

## DÜNYA VE TÜRKİYE ÖRNEKLERİNDE METROPOLİTEN ALAN YÖNETİM MODELLERİ VE 6360 SAYILI YASA

Hüseyin GÜL\*

Seda BATMAN\*\*

### Özet

2012 yılı sonu itibarıyla Türkiye yeni bir metropoliten alan yönetimi biçimine geçmiştir. Birçok ülkede de yeni metropoliten alan yönetimi denemeleri vardır. Çalışmada metropoliten alan yönetimi ve modelleri incelenmektedir. Bu bağlamda, çalışmada Amerika Birleşik Devletleri'nde (ABD), Fransa'da ve genel olarak dünyada metropoliten yönetim deneyimleri kısaca gözden geçirilerek, 6360 sayılı yasayla Türkiye'de kurulan yeni metropoliten alan yönetimi deneyimi ile karşılaştırılmaktadır. Ayrıca, yeni il büyükşehir modeli, optimal hizmet ölçeği, etkinlik, etkililik, ekonomiklik, erişim, hakkaniyet, yerindenlik, çoğulculuk, katılım, yerel özerklik ve demokrasi vb. açısından değerlendirilmektedir.

**Anahtar Kelimeler:** Metropoliten alan yönetimi, il büyükşehir belediyesi, yerel özerklik, katılım, optimal hizmet ölçeği, Türkiye

## GOVERNANCE STRUCTURES IN METROPOLITAN AREAS IN THE WORLD AND TURKEY AND AN EVALUATION OF THE LAW NUMBERED 6360

### Abstract

Turkey started to implement a new system of metropolitan area management at the end of 2012. There have been new

---

\* Prof. Dr., Süleyman Demirel Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü, gulhuseyin@yahoo.com

\*\* Arş. Gör., Süleyman Demirel Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü,

metropolitan administration attempts in many countries. In this study, metropolitan governance and models are reviewed. In this respect, governance structures in metropolitan areas in the United States of America (USA), France and the world in general are reviewed shortly and are compared and contrasted with the new province-wide metropolitan municipality model in Turkey. Besides, the new province-wide metropolitan municipality model is evaluated in accordance with the principles of optimal service scale, efficiency, effectiveness, economy, access, equity, subsidiarity, pluralism, participation, local autonomy and democracy.

**Keywords:** Metropolitan area governance, provincial metropolitan municipality, local autonomy, participation, optimal service scale, Turkey

### **Giriş**

Küreselleşmenin dinamik yapısının neden olduğu değişimler henüz hız kaybetmiş değildir. Dünyayı neo-liberal kapitalist ideolojik çerçevede hızla dönüştüren bir olgu olarak karşımıza çıkan küreselleşme, kendi sistemine ayak uyduramayan yapılanmaları hızla dönüştürmektedir. Türkiye’de de bu dönüşüme uyum sağlamak amaçlı yapılan reformların daha öngörülü ve sistematik bir şekilde ele alınması bir zorunluluktur. Bu zorunluluğun bir nedeni de, kentleşmenin ve beraberinde getirdiği kontrolsüz kentsel büyümenin, çarpık yapılaşmanın, çevre kirliliğinin ve diğer sorunların metropoliten alan yönetimlerinin kapasite eksikliklerini ve kaynak yetersizliklerini belirginleştirmesidir. Bu süreçte, çok büyüyen kentsel mekanlarda etkin hizmet sunum ve yönetim modelleri geliştirmek için birçok ülkede denemeler yapılmış veya yapılmaktadır. Türkiye’de de 1984’te yapılan reform ile iki düzeyli bir büyükşehir yönetim modeli denenmiş ve zaman içinde yaşanan gelişmelere paralel olarak bu denemeler son dönemde yeni bir ivme kazanmıştır. İktidarın mevcut sıkıntılara da çözüm olarak sunduğu 2012 yılı sonunda çıkarılan 6360 sayılı yeni yasa ile il ölçeğinde yeni bir büyükşehir belediye modeli uygulamaya konmuştur.

Bu çalışma, büyükşehir yönetim modellerine ilişkin yapılan tartışmalara katkı yapmayı amaçlamaktadır. Çalışmada öncelikle, metropoliten alan kavramına açıklık getirilerek, metropoliten alan yönetim modelleri ile genel olarak Dünyadan örnekler, Amerika Birleşik Devletleri (ABD), Fransa ve Türkiye örnekleri karşılaştırmalı olarak irdelenmektedir. Daha sonra çalışmada, yeni il büyükşehir yasası, metropoliten alan yönetim ilkeleri ve ölçütleri ile dünya ülkeleri deneyiminin ortaya koyduğu veriler çerçevesinde değerlendirilmektedir.

### **1. Metropoliten Alanlar, Gereksinimler ve Yönetim Ölçütleri**

İlk olarak 1800'lü yılların ortalarında Londra'da ve sonrasında da ABD'nin büyük kentlerinde yerel kurumların isimlerinin önüne "metropoliten" sıfatı kullanılmaya başlanmıştır. Metropoliten alanlar, genellikle bir merkez anakent ile onu çevreleyen ve onunla ekonomik olarak bütünleşik yörekentler (*suburbs*) ve ilçe yerel yönetimlerinden oluşmaktadır (Frey ve Zimmer, 2001). Görmez (1993: 19) ise metropoliten alanı; nüfusun yoğun olduğu ve ekonomik, sosyal ve kültürel açıdan bölgenin merkezi olarak kabul görebilecek kent ya da kentlerin tamamının oluşturduğu bütün olarak tanımlamaktadır. Küreselleşmeye paralel olarak kentlerin ve yerel yönetimlerin öne çıktığı günümüzde, gelişmekte olan ülkelerin, gelişmiş ülke seviyelerini yakalamalarında potansiyel enerji merkezi konumundaki kentsel alanları, özel birer laboratuvar alanı olarak görüp, masaya yatırmak gerekmektedir. Büyükşehir belediyelerine ilişkin 6360 sayılı son yasal düzenleme de bunu daha da önemli kılmaktadır. Yeni yasanın uygulanacağı 29 il, aynı ölçülerde olmasa da, Türkiye'nin en kentleşmiş ve gelişmiş illeridir. Bu iller Türkiye nüfusunun % 75'ini barındırırken, milli gelire ve vergilere katkısı daha büyüktür. Yani Türkiye ekonomisinin lokomotifi olan illerdir.

Büyüme ve kentleşme, aslında çoğu kez eşanlı olarak kullanılagelmiştir. Gerçekten de günümüzde büyümeye ilişkin eylemlerin gerçekleştiği mekanlar çok büyük ölçüde kentsel ya da metropoliten alanlardır. Ancak, ekonomik ya da nüfus anlamında büyümenin kent açısından anlamı, mekansal ve (alt) yapısal büyüme ya da genişleme-

dir. Bu süreç öyle işlemektedir ki, kentsel alanın daha geniş mekana yayılmasına yol açan kentsel nüfus yoğunlaşması, bu nüfusun ihtiyaçlarının karşılanması için yeni yerel yönetim birimleri kurulmasını da beraberinde getirmekte ve metropoliten alanlarda yönetsel bölünmüşlüğe de neden olmaktadır. Yeni yerel yönetimler hizmet yetersizliklerini gidermeyi amaçlasa da, metropoliten alan ölçeğinde hizmet aksamaları devam etmekte ve kentsel büyümenin yönetilmesi güçleşmektedir. Bunun yanında, metropoliten alan ölçeğinde, çarpık kentleşme, hizmetlere erişim güçlüğü, hizmet sunumunda eşitsizlikler, çok sayıda özerk yerel yönetim birimlerinin hizmetleri arasındaki koordinasyonsuzluk, hizmet örtüşmeleri ya da aksamaları, yetersiz işbirliği ve kaynak israfı gibi sorunlara yol açmaktadır. Bu sorunları aşmak için kentsel alanlar için yeni metropoliten yönetim modeli önerileri mevcuttur.

Bu çalışmada, gerek metropoliten yönetim modellerinin ve gerekse 6360 sayılı yeni Büyükşehir Belediye Yasası'nın değerlendirilmesinde; denetim, etkinlik, yerel özerklik, siyasal temsil ve katılım (Ostrom, Tiebout ve Warren, 1961: 835-836); etkililik, erişilebilirlik, hakkaniyet, yerindenlik, çoğulculuk ve hesapverebilirlik (Gül, 2012); ile esneklik, alan büyüklüğü, yerel özerklik, siyasal temsil ve meşruiyet (Lefèvre, 1998: 9-10) gibi ölçütler temel alınacaktır. Bu ölçütlerin çoğunu kapsayan temel bir kavram ve ölçüt ise yerel demokrasidir. Yapılacak değerlendirmelere katkı yapması açısından bu kavrama açıklık getirmekte yarar vardır. Yerel demokraside yerel kavramı, en çok sayıda insanın aktif olarak yerel politika ve yerel karar süreçlerinde katılımını olanaklı kılan alan anlamına gelmektedir (Sisk, 2001: 27). Demokrasi kavramı ise, yerel iktidar ve güç odaklarının, baskı ve zorlama olmadan, eşit, adil, yarışmacı, periyodik, düzenli ve temsili olanaklı kılan seçimler ile el değiştirebilmesini ifade eder. Ancak, siyasal ve kültürel ortam da önemlidir. Siyasal ve toplumsal muhalefet, farklı gruplar ve azınlıklar görüşlerini özgürce dile getirebilmeli, siyasal ve yönetsel yönetim ve karar verme süreçlerinde temsil edilmeli ve çıktılara etkide bulunma olanak ve gücüne sahip olmalıdır (Sisk, 2001: 12). Bunlar olmadığında ise yasal, barışçıl ve şiddet içermeyen toplumsal eylemler, yürüyüşler ya da protesto eylemleri olanaklı olmalıdır. Bun-

lar için ise herkesin temel hak ve özgürlüklerinin sağlandığı ve korunduğu bir genel sistem bulunmalıdır. Bu haklar, kişilerin temel yerel ve kentsel hizmetlere hakkaniyetli erişim hak ve olanaklarını da içermektedir. Tüm yerel süreçlerde, anlamlı ve sürekli halk katılımı ile tüm farklı gruplar, sınıflar ve kesimler arasında anlamlı diyalog, tartışma ve müzakere çok önemli ve ayrılmaz unsurlardır. Bu koşullar altında, yerel yönetimler ve kurumlar, yerel halkın ihtiyaç duyduğu hizmetleri detaylı bilgi, ilgi ve yeterli kapasite ile sağlama ve yerel koşullarla ve yerel halkın istek ve ihtiyaçları ile uyumlu karar ve politikalar oluşturabilmesine konusunda daha etkili ve başarılı olacaklardır (Sisk, 2001: 12-14, 27).

## 2. Dünyada Metropolitan Alan Yönetim Modelleri ve Örnekler

Bir sınıflamaya göre bu modeller iki temel gruba ayrılabilir: Geçici ve sınırlı görevli metropoliten yönetim birimleri (yönetimler arası hizmet sözleşmeleri, birlikler ve ASKİ, İSKİ gibi özel amaçlı metropoliten yönetimler) ile birleşmeyle, federasyon ya da daha özerk yeni bir yapı kurarak oluşturulan, genel görevli ve sürekli yeni yönetim birimleri (Keleş, 1985: 71-72; Eke, 1985: 46). Kübler ve Heinelt (2005: 9-11) ise metropoliten alan biçimlerine ilişkin üç yaklaşımdan bahsetmektedir: Metropoliten reform geleneği, kamu tercihi okulu ve yeni bölgecilik akımı. Metropoliten alan yönetimi açısından baktığımızda, bölgecilik (eski ve yeni) ve çok merkezli yaklaşımlar olarak iki temel yaklaşımdan bahsedilebilir. Burada bölgecilik (*regionalizm*), belirli bir kentsel mekanda ya da metropoliten alanda yer alan farklı yerel toplulukların ya da birimlerin, yerel ya da bölgesel ortak çıkarlarını gerçekleştirmek için birlikte çalışabilme kapasitesi anlamındadır (Savitch ve Kantor, 2003: 1017). Eski bölgeselci ya da metropoliten reform yaklaşımında, bir kentsel alanda çok sayıda irili ufaklı yerel yönetim biriminin olması, etkin, adil ve koordineli hizmet sunumuna engel olarak görülür. Bu yaklaşımın temsilcilerine göre; "Bölgesel ya da metropoliten sorunlarla uğraşmak birbirinden bağımsız çok sayıda belediyenin her biri için oldukça güçtür. Aynı alanda çok sayıda yerel yönetim biriminin olması halinde halk hangi yerel yönetim birimini

sorumlu tutacağını bilemez. Ayrıca yerel yönetimler, değişik gerekçelerle sorumluluktan kaçarak ya da sorumluluğu yaymaya çalışarak, kaliteli, ucuza ve etkili hizmet sunma görevini gereğince yerine getiremeyebilir” (Özgür, 2008: 6-7). Bu tür sorunları engellemenin yolu olarak da kentsel alandaki çok sayıda yönetimin birleştirilerek, kentsel ölçekte sunulacak hizmetlere uygun bir yönetsel yapı oluşturulması savunulur.

Yeni bölgecilik yaklaşımı ise, kentsel alanlarda daha esnek ve çeşitliliğe olanak veren bölgesel ölçekli hizmet sunum modellerinin olanaklılığını savunur. Kübler ve Heinelt (2005: 10) 1990’lardan itibaren yaygınlaşan bir model olarak yeni bölgeciliği, bölgesel yönetim yaklaşımı olarak da adlandırılırlar. Bu yaklaşımın kökenleri ABD ve Kuzey Amerika deneyimine dayanmaktadır. Bu yaklaşımda; bölgesel düzeyde zorunlu yönetsel yapılar oluşturulması ya da parçalanmış bir yapıda çok sayıdaki yerel birim arasında bir rekabet ortamı yaratılması yerine; var olan aktörler arasındaki ilişkilerin yeniden düzenlenerek, yönetim yaklaşımı çerçevesinde etkinleştirilmesi savunulur. Yerel yönetim birimleri arasında, üst düzey yönetimlerin zoruna dayanmayan ve hiyerarşik olmayan, katılımcı ve etkileşimci bir yaklaşımla, anlaşmalar, hizmet sözleşmeleri yapılması, hizmet birlikleri kurularak yerel halkın ihtiyaçlarının, metropoliten ölçekte daha iyi karşılanabileceği dile getirilir (Bae ve Feiock, 2012: 162). Ayrıca, yerel yönetim birimlerinin hizmetleri doğrudan kendileri üretmeden sağlayabileceği kabul edilir (Savitch ve Kantor, 2003: 1018). Lefèvre’ye göre (1998: 18), esneklik, çeşitlilik, özel, sivil ve kamusal kentsel politika aktörler arası müzakere ve network oluşumu ile bölgesel düzeydeki kentsel gönüllü hizmet işbirliklerini temel alması, bu yaklaşımın temel özellikleridir.

Metropoliten alan yönetiminde çok merkezli yaklaşım, kamu tercihi yaklaşımı olarak da bilinir. Çok merkezli yaklaşımda, küçük yerel yönetimlerin birleştirilerek tek bir metropoliten yönetim oluşturulmasına karşı çıkılır ve adem-i merkeziyetçi metropoliten yerel yönetim yapılarının korunması savunulur. Çünkü birleştirme yönetimler arası rekabetin faydalarını ortadan kaldıracak, tekeli hizmet sunumu oluşturacak, merkezileşmeye yol açarak demokratik kontrol kanalla-

rını ve seçme özgürlüğünü azaltacaktır (Tiebout, 1956; Oakerson, 2004; Ostrom, Bish ve Ostrom, 1988). Kamu tercihi yaklaşımında güçlü, özerk yerel yönetimler; sağlıklı kentsel bölgelerin ve doğal çeşitlilik içeren kamu hizmeti sunmanın temeli olarak görülmektedir. Bu yapıda yerel yönetimler aynı zamanda hareket özgürlüğüne sahip vatandaşları kendilerine çekebilmek için rekabete girişecekler ve mal ve hizmet paketleri sunacaklardır. Bu rekabetçi piyasa ortamı, yenilikçilik, etkin ve kaliteli hizmet sunumu, katılım ve hesapverebilirlik açısından yararlıdır. Bu çeşitlilik, yerleşim ve yatırım konusunda karar vereceklerin tercih özgürlüğünü de artırmaktadır. Metropoliten alan düzeyinde kamu hizmetlerinde koordinasyon, yerel yönetimlerin özerkliklerini kaybetmeden birbirleriyle gönüllü olarak gerçekleştirecekleri işbirlikleriyle olabilir. Ayrıca, özel amaçlı yerel yönetim birimleri oluşturabilirler ya da belirli hizmetleri ücret karşılığında sözleşmeyle (*contracting-out*) sağlayabilirler (Stephens ve Wikstrom, 2000: 118). Amatatsu, Ueda ve Amatatsu'nun (2012: 304) çalışması bu yaklaşımın genel tezlerini destekler niteliktedir. Ancak, Kübler ve Heinelt (2005: 9), kamu tercihi okulunun çok kuramsal kaldığını ve başarılı uygulamalarla teyide ihtiyaç gösterdiğini belirtir.

Dünyadaki değişik modelleri inceleyerek dünya uygulamalarını sınıflayan Shah (2012: 10-13), metropoliten yönetimleri altı grupta toplamaktadır:

- (i) Üniter metropoliten yönetim modeli;
- (ii) Dikey olarak koordine edilmiş iki kademeli metropoliten yönetim modeli;
- (iii) Yatay olarak koordine edilmiş iki kademeli metropoliten yönetim modeli;
- (iv) Yatay olarak örgütlenmiş iki kademeli gönüllü metropoliten yönetimler;
- (v) Koordine edilmemiş iki kademeli metropoliten yönetim modeli;
- (vi) Koordine edilmemiş ve parçalanmış tek kademeli metropoliten yönetim modeli.

Bunlardan ilki üniter metropoliten yönetim modelidir. Bu modelde, kentsel alanın tümünü içeren, bütünleşik ve tek kademeli bir metropoliten alan yönetimi söz konusudur. Bu tür yönetimler genellikle alt kademe küçük belediyelerin birleştirilmesiyle oluşturulurlar ve bütün metropoliten alandaki tüm kentsel hizmetlerin sunumundan sorumludurlar. Bu yönetim modeli Prag, Bern, Yogyakarta, Melbourne, Kanberra ve Toronto gibi kentlerde vardır. Metropoliten meclisler doğrudan seçimle oluşmakla beraber, başkanlar halk ya da meclis tarafından seçilebilmektedir. Hatta başkanı olmayan, meclisin komisyonlar şeklinde yönetim sorumluluğunu da üstlendiği modeller de vardır (Shah, 2012: 10-11; Slack, 2007: 15). Tek kademeli bütünleşik modelin koordinasyonu, etkinliği, ölçek ekonomisinin faydalarını, daha açık hesapverebilirliği sağlamada yararları bulunmaktadır. Ayrıca, kentler arasında var olan hizmet eşitsizlikleri de ortadan kalkabilmekte ve hizmete erişimde hakkaniyet daha iyi sağlanabilmektedir (Slack, 2007: 16). Ancak, bu faydalar konusu da tartışmalıdır. Tek kademeli aşırı büyük bir metropoliten yönetimin, hem bürokratikleştiği hem de demokratiklikten ve hesapverebilirlikten uzaklaştığını ileri sürenler vardır. Bunun yanında, birleştirilmiş yönetim yapılarının harcamalarda etkinliği artırmadığına dönük çok sayıda araştırma bulgusu bulunmaktadır (Boyne, 1992; Sancton, 1996; Slack, 2000; Kübler ve Heinelt, 2005; Fox ve Gurley, 2006). Amatatsu, Ueda ve Amatatsu'nun (2012: 304) Tokyo'da yaptıkları bir çalışma; il ile kent belediyesini tek büyük bir metropoliten yönetim altında toplamanın ekonomik kalkınma anlamında umulduğu gibi etkinliği ve ölçek ekonomilerini artırmadığını göstermektedir. Her ne kadar kamu hizmetlerinin kişi başına düşen maliyeti azalmışsa da, metropoliten alan uygulamalarının ekonomik etkinliği düşürdüğü saptanmıştır. Yazarlar, kentsel bölgeler ölçeğinde yapılacak uygulamalarda başarı için maliyetlerin düşürülmesini ve alt kademe yerel yönetim birimlerinin özerkliğinin artırılmasını gerekli görmektedir. Bu modelde kaliteli hizmet sunma konusunda yerel yönetimler arasındaki yarış da ortadan kalkmaktadır (Slack, 2007: 17). ABD'de bu model yaygın olmakla birlikte, istisnalarından biri Louisville kentidir. 2000 yılında yapılan bir referandum sonucunda kent ve ilçe yerel yönetim birimleri



birleşerek metropoliten alan yönetimini oluşturmuştur. Bunun sonucunda Louisville kenti hizmet örtüşmelerini azaltmış, vergi tabanını genişletmiş ve kenti yatırımlar için daha cazip hale getirmiştir (Slack, 2007: 16).

İkinci grup, Türkiye'nin de içinde yer aldığı dikey olarak koordine edilmiş iki kademeli metropoliten yönetim modelidir. Bu modelde, hem metropoliten meclisler hem de alt kademe yerel yönetim birimlerinin karar ve yürütme organları seçimle oluşurlar ve görece özerktirler. Ancak, genellikle üst yönetimin önemli gözetim, onama ve denetim yetkileri bulunmaktadır. Bu model, eski İstanbul ve Kocaeli Büyükşehir Belediyeleri ile yeni oluşturulan ve il ve kent yönetim yetkilerini büyük ölçüde tek bir metropoliten yönetimde toplandığı 29 il büyükşehir belediyelerine benzemektedir. Varşova, Zagreb, Bangkok, Brüksel, Montreal, Seul, Tokyo ve Madrid kentleri bu modelle yönetilmektedir. Bu modelin en önemli özelliği, bölünmüşlüğü ve hizmet örtüşmelerini azaltarak, kaynak tasarrufu sağlamasıdır. Türkiye modelinde üst kademe metropoliten yönetim, alt kademelerin kararları üzerinde oldukça ciddi denetim, onama ve gözetim yetkisine sahiptir. Varşova'da üst yönetim olarak doğrudan seçilen ve metropoliten düzeydeki hizmetlerin yürütülmesinden ve ilçe belediyelerinin hizmetlerinin koordinasyonundan sorumlu bir metropoliten meclis vardır. Alt birim olarak da, meclisi ve başkanı doğrudan halk tarafından seçilen görece özerk 18 ilçe belediyesi bulunmaktadır. Bangkok kenti de hemen hemen aynı modele sahiptir. Ancak, merkezin atadığı vali güçlü biçimde varlığını sürdürmektedir. Şangay, Pekin, Chongqing ve Tianjin gibi Çin metropoliten alanları ile Berlin, Bremen ve Hamburg gibi Alman kentleri de bu modelle yönetilmektedir (Slack, 2007: 16).

Brüksel başkent bölge yönetimi de iki kademeli bir metropoliten yönetime sahiptir. Metropoliten meclis seçimle oluşmaktadır ama merkezi yönetimin atadığı bir yönetici bulunmaktadır. Ancak alt kademe belediyeler oldukça özerktir ve eğitim, sağlık, polis hizmetleri ve birçok belediye hizmetlerini yürütmekten sorumlu seçilmiş meclisleri vardır. Madrid, 179 ilçe belediyesini içeren bir metropoliten yönetime (*the Community of Madrid*) sahiptir. İl ve kent yönetim yetki ve görevlerine sahip olan Madrid Metropoliten Yönetimi, alt kademe

yerel yönetim birimlerine göre daha geniş yetkilere sahiptir. Metropoliten yönetim kentsel altyapı hizmetlerinden, toplu taşıma, ekonomik kalkınma, çevre koruma, kentsel planlama, eğitim ve sağlık hizmetlerinden sorumludur. İlçe belediyeleri ise seçilmiş meclislere ve çok güçlü belediye başkanlarına sahiptir. Belediye başkanları yanı zamanda ilçe belediye meclisi başkanlarıdır. İlçe belediyeleri, metropoliten yönetime bırakılmayan, yerel her türlü belediye hizmetlerinden sorumludurlar. Seul metropoliten yönetimi, hem kent hem de il yönetimi statüsündedir. 25 adet özerk alt kademe belediye vardır. Tokyo'da da benzer bir metropoliten yönetim vardır. Ancak yerel yönetim birimleri daha karmaşık bir statüde (kent, kasaba ve kırsal yönetim birimleri olarak) varlıklarını devam ettirmektedirler (Shah, 2012: 11-12; Slack, 2007: 19; Lefèvre, 2003).

Shah'ın (2012: 11) saptadığı diğer metropoliten yönetim modeli ise yatay olarak koordine edilmiş iki kademeli metropoliten yönetim modelidir. Metropoliten ve alt kademe ilçe belediyelerinin net olarak belirlenmiş ve ayrıştırılmış, bağımsız görev alanları vardır. Metropoliten yönetim, sosyal yardımlar ve hizmetler, sağlık, kentsel büyüme yönetimi, kentsel planlama, kentsel altyapı hizmetleri, toplu taşıma, polis, çöp toplama ve işleme gibi hizmetleri yüklenirken, alt kademe belediyeler cadde ve sokak aydınlatması, kaldırım düzenlemesi, park ve bahçeler, kütüphane hizmetleri, imar ve sağlık denetimleri gibi hizmetleri yürütmektedirler (Slack, 2007: 19). ABD'de bazı kentler ile Belgrad ve Kopenhag kentsel alanları bu modele sahiptir. Belgrad'da, hem metropoliten hem de alt kademe ilçe düzeyinde doğrudan halk tarafından seçilen belediye başkanları ve meclisleri vardır. Kopenhag Metropoliten Alan Yönetimi doğrudan seçimle oluşan, ilçe belediyeleri arasında koordinasyondan ve sağlık hizmetlerinden sorumlu bir metropoliten meclise sahiptir. 45 adet alt kademe ilçe belediyeleri ise tam özerkliğe sahiptirler ve eğitim dahil tüm belediye hizmetlerinin sunumundan sorumludurlar. ABD'de Portland kentinde de iki kademeli bir metropoliten yönetim vardır. Üç ilçe yerel yönetim birimini ve 25 alt kademe belediyeyi içeren Portland metropoliten alanında, metropoliten bölge yönetimi toplu taşıma, kentsel planlama ve kentsel büyümenin yönetimi gibi alanlarda yetkilendiril-

miştir. Diğer yerel yönetim birimleri özerkliklerini korumakta ve kendilerine verilen yerel ve kentsel nitelikli hizmetleri görmeye devam etmektedir (Slack, 2007: 14). Merkezi yönetimden kaynak aktarımı da bu tür yönetimlerde daha düşük düzeydedir ve daha çok toplu taşıma, sosyal yardım ve hizmetler, belediyeler ve kentsel bölgeler arası denkleştirme, dışsallıkların karşılanması gibi belirli alanlarda kullanılmak üzere sağlanan merkezi fonlardan oluşur.

Shah (2012: 11-12), diğer metropoliten yönetim modellerinin ise; yatay olarak örgütlenmiş iki kademeli gönüllü metropoliten yönetimler, koordine edilmemiş iki kademeli metropoliten yönetimler ve koordine edilmemiş ve parçalanmış tek kademeli metropoliten yönetimlerden oluştuğunu belirtir. Yatay olarak örgütlenmiş iki kademeli gönüllü metropoliten yönetim modelinde, çok sayıdaki yerel yönetimler metropoliten ölçekteki hizmetlerin sunumunu gerçekleştirebilmek için gönüllü birlikler ya da işbirlikleri oluştururlar. Üst düzey metropoliten yönetim birimleri, yerel yönetimler arası gönüllü bir anlaşmaya dayalı olarak, saptanan metropoliten hizmetlerin yürütülmesinden ya da koordinasyondan sorumludurlar. Bu modele Helsinki ve Vancouver kentlerinde rastlandığı gibi, genel olarak ABD’de de çok sık rastlanmaktadır. ABD’de yerel yönetimler arasında bölgesel ölçekli sorunlara çözüm bulmak amacıyla oluşturdukları gönüllü birlikler olan yerel hükümet konseyleri (*Councils of Governments* ya da ‘COGs’) bu modele örnek olarak verilebilir. Bu tür yapılar, özel amaçlı yerel yönetim birimlerine göre çok daha esnek ve geçici niteliktedir. COGs; kentsel planlama, su, atık su arıtma, ekonomik kalkınma, toplu taşıma, proje hazırlama gibi alanlarda başarılı sonuçlar vermiştir. Ancak, bu tür yönetimler kentsel alanlardaki yönetsel parçalanmayı artırmaktadır (Cole ve Taebel, 1987; Lefevre, 1998; Montgomery ve diğerleri, 2003: 365). Ayrıca, bu tür yapıların, sosyal sorunlarla, toplumsal adaletsizliklerle, ırk ayrımcılığıyla, yoksullukla vb. mücadele konusunda başarılı olmadığı belirtilmektedir (Harrington, 1993: 383). ABD’de, yerel yönetimler ve kamu-özel sektör arası ortaklıklar ve hizmet sözleşmeleri ile özel sektörden hizmet alımı, özellikle 1980’ler sonrasında çok yaygınlaşmıştır (Fernandez, Ryu ve Brudney, 2008: 440).

Koordine edilmemiş yapılar da ikiye ayrılmaktadır: (i) Koordine edilmemiş iki kademeli metropoliten yönetim modeli ve koordine edilmemiş; (ii) parçalanmış tek kademeli metropoliten yönetim modeli. Koordine edilmemiş iki kademeli metropoliten yönetim modelinde, metropoliten ve ilçe yönetim birimleri, dikey ya da yatay resmi koordinasyon araçlarından yoksun olarak birlikte varlıklarını sürdürürler ve kendi sorumluluklarına verilen hizmetleri yürütürler. Bu modele daha çok doğu Avrupa ülkelerinde (Bükreş ve Kişinev gibi) rastlanmaktadır. Bükreş'te meclisleri ve belediye başkanları doğrudan seçilen, iki kademeli ama koordinesiz bir metropoliten yönetim yapısı vardır. Koordine edilmemiş ve parçalanmış tek kademeli metropoliten yönetim modelinde ise, bir metropoliten alanda, hepsi aynı düzeyde olan, bazen daha farklı yönetsel birimler (eyalet, ilçe ya da il yönetimi gibi) altında bulunan, birçok bağımsız ya da özerk yerel yönetim birimi yer alır ve kendi sınırları ve yetki alanlarında hizmet üretirler (Slack, 2007: 13-14). Bu yerel yönetim birimlerinin hizmetlerinin koordinasyonundan sorumlu sürekli bir üst metropoliten yönetim birimi bulunmaz. Bazen geçici hizmet koordinasyon birimleri oluşturulduğu görülebilir. Yerel özerkliğin çok güçlü olduğu ABD'de (Houston ve Şikago gibi) ve Hindistan'da (New Delhi, Haydarabad, Kolküta ve Bombay gibi) bazı kentlerle, Cakarta, Mexico City, Cape Town ve Milan ve gibi kentler bu şekilde yönetilirler. Yeni Delhi'de, Mexico City'de ve Jakarta'da birbirinden bağımsız olan kentsel ve kırsal yerel yönetim birimleri, aynı kentsel alanda belediye hizmetleri üretmektedir. Parçalı tek kademe yerel yönetim yapısı olan Bombay metropoliten alanında, yedi alt bölge belediyesi, 16 kasaba belediyesi, 7 belediyesi olmayan kentsel merkez ve 1.000'e yakın köy yer almaktadır. Her bir yerel birim, merkezi ve eyalet yönetim birimleriyle birlikte metropoliten alanda koordinesiz bir biçimde hizmet sağlamaktadırlar (Slack, 2007: 15). Milan kentinde 1990 yılında, metropoliten alandaki belediyeler arasındaki koordinasyonsuzluğu gidermek ve metropoliten ölçekteki hizmetlerin görmek için bir üst metropoliten belediye yönetim yapısı oluşturulmuştur. Ancak, Milan'da üst yönetim işlevselleşmemiş, halen büyük ölçüde koordine edilmemiş ve parçalanmış tek kademeli metropoliten yönetim modeli gibi işlemeye devam etmek-

tedir. Parçalanmışlık, yerel yönetimler arasında koordinasyonsuzluğun temel nedeni olarak karşımıza çıkmaktadır.

Koordine edilmemiş ve parçalanmış çok sayıda yerel yönetim birimlerinin yer aldığı metropoliten alanlarda, merkezi yönetimin müdahalesine ve finansmanına çok daha büyük ihtiyaç duyulmaktadır (Shah, 2012: 13). Parçalanmış yönetim yapısına, yüksek dışsallık ve ölçek maliyetlerine, etkin ve koordine hizmet sunumundaki aksaklıklara rağmen, bu türden metropoliten yönetim modellerinde, yerel yönetim birimleri halka daha yakındırlar ve erişilebilirdirler; halk taleplerine daha duyarlıdırlar ve hesapverebilirlik daha yüksektir. Parçalanmış tek kademeli bir metropoliten yönetim yapısında, çok sayıda yerel yönetim birimleri hizmet yarışındadırlar ama çevre koruma, kentsel büyümenin denetimi ve planlanması, kentler arası gelişmişlik farkları gibi kentsel bölge ölçeğindeki sorunların çözümünde işbirliği sağlamada ciddi güçlükler yaşanabilmektedir (OECD, 2006: 158; Slack, 2007: 15). Bu tür yönetimler, sorunlarını aşmak için bazen gönüllü işbirliği denemeleri yapmaktadırlar. Bu tür girişimler özellikle ABD’de çok yaygındır.

### **3. ABD’de Metropoliten Alan Yönetimi**

ABD’de metropoliten alanlarda daha etkin, etkili ve ekonomik işleyecek yönetim modellerinin geliştirilmesi çabalarının kökeni 1850’lere kadar gitmektedir. Bu önerilerin temel noktası, en azından metropoliten alanda yer alan yerel yönetimlerin bölgesel konulardaki işbirliğini ya da bir kısım yetkilerini bölgesel bir yerel yönetime devretmesini içermektedir (Harrington, 1993: 342-343). Ancak, yerel yönetim geleneğinin çok güçlü olması, metropoliten alanlarda yer alan küçük yerel yönetimlerin bölgesel ölçekli yerel yönetim yapılması için yetkilerinden vazgeçme önerilerine, özellikle metropoliten alanların çeperlerinde yer alan yörekent yönetimlerinin, şiddetle karşı çıkmalarına neden olmaktadır (Oakerson, 2004). Çünkü kent merkezinde yer alan ve görece daha düşük vergi tabanına ait yerel yönetimlerle bu konuda işbirliği yapmak istememektedirler. Dolayısıyla, ABD’de metropoliten alanlarda tek tip bir model uygulaması yoktur.

Genellikle gönüllülük temelinde çeşitli metropoliten yönetim modellerine ve işbirliklerine rastlanmaktadır.

Birçok Amerikan metropolünde ise 1990'lardan bu yana, kentsel politika yapma koalisyonlarının yörekentleşmesi temelinde bir bölgeselleşme gözlenmektedir. Bu bölgeselleşmede, yeni liberal küreselleşmenin yol açtığı kentler arası rekabetin de önemli bir etkisi vardır. Bu gelişmelerin beraberinde getirdiği sorun ya da ikilem ise, metropoliten yönetimlerin ekonomik gelişmeyi sağlamak ve yerel vatandaşlarının ihtiyaçlarını daha iyi karşılayabilmek için, küresel sermayenin taleplerine yerel halkın isteklerinden daha fazla kulak vermek zorunda kalmalarıdır. Bu ise temsil, katılım ve yerel demokrasi krizine yol açmaktadır. Yerel halkın istemlerini karşılamayı güçleştiren başka bir unsur ise, metropoliten alanların sosyo-kültürel açıdan gösterdikleri aşırı çeşitlilik ve küresel ya da bölgesel göçler sonucu bu çeşitlilikle son yıllarda gözlenen artıştır (Keil ve Boudreau, 2005: 103-104).

Kentsel büyümenin hızlı olduğu ve kentsel hizmetlerin daha etkin ve koordineli yürütülebilmesi zorunluluğu doğan metropoliten alanlarda, belediye ve ilçe yerel yönetimlerinin birleşmesiyle oluşmuş birleşik ya da bütünleşik metropoliten yönetim biçimleri bulunmaktadır. Bu birleşme sonrasında hem belediye hem de ilçe yerel yönetim birimlerinin varlıkları genellikle devam etmektedir. Birleşmeyle oluşan şemsiye yönetsel yapı, büyük ölçüde belediye yönetimlerine benzerler. Ancak, görev, yetki ve sorumluluklar açısından, hem belediyelerin hem de ilçe yerel yönetimlerinin sorumluluklarının birçoğunu 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. ABD'nin başkenti olarak, herhangi bir eyaletin parçası olmayan ve Amerikan Federal Hükümetinin yetki alanında bulunan Washington D.C., iki bağımsız kent (Washington ve Georgetown) ile Washington ilçe yerel yönetiminin birleşiminden oluşmuş bir metropoliten belediye yönetimidir. Bu uygulamanın başka ilginç bir örneği de Miami'de oluşturulan iki düzeyli ya da federatif metropoliten yönetimidir. Burada ilçe yerel yönetimi kentsel bölge ölçeğindeki toplu taşıma, kentsel planlama,

sağlık, polis ve itfaiye gibi yerel hizmetleri sunma görevini de üstlenerek, belediyeler üstü bir metropoliten yönetim birimi olmuştur. Ancak, yerel kentsel hizmetleri sunmaktan yine belediyeler sorumludur (Harrington, 1993: 354-355).

ABD’de, yerel yönetim sınırlarını aşan, yerel yönetimlerin inisiyatif ile bölgesel ölçekte, genellikle belirli bir hizmeti sunmak üzere oluşturulmuş 37 binden fazla özel amaçlı yerel yönetim birimi (*special-purpose ya da special district governments*) bulunmaktadır. Özel amaçlı yerel yönetim birimleri; varlık temelini eyalet yasalarından alan, özerk kamu tüzel kişileridir. Bu tür yönetimlerin sayısı İkinci Dünya Savaşı sonrasında artmaya başlamış, 1950’den günümüze sayıları 12 binden 37 bine çıkmıştır. Ancak, okul bölgesi yerel yönetim birimlerinin (*school districts*) sayısı ise, birleştirmeler ya da lağvetmeler nedeniyle, 67 binden 13 bine inmiştir (Bowman ve Kearney, 2011: 271).

Özel amaçlı yerel yönetim birimleri, Türkiye’deki su ve kanalizasyon idarelerine ve yerel yönetim birliklerine benzerler. Ancak, ABD’deki özel amaçlı yerel yönetimler çok daha özerk ve demokratik yönetim yapılarına sahiptir ve yerel yönetimlerin özgür iradeleriyle kurulurlar. Özel amaçlı yerel yönetim birimlerinin karar ve yürütme organlarının nasıl oluşacağı bu birimleri oluşturan yönetimlerce karara bağlanmaktadır. Bu yerel yönetim birimleri, yerel yönetimlerin tek başlarına yapamayacakları bir işi yapmak ya da hizmeti üretmek için oluşturulmuşlardır. Okul bölgesi yerel yönetimleri ile belediye hizmetleri alanındaki özel amaçlı yerel yönetim birimleri, bu tip yerel yönetim birimlerinin en yaygın örnekleridir. Bunun yanında, su, elektrik, gaz, kanalizasyon ve sıvı atık arıtma, katı atık, sulama, çevre koruma, doğal kaynak yönetimi, kentsel büyümenin yönetimi, liman ve havalanı, otoyol, otopark, toplu taşıma, mezarlık, itfaiye, kütüphane, hastane gibi alanlarda da çok sayıda özel amaçlı yerel yönetim birimleri vardır. Sorumlu oldukları hizmeti sunmak için vergilendirme, fiyat belirleme, personel alma ve borçlanma yetkileri vardır. Özel amaçlı yerel yönetim birimleri ile okul bölgesi yerel yönetimleri, genel amaçlı diğer yerel yönetimlerle, aynı coğrafya üzerinde birlikte yer almakta ve yerel halka hizmet sunmaktadır.

Özel amaçlı yerel yönetim birimleri hizmet alanı örtüşmelerini önlemek, eksik ve fazla kapasitesi olan yerel yönetimlerin güçlerini birleştirerek daha etkin ve ekonomik hizmet sunmalarını sağlamak, hizmet sunumunda israfı önlemek, bölgesel düzeydeki hizmet sunumunda ölçek ekonomilerinden yararlanmak gibi açılardan diğer yerel yönetim birimlerinden daha yararlı ve başarılı olmuşlardır. Bunun yanında, özel amaçlı yerel yönetim birimleri hizmet karşılığı olarak daha kolay kullanım ücreti, harç, vergi vb. toplayabilmekte; sözleşme temelinde hizmetleri başka yerel yönetimlere de satarak gelir elde edebilmektedirler (Bowman ve Kearney, 2011: 271). Özel amaçlı yerel yönetim birimlerinin daha profesyonel, ekonomik ve etkin hizmet sunumuna katkı yaptığı genel olarak kabul edilse de, kentsel bölgelerde yaygın olarak karşılaşılan hizmet sunumunda koordinasyonsuzluk ve yetersizlik ile kentsel hizmetlere erişimde eşitsizlik ve adaletsizlik sorunlarına bir çözüm getiremediği ileri sürülmektedir. Bu yönetimler sunduğu hizmetler karşılığında bir harç ya da ücret almaktadır. Ancak hizmet götördükleri kitlede bu ücreti ödeyemeyecek durumda olan düşük gelirlili ya da yoksul olanların durumlarına dönük bir sosyal duyarlılık göstermemektedirler. Bunun yanında, belirli bir hizmeti etkin ve hızlı sunma açısından sağladığı kolaylık nedeniyle sayıları son yıllarda hızla artan özel amaçlı yerel yönetim birimleri, halkın kolaylıkla erişemedikleri, görünmez yönetsel yapılar niteliğindedir ve bu nedenle de demokratik hesap verirlilik açısından sorunları beraberinde getirmektedir. Ayrıca, halk, özel amaçlı yerel yönetim birimlerinin hizmetlerinin sunumunu ve fiyatlandırmasını etkileyebilme olanaklarından ve mekanizmalarından genellikle yoksundur (Pincetl, 1999: 143).

#### **4. Fransa’da Metropoliten Alan Yönetimi**

Fransa ve Türkiye arasında yönetsel sistem ve yapı açısından tarihten gelen büyük benzerlikler bulunmaktadır. Osmanlı Devleti’nin son dönemindeki yönetsel düzenlemeler ile Türkiye Cumhuriyeti devlet yapısı Fransız sisteminin etkisi altında şekillenmiştir. Cumhuriyetçi “ulusal egemenlik” kavramının etkisiyle hem Fransa’da hem de Türki-



ye’de merkeziyetçi devlet egemenliği anlayışı ön planda olmuştur. Ancak bu anlayıştan adem-i merkeziyetçi (*decentralized*) bir yönetsel yapıya ve hatta federal devlet sistemlerine kayış 1980’lerden itibaren hız kazanmıştır. Bu değişim, Finlandiya, Hollanda, Belçika, İspanya, Portekiz, İtalya, Polanya, Moldova, Arnavutluk, Romanya ve Yunanistan gibi ülkelerde de açıkça gözlenmiştir (Loughlin, 2007: 2).

Fransa da bu değişimlerin dışında değildir. Fransa’nın 1958’den bu yana yönetsel sisteminde yenileşme hareketleri incelenecek olursa, yaklaşık olarak her 10 yılda bir reforma gidildiği dikkati çekecektir. 5. Cumhuriyet döneminde devlet yapısı 1964, 1972, 1982 ve 1992 yıllarında önemli değişikliklere uğramıştır. 1964’te ekonomik koordinasyon amaçlı “bölge valilikleri” kurulmuş, 1972’de bunlara tüzel kişilik sağlanmış, 1982’de yerel yönetsel özgürlükleri güçlendirilmiştir. 1982 reformları ile adem-i merkeziyetçi bir yapıya geçilmiş ve bölge yönetimlerine de özerklik verilmiştir. 2003’de yapılan değişikle ise, adem-i merkeziyetçilik (*decentralization*) ilkesinin yanı sıra, yerindenlik (*subsidiarity*) ve yerel yönetimlerin deneyim hakkı da anayasaya ilke olarak konmuştur (Loughlin, 2007: 14). Küreselleşme, Avrupa Birliği süreci, artan etnik bilinçlenme gibi nedenlerle 1982’de sadece yasal düzeyde başlayan değişim, 2003 yılında anayasa değişikliği ile daha köklü bir biçim almıştır. “Yerinden yönetim” ve “bölgeselleşme” yönetimin temel ilkeleri haline gelmiş ve merkeziyetçi ulus devletin yerini adem-i merkeziyetçi devlet yapısı almıştır.

2003’te yapılan anayasa değişikliklerinin yerel yönetimlerin yetki ve sorumlulukları açısından üç yenilik getirdiği görülmektedir. Bunlar yerellik ilkesi, düzenleyici işlem yapma yetkisi ve deneysel uygulama yetkisidir. Bu yetkiler arasında en dikkat çeken ve sistemimiz açısından değerlendirilebilecek olan deneysel uygulama yetkisi, Fransa yönetim geleneğinde önemli kırılma noktasını oluşturmaktadır. Deneysel uygulama, sınırlı bir konu ve süre için yasa ve düzenleyici işlemlerin farklı yerel yönetimlerde farklı içerik taşıyabilmesine olanak tanımaktadır. 2003 Anayasa değişikliğin getirdiği bir diğer önemli değişiklik de, yerel yönetimlere yerel vergileri toplama yetkisi vermesi ve merkezi yönetim vergilerinin kendilerine transfer edilebilmesini sağlamasıdır. Böylece yerel yönetimler, yasanın öngöreceği

koşullarda vergi matrah ve oranlarını belirleyebileceklerdir. Bu mali özerklik açısından son derece önemli bir düzenlemedir (Sezer, 2008). Bu gelişmelere paralel olarak, yerel yönetimlerin bütçeden aldığı pay 1980 yılında yüzde 3.5 iken, bu oran 2002 yılında yüzde 8.5'a yükselmiştir. Görüldüğü gibi 2003 yılında anayasada yapılan değişiklikle metropoliten alanlar açısından birçok konuda esneklik sağlanmıştır. Bu reformlarla hem merkezi hem de yerel yönetimlerde değişiklik yaparak; gelecek yüzyılın güç belirleyicisi olarak görülen "kentsel alanların" yönetimi günün koşullarına uyumlu hale getirilmeye ve yüzyılın hızına cevap verebilecek şekle dönüştürmeye çalışılmıştır.

1958 tarihli Fransa Anayasası üç tür yerel yönetim birimi tanımıştır. Bunlar: belediye, il ve deniz aşırı ülkelerdir. Anayasa, yasayla yeni yerel yönetim birimleri oluşturulabileceğini belirtmiştir. Bu esneklikten faydalanarak da bölge düzeyinde yerel yönetim birimleri oluşturulmuş ve daha sonra anayasal bir statü tanınmıştır (tbmm.gov.tr, 2013). Fakat buradaki büyük yerleşim birimlerinden ne kastedildiği konusunda ayrık sesler çıkmaktadır. Yine Fransa Anayasasına göre yerel yönetimler Senato'da temsil edilmektedir. Bu olay yerel yönetimlerin siyasal sisteme etki edebilmesini sağlamış ve kentsel yönetimlerin söylemlerinin değerli olmasını sağlamıştır. Küçük yerleşim birimleri (komünler) demokrasinin okulu olarak kabul edildiğinden, yerel yönetim birimlerinin sayısı oldukça fazladır. Fransa'da 36.000 civarında belediye (komün) vardır (Loughlin, 2007: 1). Belediyeler, yasalar tarafından yasaklanmayan kendi yerleşim alanlarındaki gereksinimlerini karşılama konusunda genel yeterliliğe sahiptir. Yani ihtiyacı yerinden tespit edip, bunun için gerekli kalemi ayırmak ve harcama yapma konusunda görece daha serbesttir (Sezer, 2008).

1982 reformları ile yaşadığı adem-i merkezileşme sürecinde, yerel yönetimler merkezi yönetim karşısında güçlenmiştir. Özellikle, halka en yakın yönetim birimleri olan belediyelerin (komünler) sahip olduğu yerel özerklik önemli ölçüde artırılmıştır. Yerel yönetim ile merkezi idare arasında vesayet ilişkisi 1982 reformundan önce hem hukuka uygunluk hem de yerindelik açısından yapılmaktayken, bu yasa ile yerindelik denetimi kalkmıştır. Yerel yönetim birimlerinin kararı hakkında erteleme ya da iptal kararını devletin o yerel yönetim

birimindeki temsilcisi tarafından verilmesine son verilerek, bu kararın ancak yönetim mahkemeleri tarafından verilebileceği belirtilmiştir (Kayıkçı, 2003). Yapılan bu değişikliklerle kentsel alanların yönetiminde tıkanıklıklara sebep olan vesayet denetimi, mali yetersizlik gibi sorunların çözümü sağlanmaya çalışılmıştır.

Fransa'da bölgenin bir yerel yönetim birimi olarak oluşturulma nedenleri; ilin yönetim çevresinin dar olması, mevcut ihtiyaçlara daha uygun bir kademe ve hizmet sunumunda optimal alanı sağlayabilme çabasıdır. 1982'de çıkarılan yasada bölgeye; devletin ve diğer yerel yönetim birimlerinin etkinliklerini tamamlayıcı işlev ve ekonomik ve istihdam politikalarında koordinasyon görevi verilmiştir. Bu açılardan bakıldığında bölgeler; ekonomik planlama ve organizasyon, bölgesel gelişmeye yönelik yatırımlar ve kültürel kimliğin korunmasıyla görevli kılınmıştır. Başta Fransa'nın federal bir yapıya kayacağı endişelerine rağmen önemli işlevleri yerine getiren bu birim aynı zamanda AB ile birleşme sürecinde de önemli bir role sahiptir (Sezer, 2008). Bu anlamda bölgeyi, metropoliten alanların yönetiminde bir koordinasyon ve planlama birimi olarak görmek çok da yanlış olmayacaktır. Optimal hizmet alanını sağlayabilmek ve hizmette etkinlik ve etkililiği sağlamak amaçlı etkin olarak görevlendirilebilecek olan bu birimin özerkliğinin sınırının çizilmiş olması bir takım korkuların aşılmasını sağlamıştır. "Bölge ölçüsünde örgütlenmenin Cumhuriyet'in birliğine ve ülke topraklarının bütünlüğüne zarar veremeyeceği" anayasada belirtilmiştir.

Fransa'da 2003'de kabul edilen değişikliklerle Anayasanın 1. maddesi "Cumhuriyet yerinden yönetim ilkesine göre örgütlenir" şeklinde değiştirilerek üniter devlet ifadesi kaldırılmıştır. Ayrıca, yerindenlik (subsidiarite) ve adem-i merkeziyetçi nitelik anayasa hükmü haline getirilmiştir. Bunun yanı sıra, yeni yerel yönetim modellerinin oluşturulmasına ve sınanmasına olanak tanınarak, mali denkleştirme ile desteklenmiş mali özerklik garanti altına alınmıştır (Arıkan, 2004: 39). Üniter devlet ibaresinin kaldırılmasıyla yönetim şekli federalizme dönüştürülmemiş, yerel yönetsel birimlere esneklik kazandırılarak ve küresel ölçekte kabul görebilecek kent yapıları oluşturulmaya çalışılmıştır. Küreselleşmeye ve AB ile bütünleşmeye para-

lel gelişen adem-i merkezileşme; yerel, bölgesel ve merkezi yönetimler ve kamu, özel ve sivil sektör ilişkilerini dönüştürmüştür (DiGaetano ve Strom, 2003: 370). Ayrıca, artan kentler arası rekabet ve yerel yönetimlerin artan özerklikleri ve güçleri, Fransa'da yerel liderliğin de güçlenmesine yol açmıştır. Levine (1994: 387, aktaran DiGaetano ve Strom, 2003: 382), Fransa'daki yönetim reformlarının ve adem-i merkezileşmenin, belediye başkanlarının girişimci ruhla hareket ederek yönetebilmelerini ve yeni projeler üretmelerini sağlayacak biçimde yerel yönetimlere yeni güç ve teşvikler sağladığını belirtir. Yani yerel be bölgesel işbirliği ve yönetim ortamı gelişti. Ancak, yönetim modelinde kamu sektörünün ağırlı fazla olmaya devam etmiştir. Örneğin, Lille Metropolitan Belediye Başkanı Pierre Mauroy yerel iş çevreleriyle ve alt kademe belediyelerle işbirliği içerisinde önemli altyapı ve ulaşım yatırımları gerçekleştirmiştir (DiGaetano ve Strom, 2003: 382-283).

Fransa'da, 2003 yılından bu yana hemen tüm metropoliten ya da kentsel alanlar, metropoliten yönetimlerce (*communautés urbaines*) yönetilmektedir. Üst kademe yönetsel yapılar olan bu metropoliten yönetimler, nüfusu 500.000 ve üzeri kentsel alanda kurulan, belediyeler arası işbirliği örgütlenmeleri niteliğindedir. Aynı örgütlenmeler, nüfusu 50.000 ve 500.000 arasında olan yerlerde kentsel alan yönetimleri olarak kurulmaktadır. Nüfus ölçütü, merkez bir belediyenin nüfusu 15.000 ve üzerinde ise ve civar belediyelerle nüfus 50.000'e ulaşıyor ise karşılanmaktadır. Tek başına bir belediyenin nüfusunun 50.000 olması şart değildir (OECD, 2006; Lefèvre, 2003; Slack, 2007: 21). Bu yapıda üst kademe metropoliten belediyenin varlığı, alt kademe belediyelerinin iradesi ile kurulmaktadır. Gönüllü işbirliği esastır ve en az düzeyde yönetsel ve bürokratik yapılanma ile bu işbirliği gerçekleştirilmeye çalışılmaktadır.

Paris, hem bir bölge yönetimi hem de metropoliten belediye yönetimi bölgesidir. Paris metropoliten alanında 20 alt kademe belediye yer alır. Belediyelerin meclisleri doğrudan seçimle oluşur ve meclis belediye başkanını bu meclisler seçer. Metropoliten ölçekte oluşan Paris Meclisi, hem bölgesel hem de metropoliten kent meclisidir. Aynı Meclis; metropoliten belediye görevleri yapmak için toplandığında

Metropolitan Belediye Meclisi; bölgesel yönetimin işleri için toplandı-ğında Genel Meclis olarak iş yapar. Bu meclis aynı zamanda Paris metropoliten belediye başkanını seçer ve başkana yardımcı olan çok sayıda başkan yardımcısı bulunur. Bu meclise yardımcı olacak şekilde yasal olarak oluşturulmuş bir de sosyal ve ekonomik konsey (*Social-Economic Council*) vardır. Bu konseydir, iş çevrelerinden, sendikalar-dan, ilgili özel ve kamu kurum ve kuruluşlardan temsilcilerden oluşur ve danışma işlevi gören bir yönetim organıdır. Planların hazırlanması ve uygulanması, bütçenin hazırlanması, bölgesel kalkınma konularında görüşünün alınması zorunludur. Bölgesel yönetici olarak Meclisçe seçilen bir de başkan bulunur (Slack, 2004).

Bölgesel yönetimler merkezi yönetimden kaynak alır ve diğer metropoliten ve alt kademe belediyelerle beraber 5.000 km karelik metropoliten alanda (*the Ile-de France*) hizmet üretir. Bölge yönetimleri, özellikle metropoliten Paris belediyesi ile işbirliği içerisinde ve aynı alanda; altyapı, toplum taşıma, ekonomik gelişme, konut, kentsel planlama ve dönüşüm gibi alanlarda hizmet üretirler. Paris ve civarındaki hemen her önemli projede bu bölge yönetimlerinin imzası vardır. Bölgesel yönetimler, yerel ve bölgesel düzeyde değişik programlar arasında alan örtüşmesinin çok yaygın olduğu Fransa için uygun ve gereklidir. Ayrıca, özerk bölgesel yönetimler, bölgesel kalkınma sürecine katılımı artırarak, demokratikleştirmiştir. Bunun yanında merkezi yönetim, sosyal programlar, altyapı yatırımları, kentsel dönüşüm programları için yerel yönetimlere önemli kaynak aktarmaktadır. Ancak Fransa'da, yerel ve bölgesel yönetimler üzerinde merkezin güçlü denetimi ve etkisi devam etmektedir (Savitch ve Kantor, 2003: 1020-1026).

Bu özellikleriyle de Fransa'daki metropoliten alan yönetimleri Amerika'daki metropoliten yönetsel yapılarla benzeşmektedir. Bu tür yapılar, yerel özerkliğin ve demokrasinin önemsendiği siyasal yapılarda ağırlık kazanmaktadır. İşbirliğinden, yerel özerklikle birlikte yararlanılmakta ve yerel demokrasi dinamikleri göz ardı edilmemektedir (Slack, 2007: 20). Bu da, aslında değişik ülkelerdeki yerel yönetim ve metropoliten alan yönetim biçimlerinin, o ülkenin genel siyasal yapısı ve kültürüyle ilişkili olduğunu göstermektedir. Yani, bir ülkenin

metropoliten ya da yerel yönetim modelleri ve bu modellerdeki dönüşüm, o ülkenin genel yönetim yapısıyla ve bu yapıdaki dönüşümlerle birlikte ele alındığında daha iyi anlaşılabilir. Bu ilişkiyi DiGaetano ve Storm (2003: 375) aşağıdaki tablo ile açıklamışlardır:

**Tablo 1:** Yönetimler Arası ve Siyasal Kültürel Şartlar

	Bireyci-sivil ( <i>privatist</i> ) kültür	Karışık	Devletçi ( <i>statist</i> ) anlayış
Merkeziyetçi yönetim yapısı		1979 öncesi İngiltere	1982 öncesi Fransa
Sınırlı adem-i merkeziyetçi ( <i>devolved</i> ) yönetim yapısı		1979 sonrası İngiltere	
Adem-i merkeziyetçi ( <i>devolved</i> ) yönetim yapısı	ABD, Almanya		1982 sonrası Fransa

Amerikan ve Fransız yerel yönetim yapısı incelenirken dikkatleri çekeceği gibi, küreselleşme dinamikleri kentleri öne çıkarmıştır. Artık makro ölçekteki sorunların çözümünde bile mikro ölçek olarak kabul edilebilecek kentler kullanılmaya başlamıştır. Eyalet (bölge) düzeyinde farklı endüstri alanlarının gelişmesini teşvik edebilmek, kentlerin ihtiyacı olan alanlarda ekonomik gelişmeyi destekleyebilmek için kentlerin altyapı çalışmalarında daha bilimsel, öngörülü, koordineli ve sistematik çalışmaya başlanmıştır. Artık merkezi devlet teşvikleri kadar, cazibe merkezleri olarak biçimlendirilen kentlerin teşvik edici yapıları da ekonomik gelişme çabalarında önem kazanmıştır. Bu nedenlerden dolayı da artık rekabet eden kentler ve markalarını yaratmaya çalışan kentler ön plana çıkmaktadır. Bu süreçte, merkeziyetçi yönetim yapılarının bürokratik ve yavaş gelişen politikaları yerine, kentler kendi aralarında hem yarışacak hem de metropoliten ölçekte birbirlerinin eksiklerini tamamlayabilecek ve işbirliği yaparak, rekabetçi süreçlerde daha hızlı ve etkili hareket edebileceklerdir. Birbirlerinin tecrübelerinden, iletişimlerinden faydalanabilen ve etkileşime geçtikçe daha da gelişebilen kentler, uluslarının da gücünü arttı-

rabileceklerdir. Metropoliten yapısını oluşturabilen kentler beyin göçlerinin de önüne geçilmesine yardımcı olacak ya da kendileri de beyin güçlerini çekebilir hale gelecektir. Tüm bu nedenlerden dolayı, dünya ölçeğindeki değişimler iyi takip edilerek Türkiye'nin de metropoliten yönetim modellerini biçimlendirmesi yararlı olacaktır.

### **5. Türkiye'de Metropoliten Alan Yönetimi**

Türkiye'de metropoliten alan yönetiminin geçmişi, Osmanlı'da belediye yönetiminin ilk kuruluş yıllarına kadar gider. 1855'te kurulan ilk belediye örgütü, 1869 tarihli bir tüzük ile tüm İstanbul'a yaygınlaştırılırken, iki kademeli bir belediye yönetim modeli oluşturulmuştur. İlk kademe belediyelerde seçimle oluşan bir belediye dairesi meclisi ile bu meclisin seçilmiş üyeleri arasından merkezi yönetimce atanan bir belediye meclisi reisi bulunmaktaydı. Metropoliten alan düzeyinde, üst düzeyde ise alt kademe belediyelerin başkanlarından ve belediye meclisince seçilen temsilcilerden oluşan bir büyükşehir meclisi ile merkezce atanan bir encümen ile belediye başkanı (şehremini) bulunmaktaydı (Keleş, 1985: 73; Ortaylı, 1985: 121-122). Ancak, 1912 tarihli geçici yasa İstanbul'da kurulan belediye yönetimini daha da merkezileştirmiş, belediye dairelerinin yerini belediye şubeleri ve belediye meclisinin yerini de belediye encümeni almıştır. Yerel örgütün başı olan şehreminin de atamayla göreve getirilmesine devam edilmiştir.

Cumhuriyet döneminde de 1930 sayılı Belediye Yasası yürürlükte iken, büyükşehir yönetim denemeleri yapılmıştır. İstanbul Belediyesi ile İl Özel Yönetimi birleştirilerek, ortak yönetimin başına merkezden bir vali, belediye başkanı görevlerini de üstlenerek atanmıştır (Keleş, 1985: 73). 1961 Anayasası metropoliten alanlar için farklı bir yönetim modeli öngörmemiştir. Bu nedenle 1960 sonrasında planlı kalkınma döneminde, İstanbul, Ankara ve İzmir'de Bakanlar Kurulu Kararı ile kentsel nazım imar planlarının hazırlanabilmesi için Metropoliten Planlama Büroları kurulmuş ve bunların sayısı 1980 öncesinde 10'a ulaşmıştır. Ayrıca, 1972 yılında, Bakanlar Kurulu kararı ile belediyelerin imar eylemlerinde koordinasyon sağlamak amacıyla bakanlık-

lar arası İmar ve Koordinasyon Kurulu oluşturulmuştur (Keleş, 1985: 74-75).

1984'te 3030 sayılı yasa ile 3 büyükşehirde başlayan ve günümüzde 16 metropoliten alanda uygulanan büyükşehir belediye modeli de Osmanlı'daki modellerle büyük ölçüde örtüşen bir modeldir. Bu yapıda alt kademe belediyelerinin varlıkları, yerel özerklikten ödün verilerek de olsa korunmuş ve büyükşehir belediye meclisi bu belediyelerden gelen temsilcilerden oluşmuştur. Büyükşehir belediyesine imar planlaması, su, kanalizasyon gibi metropoliten alan ölçeğindeki bazı kentsel hizmetlerin yürütülmesi ile alt kademe belediyeler üzerinde, bütçe ve imar gibi konularda genel bir gözetim ve denetim yetkisi de verilmiştir. 3030 sayılı Büyükşehir Belediye Yasası'nın yerini alan 2004 tarihli yeni yasayla sistemin katılımcı ve demokratik özellikleri artırılmış ama temel niteliğinde pek değişiklik yapılmamıştır. Büyükşehir yönetim modelinde gerçekleşen en önemli yenilik, 2006'da Denizli'de, belediye sınırları çevresindeki hızlı gelişen diğer daha küçük belediye ve köy yönetimlerini de içine alacak şekilde genişletilen "bütüncül" ya da "bütünleşik kent" uygulaması olmuştur. Bu yeni uygulamada belediyenin örgütsel yapısı değiştirilmeden korunurken, hizmet verdiği alan genişletilerek, hızlı kentsel büyüme, çarpık yapılaşma, çevresel bozulma ve kentsel hizmet aksamalarının önüne geçilmeye çalışılmıştır. Büyüyen alanda yer alan yerel yönetimlerin varlığına son verilerek Denizli Belediyesi'ne katılmıştır.

Kısacası, Türkiye'de belediyeler arası sosyoekonomik, kültürel, istem ve ihtiyaçlarla ilgili farklılıklara dayanan ve yerel hizmetlerin sunumunda ölçeğin dikkate alındığı 4 farklı büyükşehir yönetim modeli uygulanmıştır: (1) İstanbul ve Kocaeli'nde il düzeyinde büyükşehir yönetimi; (2) Denizli'de bütünleşik kent modeli; (3) Diğer büyükşehirlerde iki düzeyli büyükşehir yönetimleri; (4) Özel amaçlı metropoliten hizmet yapıları ve hizmet anlaşmaları ve genellikle kırsal özellikler taşıyan yerel yönetimler arası hizmet birlikleri. 6360 sayılı yasa ile ilk 3 model tek tipleştirilerek il bazlı bir büyükşehir modeli oluşturulmuştur.



2012 tarihli 6360 sayılı yasadaki önce yapılan bir çalışma verilerini makaleleştiren Arıkboğa, büyükşehir belediye modelinin mevcut durumunu analiz ederek iki temel öneri getirmiştir. Bunlardan ilki, mevcut modelin uygulama mekanının iyi olduğu kabulüne dayandırılarak modelin kurgulamasında iyileştirmelere gidilmesini; diğeri ise daha radikal değişiklikler öngören, entegre bir model getirilmesini önermektedir. Buradaki ikinci öneri tıpkı yasadaki olduğu gibi büyükşehir belediye sınırının, il sınırı olarak kabulünü öngören bir model ortaya koymuştur. Bu iki modelin kurgusunda dar ve geniş kentsel alan ayırımına vurgu yapan Arıkboğa, modelin uygulama alanı ile temel kurgusu (içeriği) arasında bir bütünlüğün olması gerekliliği üzerinde durarak modellerini geliştirmiştir. Bu modellerden ikincisinin, birinciye göre yönetim sisteminde radikal değişiklikler getirmesi nedeniyle çeşitli zorluklarla karşılaşma olasılığının oldukça yüksek olduğunu belirtip, bu nedenle böyle bir reform yapılacaksa Hükümet ve Bakanlık adına MİGM (Mahalli İdareler Genel Müdürlüğünün), belediyeler adına da TBB (Türkiye Belediyeler Birliğinin) süreci aktif bir şekilde izlemesi, reformu desteklemesi, belediyelerin kapasitesinin artırılması, karşılaşılan sorunların çözülmesi ve gerekli düzenlemelerin yapılması için çaba harcaması gerekeceği üzerinde durmuştur (Arıkboğa, 2012: 1-11).

### **5.1. 6360 Sayılı Yeni İl Büyükşehir Belediye Yasasının Getirdikleri**

AKP Hükümeti'nin 8 Ekim 2012 günü TBMM Başkanlığı'na sunduğu yasa tasarısının genel gerekçesinde, küreselleşme ile birlikte yönetim yaklaşımında da değişimlerin olduğu ve bu değişimlerin de beraberinde etkin, etkili, vatandaş odaklı, hesap verebilen, katılımcı, saydam yönetim ilke ve değerlerinin ön plana çıktığı belirtilmiştir. Tasarının değişen yönetim değerlerine ulaşmak için optimal ölçekte hizmet üretebilecek güçlü yerel yönetim yapılarını yaratmak amacı doğrultusunda çıkarıldığı vurgusu yapılmıştır. Bu bağlamda özellikle büyükşehir alanlarında sunulan hizmetlerin ölçek ekonomisi kullanılarak daha az kaynak ile daha çok ve daha kaliteli hizmet sunumunu

mümkün kılma iddiaları mevcuttur. Bu iddiaları gerçekleştirmek için de il sınırında hizmet üretecek bir büyükşehir modeli öngörülmüş ve 13 yeni ilde daha büyükşehir belediyesi kurularak, toplamda 29 adet il ölçeğinde hizmet üretecek büyükşehir belediyesi oluşturulmuştur. Yasa ile 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi, 5393 sayılı Belediye, 5302 sayılı İl Özel İdaresi ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Yasaları ile 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Yasa, 2972 sayılı Mahalli idareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Yasa, 5682 sayılı Pasaport Yasası ve 197 sayılı Motorlu Taşıtlar Vergisi Yasaları'nda değişiklik yapmıştır.

Yeni yasa, Türkiye'de var olan büyükşehir yönetim modelini, il bazlı büyükşehir yönetimine dönüştürerek yaygınlaştırmaktadır. Buna göre, yeni il büyükşehir belediyelerinin sınırları tüm ili kapsayacaktır. Bu çerçevede; var olan 16 büyükşehir belediyesinin yanı sıra; nüfusu 750 bini aşmış olan 13 yeni il (Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Kahramanmaraş, Malatya, Manisa, Mardin, Muğla, Şanlıurfa, Tekirdağ, Trabzon ve Van), sınırları il sınırları olacak şekilde büyükşehir olmuştur. İstanbul ve Kocaeli ile mevcut diğer 14 büyükşehir belediyesinin (Adana, Ankara, Antalya, Bursa, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, Gaziantep, İzmir, Kayseri, Konya, Mersin, Sakarya, Samsun) sınırı da il mülki sınırına dönüşmektedir. Ayrıca, illerin merkez ilçeleri de dahil olmak üzere, 25 yeni ilçe belediyesi kurulmuştur. Böylece, 29 ilde büyükşehir merkez ilçe belediyesi ve büyükşehir ilçe belediyeleri olarak iki tür belediye oluşturulmuştur. Bu doğrultuda, büyükşehir belediye sınırları içerisindeki belde belediyeleri kapatılmış ve bağlı oldukları ilçeye mahalle olarak bağlanmıştır. Buraların personel, mal varlığı, borcu ve alacağı bağlandığı belediyeye aktarılmıştır. Daha önce nüfusu 2.000'in altında olup Anayasa Mahkemesi, Danıştay ve Yüksek seçim kurulu kararınca bir kez daha seçimlere giren beldelerin nüfusları hala 2.000'in altında olanlar ve o tarihte nüfusu 2.000'in üstünde olup 2012 nüfus sayımında 2.000'in altına düşen beldelerin tüzel kişiliklerinin kaldırılacağı söylenmiştir.

Yasaya göre yeni büyükşehir belediyeleri, merkez ilçede mevcut büyükşehir belediyelerinin sahip olduğu görev ve yetkilerini kul-

lanmaya devam edecek, ancak ilin tüm sınırları içinde; imar, tarım, kentsel planlama, alt yapı, toplu taşıma ve ulaşım, cenaze ve mezarlık hizmetleri, toptancı hallerini ve mezbahaları yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettirmek, itfaiye ve zabıta hizmetleri, su ve kanalizasyon işleri ve atık su arıtma tesisleri ile katı atık tesisleri yapımı ve bakımı vb. konusunda esas yetkili olacaktır. Ayrıca, afet işleri, kentsel dönüşüm, çevre koruma, dini mabet yapma, il ana arter yol ve tretuarların yapımı ve bakımı, il ulaşım ana planını yapmak veya yaptırmak ve uygulamak; şehir içi ulaşım ve otopark hizmetleri ile yasaların belediyeye verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek konularında da görevli olacaktır. İlde yer alan diğer ilçe belediyelerinin görev, yetki ve sorumlulukları ise, bugünkü büyükşehir sınırlarında yer alan alt kademe ilçe belediyelerinin sahip olduğu görev, yetki ve sorumluluklarla aynı olacaktır. İmar planında gösterilen yerlerde yapılacak olan özel hal ve mezbahaları ruhsatlandırmak ve denetlemek büyükşehir belediyelerince veya ilgisine göre bağlı birimine veya ilçe belediyelerine devredilebilecektir. Yasada, daha önceki yasal düzenlemelerde yer alan büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 50 binin üzerindeki belediyeler kadınlar ve çocuklar için konukevi açarlar ibaresindeki muğlaklığın giderilerek, bu görevin zorunlu hale getirildiği ancak 50 bin nüfus sınırının ise 100 bine yükseltildiği görülmektedir. Diğer belediyeler için ise bu sorumluluk isteğe bağlı olmaya devam etmektedir.

Yeni yasa ile Osmanlı döneminden bu yana 150 yıldır var olan il özel yönetimleri kaldırılmakta ve görevleri çok karmaşık bir biçimde değişik yönetim birimlerine dağıtılmaktadır. İl özel yönetimlerinin görevleri "ilgisine göre bakanlıklara, bakanlıklara bağlı veya ilgili kuruluşları ile bunların taşra teşkilatına, Hazineye, valiliklere, büyükşehir belediyelerine ve ilçe belediyelerine yapılmış sayılır" denmektedir. Ama ağırlıklı görevleri büyükşehir belediyelerince yapılacaktır. Ayrıca, bucaklar kaldırılmakta ve köylerle belde belediyelerinin varlıklarına son verilerek, en yakın ilçenin mahallesine dönüştürülmektedir. Yani, belediyelerin % 53'ü, köylerin % 47'si ve il özel yönetimlerinin % 36'sı yerel halka sorulmadan ortadan kaldırılmaktadır (Güler, 2012). 29 ilde köyler ve beldeler mahalleye dönüşmektedir. Bu bağlamda, orman

köyleri hariç köylerin de tüzel kişiliği kaldırılarak bağlı oldukları ilçeye mahalle olarak bağlanmış ve personel, malvarlığı, borcu-alacağı bağlandığı belediyeye aktarılmıştır. Coğrafi yönden gereken yerlerde yeni ilçeler ve belediyeler oluşturulmuş, ayrıca yeni il veya illerin oluşturulabileceği belirtilmiştir. Tüzel kişiliği kaldırılacak olan belde belediye başkanları ve köy muhtarları ile il genel meclisi üyeleri, ilk yerel yönetimler seçimine kadar tüzel kişililerini ve görevlerini devam ettireceklerdir.

Yasa illerde yeni bir yönetsel birim olarak, tüzel kişiliği olan ve özel bütçeye sahip yatırım destek ve koordinasyon merkezleri kurmaktadır. Valinin başkanlık edeceği bu merkezlerin; kalkınma faaliyetlerini, kamu harcamalarını, kamu ve özel yatırımlarını yönlendirme, ili tanıtmaya, afet ve acil yardım hizmetlerini koordine etme ve yönetme, ildeki kamu kurum ve kuruluşlarının koordineli çalışmalarını sağlama ve denetleme görevi vardır. Ayrıca, yasa Bakanlar Kuruluna, bu merkezleri isterse başka illerde ya da ilçelerde de kurma yetkisi vermektedir.

Son bir nokta da, yeni büyükşehirlerde ve yatırım destek ve koordinasyon birimlerine aktarılacak gelir kaynakları da yasayla düzenlenmektedir. Buna göre yatırım destek ve koordinasyon birimlerine genel bütçe vergi gelirleri tahsilatının % 0,25'lik bir kısmının, nüfus da dikkate alınarak aktarılması öngörülmektedir. Genel bütçe vergi gelirleri tahsilatından belediyelere aktarılan paylar da yeniden düzenlenmektedir. Buna göre; genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamından büyükşehir dışındaki belediyelere verilen pay % 2,85'ten % 1,5'e ve il özel yönetimlerinin payı da % 1,15'ten % 0,5'e düşürülmektedir. Ancak, 5779 sayılı Yasa gereği genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamından büyükşehirdeki ilçe belediyelerine verilen pay % 2,5'ten % 4,5'e yükseltilmektedir. Ayrıca, yine 5779 sayılı Yasa gereği büyükşehir belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilatından büyükşehir belediyelerine aktarılan pay % 5'ten % 6'ya çıkarılmakta ve genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden büyükşehirdeki ilçe belediyelerine ayrılan payların yüzde 30'unun, nüfus ve yüzölçümü temelinde yine büyükşehir belediyelerine aktarılacaktır. Bunun yanında, ilçe belediyelerinde toplanan otopark gelirlerinin

de büyükşehirlere aktarılması öngörülmektedir. Bu düzenleme ile büyükşehir belediyelerine ve bu belediyelerin alt belediyelerine ayrılan paylar, önceki dönemlere göre artırılmaktadır. Ancak, büyükşehir olmayan illerdeki belediyeler ve il özel yönetimlerinin payları düşürülmektedir.

Büyükşehir belediyelerinin payları, büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde toplanan Genel Bütçe Vergi Gelirleri'nin (GBVG) % 5'inden % 6'sına çıkarılmaktadır. Bu paydan büyükşehir belediyesine doğrudan verilen kısmın % 70'ten % 60'a düşürülürken ve kalan kısmın büyükşehir belediyeleri arasındaki paylaşımı için nüfus ölçütüne ek olarak yüzölçümü ölçütü getirilmektedir. Büyükşehir ilçe belediyeleri dışındaki diğer belediyelerin payının sosyo-ekonomik gelişmişlik endeksine göre dağıtımında eşit sayıda ilçe grupları yerine eşit nüfusta belediye grupları oluşturulmaktadır. Yine, nüfusu 10.000'in altında olan belediyeler için ayrılan denkleştirme ödeneğinin dağılımında nüfus ölçütü öne çıkmaktadır (Koyuncu, 2012). Bunun yanında, yeni yasa ile büyükşehir belediyelerinin vergi tabanı farklılaşmaktadır. Daha az vergi alarak daha fazla hizmet götürmek zorunda olacağı geniş kırsal alanlar, sorumluluğuna verilmektedir. Madalyonun diğer yüzünde ise, kentsel alan dahil olan kırsal kesimdeki vatandaşların, yeni ve daha yüksek vergi oranlarıyla karşılaşacakları gerçeğidir. Yasa her ne kadar kırsal kesimdeki uygulamayı 5 yıl süre ile ertelese de, gelecekte bu konu hem vatandaşlar hem be büyükşehir ve ilçe belediyeleri açısından sorun yaratmaya adaydır.

## **5.2. Yeni İl Büyükşehir Modeli ve Değerlendirmesi**

Hükümet yeni il büyükşehir yasasında, sadece İstanbul ve Kocaeli gibi yaygın ve yoğun kentleşmiş alanlarda uygulanan ve tüm il sınırlarını kapsayan büyükşehir modelini 29 ile genişletmektedir. Böylece; yeni ve farklı bir büyükşehir modeli çerçevesinde yeni bir bölge yönetimi oluşturulmaktadır. Bu modelde 27 il, İstanbul ve Kocaeli kadar yaygın ve yoğun kentleşmiş varsayılmakta ve büyükşehir belediyesi, kır ya da kent, yakın ya da uzak demeden, ilin tümüne, hizmet vermekle sorumlu kılınmaktadır. Oysa Ankara, Eskişehir, Şanlıurfa,

Konya ve Balıkesir gibi hem alan olarak çok büyük, hem kırsal alanları çok fazla ve birbirinden çok uzak ilçeleri olan illerde büyükşehir modelinin uygulanması güç olacaktır. Zaten kapasite ve kaynak sorunu olan belediyelerin, bu kadar geniş alanda etkin, ekonomik ve zamanlı hizmet sunması da zor olacaktır. Hatta büyükşehir belediyesi esas sorumluluğu olan merkez ilçedeki kentsel hizmetleri sunmakta dahi güçlük çekecek ve sadece kırsal değil kentsel hizmet sunumu da olumsuz etkilenecektir. Böyle bir modele, Türkiye gibi üç tarafı denizle çevrili bir ülkede büyükşehre, çevreyi, su kaynaklarını, göl, deniz ve sahilleri koruma ve kirliliği önleme ve giderme görevi açıkça verilmesi anlam katabilirdi. Ancak bu yönde, belediyelerin genel görevleri dışında açık bir düzenleme yer almamaktadır.

Yeni yasanın genel gerekçeleri içerisinde önemli bir yeri kaplayan ve büyükşehirleri zorunlu kıldığı belirtilen temel unsurlardan birinin de belli bir coğrafi alanda çok sayıda yerel yönetimin yetkili olması halinde ölçek ekonomisinden yeterince faydalanılamayacağı ve kaynak israfına yol açacağı gerekçesidir. Bu durumun kaynakların etkin ve yerinde kullanımını engellemenin yanı sıra ciddi yönetim sorunlarına da neden olduğu belirtilmektedir. Yasa, büyükşehir alanında sunulan hizmetlerin tek merkezden yürütülmesi ile ortaya çıkan ölçek ekonomileri sayesinde hizmetlerde etkinlik, koordinasyon ve kalitenin yükseleceği, daha az kaynak ile daha çok ve daha kaliteli hizmet sunulacağı iddiasına dayandırılmıştır. Ancak, yasanın temel gerekçelerinden olan ölçek ekonomisi/etkinlik ilkesi ile demokratik işleyiş, katılım ve yerindelik ilkesi uygulamada genellikle birbirleriyle çelişir durumdadır. Yani etkili katılımın gerektirdiği yönetsel ölçek bazı hizmetlerin yerine getirilmesi açısından ekonomik olmayabilir. Bu yasada birbiriyle çelişkili gibi görülen katılım/yerelleşme ve ölçek/koordinasyon ilkelerini dengeleme çabası göze çarpmaktadır. Bir taraftan büyükşehir belediyelerinin yetki alanı genişlemekte, diğer taraftan valilik makamı yatırım izleme ve koordinasyon birimleri ile güçlendirilmektedir (Koyuncu ve Köroğlu, 2012: 3). YAYED'e göre ise büyükşehir ölçeğinin siyasal, toplumsal, yönetsel optimal ölçek olmadığı gibi iktisadi optimal olduğu bile şüphelidir. Yasa, bölge kalkınma ajanslarının unutulmuş olması; büyükşehir sisteminin belediyeler

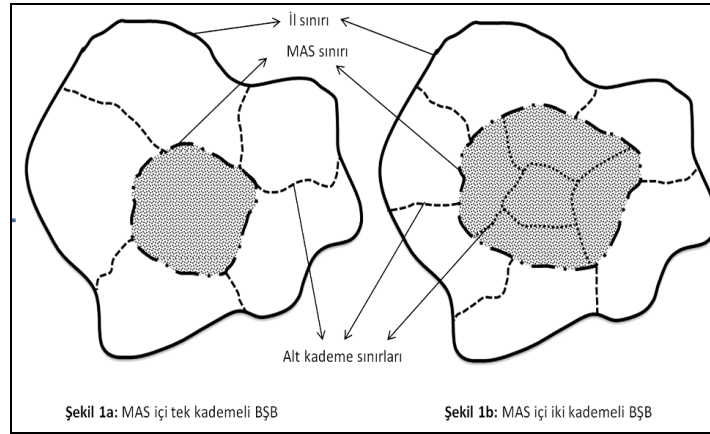
arası koordinasyonu sağlama meselesini hiyerarşik bir modelle çözmeye; demokratik bir katılım mekanizması olarak “mahalle” biriminin gözardı edilmesi sebebiyle de yoğun olarak eleştirilmektedir. 29 il özel idaresinin, 1.591 belde belediyesinin, 16.082 köyün halka sorulmadan kapatılması da tarafı olduğumuz uluslararası belgelere aykırıdır (YAYED, 2012). Tasarıya birçok açıdan eleştiri getiren Birgül Ayman Güler ise, genel anlamda model ile modelin uygulanmak istendiği zemin arasındaki uygunsuzluğun büyük kaynak israfına yol açacağını belirtmiş ve etkin-verimli çalışma sorununa ise yerel yönetim birlikleri modelinin ihtiyaca uygun biçimde yeniden düzenlenerek giderilmesi önerisinde bulunmuştur (Güler, 2012).

Kentlerin ekonomik sürdürülebilirliğinde kent içerisinde ve çevresinde yürütülen mal ve hizmetlerde etkinlik ve verimliliğin gerçekleştirilmesi önemlidir. Etkili hizmet sunumu, daha iyi, erişilebilir ve yaygın hizmet dağıtımı demek iken, verimlilik hizmetlerin en düşük maliyetle üretilmesini ifade etmektedir. Bu bağlamda hem etkili hem de verimli hizmet sunumunu sağlayabilmek için optimal yönetim alanı yakalanmalıdır. Optimal alan, hizmet alanlarının olması gereken büyüklükten ne daha küçük ne de daha büyük olmaması gerektiği olarak açıklanabilir. Kent büyüklüğü ise, daha çok kentsel alanda sunulan hizmetlerin verimlilik düzeyine, kentin nüfus taşıma kapasitesine ve sunduğu ekonomik faaliyetlerin üretkenliğine bağlı olarak tanımlanabilmektedir (Ceritli, 2002: 7-11).

Kentsel hizmet maliyetleri, optimum kent büyüklüğü ile ilişkilidir. Optimum kent büyüklüğü işe gidiş- dönüş mesafesi, kentsel alanın büyüklüğü, kentsel büyüme hızı, kentsel ekonomik faaliyetlerin çeşitliliği, teknolojinin düzeyi ve edinilebilirliği gibi ölçütler çerçevesinde saptanmaya çalışılmaktadır (Fainstein ve Campbell, 1996). Bunlar çerçevesinde bakıldığında, optimal ölçek, il ve kentsel alanlar için farklı olacaktır. Her bir il yerleşim alanları, kent ve kırsal nüfus oranları, yerel yönetim sayıları, yüz ölçümleri, hizmet sunum alanları ve nüfusları ile birbirinden oldukça farklıdır. Buradan da yola çıkarak her kentin hizmet sunum maliyetini azaltacağı büyüklükleri de farklı olacaktır. Dolayısıyla, yeni yasaya getirilebilecek temel eleştirilerden biri de İstanbul ve Kocaeli gibi sanayileşmiş ve yapısal olarak bütünleşmiş

illerdeki yeni il bazlı büyükşehir belediye uygulamasının diğer uygulanması planlanan kentler için ne kadar doğru bir yönetim şekli olacağı doğrultusundadır. Yeni yasa kentsel alan ile ili eşit varsaymıştır. YAYED'in bu konudaki bir eleştirisi de, İstanbul ve Kocaeli örneklerinin henüz ölçek-hizmet analizinin yapılmamış olmasına rağmen bu modelin yaygınlaştırılması ve neye dayanarak yapıldığının açık olmamasıdır. Oysaki kent ölçeği ile ilgili yapılacak bir değişikliğin, kentsel hizmetlerin verimlilik düzeyleri analiz edildikten sonra uygulanması daha bilimsel bir yaklaşım olacak ve reformun daha sağlıklı olmasını sağlayacaktır. Arıkboğa da bir çalışmada metropoliten bir modelin inşası için birtakım önerilerde bulunmuştur. Örneğin, il mülki sınırıyla büyükşehir olan alanlarda metropoliten alan sınırı içinde ve metropoliten alan sınırı dışında farklı tanımlanması önerilmiştir. Bunun yanında Arıkboğa köylerin tüzel kişiliğinin devam etmesi ancak metropoliten alan içindeki köylerin diğer illerdeki köylerden farklılaştırılması önerisinde bulunmuştur. Yine aynı model tanımlamasını yaparken tıpkı yasadaki gibi il özel idarelerinin kaldırılmasını anlamlı bulmuştur (Arıkboğa, 2012: 20-21). Arıkboğa'nın yapmış olduğu modeldeki büyükşehir yönetimlerini metropoliten alana göre farklılaştırılması Şekil 1'de somutlaştırılmıştır.

**Şekil 1: Metropoliten Alan Sınırı ve Alt Kademe İlişkisi**



**Kaynak:** (Arıkboğa, 2012: 23)



Kentsel alanın büyüklüğüne göre yapılan bu çeşitlendirme her ilin kendi özelinde daha verimli etkili bir yönetim sağlamak için farklılaştırılabilir. Bu farklılaştırma ile farklı alan yönetimlerine sorunlarını aşabileceği farklı kaynaklar ve farklı yetkiler de verilebilecektir.

Yeni yasada, Türkiye’de var olan büyükşehir yönetim yapısını, il bazlı büyükşehir modeli altında tek tipleştirilmekte ve merkezileştirilmektedir. Bu yönüyle yeni yasa, gelişmiş dünyadaki genel eğilimlere, çoğulcu, özerk, katılımcı demokrasi anlayışına ve Türkiye’nin de imzaladığı Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’na ters düşmektedir. Büyükşehir olan illerdeki ilçe belediyeleri dışındaki tüm yerel yönetim birimlerinin varlığına, yerel halka sormadan son vererek, yerel özerklik, demokratik katılım, yerel demokrasi ve hizmette yerellik ilkelerinden uzaklaşmaktadır. Yerel halkın denetim ve hesap sorma olanaklarını kısıtlamaktadır. Ayrıca, büyükşehir ve ilçe belediyelerinin merkezi hükümetten alacağı paylar bir miktar artırılmakla birlikte, genel olarak belediyelerin kaynak sıkıntılarını azaltacak, öz kaynaklarını güçlendirecek ve mali özerkliğini artıracak düzenlemelere yer verilmemektedir. Büyükşehir belediyeleri; il özel yönetimlerinin görevlerini de üstlenerek, bunu çok daha büyük bir alanda ve nüfusa mevcut yetersiz mali kaynaklarıyla yapmak durumunda bırakılmaktadır. Halkın büyükşehir belediyesine erişimi ise, özellikle kırsal alan ve ilçelerde, çok iyi bir internet ve telefon erişim ağı olmaması ve belediyelerin halkla iletişimi ve e-belediyeciliği önemsememeleri durumunda, olanaksızlaşmaktadır.

Yerel yönetimler düzeyinde halkın yönetimde karar alma mekanizmalarına katılım konusunun güncellik kazanması, Dünya Bankası gibi mali kuruluşların öncülük ettiği yönetim yaklaşımının yaygınlık kazanmasıyla birlikte olmuştur. Katılımın, büyük ölçüde seçimden seçime sandığa gitmek olarak algılandığı bir yaklaşımda, yerel demokrasiden anlaşılan da yerel seçimlerdir. Demokrasi böyle anlaşılıyorsa, yeni yasanın halka yakın yerel yönetim birimlerini kaldırarak, yerel demokrasi ve katılımı zedelediği söylenemez. Çünkü yeni yasa kaldırdığı yerel birimler yerine oylarını kullanabilecekleri daha büyük bir yönetim alanı sunmaktadır. Oysa yerel demokrasinin gelişmesi için yerel düzeyde bilinçlenmenin ve etkin ve yaygın katılımın sağlanması

gereklidir. Bunun için de yerel yönetimlerde karar alma süreçlerinin mümkün olduğunca halka açık ve şeffaf olması, kişilerin bu kararlardan nasıl etkileneceğinin açıkça belirtilmesi ve bu kararların tartışılabileceği ortamların ve mekanizmaların oluşturulması ve kullanımının teşvik edilmesi gerekmektedir. Ancak, buna ilişkin veriler pek umut verici değildir. Yasal olarak oluşturulan kent konseylerinin belediyenin siyasa oluşturma ve siyasa uygulama süreçlerinde pek de etkin olmadığı bilinmektedir. Gaziantep örneğinde yerel katılımı inceleyen bir araştırma, yönetim anlamında bir katılımdan söz etmenin zor olduğu sonucuna varmıştır (Bulut, 2000: 59).

Bunun dışında yeni yasanın yerel yönetim ve katılım mekanizması açısından eleştirilmesinin diğer bir nedeni, kaldırılan tüzel kişiliğe sahip yerel yönetim birimleri için yerel halka danışılmamasıdır. Kazanılmış olan yerel yönetsel haklar, yerel halkın görüş ve onayı alınmadan hükümet eliyle ortadan kaldırılmıştır. Buna rağmen yerel halktan güçlü bir ses çıkmamasının sebebi oradaki yönetime zaten katılmadığından/katılmadığından, orada kazanmış olduğu yönetsel bir hak görememesinden kaynaklanıyor olmalıdır. Yine bu noktada katılım ve yerel demokrasinin gelişimde bilinçlenme faktörü en önemli etken olarak karşımıza çıkmaktadır. Burada karşımıza önemli bir terim olan yerel demokrasinin yanında hala demokratik yönetim anlayışımızda var olan noksanlar çıkmaktadır. Yerel demokrasi açısından bakıldığında, yasanın yapılış aşamasında ne kadar demokratik kurallara bağlı kalındığı ve katılımın sağlandığı sorgulanmalıdır (Görmez, 1997: 69).

Yeni yasada büyükşehir belediye başkanları, en önemli yerel liderler olarak öne çıkarılmaktadır. Ulusal ölçekte güçlü tek bir lider ya da başkan yaratma çabalarının illere de yansıtılarak, merkezden atanan ve son dönemde gücü zayıflayan validen daha güçlü, etkin ve seçilmiş bir il yöneticisi oluşturulmak istenmektedir. Bunun yanında; illerde yeni bir yönetsel birim olarak, valinin başkanlık edeceği, tüzel kişiliği olan ve özel bütçeye sahip yatırım destek ve koordinasyon merkezleri kurulması öngörülmektedir. Güler (2012), valinin başkanlığındaki bu yeni merkezlerin, bütçesini başbakanın onaylayacağı, kolay harcama olanağını sağlayan özel bütçeli ve doğrudan başbakana bağlı

olarak ildeki yatırımların etkin yürütülmesi ve aksamaların önlenmesi için kurulduğunu belirtmektedir. Bu yeni yapı, başbakanın güçlü bir başkanlık sistemi getirme ve ekonomik kalkınmayı DPT'nin kapatıldığı bir ortamda güçlü seçilmiş bir lider ve vali eliyle yürütmeyi hedeflediğine işaret etmektedir. Bu durum, Türkiye'nin yerel yönetim sistemini yapılandırırken, Batının katılımcı ve çoğulcu demokrasiye dayanan yerel yönetim modelini temel almaktan vazgeçtiği izlenimi doğurmaktadır. Bu haliyle büyükşehir belediyesi modeli, kalkınmayı öne çıkaran ve demokrasiyi ekonomik büyümeye ikincilleştiren ya da feda eden güçlü otoriter büyüme modellerini anımsatmaktadır. 11 Ekim 2012 tarihli YAYED görüşüne göre oluşturulmaya çalışılan sistem Türkiye genelinde "güçlü başkan" "tek adam" sistemini; merkezi ve yerel düzeyde seçimle gelen kralları ve prensleri getirecektir. Ayrıca ölçeğin genişlemesi, demokrasinin gelişmesine değil, kontrol ve kar adına "otoritenin yoğunlaşmasına" yol açacaktır denmektedir.

Bunun yanında, vilayet sisteminin temeli olan il özel yönetimlerinin kaldırılarak il bazlı büyükşehir modeline geçilmesi de düşünüldüğünde, yerel halk tarafından seçilen yeni bir lider yaratılması çabasının arkasında başka nedenler olduğu da ileri sürülebilir. Türkiye'nin siyasal, ulusal ve uluslararası anlamda en önemli sorunu olarak Kürt sorunu öne çıkmaktadır. Bu sorun aynı zamanda ekonomik kalkınma açısından da en büyük tehdittir. Bu açıdan bakıldığında, Kürt sorununa çözüm ve PKK'nın "demokratik özerklik" söylemine alternatif arayışı da böyle bir modelin geliştirilmesinde rol oynamış olabilir. Kürt sorununun çözümü için daha fazla yerel özerklik gereklidir ama yeni büyükşehir belediyesi modeli ile böyle bir özerkliğin sağlandığı şüphelidir. H. Celal Güzel (2012), yasanın "ayrılıkçılığı" körükleyerek, yerel özerkliğin ve yerel demokrasinin güçlenmesine değil, "federatif sisteme" ve "özerk bölgeliğe" yol açma riskinin olduğuna dikkati çekmektedir. Güzel, yeni modelin yerel yönetimi halktan uzaklaştıracağını; yerel yönetimlerin etkin, şeffaf ve tarafsız işlemlerini güçleştireceğini ve yolsuzlukları artıracığını da ifade etmektedir. Ancak belirtmekte yarar vardır ki, bölgeselleşme olgusunun da pek çok Avrupa devletlerinin yerel yönetimlerinde yerelleşme dinamiğine uygun ölçeği sağlamak için ortaya çıktığını görürüz. "Avrupa'da ülkeler bu sistemle

hem yerel yönetimlerini güçlendirmiş ve bunlara yetki devretmiş hem de aynı anda ölçek ve koordinasyon meselesinin çözümü için bölge idareleri kurmuşlardır” (Koyuncu ve Köroğlu, 2012: 3). Bu konuda idari yapılanma benzerliğimiz açısından Fransa güzel bir örnek oluşturmaktadır.

### **Sonuç ve Öneriler**

Ülkemizde özellikle 2003 sonrası başlatılan kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmalarının daha çok dış dinamiklere bağlı olduğunu söyleyebiliriz. Küreselleşme sürecinin ve bilgi çağının ortaya çıkardığı değişim ihtiyacını karşılama reformlara yön veren en önemli etken olarak karşımıza çıkmaktadır (Emini, 2009: 31-45). AKP Hükümeti, 6360 sayılı Yasa ile yaptığı reformla, daha önce yapmış olduğu reformları iyileştirmeden öte, bambaşka bir yol benimsemiş görünmektedir. Yapılan reform çalışmalarının yerel yönetimlerin yönetsel kapasitelerini olumlu yönde etkileyeceği söylenebilir, ancak yerel yönetimlerin dünyadaki gelişmelere ayak uydururken ulusal gereksinimleri ve özellikleri göz ardı etmemesi gerekmektedir (Emini, 2009: 45-46). Bu dinamiklerin farkında olarak yapılmayan bir değişimin yakın zamanda tekrar değişime ihtiyaç doğuracaktır.

Osmanlı’dan bu yana Türkiye’nin metropoliten alan reformu deneyimi ve birikimi küçümsenemeyecek düzeydedir. Uygulanan bu modeller üzerinden yeni metropoliten alan yönetim modellerinin aranması, yerel yönetimler arası birlik ya da gönüllü diğer hizmet sunum biçimlerinin etkinliğinin ve çekiciliğinin artırılması ve büyükşehir olmak isteyen belediyelere seçenek verilmesi en sağlıklı yaklaşım olurdu. Böyle bir yaklaşım; hem deneyimlerden daha iyi yararlanılmasına hem mevcut büyükşehir yönetimlerinin etkinliklerinin artırılmasına hem de yönetsel yapılarda esnekliğin ve yerel demokrasinin ve çoğulculuğun geliştirilmesine katkı yapardı.

Yasada; bütün bir ilin metropoliten bölge olarak ele alınmaktadır. İl ile metropoliten yönetimlerin bütünleştirildiği örneklerin hemen tümünde (Tokyo, Şangay, Pekin, Paris, Madrid, Seul gibi), kentsel alan il düzeyine yayılmıştır. Ama bu durum Türkiye’de, İstanbul, Ko-

caeli, İzmir gibi iller dışındaki 29 ilin birçoğu için geçerli değildir. Yani, il ölçeği tümü metropoliten olarak nitelenemeyecek bazı illerin gerçekliğiyle örtüşmemektedir. Bir büyükşehir yönetiminin uygulama alanı, kontrol edebileceği büyüklükteki kentsel alan ya da bölge olmalıdır. Bunun yanında; il düzeyinde hizmet veren il özel yönetimleri de kırsal alanda yürüttüğü hizmetleri daha etkin görmesi için güçlendirilebilir ve il genel meclisi gibi yöneticisi de halk tarafından seçilebilir. Valilik ise ilde tüm birimler üstünde, anayasanın ve yasaların uygulanmasını gözetleyen ve devletin birliğini temsil eden bir makam olarak yeniden düzenlenebilir.

Bunun yanında, yasada belediyelerin sorunlarının ve ihtiyaçlarının çok farklılaştığı, sosyoekonomik, kültürel vb. açılardan değişik özellikler sergiledikleri ve zaman içinde değişimin devam edeceği dikkate alınmamaktadır. Değişik özellikleri ve talepleri olan illere ya da kentlere, farklı büyükşehir modeli seçenekleri sunulması hem Türkiye'nin geçmiş deneyimlerden daha iyi yararlanılmasına hem mevcut büyükşehir yönetimlerinin etkinliklerinin artırılmasına hem de yerel çoğulcu demokrasinin geliştirilmesine katkı yapacak, dünyadaki eğilimlere de daha uygun bir yaklaşım olurdu. Yasa ile tek tipleşmeye gidilmesi, etkin, esnek, özerk, demokratik ve katılımcı büyükşehir yönetim yapısı oluşturma açısından uygun değildir. Avrupa'da ve Kuzey Amerika'da metropoliten yönetim yapıları, esnek ve çoğulcu bir yapı sergilemektedir. Farklı nitelikteki kentsel alanlarda farklı yönetsel modeller uygulanmaktadır. Reform modeli açısından sorun gibi görünse de, bu tür yapıların en özgün yönü, zaman içinde toplumun ihtiyaçlarına göre evrilme konusunda sergilediği esneklik ve sağladığı çoğulculuktur.

Böylesine önemli bir düzenlemenin kamuoyunda yeterince tartışılmadan ve katılımcı süreçler işletilmeden yasalaştırılması, demokrasi açısından önemli bir sorundur. Özellikle 29 ilde yerel halkın, yerel yönetimlerin, il özel yönetimlerinin ve il genel meclislerinin kaderini belirleyecek yeni yasanın hazırlanması sürecinde, ilgili yerel yöneticilerin, kesimlerin ve muhalefetin katkısının alınması, daha etkin bir büyükşehir yönetim modeli oluşturulması açısından yararlı ve gereklidir. Ayrıca, yeni yasa hazırlanırken yerel seçimlerde oy he-

sapları yapıldığı izlenimi doğmuştur. Doğu ve Güneydoğuda yer alan 2-3 il dışındaki illerde AKP'nin kırsal kesimlerde aldığı oy oranının kentsel alanlardan daha yüksek olması, yasa taslağında mahalle birleştirme ve ilçelere bağlanmaya ilişkin düzenlemelerde oy hesapları yapıldığına ilişkin iddialar, AKP parti tüzüğünde yapılan değişiklikle 3 dönem sonrasında tekrar seçilemeyecekleri belediye başkanlığı yolunun açılması ve büyükşehir olacak illerin birçoğunda AKP'nin son yerel seçimlerde yenilgiye uğraması gibi nedenlerin de büyükşehir modelinin geliştirilmesinde etkili olduğu anlaşılmaktadır. Bu tür uygulamalara daha önce Türkiye'de ve başka ülkelerde de rastlanmıştır. Bu tür düzenlemelerin yapılmasına karşı çıkılmaz, ama düzenlemenin niteliği değerlendirilmelidir. Sadece seçimde oy kaygısı yerine, yeni düzenlemenin değişik kentsel, kırsal, sosyo-ekonomik, etnik ve kültürel grupları nasıl etkileyeceği, dışlamaya yol açıp açmayacağı, katılıma ve çok sesliliğe olanak sağlayıp sağlamayacağı gibi ilkeler dikkate alınıp alınmadığı açısından da incelenmelidir. Çünkü yeni büyükşehir belediyesi düzenlemesinin, etkinlik ve hizmet ölçeği açısından olduğu kadar, güç ilişkileri açısından ve siyasal ve etnik açıdan da sonuçları olacaktır.

## Kaynakça

- Amatatsu, H., T. Ueda ve Y. Amatatsu (2012) "Efficiency and Returns-to-Scale of Local Governments", **Journal of the Operational Research Society**, 63 (3), s. 299-305.
- Arikan, E. Y. (2004) "Bütünleşen Avrupa'da Yerel Yönetimler", **Görüş**, s. 38-51.
- Arikboğa, E. (2012) "Büyükşehir Belediye Modeli ve Reform", **Marmara Sosyal Araştırmalar Dergisi**, 2, s. 1-25.
- Bae, J. ve R. C. Feiock (2012) "Managing Multiplexity: Coordinating Multiple Services at a Regional Level", **State and Local Government Review**, 44 (2), s. 162-168.
- Boyne, G. (1992) "Local Government Structure and Performance: Lessons from America?", **Public Administration**, 70 (3), s. 333-357.
- Bowman, A. ve R. C. Kearney (2011) **State and Local Government**, 8th ed., Wadsworth, Boston: Cengage Learning.
- Bulut, Y. (2000) "Gaziantep'te Büyük Şehir Yönetimine Kentsel Alt Örgütlenmelerin Katılımına İlişkin Bir Analiz", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, 9 (2), s. 30-61.
- Ceritli, İ. (2002) "Yerel Kent Hizmetlerinin Verimli Sunumu Açısından En Uygun Kent Büyüklüğü ve Türkiye Örneği", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, 11 (2), s. 7-24.
- Cole, R. L. ve D. A. Taebel (D. M. Austin ve diğerleriyle birlikte) (1987) **Texas: Politics and Public Policy**, San Diego: Harcourt Brace Jovanovich.
- DiGaetano, A. and E. Strom (2003) "Comparative Urban Governance: An Integrated Approach", **Urban Affairs Review**, 38 (3), s. 356-395.
- Eke, A. E. (1985) "Anakent Yönetimi ve Yönetimlerarası İlişkiler: Batı Deneyimi ve Türkiye", **Amme İdaresi Dergisi**, 18 (4), s. 41-62.
- Emini, T. F. (2009) "Türkiye'de Yerel Yönetimler Reformunun İç ve Dış Dinamikleri", **Yönetim ve Ekonomi Dergisi**, 16 (2), s. 31-49
- Fainstein, S. S. ve S. Campell (1996) **Readings in Urban Theory**, Cambridge: Blackwell Publisher.
- Fernandez, S., J. E. Ryu ve J. L. Brudney (2008) "Exploring Variations in Contracting for Services Among American Local Governments: Do Politics Still Matter?" **The American Review of Public Administration**, 38 (4), s. 439-462.
- Fox, W. F. ve T. Gurley (2006) **Will Consolidation Improve Sub-National Governments?**, World Bank Policy Research Working Paper 3913, Washington, D.C.: World Bank.
- Frey, W. ve Z. Zimmer (2001) "Defining the City", içinde **Handbook of Urban Studies**, R. Paddison (ed.), Londra: Sage, [http://www.sageeference.com/hdbk\\_urban/Article\\_n2.html](http://www.sageeference.com/hdbk_urban/Article_n2.html), e.t. 14.04.2010.
- Görmez, K. (1997) **Yerel Demokrasi ve Türkiye**, Ankara: Vadi Yayınevi.
- Görmez, Kemal (1993). "Türkiye'de Anakent Yönetiminin Sorunları", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, 2, (1), s. 19-29.
- Gül, H. (2012) "Kentleşme, Çevre, Yerel Politika ve Sürdürülebilirlik", **Çevre Sosyolojisi**, M. Tuna (ed.), s. 154-183, Yayın No: 2482, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları.
- Güler, B. A. (2012) **Hükümetin 8 Ekim 2012 Günlü Bütünşehir Yasa Tasarısı Üzerine**, <http://www.yayed.org/uploads/yuklemeler/B%C3%9CT%C3%9CNEH%C4%BORTASARIBA>

G.pdf, e.t. 11.10.2012 ve  
http://www.birgulaymanguler.net/index.php?option=com\_content&view=article&id=975  
&Itemid=17, e.t. 12.11.2012.

Güzel, H. C. (2012) "Yeni Büyükşehir Belediye Kanununa Dikkat!" **Sabah Gazete-**  
**si**, 27 Eylül, <http://www.sabah.com.tr/Yazarlar/guzel/2012/09/27/yeni-buyuksehir-  
belediye-kanununa-dikkat>, e.t. 15.09.2012.

Harrington, J. J. (1993) **Political Change in the Metropolis**, New York:  
HarperCollins Publishers.

Kayıkçı, S. (2003) "1982 Reform Yasası Sonrası Fransa'da Yerel Yönetimler ve Ye-  
rel Özerklik Şartı", http://yonetimbilimi.politics.ankara.edu.tr/eski/FRtodaye.pdf, e.t.  
05.02.2013.

Keil, R. ve J. A. Boudreau (2005) "Arrested Metropolitanism", içinde  
**Metropolitan Governance**, D. Kübler ve H. Heinelt (eds.), s. 100-116, Londra ve New York:  
Routledge.

Keleş, R. (1985) "Türkiye'de Anakent Yönetimi", **Amme İdaresi Dergisi**, 18 (2), s.  
69-82.

Koyuncu, E. (2012) **Yenilenen Yerel Yönetim Sisteminde Belediye ve İl Özel İda-**  
**relerinin Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Alacakları Payların Karşılaştırmalı Analizi**,  
Politika Notu No: N201278, Ankara: TEPAV.

Koyuncu, E. ve N. T. Köroğlu (2012) **Büyükşehirler Tasarısı Üzerine Bir Değer-**  
**lendirme**, Politika Notu No: N201276, Ankara: TEPAV.

Kübler, D. ve H. Heinelt (2005) "Metropolitan Governance, Democracy and the  
Dynamics of Place", içinde **Metropolitan Governance**, D. Kübler ve H. Heinelt (eds.), s. 8-  
28, Londra ve New York: Routledge.

Lefèvre, C. (2003) "Democratic Governability of Metropolitan Areas:  
International Experiences and Lessons for Latin American Cities", Paper presented at the  
**International Workshop at the Inter-American Development Bank Sustainable**  
**Development Department**, December 4-5, Washington, DC.

Lefèvre, C. (1998) "Metropolitan Government and Governance in Western  
Countries: A Critical Review", *International Journal of Urban and Regional Research*, 22  
(1), s. 9-25.

Loughlin, J. (2007) **Subnational Government: The French Experience**, New  
York: Palgrave Macmillan.

Montgomery, M. R., R. Stren, B. Cohen ve H. E. Reed (eds.) (2003) **Cities**  
**Transformed: Demographic Change and its Implications in the Developing World**,  
Washington, D.C.: National Academy Press.

Oakerson, R. J. (2004) "The Study of Metropolitan Governance", içinde  
**Metropolitan Governance: Conflict, Competition and Cooperation**, R. C. Feiock (ed.), s.  
17-45, Washington: Georgetown University Press.

OECD (Organization for Economic Co-operation and Development) (2006) "The  
Governance of Metro-Regions", içinde **Competitive Cities in the Global Economy**, Paris:  
OECD

Ortaylı, İ. (1985) **Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği**, İstanbul:  
Hil Yayınları.



Ostrom, V., R. Bish ve E. Ostrom (1988) **Local Government in the United States**, San Francisco, California: ICS Press.

Ostrom, V., C. M. Tiebout ve R. Warren (1961) "The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry", **The American Political Science Review**, 55 (4), s. 831-842.

Özgür, H. (2008) "Metropoliten Alanların Yönetimine Kamu Tercihi ve Klasik Yönetim (Metropoliten Reform) Yaklaşımlarının Bakışları", **Yerel Siyaset Dergisi**, Sayı 30, Haziran, s. 5-10.

Pincetl, S. (1999) **Transforming California: A Political History of Land Use and Development**, Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Sancton, A. (1996) "Reducing costs by consolidating municipalities: New Brunswick, Nova Scotia, and Ontario", **Canadian Public Administration**, 39 (3), s. 267-289.

Savitch, H. V. ve P. Kantor (2003) "Urban Strategies for a Global Era: A Cross-National Comparison", **American Behavioral Scientist**, 46 (8), s. 1002-1033.

Savitch, H. V. (1988) **Post-Industrial Cities: Politics and Planning in New York, Paris, and London**, Princeton, NJ: Princeton University Press.

Sezer, Ö. (2008) **Küreselleşme Sürecinde Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yapısal ve İşlevsel Dönüşümü**, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Yayınlanmış Doktora Tezi, Ankara: Gazi Üniversitesi.

Shah, A. (2012) **Grant Financing of Metropolitan Areas: A Review of Principles and Worldwide Practices**, Policy Research Working Paper 6002, Washington, D.C.: The World Bank.

Sisk, T. D. (2001) **Democracy at the Local Level: The International Idea Handbook on Participation, Representation, Conflict Management and Governance**, International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) Handbook Series 4, Bulls Tryckeri, Halmstad, Sweden.

Slack, E. (2007) **Managing the Coordination of Service Delivery in Metropolitan Cities: The Role of Metropolitan Governance**, Policy Research Working Paper 4317, Washington, D.C.: The World Bank.

Slack, E. (2004) **Models of Government Structure at the Local Level**, Working Paper 2004 (4), IIGR, Queen’s University, <http://www.queensu.ca/iigr/WorkingPapers/Archive/2004/2004-4Slack2004.pdf>, e.t. 10.02.2012.

Slack, E. (2000) "A Preliminary Assessment of the New City of Toronto", **Canadian Journal of Regional Science**, 23 (1), s. 13-29.

Stephens, G. R. ve N. Wikstrom (2000) **Metropolitan Government and Governance: Theoretical Perspectives, Empirical Analysis and the Future**, New York: Oxford University Press.

Tiebout, C. M. (1956) "A Pure Theory of Local Expenditures", **Journal of Political Economy**, 64, s. 416-424.

YAYED (Yerel Yönetim Araştırma, Yardım ve Eğitim Derneği) (2012) <http://www.yayed.org/id263-haber-uyuru/buyuksehir-tasarisi-ile-igili-haber-ve-yazilar-guncelleme-9-aralik-2012.php>, e.t. 12.12.2012