

TÜRKİYE’DE BÜYÜKŞEHİR MODELİNİN GELİŞİMİ

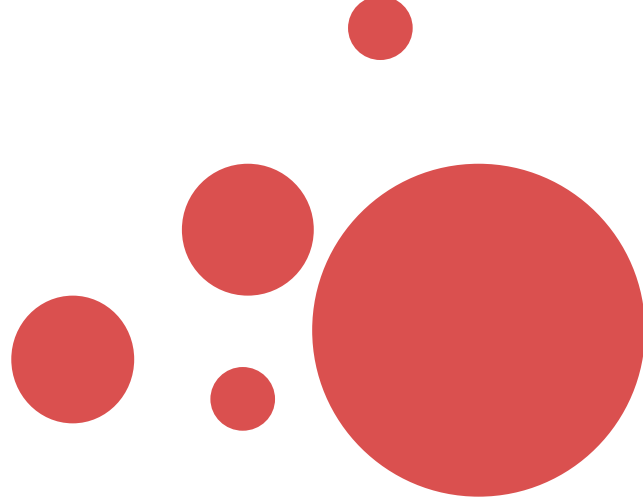
ERBAY ARIKBOĞA

GİRİŞ

Türkiye’de büyükşehir kavramı, *metropol* kavramının karşılığı olarak kullanılmaktadır. Bu kavram, zaman zaman anakent kavramıyla da karşılanmaktadır. İster büyükşehir isterse anakent olarak ifade edelim, metropol, bir şehirden ziyade *büyük bir kentsel alanı* ifade etmektedir. Bu tür kentsel alanlar, kentlerin çeşitli nedenlerle büyümesi ve geniş bir alana yayılmasıyla oluşmaktadır.

Bu büyüme ve yayılma süreci, o bölgedeki mevcut ve/veya yeni kurulan yerel yönetimleri doğrudan etkilemekte, kentsel hizmetlerin sunumunda sorunlara ve tartışmalara yol açmaktadır. Bu tür alanların nasıl yönetilmesi gerektiği üzerinde, 20. yüzyılda epey tartışma yapılmış ve farklı ülkelerde farklı yönetim modelleri uygulama alanı bulmuştur (Eke, 1882; Tuzcuoğlu, 2003; Oktay, 2016). Örneğin bazı ülkelerde tüm metropolün tek bir belediye tarafından yönetildiği modeller uygulanmıştır. Bunun için ilgili kentsel alandaki tüm belediyeler, tek belediye çatısı altında birleştirilmiştir. Bazı ülkelerde, mevcut belediyeleri birleştirmek yerine, ilgili kentsel alandaki belediyeler arasında iş birliğini ve koordinasyonu artıracak çözümler denenmiştir. Bazı ülkelerde su ve kanalizasyon, ulaşım gibi hizmetleri yürütmek üzere, belediyelerden ayrı özel idari birimler kurulmuştur. Bazı ülkelerde ise iki kademeli yerel yönetim modeli kurulmuştur.

Türkiye, 1984 yılında, büyükşehirleri yönetmek üzere, yukarıdaki modeller arasında yer alan *iki kademeli* modeli benimsemiştir. Ancak 1984 öncesinde, yukarıda belirtilen diğer modelleri, kısa süreli de olsa ya denemiş ya da denemek istemiştir. 1984’te ise iki kademeli modele karar verilmiştir.



Türkiye’de büyükşehir modeli, başlangıçta metropol nitelikli olduğu düşünülen alanların yönetimi için öngörülmüştür. Ancak zamanla büyükşehir yapılan belediyelerin sayısı artmaya başlamıştır. 2012 yılındaki yasal düzenlemeyle ise büyükşehir modeli, metropol bir modelden uzaklaşıp bölgesel bir modele dönüşmeye başlamıştır. Bu yazıda, büyükşehir modelinin gelişimi ve dönüşümü ayrıntılı olarak ele alınacaktır.

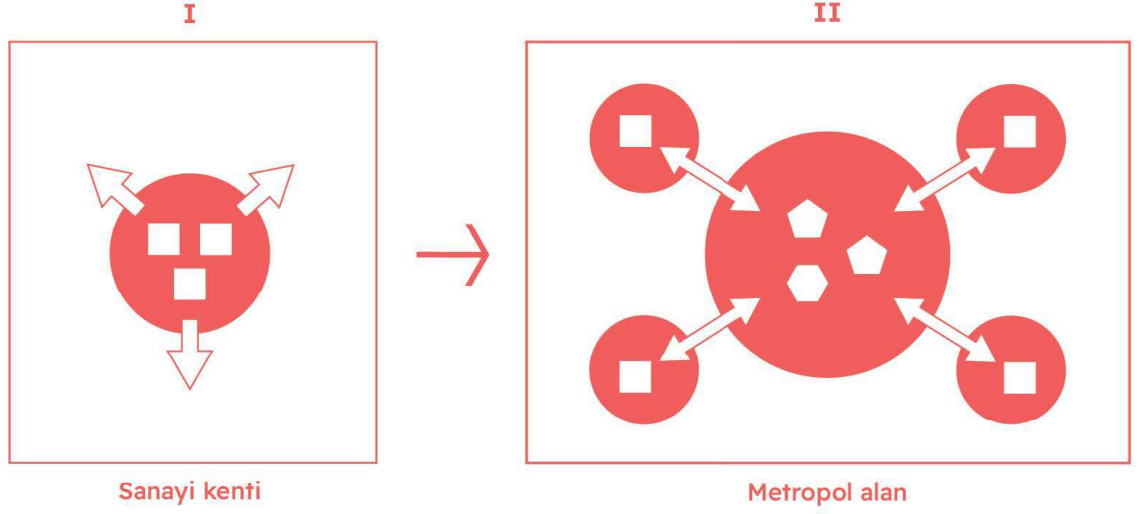
METROPOLLEŞME SÜRECİ VE BELEDİYELER

En basit ifadesiyle metropol, bir merkezi kent ile bu merkezle aralarında yoğun etkileşime sahip kentsel yerleşmelerin oluşturduğu bütünlük kentsel alandır. Metropolün merkezi ile çevresi sosyo-ekonomik olarak bütünlüklemiştir, aralarında yoğun bir etkileşim bulunur. İşte metropol veya büyükşehir, böyle bir kentsel alandır.

Metropol kavramı, *etki alanı* ve etkileşim biçimi kavramları yardımıyla anlaşılabilir. Literatürde metropollere ilişkin ilk tartışmalar, 20. yüzyılın başlarında Şikago kenti ve çevresindeki yerleşmeler bağlamında gündeme gelmiştir. McKenzie ve arkadaşları yaptığı araştırmalarda, kentsel yerleşmeler arası etkileşimin değişmeye başladığını görmüştür. Bu bağlamda imalatla ilgili sanayinin Şikago’dan çevredeki alanlara ve yerleşmelere doğru kaymaya başladığını; merkezde ise uzmanlaşmaya dayalı hizmet sektörünün, yani yönetim, kontrol ve karar süreçleriyle ilgili fonksiyonların yerleşmeye başladığını gözlemlemiştir. Ortaya çıkan bu yeni olguda, merkez kent (Şikago), kendi kentsel sınırları dışında büyük bir alanı etkilemeye ve kontrol etmeye başlamıştır. Bu süreçte, merkez kentle çevre kentler arasındaki ilişkinin yoğunluğu artmakta, etkileşim biçimi farklılaşmakta ve bu alanda birçok alt kent oluşmaktadır (Kıray, 1998, s. 105-107).

Bir kentin metropolleşme sürecine bakıldığında, fiili üretimin yapıldığı alanların, fabrikaların, atölyelerin vb. kentin çevresindeki yeni alanlara gittiği (veya çıkarıldığı), buna karşılık ofis binalarının, holding merkezlerinin, şirketlerin genel merkezlerin ise kent merkezinde konumlandığı görülmektedir. Bir kentte

Sanayi Kentinden Metropole Dönüşüm



bu tür fonksiyonların kendisine üs olarak seçmiş olduğu alan, merkezi iş alanı (MİA) olarak adlandırılmaktadır. Böylesi bir metropol alanda, merkezde konuşlanan ofislerde alınacak kararlar, fiili üretimin sürdürüldüğü çevre birimler ve buradaki yerleşmeler üzerinde önemli etkilere sahiptir (Kıray, 1998; Tuzcuoğlu, 2003, s. 40-41). Bu durum "Sanayi Kentinden Metropole Dönüşüm" görselinde sembolik biçimde gösterilmektedir.

Metropol, sanayileşmenin ileri bir aşamasıdır. İmalat sanayiindeki büyüme, daha geniş alanlara ihtiyaç duyulması, buna karşılık kent merkezindeki toprağın çok değerli hale gelmesi gibi nedenlerle fiili üretim birimleri kent dışına itilmekte, sanayinin üretim ile diğer fonksiyonları mekânsal olarak ayırmaktadır. Mavi yakalıların çalıştığı atölyeler, fabrikalar kentin çevresine doğru kayarken, beyaz yakalıların çalıştığı ofis binaları kentin merkezinde yükselmektedir. Şekilde, kentteki sanayinin kent çeperine itildiği, buralardaki yerleşim birimlerinin büyüdüğü veya yeni alt kentlerin oluştuğu, buna karşılık merkeze farklı fonksiyonların yerleştiği görülmektedir (I nolu alandaki kentin II nolu görselde sembolize edilen hale dönüşmesi).

Metropol alanda merkez ile çevredeki kentler birbirinden kopuk değil, aksine aralarında yoğun bir etkileşim söz konusudur. Şekilde II nolu alanda, beş veya daha fazla sayıda belediyenin olduğunu düşünelim. Burada sosyo-ekonomik olarak bütünleşmiş bir kentsel alan vardır. Ancak bu alan idari ve siyasi olarak parçalı haldedir. Buradaki belediyelerin, birbirinden tamamen kopuk biçimde çalışması, aralarında bir iş birliği ve koordinasyonun olmaması pek çok soruna yol açacaktır.

Yukarıda tanımlanan durumu İstanbul örneği üzerinden daha somut biçimde görebiliriz. Şimdi metropolün nasıl bir kentsel alan olduğuna ve bu alandaki belediyeleşme sürecinin görünümüne, İstanbul örneği üzerinden kısaca bakalım. 1950 sonrasında İstanbul'a göç artmaya başlamış ve bu göçlerle birlikte şehir büyümüştür. İstanbul'da 1920 ila 1980 arasındaki kentsel büyüme ve belediyeleşme süreci haritada gösterilmektedir.



İstanbul'da Kentsel Büyüme: 1920-1980 Arası Kurulan Belediyeler

Kaynak: Harita, Suri ve Kansu, 1999: 85'ten uyarlanmıştır.

Haritada il merkezinde yer alan kentsel alanın farklı bölgeleri, farklı şekilde taranmıştır. Her bir taralı alan, *farklı bir belediyeyi* göstermektedir. *İstanbul Belediyesi*, haritanın en merkezinde yer almakta, boğazın her iki yakasında, dikey ve sık çizgilerle taranmış alanı kapsamaktadır. İstanbul Belediyesinin kapsadığı alan kabaca, 1980 öncesinde, Avrupa Yakasında Sarıyer'den Bakırköy'e, Anadolu Yakasında ise Beykoz'dan Kadıköy'e kadar uzanan geniş bir alanı ve birçok ilçeyi kapsamaktadır. Ancak bu genişliğine rağmen, zamanla merkezdeki kentsel alanın tamamını kapsamaktan uzak kalmıştır. Çünkü yeni gelen göçler, *İstanbul Belediyesinin sınırları dışındaki* alanlara yerleşmiş ve kentsel alan doğu, batı ve kuzey yönünde genişlemiştir. Bu genişlemeyle birlikte, zaman içinde bu alanda pek çok yeni belediye kurulmuştur. 1980 yılına gelindiğinde, il merkezinde ve bu alanın etrafında daha çok gecekondular yerleşmeleriyle büyüyen belediye sayısı 25'e ulaşmıştır. Buradaki belediyeler, birbirine sınırdas haldedir, kentsel alanın farklı bölgelerinde farklı belediyeler söz sahibidir. Diğer bir ifadeyle İstanbul kentsel alanı, idari ve siyasi bakımdan farklı belediyelere bölünmüş durumdadır. Ancak bu belediyeler arasında bir iş birliği olmadığı gibi, üst ölçekte koordinasyonu sağlayıcı bir belediye de yoktur. Bu tür alanlarda kamu hizmetlerinin sunumuyla ilgili çeşitli sorunlar yaşanmaya başlamıştır.

BÜYÜKŞEHİRLERİ NASIL YÖNETELİM? BÜYÜKŞEHİR MODELİNİN GELİŞİMİ: DÖNEMLENDİRME

İstanbul, 19. yüzyılda, özellikle o günün ulaşım ve diğer teknolojik imkanlarıyla birlikte düşünüldüğünde, epey büyük bir metropoldü. Osmanlı Devleti, 19. yüzyılın ikinci yarısında belediye adında Batıda var olan bir kurumu bu topraklarda kurmak istediğinde, İstanbul ile diğer şehirler arasında bir ayrım yapma gereği duydu. Diğer şehirlerde belediye kurulumunu kurarken, İstanbul'daki tercihi daha farklı oldu. İstanbul'un (şehir merkezinin) tek bir

belediye tarafından yönetilemeyecek kadar büyük olduğunu düşünmüştü. Bu nedenle, 1858'den itibaren, hem kentin farklı yerlerinde belediye dairelerinin olduğu, hem de tüm şehirden sorumlu olan bir Şehremaneti kurumunun olduğu iki kademeli bir modeli benimsedi. Belediye daireleri, kabaca bugünkü ilçe belediyeleri gibi düşünülebilir. Bu dairelerin her birinin başkanı ve meclisi vardı. Şehremaneti ise büyükşehir belediyesi gibi düşünülebilir. Bu iki kademeli model, zaman içinde çeşitli değişimler geçirmekle birlikte, 1912 yılına kadar uygulandı. 1912'de ise, *dairelerin* belediye statüsü kaldırıldı, Şehremanetine bağlandı ve şube müdürlüğüne dönüştürüldü (Ergin, 2012, 26-34; Oktay, 2020, s. 6-7). Diğer bir ifadeyle, iki kademeli yapı tek kademeli hale getirildi.

Cumhuriyet döneminde, 1926 yılında hazırlanan ancak kanunlaşmayan belediye kanunu tasarısında, yerleşim birimlerinin nüfuslarına göre üçe ayrılması düşünülmüştü. Nüfusu 3 ila 20 bin arasındaki yerleşimler kasaba, 20 ila 80 bin arasındakiler şehir, 80 binden fazla nüfuslu yerler ise büyük şehir olarak kabul edilecekti (Şinik vd. 2016, s. 10). Ancak bu yaklaşım, tasarı aşamasında kaldı. 1930 tarihinde kabul edilen Belediye Kanunu, tüm şehirlerde tek belediye yapısını öngördü. Böylece büyükşehir tartışmaları, 1960'lara kadar sessizliğe büründü.

Cumhuriyet döneminde, büyükşehirlerin yönetimine dair asıl tartışmalar 1960 sonrasında başlamıştır. Bu tartışmaların başlama nedeninin, yukarıda haritası gösterilen İstanbul'daki kentsel gelişme olduğunu tahmin etmek zor değildir. 1960'lardan bugüne kadarki gelişmeleri, üç ana dönem ve alt dönemler halinde göstermek uygun olur.

Büyükşehir Modelinin Gelişimi: Dönemlendirme

	DÖNEM	ADLANDIRMA	KISA TANIMLAMA
1984 Öncesi Dönem: Büyükşehirden Önce			
1	1960-80 dönemi	Arayış dönemi	Nasıl yapalım?
2	1980-84 ara dönemi	Birleştirme dönemi	Askeri yönetim, birleştirme, merkezde tek belediye
İl Merkezinde Büyükşehir Sistemi			
3	1984-2004 dönemi	Kuruluş ve yaygınlaşma dönemi	Üç il merkezinde büyükşehir sistemine geçiş, zamanla sayının 16'ya çıkması
4	2004-2008 dönemi	Genişletme dönemi	Yarıçapa dayalı genişletme, beldeleri sisteme dahil etme
5	2008-2014 dönemi	Bütünleştirme dönemi	Yarıçap içinde bütünleştirme, beldeleri kaldırma
İl-Bölge Bütününde Büyükşehir Sistemi			
6	2014 ve sonrası dönem	İl bölge bütününde büyükşehir	BŞB / İB mülki sınır, özel idare, belde ve köyleri kaldırma