

DOSYA/DERLEME**YEREL YÖNETİMLERDE NEOLİBERAL REFORM:
BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNİN YENİDEN
ÖLÇEKLENDİRİLMESİ***Tayfun ÇINAR**

Yakın zamanlara değin 'mekan' sözcüğü geometrik açıdan anlaşılmiş ve mekanın boş, yansız bir alanı temsil ettiği varsayılmıştır. Bu yönden akademik anlamda mekan, matematik ya da fizik bilimlerinin kullandığı bir kavram olmanın ötesinde anlam kazanmamıştır. Ancak sosyal bilimler alanında yapılan akademik tartışmalar mekanın yansız ve edilgen olduğu kabulünü sarsmıştır. Bu anlamda mekan türlü düzeylerde iktidar ilişkilerinin meşrulaştırıldığı yer olarak da önem kazanmıştır. Özellikle 20.yüzyılın ikinci yarısında mekanın politikliği ve sosyal mekan üzerine yapılan tartışmalar iktidar ilişkilerinin değerlendirilmesinde yeni bir alan açarak mekan üzerine tartışmaların sınırlarını genişletmiştir. Mekanın politikliği varsayımına dayalı olarak mekana devletin müdahaleleri konulu çalışmalar, mekan kavrayışlarını yeniden ele almayı gerektirmiştir. Mekanın yansız ve edilgen bir geometri olmadığını öne süren düşünürlerden biri Fransız filozof Henri Lefebvre olmuştur. Düşünüğe göre sosyal mekan nötr ve edilgen değildir, sosyal mekan üretilir ve yeniden üretilir. Bu nedenle mücadele alanını temsil eder (Lefebvre, 1994).

Ayrıca, tüm farklı mekansal görüngüler -arazi, bölge, yer vb.- benzer mekan veya mekansallaşma diyalektik yapısının parçası olarak anlaşılmalıdır. Uzlaşımsal açıdan, parçalı disiplin anlayışına dayalı çözümlerlerin sonucu olarak bu farklı görüngüler ayrıştırılmış olsalar da, birleşik kuramsal bir yapı içinde bir araya getirilmeye ihtiyaç duyarlar. Bu yapı üç öğeden oluşur. İlk önce 'mekansal pratikler' vardır. Bunlar, bireysel rutinlerden sistematik mütaka ve bölge yaratımına dek uzanırlar. Bu tür mekansal pratikler zaman içinde, inşa edilmiş çevre ve peyzaj halinde somutlaştırılır. En anlamlı mekansal pratikler mülkiyet ve diğer sermaye biçimleriyle ilişkili olanlardır. İkinci olarak 'mekan temsiliyetleri'nden bahsedilebilir. Bunlar mekana dönük bilgi biçimleri olarak planlama teknikleri ile devlet aracılığıyla mekanı örgütlemeye çalışan pratiklerdir. Üçüncüsü, 'temsiliyetin mekanları' ya da mekanın kolektif deneyimleri vardır. Bunlar, mekan çevresinde simgesel farklılaşmaları ve kolektif fantezileri, hakim pratikler karşısında direnişleri ve ortaya çıkan bireysel ve kolektif ihlal biçimlerini kapsamaktadır (Lefebvre, 1994; Urry, 1999).

Kapitalizmin gelişimiyle birlikte mekana devletin ve sermayenin müdahaleleri yoluyla mekansal pratikler sistematik hale gelmiştir. Günümüzde kapitalizmin yeniden yapılanması sürecinde üstünde

*Doç. Dr., Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi

durulan önemli hususlardan biri kapitalizmin mekansal ölçekle olan söz konusu ilişkisidir. Üretim, tüketim ve bölüşüm ilişkilerinde mekanın önemi anlaşılmaya başlandıkça, mekansal ölçek tartışmaları da giderek önem kazanmıştır. Uygun mekansal ölçek ve dönemlere göre mekanın anlamının ve işlevinin değişmesi de bu doğrultuda tartışılan konulardan biri haline gelmiştir.

Metropolitan Alanların Yeniden Ölçeklendirilmesi Sorunu

Batılı ülkelerde özellikle 1960'lı ve 1970'li yıllarda etkili olan geleneksel reform arayışları refah devleti anlayışı temelinde yerel yönetimlerin kurumsal ve idari açıdan güçlendirilmesini sağlamaya dönük olmuştur. Yerel yönetimlerin kamusal hizmet sağlama kapasitelerini artırmaya dönük bu girişimler beraberinde merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki ilişkileri dönüştürmüştür. Uygun ölçek tartışmalarının yoğunlaştığı 1980'li ve 1990'lı yıllarla birlikte ise neoliberal yaklaşım doğrultusunda uygulamaya sokulan desantralizasyon politikaları çerçevesinde merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkiler de yeniden köklü biçimde değişim sürecine sokulmuştur. Ancak bu sefer refah devleti anlayışının tasfiyesini amaçlayan yeni sağ ideolojiye dayalı olarak formüle edilmiş bulunan yeni kamu işletmeciliği yaklaşımı yerel yönetim reformlarının yapılmasında dayanak oluşturmuştur (Wollmann, 2004).

Yeni kamu işletmeciliği taraftarlarınca ortaya konan savlar başta İngiltere olmak üzere bir dizi ülkede yerel yönetimlere yönelik reformların yapılmasına neden olmuştur. Böylece uygulanan reformlarla önceden devletin üstlendiği bazı kamu hizmetleri piyasaya açılmış, piyasalaştırılması olanaklı görülmeyenler ise bu ülkelerde bölgesel ve yerel yönetimlere devredilmeye başlanmıştır. Ancak bununla sınırlı kalmamış yerel yönetimlerin yürüttüğü kamu hizmetlerinin gördürülme yöntemleri dönüştürülerek kamu özel ortaklığı ve benzeri uygulamalarla özel hizmet sağlayıcıları tarafından sağlanır hale getirilmiştir (Canpolat, 2009).

Diğer bir deyişle neoliberal bir politika olarak merkezi yönetimden taşraya ya da merkezi yönetimden yerel yönetimlere yetki ve görev aktarımı özel sektör katılım modelleriyle kamu hizmetlerinin piyasaya aktarılması için bir strateji olarak ortaya konmuştur. Hiçbir şekilde özelleştirilemeyen bazı kamu hizmetlerinin ise "kullanan öder" ilkesi ve sübvansiyonların kaldırılması çerçevesinde çeşitli fiyatlandırma mekanizmalarıyla ticarileştirilmesi yoluna başvurulmuştur. Bu politikayı başta Dünya Bankası olmak üzere uluslararası finans örgütlerinin neoliberal politikalar çerçevesinde benimsedikleri görülmektedir. Bunun yanı sıra desantralizasyon politikaları ile birlikte ölçek sorunu kapsamında merkezi yönetimin yerine küreselle yerel arasında doğrudan bir bağ kurulması arayışı da ortaya çıkmıştır.

Devletin neoliberal reform stratejisi çerçevesinde yeniden yapılandırılması doğrultusunda bu politikaların bir uzantısı olarak merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki ilişkiler dönüştürülürken, kent yönetimlerinin işleyiş biçimleri de topyekün olarak değiştirilmeye çalışılmıştır. Kapitalizmin yeniden yapılanması süreci içerisinde belediyelerin yeniden örgütlenmesi arayışları da hız kazanmıştır. Bu kapsamda kent yönetimlerinin diğer kentlerle rekabet içine girmeleri gerekliliği yeni kentsel politikalar olarak ortaya konmuştur. Bu rekabet etrafında kentlerin yatırımları kendilerine çekmesinde yerel yönetimlerin temel rolü yerel ekonomik gelişmeyi ve sermaye yatırımlarını teşvik etmek olarak belirlenmiştir (Cox, 1995).

Neoliberal bir perspektifte kamu hizmetlerinin piyasalaştırılması ve ticarileştirilmesi beraberinde yeni ölçeklendirme arayışlarını da getirmiştir. Belediyelerin söz konusu değişen politik ve ekonomik bağlam içinde kendilerinden beklenen işlevleri yerine getirebilmeleri içinse uygun ölçek arayışlarına girişilmiştir. Bu rekabete giremeyecek yerel yönetim birimlerinin kapatılması, rekabet içinde yer alabileceklerin ise uygun araçlarla donatılması arayışı ön plana çıkmıştır. Nitekim kentler arası artan rekabetle birlikte kentlerin gelişimine yönelik yönetim biçimleri de değişmiştir. Kentlerin politik-yönetimsel

otoriteleri iş dünyasının etkinliklerine uygun altyapıyı da içeren uygun mekansal çerçeveyi sağlamak zorunda kalmaktadırlar. Ayrıca girişimci etkinlikleri kendileri yerine getirmeye çalışmaktadırlar. Bu perspektif doğrultusunda metropoliten alanlar ve kent yönetimlerinin bir firma gibi yönetilmesi arayışına girilmiştir (**Storper, 1997**).

Bu stratejinin önemli araçlarından biri kent yönetimlerinin yetki alanının değiştirilmesidir. Bu kapsamda metropoliten alanlarda sınır reformu arayışlarının da yerel yönetimlerin söz konusu yeniden yapılanması girişimleriyle bağı bulunmaktadır. Metropoliten alanların sınırlarının genişletilmesi kent büyüme sorunlarına karşı sadece daha iyi planlama sunma yoluyla bir sınır genişletme probleminin ortadan kaldırılması değil, aynı zamanda bu alanlarda sorumlu bulunan yerel yönetimleri daha aktif bir politika ile rekabet koşullarına uymak zorunda bırakmanın bir yöntemi olarak da sunulmaktadır (**Meligrana, 2004**).

Bu çözüm önerisini sunanlarca neoliberal bir perspektifte kastedilen başlıca aktif politika, söz konusu alana küresel sermayenin çekilmesidir. Ölçek değişikliğine dayalı olarak küresel sermayeyi bulunduğu yere çekmeyi amaçlayan "yeni bölgeci" yaklaşımın savunucularına göre, metropoliten alan yönetimlerinde planlama sorunu, söz konusu alanlarda hizmetlerin üretimi ve dağıtımının hangi mekanizmalarla yapılacağı sorunuyla doğrudan bağlantılıdır (**Heinelt, 2005**).

Bu çerçevede ölçek sorunu hizmet üretimi ve dağıtım sorunları etrafında ele alınmaktadır. Metropoliten alanlarda gerçekleştirilen birleştirmelerle büyüme hızının düşmesi ve kamu gelirlerinin azalması sorunlarına karşı önlem alınabileceği varsayılmakta; yerel yönetim birimleri arasında gerçekleştirilen birleştirmelerin temel yararının yerel hizmet sunumunun sağlanmasında "ölçek ekonomileri"nden en üst düzeyde yarar elde etme olduğu savunulmaktadır. Daha büyük ölçekte yetki sahibi olan yönetimlerin, kişi başına daha düşük maliyetlerle hizmetleri sağlayabileceği ileri sürülmektedir. Bu durumun gerçekleşebilmesi için

bir dizi değişken faktör ortaya konulmaktadır. Bunlar arasında üretim sürecinde sermaye yoğunluğu (su, çöp, atık su alanlarında), üretim faktörlerinin bölünmezliği, ölçüğe duyarlı teknolojilerin maliyeti ve bulunabilirliği, hizmetin dağıtım alanı ve maliyeti yer almaktadır. Bu hizmetlerin sağlanmasının yollarından biri yerel yönetim birimlerinin daha büyük ölçekteki hizmet sağlayıcısı konumunda olan yerel yönetim birimleriyle birleşmeleri ya da birleştirilmeleridir (**Carey, 1996**).

Neoliberal politikalar doğrultusunda, küresel dünya ekonomisinde kompleks mekansal oluşumlar üretilirken, sosyal, ekonomik ve politik mekanlar da yeniden ölçeklendirilmektedir. Bu yeniden ölçeklendirme ve mekansallaştırma süreçlerinde metropoliten alanlar ekonomik rekabetin anahtar yerleri haline dönüşmekte, bu alanların nasıl düzenleneceği ve planlanacağı daha da önemli hale gelmektedir. Bu dönüşüm değişik paradigmalara normatif olarak olumlanmaktadır. Bunlardan "girişimci kentler" paradigmasıyla geleneksel metropoliten planlama anlayışından neoliberal bir içeriğe sahip "rekabetçi kent anlayışı"na geçiş anlatılmaktadır. Bu paradigmayla devlet yönlendiriciliğinde bir metropoliten planlama anlayışından özel sektör yatırımlarına dayalı bir stratejik planlama anlayışına geçiş de savunulmaktadır. Daha yakın zamanlı olarak ise "girişimci kent" paradigmasının ötesinde küresel kapitalizmle metropol merkezli bir yeniden mekansallaştırma arayışı ön plana çıkmaya başlamıştır. Bu paradigmaya göre de metropoliten alanlar küresel birikimin temel odakları konumundadırlar ve bu konumları gereği içinde yer aldıkları ülkenin de uluslararası rekabetini artırmak için kilit bir rol oynamaktadırlar. Bu nedenle metropoliten ölçeklendirme ve planlama küresel sermayeyi kendine çekmek için de önemli bir işlev kazanmaktadır (**Mc Guirk, 2005; Herrschel, 2002**).

Kapitalizmin önemli mekanları olan büyük kentlerin yönetiminde söz sahibi bulunan birimlerin hangi hizmetleri sunacağı ve hizmet alanlarının coğrafi ölçeği üretim, dağıtım ve bölüşüm

ilişkilerindeki yeniden yapılanma süreçlerine bağlı olarak belirlenmektedir. Aynı zamanda bu ölçeklere ilişkin olarak bir siyasal mücadele bulunmakta, bu siyasal mücadelenin etrafında da ölçeklere, yeni anlam ve işlevler yüklenmektedir. Söz konusu paradigmlar arasındaki rekabet ile bu ölçeklere farklı anlam ve işlevlerin yüklenmesi, ölçeğin siyasallaştırılmasını da beraberinde getirmektedir (**Magnusson, 1981**). Bu siyasal mücadelenin varlığına rağmen bu yaklaşımlar kendilerini hegemonik bir biçimde teknik bir çerçevede ortaya koymaktadırlar.

Konuya tarihsel açıdan bakıldığında ve konunun siyasal mücadele boyutu göz ardı edilmediğinde ise iktidar ilişkilerinin tanımlanmasında mekanın kurucu bir rol oynadığı ve bu iktidar ilişkilerinin temelde kendini bir ölçek sorunu olarak gösterdiği belirtilebilir. Bu anlamda ölçeklerin yaratılışı ve egemen hale gelişinin temel nedeni ve belirleyeni iddia edilenin aksine teknik bir süreç olmamaktadır. Bir başka deyişle başat ölçeğin belirlenmesi siyasal mücadelelerden bağımsız görülmemelidir. Nitekim belli bir ölçeğin ön plana çıkmasının belli bir iktidar grubunu diğerleri karşısında ayrıcalıklı hale getirebileceği ileri sürülebilir (**Şengül, 2009**). Bu kapsamda ölçekleri tarafsız coğrafi birimler olarak ele almak yerine, ölçeğin belirlenmesinin politik süreçlerle bağlantısı olduğunu dile getiren bir bakış açısı Türkiye'de yerel yönetimler reformunun siyasal mücadele olarak arka planının ortaya konulmasına katkı sağlayacaktır.

Türkiye'de Neoliberal Ölçek Reformu

Türkiye'de neoliberal bir anlayış çerçevesinde bütünleştirme paradigması eksenindeki yaklaşımlar farklı dönemlerde hegemonik olarak güç kazanmıştır. Buna dayalı olarak mekana dönük politikalar uygulamaya konulmaya çalışılmıştır. Türkiye'de 1980'li yılların başlarıyla birlikte özellikle büyük kentlerde metropoliten alan yönetimleri kurma girişimlerinin somutluk kazanması söz konusu olmuştur. Bu doğrultuda metropoliten alanda özel yönetim biçimi olarak 1981 yılında İstanbul'da uygulamaya konan İstanbul Su ve Kanalizasyon

İdaresi (İSKİ) deneyimini takiben 1984 yılında 3030 sayılı büyükşehir belediyesi yasası ile birlikte genel amaçlı, federatif bir metropoliten alan yönetimi kurulmuştur. Bu model ilerleyen yıllarda diğer büyük kentlere de yaygınlaştırılmıştır.

2000'li yıllarla birlikte ise metropoliten alan yönetiminde ölçek tartışmaları yapılmaya başlanmıştır. Yeni kamu işletmeciliği çerçevesinde etkinlik, verimlilik, kaynak tasarrufu ekseninde yürütülen bu tartışmalar doğrultusunda yerel yönetim birimlerinin yeniden ölçeklendirilmesi girişimleri yasama sürecine sokulmuştur. Nitekim Türkiye'de 2000'li yıllarla birlikte yerel yönetimler alanında uzun süredir tartışma gündeminde olan yerel yönetimler reformu çıkarılan bir dizi yeni yasayla uygulamaya konmuştur. Yerel yönetim reformu kapsamında yeni yasalar 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunudur. Bu yasalar çerçevesinde Türkiye'de hizmetlerin karşılanması yeniden ölçeklendirme de yapılmıştır. Bu doğrultuda belediye ve büyükşehir yönetimlerine ilişkin olarak bir yandan belediye olma koşulu olarak nüfus ölçütü 2.000'den 5.000'e yükseltilirken diğer yandan büyükşehir belediyelerinin yetki alanı kamuoyunda "pergel düzenlemesi" olarak adlandırılan bir mekanizmayla genişletilmiştir.

Böylece Türkiye'de yeniden ölçeklendirme girişimleri, metropoliten alanda bütünleştirme lehinde gerçeklik kazanmıştır. Yasal düzenlemelerle ölçeklendirme konusunda yön belirlenmiş; büyükşehir belediyelerinin yetki alanlarının genişletme yönündeki politikalarla düzenlenmesine girişilmiştir. Bu süreçte ortaya konan politikalar sadece İstanbul ve Ankara gibi metropoliten kentlerde değil bunun yanı sıra çeşitli büyüklükteki büyükşehir belediyelerini de kapsamıştır. Bu politikalar aynı zamanda yerel yönetim hizmetlerinde etkinlik sağlanması amacıyla küçük belediyelerin tüzel kişiliğinin kapatılması arayışını da ön plana çıkarmıştır. Bu kapsamda Türkiye'de belediye reformunun dinamiklerinden birini belediye olma ölçeğinin değiştirilmesi oluştururken

bu dinamiğin temelinde belediye olma ölçeğinin büyütülmesi arayışları yatmaktadır.

Özellikle Batılı bazı ülkelerde II. Dünya Savaşı sonrası refah devleti uygulamalarının yaygınlaşmasıyla birlikte gündeme gelen belediyelerin hizmetlerinin nitel ve nicel artışı ile ulaşım ve teknolojiye meydana gelen gelişmeler doğrultusunda hizmet ölçeğinin büyümesi yerel yönetimlerin ölçeklerinin büyütülmesi arayışlarını ortaya çıkaran nedenler arasındadır. Bu çerçevede metropoliten alanlarda belediyeler arası işbirliği ve özel amaçlı hizmet birliklerinin oluşturulmasının yanı sıra, küçük ölçekli yerel yönetim birimlerinde bazı yapısal reformlar gerçekleştirilmiştir. Küçük yerel yönetim birimlerinin çeşitli yönlerden taşıdıkları zayıflıklar ile refah devletinin gerektirdiği çeşitli yerel hizmetleri sunma yeteneği ve mali kaynağa sahip olmamaları küçük ölçekli yerel yönetim birimlerinin daha büyük olanlarla birleştirilmeleri yönündeki sınır reformlarının en temel nedenini oluşturmuştur (**Kalabalık, 2005**). Ancak bu durum Batılı ülkelerde 1980'li yıllarla birlikte değişmeye başlamıştır. Türkiye'de de 1980 sonrasında gündeme gelen belediye ölçeğinin büyütülmesi yönündeki arayış refah devleti çerçevesinde yerel yönetimlerde yeni bir ölçeklendirme girişiminden kaynaklanmayıp büyük ölçüde neoliberal politikalar çerçevesinde şekillenmiştir.

Türkiye'de kamu yönetimi ve buna bağlı olarak yerel yönetimler 1960'lı ve 1970'li yıllarda genellikle üniversiteler ve Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) gibi bilimsel kuruluşlar tarafından geleneksel reform anlayışı çerçevesinde tartışılmış ve bu kuruluşlarca hazırlanan raporlar kamuoyunun bilgisine sunulmuştur. Ancak, 1980'li ve 1990'lı yıllarla birlikte söz konusu geleneksel reform arayışlarının yerine yeni kamu işletmeciliği çerçevesinde sermayenin bakış açısını yansıtan raporlar ön plana geçmeye başlamıştır. Bu kapsamda belediye ölçeğine ilişkin yapılan tartışmalar da özellikle 1990'lı ve 2000'li yıllarda hız kazanmıştır. Bu dönemde mahalli idarelerin yeniden yapılandırılmasına ilişkin 1995 yılında Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği (TÜSİAD) ve 1996 yılında Türkiye Odalar ve Borsalar

Birliği (TOBB) tarafından hazırlanan raporlar kamuoyuna sunulmuştur (**TÜSİAD, 1995; TOBB, 1996**).

TÜSİAD'ın raporunda belediyelere ilişkin olarak "... küçük belediyeler üstlendikleri çoğu teknik nitelikli ve uzmanlık isteyen kent hizmetlerini yürütmek isteseler ve bunun için kaynak bulsalar bile çoğu zaman boş kalacak teknik ve uzman eleman istihdamları kaynak savurganlığı olacaktır. Bu nedenle küçük belediyelerin bugünkü görevlerinin etkililik ve verimlilik ile yapılmasının sağlanması için başka çözümler bulmak gerekmektedir" denmiştir (**TÜSİAD, 1995**).

2002 yılından sonraki reform arayışlarında TÜSİAD'ın işaret ettiği bu soruna dönemin siyasal iktidarınca bulunan çözüm ise küçük belediyeleri TBMM eliyle kapatmaya çalışmak olmuştur. Küçük belediyelerin sorunlarına ilişkin TÜSİAD'ın benzer olarak TOBB da çözüm önerisinde bulunmuştur. Bu kapsamda yapılacak yeni düzenlemelerle yeni belediye kurmak için nüfus ölçütünün 5.000 olması gerekliliği belirtilmiştir. TOBB'un raporunda ayrıca nüfusu 5.000'in altında olan belediyelerin birleştirilmesi gerekliliği üzerinde durulmuştur (**TOBB, 1996**).

TOBB tarafından ortaya atılan öneri de 2002 yılından sonra yürürlüğe konacak yeni belediye yasasında karşılık bulmuştur. Yerel yönetim reformuna sermaye merkezli bakış açısı doğrultusunda Türkiye'de küçük bazı yerel yönetim birimlerinde hizmetlerin yürütülemediği ve maliyetlerin yükseldiği ifade edilmiştir. Buna çözüm olarak ise 2000'li yıllarla birlikte siyasal iktidarlar tasarruf gerekçesiyle yerel yönetim birimlerinin kapatılması gereği üzerinde durmuşlar ve bu yönde yasalar çıkarmışlardır. Bu dönemde yerel yönetimlere yönelik yeniden ölçeklendirme çabası sadece küçük belediyelerle sınırlı kalmamıştır.

Yerel yönetimlerin yeniden ölçeklendirilmesi kapsamında belediye olma eşliğine getirilen yeni ölçütlerin yanı sıra 5216 sayılı yasayla mülga 3030 sayılı yasadaki farklı olarak büyükşehir belediyesi olmak için 750.000 nüfus şartı da getirilmiştir. Ayrıca,

Türkiye'de neoliberal bir perspektifte gerçekleştirilen yerel yönetimler reformuyla büyük kent yönetimlerine ilişkin yeni düzenlemeler yapılmıştır. 2004 yılından itibaren büyükşehir belediyesi yönetimleri yeniden dağıtım mekanizmalarının en önemli araçları haline getirilmiştir. Büyükşehir yönetimlerinin bulunduğu kentlerde yeniden ölçeklendirme doğrultusunda yapılan reformlarla büyükşehir belediyeleri ile alandaki diğer belediyeler arasında yeni bir işbölümüne gidilmiştir. Bu işbölümüyle mekanın siyasallaştırılması yeni bir aşamaya taşınmıştır.

1984 tarihinde 3030 sayılı yasayla uygulamaya konulmuş bulunan büyükşehir belediye yönetimi modeli, 20 yıl sonra 2004 yılında 5216 sayılı yasa ile yeniden yapılandırılmıştır. 5216 sayılı yasanın, 3030 sayılı yasadaki farklı olarak taşıdığı en önemli özellik, büyükşehir belediyesi sınırlarına yönelik getirdiği yeni ölçek düzenlemeleri olmuştur. Bu doğrultuda 5216 sayılı yasanın en önemli özelliğinin geçici 2. madde kapsamında gerçekleştirilmiş bulunan sınır genişletmeleri olduğu ileri sürülebilir. Bu düzenleme hem kamuoyunda hem de belediye dünyasında ilgi çekmiştir.

Sınır genişletmeleri çerçevesinde büyükşehir yönetimlerinde yeni bir ölçeklendirmeyi beraberinde getiren 5216 sayılı yasanın genel gerekçesinde, nüfusun kentlerde yoğunlaştığı belirtilerek bunun sonucu olarak da hizmet talebinin ve maliyetlerin arttığı; kentlerdeki nüfus yoğunluğunun da bir yandan hizmet kalitesinde düşmelere, zaman ve kaynak kaybına sebep olduğu ileri sürülmüştür. Diğer yandan ise genel gerekçede, kentler yeni küresel ekonomide büyük bir pazar, ticaret merkezi ve ulusal ekonominin motoru olarak gösterilmiştir. Bu kapsamda ülkeye giren yabancı yatırımın yanı sıra gerçekleştirilen uluslararası ticaretin önemli bir bölümünün anakent merkezlerine yönelmekte olduğu belirtilmiştir.

Yasanın genel gerekçesinde kentlerin küresel ekonominin merkezleri olmalarına karşılık kent yönetimlerinin sorunlarını çözmede yetersizliklerinin bulunduğu ortaya konmuştur. Bunun nedeni olarak

büyükşehir belediyesinin yetki alanı içinde kurulan ve eşgüdüm içinde olmayan çok sayıda yerel yönetim biriminin hizmet üretme kapasitesi ve mali kaynakları itibarıyla karşılaştıkları sorunları çözmek konusunda yetersiz kalmaları gösterilmiştir. Büyükşehir düzeyinde yürütülmesi gereken hizmetlerin yapılmasında çok sayıda birimin yetkili olması nedeniyle yönetimde etkinlik ve verimliliğin ortadan kalktığı ve bunun da kaynak israfına yol açtığı iddia edilerek ölçek etkinliğini sağlamak amacıyla sınır genişletmelerinin zorunlu olduğu savunulmuştur.

Genel gerekçede kamu yönetiminde meydana gelen gelişmeler kapsamında büyükşehir belediyelerinin yeniden yapılandırılması ve bu idarelerin etkin, saydam, hesap verebilir ve katılımcı bir yapıya kavuşturulması gerekliliği de vurgulanmıştır. Ayrıca büyükşehir belediyelerinin hizmetlerini bu yasa doğrultusunda etkili ve verimli bir şekilde vermelerinin amaçlandığı da belirtilmiştir. Böylece gerekçede yeni kamu işletmeciliği çerçevesinde bir yeniden yapılanma arayışı ön plana çıkmıştır.

Genel gerekçede yeni kamu işletmeciliği çerçevesinde ortaya konulan kavramların yanı sıra yerindenlik (subsidiarity) ilkesinden de bahsedilmiştir. Genel gerekçede büyükşehir belediyesi ile alt düzey yerel yönetim birimleri arasında görev bölüşümüne ilişkin getirilen düzenlemelerle nesnellüğün sağlanabileceği ve hizmetlerin yerinden yürütülebileceği öne sürülmüştür. Bu kapsamda da ilçe veya ilk kademe belediye sınırları içinde yapılabilen veya etkileri bu belediyelerin sınırlarını aşmayan mahalli müşterek görev ile hizmetlerin, ilçe ve ilk kademe belediyelerince yerine getirilmesi gerekliliği ortaya konmuştur. Buna karşılık olarak büyükşehir çapında planlama ve eşgüdüm gerektiren veya mali bakımdan büyükşehir tarafından yapılması gereken görev ve hizmetler ise büyükşehir belediyesince yapılacaktır. Ayrıca ilçe veya ilk kademe belediyelerince de yapılabilecek ancak uygulamada uzlaşmazlıklara yol açabilecek olan hizmetlerin de büyükşehir belediyesi tarafından yerine getirilmesi benimsenmiştir.

5216 sayılı yasayla iki düzey arasında yetki ve görev bölüşümünün yanı sıra 16 büyükşehir belediyesinin sınırlarının genişletilmesi öngörülmüştür. Bu kapsamda yasanın geçici 2. maddesiyle büyükşehir belediyelerinin yetki ve sorumluluk alanı yeniden tanımlanmakta ve genişletilmektedir. Kamuoyu tarafından "pergel düzenlemesi" olarak bilinen geçici 2. madde Batılı ülkelerde benzeri bulunmayan kendine özgü farklı bir usulle sınırları genişleten bir düzenlemedir. Bu sınır değişikliğine ilişkin düzenleme Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na aykırı bazı nitelikler taşımaktadır. Türkiye'nin onaylamış bulunduğu maddeler arasında yer alan Şartın "Yerel Yönetim Sınırlarının Korunması" başlıklı 5. maddesi "yerel yönetimlerin sınırlarında, mevzuatın elverdiği durumlarda ve mümkünse bir referandum yoluyla ilgili yerel topluluklara önceden danışılmadan değişiklik yapılamaz" şeklindedir. Sınır değişikliklerinde yerel topluluklara danışılması ve referandum yapılması uygulamaları sadece AB ülkeleri için değil ABD'de de geçerli bir uygulamadır. Batılı normları gözetme iddiasıyla gerçekleştirilen yerel yönetimler reformunun önemli bir parçası olan 5216 sayılı yasayla ortaya konulmuş bulunan -yerel toplulukların ve yerel yönetim birimlerinin iradesi dışında- sınır genişletme uygulaması paradoksal biçimde yerel demokrasiyle çelişmektedir.

Sınır genişletilmesi uygulamasının yasal dayanağı olan geçici 2. maddeyle İstanbul ve Kocaeli Büyükşehir Belediyelerinin sınırları bu illerin mülki idare sınırları olarak kabul edilmiştir. Böylelikle, il sınırlarındaki kentsel ve kırsal hizmetlerden büyükşehir belediyesi sorumlu tutulmuştur. Bu iki büyükşehir dışında kalan diğer 14 büyükşehir belediyesinde ise nüfusa göre sınır genişletilmesi söz konusu olmuştur. Bu büyükşehir belediyelerinde valilik binası merkez kabul edilip, il mülki idare sınırları içinde kalmak koşuluyla, nüfusa dayalı belli yarıçapta daireler çizilerek büyükşehir belediyesi sınırları genişletilmiştir. Bu yarıçaplar, nüfusu 1 milyona kadar olan yerler için 20 km; nüfusu 1 milyon ile 2 milyon arasında olanlar için 30 km; nüfusu 2 milyondan fazla olan büyükşehirler için ise 50 km olarak belirlenmiştir.

5216 sayılı yasayla sınırların genişletilmesi sonrasında yeni sınırlar içinde kalan ilçe belediyeleri, büyükşehir ilçe belediyeleri; belediyeler ise büyükşehir ilk kademe belediyeleri olarak yeniden adlandırılmıştır. Büyükşehir belediyesi sınırları içinde yer alan orman köyleri hariç olmak üzere tüm köyler, tüzel kişilikleri kaldırılarak mahalleye dönüştürülmüştür. Yasanın geçici 2. maddesinde, ormanlarla ilgili diğer hükümler saklı tutularak orman köylerinin imar bakımından büyükşehir belediyesi mücavir alanı sayılacağı, bu köylerin su ve kanalizasyon hizmetlerinin büyükşehir belediyelerine bağlı su ve kanalizasyon idarelerince düzenleneceği belirtilmiştir. Sınırların genişletilmesi sürecinde ilgili belediye ve köylerden büyükşehir belediyelerine hizmetlerin ve hizmet ilişkilerinin (alacak-borç, taşınır-taşınmaz mallar, personel vb.) devri gündeme gelmiş, söz konusu devirlerde bazı sorunlar yaşanmıştır (Çınar, 2009).

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'yla çerçevesi çizilen yerel özerklik anlayışına aykırı bir perspektifte ortaya konulan büyükşehir belediyelerinin yeniden ölçeklendirilmesinde çıkabilecek sorunların ortadan kaldırılabilmesi için ise 5216 sayılı yasa hükümleri etrafında büyükşehir belediyesi sınırlarının belirlenmesine yönelik olarak büyükşehir belediyelerine ve İçişleri Bakanlığı'na belli süreler içerisinde yetkiler tanınmıştır. Ancak sınırların yeniden belirlenmesinde büyükşehir belediyelerine tanınan söz konusu yetkiler yerel yönetimlerin birbiri üzerinde hiyerarşik ilişkilerinin olmaması gerektiği göz önünde tutulduğunda yerel yönetimlerin kuruluş ilkelerine aykırı nitelikler taşımaktadır. Bu kapsamda sınır değişikliği sürecinde bir yerel yönetim birimine diğer bir yerel yönetim biriminin sınırlarının değiştirilmesinde yetki ve görev verilmesinin yerel yönetim ilkeleri açısından doğru bir yaklaşım olmadığı belirtilmelidir.

Büyükşehir belediye yasasıyla temsile ilişkin de bazı sorun alanları yaratılmıştır. 5216 sayılı yasayla küçük nüfuslu belde belediyeleri büyükşehir belediyesi sistemi içine dahil edildiğinden büyükşehir belediyesi meclislerinde temsil adaletsizliklerine neden olmuş, bazı büyükşehir belediyesi

meclislerinde çarpık temsil durumları ortaya çıkmıştır (Arikboğa, 2009). Yasada büyükşehir belediye meclisi üyelerinin, doğrudan halk tarafından seçilerek değil, belli oran dahilinde ilçe belediye ve ilk kademe belediye meclislerinden temsilci üyeler seçilerek belirleneceği düzenlenmiştir. Bu düzenleme özünde yöntem olarak 3030 sayılı yasadaki farklılık göstermemektedir. Ancak pergel düzenlemesi çerçevesinde büyükşehir belediyesine yeni katılan yerleşim birimleri kapsamında kırsal oğeleri barındıran alanlar da büyükşehir belediye meclis yapısı içerisinde temsil edilir hale gelmişlerdir. Büyükşehir belediye meclisinin oluşum usulü açısından 3030 sayılı yasayla 5216 sayılı yasa arasında fark olmamasına rağmen; meclislerin üye kompozisyonu bakımından önemli farklılıklar ortaya çıkmıştır. Bunun temel nedeni büyükşehir belediye meclisinin büyükşehir belediyesi sınırlarının genişletilmesiyle bazı yarı-kentsel özellik gösteren yerel yönetim birimlerinin, büyükşehir belediye meclisinde temsil edilmeye başlanmalarıdır (Çınar, 2009).

5216 sayılı yasa, mülga 3030 sayılı yasayla karşılaştırıldığında, büyükşehir belediyelerine daha fazla görev ve yetki vermiştir. Nitekim 5216 sayılı yasanın amaç başlıklı 1. maddesinde hizmetlerin etkin ve verimli yürütülmesi hükme bağlanırken, 7. maddede büyükşehir belediyesinin görevleri ayrıntılı hale getirilerek bu görevlere çeşitli eklemeler yapılmıştır. Bunun sonucunda büyükşehir belediyelerinin yetki ve görevleri ilçe ve ilk kademe belediyeleri aleyhine genişletilmiştir. Bunun yanında 5216 sayılı yasayla getirilen düzenlemeler kapsamında imar ve bütçe ile ilgili ilçe ve ilk kademe belediye meclisi kararları ve büyükşehir belediyesinin ilçe ve ilk kademe belediyelerinin imar uygulamalarını denetleme yetkisine ilişkin hükümler ele alındığında büyükşehir belediyesi, ilk kademe ve ilçe belediyeleri üzerinde önemli bir üstünlük elde etmiştir. Bu kapsamda yasanın ilk kademe belediyeleri ya da ilçe belediyelerinin özerkliğini korumak yerine onları yok sayacak düzeyde bir düzenlemeye yöneldiği söylenebilir (Erençin, 2007).

5216 sayılı yasa büyükşehir belediyelerinin görev ve yetki alanının genişletilmesine ilişkin söz konusu düzenlemelere ek olarak, kent içi ulaşım alanında da büyükşehir belediyelerinin görev ve sorumluluklarını arttırmıştır. Ayrıca, yasa büyükşehir belediyesinin görev ve sorumluluklarının önemli bir bölümünün, ulaşım ana planının yaptırılmasından meslek ve beceri kazandırma kurslarının işlettilmesine kadar, üçüncü kişilere gördürülmesinin ve işletilmesinin de önünü açarak kentsel bir hizmetin özel sektöre yaptırılmasını olanaklı kılmıştır (Erençin, 2007).

Sonuç Yerine

Türkiye'de 2000'li yıllarla birlikte yerel yönetimler alanında uzun süredir tartışma gündeminde olan yerel yönetimler reformu çıkarılan bir dizi yasayla uygulamaya konmuştur. Bu yasalarla özerklik, demokratiklik, saydamlık, katılım ve etkinlik gibi bazı değerlere ilişkin mekanizmalar çerçevesinde yeni uygulamalar getirme iddiası ortaya konularak, yerel yönetimler açısından yeniden ölçeklendirme gerçekleştirilmiştir. Neoliberal bir perspektifte uygulamaya konmak istenen söz konusu yeniden ölçeklendirme girişimi yasa gerekçelerinde kendinden menkul teknik bir içerikte açıklama biçimleriyle gerçekleştirilmeye çalışılmıştır. Bu doğrultuda reformla birlikte yerel yönetim birimlerinin ölçeğinin büyütülmesinin etkinlik ve etkililik açısından kendiliğinden olumlu sonuçlara yol açacağı varsayılmıştır. Ancak bunun için önceden fizibilite çalışmaları yapılmadığı gibi yeterince bilimsel araştırmanın yapılmamış olduğu da belirtilebilir.

Batılı ülkelerden örnek alındığı sıklıkla belirtilen yeniden ölçeklendirme girişimlerinde, yasa gerekçesinde yer alan demokratikleşme ve yerel özerklik kavramlarının içeriğinden bağımsız olarak hareket edilmiş; batıdaki benzerlerinin aksine ölçek büyütmede yerel halkın görüşüne ve yerel birimlerin kararlarına başvurulmamıştır. Bu kapsamda büyükşehir belediyeleri örneğinde herhangi bir bilimsel ölçüte dayanmayan, masa başında

belirlenmiş kuş uçuşu kilometre hesabıyla büyükşehir belediyelerinin yetki alanlarının genişletilmesi söz konusu olmuştur. Bu alansal yetki genişletmesi yine batıdaki yerel özerklik ve yerel demokrasi uygulamalarının aksine olduğu kadar şehircilik uygulamalarının da dışında bir perspektifte ortaya çıkmıştır. Bu açıdan söz konusu genişletmeler kentin gelişme alanlarına yönelik olmayıp tarihsel, coğrafi, sosyal ve ekonomik gelişme yapısından tamamen bağımsız, nüfusun gelişme dinamiklerini göz önünde tutmayan sözde nesnel bir nüfus ölçeğine bağlı olarak bir çeşit toplumsal ve siyasal mühendislik uygulaması niteliğinde görülebilecek pergel düzenlemeleriyle gerçekleştirilmiştir.

KAYNAKLAR

- Arikboğa, E** (2009) Ölçek Reformunun Büyükşehir Belediye Meclislerindeki Temsil Adaletine Olumlu Etkileri, Ulusal Kalkınma ve Yerel Yönetimler, 4. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyum Bildirileri, Cilt 2, Ankara: TODAİE, 737-754.
- Canpolat, H** (2009) Türk Yerel Yönetim Sisteminde Ölçek Sorunu ve Son Dönemde Yapılan Düzenlemelerin Değerlendirilmesi, Ulusal Kalkınma ve Yerel Yönetimler, 4. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyum Bildirileri, Cilt 1, Ankara: TODAİE, 529-545.
- Carey, M, Srinivasan, A, Strauss, RP** (1996) Optimal Consolidation of Municipalities: An Analysis of Alternative Designs, Socio-Economic Planning Sciences, 30 (2): 103-119.
- Cox, KR** (1995) Globalisation, Competition and the Politics of Local Economic Development, Urban Studies, 32 (2): 213-224.
- Çınar, T, Çiner, CU, Zengin, O** (2009) Metropolitan Alanlarda Bütünleştirme ve Ulusal Kalkınma, Ulusal Kalkınma ve Yerel Yönetimler, 4. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyum Bildirileri, Cilt 1, Ankara: TODAİE, 495-511.
- Erençin, A** (2007) Yerinden Yönetim ve Türkiye'de Reform Süreci, Mülkiye Dergisi, 31 (254): 99-123.
- Heinelt H, Kübler, D** (2005) Metropolitan Governance: Capacity, Democracy and the Dynamics of Place, London: Routledge.
- Herrschel, T, Newman, P** (2002) Governance of Europe's City Regions: Planning, Policy and Politics, London: Routledge.
- Kalabalık, H** (2005) Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku: Teori-Uygulama, Ankara: Seçkin.
- Lefebvre, H** (1994) The Production of Space, (Trans.) Donald Nicholson-Smith, Oxford: Blackwell.
- Magnusson, W** (1981) Metropolitan Reform in the Capitalist City, Canadian Journal of Political Science, 14 (3): 557-585.
- Mc Guirk, P** (2005) Neoliberalist Planning? Re-thinking and Re-casting Sydney's Metropolitan Planning, Geographical Research, 43 (1): 59-70.
- Meligrana, J (Ed.)** (2004) Redrawing Local Government Boundaries: An International Study of Politics, Procedures, and Decisions, Vancouver: UBC Press.
- Storper, M** (1997) The Regional World: Territorial Development in a Global Economy, New York: The Guilford Press.
- Şengül, T** (2009) Kentsel Çelişki ve Siyaset: Kapitalist Kentleşme Süreçlerinin Eleştirisi, 2. Baskı, Ankara: İmge.
- TOBB** (1996) Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılması- Yerel Yönetim Reformu, Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara: Aydoğdu Ofset.
- TÜSIAD** (1995) Yerel Yönetimler: Sorunlar, Çözümler, İstanbul: Ajans Medya Reklamcılık.
- Urry, J** (1999) Mekanları Tüketmek, İstanbul: Ayrıntı.
- Wollmann, H** (2004) Local Government Reforms in Great Britain, Sweden, Germany and France: Between Multi-Function and Single Purpose Organisations, Local Government Studies, 30 (4): 639-665.