



YENİ BÖLGESELÇİLİK YAKLAŞIMININ TÜRKİYE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE SİSTEMİNE YANSIMALARI *

The Reflections of New Regionalism Approach on Turkish Metropolitan Municipality System

Dr. Can Giray ÖZGÜL

Ankara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, ozgul@politics.ankara.edu.tr

Özgül, C.G. (2017). “Yeni Bölgeselcilik Yaklaşımının Türkiye Büyükşehir Belediye Sistemine Yansımaları”, Vol:3, Issue:11; pp:22-30 (ISSN:2149-8598)

ARTICLE INFO

Article History

Makale Geliş Tarihi

Article Arrival Date

02/05/2017

Makale Yayın Kabul Tarihi

The Published Rel. Date

25/05/2017

Anahtar Kelimeler

Büyükşehir Belediyesi,
Metropolitan Alan, Yeni
Bölgeselcilik, Yerel
Yönetim Reformu

Keywords

Metropolitan Municipality,
Metropolitan Area, New
Regionalism, Local
Government Reform

JEL Kodları: - -

ÖZ

1970’li yıllarda yaşanan mali krizler sonucunda gelişmiş ülkelerin devlet yapısında bir dönüşüm yaşanmıştır. Merkezi hükümetlerin yanında kentlerin siyasi ve ekonomik güçleri de artmaya başlamıştır. Dünyanın çeşitli ülkelerinde aynı dönemde yaşanan hızlı nüfus artışı sonucunda metropollerin sayısının artması bu süreci hızlandırmıştır. Metropolitan alanda yaşanan bu değişimler metropolitan alanın yönetiminde de değişiklik yapılmasını bir gereklilik haline getirmiştir. Metropolitan alanların nasıl yönetilmesi gerektiğine ilişkin görüşler geliştiren metropolitan yönetim okulu ve kamu tercihi okulu gibi yaklaşımlar yerine yeni bölgeselcilik gibi yeni yaklaşımlar ortaya çıkmıştır. Yeni bölgeselcilik yaklaşımı, metropolitan alandaki yerel yönetim birimlerinin birleştirme ya da parçalama gibi tek bir yöntem yoluyla yönetilmesini reddeder. Metropolitan alanların yönetilmesinde önemli olanın kamu kuruluşları ve özel kesim arasında kurulacak ilişkiler olduğunu savunur. Türkiye’de büyükşehir belediyelerine ilişkin reform çalışmaları yeni bölgeselcilik yaklaşımından etkilenmektedir. Büyükşehir belediyelerine ilişkin 2004, 2008 ve 2012 yıllarında gerçekleştirilen yasal düzenlemelerde yeni bölgeselcilik yaklaşımının temel özellikleri görülmektedir. Bu doğrultuda çalışmanın ilk bölümünde, yeni bölgeselcilik yaklaşımına ilişkin temel görüşler açıklanacaktır. İkinci bölümde ise, dünyadaki diğer metropolitan yönetimlerle rekabet edebilmek amacıyla, Türkiye’nin büyükşehir belediye sisteminde gerçekleştirdiği hukuki reformlar ele alınacaktır. Sonuç bölümünde ise, Türkiye’nin sahip olduğu yönetim geleneği ve ekonomik yapının yeni bölgeselcilik yaklaşımıyla ne ölçüde benzeştiği değerlendirilecektir.

ABSTRACT

Due to the financial crises that happened in the 1970s, a transformation occurred in the state structure of the developed countries. Besides the central government, political and economic power of cities have been strengthened. The increase in the number of metropolitan areas in various countries in the World as a result of rapid population growth accelerated this process. These changes occurred in the metropolitan area has required a metropolitan government reform. New approaches such as new regionalism have emerged instead of approaches such as the metropolitan government school and the public choice school, which have developed opinions on how to manage metropolitan areas. The new regionalism approach refuses to manage metropolitan areas through a single method, such as consolidation or fragmentation. This approach argues that the relations between public institutions and the private sector are more important in managing metropolitan areas. The metropolitan municipality reforms in Turkey are influenced by the new regionalism approach. The main features of the new regionalism approach are seen in the legal regulations of the Turkish metropolitan municipalities in 2004, 2008 and 2012. In the first part, main views on the new regionalism approach will be explained. In the second part, the reforms implemented by Turkey in the metropolitan municipalities in order to compete with other metropolitan governments in the world will be discussed. In the conclusion section, the similarities and contrasts of Turkey’s government tradition and economic structure with the new regionalism approach will be evaluated.

* Bu çalışma, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü’nde hazırlanan “Yeni Kent Paradigması Bağlamında Türkiye’de Girişimci Kentler” adlı doktora tezinden üretilmiştir.

1. GİRİŞ

Günümüzdeki küresel sistem içinde metropoliten alanların önemli giderek artmaktadır. Metropoliten alanlar günümüz küresel kapitalizminin ekonomik coğrafya, kent planlama, kent sosyolojisi ya da siyaset bilimi literatüründeki yeni mekansal çözümdür (Lefevre, 2010: 623). Bu sistemde ekonomik açıdan güçlü olan metropoliten yönetimler, politik açıdan zayıf bir görüntü vermektedir. Bu zıtlığın giderilmesi amacıyla metropoliten yönetimlerin yeniden düzenlenmesi tartışmaları yapılmaya başlanmıştır. 20. yüzyılda “Geleneksel Metropoliten Yönetim Okulu” ve “Kamu Tercihi Okulu” olarak adlandırılan yaklaşımlar aracılığıyla ortaya konan metropoliten yönetimlerin reform edilmesi tartışmaları son yıllarda “Yeni Bölgeselcilik” adı verilen yaklaşım tarafından geliştirilmeye başlanmıştır.

Dünya’da yeni ekonomik sınırların oluşması ile birlikte devletlerin sınırlarının ortadan kalktığını savunan görüşlerin de bu reform tartışmalarını desteklediği göze çarpmaktadır. Metropoliten yönetimler, “Keynesyen Ulusal Refah Devleti (İkinci Dünya Savaşı sonrasında Kuzey Amerika ve Batı Avrupa’da, kitle üretimi ve tüketimine dayalı bir makroekonomik döngüyü temel alan büyüme tarzının tesis edildiği devletler)”nden “Schumpeterci Rekabet Devleti (1980’li yıllarla birlikte rekabetçi serbest piyasa ekonomisi anlayışını benimseyen devletler)”ne geçiş sürecinde gündeme gelen tartışmalarda sıklıkla yer almıştır.

Metropoliten alanlar, kentsel politikaların ortaya sürdüğü yeni savların mekan bazındaki yansımalarının görüldüğü yerlerdir. Dolayısıyla kentsel politikalar alanındaki yeni eğilimler metropoliten alandan bağımsız olarak ele alınamaz. Buradan hareketle günümüzde kentsel politikalar denildiğinde anlaşılması gereken bölgesel politikalar. Bölgesel politikalar ile kastedilen ise metropoliten alanlardaki kent merkezleri ile bunların çevresinde saçaklanmış banliyölerin birbirine olan ekonomik ve politik bağımlılıklarıdır (Vogel, 1997: 193).

Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü’nün (OECD) tanımlamasına göre, metropoliten alanlar büyük nüfusun ve ekonomik aktivitelerin olduğu, özellikle çok sayıda yerel yönetim birimini kapsayan alanlardır (OECD, 2006: 31). Bu doğrultuda, metropoliten alanlar nüfus sayısı, nüfus yoğunluğu, ekonomik aktiviteler, işgücü piyasası ve hizmet sunumu gibi birçok kriterle bağlı olarak ortaya çıkar. Bu kriterler dikkate alındığında, metropoliten alanların çoğunlukla yakın zamanda oluştuğu görülür. 19. yüzyılın başında Pekin, nüfusu 1.000.000’u geçen tek kenttir. 20. yüzyıla girildiğinde 16 kentin nüfusu 1.000.000’u aşmıştır. 1950 yılında bu sayı 83’e çıkmıştır. 21. yüzyıla gelindiğinde ise 387’ye ulaşmıştır (UN, 2002: 309). Nüfusu 10.000.000’u geçen megakentlerin sayısı 1950 yılında 2 iken, 1975 yılında 4’e çıkmıştır (UN, 2004: 79). 2014 yılında ise 28 kentin nüfusu 10.000.000’un üzerindedir. Nüfus projeksiyonlarına göre, 2030 yılında megakentlerin sayısının 41’e ulaşacağı öngörülmektedir (UN, 2014: 13).

Türkçe’de anakent ya da büyükşehir kavramlarına karşılık gelen metropol kavramına ilişkin birbirinden farklı tanımlamalar yapan görüşler vardır. Bu görüşlerin neredeyse tümünün üzerinde fikir birliğine vardığı belli başlı birtakım özellikler bulunur. Bu özellikler sınıflı toplum yapısının olması, kent ekonomilerinin tarım-dışı alanlara dayanması, ilişkilerde işbölümü ve uzmanlaşmanın bulunması, belli bir nüfus büyüklüğüne ve geniş alanlara yayılmış bir nüfus yoğunluğuna sahip olunması şeklinde sıralanabilir. Bunun yanı sıra, metropol tanımlamasına bir standart getirebilmek amacıyla birtakım kriterler ortaya koyan görüşlere de rastlanır. Örneğin, Goodman nüfusu en az 1.000.000 olan yerleri metropol kabul ederken, Blumenfeld bu sayıyı en az 500.000 olarak belirtmekte; Spreiregenen 60 millik bir alana yayılmış yerleşimlerin metropol olabileceğini söylerken, Friedmann ve Miler ise bu sayıyı 100 mil olarak benimsemektedir (Tekel, 2002: 42).

Metropol tanımlamalarında sayısal kriterleri ön plana çıkaran görüşlerin yanı sıra, farklı özellikleri vurgulayan görüşler de ortaya çıkmıştır. Bu görüşlerden birine göre, metropol kavramı, fonksiyonunu ve gücünü; çok yönlü olmakla, kent çekirdeğinin ve çeperinin alışverişinde ve ilişkisinde ağırlığını duyurmakla ve karar mekanizmaları aracılığıyla bölgenin

çeşitli alanlarındaki gelişimini denetlemekle kazanmaktadır. Bu özelliklerine ek olarak, metropoller ülkenin dış dünya ile ilişkilerini kendi süzgecinden geçirerek çevresine yayma fonksiyonuna da doğal olarak sahip olacaktır (Tolan, 1977: 3). Bu tanımlamada, bir metropolün oluşması için birtakım temel özellikleri taşıyor olmasına ek olarak mekansal düzeyde ekonomik ve politik bir etki ve yayılma alanına da sahip olmasının gerekliliği vurgulanmaktadır. Bir diğer görüşe göre ise metropoliten alan olarak adlandırılan bu etki alanları, ekonomik ve toplumsal yaşamın daha çok merkezdeki kentin etkisi altında bulunduğu, ortak çıkarlarla ona bağlı olan, sınırlarını doğal koşullardan ve hukuk kurallarından çok, günlük iş gidiş gelişlerinin belirlediği, sınırları yönetsel sınırlar ile her zaman çakışmayan büyük ölçüde kentleşmiş alanlardır (Keleş, 1998: 18).

Bu nokta değinilmesi gereken önemli bir konu, kentleşme ve metropolitenleşme (anakentleşme) kavramlarının birbirine karıştırılmamasıdır. Kentleşme kavramı, kent tanımlamasında kullanılan tarım-dışı ekonomi, işbölümü ve uzmanlaşma, kendine özgü ilişkiler sistemi gibi özellikleri kapsayan bir nüfus birikim süreci olarak kabul edilir. Oysa metropolitenleşme kavramı, metropol sayısının artmasını, kentleşme sürecinin temel dinamiğinin hayata geçirilmesiyle metropoliten alanların oluşmasını ifade eder.

Son yıllarda giderek önem kazanan metropoliten alanların nasıl ele alınması ve yönetilmesi gerektiğine ilişkin olarak çeşitli yaklaşımlar geliştirilmektedir. Bu yaklaşımlar içinde öne çıkan görüş yeni bölgeselciliktir. Türkiye’de ve dünyadaki bir çok ülkede gerçekleştirilen metropoliten alan reformları bu yaklaşımın temel görüşleri çerçevesinde hayata geçmektedir.

2. YENİ BÖLGESELÇİLİK

İngilizce’deki “new regionalism” kavramı Türkçe’ye farklı şekillerde; yeni bölgeselcilik, yeni bölgeselcilik ya da yeni bölgeselleşme olarak çevrilebilmektedir. Ancak yeni bölgeselcilik ve yeni bölgeselleşme kavramlarının karşılık geldiği anlamlar, açıklanmak istenen olguyu tam olarak karşılayamamaktadır. Türkiye’de yeni bölgeselcilik kavramı, “ortak etnik, kültürel özelliklere sahip, aynı tarihsel geçmişi paylaşan ya da aynı inancı benimsemiş bir bölge ve bu bölgede yaşayan halkın merkeze karşı kimliklerini koruma ve bazen de bağımsızlıklarını kazanma çabalarıdır” biçiminde ifade edilirken (Mengi, 2004: 47), siyasi bir yönü de içinde barındırmaktadır. Yeni bölgeselleşme kavramı ise bir bölge üzerine geliştirilen politikaların ekonomik ve toplumsal yönünü öne çıkarmaktadır. Bu çalışmada yeni bölgeselcilik kavramının kullanılması tercih edilmiştir. Çünkü, yeni bölgeselcilik kavramı bir bölgenin ulusal açıdan değil, yönetim ve planlama açısından ele alınmasını vurgulamaktadır.

20. yüzyılın ikinci yarısında ortaya çıkan ve geleneksel metropoliten yönetim okulu (metropoliten alanlarda büyük ve tek bir yönetim biriminin varlığını savunan yaklaşım) ve kamu tercihi okulu (metropoliten alanda küçük ve birden çok yönetim biriminin bulunmasını savunan yaklaşım) olarak adlandırılan iki yaklaşımın görüşleri, metropoliten alan yönetimi üzerine yapılan tartışmaların odak noktası olmuştur. Ancak bu yaklaşımlar zaman içinde birçok eleştiriye uğramış ve bunun sonucunda geçerlilikleri tartışılır hale gelmiştir. 1990’lı yıllarda geliştirilen yeni bölgeselcilik yaklaşımı, metropoliten alanlar üzerine yaptığı çalışmalarla bu alanların nasıl yönetileceğine ilişkin yeni bir model geliştirme amacındadır. Kendinden önceki iki okulun da üzerinde durduğu ekonomik tartışmalar, çoğunlukla bölgesel rekabet ve yabancı sermayenin kentlere çekilmesi gibi konulara yoğunlaşmaktadır. Ancak yine bu iki okul tarafından savunulan metropoliten alan yönetiminde tek bir doğru modelin bulunduğu görüşünü reddetmektedir. Her metropoliten alan kendine özgü sosyal, siyasi ve ekonomik özelliklere sahiptir. Ayrıca yerel yönetimlerin kentsel aktörlerle ve merkezi yönetimlerle ilişkilerinin niteliği de farklılık göstermektedir. Yeni bölgeselciliğe göre bu durum, metropoliten alan yönetiminde tek bir doğru modelin var olamayacağına göstergesidir.

Yeni bölgeselcilik yaklaşımının post-fordist ekonomik sistem ile uyumlu bir yapıya sahip olması, metropoliten alan tartışmalarına dahil olmasına etkide bulunmuştur. Devlet odaklı bir kalkınma sürecinin yerine, yerel güçlerin ve kurumların ön planda olduğu bir bölge anlayışı gündeme gelmiştir. Bu bağlamda bölge, post-fordist ekonomik gelişmenin en etkin birimi olarak görülmekte ve bölgesel kalkınmayı yönlendirecek yeni kurumsal mekanizmaların oluşturulması önerilmektedir (Çınar vd., 2009: 20). Bölgesel ve yerel kalkınma sürecinde devletin rolünün geri plana alınmasının gerekliliğine vurgu yapan yeni bölgeselcilik, 1970'li yıllarda devlet bütçelerinde kısıtlama yapılması ve merkezden transferlerde azalma yaşanması ile birlikte bölgesel kalkınmayı sağlayacak kaynakların rekabetçi bir bakış açısıyla değerlendirilmesini savunur. Bu doğrultuda, yönetim süreçlerinin nasıl düzenleneceği ve kurumların nasıl yapılandırılacağı gibi sorunların yeni ekonomik düzen içinde çözümlenmesine yönelik tartışmalara yoğunlaşır. Metropoliten alandaki bu sorunların çözümlenmesinde; yönetsel yapıların oluşturulmasına vurgu yapan geleneksel metropoliten yönetim okulunun ya da özerk yerel yönetim birimlerine işaret eden kamu tercihi okulunun görüşlerinden farklı olarak çeşitli düzeylerdeki kamu kuruluşları ile özel kesim arasındaki ilişkilere (kentsel yönetişimin uygulanabilmesi için) odaklanır. Yapısal reformlara dayanan yönetim süreçlerinin aksine esnek, akışkan ve gönüllü işbirliklerini öne çıkaran bir yönetişim mantığıyla hareket edilmesi gerektiği savunulur (Savitch ve Vogel, 2000: 161). Metropoliten alanda yönetişimin hayata geçirilebilmesinin, genellikle geleneksel yönetim birimleri ile kentsel aktörlerin ve çeşitli kurumların heterojen olarak kümelenmesi sonucunda oluşan işbirliği ağlarının sağlamlaştırılmasıyla başarılabileceği iddia edilir (Kübler ve Heinelt, 2005: 10). Değişen küresel ekonomik düzen içindeki metropoliten alanın bu işbirliği sayesinde daha rekabetçi hale geleceği söylenir (Frisken ve Norris, 2001: 468). Bu noktada, metropoliten alanda yer alan tüm birimlerin, bölgesel avantajları kullanmak suretiyle diğer metropoliten alanlara karşı rekabet etmesi söz konusudur.

3. YENİ BÖLGESELÇİLİK YAKLAŞIMININ TÜRKİYE'DE METROPOLİTEN ALANA YANSIMALARI

Türkiye'de 2004 yılında çıkarılan 5216 sayılı "Büyükşehir Belediyesi Kanunu" ile birlikte yaklaşık 20 yıldır metropoliten alanlarda uygulanan iki düzeyli yönetim modeli yeniden düzenlenerek birtakım değişikliklere uğramıştır. Bu kanunla getirilen önemli bir değişiklik, nüfusu 750.000'i aşan illerde fiziki yerleşimler ve ekonomik gelişmişliğin uygun olması durumunda büyükşehir belediyesi kurulabileceğine dair hükümdür. Bir diğeri, sınırları içinde en az üç ilçe ya da ilk kademe belediyesi bulunan illerde büyükşehir belediyesi oluşturulabilmesidir. İlçe belediyelerinin ve yeni yaratılan ilk kademe belediyelerinin büyükşehir belediyelerinin altında kurulmaları ve büyükşehir belediyelerinin metropoliten alandaki sorumluluklarını ilçe merkezinde ilçe belediyeleriyle, ilçe merkezi dışında ise ilk kademe belediyeleriyle paylaşıyor olmaları iki düzeyli yönetim modelinin sürdürüldüğüne işaret eder (Çınar vd., 2013: 76).

Bu kanunun getirdiği değişikliklerden biri de, nüfusu 1.000.000'a ulaşan büyükşehir belediyelerinin 20 km, 1.000.000 ile 2.000.000 arasında olanların 30 km ve 2.000.000'un üzerindeki 50 km yarıçaplı alanda valilik binası merkez alınarak yetkili olduklarının hükme bağlanmasıdır. Büyükşehir belediyelerinin sınırlarını nüfus kriterine bağlayan bu değişiklik, pergel düzenlemesi olarak adlandırılmıştır. Bu durumun tek istisnası, İstanbul ve Kocaeli illerinde kurulan büyükşehir belediyelerinin sınırları ile il mülki sınırlarının çakıştırılmasıdır.

2008 yılında 5747 sayılı "Büyükşehir Belediye Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkındaki Kanun" çıkarılarak büyükşehir sınırları içindeki 283 adet ilk kademe belediyesi mahallelere dönüşmüş; bazı yerlerde yeni ilçelerin kurulmasıyla 100 olan ilçe belediyesi sayısı 143'e çıkmıştır. Yapılan birleştirmeler sonucunda

farklı türlerdeki 240 belediye biriminin varlığı sona ermiştir (Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 2009).

Türkiye’de 2004 ve 2008 yıllarında yapılan metropoliten yönetim reformlarının sonucunda, büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyelerinden oluşan yeni bir model ortaya çıkmıştır. Metropoliten alandaki hizmetlerin çoğunun büyükşehir belediyesinin yetkisinde olduğu, ilçe belediyelerinin katı atık toplama, çevre koruma ve sosyal hizmetleri sunma gibi doğrudan kendisinin yürüttüğü sınırlı sayıdaki hizmetler üzerinde de büyükşehir belediyesinin gözetim hakkının bulunduğu bir model oluşmuştur. Hizmet alanlarındaki bu yetki dağılımları dikkate alındığında, iki kademeli bir modelin varlığı söz konusu olsa da metropoliten alanın yönetiminde merkezîyetçi bir eğilimin olduğu görülür.

2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı “On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”, Türkiye’deki metropoliten alan yönetiminde büyük değişiklikleri kapsayan son düzenlemedir. Bu değişikliklerden ilki, 2004 yılındaki kanunda yer alan, illerde büyükşehir belediyesi kurulması için “il merkezinde nüfusun 750.000 olması” hükmünün yerine, “il genelinde nüfusun 750.000 olması” hükmünün getirilmesidir. Böylece hem kentsel alanı hem de kırsal alanı kapsayan büyükşehir belediyelerinin yetki sınırları il mülki sınırlarına kadar genişlemiştir. 2004’ten 2012’ye kadar geçen dönemde yapılan reformlarla 3225 olan belediye sayısı 2949’a inmiş; 2012’de yapılan son reformların ardından bu sayı 1397’ye kadar düşmüştür. Bunun sonucunda, nüfusu 2000’den az olan belediyeler ve yeni büyükşehir belediyesi sınırları içinde yer alan belde belediyeleri kapatılmış, 16.000’e yakın köy birleştirmelere uğramış ve büyükşehir belediyelerinin sınırları içinde bulunan 30 İl Özel İdaresi’nin tüzel kişilikleri kaldırılmıştır (Çınar vd., 2013: 134).

Tablo1: 6360 ve 6447 Sayılı Kanun Sonrasında Belediye Türleri ve Sayıları

6360 ve 6447 Sayılı Kanun Öncesi		6360 ve 6447 Sayılı Kanun Sonrası	
Türü	Sayısı	Türü	Sayısı
Büyükşehir Belediyesi	16	Büyükşehir Belediyesi	30
Büyükşehir İlçe Belediyesi	143	Büyükşehir İlçe Belediyesi	519
İl Belediyesi	65	İl Belediyesi	51
İlçe Belediyesi	749	İlçe Belediyesi	419
Belde Belediyesi	1976	Belde Belediyesi	397
Toplam	2949	Toplam	1397

Kaynak: Türkiye Belediyeler Birliği, 2015.

Türkiye’de metropoliten alan yönetimin evrimine genel olarak bakıldığında, 1855 yılından başlayarak yönetim modellerinin uygulanmış olduğu görülür. Birbirinden farklı bu modellerin ortak noktası, her zaman merkezi yönetimin müdahaleleriyle hayata geçirilmiş olmalarıdır. Bu bakımdan yerelden gelen talepler sonucunda tartışılan ya da uygulanan bir model ortaya konamamıştır. 2004 yılında günümüze kadar devam eden reform çalışmalarında da merkezi yönetimin doğrudan aldığı kararlarla değişiklikler yapılmıştır.

Büyükşehir belediyelerinin yetki sınırlarının il mülki sınırlarına kadar genişletilmesi kararını alan merkezi yönetim, yaptığı birleştirmeler sonucunda ölçek ekonomisinin de etkisiyle metropoliten alanın tümünde hizmet kalitesinin yükseleceğini, maliyetlerin düşeceğini ve eşgüdümün sağlanmasının kolaylaşacağını ileri sürmüştür. Ancak bu görüş karşısında, her bir metropoliten alanın kendine özgü sosyo-ekonomik yapısı, kentleşme oranı, nüfus büyüklüğü, arazi yapısı, yerleşme düzeni, işgücü piyasası, çevresel etmenleri, kırsal alan büyüklüğü ve bölgesel bağlantıları olduğu belirtilerek, bütün bu değişkenlerin ilin hangi yerleşiminde hangi hizmetlerin ne ölçüde sunulması gerektiğini belirlediği öne sürülür. Tüm bu unsurlar bir kenara bırakılarak il genelinde nüfusu 750.000’i geçen her yerleşim yerinin büyükşehir belediyesi yapılması oldukça tartışmalıdır. Bu düzenlemeye getirilen bir diğer eleştiride, daha

esnek ve çoğulcu modellerin yukarıda sayılan metropoliten alanın kendine özgü unsurlarına daha çok önem verdiği ve önceden tahmin edilemez değişiklikler karşısında daha hazırlıklı olacağı iddia edilir (Gül, 2014: 365-366).

Türkiye’de yerleşim biriminin niteliklerini ve yerel aktörlerin rolünü dikkate almayan merkezîyetçi düzenlemelerin yapılması, yeni bölgeselcilik yaklaşımı ile örtüşmeyen yönleri bulunan, kendine özgü bir metropoliten yönetim modelinin oluşturulmuş olduğunun göstergesidir.

Değişikliklerden bir diğeri, yeni kurulanlar ile birlikte tüm büyükşehir belediyelerine aktarılan kaynakların diğer belediyelere oranla çok daha fazla olmasıdır. Nüfusu 58 milyona ulaşan 30 büyükşehir belediyesinin, ülke nüfusunun %76’sını oluşturduğu ve ekonomik yatırımların oldukça büyük bir kısmını barındırdığı göz önüne alındığında, kalkınmada önemli bir rol oynadığı görülür (TÜİK, 2007). Bunların dışındaki 51 il belediyesi ekonomik açıdan geri kalmış yerleşimleri kapsar. Dolayısıyla ekonomik yatırımların güçlü olduğu metropoliten alanların daha çok desteklendiği bir politika geliştirilmiştir. Bu doğrultuda, 6360 sayılı kanundan önce genel bütçe vergi gelirlerinin %2.5’i büyükşehir belediyelerine, %2.85’i büyükşehir dışındaki belediyelere aktarılırken; bu kanundan sonra %4.5’i büyükşehir belediyelerine, %1.5’i büyükşehir dışındaki belediyelere aktarılmaya başlanmıştır (Keleş, 2016: 373).

Bu durum büyükşehir belediyeleri ile diğer belediye türleri arasında var olan dengesizlikleri arttırmaktadır. Metropoliten yönetimler giderek daha da güçlenmekte, buna karşın geri kalmış yerleşimleri kapsayan diğer belediyeler daha da yoksullaşmakta ve merkezi yönetime bağımlı hale gelmektedir. Buna bağlı olarak ekonomik gelişme açısından mekansal eşitsizlikler doğmaktadır.

Ancak büyükşehir belediyeleri diğer belediyeler karşısında öne çıkarken, merkezi yönetim karşısında aynı şekilde güçlenememektedir. Türkiye’de büyükşehir belediyeleri, hizmetleri yerine getirebilmek amacıyla mali kaynakları sağlayabilmek için merkezi yönetime gereksinim duyar.

Tablo2: Büyükşehir Belediyelerinin Gelirleri

	Öz Gelirler		Transferler		Toplam Gelir
	Miktar (Bin TL)	%	Miktar (Bin TL)	%	
2009	4.838.110	42,68	6.497.184	57,32	11.335.294
2010	4.650.915	34,91	8.671.196	65,09	13.322.111
2011	5.224.550	33,58	10.336.034	66,42	15.560.584
2012	5.304.191	30,79	11.924.236	69,21	17.228.427
2013	6.629.655	32	14.090.178	68	20.719.833
2014	9.764.184	32,74	20.059.371	67,26	29.823.555
2015	8.004.780	24,12	25.176.315	75,88	33.181.095
Ortalama		32,97		67,03	

Kaynak: Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 2009-2010-2011-2012-2013-2014-2015 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporları.

2009-2015 yılları arasında büyükşehir belediyelerinin kendi kaynaklarıyla sağlayabildikleri öz gelirlerinin tüm gelirler içindeki oranı %33’tür. 2012 yılında yapılan reformların sonrasında öz gelirlerin oranında bir yükseliş gözlemlenmiştir. 2013-2015 yılları arasında büyükşehir belediyelerine aktarılan payların artmasıyla birlikte toplam gelirlerinde bir artış yaşanmış ancak özgelirleri son 7 yıllık ortalamasının altına düşmüştür.

Merkezi yönetime bağımlı olan yerel maliye sistemlerinde büyükşehir belediyelerinin, piyasa araçlarını kullanmak, yeni vergiler koymak, yatırımları özendirmek amacıyla vergi indirimine

gitmek gibi işleri hayata geçirmesi beklenemez; ancak rekabeti arttıracak çalışmalar yapmak, sermayeyi kente çekmek amacıyla stratejiler hazırlamak, sermayenin yatırımları için gerekli kentsel altyapıları kurmak gibi dolaylı işleri yerine getirmesi söz konusudur. Bu durumun nedeni, yerli ve yabancı sermayeyi yatırıma özendirerek doğrudan araçların merkezi yönetime bağlı olmasıdır.

Türkiye'nin metropoliten alanlarında görülen bu merkezileşme eğilimi, yeni bölgeselcilik yaklaşımının temel özellikleri ile zıtlıklar barındırır. Kentsel aktörlerin karar alma süreçlerine katılımı, yeni bölgeselciliğin savunduğu yatay hiyerarşinin kurulabilmesi açısından önem taşır. Bu doğrultuda 2005 yılında 5393 sayılı "Belediye Kanunu" çıkarılarak "kent yaşamında kent vizyonunu ve hemşehrilik bilincini geliştirmek, kentin hak ve hukukunu korumak, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım ve yerinden yönetim ilkelerini hayata geçirmek" amacıyla kent konseylerinin kurulmasına karar verilmiştir. Bu konseyler aracılığıyla sivil toplum örgütleri, meslek odaları, sendikalar, siyasi partiler, mahalle muhtarları, noterler, üniversiteler, kamu kurum ve kuruluşları gibi kentsel aktörlerce oluşturulan geniş tabanlı bir temsilin hayata geçirilmesi hedeflenmiştir. Kentsel aktörlerin yer aldığı bu konseylerin kentsel yönetim süreçlerinde etkin rol oynayacakları düşünülmüş, ancak belediye meclisleri açısından tavsiye niteliği taşıyan ve yaptırım gücü bulunmayan kararların alındığı birer danışma meclisi olmaktan öteye gidememişlerdir.

4. SONUÇ

Türkiye'nin metropoliten yönetim geçmişinde, geleneksel metropoliten yönetim okulu ve kamu tercihi okulunun görüşlerinden etkilenildiği görülür. Ancak 1970'lerdeki mali krizin ardından, metropoliten yönetimleri dünyada farklılaşan devlet sistemine adapte edebilmek ve yeni kentsel politikaları uygulamaya geçirebilmek için yapılan reformlarda yeni bölgeselcilik yaklaşımından etkilenildiği göze çarpar. Ayrıca metropoliten yönetimler, merkezi yönetim tarafından Türkiye'de yeni kent paradigmasının uygulanabilmesi için en uygun ölçek olarak düşünülür.

Merkezi yönetimin reformlara ilişkin ulusal bazda politik gerekçelerinin yanı sıra, uluslararası bazda ekonomik gerekçeleri de bulunur. Metropoliten alanların birbiriyle rekabetinin baskın olduğu küresel sistem içinde yeni kentsel politikaları uygulayabilmek için gerekli hamleleri gerçekleştirebilecek yeni bir metropoliten yönetim modelinin yaratılması düşüncesi hakimdir. Bu doğrultuda, 2004, 2008 ve 2012 yıllarında yapılan reformların içeriği irdelendiğinde yeni bölgeselcilik yaklaşımının etkisiyle şekillendirilmiş oldukları dile getirilebilir.

Yeni bölgeselcilik yaklaşımının Türkiye'deki etkileri, 2012 yılının öncesinde metropoliten yönetimler yerine bölge politikaları üzerinde hissedilmekteydi. Bir görüşe göre, bölgeler, yeni bölgeselcilik politikalarının bir sonucu olarak ulusal kalkınma politikalarının ve bu çerçevede oluşturulan kurumsal yapının bir parçası iken, artık ulusal yapıdan özerk, uluslararası ekonomik yapılarla doğrudan ilişkili, kendi başına üretim, yönetim, ve planlama ölçeği olarak ortaya çıkmıştır (Karasu, 2009: 5). Bir diğer görüşe göre, yeni bölgeselcilik yaklaşımının geliştirdiği politikaların uygulanması için 2002 yılında Bakanlar Kurulu kararıyla İstatistik Bölge Birimleri sınıflandırması oluşturulmuş, 2006 yılında ise 5449 sayılı kanunla Kalkınma Ajansları kurulmuştur (Keleş ve Mengi, 2013: 171). Bu noktada, 2012 yılına kadar olan dönemde, bölge politikalarına ve bölge yönetimlerine dönük etkilerin bulunduğu söylenebilir.

2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı kanun ile birlikte bu durum değişmiş ve merkezi yönetim yeni bölgeselciliğin etkilerini bölgesel politikalar yerine büyükşehir belediyelerine doğru yöneltmiştir. Bu durumu "metropoliten bölgeselleşme" olarak da adlandıran görüşler mevcuttur (Çiner, 2010: 176). Türkiye'de büyükşehir belediyelerinin sınırlarının il mülki sınırları ile örtüştürülmesi ve kırsal alanları da kapsayacak biçimde yetkilerinin genişletilmesi, genel anlamda yeni bölgeselcilik yaklaşımından etkilenildiğini gösterir. Ancak

kuram düzeyinde oluşturulan modelin tümüyle uygulamaya konulamadığı durumlar söz konusudur. Çünkü geliştirilen bir model, dünyanın birbirinden farklı dinamiklere sahip ülkelerinde uygulamaya konduğunda, modelin birtakım dönüşümler geçirmesi ve uygulandığı ülkeye özgü yeni bir yapıya bürünmesi kaçınılmazdır. Dünya sistemi içinde kentleri, birbiriyle rekabet halinde olan, bağımsız kararlar alabilen ve aldığı kararları uygulayabilmek için mali kaynaklar yaratabilen birer bağımsız aktör olarak kabul eden yeni bölgeselcilik yaklaşımının ortaya koyduğu model, Türkiye’de de bu ülkeye özgü bir yapıda uygulanmıştır.

Türkiye’de metropoliten yönetimlerin evrimine bakıldığında, son dönemlerde yeni bölgeselcilik yaklaşımının görüşlerinden etkilenildiği görülür. Bu yaklaşımın etkili olmasının en önemli nedeni, merkezi yönetimin, Türkiye’nin metropoliten alanlarını dünyadaki diğer metropoliten alanlarla rekabet edebilecek düzeye getirebilmek amacıyla yeni kentsel politikaları hayata geçirebilecek en uygun yaklaşım olarak yeni bölgeselciliği kabul etmesidir. Ancak Türkiye’de hakim olan merkezîyetçi yönetim geleneği köklü bir model değişikliğini engellemektedir. Sonuç olarak, Türkiye’nin metropoliten alanlarındaki yeni büyükşehir belediye modelinin bir yandan dünyadaki genel eğilimle benzerlikler gösterdiği, diğer yandan ülkenin kendine özgü iç dinamiklerinin etkisiyle genel eğilimden farklılıklar taşıdığı görülmektedir.

KAYNAKÇA

Çınar, T., Çiner, C. U. ve Zengin, O. (2009). *Büyükşehir Yönetimi Bütünleştirme Süreci*, TODAİE Yayınları, Ankara.

Çiner, C. U. (2010). “Devlet Reformunda Yerelleşme ve Bölgeselleşme Üzerine”, *Memleket Siyaset Yönetim*, 5(12), 168-180.

Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü, OECD (2006). *Competitive Cities in the Global Economy*, OECD Territorial Reviews, OECD Publisher, Paris.

Friskin, F. ve Norris, D. F. (2001). “Regionalism Reconsidered”, *Journal of Urban Affairs*, 23(5), 467-478.

Gül, H. (2014). “A Discussion on the New Model of Metropolitan Municipality in Turkey: Towards more decentralisation and autonomy?”, *Centralisation Decentralisation Debate Revisited*, Ed. Korel Göymen ve O. Sazak, Sabancı Üniversitesi İstanbul Politikalar Merkezi Yayını, İstanbul, 347-373.

Karasu, K. (2009). “Yerelleşme Söylemi ve Bölgesel Kalkınma Ajansları”, *Memleket Siyaset Yönetim*, 4(11), 1-43.

Keleş, R. (1998). *Kentbilim Terimleri Sözlüğü*, 2. Baskı, İmge Kitabevi, Ankara.

Keleş, R. (2016). *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, Cem Yayınevi, 10. Baskı, İstanbul

Keleş, R. ve A. Mengi (2013). *Avrupa Birliği’nin Bölge Politikaları*, Cem Yayınevi, İstanbul.

Kübler, D. ve H. Heinelt (2005). “Metropolitan Governance, Democracy and The Dynamics of Place”, *Metropolitan Governance: Capacity, Democracy and the Dynamics of Place*, Ed. Hubert Heinelt ve Daniel Kübler, Routledge Publishing, Oxford, 8-28.

Lefevre, C. (2010). *The Improbable Metropolis: Decentralization, Local Democracy and Metropolitan Areas in the Western World*, *Analise Social*, Vol. 45, 623-637.

Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 2009-2010-2011-2012-2013-2014-2015 Yılları Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporları, Ankara.

Mengi, A. (2004). “Yerinden Yönetim: Avrupa Birliği’nde Bölgeler Ulus-Devlete Karşı mı?” *Mülkiye Dergisi*, 28(245), 47-57.

Savitch, H. ve Vogel, R.K (2000). "Paths to New Regionalism", State and Local Government Review, 32(3), 158-168.

Tekel, A. (2002). "Metropolitan Planlamanın Önemi ve Gerekliđi Üzerine", Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, 11(1), 42-55.

Tolan, B. (1977). Büyük Kent Sorunlarına Toplu Bakış, Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayınları, No:99, Ankara.

Türkiye Belediyeler Birliği (2015). Türkiye'de Yerel Yönetimler, TBB Yayınları, Ankara.

Türkiye İstatistik Kurumu (2007). Yıllara Göre İl Nüfusları 2000-2016, <http://www.tuik.gov.tr> (Erişim:11.12.2016).

United Nations (2002). World Urbanization Prospects, The 2001 Revision, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, New York.

United Nations (2004). World Urbanisation Prospects, The 2003 Revision, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, New York.

United Nations (2014). World Urbanisation Prospects, The 2014 Revision, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, New York.

Vogel, R.K. (1997). "Metropolitan Government", Handbook of Research on Urban Politics and Policy in the United States, Ed. Robert Vogel, Greenwood Press, Westport, 185-196.