

METROPOLİTEN ALANLARIN YÖNETİMİNE DAİR KURAMLAR EKSENİNDE TÜRKİYE’DE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE MEVZUATININ İRDELENMESİ

Burak Hamza ERYİĞİT¹²

Öz

Son dönemde mekânsal düzlemde şehirlerin iç içe geçmişliğini aşan çok daha kompleks mekânsal yayılım süreçleri kendisini göstermeye başlamıştır. Bu sürecin siyasal, yönetsel, hukuki, sosyolojik ve birçok yönden esaslı bir biçimde değerlendirilmesi, ortaya çıkan sorunların aşılması hususunda büyük önem taşımaktadır. Mekânsal düzlemde ortaya çıkan bu yayılımın akademik boyutta ele alınışı birbirinden farklı üç ana hat üzerinde değerlendirilebilir. Reform kuramının yönetsel mekan açısından tekleştirici savunusuna karşın, kamu tercihi kuramının çok parçalı savunusu önemli bir yaklaşım gibi görünse de; son dönemde müzakereci ve oydaşmacı demokratik kültürün yönetsel sistemde meydana getirdiği dönüşüme koşut metropoliten alandaki parçalı kurguyu uyumlaştırmaya dönük yönetişimci yaklaşım, yeni bölgecilik olarak kendisinden fazlası ile söz ettirmeye başlamıştır. Bu çalışmada literatür ve içerik analizi yöntemi kullanılarak Türkiye’de metropoliten alanların yönetiminde büyük öneme sahip hukuki düzenlemeler ile akademik düzlemde mekânsal alanların yönetimine ışık tutan kuramlar kıyaslamalı bir biçimde ele alınmıştır. Yapılan değerlendirmeler neticesinde Türkiye’de metropoliten alanların yönetimine dair kanuni düzenlemelerde “kamu tercihlili yönetişim” yaklaşımından, “reformcu yönetişim” yaklaşımına doğru bir dönüşümün olduğu sonucuna varılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Reform Kuramı, Kamu Tercihi Kuramı, Yönetişim Kuramı, Büyükşehir Belediyesi, Metropoliten Alan, Bölge

1 Makalenin Geliş Tarihi: 26.03.2018

Makale Kabul Tarihi: 24.04.2018

2 Dr. Öğr. Üyesi, Marmara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi Yerel Yönetimler Bölümü. e-mail: burakhamzaster@gmail.com

Atıf: Eryiğit, B. H. (2018). Metropoliten Alanların Yönetimine Dair Kuramlar Ekseninde Türkiye’de Büyükşehir Belediye Mevzuatının İrdelenmesi. *Tesam Akademi Dergisi, Yerel Yönetimler Özel Sayısı*, 51 - 76. <http://dx.doi.org/10.30626/tesamakademi.419238>

Discussion about Municipal Legislation in Turkey within Theory of Metropolitan Areas

Abstract

In the world, the processes of spatial spreading which are far more complex than transcending the cities in the spatial level have begun to display themselves in the last period. It is utmost importance to evaluate this process in a fundamental way from political, administrative, legal, sociological and similar aspects to overcome the emerging problems. The study of this spread on the spatial level at the academic dimension can be evaluated on three main different dimensions. Although the multi-part argue of public choice theory seems to be an important argument in the face of the unifying argue of reform theory in the administration, the recent negotiating and consensual democratic cultural system led to the transformational correspondence in the metropolitan area has begun to express more than itself as a new regionalism. This study has been subjected to in the literature analysis and content analysis methods using legal arrangements in Turkey metropolitan areas included in the legislation on the management of municipalities in the context of theories of comparative evaluation for the management of metropolitan areas. The evaluation result of legislative regulations for the administration of the metropolitan area in Turkey, it has been concluded that there is a transformation from “public choice theory” towards to “reformed theory”.

Keywords: Reform Theory, Public Choice Theory, Governance Theory, metropolitan municipality, Metropolitan Area, Region

Giriş

Dünya nüfusunun sanayi ve hizmet sektöründeki gelişmelere paralel son iki yüz yılda çok hızlı şekilde artması, ortak yaşam alanlarındaki sorunlar ile ortak yaşamdan kaynaklı ihtiyaçların giderilmesine yönelik kamusal mal ve hizmetlerin sunumunda yeni modellemeleri ve uygulamaların gelişimini beraberinde getirmiştir. Bahsi geçen süreç; 19. yüzyıl sonlarından itibaren şehirlerin iç içe geçmeye başlaması ile birlikte dikkatleri metropoliten alanlara ve 20. yüzyıl ortalarından itibaren ise metropoliten alanların iç içe geçmeye başlamasına paralel bölgesel alanlara ve sorunlara yoğunlaştırmıştır.

Türkiye, her ne kadar sanayi reformunu ve bunun sonuçlarına dair sorunları özellikle mekânsal düzlemde batıya nazaran geç yaşamaya başlamış olsa da, bu sorunların zaman ve mekân sıkışmasına paralel olumsuz yansımaları, siyasal ve yönetsel boyutta birçok uygulamayı beraberinde getirmiştir. Batı modern yerel yönetim kültürünün siyasal, sosyolojik, iktisadi, hukuki ve yönetsel boyutları yaşanmadan modelleme yolu hukuksal araçlar kullanılarak girişilen yerel yönetim reformları Osmanlı son dönemi ve Cumhuriyet’in kuruluş sürecinde kendisinden beklenen etkiyi vermemiştir. Bunun belki en önemli nedeni yerel yönetim olgusunun Türkiye’de sadece yönetsel bir sorun olarak algılanmasından kaynaklıdır. Batı Ortaçağ’ında burjuvazi sınıfının belirmesi ile birlikte şehirlerde meydana gelen dönüşüm ve iktidar kavgaları beraberinde siyasal, yönetsel, hukuki ve sosyolojik kurguda özerk yerel yönetim olgusunu ortaya çıkartırken, Türkiye’nin tarihinden aldığı devlet geleneğinin farklı sınıflara müsaade etmeyen tepeden inme yaklaşımı; yerel yönetimlerin siyasal, sosyolojik, yönetsel, iktisadi ve kültürel boyutlarda bir dönüşüm aracı olmasını engellemiştir.

Türkiye’de 1950’lerde makineleşmeye bağlı olarak tarım sektöründe işgücü talebinin azalması, bu sektörde çalışan işgücünün göçünü tetikleyerek, şehirlere doğru nüfus yığılmalarını beraberinde getirmiştir (Batal, 2016, s. 29). Bu durum zaman içerisinde şehirlerin aşırı büyümesine ve metropolitenleşme olgusunun gelişmesine neden olmuştur. Metropolitan alanların yönetimine dair düzenlemeler ise ancak 1980’lerin başında yürürlüğe koyulabilmiştir. 1980’lerden günümüze metropoliten alanların yönetiminde farklı uygulamalardan söz edilebilir. Bahsi geçen farklılıklardan birisi de metropoliten alanların yönetimine dair geliştirilen kuramsal boyutta kendini göstermektedir. Metropolitan alanların yönetimine dair kuramsal düzlemde üç güçlü yaklaşım söz konusudur.

Bunlar parçalanmış kentsel alanlarda merkezi ve profesyonel olmayan ve politik olarak bağımlı bir yönetim anlamına gelen kamu tercihi modeli ile konsolide belediyeler içinde merkezi ve profesyonelleşmiş bürokrasiler tarafından doğrudan kamu hizmeti üretimini temsil eden yerel hizmetleri bütüncül ve profesyonel bürokratik yapılanma ile çözümleyen reform kuramı (Sager, 2005: 227) ve Post-Fordist üretim tarzının ulusal kalkınma yaklaşımları yerine “bölge”ye odaklı ekonomik kalkınma ve küresel rekabet yaklaşımlarının geliştiği süreçte “bölge”lerin ekonomik açıdan ön plana çıkmasına paralel metropoliten alanın bir bütün olarak ekonomik kalkınmada ve küresel rekabette avantaj sağlayacak biçimde nasıl organize edilmesi gerektiğine (Oktay, 2016a: 60) dair tartışmalar düzleminde ön plana çıkan yönetim modeli olarak sıralanabilir.

Bu çalışmada ilk olarak metropoliten alanların yönetimine dair literatürde var olan kuramlar açıklanmıştır. Ardından Türkiye’de metropoliten alanların gelişimine dair süreç tarihsel boyutta ele alınmış ve 1984 yılında uygulamaya giren 3030 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 2008 yılında kabul edilen 5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ve 6360 Sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediye ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun yine metropoliten alanların yönetimine dair geliştirilen kuramsal çerçeve ile kıyaslamalı değerlendirmeye tabi tutulmuştur.

Metropoliten Alanların Yönetimine Dair Kuramsal Çerçeve

Gerek iktisat bilimi, gerek siyaset bilimi ve gerekse diğer bazı sosyal bilim alanlarında kuram ile model olgularının sıklıkla birbirinin yerine kullanıldığı gözlenmektedir. Söz konusu birbirinin yerine kullanma anlayışı kamu yönetimi ve dolayısı ile yerel yönetim yazını açısından da özellikle metropoliten alanlara dair geliştirilen kuram ve modellemelerde kendisini göstermektedir. Nitekim metropoliten alanların yönetimine dair geçmişten günümüze gelişen kuramlar ve modeller sıklıkla birbirinin yerine kullanılmaktadır. Oysaki kuram ve model aynı şey değildir. Türk Dil Kurumu Sözlüğü ’ne göre kuram; “uygulamadan bağımsız olarak ele alınan soyut bilgi”; “belirli bir konudaki düşüncelerin, görüşlerin bütünü”; “sistemli bir biçimde düzenlenmiş birçok olayı açıklayan ve bir bilime temel olan kurallar yasalar bütünü” şeklinde ifadelendirilmiştir. Model ise “resim, heykel vb. yapılırken baka baka benzetilmeye çalışılan nesne ya da kimse, örnek”; “bir özelliği olan nesne veya kişi”; “biçim”; “tasarlanan ürünün tanıtım veya deneme amacıyla üretilen ilk örneği, prototip” şeklinde

tarif edilmiştir.

Dolayısı ile bu tanımlamalardan yola çıkarak son dönemde metropoliten alanların yönetimine dair kaleme alınan eserlerde “metropoliten alanların yönetimine dair ya da metropoliten yönetime dair kuramlar” ile metropoliten alanların yönetimine dair ya da metropoliten yönetim modelleri” gibi başlıkların aslında aynı şeyi kastetmediği ve birbirinin yerine kullanılmasının kendi içinde çelişkiler ürettiği gerçeğini vurgulamak gerekir. Yukarıdaki açıklamalar ışığında herhangi bir konuda bilim felsefesine uygun şekilde, yararlanılmış olduğu soyutlama ve sebep-sonuç illiyet bağı ile kanunlaştırma ve sonuç olarak elde edilen basitleştirmeyi metropoliten yönetim açısından kuramsal çerçevede değerlendirilmesi halinde hali hazırda var olan tüm yazın üzerinden “reform kuramı”, “kamu tercihi kuramı” ve “yönetişim kuramı” şeklinde formüle etmenin daha doğru olacağı sonucuna varılabilir. Metropoliten yönetim ile alakalı yazından yola çıkarak bu alana dair model ya da modelleme yapılmak istenmesi halinde basit halde; “tek kademeli metropoliten yönetim”, “iki kademeli metropoliten yönetim”, “isteğe bağlı ya da gönüllü metropoliten yönetim”, “özel amaçlı metropoliten yönetim”, şeklinde bir tarif yapılabileceği gibi; biraz daha karmaşık haliyle; “üniter tek kademeli metropoliten yönetim”, “dikey olarak koordine edilmiş metropoliten yönetim” “yatay olarak koordine edilmiş zorunlu çift kademeli metropoliten yönetim”, “yatay olarak koordine edilmiş gönüllü iki kademeli metropoliten yönetim”, “aralarında koordine olmayan iki kademeli metropoliten yönetim”, koordinasyona dayalı olmayan bölünmüş tek kademeli metropoliten yönetim”³ şeklinde ifade etmenin bu alandaki kafa karışıklığını gidermesi açısından faydalı olacağı söylenebilir.

Tarihsel düzlemde üretim araçlarının gelişimine paralel; siyasal, sosyolojik, yönetsel ve iktisadi süreçlerin mekânsal ortama yansımaları farklılık göstermiştir. Üretim olgusunun avcılık ve toplayıcılığa yaslandığı dönemde henüz kırsal yerleşmelerden bile bahsetmek çok zor iken, toprağın ekilip biçilmeye başlandığı dönemde kır ve şehir yerleşmelerinden bahsetmek mümkün hale gelmiştir. Her ne kadar bazı batılı aydınlar sanayi devrimi öncesindeki şehirleri çok da şehirden saymasalar da; gerek şehir devletlerinin varlığı, gerek imparatorluklar açısından başkentlerin kendisi ve gerekse ticaret yolları üzerinde bulunan ya da aktarım merkezleri olarak görev yapan alanlarda bu dönem için güçlü şehirlerin varlığından söz etmek mümkündür. Üretim boyutunda sanayi devrimi bugünkü anla-

3 Basit haliyle metropoliten alanlara dair yönetsel modelleme için Stack, 2007, s. 14; karmaşık hali ile metropoliten alanlara dair yönetsel modelleme ise Shah, 2012, s. 10-13’ten aktarılmıştır.

mıyla şehir olgusunu ve siyasal, sosyal, iktisadi, teknolojik, kültürel, yönetsel benzeşmeyi beraberinde getirmiştir. Bu benzeşme sadece bahsi geçen alanlarda karşılaşılan sorunlar ya da geliştirilen yöntemlerle alakalı olmayıp, aynı zamanda şehirlerin aşırı şekilde büyümesi ve iç içe geçmesi ile birlikte de açıklanabilir. Böylelikle sanayi toplumu aslında metropoliten şehri üreten bir derinlik oluşturmuştur. 20. Yüzyıl ikinci yarısında gerçekleşen bilgi devrimi ise ulaşım, bilişim ve iletişim alanında zaman mekan sıkışmasının yanında metropoliten alanların iç içe geçmeye başlama sürecine paralel yeni mekânsal yönetsel formlar vücuda gelmiştir ve artık bu formun adı “bölge” ya da “megapol” şeklinde kavramsallaştırılmıştır.

Önceden kırsal alanlardan şehre ait ya da şehrin içinden aynı şehirde herhangi bir kamusal hizmet ile ilgili talepte bulunmak için erişim çok zor iken; bugün ulaşım, bilişim ve iletişim teknolojilerindeki gelişme; çok kısa süreler içinde dünyanın diğer bir ucuna erişmeyi mümkün kılmıştır. Bu manada son dönemde yerel yönetim yazınında Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı üzerinden çok fazla bahse konu edilen; “kamu sorumlulukları genellikle ve tercihen vatandaşa en yakın olan makamlar tarafından kullanılacaktır. Sorumluluğun bir başka makama verilmesinde, görevin kapsam ve niteliği ile yetkinlik ve ekonomi gerekleri göz önünde bulundurulmalıdır”; şeklindeki düzenleme hizmetlerin o hizmetten faydalanan topluluğa en yakın birim tarafından yerine getirilmesi ve eğer bu mümkün değilse hemen bir üst birim tarafından yerine getirilmesi yaklaşımını önelemiştir. Fakat son dönemde yetkinlik ve ekonomi gerekleri söylemi; ölçek ekonomileri tezinden hareketle ulaşım, bilişim ve iletişim teknolojilerindeki gelişmelere paralel uzaklık ve yakınlık ilişkisinde ortaya koyduğu farklılık, üst ölçekli yönetsel birimlerin daha fazla devreye girmesine imkân sağlamaktadır.

Avrupa ve Kuzey Amerika’da metropol şehirler bakımından geliştirilen yönetsel kurgular bu bölgelerin tarihsel derinliği ile paralellik göstermektedir. Tarihsel düzlemde siyasal, sosyal, ekonomik, teknolojik gelişmelerin dimağında yaşanan farklılaşma metropoliten yönetimle ilgili tasarımların da farklılaştırıldığı ve geliştirildiği bir süreci beraberinde getirmiştir (Oktay, 2016a, s. 67). Bahsi geçen nedenlerden ötürü tarım toplumu, sanayi toplumu ve sanayi sonrası toplumun mekânsal yayılımı ve bu yayılım içerisinde kamusal yerel ortak mal ve hizmetlerin üretimi ile ilgili geliştirdiği yönetsel araçlar ve mekânsal yayılımı noktasında büyük farklılıklar ön plana çıktığı söylenebilir. Bu bağlamda sanayi toplumunun yaşam alanlarında gösterdiği gelişim evresinde kuramsal çerçevede

iki yaklaşımdan bahsetmek mümkündür. Bu kuramlar metropoliten alanı tek bir parça şeklinde yönetsel düzlemde kurgulayan reform kuramı ile metropoliten alanı çok parçalı biçimde kurgulayan kamu tercihi kuramı şeklinde sıralanabilir. Yine bilgi toplumuna geçiş ile birlikte sanayi sektörünün yanında hizmet sektörünün de çok gelişmesi ve ulaşım, bilişim ve iletişim teknolojilerindeki dönüşüme paralel metropoliten alanların iç içe geçmesi ile birlikte bölgesel yönetsel formların ön plana çıkması beraberinde yönetim kuramının gelişmesine imkân sağlamıştır. Bu bakımdan metropoliten alanların yönetiminde uygulanan modeller teorik çerçevenin oluşturulmasında önemli katkılar sunmuştur.

Metropoliten alanların yönetimine dair geliştirilen modeller tek kademeli metropoliten yönetim modeli, iki kademeli metropoliten yönetim modeli, gönüllü iş birliğine dayanan metropoliten yönetim modeli ve özel amaçlı metropoliten yönetim modeli olarak sıralanabilir (Stack, 2007, s. 14). Bu genellemeyi daha derinlemesine irdeleyen Shah ise metropoliten alanların yönetimine dair modellemeleri altı ayrı kategoriye ayırarak incelemiştir (Shah, 2012, s. 10-13):

a) Üniter Tek Kademeli Metropoliten Yönetim Modeli: Bu model kapsamında, büyükşehir bölgesi tek birleşik veya tek şehirli veya tek katmanlı koordineli bir yönetime sahiptir. Bu yönetişimin örnekleri arasında Prag, Yogyakarta, Addis Ababa, Pretoria, Bern, Londra, Melbourne ve Toronto sayılabilir. Bu tür yönetim düzenlemeleri, yeterli mali özerklik verilirse büyükşehir alanının büyük ölçüde kendi kendini finanse edebileceği potansiyelini sunmaktadır. Canberra, Avustralya, tek katmanlı yönetişimine sahip bir şehir devleti olduğu için bu grupta benzersizdir.

b) Dikey Olarak Koordine Edilmiş Metropoliten Yönetim Modeli: Bunlar tipik olarak eyalet ya da ilin statüsüne sahip olan ve bir metropol şehri olan il şehirleridir. Yönetişim yapısı genellikle alt kademe ile birlikte iki katmandan oluşur; ya da Bangkok’ta olduğu gibi ilçe veya köy düzeyinde merkezi yönetim üzerinde denetim sağlamak veya bazı yerel / mahalle hizmetleri için özerkliğe sahip olmak için doğrudan seçilmiş bir konseye sahip olmakla birlikte üst seviyenin Pekin, Tokyo ve Madrid’de olduğu gibi yetkileri dağıtan bir koluna hizmet eder. Şehir, bölgesel düzeyde örgütlenen bir yönetsel yapıya sahip olduğu için büyük ölçüde kendi kendini finanse etme potansiyeline sahiptir. Ayrıca, metropol büyüklüğüne uygun yönetim düzenlemeleriyle içselleştirilmiştir. Bu niteliğe haiz dünyadaki büyükşehirlere örnek olarak İstanbul, Tiran, Varşova, Zagreb, Bangkok, Pekin, Şanghay, Berlin, Brüksel, Busan, Madrid, Montreal, Seul ve Tokyo sayılabilir.

c) Yatay Olarak Koordine Edilmiş İki Kademeli Metropolitan Yönetim Modeli: Bu yapı altında hem üst düzey hem de alt katmanlar iyi tanımlanmış bağımsız sorumluluklara sahiptir. Örnekler arasında Belgrad, Üsküp ve Kopenhag bulunmaktadır

d) Yatay Olarak Koordine Edilmiş Gönüllü İki Kademeli Metropolitan Yönetim Modeli: Bu yönetim şeklinde büyükşehir alanları içerisinde bir takım işlevler üzerinde gönüllü olarak işbirliği yapan ve aynı zamanda ortaklık anlaşmaları yoluyla birtakım hizmetlerin sunulduğu birden çok yerel yönetim bölgesi söz konusudur. Helsinki ve Vancouver bu yapıya örnek olarak gösterilebilir.

e) Aralarında Koordine Olmayan İki Kademeli Metropolitan Yönetim Modeli: Bu sistemde bölgesel düzeyde hizmet veren yönetsel birimler ile alt kademede yer alan yerel yönetimler çok az zorunlu koordinasyon mekanizmaları ile ilişkilendirilmişlerdir. Örnek olarak Bükreş ve Kişinev verilebilir.

f) Koordinasyona Dayalı Olmayan Bölünmüş Tek Kademeli Metropolitan Yönetim Modeli: Bazı metropolitan alanlarda birkaç bağımsız yerel yönetim yetkisi az eşgüdümlü alt alanlarda hizmet vermektedir. Örnekler arasında Meksika şehri, Chennai, Delhi, Haydarabad, Cakarta, Kolkatta, Mumbai, Puna, Abuja, Cape Town, Milano ve Washington DC metropolitan alanı yer almaktadır. Bu metropolitan alanlarda çok sayıda koordinasyon kurumları/komisyonları ve planlama organları mevcut olmasına rağmen, bu yerel yönetim alanlarında koordinasyonu sağlayacak esaslı bir yönetsel yapı söz konusu değildir.

20'inci yüzyılın başlarında Kuzey Amerika'da geniş banliyöler, ilk olarak en geniş ve dağınık kentsel bölgelere örnek olarak gösterilebilir. 1940'ların başında Chicago şehir çalışmaları okulunu temsil edenlerden birisi olan Louis Wirth (1942) formel kurumsal birleşme için şunları söylemektedir: "biz, sınırların dağıldığı bir alanda yaşıyoruz, ama modası geçmiş avukatların ve hukukçuların isteksizliği, yerel siyasetçilerin yağmacı çıkarlar, emlakçılar ve sanayiciler, banliyöde oturanların dar kafalılığı ve planlamacıların dar bakışları bizi metropolitan alandaki yeni bir planlama birimi için çaresiz ihtiyacın tam bir tanımından mahrum etmiştir". 1970'lere kadar akademik görüş ve 1960 ile 1970'li yıllarda Batı'da yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması dalgası bahsi geçen eleştirileri ön plana çıkarmıştır. Çok geniş farklı bölgesel, ulusal ve sosyoekonomik alanlara uygulandığında eski tezler iki genel strateji etrafında toplanmaktadır. Bir tanesi; toplum üstü (supra-community, çok toplumlu); iyileştirme ve

alansal çok merkezlilik (territorial polycentrism) (Sellers ve Diğerleri, 2016, s. 16-17). Bahsi geçen bu stratejiler zaman içerisinde metropolitan reform ve kamu tercihi kuramı diye formüle edilmiştir.

Metropolitan reform geleneği, bir metropolitan alan içinde çok sayıda bağımsız kamu otoritesinin varlığını etkin ve adaletli kentsel hizmet sunumu için ana engel olarak görmektedir. Bu perspektiften bakılınca Weber’in bürokrasi yaklaşımı üzerinden rasyonel ve etkili planlama kapasitesine haiz bürokrasi savunusuna güvenerek reform kuramı üzerinden tek bir bürokratik yapının desteklenmesi söz konusu olmuştur. Bu savunuya göre kurumsal sınırların, metropolitan alanların ekonomik ve sosyal kalkınmasının bütününe yönelik ölçeğiyle eşleşmesi için bu alanda faaliyet gösteren tüm kamu tüzel kişiliklerinin ortadan kaldırılarak tek bir tüzel kişilik ekseninde birleştirilmesi gerekmektedir. Bu süreçte ya merkez şehirler tarafından, ya da büyükşehir kurgusu oluşturularak elde edilebileceği belirtilmiştir (Kübler ve Heinelt, 2005, s. 9).

Kamu Tercihi Teorisi İkinci Dünya Savaşı’ndan sonra ortaya çıkan ve politik süreçleri iktisadi gözlükle yorumlayan bir disiplin olarak (Kızılboğa, 2012, s. 91) ön plana çıksa da, yaşam alanları ile birey arasındaki ilişkilerin siyaset ve yönetim açısından daha etkin, verimli ve kaliteli bir biçimde yürütülmesine dönük iktisadi çözümler de geliştirmeyi başarmıştır.

Kamu tercihi kuramı, büyükşehir yönetişimi, büyükşehir sorunlarının çözümüne yönelik bir yol olarak kurumsal konsolidasyon fikrini reddetmektedir. Büyükşehirlerin çok sayıda özerk yerel birimlere bölünmesi, verimli ve etkili bir metropol hizmet sunumu için daha faydalı olacağı kanaati hakimdir. Bu savunuyu özellikle Tiebout’un (1956) ortaya attığı klasik bir yaklaşıma “ayaklarla oylama teorisi” fikrine dayandırarak bir dizi özerk yerel seçim bölgesinin varlığının vatandaşların kişisel tercihlerine en uygun vergi/hizmet paketi hakkında bilgi sahibi olmaları sayesinde kendilerine en uygun bölgeye yerleşmelerine izin verdiği tezine yaslanmaktadır. Böylece topluluk düzeyinde, yerel yönetimler arasında yeni sakinleri cezbetme rekabeti sadece kentsel hizmet taleplerini etkilemekle kalmamakta, aynı zamanda bu hizmetleri üretmek için kullanılan kamu kaynaklarının tahsis edilmesindeki verimliliği de beraberinde getirmektedir (Kübler ve Heinelt, 2005, s. 9).

Yönetişim kavramı son dönemde siyasal, yönetsel, hukuki, iktisadi ve toplumsal alanda kendisinden fazlası ile bahsedilen önemli kavramlardan biri haline gelmiştir. Özünde müzakereci ve odayaşmacı demokratik yaklaşımın yönetsel kurguya bir yansıması şeklinde değerlendirilebilecek bu

olgu; bir karardan etkilenecek olan tüm kesimlerin birlikte karar ya da kararları olgunlaştırma süreci olarak ifade edilebilir.

1970'li yılların sonuna doğru birçok ülkede, bitişik küme kent (conurbation) kurumlarında bir düş kırıklığı ön plana çıkmıştır. İngiltere'de 1986 yılında, kentsel yerlerin (urban conties) kaldırılmış ve Büyük Londra Meclisi (the Greater London Concil) kurulmuştur; aynı yıl Hollanda'da Rotterdam ve Eindhoven küme kent organlarının feshi söz konusu olmuştur. Aynı döneme denk gelen bir diğer gelişme Avustralya makamları tarafından yerel yönetimlerin birleştirilmesi için tekrarlı federal ve eyalet girişimlerine müsaade edilmiş, İspanya'da metropoliten yönetimler belirginleştirilmiş; Fransızlar, kentsel toplulukların kurumsallaşma sürecini ilk adım olarak görmüş, İtalyanların çabası boşa çıkmış, Almanya'da Frankfurt, Umland, Verband gibi yerlerde bir araya getirme deneyimleri boşa çıkmıştır. Bununla beraber bizzat metropoliten alan yönetimi kavramı, son yirmi yılda önemli değişme göstermiş ve 1980'lerde denenen modellerin çoğu, yönetimden ziyade yönetişim perspektifinden süreci ele almıştır. Bu yeni trend yönetişimin daha esnek ve çok merkezli şeklini ortaya koyacak şekilde Amerika'da yeni bölgecilik olarak tanımlanmıştır (Sellers ve Diğerleri, 2016, s. 18-19).

Avrupa ve Kuzey Amerika'da metropol şehirlerle ilgili yönetim modelleri ve kuramları bu coğrafyanın tarihsel gelişim süreci ile dengeli bir gelişim göstermektedir. Metropoliten reform kuramı, metropoliten ölçek göz önünde bulundurularak yapıları benzer olan tüzel kişiliklerin ortadan kaldırılıp bütünleşik bir tüzel kişilik oluşturulmasını savunurken, kamu tercihi teorisi ise tersi bir savunu ile çok parçalı kurgu içerisinde önceki yaklaşımın aksayan yönlerini geliştirme amacı yanında, farklı ekonomik toplumsal ve siyasal yaklaşımları yansıtmaktaydı. Benzer şekilde yönetişim ya da yeni bölgecilik yaklaşımı da; küresel düzlemdeki ve şehirlerdeki çok boyutlu değişim trendlerini göz önünde bulundurarak metropoliten yönetimi küresel bağlam içinde yönetişim, sürdürülebilir kalkınma ve ekonomik rekabet boyutları olan farklı bir düzeye taşımakta, eski bölgeciliğin hiyerarşiye dayalı modelleri yerine ağ temelli modelleri öncelemektedir (Oktay, 2016a, s. 67-68).

Metropoliten yönetişim kuramı, bu bölgelerde yer alan yerel birimlerin amaçlarına erişmede otorite, finans ve personel varlığına sahip olmaları yanında yapabilirlik kapasitesi göz önünce bulundurularak altyapının tutarlılığı, uygulama kapasitesi, bilgi akışı, kurallar ve uygulamalar arasındaki ilişkileri içermektedir. Metropoliten yönetişimde çok parçalı yapının varlığı; hizmet sunumu, planlama ve yönetimde entegrasyonun

sağlanması olguları ön plana çıkmaktadır. Metropolitan yönetişime ilişkin tek bir model bulunmamakta, ülkesel uygulamalar belirleyici olmaktadır. Türkiye’de büyükşehir belediye yönetim sistemi yapılandırılırken, etkinlik, saydamlık, hesap verebilirlik ve katılımçılık gibi temel amaçların belirlenmiş olması (Tekel, 2009, s. 192) yönetişim kuramının esas alınarak ilgili düzenlemelerin yapıldığının ispatı gibidir.

Türkiye’de Metropolitan Yönetimin Tarihsel Gelişimi

Türkiye’de metropolitan alan yönetimi 1980’lerden itibaren ele alınan bir konu olsa da, aslında Osmanlı Devleti’nin modernleşme sürecinde 1850’lerden itibaren uygulamaya koyulan yerel yönetim reformları ile birlikte İstanbul’da iki kademeli ve dikey yapı bir metropolitan yönetim yapısının uygulamaya çalışıldığı söylenebilir.

1855’de kurulan İntizam-ı Şehir Komisyonu, 1857 yılında raporunu tamamlamış ve İstanbul için 14 belediye dairesi modelini önermiştir. 1868 yılında yürürlüğe giren Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi İstanbul Belediye yönetimi için 14 belediye dairesi ve Cemiyet-i Umumiye-i Belediye’den oluşan iki kademeli bir sistem öngördü. Şehremaneti ve belediye dairelerinin bulunduğu bir yapıda koordinasyon ve denetimi sağlamak amacını taşıyan Cemiyet-i Umumiye-i Belediye yaklaşımı, İstanbul’daki belediyelerin sınırlarını, fonksiyonlarını, yapısal özelliklerini ve diğer hükümleri, geniş olarak tek bir düzenleme içinde birleştiren önemli bir kadifekasyon çalışması olarak değerlendirilebilir. Ancak belediyelerin gelişimi kanunda öngörülen bir biçimde olmaması nedeniyle belediye dairelerinin kurulamaması Cemiyet-i Umumiye-i Belediye’nin de açılmasını engelledi (Oktay, 2008, s. 137-139).

1877’de Dersaadet için 20 belediye dairesinden oluşacak yeni bir belediye düzenlemesine gidilse de, Osmanlı Rus savaşı, bu düzenlemenin uygulamaya girmesini engelledi. Bu nedenle 1880 yılından 1908 yılına kadar Şehremaneti ve 10 belediye dairesinden meydana gelen yönetim yapısı sistematize edildi. Bu yapı 1908 yılında tekrar 1877 yılında öngörülen 20 belediye dairesi yaklaşımına evrilse de; Cemiyet-i Umumiye-i Belediye; Şehremaneti ile belediye daireleri ve belediye dairelerinin kendi aralarındaki anlaşmazlıkları çözmekten yoksun olması nedeniyle kendisinden beklenen fonksiyonlarını yerine getirememiştir. Bu nedenle 1912 yılında Dersaadet Teşkilat-ı Belediyesi Hakkında Kanun-ı Muvakkat ile İstanbul Şehremaneti daha merkeziyetçi bir yapı ile tekrar örgütlendi ve şehremaneti hiyerarşik yapısı içerisinde 9 şube oluşturularak 1930 yılına kadar varlığını sürdürdü (Oktay, 2005, s. 69’dan aktaran; Oktay, 2008, s.

140-143).

1930 yılında çıkarılan 1580 sayılı Belediye Kanunu ile farklı büyüklüklerde birçok belde ve şehir aynı hukuki ve yönetsel düzenlemeye tabi tutulmuş ve 1984 yılındaki Büyükşehir Belediye yönetimine dair 195 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname'ye kadar farklı bir yönetsel yapı kurgulanmamıştır. 1924 yılında 442 sayılı Köy Kanunu'nun gerekçesinde bahsedilen farklı büyüklüklerdeki belediyeler için üç ayrı kanunun çıkarılma düşüncesi ardıllanarak Osmanlı Devleti'nde 1858 yılında Galata-Beyoğlu Dairesi tecrübesi üzerinden gelişen daireler yoluyla başlayan iki kademe- li İstanbul belediye yönetimine benzer bir yapı; ancak 1984 yılında uygulanmaya girebilmiştir (Özgür ve Yavuzçehre, 2015, s. 908).

1950'lerden itibaren hızlanan sanayileşme süreci beraberinde yoğun göç hareketlerini getirmiş ve tek hâkim şehir tezine uygun şekilde İstanbul merkezli hızlı ve düzensiz şehirleşme sorunu ortaya çıkmıştır. Marmara Bölgesi eksenli ve özellikle İstanbul'da ortaya çıkan hızlı şehirleşme ile mücadelede siyasal-yönetsel stoku güçlendirecek yerel yönetim reformları yerine mekânsal düzenlemeler öncelenmiş ve şehir yönetimin güçlendirilmesine dönük esaslı adımlar atılmamıştır. 1960'lar ve 1970'ler boyunca devam eden hızlı ve düzensiz göçün İstanbul ve çevresinde ortaya çıkardığı düzensiz şehirler ve bu şehirlerin olumsuz dışsallıkları ile mücadelede ihtiyaç duyulan koordinasyon ihtiyacı, bahsi geçen dönemde metropoliten alan yönetimine dair tartışmaları beraberinde getirmiştir. Fakat 1961 Anayasası'nın yerel yönetimleri düzenleyen içeriğinde metropoliten alan yönetimine dair herhangi bir derinlik bulunmaması, bu alanda kanuni bir düzenleme yapılmasını engellemiştir.

Bu nedenle metropolitenleşme ve ilerleyen dönem için megapolleşme refleksi gösteren alanlarda ortaya çıkan olumsuz dışsallıklarla mücadele konusunda Türkiye'de yerel düzlemde kendisini gösteren önemli adımlardan birisi 1961 Anayasası'nda da kendisine atıf yapılan yerel yönetim birlikleri şeklinde olmuştur. Merkezi yönetim hazırlamış olduğu kanun tasarıları ile birlikler üzerinden bir kurgu oluşturmaya çalışırken, yerel yönetim kuruluşları da kendi aralarında gerçekleştirdikleri gönüllü bir araya gelmeler sayesinde ortak sorunlarına çözüm bulmaya çalışmışlardır (Keleş, 2012, s. 331-332). Marmara Bölgesi'nde kendisini gösteren şehirselleşme ve bölgesel sorunlara karşı burada bulunan yerel yönetim birimlerinin bir araya gelmesi ile oluşturulan o zamanki adı ile Marmara ve Boğazları Belediyeler Birliği, fiili olarak 1973'de hukuken 1975'de kişilik kazanarak yerel kamusal mal ve hizmetleri sunmaya başlamıştır. Marmara ve Boğazları Belediyeler Birliği, 1970'lerin sonuna doğru var olan bir-

lik mevzuatının sorunların çözümüne yeterli gelmeyeceğinden hareketle metropolitan alanların yönetimine dair adımlar atılması gerektiğini savunmuş ve bu kapsamda farklı metropolitan alan yönetimine dair uygulamaları bizzat yerinde inceleyerek bir metropolitan alan yönetimi kanun taslağı hazırlamıştır (Eryiğit, 2015).

12 Eylül 1980’den itibaren küçük yerel yönetimlerin tüzel kişiliklerinin kaldırılması ve bu yerlerin yakınlarındaki büyük yerleşim yerleri ile birleştirilmesi yoluna gidilmiştir. Ayrıca 1981 yılında 2561 sayılı Birleştirme Kanunu çıkarılmış ve büyükşehir alanlarında yönetim yapısı yeniden düzenlenmiş, küçük birimler kapatılarak büyük birimlerle birleştirilmiş ve şube müdürlüklerine dönüştürülmüşlerdir (Keleş, 2012, s. 332-333). 1982 Anayasası’nın 127. maddesinde “büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirilebilir”; hükmü gereğince anayasal anlamda metropolitan yönetim uygulamasına geçmenin önünde herhangi bir engel kalmamıştır.

Sonrasında 1984 yılında ilk olarak 195 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile büyükşehir belediyesi uygulamasına geçilmiş ve aynı yıl 3030 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ile büyükşehir belediye yönetimi uygulaması pekiştirilmiştir. 3030 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu 2004 yılına kadar yürürlükte kalmış ve 2004 yılında 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu’nun devreye girmesi ile yürürlükten kalkmıştır. Büyükşehir belediyelerinin hizmet verdiği alanları fazlası ile alakadar eden ve metropolitan yönetim modelinden metropolitan alan yönetimi modeline geçişi hedefleyen 2008 yılında uygulamaya giren 5747 Sayılı Kanun ile 2012 yılında kabul edilen 6360 sayılı Kanun kuramsal ve uygulama düzleminde birçok tartışmayı da beraberinde getirmiştir.

1984 Öncesi Dönem Türkiye’de Büyükşehir Belediye Uygulamasının Kuramsal Açıdan Değerlendirilmesi

Osmanlı Devleti’nde yerel yönetim hizmetlerinin modern düzlemde sürdürülebilmesi için 1850’lerden itibaren Şehremaneti, beledi şubeler ve Cemiyet-i Umumiye-i Belediye gibi kuruluşlar ön plana çıkmıştır. Şehremaneti ve ardından beledi şubeler ve şubeler ile Şehremaneti arasındaki ilişkilerin tanzimi açısından oluşturulan Cemiyet-i Umumiye-i Belediye; kuramsal açıdan üç farklı yaklaşımı da kendi içinde barındırdığı söylenebilir. Şöyle ki; reform kuramını anımsatırcasına şehremaneti İstanbul’u tek parça üzerinden değerlendirirken, parçalı bir yapıya hayat verircesine İstanbul’un muhtelif yerlerinde oluşturulan şubelerin varlığı kamu tercihi kuramını ve bunlar arasındaki iletişimin güçlü şekilde

sürdürülmesi ve koordinasyonuna yönelik ön plana çıkarılan Cemiyet-i Umumiye-i Belediye kurgusu ise yönetişimci kuramı ön plana çıkardığı söylenebilir.

Cumhuriyetin kuruluş sürecinde Osmanlı Devleti'nden devralınan iki kademeli yerel yönetim sistemi 1924 yılının Şubat ayında 417 Sayılı Kanun ile Ankara Şehremaneti kurularak uygulama şansı bulmuştur. Yine aynı yıl 442 Sayılı Köy Kanunu'nun 1. maddesinde “nüfusu iki binden aşağı yurtlara (köy) ve nüfusu iki bin ile yirmi bin arasında olanlara (kasaba) ve yirmi binden çok nüfusu olanlara (şehir) denir. Nüfusu iki binden aşağı olsa dahi belediye teşkilatı mevcut olan nahiyeye, kaza ve vilayet merkezleri kasaba itibar olunur. Ve Belediye Kanununa tabidir”; demek suretiyle yerel yönetim kurgusunun temelleri atılmaya çalışılmıştır. 1930 yılında çıkarılan 1580 sayılı Belediye Kanunu hem Ankara ve hem de İstanbul için iki yapıyı şehremaneti sistemini ortadan kaldırmış ve 1984'e kadar iki kademeli belediyecilik uygulamasını rafa kaldırmıştır.

1930 yılında çıkan 1580 sayılı Belediye Kanunu, İstanbul için özel bir yönetim biçimi getirmiştir. Bu kanun ile İstanbul Belediyesi, İstanbul İl Özel İdaresi ile birleştirilmiş ve bu ortak yönetime merkezi yönetim tarafından atanan İstanbul Valisi başkanlık etmiştir. Bahsi geçen yönetsel kurgunun seçimle oluşan meclisi ve seçilmiş ile atanmışlardan oluşan bir encümeni bulunmaktaydı. Bu yapı, 1956 yılına kadar korunmuş ve 1956 yılından itibaren bu sistemden vaz geçilmiştir Keleş (2012, s. 331). Belediye Kanunu ile birlikte metropoliten alanları ihtiva eden il merkezlerinde birden çok ilçe olsa da, tek bir belediye söz konusu idi. Farklı ilçelerde şube müdürlükleri şeklinde yapılandırılan sistem, 1580 sayılı Belediye Kanunu'nda öngörülen bir yapıyı ifade etmekteydi (Arıkboğa, 2013: 57). 1961 Anayasası zaten birden çok yerel yönetimi kapsayan bir büyükşehir yönetimi kurulmasına müsaade etmemiştir. Bu nedenle birçok belediye 1960-1980 arasında görevlerini daha iyi yerine getirebilmek için hizmet birlikleri yöntemine müracaat etmiştir (Keleş, 2012, s. 331).

Bu dönem kuramsal açıdan irdelendiğinde İstanbul İl Özel İdaresi ile İstanbul Belediyesi'nin birlikte tek paydada ele alınmış olması nedeniyle “reform kuramı”nı andırmaktadır. Metropoliten yönetim modelleri açısından irdelendiğinde ise üniter tek kademe metropoliten yönetim modeli ön plana çıkmaktadır. Metropoliten alanda İstanbul Belediyesi ile farklı belediyelerin varlığı ise kamu tercihi kuramını ön plana çıkarmaktadır. 1956'dan sonra İl Özel İdaresi ile İstanbul Belediyesi'nin ayrışması ve farklı belediye ve köy tüzel kişiliklerinin varlığı İstanbul açısından kamu tercihi kuramını önelediği şeklinde yorumlanabilir.

Türkiye’de metropoliten alanların sorunlarına ilişkin 1960’ların ikinci yarısında başlayan tartışmalar başta İstanbul olmak üzere yoğun göç hareketleri ile oluşan yönetsel sorunlara dair gerek akademi ve gerekse o dönem hükümetlerinin dikkatlerini üzerine çekmesine neden olmuştur. Bu dönemde göç ve göçe dayalı büyüme, merkez şehrin civarında yeni yerleşmelerin belirmesine, bu yerlerin köyden belediyelere evrilmesine ve sosyo-ekonomik açıdan bütünleşik yönetsel açıdan ise parçalı kentsel alanların oluşmasına neden olmuştur. Bu durum belediyeler ve diğer yerel yönetim birimleri açısından koordinasyon, planlama, hizmet etkinliği, ölçek ekonomisi, bütünleşik şehir yönetimi gibi bir dizi sorunu beraberinde getirmiştir (Arıkboğa, 2013, s. 52).

1961 Anayasası’nın metropoliten yönetime müsaade etmeyen içeriği ile 1961-1980 arası ara formül olarak birlikler üzerinden metropoliten alanların yönetimine dair hazırlanan kanun taslakları, gönüllü iş birliğine dayanan metropoliten yönetim modelini açacak şekilde kanuni zorunluluğu ihtiva eden bir birlikteliği ön plana çıkardığı ifade edilebilir. Bahsi geçen dönemde bu taslaklar bir yana Marmara Bölgesi’ni kapsayacak şekilde kurulan Marmara ve Boğazları Belediyeler Birliği ise kamu tercihi kuramı üzerinden çok parçalı yapı içerisinde gönüllü işbirliğine dayanan metropoliten yönetim modelini ön plana çıkardığı söylenebilir. Aynı zamanda bu bölgesel birlik; küresel anlamda merkezi konumda bulunan metropoliten alanların birleşmesi ile oluşan bölgeler için geliştirilen yeni bölgecilik anlayışının karşılığı olan yönetim kuramını henüz bahsi geçen zamanda Türkiye açısından bir örneğini sunduğu da iddia edilebilir.

Küreselleşme, post-fordist dönüşüm süreci ve yeni liberal politikalarla birlikte yerel yönetimlerde etkinliğin önemli hale gelmesi ve uluslararası rekabetin metropoliten alanlar üzerinden yürütülmeye başlanması, küçük yerel yönetim birimlerinin birleştirilerek daha üst düzey yönetsel tüzel kişiliklere dönüştürülmesine yol açmıştır. Bu düzlemde 1980’li yılların başlarından itibaren Fransa başta olmak üzere İngiltere, Almanya gibi gelişmiş ülkelerde çok sayıda yerel yönetim birimi birleştirilerek daha az sayıda ve etkin tüzel kişilikler oluşturulması yoluna gidilmiştir. Yeni sağ politikaların iktidara gelmesi ile hızlanan bu eğilim (Aydın, 2003, s. 75-76) Türkiye’de 1980’li yılların başında askeri rejim döneminde büyükşehirlerdeki küçük yerel yönetimlerin tüzel kişiliğinin kaldırılması ile olmuştur. 1980 yılında 1700 olan belediye sayısını 1981’de 1580’e düşmüştür ve aynı zamanda 150 kadar köyün tüzel kişilikleri kaldırılmış olup bahsi geçen küçük yerel yönetimlerin çoğu büyükşehirlerin çevresinde bulunmaktadır (Keleş, 2012, s. 312-313).

1980'lerin başında metropoliten alanlarda bulunan belediyelere ilişkin yaşanan dönüşüm kuramsal açıdan irdelendiğinde kamu tercihi kuramından bir vazgeçiş ve ölçek üzerinden metropoliten reform kuramına dair bir geçişten bahsedilebilir.

1984'ten Günümüze Türkiye'de Metropoliten Yönetim Sisteminin Kuramsal Açıdan Analizi

1982 Anayasası'nın 127. maddesinde 1961 Anayasası'ndan farklı olarak metropoliten alanların yönetimine dair "kanun büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir", şeklinde bir içeriğe yer vermiştir. Bu temel düzenlemenin ardından 1984 yılında ilk olarak 195 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile ve ardından 3030 sayılı Kanun ile Türkiye'de 54 yıl aradan sonra çift kademeli belediye yönetimi anlayışına geçilmiştir.

Bu kanun ile üç büyükşehirde başlayan ve 2012 yılına kadar 16 metropoliten alanda uygulanan büyükşehir belediye modeli Osmanlı Devleti'nin çift kademeli metropoliten yönetim modeli ile büyük ölçüde örtüşen bir durum ortaya koymuştur. Bu kanun ile büyükşehir belediyelerine metropoliten alan ölçeğinde su ve kanalizasyon ile imar planlaması ve ulaşım gibi bazı hizmetlerin yanında uhdesinde bulunan alt kademe belediyeler üzerinde bütçe, imar konularında gözetim ve denetim yetkisi verilmiştir (Gül ve Batman, 2013, s. 30). Kuramsal açıdan irdelendiğinde 1984 yılında uygulamaya giren 3030 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, parçalı ve çift kademeli sistemi benimsemiş olması kamu tercihi kuramını ön plana çıkaran bir görüntü sunmuştur. Bununla birlikte alt kademe belediyelerden gelen üyeler ile oluşan karar organı, katılımcı ve müzakereci yönetim modelinin yanında etkinliği de arttırmaya yönelik bir içeriği barındırması; yönetim kuramının da varlığından söz ettirmektedir. Ne var ki burada karar organının yürütme organları karşısında zayıflığı yanında alt kademedeki gönderilen düzenlemelerin üst kademenin güçlü vesayeti ile karşı karşıya olması; merkezîyetçi kurgu üzerinden, alansal düzlemde ziyade yönetsel düzlemde reform kuramının varlığına işaret etmektedir.

1970'lerden itibaren Türkiye'nin farklı şehirlerine doğru gelişen göç hareketleri, 1984'ten sonra ve 1990'larda metropoliten alanların belirmesine paralel büyükşehir belediyesi uygulamasını da yaygınlaştırdı. Böylece 2000'lerin başında yerel yönetimlere dönük fonksiyonel ve yapısal düzenlemeler devreye sokulmuş ve metropoliten alanların yönetimine dair reform yaklaşımındaki bütünsellik ve süreklilik hususlarında ortaya çıkan problemlere rağmen daha etkin ve demokratik yerel yönetim oluşturulması geyesi ön plana çıktı (Oktay, 2016b, s, 73).

2004 yılında yürürlüğe giren 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, ağırlıklı olarak nüfus ve ölçeği ön planda ve kısmi olarak mülki idare sınırlarını önceleyecek şekilde⁴ en az üç ilçe ve ilk kademe belediyesinden müteşekkil olmak kaidesiyle bu belediyeler arasında koordinasyonu sağlayan, kanunla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren; idari ve mali özerkliği bulunan ve karar organları seçimle iş başına gelen kamu tüzel kişileri olarak tanımlamıştır. Bu kapsamda belediyelerin sınırları içinde ve bu sınırlara 10 kilometrelik bir düzlemde son nüfus sayımına göre toplam nüfus açısından nüfusu 750 bin olan yerlerde büyükşehir belediyesi kurulabileceği kabul edilmiştir. Kanun gereğince valilik esas alınarak nüfusu 1 milyondan az olan büyükşehirlerde 20 kilometre, nüfusu 1 milyon ila 2 milyon arasında olan büyükşehirlerde 30 kilometre ve nüfusu 2 milyondan fazla olan büyükşehirlerde 50 kilometre yarıçapın içinde kalan yerleşim yerleri büyükşehir belediye sınırlarının içine dâhil edilmiştir. Bu türden bir genişletme, irili ufaklı birçok ilçe ve belde belediyesini büyükşehir belediyesi hizmet sınırları içerisine almıştır. Ayrıca bahsi geçen kanunun geçici ikinci maddesinde orman köylerinin tüzel kişiliğine dokunmadan sınırlar içerisinde kalan diğer köylerin tüzel kişiliklerini kaldırarak onları ilçe ve ilk kademe belediyelerinin birer mahallesi haline çevirmiştir.

Gül ve Batman’a göre (2013, s. 30) 2004 yılında yürürlüğe giren 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu’nun en önemli yeniliklerinden birisi 2006’da Denizli’de belediye sınırları çevresinde hızlı gelişen daha küçük belediye ve köy yönetimlerini de içine alacak şekilde “bütün şehir” ya da “bütünleşik şehir” uygulaması olmuştur. Bu açıdan Gül ve Batmaz’a göre Türkiye’de belediyeler arası sosyoekonomik, kültürel, istem ve ihtiyaçlarla ilgili farklılıklara dayanan ve yerel hizmetlerin sunumunda ölçeğin dikkate alındığı 4 farklı büyükşehir yönetim modeli devreye sokulmuştur (2013, s. 30):

- a. İstanbul ve Kocaeli’nde il düzeyinde büyükşehir belediye yönetimi
- b. Denizli’de bütünleşik şehir modeli
- c. Diğer büyükşehirlerde iki düzeyli büyükşehir yönetimleri

4 Kimi kaynaklarda 5216 Sayılı Kanun nüfus ve ölçeği esas aldığı belirtilmektedir. Fakat büyükşehir belediyeleri kurgulanırken İstanbul ve Kocaeli için nüfus ve ölçek dışında mülki idare sınırları göz önünde bulundurularak düzenleme yapıldığı gözden kaçırılmamalıdır. Ayrıca Gül ve Batman’a göre bahsi geçen kanun Denizli gerçeğinden hareketle “bütün şehir” ya da “bütünleşik şehir” uygulaması ile çok önemli bir yeniliği daha ortaya koymuştur.

d. Özel amaçlı metropoliten hizmet yapıları ve hizmet anlaşmaları ve genellikle kırsal özellikler taşıyan yerel yönetimler arası hizmet birlikleri.

Büyükşehir belediye sisteminin içerisine bu düzenleme ile birlikte çok fazla belediyenin dâhil edilmesi metropoliten alandaki koordinasyon ve uyumu zorlaştıracak bir boyut üretmiştir (Arıkboğa, 2013, s. 61). Kuramsal açıdan irdelendiğinde 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun getirmiş olduğu sistem ilçe ve ilk kademe belediyelerinden oluşan parçalı yapıyı genişletmiş olması nedeni ile kamu tercihi kuramını ön plana çıkardığı ifade edilebilir. Fakat büyükşehir sınırlarına dâhil olan yerlerde orman köyleri hariç diğer köylerin tüzel kişiliğine son verilmiş olması reform kuramının izlerini sürmeye yardımcı olmaktadır. Daha önemlisi alt kademede yer alan belediyeler ile büyükşehir belediyesi arasında kurmuş olduğu güç dengesi, karar ve yürütme organları arasındaki ilişkide, karar organı ile alt kademedeki belediyelerin lehine çevrilmeye çalışan güç dengesi, gerek merkezi yönetim vesayeti; gerekse üst kademenin alt kademe üzerindeki vesayetini yumuşatılması ve yine karar süreçlerine metropoliten alanda yer alan birçok aktörün katılımı konusunda getirilen araçlar, "yönetişim kuramı"nın da fazlası ile ön plana çıkartıldığı gerçeğini ortaya koymaktadır. Gül ve Batmaz'da (2013, s. 60) 5216 sayılı düzenlemenin 3030 sayılı düzenlemeye göre katılımcı ve demokratik özellikleri arttırıldığına vurgu yapmıştır.

2008 yılında Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında 5747 sayılı Kanun kabul edilmiştir. Bu kanun ile metropoliten alanlar içerisinde yer alan ilk kademe belediyelerinin tüzel kişilikleri kaldırılmış ya da ilçeye çevrilerek bir bütünleştirme süreci takip edilmiştir. Bu kanun ile sadece metropoliten alanlar değil ülke genelinde ilk kademe belediyeleri birleştirme yöntemi ile ilçe belediyesine çevrilmiş ya da ilçe belediyelerine dâhil edilmiştir. Yine ölçek üzerinden kapatılan ilçe belediyesi yanında kimi belde belediyeleri de tüzel kişiliğini yitirerek mahalleye, kimileri ise köye dönüşmüştür. Metropoliten alanlar açısından Arıkboğa'ya göre (2013, s. 61) bu düzenlemenin amacı sadece metropoliten alanın değil, aynı zamanda büyükşehir belediye sisteminin bütünlüğü ve uyumunu temin etmektir.

5747 sayılı kanunun metropoliten alanların yönetiminde meydana getirdiği değişim kuramsal açıdan irdelendiğinde; belde belediyelerinin tüzel kişiliğinin kaldırılması, farklı beldeleri birleştirme yolu ile tek bir ilçe tüzel kişiliğine dönüştürülmesi, ölçek açısından yetersiz görülen ilçe belediyesinin tüzel kişiliğinin kaldırılması, beldelerin bir kısmının mahalleye

dönüştürülmesi gibi değişikliklerle “reform kuramı”nın öncelendiği söylenebilir. Bu kanuna karşı alansal düzlemde parçaları temsil eden küçük yerel yönetim birimleri tarafından farklı biçimlerde yürütülen muhalefet, kanunun yapılış amacının sekteye uğraması şeklinde yorumlanabilecek bir takım sonuçları beraberinde getirmiş ve kimi belde belediyeleri tüzel kişiliğini kaybetmemiştir.

2004 yılında 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun kanunlaşmaması nedeni ile il özel idareleri üzerinden pekiştirilmeye çalışılan yerelleşme olgusu daha sonraki süreçte büyükşehir belediyeleri öncelenerek gerçekleştirilmeye çalışılmıştır. Bu kapsamda 2004 yılında Büyükşehir Belediyelerini düzenleyen 5216 Sayılı Kanun 2008 yılında 5747 sayılı kanunla metropoliten alanda daha etkin konuma taşınmaya çalışılmıştır. 2004 yılında pilot bir uygulama şeklinde İstanbul ve Kocaeli mülki idare sınırları dâhilinde faaliyet gösteren büyükşehir belediye uygulaması daha sonraları tüm ülke sathında metropoliten alan özelliği gösteren illerin mülki sınırlarını kapsayacak şekilde genişletilmesi fikri güçlenmiştir.

Bu kapsamda 6360 sayılı Kanun ile Türkiye’de İstanbul ve Kocaeli dışında mevcut olan ve bu kanun ile 750 binlik nüfus kriterini sağlayan 13 ilde daha büyükşehir belediyesi kurulması ve bu büyükşehir belediyelerinin sınırlarının mülki idare sınırı olarak belirlenmesi uygulamasına geçilmiştir. Ardından aynı yıl 6447 sayılı kanun ile Ordu İli bahsi geçen nüfus kriterini sağlaması nedeni ile il mülki sınırları dâhilinde büyükşehir belediyesine kavuşmuş böylelikle Türkiye’de büyükşehir belediye sayısı 30’a yükselmiştir. Ayrıca 6360 sayılı Kanun, aynı sınırlar içerisinde iki yerel yönetim kurgusunun hizmet vermesinin gereksizliğine binaen, İl Özel İdareleri’nin tüzel kişiliğini kaldırmış ve ve mevzuatta il özel idarelerine olan atıfların bakanlıklara, bunların bağlı ve ilgili kuruluşları ile taşra teşkilatlarına, hazineye, valiliklere, büyükşehir belediyeleri, bağlı kuruluşları ve ilçe belediyelerine yapılmış sayılacağını ifade etmiştir (Madde: 3). Yine, 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde kalan köylerin tüzel kişiliği kaldırılarak mahalleye dönüştürülmüş fakat bazı haklar ise korunmaya çalışılmıştır.

6360 sayılı Kanun gerekçesine bakıldığında etkin, etkili, vatandaş odaklı, hesap verebilen, katılımcı, saydam ve olabildiğince yerel bir yönetim anlayışının pek çok gelişmiş ülkenin kamu yönetimi reformları açısından ön plana çıkan ilke ve değerler olduğunu, vatandaş memnuniyeti ve vatandaş katılımını arttırmak için kamu yönetiminin etkinlik, verimlilik ve vatandaşın artan hizmet beklentisini karşılamak zorunda olduğu vurgulanmış-

tır. Ayrıca ölçek olgusu üzerinden büyükşehir belediyelerinin çok önemli organizasyonlar olduğu ve bu organizasyonların il düzeyinde hizmet vermesinin; I. Gelişmiş teknolojilerle donatılabilme II. Gerekli teknik, idari nitelikli ve uzmanlaşmış personel temini III. Merkezden gönderilen kaynakların daha etkin kullanımı IV. Kaynak kullanımındaki etkinliğin daha adil bir yapının kurgulanabileceği V. Düzenleyici üst imar planları çerçevesinde il çapında uyumlu imar planları uygulamaları gerçekleştirilebileceği; ifade edilmiştir (TBMM, 6360 Sayılı Kanun Gerekçesi, 2012).

Bu kanuni düzenlemeye dair Arıkboğa (2013: 92); merkeziyetçi bir yerleşmenin hâkim unsur olduğu ve alansal modeli benimseyen yaklaşımın benimsendiğini ifade etmiştir. Bahsi geçen vurguları son dönemde bu alanda yazan çoğu yazarın dillendirdiği de bir gerçektir. Fakat yapılan değerlendirmelerin büyük çoğunluğu model ve modelleme düzleminde kalmakta, kuramsal alana dair fazlaca bir içerik sunmamaktadır. Bu kapsamda 6360 sayılı kanunun gerekçesi Türkiye’de diğer kamu yönetimi ve yerel yönetim reformlarında olduğu gibi yeni kamu yönetiminin savunuları ile yönetim olgusunu destekleyen bir çerçeveye oturmaktadır. Kuramsal açıdan bahsi geçen kanunun bir taraftan il özel idaresi, ilçe belediyesi, belde belediyesi ve köylerin tüzel kişiliğine son vererek çok parçalı yapıyı az parçalı yapıya evirmesi “reform kuramı”nı ön plana çıkartırken diğer taraftan yapılan düzenlemenin lafzı ve ruhunda ortaya koyulan vurgu ve araçların “Yönetişim Kuramı”nı destekleyen içerik taşıdığı söylenebilir. Bu açıdan bu düzenleme bir bütün halinde değerlendirildiğinde “Reformcu Yönetişim” Kuramlarının bir sentezi şeklinde yorumlanabilir.

Sonuç

Tarihsel düzlemde her farklı ve yeni üretim şekli, siyasal, sosyal, ekonomik, yönetsel, kültürel ve teknolojik alanda yeni formlar oluşturmuştur. Bu formlar mekânsal düzlemi ve onun siyasal, yönetsel, hukuki ve kültürel derinliğini de fazlası ile etkilemiştir. Nitekim üretim yöntemi açısından tarım toplumunun ortaya koymuş olduğu kırsal yerleşmeler ve şehirler, sanayi toplumunda metropoliten alanlara, bilgi toplumu sürecinde ise bölgeselci bir yapıya evrildiği iddia edilebilir. Zamansal boyutta ortaya çıkan değişimin mekâna yansımaları akademik açıdan siyasi, sosyo-kültürel, iktisadi, yönetsel, hukuki, bilimsel ve teknolojik olarak farklı farklı değerlendirmeye tabi tutulmuştur. Bu değerlendirmeler kimi zaman model ve kimi zaman kuram olarak ifade edilmiş ve modeller ile kuramlar birbirine karıştırılmıştır. Kuramsal açıdan bakıldığında metropoliten yönetim ile metropoliten alanı kapsayacak biçimde ortaya koyulan yaklaşımlar literatürde “reform kuramı”, “kamu tercihi kuramı”, ve “yönetişim kura-

mı” olarak formüle edilmiştir. Farklı yönetim modellerinin kuram diye ve farklı kuramların model diye ifadelendirilmesi bu alan açısından kafa karışıklıklarına neden olmaktadır.

Reform Kuramı, metropoliten alanda kaynak dağılımında adaletli bir kurgunun oluşturulması, üretim maliyetlerinin en aza çekilmesi ve optimum üretim olanaklarının yakalanabilmesi için yönetsel düzlemi tekçi bir mantıkla kurgulamaya çalışır. Kamu Tercih Kuramı ise, metropoliten alanda yerel kamusal mal ve hizmetlerin optimum düzeyde verilebilmesinin sağlanması için parçalı bir yönetsel kurguyu önceler. Geleneksel dönemde Fordist üretim ve Keynesyen İktisadi anlayışın bir sonucu olan “Reform Kuramı” ile “Kamu Tercih Kuramı”nın yanında son dönemde metropoliten alanların iç içe geçmeye başlamasına paralel oluşan bölgeselleşme süreçlerinin siyasal, iktisadi, toplumsal, teknolojik ve yönetsel boyutta daha etkin, verimli ve kaliteli bir biçimde hizmet imkânlarını gerçekleştirilmesine yönelik “Yönetişim Kuramı” ön plana çıkmaya başlamıştır.

1984 yılında metropoliten alanların yönetimine dair 195 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ve ardından uygulamaya giren 3030 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu; 1950’lerden itibaren başlayan kırdan şehre göç hareketlerinin oluşturduğu çarpık kentleşme ve kötü şehirleşme ile mücadeleyi yönetsel boyutta güçlendirebilmek için 54 yıllık bir aradan sonra ilk defa metropoliten alanlara dair çift kademeli belediye sistemini yeniden uygulamaya koymuştur. Bu sistemde büyükşehir belediyelerinin karar organlarının kendi sınırlarının içerisinde faaliyet gösteren birden fazla belediyenin karar ve yürütme organlarından oluşması, kuramsal açıdan “kamu tercihli yönetim” şeklinde bahsi geçen uygulamanın değerlendirilmesine fırsat tanımaktadır. 3030 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu 20 yıllık bir uygulanma sürecinden sonra yerini 2004 yılında 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu’na bırakmıştır. Bu kanun, 3030 sayılı kanunda olduğu gibi metropoliten alanda çift kademeli ve parçalı yönetsel sistemi benimsemesi ve ayrıca buna ek olarak karar organlarının gücünü eskiye nazaran pekiştirmesi, karar alma süreçlerinde yerel halkın katılımına yönelik araçlar devreye sokması sayesinde kuramsal açıdan “kamu tercihli yönetim” yaklaşımını daha da güçlendirdiği ifade edilebilir. Fakat İstanbul ve Kocaeli için metropoliten alanların sınırlarını il sınırları ile birlikte ele alması ve bu metropoliten alanların kırsal yerleşmelerinde kalan köy yönetimlerinin tüzel kişiliklerinin kaldırılarak mahalleye dönüştürülmesi, “Kamu Tercih Kuramı”ndan bir vazgeçişin başlangıcı olarak da değerlendirilebilir.

2008 yılında kabul edilen 5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçe-

risinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile metropoliten alan içerisindeki yönetsel boyutun kuramsal çerçevede “kamu tercihlî yönetişim” yaklaşımından “reformcu yönetişim” yaklaşımına doğru bir esnemeyi içerdiği gözlenmiştir. Ne var ki bu kanun ile amaçlanan kurgunun çeşitli yönetsel ve yargısal sorunlar nedeniyle istenilen oranda gerçekleştirilememesi; 2012 yılında 6360 Sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun yürürlüğe sokulmuştur. Bu kanun ile yeni büyükşehir belediyeleri yanında, bir takım birleştirmelerle yeni ilçeler kurulmuş ve ayrıca bir kısım belde belediyeleri ile köy yönetimleri ile birlikte il özel idarelerin de tüzel kişilikleri kaldırılmıştır. Ayrıca bu kanun kapsamında büyükşehir belediyesi kurulan veya hali hazırda büyükşehir belediyesi olan tüm büyükşehir belediyelerinin hizmet sınırları il idaresi sınırı olarak belirlenmiştir.

6360 sayılı Kanun birleştirme ve kaldırma yöntemlerini kullanarak küçük ölçekli yerel yönetim birimlerinin bir kısmının tüzel kişiliği kaldırılırken bir kısmını birleştirerek daha büyük yerel yönetim birimlerine dönüştürmüştür. Ayrıca tüm il hizmet eden büyükşehir belediyelerinin devreye sokulması İl Özel İdareleri’nin kaldırılması sonucunu doğurmuştur. Böylece metropoliten alanın da üzerinde bölgesel bir yönetim anlayışına geçilmiştir. Söz konusu düzenleme kuramsal açıdan irdelendiğinde “kamu tercihi”, “reform” ve “yönetişim” kuramlarına dokunan tarafları olduğu gözlenmektedir. Fakat burada “kamu tercihlî yönetişim” yaklaşımından “reformcu yönetişim” yaklaşımına doğru daha güçlü bir hareketin olduğu iddia edilebilir.

Sonuç olarak Türkiye’de büyükşehir belediye yönetimine dair düzenlemeler metropoliten yönetimden metropoliten alanı da aşan bölgesel/alansal bir yönetime doğru evrildiği ve bu evrilişin kuramsal açıdan “kamu tercihlî yönetişim” yaklaşımı yerine “reformcu yönetişim” yaklaşımını öncelimeye başladığı ifade edilebilir.

Kaynakça / References

- Arıkboğa, E. (2013), Geçmişten Geleceğe Büyükşehir Belediye Modeli, Yerel Politikalar, Yıl: 1, Sayı: 3, Ocak-Haziran, s. 48-96.
- Aydın, H.İ. (2003), 1980 Sonrası Türk Belediye Sisteminde Yeni Liberal ve Desantralist Eğilimler, Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 5, (1), s. 73-86.

Batal, Salih (2016), Bütüncül Belediyecilik Anlayışının Sonuçlarından Biri: Kent-sel Dönüşüm ve Yerel Yönetimlerin Konuya Yaklaşımı, *Marmara Sosyal Araştırmalar Dergisi*, Sayı 10, Aralık, s. 24-46.

Eryiğit, B. H. (2015), Türkiye’de Belediye Birlikleri ve Marmara Belediyeleri Birliği’nin Tarihi, Hayat Yayınları, İstanbul.

Gül H., Batman, S. (2013), Dünya ve Türkiye Örneklerinde Metropolitan Alan Yönetim Modelleri ve 6360 Sayılı Yasa, *Yerel Politikalar Dergisi*, Ocak-Haziran, 7-47.

Keleş, Ruşen (2012), *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, Genişletilmiş 8. Baskı, Cem Yayınevi, İstanbul.

Kızılboğa, R., (2012) Kamu Tercihi ve Anayasal İktisat Teorilerinin Değerlendirilmesi, *NEÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 2, s. 91-109.

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

Oktay, Tarkan (2016a), *Metropol Kent Yönetimi Yaklaşımları ve Uygulama Modelleri*, *Strategic Public Management Journal (SPMJ)*, Issue No: 4, November 2016, ISSN 2149-9543, s. 49-71.

Oktay, Tarkan (2016b), 6360 Sayılı Kanuna Dayalı Büyükşehir Belediye Reformunu Anlama ve Anlamlandırma, *Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, (İSMUS), 1/1, s. 71-131.

Oktay, Tarkan (2008), *Belediye Kurumunun Tarihsel Gelişimi*, Editör: Recep Bozlağan ve Yüksel Demirkaya, Türkiye’de Yerel Yönetimler, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 2008, 119-156.

Oktay, Tarkan (2005), *II. Meşrutiyet’ten Cumhuriyet’e İstanbul Şehremaneti (Teşkilat ve Mali Yapı Analizi)*, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi/Mahalli İdareler ve Yerinden Yönetim, Doktora Tezi, Şubat Akta-ran: Oktay, Tarkan (2008), “Belediye Kurumunun Tarihsel Gelişimi”, Editör: Recep Bozlağan ve Yüksel Demirkaya, Türkiye’de Yerel Yönetimler, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 2008, 119-156.

Özgür, Hüseyin, Yavuzçehre, P. Savaş (2015), Türkiye’nin Büyükşehir Belediyesi Sistemi: 1982-2015, *Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 7 (1), ss. 903-926.

Sager, Fritz, *Metropolitan Institutions and Policy Coordination: The Integration of Land Use and Transport Policies in Swiss Urban Areas*, *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, Vol. 18, No. 2, 2005,

s. 227–256.

Sellers, Jefferey, Hoffmannn-Martinot (2016), Metropolitan Yönetişim, UCGL MEWA-Metropolitan Yönetişim. Çeviren: Esen, Adem, İstanbul, s. 7-36, UCGL Decentralization and Local Democracy in The World. 2008 First Global, Reports. 259-283.

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

TBMM (2012), Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükümünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı ve Gerekçesi, <http://www2.tbmm.gov.tr/d24/1/1-0690.pdf> adresinden temin edilmiştir.

Tekel, A. (2009). Türkiye’de Metropolitan Alanın Yönetiminden Metropolitan Yönetişime Geçiş: Ankara Örneğinde Bir Değerlendirme, SÜ İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi, 2009, Sayı 18, s. 191-214.

Summary

On the historical platform, every new and different way of production has created new forms of political, social, economic, managerial, cultural and technological field. These forms have also influenced the spatial platform and its political, administrative, legal and cultural depth. As a matter of fact, it can be argued that rural settlements and cities, in which the agriculture society reveals the production method, evolved into metropolitan areas in industrial society and regionalist structure in the process of information society. The spatial reflections of the change in timewise dimension have been subjected to different evaluations of political, socio-cultural, economic, administrative, legal, scientific and technological in terms of academic studies.

The theories that these evaluations put forward in an integrated manner in the metropolitan management process are formulated in the literature as “reform theory”, “public choice theory”, and “governance theory”. Reform Theory seeks to construct a managerial level with a unified logic in order to create a fair construction in the distribution of metropolitan area resources to maximize production costs and to achieve optimum production possibilities. The Public Choice Theory, in the metropolitan area, prepares a piecemeal administrative structure to ensure that local public goods and services can be provided at an optimum level.

In addition to the “Reform Theory” and the “Public Choice Theory” which are a result of the Fordist production and Keynesian economic understanding in the traditional period, regionalization processes parallel to the be-

ginning of metropolitan areas intertwined in the last period have become more efficient, productive and quality in the political, economic, social, technological and managerial dimensions, the “Governance Theory” for the executing of service opportunities in a quality manner has begun to come to the forefront.

This study has been subjected to in the literature analysis and content analysis methods using legal arrangements in Turkey metropolitan areas included in the legislation on the management of municipalities in the context of theories of comparative evaluation for the management of metropolitan areas. In this context, when the legislation put into effect in capital Istanbul based on the modern local administration practices started in the last period of the Ottoman Empire was examined, both “reform theories”, “public choice theory” and “governance theory” were concluded together. During the initial period of the republic era, the reforms regarding local governments gave up the two-tiered local government theory and introduced a provincial – district - local municipal system.

Although the Village Law No. 442 provides clues to the establishment of different local government units for different sized towns and cities, The Municipal Law No. 1580, put into effect in 1930, puts a unified view into the foreground.

Decree No. 195 of the Law on the Management of Metropolitan Areas in 1984 and Law No. 3030 on the Municipality Law, in order to strengthen the struggle with the unfavorable urbanization and bad urbanization of the migrant movements that started from the 1950s, after 54 years of intervention, it reopened the system of the double-stage municipalities for the first time in metropolitan areas. In this system, the decision bodies of the metropolitan municipalities are composed of decision making and executive bodies of several municipalities operating within their borders, and it gives opportunity to evaluate the application which mentioned on the theoretical aspect as “public choice governance”. The Law no. 3030 on Metropolitan Municipality has left its place in the law of Metropolitan Municipality has No 5216 in 2004 after a 20-year implementation period. This law, as in the 3030-numbered law, embraces the dual-stage and fragmented administrative system in the metropolitan area, as well as the reinforcement of the power of decision-making bodies compared to the old, and the introduction of means for participation of local people in decision-making processes. But for Istanbul and Kocaeli, considering the boundaries of metropolitan areas together with provincial borders, and the removal of the legal entities of the village administrations remaining

in the rural settlements of these metropolitan areas, it can be regarded as a beginning of the abandonment of “Public Choice Theory”. It has been observed that the Law on the Establishment of the District and the Amendments in Some Laws in the Boundaries of the Metropolitan Municipality, No. 5747, which was adopted in 2008, included a correct theory to the “reformed governance” theory from the “public preferential governance” theory in the theoretical framework of the administrative dimension within the metropolitan area. However, due to various administrative and judicial problems, the aim of this law is not to be realized in the expected place; In 2012, the Law on the Establishment of the Metropolitan Municipality and the Twenty-Seven Provinces with the Thirteen Provinces and the Amendment of Certain Laws and Decrees on the Decree Law was enacted. With this law, besides the new metropolitan municipalities, a number of new districts have been established and also legal entities of provincial special administrations have been removed along with some municipal municipalities and village administrations. In addition, within the scope of this law, the limits of the provincial administration of all the metropolitan municipalities that were established or already being metropolitan municipality were determined as the borders of provincial administration. Law No. 6360 uses merger and removal methods to convert some of the small-scale local government units into larger local government units while merging some of the legal entity. Moreover, the introduction of the large municipal municipalities serving the whole province caused the removal of the Special Provincial Administrations. Thus, a regional understanding of management has been introduced over the metropolitan area. The regulation is observed to be the parties touching the theories of “public choice”, “reform” and “governance” when examined from the theoretical point of view. However, it can be argued that the “public choice governance” theory, along with this regulation, has moved more strongly towards the “reformed governance” theory. As a result, the municipal administrations in Turkey arrangements regarding metropolitan governments exceeding metropolitan area evolved towards regional / spatial management and this evolution has begun to prioritize “reform governance” rather than “public preferred governance” theory theoretically can be articulated.