

TÜRKİYE'DE BÖLGESEL KALKINMA SORUNUNUN DİĞER YÜZÜ: METROPOLİTEN ALANLARIN YÖNETİMİ

THE OTHER SIDE OF THE REGIONAL DEVELOPMENT PROBLEM IN TÜRKİYE:
METROPOLITAN AREA MANAGEMENT

Hüseyin ÖZGÜR¹
ORCID: 0000-0003-1219-1273

Metin ÖZASLAN²
ORCID: 0009-0009-4703-6653

Öz

Bu araştırma, Türkiye'de metropolitenleşen alanlarda bölgesel yönetim sorununa odaklanmaktadır. Çalışmada Cumhuriyet dönemi boyunca metropolitenleşen yerleşim öbeklerini yönetmeye aday sistemlerden birisi olan ve Türkiye'de 30 ilde uygulanan büyükşehir belediyesi modelinin kent-bölgelere uyumu irdelenmektedir. Türkiye'de 1984'ten itibaren işlevi, içeriği, kapsamı dinamik bir süreçte şekillenen büyükşehir belediyesi modeli yerel yönetim repertuarının başat aktörüdür. Ancak Türkiye'de birkaç örnekte vilayetleri de aşarak genişleyen ve birer kent-bölge niteliği kazanan bazı metropoliten alanlar için büyükşehir belediyesi modelinin yeterli olup olmadığı tartışma konusudur. Marmara, Orta-Doğu Karadeniz ve Doğu Akdeniz kent-bölgeleri büyükşehir belediyelerini ve il sınırlarını aşan bir bölgesel yönetim modeline ihtiyaç göstermektedir. Bu makalede Türkiye'de kent-bölgeselleşen bazı metropoliten alanların yönetimine dair araştırma bazı sayısal verilerin yorumlanması, yazarların bireysel birikimlerinin yansıtılması ve bir yüzyıldaki ilgili mevzuatı özetleyen tablo yardımıyla desteklenmektedir. Bulgular Türkiye'deki büyükşehir belediyesi modelinin kent-bölgelerin yönetiminde içsel ve dışsal sorunlara sahip olduğunu göstermektedir.

Anahtar Kelimeler: Metropoliten Alanlar, Kent-Bölgeler, Metropoliten Yönetim, Metropolitenleşme, Doğu Marmara

Abstract

This research focuses on the problems of regional governance in metropolitan areas in Turkey. This study examines the general outline of the adaptation of the metropolitan municipality model, a candidate system for governing metropolitan settlement groups and implemented in 30 provinces across Turkey, to supposed city-regions. The metropolitan municipality model, whose functions, content, and scope have been shaped dynamically since 1984, is a dominant player in the local government repertoire in Türkiye. However, for certain metropolitan areas in Türkiye that, in a few cases, extend beyond provincial boundaries and have acquired the character of city-regions, whether the metropolitan municipality model is sufficient remains a matter of debate. The Marmara, Central-Eastern Black Sea, and Eastern Mediterranean city-regions require a regional governance model that transcends metropolitan municipalities and provincial borders. This article explores the management of some metropolitan areas in Türkiye, which are becoming city-regions, using some data, reflecting the authors' individual expertise, and a legal analysis table summarizing a century of relevant legislation. The findings demonstrate that the metropolitan municipality model in Türkiye presents internal and external challenges to the management of city-regions.

Keywords: Metropolitan Areas, Urban-Regions, Managing Metropolises, Becoming Metropolitan, Eastern Marmara

1 Prof. Dr., Anadolu Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, huseyinozgur@anadolu.edu.tr

2 Dr., Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı Uzmanı, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, mozaslan@yahoo.com

Giriş

Türkiye’de ülke içi bölgesel sorunun iki kutbundan ilki özellikle Doğu, Güneydoğu Anadolu ve Doğu Karadeniz bölgelerinde yaşanan kronik geri kalmış bölgeler sorunu, ikincisi ise yoğun göç süreçleriyle hızlı nüfus artışı ve kentsel büyüme yaşayan özellikle Batı illerinde (örneğin Marmara veya Doğu Marmara, Manisa-İzmir-Aydın) ve Akdeniz Bölgesinin Antalya ve Doğu Akdeniz sahil şeridinde kent-bölgeselleşen (Doğu Akdeniz örneği için bakınız: Efe, 2020) alanların yönetimi ve planlanması sorunudur. Yerleşme, mekansal planlama, yerel ve bölgesel kalkınma ile yerel yönetim sorunlarının temelinde göçlerin getirdiği nüfus hareketliliği ile daha fazla mekan/arazi kullanımı gerektiren yapıların çoğalması da yer almaktadır. 1950’lerden itibaren Türkiye’nin makro coğrafyasında bölgelerarasında ve genel eğilim olarak ülkenin geri kalmış illerinden gelişmekte olan Batı ve Güneybatı illerine yoğun göç yaşanmaktadır. Nüfus kaybeden iller geri kalmışlık fasit dairesinde yoksulluk sorunlarıyla boğuşurken, yoğun göç alan illerde çarpık kentleşme sorunları ile birden çok kenti, hatta ili içeren ve kent-bölge niteliği taşıyan megalopolis olma sürecindeki metropoliten alanlar dizisinin yönetimi ve planlaması sorunları yaşanmaktadır.

Başını Marmara ve Doğu Akdeniz kent-bölgelerinin çektiği metropol ve il sınırı aşan bölgeselleşme örnekleri, büyükşehir belediyelerinin (BşB) ve illerin üzerinde bir bölgesel yönetim ve planlama modeline ihtiyacı çağırılmaktadır çünkü BşB modeli hem içsel hem de dışsal sorunlar barındırmaktadır. Ayrıca mevcut 30 büyükşehir belediyesinden bazıları, bu statüye sahip olmayan komşu illerle ya da büyük nüfuslu ilçelerle güçlü etkileşim içindedir ve hatta kimi durumlarda kent-bölge niteliği kazanmaktadır. Yazarların çok yönlü ve uzun yıllara dayanan deneyimlerinden, yayımlanmış ve diğer araştırmalarından, ayrıca akademik ve mesleki gözlemlerinden hareketle bu makalede ilk kez topluca dile getirilen özgün örnekler şu şekildedir: Diyarbakır-Batman, Trabzon-Rize, Ordu-Giresun, Ankara-Kırıkkale, Konya-Karaman, Antalya-Isparta, Eskişehir-Kütahya, Eskişehir-Bilecik, Bursa-Bilecik, Sakarya-Düzce, Manisa-Uşak, Adana-Osmaniye,

Hatay-Osmaniye, Hatay-Kilis, Gaziantep-Kilis, Kayseri-Nevşehir. Bu çalışmada bölgesel yönetim ve planlama sorununun kent-bölgeler yönüne odaklanılmakta ve ülke kalkınmasının motoru da olan ve çoğu birinci derecede deprem bölgeleri üzerinde kurulu kentsel alanların yönetilmesi ve planlanması konusu irdelenmektedir. Çalışmada, 1923-2025 döneminde metropolitenleşme kentsel alanların yönetimi ve mekansal planlaması, mevzuat çalışmaları ve 1984 sonrası dönemde geçerli BşB modelinin kent-bölgelerin yönetimindeki yeri ve son birkaç on yıl için geçerliliği tarihsel süreçte irdelenmektedir.

Türkiye’de kentsel alanların yönetimi için ayrı bir kanun ihtiyacı olduğu genç Cumhuriyetin ilkyıllarında bile gündeme gelmiş olup 1924’de yasalaşan 442 sayılı Köy Kanunu’nda söz konusu ihtiyaç vurgulanmıştı. Kanun’un Genel Gereğesinde, ilerleyen yıllarda farklı büyüklükteki belediyeler için üç ayrı kanunun çıkarılması dile getirildi. Bunlardan ilkinin kasabalar, ikincisinin normal belediyeler, üçüncüsünün ise en büyük kentlerin belediyelerine yönelik olması öngörülmekteydi. Cumhuriyet idarecileri merkezi yönetimle ilgili birçok yasal düzenlemeleri yapsalar da, belediyelerle ilgili hemen yeni bir kanun çıkarma yoluna gitmeyip, 1930 yılını beklediler. Osmanlı Devleti döneminde 1870’ler sonlarından kalma Vilayet ve İstanbul özelinde Dersaadet Belediye Kanunları ve tadilleriyle belediyelerin yönetimi devam etti (Al, 1996: 22; Altaban, 2002; Eryılmaz, 1997; Tuzcuoğlu, 2003). Genç Cumhuriyetin ana odağı yeni başkent Ankara’nın imarı ve gelişimi olmuş; Ankara’nın geliştirilmesi 1940’lara kadar çok ilgi görmüştü.

Mekan yönetimi ve planlaması açısından Ankara’nın başkent ilan edilmesi önemli bir karardır; çünkü böylece makro coğrafyada ağırlık merkezi değişmiş; yüzyıllardır süregelen İstanbul merkezli tek kutuplu gelişme modeli kırılmış, gelişmenin merkezi Anadolu’nun ortasına kaydırılmıştır. Başkent in Anadolu ortalarına taşınması kararı Anadolu’da yeni bir kalkınma kutbu yaratmış; Ankara Anadolu’nun önemli kalkınma ve modernleşme kutuplarından birisi olmuştur. 19. yüzyılda hızla gerileyerek bakımsız iri bir kasabaya dönüşen Ankara’nın modern bir

başkente dönüştürülmesi özel çabalar ve yoğun mücadele gerektirdi. Ankara'nın başkent seçilmesini istemeyen muhalefet bu süreci zorlu ve sancılı kılmıştır. Ankara'nın modern bir şehir olarak gelişimi kurucular için bir onur mücadelesiydi (Özaslan, 2018; Sarıoğlu, 2001). Bu yoldaki ilk adım ise 1877'de yasalaşan Vilayet Belediye Kanunu çerçevesinde bir yerel yönetime sahip kentin Belediyesinin 1924'de Ankara Şehremanetine çevrilmesiydi (Tankut, 1993: 49).

1929-1932 dönemi Dünya Ekonomik Buhranı sonrası devletçilik, kamu müdahaleciliği ve planlı kalkınma konuları Türkiye'nin de ülke gündemine girmiş, beraberinde yerel yönetimler alanında 1930 yılında yasalaşan 1580 sayılı Belediye Kanunu ile birlikte önemli adımlar atılmıştır. Belediye Kanunu 2000 nüfuslu belde veya köy irisi niteliğindeki kırsal yerleşim birimlerinden yüz binlerce hatta 1970'ler ve 1980'lerde milyonlarca nüfusa sahip olacak tüm şehirleri içerecek şekilde tek tipçi bir anlayışa sahip olmuştur. 1580 sayılı Kanun büyükşehir belediyesi statüsü elde edenler için 1930-1984/2004, diğer belediyeler için 1930-2004 döneminde belediyecilik sistemini şekillendirirken 1960'ları sonlarından itibaren cılız şekilde ve 1970'lerin ortalarından itibaren de yoğun şekilde metropolen kentlerin özel yönetimine olan ihtiyaç tartışılır olmuştur.

Kimi kentlerin çevrelerine doğru, etraflarındaki kasaba ve köylerin de merkezdeki en büyük kent yönünde gelişmesi neticesinde kimi yerleşim öbekleri bir kent bir belediyeden ibaret olmaktan çıkarak 1970'li yıllardan itibaren metropolenleşen yerleşim öbekleri oluşmaya başlamıştır. Sonuçta, hızla büyüyen tek bir büyük belediyenin bölgesel nitelik gösteren kimi yerel hizmetleri başarıyla sunması zamanla giderek zorlaşmıştır. Haliyle göç ve nüfus artışlarıyla büyüyen ve zamanla iç içe geçen birden çok yerleşim biriminin yönetim ve planlama sorunlarına 1930 yılında yasalaşan tek tipçi 1580 sayılı Belediye Kanunu cevap veremez olmuştur. Farklı özelliklere sahip büyük kentlerin, kıyı kentlerinin, turizm kentlerinin, küçük ölçekli kırsal yerleşimlerin tekçi bir yasayla yönetilmesinden kaynaklanan sorunlar eleştirileri de beraberinde getirmiştir (Keleş, 2006; Özgür, 2005; Özgür ve Savaş Yavuzçehre, 2015; Polatoğlu, 2001).

1970'li yıllarda metropolenleşme sorunu gündeme gelse de 1961 Anayasasının yeni bir yerel yönetim modeline izin vermemesi nedeniyle yasal öneriler karşılık bulamamıştır. Bu nedenle, 1970'lerde büyük kentler için özel bir yönetim biçimi yürürlükteki Anayasaya aykırılık olasılığı nedeniyle de getirilememiştir. Ayrıca bu dönemde koalisyon hükümetlerinden ve sık hükümet değişikliklerinden kaynaklanan siyasal istikrarsızlıklar, popülist politikalar, asayiş sorunlarının önceliği ve şiddeti ile en büyük üç şehirde kurulu bulunan İmar Planlama Bürolarının kimi yerli, yapıcı, yerinde ve olumlu sonuçları gibi faktörler yeni bir yerel yönetim düzenlemesinin yasalaşmasını da engellemiştir. Şehirlerin mekansal planlaması konusunda da belediyelerin yetersizliğinden dolayı bu ihtiyaç merkezi düzeyde karşılanmaya çalışılmıştır (Ünal, 1999; 2003). Üstelik 1960'lı yıllara kadar yerli kent ve bölge plancıları konusunda da yetersizlikler olduğundan Türkiye'de kent planlaması çalışmaları 1960'lara kadar yabancı uzmanlara yaptırıldı. Yabancı uzmanlar arasında 1930-1939 yılları arasında Avrupa'dan özellikle Almanya'dan Türkiye'ye gelen Prof. Dr. Jansen Mersin, Adana, Ceyhan, İzmit ve Gaziantep'in (Gazi, 2023), J. Lambert ise Erzurum'un (Göçer, 1979: 102-103) ve şehircilik tarihçisi, mimar ve şehir plancısı Prof. Dr. Ernst Arnold Egli Balıkesir'in kent planlarını hazırladılar, Egli'nin Samsun planı ise tasarım aşamasında kalmıştır (Dere, 2021: 102-107; Özler, 2007).

1928-1940 döneminde Türkiye'deki mekansal/kentsel planlama, içmesuyu temini ve dağıtımı ile kanalizasyon gibi büyük ölçekli altyapı yatırımlarına dair aktörlerden birisi 1933'de kurulan, o zamanki adıyla, Belediyeler Bankasıdır. Banka "belediyelerin harita ve imar planları işlerini" 1935'de yasalaşan 2763 sayılı Kanun'la uzman mimarlara yaptırmak yaklaşımını benimsemişti (Gazi, 2023). Belediyeler Bankası ile ulusal düzeyde görev yapan Belediyeler İmar Heyetinin birleşiminden doğan melez bir kurum olarak İller Bankası, Haziran 1945'de 4759 sayılı Kanun'la kuruldu (Güler, 1997: 43). Banka 2011'deki 6107 sayılı İller Bankası Kanunu'nda, "İller Bankası AŞ" ünvanıyla, özel hukuk hükümlerine tabi, tüzel kişiliğe sahip, yurtdışında da işler yapması beklenen

anonim şirket statüsünde bir yatırım ve kalkınma bankasına dönüştürüldü; ancak 1984 yılından itibaren büyükşehir belediyesi statüsü elde eden yerleşimler büyük çaplı yerel yatırımlarını kendileri veya su ve kanalizasyon idareleri eliyle yürütmeye başladılar.

1950'lerin sonlarında Türkiye'de metropolitenleşen alanların yönetimi ve planlamasında bazı yeni açılımlar, anlayışlar, mevzuat ve örgütlenmeler ortaya çıkmaya başladı. Önceki kanunu bazı açılardan ciddi ölçüde değiştiren, 6785 sayılı İmar Kanunu 1956'da yasalaştı ve ardından 1958'de 7116 sayılı Kanun'la imar işleriyle uğraşacak İmar İskan Bakanlığı kuruldu. 6785 sayılı Kanun bölge, şehir, kasaba ve köylerin planlama çalışmalarının yapılmasını Bakanlığa ana görevlerden birisi olarak verdi. 1959'da Bölge Planlama Örgütü oluşturulsa da, kent-bölge, bölge veya metropoliten ölçüde plan hazırlamadaki ilk gelişmeler 1960'ların ortalarında başladı (Gazi, 2023; Özgür, 2008). Kentleşmenin hız kazanması ile mekan yönetimi ve planlamada çeşitli sorunlar nedeniyle büyük kentlerin planlarının İmar ve İskan Bakanlığınca yerindeki planlama büroları eliyle gerçekleştirilmesi 1965'de kararlaştırıldı. Büyük kentlerin ekonomik dokularının ve planlama dinamiklerinin devlet eliyle, detaylı ve yerinde çalışan ekiplerle incelenerek daha sağlıklı planlar için 1965'de Bakanlar Kurulu Kararıyla (BKK) en büyük üç kentte Nazım Plan Büroları kuruldu (Göçer, 1979: 106 Altaban, 2002).

Tablo 1'de Türkiye'de genelde metropoliten alan yönetiminin ve özelde birden fazla metropoliten alanı içine alan ve sıklıkla il sınırları dışına taşan kent-bölgelerin yönetimi ve planlanmasındaki önemli dönüm noktaları özetlenmektedir.

BşB statüsüne sahip olan illerde başta planlama ve arazi kullanımı gibi konularda büyükşehir ve ilçe belediye ilişkileri başta olmak üzere sistemin kendi iç aksaklıkları vardır (Demiral, 2007: 67-69). Bunlar, nüfus ve/veya coğrafi alan olarak aşırı büyük ve aşırı küçük büyükşehir ilçe belediyelerinin varlığı ile büyükşehir belediyelerinin sınırlarının genellikle metropoliten kentsel alanlarla çakışmamasıdır. 1984'teki eski 3030 sayılı BşB Kanunu'yla Türkiye'nin en büyük üç metropoliten alanında BşB sistemine geçildi. 3030 sayılı Kanun metropol ve metropolitenleşme sürecindeki kentsel alanların planlanması ve yönetimini 20 yıl boyunca şekillendirdi. 5216, 5747 ve 6360 sayılı kapsamlı torba kanunlar en azından bazı metropoliten alanların yönetim ve planlama sorunlarını hafifletmiştir, hatta bazı illerde neredeyse çözmüştür. Ancak, İstanbul ve çevresi (Doğu Marmara ve Tekirdağ), İzmir-Aydın-Manisa ile Mersin-Adana-Hatay-Osmaniye'yi içeren Doğu Akdeniz gibi kent-bölge niteliği taşıyan metropoller bütünü'nün yönetimi ve planlanmasına dair kurumsal ve yönetsel boşluklar varlığını halen sürdürmektedir.

Tablo 1: Türkiye'de Metropolen Alan Yönetiminin Dönüm Noktaları (Kaynak: Yazarlar tarafından oluşturulmuştur.)

Mevzuat ve Uygulamalar	Getirdiği Yenilikler	Oluşan Boşluklar / Devam Eden Sorunlar
1930 - 1584 Sayılı Belediye Kanunu	Tüm belediyeler için tek tip bir yasal çerçeve oluşturdu.	Belediye sistemi ve mevzuatı 1970'lerden itibaren kentleşme ve metropolitenleşme dinamiklerine cevap veremez hale geldi. Bazı büyük ve farklı nitelikteki yerleşimler için tek tip model yetersiz kaldı.
1970'ler - Metropolen Yönetim Arayışları ve Kanun Tasarıları	Büyük kentlerin yönetim sorunları belirginleşti, metropolen hizmet birliği gibi modeller tartışıldı. Metropolen alan/kent olgusu kavramsallaştırıldı. İmar Planlama Büroları yoluyla merkezi planlama girişimleri oldu.	1961 Anayasası yeni bir yerel yönetim türüne izin vermediği için yasal düzenleme yapılamadı. Siyasi istikrarsızlıklar ve diğer öncelikler nedeniyle çözümler hayata geçirilemedi.
1980-1981 - MGK Kararları, 2561 Sayılı Kanun	Büyük kentlerin çevresindeki küçük belediye ve köyler ana belediyeye bağlandı, idari parçalanmışlık azaltıldı.	Uygulamada keyfilik iddiaları ortaya çıktı. Birleştirme ve kaynaştırmaya dayalı olsa da iç güvenlik gibi faktörler de rol oynadı.
1982 - Anayasa Değişikliği (Md. 127)	Büyük yerleşim yerleri, daha doğrusu öbekleri, için Kanun'la yasa yapıcı eliyle özel yönetim biçimleri getirilebileceğinin anayasal zemini hazırlandı.	Doğrudan bir yönetim modeli sunmadı, ancak sonraki yasal düzenlemelere kapı araladı.
1984 - 3030 Sayılı BŞB Kanunu	Türkiye'nin ilk kapsamlı metropolen alan yönetim modeli olan iki kademeli (BŞB + İlçe Belediyesi) sistemi İstanbul, Ankara, İzmir için kuruldu. Zamanla sayı (1986- 2000) 16 BŞB'ye ulaştı. 1993'te 504 sayılı KHK ile 7 ilde alt kademe belediyeli model uygulandı.	Başlangıçta sadece en büyük kentleri kapsadı. Güçlü BŞB - zayıf ilçe belediyesi dengesizliği yarattı. "Alt kademe" modeli karmaşıklık yarattı. BŞB sınırları genellikle metropolen alanın tamamıyla çakışmıyordu. 3030 sayılı Kanun kent-bölgeselleşen Marmara Bölgesi gibi yerleşim öbekleri için çözüm üretmedi.
2004 - 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu	3030 sayılı Kanun'u yürürlükten kaldırdı. BŞB sınırlarını (İstanbul ve Kocaeli hariç) nüfusa göre belirlenen yarıçap esasına dayandırdı. Yarıçap içindeki köyleri mahalleye dönüştürdü. BŞB kurma kriterlerini (nüfus, vb.) belirledi.	Yarıçap sistemi bilimsel dayanaktan yoksun, yapay ve geometrik sınırlar yarattı. Fiziki engellere rağmen kopuk yerleşimleri BŞB'ye dahil edebildi. Yeni BŞB kurulmasını zorlaştırdı ve 3030 gibi 5216 da kent-bölgelerin planlaması ve yönetimine odaklanmadı.
2005 - 5390 Sayılı Kanun ile 5216'da Değişiklik ve 5747 sayılı torba Kanun	5216 ile getirilen yarıçap sınır sisteminin katılığına esneklik getirdi; BŞB sınırları dışındakilerin katılımına, sınır içindekilerin belirli şartlarla ayrılmasını mümkün kıldı. 5747 sayılı Kanun alt kademeleri kaldırdı	"Zikzaklı" ve idari bütünlükten uzak sınırlar oluşmasına neden oldu. Zayıf bağlantılı yerlerin BŞB içinde veya dışında kalmasını sağladı, ancak sınır sorunlarını tam çözemedi. 2008 yılında yasalaşan 5447 ile ilçe belediyeleri geri geldi.
2012 - 6360 Sayılı Kapsamlı Torba Kanun	Tüm BŞB'nin sınırlarını il mülki sınırına genişletti. BŞB sayısını 30'a çıkardı. BŞB illerinde il özel idarelerini, belde belediyelerini ve köy tüzel kişiliklerini kaldırdı, köyleri mahalleye dönüştürdü.	Kırsal alanları da içeren geniş BŞB'ler yarattı, yönetim zorlukları oluştu. Yerel temsil ve katılımı (belde/köy) kayıplara neden oldu. İl sınırlarını aşan metropolen bölgelerin (Marmara, Doğu Akdeniz gibi) yönetimi ve planlaması için özel bir model sunmadı. 6360 temelli BŞB modeli de kent-bölgelerinin yönetimi ve planlamasında yetersiz.

Türkiye'de az gelişmiş bölgeleri kalkındırmak için birden fazla ili içine alan DAP (Doğu Anadolu Projesi), GAP (Güneydoğu Anadolu Projesi), DOKAP (Doğu Karadeniz Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı) gibi bölgesel planlama ve kalkınma kurumları, projeleri ve idareleri bulunmaktadır. Madalyonun

diğer yüzünde ise yine birden fazla kenti ve hatta ili ve/veya metropolü içine alan bir bölgesel sorun alanı olarak, Jean Gottmann'ın tarifıyla birkaçı megalopolis haline gelmekte olan, kent-bölgeler bulunmaktadır (Efe, 2020; Yıldız, 2006). Birden çok ili kapsayarak bölgesel bir nitelik taşıyan metropolitenleşme

sürecinin ileri aşamasındaki kent-bölgeler de ulus içi bölge düzeylerinde etkili bir yönetim ve planlama sistemine ihtiyaç duymaktadırlar. Oysa, bu alanda yasal ve kurumsal boşluktan ötürü yaşanan sorunlar varlığını artırarak devam ettirmektedir.

Türkiye’de bölgesel sorunun yüzlerinden birisini oluşturan metropolitenleşme eğilimlerine karşı geliştirilen temel yasal ve kurumsal çerçeve büyükşehir belediyesi (BşB) modelidir. Türkiye’nin yerel yönetim sistemi ve repertuarında 1984 yılından itibaren başat aktör olan BşB modelinin işlevi, içeriği, kapsamı, bölgesel sorunlarla bağlantısı dinamik bir süreçte şekillenmektedir. Ancak, Samsun, Ordu, Erzurum, Van, Mardin, Şanlıurfa, Trabzon, Malatya, Denizli, Eskişehir, Muğla, Konya, Ankara, Kayseri diğer büyükşehir belediyelerinden ayrık metropollerdir. Hatay-Adana-Mersin (detaylı bilgi için bakınız: Efe, 2020), İzmir-Manisa-Aydın (belki Denizli), İstanbul-Kocaeli-Tekirdağ-Sakarya ile kısmen Kırklareli ve Düzce, Bursa-Kocaeli-Sakarya-Yalova ile kısmen Balıkesir ve Düzce, Gaziantep-Kahramanmaraş-Hatay ile kısmen Kilis ve Osmaniye gibi halihazırda çok sayıda metropolün etkileştiği kent-bölgelerde BşB modeli yetersizdir. Ordu-Giresun Havalimanı-Gülyalı-Altınordu-Fatsa-Ünye-Terme-Çarşamba-Havalimanı-Tekkeköy-Ataköy-İlkadım-Canik hattında Ordu-Samsun kent-bölgeselleşme eğilimleri görülmektedir. Anayasa’da yer alan ‘büyük yerleşim birimleri için özel yönetim biçimleri kurulabilir’ ifadesinin kent-bölgeleri de kapsayıp kapsamadığı tartışmaya açıktır.

1. Türkiye’de Metropoliten Kentsel Alanlar ve Kent-Bölgeler: Kavramlar ve Olgular

Türkiye’de kentleşme ve metropolitenleşme konuları 1960’lı yıllardan itibaren artan yoğunluk ve aktör çeşitliliği temelinde tartışılmaya başlanmıştır. Özellikle 1950’li yılların ortalarından itibaren kırsal kesimlerden kentlere doğru yaşanan yoğun göç ve nüfus hareketleri hızlı kentleşme ve beraberinde birçok yerleşim biriminin iç içe geçmesini ve bütünleşmesini içeren metropolitenleşme sürecindeki yerleşim öbekleri sorununu ortaya çıkarmıştır. Metropolitenleşen alanlar ve buralardaki nüfus

giderek artarken yaşanan değişim hukuki mevzuata, kavramlara, tanımlara, planlara da yansımaktadır. Kent-bölgeler ise Jean Gottmann’ın çalışmasıyla 1960’larda ABD’de megalopolis kavramıyla gündeme gelmişken Türkiye’de ancak 21’inci yüzyılda önemli bir başlık olabilmıştır.

Her ülkenin metropoliten alanları özgün nitelikler taşıdığından yapılan tanımlama denemeleri ülkeden ülkeye farklılaşmaktadır (Özgür, 2024). Türkiye için yapılan tanımlama denemeleri de özgün (Keleş, 2006: 271-275; Kıray, 1998: 105-108; Nadaroğlu, 2001: 113-114) olup kent-bölgelere ve metropoliten kentleri tarif etmeye olası en yakın tanımlar “büyükşehir” kavramı etrafında şekillenmektedir. Ancak günümüzde illeri aşan kent-bölge olguları ile 1984 sonrası dönemin çok önemli gelişmelerinden birisi olan iki kademeli BşB modeli, bazıları bölgesel nitelik kazanan ve çeşitli planlama ve kalkınma sorunlarının çözümünde büyükşehir belediye sistemi 6360 sayılı kapsamlı torba Kanun’la 30 ilde ve 5216 sayılı Kanun’la daha öncesinde Kocaeli ve İstanbul’da il sınırlarına genişlemesine rağmen yetersiz kalmaktadır; çünkü kent-bölgeler sıklıkla il sınırlarını aşmaktadır.

1970’li yılların başında Mübeccel Belik Kıray “İzmir büyük kent bütünü” terimine (Kıray, 1998: 61) yer vermiştir. Kıray’a (1998: 107) göre, “*metropoliten bölgeselleşme genellikle şehirleşme oluşumunun ileri ve özel bir halidir*”. Kıray (1998) metropoliten kent olgusunu dinamik bir süreçte büyüyen şehirler arasında yeni bir iş bölümüne dayalı bütünleşme olarak tanımlamaktadır. Çevrelerine genişleyen şehirler birleşerek iş bölümü çerçevesini de genişletmekte ve kendi aralarında sektörel bazda yeni bir iş bölümü oluşturarak önce bir metropoliten şehir sonra da daha büyük ölçekli bir kent-bölge oluşturmaktadırlar. Zonguldak Belediyeler Birliği Başkanını Engin Erkin (1985) ise 1970’li yıllarda Zonguldak kent-bölgesi özelinde metropol ve metropoliten alan kavramlarını tercih etmiştir. Anılan dönemde büyükşehir (belediyesi) kavramı kullanılmadığı için metropoliten alan kavramını kullandıklarını ifade eden Erkin, zımnen doğru kavramın büyükşehir olduğunu kabul etmektedir.

Türkiye’de metropolleri tanımlamaya dönük

çalışmalar 1970'lere kadar geri gitmektedir. Uluslararası literatürdeki metropoliten alan kavramı Türkiye'de süreç içerisinde büyükşehir / anakent (belediyesi) kavramına doğru evrilmiştir. Metropoliten alanların ve benzer şekilde daha sonra kent-bölgelerin oluşum süreci ise iki temel yayılma (desantralizasyon - yöreselleşme) eğilimiyle şekillenir. Birinci eğilim ana belediyenin yayılarak komşu belde ve köylerle, kent-bölgelerde ise metropollerle kuvvetli etkileşime girmesidir. İkincisi köy, kasaba, şehir ve metropollerin birbirlerine ve ana şehire doğru genişlemesidir. Çoğu metropollerde ve kent-bölgelerde bu iki eğilim birlikte gerçekleşir. Üçüncü bir eğilim, bu ikisini tetikleyen, büyüme kutbu etkisi yapan yerleşimlerin çeperine konumlandırılan büyük yatırımlardır: Organize sanayi bölgeleri, serbest bölgeler, art arda yerleşen büyük konut projeleri, üniversite yerleşkeleri, ana yollar üzerinde kurulu outlet tarzı alışveriş ve yaşam merkezleri ve geniş ve büyük depo ve antrepo projeleri, birden fazla ile hizmet veren havalimanları. Aralarındaki boşluklar bu yatırımlarla dolan yerleşimlerin gününbirlik etkileşimi kuvvetlenmektedir. Nüfus artışı ve iktisadi faaliyetlerin çeşitlenip yaygınlaşması şehirlerin büyümesine diğer şehirlerle ve köy-kent geçişi yerleşimlerle birleşmesine neden olmakta ve Mübeccel Kıray'a (1998) göre birbirine doğru genişleyen yerleşim öbekleri daha geniş bir yerleşim bütününde yeni bir iş bölümüne dayalı metropoller oluşturmaktadırlar. İlhan Tekeli (2005) metropollerini sanayi toplumunun ürünü kentsel kademelenme hiyerarşisi ve genelde tek merkezli kent-bölgeleri ise belirgin hiyerarşi olmadan küreselleşmenin yoğun etkisindeki yerleşmeler bütünü olarak tanımlamaktadır.

Bir diğer gelişme ise daha makro ölçekte metropollerin çevreye yayılması ve birden fazla büyükşehri içine alan daha büyük kent-bölgeler oluşturmalarıdır. Türkiye'de çok sayıda kenti ve hatta vilayeti içine alan en kalabalık kent-bölge İstanbul ve çevresidir. 1970'lerden itibaren İstanbul'un doğu, batı ve güneyinde yer alan Sakarya, Kocaeli, Tekirdağ, Yalova'nın tamamını ve hatta son yıllarda Kırklareli ve Düzce'nin bir kısmını kapsayan devasa bir Marmara kent-bölgesi oluşmuştur. İstanbul'la kuvvetli

etkileşimdeki Kocaeli 2004'den itibaren, Sakarya ve Tekirdağ ise 2014 yılından itibaren il düzeyinde BşB olarak kendi il sınırlarında ayrı metropoliten idarelerdir. Megalopolis olma sürecindeki geniş anlamda Marmara kent-bölgesi matruşka bebekler gibi içinde büyükşehir belediyelerinin olduğu bir kent-bölgeye dönüşmektedir. Haliyle gerçek bir kent-bölgeye dönüşen ve 25 milyona yakın nüfus barındıran bu yerlerin yönetimi ve mekansal planlanmasında önemli sorunlar hep vardır. Marmara kent-bölgesinin deprem kuşağında yer alması yeniden yapılaşma, yerleşim, bölge planlama ve kalkınma konularına da önem kazandırmaktadır.

Türkiye'de kent-bölgelere verilebilecek bir diğer örnek Mersin-Tarsus-Adana-Osmaniye-Dörtöyl-İskenderun-Antakya kentlerinin ve etrafının oluşturduğu yoğun göçler ve hızlı nüfus artışıyla gelişen Doğu Akdeniz kıyı şeridi bölgesidir. Tarım, sanayi, turizm, ticaret, uluslararası deniz taşımacılığı gibi sektörlerde çekici özelliklere sahip olmasından kaynaklı olarak hızlı nüfus artışı yaşayan bu kent-bölgede mekansal planlama oldukça önemlidir. Çarpık kentleşme bu kent-bölgenin sahip olduğu tarım, turizm, denizcilik gibi önemli potansiyellerin değerlendirilmesini zorlaştırmaktadır. Marmara Bölgesinde İstanbul merkezli megalopolleşme sürecindeki metropoliten alanlar gibi Doğu Akdeniz alt coğrafi bölgesindeki Mersin, Adana, Hatay illeri de megalopolleşme sürecindedir. Marmara ve Doğu Akdeniz'de kent-bölge niteliği kazanan yerleşim öbeklerinin yönetim ve planlama süreçlerinin rasyonelleşmesi ve bölgesel kalkınma boyutu olan kamu hizmetlerinin kaliteli ve isabetli sunumu istikrarlı gelişme açısından ivedilik arz etmektedir.

2. Metropolitenleşen Kentsel Alanların Yönetimi

Arayışları: 1973-1983

Türkiye'nin en büyük kentlerini ve metropoliten alanlarını yönetme konusunda 1970'lerde sorunlar çeşitlenip derinleştikçe birçok kanun tasarısı gündeme gelmiştir. 1961 Anayasası'nın yeni bir yerel yönetim modeline izin vermeyişinin de etkileriyle, kanun düzenlemesi yapma önerileri karşılık bulamamıştır. Ayrıca bu dönemde koalisyon hükümetlerinden

ve sık hükümet değişikliklerinden kaynaklanan siyasal istikrarsızlıklar, popülist politikalar, asayiş sorunlarının önceliğinde en büyük üç şehirde geniş ölçekli ekânsal planlama işleri de yapan İmar Planlama Bürolarının kimi olumlu sonuçları ve benzeri faktörler yeni bir yerel yönetim yasasının kabulünü ötelemiştir.

İmar ve İskan Bakanlığı'nın bağlı birimleri olarak kimi illerde faaliyette olan Nazım Plan Büroları vasıtasıyla kentsel alan planlamasında bazı iyileştirmeler gerçekleştirilmiştir. Örneğin, İzmir metropoliten alan kıyı kesimi 1/25.000 ölçekli planı; Bursa kent bütünü ve yakın çevresi planı, Bursa metropoliten bölge 1/100.000 ölçekli planı, Mersin kent bütünü 1/25.000 ölçekli nazım imar planı ve daha küçük kentlerde başka planlar bu bürolarca yapılmış ve Bakanlıkça onaylanmıştır. İmar Kanunu'nun 47. Maddesi gereğince sanayileşme, turizm ve bölge planlaması açısından öncelik ve özellik gösteren ve korunacak çeşitli değerlere sahip bazı yörelerde 1960'ların sonlarında başlatılan 1/25.000 ölçekli çevre düzeni planı (ÇDP) yapma ve onaylama çalışmaları da 1970'lerde hız kazanmıştı. Bayındırlık ve İskan Bakanlığının 1983 yılında kuruluşuna kadar 38 adet çevre düzeni planının onandı, 1983-1991 döneminde ise 15 yeni çevre düzeni planı ile 20 mekansal planın revizyon çalışması tamamlandı (Bingöl, Gül ve Şahin, 1991).

Metropoliten yönetimlerin sorunlarını gidermeye dönük 1970'li yıllarda Türkiye'de geliştirilen çözüm önerileri arasında İçişleri Bakanlığı tasarıları ile İmar ve İskan Bakanlığının kimi tasarı hazırlıkları daha baskındır. Ayrıca Şerif Tüten'in bir önerisi ve tasarısı da olmuştur (Bu tasarılar hakkında daha geniş bilgi ve tartışmalar için bakınız: Arslan, 2002; 2025; Eke, 1982: 169-175; Bingöl, Gül ve Şahin, 1991; Keleş, 2006: 277-278; Keleş ve Yavuz, 1989; Tuzcuoğlu, 2003). 1960 sonları için metropoliten kent olma durumunu ve sorunları daha çok İzmir ve İstanbul özelinde irdelenmiştir. 1972 yılında Metropoliten Hizmet Birliği Kanun Tasarısı isimli ilk önerinin ana özellikleri arasındaki Bakanlar Kurulu kararıyla nüfusu 100.000'i aşan çekirdek kentler ile çevresindeki yerel yönetim birimlerinin zorunlu olarak katılacakları metropoliten hizmet birliklerinin kurulması bu konu açısından önemlidir (Eke, 1982: 170). 1972 yılındaki

ilgili Kanun Tasarısının Başbakanlığa sunulmasına rağmen hükümete sunulmaması üzerine İçişleri Bakanlığı, İmar ve İskan Bakanlığı ve Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) ortaklığında İstanbul Metropoliten Hizmet Birliği Kanun Tasarısı 1975 yılında Başbakanlığa ve ardından Türkiye Büyük Millet Meclisine (TBMM) sunulabilmiştir; ancak Tasarı yasalaşamamıştır. Nüfusu 100.000'i aşan yerleşim yerleriyle bunları çevreleyen birimlerin, zorunlu katılacakları hizmet birliklerine dayalı metropoliten alan yönetimi öngören bu Tasarı gerekçesi ve kimi ilkeleri açısından ilginçtir. Zira, Tasarı sadece İstanbul ve İzmir'i anakentler olarak nitelendirmekte, ilk birlik uygulamasının İstanbul'da başlatılmasını ve alınacak sonuçlara göre başka illerde yaygınlık kazanmasını önermekteydi (Eke, 1982: 171-172).

Özetle, yeni (dördüncü) tür bir yerel yönetime izin vermemesi nedeniyle, 1961 Anayasasının geçerli olduğu dönem boyunca metropolitenleşen kentsel alanların ihtiyaçlarına cevap verecek şekilde BŞB veya diğer uygun yerel yönetim modelleri oluşturulamadı. 1970'li yıllarda daha çok metropoliten alan hizmet birliği formülünü benimsemekteydi (Eke, 1982: 169-176; Keleş, 2006: 292; Tuzcuoğlu, 2003: 264-268; Kavruk, 2002: 199-200). Yoğun şehirleşme baskısıyla yerel yönetimlerin önem kazandığı bu yıllarda yaşanan gelişmelerin de etkisiyle 1978 yılında Yerel Yönetim Bakanlığı kurulmuştur. Kısa ömürlü Yerel Yönetim Bakanlığı, çok amaçlı ve kapsamlı belediye birlikleri kurulmasını destekleyip teşvik etmekteydi. Sayıca az fakat üyelerinin çokluğu ve üstlendikleri görevlerin çeşitliliği ve başarılarıyla dikkate değer belediye birlikleri kurulmuştur (Sayın, 2006). Birlikler kent-bölgeselleşen ve uluslararası etkilere açılmaya başlayan Antalya, Çukurova, İzmir, İstanbul, Ankara, Kocaeli gibi metropollerin yönetimi açısından uygun yönetsel modeller olamamıştır. Birlik modeli metropolleri yönetme ve planlamada zayıf kalarak gündemden düşmüştür.

1980 sonrasında metropoliten yönetim alanında değişim süreci hız kazanmıştır. 1980-1983 arasındaki askeri darbe yönetimi döneminde iktidarın (Milli Güvenlik Kurulu / MGK) metropoliten kentsel alanların yönetimine dair önemli düzenlemelerinden birisi, 1980 yılında 34 sayılı MGK Kararıyla,

8 büyük kentte ana belediyelerin çevresindeki küçük belediyelerin ve köylerin, sıkıyönetim komutanlıklarınca ana belediyeye bağlanmasıydı (Keleş, 2006; Tuzcuoğlu, 2003: 268). Nüfusu 300.000'i aşan en kalabalık sekiz il merkezinde ana belediye etrafındaki belediye ve köylerin birleştirilmesine dair 34 sayılı MGK Kararı 1981'de 2561 sayılı Kanun'la yeniden düzenledi. Bu Kanun il merkezi nüfusu 300.000 üzerindeki İstanbul, Ankara, İzmir, Bursa, Adana, Gaziantep, Konya ve çok sonradan büyükşehir belediyesi statüsüne kavuşan Eskişehir belediyeleri ile onların çevresindeki yerel yönetim birimlerine yönelikti. Kararın uygulanmasıyla, belediye sayısı 1.700'den 1.580'e düştü ve 150 kadar köyün tüzel kişilikleri kaldırıldı. Bu Kanun'la, bir nevi birleştirme ve kaynaştırmaya dayalı tek kademeli bir metropoliten yönetim modeli gerçekleştirildi denebilir (Keleş, 2006: 293-294).

Askeri darbe yönetimi döneminde 1981 yılında yasalaşan 2560 ve 2561 sayılı Kanunlar ile 1982 Anayasası'nın yerel yönetimlere dair 127. Maddesine eklenen bir cümle metropolitenleşen kentsel alanların ve hatta kent-bölgelerin yönetimi yönünde kanunlar yoluyla TBMM'nin daha köklü çözümler üretmesine önemli kapı aralamışlardır. 1980-1983 arası geçiş dönemindeki gelişmeler, 1984-2004 arası dönemde geçerli 3030 sayılı Kanun'la ana çerçevesi çizilen BşB modelinin kurulmasını sağlamıştır. 1980-1983 döneminde önemli gelişmelerden ilki İstanbul'da Su ve Kanalizasyon İdaresinin (İSKİ) kuruluşu (daha fazla bilgi için bakınız: Alıcı, 2017), diğeri ise BşB'lerle ilgili kanun hükmünde kararnamelerin yayımlanmasıdır ve en büyük 8 ilde 1981 yılında komşu belediye ve köylerin merkez belediyeye mahalle statüsünde bağlanmasıdır.

3. Büyükşehir Belediyesi Sistemine Geçiş: 3030

Sayılı Kanun Döneminde Metropoliten Alan ve

Kent-Bölge Yönetimi (1984-2004)

Türkiye'de insanların coğrafi hareketliliğinin ve bölgelerarası göçün hızlandığı ve özellikle yoğun göç alan şehirlerin yerel yönetim, planlama ve diğer yerel yönetim birimleriyle eşgüdüm sorunları yaşamaya

başladığı 1960-80 döneminde büyükşehirlerin yönetimini ve ilk örnekleri Marmara'da ortaya çıkmaya başlayan kent-bölgelerde ulaşım, içme suyu temini ve atık su bertarafı gibi bölgesel nitelikler gösteren yerel hizmetlerin verimli ve kaliteli sunumuna uygun olarak düzenleyen yeni bir modele geçilememiş, yasal ve kurumsal ihtiyacın karşılanması 1984'e kadar ötelenmiştir. 1982 Anayasa'nın yerel yönetimler maddesinin sonundaki "büyük yerleşim birimleri için özel yönetim biçimleri oluşturulabilmesi" ek cümlesi sadece bazı metropollerde BşB olarak uygulanmış, kent-bölgeler için düzenleme yapılmamıştır.

1982 Anayasası'nın 127. maddesinde büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirilebilir şeklinde düzenleme vardır. BşB'lerin yapısıyla ilgili ana hukuki düzenlemeye ilişkin hükümler 18.01.1984'de Resmi Gazete'de yayımlanmıştır (Torlak ve Sezer, 2005). 1984'teki 2972 sayılı yerel seçimlerle ilgili Kanun bir il merkezindeki belediye sınırlarında birden çok ilçe bulunursa, bir BşB meclisi ve büyükşehir ilçe belediye meclisleri oluşturulmasını düzenlemekteydi. BşB yönetimi Mart 1984 tarih ve 195 sayılı KHK ile onu gözden geçirerek yasalaştıran Temmuz 1984'teki 3030 sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun'la düzenlendi. Aralık 1984'te Uygulama Yönetmeliği yürürlüğe giren 3030 sayılı Kanun 2004 yılına kadar 20 yıl yürürlüğünü sürdürdü.

İki kademeli BşB sistemi önce 1984'te İstanbul, Ankara ve İzmir'de başlatıldı. Sistemin BşB sayısını 8'e çıkartan ikinci kuşağını 1986'da Adana, 1987'de Bursa, Gaziantep ve Konya, 1988'de Kayseri (daha fazla bilgi için bakınız: Kılınç, 2010) oluşturdu. Üçüncü kuşakta (1993'te) 504 sayılı KHK ile sekiz il merkezi (Toprak, 2021; Yıldırım, 1997) daha 3030 sayılı Kanun kapsamına alındı (Yaşamış, 1995: 94). Sonradan alanı genişleyen ve adı Sakarya BşB'ne dönüşen Adapazarı BşB 593 sayılı Bakanlar Kurulu Kararnameyle 2000'de kuruldu. Kasım 2012'de yasalaşan 6360 sayılı kapsamlı torba Kanun'la 13 ve Şubat 2013'de 6447 sayılı mini torba Kanun'la Ordu'nun da eklenmesiyle BşB sayısı 14 yeni ilaveyle 30'a yükseldi. 3030 sayılı Kanun, 10.07.2004'de 5216 sayılı yeni BşB Kanunu'na

dek az değişse de, 5216 sayılı BşB Kanunu çok sayıda önemli değişikliklere uğramıştır.

1984-2004 dönemindeki yürürlükte kalan 3030 sayılı Kanun'un tanımlar başlıklı 3. maddesinde, "Belediye sınırları içinde birden fazla ilçe bulunan şehirler" büyükşehir (Kanun'da büyük şehir) belediyesi olarak tanımlanırken BşB kurulması ise 4. Maddede düzenlenmekteydi. Kanun'un uygulanmasına dair Yönetmelik bu tanımları biraz daha detaylandırdı (Yıldırım, 2001). Ülkenin en büyük üç metropol alanını oluşturan ve il merkezi belediyelerin birden fazla ilçeye 1984 yılı öncesinde bile taşıdığı İstanbul (Erbaş, 2018) Ankara (Gülöksüz, 1998: 49-228; Tekel, 2009) ve İzmir (Ak, 1981) belediyelerinin mevcut siyasal, kurumsal ve mali yapıları ile sınırları ve nüfus büyüklükleri 1984'ten günümüze köklü değişikliklere uğradı.

1984'te yasalaşan 3030 sayılı Kanun'la büyükşehir belediyeleri ve ilçe belediyelerinden oluşan iki kademeli metropoliten yönetim modeli hayata geçti; ancak 1993 yılında kurulan 8 büyükşehir belediyesinde alt kademe belediyesi kavramı ve uygulaması da başlatıldı. Sınırlı görevlere sahip ilçe belediyeleri karşısında geniş yetkileri ve sorumlulukları bulunan ve ikinci kademe belediyeler üzerinde imar ve bütçe konularında bir nevi vesayete sahip büyükşehir belediyeleri oluşturuldu (Oktay, 2016; 2020; Özgür ve Savaş Yavuzçehre, 2015). 3030 sayılı Kanun kent-bölgeler konusunda hiçbir somut ve önemli düzenleme içermemekteydi, oysa ki Anayasa'nın 127. maddesi büyük yerleşim merkezleri için büyükşehir belediyesi modeli dışında da özel yönetim biçimlerine izin veriyordu, yani kent-bölgeler için de düzenlemeler yapılabilir. İstanbul'un su kaynaklarının hem Batı'da hem de Doğu'da il sınırları dışına taşabilmesinin ve ruhsatlandırma sorunlarına rağmen minibüs ve midibüslerin iki metropol arasında çalışabilmesi ile Marmara'da feribot seferlerinin il dışına da hizmet verebilmesi dışında bu dönemde kent-bölge çapında yürütülen yerel hizmetlere pek rastlanmaz.

3030 sayılı Kanun'da yapılan değişikliklerle bir yerleşim öbeğine BşB statüsünün verilebilmesi için il merkezi belediyenin birden fazla ilçeye yayılmış olması, şayet yoksa öncelikle (merkez ilçede) en az

iki ilçenin kurulması öngörülmüştü. Başlangıçta Adana, Bursa, Kayseri, Konya, Gaziantep için bu yol izlense de, sonradan yeni ilçeler kurmanın yapay olduğuna dair değerlendirmeler ve ağır maliyeti ile kaymakamlık ve ilçe müdürlüklerinin binaları için gereken arazi ve yatırımlar nedeniyle, BşB'lerde yeni ilçe kurulmaksızın alt kademe adıyla ikinci kademe belediyelerin oluşturulma yöntemi 1993'de benimsendi. Böylece, alt kademe belediyeleri oluşturmak ve/veya metropoliten alandaki mevcut bazı belediyeleri alt kademeye dönüştürmek suretiyle 1993'de 504 sayılı KHK ile yedi il merkezinde BşB kuruldu. Büyükşehir belediye modeli daha küçük nüfuslu il merkezlerine de uygulanırken sayıları artan ve hacimleri genişleyen kent-bölgelere doğrudan ve açıkça odaklananciddi kurumsal ve yönetsel yapılar oluşturulmadı. 3030 sayılı Kanun'un 5216'a kadar geçerli olduğu 20 yıllık (1984-2004) dönemde kurulan ilk sekiz BşB ilçeli, ikinci gruptaki ve 1993 yılında kurulan yedi BşB ise alt kademeli ve son gruptaki Adapazarı ise hem ilçeli hem de ilk kademeli bir yapılanmaya sahip olmuştu, 2004 yılındaki 5216, 2008 yılındaki 5747 ve 2012 yılındaki 6360 ile bu sistem değişti ve nihayet ikinci kademedede sadece ilçelerle yeknesaklaştı.

Türkiye'nin en büyük nüfusa sahip üçüncü şehri olan İzmir'de şehrin en büyük belediyelerinden birisi olan Konak'tan Gazimir ve Narlıbahçe belediyeleri ayrıldı. Daha sonra eski Narlıdere ve Güzelbahçe belediyeleri Narlıbahçe İlçe Belediyesi altında toplandıysa da, bundan hoşnutsuz olan Güzelbahçe'nin 3.000 civarındaki hemşehrasi ayrı ilçe belediyesi istemiyle harekete geçerek Narlıbahçe'den ayrılınca tekrar Narlıdere Belediyesi kuruldu. 27.05.1992 tarih ve 3806 sayılı yasayla Karşıyaka ilçesindeki bazı mahallelerin bağlılıklarının değiştirilmesiyle Çiğli, Buca ve Konak ilçelerinden bazı mahallelerin bağlılıklarının değiştirilmesiyle Gazimir daha sonraki dönemde ise Konak, Balçova, Gazimir ve Buca ilçelerinden bazı mahallelerin dahil edildiği Karabağlar yeni büyükşehir ilçe belediyeleri olarak kuruldu.

Başlangıçta Adapazarı ve günümüzde Sakarya BşB modelleri ise daha karmaşık bir gelişim seyri göstermekte ve farklılıklar taşımaktadır. Her iki grubun da özelliklerini taşıyan ve aslında 5216'nın

yasalaştığı 2004 ile 5747'nin yasalaştığı 2008 veya pratiğe dökülebildiği Mart 2009 yerel seçimleri arası dönemde 5216 sayılı yeni Kanun'a öncü karma bir model niteliği taşımaktaydı (Özgür vd, 2007; Öztekin, 2005). Bu karma modelde; Sakarya İlının Adapazarı adını taşıyan merkez ilçesinde iki yeni ilçe olarak Söğütlü ve Ferizli'nin kurulmasına ilaveten Adapazarı Belediyesi ile bazı belde belediyelerinden oluşan merkezdeki ilçenin geri kalanının da eklenmesiyle Adapazarı BşB oluşturuldu.

593 sayılı KHK ile kurulduğu 2000 yılında birisi Merkez İlçe olmak üzere 3 ilçeli ve 10 belediyeli olan Adapazarı BşB'nin adı 2002 yılında Sakarya'ya dönüştü. Sakarya BşB 2004 yılında yasalaşan 5216 sayılı Kanun'un geçici 2. maddesi uyarınca valilik binası esas alınarak çizilen 20 kilometrelik yarıçap formülü hayata geçirilerek 16 belediyeli ve ilçeli büyüklüğe genişledi. 2012 yılı sonunda yasalaşan 6360 sayılı kapsamlı torba Kanun'un tüm BşB'leri il sınırlarına genişletmesiyle Adapazarı/Sakarya BşB de 2014 yerel seçimlerinden itibaren 17 ilçeli olarak Sakarya il sınırlarında hizmet vermektedir.

Adapazarı BşB modeli daha küçük ölçekli metropoliten alanların sorunlarını çözmek açısından önemli bir fırsat niteliği taşımaktaydı. Zira, Adapazarı BşB'nin oluşturulma biçimi diğer orta ölçekli kentsel alanlar veya metropolitenleşme sürecinin başlangıcındaki il merkezi yerleşim öbekleri açısından daha isabetli bir düzenleme olarak gösterildi (Özgür, Savaş Yavuzçehre ve Cigeroğlu, 2006). 17 Ağustos 1999 tarihli Büyük Marmara Depreminin ve 2000 yılındaki Düzce merkezli diğer büyük depremin ardından, depremin meydana getirdiği yıkım ve alan yönetimi sorunlarını çözmek ve daha dağınık hale gelen, hatta sağlam arazi nedeniyle gelmesi beklenen ve gereken yerleşimler bütünü bir plan çerçevesinde düzene koymak amacıyla 14.01.2000'de kabul edilen KHK ile "Adapazarı BşB" kuruldu. Aslında, BşB statüsü Sakarya iline değil, Merkez İlçedeki geniş anlamda Adapazarı kentsel alanına verildi.

Büyükşehir belediyelerinin kurulması ve büyükşehir belediyeleri sınırlarında üst kademe – ikinci kademe ilişkileri açısından 2000-2009 döneminde Adapazarı modeli üçüncü ve karma bir modeldi (Özgür, 2008;

Özgür, Savaş Yavuzçehre ve Cigeroğlu, 2007; Özgür ve Savaş Yavuzçehre, 2015). 593 sayılı KHK ile Adapazarı BşB'ne, Ferizli ve Söğütlü Belediyeleri "ilçe belediyesi" statüsünde; Merkez'deki Nehirkent, Serdivan ve Yazlık gibi bazı ilçesiz belde belediyeler ise "alt kademe belediyesi" aslında 2004 sonrasındaki ilk kademe belediyesi statüsünde bağlandı. Bunlardan Arifiye, Serdivan ve Erenler, 2008 yılındaki 5747 sayılı kapsamlı torba Kanun'la ilçe ve büyükşehir ilçe belediyesi statüsü kazandılar ve Mart 2009'da ilçe belediyesi olarak yerel seçimlere katıldılar. Özetle, 2000 yılında 593 sayılı KHK ile kurulan Adapazarı BşB hem ilçe hem de alt kademe belediyelerini barındıran karma bir modeldi (Öztekin, 2005: 329-330; Özgür, Savaş Yavuzçehre ve Cigeroğlu, 2007). 2008 yılındaki 5747 ve sonra 2012'deki 6360 sayılı kapsamlı torba kanunlarla Adapazarı önce merkezde sonra da diğer 29 BşB gibi 2014 yerel seçimlerinden itibaren ilin tamamında faaliyet gösteren ve ikinci kademedede sadece büyükşehir ilçe belediyelerinin olduğu sisteme geçti.

4. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda

Metropoliten Yönetim: 2004-2012/2025

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun temel özelliği BşB sınırlarını şehirlerin nüfus büyüklüklerine göre kademelendirerek Valilik merkezli bir yarıçap ölçümü ile belirlemesidir. Pergel düzenlemesi olarak da tanımlanan Kanun'un geçici 2. Maddesi BşB statüsündeki il merkezlerinin (İstanbul ve İzmir/Kocaeli dışında) belediye hizmet alanlarını yarıçapa dayalı bir daire temelinde genişletmekteydi. 1800'lerde birkaç ABD metropolünde uygulanıp unutilan, yuvarlak biçimli yarıçap temelinde çizilen 20, 30 veya 50 kilometrelik dairelerin içine giren her yerleşim birimi büyükşehir belediyelerinin sınırlarına dahil edildi. 5216 sayılı Kanun'un geçici 2. Maddesine göre nüfusu bir milyondan iki milyona kadar olan Adana ve Bursa'da yarıçapı 30 kilometre, iki milyondan fazla nüfuslu İzmir ve Ankara'da yarıçapı 50 kilometre olan daireler BşB sınırlarını oluştururdu (Özgür, 2008; Toprak, 2021). Kapsamlı bir düzenleme niteliğinde olan 6360 sayılı Kanun'a kadar pergelle çizilip belirlenen yarıçap sınırlarındaki köyler mahalleye dönüştürüldü (Özgür, 2008;

Toprak, 2021). Büyükşehir belediyesi sınırlarına dahil edilen bu köylerde su ve kanalizasyon hizmetlerini (ve aslında yağmur suyu tahliye işlerini) yürütme görev ve yetkisi ilgili BşB'ye bağlı su ve kanalizasyon idarelerine verildi (Alıcı, 2017; Alıcı ve Şatır, 2012).

Tali sebepten veto edilen ve 2003 yılı sonunda TBMM'den geçen 3030 sayılı BşB Kanunu'nda değişiklik yapan (2'si ana, 2'si yürürlük) 5019 sayılı Kanun'un geçici 2. Maddesi, mevcut valilik binası merkez kabul edilmek ve il mülkî sınırları içinde kalmak şartıyla; nüfusa göre, 25km, 30km, 50km yarıçapında çizilen bir çember içindeki tüm yerleşim birimlerinin ilgili büyükşehir belediyesine dahil edilmesini emretmekteydi. Nüfusu 5.000.000'dan fazla olan İstanbul ile valilik binası merkez kabul edilerek il merkezinin en uzak ilçelerin belediye sınırına kuş uçuşu 50 kilometreden az mesafesi olan Kocaeli'nde ise BşB sınırı il sınırı olarak öngörülmekteydi. 5216 sayılı BşB Kanunu'nun (2004) geçici 2. Maddesine göre, mevcut valilik binası merkez kabul edilmek ve il mülkî sınırları içinde kalmak şartıyla; nüfusu 1.000.000'a kadar 20km, 1.000.000'dan 2.000.000'a kadar 30km, 2.000.000'dan fazla 50km yarıçapında çizilen çember içinde kalan tüm yerleşim birimleri BşB'nin yeni sınırlarını oluşturur düzenlemesi 6360 sayılı Kanun'un Mart 2014 yerel seçimleriyle tam olarak yürürlüğe girmesine kadar 10 yıl boyunca geçerli kaldı.

İstanbul ve Kocaeli ilinde ise BşB'nin sınırı 5216 sayılı Kanun'la 6360 sayılı Kanun beklenmeden il mülkî sınırı olarak belirlendi. 5216 sayılı BşB Kanunu'nun geçici 2. Maddesine göre BşB statüsündeki il merkezlerimizin (İstanbul ve İzmit/Kocaeli dışında) belediye hizmet alanları yarıçap şeklinde çizilen bir daireyle sınırlanmaktaydı. Valilik binası merkezinde çizilen dairenin içindeki köyler belediyelerin mahallesi oldu. Oldukça yapay ve çember biçimli sınır çizimlerinden kaynaklanan sorunlar, 2005'te yürürlüğe giren 5390 sayılı Kanun, 2006–2008 dönemindeki diğer düzenlemeler (örneğin kapsamlı 5747 sayılı torba Kanun) ve her bir büyükşehir belediyesi için ilgili belediye meclisinin 5390'u da kullanarak aldığı kararlar sayesinde hafifletilmiş; böylece daha gerçekçi büyükşehir belediyesi sınırlarına ulaşılabilmiştir.

Doğu Marmara kent-bölgesinin iki önemli (çekirdek) ili olan İstanbul ve Kocaeli yüzölçümü, bir başka deyişle coğrafi alan büyüklüğü açısından küçük ve ilçelerinin çoğunluğu açısından oldukça kentleşmiş iller olup kalan ilçelerin de zamanla iç turizm, havayolu ulaşımı, sayfiye yerleşimleri gibi yollarla il merkezindeki yoğun kentsel alanla entegrasyonu artmaktadır. Marmara kent-bölgesine açıkça Tekirdağ ve Sakarya da dahil olup Tekirdağ Doğu Marmara dışındadır. İstanbul (büyükşehir) belediyesi ve metropolü üzerine çalışan Tarkan Oktay'ın (2016: 76) bu konuda birebir değerlendirmesi şöyledir:

“İstanbul ve Kocaeli’nde il ölçeğinde yetkili büyükşehir belediye modeli yerel hizmetlerin organizasyonu konusunda nispeten başarılı sonuçlar verdi. İstanbul’un büyük ölçekli kapasiteye sahip olması, ilk dönemlerde yaşanan aksamalar sonrasında daha kısa sürede organize olmasına imkan tanıdı. Genişleme öncesinde İstanbul büyükşehir belediyesi kentsel alanda ulaşım, su ve kanalizasyon, yeşil alan yönetimi, zabıta gibi alanlarda alt hizmet bölgeleri biçiminde örgütlenmişti. Geniş alanda yerel hizmet yönetimi konusunda var olan tecrübe ve kapasite, il ölçeğine çıkan yeni hizmet bölgesi için de hazır bir yönetim modeli sağladı.”

Temmuz 2005 tarihli ve 5390 sayılı dar kapsamlı torba Kanun'un 5216 sayılı Kanun'a eklediği bir hükümle BşB kapsamına alınan ilçelerin mülkî sınırları ile merkezleri BşB sınırları dışında kalan ilçelerin, BşB sınırları içine giren belediye ve köylerin statülerinin yeniden düzenlenmesine imkan tanındı. 5390 sayılı Kanun'un bu ek düzenlemesine dayalı 14 BşB'nde uygulanan yarıçap 20, 30 ve 50 kilometrelik pergel düzenlemeleriyle sınırlar daha gerçekçi olabildi.

5216 sayılı Kanun'un geçici ikinci maddesinin birinci fıkrası gereğince merkezleri BşB sınırları dışında kalan ilçelerin, BşB sınırları içine giren belediye ve köyleri, bu Kanun'un yayımı tarihinden itibaren iki yıl içinde belediye meclisi veya mahalle ihtiyar heyetinin kararı ve BşB meclislerinin kararları üzerine İçişleri Bakanlığının onayıyla, eski statüleriyle, BşB sınırları dışına çıkarıldı. Öte yandan, ilçe merkezi BşB'ne giren ancak kendileri BşB'nin yeni sınırları dışında kalan belde ve köylerin de BşB'ne katılması mümkün oldu. Tersine, ilçe merkezi BşB sınırlarına girmediği halde

kendileri BşB sınırlarında kalan belde belediyeleri ve köyler ise BşB sınırları dışına eski statüleriyle çıkartılabildi. Sonuçta, tam daire şeklinde bir BşB yerine 5216 sayılı ana kanundan bir yıl sonraki 5390 sayılı Kanun'la zigzaglı BşB sınırları elde edilebildi. 5390 öncesinde metropoliten kent bağlantısı zayıf olan ve doğal engellerle il merkezi kentsel alandan ayırık bir belediye veya köy otomatik olarak büyükşehir belediyesi sınırlarına dahil edilmekteydi. İlgili azami kilometreler tutunca, ayrı kalması gereken bir yerleşim birimi gereksiz ve otomatik şekilde büyükşehir belediyesine bağlanıyordu; bu suni bağlanmalar eleştiri konusu yapılmaktaydı.

5216 sayılı BşB Kanunu ve 5390 sayılı değişiklik Kanunu'yla sonrası Türkiye'de 16 BşB'nde 160'ı 10.000'den az nüfusa sahip olmak üzere, toplam 250'den fazla ilk kademe belediyesi bulunmaktaydı. 2008 yılına kadar 5'i 10.000'den az nüfusa sahip toplam 55 büyükşehir ilçe belediyesi bulunurken büyükşehir ilçe belediyesi sayısı Mart 2009 yerel seçimleriyle 450'ye ulaştı. Bazı illerde ilk kademe belediyelerin sayısı hayli arttı. Örneğin, sadece kalabalık nüfuslu iki (Yüreğir ve Seyhan) ilçe belediyesine sahip Adana'da 2008 yılında üç ilçe belediyesi ve 17 ilk kademe (belde) belediyesi bulunuyordu. BşB'lerde Mart 2009 yerel seçimleriyle hiç ilk kademe (belde) belediyesi kalmazken Adana'da büyükşehir ilçe belediyesi sayısı 2009 yılında altıya ve 6360 sayılı Kanun'un devreye girip BşB'nin il sınırına ulaşmasıyla 2014 yerel seçimlerinde 15'e ulaştı. Adana'nın il merkezindeki daha yoğun ve entegre kentleşmiş metropoliten alanındaki merkez ilçe sayısı da, sonradan kurulan Çukurova ve Sarıçam'ın Seyhan ve Yüreğir eklenmesiyle, dörde çıktı (Aksu Çam, 2015).

Kuruluşunda sadece 195.193 nüfusa sahip o zamanki adıyla İzmit sonraki adıyla ve genişleyen sınırlarıyla Kocaeli BşB, 5216 sayılı Kanun'un uygulanmasıyla 2000'li yılların ortalarında 1.122.914 nüfusa erişti. İki ilçe merkezi olmayan alt kademe belediyesinden İzmit BşB'den dönüşen ve genişleyen Kocaeli BşB'de başlangıçtaki bu sınırlı nüfusa sahip olmanın ötesinde başkaca önemli ölçek ve planlama sorunları olduğu Gebze ve İzmit ilçelerinin nüfuslarına dair incelenmeyle de anlaşılabilir. İzmit adını taşıyan Merkez İlçe 2000 yılında toplam 373.034 nüfusa

sahipken Gebze aynı yıl 421.932 nüfusa sahipti. 5216 sayılı Kanun'un pergel düzenlemesi sonucu diğer BşB'lerin çoğunun, 2000 nüfus sayımı bazında, nüfusları sınırlı ölçüde artmıştı; örneğin, Adapazarı'nın nüfusu 294.398'den 361.235'e, Samsun'un 363.180'den 438.788'e ve Eskişehir'in nüfusu 482.793'den 503.752'ye yükselmisti.

5216 sayılı Kanun, yeni BşB'nin kuruluşunu il merkezinde 750 bin asgari nüfus şartı aramak suretiyle zorlaştırmaktaydı (Özgür 2006; 2007; Özgür, Savaş Yavuzçehre ve Cigeroğlu, 2007; Özgür ve Savaş Yavuzçehre, 2015). TBMM bünyesinde yirmi yıllık 1993-2012 döneminde sadece Adapazarı/Sakarya BşB statüsü elde edebildi. 3030 sayılı Kanun'dan farklı olarak, 5216 sayılı Kanun'da yeni bir büyükşehir belediyesi kurulabilmesi için ilgili il merkezi belediyede ve o belediyenin sınırlarına 10 kilometre mesafede toplamda 750.000'den daha yüksek nüfus en temel asgari şarttı. Kanun'un gerekçesindeki 1.000.000 sınırı yasalaşma sürecinde 750.000'e düşürülse de, BşB statüsü için ciddi bir nüfus büyüklüğü, o yerin fiziki yerleşim durumu ve ekonomik gelişmişlik düzeyinin uygun olması şartlarına yer verildi. *"Metropoliten yönetim olarak büyükşehir belediyelerinin yetki alanının bilimsel kriterler göz önüne alınarak belirlenecek fonksiyonel bölge ile çakıştırılması, stratejik ekânsal planlamanın etkinliği bakımından büyük önem taşımaktadır"* (Yıldız ve Çıracı, 2006: 202-203). Çeşitli hukuki düzenlemeler yine büyükşehir belediyesi modeline odaklanmış olup kent-bölge gerçeği ve kent-bölgelerin ihtiyaçlarının göz ardı edilmesi devam etmektedir.

2014 yerel seçimleri öncesi Samsun, İzmir, Mersin gibi illerde BşB sınırları metropol alanla çakışmaktan çok uzaktı. Bu çakışma sorunlarını da dikkate alan düzenlemeler bağlamında önce Aralık 2003'te 5019 sayılı veto edilen Kanun'la yarıçap formülünde pergel düzenlemesi denendi, Meclisten geçen bu Kanun veto edilince de, 5216 sayılı BşB Kanunu'na benzer bir düzenleme madde eklemek yoluyla entegre edilerek büyükşehir belediyelerinin alanlarının genişletilmesi ertesi yıl düzenlendi. BşB modeli, sorunlarına rağmen, metropoliten alan yönetimi açısından büyük

ölçüde rahatlama sağlamıştır; ancak kent-bölgeler açısından faydaları hayli sınırlı kalmıştır. 2.000.000’u aşan nüfusu gereği 50 km bir yarıçapla çevresindeki çok sayıda yerleşimin (ilçe belediyesi, belde belediyesi, köy ve orman köyü) kontrolü altına alan ve yer yer sınırları 60 km’ye özellikle Manisa yönünde il sınırlarına kadar uzanan İzmir’de ise Selçuk gibi kimi belediyeler ayrılmayı talep etmişti. Dönemin BşB Başkanı sınırların genişlemesinin zorluklar ve tepkiler yarattığını açıklamaktaydı.

5. 6360 Sayılı Kapsamlı Torba Kanun’da Metropoliten Alan Yönetimi ve Kent-Bölge: 2012-2025

Kasım 2012’de yasalaşan 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (yerel yönetimlerle ilgili çok sayıda kanunda önemli değişiklikler yapan kapsamlı torba Kanun), Türkiye çapında hem metropoliten kentsel alanlara ve büyükşehir belediyelerine hem de diğer büyükşehir belediyesi statüsüne bu Kanun’la veya öncesinde kavuşturulmayan iller ve yerel yönetim birimlerine dair çok önemli değişimlere yol açmıştır (Oktaç, 2016; 2020; Özgür ve Savaş Yavuzçehre, 2015) ve bazen bu kapsamlı Kanun hatalı biçimde “yeni büyükşehir kanunu” olarak adlandırılmaktadır. Aslında bu Kanun’la önce 13 yeni büyükşehir belediyesi kurulmuştu. Sonra Şubat 2013’de 6447 sayılı Kanun’la 6360 sayılı önceki torba Kanun’da küçük bir değişiklik yapılarak Ordu iline büyükşehir belediyesi statüsü verildi. 6360 sayılı Kanun’un bazı hükümleri hemen, bazıları Mart 2014’e kadar peyderpey ve kalanları da Mart 2014 yerel seçimlerinin sonuçlarının kesinleştirilmesiyle ancak yürürlüğe girebildi. Böylece il nüfusu 750.000 geçen veya geçtiği iddia edilen coğrafi büyüklükleri, nüfus yoğunlukları, metropolitenleşme düzeyleri çok farklı 30 ilde il sınırlarında büyükşehir belediyesi modeline geçildi.

6360 sayılı Kanun’la Türkiye’de tüm büyükşehir belediyelerinin sorumluluk ve yetkileri il sınırlarına eşitlendi; il özel idarelerinin, köylerin ve ilçe belediyesi statüsü verilmeyen belde belediyelerinin tüzel kişilikleri kaldırıldı; köyler ve ilçe merkezi olmayan

belediyeler mahalleye dönüştürüldü; kır-kent ayrımı da kaldırıldı. 2004-2014 döneminde önce 5216 sayılı Kanun’la Kocaeli ve İstanbul il sınırında büyükşehir belediyesi oldu. 6360 sayılı Kanun’la ise 2014 yerel seçimlerinde il sınırında büyükşehir belediyesi sayısı 28 ilaveyle 30’a çıkarıldı. Çok sayıda yerel yönetim biriminin aynı metropolde ve/veya kent-bölge yetkili olması mekansal planlama, yerel ve bölgesel ekonomik kalkınma, ölçek ekonomisi, geniş arazi gerektiren metropoliten hizmetler için uygun arazi bulma gibi konularda sorunlara yol açabilmektedir. Banliyöler dahil kent içi ulaşım, atık su yönetimi, su temini, geniş aktif yeşil alan hizmetlerinin mali kaynakları sınırlı küçük ölçekli ve çok sayıda yerel yönetim birimi tarafından yürütülmesi yerine (Sezik, 2015; Yılmaz, 2012: 5) yönetişim, iş birliği ve koordinasyon gerekmektedir.

Tokyo metropolü hakkında Amatatsu, Ueda ve Amatatsu (2012: 304) il ve kent belediyesini tek büyük bir metropoliten alan yönetim modelinde toplamının yerel ve metropoliten ekonomik kalkınma bağlamında umulan ölçek ekonomilerini ve etkinliği artırmadığını göstermişlerdir. Birleştirme ve ölçeği genişletme yerel, metropoliten ve kent-bölge düzeylerindeki kamu hizmetlerinin kişi ve birim başına düşen maliyetleri azaltabilse de, birleştirmeye dayalı metropoliten alan yönetimi ekonomik etkinliği azaltabilmektedir. Yazarlara atıfla Gül ve Batman (2013: 11) da benzer bir iddiayı savunmaktadırlar. Ayrıca *Merger Mania: An Assault on Local Government* kitabında Andrew Sancton (2000) liberal perspektiften bakışla, Kanada’dan örneklerle belediye birleştirmelerine kuvvetle karşı çıkarak karşı argümanlar ileri sürmektedir.

6. Değerlendirme ve Sonuç: Türkiye’de Kent-Bölgeselleşen Metropoliten Yönetimin ve Planlamanın Geleceği

Cumhuriyet dönemi başlarından günümüze kadar ülkemizde genelde yerel yönetim 1984’te itibaren de özelde metropoliten alanlar ve büyükşehir belediyesi mevzuatı sürekli değişimler geçirmektedir. Şehremaneti Kanunu ve Köy Kanunu’ndan 1930’da Belediye Kanunu’na, 1960 sonrası dönemde yerel

yönetimler reform tasarılarına, nihayetinde de 1984 yılında uygulamaya giren 3030 sayılı BşB Kanunu'na kadar ana kanun yasalaştırma arayışları sürmüştür.

Bölgelerarası göç baskısıyla giderek büyüyen yönetim ve planlama sorunları yaşayan illerimizin sayısı artmaktadır. Çok sayıda büyükşehir belediyesini topluca ve ayrı ayrı kapsama alan Uyan Demirci (2015) editörlüğündeki kitabın bölümlerine göre (örneğin, Adana için Aksu Çam, 2015) büyükşehir belediyelerinin yerel demokrasi sorunları dikkate alınmalıdır. Benzer kaygıları ve değerlendirmeleri Tarkan Oktay (2016) ile Hüseyin Gül ve Seda Batman (Efe) (2013) de 6360 sayılı Kanun daha ilk yasalaştığı yıllarda dile getirmişlerdir. Bilal Eryılmaz (2004) ise bu durumu İstanbul özelinde daha erken tarihlerde ve 6360 sayılı kapsamlı torba Kanun öncesinde 3030 sayılı ilk BşB Kanunu'nun yürürlüğü döneminde irdelemiştir. Katılımı da içeren demokrasi kaygılarına ilaveten bölgeselleşme, planlama, kalkınma, nesiller arası metropoliten adalet, bölgeselleşen yerel hizmetlerin etkin sunumu ve idareler arası mali denge gibi ölçütler de metropoller ve kent-bölgeler için oldukça önemlidir, ki bu makale, planlama, kalkınma ve yönetsel ölçek sorunlarına odaklanmaktadır.

Metropolitenleşen yerleşim öbekleri için 1984'te uygulamaya giren 3030 sayılı BşB Kanunu barındırdığı çeşitli sorunlara rağmen metropoliten alanlarda planlama ile yerel ve yerel yönetimlere bırakılabilecek bazı bölgesel kamu hizmetlerinin sunumunda görece rahatlatma sağlamıştır. Sırasıyla 2004 ve 2005 yıllarında uygulamaya giren 5216 sayılı yeni BşB Kanunu ve 5390 sayılı torba Kanun ise büyükşehir belediyelerinin sınırlarını 1 milyon altı, 1 milyon – 2 milyon arası ve 2 milyon üzerinde nüfus ölçülerinde 20, 30 ve 50 kilometre yarıçaplara göre çizilen suni pergellerin belirlediği dairelere genişletmiştir. 2008'deki 5747 sayılı torba Kanun alt kademe ve ilk kademe belediyelerini kaldırarak sadece büyükşehir ilçe belediyelerini bırakmıştır veya gerektiğinde yenilerini oluşturmuştur. 2012'deki 6360 sayılı Kanun'la her bir (toplamda 30) büyükşehir belediyesinin sınırı il sınırlarına genişletilmiştir, öncesinde 5216 sayılı ana Kanun'la küçük yüzölçümlü ve yoğun kentleşmiş Kocaeli ve İstanbul zaten il sınırlarına genişletilmişti.

Boston'dan Washington D.C.'ye kadar uzanan ve New York, Philadelphia, Baltimore gibi önemli metropollerini de içeren dünyanın ilk iki megalopolisinden birisi olarak ABD (bakınız Gottmann, 1961), Tokyo-Osaka megalopolisi ile Nagoya-Kobe-Kyoto örneklerinde Japonya, Cakarta ve etrafı örneğinde Endonezya, Mumbai (Bombay) ve çevresi örneğinde Hindistan, Pekin ve Şanghay başta olmak üzere bazı metropollerle Çin, Bangkok örneğinde Tayland ve Kahire örneğinde Mısır ve Türkiye'de de bazı komşu büyükşehir belediyelerinin birbirlerine doğru genişleyip etkileşimleri artmasıyla kent-bölgeler oluşmaktadır ve mevcutlar genişleyip daha entegre hale gelmektedirler.

New York ve New Jersey Köprüler ve Limanlar Otoritesi gibi birden fazla ili veya eyaleti aşan kent-bölgelere dair özel yönetim biçimleri Türkiye metropollerini, illeri ve büyükşehir belediyeleri için -az sayıda ve az bilinen uygulamalar ve düzenlemeler dışında- bulunmamaktadır. İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresinin Anadolu ve Avrupa yakasında içme ve kullanma suyu kaynaklarına erişimde il sınırlarını aşması hatta Düzce'deki Melen Çayı temiz sularından istifade etmesi, İzmir Büyükşehir Belediyesi Su ve Kanalizasyon İdaresinin Manisâdaki Gediz su kaynaklarından ve Gördes Barajından yararlanması Türkiye'deki istisnalar arasındadır. Türkiye'deki kent-bölgelerin çoğu aktif faylar üzerinde olduğundan sürdürülebilir ve güvenli yerleşimler oluşturmak ve diğer bölgesel boyut içeren sorunların çözümü özgün yönetim ve planlama modelleri gerektirmektedir. BşB modeli bölgesel planlamaya ve kimi kent-bölgesel hizmetlere dair bazı olumlu kurumsal yanıtlar verse de, özellikle il sınırlarını aşarak "kent-bölge" niteliği kazanan yerleşim öbekleri için yeni bir yönetim ve planlama modeli ihtiyacı artarak devam etmektedir. 1961 Anayasasından farklı olarak 1982 Anayasasının 127. maddesindeki, metin içerisinde birkaç kez değinilen, ilave hükme dayanılarak kent-bölgeler için de özel yönetim biçimleri oluşturulup oluşturulamayacağını veya bazı büyükşehir belediyelerinin ayrı bir kanuna tabi olup olamayacağını tartışmaya açılması çözüm önerileri üretme amacıyla dikkate alınabilir.

Bilgilendirme

Yazar Katkıları

Yazar 1: Literatür taraması, makale fikrinin veya hipotezin oluşturulması, yöntemin planlanması, makalenin içeriğinin belirlenmesi ve organizasyonu, verilerin elde edilmesi ve işlenmesi, analiz, makale yazımı, inceleme.

Yazar 2: Literatür taraması, makale fikrinin veya hipotezin oluşturulması, yöntemin planlanması, makalenin içeriğinin belirlenmesi ve organizasyonu, verilerin elde edilmesi ve işlenmesi/analiz, makale yazımı, inceleme.

Çatışma Beyanı

Yazarlar tarafından herhangi bir potansiyel çıkar çatışması beyan edilmemiştir.

Fon Desteği

Bu Çalışmada herhangi bir resmi, ticari ya da kar amacı gütmeyen organizasyondan fon desteği alınmamıştır.

Etik Standartlara Uygunluk

Yazarlar tarafından Çalışmada kullanılan araç ve yöntemlerin Etik Kurul İzni gerektirmediği beyan edilmiştir.

Etik Beyanı

Yazarlar tarafından bu Çalışmada bilimsel ve etik ilkelere uyulduğu; yararlanılan tüm çalışmaların kaynakçada belirtildiği beyan edilmiştir.

Teşekkür

Proje desteği veren kuruluş bulunmamaktadır.

Kaynakça

- Ak, İ. (1981). *Metropolleşme Sürecinde Türkiye ve İzmir Ölçeğinde Çözüm Araştırması*. Yayımlanmış Doktora Tezi, İTÜ Ankara: DPT.
- Aksu Çam, Ç. (2015). Büyükşehir Belediye Meclisinin Yapısı, İşleyişi ve Yerel Demokrasi: Adana Örneği. P. Uyan Semerci (Derleyen), *Yerel Demokrasi Sorunsalı: Büyükşehir Belediyesi Meclisleri, Yapısı ve İşleyişi*. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi, 111-132.
- Al, H. (1996). Cumhuriyet Dönemi Belediyeciliğinin Tarihsel Gelişimi. V. Akyüz ve S. Ünlü (Editörler), *İslam Geleneğinden Günümüze Şehir ve Yerel Yönetimler*, Cilt 2. İstanbul: İlke Yayınları, 22-57.
- Alıcı, O.V. (2017). *Özel Amaçlı Metropolen Kuruluşlar: Büyükşehir Belediyelerine Bağlı İdareler*. Ankara: Orion Kitabevi.
- Alıcı, O.V. ve Şatır, A.İ. (2012). Türk Kamu Yönetimi Sistematiğinde Özel Amaçlı Metropolen Yönetim Kuruluşlarının Analizi. *Mevzuat Dergisi*, 15 (174), <https://mevzuatdergisi.com/2012/07a/01.htm>
- Altaban, Ö. (2002). Ankara Metropolen Alan Planlama Deneyimi: 1970-1984. Nazım Plan Bürosunun Kuruluşu, Örgüt Yapısı, Planlama Yaklaşımı ve Sorunlar. *Planlama*, 2002/4, 32-45.
- Amatatsu, H., Ueda, T., and Amatatsu, Y. (2012). Efficiency and Returns-to-Scale of Local Governments. *Journal of the Operational Research Society*, 63 (3), 299-305.
- Arslan, R.K. (2022). *Türkiye'de Büyükşehir Belediyesi Kurma ve Genişletme Politikası*. Yayımlanmış Doktora Tezi, Pamukkale Ankara: Nobel Bilimsel Eserler.
- Arslan, R.K. (2025). Türkiye'de Metropolen Alan Yönetimi Öncesi Dönem: Anakentleşmenin Tarihsel Arka Planı. *Socrates Journal of Interdisciplinary Social Researches*, 11 (52), 29- 45.
- Demiral, B. (2007). Türkiye'de Anakent Yönetimleri: Uygulama ve Sorunlar. H. Özgür ve M. Kösecik (Editörler), *Yerel Yönetimler Üzerine Yazılar -II: Uygulama*. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, Bölüm 4, 64-99.
- Dere, M.E. (2021). *Erken Cumhuriyet Mimarisini Ernst Egli Üzerinden Okumak*. Yayımlanmamış Doktora Tezi Konya: Selçuk Üniversitesi.
- Efe, S.B. (2020). *Türkiye'de Metropolen Alanların Kent-Bölge Oluşumu Çerçevesinde Bir Çözümlemesi*. Yayımlanmamış Doktora Tezi. Isparta: Süleyman Demirel Üniversitesi.
- Eke, A.E. (1982). *Anakent Yönetimi ve Yönetimlerarası İlişkiler*. Ankara: Ankara Üniversitesi SBF.
- Erbaş, A.E. (2018). İstanbul Metropolen Alanı'nda 1980 Sonrası Kentsel Gelişme Dinamikleri ve İdari Coğrafyada Sınır Değişiklikleri. *MAKÜ İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 5 (1) BBTMK'17 Özel Sayısı, 17-38.
- Erkin, E. (1985). ZMA Planlama Deneyimi. M. Çubuk (Yayına Hazırlayan), *Türkiye'de Metropolen Alan Planlama Deneyim ve Sorunları Kolokyumu*. İstanbul: Mimar Sinan Üniversitesi, 201-219 ve ekleri (228).
- Eryılmaz, B. (1997). *Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması*. İstanbul: Birleşik Yayıncılık.
- Eryılmaz, B. (2004). İstanbul ve Yerel Demokrasi Geleneği. Ş.K Akar (Yay.Haz.), İstanbul: Şehir ve Medeniyet (1453'den 2053'e İstanbul: Şehir ve Medeniyet Sempozyumu). İstanbul: Klasik, 255-272.
- Gottmann, J. (1961). *Megalopolis: The Urbanized Northeastern Seaboard of the United States*. New York: Twentieth Century Fund.
- Göçer, O. (1979). *Şehirciliğe Giriş*. Konya: DMMA.
- Gül, H. ve Batman, S. (2013). Dünya ve Türkiye Örneklerinde Metropolen Alan Yönetim Modelleri ve 6360 Sayılı Yasa. *Yerel Politikalar*, Ocak-Haziran, 7-47
- Güler, B. A. (1997). Yerel Altyapı Finansmanı: İller Bankası 1945-1995. *Amme İdaresi Dergisi*, 30 (1), 43-67.
- Güler, B. A. (2005). *Devlette Reform Yazıları*. Ankara: Paragraf Yayınevi.
- Gülöksüz, E. (1998). *The Role of Landowner Behaviour in the Growth Pattern of Cities*. (Unpublished Ph.D. Dissertation). Ankara: METU.
- Kavruk, H. (2002). *Anakente Bakış: Türkiye'de Anakent Belediyeciliği ve Kent Hizmetlerinin Yönetimi*. Ankara: Hizmet-İş Sendikası.
- Keleş, R. (2006). *Yerinden Yönetim ve Siyaset, Genişletilmiş 5. Basım*. İstanbul: Cem Yayınevi.
- Kılınç, Ü. G. (2010). Çeyrek Asırlık Bir Tecrübe. Türkiye'de Büyükşehir Belediyelerinin Yapılanması ve Kayseri Büyükşehir Belediyesi Örneği. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 19 (1), 67-89.
- Kıray, M. B. (1998). *Kentleşme Yazıları*. İstanbul: Bağlam Yayınları.
- Nadaroğlu, H. (2001). *Mahalli İdareler: Teorisi, Ekonomisi, Uygulaması, Yenilenmiş 7. Baskı*. İstanbul: Beta.

- Oktay, T. (2016). 6360 Sayılı Kanuna Dayalı Büyükşehir Belediye Reformunu Anlama ve Anlamlandırma. *İstanbul Medeniyet Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, İSMUS*, 1 (1), 71-131.
- Oktay, T. (2020). 1855-2020 Döneminde Türkiye'de Büyükşehir Belediye Yönetimi Tarihi Gelişimi. *Strategic Public Management Journal, SPMJ*, 6 (12), 1-41.
- Özaslan, M. (2005). Küyerelleşme Sürecinin Türkiye'deki Yerel Kurumsal Yapılara Yansımaları. H. Özgür ve M. Kösecik (Editörler), *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar -I: Reform*. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 565-592.
- Özaslan, M. (2018). Mazlum Dünyanın Umudu Başkent Ankara'dan Mazlum Ankara'ya. *Başkent Ankara Dergisi*, Ankara Kulübü Derneği Yayın Organı, 4 (Ekim-Aralık), 8-15.
- Özgür, H. (2024). Governing Major Metropolises. H. Özgür and M. Yıldız (Editors), *Local Governance*, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi, Chapter 6, 168-199.
- Özgür, H., Savaş Yavuzçehre, P. ve Çiğeroğlu [Öztepe], M. (2007). Türkiye'de Orta Ölçekli ve Metropoliten Kentsel Alanların Yönetimi. B. Eryılmaz ve M. Eken (Editörler), *Kamu Yönetimi Yazıları*. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 475-513.
- Özler, Ş. (Derleyen) (2007). *Cumhuriyet Dönemi İstanbul Planlama Raporları (1934-1995)*. İstanbul: TMMOB Mimarlar Odası İstanbul Büyükkent Şubesi.
- Polatoğlu, A. (2000). Turkish Local Government: The Need for Reform. *Middle Eastern Studies*, 36 (4), 156-171.
- Sancton, A. (2000). *Merger Mania: An Assault on Local Government*. Montreal & Kingston, London, Ithaca: Published for the City of Westmount by McGill-Queen's University Press.
- Sarioğlu, M. (2001). *Ankara, Bir Modernleşme Öyküsü (1919-1945)*. Ankara: Kültür Bakanlığı.
- Sayın, D. (2006). Yerel Yönetim Birlikleri ve Kavramsal, Hukuksal Sorunlar. *Sayıştay Dergisi*, (38), 103-127.
- Sazak, Ş. (2002). Metropoliten Kentin Etki Alanında Kalan Kentlerin Çeperindeki Arsaların Dönüşüm Süreci: Çorlu / Büyükkarıştıran Örneği. *Trakya Üniversitesi Bilimsel Araştırmalar Dergisi, B Serisi*, 3 (2), 102-111.
- Tankut, G. (1993). *Bir Başkent'in İmarı (1929-1939)*. İstanbul: Anahtar Kitaplar
- Tekel, A. (2009). Türkiye'de Metropoliten Alan Yönetiminden Metropoliten Yönetişime Geçiş: Ankara Örneğinde Bir Değerlendirme. *Selçuk Üniversitesi, Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 9 (18), 191-214.
- Tekeli, İ. (2005). Türkiye'de Kent-Bölgeleri Üzerine Düşünmek. 8 Kasım Dünya Şehircilik Günü 28. Kolokyum. *Değişen-Dönüşen Kent ve Bölge, Cilt I*, Ankara: TMMOB ŞBP ve ODTÜ MF ŞBP Bölümü, 73-89.
- Tekeli, İ. (1982). Başkent Ankara'nın Öyküsü. İlhan Tekeli (Yazar ve Derleyen), *Türkiye'de Kentleşme Yazıları*. Ankara: Turhan Kitabevi, 49-81.
- Toprak, Z. (2021) *Yerel Yönetimler, Güncellenmiş 10. Basım*. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Torlak, S.E. ve Sezer, Y. (2005). Büyükşehir Belediye Reformu Üzerine Bir Değerlendirme. H. Özgür ve M. Kösecik (Editörler), *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar -I: Reform*. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 89-109.
- Tuzcuoğlu, F. (2003). *Metropoliten Yönetim: Kentleşmenin Temel Kavram ve Kuramları ile Dünyada ve Türkiye'de Büyükşehir Yönetimi*. Yayınlanmış Doktora Tezi Sakarya: Sakarya Kitabevi.
- Tuzcuoğlu, F. (2007). Metropoliten Yönetim Nereye? H. Özgür ve M. Kösecik (Editörler), *Yerel Yönetimler Üzerine Yazılar -II: Uygulama*. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 48-63.
- Uyan Semerci, P. (Derleyen) (2015). *Yerel Demokrasi Sorunsalı: Büyükşehir Belediyesi Meclisleri, Yapısı ve İşleyişi*. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi.
- Ünal, Y. (2003). *Türk Şehir Planlama Hukuku*. Ankara: Yetkin Yayınları.
- Yaşanmış, F.D. (1995). Büyükşehir Sorunsalı. *Amme İdaresi Dergisi*, 28 (1), 93-111.
- Yıldırım, R. (1997). Diyarbakır'daki İlçesiz İlçe Belediyeleri ya da Alt Kademe Belediyeleri. *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*. 1 (1), 233-251.
- Yıldız, R. (2006). *Türkiye'de Metropoliten Bölge Ölçeğinde Stratejik Mekânsal Planlama Sürecinin Kurumsal Kapasitenin Geliştirilmesi Bakış Açısından Değerlendirilmesi*. (Yayınlanmamış Doktora Tezi). İstanbul: İTÜ.
- Yıldız, R. ve Çıracı, H. (2006). 5216 Sayılı Yeni Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun Stratejik Mekânsal Planlama Yaklaşımı Açısından Değerlendirilmesi. *itüdergisi/a: mimarlık, planlama, tasarım*, 5 (2) Kısım 2, 197-206.