

Metropoliten Yönetim Teori, Model ve Uygulama

Refik Yaslıkaya

Refik Yaslıkaya, çağdaş kentleşme süreçlerinin doğurduğu yönetsel karmaşıklıkları anlamaya ve çözümlemeye yönelik bütüncül bir yaklaşım sunuyor.

Kentlerin hızla büyümesiyle birlikte metropoliten yönetim, kamu yönetimi ve şehir planlama disiplinlerinde önemli bir tartışma alanı haline geldi.

Bu kitap, metropoliten alanların yönetimine ilişkin temel kuramsal yaklaşımları tartışmaya açmakta, farklı yönetim modellerini analitik bir çerçevede değerlendirmekte ve çeşitli ülke örnekleri üzerinden bu modellerin pratikte nasıl işlediğini gözler önüne sermektedir.

Kuram, model ve uygulama üçlüsü etrafında kurgulanan eser, hem akademik dünyaya katkı sunmakta hem de karar alıcılar için yol gösterici bir kaynak işlevi görmektedir.

Metropoliten ölçekli yönetim arayışlarına disiplinlerarası bir bakış açısıyla yaklaşan bu çalışma, kent ve kamu yönetimi literatüründe önemli bir boşluğu doldurmayı amaçlamaktadır.

LiBeRtE
yayınları

f /LiberteYayinGrubu
/liberteyayinevi
www.liberte.com.tr



ISBN: 978-605-9823-92-0
9 786059 823920

Refik Yaslıkaya

Metropoliten Yönetim Teori, Model ve Uygulama

LiBeRtE

Metropoliten Yönetim Teori, Model ve Uygulama

Refik Yaslıkaya

LiBeRtE

LiBeRtE
yayınları



Yaslıkaya, Refik, *Metropoliten Yönetim: Teori, Model ve Uygulama*, Ankara: Liberte Yayınları, 1. Baskı, Mayıs 2025.

Metropoliten Yönetim

Teori, Model ve Uygulama

Refik Yaslıkaya

LiBeRtE

Metropolitan Yönetim

Teori, Model ve Uygulama

Refik Yaslıkaya

ISBN: 978-605-9823-92-0

Liberte Yayınları® | 273

1. Baskı: Mayıs 2025

© 2025, Liberte Yayınları®

Tüm hakları saklıdır. Tamamı veya herhangi bir parçası, hiçbir şekilde fotokopiyle veya başka yöntemlerle çoğaltılamaz ve dağıtılamaz. Yayınevimiz bunu yapanlar ve buna teşebbüs edenler hakkında kanunî takibat yaptırma hakkına sahiptir.

Yayın Koordinatörü: **Özlem Çağlar Yılmaz**

Redaksiyon: **Serdar Yaslıkaya**

Tashih: **M. Alparslan Tandırıcı - Kübra Erdem Demirci**

İç Tasarım: **Serpil Koçtürk**

Kapak Tasarımı: **Liberte Yayınları**

Baskı: **Bizim Büro Basım Evi Yayın ve Dağıtım Hizmetleri Sanayi ve Ticaret Limited Şirketi**

Adres: Zübeyde Hanım Mahallesi, Sedef Caddesi 6/A, Altındağ, Ankara

Telefon: (312) 229 99 28 | Faks: (312) 229 99 29 | Sertifika No: 42488

LiBeRtE
yayınevi

Adres: GMK Bulvarı No: 108/16, 06570 Maltepe, Ankara

Telefon: (312) 230 87 03 | Faks: (312) 230 80 03

E-posta: info@liberte.com.tr | Web: www.liberte.com.tr | Sertifika No: 52155

Liberte Yayınları® Liberte Yayın Grubu'nun tescilli bir markasıdır.



Refik Yaslıkaya

Refik Yaslıkaya, 1971 yılında Çankırı'nın Ilgaz ilçesinde doğmuştur. İlk, orta ve lise öğrenimini Ilgaz'da tamamladıktan sonra, 1989 yılında Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümüne girmiş ve 1993 yılında mezun olmuştur. Aynı yıl Kırıkkale Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü'nde araştırma görevlisi olarak akademik hayata adım atmıştır.

Yüksek lisans eğitimini 1997 yılında Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü'nde, "Demokrasinin Tabana Yayılmasında Yerel Yönetimlerin Rolü" başlıklı teziyle; doktora eğitimini ise 2004 yılında Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü'nde "Katı Atık Hizmetlerinde Özelleştirme" başlıklı teziyle tamamlamıştır.

Doktora sonrası dönemde Kırıkkale Üniversitesi Kamu Yönetimi Bölümü'nde öğretim üyesi olarak görev almış; bu süreçte 2011-2018 yılları arasında Kırıkkale Üniversitesi Tıp Fakültesi Hastanesi'nde Başhekim Yardımcısı olarak idari sorumluluk da üstlenmiştir. 2020 yılında doçent unvanını almıştır.

Yaslıkaya, hâlen aynı üniversitede öğretim üyesi olarak çalışmakta ve Kamu Yönetimi Bölüm Başkan Yardımcılığı görevini sürdürmektedir. Akademik ilgi alanları arasında karşılaştırmalı kamu yönetimi, yerel yönetimler, yerel siyaset, kentsel politikalar ve çevresel politikalar yer almakta olup, bu alanlarda lisans ve lisansüstü düzeyde dersler yürütmektedir.



İçindekiler

Giriş	1
1 Metropoliten Alanları Yönetmenin Güçlükleri	9
Kentlerin Büyümesine İlişkin Bazı Veriler	13
Metropoliten Alanları Yönetmenin Güçlükleri	15
Mükerrer Örgütlenme Kaynaklı Verimsizlik	22
Ölçek Ekonomilerini Yakalayamama	22
Hizmetlerin Yayılma Etkileri (Dışsallıklar)	25
Koordinasyon Sorunları	26
Plansız Büyüme Kaynaklı Sorunlar	27
Maliyetlerin Adil Olmayan Paylaşımı	28
Hizmetlere Erişimde Yaşanan Eşitsizlikler	30
Metropoliten Kentleri Tanımlamak	31
2 Metropoliten Yönetim - Kuramsal Tartışmalar	37
Metropoliten Reform Geleneği (Eski Bölgecilik)	39
Metropoliten Reform Düşüncesinin Tarihsel ve Kuramsal	
Arka Planı	42
Bütünleşik Yapıların Güçlü Yönlerine İlişkin Savlar	44
Metropoliten Reform Düşüncesine Getirilen Eleştiriler	46
Kamu Tercihi Teorisi	49
Kamu Tercihi Teorisinin Kuramsal Arka Planı	49
Çok Parçalı Yapıların Güçlü Yönlerine İlişkin Savlar	56
Kamu Tercihi Teorisine Yöneltilen Eleştiriler	59
Metropoliten Yönetişim (Yeni Bölgecilik)	62
Metropoliten Yönetişim Teorisinin Kuramsal Arka Planı	67

Metropoliten Yönetişimin Güçlü Yönlerine İlişkin Savlar	70
Metropoliten Yönetişime Yönelik Eleştiriler	74
Genişletilmiş Yeni Bölgecilik (Mekansızlaştırılmış Metropoliten Yönetişim)	77

3 | Metropoliten Yönetim Modelleri ve Uygulama Örnekleri 83

Tek Kademeli Parçalı Model	87
Tek Kademeli Parçalı Metropoliten Yönetim Yapısına Sahip Örnekler	90
Tek Kademeli Birleştirilmiş ya da Bütünleşik Model	94
Tek Kademeli Birleştirilmiş Metropoliten Yönetim Yapısına Sahip Örnekler	98
İki Kademeli Metropoliten Yönetim Modeli	101
İki Kademeli Metropoliten Yönetim Yapısına Sahip Örnekler ...	107
Gönüllü İş Birliği ve Özel Amaçlı Örgütler Modeli	111
Gönüllü İş Birlikleri İçin Örnekler	117
Özel Amaçlı Örgütler İçin Örnekler	120

Sonuç	123
--------------	------------

Kaynakça	127
-----------------	------------

Kitabın Türkçe dilbilgisi ve anlatım açısından ilk kontrolünü yapan
kardeşim Dr. Serdar Yaslıkaya ile son kontrolleri yapan doktora
öğrencilerim M. Alparslan Tandırcı ve Kübra Erdem Demirci'ye
sonsuz teşekkürlerimle...



Giriş

INSANLIK TARİHİNİN DÜNYA ÜZERİNDEKİ BİNLERCE YILLIK seyri içerisinde toplumsal, ekonomik ve siyasal yapıları derinden etkileyen bir dizi önemli kırılma gerçekleşmiştir. Bu kırılmalar arasında, neolitik bir köyden, çok daha fazla insanın bir arada yaşadığı ilkel de olsa kent olarak nitelendirilebilecek yerleşim birimlerine geçiş, kuşkusuz en temel ve dönüştürücü olanlardan biridir. Kentler, yalnızca çok sayıda insanın hayatta kalabilmesi için gerekli olan besin döngüsünü sağlamakla kalmamış, bir anlamda onları koruma işlevini de üstlenerek, zaman içerisinde siyasal gücün üretildiği ve yoğunlaştığı mekanlar haline gelmiştir. En kadim örneklerinden en modern olanlarına kadar kentler, insanlar tarafından sürekli olarak değiştirilmiş, dönüştürülmüş, biçim verilmiş ve hatta bozulmuştur. Benzer şekilde, kent de insanı değiştirmiş, dönüştürmüş, biçim vermiş ve hatta “bozmuştur”. Ancak 12.000 yılı aşan bu uzun tarihsel serüvende, özellikle son 200 yıl, kentsel dönüşüm bağlamında çok radikal sonuçlar ortaya çıkarmıştır.

Bahsi geçen dönemde kentler, öncelikle sanayi devrimi tarafından şekillendirilmiş ve hızlı bir büyüme sürecine girmiştir. Özellikle Avrupa ve Amerika'nın sanayi merkezleri, bu süreçte kırsal alanları marjinalleştiren ve onları yalnızlığa iten birer çekim merkezi haline gelmiştir. Liberal kapitalist ekonomilerde olduğu kadar, 20. yüzyılın başında sosyalist bir bakış açısıyla dizayn edilen, merkezi planlamaya dayanan Sovyet kentlerinde de benzer bir süreç yaşanmış ve bazı kentler diğerlerine kıyasla çok daha fazla büyümeye başlamıştır. 20. yüzyıl boyunca, kentlerin fiziksel sınırlarının yanı sıra, yönetim biçimleri de göçün tetiklediği kentsel genişleme ve bununla bağlantılı olarak ortaya çıkan düzensiz kentleşme nedeniyle sürekli bir dönüşüm geçirmiştir. Son elli yılda ise bu dönüşüm, küreselleşme olgusuyla birlikte daha da hızlanmıştır. Küreselleşmenin ihtiyaç duyduğu yeni ve yerel pazarlar, büyük ölçüde kentsel dinamiklere bağımlı hale gelmiş ve bu nedenle; özellikle gelişmekte olan ülkelerin hızlı kentleşmesi, küresel sistem tarafından bir hedef olarak benimsenmiştir.

Bu gelişmelerin doğal bir sonucu olarak dünyanın hemen hemen tüm ülkelerinde, bazı şehirlerin nüfusları diğer şehirlere kıyasla daha hızlı bir artış gösterirken, aynı zamanda ekonomik anlamda daha fazla sanayi kapasitesine sahip ve kalkınmasını sanayi ve hizmet sektörleri üzerinden gerçekleştiren kentler ortaya çıkmaya başlamıştır. Bu tür kentler, metropoliten kentler, metropoliten alanlar veya büyükşehir yönetimleri gibi çeşitli kavramlarla tanımlanmaktadır.

Metropoliten kentlerin sayısındaki artış, bu tür yerleşimlerin yönetimine ilişkin önemli tartışmaları da beraberinde getirmiştir. Özellikle idari yapı, hizmet sunumu, planlama ve yönetim modelleri bağlamında, merkeziyetçi ve yerelleşmiş yaklaşımlar arasında farklı teorik bakış açıları geliştirilmiştir. Bu doğrultuda,

metropoliten yönetimin etkinliği ve sürdürülebilirliği üzerine yürütülen akademik çalışmalar ile farklı ülkelerde hayata geçirilen uygulamalar, yönetim modellerinin karşılaştırmalı bir çerçevede ele alınmasını zorunlu kılmaktadır.

Metropoliten yönetim tartışmaları; bağlamsız, kent tarihinin belirli bir gelişme evresinde ortaya çıkmış ya da ekonomik anlamda bir kentin nasıl daha iyi yönetilebileceği sorununa odaklanmış dar kapsamlı teoriler ve uygulama örneklerinden ibaret değildir. Bu tartışmalar büyük oranda eklektik bir yapıya sahiptir. Siyaset bilimi, devlet teorisi ve kamu yönetimi alanındaki temel kuramsal tartışmaların önemli bir parçasını oluşturur ve o tartışmaların temel tezleri üzerinde yükselirler. Bu bağlamda, metropoliten alandaki çok sayıda yerel yönetim varlığı özerklik tartışmalarıyla doğrudan bağlantılıdır. Yerel özerklik tartışmaları Orta çağdan beri yerel yönetimler özelinde tartışılan en önemli konuların başında gelmektedir. Metropoliten yönetim tartışmalarının önemli başlıklarından biri metropoliten sınırların nasıl tanımlanacağı meselesidir. Bu yönüyle bakıldığında özellikle 20. yüzyılın başından itibaren yerel yönetim tartışmalarının önemli bir konusu olan ideal yerel yönetim büyüklüğü tartışmalarıyla kesişir. Yine özellikle 20. yüzyılın ikinci yarısından itibaren kamu yönetimi ve siyaset bilimi literatüründe ön plana çıkan özelleştirme, piyasa temelli yönetim yaklaşımları, yeni kamu işletmeciliği (New Public Management) ve yönetim gibi kavramsal çerçeveler, büyük ölçüde metropoliten alanlara odaklanmıştır. Dolayısıyla, metropoliten yönetim tartışmaları yalnızca kentlerin daha etkin yönetilmesine yönelik teknik bir çaba değil, aynı zamanda kamu yönetimi kuramları ve devletin dönüşümüyle bağlantılı geniş ölçekli bir akademik ve yönetsel tartışma alanıdır.

Bu kitap, metropoliten alanların yönetimi konusuna odaklanmakta ve metropoliten yönetime yönelik kuramsal tartışmalar yanında, farklı ülkelerin metropoliten kent örnekleri üzerinden, kuramsal yaklaşımların pratikte nasıl uygulandığını ortaya koymayı hedeflemektedir. Çalışmanın amacı doğrultusunda, öncelikle kentlerin neden büyüdüğüne ilişkin tartışmalar incelenecek, ardından fiziksel büyümenin yönetim yapısını neden ve nasıl dönüştürdüğü sorusuna yanıt aranacaktır. Daha sonra, metropoliten alanların yönetimine dair kuramsal tartışmalar kapsamlı bir şekilde analiz edilecek ve sonraki bölümde, bu kuramsal çerçeveyi tamamlayan metropoliten yönetim modelleri, farklı ülke örnekleri üzerinden karşılaştırmalı olarak açıklanacaktır. Nihai tahlilde kitap hem teorik hem de pratik boyutları bir araya getirecek, metropoliten yönetim olgusunu bütüncül bir perspektifle ele almayı amaçlamaktadır.

Hemen belirtmek gerekir ki metropoliten alanların nasıl yönetilmesi gerektiğine ilişkin teorik tartışmalar ya da modeller büyük ölçüde çeşitli ülke deneyimlerinden hareketle şekillenmektedir. Bu deneyimler; söz konusu ülkelerin devlet sistemleri (üniter devlet, federal devlet veya özerk toplulukların bölgesel ölçekte yetkilendirildiği bölgesel devletler), hatta bazı durumlarda hükümet sistemleri, ülkelerin tarihsel arka planı, yerel yönetimlerin gelişim süreçleri, demokratik yerel yönetim kurumlarına duyulan güven veya yerel özerkliğin derecesi gibi bir dizi faktör tarafından belirlenmektedir. Bu nedenle, özellikle Türkiye'deki metropoliten alan yönetimi perspektifinden bakıldığında, bazı örneklerin anlaşılmasında zorluklar ortaya çıkabilmektedir.

Örneğin, bu çalışma kapsamında hem kuramsal çerçevede hem de uygulama örneklerinde yerel yönetimler; genellikle sundukları yerel kamusal hizmetleri, kısmen veya tamamen kendi belirle-

dıkları vergilerle finanse edebilen birimler olarak tanımlanmaktadır. Bu durumun bir sonucu olarak, metropoliten alanlar içindeki çok sayıda yerel yönetim birimine yönelik olumlu veya olumsuz değerlendirmeler, büyük ölçüde bu vergisel yetkinlikler üzerinden şekillenmektedir. Diğer bir ifadeyle, vatandaşların ödediği vergilerin karşılığı, yerel yönetimlerin sunduğu veya sunmadığı hizmetler üzerinden tartışılmaktadır. Yerel yönetimlerin kendi vergilerini koyamadığı, yalnızca merkezi idare tarafından tanımlanmış çerçevede bazı yerel vergileri toplayabilme hakkı tanınmış, gelirlerinin büyük bir kısmı merkezden transferlere dayanarak yerel yönetimlere sahip Türkiye gibi ülkelerde bu çalışma içinde sözü edilen tartışmaların bir kısmının geçerliliğinden söz edilemez.

Karşılaştırmalı kamu yönetimi çalışmalarında karşılaşılan bir başka güçlük, farklı ülkelerin idari gelenekleri ve deneyimlerinden türeyen örgütsel terminolojinin tutarlı bir şekilde kullanılmasını sağlamaktır. Kurum isimleri ve idari yapılanmalar, ülkeden ülkeye değişen anlamlar taşıdığından, bir çalışmada aynı terimlerin tutarlı ve doğru bir şekilde kullanılması büyük önem taşır. Özellikle metropoliten alanlar üzerine yapılan araştırmalarda, ülkelerin yönetim geleneklerine bağlı olarak değişen terminoloji önemli bir sorun alanı olarak karşımıza çıkmaktadır. Çünkü, bazı kavramlar farklı ülkelerde değişen anlamlar taşıdığı gibi, aynı ülke içinde bile farklı bağlamlarda birden fazla yapıyı ifade edebilirler. Örneğin bölge (region) kullanıldığı yere göre farklı anlamlara gelen sözcüklerden bir tanesidir. Bu bağlamda bölge; Fransa'da il basamağının üstünde oluşturulmuş yerel yönetim birimlerini, İspanya örneğinde özerk yönetim hakkı verilmiş eyalet benzeri hükümet sistemlerini, metropoliten alanları, metropoliten alanları içine alan daha büyük coğrafyaları ya da metropoliten alan içinde kalan belli bir işlevin yoğunlaştığı kent parçalarını tanımlamakta kullanılabilir.

Metropoliten yönetim üzerine yapılan bir çalışmada, kuramsal yaklaşım ile yönetsel çerçevelerin farklı terminolojilerle ifade edilememesi de önemli bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır. “Metropoliten yönetim”, genellikle belli bir büyüklüğü aşmış kentlerin yönetimini tanımlamak için kullanılan ortak bir terimdir. Ancak bu ifade aynı zamanda, belirli bir yönetim modelini (örneğin, iki kademeli metropoliten yönetim modeli) tanımlamak için de kullanılmaktadır. Bu durum, aynı metin içinde “metropoliten yönetim” kavramının farklı anlamlarda birden fazla kez kullanılmasını gerektirmekte ve bu da metnin anlaşılabilirliğini zorlaştırarak okuyucu üzerinde yorucu bir etki yaratmaktadır. Bu çalışma kapsamında, söz konusu terminolojik karmaşayı bir ölçüde hafifletmek amacıyla, kurumsal bütünleşmeye dayalı tek veya iki kademeli bütünleşik yapıları tanımlamak için “anakent yönetimi” terimi kullanılacaktır. Çok parçalı yerel yönetimlere dayanan modeller için, zorunlu olarak metropoliten yönetim tabiri kullanılmaya devam edilecektir. Ancak bu terminolojik ayrım bile sorunu tam olarak çözmekten uzaktır. Örneğin, çok parçalı yapılar içinde yer alan gönüllü iş birlikleri veya belirli bir veya birden fazla hizmetin yürütülmesi amacıyla kurulan özel amaçlı örgütler, kurumsal nitelikleri nedeniyle “anakent yönetimi” olarak adlandırılmayı hak edebilirler. Ne var ki, bu tür bir adlandırma, terminolojik karmaşayı daha da derinleştirme riski taşımaktadır.

İlave olarak belirtmek gerekir ki: kuramsal yaklaşımlar veya uygulanan modeller açısından metropoliten alanların yönetimi için standart bir çerçeve ya da evrensel geçerliliğe sahip bir uygulama reçetesi belirlemek mümkün değildir. Metropoliten yönetim biçimleri, ülkelerin tarihsel birikimlerinden idari yapılanmalarına, ekonomik kalkınma düzeylerinden demokratik siyasal kültürlerine kadar birçok değişkenin etkisiyle şekillenmektedir. Dolay-

sıyla, belirli bir ülkede başarılı olan bir yönetim modelinin başka bir ülkede aynı sonuçları doğuracağını varsaymak yanıltıcı olabilir. Bununla birlikte, küreselleşmenin etkisiyle ülkeler, kamu yönetimi reformlarını ve başarılı kabul edilen yönetim modellerini giderek daha yakından takip etmekte ve politika transferi süreçlerine yönelmektedir. Ancak bu süreç yalnızca başarılı uygulamaların taklit edilmesiyle sınırlı kalmamakta, aynı zamanda her ülkenin kendi yapısal ve siyasal koşullarına uygun adaptasyon süreçlerini de içermektedir. Bu bağlamda, metropoliten yönetime dair uluslararası deneyimlerin paylaşımı önemli bir bilgi birikimi sağlarken, politika transferinin yerel bağlam ve yönetim gelenekleriyle uyumlu hale getirilmesi kritik bir zorunluluk olarak ortaya çıkmaktadır.

Bu kitapta ele alınan kuramsal yaklaşımlar, yönetim modelleri ve bu modellere dayalı olarak geliştirilen örnekler, uluslararası deneyimi yansıtmaları bakımından önemli bir bilgi kaynağı niteliğindedir. Hem akademik literatüre katkı sunması hem de uygulayıcılar için yol gösterici bir çerçeve oluşturması amaçlanan bu çalışma, metropoliten yönetim alanında karşılaştırmalı bir perspektif sunarak farklı ülkelerdeki yönetim pratiklerine dair kapsamlı bir değerlendirme yapmayı hedeflemektedir. Bu bağlamda, kitap yalnızca akademisyenler için teorik bir referans noktası oluşturmakla kalmayıp, politika yapıcılar, yerel yöneticiler ve ilgili tüm paydaşlar için de karar alma süreçlerinde faydalanabilecekleri analitik bir çerçeve sunmaktadır.