

NİÇİN VE NASIL BİR BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE REFORMU?

Prof. Dr. Hüseyin Gül
Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü
gulhuseyin@yahoo.com

Prof. Dr. Hüseyin Özgür
Pamukkale Üniversitesi İİBF Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü
huseyinozgur1@gmail.com

Arş. Gör. Seda Efe
Süleyman Demirel Üniversitesi, İİBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü
sedabatman@gmail.com

ÖZ

Türkiye’de, özellikle 1970’lerden itibaren, büyükşehir/metropoliten ölçekli yerel yönetim ihtiyacı dillendirilmektedir. 1982 Anayasasında “büyük yerleşim yerleri için özel yönetim biçimleri getirilebileceği” hükme bağlanmıştır. Buna Anayasal dayanakla, 1984 yılında 3030 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu çıkarılmıştır. 3030 sayılı Kanunla kurulan model 2004 ve 2008 yıllarında geliştirilmiştir. 2012 yılındaki 6360 sayılı Kanunla nüfusu 750 binin üzerinde olan 30 ilde, daha geniş yetki, görev ve sorumluluklarla donatılmış, merkezileştirilmiş ve güçlendirilmiş il ölçekli yeni büyükşehir belediye modeli oluşturulmuştur. Bu çalışma, yeni büyükşehir belediye modelinin üç yıllık uygulamasının ortaya çıkardığı sonuçları ve sorunları saptayarak, Türkiye’de büyükşehir ya da metropoliten alan yönetiminin niçin ve nasıl geliştirilebileceği sorusunu, dünyadaki modeller çerçevesinde tartışmakta ve yanıtlamaya çalışmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Metropoliten alan, bütünşehir, büyükşehir belediye modelleri, 6360 sayılı Yasa, yerel yönetim reformu

Why and What Kind of a Metropolitan Municipality Reform?

Abstract

Especially after the 1970s, a need for a metropolitan management model has been raised. The 1982 Constitution provides chances to establish special management models for large/big settlement areas. On the base of this Constitutional provision, Metropolitan Municipality Law numbered 3030 was enacted in 1984. The model established by the 1984 Law was enhanced by the 2004 and 2008 laws. The 2012 Law numbered 6360 establishes a provincial metropolitan municipality model in 30 provinces with a population over 750 thousand, which is a more centralized and stronger one with increased power and responsibilities. This study aims to evaluate the outcomes and problems of three-year implementation of the new provincial metropolitan municipality model, and to discuss and try to answer the questions of why and how this new model in Turkey could be improved by considering other models in the world.

Keywords: Metropolitan region, integrated city/unicity, metropolitan municipality models, the Law numbered 6360, local administration reform

GİRİŞ

Küresel şirketleşmenin yaygınlaşması, devlet müdahalesi, bilgi/ulaşım teknolojilerindeki devrimsel yenilikler, teknoloji yoğun esnek üretimin yaygınlaşması, ülke içi ve ülkeler arası göçler gibi nedenler kentleşme açısından önemli değişimlere yol açarken, kentler insanlığın ortak yaşam alanları haline gelmiştir. Mekan, nüfus ve yoğunluk olarak büyüme metropolitenleşmeyi yaygınlaştırmış, mevcut yönetsel yapıların incelenmesini ve yeni stratejiler ve modeller geliştirilmesini gerekli kılmıştır. Günümüzde dünya nüfusunun yüzde 50’den fazlası kentlerde yaşamaktadır. Ülkemizde ise bu oran yüzde 80’e ulaşmıştır. Ancak büyükşehir olan illerin tümü kentli nüfus olarak değerlendirilirse bu oran %90’ın üzerine çıkmaktadır. Dolayısıyla ülke yaşamında önemli yeri olan kentlerin, özellikle de büyük kentlerin, iyi ve etkin yönetilmesi önemli bir konudur (Gül vd. 2014: 169-170). Bu nedenle, diğer birçok ülkede olduğu gibi, Türkiye’de de 2000’li yıllar ve

sonrasında, mekanı ve yönetsel yapıyı dönüştüren, büyükşehirler ve metropoliten alanlara yönelik, düzenlemelerin sayısı artmıştır.

Büyük yerleşim yerlerinin ve metropoliten alanların daha farklı yönetilmesi yönünde arayışların tarihi oldukça eskilere dayanır. Büyük yerleşim yerleri için ilk olarak 1800'lü yıllarda Londra ve sonrasında da ABD'nin büyük kentleri için yerel kurumların önünde "metropoliten" sıfatı kullanılmaya başlanmıştır. Bu sıfat genellikle bir merkez anakent ile onu çevreleyen ve onunla ekonomik olarak bütünleşmiş yöre kentler (suburbs) ve ilçelerden oluşan kentsel alan için kullanılmaktadır (Frey ve Zimmer, 2001; Gül ve Batman, 2013: 9). Türkiye deneyiminde de metropoliten alan sınırları, fiili ve idari anlamda sürekli genişlemiş, büyükşehirlerin sınırları içinde kırsal ve kentsel nitelikli çok sayıda yerleşim ve yönetim birimi oluşmuştur. 3030 sayılı Yasa da metropoliten alan sınırı içerisinde kalması gereken birçok yerleşim birimini bu sınırlar dışında bıraktığı için, planlama ve hizmet sunumunda eşgüdüm gibi sorunları beraberinde getirmişti. Bu sorunları çözmek için 5216, 5747 ve 6360 sayılı yasalarla metropoliten alan sınırları genişletilmiştir. Bu kez de ciddi bilimsel alan bilgisine dayandırılmadan genişletilen yeni metropoliten alan sınırları içerisinde, yerel yönetim birimi sayısı çok artmış, bu da hizmetlerin sunumu, eşgüdüm, planlama ve yönetim sorunlarını beraberinde getirmiştir (Gül vd. 2014: 176-178; Gül, 2016b: 56-57; Tekel, 2016: 267-268).

Türkiye tarihinde de Osmanlı İmparatorluğu'nun başkenti olan İstanbul için 19. yüzyılın ikinci yarısında oluşturulan Şehremaneti, aslında ilk metropoliten yönetim deneyimi olarak görülebilir. Türkiye Cumhuriyeti döneminde ise, metropoliten kentsel alanların yönetimi ve bu alanlardaki yerel hizmetlerle ilgili tartışmalar, özellikle İstanbul, Ankara ve İzmir için, 1960'ların sonunda başlamıştır. Bu dönemde yapılanlar kentlerin yaşadığı anakentsel sorunlara karşı öneri düzeyinde kalsa da, kent birlikleri ve özel amaçlı anakentsel kuruluşlar gibi yapılar yoluyla kısa süreli, dar kapsamlı çözümler üretilmiştir (Güler, 1987: 118). Bu çözümler, hizmet birliklerine ve özel amaçlı birimler oluşturulmasına dayalı, bir anakent yönetimi ya da hizmet modeli oluşturmayı amaçlamıştır. 12 Eylül 1980 askeri darbe yönetimi geldikten üç ay sonra 34 Numaralı Kararla büyük kentlerde ana belediyenin çevresinde oluşan küçük belediyeler ana belediyeye bağlanmıştır. Bunu federal nitelikli Anakent Yönetimi Hakkında Yasa Tasarısı ve İstanbul'da özel amaçlı kuruluşlar (İSKİ, Boğaziçi İmar İdare Heyeti, Boğaziçi İmar Müdürlüğü) oluşturulması izlemiştir (Güler, 1987: 130). Kısacası, 1982 Anayasasının "büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçiminin getirilebileceği" (md. 127/3) hükmünden önce bu gibi yollarla kentleşme hızı yüksek olan ve hızlı şekilde büyüyen kentler için yeni yönetim şekilleri aranmıştır.

1982 Anayasasının bu hükmüne istinaden 8 Mart 1984 tarihli ve 195 sayılı "Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname" ile belediye sınırları içinde "birden fazla ilçe bulunan şehirler" büyükşehir olarak tanımlanmıştır. Sonrasında da İstanbul, Ankara ve İzmir il belediyeleri, büyükşehir belediyesi (BŞB) yapılmıştır. 195 sayılı KHK'nin yerini 27 Haziran 1984 tarih ve 3030 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu almış ve böylece büyükşehir yönetimleri yasayla ayrıntılı bir biçimde düzenlenmiştir (Gül vd. 2014).

BŞB yapısının oluşturulması, zaman içinde kentsel büyümenin ve farklı kentsel gelişme seyirleri gösteren kentsel alanların daha iyi ve etkin yönetilmesine yönelik arayışları engellememiştir. Uygulama da karşılaşılan sorunlar da bu arayışı tetiklemiştir. Kaldı ki bu politikaları sadece kentsel veya metropoliten alan yönetimine yönelik politikalar olarak da görmemek gerekir; çünkü bu politikalar ülkelerin genel kentleşme politikalarını, kırsal alanlarını, kırsal kalkınma hamlelerini, ulusal kalkınma hamlelerini vb. de çok yakından ilgilendirir ve biçimlendirir (Çiner, 2014; Gül ve Batman, 2013).

21. Yüzyıl; kentlerin ve yerel yönetimlerin, ülkelerin gelişme motorları olarak stratejik öneme sahip birimleri olarak ön plana çıktığı bir dönem niteliği göstermektedir. Ulusal ekonomilerin motoru olmalarının yanı sıra, küresel ekonomi de kendileri ve ülkeleri adına yarışan, stratejik ulusal büyüme hamlelerinin üzerinden geliştiği sosyoekonomik birimlerdir.

Tek tek ülkelerin büyük kentler ve kentsel alanlar için yaptığı düzenlemeleri ve farklılıklarını incelemek bu çalışmanın amacını aşacağı için, metropoliten alanlara ve yönetimlerine ilişkin modeller ve yaklaşımlar ile ABD ve Fransız örnekleri kısaca ele alınmaktadır. Ayrıca çalışma, temel olarak,

6360 sayılı Yasanın getirdiği BşB modeli ile bu modelin üç yıllık uygulanmasına yönelik yapılan değerlendirme ve tespitler ışığında; Türkiye’de büyükşehir belediye ya da metropoliten alan yönetiminin niçin ve nasıl geliştirilebileceği sorusuna yanıt aramaktadır.

METROPOLİTEN ALAN YÖNETİM MODELLERİ

Literatürde metropoliten alan yönetim modelleri değişik şekillerde sınıflandırılmaktadır. Türkçe literatürde daha yaygın olan ilk grup metropoliten alan yönetim modelleri sınıflamasında; biri geçici ve sınırlı ya da özel amaçlı metropoliten yönetim birimleri; diğeri birleşerek federasyon ya da daha özerk yeni bir yapı kurularak oluşturulan genel görevli ve sürekli yeni yönetim birimleri olarak temelde iki ana gruba yer verilir (Keleş, 1985: 71-72; Eke, 1985: 46; Gül ve Batman, 2013: 11). Geçici ve sınırlı ya da özel amaçlı metropoliten yönetim birimlerine örnek olarak yönetimler arası hizmet sözleşmeleri, birlikler ve ASKİ ve İSKİ gibi özel amaçlı metropoliten yönetimler verilebilir. Osmanlı İmparatorluğu’ndaki İstanbul Şehremaneti ya da Türkiye’de 1980 sonrasında oluşturulan BşB modeli ise ikincisine örnektir.

İkinci bir yaklaşımı ortaya koyan Kübler ve Heinelt (2005: 9-11) ise, metropoliten alan biçimlerine ilişkin Metropolitan Reform Geleneği, Kamu Tercih Okulu ve Yeni Bölgecilik akımı şeklinde üç yaklaşım olduğunu belirtir. Metropolitan Reform Geleneği uygulamada biri tüm metropoliten alanı tek bir genel yönetim altında birleştirmek isteyen (*one community*), diğeri ise iki kademeli federatif yönetim şeklinde kurgulayan iki farklı yaklaşım göstermektedir. Bu yaklaşımlar doğrultusunda uygulamada; katma (*annexation*), belediyelerin birleştirilmesi (*merger of municipalities*), kent ve idari birimin bütünleşmesi (*city-county consolidation*) ya da ayrışması (*separation*) gibi araçlardan faydalandığı bilinmektedir (Stephens ve Wikstrom, 2000: 29-30). Savitch ve Kantor (2003: 1017) ise, metropoliten alan yönetimi açısından bakıldığında bölgeselcilik (eski ve yeni) ve çok merkezli yaklaşımlar olarak iki temel yaklaşım olduğundan bahseder; eski bölgeselcilikten kastedilen metropoliten reform yaklaşımıdır. Bu yaklaşımın temsilcileri bölgesel ya da metropoliten sorunlarla uğraşmanın birbirinden bağımsız çok sayıda belediyenin her biri için oldukça zor olacağını ve hangi yerel yönetimin neyden sorumlu olduğu konusunda sıkıntılar yaşanabileceğini (Özgür, 2008: 6-7; Gül ve Batman, 2013: 11) belirtirler. Bu noktada Metropolitan Reform Geleneği Yaklaşımının etkinlik ve etkililik prensipleri çerçevesinde bilimsel yönetim ilkelerine ve hareketlerine dayandığı söylenebilir (Stephens ve Wikstrom, 2000: 32).

Kamu Tercih Okulunun savunduğu parçalı yapının yerine bütünleşik yapıyı savunan Metropolitan Reform Yaklaşımı; parçalı yapıyı metropoliten alanda etkili politik bir perspektifin geliştirilememesi, yerel yönetimler arasında çelişkiler oluşturması ve şiddetli hizmet sunum problemlerine sebep olarak görmektedir (Stephens ve Wikstrom, 2000: 39). Parçalı yerel yönetsel yapının yerel yönetimler arasında yarışa sebep olarak, bölgesel sorunların çözümlerinde de yetersizliğe sebep olabileceği için ve eşitsiz pay dağıtımı ve kenttaşların yerel yönetim üzerinde kontrol kurmalarını engellediği ve hizmetlerin eşitsiz dağıtımına sebep olabileceği de (Stephens ve Wikstrom, 2000: 40) belirtilmektedir.

Kamu Tercih Yaklaşımı ise metropoliten alan yönetiminde çok merkezliliği savunmaktadır. Metropolitan Reform Yaklaşımının tersine küçük yerel yönetim birimlerinin birleştirilerek tek bir metropoliten yönetim oluşturulmasına karşı çıkar. Bu durumun yönetimler arası rekabetin oluşturabileceği faydayı ortadan kaldırarak, tekeli hizmet anlayışını yerleştireceğini ve merkezleşmeye yol açarak da demokratik kontrol kanallarını azaltacağını savunur (Tiebout, 1956; Oakerson, 2004; Ostrom, Bish ve Ostrom, 1988; Gül ve Batman, 2013: 12-13).

Yeni Bölgecilik Yaklaşımında ise, ölçek değişikliğine dayalı olarak küresel sermayeyi çekmek amaçlı, metropoliten alan yönetiminde planlama ve söz konusu alanda hizmetlerin üretimi ve dağıtımının hangi mekanizmayla yapılacağı sorununa; kentsel alanlarda daha esnek ve çeşitliliğe imkân sağlayan bölgesel ölçekli hizmet sunum modelleriyle yanıt aranmaktadır. 1990’lardan itibaren yaygınlaşan bu anlayış bölgesel yönetim yaklaşımı olarak da adlandırılmaktadır (Kübler ve Heinelt, 2005: 10; Çınar, 2009: 282). Bu yaklaşımın kökenleri ABD ve Kuzey Amerika deneyimine dayandığı bilinmektedir. Bu yaklaşımda; alanda var olan aktörler arasındaki ilişkilerin yeniden düzenlenerek, yönetim yaklaşımı çerçevesinde etkinleştirilmesi savunulur (Gül ve Batman, 2013: 12;

Bae ve Feiock, 2012: 162). 1970'ler ile 1990'lar arasında kentsel alan çalışan uzman ve akademisyenler metropoliten yönetim yerine metropoliten yönetişim kavramını tartışmaya başlamışlardır.

Dünyadaki yerel yönetimleri inceleyerek, üçüncü bir sınıflamayı ortaya koyan Shah (2012: 10-13) ise metropoliten yönetimleri dünya uygulamaları açısından altı guruba ayırmıştır. Bunlar; (1) Üniter metropoliten yönetim modeli, (2) Dikey olarak koordine edilmiş iki kademeli metropoliten yönetim modeli, (3) Yatay olarak koordine edilmiş iki kademeli metropoliten yönetim modeli, (4) Yatay olarak örgütlenmiş iki kademeli gönüllü metropoliten yönetimler, (5) Koordine edilmemiş iki kademeli metropoliten yönetim modeli, (6) Koordine edilmemiş ve parçalanmış tek kademeli metropoliten yönetim modelidir.

Kentsel alanın tümünü içeren, bütünlük ve tek kademeli olan metropoliten alan yönetimi, "üniter metropoliten yönetim" modelini ifade eder. Reform modelinin savunduğu tür metropoliten yönetim anlayışıyla örtüşür. Bu modelin avantaj ve dezavantajları tartışılmakla birlikte (Shah, 2012: 10-11; Slack, 2007: 15-16; Boyne, 1992; Sancton, 1996; Slack, 2000; Kübler ve Heinelt, 2005; Fox ve Gurley, 2006), yazarlar kent-bölge ölçeğinde yapılacak uygulamalarda başarı için maliyetlerin düşürülmesi, alt kademe yerel yönetim birimlerinin var olması ve özerk olması gerektiğini belirtmektedirler.

Türkiye'nin yeni büyükşehir (metropoliten alan) yönetim modelinin de içinde olduğu söylenebilecek grup "dikey olarak koordine edilmiş iki kademeli metropoliten yönetim modeli" grubudur. Bu modelde hem metropoliten meclisler hem de alt kademe görece özerk yerel yönetim birimleri vardır. Tokyo, Madrid, Brüksel, Bangkok bu modelle yönetilen kentlere örnek verilebilirler. Bu modelin en önemli özelliği olarak hizmet örtüşmelerini azaltarak kaynak tasarrufu sağlaması gösterilmektedir. Ancak, Türkiye modelinde olduğu üzere, üst kademe yönetimin, alt kademenin özerkliği üstünde ciddi yaptırımlara sahip olabileceği bir model olma özelliği de gösterebilirler (Shah, 2012: 11-12; Slack, 2007: 19; Gül ve Batman, 2013: 15-16). Bu modelin yatay olarak kurgulanmış olanında ise; metropoliten ve alt kademe ilçe belediyelerinin net şekilde ayrılmış, bağımsız görev alanları vardır. Örneğin, ABD'nin Portland metropoliten alanında üç ilçe yerel yönetim birimi ve 25 alt kademe belediyesi olup bunların yetki alanları ve konuları belirlenmiştir (Slack, 2007: 14).

İki kademeli gönüllü metropoliten yönetimler modelinde ise alanda bulunan çok sayıdaki yerel yönetim birimleri metropoliten alan ölçeğinde hizmetlerin sunumunu gerçekleştirebilmek adına gönüllü işbirlikleri/birlikler oluştururlar. Bunun en bariz örnekleri ABD'de yerel yönetimlerin bölgesel ölçekteki sorunlara çözüm bulabilmek adına oluşturdukları gönüllü birlikler olan "yerel hükümet konseyleri"dir. Toplu taşıma, kentsel planlama, ekonomik kalkınma gibi alanlarda başarılı sonuçlar verseler de kentsel alanda yönetsel parçalanmaya sebep oldukları için eleştirilirler (Montgomery ve diğerleri, 2003: 365). Ancak Shah'ın (2012) belirlediği modeller arasında koordine edilmemiş iki kademeli ve tek kademeli metropoliten alan yönetim modelleri de vardır. Bunlardan ilki aralarında koordinasyon olmayan iki farklı yönetsel yapıdan oluşan metropoliten alanları ifade etmektedir. Koordine edilmemiş tek kademeli metropoliten yönetim modelinde ise; alanda hepsi aynı düzeyde olan ancak bazen farklı yönetsel birimler altında bulunan (eyalet, ilçe ya da il yönetimi) birçok bağımsız yerel birimin kendi yetki ve sınırları içerisinde hizmet ürettiği modeldir. Bu modelde çok sayıda yerel yönetim birimi daha iyi hizmet yarışında olsa bile; çevre koruma, kentsel büyümenin denetimi ve planlanması gibi kentsel bölge ölçeğindeki sorunlara çözüm üretip işbirliği sağlamada sıkıntılı olabilmektedir (OECD, 2006: 158; Slack, 2007: 15; Gül ve Batman, 2013: 18-19).

1984 yılına kadar olan süreçte, Türkiye'de yaşanan kentleşme serüveni, özellikle gelişmiş ve kentleşmiş ülke örnekleriyle karşılaştırıldığında henüz yenidir ve daha az sayıda kentsel alanlarla sınırlı kalmıştır. İlk büyükşehir yönetimi/anakent yönetimi arayışı ve uygulamaları bu dinamiklerin çerçevesinde değerlendirilebilir. Ancak yaşanan hızlı değişim ve kentleşme süreci 2010'lı yıllara kadar değişik gerekçelerle ve değişik biçimlerde devam etmiştir. Dolayısıyla günümüzde gelinen süreçte ve yeni 6360 sayılı Yasa ile yapılan düzenlemeyle, metropoliten kentsel alanların ve metropolitenleşme sürecinin başlangıcındaki yerleşim öbeklerinin, yönetsel yapılarında yapılmak istenen değişikliğin, bu yöndeki yeni arayışların temel kaygıları biraz daha değişmiş görünmektedir. Zira artık yönetilmek ve yönlendirilmek istenen alan sadece kentleşmiş/yapılaşmış alan ve yakın çevresi değildir. Konjonktür

gereği kentsel alanın artık bütünüyle, eskiden kırsal olarak kabul edilen alanları ve belki de daha geniş bir çerçeveyi de kapsayacak şekilde yönlendirilmesi, planlanması ve yönetilmesi gerektiği belirtilmektedir.

2012 yılında 6360 sayılı kanunla yapılan mevzuat değişikliğiyle Türkiye BŞB ve metropoliten alan yönetiminde model değişikliğine gitmiştir. İl özel idareleri, küçük belediyeler ve köy yapılarını ortadan kaldırarak, iki kademeli ve dikey olarak koordine edilmiş bir metropoliten alan, ya da il düzeyinde alansal yönetim modelini benimsemiştir. Her ne kadar il sınırıyla sınırlanmış görünse de önceki metropoliten yönetim modeliyle karşılaştırıldığında Türkiye'nin, en azından geniş coğrafi ölçeğe / yüzölçümüne sahip iller için, bölgesel ölçekli veya kent-bölge temelli yerel yönetim yapılanmasına geçtiği söylenebilir. Ancak böyle bir yönetsel anlayış değişikliğinin, metropoliten alanda yer alan küçük ölçekli yerel yönetim yapılarının yetkilerini üst ölçekli alana gönüllü/istekli devretmesi yoluyla olmadığı hatırlanmalıdır.

Yeni liberal küreselleşme metropoliten yönetimlerin omuzlarına, ekonomik gelişmeyi sağlamak ve daha iyi hizmet sunabilmek için küresel sermayenin taleplerine duyarlı olma sorumluluğu da yüklemiştir. Kalkınmakta olan ülkeler açısından bu durum kentleri oldukça stratejik bir oyun sahası haline getirmektedir. Bu durumda kentler; kalkınma, ekonomik büyüme ve ülkeler arası rekabet açısından önemli politik merkezler haline gelmiştir. Bu durum özellikle de metropoliten özellikte olan ve bu özelliğe yaklaşan kentler için oldukça belirgindir. Makro ölçekteki sorunların çözümünde bile mikro ölçek olarak kabul edilebilecek kentler kullanılmaya başlamıştır. Artık merkezi devlet teşvikleri kadar, cazibe merkezi olan kentlerin teşvik edici yapıları da önemli bir boyut kazanmıştır. Bu sebeple rekabet eden kentler ve markalarını yaratmaya çalışan kentler ön plana çıkmaya başlamıştır (Gül ve Batman, 2013: 28). Tüm bu açıklamalardan sonra yapılan ve yapılacak olan düzenlemelerin yerel istek ve yerel demokratik katılım kaygısı taşıma düzeyinin düşüklüğünün görünen gerekçelerinden birisi de böylece ortaya konmaktadır.

AMERİKAN VE FRANSIZ ÖRNEĞİNDE METROPOLİTEN ALAN YÖNETİM MODELLERİ

Metropoliten ölçekte hizmet sunumu açısından yaşanan sıkıntılar ve bu alanları daha da geliştirebilme isteği, pek çok ülkede reform arayışlarını ve düzenlemeleri beraberinde getirmiştir. ABD örneğinde bu durumun genellikle alandaki yerel yönetimlerin inisiyatifi ile yerel yönetim sınırlarını aşan ve genellikle belirli bir hizmeti sunmak için gönüllülük temelinde oluşturulan özel amaçlı yerel yönetim birimleriyle aşılmaya çalışıldığı görülür (Bowman ve Kearney, 2011: 271). Bu yapılar Türkiye'deki su ve kanalizasyon idarelerine ve yerel yönetim birlik yapılarına benzeseler bile, yerel yönetimlerin sahip oldukları, özgür iradeleriyle oluşmaları, sorumlu oldukları hizmeti sunmak için vergilendirme, fiyat belirleme, personel alma, borçlanma ve diğer görev ve yetkileri açısından farklılaşmaktadırlar (Gül ve Batman, 2013: 21). Her ne kadar yerel yönetim birimlerinin ortak istek ve kararları doğrultusunda oluşturulan yapılar olsa da, bu model ve uygulaması demokratiklik açısından; halkın bu birimlerin hizmet sunumu ve fiyatlandırmalarını etkileme olanağından ve mekanizmasından yoksun olması açısından eleştirilmektedir (Pincetl, 1999: 143).

Özel amaçlı yerel yönetim birimlerinin yanı sıra Amerika Birleşik Devletleri'nde büyüyen metropoliten alanlarda belediye ve ilçe yerel yönetimlerinin birleştirilmesiyle oluşturulmuş birleşik ya da bütünleşik metropoliten yönetimler ve ayrıştırılmasıyla oluşturulmuş az sayıda bağımsız kent yönetimleri (Missouri Eyaleti'nde St. Louis, Maryland Eyaleti'nin Baltimore ve Nevada Eyaleti'nde Carson kentleri) de bulunmaktadır. Bu birimlerin statüleri eyaletten eyalete değişse de, genel olarak kentsel hizmetlerin daha etkin ve eşgüdümlü yürütülebilmesi ve sunulabilmesi amacıyla birleştirilmişlerdir. Ancak, bu birleştirme sonrasında hem belediye hem de ilçe yerel yönetim birimlerinin isim olarak varlıkları devam etmektedir. Yönetsel yapıları da belediye yönetimlerinininkilerle benzerdir. Görev, yetki ve sorumluluklar açısından, hem belediyelerin hem de ilçe yerel yönetimlerinin sorumluluklarını üstlenmektedirler. Philadelphia, Denver, Los Angeles, San Francisco, Jacksonville, Nashville, Indianapolis, Louisville, New Orleans, Kansas City, Broomfield ve Lexington gibi kentler, bölgesel yerel yönetim niteliğinde metropoliten belediye yönetimlerine sahiptir.

Bunun yanında, Miami’de iki düzeyli bir metropoliten model vardır. Yerel hizmetleri sunan belediyeler üzerinde, ilçe yerel yönetimi, toplu taşıma, kentsel planlama, sağlık, polis ve itfaiye gibi metropoliten ölçekte yerel hizmetleri sunma görevine sahiptir (Harrington, 1993: 354-355). Ayrıca, Washington D.C.’nin, ABD’nin başkenti olarak, bağımsız kent niteliğinde özel bir statüsü vardır, herhangi bir eyaletin parçası değildir ve Amerikan Federal Hükümeti’nin yetki alanındadır. Washington D.C. iki bağımsız kent (Washington ve Georgetown) ile Washington ilçe yerel yönetiminin birleşiminden oluşmuş bir metropoliten belediye yönetimidir. Yerel yönetimler arasında bölgesel ölçekli sorunlara çözüm bulmak amacıyla gönüllülük temelinde oluşturulan yerel hükümet konseyleri (“*Councils of Governments*” ya da “COGs”) ve piyasa temelli yerel yönetimler arası hizmet birlikleri ve sözleşmeleri gibi yapılar ve düzenlemeler, diğer Amerikan metropoliten yönetim biçimlerine örnek olarak verilebilir. Tüm bu yönetsel yapılanmalar kaynakların kentsel bölge ya da metropoliten alan düzeyinde ölçek ekonomilerine daha uygun ve verimli kullanımını, hizmetlerin daha etkin ve etkili sunumunu amaçlamaktadır (Gül, 2013).

Fransa örneğinde ise, 1958 yılından buyana her on yılda bir genel yönetsel değişiklikleri takip eden yerel yönetim reformları yapılmıştır. 2003’te yapılan Anayasa değişikliğiyle yerel yönetimlerde “deneysel uygulama yetkisi” diye adlandırılan farklı bir yönetsel anlayış getirilmiştir. Deneysel uygulama anlayışı ile belirli bir konu ve sınırlı bir süre de olsa yerel yönetim birimleri çıkarılan yasa ve düzenleyici işlemleri farklı içerikle uygulanabilmektedir (Gül ve Batman, 2013: 23). Ayrıca 2010 yılında kabul ettiği Yerel Yönetimler Reformu Yasasıyla, Fransa, belediyeler ve belediyeler arasındaki işbirliği kurumları arasındaki ilişkileri de değiştirmiştir. Her belediyenin bir belediyeler arası işbirliği kurumuna¹ üye olması zorunlu tutulmuş ve yeni belediyeler arası işbirliği yapıları oluşturulmuştur (Tek Turan, 2013: 256). 2003 yılından buyana Fransa’daki hemen hemen tüm kentsel alanların, üst kademe yönetsel yapılar olan ve nüfusu 500.000’in üzerinde olan kentsel alanlarda kurulan belediyeler arası işbirliği örgütlenmeleri denilen metropoliten yönetimlerce yönetildiği söylenebilir (OECD, 2006; Slack, 2007: 21; Gül ve Batman, 2013: 26). Bunun dışında, Fransa’da Paris gibi “özel statülü yerel yönetimler” yapılanması da vardır. 1975 tarihli Paris (Ile de France) Yasasıyla özel statülü bir yerel yönetim birimi kabul edilen Paris hem il hem belediye statüsü kazanmıştır. Bu sayede Paris hem belediye meclisi hem de il genel meclisi özelliğine sahiptir. 20 adet ilçenin bulunduğu bu özel statülü yerel yönetim biriminde ilçeler² diğer illerde olduğu gibi birer belediye tüzel kişiliğine sahip değillerdir. Ancak Paris ilçeleri birer idari birim olmalarına rağmen seçimle işbaşına gelen ilçe meclisleri tarafından yönetilirler (Tek Turan, 2013: 263). Bu noktada, metropoliten ölçekte oluşan Paris Meclisi hem bölgesel hem de metropoliten kent meclisi olma özelliği taşımakla birlikte doğrudan seçimle oluşturulurlar ve bu meclis belediye başkanını seçer (Slack, 2007). Fransa’nın bu metropoliten alan yönetimi uygulamaları, metropoliten alanların yönetimine farklı ve yeni bir yaklaşımı yansıtmaktadır.

Slack’ın da belirttiği üzere (2007: 20), Fransa ve ABD’deki yerel yönetim yapıları benzeri yapılar yerel özerklik ve demokrasinin önemsendiği siyasal yapılarda ağırlık kazanmaktadır. Bu sebeple değişik ülkelerdeki yerel yönetim ve metropoliten alan yönetim biçimlerinin o ülkenin genel siyasi yapısı ve kültürüyle doğrudan ilişkili olduğu söylenebilir (Gül ve Batman, 2013: 27). Özellikle de merkeziyetçi yönetim yapılarının bürokratik ve yavaş gelişen politikaları yerine, kentlerin hem kendi aralarında yarışarak hem de metropoliten ölçekte birbirlerinin eksikliğini tamamlayarak, işbirliği yaparak ulusların gücünü arttırabilecekleri şekilde daha hızlı hareket etmeleri sağlanmaktadır.

TÜRKİYE’DE 6360 SONRASI YENİ METROPOLİTEN YÖNETİM MODELİ

Türkiye’de 6360 sayılı Yasaya kadar, yerel kentsel hizmetlerin sunumunda ölçeğin dikkate alındığı; İstanbul ve Kocaeli’nde il düzeyinde BşB yönetim modeli, Denizli’de bütünleşik kent modeli (bütünşehir) (Özgür, 2014), diğer büyükşehir olan kentlerde iki düzeyli büyükşehir yönetimleri ve özel amaçlı metropoliten hizmet yapıları ile hizmet anlaşmaları ve genellikle kırsal özellikler taşıyan yerel yönetimler arası hizmet birlikleri olmak üzere dört farklı metropoliten alan yönetim anlayışı ve biçimi

¹ Fransa’da belediyeler arası işbirliği kamu kurumları 6 gruba ayrılırlar. Bunlar; belediye sendikaları, belediye birlikleri, kentsel birlikler, yeni yerleşim alanı sendikaları ve metropollerdir.

² Sadece Marsilya ve Lyon ilçeleri belediye tüzel kişiliğine sahiptir.

ortaya çıkmıştır (Gül ve Batman, 2013: 30). Bu dörtlüye, henüz Türkiye literatüründe pek tartışılmayan, il özel idareleri de beşinci bir grup olarak eklenebilir.

6360 sayılı Yasa ile mevcut yapı köklü biçimde değiştirilerek, il bazlı tek tip bir BşB modeli oluşturulmuştur. Türkiye'nin büyük ve büyümekte olan şehirleri için yeni model arayışındaki yönelimleri; tüm dünyada olduğu gibi, Türkiye'de de kentleşmenin giderek daha desantralize bir biçim almasıyla ortaya çıkan, kır-kentsel ve düşük yoğunluklu kentsel alan formuna yeni yönetsel çözümler arandığını göstermektedir (Gül vd. 2014: 173). Gerçekten de 6360 sayılı Yasa, tek bir anakent yönetim biriminin sınırlarını aşan kentleşmenin, kent bölgelerin ve çok merkezli kentsel alanların yönetimi için yeni bir model denemesidir. Belediye hizmetlerinde ölçeğin yeniden yapılandırılması yönündeki bir anlayışın ürünü olarak gerçekleştirilen bu reformun temel amacı optimal ölçek arayışıdır (Fedai ve Yıldız Karakoç, 2016: 193). Ancak bu modelin uygulandığı 30 farklı kentsel alana da uyan bir model olup olmadığı ve farklılıklara hitap edecek, mevcut modeli de içerecek çok modellen bir yapının daha mı faydalı olacağı tartışılması gereken bir konu olarak gündemdeki yerini korumaktadır.

Bu tartışmalar bağlamında, özellikle küreselleşme döneminde yaşanan bölgeselleşme ve entegrasyon süreçlerindeki politikaların Türkiye'deki yerelleşme ve yerel yönetimler reformunun arkasındaki devletin mekansal dönüşüm isteği ve stratejileri ayrıntılı şekilde incelenmelidir. Literatürde bu dönüşümün bir boyutu "yeni merkezileşme" olarak yer almaktadır. Merkezi yönetimin değişen şartlarda kendini yenileme isteğinin bir yansıması olarak, devletin yeni mekansallık arayışı (Brenner, 2006; Karasu, 2009; Tuncer ve Alodalı, 2011; Çiner, 2010) olarak da tartışılmaktadır. Bir başka deyişle, bölgesel kalkınma anlayışını yönlendiren devletin, bu amacını gerçekleştirebilmek için yerel yönetimler üzerinden farklı tür bir yapılaşmaya gidip gitmediği tartışması oldukça önemlidir. Zira bu sorunun cevabına göre metropoliten alanlar üzerinden farklı kurgulamaların nasıl geliştirilebileceği çok boyutlu ve sağlıklı şekilde inceleyilecektir. Bu noktada Türkiye'deki yerel yönetimleri özellikle metropoliten alan yönetimlerini şekillendiren değişikliklerin yeni bölgecilik ve yeni merkezileşme yaklaşımları açısından da değerlendirilmesi gerekmektedir. Hatta Çiner ve Karakaya (2013: 88-89) büyükşehirleşme politikasını bölgeselleşmenin türlerinden biri olarak görmektedir. Ancak düzenlemenin görünen temel amaçlarından birinin de belediye sınırlarını aşarak, kontrolsüzce devam eden kentsel büyümeyi tek elden ve daha etkin planlayabilmektir (Gül, 2016b: 63).

Bu doğrultuda yeni büyükşehir modeli ile metropoliten alanlara yasal boyutta getirilen bazı önemli değişiklikler şöyle sıralanabilir:

1) BşB hizmet sunum sınırı tüm il sınırına genişletilmiş ve eskiden tüm il sınırını kapsayan yerel yönetim yapısı olarak il özel idareleri kaldırılmıştır. İl sınırı içerisindeki tüm alandan sorumlu bir metropoliten yönetim anlayışı benimsenmiştir.

2) BşB'ler dışında iki farklı tip belediye oluşturmuştur. Bunlardan birincisi tümüyle Belediye Kanununa göre kurulan ve işleyen il, ilçe ve beldelerde örgütlü olan belediyelerdir. Diğer ise, hem Büyükşehir Belediye Kanunlarına hem de Belediye Kanunlarına göre kurulan ve işleyen, yalnızca büyükşehir yönetimi olan illerde yer alan büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyeleridir (Gül vd. 2014: 150). Büyükşehir ilçe belediyeleri de artık tamamı kentsel alan olan ilçe sınırının bütününe hizmet götürmektedir. Daha önceden kentsel alana bu denli temelden hizmet götürmemiş olan belediyenin daha kapsamlı ve çeşitli mal ve hizmet sunmak durumunda olması zaman içerisinde sermayenin de dikkatini çekerek, sermayenin kentteki etkisini arttıracak beklenebilir (Yaş ve Usta, 2016: 639-640). Bunun kentsel dönüşüm ve imar açısından zaten gerçekleştiği söylenebilir.

3) Büyükşehir yönetim yapılarının içerisindeki köyler mahalleye dönüştürülmüş ve kentsel hizmet sunum alanına dahil edilmiştir. İl özel idarelerinin de kaldırılmasıyla yerel düzeyde kırsal alana yönelik yerel yönetsel yapı kalmamış tüm il kentsel mevzuata tabi hale getirilmiştir. Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin tarım ve hayvancılığı desteklemek amacıyla her türlü faaliyet ve hizmette bulunabileceğini de belirterek metropoliten alanda artık tarım ile ilgili politikalarda kırsal alanlara özgü yatırım ve harcama faaliyetlerini de yönetebileceği açıkça belirtilmiştir. Bu durum yakın bir gelecekte farklı yapılanma ve model arayışına gidilebileceği şeklinde de yorumlanabilir.

4) BşB sınırları içerisindeki ilçe belediyelerinin dışında kalan ilçe belediyelerinin merkezi yönetim GBVG payı %2,85'ten %1,50'ye düşmüşken, BşB içerisinde olan ilçe belediyelerin payı

%4,50'ye çıkarılmıştır. Ancak BşB'lerdeki ilçe belediyelerine ayrılan bu payların %30'u BşB payı olarak ayrılmakta ve sadece yasada belirtilen amaçlar için kullanılabilir. Sorumluluk alanı ve konu çeşitliliği artan BşB'lerin bu gibi düzenlemelerle bazı gelir ve sorumlulukları daha netleştirilmiştir.

5) İstanbul ve Kocaeli haricinde diğer tüm BşB'ler ile bağlı idareleri "yatırım bütçelerinin" en az %10'unu 10 yıl süreyle bu Kanun kapsamında belediye sınırlarına yeni dahil olan yerleşim yerlerinin altyapı hizmetleri için ayırıp kullanmaları zorunlu tutulmuştur. Yani kırsal alanların ve kırsal geçiş bölgelerinin artık kentsel harcamalarla ve kent ile bütünleştirilerek kalkındırılması amaçlanmaktadır. Kent bölgesel alanın bir bütün olarak kalkınması, metropoliten yöntemin politikaları ve uygulama başarısına bırakıldığı görülür. Bu tutum 10. Kalkınma Planında da altı çizilen bir konudur.

Metropoliten yönetim modelleriyle birlikte incelendiğinde, getirilen yeni modeller metropoliten alanlara yönelik çok boyutlu (yapısal-işlevsel, yerel-bölgesel vb.) bir dönüşümün kapısının aralandığı anlaşılmaktadır. Bu dönüşüm sadece yerel yönetimlerin dönüşümü olarak dar bir çerçeveden tartışılmaması gereken ekonomik, kalkınma ve bölgesel anlamda devletin yeniden ölçeklendirme arayışı gibi çok daha geniş boyutlarıyla incelenmesi gereken farklı boyutlara da sahiptir. Ayrıca, bu yeni düzenlemenin kentsel alanların ötesindeki kırsal nitelikli alanları yönetme, çevresel, doğal ve tarihi değeri olan alanları koruma, il ölçeğinde kentsel büyümeyi etkin yönetme açılarından da olumlu yönleri vardır. Bu yönlerin nasıl daha etkin kullanılabilmesinin tartışılması ve var olan ya da yeni hizmet sunum biçimlerinin geliştirilmesi, yeni modelin başarısı açısından önemlidir (Gül, 2016a).

Türkiye'yi anlamının ve yönetimin ana mekânları haline gelen BşB'lerin (Keyman ve Lorasdağı, 2010: 30) daha iyi ve stratejik olarak yönetilebilmesi arayışı doğrultusunda yapılan reformun erken sayılabilecek olsa da üç yıllık uygulama deneyiminde ortaya çıkan yönleriyle incelenmesi gerekmektedir. Zira modelin sıkıntı yaratacağı noktalar kendini belli etmeye başlayabileceği gibi, modeli geliştirebilmek açısından da erken dönem çıkarımlar yapılması önemlidir.

6360'IN ÜÇ YILLIK UYGULANMA DENEYİMİ, SORUNLAR VE ÇIKARIMLAR

6360 sayılı Yasa ile getirilen BşB modeli kadar önemli ve geniş kapsamlı bir reformun uyulama başarısının analiz edilebilmesi için yeterince zaman geçtiğini ve uygulamada temel standartların oturduğunu söylemek güçtür. Ancak bu süreçte şu ana kadar yaşananlar ve yapılan gözlemler, uygulamanın iyi işleyen olumlu yönlerini ve yaşanan ve yaşanabilecek sıkıntıları anlamaya ışık tutarak, şu ana kadarki uygulamanın eleştirel bir analizini yaparak, çıkarımlarda bulunabilmeyi kolaylaştırmaktadır.

Yeni BşB düzenlemesinde politik süreçlerin de etkili olması nedeniyle, süreç içerisinde metropol özelliği göstermeyen iller de, büyükşehir statüsünün bir avantaj olacağı düşüncesiyle, BşB olarak ilan edilmiştir (Tekel, 2016: 267). Ayrıca, yeni BşB modeli, 30 ilde de aynı metropolitenleşme durum ve dinamiği olduğu zımnen kabul edilerek, hepsini aynı düzenlemeye tabi tutulmuştur. Bu tekçi model uygulaması, yerel ölçekte değişik BşB'lerin özgün çözümler üretebilmesini ve birbirinden öğrenebilmesini engeller niteliktedir. Tekel (2016: 267) bu durumun büyükşehir olan illerde her zaman beklenen benzer ve olumlu bir değişim yaratmadığını, bazı büyükşehirlerde sosyoekonomik gelişmişlik değerlerini düşürdüğünü belirtir. Ayrıca, tek tip model sistemin iyileştirilmesi için yapılacak olan düzenlemelerin de tüm 30 il için aynı şekilde uygulanması gereğini ortaya çıkararak yine yenilikçi özgün hizmet modellerinin geliştirilmesini önleyebilecektir. Bu durum, düzenlemeler için referans alınan aksaklıklar ve buna uygun yapılan düzenlemelerin, referans alınan alanlarla benzerlik oranı düşen alanlarda başka tıkanmalara ya da angaryalara sebep olabilecektir.

6360 sayılı Yasanın uygulamasına ilişkin diğer saptamalar ve sorunlar şunlardır:

1. Az nüfuslu ve az ilçeli birkaç BşB dışında, BşB meclislerinin çoğu artan büyükşehir ilçe sayısı nedeniyle kalabalıklaşmış, temsilde adaleti sağlamaktan uzak, parçalı, etkin ve hızlı karar alma gücü zayıf meclisler halini almıştır. Hatta BşB başkanının, genel sekreter ve encümen ile işbirliği içinde ve onlarla işleri düzene sokarak, parçalı yapıdaki ve kalabalık BşB meclisini devre dışı bırakabildiği dile getirilmektedir. Bu parçalı yapı içerisinde başkanın gücü genel sekreterle ve

encümenle artmaktadır. Bu yapı anti-demokratik özellikler barındıran 3030 sayılı Yasanın uzantısıdır. 6360 sayılı Yasayla bu yapının daha da antidemokratik hale getirildiği (Görmez, 2016: 60) ifade edilmektedir.

2. Büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyeleri dışında başka yerel yönetim birimi kalmaması, kapatılan il genel meclisleri gibi tüm ilin temsil edildiği doğrudan halk tarafından seçilen bir meclisin olmaması, yerel yönetimlerin en önemli işlevi olan demokratik katılım, demokratik eğitim sağlama ve halka yakın olma gibi konularda gerilemeye neden olmuştur.

3. Kentsel hizmetlerin kimi durumlarda yüzde 80'i aşan yüksek oranlarda BşB'lerce yerine getirilir bir durumun ortaya çıkması, ilçe belediyelerini işlevsizleştirmiştir. İlçe belediyelerinin kurulu kapasitesinin atıl kaldığı, BşB'nin ise, hizmeti ücra/izole yerleşim yerlerine ulaştırmada yetersiz kaldığı durumlar ortaya çıkmaya başlamıştır.

4. Yeni BşB modelinde, ilçe belediyeleri üzerinde merkezi idare kuruluşlarının Anayasanın 127. Maddesinden kaynaklı vesayet denetiminin yanında, BşB'nin vasilik ve denetim konumu daha da güçlendirilmiştir (Yıldız, 2016: 52).

5. İtfaiye gibi daha önceden, özellikle son birkaç on yılda, nispeten başarılı şekilde yapılan ve yerel olması hız açısından da önemli olan hizmetlerin ilçe belediyelerinden alınıp BşB'ye verilmesi, yerelde yeniden itfaiye örgütlenmeleri kurulmasına yol açmıştır. Oysa zaten ilçe belediyelerinde var olan örgütsel yapıyla devam edilmesi hem hizmet etkinliği, hem hizmet etkililiği hem de hizmette hız ve yerindenlik açısından yararlı olurdu.

6. Yol, park-bahçeler, mezarlık, zabıta hizmetleri konularında yetki karmaşası gözlenmektedir. Su fiyatlandırmasında ve 6360 sayılı Yasanın ilk uygulandığı dönemde yerel yönetimlere ait özellikle taşınmaz malların devrinde de ciddi ve bazıları kalıcı sonuçlar doğuran karmaşalar yaşanmıştır. Suyu bol olan ilçeler su fiyatlarının artması karşısında vatandaşlar nezdinde zor duruma düşmüşler ve fiyatın düşürülmesi konusunda önemli çaba harcamak zorunda kalmışlardır.

7. İlçe belediyelerinde, ilçe merkezine uzak köylere hizmet götürmekte güçlük yaşanabilmektedir. İlçe merkezine uzak köylerin tüzel kişilikleri korunarak, köylerin birer özerk yerel yönetim birimleri olarak yaşamalarına olanak sağlanabilirdi. Bu formül, kırsal hayatın özgünlüğünün korunması, kendi kendilerini yönetebilmeleri, tarım ve hayvancılık ile kırsal hayatın düşük vergilerinin devamı açısından da kolaylık sağlardı.

8. Yeni BşB modeli ile kırsal kesimlerden, kent/il merkezlerine göç artmıştır (Yıldız, 2016: 52). Bu durumun tarım ve hayvancılık açısından olumsuz sonuçlara yol açmaması için daha ciddi önemler düşünülmesi ve merkezi hükümetle koordineli olarak BşB'lerin aktif rol üstlenmesi gerekmektedir.

9. Merkezileşme sonucu, hizmet sunan ve temsil niteliği olan alt ve ara kademe organlar (köy, belde belediyesi ve il genel meclisi) kapatılınca, uzak yerleşimlerin BşB'ye ulaşması ve kendi kendilerini yönetebilme olanağı zorlaşmış ya da neredeyse ortadan kalkmıştır.

10. Büyükşehir belediyelerinin sınırları genişletilip, görev, yetki ve sorumlulukları arttırılırken, öz gelir yaratma kapasitelerini arttırmaya yönelik bir düzenleme yapılmamış, transfer edilen paylar yükseltılarak merkeze olan bağımlılık arttırılmıştır (Tekel, 268).

11. Yeni BşB modelinde, yönetilmez büyüklere varan, kendi başına büyükşehir niteliğindeki büyükşehir ilçe belediyelerine dokunulmamıştır. Nüfusu bir milyon civarında ve üstünde, Ankara'da Çankaya ve Keçiören gibi, büyükşehir ilçe belediyeleri bulunmaktadır. Bunlar, yerel yönetimlerin demokratik katılım, temsil, hizmetlerde yerindelik ve etkililik açılarından olumsuzluk oluşturmaktadır.

12. Hizmette etkililik ve etkinliği sağlayabilmenin dışında yerel ölçekte gerçek bir katılım, demokrasiyi sağlayabilme ve kırsal alanlara yönelik farklılaşabilmenin sağlanabilmesi yönündeki aksaklık ve eksikliklerin giderilebilmesi açısından, mahalle ve mahalle muhtarlarına yönelik olarak yapılacağı sinyali verilen düzenlemelerin sadece siyasal boyutta kalmaması ve farklı boyutlarıyla da değerlendirmeye açılması gerekmektedir.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Metropoliten alanlarda farklı model uygulamasını olanaklı kılabilecek, düzenlemelerinin farklılaştırılarak uygulanabilmesini sağlayacak çoklu metropoliten yönetim sistemine dönüştürmek, uygulamaların başarısını arttırmak açısından gerekli olabilir. Bu farklılaştırma şu anda temel alınan nüfus ölçütünün ötesinde, nüfus yoğunluğu, yüzölçümü, gelişmişlik düzeyi, kişi başına düşen milli gelir, köy sayıları ve köy yerleşimlerinin büyüklüğü, coğrafi dağılımları ve merkeze uzaklıkları, işgücü - iş imkânı envanteri, göç potansiyeli, kentsel alanın diğer özgünlükleri vb. değişkenler temelinde yapılabilir. Bu doğrultuda hazırlanan metropoliten alan envanterleri, 6360 sayılı Kanuna göre metropoliten alan olarak kabul ettiğimiz 30 BşB'yi (ve yeni büyükşehir yapılacak illeri), birbirine benzeşme durumlarına göre sınıflandırabilmeyi ve azami ölçüde ortak yönetim kurallarını, modellerini oturtabilmeyi ve gereken alanlar için metropoliten alan yönetiminin farklı kurgulanabilmesini rasyonel bir temele taşıyacaktır. 1982 Anayasasının 127. maddesindeki büyük yerleşim birimleri için konan düzenlemedeki esneklik bunu mümkün kılmaktadır. Bu durum Genç'in (2016: 284) de belirttiği üzere, İstanbul, Kocaeli, İzmir, Bursa, Eskişehir, Adana, Sakarya ve Aydın gibi oldukça kentleşmiş ve gelişmiş alanların yönetsel stratejik ihtiyaçlarıyla; Konya, Manisa, Van, Şanlıurfa, Erzurum, Antalya, Mersin ve Balıkesir gibi coğrafi olarak çok geniş alana yayılan, görece kırsal alanı fazla ve yerleşimler arası gelişmişlik farkları çok farklı olan illerin değişken yönetsel, stratejik metropoliten gelişim ihtiyaçları için daha sağlıklı olacaktır.

İdari parçalanmışlık gibi pek çok farklı olumsuzluğu beraberinde getiren yapıdan kurtulmaları, kentsel büyümenin kent sınırları ötesinde yönetimi gibi açılardan, bu Kanunun önemli olumlu etkileri olmuştur. Ancak en azından yeni BşB statüsü elde eden ve nüfusu 1 milyondan fazla olan, aynı zamanda en çok köye sahip olan ve yüzölçümü bakımından en büyük olan Şanlıurfa, Balıkesir, Manisa ve Kahramanmaraş gibi iller için, yönetsel açıdan olumsuzluk oluşturabilecek ya da stratejik hamleler için göz önünde bulundurulması gereken özellikleri kümelendirilip / sınıflandırılarak yönetsel boyutlar açısından farklılaştırılmalıdır. Bu doğrultuda, kırsal alan yoğunluğu fazla olan BşB'ler için mahalle ve mahalle muhtarı sistemleri ile kentsel alan yoğunluğu daha yüksek BşB'lerde mahalle ve mahalle muhtarları sistemi farklılaştırılarak sistemin başarısı daha da BşB meclislerinde temsilde adaletsizlik, yerel katılım ve yerel demokrasi gibi konular açısından da fonksiyon kazandırılabilir / değerlendirilebilir bir yapı olarak görülmelidir.

Çınar'ın (2009: 282) da dikkat çektiği üzere, metropoliten alanlarda sınır reformu/optimal ölçek arayışı sadece kentsel büyüme sorunlarına karşı daha iyi planlama ile problemleri çözmeğe değil, aynı zamanda bu alanlarda sorumlu bulunan yerel yönetimleri daha aktif politikalar üretmeye ve rekabet etmeye özendirilmenin ya da zorlamanın da bir yöntemidir. Bu yönde yapılan düzenlemeler ise, küresel kapitalizmle uyumlu ilerlemenin bir yolu olarak metropol merkezli yeniden mekansallaştırma arayışını yansıtmaktadır. Bu sebeple de yapılan yerel yönetim reformlarının, devletin mekânsal ölçüde kendini yeniden yapılandırma arayışındaki politik süreçlerle iç içe değerlendirilerek, geliştirilecek modellerin birbirini tamamlaması ve pratik ve uygulamayı birbiriyle çatışır gibi değil birbirini destekler şekilde kurgulanması önemlidir. Bu doğrultuda, uzun vadede bölgesel kalkınma stratejileri ve ilgili kurumları, il kademesinde oluşturulan yatırım izleme ve koordinasyon birimleri, çok önceden oluşturulmuş olan NUTs 2 birimleri gibi sistem içinde var olan aygıtların yeniden kurgulanması ve birbirlerini tamamlayıcı roller de üstlenmesi sağlanmalıdır.

BşB meclislerinin doğrudan halk tarafından seçilmesi bu meclislerin kalabalık üye sayısını normalleştirmek, temsilde adaleti sağlamak ve etkili ve hızlı karar alma kapasitesini artırmak için bir çözüm sunabilir. Ayrıca, yönetilmez büyüklere varan, kendi başına büyükşehir niteliğindeki büyükşehir ilçe belediyelerinin daha küçük alt belediyelere bölünmesi, demokratik katılımı, temsili, hizmetlerde yerindeliği, etkinliği ve etkililiği artırmak açısından yarar sağlayabilir.

Yol, park-bahçeler, mezarlık, zabıta hizmetleri gibi alanlarda BşB ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasında görev, yetki ve kaynak paylaşımı konusunda oluşan karmaşanın giderilmesi ve büyükşehir ilçe belediyelerinin kapasitelerinin etkin ve etkili kullanılması sağlanmalıdır.

KAYNAKÇA

- Bae, J. – Feiock, R. C. (2012), “Managing Multiplexity: Coordinating Multiple Services at a Regional Level”, *State and Local Government Review*, Cilt 2, Sayı 44, s. 162-168.
- Bowman, A. – Kearney, R. C. (2011), *State and Local Government*, 8th Edition, Cengage Learning Press, Boston.
- Boyne, G. (1992), “Local Government Structure and Performance: Lessons from America?”, *Public Administration*, Cilt 70, Sayı 3, s. 333-357.
- Brenner, N. (2006), “Metropolitan Kurumsal Reformu ve Çağdaş Batı Avrupa’da Devlet Mekânının Yeniden Ölçeklendirilmesi”, (Çev: A. Cenap Yoloğlu), *Planlama Dergisi*, TMMOB Yayını, Sayı 1, s. 113-137.
- Çınar, T. (2009), “Yerel Yönetimlerde Neoliberal Reform: Büyükşehir Belediyelerinin Yeniden Ölçeklendirilmesi”, *Toplum ve Hekim Dergisi*, Cilt 24, Sayı 4-5, s. 280-288.
- Çiner, C. U. (2014), “Reconsidering the Role of the Prefects in Turkey: Public Policies and Metropolization”, *International Journal of Public Administration*, Cilt 37, Sayı 8, s. 445-455, DOI:10.1080/01900692.2014.903277.
- Çiner, C.U. (2010), *Devlet Reformunda Yerelleşme ve Bölgeselleşme: Türkiye’ye Karşılaştırmalı Bir Bakış*, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara.
- Çiner, C. U. - Karakaya, O. (2013), “Merkez – Yerel İlişkileri Ve Mülki İdarenin Dönüşümü”, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, Cilt 68, No 2, s. 63-93.
- Eke, A. E. (1985), “Anakent Yönetimi ve Yönetimlerarası İlişkiler: Batı Deneyimi ve Türkiye”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 18, Sayı 4, s. 41-62.
- Fedai, R. – Yıldız Karakoç, D. (2016), “Yerel Yönetimlerin Yeniden Ölçeklendirilmesi Sorunu: Yeni Bölgecilik Bağlamında 6360 Sayılı Kanun”, *Büyükşehir Yönetimi ve İl Yönetiminin Yeni Yüzü*, KAYSEM 10 Bildiri Kitabı, 5-7 Mayıs 2016, İzmir, s. 192-210.
- Fox, W. F. – Gurley, T. (2006), *Will Consolidation Improve Sub-National Governments?*, World Bank Policy Research Working Paper 3913, World Bank Press, Washington, D.C.
- Frey, W. – Zimmer, Z. (2001), “Defining the City”, R. Paddison, (Editor), *Handbook of Urban Studies*, Sage, Londra, http://www.sageereference.com/hdbk_urban/Article_n2.html, e.t. 14.04.2010.
- Genç, F. N. (2016), “6360 Sayılı Yasa ve Büyükşehir Belediyelerinde Dönüşüm”, Y. Demirkaya (Editör), *Türkiye’de Yeni Kamu Yönetimi: Yerel Yönetim Reformu*, WALD: Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Akademisi Vakfı, İstanbul, s. 271-302.
- Gottiner, M. (1994), *The New Urban Sociology*, Westview Press, Boulder, Colorado.
- Görmez, K. (2016), “6360 Sayılı Yasa ve Büyükşehir Belediyeleri Temalı Konuşma”, U. Ömürgönülşen & U. Sadioğlu (Editörler), *6360 Sayılı Kanunun Getirdiği Yeni Büyükşehir Modeli ve Uygulama Sonuçları Sempozyumu Bildirileri*, Hacettepe Üniversitesi, Ankara, s. 59-64.
- Gül, H. (2016a), “6360 Sayılı Yeni Büyükşehir Belediye Yasasının Getirdikleri”, içinde *6360 Sayılı Kanunun Getirdiği Yeni Büyükşehir Modeli ve Uygulama Sonuçları*, U. Ömürgönülşen & U. Sadioğlu (Editörler), Hacettepe Üniversitesi Yayınları, Ankara, s. 95-97.
- Gül, H. (2016b), “Türkiye’de Yerel, Metropolitan ve Bölgesel Ölçekte İdari Reformlar”, Y. Demirkaya (Editör), *Türkiye’de Yeni Kamu Yönetimi: Yerel Yönetim Reformu*, WALD: Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Akademisi Vakfı, İstanbul, s. 49-76.
- Gül, H. (2013), “Amerikan Federal Sisteminde Yerel Yönetimler”, M. Okcu – H. Özgür (Editörler), *Dünyada Yerel Yönetimler: Örnekler - Uygulamalar*, Seçkin Yayınevi, Ankara, s. 19-49.
- Gül, H. – Batman, S. (2013), “Dünya ve Türkiye Örneklerinde Metropolitan Alan Yönetim Modelleri ve 6360 Sayılı Yasa”, *Yerel Politikalar: Akademik Araştırma ve Düşünce Dergisi*, Sayı 3, Ocak-Haziran, s. 7-47.
- Gül, Hüseyin – Kiriş, H. – Negiz, N. – Gökdayı, İ. (2014), *Türkiye’de Yerel Yönetimler ve Yerel Siyaset*, Detay Yayıncılık, Ankara.
- Güler, B. (1987), “Büyük Kentler İçin Yönetim Arayışları”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı 374, Mart, s. 117-143.
- Harrington, J. J. (1993), *Political Change in the Metropolis*, Harper Collins Publishers Inc., New York.

- Karasu, K. (2009), "Yeni Bir Tür Merkezileşmenin Aracı Olarak Bölge Kalkınma Ajansları", YAYED Memleket Mevzuat, Sayı 3, s. 24-33.
- Kavruk, H. (2000), "Anakente İlişkin Bazı Kavramlar Üzerine: Anakentleşme, Anakent Belediyeciliği ve Yapay Anakent", Türk Hukuk Dünyası Dergisi, Sayı 2, Ekim, s. 181-189.
- Keleş, R. (1985), "Türkiye'de Anakent Yönetimi", Amme İdaresi Dergisi, Cilt 18, Sayı 2, s. 69-82.
- Kübler, D. – Heinelt, H. (2005), "Metropolitan Governance, Democracy and the Dynamics of Place", D. Kübler, – H. Heinelt (Editors), Metropolitan Governance, Routledge, Londra ve New York, s. 8-28.
- Montgomery, M. R. - Stren, R. – Cohen, B. – Reed, H. E. (2003), Cities Transformed: Demographic Change and its Implications in the Developing World, National Academy Press, Washington, D.C.
- Oakerson, R. J. (2004), "The Study of Metropolitan Governance", R. C. Feiock (Editor), Metropolitan Governance: Conflict, Competition and Cooperation, Georgetown University Press, Washington D.C., s. 17-45.
- OECD (Organization for Economic Co-operation and Development) (2006), "The Governance of Metro-Regions", Competitive Cities in the Global Economy, OECD, Paris.
- Ostrom, V. – Bish, R. – Ostrom, E. (1988), Local Government in the United States, ICS Press, San Francisco, California.
- Özgür, H. (2008), "Metropolitan Alanların Yönetimine Kamu Tercihi ve Klasik Yönetim (Metropolitan Reform) Yaklaşımlarının Bakışları", Yerel Siyaset Dergisi, Sayı 30, Haziran, s. 5-10.
- Özgür, H. (2014), "Denizli Kenti ve İlinde Yönetimsel Ölçek Arayışları (1976-2014): Dört Bütünşehir (Belediyesi) Söylemi/Tasavvuru (2001-2014) ve Büyükşehir Belediyesi Statüsü (2012-2014)", Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt 1, Sayı 3, Özel Sayı, s. 30-53.
- Pincetl, S. (1999), Transforming California: A Political History of Land Use and Development, Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- Sancton, A. (1996), "Reducing Costs by Consolidating Municipalities: New Brunswick, Nova Scotia, and Ontario", Canadian Public Administration, Cilt 39, Sayı 3, s. 267-289.
- Savitch, H. V. – Kantor, P. (2003), "Urban Strategies for a Global Era: A Cross-National Comparison", American Behavioral Scientist, Cilt 46, Sayı 8, s. 1002-1033.
- Shah, A. (2012), Grant Financing of Metropolitan Areas: A Review of Principles and Worldwide Practices, Policy Research Working Paper 6002, The World Bank Press, Washington, D.C.
- Slack, E. (2000), "A Preliminary Assessment of the New City of Toronto", Canadian Journal of Regional Science, Cilt 23, Sayı 1, s. 13-29.
- Slack, E. (2007), Managing the Coordination of Service Delivery in Metropolitan Cities: The Role of Metropolitan Governance, Policy Research Working Paper 4317, The World Bank Press, Washington, D.C.
- Stephens, G. Ross - Wikstrom, N. (2000), Metropolitan Government and Governance: Theoretical Perspectives, Empirical Analysis, and the Future, Oxford University Press, New York.
- Tek Turan, H. (2013), "Bölgeler Avrupasında Fransız Yerel Yönetimleri", M. Okcu – H. Özgür (Editörler), Dünyada Yerel Yönetimler: Örnekler - Uygulamalar, Seçkin Yayınevi, Ankara, s. 245-281.
- Tekel, A. (2016), "Türkiye'de Geçmişten Günümüze Değişen Metropolitan Alan Yönetimi", Y. Demirkaya (Editör), Türkiye'de Yeni Kamu Yönetimi: Yerel Yönetim Reformu, WALD: Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Akademisi Vakfı, İstanbul, s. 243-270.
- Tiebout, C. M. (1956), "A Pure Theory of Local Expenditures", Journal of Political Economy, Sayı 64, s. 416-424.
- Tuncer, A. M. - Alodalı, F. B. (2011), "Merkeziyetçilikten Yeni Merkeziyetçiliğe: Macaristan'da Yerel ve Bölgesel Politikalar", Bilgi Ekonomisi ve Yönetimi Dergisi, Cilt 6, Sayı 2, s. 38-47.
- Yıldız, N. (2016), "6360 Sayılı Yeni Büyükşehir Belediye Yasasının Getirdikleri", 6360 Sayılı Kanunun Getirdiği Yeni Büyükşehir Modeli ve Uygulama Sonuçları, U. Ömürgönülşen & U. Sadioğlu (Editörler), Hacettepe Üniversitesi, Ankara, s. 50-54.