayınevi
- Karasu, K., 2004. İngiltere. Güler, B. A., Karahanoğulları, O., Karasu, K., Dikmen, A., Akın, Ö., Tellal, E., Keskin, E., Çınar, T., Esen, S., ve Kutlu, M. (Ed.). *Kamu yönetimi ülke incelemeleri*. Ankara: A.Ü. SBF. Kamu Yönetimi Araştırma Merkezi KAYAUM
- Karluk, S. R., 2007. *Avrupa Birliği ve Türkiye*. 9. Baskı. İstanbul: Beta Basım.

- Kayasü ve Yaşar 2002. Değişen Bölge Kavramı ve Bölgesel Ekonomik Kalkınma Bölgesel Kalkınma Ajansları. E. Eyüboğlu ve Ö. Ertekin (Ed.). *10. Ulusal Bölge Bilimi Bölge Planlama Kongresi Şehirselle ve Bölgesel Dönüşüm Avrupa Birliği İle Uyum ve Bütünleşme*. 17–18 Ekim 2002 İstanbul: İTÜ Mimarlık Fakültesi Ş.B.P.B. ve Bölge Bilimi Türk Milli Komitesi
- Keleş, R., (2009). *Yerinden yönetim ve siyaset*, 6. Baskı. İstanbul: Cem Yayınevi
- Keleş, R., (1993). *Kent ve siyaset üzerine yazılar*, Ankara: IULA
- Keleş, R., (1993b). *Kentleşme politikası*, Ankara: İmge Kitabevi
- Keleş, R., ve Yavuz, F., (1983). *Yerel yönetimler*, Ankara: Turhan Kitabevi
- Kösecik, M., 2007. Avrupa Birliği'ne üyelik sürecinin Türkiye'nin yerel yönetim yapısına etkileri. M. Kösecik ve H. Özgür (Ed.). *Yerel yönetimler üzerine güncel yazılar II*. Ankara: Nobel yayınları s.691.
- Kösecik, M., 2006. Yerel ve bölgesel yönetimler açısından Avrupa Birliği bütünleşme süreci ve anayasası. H. Özgür ve B. Parlak (Ed.). *Avrupa perspektifinde yerel yönetimler*. İstanbul: Alfa Aktüel yayınları s. 1.
- Kösecik, M., 2002. AB'nin bütünleşmesi sürecinde yerel yönetimler. B. Parlak ve H. Özgür (Ed.). *AB bütünleşme sürecinde Türkiye'de yerel yönetimler*. İstanbul: Alfa Basım Yayın s. 2.
- Kösecik, M., ve Özgür, H. (Ed.), 2007. *Yerel yönetimler üzerine güncel yazılar II*. Ankara: Nobel Kitabevi.
- Maviş, F., 2008. *Genel işletme*. Güneş Nazire Zeytunoğlu (Ed.). Eskişehir: Anadolu Üniversitesi yayınları
- Nadaroğlu, H., ve Varcan, N., 2005. *Yerel yönetimler*. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi yayınları
- Ökmen, M., ve Parlak, B., 2008. *Kuramdan uygulamaya yerel yönetimler ilkeler yaklaşımlar ve mevzuat*. İstanbul: Aktüel yayınları
- Önder, M. F., 2008. Kentli hakları ve yerel siyaset. T. S. Limon (Ed.). *Yerel Siyaset*. İstanbul: Okutan yayınları
- Palabıyık, H., 2004. Avrupa Kentsel Şartı. Z.Toprak ve H. Yavaş, M. Görün (Ed.). *Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi Anlaşmaları*. İzmir: Birleşik yayınları
- Piskorz, W., ve Goulet, R., 2009. *Promoting sustainable urban development in Europe*. Belçika: European Communities

- Potts, G., Falk, N., ve Kochan, B., 2007. *London's Suburbs –Unlocking their Potential*. London: The British Urban Regeneration Association (BURA)
- Sezer, Y., 2007. Belediyelerde birleşme ve katılma uygulamaları, M. Kösecik ve H. Özgür (Ed.). *Yerel yönetimler üzerine güncel yazılar II*. Ankara: Nobel yayınları
- Tecer, M., 2007. *Avrupa Birliği ve Türkiye Sorular – Yanıtlar*. Ankara: TODAİE Türkiye Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü
- Tekeli ve İlkin 2005. *Avrupa Birliği Türkiye ve yerellik*. 2. baskı. İstanbul: IULA – EMME Birleşmiş Kentler ve Yerel Yönetimler Ortadoğu ve Batı Asya Bölge Teşkilatı
- Toksöz, F., Özgür, A. E., Uluçay, Ö., Koç, L., Atar, G., ve Akalın, N., 2009. *Yerel yönetim sistemleri*. İstanbul: TESEV Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etütler Vakfı yayınları
- Toksöz, F. 2008. *İyi yönetim el kitabı*. İstanbul: TESEV Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etütler Vakfı yayınları
- Toprak, Z., (2006). *Yerel yönetimler*, 6. Baskı. Ankara: Nobel Kitabevi
- Turgut, S., (2004). *İstanbul'un yönetimi bir kent planlama yönetimi denemesi*, İstanbul: Anahtar Kitaplar Yayınevi
- Tuzcuoğlu, F., 2007. Metropoliten yönetim nereye? M. Kösecik ve H. Özgür (Ed.). *Yerel yönetimler üzerine güncel yazılar II*. Ankara: Nobel yayınları
- Ulusoy, A., ve Vural, T., 2007. Birleşik Krallık'ta (İngiltere ve Galler) mahalli idarelerin görevleri ve mali yapıları. *İller ve Belediyeler*, (677)
- Uzun, T., ve Kurt, H., 2002. AB'ye giriş sürecinde yerel yönetimler ve sorunları. B. Parlak ve H. Özgür (Ed.). *Avrupa Birliği ile bütünleşme sürecinde Türkiye'de yerel yönetimler*. İstanbul: Alfa Aktüel yayınları
- Yıldırım, S. (Ed.), (1987). *Metropoliten yönetim dünyada ve Türkiye'de*. İstanbul: T.C. Marmara ve Boğazlar Belediyeler Birliği
- Yıldırım, R., 1997. Diyarbakır'daki ilçesiz ilçe belediyeleri ya da alt kademe belediyeleri, Hüseyin Özgür (Ed.). *Yerel Siyaset Perspektifinden Bakışla Büyükşehir Belediyelerinde Kentsel Alan Uygulamaları*. İstanbul: Okutan yayınları

Sürelî Yayınlar

- Apan, A., 2006. AB mevzuatında hizmette yerellik (subsidiarity) ilkesi: *Türk İdare Dergisi*, 78 (450), ss. 29–42
- Arıkboğa, E., 2007. Büyükşehirlerde kararları kim alıyor? Büyükşehir belediye meclislerinde temsil sorun ve çözüm önerileri: *TODAİE Çağdaş Yönetimler Dergisi*. **16** (1), ss. 31 - 54.
- Daoudov, M., 2007. Devletlerin Avrupa'sından bölgelerin Avrupa'sına uluslar arası perspektif : *Marmara ve Boğazlar Belediyeler Birliği Dergisi*, (4), ss. 34-37.
- European Union, 2001. A White Paper, http://eur-lex.europa.eu /LexUriServ /site/en /com/2001/com2001_0428en01.pdf, Brüksel
- Fırat, S., 2005. AB uyum sürecinde yerel yönetimlerin önemi: *Belediye Dünyası*, **6** (10), ss. 28–37
- Güler, B. A., 2000. Yerel yönetimleri güçlendirmek mi? Âdem-i merkezîyetçilik mi? *TODAİE Çağdaş Yönetimler Dergisi*. **9** (2), ss. 14 – 19.
- Keleş, R., 2004. Yerel siyaset, yönetimler yapı ve işleyiş: *TMMOB Şehir Plancıları Odası Yayını*, (6), s.31.
- Kerman, U., 2009. Avrupa Birliği yerel ve bölgesel yönetimler: *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, **14** (1), ss. 273–286
- Köse, Ö., 2004. Yerel yönetim olgusu ve küreselleşme sürecindeki yükselişi: *Sayıştay Dergisi*, **52**.
- Okçu, M., 2007. Yönetişim tartışmalarına katkı: Avrupa Birliği için yönetişim ne anlama geliyor? : *Süleyman Demirel Ü. İİBF Yayını*, 12 (3)
- Ökmen, M., ve Canan, K., 2009. Avrupa Birliği'ne üyelik sürecinde Türk kamu yönetimi: *Yönetim ve Ekonomi*, **16** (1)
- Özden, P., 2001. Kentsel yenileme uygulamalarında yerel yönetimlerin rolü üzerine düşünceler ve İstanbul örneği: *İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, **23-24**
- Özel, M., 2003. Avrupa Birliği'nde bölge, bölgeselleşme, bölge yönetimleri üzerine: *Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, **58** (1), ss. 98 – 108
- Perspektif: *Marmara ve Boğazlar Belediyeler Birliği Dergisi*, (4), ss. 34-37.

- Pustu, Y., 2005. Yerel yönetimler ve demokrasi: *Sayıştay Dergisi*, (sayı 57), ss. 127.
- Sazak, Ş., 2002. Metropolitan Kentin etki alanında kalan kentlerin çeperindeki arsaların dönüşüm süreci – Çorlu Büyükkarıştıran örneği: *Trakya Üniversitesi Yayınları*, (50), ss. 6–12.
- Tankut, G., Çalışkan O., Levent, T., ve Zorlu, F., 2002. Yeni ufuklara kentler: *Bilim ve Teknik*, (12), ss. 4–7.
- Taş, B., 2006. AB uyum sürecinde Türkiye için yeni bir bölge kavramı İstatistiki Bölge Birimler Sınıflandırması (İBBS): Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, **8** (2)
- Tekel, A., 2002. Metropolitan planlamanın önemi ve gerekliliği üzerine: *Çağdaş Yerel Yönetimler*. **11** (1), ss. 42–56.
- Tortop, N., 2002. Yerel yönetimlerin artan önemi ve çağdaş görevleri: *Çağdaş Yönetimler Dergisi TODAİE*, **11** (1), s. 7
- Tosun, E. 2009. Sürdürülebilir olgusu ve kentsel yapıya etkileri: *Paradoks, Ekonomi, Sosyal ve Politika Dergisi*, [online], **5** (2), Temmuz 2009, <http://www.paradoks.org>, [erişim tarihi: 20 Mayıs 2010].
- Turgut, S., 2004. Kent yönetiminde yeni vizyon arayışları: *TMMOB Şehir Plancıları Odası Yayını*, (6), ss. 18–19.
- Urhan, V. F., 2008. Türkiye’de yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması. *Sayıştay Dergisi*, Temmuz-Eylül 2008 (70), s. 85.
- Zülal, A., 2006. Kent yönetimi: *Bilim ve Teknik Dergisi*, (19), s. 19.

Diğer Yayınlar

Acartürk, E., ve Akdede, S. H., 2004. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Türkiye’de Yerel Yönetimler. *Dünden bugüne yerel yönetimler*. 2004 Çanakkale: Çanakkale 18 Mart Üniversitesi ve Çanakkale Belediyesi

Adana Kent Konseyi, *Birleşmiş Milletler “yeryüzü” zirvesi – Rio Bildirgesi* http://www.adanakentkonseyi.org.tr/kuresel_cagri2.asp?KCKatId=3 [erişim tarihi: 27 Mayıs 2010].

Arıkboğa, E., 2009. Ölçek reformunun Büyükşehir belediye meclislerindeki temsil adaletine olumlu etkileri. *Ulusal Kalkınma ve Yerel Yönetimler*, 4. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri, TODAİE.

AB Türkiye Delegasyonu, http://min.avrupa.info.tr/QA/forum/viewthread.php?lang=1&forum_id=130&thread_id=1264 [erişim tarihi: 14 Mart 2010]

AB üyeliğine hazırlık sürecinde yerel yönetimler. <http://www.yerelsiyaset.com/v2/index.php?goster=ayrinti&id=562> [erişim tarihi: 26 Nisan 2010].

Avrupa Birliği’nde bölge, bölge planlaması ve Türkiye. <http://www.gap.gov.tr/Turkish/Dergi/D9152001/bolge.html> [erişim tarihi: 25 Nisan 2010]

Avrupa Birliği kurum ve organları. http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/index_en.htm [erişim tarihi: 23 Nisan 2010].

Avrupa Birliği Merkezi Türkiye Delegasyonu, Avrupa Birliği ve yerel yönetimler, 11.08.2004 http://min.avrupa.info.tr/QA/forum/viewthread.php?lang=1&forum_id=130&thread_id=1264 [erişim tarihi: 26 Nisan 2010].

Avrupa kentli hakları deklarasyonu. <http://www.yerelnet.org.tr/uluslararası/avrupakonseyanlasma7.php> [erişim tarihi: 19 Mart 2010].

Altay, İ., 2005. Avrupa Mekansal Gelişme Perspektifi’nde (ESDP) kırsal alan politikaları: *MSGSÜ Şehir ve Bölge Planlama Bölümü 7. Kırsal Alan Semineri*. Nisan 2005

Aysu, E., Ökten, A., Şengezer, B., Özügül, D., ve Karakayacı, Ö., 2006. İstanbul’un Eylem Planlamasına Yönelik mekânsal gelişme stratejileri araştırma ve model geliştirme işi, İstanbul: YTÜ Mimarlık Fakültesi Şehir ve Bölge Planlama Bölümü

- Başbakanlık, 5393 Sayılı Belediye Kanunu,
<http://rega.basbakanlik.gov.tr/Eskiler/2005/07/20050713-6.htm>
[erişim tarihi: 26 Mart 2010].
- Bayındırlık ve İskân Bakanlığı,
<http://www.bayindirlik.gov.tr/turkce/bakanlikbasin.php?ID=185> [erişim tarihi:
26 Mayıs 2010].
- Baz, İ., ve Geymen, A., 2007. İstanbul metropoliten alanındaki arazi kullanım
değişimi ve nüfus artışının izlenmesi, *Ulusal Coğrafi Bilgi Sistemleri
Kongresi*, Trabzon: Karadeniz Teknik Üniversitesi, 30 Ekim - 02 Kasım 2007
- Bozlaşan, R., [t.y.]. Sürdürülebilir gelişme düşüncesinin tarihsel arka planı [online]
<http://iibf.kocaeli.edu.tr/ceko/ssk/kitap50/39.pdf> [erişim tarihi: 26 Mayıs 2010]
- Budak, S., 2006. Yeniden Yapılanma, Avrupa Birliği ve Kent. *Kamu Yönetiminden
Planlamaya Yeniden Yapılanma*. Şubat 2006 İstanbul: TMMOB Şehir Plancıları
Odası
- Carozzo, P.G., *Subsidiarity as a structural principle of international human rights
law*. <http://www.asil.org/ajil/carozza.pdf> [erişim tarihi: 30 Nisan 2010].
- Committee of the Regions, Fact sheet on the Committee of the Regions Breakdown
of seats by the national delegation Bölgeler Komitesi sandalye dağılımları.
[http://www.cor.europa.eu/pages/PresentationTemplate.aspx?view=folder&id=be
53bd69-0089-465e-a173-fc34a8562341&sm=be53bd69-0089-465e-a173-
fc34a8562341](http://www.cor.europa.eu/pages/PresentationTemplate.aspx?view=folder&id=be53bd69-0089-465e-a173-fc34a8562341&sm=be53bd69-0089-465e-a173-fc34a8562341) [erişim tarihi: 03 Mayıs 2010].
- Demirayak, F., 2002. Biyolojik çeşitliliğin korunması ve sürdürülebilir kalkınma,
TÜBİTAK Vizyon 2023 Projesi Çevre ve Sürdürülebilir Kalkınma Paneli
- DPT Devlet Planlama Teşkilatı, 2007. Kamuda iyi yönetim İhtisas Komisyonu
Raporu, *Dokuzuncu Kalkınma Raporu*, Ankara.
- DPT Devlet Planlama Teşkilatı, 2001. Yerel yönetimler özel ihtisas komisyonu raporu,
5 yıllık kalkınma raporu, Ankara, ss. 21–22
- European Comission Culture, [http://ec.europa.eu/culture/our-programmes-and-
actions/doc413_en.htm](http://ec.europa.eu/culture/our-programmes-and-actions/doc413_en.htm) [erişim tarihi: 30 mayıs 2010]
- Es, M., 2008. Kentlilik bilinci ve yerel siyaset. *Yerel siyaset*. 08.12.2007 İstanbul,
İstanbul: Okutan Yayınları, s. 91
- Hamamcı, C., 2003. Avrupa Birliği Müktesebatı ve AB yerel yönetimlerin lobi
faaliyetleri. *AB ve Yerel Yönetimler*. 27–30 Mart 2003 Ankara: Türkiye
Belediyeler Birliği

- Harding, A., 2007. Kentsel ve bölgesel gelişim politikaları: Birleşik Krallık deneyimi, 2. *Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu*. İzmir, 25–26 Ekim 2007
- İBB İstanbul Büyükşehir Belediyesi, Belediye Tarihçesi, 2010
<http://www.ibb.gov.tr/tr-tr/kurumsal/belediyetarihcesi/Pages/BelediyeTarihcesi.aspx> [15 Nisan 2010]
- İBB, Avrupa Birliği çalışmaları Avrupa Birliği tarihi [online], 2010
<http://www1.ibb.gov.tr/tr-TR/AvrupaBirligi/AvrupaBirligiSub/ABTarihi/>
[erişim tarihi: 14 Nisan 2010]
- İBB, <http://www1.ibb.gov.tr/tr-TR/AvrupaBirligi/AbYerelYonetimDevam.htm> *AB'de ve Avrupa Konseyi'nde (Council of Europe) Yerel Yönetim Organizasyonları*
- İBB, <http://ab.istanbul.gov.tr/Default.aspx?pid=8392> *AB müktesebatı nedir?* [erişim tarihi: 27 Mayıs 2010]
- İBB, <http://www1.ibb.gov.tr/tr-TR/AvrupaBirligi/ YerelYonetimleriIlgilendiren Muktesabat.htm> *AB Müktesebatının yerel yönetimleri ilgilendiren konu başlıkları* [erişim tarihi: 27 Mayıs 2010]
- İnaç, H., ve Ünal, F., [t.y.]. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Sartı Ve Türkiye'de Belediyeler. S. 2 sbe.dpu.edu.tr/17/1-24.pdf [erişim tarihi: 03 Mayıs 2010]
- İnal, M., 2008, *Avrupa Birliği ile bütünleşme sürecinde Türk metropoliten kent yönetim anlayışı*. [online], 20 Mayıs 2008. http://www.mustafainal.net/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=2201 [erişim tarihi: 13 Nisan 2010].
- İncekara, A., 2010. *2010 Avrupa kültür başkenti İstanbul'da ekonomi*, www.istanbul2010.istanbul.edu.tr [Erişim Tarihi:20 Mayıs 2010]
- İstanbul Ekonomisi Dünya sıralamasında, <http://www.haber34.com/istanbul-ekonomisi-dunya-siralamasinda-3566-haberi.html> [erişim tarihi: 07 Mayıs 2010]
- İstanbul Valiliği Dış İlişkiler ve AB Koordinasyon Merkezi, *Avrupa Kentsel Şartı ilklerinin ana başlıklarına ilişkin özeti*, <http://ab.istanbul.gov.tr/Default.aspx?pid=8420> [erişim tarihi: 07 Mayıs 2010]
- Keser, H., 2004. Avrupa Bütünleşme Sürecinde Yerel yönetimler. *Dünden bugüne yerel yönetimler*. 2004 Çanakkale: Çanakkale 18 Mart Üniversitesi ve Çanakkale Belediyesi
- Kılıçbay, M., 2005, Zamanından önce bir Avrupa kenti. *Sabah Gazetesi*, [online], 4 Eylül 2005. <http://arsiv.sabah.com.tr/2005/09/05/cp/gnc106-20050828-102.html> [erişim tarihi: 19 Mart 2010].

- Kumral, N., 2007. Metropol bölge ve yönetim. 2. *Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu*. 25–26 Ekim 2007 İzmir, İzmir: Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı, Ege Üniversitesi, Ege Bölgesi Sanayi Odası ve TÜBİTAK http://www.tepav.org.tr/sempozyum/2007/bildiriler/7_3_Kumral.pdf, [erişim tarihi: 13 Nisan 2010].
- Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar heyetleri Seçimi Hakkında Kanun, <http://www.hukuki.net/kanun/2972.15.text.asp> [15 Nisan 2010]
- Maliye Bakanlığı 2003. *İyi Yönetişimin Temel Unsurları*. Ankara: Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı Yayını,
- MBB Marmara ve Boğazları Belediyeler Birliği, 2002. *Sürdürülebilir İstanbul için yeni yönetim modeli arayışı İçişleri Bakanlığı Projesi*.
- Mengi, A., 2004. Avrupa Birliği Politikalarında Yerel Yönetimlerin Etkili Olma Yolları. *Avrupa Birliği ve Yerel Yönetimler*. 4-8 Ekim 2004 Girne – Kıbrıs, <http://www.ktbb.org/etkinlikler/konusmaaysegul.htm> [erişim tarihi: 20 Nisan 2010]
- Mimarlar Odası, 2009. Aalborg Şartı: Sürdürülebilir Avrupa kentler ve kasabalar, <http://www.mo.org.tr/UIKDocs/aalborgsarti.pdf> [erişim tarihi: 27 Mayıs 2010]
- Mimarlar Odası, 2007. Sürdürülebilir Avrupa kentleri için Leipzig Şartı, www.mo.org.tr/UIKDocs/leipzigcharter.pdf [erişim tarihi: 27 Mayıs 2010]
- Locatelli, R., 2004. Avrupa Birliği ve Türkiye'de bölgesel yönetim. *Bölgesel Otoriteler Ve Avrupa'da Bölgeselleşme*. 2004 İstanbul, İstanbul: Sabancı Üniversitesi, İstanbul Politikalar Merkezi İPM, <http://ipc.sabanciuniv.edu/tr/ArastirmaAlanlari/documents/RinaldoLocatelli.pdf> [erişim tarihi: 10 Nisan 2010]
- OECD, Metropolitan Reviews, http://www.afi.es/FundacionCajaDueroAula/pdfs/2006/5_01.pdf [erişim tarihi: 15 Mart 2010].
- Önder, F., 2008. Kentli hakları ve yerel siyaset. *Yerel siyaset*. 08.12.2007 İstanbul, İstanbul: Okutan Yayınları, s. 187
- Özdal, B., 2010. *AB'nin yerel yönetimler politikası*. Bursa: Marmara ve Boğazları Belediyeler Birliği ve Bursa Kent Konseyi Semineri
- Özden, P., Kent hukuku, planlama ve İstanbul. *Kamu yönetiminden planlamaya yeniden yapılanma*. Şubat 2006, İstanbul: TMMOB Şehir Plancıları Odası

Özgür, H., 2008. Yerel siyaset perspektifinden bakışla Büyükşehir belediyelerinde kentsel alan yönetimi uygulamaları. *Yerel siyaset*. 08.12.2007 İstanbul, İstanbul: Okutan Yayınları, s. 125

Özgür, H., 2008, *Metropolitan Alanların Yönetimine Kamu Tercihi ve Klasik Yönetim (Metropolitan Reform) Yaklaşımlarının Bakışları*, Haziran 2008. <http://www.yerelsiyaset.com/pdf/haziran2008/2.pdf> [erişim tarihi: 13 Nisan 2010].

Roussel, E., 2003. Avrupa Birliği'ne katılım ve yerel yönetim. *AB ve Yerel Yönetimler*. 27–30 Mart 2003 Ankara: Türkiye Belediyeler Birliği

Subsidiarity Monitoring Network, subsidiarity: from Maastricht until today, 2010 http://subsidiarity.cor.europa.eu/not_subsi/maastricht/tabid/220/Default.aspx [erişim tarihi: 30 Nisan 2010]

Taşkan, P., 2006. NUTS (The Nomenclature of Territorial Units for Statistics), www.tuik.gov.tr [Erişim Tarihi: 10 Nisan 2010]

TBMM, 1961 Anayasası, <http://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa61.htm> [erişim tarihi: 14 Nisan 2010]

TBMM, Büyükşehir Belediyesi Kanunu [online], 2004 <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5216.html> 2004 [erişim tarihi: 14 Nisan 2010]

TBMM, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (1961), <http://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa61.htm> [19 Nisan 2010]

TBMM, 5393 sayılı Belediye Kanunu, <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5393.html> [20 Mayıs 2010].

T.C. İçişleri Bakanlığı Araştırma ve Etütler Merkezi (AREM), [t.y.]. Kent içi Ulaşım ve Gelişmiş Büyük Şehirlerde Ulaşım Yönetimi, Araştırma Raporları, http://www.arem.gov.tr/proje/ars_rapor/trafik.htm [Erişim Tarihi: 8 Mayıs 2010]

Toprak, Z., 2001. Kentli Hakları ve Hemşehri Sorumluluğu. *Metropolitan Alan yönetiminde yeni Arayışlar*. 13- 14 Kasım 2001 İstanbul: İstanbul Büyükşehir Belediyesi, TMMOB Şehir Plancıları Odası.

TOBB Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği, 2004. AB ile ilişkilerde STK'ların rolü çalışma grubu raporu, *Türkiye İktisat Kongresi*.

Treaty on European Union, *Official Journal C 191*, 29 July 1992, <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html> [erişim tarihi: 02 Mayıs 2010]

TUİK, Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi (ADNKS) Nüfus Sayımı Sonuçları, 2009

<http://tuikapp.tuik.gov.tr/adnksdagitapp/adnks.zul?kod=4> [erişim tarihi: 14 Nisan 2010]

TUİK, 31 Aralık 2009 itibariyle Türkiye nüfusu, 2009

http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?tb_id=39&ust_id=11 [erişim tarihi: 14 Nisan 2010]

Turgut, S., 2004. Kent yönetiminde yeni vizyon arayışları. *Kent Gündemi*. Ocak 2004 İstanbul, İstanbul: TMMOB Şehir Plancıları Odası, s.18 – 19.

Uzun, Ş. [t.y.]. Büyük Britanya Yönetim Sistemi, *Dünyada kamu yönetimi araştırması projesi (yirmibirinci yüzyılda yönetim)*, T.C. İçişleri Bakanlığı Araştırma ve Etütler Merkezi (AREM) Araştırma Raporları http://www.arem.gov.tr/proje/yonetim/Dunyada_Kamu_yon/ingiltere.pdf [erişim tarihi: 8 Mayıs 2010]

Üncü, B., Abanoz, Ö., Ölmez, E., Durukan, G., Özer, M., Söylemez, E., İnce, E., Zoral, P., 2008. *Bütünleşik Kentsel Geliştirme Stratejisi (Kentges) Araştırma Raporu*. Ocak. Ankara

ÖZGEÇMİŞ

- Adı Soyadı** : Hicran Çelikyay
- Sürekli Adresi** : Kocayol Cad. No. 37 Türk Telekom Sant. Loj. D. 10 Kozyatağı
Kadıköy İstanbul
- Doğum Yeri ve Yılı** : Nişantaşı 1974
- Yabancı Dili** : İngilizce
- İlk Öğretim** : Hüseyin Cahit Yalçın İlkokulu 1986
- Orta Öğretim** : Nişantaşı Kız Lisesi 1989
- Lise** : Kadıköy Anadolu Meslek Lisesi 1992
- Ön Lisans** : Boğaziçi Üniversitesi Meslek Yüksek Okulu Bilgisayar Programcılığı 1996
- Lisans** : Anadolu Üniversitesi İşletme Fakültesi İşletme Bölümü 2008
- Yüksek Lisans** : Bahçeşehir Üniversitesi
- Enstitü Adı** : Fen Bilimleri Enstitüsü
- Program Adı** : Kentsel Sistemler ve Ulaştırma Yönetimi
- Çalışma Hayatı** : **İstanbul Büyükşehir Belediyesi Belbim A.Ş. (2005–2009)**,
Coğrafi Bilgi Sistemleri Müdürlüğü, CBS Analist Programcı
- İstanbul Büyükşehir Belediyesi İsbak A.Ş. (2000–2005)**,
Coğrafi Bilgi Sistemleri Müdürlüğü, CBS Analist Programcı
- Birikim Koleji (1997–1999)**, Lise ve İlköğretim Bilgisayar Öğretmeni
- Mikroçağ Yazılım Sistemleri A.Ş. (1996–1997)**, Yazılım Bölümü, Bilgisayar Programcısı