

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ
(KENT, ÇEVRE VE YEREL YÖNETİM POLİTİKALARI)
ANABİLİM DALI

6360 SAYILI YASA SONRASINDA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ
MODELİNDE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ-İLÇE BELEDİYESİ
ARASINDAKİ KAYNAK PAYLAŞIMI: BALIKESİR BÜYÜKŞEHİR
BELEDİYESİ-BANDIRMA BELEDİYESİ ÖRNEĞİ

Doktora Tezi

Sinem ATAY

Ankara-2021

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ
(KENT, ÇEVRE VE YEREL YÖNETİM POLİTİKALARI)
ANABİLİM DALI

6360 SAYILI YASA SONRASINDA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ
MODELİNDE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ-İLÇE BELEDİYESİ
ARASINDAKİ KAYNAK PAYLAŞIMI: BALIKESİR BÜYÜKŞEHİR
BELEDİYESİ-BANDIRMA BELEDİYESİ ÖRNEĞİ

Doktora Tezi

Sinem ATAY

Tez Danışmanı
Prof. Dr. Tayfun ÇINAR

Ankara-2021

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ
(KENT, ÇEVRE VE YEREL YÖNETİM POLİTİKALARI)
ANABİLİM DALI

6360 SAYILI YASA SONRASINDA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ
MODELİNDE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ-İLÇE BELEDİYESİ
ARASINDAKİ KAYNAK PAYLAŞIMI: BALIKESİR BÜYÜKŞEHİR
BELEDİYESİ-BANDIRMA BELEDİYESİ ÖRNEĞİ

Doktora Tezi

Tez Danışmanı
Prof. Dr. Tayfun ÇINAR

Tez Jürisi Üyeleri

Adı ve Soyadı	İmzası
Prof. Dr. Ayşegül Mengi	
Prof. Dr. Tayfun Çınar	
Prof. Dr. Gökhan Orhan	
Doç. Dr. Mustafa Kemal Bayırbağ	
Doç. Dr. Can Giray Özgül	

Tez Sınav Tarihi:19.03.2021

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜ'NE

Bu belge ile, bu tezdeki bütün bilgilerin akademik kurallara ve etik davranış ilkelerine uygun olarak toplanıp sunulduğunu beyan ederim. Bu kural ve ilkelerin gereği olarak, çalışmada bana ait olmayan tüm veri, düşünce ve sonuçları andığımı ve kaynağını gösterdiğimi ayrıca beyan ederim.(14.04.2021)

Tezi Hazırlayan Öğrenci

Adı Soyadı

Sinem ATAY

İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER.....	i
TABLO LİSTESİ.....	v
RESİM LİSTESİ	vi
KISALTMALAR.....	vii
ÖNSÖZ.....	viii
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

DEVLETİN YENİDEN ÖLÇEKLENDİRİLMESİNİN BİR SONUCU OLARAK METROPOLİTENLEŞME VE ETKİLERİ.....9

1.1. Ölçek Tartışmaları ve Yeniden Ölçeklendirme.....	9
1.2. Yeniden Ölçeklendirme ve Kent-bölgeselleşme.....	21
1.3. Yeniden Ölçeklendirme ve Metropolitenleşme.....	25
1.4. Metropoliten Alanda Sınır Genişletme Yöntemleri.....	28
1.5. Metropoliten Alanda Asimetrik İlişkiler ve Mali Kaynak Paylaşımı.....	31
1.5.1 Öz Gelirlerin Paylaşımında Asimetri.....	47
1.5.2.Merkezden Gelen Transferlerde Asimetri.....	52
1.6. Metropoliten Alanda Rant Yaratımı ve Paylaşımı.....	54
1.6.1. Toprak Üzerinden Oluşturulan Rant.....	56
1.6.2. Özelleştirme Yolu ile Oluşturulan Rant.....	60

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE YENİDEN ÖLÇEKLENDİRME, BÜYÜKŞEHİRLEŞME SÜRECİ VE 6360 SAYILI YASANIN ETKİLERİ.....65

2.1. Ölçek Tartışmaları Bağlamında Yerel Yönetimlerin Gelişimi ve Büyükşehirleşme Adımları.....	65
2.1.1. 1930-1960 Arası Erken Dönemde Yaşanan Gelişmeler.....	66
2.1.2. 1960-1980 Arası Planlı Kalkınma Döneminde Yaşanan Gelişmeler.....	68

2.1.3. 1980-2000 Arası Erken Neo-liberal Dönemde Yaşanan Gelişmeler.....	71
2.1.4. 2000 Sonrası Neo-liberal Dönemde Yaşanan Gelişmeler.....	76
2.2. 6360 Sayılı Yasa ile Büyükşehir Modelinin Yeniden Ölçeklendirilmesi....	81
2.3. Mali Kaynaklar Açısından 6360 Sayılı Yasanın Etkileri.....	90
2.3.1. Belediyelerin Öz Gelirlerinin Paylaşımı.....	95
2.3.1.1. Vergilerin Paylaşımı.....	96
2.3.1.1.a. İlan ve Reklam Vergisinin Paylaşımı.....	98
2.3.1.1.b. Emlak Vergisi Kanununda Yer Alan Vergilerin Paylaşımı.....	101
2.3.1.1.c. Çevre Temizlik Vergisinin Paylaşımı.....	103
2.3.1.2. Hizmet Gelirlerinin Paylaşımı.....	106
2.3.1.2.a. Otopark Gelirlerinin Paylaşımı.....	106
2.3.1.2.b. Otogar Gelirlerinin Paylaşımı.....	109
2.3.1.2.c. Su ve Kanalizasyon Bedellerinin Paylaşımı....	111
2.3.1.3. Toptancı Hallerinden Elde Edilen Gelirlerin Paylaşımı	115
2.3.2. Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Alınan Payların Paylaşımı.....	119
2.4. Kaynak Olarak Doğal Varlıkların Paylaşımı.....	126
2.4.1. Toprak Üzerinden Elde Edilen Gelirin Paylaşımı.....	126
2.4.2. Bir Kırsal Müşterek Olarak Meraların Paylaşımı.....	135
2.4.3. Zeytinliklerin Paylaşımı.....	141
2.5. Belediye Hizmetlerinde Kaynak Paylaşımı.....	145

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

BALIKESİR'İN BANDIRMA İLÇESİNDE KAYNAKLARIN PAYLAŞIMI.....	153
3.1. Araştırmanın Yöntemi.....	154
3.2. Balıkesir'in Genel Özellikleri ve Büyükşehirleşme Süreci.....	157

3.3. İl Merkezinden Daha Gelişmiş ve Kendine Yetebilen Bir İlçe Olarak Bandırma’da 6360 Sayılı Yasanın Etkileri.....	163
3.4. 6360 Sayılı Yasa Sonrasında Bandırma’da Yaşanan Mali Kaynak Paylaşımı Süreci.....	168
3.4.1. Bandırma’da Öz Gelir Paylaşımı.....	168
3.4.1.1. Vergilerin Paylaşımı.....	169
3.4.1.1.a. İlan ve Reklam Vergisinin Büyükşehir ve İlçe Belediyesi Arasında Paylaşımı.....	170
3.4.1.1.b. Emlak Vergisi Kanununda Yer Alan Vergiler Bakımından İlçe Belediyesi ve Yerelde Yaşayanlar Arasındaki İlişki	174
3.4.1.1.c. Çevre Temizlik Vergisinin Büyükşehir ve İlçe Belediyesi Arasında Paylaşımı.....	178
3.4.1.2. Bandırma’da Hizmet Gelirlerinin Paylaşımı....	181
3.4.1.2.a. Otopark Gelirlerinin Büyükşehir ve İlçe Belediyesi Arasında Paylaşımı.....	181
3.4.1.2.b. Otogar Gelirlerinin Büyükşehir ve İlçe Belediyesi Arasında Paylaşımı Paylaşımı.....	186
3.4.1.2.c. Su ve Kanalizasyon Gelirlerinin Büyükşehir ve İlçe Belediyesi Arasında Paylaşımı ve Bu Paylaşımında Kırsal Mahallelerin Durumu.....	189
3.4.1.3. Su Ürünleri Hali ile Yaş Sebze ve Meyve Hali Gelirlerinin Büyükşehir ve İlçe Belediyesi Arasında Paylaşımı.....	198
3.4.2. Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Alınan Payların Büyükşehir ve İlçe Belediyesi Arasında Paylaşımı.....	203
3.5. Kaynak Olarak Doğal Varlıkların Paylaşımı	207
3.5.1 Toprak Üzerinden Gelir Elde Edilmesi Sürecinde İlçe Belediyesi, Özel Sektör ve Yerelde Yaşayanların Durumu.....	208
3.5.2. Edincik Merası Özelinde Büyükşehir Belediyesi, İlçe Belediyesi, Valilik ve Hazine Arasında Yaşanan Gelişmeler.....	216
3.5.3. Zeytinliklerle İlgili Gelişmelerde Büyükşehir Belediyesi, İlçe Belediyesi, Merkezi Yönetim ve Sivil Toplumun Tutumu.....	225

3.6. Bandırma’da Belediyelerin Hizmet Sahasında Kamu ile Özel Sektör Arasında Kaynak Paylaşımı.....	231
SONUÇ.....	241
ÖZET.....	256
SUMMARY.....	257
KAYNAKÇA.....	258



TABLO LİSTESİ

Tablo 1: Yıllara göre köy ve şehir nüfusu.....	84
Tablo 2: 6360 sayılı yasa öncesinde ve sonrasında yerel yönetimlerin sayısı....	85
Tablo 3: Büyükşehir belediyelerinin gelir ve harcamalarına ait veriler.....	91
Tablo 4: Bina, arazi ve arsa vergisi oranları.....	101
Tablo 5: 2020 yılı çevre temizlik vergisi tutarları.....	104
Tablo 6: 6360 sayılı yasa öncesi ve sonrası durumda genel bütçe vergi gelirlerinden alınan payların karşılaştırılması.....	121
Tablo 7: Büyükşehir belediyelerinin gelir kaynaklarından genel bütçe vergi gelirleri.....	121
Tablo 8: Belediyeler ve bağlı idarelerinde hizmet satın alma yöntemiyle çalıştırılan personel sayıları.....	149
Tablo 9: Bandırma Belediyesi ilan ve reklam vergisi gelirleri.....	171
Tablo 10: Bandırma Belediyesi mülkiyet üzerinden alınan vergi gelirleri.....	175
Tablo 11: Bandırma kırsal mahallelerinde rayiç bedeller.....	177
Tablo 12: İlçelerden Balıkesir Büyükşehir Belediyesi otopark fon hesabına yatırılan meblağ.....	184
Tablo 13: Balıkesir ilinde içme ve kullanma suyunun metreküp maliyetleri ve fiyatları.....	191
Tablo 14: 2019 ekim ve 2020 eylül ayları su ürünleri hali yazıhane gelirleri...	201
Tablo 15: 6360 sayılı yasa sonrasında merkezden gelen paylarda en fazla artış yaşayan iller.....	204
Tablo 16: Genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan payların Bandırma Belediyesi gelirlerine oranı.....	206
Tablo 17: Bandırma ve Balya ilçelerinin genel bütçe vergi gelirleri payı.....	206
Tablo 18: Bandırma’da arazi kullanımı.....	214
Tablo 19: Bandırma Belediyesi’nin 2010-2019 yılları arası hizmet alımları...	235

RESİM LİSTESİ

Resim 1: Balıkesir'in ilçeleri.....	161
Resim 2: Bandırma ilçesi ve mahalleleri.....	167
Resim 3: Bandırma'da ev satış fiyatı trendi.....	176
Resim 4: Balıkesir-Çanakkale planlama bölgesi 1/100.000 ölçekli çevre düzeni planı	208
Resim 5: Bandırma 1/5.000 ölçekli nazım imar planı.....	209
Resim 6: Bandırma arazi kullanımındaki değişimler (1990-2018).....	215
Resim 7: Edincik Merası.....	217
Resim 8: Bandırma Rotterdam Limanı projesi.....	226

KISALTMALAR

BAGYAŞ: Balıkesir Gayrimenkul Yatırım ve Gıda A.Ş.

BALPARK: Balıkesir Otopark İşletmeleri

BASKİ: Balıkesir Büyükşehir Belediyesi Su ve Kanalizasyon İdaresi

BATAŞ: Balıkesir Tarım Ürünleri A.Ş.

BTT: Balıkesir Toplu Taşıma A.Ş.

DPT: Devlet Planlama Teşkilatı

EKAP: Elektronik Kamu Alımları Platformu

TOKİ: Toplu Konut İdaresi Başkanlığı

TÜİK: Türkiye İstatistik Kurumu

URAK: Uluslararası Rekabet Araştırmaları Kurumu

ÖNSÖZ

Bu çalışmanın ortaya çıkabilmesinde akademik hayatın bir usta-çırak ilişkisi olduğunu bir kere daha gösteren çok değerli insanların önemli katkıları bulunmaktadır. Öncelikle doktora eğitimim boyunca verdiği emeği ve sürecin bir adım sonrasını bile benden önce hesaplayan sistematikliği için danışmanım Prof. Dr. Tayfun Çınar’a teşekkür etmek istiyorum. Karamsarlığa düştüğüm her durumda saatlerce konuşarak ve kendi hayatından örnekler vererek beni destekleyen, cesaretlendiren hocama özellikle tez sürecinde bana duymuş olduğu güven için ne kadar teşekkür etsem azdır. Hocamın pandemi sürecinde işlemlerin tamamlanması için gösterdiği anlayış, nezaket ve özen için de tekrar tekrar teşekkür ederim. Prof. Dr. Ayşegül Mengi, değerli görüşlerini belirterek tezin olgunlaşmasında önemli etkide bulunmuştur. Akademik katkılarının yanında, kişisel konularda göstermiş olduğu ilgi ve yakınlık için hocama ayrıca teşekkür etmeliyim. Aynı kurumda, birlikte çalışmaktan mutluluk duyduğum Prof. Dr. Gökhan Orhan, hem çalışmaya katkılarından hem de gündelik hayatta desteklerini esirgemediğinden ötürü teşekkürlerimi sunmam gereken bir başka hocamdır. Doç. Dr. Can Giray Özgül tez savunma jürisinde yer alarak tezin son halini alma aşamasında değerli katkılar sunmuştur, kendisine teşekkür ederim. Doç. Dr. Bülent Duru ve Prof. Dr. Aykut Çoban insanlık, dostluk ve sağlam duruş anlamında örnek aldığım hocalarımdan olmuştur. Birlikte geçirmiş olduğumuz süre zarfında bana katkılarından ve sonraki süreçte de devam eden iletişimimizden ötürü onlara minnettarım. Mülkiye’nin “Efsane Dekanı” hocaların hocası Prof. Dr. Cevat Geray’ın son yıllarına yetişebilmiş olmak ne kadar üzüntü verici olsa da onunla tanışma ve en yakınında bulunma fırsatı benim için çok büyük önem taşımaktadır. Eminim ki her nerede ise ona duyduğum sevgi, saygı ve minnettarlığı hissetmektedir. Son olarak, üniversitenin hazırlık döneminde yapılan oryantasyon programının başlarında siyah T-shirtü ve küpesi ile sınıfa giren ve ilerleyen dönemde akademik hayatta rol modelim haline gelen

Doç. Dr. Mustafa Kemal Bayırbağ’a teşekkür etmeliyim. Tezin başlangıcından beri çok büyük emek veren ve her tıkanığım, enseyi karattığım (!) yerde ufuk açıcı etkide bulunan “Can Hocam” Mustafa Hocam iyi ki vardır, iyi ki olacaktır. Asıl onun öğrencisi olmaktan ötürü ben gurur duymaktayım. Bununla birlikte, burada ismini sayamadığım ancak hem akademik hem kişisel hayatımda var olan diğer hocalarıma da emeklerinden ötürü teşekkür etmek istiyorum.

Doktora döneminde tanıştığım ve kısa sürede en büyük dostum haline gelen Cafer Keskin, iyi ki hayatımda dediğim isimlerdendir. Üzerimde ödenmeyecek hakkı vardır, bütün emekleri için kocaman bir teşekkürü hak etmektedir. Akademinin yanında hayatın geri kalan kısmında da benimle ortaklaşabilen Fadime Aksoy ile Sena Erdoğan’a, tezin son aşamalarında hayatıma dâhil olan arkadaşım Nazlıcan Erdoğan’a ve o lezzetli kekleriyle günümü güzelleştiren Olcay Poyraz’a teşekkür etmek istiyorum. Bununla birlikte, dünyanın dört bir yanında yaşayan, hayatıma ucundan kıyısından dokunan ve kişisel gelişim sürecime katkı sunan herkese teşekkürü bir borç bilirim.

Tezin saha çalışması kısmında destek sağlayan görüşmecilere ve onlarla iletişime geçmemi sağlayanlara da birer teşekkür borçluyum. Beni güler yüzle karşılayarak görüşlerini paylaşan bu kişilerin desteği, çalışmanın önemli aşamalar kaydetmesini sağlamıştır.

En çok teşekkür etmem gerekenleri en sona sakladım. Sevgili ailem, iyi ki yanımdasınız. Her attığım adımda destekçim olduğunuzu bilmek beni mutlu etmekte. Kaybettiğim büyüklerimin acısı ve sevgisini içimde hissederken, sizlerin uzun yıllar yanımda olmanız dileğiyle...

Son olarak mevcut tez ile sonlandırmış olduğum doktora eğitim sürecimin TÜBİTAK’ın 2211-A Genel Yurt İçi Doktora Burs Programı altında almış olduğum burs ile desteklendiğini beyan ederim.

GİRİŞ

1980’li yıllarla birlikte küresel ölçekte meydana gelen köklü dönüşümün bir yansıması olarak hayatın pek çok alanında yaşanan değişimler, kamu yönetimi ve iktisadi kalkınmaya yönelik bakış açısında da söz konusu dönemden önce hâkim paradigmadan farklılaşmayı beraberinde getirmiştir. 1970’lerde yaşanan iktisadi krizler olumsuz etkilerini küresel ölçekte gösterirken kriz sonrası dönemde üretim süreçlerinin farklı merkezlerde gerçekleştirilebilmesine karşılık gelen post-Fordist üretim tarzının benimsenmeye başlaması, mekâna bağımlılığı zedeleyerek sermayenin gittikçe akışkan hale gelmesine neden olmuştur. Bu durum sermaye açısından maliyetlerin kısılması ve kârın arttırılması anlamına gelirken, yerel kaynakları elinde bulunduran bölgeler için ise sıkı bir rekabetçilik ortamını doğurmuştur. Sermayeyi kendine çekmeye çalışan ülkeler daha alt ölçeklere odaklanarak küresel rekabete dayalı kalkınma sürecine dâhil olmaya çalışmıştır. Küreselleşen sosyo-ekonomik ilişkilerin üzerine temellendiği ve kent ile hinterlandını bu ilişkilerin yeni mekânı olarak yapılandıran, temelde neo-liberal bir mantık içerisinde oluşturulan ve küresel kent tartışmaları ile at başı giden kent-bölge yaklaşımı dönemin iktisadi bunalımlarına çare olarak ortaya atılmıştır. Kalkınmayı ulus devlet yerine kent-bölgeler gibi daha alt ölçek üzerinden gerçekleştirmeye çalışan görüşler, ulus ölçeği hem aşağı hem yukarı hem de yanlara doğru genişleterek yerelde atılan adımlar ile küresel ölçeğe eklemlenme arayışının bir ürünü olarak karşımıza çıkmıştır.

Bu dönemde, yeniden ölçeklendirme tartışmalarının bir kısmının değindiği gibi ulus ölçeği önemini tamamen yitirmemiş, tam tersine kimi yetki ve sorumluluklarını hem dikeyde hem de yataydaki çeşitli aktörlerle paylaşarak yerel kalkınma sürecine onları da dâhil etmeyi amaçlamıştır. Aynı ölçüde etkili olmasalar da farklı aktörlerin karar alma sürecindeki varlığı hem alınan kararların meşruiyetini sağlamada etkili olmuş hem de gittikçe karmaşıkleşan yönetim sorunsalına çözüm sunmada katkıda

bulunmuştur. Gerekli idari ve yasal müdahaleleri ile üzerine düşen görevi yerine getirmeye çalışan ulus devlet, bu düzenleyici rolü ile yeni dönemin önemli bir aktörü olarak varlığını korumuştur.

Devletin yeniden ölçeklendirilmesinin en önemli boyutu kentler ile kent-bölgelerin daha önce olmadığı kadar kritik hale gelmiş olmasıdır. Neo-liberal politikaların uygulanmasını kolaylaştırma bakımından avantaj sağlayacak uygun ölçek olarak kabul edilen kent-bölgeler, kentin genişleyip saçaklanarak çevresinde yer alan, farklı yoğunlukta ve biçimde ilişki içerisinde olduğu, hizmetlere erişim bakımından kent merkezi kadar gelişmiş olmayan alanları kentsel özellik sergileyip sergilememesinden bağımsız olarak sınırlarına dâhil ettiği bir mekânsal oluşuma/örgütlenmeye denk düşmektedir. Küreselleşme nasıl ki yerel ölçek ile daha üst ölçek arasındaki sınırları ortadan kaldırmışsa kapitalist ilişkilerin mekânı olarak örgütlenen kent-bölge de kent ile çevresindeki alanlar arasında sınırları ortadan kaldırmış, mekânda topyekûn bir kalkınma mücadelesinin aracı ve her türlü çelişmesine rağmen hem refahın yaratıldığı hem de paylaşıldığı mekânlar olmuştur.

Kent ve kent-bölgeler üzerinden kalkınma hamleleri ile akışkan sermayenin çekilmesi fikrinin en önemli ayağı bu ölçeği yönetecek ve sermaye akışını yönlendirecek idari birimlerin kurulması olmuştur. Bölgesel yönetimlerin oluşturulması ve metropollerin sayısının artırılmasına yönelik çabalar bu amaçla yapılan düzenlemelerdendir. Metropollerin yeniden ölçeklendirildiği bu dönemde bazı ülkelerde son zamanlarda sıklıkla karşılaşılan sınırların genişletilmesi politikası ve küçük yerel yönetim birimlerinin kapatılıp metropoliten alanlara dâhil edilmesi öncelikli hale gelmiştir. Metropoliten yönetim modelleri içerisinde yeni bölgeselci yaklaşım veya kent-bölgeselcilik olarak kendine yer bulan bu anlayış yerelde parçalı yapıları daha büyük yönetimleri desteklemektedir.

Yerelde merkezileşmeyi de beraberinde getiren yeniden ölçeklendirme adımları yerel ölçeği yatırımcılar için cazip kılmayı amaçlarken, aynı zamanda kaynakların nasıl ve kimler arasında pay edileceğini de belirlemektedir. İster ulus ölçeğinde ister yerel ölçekte olsun yönetme, ihtiyaçları karşılarken bir taraftan da kaynaklara hükmetme gücünü içinde barındırmaktadır. Bu nedenle, çeşitli ülkelerde metropolitenleşme ve metropol yönetimlerin sınırlarını genişletme amacıyla yapılan yasal ve idari düzenlemelerin yerel kaynak dağılımını da etkilemesi kuvvetle muhtemeldir.

Metropolitenleştirme amacıyla yasal düzenlemelere tabi tutulan yerlerde alt ve üst ölçekte birden fazla idari birimin yetki sahibi olması ve sorumluluk alması aynı zamanda bu birimler arasında asimetrik ilişkiler doğurmakta veya hâlihazırdaki asimetriyi derinleştirmektedir. Özellikle, yerel kaynakların kullanımı konusunda kimlerin söz sahibi olacağına dair yaşanan çekişmeler, sınırların düzenlenmesi çabalarının görünen/gösterilen amacını aşacak sonuçlar ortaya çıkarmaktadır. Zaman zaman yasal düzenlemelerle doğrudan yaratılan bu asimetri kimi durumda gündelik pratiklerde ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle yasal düzenlemelerin kaynak bölüşümünü nasıl etkilediği incelenmesi gereken bir konu olarak karşımıza çıkarken, pratikte başvuru paylaşımlarının taktiklerinin neler olduğu ve ne tür etkilerde bulunduğu da sorulmaya değer ve cevaplanması gerekli sorulardır.

Yukarıda belirtilen bu süreçler Türkiye'nin de içinden geçmekte olduğu kentleşme ve 1980'lerde başlayan büyükşehirleşme sürecinin bir parçası olarak yaşanmaya başlamış, büyükşehirlerle yönelik 2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı yasal düzenleme ile körüklenmiştir. Sözü edilen yasa idarede köklü değişimlere neden olarak 2000'li yıllarla birlikte yerel yönetimler alanında atılan adımlara bir yenisini eklemiştir. Mevcut çalışmanın amacı bahsi geçen bu değişimler ışığında Türkiye özelinde yerel yönetimlerde çok farklı açılardan önemli sorunlar yaşanmasına yol açan 6360 sayılı yasanın etkilerinin incelenmesidir. Devletin yeniden ölçeklendirilmesinin ve

kalkınmanın ulus altı ölçeklerde sağlanmaya çalışılmasının bir sonucu olarak büyükşehirlerin ölçeğini de köklü bir şekilde yapılandıran 6360 sayılı yasa, büyükşehir statüsü verilen illerde köy ve beldelerini kapatmış ve mahalle olarak ilçe belediyesine bağlamıştır. Büyükşehir sınırları içerisinde iki kademeli bir yapılanmayı benimseyen yasa ile tek bir alanda iki farklı yönetim kademesi sorumlu hale gelmiş, ilçe belediyeleri ile büyükşehir belediyeleri arasında ciddi gerilimler yaşanmış ve zaten var olan gerilimlere yenileri eklenmiştir.

Her ne kadar 6360 sayılı yasanın etkilerini genel olarak tartışan çalışmaların sayısı oldukça fazla ise de bunların bazısının yasayı dünyadaki gelişmelerden kopuk bir şekilde ele aldığı görülmüştür. Bu çalışmalarda yasanın 1980'lerle birlikte dünyada kabul görmeye başlayan kent ve kent-bölgelere dayalı yerel kalkınma sürecinin bir parçası olduğu gerçeği geri plana itilmektedir. Ayrıca, kimi çalışmaların yasanın etkileri bağlamında genel bir literatür çalışması sunduğu ancak gündelik hayatta ne gibi değişikliklerin yaşandığı ya da ne tür sorunların ortaya çıktığına değinmediği görülmüştür. 6360 sayılı yasa ile ilgili çalışmaların bazısı yasanın anayasaya uygunluğu ile yerel demokrasi ve yerelleşme üzerindeki olumsuz etkisini ortaya koymaya çalışırken, bazısı da yerel yönetimlerin özerkliği ve kırsal alanlarla ilgili yaşanması olası sorunlar üzerine odaklanmıştır. Kimi çalışmalar yasa ile yapılan düzenlemelere bağlı olarak seçim sonuçlarında yaşanan değişimleri incelemeye çalışmış, oy potansiyelinin harekete geçirilmesi amacının ve seçim kazanma mücadelesinin yasanın çıkarılmasında temel motivasyon olduğunun altını çizmiştir. Yasanın etkilerini ortaya koymak amacıyla yapılan ve alan araştırmasına dayanan çalışmaların pek çoğu ise yasanın gerekçesinde sıklıkla vurgulanan hizmet konusuna değinmiş ve halkın hizmetlere yönelik algısı ve düzenleme sonrası hizmetlerden memnuniyetlerinde bir değişim yaşanıp yaşanmadığı üzerine odaklanmıştır.

Yasa sonrasında yapılan çalışmalara (bildiriler, makaleler ve tezler) bakıldığında yeni durumda ortaya çıkan bazı sorunlara farklı büyükşehirlerden örneklerle değinildiği ancak Balıkesir ve özellikle Bandırma zerine detaylı bir çalışmanın eksik olduğu görülmüştür. Balıkesir özelinde yapılmış mevcut çalışmalardan biri yasanın mali etkilerini incelemek amacıyla büyükşehir belediyesi ile Edremit, Bandırma ve Ayvalık belediyelerinin btlerindeki değişimler üzerine odaklanmışken (Yalçın ve Gök, 2016) bir diğeri de sayısal yöntemler kullanmak sureti ile yerelde hizmet kalitesine dair algıyı ölçmeye çalışmıştır (Akyol, 2018). nc alışma, Balıkesir genelinde yerel yönetimlerdeki siyasiler ve bürokratlarla görüşerek yasayı onların gözünden değerlendirmiştir (Karataşlar, 2019). Bir başka çalışma ise yasanın kamu hizmetleri, kırsal alan ile bağlantısı ve yerel yönetimlerin kapatılması gibi farklı konular üzerindeki etkilerini yerelde siyasetçiler ile yapılan anketler aracılığıyla tartışmaya çalışmıştır (Genç ve Daşçı, 2016).

Mevcut alışma, lek, asimetri ve rant tartışmalarını temel alarak oluşturduğu kavramsal ereve ile aynı zamanda somut örneklerden yola çıkarak yasanın mali etkilerini irdelemeyi ve 6360 sayılı yasaya dair literatüre Balıkesir ili Bandırma ilçesi özelinde yapılan çalışma ile katkı sunmayı amaçlamaktadır. Balıkesir, Türkiye'nin en gelişmiş bölgesi olan Güney Marmara'da yer alan ve İstanbul sanayisinin desantralize edilmesi sürecinde önemli bir alternatif olarak düşünülen sanayi odaklarından birini, Bandırma'yı, sınırları içerisinde bulunduran bir ildir. Her ne kadar büyükşehir statüsü kazanması 2012 yılında mümkün olabilmişse de önceki yıllarda Balıkesir'in büyükşehir haline getirilmesi amacıyla yerelden ulusal le uzanan kimi çabalar da mevcuttur. Bunun yanında, Bandırma ilçesi de merkez ve diğer ilçelerden daha gelişmiş olması bakımından Balıkesir'den ayrılarak tek başına bir il olma isteğini uzun zamandır dile getirmektedir. Yasa, ilden ayrılma mücadelesi veren Bandırma açısından en azından kısa vadede bu isteğin gerçekleşmeyeceğini göstermekle kalmamış, yasa öncesinde

kendi kendine yetebilen bu kentin büyükşehir ilçe belediyesi statüsü kazanmasına ve önemli sorunlar yaşamasına neden olmuştur. Çalışmada sahip olduğu ulaşım olanaklarının ve mevcut sanayi potansiyelinin de etkisi ile önemli bir kent olma özelliğini taşıyan Bandırma ilçesinde yasa sonrasında ortaya çıkan kaynak bölüşümünde asimetrinin nasıl yaşandığı üzerinde durulmaktadır.

Birden fazla hususa değinmeyi amaç edinen çalışmanın temel varsayımlarını şu şekilde sıralamak mümkündür:

1. Hem devletin yeniden ölçeklendirilmesinin hem de metropoliten ölçeğin yeniden yapılandırılmasının bir örneği olarak kabul edilebilecek 6360 sayılı yasa 1980’lerde ortaya atılan ve farklı ülkelerde kabul gören kent-bölgeselci yaklaşımın Türkiye’deki yansımasıdır.

2. Yeniden ölçeklendirmeyi, aynı zamanda ortaya çıkmasına zemin hazırladığı metropolitenleşme ve asimetric ilişkiler üzerinden değerlendirmek mümkündür. Her ne kadar çok farklı alanlara uyarlanabilecek bir kavram olsa da asimetri metropol sınırlarında farklı aktörler arasında ortaya çıkan ilişkiler bağlamında ele alınabilmektedir.

3. Balıkesir ve ilin en gelişmiş ilçesi olan Bandırma arasında uzun yıllara dayanan çekişme Balıkesir’in büyükşehir statüsü kazanmasından sonra iyice belirgin hale gelmiş, ilçe belediyesinin en önemli gelir kalemlerinin büyükşehir belediyesine verilmesi ile belediyelerarası kaynak bölüşümü mücadeleleri baş göstermiştir.

4. Balıkesir Büyükşehir Belediyesi ile Bandırma Belediyesi arasında yasaya dayanan mali sorunların yanında doğal kaynakların asimetric bölüşümü de önemli bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır. Kırsal toprakların tesislere ya da yerleşim alanlarına ev sahipliği yapması ihtimalinin ortaya çıkışı aynı zamanda ruhsat vermekle

yetkili belediyeleri, özel sektör firmalarını ve yerelde geniş toprakları elinde tutanları karlı hale getirecektir.

5. Ölçeğin büyümesi, elindeki kaynaklarla hizmet vermek durumunda olan büyükşehir ve ilçe belediyesini maliyetleri kısmaya zorlamakta ve bu soruna çözüm olarak belediyeler hizmetlerini ihale yolu ile özel sektöre verdimeyi uygun görmektedir. 6360 sayılı yasa Bandırma’da verilen hizmetlerde kamu kaynaklarının ihaleler aracılığıyla özel kesime aktarılmasını da hızlandırmıştır.

6. Her ne kadar yerel yönetimlerle ilgili idari bir düzenleme olsa da 6360 sayılı yasanın kent-bölge ölçeğinde örgütlenen büyükşehir sınırları içinde yerel kaynak bölüşümü ile birlikte bölüşümden kaynaklanan yerel siyaseti etkileyen bir yönü de vardır. Kaynak bölüşümü sorunu kaynaklar üzerinden ortaya çıkan stratejilere yön verirken yerel siyasetin partilerin ötesine geçmesini de tetiklemektedir.

Yukarıda bahsedilen varsayımların doğruluğunun araştırılıp ortaya konulması için ulusal ve uluslararası çalışmalar taranmış ve ölçek, asimetri ve rant gibi kavramlar üzerine geliştirilen literatürden yararlanılmıştır. Yeniden ölçeklendirmenin bir ayağı olan metropoller üzerine yapılan çalışmalar da tezin birinci bölümüne katkı sunmuştur. İkinci bölümde literatür çalışması ve internet kaynaklarının taranması sayesinde Türkiye’de yerelleşme sürecine dair genel bir görünüm sunulmuştur. Bu konuda atılan çeşitli adımların ve etkilerinin incelendiği bu bölümde özellikle 6360 sayılı yasanın mali kaynakların dağılımı, doğal varlıkların paylaşımı ve harcama üzerinden kamu kaynaklarının bölüşümü konusunda ne tür etkide bulunduğu irdelenmeye çalışılmıştır. Üçüncü bölüm Bandırma ilçesinde kaynak bölüşümünün nasıl gerçekleştiğine dair saha çalışmaları bulgularının yer aldığı ve yorumlandığı bölümdür. İlçede yapılan alan araştırmasında nitel araştırma yöntemlerinden yarı yapılandırılmış derinlemesine mülakat tekniği kullanılmıştır. 2019 yerel seçimleri sonrasında göreve gelen kentsel ve

kırsal mahalle muhtarları ile yasa öncesi ve sonrası durumu yakından deneyimleme imkânı olan ve 2014-2019 döneminde aktif görev alan yerel siyasetçiler ile görüşülmüştür. Bunun yanında, 2019 yılındaki yerel seçimlerle başlayan yeni dönemden yerel siyasetçiler, sivil toplumdan ve iş hayatından kimi temsilciler ve belediye ile belediye şirketlerinin ilgili birimlerinde çalışan yetkililerle gerçekleştirilen görüşmeler de çalışmanın önemli bir ayağını oluşturmaktadır. Tez kapsamında toplamda 32 kişi ile gerçekleştirilen mülakatların yanında tez yazarının kent yaşantısında ilişkide bulunduğu kişilerle gündelik konuşmalarında yapılan yorumlar çalışmayı genişletmiş ve zenginleştirmiştir. Her ne kadar mülakatlar belirli sorular üzerinden yapılmışsa da görüşmeciler, önemli buldukları ya da paylaşmak istedikleri hususları açıkladıklarında herhangi bir engellemeye maruz bırakılmamıştır. Bununla birlikte, yerelde etkili siyasetçilerin ve iş insanlarının yasaya karşı tutumu ve yerel yatırımlara bakış açısını anlamak amacıyla gazete haberleri gibi ikincil kaynaklardan da yararlanılmıştır. Çalışmanın bel kemiğini oluşturan örnek olayları açıklamak için ise mahkeme süreçleri ile ilgili belgeler önemli kaynaklar olmuştur.

Özetle, Türkiye’de devletin yeniden ölçeklendirilmesinin bir sonucu olarak büyük kentlerin ön plana çıkması, büyükşehir yapısının eskisine göre daha yaygın hale gelmesi ve bu yapıya uygun kurumsal altyapının geliştirilmesi çabaları, büyükşehir belediyelerinin önünü açmış ve zaman içinde sınırlarını genişletmiştir. Ne var ki, iki kademeli bir yapıyı ön gören yasa büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyeleri arasında kaynak paylaşımında büyükşehir belediyesinden yana bir tutum sergilemiş, bazı durumlarda ilçe ile merkez arasındaki gerilimin en üst seviyeye ulaşmasına aracı olmuştur. Dava konusu haline bile gelen bu sorunlar 6360 sayılı yasa sonrasında ortaya çıkan büyükşehir düzeninde yaşanan sıkıntıları ortaya koyması bakımından önem taşımaktadır.

BİRİNCİ BÖLÜM

DEVLETİN YENİDEN ÖLÇEKLENDİRİLMESİNİN BİR SONUCU OLARAK METROPOLİTENLEŞME VE ETKİLERİ

1970’lerde yaşanmaya başlayan değişimleri algılama ve açıklamada eleştirel coğrafyacılar tarafından başvurulmuş bir kavram olarak devletin yeniden ölçeklendirilmesi literatürde pek çok çalışmanın da bel kemiğini oluşturmaktadır. Devletin değişen iktisadi ve siyasi koşullara ayak uydurmak amacıyla yeniden ölçeklendirilmesi, yerel ölçeğin ön plana çıkmaya başlaması ve küresel ölçeğe eklemlenme mücadeleleri için başvurulmuş düzenlemelere ve bunların etkilerine değinmeden önce ölçek kavramının kimi boyutlarının ele alınmasında yarar bulunmaktadır.

1.1. Ölçek Tartışmaları ve Yeniden Ölçeklendirme

Çevre ve Şehircilik Bilim ve Mevzuat Terimleri Sözlüğünde ölçek “[a]razideki bir büyüklüğün kâğıt üzerine çizilebilmesi için kullanılan küçültme oranı” olarak tanımlanmıştır (Toptancı, 2012: 421). Verilen tanım ölçek kavramının tez içerisindeki kullanımını karşılamaktan bir hayli uzaktır. Bu durum ölçeğin çeşitli disiplinlerde farklı anlamlara gelecek şekilde kullanılan bir kavram olmasından ve tüm bu alanlara uygulanabilecek tek bir tanımının yapılmasının mümkün olmamasından kaynaklanmaktadır. Yukarıdaki tanımla da bağlantılı olarak, haritacılıkla ilişkili bu kavram, harita ile gösterdiği yer arasındaki oransal büyüklüğü ya da haritanın çözünürlüğünü ifade etmek için kullanılmaktadır. Harita üzerindeki alanın ne kadar detaylı gösterildiği haritanın ölçeği ile ilgilidir (Gregory vd., 2009: 664). Haritacılıkta kabul gören bu kavramın kentleşme ya da yönetim alanındaki yansıması ise farklı ölçeklerde yapılan ve kapsadıkları alanlar bakımından bir sınıflandırmaya karşılık gelen planlardır.

Ölçek, ekolojide de kullanılan bir terim olarak karşımıza çıkmaktadır. Ekolojide ölçeğe olan ilgi, ekolojik olayları özellikle de bitkilerle ilgili süreçleri incelemek için uygun örneklem büyüklüğünün belirlenmesi çabaları ile ortaya çıkmıştır (Carlile vd., 1989: 203). Kavram, ekolojide dünya çapına yayılmış ve doğrudan görselleştirilemeyen nüfus, topluluk ve ekosistem gibi soyut varlıklara karşılık gelecek şekilde kullanılmaktadır (Gunton vd., 2014: 19). Bir topluluğun ne kadar büyük olduğuna ya da araştırmalarda güvenilir sonuçlara ulaşabilmek için ekosistemin ne kadarını hangi süreyle gözlemlemenin yeterli olacağına dair tartışmalar ölçek merkezli sorularla yakından ilişkilidir. Ekologlar ölçek kavramını birbirinden ayrık çalışma birimleri hiyerarşisine karşılık gelecek şekilde kullanmakta ve nüfus ölçeği ya da türlerin ölçeği ile ilgilenmektedir. Ekolojik sistemler üzerine çalışanlar ölçeğin varlığı ile ilgili iki farklı görüşü savunmaktadır. Dayton ve Tegner (1984) gibi davranışları incelemek için belirli ölçeklerin var olduğunu ve ölçeklerin hem mekânsal hem de zamansal boyutu bulunduğunu ileri sürenlere karşın, Allen ve Starr'ın (1982) iddia ettiği gibi bu süreçlerle bağlantılandırılacak ölçeklerin var olmadığını, ölçeğin sadece incelemeleri kolaylaştırıcı bir tarafının olduğunu vurgulayanlar da bulunmaktadır.

Haritacılık ya da ekoloji gibi çeşitli disiplinlerde farklı anlamlarda kullanılan ölçek kavramının mevcut çalışmada kabul edilen tanımı beşeri coğrafyacılarca ileri sürülmüş olanıdır. Sosyal bilimlerde kullanılan diğer pek çok kavram gibi ölçeğin de kesin ve değişmez bir tanımını yapmak oldukça güçtür. Her ne kadar herkesçe kabul görmüş tek bir tanım olmasa da en genel şekliyle ölçeği herhangi bir olgu, toplumsal talep, etkinlik veya davranışı ölçmek ve incelemek için kullanılan mekânsal sınırlara dayalı zamansal, niceliksel veya analitik odaklar olarak tanımlamak mümkündür (Gibson vd., 2000: 218; Agnew, 1997:100). Ölçeğin tezde kullanılan anlamıyla bağlantılı ilk kavramsallaştırmalar 1970'li yıllarda Peter Taylor ve Kevin Cox gibi

düşünürlerce yapılmış olup zaman içerisinde farklı düşünürler tarafından ortaya atılan tartışmalarla literatüre önemli katkılar sunulmuştur.

Yukarıdaki tanımlamalar ile hakkında genel bir fikir verilen ölçeğe ilişkin değinilmesi gereken kimi hususlar bulunmaktadır. Alanda tartışılan konulardan biri ölçek kavramının neyi gösterdiği ile ilgili olmuş, bu konuda çeşitli görüşler ortaya atılmıştır. Kavramın kullanımına getirilen çerçevelerden biri ve en yaygını onu bir büyüklük ile birlikte ele almak olmuştur. Eğer ölçek bir büyüklük meselesi ise küresel ölçek en büyük ölçek, yerel ölçekse en küçük olacaktır. Ancak eğer ölçek bir toplumsal yapılanmaya (social configuration) sınırlandırılmamışsa beden ölçeği en küçük ölçek olarak kabul edilebilecektir. Buna göre, tipik bir ölçek sınıflandırması bedenden başlayarak hane, mahalle, kent, metropol, bölge, ulus, ulus-üstü veya kıta ve en sonunda küre ölçeğine kadar uzanan birimleri içerecektir (Sheppard ve McMaster, 2004, 4).

Ölçeği ilişkisellik (matter of relation) üzerinden ele almak da mümkündür. Bu bakış açısında bir ölçeğin varlığı bir diğerininki ile açıklanmaktadır. Bir başka anlatımla, hiçbir ölçek bir diğeri olmadan var olamadığı gibi hiçbir analiz de tek bir ölçekle sınırlandırılmamaktadır (Mamadouh ve diğerleri, 2004: 457). Ölçekler birbiri içerisine geçmiş halde olduğundan bir ölçekte gündeme gelen olgu ve olayların sadece o ölçek ile açıklanabilmesi mümkün görünmemektedir (Minang vd., 2015: 121). Bu nedenle bir ölçeği diğerlerinden izole ederek ele almak, o olgu ya da olayla ilgili yanlış ya da eksik yorumlara neden olacaktır. Buna göre, bir ölçeğin önem kazanması bir başka ölçeğin önemini yitirmesinin sonucu olabilmekte, bu durum yukarıdan aşağı olabileceği gibi aşağıdan yukarı da gerçekleşebilmektedir. Kısacası, yerel ilişkileri anlamak ve açıklamak için yerel üstü, küresel ilişkileri anlamak için de daha alt ölçeklere bakmak gerekmektedir.

Ölçeklerin soyut olduğunu ve onlara yüklenen anlamlarla ilişkili olmadığını, ölçekte ortaya çıkan yönetsel birim ile ölçeğin kendisinin aynı şeyler olarak ele alınmasının yanıltıcı olduğunu söyleyenler bulunmaktadır (Karasu, 2015: 303). Buna göre, ölçeklerden bahsedilirken aslında o ölçeğe karşılık gelen idari yapılanma kastedilmektedir. Bu durum ölçeğin gerçekten var olup olmadığı sorusunu akıllara getirmektedir. Beşeri coğrafyacılar içerisinde ölçeğin gerçekte tek başına var olmadığını bu nedenle epistemolojik bir kavram olduğunu ileri sürenler bulunmaktadır. Robinson’a göre (2005: 148) sosyal bilimcilerce ortaya konulan diğer pek çok terim gibi ölçek de gerçek dünyayı kavramak amacıyla oluşturulmuştur. Bu nedenle ölçeğin keşfedilmeyi bekleyen dışsal bir gerçekliğin ötesinde, gerçeklik kavramlarını (conceptions of reality) ve politik-mekânsallığı çerçevelemek amacıyla başvuru olan temsili bir epistemolojik kategori olduğu (Jones, 1998: 27-28; Delaney ve Leitner, 1997: 94) ve soyut olanlar arasındaki ilişkilerin somutlaştırılmasında aracı görevi üstlendiği (Bayırbağ, 2006: 58) eleştirel beşeri coğrafya alanından düşünürlerce kabul görmüştür. Ölçeklerin varlığı veya öncüllüğü konusunda ısrarcı olmanın onların karar verme kapasitesini elinde bulundurduğunu ve toplumsal amaçlara ulaşabileceğini varsaymakla eş olduğu söylenerek bu bakış açısının ölçeklerin toplumsal oyuncuların (social actors) etkinliğini yadsıyan bir ölçek fetişizmine karşılık geldiğinin de altı çizilmektedir (Towers, 2004: 26; Paasi, 2002: 138).

Ölçeğin ontolojik olmaması onun verili olmadığı tam tersine toplumsal süreçlerin sonucunda üretildiği düşüncesini savunan düşünürlerce “ölçeğin politik üretimi” görüşü ortaya atılmıştır. Son zamanlarda beşeri coğrafya alanına katkı sunan düşünürlerin çoğu bu görüşü paylaşmaktadır. Buna göre, ölçekler toplumsal aktörlerin mekânsal pratikleri aracılığıyla aktif bir şekilde yaratılmaktadır (Herod, 1997: 163). Söz konusu aktif yaratım sürecini iktidara sahip olanın bunu elinde tutma mücadelelerinden ya da diğerlerinin iktidarı ele geçirmek için başvurduğu yöntemlerden bağımsız

düşünmek olanaksızdır. Bu nedenle politik yaklaşım taraftarları Şengül'ün (2001: 244) de ifade ettiği gibi ölçekleri belirli dönemlerde hâkim ilişkilerin bir yansıması olarak kabul etmektedir.

Ölçeğin politik üretiminde iki farklı sürecin işlediği görülmektedir. Buna göre daha üst ölçeklerden aktörlerin başlattığı ve alt ölçeklerde yer alan kişi, grup ya da kurumların bundan etkilendiği durumlar olmaktadır. Genel olarak küresel ya da ulus-üstü aktörlerin önemine değinen ve daha alt ölçeklerde olup bitenlerin bu ölçeklerde alınan kararlara bağlı olduğunu savunanlar birinci grupta yer almaktadır. Avrupa Birliği'ne üye devletlerin kendi gündemlerini birliğin ilkelerini bütünleştirmesi, karar ve uygulamalarında bu kriterleri göz önünde bulundurmak durumunda olması burada belirtilen görüşün en belirgin örneklerindendir. Son dönemde bölgeselleşme ve yerelleşme konusunda üye devletlerin atmış olduğu adımlar bunun bir göstergesidir.

Yukarıdan aşağı süreçlere karşılık Ulrich Beck'in (1997: 52) altsiyaset (subpolitics) olarak tanımladığı mikro ölçekteki mücadelelerin öneminin yadsınmaması gerektiğini ileri süren görüşler de ortaya atılmıştır. Bu şekilde işleyen bir süreçte yereldeki örgütlenmelerin daha üst ölçekleri etkileyerek yereli aşan sonuçlara ulaşabilmesi mümkün olmuştur. Güney Carolina'da yerelde örgütlenen çevresel adalet gruplarından yola çıkarak ortaya koyduğu çalışmasında yerel lobicilik faaliyetlerinin önemine değinen Gardner ve Greer (1996), yönetişimin ölçeklerinin sınırlandırılmasına karşı çıkarak aşağıdan yukarıya küresel çevresel çabaların genelde göz ardı edildiğine dair şikayette bulunan Bulkeley (2005), yereldeki bilgi paylaşım kanallarının internet sayesinde küresel halk hareketlerine kadar genişleyebileceğini söyleyen ve bunun en iyi örneği olarak küresel bağımsız bilgi ağı Indymedia'yı gösteren Mamadouh (2004: 484) ve gündelik yaşamda sendika gibi baskı gruplarının, toplumsal ağlar ile ittifakların devletin karar alma sürecindeki rolünün küçümsenmemesi gerektiğine vurgu yapan Routledge (1996) bu yazarlardan sadece birkaçıdır.

Ölçekler toplumsal ilişkilerin bir sonucu olarak üretilirken aynı zamanda bu ilişkilerin belirleyicisi olma işlevini de üstlenmektedir. Bu tarz bir diyalektik ilişkinin sağlıklı bir şekilde ortaya konulabilmesi için Swyngedouw'un (1997a: 141) da ileri sürdüğü gibi ölçeklerden ziyade onların oluşturulduğu ve tekrar oluşturulduğu, öneminin sürekli olarak değiştiği sosyo-mekansal süreçlere odaklanması gerekmektedir. Buna göre sabit olmayan, toplumsal ilişkilere bağlı olarak sınırları değişebilen, tamamen ortadan kalkabilen, hiç yokken yenisi oluşturulabilen ve taşıdığı önem bakımından biri diğerine üstün olmayan (Brenner, 1998: 464) birbirine bağlı ve diğerlerini dışlamayan gösterenler olarak ölçekler (Nielsen ve Simonsen, 2003: 912) birer sebep ya da sonuç olmanın ötesinde toplumsal bir sürecin parçasıdır.

Ölçek teorisi, temel olarak politik ve ekonomik coğrafya ile devlet ve yönetim üzerine gelişen ilginin sonucudur. 1980'lerin başından itibaren ölçeğin araştırılması, ölçeğin toplumsal inşası, yeniden ölçeklendirme politikaları, ölçek sıçraması ve ölçeksel çözüm/sabit (scalar fix) gibi konular üzerine literatür çeşitlenmeye başlamıştır (Collinge, 1999: 557). Ne var ki, ölçeğin bir beşeri ya da politik coğrafya terimi olarak işaret ettiği ilişkiler yeni değildir. Bu nedenle ölçeğin öneminin ortaya çıkışının ulus devlet ile nasıl ilişkilendirildiğine değinmek gerekmektedir.

Kapitalizm öncesi Batı'da Ortaçağ'ın ilk döneminde feodal olarak adlandırılan toplumlar toprağa bağlı bir ekonomik sistem içerisinde sınırlı bir alanda derebeylikler şeklinde örgütlenmiştir. Derebeyliklerin yerini ulus devlete bırakması uzun sosyo-ekonomik süreçlerin sonrasında olmuştur.

Tarıma dayalı feodal ekonominin egemen olduğu Avrupa topraklarında Ortaçağ'ın son yüzyıllarında ticaret ile uğraşanların sayısı artış göstermiş ve ticaret hacmi genişlemiştir. Bu dönemde keşif ve fetihlerin hızlanması, canlanan ticaretle birlikte ticaret kapitalizmi olarak adlandırılan aşamaya geçilmesine olanak sağlamıştır.

Ancak, 12. ve 15. yüzyıllarda deniz aşırı ticaretle beraber tüccarların öncülüğünde gelişen ticari kapitalizmde sermaye birikimi günümüz kapitalizminin aksine hem yavaş hem de sınırlı kalmıştır (Kocka, 2016: 36, 46). Ortaçağın sonuna kadar toplumsal bir örgütlenme olan loncaların sıkı kontrolü altında olan ve ekonomik sistemde önemli bir rol oynamayan pazar (Fotopoulos, 1994) bu dönemde genişlemeye başlamış ve içinde bulunulan durum ölçeksel değişimleri de barındıran yeni bir örgütlenmenin varlığını gerekli kılmıştır. Ortaçağ'ın sonlarına doğru Avrupa'da malların üretimi ve kar amacı ile satışının kontrolüne duyulan ihtiyaç artarken, ticaret ölçeğinin genişlemesi güvenlik sorunlarını da beraberinde getirmiştir. Derebeyliklerin bu ihtiyaçları karşılamada yetersiz hale gelmesi yönetim ölçeğinin büyümesini ve mülkiyeti koruma, adaleti tesis etme ve evrensel rasyonellik ile güvence altına alınmış yasaları uygulamakla yükümlü ulus devletin maddi temellerini örmüştür (Lachmann, 1989: 57).

İlerleyen dönemde de önemini artırarak varlığını koruyan ulus ölçek kapitalist sistemle sıkı ilişki içerisinde. Diğer kurum ve kuruluşlardan farklılaşan, görece merkezileşmiş bir otoritenin tekelinde bulundurduğu gücü kullandığı ve sınırları iyi tanımlanmış bölgeyi ifade eden ulus ölçek (Tilly, 1975: 27) Sanayi Devrimi sonrası süreçte hâkim ölçektir. Bu dönemde teknoloji ve madencilikte yaşanan gelişmelere bağlı olarak ticaret kapitalizminin yerini sanayi kapitalizmi almıştır. Sanayi Devrimi ile başlayan ve ileri teknolojileri içeren sermaye yoğun üretim süreci sanayi kapitalizmi olarak adlandırılmakta ve fabrika sistemi üzerine inşa edilmektedir (Scherer, 2010: 1). Fabrikalarda Fordist montaj hattı üzerinde gerçekleştirilen üretim, ürünlerin standartlaştırılması ve seri üretim-kitle tüketimi ikilisine dayanmıştır (Maller ve Dwolatsky, 1993: 71-72). Kitleli üretim ve azalan tüketime bağlı ortaya çıkan Büyük Buhran ile talebin artırılması amacıyla Keynezyen politikalara başvurulmuş, özellikle İkinci Dünya Savaşı sonrası döneme Fordist-Keynezyenizm damga vurmuştur. Bu dönemde Jessop'ın (1991: 87) da ifade ettiği gibi Fordizm, sermaye birikiminin ve

ücretli emeğin yeniden üretiminin koşullarının garanti altına alınmasında devlete önemli bir rol biçmiştir. Özellikle 1950 ile 1970 yılları arasında seri üretim teknolojisi ve işbirlikçi bir endüstriyel ilişkiler sisteminin de etkisiyle birikimin ulus devlet tarafından istikrara kavuşturulmaya çalışıldığı görülmüştür (Clarke, 1989: 2). Krizlerle beraber, Fordist anlayışın düşüşe geçtiği yıllar boyunca yeni ölçek formları ve ölçekler arasında yeni gerginlikler yavaş yavaş ortaya çıkmıştır. Dönemin büyük iktisadi bunalım ortamından ölçekler yeniden tanımlanarak ve yeniden yapılandırılarak çıkılabilmektedir (Swyngedouw, 1997a: 154).

Varlığını korumak için bir devlete ihtiyacı olan kapitalizmde kapitalistlerin eğitim, araştırma ve geliştirme gibi rekabet maliyetlerini paylaşmalarını talep ettiği ulus devlet kapitalizmin gelişmesi için gerekli altyapıyı sağlamaya çalışmaktadır (Davidson, 2012: 26-29). Siyasi bir organ olarak ulus devlet mülkiyet ile ilgili konularda karar alma ve alınan kararları uygulamakla yükümlüdür. Ayrıca, iş gücünün yeniden üretiminin sağlanması için uygun koşulları hazırlamak da devletin işlevleri arasına girmiştir (Clarke, 1989: 5-7). Günümüzün endüstriyel toplumlarında standartlaştırılmış ve homojen bir kültür ve eğitim sağlama aşamasında da ulus devlet önemli rol oynamaktadır (Wimmer ve Feinstein, 2010: 767).

Kısacası, kapitalizmin kurulması başlangıçtan itibaren bir ölçek inşası ve ölçek farklılıklarının oluşması sürecidir (Smith, 1990'dan aktaran Smith 2004: 194). Bu nedenle Agnew'un (1995: 379) da dediği gibi coğrafi varsayımlar ve terminolojiyi içinde barındıran önceki dönem çalışmalarda "örtük" olarak ifade edilse de ölçek konusunun önemi o dönemde bile açıktır. Söz konusu dönemde ölçek kavramının üzerinde durulmaması bir ölçeksizlik durumuna denk düşmemektedir. Buna rağmen ölçek kavramının başlı başına bir çalışma alanı olarak gündeme gelmesi için beşeri ve radikal coğrafya alanından düşünürlerin konunun üzerine düştüğü 1980'li ve 90'lı yılları beklemek gerekecektir.

1970’li yıllarda yaşanan ekonomik krizler sonrasında gündeme gelen küreselleşme ideali ve onun gündelik hayata bir yansıması olan neo-liberal düşünce, yaşamın farklı alanları ile ilgili dönüşümleri de beraberinde getirmiştir. Artan işsizlikle birlikte enflasyonun hızlanması sermaye birikimi krizine neden olmuş (Harvey, 2005: 14) bu krizden kurtulmak için ortaya atılan fikirler yönetim ve ekonomi alanlarında düzenlemelerin fitilini ateşlemiştir.

Devlet algısının bir öncekine göre farklılaşması sonucunda toplumun yeniden üretimini sağlayan kamu harcamalarının ekonomik krizlere neden olduğu kabulüyle kısılması ile belirginleşen post-Keynezyen dönemde devletin rolünde değişimler gözlenmeye başlamıştır. Özelleştirmeler ve devletin birçok sosyal hizmet alanından çekilmesi gittikçe yaygınlaşırken, yaşanan ekonomik sıkıntılar Yeni Zelanda ve İsveç gibi eski sosyal devletlerin bile neo-liberal politikaları kendilerine göre uyarlayarak kabul etmesine neden olmuştur (Harvey, 2005: 3).

Bu dönemde sınırların ortadan kaldırılması uygulamalarının malların ve mallar kadar olmasa da iş gücünün daha hareketli hale gelmesine olanak sağlaması ile gelişmiş kapitalist ülkelerde ekonomik politikalar da değişime uğramaya başlamıştır. Teknoloji ve ulaşım olanaklarının hızla gelişmesinin bir sonucu olarak sermayenin akışkan hale gelmesiyle birlikte pek çok mal ve hizmetin üretiminde mekâna bağımlılığın ortadan kalkması, piyasaların ulus ölçekten küresel ölçeğe geçtiği, üretim biçiminin kitle üretimini bırakarak esnekleştiği yani Fordizm’den post-Fordizm’e doğru kaydığı bir sürecin de başlangıcı olmuştur. Hammadde ve iş gücü maliyetlerinin az olduğu ve en fazla kar getirici yerlere doğru akan sermaye, altyapısı gelişmiş ve diğer kentlerle/bölgelerle ulaşım ağı bulunan yerlerde geçici de olsa yığılmaya başlamıştır. Bu durum Özaslan’ın (2004: 81) da dediği gibi klasik iktisatta kabul gören “ulusların karşılaştırmalı üstünlüğü” görüşündeki ölçeğin yerel ve bölgesel ölçeklere doğru genişlediğini göstermektedir.

Jessop'ın (1999: 31) ifade ettiği gibi 1980'li yıllarla başlayan dönem sermayenin mekânla olan zorunlu bağını koparmaya çalışırken genellikle de kentlerin veya bölgelerin onu kendi içinde sabit hale getirmek için verdiği çabalara tanıklık etmiştir. Fordist-Keynezyen döneminin çoğunda hüküm süren ulus devletlerin, ulusal ekonomilerin ve toplumların doğallaştırılmasının aksine, yerelliklerin siyasette ve toplumsal analizlerde tekrardan gündeme gelmesi olarak tanımlanan yerelin yeniden canlandırılması (revival of the local) sıklıkla üzerinde durulan bir kavram ve amaç haline gelmiştir (Brenner ve Theodore, 2002: 341).

1980'lerle başlayan bir dizi politik-kurumsal ve sosyal uygulamaların başında devletin yeniden ölçeklendirilmesi gelmektedir (Gualini, 2006: 897; Armondi, 2017: 175). Nasıl ki Sanayi Devrimi sonrasındaki süreçte imparatorluklar yerini ulus devlete bırakmışsa, 1970'lere uzanan küresel rekabette üstünlük kurmak için ulus devletlerin rolünde de değişim kaçınılmaz hale gelmiştir (Bingöl ve diğerleri, 2013: 28-30). Brenner'in başını çektiği devletin yeniden ölçeklendirilmesi görüşü mekânın değişmez, etraftan yalıtılmış ve verili olarak algılandığı Kartezyen yaklaşımın tam tersi bir argümanla ortaya atılmıştır. Brenner eleştirel beşeri coğrafyaya dair düşüncelerini kapitalist sistem ve onun mekâna, özellikle de ölçeksel yapılanmaya yansımına dayandırmaktadır (1999: 52). Kısacası, devletin yeniden ölçeklendirilmesi, Fordizm sonrası süreçte sanayisizleşmeye bağlı esnek birikim olarak gözlenen geniş çaplı küresel politik ekonomik yapılanmaların bir sonucu olarak ortaya çıkmış ve coğrafi genişleme ile mekânsal yeniden yapılanmanın el ele gittiği bu süreçte kapitalizmin iç çelişkilerinin aşılması için başvurulmuş bir yöntem olmuştur (Swyngedouw, 1996: 1500; Harvey, 2000: 23).

Devletin yeniden ölçeklendirilmesi üzerine düşünenlerin üzerinde durduğu gözden kaçırılmaması gereken kimi hususlar bulunmaktadır. İlk olarak, yeniden ölçeklendirmenin ve bu süreçte ortaya çıkan sosyal, ekonomik ve kültürel düzenleme

biçimlerinin 'devlet' terimini neredeyse arkaik hale getirdiğini (Jonas ve While, 2005: 72-75) savunanlar olmuştur. Ohmae (1996) ve Strange (1996) gibi eskiyerek, erozyona uğratarak yerini ulus-üstü kurum ve süreçlere bırakan bağımsız ulus devletlerin kendi kaderini tayin etme güçleri kalmadığını ve bu nedenle sonunun geldiğini iddia edenler olmuştur. Bu görüşü destekleyenler durumu asıl yöneticinin (devletin) etkili bir şekilde hareket etme kabiliyetinin azalmasıyla sonuçlanan bir “alt oyulmasına” (hollowing out) bağlamaktadır (Rhodes, 2007).

Öte yandan devletin önemini kaybetmediğini, sadece farklı ölçeklerdeki kurum ve örgütlerle yetkilerini paylaştığını ileri süren görüşler de bulunmaktadır. Bu görüşler, her ne kadar çeşitli değişikliklere maruz kalmış olsa da ulus devletlerin yerini tümüyle diğer ölçeklerdeki kurum, aktör ve oluşumların almadığını savunmaktadır. Amin (2002: 387) de küreselleşme düşüncesinin yayılmaya başladığı dönemde ulus ölçeğinin yerini küresel ölçeğe bırakmadığını, aksine küresel norm ve standartlar, uluslararası sermaye akımları, bölgesel ekonomik bloklar, ulus ötesi alanda faaliyet gösteren şirketler, yeni yerellikler ve yeniden canlanan ulusalcılığın aynı anda çarpıştığı daha karmaşık bir ölçeksel yapının ortaya çıktığını söylemektedir. Ulus devletin yeniden ölçeklendirme ve kentsel/bölgesel yeniden yapılanmada bir kaldıraç işlevi gördüğü (Swyngedouw, 1996: 1500) ve özel sermaye ile yakın işbirliği içindeki küresel/yerel kurumların büyük ölçüde kamu fonları üzerinden yapılandığı (Peck 1995’ten aktaran Swyngedouw, 1997b: 173) bu süreçte sistemin işleyebilmesinin ulus devletin ekonomide gerekli adımları atmasına bağlı olduğunu savunan Harvey (2000: 65) de neo-liberalizmin ortaya çıktığı dönemde İngiltere’de uygulanan politikalara karşılık gelen Thatcherizm’in bile devlet müdahalesini yadsımadığını söylemiştir. Aynı şekilde, Harding (1997: 308) Avrupa kentsel rejimlerini incelediği çalışmasında ulus devletin mali ve yasal açıdan hâkimiyeti elinde bulundurmaya devam ettiğini, ulusal ölçekteki parti ve koalisyonların ulus-altı ölçekte belirleyici konuma geldiğini ve devletin işbirliği ve rızası olmadan diğer

ölçeklerde çok az şeyin yapılabilir olduğunu iddia etmiştir. Bir diğer anlatımla, özellikle son zamanlarda ön plana çıkan yerel, değişen dünyaya ayak uydurmaya çalışan ancak bunu yaparken de kendi çıkarlarını gözetken merkezi yönetimin politika dikte ettiği bir ölçek olarak küresel oyunda üzerine düşen rolü oynamaktadır. Yereldeki talepler göz ardı edilerek yukarıdan aşağıya dayatılan kararlar da bunun bir göstergesidir (Swianiewicz ve Mielczarek, 2010: 298). Sonuç olarak, günümüz iktisadi politikaları ulus ölçeğinin bir katalizör olarak kavranması üzerine temellenmiştir. Ulus devlet ekonomik ve sosyal müdahalelerine devam etse de müdahalenin temel amacı, ekonominin ulus ölçeği içerisinde dengelenmesinden uluslararası rekabet edebilirliğe doğru kaymıştır (Jessop, 1997: 30-35). Ulus devlet yok olmamıştır ve koordine edici, onaylayıcı, kentsel ve bölgesel kalkınma için ortak bulucu ölçek olarak kendi üzerine düşen rolü oynamaya devam etmektedir (Masson, 2006: 469-470). Bu nedenle, kent mekanında gözlemlenen dönüşümler yerel yönetimlerin olduğu kadar ulus ölçeğinin de aracılık ettiği bir sürecin ürünüdür (Brenner vd., 2014: 21).

Ölçek değişimi üzerine yapılacak değerlendirmelerin eksik ve sığ kalmaması için bahsedilmesi gereken bir başka konu her ne kadar benzer biçimler alabilirse de devletin yeniden ölçeklendirme stratejilerinin gerekçelerinin, süreçlerinin ve sonuçlarının yerel bağlamlara, yerel kurumların tarihine, özellikle de tarihsel yerel güç ilişkilerine, siyasi aktörlerin stratejileri ve ideolojilerine bağlı olarak değişebildiğidir (Kennedy ve Sood, 2019: 137; Horak, 2013: 312). Örneğin, Avrupa’da yeniden ölçeklendirme ve bölgeselleşme eğilimleri, ulus-devletler ve ulus-altı özerklikler arasında değişikliklere neden olan “yukarıdan” ve “aşağıdan” süreçlerin iç içe geçmesi ile oluşurken (Gualini, 2006: 887) yeniden ölçeklendirme örneklerinin yukarıdan aşağıya dikte edilen bir düzenleme olduğu Çin’de en önemli oyuncu parti-devlettir (Li, 2015: 88).

Yeniden ölçeklendirmenin bir başka boyutu önceden var olan kurumsal yapı ve düzenlemelerin varlığını ortadan kaldırıp kaldırmamasıyla ilgilidir. Aslında, politik-idari kurumlar, zorda kalmadıkça düzeni değiştirme taraftarı değildirler (Fürst, 2006: 925). Yapılan hamleler sonunda ortaya çıkan yeni yapı mevcut düzeni tamamlayabileceği gibi bu düzenin bozulmasına da neden olabilecek (Hodson ve diğerleri, 2019: 6-7) ve eski düzen yerini yeni oyun kurallarına bırakabilecektir (Négrier, 2006: 955). Ne var ki bu yeni kurallar da geçici bir özellik sergilemekte, zaman zaman çeşitli müdahalelerle kurallar yeniden belirlenebilmektedir. Bu durum yeniden ölçeklendirmenin “deneysellik” yönü ile bağlantılıdır. Tıpkı yönetişimde olduğu gibi burada da deneme-yanılmaya bağlı bir öğrenme sürecinin altı çizilmektedir. Esas olarak dengesiz bir ilişki sistemine işaret eden (Gualini, 2006: 886) ve ölçeklendirme süreçlerinin merkezinde yer almayan bir konu olarak “öğrenme”, kaynakları yeniden tahsis eden veya kurumsal yapıları değiştiren kolektif (veya politik) bir eylem süreci ile yakından bağlantılıdır. Buna göre, öğrenen bölgeler, kent ve metropoller değişen durumlara aktif olarak cevap verebilme, programlarını ve kurumlarını ayarlayabilme özelliğine sahiptir (Benz ve Fürst, 2002: 24). Buradan yeniden ölçeklendirme düzenlemelerinin öğretici bir rol oynadığı ve politika yapıcının, düzenlemenin her bir aşamasında öğrendiklerinden yola çıkarak gerekli değişikliklere başvurabileceği sonucuna ulaşmak mümkündür. Aynı alanda sorumlu farklı ölçeklerin bulunduğu durumlarda ortaya çıkma olasılığı daha yüksek olan zorluklar sonucu çeşitli düzenlemelerin yapılması, ölçekler arası dengesizliği artırabileceği gibi bu dengesizliğin azalması ile de sonuçlanabilmektedir.

1.2. Yeniden Ölçeklendirme ve Kent-bölgeselleşme

Devletin yeniden ölçeklendirilmesi tartışmalarının kamu yönetimine yansımaları, metropolitenleşme ve yerel yönetimlerin ölçeğinin genişletilmesi ile yakından ilişkilidir. 1980’lerle birlikte iktisadi arenada yaşanan dönüşüm yönetimde değişiklikleri de

beraberinde getirmiş, neo-liberalizmin sosyo-mekansal uzantısı olan kent-bölgeler yükselişe geçerken değişime ayak uydurmak için ölçeği genişletilen kent yönetimlerinin sayısı artış göstermiştir.

Her ne kadar kökleri 20. yüzyılın başlarına kadar gidiyor olsa da son on yıllarda hem siyasi arenada hem de akademik camiada gündeme gelen ve Amerika’da metropoliten bölgecilik ya da yeni bölgeselcilik olarak da adlandırılan kent-bölgeselcilik, kent merkezi ile işlevsel olarak bağlantılı olduğu yerlerin etkileşimi üzerine temellenmiştir. Buna göre, kent-bölge çekirdek ve çevresi olmak üzere birbirini dışlayan iki farklı ancak bağlantılı unsurdan oluşmaktadır. Kent merkezi çevresine doğru gittikçe genişleyen ya da birbirinden bağımsız farklı kent merkezlerinin kaynaşp birleşmesi ile oluşan bir metropol özelliği sergileyebilmektedir. Çevre alanlar ise hem kentsel hem kırsal özellik gösterebilmekte ve kentsel alanların yoğunluğu ile kent bölgenin gelişmişliği paralel gitmektedir. Bu iki bölge ticaret, işgücü ve sermaye akışı konularında arz ve talep ilişkisi yönünden birbirini tamamlamaktadır (Parr, 2005: 556-558; Rodriguez-Pose, 2008: 1026).

Her ne kadar krize giren kapitalist sistemin ihtiyaçlarına ayak uydurmak için başvurulmuş yasal ve idari müdahalelerin bir sonucu ve 1980’li yıllarla birlikte neo-liberal politikaların uygulama alanı olsa da (Şahin, 2018a: 5) kent-bölgeler ulus devletin idareye dönük yasal ve idari düzenlemesi olmanın ötesinde anlam taşımaktadır. Aynı şekilde, metropoliten alanlar olarak karşımıza çıkan kent-bölgeler ortak çıkar çerçevesinde birbiri içine geçen alt ölçekler bütünü olduğundan bunları yalnızca coğrafi açıdan ele almak eksik bir bakış açısı sunmaktadır. Ölçek nasıl ki bir politik üretim ise 1980’lerle birlikte başlayan dönemde ölçek politikasının önemli mekânı haline gelen kent-bölgelerin ortaya çıkışı ve sonrasına yaşanan süreçler de politiktir. Bu tarz bir coğrafi örgütlenmeye ivme kazandıran her ne kadar temelde ekonomik nedenler olsa da kent-bölgelerin politik süreçlere etkisini göz ardı etmek mümkün değildir (Rodriguez-

Pose, 2008: 1025-1035; Scott, 2001: 820). Storper (2013: 10) tarafından da ileri sürüldüğü gibi kent-bölgeler politik ve toplumsal yaşama çıplak gözle görülemeyecek etkilerde bulunabildiği için bu konuda ileri sürülen görüşler bölgeselleşmenin mekânsal sonuçları ile birlikte ekonomik-politik çıkarlara etkisini de içermelidir (Jonas, 2012a: 266). Bu da demektir ki kent-bölgeler kendi içlerinde işleyen ayrı mekânsal birimler olarak ya da ekonominin, politikanın veya toplumsal yeniden üretimin basitçe gerçekleştiği pasif ortamlar olarak görülmemelidir. Tam tersine kent-bölgeleri çeşitli politik süreçlerden üretilen dinamik politika deneyimleri ve politik mücadele alanları olarak kavramsallaştırmak mümkündür. Kısacası, hem ulus hem ulus altı hem de ulus üstü ölçekteki aktörlerin görünür hale getirdiği kent-bölgeler birer araçtır (Moisio ve Jonas, 2018: 285-291).

Yeniden ölçeklendirme ve kent-bölgeselleşmenin alt ölçekte aktif süreçleri içeriyor olması yerel aktörlerin pasif olmadığını tam tersine ulus devletin uyguladığı politikalar doğrultusunda yeni hamleler yapabileceğini de göstermektedir. Jonas ve Moisio'nun (2018: 358) da ifade ettiği gibi kent-bölge sınırları içerisinde yaşananlar politik stratejilerin bir ürünüdür ve stratejilerin formüle edilmesinde aktörlerin kapasiteleri önemli taşımaktadır. İster metropol olarak ister farklı şekilde kurgulansın kent-bölgeler yarı bağımsız aktör mekanları (quasi-independent actor spaces) olarak rol oynamaktadır (Jonas, 2012a: 266).

Kent-bölgelerle ilgili bir başka konu da kent-bölge sınırlarının her daim bir yönetim birimi ile bire bir örtüşmesinin mümkün olmadığıdır. Çok az durumda kent bölge ile bu bölgeden sorumlu yönetimin sınırları çakışmaktadır. Kent-bölgelerin idari sınırları ile hizmet alanı arasında uyumsuzluğun belediyeler arası rekabet ve işbirliği gibi konularda birçok pratik ve politik bilmeceye neden olduğuna dair görüşler bulunmaktadır (Waite ve Bristow, 2019: 690-691). Bu durumda birden fazla yerel yönetim kent-bölge içerisinde farklı işlevleri üstlenirken dikey ya da yatay ilişkiler

içerisine girmekte ve bu durum farklı idari birimlerin stratejilerinin koordinasyonunu zorunlu hale getirmektedir (Rodriguez-Pose, 2008: 1025-1035). Ancak, bölgeselleşme üzerine çalışanlar otoritenin farklı ölçeklerde yeniden tahsisinin dağıtımsal asimetri (distributional asymmetries) ve verimsizlikler yarattığını öne sürmektedir (Rodriguez-Pose ve Gill'ten aktaran Jonas, 2012a: 267). Tam da bu nedenle kent-bölge ölçeği politik mücadelenin arenası haline gelmektedir. Küresele eklemlenmenin ve devletin yeniden ölçeklendirilmesinin bir ürünü olan kent-bölge içinde dağıtımsal mücadeleler gerçekleşmekte ve kent-bölge politik mücadelenin gündelik ve sıradan coğrafyası haline gelmektedir (Jonas, 2012b: 825-827). Küreselden yerel ölçeğe kadar inen çok düzeyli ekonomik ve politik ilişkiler hiyerarşisinin ulus altı ölçekteki aktörleri olarak yerel yönetimler, değişen dünya sistemi tarafından gündeme getirilen idari ve politik sorunların üstesinden gelmek için daha gelişmiş kapasite arayışına girerek bölgesel koalisyonlar da oluşturabilmektedir (Scott, 2001: 814-820). Sözü edilen koalisyonlar yerelde kalkınma söylemi ile iç içe geçtiğinden “büyüme koalisyonları” olarak da adlandırılabilmekte ve devletin farklı coğrafi düzenlemeleri ile kazanma ve kaybetme sonucuna karşı kendince tavır alabilmektedir (Jonas ve Moisio, 2018: 356-357). Bu tavır daha önce ortak sorunların varlığına inanmayan ya da inansa bile bu konuda harekete geçmek için ikna edici bir neden hissetmeyen farklı çıkarlar arasında yeni işbirliğine dayalı ilişkiler şeklinde ortaya çıkabileceği gibi (Katz, 2000: 3-4) düzenleme öncesi durumda bu tavra ihtiyacı olmayan idareler arasında işbirliği şeklinde de kendini gösterebilmektedir.

Özetle, devletin yeniden ölçeklendirilmesi politikaları ile birlikte tekrardan önem kazanmaya başlayan merkezileşmiş yerel yönetimler, kent-bölgeler şeklinde örgütlenirken kent-bölge ölçeğinde çıkarları olan farklı aktörleri de bir araya getirmiş, bu aktörler arasında hem rekabete hem de işbirliğine katkıda bulunmuştur.

1.3. Yeniden Ölçeklendirme ve Metropolitenleşme

Son on yıllarda yaşanan yeniden ölçeklendirme ve metropollerin ön plana çıkması konusunun, yukarıda da değinildiği gibi, gündeme yeni gelmediğini belirtmek gerekmektedir. 19. yüzyılın sonlarında ve 20. yüzyılın başlarında kentsel yayılmanın hız kazanması ile birlikte kentsel yönetimde yaşanan sorunlara yönelik iktisatçılar, coğrafyacılar, sosyologlar, kamu yönetimi uzmanları, kent kuramcıları ve siyaset bilimcilerin de dâhil olduğu (Kübler, 2004: 2) bir çözüm bulma süreci yaşanmıştır. Sonuç olarak metropol yönetimleri ön plana çıkmış ve uzun yıllar boyunca yerel kamusal hizmetlerin görülmesinde en önemli birimler olarak işlev görmüştür. Metropoliten Reform Teorisi olarak da literatürde yerini alan bu yaklaşım parçalı yerel yönetim yapılanmasını destekleyen Kamu Tercihi Yaklaşımı ortaya çıkana kadar hâkim görüş olma özelliğini korumuştur.

Günümüzde gittikçe hız kazanan yeniden ölçeklendirme çabalarının ve metropolitenleşme sürecinin yukarıda bahsedilen döneme göre oldukça farklı özellikler taşıdığını ortaya koymak gerekmektedir (Çınar vd., 2009: 2). Ölçeği büyüklük açısından ele alan yaklaşıma göre ulus ölçek ile yerel arasında bir yere sahip olan metropoliten ölçek ve bu ölçekte yetkili ve sorumlu yönetimler Fordist-Keynesyen dönemde idarede modernleşme, bölgelerarası eşitsizlikleri giderme ve kamu hizmetlerinin etkin bir şekilde görülmesi esasına dayanmıştır. Günümüzdeki metropol anlayışı ise dış sermaye yatırımları için cazip hale getirilmesi için kentlerin ve bölgelerin rekabet güçlerinin artırılması çabaları ile paralel gitmektedir (Brenner, 2003: 297).

Ortiz ve Kamiya'nın (2017: 98-99) "metropolis çağı" olarak adlandırdığı bir sürecin başlangıcı olan 1980'lerde tekrar ortaya çıkan metropoller birer tedarik zinciri, ekonomik merkez ve üretim platformu işlevi gören kentleri, hatta ülkeleri ve bu ülkelerdeki kırsal alanları birbirine bağlayan ana eksenler olarak işlevlerini yerine getirmektedir. Bu nedenle, kentleri birer alt küme olarak içinde barındıran metropoller

ve hinterlandı iş gücü, ulaştırma sistemi, altyapı ve sosyal sermaye gibi sosyo-ekonomik ve çevresel varlıkların toplamını içinde barındırmasına bağlı olarak küresel rekabet edebilirlik çalışmalarının doğru odağı olarak görölmektedir (LeSage ve Stefanick, 2004).

Yeni Bölgeselci Paradigmanın geçerlilik kazandığı süreçte iktisadi kalkınma amacıyla rekabet etmek geçmiştekinden daha önemli hale gelmişken (Kantor, 2006: 802) küresel iktisadi ligde yer almak isteyen merkezi kent yönetimleri dünya metropolü olmak için gerekli altyapı ve olanakların sağlanmasıa ağırlık vermeye başlamıştır (Lefèvre, 1998: 22). Ulaşım imkanlarını geliştirmeyen ve diğer kent ve bölgelerle bağlantı kuramayan yerlerin küresel pazarda yer edinemeyeceği düşüncesi ile metropol yönetimleri ulus devletle birlikte küresel rekabetin gerekli koşullarını oluşturmaya çalışmıştır.

Metropolitenleşme süreci hız kazanırken ve mevcut sınırlar gittikçe genişlerken bu genişlemenin nereye kadar süreceğine dair sorular sorulmaya başlamıştır. Yerel hizmetlerin sağlanmasıdan sorumlu metropollerin sınırının ne kadar geniş bir alana yayılması gerektiği en uygun ölçek adı altında fazlaca tartışılan bir mesele haline gelmiştir.

En uygun ölçek konusu öncelikle iktisat alanının konusu olmakla birlikte kamu yönetiminde de kendine yer bulmuştur. İktisatta girdiler ve çıktıları baz alınarak yapılan analizlerde en etkin sonucun elde edileceği ölçek büyüklüğü incelenirken, bu çalışmalarda maliyet ile ölçek arasındaki ilişkide belirli bir ölçek büyüklüğüne kadar düşen birim maliyetlerin o büyüklükten sonra tekrardan artmaya başladığı kabul edilmiştir. Tartışmaların idare alanına yansıması ise yerel yönetimlerin sorumluluk alanına giren hizmetleri en etkin şekilde verebilmesi için gerekli sınır ve nüfus büyüklüğünün ne olması gerektiği olmuştur. Örneklerine gelişmiş olsun olmasın pek

çok ülkede rastlanan bir yöntem olarak uygun ölçeğin belirlenmesi ölçek ekonomileri fikrine dayanmaktadır. Buna göre bir kamu hizmetinin verildiği alanın genişlemesi ve hizmetin daha fazla kişiye verilmesi ile birim maliyetler azalacaktır. Bu görüşü savunanlar küçük yerel yönetimlerin hizmet vermede etkin olmadığı düşüncesini benimsemektedir. Onlara göre küçük yerel yönetimler hem mali kaynaklar hem insan gücü hem de fiziki sermaye bakımından kendine verilen görevleri yerine getirmede yetersiz kalabilmektedir (McKinlay Douglas Limited, 2006: 1).

Yerel yönetimlerde yapısal reform üzerine tartışmalar, ölçek ekonomileri kavramı ve ölçümü önemli bir rol oynamaktadır (Drew vd., 2014: 634). Ölçeğin büyütülerek kaynakların etkin kullanımının sağlanacağı ve kişi başına düşen maliyetlerin azalacağına dair algı, sınır düzenlemelerinin arkasındaki temel motivasyondur. Ne var ki, Hortas-Rico ve Rios'un (2018: 2) da belirttiği gibi teorik ve ampirik çalışmalar bu algının gerçek hayatta net bir karşılığı olmadığını ortaya koymaktadır. Söz konusu çalışmalar bütün yerel hizmetler için tek bir maliyet eğrisi olamayacağından bu hizmetler için salt bir optimal sınırın belirlenemeyeceğini ortaya koymuştur (Dhimitri, 2018: 133-134). Amerika Birleşik Devletleri'nde konu ile ilgili analizlerde çok farklı sonuçlara ulaşılmıştır. Buna göre, araştırmaların %29'u hizmet ölçeği ile maliyetler arasında U şeklinde bir ilişki görürken, %39'u istatistiksel bir ilişki bulmamış, %8'i ölçek ekonomilerine rastlamış ve kalan %24'ü ise negatif ölçek ekonomilerinin varlığını kanıtlamıştır (Matějová vd., 2014: 405).

Ölçek ekonomileri tartışmasında kısaca değinilmesi gereken bir diğer önemli konu da bahsedilen yerel hizmetlerin niteliğidir. Polis, itfaiye ve eğitim gibi emek yoğun hizmetler açısından küçük yerel yönetimler daha etkin bulunurken (Holzer vd., 2009: 18) sermaye yoğun hizmetlerde sınırların genişlemesi (yapısal müdahaleler) ya da hizmetin daha geniş ölçeklere verilmesi (fonksiyonel) olumlu etkiler ortaya çıkarabilecektir.

Kısacası, her ne kadar metropoliten alanda sınır düzenlemeleri uygun ölçeği bularak hizmette etkinlik sağlanması düşüncesi ile yapılıyor olsa da beklenen olumlu etkinin her seferinde yaratılması mümkün görünmemektedir. Ülkeler, söz konusu sınır düzenlemelerini yapmak için çeşitli yöntemlere başvurabilmektedir. Aşağıdaki bölümde bu yöntemlere değinilmektedir.

1.4. Metropoliten Alanda Sınır Genişletme Yöntemleri

Devletin yeniden ölçeklendirilmesinin önemli bir ayağı olarak metropolitenleşme sürecinde sınır genişleterek ölçeği büyütme amacıyla başvuru alan yöntemlere değinmekte yarar bulunmaktadır. Metropol sınırları içerisinde kalacak alanı belirlemek amacıyla yapılan yapısal düzenlemeler genel olarak üç başlık altında ele alınmaktadır. Dünyanın farklı yerlerinde çeşitli şekillerde uygulanmakta olan bu yöntemler katma/katılma (annexation), bütünleştirme (amalgamation/merger) ve birleştirme (consolidation) olarak isimlendirilmektedir.

Katma/katılma genellikle daha büyük ve daha fazla kaynağı olan bir yönetim biriminin daha az kaynağı olan görece küçük birimleri tamamen emerek yasal varlığına son verdiği bir sınır genişletme yöntemidir (Belley, 2012). Tarihsel olarak, katma çabaları kent merkezinden kaçan orta ve üst gelir grubu insanların mali etkilerini telafi etmek için izlenen bir yöntemdir (Edwards, 2011: 327). Bahsedilen katma kararı kent yönetimlerince ve kente yakın kırsal alanı ilgilendirecek şekilde alınmaktadır. Ancak, Amerika Birleşik Devletleri'nde 20. yüzyılın başlarında hızlanan sınır düzenlemeleri ile kentsel alan içerisine dâhil edilen kırsal alanların kentlerin hızlı büyümesinden şikayet etmesi ile katma/katılmanın onayı kentlerden alınarak sınırlara dâhil edilecek alanlara bırakılmıştır (Nevada Legislative Counsel Bureau, 1977: 1).

Bir veya daha fazla yönetim biriminin yeni bir yapı içerisinde erimesi süreci (Belley, 2012: 1) olarak tanımlanan bütünleştirmeler ise yerel yönetimlerin sayısını

azaltıp daha büyük ölçekte yeni yapılar meydana getirmekte bu nedenle de katma sürecine göre daha geniş kapsamlı kalmaktadır (Çınar vd., 2013: 47). Bu yönteme başvurulmasındaki amaç birbirine bitişik halde bulunan alanların birleştirilerek iktisadi kalkınma amacıyla faaliyetlerinin koordine edilmesi ile yüksek düzeyde mali hesap verebilirliğin sağlanması ve kaynakların daha etkili bir şekilde kullanılmasına yardımcı olunmasıdır. Uzun dönemde mali hesap verebilirlik düzeyinin artışı mevcut belediyeyi gelecekteki yatırımlar için daha da cazip hale getirecektir (Vojnovic, 1998: 18).

Birleştirme ise geleneksel büyükşehir reformcularını takip ederek ve “bir topluluk, bir yönetim” (one community, one government) anlayışının bir yansıması olarak, Çınar ve arkadaşlarının (2013: 48) da söylediği üzere “bir”leştirme sözcüğüne tam karşılık gelecek şekilde bütün bir kentsel alanın tek bir yerel yönetim birimi haline getirilmesidir. En sık uygulama alanı bulduğu Amerika’da yerel yönetim birleşmelerinin (city-county consolidation) farklı politik yapıların birleştirildiği süreçler şeklinde ortaya çıktığı bilinmektedir. Bu yöntemle iki veya daha fazla genel amaçlı politik yapı tek bir seçilmiş organ ve belediye başkanı veya yöneticisi olan tek bir yapıya dönüştürülmektedir (Leland ve Thurmaier, 2014: 30S). Durgunluk gibi iktisadi sorunların yaşandığı dönemlerde yerel yönetimler üzerindeki olumsuz etkilerin azaltılmasının bir yöntemi olarak birleştirmelere başvurulmaktadır. Sınırlı bütçesi ile hizmet vermeye çalışan yerel yönetimlerin harcamalarını kısımlarına yardımcı olduğu düşüncesi ile hem yapısal hem de fonksiyonel birleştirmeler desteklenmektedir (Faulk ve Grassmueck, 2012: 196).

Sınır düzenlemeleri ile ölçeğin büyütülmesi sürecinde her durum için geçerli tek bir yöntemden bahsetmek mümkün değildir. Sengstock'un meşhur tipolojisine göre sınır düzenlemeleri 5 farklı şekilde gerçekleşebilmektedir (Palmer ve Lindsey, 2001: 61-62). Buna göre sınır değişikliğine bu değişiklikten etkilenmesi olası topluluk karar verebileceği gibi (topluluk kararı/popular determination), yerel yönetim tek taraflı bir

eylemle de sınır değişikliği kararı alabilmektedir (belediye kararı/municipal determination). Diğer karar alma yöntemleri ise düzenleme kararının ulusal ölçekte yasama yetkisine sahip birimlerce özel bir yasa çıkarılarak alınması (yasama kararı/legislative determination), sınır değişikliğinin bu amaçla oluşturulan kurullarca ele alınması (yarı yasama veya yarı idari karar/quasi-legislative or quasi-administrative) ve sınır değişikliği kararının yargı erkine bırakılmasıdır (yargı tespiti/judicial determination). Başvurulan bu yöntemler sınır genişletme talebinin genel olarak hangi ölçekte özel olarak ise hangi kişi ve kurumlarca dile getirildiği ile bağlantılı olarak değişiklik göstermektedir.

Devletin yeniden ölçeklendirilmesi sürecinde sınır düzenlemelerine başvurularak yerelde ölçeklerin genişletilmesi politikasının ne tür sonuçlar doğuracağı da bahsedilmesi gereken bir diğer konudur. Edwards (2008: 129) genel olarak, sınır düzenlemelerine bağlı olarak ortaya çıkan sonuçların her durumda tahmin edilebilir olmaktan uzak olduğunu ve bu nedenle düzenlemenin iyileşme sağlayıp sağlamadığı sorusuna verilebilecek tek bir yanıtın olmadığını iddia etmektedir. Bazı bölgeler için olumlu gelişmeler yaşanırken, bazıları için sonuçlar beklenildiği gibi olamamaktadır (Northern Economics, 2016: 58).

İster katma/katılma, ister bütünleştirme isterse de birleştirme olsun sınır düzenlemeleri sayesinde ölçeğin büyütülmesi bölüşüm de dâhil olmak üzere çok sayıda politika sorununu gündeme getirmektedir (Heim, 2012: 848-849). Metropoliten yönetimin sınırlarının değiştirilmesi amacıyla yapılan düzenlemeler gücün ve kaynakların kullanımının çerçevesini yeniden çizmekte, bunları kimin kullanacağını ve hangi toplumsal sınıfların/grupların bu düzenlemeden karlı çıkacağını doğrudan belirlemektedir (Armondi, 2017: 178). Bir tartışma ve çatışma ortamına neden olduğundan belediyelerin sınırları için yeni bir düzenlemeye gidilmesi riskli olabilecekken (Swianiewicz ve Mielczarek, 2010: 296) riskin kimleri ne derece

etkileyeceği de kimi durumlarda belirsiz hale gelmektedir. Çünkü devletin küy yerleşmesinden fazlasını ifade eden ölçeklendirme meselesi farklı zaman ve yerlerde, farklı ölçeklerde farklı sonuçlar doğurmaktadır (Smith, 2004: 206).

1.5. Metropoliten Alanda Asimetrik İlişkiler ve Mali Kaynak Paylaşımı

1980’lerin yukarıda detayları verilen yeni yaklaşımında yarış içerisinde olan bölgelerde yetkili idari birimlerin buraları birer “ürün” olarak pazarlaması (Kratke, 1999: 696) sorumluluğunun tek bir ölçekte veya tek bir kurum eli ile tatmin edici bir şekilde yerine getirilemeyeceği kabul edilmektedir. Bu nedenle, kentlerin küresel ölçekte yarış edebilir hale gelmesi buraları rekabete hazırlayan yönetim birimlerinin oluşturulmasını ve farklı aktörlerin sürece dâhil olmasını gerekli kılmaktadır.

Yeniden ölçeklendirme çabaları ile kent-bölge ölçeğine karşılık gelecek şekilde metropollerin oluşturulması her ne kadar yerel yönetimleri ilgilendiren bir reform olsa da etkilerini yalnızca idari boyutla sınırlandırmak mümkün değildir. Metropoliten alan oluşturma ve sınır reformu iktidar ile yakından ilişkili bir girişim olduğu için (Durning ve Edwards, 1992: 373) reform sonrasında kimi aktörler güç kazanırken kimileri güç kaybetmektedir. Bu nedenle, genel olarak düzenlemelerden zararlı çıkma ihtimali yüksek olan ve gücünü kaybedeceğini düşünen yönetimlerin sınırsal ve idari değişiklikleri içeren yasal düzenlemelere karşı çıktığı görülmektedir. Örneğin, Florida’nın Jacksonville ve Tampa kentlerinde yaptıkları saha çalışmasında Rosenbaum ve Henderson (1973: 255-257) birleştirmeden etkilenmeyecek yetkililerin reformu desteklediğini ve reforma karşı çıkanların genel olarak pozisyonları tehlikeye giren kişiler olduğu sonucuna ulaşmıştır. Bu ve bunun gibi örnekler bizi metropoliten yönetimlerin sınırlarını değiştiren ve ölçeğini büyüten çabaların ortaya çıkardığı ya da tetiklediği asimetrileri ve rekabete dayalı ilişkileri incelemeye teşvik etmektedir.

Gücün asimetrik dağılımı, bir politika oluşturma merkezi olarak metropol alanların üretken ekosisteminin doğal bir durumudur (United Cities and Local Governments, 2016: 37). Ulus ölçek ve yerel yönetimler arasında bir yerde duran metropoller bir yönetime sahip olmanın ötesinde her ölçekten yönetimlerin ve aktörlerin ilişkiler yumağı şeklinde hâlihazırda var olan zengin ve karmaşık ilişkiler ortamının bir oyuncusu olarak sahneye çıkmaktadır (Hamilton vd., 2004: 148-149). İdealde, oluşturulan bu yeni yapıda idarelerin çok katmanlı yönetim mantığıyla hareket etmesi beklenirken uygulamada bu ilkeye gerekli özenin gösterilmediği gerçeği ile karşılaşilmektedir. İşbirliği yapması ön görülen idareler arasında genel bir durum olarak gözlenen asimetrik ilişkiler (Teles, 2016: 11) günümüz yönetim anlayışının üzerine temellendiği kurumlar arası sinerjiyi (Eraydın, 2010: 18) ortadan kaldırarak yönetim anlayışının uygulanmasına engel olabilmektedir.

Asimetri, katılımcılar arasında statü veya güç ilişkilerinin eşit olmaması durumu olarak tanımlanabilmektedir. Kamu yönetimi disiplinde genel olarak klasik merkezileşme-yerelleşme tartışmalarının rafine edilmiş bir versiyonu olarak ele alınan asimetriyi (Cepiku, 2013: 6) yerel yönetimler arası ilişkilere uyarlamak mümkündür. Son yıllarda yerelleşme ile ilgili hamlelerde önemli bir eğilim olan asimetriyi açıklamadan önce yönetim alanında simetrinin ne olduğundan bahsetmek gerekmektedir. Tarlton (1965: 867-868) simetri ile sistemin her bir siyasi biriminin hem bir bütün olarak sistemle hem de diğer birimlerle ilişkilerindeki uygunluk ve müştereklik düzeyini kastetmektedir. İdeal simetrik bir sistem, benzer büyüklüğe ve nüfusa, ekonomik özelliklere, iklim koşullarına, kültürel modellere, sosyal gruplar ve siyasi kurumlara sahip birimlerden oluşan sistemdir. Burada esas olan siyasi örgütlenmeler arasında belirgin farklılıkların bulunmamasıdır. Simetrik yerelleşmede aynı ölçekteki yerel yönetimler birbirine benzemekte ve daha üst ölçekle ilişkisinde aynı tip ilişkiyi sürdürmektedir.

Asimetrik yerleşme ise ulus-altı yönetimlerin kapasitelerine, nüfuslarına, coğrafi özelliklerine bağlı olarak sorumluluklarının değişen derecelerde olması ve bazı bölgelerin yetki ve işlevlerinin nitelik ve kapsam bakımından aynı ülke içindeki diğer bölgelere göre farklı muamele görmesidir. Asimetrik yerleşme yeni bir durum olmamasına ve 50 yıldan fazladır uygulanmasına rağmen son yıllarda büyükşehir yönetişimi alanına katkı sunmak amacıyla uyarlanabilir bir kavram olmuştur. Bu tarz bir yerleşme süreci özellikle metropol alanlar ve daha gelişmiş kapasiteye sahip belirli bölgeler için farklı yönetim düzenlemeleri olarak ortaya çıkmakta ve kültürel, ekonomik, sosyal ve politik faktörler yönetimler sistemindeki asimetrik ilişkilerin varyasyonlarını üretmektedir (Isra ve diğerleri, 2019: 44; Allain-Dupré, 2018: 23-24; Tarlton, 1965: 861). Metropollerin fotoğrafı çekildiğinde ülkelere göre farklılık gösterse de asimetrik modeller sıkça karşımıza çıkmaktadır. Bu yeni karmaşık yerel yönetim anlayışı bir yandan farklı ölçeklerde oluşturulan yerel yönetimleri öte yandan her bir ölçekteki kurumların statülerindeki farklılıkları göz önünde bulundurmaya gerektirmektedir (United Cities and Local Governments: 2009: 134).

Asimetrik yerleşme tartışmalarını başlatan ilk ismin 1965'teki çalışması ile federalizm üzerine odaklanan Charles Tarlton olduğunu söylemek mümkündür (Mudalige, 2019: 126). Her ne kadar ondan sonraki çalışmaların federalizmin ötesine geçmeye başlamışsa da asimetrik yerleşme üzerine literatür çoğunlukla federalizm çalışmalarından oluşmaktadır (Tan, 2019: 203-4). Amerika Birleşik Devletleri, Kanada ve İsviçre gibi federal sistemlerde söz konusu asimetrinin nasıl ortaya çıktığı ve etkilerinin neler olduğuna dair kimi çalışmalar bulunmaktadır (bkz. Tarr, 2018; Bauböck, tarih belirtilmemiş; von Arb ve Zimmermann, 2004; Hombrado Martos, 2015; Behiels, 2010).

Asimetri tek bir sistemle sınırlı kalmayan çok ölçekli yönetim yapılarında ortaya çıkabilen bir durumdur (Funk, 2010). Bu nedenle yeniden ölçeklendirme ve

metropoliten yönetişime dair gelişmeler yaşanan ülkelerde asimetri devlet yapısından bağımsız olarak ortaya çıkmaktadır. Yakından bakıldığında ister federal isterse üniter, büyük veya küçük hemen hemen her ülkenin pratikte zengin ve yoksul bölgeleri, kentsel ve kentsel olmayan alanları ve başkentler ile sınır bölgelerini ırk, din ve dil gibi unsurlar temelinde asimetrik ilişkilere tabi tuttuğu görülmektedir (Bird, 2003: 8). Her ne kadar Tarlton (1965) asimetrinin federal sistemlerde idarelerin farklı yetki ve sorumluluklarla donatılmasından ötürü yaşandığını tartışmasını yürütmüş olsa (Watts, 2000: 2) ve üniter devletlerin ilkesi çoğu zaman simetri olsa da pek çok üniter sistemde yerleşme düzenlemeleri asimetri özelliği göstermektedir (bkz. McGarry, 2007; Conversi, 2007; OECD, 2019). Ayrıca üniter yapılarda metropol yönetimlerinin yerel federasyonlar olarak ele alındığı da düşünülürse (Keleş, 2009: 301) asimetri kavramının metropoliten alandaki ilişkilere karşılık gelecek şekilde kullanımının uygun olduğu görülecektir.

Yönetimi, koordinasyonu ve kontrolü elinde bulunduran; bilgi, sermaye ve malların akışını içeren uzmanlaşmış alanlar olarak metropoller, hinterlandındaki kentler, kasabalar ve köylerdeki sosyal ve ekonomik yaşam üzerinde büyük bir etkiye sahiptir. Hinterlandı, daha geniş kentsel sisteme erişimlerine aracılık ettiği için egemen bölgenin asimetrik kurallarını kabul etmek durumunda kalmaktadır (Fossett, 2005: 489). Metropollerin asimetrik yerleşme düzenlemelerinde artış yaşamasının önemli bir nedeni rekabetin, sermaye birikiminin ve iktisadi faydaların kentsel süreçlerle birlikte anlaşılıp kabul görmesidir. Ulus-altı ölçekte yalnızca ek bir yönetim oluşturmaya rağmen geniş nüfuslar üzerinde otoriteye sahip olan metropoliten yönetimleri (OECD, 2019: 75) sahip olduğu yetkiler sayesinde asimetrinin ve rekabetin önemli bir bileşeni olarak görülmelidir.

Asimetrik yerleşme konusunda farklı sınıflandırmalar yapmak mümkündür. Bunlardan ilki asimetrinin hangi ölçekten idareler arasında yaşandığına bağlı olarak yatay ve dikey asimetridir. Yatay asimetri, aynı ölçekten yerel yönetimler arasındaki

ilişkilerde yaşanan asimetriye karşılık gelmektedir. Her ne kadar aynı ölçekte olsa ve aynı yetkilere sahip idareler eli ile yönetilse de idari sınırların birbirinden farklı özellik sergilemesine bağlı olarak yatay asimetri her daim ortaya çıkabilmektedir. Tan da (2019: 218) pratikte yerel yönetimlerde mükemmel yatay simetrinin olmadığını ve her ülkede aynı idari statüye sahip olsa da refah seviyesindeki farklılaşmalara bağlı olarak yerel yönetimlerin etkililiğinin de değişebildiğini ifade etmektedir.

Asimetrik yerelleşme, aynı ölçekten yerel yönetimler için geçerli olmakla birlikte farklı ölçeklerden yönetimler arasındaki ilişkiyi açıklamak için de kullanılabilmektedir (Lele, 2019: 545). Dikey asimetri olarak isimlendirilen bu asimetri türü farklı ölçeklerdeki ulus-altı yönetimlerin yetki ve sorumluluk alanlarının farklılık gösterdiği pek çok ülkede büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasında ya da daha küçük belediyeler ile köy yönetimleri arasındaki asimetrik ilişkiye karşılık gelmektedir (Tan, 2019: 215). Metropoliten alanda iki kademeli model yönetsel, siyasi ve mali pek çok durumda asimetri yaşanmasına neden olabilmektedir. Metropollerle ilgili literatürün bir kısmını oluşturan iki kademeli model, genellikle bölge veya metropoliten alan gibi oldukça geniş bir coğrafi alanı içeren üst ölçek yönetimler ile kasaba, köy ve ilçe gibi daha alt ölçekten yönetim birimini içeren bir yapılanmadır. Üst ölçek bölge çapında hizmetler sağlarken, alt ölçek çoğunlukla yerel nitelikteki hizmetlerden sorumludur (Slack, 2004: 7). Demokratik bir yönetimin hedefi hizmet sağlama görevinin halka yakın olduğundan çoğunlukla daha alt ölçeklere bırakılması iken, üst ölçekten idarelerin görevi genel olarak koordinasyon işlevlerinin yerine getirilmesi olarak kabul edilmektedir. Bununla birlikte, alt ölçekten yerel yönetimin yetersiz kaldığı bir hizmet alanının daha üst ölçeğe tahsis edilebilmesi mümkündür (Steytler, 2003: 230-237). Bahsedilen bu yapılanmada, aynı alan içerisinde sorumlu ve yetkili üst ölçekten yerel yönetim ile daha alt ölçekte yer alan belediyeler arasında görev ve yetkilerin dağılımı konusunda asimetri ve rekabet yaşanabilmekte ve bu durumun ne şekilde ortaya

çıkacağı ihtiyaç ile mevcut mali ve idari araçlara bağlı olarak değişmektedir (Steytler, 2003: 230; Tan, 2019: 215).

Her ne kadar, genel olarak, çok katmanlı bir sistemde karmaşıklığı kaçınılmaz hale getireceği için asimetrinin anayasal düzenlemelerde çok fazla tercih edilen bir seçenek olmadığı (Isra ve diğerleri, 2019: 44) üzerinde durulsa da anayasal düzenlemelerle asimetri yaratımının dünyanın farklı yerlerinde karşılaşılan bir durum olduğuna dair görüşler bulunmaktadır (bkz. Constitutional INSIGHTS, 2018: 1). Bu da bizi asimetrinin idari birimlerin anayasa ve yasalarda farklı güç ve yetki ile donatılmasına bağlı olarak ortaya çıkabileceği gerçeğine götürmektedir. Yasal (de jure) asimetrinin merkez-yerel ya da metropol-ilçe arasındaki asimetrik ilişkinin geniş kapsamlı bir yasal düzenlemeden kaynaklanması ve yerel yönetimlerin çoğunluğunu etkileyecek kadar radikal bir şekilde gerçekleştirilmesi genellikle ulusal ve yerel çıkarlar arasında bir asimetriye ve dolayısıyla çatışmaya neden olmaktadır (Hanes ve Wikström, 2010: 58). Ulus ölçeği ile yerel ölçekte gözlenebilecek bu çatışma yerel ve yerel üstü ölçekte de meydana gelebilmekte ve aynı alandan sorumlu iki farklı kademenin var olduğu durumda, her ne kadar etkisi ülkeden ülkeye veya dönemden döneme değişebilecek olsa da, içinden çıkılması güç durumları beraberinde getirebilmektedir. Örneğin, yeniden ölçeklendirme örneklerinde en önemli oyuncunun parti-devlet olduğu Çin’de 2010 yılında kriz sonrası bir çözüm olarak oluşturulan Chongqing büyükşehir yönetimi ile düzenleme öncesinde var olan ilçe yönetimleri arasında yetki çakışmaları her ikisi için de çözümü zor ciddi sorunlar yaşatmıştır (Li, 2015: 88).

Yasalardan kaynaklanmanın yanında asimetri uygulamada da kendini gösterebilmektedir. Fiili (de facto) asimetri olarak da adlandırılan durum iki bölge ya da yönetim arasında farklılaşan güç ve etki ile kültürel, sosyo-ekonomik ve siyasi şartlara göre gösterilen değişkenliğe bağlıdır (Watts, 2008: 121). Alan, nüfus, siyasi güç, idari kapasite, refah, kalkınma seviyesi, kentsel ve kırsal özellikler, toplumsal yapı ve coğrafi

yer bakımından hiçbir alt ölçek yönetiminin eşit olmaması, büyük birimlerin refah seviyesi, kaynak ve teşvik bakımından diğerlerinden daha iyi durumda olması (Burgess, 2006: 218) yerel yönetimler açısından asimetrik sonuçların ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Bu durum farklı ölçekten iki yerel yönetim arasında doğal olarak var olan farklılıklardan kaynaklanabileceği gibi yerel yönetimlerden birinin sahip olduğu güç ve yetkiye dayanarak kendi çıkarları doğrultusunda diğer yerel yönetimin aleyhine karar alarak uygulamaya koymasına bağlı olarak da ortaya çıkabilmektedir.

Asimetri konusunda çalışanların altını çizdiği bir başka konu da bu tür ilişkilerin kalıcı olmadığıdır. Bu durumu yerel yönetimlerin pek çok yöntem deneyerek seviye atlayabilmesi ve böylece diğer yerel yönetimlere sağlanan yetkinliklere sahip olabilmesi ile bağdaştıranlar bulunmaktadır (Bahl ve Martinez-Vazquez, 2005: 31). Ayrıca, asimetrik düzenlemeler, belirli bir süre için geçici anlaşmalar yoluyla bazı görevlerin daha üst ölçekten yönetime devredilmesini beraberinde getirebilmektedir (Allain-Dupré, 2018: 6). Hangi sebeple ortaya çıkmış olursa olsun asimetrik yerelleşmede hem merkezi hem de ulus-altı idarelerin yaşanan olumlu ve olumsuz durumlardan çıkarımlar yaparak gerekli düzenlemelere başvurması önem arz etmektedir. Böylece, belirli zaman aralığında yerleşme adına en iyi uygulamanın hangisi olacağına karar vermek mümkün olabilecektir. Bu durum bize sahadaki farklı koşulların dikkate alınmasını sağlamak için yerel yönetim politikalarının uygulanmasına yönelik esnek bir yaklaşım geliştirilmesi gerekliliğini göstermektedir (Fast ve Kallis, 2004). Başka bir anlatımla, asimetrik yerelleşmeyi, hem yerel hem de merkezi idareler için "yaparak öğrenmeyi" (learning by doing) mümkün kılan bir deney biçimi olarak görmek mümkündür. Karar vericiler tüm etkileri ve gelecekteki sonuçları tahmin edemedikleri için, bu asimetrik yerelleşme onlara kararları gözden geçirebilme seçeneği sunmaktadır (OECD, 2019: 24). Her bir idarenin belirli durumlarda sahip olduğu "dahil olma" (opt in) ya da "vazgeçme" (opt out) olanağı sayesinde yetkilerini kullanma veya başka bir idareye

devretme özerkliği kimi durumda yerel yönetimlerce kullanılmaktadır (Watts, 2000: 23). Bu da göstermektedir ki yerel asimetriyi getiren tasarım, belirli sonuçlar doğrultusunda yerel yönetimlerin yetkisinde yeni düzenlemelerin yapılmasına olanak sağlayacak şekilde esnek olmalıdır (Tan, 2019: 205-6). Söz konusu esneklik metropoliten ölçekte ortaya çıkan dikey asimetrinin değişken olduğunu ve asimetrinin hem yukarıdan aşağı hem de aşağıdan yukarı müdahalelerle şiddetlendirilebileceği gibi ortadan kaldırılabilceğini de işaret etmektedir.

Yerel asimetriyi daha ileri götürerek tasarımda ve sıralamada asimetri olarak ele almak da mümkündür. Tasarımda asimetri, farklı alanlar için farklı yerel yönetim rejimlerine karşılık gelmektedir. Örneğin, kentsel ve kırsal alanlardaki yerel yönetim birimleri çeşitli özellikleri ve ihtiyaçları doğrultusunda farklı yetkilere sahip olup farklı işlevleri yerine getirebilmektedir. Başkentlerdeki yerel yönetimlerin bu kentin sahip olduğu özel konumu yansıtmak için farklı şekilde değerlendirilmesi bunun bir örneğidir (Choudhry ve Stacey, 2015: 53-4). Bir diğer asimetri çeşidi olan sıralamada asimetri ise yerelleşme uygulamasının zamanlaması ile bağlantılıdır. Farklı bölgesel/yerel yönetimler, kapasitelerine bağlı olarak farklı hızlarda yerelleşmektedir. Sıralamada asimetride bir yerel yönetim prensipte, tüm diğer bölgesel veya yerel yönetimlerle aynı yerel yönetim yetkilerine sahip olsa bile kapasite farkından ötürü pratikte zamanlama olarak asimetri yaşayabilmektedir (Choudhry ve Stacey, 2015: 53-4). Sıralamada asimetri yasal düzenlemelerle belirlenebileceği gibi fiili durumda da ortaya çıkabileceğinden hem de jure hem de de facto asimetri şeklinde kendini gösterebilmektedir.

Tan, Litvack ve arkadaşlarının (1998) asimetric yerelleşme üzerine tartışmalarından önemli çıkarımlarda bulunulabileceğini ifade etmektedir. Buna göre, yetki ve sorumluluklar yerelleştirilirken kararların konu ile ilgili tüm taraflarca kabul

edilen nesnel kriterlere dayanması ve mali ve idari hükümler içeren yerleşme kararının merkezi yönetimin takdirinden bağımsız olması gerekmektedir (Tan, 2019: 205). Bu durum asimetrik yerleşme konusunda kararların yukarıdan aşağıya alınmadığı aşağıdan yukarıya süreçleri destekleyen bir tutum olarak karşımıza çıkmaktadır. Ancak bazı durumlarda, özellikle üniter yapılarda, yerel yönetimlerin talep ve ihtiyaçlarının göz ardı edilerek, kararların yukarıdan aşağı süreçlerle alındığını söylemek yanlış olmayacaktır.

Kapasite meselesi asimetrik yerleşmenin önemli bir bileşenidir. Asimetrik düzenlemelerin karmaşıklığı ve yerel kapasiteler birbiri ile paralellik göstermektedir (OECD, 2019: 26). Bir işlevin hangi ölçekteki yerel yönetime bırakılacağını belirleyen temel kriterlerden biri o birimin kapasitesidir ve asimetrinin sınırını belirleyen bu kapasite zaman ve mekâna bağlı olarak değişiklik gösterebilmektedir (Fast ve Kallis, 2004; Tan, 2019: 205-6). Her ne kadar genel olarak kapasitenin asimetriyi etkileyen bir husus olduğu vurgulansa da asimetrik yerleşmenin de kapasiteyi olumlu ya da olumsuz bir şekilde etkileyeceği ve bu nedenle aralarında diyalektik bir ilişki bulunduğunu söylemek yerinde olacaktır. Asimetrik yerleşme konusu ele alındığında kapasite meselesi beraberinde kimi ikilemleri de getirmektedir. Bu ikilemlerden en belirgin olanı önemli büyüklükte olmayan ve altyapı bakımından gelişmemiş kırsal alanları kapsayan belediye sınırları içerisinde hizmet sunumunun kurumsal ve idari altyapısı geliştirilip bu belediyelere bırakılmasının mı yoksa bunun yerine kapasite bakımından avantajlı olan daha üst ölçekteki yerel yönetimin yetkili kılınmasının mı daha iyi olacağına karar verilmesi ile ilgilidir (Fast ve Kallis, 2004).

Kent bölgeselci yaklaşımda işbirliği yapması öngörülen belediyeler arasında asimetrik ilişkilerin olması dayanışmadan ziyade ilişkilere rekabetin yön vermesine neden olarak ilerici adımlar atılmasını engelleyici etkide bulunmaktadır (Teles, 2016:

11-12). Asimetrinin bariz olduğu durumlarda güçsüz olan taraf sömürölme ve boyunduruk altına girme (domination) çekincesi yaşayabilmektedir. Güçlü belediye işbirliğı yapıp yapmamaya karar verme gücüne sahipken diğör belediyeyi de kendi ile işbirliğine zorlayabilmektedir (Nelles, 2012). Bunu yaparken belediyenin işbirliğine ihtiyacının olup olmadığı, işbirliğinin bir siyasi kazanım sağlayıp sağlamayacağı, mali açıdan etkilerinin ne olacağı, işbirliğı geçmişinin olup olmaması ve iletişimin kalıcılığı gibi hususlar göz önünde bulundurulmaktadır (Spicer, 2015: 7). Belediyeler tüm bu koşulları dikkate alarak yaptıkları fayda-maliyet analizleri sonucunda yararlı gördükleri durumlarda işbirliğini tercih etmektedir (Feiock, 2007: 47).

Çok farklı amaçlarla başvurulabilen bir yöntem olan yerelleşme/metropolitenleşme siyasi, idari ve mali yetkiler ile yakından ilişkili olduğuna göre (Litvack ve diğörleri, 1998: 4) yerel yönetimlerde asimetrinin de siyasi, idari ve mali açılardan ortaya çıkması doğaldır. Her ne kadar kategorilere ayırma işleri kolaylaştırırsa da bu üç asimetrinin aynı anda var olabildiğinin ve birbirini desteklediğinin altını çizmekte fayda vardır.

Yerelde asimetrinin ilk boyutu siyasidir. Yerelin daha üst ölçeklerde nasıl temsil edildiğı, özel bölgesel anayasanın varlığı ya da siyasi düzenlemelerinin niteliğinin ne olduğü, seçim sistemlerinin özellikleri, iç siyasi yapılanmalar, kuralların veya yasaların esnekliğı, kanun ve kuralların nasıl uygulandığı ve referandum gibi yöntemlere başvurulması gibi konularda yerel yönetimler arasındaki farklılaşmalar siyasi asimetrinin en belirgin yönleridir. İkinci asimetri türü ise idari boyutu içermektedir. Buna göre yerel yönetimler arasında sorumlulukların nasıl paylaşıldığı, yetkilerin daha alt ölçeklere devri, sözleşme yapma yeteneğı, belediye şirketlerinin kurulması, idarenin denetlenmesi ve kamu-özel ortaklıklarının kurulması tüm bu süreçlerde idari bakımdan metropol idareleri ile yerel yönetimler arasındaki asimetriyi de belirlemektedir. Son

olarak, burada bahsedilmesi gereken asimetri türü mali boyutla ilgilidir ki tezin üzerinde durmaya çalıştığı konu da bu boyut ile yakından ilişkilidir. Mali asimetride yerel yönetimler arasında vergi gücünün paylaşılması, muafiyetlerin getirilmesi, özel hibeler sağlanması, bütçe özerkliği, borçlanma ve mali kaynaklara erişebilme konusunda sağlanan kolaylıklar ve kimi imtiyazlara sahip olma mali asimetrinin üzerine inşa edildiği hususlardır (Congleton 2015'ten aktaran OECD, 2019: 83; Constitutional INSIGHTS, 2018: 2).

Kaynaklara erişimde eşitsizlik olarak kabul edilebilecek mali asimetriden bahsederken asimetrinin metropol sınırları içerisinde sıklıkla gözlenen bir sorun olduğundan bahsetmek yerinde olacaktır. Bu durum, günümüz metropollerinin dünya nüfusunun önemli bir bölümüne ev sahipliği yaptığı, iktisadi politikaların tam da merkezinde yer aldığı ve bu nedenle kaynak açısından önemli alanlar olduğu gerçeği ile yakından ilişkilidir. Günümüzde gayri safi yurtiçi hasılanın büyük bir bölümü üzerinde kentler ve metropoller güç sahibidir. Bu durumun en belirgin örneği refahın motorları olan metropollerden New York ve Tokyo'nun gayrisafi yurt içi hasıla açısından birçok G-20 ülkesinden daha iyi durumda olmasıdır (World Economic Forum, 31.10.2018). Ayrıca, Çin'deki Guangdong'un gayrisafi yurt içi hasılası Rusya veya Meksika'ninkinden daha büyükken, Latin Amerika'da tek başına Sao Paulo eyaleti Arjantin, Uruguay, Paraguay ve Bolivya'dan daha zengindir (World Economic Forum, 4.10.2016).

Devletin yeniden ölçeklendirilmesi, yerel ölçeğin ön plana çıkması, metropollerin küresel rekabetteki gücünü arttırması ve kent ölçeğinin gittikçe büyümesi süreçlerinin mali etkilerinin ne olduğu/olacağı gündelik yaşamda ilgi çekici bir konu olmuştur. Yeniden ölçeklendirme ile potansiyel sınır düzenlemeleri sonucunda mali açıdan karşılaşılabilecek farklı senaryolar özel şirketlerce yapılan çalışmalara konu olmanın yanında (bkz. Northern Economics, 2016; Berk & Associates, 2009) akademik

yazında da kimi tartışmaların önünü açmıştır. Bu nedenle, devletin yeniden ölçeklendirilmesi sürecinde yaşanan gelişmeler kaynakların bölüşümünde yaşanan eşitsizliklerle ilgili değerlendirmeleri kaçınılmaz hale getirmiştir.

Yerel yönetimler için sağlam bir gelir sistemi hizmet sunumunun etkili bir şekilde gerçekleşebilmesi için temel koşuldur. Genel olarak hiçbir kamu kurumu özelde ise belediyeler, sürdürülebilir bir gelire sahip değilse hizmet taahhütlerinde bulunamadığı gibi mal ve hizmet de satın alamamaktadır (Pieters, 2015: 1, 20). Yeniden ölçeklendirme sonucu yerel yönetimlerin geçirmekte olduğu dönüşümler mali kaynaklarla ilgili olumsuz sonuçların doğmasına da neden olmaktadır. Yerelde yaşanan bazı sorunlara bakıldığında mali kaynakların belediyeler arasında eşitsiz bir şekilde dağıtılmasından (uneven distribution of municipal resources) kaynaklandığı görülmektedir (Castan Broto ve Guibrunet, 2019: 115-120).

Metropol sınırları içindeki yönetimler belirli alanda kullandıkları güç ve yetki sayesinde kaynakların nasıl ve kimler arasında bölüşüleceğini belirleme imkânına ve serbestisine sahip olduğundan yeniden ölçeklendirme ve metropolitenleşme çabaları bölge ve egemenlik üzerine sembolik bir etki ya da mücadeleden çok, kaynağa erişme fırsatını (Kennedy ve Sood, 2019: 137) ya da kaynaktan mahrum kalma sorununu içinde barındırmaktadır. Yereldeki yeniden örgütlenme çabaları güç ilişkilerinde önemli değişikliklere neden olurken (Savitch ve Vogel, 2004: 758) mevcut kaynağın büyükşehir sınırları içerisinde hangi yönetime, ne şekilde ve ne kadar dağıtıldığı konusu yeniden ölçeklendirme ve sınırların belirlenmesi sürecinin önemli bir parçası haline gelmektedir. Sınır düzenlemeleri ile yönetim ölçeğinin büyütülmesi neticesinde kimileri kazançlı çıkarken kimileri kaybetmektedir (Bunch ve Strauss, 1992: 625). Yeniden ölçeklendirme ile ortaya çıkan durumda kurgulanan kaynak bölüşümünde pay verilmesi olası aktörlerin gerçek hayatta bu bölüşüme dâhil edilip edilmediği ve edildiyse ne kadar etkili olabildiği tartışmalıdır. Söz konusu tartışma büyüyen alanlarda mevcut

yönetimlere yasa ile verilen kaynaklar ve bu yönetimlerin yeni kaynak yaratabilmek için uyguladığı yöntemler ile bağlantılıdır.

Metropol alanda mali asimetriye neden olan hususların başında yerel yönetimler maliyesine dair düzenlemeler gelmektedir. Kimi ülkeler metropol yönetimleri için özel bir alan yaratmaktadır (UN ESCAP, 2017: 7). Bu durumda söz konusu yönetimlerin mali kaynaklarının nasıl temin edildiğine ve bu teminin bir başka yönetimi olumsuz etkileyip etkilemediğine bakılması gerekmektedir. Kaynakların belediyeler arasında nasıl bölüştüğü konusuna detaylı bakılacak olursa farklı ölçeklerden yönetim birimleri arasındaki dikey asimetri sorunu ile karşı karşıya olduğu görülebilmektedir (Farvacque-Vitkovic ve Kopanyi, 2014: 5). Birçok ülkede ulus altı ölçekteki tüm yönetimlerin aynı harcama yetkileri ve gelir elde etme gücüne sahip olduğu tek tip bir mali sistemin kolaylıklar sağlayacağı ileri sürülmektedir. Buna rağmen farklı yerel yönetimlere farklılaşan mali güç ve harcama yetkileri verilmesinin ve alt ölçeklerdeki yerel yönetimlerin daha üst ölçekteki yerel yönetimlerin içerisinde büyümesinin (grow into it) daha iyi bir yöntem olabileceğini iddia edenler de bulunmaktadır (Bahl ve Martinez-Vazquez, 2005: 47). Bu durum biraz da son zamanlarda pek çok ülkede görülen yerelleşme sürecini kaynakların etkin tahsisi ile bağdaştırma düşüncesinden kaynaklanmaktadır. Ancak günümüz yönetimleri arasındaki ilişkilerde payların ve gelirlerin dağılımı ile kullanımının etkin bir şekilde işlemediği görülmektedir (Wehner, 2000: 258; Cahyaningsih ve Fitradhy, 2019: 48). Ayrıca, asimetrilerin belediyeler arası rekabeti artırdığını ve bu rekabet süreçlerinin değerli kaynakların korunmasını ve kaynakların artmasını sağladığını ve bu nedenle istenen bir durum olduğunu söyleyenlere karşın rekabet süreçlerinin farklı aktörler, fırsatlar, sınırlar, kurumlar ve yerel baskılardan dolayı öngörülemeyen sonuçları olduğunu iddia edenler de vardır (Cepiku, 2013: xii). Küresel ekonomide yer edinmek amacıyla başvuru alan metropolitenleşme ve sınır düzenlemeleri sadece idari boyutla sınırlı kalmayıp asimetrik

mali ilişkilere de neden olarak rekabeti hızlandırabilmektedir. Kentlerin ve bölgelerin rekabetçi olması gerektiğinin dikte edildiği bir sistemde buraları yöneten idari birimlerin de rekabetçi olması beklenen bir durumdur. Aynı ölçekte iki yerel yönetimin birbiri ile rekabet etmesinin yanında aynı alanda yetkili ve sorumlu iki farklı ölçekten yönetimin varlığı da rekabetçiliği tetikleyebilecektir. Bu durumda, rekabette avantaj sağlamaya yardımcı olabilecek önemli hususlardan biri de bu ölçekler arasında kaynakları elinde bulundurmaya yönelik mücadelelerdir.

Mali asimetrinin hangi aktörlerce ortaya çıkarıldığı incelendiğinde tek bir aktörden bahsetmek mümkün görünmemektedir. İster siyasi ister ekonomik açıdan bakılsın asimetrik maliye politikalarının doğası ve etkileri her ülkenin somut ve özel koşulları göz önünde bulundurulduğu takdirde anlaşılabilir olmaktadır (Bird, 2003: 11). Kimi kaynak yaratma sürecinde yerel aktörler ön plana çıkar ve yerel yönetimlerin başındaki liderlerin tutumu bu noktada belirleyici olurken bazı durumlarda yerel politika ağları kararları etkileyebilmektedir (Borkowska-Waszak ve Ferry, 2018: 11). Mali güçlerin yerel yönetimlere nasıl dağıtılacağı farklı ölçekler arasında gerçekleşen bir pazarlık sürecinin sonucu (Grazzini vd., 2019: 4) iken genel olarak merkezi yönetimin kararının ağır bastığı durumlar da bulunmaktadır. Özellikle, üniter yapılarda ulus ölçekten alt ölçeklere yapılan transferlerin oranı ve dağıtımı ile yerel yönetimler tarafından toplanacak vergilere ait detaylar merkezi yönetim tarafından belirlenmektedir. Üniter yapılarda ulus altı ölçeklerde yaşanan rekabet merkezin bu durumu isteyip istememesi ile bağlantılıdır. Eğer ulus devlet yerel yönetimlerin rekabetçi hale gelmesini isterse, bunun için gerekli alt yapıyı oluşturarak rekabetin her koşulda var olmasını sağlayabilecektir (Salmon, 1999: 14).

Mali kaynaklar ve eğitimli insan varlığı açısından ulus-altı idareler arasındaki farklılıklar, asimetrik yerel düzenlemelerin benimsenmesi için ana neden olabilmekte ve bu idareler arasında farklı derecelerde yerelleşmeye veya merkeziyetsizliğe yol

açabilmektedir (Watts, 2000: 7-8). Merkezi yönetim yerelleşmenin faydalarından yararlanmak için, gerekli mali ve idari kapasiteye sahip olmaları koşuluyla, sorumlulukları [ve dolayısı ile kaynakları] öncelikle büyük kentsel alanlara [ve dolayısı ile metropol belediyeleri gibi bölgesel yönetimlere] dağıtabilmektedir. Ardından sorumlulukları önce sınırlı sayıda daha alt ölçekten idareye dağıtmak mantıklı olabilmektedir. Daha sonraki aşamalarda, sorumluluklarını yerine getirebilmelerini sağlayacak harcama ve gelir bakımından gerekli kapasiteye ulaşmaları koşuluyla, diğer alt ulus-altı idareler için aynı şey uygulanabilecektir (OECD, 2019: 23). Hem tasarıda hem de sıralamada ortaya çıkan bu mali asimetri çok küçük, çok zayıf veya çok yoksul bölgelere harcama veya gelir yetkisi vermekten de kaçınabilmektedir (Congleton, 2006). Bununla birlikte, asimetrik yerelleşmenin dikey eşitleme transferleri ile güçsüz bölgelerin korunarak mali kapasitelerinin artırılmasına yönelik dayanışma ilkesini barındırması gerektiğini belirtenleri (Grazzini vd., 2019: 12) destekler şekilde bazı durumlarda en küçük ve en zayıf yerel yönetimlerin, asimetrik düzenlemelerden ilk yararlananlar olduğu örneklerle de karşılaşılabilmektedir. Merkezi yönetimler en küçük, en zayıf ve en yoksul yerel yönetimlere uzman desteği sağlayarak da mali politikalarında asimetri uygulayabilmektedir. Bunun yanında merkezi yönetim yerel yönetimlerle ilgili farklılaştırılmış politikalar düzenleyerek sorumluluğu alt ölçeklere farklı kriterlerin yanında bu kategorileri göz önünde bulundurarak vermektedir (OECD, 2019: 24-29).

Yerel yönetimler arası asimetri konusunda önemli konulardan biri de gelir artırıcı kapasitedir. Birçok belediyenin mali araçlarını geliştirme ve gelir toplama kapasitesi yetersizdir ve belediyelerin gelir artırma kapasitesi hesaba katılmadıkça eşitsizliklerin tam olarak ele alınması mümkün değildir. Bu nedenle gelirlerin ne tür kaynaklardan oluştuğunu ve hangi yöntemlerle kaynaklarını artırabileceğini tespit etmek hatta gerekli olduğu yerde kaynakları çeşitlendirmek önem arz etmektedir.

Her ne kadar yerele dönük adımlar atılarak ve kimi yasal düzenlemelerle metropol yönetimleri içeren yeni modeller ortaya çıkarılarak yönetimler arası asimetri ile rekabet alanları belirleniyor olsa da bu durumun istenilen sonuca ulaşılmasını engelleyeceğine dair görüşler de bulunmaktadır. Buna göre, bölgesel içsel büyümeyi teşvik etmek için, ulusal kalkınma stratejileri bölgesel dinamikleri daha iyi desteklemeli, ulus ve ulus-altı ölçekteki yönetimler arasındaki asimetrik ve genellikle hiyerarşik ilişkileri dönüştürmeli ve politika ve finansman tasarımıyla ortaklığa dayalı bir yaklaşıma doğru ilerlemelidir (United Cities and Local Governments, 2016: 72). Yerel yönetimler arası işbirliği özellikle bu yönetimlerde yaşanan kapasite sorunlarına çözüm olması amacıyla metropoliten yönetişimde başvurulan bir yöntem olmuştur (OECD, 2019: 52). Tabi burada işbirliğinin taraflarının elde ettiği çıkarlar arasında da asimetrinin yaşanmasının kaçınılmaz olduğunu vurgulamak gerekmektedir. Her bir yerel yönetim kendi maddi kazancını artırmanın yolunu aramasına karşın bu kazancın her koşulda ne aynı ne de farklı ölçekten yerel yönetimler bakımından eşit olması mümkün değildir. Council of Europe ve diğerlerinde (2010: 75) belirtildiği gibi yerel yönetimler arası asimetriye bağlı olarak belirli belediyelerin popülerite gibi maddi olmayan konularda bile işbirliği içerisinde olduğu belediyelere göre daha fazla ve olumlu sonuç elde etmesi doğaldır.

Yukarıda belirtilen idareler arası ilişkilerin yanına sektörler arası dengesizlikleri de eklemek mümkündür. Birçok ülkede siyasi, ekonomik ve idari sorumluluklar büyük kentsel alanlara dağıtılırken yerel/bölgesel düzeyde mali ve idari kapasite nedeniyle yaşanan sorunlar kimi durumlarda sorumlulukların yerel yönetimler yerine özel sektöre dağıtılması ile sonuçlanmaktadır (Litvack vd., 1998: 23). Her ne kadar Breton (1987: 322) gibi iyi bir organizasyonla rekabetçi hale getirildiklerinde idarelerin piyasalar kadar iyi iş çıkardıklarını ve kaynakları verimli bir şekilde tahsis edebildiğini savunanlar olsa da yerel yönetimler ile özel sektör arası ilişkiler gittikçe hız

kazanmaktadır. Hem neo-liberalleşme hem de bölgeselleşme/yerelleşme süreçlerinin temel noktalarından birinin yasal düzenlemelerin ve uygulamaların özel sektör lehine geliştirilmiş olmasının yanında idareler arası mali asimetrilere bir çözüm olarak da özel sektörün yardımına başvurulmaktadır.

Belediyelerin mali kaynaklarını kabaca öz gelirler ve merkezden gelen transferler şeklinde ikiye ayırdığımız takdirde kent-bölgeselleşme süreçlerinin mali asimetriye de neden olabilen ve rekabet ile sonuçlanan etkilerini bu iki kaynak üzerinden okumak mümkündür.

1.5.1. Öz Gelirlerin Paylaşımında Asimetri

Pek çok ülkede bir yerel yönetim kademesi olarak idari sistemdeki yerini alan metropol yönetimlerinin görev alanlarına giren hizmetleri finanse edebilecekleri çeşitli kaynaklar bulunmaktadır. Farklı başlıklar altında toplamının mümkün olduğu bu kaynakların başında öz gelirler gelmektedir. Gelişmiş ülkelerde yerel yönetimler maliyesinde ağırlığı görece fazla olmasına karşın gelişmekte olan ülkelerde yeterli düzeye erişemeyen öz gelirler, mali yerelleşmeyi de doğrudan etkileyen (UN ESCAP, 2017: 16) ve kabaca vergi, harçlar ve hizmet bedellerinden oluşan kaynaklardır.

Toplamaya yetkili olduğu vergiler, belediyelerin öz gelirlerinin önemli bir bileşenidir. Her ne kadar ülkeden ülkeye değişiklik gösterse ve toplam gelirler içerisindeki ağırlığı farklılaşsa da ulus altı ölçeklerdeki yönetimlere bırakılan vergi gelirlerini emlak vergisi, veraset ve intikal vergisi, gelir vergisi, motorlu taşıt vergisi, kurumlar vergisi, şans oyunları vergisi ve bunun gibi diğer vergiler oluşturmaktadır.

Belediyelerin birçok gelir kaynağı gibi vergilerle ilgili hususlar büyük ölçüde politika tercihlerine bağlıdır (Facer ve Yeary, 2003: 292). Bir diğer söylemle, hangi konuda, hangi gruptan ve hangi oranda vergi toplanacağı karar alıcıların tutumlarına

bağılıdır. Genel olarak, düzgün tasarlandığı ve tahsil edildiği takdirde yerelde toplanan vergiler idarelerin önemli gelir araçları olabilmektedir (Fjeldstad, 2005: 3-4).

Yeniden ölçeklendirme ile önem kazanan yerelde, belediye sınırlarının kent-bölge ölçeğinde genişletilerek yeni bir yerel yönetim yapılanmasına gidilmesinin mali etkilerinin ortaya çıkması kaçınılmazdır. Düzenleme ile belediyelerin hizmet sağlaması için var olan vergi tabanının genişletilmesi gibi yöntemlere başvurulabilmektedir (Fast ve Kallis, 2004). Zaten, bir yerel yönetim biriminin sınırları içindeki toprak ve nüfus ile doğru orantılı olarak vergi geliri elde edeceği varsayımı ölçeğin genişletilmesinde temel motivasyondur (Walton ve Johnston, 1989: 2). Ancak söz konusu iyileşme her durumda geçerli olmamakta, görece yoksul sınırların kentsel alanlara dahil edilmesi metropol yönetimleri için yük getirmekle birlikte hali hazırda yeterli geliri olmayan kesimlerin de vergi ödemekle yükümlü kılınması sonucunu doğurmaktadır. Özellikle kırsal nitelikteki alanlarda yaşayanların kentsel alanları ilgilendiren vergi düzenlemelerine tabi tutulması kentte ve kırdaki ikamet eden vatandaşlar arasında da asimetriye neden olmakta, kırdaki yaşayanların yararlandığı hizmetlerin kenttekilerle aynı kalitede olmadığı durumlarda bu durum ciddi bir sorun haline almaktadır.

Yeniden ölçeklendirme sonrası yerel yönetimlerin karşı karşıya kalabileceği ekonomik sorunları engellemeye yönelik adımlar atılarak finansal ve ekonomik teşvikler yoluyla belediyelerin kullanabilecekleri kaynaklarda yaşanabilecek sıkıntının önüne geçmeye çalışılabilmektedir (Miyazaki, 2014: 392). Sınır düzenlemeleri sonucunda yerel yönetimlere tahsis edilen vergi miktarında kötüleşmenin yaşanmasını engellemek amacıyla vergi sisteminde değişiklik yapılarak finansal teşvikler sağlanabilmektedir (Mabuchi, 2001: 10). Metropol sınırlarına dâhil edilen uzak kırsal belediyelere ekonomik konumlarını güçlendirmeleri için doğal kaynaklar üzerinden alınan vergilerde özel uygulamalara da izin verilebilmektedir (OECD, 2019: 24). Böylece sisteme alışması beklenen idarelerin geçici de olsa gelir bakımından sorun

yaşanmasının önü alınabilmektedir. Örneğin, Yugoslavya'nın dağılmasından sonra Sırbistan'da 2001 yılında yapılan yasal düzenleme ile payları arttırılan yerel yönetimlerin aynı zamanda yeni vergiler getirmesine imkân sunulmuştur (Monastiriotis, 2011: 8). Bu alanlarda vergilerin daha düşük tutulması ya da burada yaşayanların belirli bir süre için vergiden muaf tutulması da sınırlarla ilgili düzenlemelerin olumsuz etkilerinin en aza indirilmesi için verilen uğraşların en bariz örneklerindendir. Bu durumda vergi alınmayan ya da daha düşük tarife uygulanan yerlere götürülen hizmetlerin finansmanı için diğer bölgelerde yaşayanların olması gerekenden daha fazla vergilendirilmesi sorunu ile karşılaşılabilir. Bu nedenle, bir taraftan çeşitli yöntemlerle yeni düzen meşru ve işler hale getirilmeye çalışılırken, öte yandan bazı grupların bu durumdan olumsuz etkilenmesi sorunu ile karşılaşılabilir.

Genel olarak gelir toplama, mülk satma veya borçlanma üzerinden mali kaynakların bölüşümünde olduğu gibi yerelde toplanan vergilerde yaşanan asimetri de kapasite meselesi ile yakından ilişkilidir. Yerel yönetimlerin elde edebileceği yerel vergiler kapasiteleri oranında esnetilebilir. Örneğin, geniş kapasiteye sahip yerel yönetimlere normalden daha fazla vergi toplayabilme olanağı sunularak bu idarelerin manevra alanının genişletilmesi yine asimetrinin mali özelliklerindendir (OECD, 2019: 20).

Ulus altı ölçekte idarelerin kamu hizmetlerinin düzeyi ve verimliliği, mekânsal planlama ile altyapı kalitesini düzenlemek amacıyla başvurduğu politika araçlarından biri olarak vergilendirmede ulus altı ölçekteki liderlerin tutumları da asimetriye ve rekabete neden olmaktadır (Blöchliger ve Pinero-Campos, 2011: 5-13). Liderler, aldıkları kararlar ya da içinde bulundukları lobicilik faaliyetleri ile hem ulus altı hem de ulus ölçekte vergi konusunda düzenlemeler yaparak veya yaptırarak kendi yönetimleri lehine uygulamalarda bulunabilmektedir.

Yerel yönetim modeli de asimetrinin kaynağı olarak karşımıza çıkabilmektedir. İki kademeli yerel yönetim modeline sahip sistemlerde aynı veya birbiri ile çakışan bir vergi tabanı olan bölgelerdeki farklı ölçeklerden yönetimler arasında ortaya çıkabilen asimetri sonucunda dikey vergi rekabeti gözlenebilmektedir (Scharff, 2016: 321). Metropol ölçeği ile yerel ölçek arasında vergilerin dağıtımına yönelik yasal düzenlemeler ve çeşitli uygulamalar iki ölçek arasında gerginliklere ve hizmetlerin verilmesinde aksamalara ya da zorlanmalara yol açabilmektedir.

Harçlar belediyelerin bir diğer öz gelir kaynağıdır. İdari harçlar, doğal kaynakları kullanım harcı, tarım arazilerinin başka amaçlarla kullanımından doğan harçlar, turizm harcı, kamusal malların kullanımından doğan harçlar, evcil hayvan sahipliği harcı, motorlu taşıt park alanı harcı, kirlilik harcı ve deniz taşıtları kullanım harcı gibi gelir kaynakları da kimi belediyelerin gelir kalemleri içerisinde yer almaktadır.

Yerel yönetimler vermekle yükümlü olduğu hizmetler karşılığında kimi bedeller tahsil etmekte ve bu bedelleri gelir hanesine kaydetmektedir. Özellikle elektrik ve su gibi temel ihtiyaçların hizmet bedelleri idarelerin önemli öz gelir kaynaklarındandır. Ölçeğin yeniden düzenlenmesi sonucunda vergilerin yanında yerel yönetimlerin hizmetler karşılığında tahsil ettiği bedeller ile ilgili değişiklikler de ortaya çıkabilmektedir. Hizmetlerin bölüşülmesi aynı zamanda gelirlerin bölüşülmesi anlamına geldiğinden özellikle gelir getirici hizmetleri elinde toplayan idareler daha fazla kaynak elde etmektedir.

Metropollerle ilgili düzenlemeler hizmet alanları ve gelirler üzerinde de belirleyici olmaktadır. Bazı durumlarda bir ölçekteki idarenin yetki ve görev alanında bulunan hizmetler bir diğer ölçekteki yönetime geçebilmektedir. Bu durumda, eski temel faaliyetler ve dolayısıyla gelir artırma kapasitesi ortadan kaldırılmakta ve birçok

yerel yönetimin mali açıdan yeterliliği tehdit altına alınmaktadır. Genişleyen ölçekle birlikte koordinasyon gerektiren büyük çaplı hizmetlerin daha üst ölçeklere bırakılması alt ölçekteki yerel yönetimin önceden sahip olduğu gelirleri kaybetmesine neden olabilmektedir. Gerçekten de birçok yerel yönetimin önceden yerine getirdikleri eski temel faaliyetlerin mali düzenlemeler ile kaldırılmasına bağlı olarak zorluklar yaşamaya başladığı görülmüştür. Belediyelerin öz gelirlerinin beşte birinden fazlasının çoğunlukla elektrik ve su gibi hizmetler karşılığında toplanan ücretlerden elde edildiği Güney Afrika’da alt ölçeklerdeki belediyelerin elektrik ağı ve su temini ile ilgili sorumluluklarının kaldırılması, bu hizmetlerden elde edilen gelirin sona ermesi anlamına gelmiştir (Steytler, 2003: 239). Artık daha üst ölçeklerce yerine getirilecek olan söz konusu hizmetler, bir yandan metropol alanda hizmetin her yere gönderilmesini sağlayabilecekken öte yandan hâlihazırda altyapısı hazır olan yerlerde yönetimlerin fazladan bir maliyete katlanmadan daha önceki yönetimin altyapı çalışmaları sayesinde önemli bir gelir elde etmesine olanak sağlayacaktır.

Sınır düzenlemesinin mali etkileri düzenlemeden düzenlemeye değişiklik gösterebilmektedir. Bu etkiler kısa dönemli olabileceği gibi uzun dönemde de hissedilebilmekte ve kimi uzun dönemli etkilerin tahmin edilmesi her zaman mümkün olmayabilmektedir. Bu nedenle sınır değişiklikleri ile ölçeğin yeniden düzenlenmesinin mali etkilerini yorumlayabilmek için belirli bir sürenin geçmesi ve bu süre içindeki etkinin mutlak olmayabileceğinin de göz önünde bulundurulması gerekmektedir. Bu durum idareler arası asimetrinin kalıcı değil geçici bir durum olduğu argümanı ile de yakından ilişkilidir çünkü olumsuz sonuçlar yarattığı gözlemlendiği durumda düzenlemenin yeniden gözden geçirilmesi ve kimi değişikliklere başvurulması söz konusu olabilmektedir. Tıpkı yeniden ölçeklendirme çabalarının deneysellik boyutu bulunduğu gibi olumsuz mali etkiler de yeniden düzenlemeye tabi olabilmektedir.

Belediyeler için önemli bir gelir kalemi olan vergi, harç ve hizmet bedellerinin bölüşümünde aynı alanda hizmet sağlayan ve çıkarları birbiri ile çatışan iki farklı ölçekten yönetim biriminin var olduğu durumda, yerel hizmetlerin finansmanında kullanılacak bu kaynaklarla ilgili sorunların çözümüne yönelik alternatiflerden biri olarak vergi kaynaklarının yönetimler arasında paylaştırılması metoduna başvurulmaktadır. Bu metot vergi, harç ve hizmetler karşılığında doğan gelirlerin yönetimler arasında açık bir şekilde paylaştırılması ve bir yönetim biriminin gelir elde etmek amacıyla ötekinin kaynağına başvurabilmesinin engellenmesidir.

1.5.2. Merkezden Gelen Transferlerde Asimetri

Belediyeler için ikinci bir gelir kaynağı, oranı ve kapsamı genellikle merkezi ya da bölgesel ölçek tarafından belirlenen transferlerdir. Söz konusu transferler şarta bağlanabileceği gibi şartsız da gerçekleşebilmektedir. Tipik örneği gelirlerin daha üst ölçeklerce alt ölçeklere tahsisi yöntemi olan şartsız transferler federal ve üniter devletlerde farklı şekillerde ele alınmakta ve bu nedenle farklı isimlendirilmektedir. Federatif yapılarda federal devlet, federe devletler ve yerel yönetimler arasında “paylaşım” olarak adlandırılan bu kaynak bölüşümü yöntemi, üniter devletlerde merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında “dağıtım” adını almaktadır (Çınar ve Ayman Güler, 2004: 63-64). Literatürde akçal denkleştirmeye karşılık gelen bu dikey eşitleme yöntemi ile yerel yönetimlerin en önemli gelir kaynaklarından biri belirlenmektedir.

1982’den beridir %38 ile %41 arasında değişen transfer oranı ile daha alt ölçekteki yönetimin üst ölçeklerden transferlere bağlı olduğu ABD’de federal devlet ölçeğinden eyaletlere ve eyaletlerden yerel ölçeğe yapılan transferler mali sistemin temel yapı taşlarından biridir (Wildasin, 2009: 50). Her ne kadar üniter devletlerde transferlerin oranı daha yüksek olsa da (ortalama %44,4) federal devletlerde de bu oran azımsanmayacak ölçüdedir (ortalama %40,9) ve yerel yönetim gelirlerinin en büyük

kısmını oluşturmaktadır. Avrupa devletlerinde de göze çarpan bir özellik yerleşme derecesine bakılmaksızın, ulus altı ölçeklerin büyük ölçüde transferlere bağlı olmasıdır. Bu durumun, üniter devletler ile federal devletler arasındaki klasik ayrımı bir ölçüde azalttığı düşünülmektedir (Foremny ve von Hagen, 2013; Tournemire, 2014: 12).

Ulus ölçekte toplanarak alt ölçeklere dağıtılan payların her bir alt ölçek için ortaya koyduğu kaynak dağıtımının neden olabileceği asimetri kaynakların merkez ve yerel arasında nasıl bölüşüleceği konusu kadar önemli bir diğer konu da alt ölçeklere tahsis edilen bu kaynakların bahsi geçen yönetim birimlerine hangi oranlarda dağıtıldığıdır. Ölçekler arası gelirlerin farklılık göstermesi ile bağlantılı olan ve dikey eşitsizlik olarak da adlandırılan bu durum yerel ölçekte kaynakların önemli bir bölümünün üst ölçekler tarafından belirlendiği durumda daha kritik hale gelmektedir (Weingast, 2009: 283).

Hangi yöntemle belirlenirse belirlensin merkezden kaynak dağıtımına bağımlı hale getirilen yerel yönetimler, öz gelirleri de yeteri kadar arttırılmadığı takdirde, kendilerine verilen görevleri yerine getirmek için daha fazla transfere ihtiyaç duymaktadır. Çeşitli yöntemlerle genişletilen sınırların içerisinde birden fazla ölçekten yerel yönetimin bulunmasına bağılı olarak görev alanı da genişleyen ve çeşitlenen yönetimlerle diğerleri arasında bu transferlerin bölüşümü meselesi ortaya çıkabilmektedir. Bu durumda esas olan, söz konusu bölüşümün bir ölçekte mali iyileşme sağlarken diğer bir ölçekte zorluk yaşanmasına neden olmaması ve bu sürecin mümkün olduğunca adil bir şekilde gerçekleştirilmesidir. Buna rağmen birçok alt kademe belediye ile daha üst ölçekten yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin tatmin edici olmaktan uzak olduğunu ve güç ile yetki dağılımındaki belirsizlik nedeniyle, yönetimler arası mücadelenin kaçınılmaz hale geldiğini gösteren örnekler mevcuttur. Ayrıca yerel yönetimlerin farklı siyasal partilerden olması da yaşanan çatışmayı şiddetlendirebilmektedir (Steytler, 2003: 239). Bu nedenle iki ölçekteki yerel

yönetimlerin siyasi olarak farklı çizgilerde olması da mali açıdan ortaya çıkacak sorunlarda önemli bir belirleyen olabilmektedir.

1.6. Metropoliten Alanda Rant Yaratımı ve Paylaşımı

Yerel yönetimlerin yapısını değiştiren düzenlemelerin kaynak bölüşümü ve rant konusunda kimi sonuçlar doğurması da söz konusudur. Kent-bölgeselleşme şeklinde ortaya çıkan düzenlemeler ölçeğin büyüdüğü ve yönetimin merkezileştiği bir görünüm sunmaktadır. Merkezileşmiş yönetimlerde rantla ilgili sorunların yaşanması olasılığının yerleşmiş yapılara göre daha yüksek olduğu sonucuna varılmaktadır (Busemeyer, 2007: 11; Ahmad ve Brosio, 2006: 6). Düzenleme sonrası durumda yaşanan/yaşanacak rant meselesini tartışmadan önce rant konusuna açıklık getirmekte fayda vardır.

Klasik iktisatçılarca ortaya atılan bir kavram olan rantın ilk kullanım alanı toprak ile ilgilidir. Buna göre rant, toprağı elinde bulunduran kişilerin/grupların kullanım üzerinden elde ettiği gelir olarak tanımlanmaktadır. Rantın toprakla eş değer görülmesinin nedeni ise bahsedilmiş olmasıdır. Topraktan elde edilen bu gelir için herhangi bir çaba sarf edilmemesi ve mali yüklerden azade olunması rantı kazanılmamış gelir haline getirmektedir (Ertürk ve Sam, 2009: 151).

Klasik iktisatta kabul gören rant teorisinin genel olarak Ricardo'nun görüşlerine dayandığını söylemek mümkündür. Ricardocu yaklaşımda rantın verimlilik üzerinden tanımlandığı, farklı özellikteki toprakların verimliliğinde de farklılaşmanın olduğu ve toprağın daha verimli olmasından ötürü elde edilen gelir farkının rant olarak kabul edildiği görülmektedir (Akın, 2007: 13). Ricardo'dan önce aynı konu üzerine çalışan Smith ise toprağın verimliliğinden ziyade rantı mülkiyetle ilişkilendirmektedir. Onun düşüncesine göre rant esas olarak toprağın sınırlı olmasından kaynaklanmaktadır. Böylece toprağı elinde bulunduranlar bu toprak üzerinden kazanç sağlamaktadır ve bu kazanç da rant adını almaktadır (Yakar Önal, 2004: 88).

Zaman içerisinde renta bakış açısı değişirken kavram, güncel yaklaşımlarda farklı açılardan ele alınmaya başlamıştır. Sadece toprak üzerinden yapılan açıklama çabaları yerini rantı daha geniş bir perspektiften algılayıp yorumlayan neo-klasik iktisatçıların görüşlerine bırakmıştır. Günümüzde rant kavramı toprak dışında kalan kaynakların kullanımından da elde edilen geliri karşılayacak hale gelmiştir (Ayyıldız, 2017: 10). Tullock (1967) ve Krueger (1974) tarafından yapılan çalışmalar rant üzerine odaklanmış ve rant kollama/arama gibi yeni terimlerin de ortaya çıkmasına zemin hazırlamıştır. Söz konusu düşünürler rantı daha çok israf, bozulma, refah kaybı ve tüm bunların ekonomiye olumsuz etkileri ile bağlantılandırmıştır. Buna göre, hükümetler monopol alanları yaratarak yapay bir rant oluşumunun önünü açmakta ve bu fırsattan yararlanmak isteyen özel sektör aktörleri legal veya illegal yöntemlere başvurarak çıkarlarını en üst seviyeye çıkarmaya çalışmaktadır. Kısacası klasik iktisatta doğal bir şekilde ortaya çıkan rant kabulünün yerini neo-klasik iktisatta ekonomide idarece yapılan düzenlemelerle yapay bir şekilde yaratılan rantlar almaktadır. Rant Kollama Kuramı düşünürleri, tüm bu çabaların sonucunda ekonomik anlamda yaşanan kayıpların rant için gerekli ortamı oluşturan devletin müdahalesi olmadığı durumda söz konusu olmayacağını, bu nedenle devletin bu alandan çekilmesi gerektiğini ifade etmektedir (Soyak, 1995: 191). Rant kollamanın en önemli özelliği çıkarını çoğaltmak için bekleyen aktörler arasında kaynakların yeniden dağıtımıdır (Patnaik, 2015: 3). Siyasiler farklı çıkarları olan bu aktörler arasında servetin dağılımında kritik rol oynayabilmekte ve başvurdukları siyasi eylem (political action) ile serveti yeniden dağıtarak kazanan ve kaybedeni belirleyebilmektedir (Mcchesney, 1987: 101-102). Özellikle yerel yönetimlerin başındaki liderler politikaları belirleme ve değiştirme güçleri sayesinde rant kollama/arama süreçlerinde büyük role sahiptir (Adi, 2018: 3). Keil'in küreselleşmenin “kirli işlerinin” gerçekleştirildiği mekânlar olarak ele aldığı kent-

bölgeleri (aktaran Tomas, 2012: 556) yöneten kimselerin rant yaratımı ve bölüşümünde oynadığı rol çok önemlidir.

Yukarıda verilen bilgiler göz önünde bulundurulduğunda yeniden ölçeklendirme ve sınır düzenleme politikalarının doğal ve yapay olmak üzere iki tür rantı ortaya çıkarması mümkündür.

1.6.1. Toprak Üzerinden Oluşturulan Rant

Mekân üzerine düzenlemeler kent mekânındaki rantın görece sadeleşmiş bir idari mekanizma içinde oluşturulup bölüşülmesi amacını taşıyabilmektedir (Şahin, 2018a: 9). Kapitalizmin ruhunda karı en fazla hale getirme ve bu amaca ulaşmak için gerekli mekânsal müdahalelerde bulunma dürtüsü yatmaktadır. Söz konusu mekânsal müdahaleler metropolitenleşme ve sınır düzenlemelerini de kapsamaktadır. Bu düzenlemelere bağlı olarak rantın ne şekilde yaratılıp kimler tarafından paylaşıldığı meselesi önemli hale gelmektedir.

Doğal rant olarak da adlandırılabilcek toprak rantını, ilk olarak, metropolitenleşme ve sınırların genişlemesi sonrasında daha önce kentsel sayılmayan toprakların artık kent sınırları içerisine girmesi ve burada yaşanan/yaşanacak değer artışı ile bağlantılandırıp ele almak mümkündür. Yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluk alanına girmeyen yerlerin kimi yasal düzenlemeler sonucunda kentsel alan olarak kabul edilerek kentte gerçekleşen her türlü faaliyetin kendini aksettirdiği bir alan haline gelmesi ile kentsel gelişimin doğası ve hızı etkilenirken (Berk & Associates, 2009: 15) söz konusu alanların değerinde de ciddi değişimler gözlenebilmektedir. Söz konusu değişimin başlatıcıları olarak yerel yönetimlerin kentsel rantın oluşumunda ve paylaşılmasında önemli etkileri vardır ve en görünür etki imar uygulamalarında ortaya çıkmaktadır (Yurtsever, 2010: 387).

Belediyelere verilen imar yetkileri, belediye yetkilileri tarafından sınır değişiklikleri sonrasında stratejik kararlar için fırsatlar yaratmaktadır. Belediyeler, mali kazanç sağlamak veya maliyetleri azaltmak için imar yetkilerini de kullanarak gelir elde edilebilecek alanlar üretmeye çalışmaktadır (Heim, 2012: 836). Yerel yönetimlerin etkisi altında oluşturulan imar rantları kentin büyümesine paralel olarak sürekli artmakta ve düzenleme sonrası toprağın değeri eski duruma göre onlarca kat artmaktadır (Tekeli, 2007: 5; Bayram'dan aktaran Yurtsever, 2010: 386). Söz konusu çabalar sonucunda kapitalist gelişime en başta feda edilen yerlerden biri de düzenleme öncesinde yapılaşmanın yoğun olmadığı ancak düzenleme sonrasında kentsel topraklara dâhil edilmesinde fayda görülen alanlar olmaktadır. Bu alanlar kar getirici faaliyetlerde bulunmanın ve gelir elde etmenin bir yöntemi olarak hem sermayenin hem de yerel yönetimlerin elini iştahla ovuşturduğu alanlar olma özelliğini de taşımaktadır. Yerel yönetimlerin kent içerisine dâhil edilen alanlara götüreceği alt yapı hizmetleri de buraların özel kullanımlara açılması sürecini hızlandırmaktadır (Tunçer ve Ünal, 2016: 327). Yerel yönetimler imar alanı içerisine aldıkları bu alanlara altyapı hizmetleri götürerek kentsel toprakların değerinin yükselmesine neden olmaktadır.

İki kademeli bir yerel yönetim modelinde rant yaratma bakımından planlama yetkisinin hangi ölçeğin elinde olduğu sorusu önem taşımaktadır. Düzenlemelerle birlikte imar yetkisinin bir ölçekten alınarak başka ölçekteki yerel yönetime bırakılması bu yetkiyi elinde bulunduran yerel yönetimin meclisinde alacağı kararlar ile kendi çıkarları doğrultusunda ranta yön vermesi ile sonuçlanmaktadır.

Yerelde yaşayanlar açısından bakıldığında ise daha önce işlevsiz kalan topraklarda değer artışı beklenebilmekte, spekülasyonlar ya da yapılan satışlar sonrasında değerlendirilen bu topraklardan rant sağlanabilmektedir. Bununla birlikte bu alanlarda yaşanacak sosyo-ekonomik değişikliklerden ötürü gelişmeleri olumlu bulmayanlar da çıkabilmektedir. Uzun yıllardır bu topraklarda belirli kişilerle iç içe

yaşayanların bu alanlarda yaşanacak demografik değişimlere karşı duyduğu çekinceler bunun bir göstergesidir.

Kentsel alanlarda kaynakların bölüşümü ve rant ile ilgili yapılacak değerlendirmelere müşterekler de eklenmelidir. Müşterekler, sosyal bilimlerin diğer pek çok kavramı gibi anlaşılması kolay olmayan bir kavramdır. Her ne kadar farklı görüşlerden insanların üzerinde ortaklaştığı bir tanımlama getirmek mümkün olmasa da en genel tabiri ile müşterekler, “kamu kullanımına ve erişimine açık, kullanım hakkının mülkiyet hakkından üstün olduğu” (Karakaya Ayalp ve Alpaykut Bayrak, 2018: 107) değerlerdir. Bir kaynak olmanın ötesine geçerek değeri olan bir varlık olarak görülmesi gereken doğal müşterekler kuşaklar arası aktarılan ve niteliğin niceliğe ağır basmasına bağlı olarak fiyatlandırmanın mümkün olmadığı ve bu nedenle de serbest piyasa yaklaşımı ile bağdaşmayan yerlerdir (Bollier, 2014).

Su sistemleri, araziler, ormanlar ve sahiller gibi doğal yaşama ortam hazırlayan müşterekler hem insanlar hem de diğer canlılar için önemli alanlardır (Caffentzis ve Federici, 2014: i101). Bahsedilen bu alanlara meraları ve zeytinlikleri de eklemek mümkündür. İnsanlar tarafından ortaklaşa bulunulan ve üzerinde çalışılan müşterekler ekolojik süreçleri desteklerken kolektif bir korumayı da beraberinde getirmektedir (Colding vd., 2013: 1039). Bu durum müştereklerin, etrafında beliren toplumsal ilişkilerle yakından bağlantılı olduğunun altını çizmektedir (Erensü, 2019: 7). Müştereği kullanan kolektif bir özne vardır ve bir zamandan beridir o öznenin kullanımında olan bu varlık, özenli kullanımı ve gelecek kuşaklara bırakılmayı gerektiren gelenekselleşmiş kurallar ile yönetilmektedir (Başkaya, 2016: 202-203). Bu nedenle müşterekleşme varlıkların toplum yaşamında nereye denk düştüğünü de gösteren karışık (Stavrides, 2016: 2, 34) fakat bir o kadar da doğa ile barışık bir süreçtir.

Tartışmalara “ortaklaşım” kavramı üzerinden katkı sunan Çoban (2018: 28) müştereklerin ortak kullanımının sermaye ve devletin el koyması sonucu engellenebileceğini söylemektedir. Uygulamada bu durumla sıkça karşılaşılmakta, söz konusu alanlar kapitalist sistem açısından sermaye birikimini kolaylaştırıcı kaynaklardan biri olarak işlev görmekte, normal şartlarda üzerinde durulmayan bu müşterekler zaman zaman göze çarpmakta ve değer kazanmaktadır (Duru, 2018: 13).

Müştereklerin bir gelir kaynağı olarak görülmesi ve kararların buna göre alınması yerli ve yabancı sermayenin hem rahatça hem de daha karlı şekilde mekânı kullanma arzusundan ileri gelen yerellik vurgusu ile yakından ilişkilidir (Doğan, 2001: 101). Özellikle, kentler üzerinden gerçekleştirilmeye çalışılan günümüz kalkınma anlayışı kentsel değerlerin topyekûn kullanımını desteklerken, bu varlıkları tehdit edecek düzenlemelere neden olmaktadır. Kentlerle yatırımcıyı bir araya getirmenin yanında bu birlikteliği tekrardan üreten bir mekanizmaya ihtiyaç duyulması (Özlüer, 2019: 98-102) piyasacılıkla ve şirket mantığını benimseyen farklı ölçeklerden yönetimlerle de bağdaşmayan müştereklerin (Özbay, 2018: 139) yasal düzenlemelere tabi tutulması ile sonuçlanmaktadır. Söz konusu yasal düzenlemelerle müşterekler üzerinde söz sahibi yapılan yönetimlerin, bu alanların hem kısa hem de uzun vadede sağlayacağı mali katkıyı düşünerek kullanım amacını değiştiren kararlar alabilmesi günümüz kent yönetimi anlayışına çok da uzak olmayan uygulamalardır.

Ormanlar, meralar ya da zeytinlikler gibi yeşil müştereklerle ilgili kritik bir konu da ortak kullanımın mülkiyetin el değiştirmesi ile sorunlu hale gelebilmesidir. Örneğin, metropoliten alanlarda sınırların genişletilmesi ve genişleyen sınırlarda bulunan müşterek alanların farklı yönetimler eline geçmesi, buradaki mülkiyet ilişkilerini ve müşteriye karşı bakış açısını değiştirebilmekte hatta müşteregin varlığını ortadan kaldıracılabilmektedir.

Müşterekler meselesi sadece bulunduğu yeri ya da ölçeği ilgilendiren bir konu değildir. Kentsel alan içindeki müştereklerin faydalarının dağılımı arazi piyasaları (land markets), ulus devlet ve yerel yönetimler gibi farklı ölçeklerden pek çok aktörü içermektedir (Clapp ve Meyer, 2000: 5). Dos Santos Junior'ın (2014: 150) ifade ettiği gibi kentteki aktörlerin kimi kullanım değerini ön plana çıkararak bu alanların toplumsal yeniden üretim için oynadığı rolle ilişkili iken kimisi de değişim değeri ile ilgilenip maddi kazanımlarını ve servet birikimini bu alanlar üzerinden sağlamaya çalışmaktadır.

Müştereklerin yönetiminde piyasa mantığının terk edilmesi gerektiğini iddia eden ve bölüşümünde yargısal adaletin ve hakkaniyetin göz önünde bulundurulduğu siyasi süreçleri savunanların Clapp ve Meyer'in (2000: 5-7) aksine gerçek hayatta siyasetin işin içerisine girdiği durumda paylaşımın daha karmaşık hale gelmesi yüksek ihtimaldir ve gerçek hayatta bunun pek çok örneği vardır.

Her ne kadar birçok gelir kaynağının büyük ölçüde yerel politika tercihlerine bağlı olduğu savunulsa (Facer ve Yeary, 2003: 292) da müştereklerin ya da kentlerdeki geliştirilebilir alanların tahribatı her durumda sadece yerel ölçekte alınan bir karar olmamaktadır. Kimi zaman daha üst ölçekler sürecin önemli aktörleri olarak bu tahribata ya göz yummakta ya da bu tahribatın önünü açan düzenlemeler yapmaktadır. Yerel ölçeği ilgilendiren sınır düzenlemeleri kararlarının, ölçeklerin göreliliği de göz önünde bulundurulursa, farklı ölçeklerle yakından bağlantılı olduğunu ve söz konusu düzenlemeleri yorumlarken daha geniş açıdan bakılmasının önemini unutmamak gerekmektedir.

1.6.2. Özelleştirme Yolu ile Oluşturulan Rant

Genelde devletin özelde ise yerel yönetimlerin sahip olduğu düzenleyici yetkiler kimi rant alanlarının oluşumunu da beraberinde getirebilmektedir. Doğal rantların yanında ortaya çıkan bu yapay rantlar uygulanan politikalara göre farklılık

göstermektedir. Hizmetlerin kamu bütçesinden finanse edilip kamu kurumları tarafından üretildiği geleneksel hizmet dağıtım anlayışını ölçek ekonomilerinden faydalanma amacıyla terk etme ile ruhsat verme veya tekel yaratma gibi politikalar sonucunda rant oluşumu ve dağıtımını kaçınılmaz hale gelmektedir (Nemec vd., 2005: 639; Tekeli, 2007: 5). Diğer bir anlatımla kamu kesiminin özel sektörü hizmet alanına soktuğu durumda yapay rant yaratımına tanık olunmaktadır.

Yeni bölgeselci yaklaşımda yönetim yerini yönetişime bırakırken hiyerarşiler çözülmeye, kamu ve özel kesim arasındaki sınırlar gittikçe belirsizleşmeye ve bu ilişkilerin daha belirgin hale gelmesi ile karar alma süreçlerinde kamunun etkisi azalmaya başlamıştır (Kübler, 2004: 5). 1980’li yıllarda yönetimde yaşanan değişimlerle kamu kesiminin yerini özel sektöre bırakması için özellikle gelişmekte olan ülkelere dayatılan politika önerileri ile birlikte öne çıkan rekabetçilik, yerel yönetimlerin hizmetleri mümkün olduğunca az maliyetle sağlaması gereğine vurgu yapmıştır. Bu nedenle, yeniden ölçeklendirme ve sınırların genişletilmesi politikalarının hizmet sağlamada özel sektör lehine yarattığı değişim ve kamu kaynaklarının kullanımı ile ilgili değerlendirmelerde bulunmak kaçınılmaz hale gelmiştir.

Belediyenin sınırlarının ve hizmet ölçeğinin genişletilmesi ile daha fazla nüfusa hizmet verilmesi, ilgili düzenlemelere başvuran ülkelerde yerel yönetimlerce özel sektörden teminlere ağırlık verme ihtimalini arttırmaktadır. Literatürde küçük yerel yönetimlerin ölçek ekonomilerinden faydalanmak için ihalelere daha fazla başvurmaya meyilli olduğu ve büyük yerel yönetimlerde ise ölçek ekonomisi için yeterli ölçeğe hâlihazırda ulaşılmış olduğundan ihaleye gerek duyulmadığına dair görüşler bulunmaktadır (Bel ve Fageda, 2006: 14). Ek olarak, büyük belediyelerin süreçleri yürütmek ve yüklenicileri kontrol etmek için teknik ve idari kapasiteye sahip olmalarından ötürü ihalelere küçük belediyelere göre az başvurduğunu ileri süren görüşler de vardır (Houlberg ve Dahl’dan aktaran Foged, 2016: 351). Küçük

belediyelerin ihalelerle daha fazla ilgilenip ilgilenmediğini araştıran Boyne (1998: 117-120) Birleşik Devletler’de yerel yönetimler üzerine yapılan çalışmalardan yola çıkarak çalışmaların dörtte birinin bu tezi doğruladığı sonucuna ulaşmıştır. Yazar aynı çalışmasında ihale yönteminin metropoliten alanlarda daha yaygın olduğu sonucuna ulaşmıştır. Yerel yönetimlerin sınırlarının dolayısı ile hizmet ölçeğinin genişlediği Avustralya, Japonya ve Yeni Zelanda da hizmet sunumunda özelleştirmelerin yaşandığı örneklerden yalnızca birkaçıdır (ILO, 2001: 20). Özelleştirmelere başvuran belediyeler genel olarak daha fazla nüfusa ve nüfus yoğunluğuna sahip olma eğilimindedir (Bergman vd., 2016: 113). Örneğin, İspanya’da katı atıkla ilgili hizmetlerde nüfusu 10.000’in altında olan belediyelerde özelleştirmenin de daha büyük belediyelere oranla az olduğu görülmüştür (Warner, 2012: 28).

Tek bir hizmete odaklanmayıp pek çok hizmeti aynı anda vermek durumunda kalan yönetimler için özelleştirme yöntemine başvurma daha olası görüldüğü için hizmet sağlamanın daha karmaşık olduğu metropoller küçük ölçekli belediyelere göre özelleştirmeye daha yatkındır (Warner, 2012: 15-16; Bel ve Fageda, 2007: 527). Illinois’da 1990’larda yerel yönetimlerde yapılan özelleştirmelerin çok farklı hizmetler sağlamakla yükümlü büyük belediyelerde yaşandığı görülmüştür. Bu eyaletteki büyük kentlerin %42.1’sinde özelleştirmeleri artırmaya yönelik niyetler ve bu trendde artış beklentisi dile getirilmiştir (Johnson ve Walzer, 1996: 19-21).

Burada değinilmesi gereken bir diğer önemli konu yönetim sınırlarının değiştirilmesi ile yönetimin yeniden yapılandırılmasının bazı hizmetleri yerine getiren özel şirketlerin sayısında azalma meydana getirmesidir (ILO, 2001: 37). Kapanan farklı belediyelerin ihale yöntemi ile işbirliği içerisine girdiği çok sayıda şirket düzenleme sonrasında yerini daha fazla kaynağın aktarıldığı az sayıda şirkete bırakmaktadır. Bu durum sermayenin daha küçük ölçekli özel sektör kuruluşu yerine daha büyük kuruluşlar elinde birikmesine neden olmaktadır.

Yerel yönetimlerin gelirleri de özelleştirme ve rant yaratımı konusunda belirleyicidir. Sınırları genişletilen ve daha fazla kişiye hizmet sağlayan ancak gelirleri konusunda yeterli iyileştirmeler sağlanmayan yerel yönetimler açısından özel sektör bir çözüm yolu olarak görülmektedir. Kısacası, Dilger ve arkadaşlarının (1997: 21) da söylediği gibi özelleştirmeler “az para ile çok iş yapmanın” yollarını arayan yerel yönetimlerin aradığı çözüm haline gelmiştir. Ancak bu çözüm yönetim anlayışı ile bağdaşmayacak şekilde Şahin’in (2018b: 195) de ifade ettiği gibi ölçeksel değişim sonrasında yeni durumda hizmetin verileceği alanda yaşayanların talep ve tercihleri göz önünde bulundurulmadan uygulanmaktadır.

Özetle, hizmet sağlanan ölçek genişledikçe özelleştirmeyi de beraberinde getirmektedir. Bu nedenle devletin yeniden ölçeklendirilmesi ve yerel ölçeğin büyütülmesi süreçleri aynı zamanda özel sektörün işine yaramıştır. Yukarıda detayları verilen özelleştirme yolu ile yapay rant oluşumu her ne kadar pratikte kimi avantajlar sağladığı için tercih ediliyor olsa da kamu kaynaklarının özel sektöre aktarıldığı gerçeğini göz ardı etmemize neden olmaktadır. Hizmeti sağlama sorumluluğunu taşıyan yerel yönetimler ihale gibi yöntemler sayesinde kamusal kaynağın özel sektöre, özel sektör kuruluşları içinde de hangisine bırakılacağına karar verme yetkisine sahiptir.

Tezin ölçek tartışmaları ile başlayan bu bölümü öncelikle 1980’lerle birlikte gündeme gelen devletin yeniden ölçeklendirilerek yerelin ön plana çıkarılmasına dayanan politikalar üzerine eğilmiştir. Söz konusu dönemle birlikte devlet daha alt ölçekler lehine yeniden yapılandırılırken kent-bölgeler ön plana çıkarılmış, metropollerin sayısı artmış ve var olan metropollerin sınırları değişmiştir. Farklı yöntemlerle sınırları genişleyen metropollerde kimi zaman var olan birimler kapatılmış kimi zaman da yeni idari birimler yaratılmıştır. Ayrıca bu dönemin en önemli söylemlerinden biri olan yönetim de aktörler arası etkileşimlerin artmasını ve idari gücün farklı ölçeklerce paylaşılmasını beraberinde getirmiştir. İdari yetkinin yanında bu

idarelerin metropoliten alanda yetki ve sorumluluklarını yerine getirmelerini sağlayacak kaynakların paylaşımı meselesi ortaya çıkmıştır. Kısacası, kent-bölgeler hem sermayeyi kendine çekmek için yarışır hale gelen birimler olma özelliğini göstermiş hem de bir kaynak paylaşımı arenası olma işlevini üstlenmiştir. Sınır düzenlemeleri ile yetki ve sorumluluklarla birlikte gelirlerin ve metropoliten alan içerisindeki toprakların idarelerce nasıl paylaşılacağı sorusu önem kazanmıştır. Mevcut çalışma, söz konusu paylaşımı asimetri ve rant tartışmaları ile bağdaştırarak ele almaya çalışmaktadır. Bu amaçla ikinci bölümde Türkiye gibi üniter bir devlet özelinde yerel ölçeğin geçirmiş olduğu aşamalar ve 1980'lerle birlikte büyükşehir modelinin ortaya çıkışı ile evrimi üzerinde durularak yeniden ölçeklendirmenin bir yöntemi olan ve metropoliten ölçeği genişleten 6360 sayılı yasanın ortaya çıkardığı kaynak bölüşümü sorunu tartışılacaktır.

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE YENİDEN ÖLÇEKLENDİRME, BÜYÜKŞEHİRLEŞME SÜRECİ VE 6360 SAYILI YASANIN ETKİLERİ

Türkiye’de yeniden ölçeklendirme bağlamında yaşanan gelişmeler, 1980’li yıllarla birlikte yerel yönetimler dizgesi içerisine katılan büyükşehirlerle ilgili düzenlemeler ve bu bağlamda yapılan sınır değişiklikleri ikinci bölümün temelini oluşturmaktadır. Yerel yönetim sistemindeki bu köklü değişiklikler sadece idari değil aynı zamanda mali açıdan da tartışılması gereken bazı konuları beraberinde getirmiştir. Son on yıllar boyunca merkezi yönetimin yerel ölçeği ilgilendiren yasal düzenlemeleri sonrasında ortaya çıkan durumda mali ve doğal kaynakların nasıl bölüştüğü bu bölümde değinilecek önemli hususlardır.

Aşağıdaki bölümlerde Türkiye özelinde ölçek tartışmalarının bulduğu karşılık, yerel ve ulus ölçek arasındaki ilişkiler, büyükşehir ölçeğinin ortaya çıkışı ve evrimi üzerine odaklanılmaktadır. Ardından 6360 sayılı yasanın detaylarına değinilmekte ve kaynakların paylaşımı konusunda yasanın öngördüğü sistem üzerinde durulmaktadır.

2.1. Ölçek Tartışmaları Bağlamında Yerel Yönetimlerin Gelişimi ve Büyükşehirleşme Adımları

Dünya genelinde yerelleşme ve yerelde merkezileşmeyi beraberinde getiren görüş ve uygulamaların gerisinde kalmayan Türkiye 1980’li yıllarla başlayıp 2000’lerde hız kazanan devletin yeniden ölçeklendirilmesi yöntemine başvuran ülkelerden olmuştur. Söz konusu yöntemin nasıl uygulandığına değinmeden önce Cumhuriyet Döneminden itibaren 2000’li yıllara dek ölçeğin, yerel yönetimlerin ve

büyükşehirleşmenin gelişimine bakmak yararlı olacaktır. Bu amaçla aşağıda 4 farklı dönem ve bu dönemlerde yaşanan gelişmelerden kısaca bahsedilecektir.

2.1.1. 1930-1960 Arası Erken Dönemde Yaşanan Gelişmeler

Cumhuriyetin kuruluşu ile ulus devlet inşası çabaları hızlanırken, dönemin koşulları gereği yerli ve yabancı sermayenin birlikte rol aldığı sanayileşme sürecine girilmiştir (Boratav, 1993: 34-44). Büyük Buhran sonrası batıda serbest piyasa yerini denetimli ekonomiye bırakırken (Kazgan, 2002: 60) ulus devletleşme sürecinde batıdaki gibi bir burjuva sınıfının olmayışına bağlı olarak Türkiye’de kalkınma, devlet yatırımları ile gerçekleştirilmeye çalışılmıştır. Bu devletçi ekonomik kalkınma döneminde sanayileşme hamleleri “memleketin hayati bir davası” olarak ele alınmış (İnan, 1972: 10), ‘sanayi tohumlaması’ politikasıyla hammaddesi ülke içinde mevcut ulusal bir sanayi temeli oluşturulmaya çalışılmıştır (Göymen, 2010; Erat ve Arap, 2017: 138). Savaş sonrası ekonomik duruma bağlı olarak kaynakların etkin kullanılmaya çalışıldığı bu dönemdeki çabalarda Sovyetler Birliği’nin teknik ve mali desteği de rol oynamıştır (Köymen, 2007: 98).

İmparatorluktan ulus devlet düzenine geçiş sonrasında devlet gücünün kurumsallaştırılmasına yönelik çalışmalar ile hem devlet sınırlarının hem de içerisinde yaşayanların bütünleştirilmesinin amaçlandığı bu dönemde demiryolunun sağladığı olanaklara rağmen (Şengül, 2001: 110-120) sanayi adımlarında altyapı ve kaynaklar açısından avantajlı konumdaki İstanbul ve İzmir gibi bölgelere öncelik verilmiştir (Dinler, 2010: 54).

Cumhuriyetin kurulmasından sonra ulusal yatırımlarla birlikte kentlerin yeni yönetim yapısına uygun hale getirilmesi düşüncesi kimi yasal düzenlemelerle belediyeciliğin yasal zeminini oluşturmuştur (Tekeli, 2009: 50). 1930 yılında çıkarılan 1580 sayılı yasa “Nüfusu ne miktar olursa olsun kaza ve vilâyet merkezlerinde ve

nüfusu iki binden fazla olan yerlerde belediye teşkilâtı mecburidir.” hükmü ile belediyelerin kurulması için gerekli altyapıyı hazırlamıştır. Belediyeler açısından herhangi bir ölçek farklılaşması öngörmeyen yasa ile yerelde güçlü olmayan bir belediye örgütlenmesine gidilmiştir. Yasa yeni bir örgütlenmeyi beraberinde getirdiyse de siyasi özerklikten yoksun belediyeler ulus devletin bir organı olarak görev yapmıştır (Batuman, 2010: 225). Belediyelerin ne siyasi ne de mali açıdan güçlü olmasının istenmemesi dönemin şartları göz önünde tutulduğunda anlaşılır bir durumdur. Devlet bu dönemde siyasi gücü elinde tutmak istemiş aynı zamanda Şengül’ün (2009: 199) de ifade ettiği gibi kaynakları bu ölçeğe aktarmak yerine ulusal sanayinin gelişimine harcayarak ulus devletleşme hareketini pekiştirmeye çalışmıştır.

Yerelde karşılanması gereken ihtiyaçları ve bu nedenle belediyelerin yetki ve sorumluluğunda olan işleri maddeler haline sıralayan yasa, kimi değişikliklere uğrasa da uzun yıllar boyunca yürürlükte kalmış ve belediyeler için temel düzenleme olma özelliğini sürdürmüştür.

Merkezin yerel üzerindeki denetimini öngören yasa aynı zamanda belediyelerin hizmet verdiği alanı büyütmeyi ve belediyeler arası eşitliği sağlamayı amaçlasa da (Çağdaş, 2011: 397) belediye başkanlığı ile valiliğin çakıştığı bir yerel yönetim mekanizması geliştirilen Ankara ve İstanbul belediyelerini diğerlerinden ayrı tutulmuştur. Söz konusu belediyelerin başında bulunan yöneticilerin merkezin ajanı olarak üstlendikleri vali sıfatının belediye başkanlığına göre ön planda kaldığı görülmüştür (Hamamcı, 1990: 158).

İlerleyen dönemde kapitalistleşme çabalarının ulus ölçeğindeki ağırlığı, merkezden ayrı düşünülemeyen yerel ölçeğin de aynı amaç için çaba sarf etmesini beraberinde getirmiştir (Ersoy, 1989). 1946’da kurulan Demokrat Parti programında illerdeki gereksinimlere yerinde cevap verilmesi bu nedenle belediye ve il özel idaresi

gibi yerel yönetim birimlerinin yeterli yetkiyle donatılması gerektiğinin altı çizilmişse de 1951-1954 hükümet programında merkez ile yerel yönetim maliyesinin birleştirilmesine karar verilmiştir (Alada, 2001: 135-136). Bu dönemde, her ne kadar 1580 sayılı yasa belediyeler için geniş görev yelpazesi öngörmüş olsa da, mahalli müşterek ihtiyaçların karşılanmasında ölçek yerelden merkeze doğru kaymıştır (Görmez, 2000: 83).

Kısacası bu dönem devletin kalkınmadaki rolü ve Osmanlı mirasının da etkisi ile merkezi ölçeğin yerel ölçek üzerinde ağırlığını hissettirdiği ve yerelin merkezin bir uzantısı olarak işlev gördüğü bir dönem olmuştur. Henüz büyükşehir algısının ve sisteminin oluşmadığı bu dönemde belediyelerin yetkileri koşullara bağlı olarak sınırlı tutulmuştur.

2.1.2. 1960-1980 Arası Planlı Kalkınma Döneminde Yaşanan Gelişmeler

Ataay'ın (2001: 55) sanayi sermayesine dayalı bir birikim modelinin uygulandığını söylediği 1960'larla başlayan dönem iktisadi politikaların planlama ile belirlendiği, dış dünya ile bağlantı tamamen kopmamış olsa da genel olarak kamu öncülüğünde içe dönük bir dönemdir. Yukarıdan aşağıya kalkınma hamlelerinin baskın olduğu bu dönemde dış rekabet istenen bir durum olmamış ve ulusal kalkınma anlayışı ön planda tutulmuştur (Erat ve Arap, 2017: 152). İthalat ve ihracat hamlelerine karşın ithal ikameciliğin baskın olduğu ve plancılığın “altın dönemi” olarak kabul edilen bu dönem (Boratav, 1993: 94-110; Ekiz ve Somel, 2005: 13) kamu kesiminin ekonomideki rolünün yanında özel sektörün yatırımlar konusunda etkili olmaya başladığı, ortak hareket edilen bir dönem olmuştur.

Sanayinin gelişimine koşut olarak büyük kentlerin sağladığı olanaklar kırdan kente göçleri artırmış, bu durum nüfusun gittikçe büyük kentlerde yoğunlaşmasıyla olumsuz sonuçlar doğurmuştur. Bu nedenle 1960'lar bu kentlere ilişkin sorunların ve

özüm önerilerinin ortaya konmaya başladığı yıllar olmuştur. Bölgeler arasındaki dengesizliklerin ortadan kaldırılmasının amaçlandığı bu planlı dönemde ulus ölçeğinde etkili Devlet Planlama Teşkilatı kurulmuştur (Erkal, 2016: 173). 1965'ten itibaren Ankara, İstanbul ve İzmir'de İmar ve İskân Bakanlığı bünyesinde Metropoliten Planlama Bürolarının kurulması ve diğer kentlere yayılması büyükşehirlerde imar sorunlarına yönelik erken dönem adımlardan olmuştur. Ardından gelen çalışmalar da genelde planlama ve imar konusuna odaklanmış ve büyükşehirleri ilgilendirebilecek diğer yönler göz ardı edilmiştir (Keleş, 2009: 306-307).

Bu dönemde yerel yönetimler konusunda yeni düzenlemeler yapmaktan ziyade mevcut yasalarda değişiklik yapılması egemen anlayış olmuştur. Bu dönemde belediyelerle ilgili yeni yasal düzenlemelere gidilmemiş, yürürlükteki yasalarda yapılan değişikliklerle değişen koşullara ayak uydurmaya çalışılmıştır. Kentlerin büyüyor olması gerçeğine rağmen bu dönemde büyükşehir yapılanmasına dair de herhangi bir öngörüde bulunulmamış, 1961 anayasası ile sadece yerel yönetim birlikleri aracılığıyla hizmet verilmesinin yasal zeminini oluşturulmuştur. Ölçek ekonomilerinden yararlanmak amacıyla kurulan bu birlikler genel olarak yol, elektrik ve su gibi altyapı hizmetlerini sağlamış, büyük şehirlerde birden fazla belediyenin varlığına bağlı koordinasyon sorunlarını çözememiştir (Tekeli ve Ortaylı, 1978: 223-224). Buna ek olarak anayasa belediye kaynaklarının sorumlulukları doğrultusunda verilmesini öngörmüştür. Ne var ki, önceki dönemde yaşanan mali kaynak sorunları bu dönemde de yaşanmaya devam etmiştir (Yaylı ve Yaslıkaya, 2012: 74).

Aynı dönemde yerel yönetimlerde 1580 sayılı yasada Ankara ve İstanbul'a tanınan ayrıcalık sona ermiş olsa da belediyeler merkezin taşra teşkilatına karşılık gelecek şekilde örgütlenmeye devam etmiştir (Keleş, 1988: 292). Kısacası hem ulusal kalkınma anlayışının hem de belediyelerin ulus ölçeğinin etkisinde kalmasının bir sonucu olarak merkezin ağırlığı bu dönemde de ciddi anlamda hissedilmiştir.

1960'lı yıllarda hükümet programlarında belediyelerin kaynaklarının verdikleri hizmetler ile orantılı olması gerektiği söylenmiş, bunun belediyelerin demokratik bağımsızlığını sağlayacağına kanaat getirilmiştir. Ulus ölçeği ile yerel ölçeğin hizmet bakımından çatışmasının önünün alınmasının önemi ve merkeziyetçi zihniyetten kurtulmak gerekliliği vurgulanmıştır. Erim Hükümeti sırasında ise yerel yönetimlerin kuruluşu işlevleri ve kaynakları bakımından yeniden tasarlanmaları ileri sürülmüştür (Alada, 2001: 1489-153). Yine bu dönemde hem İstanbul'a özel hem de diğer büyükşehirlerle yönelik iki farklı yasa tasarısı İçişleri Bakanlığınca hazırlanmış fakat bu tasarılar yasa haline gelememiştir (Özgür ve Savaş Yavuzçehre, 2016: 910). Her ne kadar hayata geçirilememiş olsa da söz konusu tasarıları bundan sonraki dönemde büyükşehirler için farklı bir yönetim yapılanmasına duyulan ihtiyacın artacağına ve bu konuda kimi adımların atılacağına dair bir işaret olarak görmek mümkündür.

1970'lerin başında küresel ölçekte yaşanan petrol krizinin etkisi ile Türkiye'de ithalat ve ihracat arasındaki açık gittikçe büyürken (Boratav, 1993: 115) 1970'lerin sonlarında ithal ikameci ancak dışa bağımlı modelin krizi ciddi bir şekilde hissedilmiştir. Söz konusu krizler iktisadi politikaları da değiştirmiş, neo-liberal düşünce hem iktisatta hem de yönetim alanlarında başat hale gelmeye başlamıştır. Bu dönemden sonra dünyada olduğu gibi Türkiye'de de kentlere ve yerel yönetimlere bakış açısı değişmeye başlayacaktır.

1970'li yıllar ithal ikameci kalkınmaya bağlı olarak sanayileşme hamlelerine önem verilmesi kentleşmeye yön verme amacıyla ayrılan kaynakların belirli bir seviyede tutulmasına neden olmuş (Şengül, 2009: 169) ve yerel yönetimler kendi kaynaklarını yaratmak durumunda bırakılmıştır. Bu dönem, emeğin yeniden üretimi için gerekli hizmetleri sağlayan yerel ölçek ile merkezi ölçeğin karşı karşıya geldiği bir dönem olmuş, yerel yönetimin yerel devlet haline gelmesi düşüncesiyle hareket eden ve dünya görüşü bakımından merkezden farklılaşan yerel ölçeğin, merkezin kaynaklarına

bağımlı olması istenen etkiye ulaşmayı engellemiştir (Batuman, 2010: 229). Bu nedenle, 1973 ve 1980 yılları arasında demokratikleşme ve özerkleşme mücadelesi veren (Yörükoğlu, 2009) ve toplumun alt kesimlerinin çıkarlarını korumak için piyasaya bırakılması istenmeyen temel tüketim mallarının ve konutların üretimini sağlayan "üretici belediyeler" in aynı zamanda kurdukları fabrikalar ya da tanzim satış mağazaları sayesinde kaynak üretmeye çalıştığı görülmüştür (Bayramoğlu, 2015: 159-162).

Bu arada belediyelerin yaşadığı mali sorunlar yerel ölçeği aşarak ulusal ölçekte bir yapılanma ile ele alınmaya çalışılmıştır. 1978 yılında kısa süreliğine de olsa hükümet programında yer alan bir düzenleme ile yerel yönetimlerin yaşadığı sorunların ulus ölçeğinde çözülmesini beraberinde getirebilecek bir örnek olarak Yerel Yönetim Bakanlığı deneyimi yaşanmıştır. Özellikle belediyelerin mali durumlarını iyileştireceği umulan bu düzenleme beklenen etkiyi yaratmakta başarılı olamamıştır (Yıldız, 2019).

Kısaca, 1960 ile 1980 arasındaki dönemde genel olarak merkezi yönetimin ağırlığı hissedilmeye devam etmiştir. Yeni anayasaya veya kimi yasal ve kurumsal düzenlemelere rağmen belediyelerin güç kazandığı kısa süren bir dönem dışında yerel ölçek ulus ölçeğin gerisinde kalmıştır. Yereldeki kimi sorunların çözümü için yine ulus ölçeğinde kurumsal düzenlemelere gidilmesi bunun bir göstergesidir. Yerel ölçeğin daha fazla gündeme gelmesi ve kimi yasal düzenlemelere konu edilmesi için 1980'li yıllara kadar beklenmesi gerekecektir.

2.1.3. 1980-2000 Arası Erken Neo-liberal Dönemde Yaşanan Gelişmeler

1970'lerin sonlarında ithal ikameciliğin içine girdiği kriz sonrası enflasyon ve karaborsa gibi sorunların da yaşanması (Şengül, 2009: 136) yeni bir döneme geçişin gerekçelerini oluşturmuştur. Özal hükümetinin benimsediği ihracata dayalı bir ekonomik gelişme anlayışı, bunun en önemli yansıması olarak 24 Ocak kararları ve

IMF'nin yapısal uyum programının sonucunda iktisadi politikalar değişmiş, neo-liberal düşünce hayatın diğer alanlarında da başat hale gelmeye başlamıştır.

Sanayi kentlerinde işgücünün örgütlülüğü ve sermaye açısından maliyetli hale gelmesi yatırımların daha ucuz yerlere yönelmesine neden olmuştur. Altyapı hizmetleri ve teşviklerin de önemli rol oynadığı bu yerel birikim hamleleri İstanbul'un hinterlandına ve Anadolu'daki kentlere yayılmıştır (Doğan, 2001: 108). Bu dönemde sermaye birikim süreçleri bakımından altyapısı görece gelişmiş metropoller ve onların etrafında bulunan kentler önemini artırırken (Ataay, 2004: 6-7, 41) İstanbul post-Fordist dönemin finans-kapital merkezi olma özelliğini taşımaya başlamıştır. Ayrıca, klasik devlet anlayışı ile kalkınmanın ve küresel rekabete girmenin mümkün olmadığı düşüncesi ile gücün ve yetkinin yerele ve ulus üstü ölçeğe aktarılması (Bayramoğlu, 2009: 158) talebine cevap olarak ithal ikameci dönemde ulusal mekânsal işbölümü ile sınırlı tutulan yerel (Ataay, 2004: 233) bu dönemde dışa açılmaya başlamıştır. Küreselleşmenin beraberinde getirdiği neo-liberal politikalar Türkiye'nin de içinde bulunduğu geç sanayileşen ülkelerde kalkınmanın kaynağını farklı yönlelere çevirmiştir. Kentler üzerinden kalkınma ve kentsel rantın temel finansman kaynağı olarak görülmesi yasal, yönetsel ve kurumsal gelişmeleri de beraberinde getirmiştir.

Kamusal hizmetlerin hem ulus hem de yerel ölçekte sunumunun ortaya çıkardığı mali yüklerin azaltılmasına yönelik çabalarla özel sektörden etkinlik ve etkililik gibi ilkelerin devralınmış ve kent yönetiminden kent işletmeciliğine geçiş yaşanmıştır (Mengi, 1997: 505; Şengül, 2009: 176-177). Büyükşehir belediyeleri ise söz konusu dönemde belediyeçilik hareketlerinde yaşanan bu neo-liberal dönüşümün en önemli uygulama alanı olmuştur (Toksöz, 2015: 1-8).

Bu dönem büyükşehirleşme yönünde atılan adımların başlangıcı olmuştur. İlk olarak Milli Güvenlik Konseyi'nin 34 sayılı kararnamesi ile büyük yerleşimlerde küçük

yönetimler kapatılmış ve bu kapsamda çok sayıda köy ile belediyenin tüzel kişiliğine son verilmiştir (Keleş, 2009: 311-312). Bu düzenlemeyi 4.12.1981 tarihinde kabul edilen 2561 sayılı Büyük Şehirlerin Yakın Çevresindeki Yerleşim Yerlerinin Ana Belediyelere Bağlanmaları Hakkında Kanun takip etmiştir. “[N]üfusu 300.000’i aşan büyük şehirlerin çevresinde bulunan belediye ve köyler, bu Kanunda belirtilen esas ve usullere göre yakınında bulundukları büyük şehir belediyesine bağlanabilir.” hükmü ile kapanan belediye ve köylere yenileri eklenmiştir.

1982 anayasası ise önemli bir düzenleme yaparak büyükşehirlerin anayasal statüye kavuşmasının önünü açmıştır. Anayasanın 127. maddesinde “büyük yerleşim yerleri için özel yönetim biçimleri getirilebilir” hükmü yer almasına rağmen büyükşehirler konusunda esnek davranan anayasa ne tür bir yapılanmaya gidileceği ile ilgili somut bir model önerisinde bulunmamıştır (Arıkboğa, 2015: 55). 3030 sayılı yasa ile Tokyo ve Londra gibi metropollerde uygulanan yönetim modelinin 1984 yılında Türkiye’de uygulanmaya başlaması sonucunda ulus-altı ölçekte yerel federasyon olarak nitelendirilebilecek ve büyükşehir belediyesinin çatı idare işlevi üstlendiği iki kademeli bir yönetime geçilmiştir (Kavruk, 2018: 467). Böyle bir modelin benimsendiği bu dönemin yapılanması “güçlü büyükşehir-zayıf ilçe” olarak da adlandırılabilir bir ilişki ortaya çıkarmıştır (Erder vd., 2015: 274). O zamandan günümüze büyükşehir belediyeleri “asıl belediye” kabul edilirken, büyükşehir ilçe belediyeleri ise “ikincil belediye” olarak görülmeye devam etmiştir (Keleş, 2000: 290).

3030 sayılı yasa ile ulus ölçeğin altında dördüncü bir birime denk düşmeyen ancak belediyelerin ölçeğinin farklılaştırılmasının bir sonucu olan yeni bir büyükşehir ölçeği kurularak nüfus bakımından önemli gelişmeler yaşayan İstanbul, İzmir ve Ankara’yı kapsayan yeni bir yerel yönetim sistemine geçilmiştir (Keleş ve Mengi, 2017a: 120). Bu üç ilin yanına ilerleyen zamanda yasa ve kanun hükmünde kararnamelerle yenileri eklenmiş ve Adana, Bursa, Gaziantep, Konya, Kayseri, Antalya,

Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, İzmit, Mersin, Samsun'dan sonra Sakarya'nın bu kapsama alınması ile 2000 yılında büyükşehirlerin sayısı 16'ya yükselmiştir. Yasa büyükşehirleri, sınırları içerisinde birden fazla ilçe bulunan şehirler olarak kabul etmiştir. Belediye sınırlarında birden fazla belediye olmayan yerlerde de yeni ilçeler kurularak yasada yer alan şart sağlanmaya çalışılmıştır. Bu dönemde büyükşehir belediyesi statüsü için nüfus kriteri getirilmesine dair kimi düşünceler ortaya atılmış ancak hayata geçirilememiştir (Özgür ve Savaş Yavuzçehre, 2016: 912). Büyükşehir belediyelerinin oluşturulmasına yönelik bu düzenlemeler ilk bölümde bahsedilen tasarımda asimetriye karşılık gelmektedir. Buna göre, bazı iller çeşitli kriterler temel alınarak diğerlerinden farklı değerlendirilmekte ve idari yapısı buna göre şekillenmektedir. Ayrıca, 3030 sayılı yasadan sonra büyükşehir sayısının kademeli bir şekilde artması sıralamada asimetri oluşturulmasına iyi bir örnektir.

Ulus üstü ölçeğin eskisine göre daha fazla dâhil olduğu kü-yerelleşme sürecinde büyükşehirler farklı yetki, kaynak ve kaynak yaratma kapasitesine sahip yapılanmalar olarak ortaya çıkmıştır. Bu dönemde büyükşehir belediyeleri emeğin yeniden üretimi için gerekli kolektif mal ve hizmetleri üretmek yerine arsa, konut ve tüketim üzerinden ranta yönelmiştir. (Doğan, 2004: 105). Belediye hizmetlerinin piyasa malı olarak görülmesi ve bazılarının şirketler eli ile verilmeye başlaması yine bu dönemin belirleyici özellikleri arasındadır. Dönemin ruhu gereği özel sektör kentsel süreçlerin içerisinde daha fazla yer almaya başlamıştır. Bununla birlikte cari giderlerini azaltmaya çalışan belediyelerin yatırım harcamaları artmıştır (Doğan, 2005: 78-81). Bu dönemde ulusal kalkınma stratejisini bir kenara bırakarak düzenleyici rol üstlenen ulus ölçek yerelin önceki dönemlerde hiç olmadığı kadar ön plana çıkmasını sağlamıştır.

1980'ler Türkiye'de neo-liberal belediyeciliğin ilk dönemi olarak kabul edilirse 1990'lı yıllar yerellikler üzerinden kalkınmayı benimseyen ikinci dönemi teşkil etmektedir. Bu dönemde büyük kent yönetimleri yerli ve yabancı sermaye için çekici

hale getirmek için kentsel altyapı yatırımlarını artırmıştır. Bu yatırımlarda inisiyatif alması beklenen belediyeler yabancı kaynaklardan sağladığı kredilerle üzerine düşen görevi yerine getirmeye çalışmıştır (Mamak Yerel İnisiyatifi, 1993: 63). Büyük çapta yatırımların büyükşehir belediyeleri aracılığı ile sağlandığı bu dönemde merkezden ayrılan paylardan çok dış borçlanmaya başvurulduğu görülmüştür (Şengül, 2009: 201). Zaten kü-yerelleşme idealinin arkasında genel olarak yerelin ulus ölçeğe tabi olmadan kendi kaynaklarını kendinin bulması, bunun için de hem ulusal hem de ulus-üstü ölçekte ihalelere taraf olması, sermaye ile işbirliği yapması ve küresel sermaye kurallarına bağlı hale gelmesi yatmaktadır. Uluslararası sermaye ile yerel arasındaki işbirliğinde devletin varlığı aşıl原因 ilişkilerin direkt bu ikisi arasında geliştirilmesinin (Hamamcı, 2003: 85) ve yerel yönetimlerin sermayenin boyunduruğuna girmesinin de önü açılmıştır (Kahraman, 2010: 73).

Dış dünya ile ticari ilişkileri hızlandırmak amacıyla potansiyel taşıyan kent ve bölgelere önem verilmesi ve küresel rekabette yer edinmeleri için yapılan çalışmalar bu dönem belediyeciliğinin en tipik özelliklerindendir. Büyük kentlerdekinin aksine örgütlü olmayan, ucuz ve bu nedenle tercih edilebilir işgücüne ev sahipliği yapan kentlerin kendi sanayileşme ve dolayısıyla kalkınma sürecinin hız kazandığı görülmektedir (Doğan, 2005: 79-81). Anadolu Kaplanları olarak adlandırılan kentlerde yerel iş insanlarının da yeniden ölçeklendirme sürecine aktif katılımı ile girişimcilik ve birikim sürecinin alt ölçeklere indirilmesine devam edilmiştir (Bayırbağ, 2010: 364).

İthal ikameci dönemde ulusal mekânsal işbölümü ile sınırlı tutulan yerelin ihracata dönük yerel kalkınma hedefleri ile dışa açılmaya başlaması ulus ölçeğin etkisini tamamen yitirmiş olduğu anlamına gelmemektedir. Bunun nedeni küresel rekabete eklemlenme mücadelesinde mali ve örgütsel bakımdan yerel kalkınmayı sağlayacak gücü bulunmayan yerel ölçeğin yeterli altyapıyı tek başına sağlayamayacak olmasıdır (Ataay, 2004: 233-235). Buradaki asıl iddia devletin yeni dönemde de yerel ölçekle

beraber sermaye birikiminin önemli aktörlerinden biri olarak rol üstlendiğidir. Bu durum yeniden ölçeklendirme tartışmalarını ortaya atanlardan bazısının ileri sürdüğü devletin “altının oyulduğu” argümanına karşı çıkarak ulus ölçeğin, üstlendiği rolün farklı bir boyut kazanmasına rağmen, önemini koruduğu düşüncesini desteklemektedir.

2000’li yıllara gelene kadar devletin yeniden ölçeklendirilmesine yönelik çabalara devam edilmiş, bu çabalardan biri de 1998’de yasalaşma olanağı bulamayan bir tasarı olmuştur. 1998 yılında hükümet o yıl Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne yerel yönetimlerin rolünü belirlemeye dönük bir çaba olan yasa tasarısını göndermiştir. Bu yasa tasarısı belli yetkilerin merkezin taşra örgütüne devredildiği, merkezi yönetimin görevlerinin planlama, eşgüdüm, denetleme ve rehberlik ile sınırlı kalması öngörüldüğü bir çabadır. Tasarı dönemin ruhu ile bağdaşacak şekilde yerelci/bölgeselci bakış açısı ile yerel yönetimlerin birer özel şirket gibi piyasa mantığı ile çalışmasının önünü açarak şirketleşme, ihale etme ve özelleştirme ile yatırımlara kaynak oluşturması için hazine topraklarının il özel idareleri ile belediyelere devrini içermektedir (Ayman Güler, 1998: 4-17). Yasalaşamayan bu tasarı bir yandan ulus ölçeğini yerele daha az müdahale eder hale getirmekte öte yandan da yerel yönetimler ile özel sektörün birlikte hareket ederek kentlerin kalkınması için gerekli adımları atmasını içermektedir. Yerel kalkınma sürecinde altyapı hizmetlerinin geliştirilmesi de sermayenin buraya çekilmesi için önemli bir hazırlık aşaması görevi görmüştür. Ulus altı ölçekteki yönetimler her ne kadar kentsel hizmetler aracılığı ile emeğin yeniden üretimini sağlıyor olsa da öte yandan yatırımları kendilerine çekmek için altyapıya yönelik çaba sarf etmektedir.

2.1.4. 2000 Sonrası Neo-liberal Dönemde Yaşanan Gelişmeler

Değişen iktisadi, sosyal ve siyasi ihtiyaçlara karşılık vermek amacıyla gerçekleştirilen reformlar Türkiye’de her daim önemli görülmüş olmakla birlikte 2000’li yıllarda ciddi bir hız kazanmıştır (Övgün, 2018: 203). Türkiye’de yeniden

ölçeklendirme çalışmalarının bir ayağı 1980'lerle birlikte büyükşehir belediyelerinin kamu yönetimi sistemine dâhil edilmesi iken diğer bir ayağı ise 2000'li yıllarda Avrupa Birliği'ne girme çabalarının da bir yansıması olan yerel yönetim yasaları olmuştur. Bölgesel kalkınma çabalarının AB fonlarınca desteklenmesi, yerel ölçeğin küresele eklemlenme çabasının uluslararası ölçekçe hızlandırılmaya çalışılması hatta AB üyeliği için bir koşul olarak öne sürülmesi de yine bu amaca yöneliktir. Aynı şekilde OECD üyesi ülkelerin takip etmesi gereken yapısal düzenlemeler belirlenerek devletin yeniden ölçeklendirilmesi ile ulusal politikaların küresel süreçlerle uyumlu hale getirilmesi hedeflenmiştir (Bayramoğlu, 2009: 143-144)

2000'li yılların hemen başında Türkiye'de devletin yeniden ölçeklendirilmesi amacıyla kimi adımlar atılmış ve yasal düzenlemeler sayesinde yerelin ön plana çıkarılması için uğraşılmıştır. Dönemin cumhurbaşkanı tarafından meclise geri gönderilen ve sonrasında yasalaşma imkânı bulamayan ancak o dönem ciddi ses getiren 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Yasa Tasarısı bu dönemde gösterilen çabalardan ilkidir. Ulus ölçeği ile yerel ölçek arasındaki çizginin net bir şekilde belirlenerek yerelleşmenin desteklenmesi amacına hizmet edecek tasarı o zamana kadar merkezce verilen hizmetlerin mümkün olduğunca özelleştirilerek yerel ölçeğe bırakılmasını öngörmektedir (Ataay ve Acar, 2008: 32-33). Her ne kadar söz konusu tasarı bu hali ile gerçekleşme imkânı bulamadıysa da ilerleyen dönemde farklı yasalar ile birlikte hayata geçirilmiştir.

Yeniden ölçeklendirme amacıyla yapılan yasal düzenlemeler bölge ve kent ölçeğini kapsayan yeni bir yerelleşme modeli ortaya koymaktadır. Bahsi geçen yasal düzenlemelerden biri bölgesel kalkınma hedefine yönelik oluşturulan kalkınma ajansları ile ilgilidir. 2006 yılında çıkarılan Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun ile ekonomik açıdan benzerlik sergileyen illeri kapsayan bölgelerde oluşturulan ajansların ekonomik kalkınmada rol oynaması amaçlanmıştır.

Türkiye’de Avrupa’dakine göre daha kısa bir geçmişı olan bu ajanslar, bölgesel kalkınma için yerel potansiyelin geliştirilip kullanılmasını amaçlamaktadır. Kalkınmanın sadece ulus ölçeğın gündeminde olduğu planlı dönemin aksine bu dönemde yerel ve bölgesel ölçek ve bu ölçeklerde bulunan aktörlerin de sürece dahil edilmesi öngörölmüştür (Göymen, 2010: 5). Hali hazırda 26 adet kalkınma ajansı olup bu ajanslar yerel potansiyelin kalkınmaya kanalize edilmesi için sektörleri bir araya getirme amacını taşımaktadır. Her ne kadar idari yapıya yeni bir ölçek olarak eklenmemiş olsa da kalkınma ajanslarının varlığı ölçeklerin sabit olmadığı, koşullara bağılı olarak oluşturulabilip ortadan kaldırılabildiğı argümanını desteklemektedir.

Kent ölçeğinde ise rolleri arttırılan belediyelerin 5393 sayılı Belediye Kanunu ile dönüşüme uğradığı görölmektedir. Büyükşehir belediyeleri ise bu dönemle birlikte yerel kalkınmanın dinamosu haline getirilmeye çalışılmıştır. Bu amaçla 2000’li yıllarda atılan önemli adımlardan biri büyükşehirleri düzenleyen yasanın değıştirilmesi olmuştur. Böylece 1980’lerde askeri dönemde yerel yönetim dizgesi içersine sokulan büyükşehir belediyeleri bu dizgenin hâkim yönetimi haline gelmeye başlamıştır (Alkan, 2015).

Hala yürürlükte olan ve devletin yeniden ölçeklendirilmesi sürecinin bir parçası haline gelen 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Yasası çıkarılmadan önce büyükşehirlerin sınırlarını genişletmek amacıyla bazı girişimler olmuştur. 5019 sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değıştirilerek Kabulü Hakkında Kanunda Değışiklik Yapılmasına İlişkin Kanun bu girişimlerden biridir. Bu yasa teklif edilirken

“Büyükşehir Belediyelerinin belediye sınırlarına bitişik veya mücavir alan sınırları içersinde Büyükşehir Belediyelerinden bağımsız pek çok ilçe ve belde belediyeleri bulunmaktadır. Bu belediyeler yüksek rantı esas alarak çok yüksek ve çirkin binalarla

kent girişleri çirkinleştirmektedirler. Ayrıca gelişme alanları kalmayan pek çok Büyükşehir belediyesi metropol anlayışın dışında kalmaktadır.”¹

gerekçesi ileri sürülmüştür. Gerekçe aslında küçük belediyelerin elinde olan bu alanlarda büyükşehirlerin inisiyatif kullanmasını öngörmekte bahsettiği kentsel rantı belirleyen ve bundan yararlananın büyükşehir belediyesi olmasının önünü açmaktadır. Ayrıca Çınar ve arkadaşlarının (2009: 63) belirttiği gibi yasanın siyasi kaygılarla yapıldığını ileri sürenler de olmuştur. Söz konusu yasa teklifi yasalaşma imkânı bulamamış olsa da sonraki yasal süreçler için bir ön hazırlık aşaması işlevi görmüştür.

Etkin hizmet ve sağlıklı planlama amacıyla yapıldığı ileri sürülen 5216 sayılı yasa ülkelerin gelişmişlik seviyesinden bağımsız olarak büyükşehirleşmenin artık yadsınamaz bir gerçek olduğunu ve ekonominin motoru işlevini gördüğünü kabul ederek dış yatırımların önemli bir kısmının küresel ağlara entegre olmayı başarabilmiş bu havzalara doğru gerçekleştiğini ileri sürmektedir.² Böylece, yasa ile büyükşehir yönetimleri büyümenin dinamosu olan kentlerle yerel, ulusal ve küresel ölçek arasındaki bağı kuracak yönetimler olarak üzerine düşen görevi yerine getirecektir. Büyükşehirlerin üstlenmiş olduğu bu misyon ölçeklerin ilişkiselliğini yani bir ölçeğin varlığının ve öneminin ancak diğer ölçeklerle ilişkisi göz önünde bulundurulduğunda anlaşılabileceğini işaret etmektedir.

Yasa ile bir büyükşehir yönetiminin oluşturulması için hem nüfus hem de ölçek kısıtı getirilmiştir. Buna göre, sınırları içerisinde en az üç ilçe veya alt kademe belediyesi bulunması gereken büyükşehirlerde “[b]elediye sınırları içindeki ve bu sınırlara en fazla 10.000 metre uzaklıktaki yerleşim birimlerinin toplam nüfusunun

¹3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanunun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bazı Geçici Maddelerin İlavesine Ait Kanun Teklifi gerekçesi, E. 2/210, Sayı. 3828/13768, 03.12.2003.

² 5216 sayılı Büyükşehir Belediyeleri Kanunu Tasarısı gerekçesi

750.000 olması” gerekmektedir. Büyükşehir belediyesinin sınırları ise valilik binasını merkez alan 20, 30 ve 50 km çapında çemberler oluşturularak belirlenmiştir. Nüfus ile ölçüğü baz alan ve büyükşehir sınırlarını oldukça mekanik bir yöntemle belirleyen yasa İstanbul ve Kocaeli illerini bu uygulamanın dışında bırakmıştır. Bu mekanik yöntem ilerleyen zamanda büyükşehirlerin sınırlarında çeşitli değişikliklerin yapılmasını da beraberinde getirmiştir. Söz konusu değişiklikler ölçeklerin sabit olmadığı ve gerekli durumlarda değişikliğe uğradığı gerçeğini göstermektedir.

Büyükşehir belediyesinin sınırlarını genişleten ve tercih edilen yöntemden dolayı pergel yasası olarak da bilinen 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Yasası 1984 yılında çıkarılan 3030 sayılı yasanın ortaya koyduğu yönetim modelini yeniden düzenlemiştir. Yasa ile gelen en önemli değişiklik büyükşehir belediyelerinin yeniden ölçeklendirilmeleridir. Büyükşehir yönetiminin yeniden ölçeklendirilmesinde tercih edilen yöntem bütünleştirme olmuştur (Çınar vd., 2009: 54). Yasa, büyükşehir sınırları içinde kalan köyleri kapatarak ilk kademe ya da ilçe belediyelerinin mahallesine dönüştürmüştür (Arıkboğa, 2013: 60). Böylelikle bir ilde hem büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediyesinin hem de il özel idaresi ve köylerin olduğu bir yerel yönetim sistemi ortaya çıkmıştır.

Hala yürürlükte olan 5216 sayılı yasa iki önemli değişikliğe maruz kalmıştır. İlk değişiklik 5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun iken diğeri tezin odak noktasını oluşturan 6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanundur.

2008’de çıkarılarak 2012 yılına kadarki dönemin büyükşehirlerde bütünleştirme dönemi olarak adlandırılmasını (Kavruk, 2018: 482) mümkün hale getiren 5747 sayılı

Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun gittikçe sayısı artan ve etkin hizmet vermediği düşünülen ilk kademe belediyelerini yasal düzenlemeye tabi tutmuştur. Bu yasal düzenleme ile 240 belde belediyesi kapatılmış, 43 yeni ilçe belediyesi oluşturulmuş, nüfusu 2.000'in altında olduğu için 862 belde belediyesi de köye dönüştürülmüştür (Zengin, 2014: 101). Söz konusu yasa, yarıçap yöntemi ile genişleyen alanlarda yaşanan kimi olumsuz sonuçlara çözüm olabilmesi için alt ölçekteki yerel yönetimleri kapatarak büyükşehir modelinin ilk ortaya çıktığı dönemdeki ilçe ve büyükşehir belediyelerinden oluşan iki kademeli yönetim tarzını geri getirmiştir (Arıkboğa, 2013: 61-62).

2000'li yılların başından 2011'e kadar yerelleşme yolunda atılan adımlar 2011 yılında yerini merkezileşmeye bırakmıştır. Yönetimin rasyonelleştirilmesi ve kaynakların etkin ve etkili kullanımı düşünceleri merkezileşme sürecinin temel motivasyonu olmuştur. Bu tarz bir merkezileşmenin bir ayağı yerel ile merkez arasındaki güç ilişkilerinin merkez lehine dönüşmesi iken bir diğer ayağı ise yerelde merkezileşmedir. 2011 yılında kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesini beraberinde getiren ve yürütme erkince çıkarılan Kanun Hükmünde Kararnameler ile yerel yönetimlerin kimi yetkilerinin daha üst ölçeğe taşındığı görülmektedir. TOKİ'nin kentsel dönüşüm projesi geliştireceği alanlarda plan yapma yetkisine sahip olmasının yanında yerel yönetimlere verilmiş planlama yetkilerinin Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na aktarılması söz konusu düzenlemenin en önemli adımları olmuştur (Orhan, 2014: 283). Yukarıda bahsedilen merkezileşme süreçlerinin yerelde merkezileşmeyi içeren en önemli hamlesi ise aşağıda detaylı bahsedilen 6360 sayılı yasa olmuştur.

2.2. 6360 Sayılı Yasa ile Büyükşehir Modelinin Yeniden Ölçeklendirilmesi

5216 sayılı yasada meydana gelen bir diğer değişiklik 2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı

Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile birlikte yapılmıştır. Yerel yönetim modelinde önemli değişikliklere neden olan bu yasadan sonra söz konusu büyükşehirlere Ordu'yu da ekleyen 6447 sayılı yasa ile büyükşehir sayısı 30'a çıkarılmıştır. İl ve ilçelerin mülki sınırlarını temel alan ve 30 ilde köy yönetimlerini, il özel idarelerini ve belde belediyelerinin tüzel kişiliğini ortadan kaldıran bu yasa ile yaşanan 2012 sonrası dönem bütünleştirme, genişletme ve yaygınlaştırma dönemidir (Kavruk, 2018: 482).

Birinci bölümde ölçeği bir büyüklük meselesi olarak ele alan görüşleri destekleyen 6360 sayılı yasa ile önceki dönemde İstanbul ve Kocaeli'ni farklılaştıran yerel yönetim modeli şimdi büyükşehir olan 30 ile genişletilmiştir. Böylece büyükşehir belediyesi il kent belediyesi özelliği gösterirken büyükşehir ilçe belediyeleri ise ilçe kent belediyesi haline gelmiştir (Kavruk, 2018: 467). Söz konusu yasanın getirdiği büyükşehir yapılanması ilk defa bu dönemde gündeme gelen bir model değildir. 2008 yılında çıkarılan 5747 sayılı yasa ilçe belediyelerinin sınırlarını değiştirmiş, bazı ilçe belediyelerinin tüzel kişiliğini kaldırarak ya da kimi mahalleleri bir ilçeden alarak başka bir ilçeye bağlamıştır (Keleş ve Mengi, 2017a: 154). Yasanın çıktığı dönemin başbakanı da İstanbul Büyükşehir Belediye başkanlığı yaptığı dönemde belediyenin sınırlarının il sınırlarına eşitlenmesini ve bu alanda yetkili tek bir yönetimin bulunmasını istemiştir (Arıkboğa, 2013: 66). 2004 yılında 5216 sayılı yasa ile hayata geçen bu model 10 yıl sonra 2014 yılında uygulamaya konan 6360 sayılı yasada tüm büyükşehirleri kapsayacak şekilde düzenlenmiştir. Yine o dönemdeki başbakan 6360 sayılı yasa çıkmadan önce büyükşehirler ile ilgili bir düzenleme yapıldığını 2011 yılının mayıs ayında Kahramanmaraş'ta yaptığı seçim konuşmasında şu şekilde dile getirmiş ve o dönem üzerinde çalışılan yasanın kimi detaylarına dair ipuçları da vermiştir (Arslan, 2016: 142):

“2014'ten itibaren artık burası bir büyükşehir belediyesi olarak seçimlere girecek. Bu arada 2014 yılına kadar nüfusu 750.000'i aşan başka illerimiz olursa onlar da yine büyükşehir olma hakkını kazanacak... Şimdiden hayırlı olsun. Büyükşehirin sınırı ne olacak biliyor musunuz? Kahramanmaraş'ın mülki sınırı... Yani hepsi büyükşehirin kapsamı içinde. Afşin, Elbistan, hepsi... İstanbul'daki, Kocaeli'ndeki büyükşehir yapısı ne ise Kahramanmaraş'ta da o olacak.”

Her ne kadar gerçek hayatta karşılığını bulup bulmadığı tartışılrsa da yasanın sıklıkla öne çıkarılan boyutu ölçek ekonomilerinden yararlanmaya ve kaynakların rasyonel kullanımına olanak sağlayacak olmasıdır. Böylece, farklı kesimlerden gelebilecek muhalefetin önü kesilerek ve büyükşehir ölçeği konusunda ulus ölçekte söylemsel yöntemler kullanılarak algı yaratılacaktır. Siyasilerin o dönemde sıklıkla bu düzenlemenin olumlu etkilerine vurgu yapması da bu amaca yöneliktir.

Metropolitan alanlarda sınır reformu/optimal ölçek arayışının sadece kentsel büyüme sorunlarına karşı daha iyi planlama ile problemleri çözmenin değil, aynı zamanda bu alanlardan sorumlu yerel yönetimleri daha aktif politikalar üretmeye ve rekabet etmeye özendirilmenin ya da zorlamanın da bir yöntemi olduğu (Çınar, 2009: 282) göz önünde bulundurulursa yasanın gerekçesi çok da rasyonel bir zemine oturtulmuştur. Yasanın çıkarılmasına gerekçe olarak tam da yeni kamu işletmeciliği anlayışı ile örtüşecek şekilde küreselleşme sonucu değişen koşullara ayak uydurmak amacıyla yönetimlerin daha etkin, katılımcı ve saydam olması gerekliliği ile küçük birimlerin planlamada koordinasyon sağlayamayarak kaynak israfına neden oluşu gösterilmiştir. Bu, ölçek tartışmalarında kent-bölge ölçeğinde yaşanan değişimleri anlamak için küresel ölçekte yaşanan dönüşümleri göz önünde bulundurmak gerektiğini ileri sürenleri haklı çıkaran bir durumdur. Ayrıca, birinci bölümde bahsedilen Sengstock'un tipolojisinde yasama yoluyla yapılan düzenlemeye denk düşen bu örnekte yukarıdan aşağı ölçek oluşumu sürecine yön verilirken ulus altı ölçeğin ulus ölçekten bağımsız olmadığı düşünceleri de destek görmüş olmaktadır.

Küresel rekabetçi anlayışa uyum sağlamanın ülke ekonomileri açısından hayati öneme sahip olduğu bu dönemde akışkan sermayenin sisteme entegre olabilen kentler ve bölgeler sayesinde cezbedilebileceği anlayışını (Gül ve Batman, 2015: 324) da içinde barındıran yasa küresel yarışa eklemelenmeyi kolaylaştıracak uygun büyüklükte güçlü kent yönetimleri yaratımı çabasının bir göstergesidir. Yerelde yaşayanların ortak ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla oluşturulmuş büyükşehir yönetimleri 6360 sayılı yasa ile il halkının ihtiyaçlarını karşılayan alan yönetimi haline getirilmiştir (Geray, 2015: 58; Keleş ve Mengi, 2017a: 121). Türkiye’de büyükşehir statüsüne geçen illerin büyük bölümünün geniş coğrafi alana yayıldığı için yeni düzenleme sonucu ortaya çıkan büyükşehir modelinin kentsel-bölgesel bir karakter sergilediği ve yasanın ulus-altı ölçeği ilgilendiren önemli işlevlerle donatılmış bir yapıyı ortaya çıkardığı düşünülmektedir (Arıkoğlu, 2015: 59; Çiner ve Karakaya, 2013: 89; Erbay, 2018: 465; Keleş ve Mengi, 2017b: 195).

Yerel yönetim sisteminde köklü değişiklikler getiren ve pek çok açıdan eleştiri alan yasa ilk olarak büyükşehir olma kriterini belediye nüfusu yerine il nüfusu olarak değiştirmiş ve bu sınırı 750.000 olarak kabul etmiştir. Böylece nüfusu 750.000’in üzerinde olan illerde yaşayan herkes bir anda büyükşehir sınırları içerisinde yaşar hale gelmiş ve kentli sayılmaya başlamıştır.

Tablo 1: Yıllara göre köy ve şehir nüfusu

Yıllar	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Köy	17.338.563	17.178.953	6.633.451	6.409.722	6.217.919	6.143.123	6.049.393	6.337.385	6.003.717	5.878.321
Şehir	57.385.706	58.448.431	70.034.413	71.286.182	72.523.134	73.671.748	74.761.132	75.666.497	77.151.280	77.736.041

Kaynak: TÜİK

Yasa, büyükşehir olarak kabul edilen illerde köyleri ve belde belediyelerini kapatarak mahalleye dönüştürmüş ve bulunduğu ilçeye bağlamıştır. Diğer illerde ise 2.000'den az nüfuslu belde belediyelerinin tüzel kişiliği sona ermiştir. Köylerin

kapatılmasıyla işlevini yitirdiği illeri sürülen il özel idareleri de yine aynı yasa ile kaldırılmış, yerine Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı kurulmuştur. İlçe belediyelerini büyükşehir ilçe belediyesi haline getiren yasa planlama, su ve kanalizasyon, itfaiye ile ulaşım gibi mahalli müşterek ihtiyaçların en önemlilerine dair yetkileri büyükşehir kademesine aktarmış, özellikle imar konusunda büyükşehir belediyesini geniş yetkili makam haline getirmiştir.

Sınırlarını büyütme ve büyükşehir olmak kimi iller için istenen ve uğrunda uzun uğraşlar verilen bir süreç olmuştur. Arıkoğlu'nun (2015: 56) da ifade ettiği gibi 2012 yılında yapılan radikal düzenleme mevcut illeri büyükşehir yapma düşüncesine dayandığından yöntem çok da ön plana çıkarılmamıştır. Yasa birinci bölümde dile getirilen ölçek tartışmalarında ele alındığı gibi eski düzeni koruyarak büyükşehirlerin sayısını arttırmış ve büyükşehirleri diğer şehirlerden farklı değerlendirmiştir. Bunun yanında 5747 sayılı yasa ile başlayan ölçek düzenlemelerine yenisini eklemiş, küçük belediyeleri eriterek kenti bütünleşik hale getirmeyi ve yönetimi de bu bütünleşik yapıya göre yönlendirmeyi istemiştir (Kaymal, 2017: 1155).

Tablo 2: 6360 sayılı yasa öncesinde ve sonrasında yerel yönetimlerin sayısı

Belediye Türü	6360 öncesi	6360 sonrası (2021)
Büyükşehir Belediyesi Sayısı	16	30
İl Belediyesi Sayısı	65	51
Büyükşehir İlçe Belediyesi Sayısı	143	519
İlçe Belediyesi Sayısı	749	403
Belde Belediyesi Sayısı	1977	387
İl Özel İdaresi	81	51
Toplam Belediye	2950	1390
Köy	34339	18293

Kaynak: Ünal ve Tanrıvermiş, 2018, 8 ve İçişleri Bakanlığı Türkiye Mülki İdare Bölümleri Envanteri, 2021

Yasanın tercih ettiği yöntemler uygulandıktan sonra ortaya çıkabilecek sorunlar kimilerince gündeme getirilse de genel olarak göz ardı edilmiş/ettirilmişdir. Bu nedenle yasa büyükşehir olma hayali/düşüncesi içerisindeki illerde kimi muhalif düşüncelere rağmen olumlu karşılanmıştır. Bunun en önemli sebebi büyükşehirlerin daha büyük alanda ve geniş nüfuslar üzerinde söz sahibi olması ile daha fazla kaynağa erişebilmesidir. Kısacası, sınırlarının genişletilerek metropol haline getirilmesi sonucunda büyüyen ölçek ve kaynakların miktarı arasında doğrusal bir ilişki olduğu düşüncesi ile güç ve kaynağın artırılmasına duyulan ihtiyaç, kentlerin sınırlarının genişletilmesine dair düzenlemeleri gündeme getirmektedir. Yani metropolitenleşme ve sınır meselesine ilgi, yetki ve kaynakların artırılması üzerine eğilmenin bir sonucudur (Council of Europe, 2015: 9-11). Bazı illerin büyükşehir olma isteğini yasadan önce farklı zamanlarda dile getirmesinin ve ulusal ölçekte çaba göstermesinin arkasında yatan asıl neden de budur.

Her ne kadar 1980'lerle önem kazanmaya başlayan ve günümüzde daha fazla taraftar bulan kalkınma anlayışı yereli ön plana çıkarsa ve 2000'lerden sonra büyükşehir ve yerel ölçek tarafından yapılan yatırımlar hız kazanmaya başlasa da ulus ölçeği altyapı hizmetlerinde yerel-bölgesel kalkınmanın önemli bir yerinde durmaya devam etmektedir. Bunu, yeniden ölçeklendirme tartışmalarına katkı sunanlar içerisinde ulus ölçeğin arkaik hale gelmediğini savunanları destekleyecek şekilde kamu yatırımlarının hangi ölçekten yapıldığını gösteren verilere bakarak teyit etmek de mümkündür. 2000'li yılların başından beridir kamu yatırımlarının dağılımına bakıldığında her ne kadar yıllar içerisinde artış gösterse de mahalli idarelerin yapmış olduğu yatırımların merkezi yönetimince yapılanların gerisinde kaldığı görülmektedir.

Ulus ölçeğin iradesi ile yeni bir ölçek olarak gündeme getirilen büyükşehirlerin merkezin spekülasyonlarının ana konusu haline gelmesi buraların sermaye birikimi ile yakından bağlantılı olmasından kaynaklanmaktadır. Ersoy'un (1989) da ifade ettiği

üzere Türkiye örneğinde olduğu gibi sermaye birikimi açısından yeterli bir görünüm sergileyemeyen ülkelerde birikim sürecinin merkezi ölçeğin kontrolünde olması doğaldır. Tam da bu noktada devlet yeni dönemde de sermaye birikiminin önemli aktörlerinden biri olarak rol üstlenmektedir. Bu durum devletin yeniden ölçeklendirilmesi tartışmalarını ortaya atan düşünürlerin devletin altının oyulmadığı aksine üstlendiği rolün farklı bir boyut kazanarak öneminin koruduğu ve yeniden dağıtım mekanizmalarını kullanmak yerine yerelde kalkınmanın dinamiklerini harekete geçirerek içsel kalkınmayı sağlanmaya çalıştığı görüşüne destek olmaktadır (Ergüder ve Yaşar, 2010: 61).

Yerelde merkezileşmenin önünün açıldığı ve büyükşehir belediyesinin il sınırları içerisinde en güçlü yerel yönetim haline getirildiği 6360 sayılı yasa ile yönetimin ve dolayısı ile genel olarak hizmetlerin tek bir çatı altında toplanmış olması küresel rekabete entegre edilmeye çalışılan illerde anlamlı bir strateji olarak görülmelidir (Şengül, 2009: 209). Kaynakların tek elden yönetilerek kentsel rekabeti artıracak ve ekonomiye katkı sunacak yatırımların koordinasyon içerisinde yapılması ancak bu şekilde mümkün olabilecektir. Ne var ki bu strateji, hizmetlerin tek elden verildiği bu alanlarda yeniden ölçeklendirmenin bir diğer sonucu olarak kaynak ve yetkilerin tek elde toplanacağı, önceliklerin de yine bu el tarafından belirleneceği ve söz konusu kaynakların bu önceliklere göre dağıtılacağı gerçeğini gizlemektedir. Bu durumda Ataay'ın (2004: 237-240) bölüşüm sorunlarını beraberinde getireceğini vurguladığı bu ölçeklendirme hamlesi yerelde yaşanan sorunları çözmek yerine daha da derinleştirebilecektir. Yerel her ne kadar yukarıdan aşağı politika yapımının bir örneği olarak ulus ölçeğin empoze ettiği kararların uygulama alanı olsa da aynı zamanda farklı ölçeklerden çıkarların çatışma alanıdır. Bu nedenle ulus ölçeğindeki eşitsizliklerin bir farklı versiyonu daha alt ölçekler için de geçerli hale gelecektir. Bu da demek oluyor ki devletin yeniden ölçeklendirilmesi kendi içerisinde çelişkiler barındıran bir ilişkiler

bütünüdür (Şengül, 2009: 185-187). Nasıl küresel iktisadi sistem kendi içerisinde çelişkiler barındırıyorsa küresel kent olma umudu taşıyan ve kaynaklarını bu amaçla topyekûn bir şekilde harekete geçirmeyi göze alan kentler de bu çelişkilerin odağı haline gelmektedir. Bir diğer söylemle, yasa ile ortaya çıkan yeniden ölçeklendirme ve büyükşehir ölçeğinin yeniden yapılandırılması sürecinin kazananları gibi kaybedenleri de olacaktır.

Yönetişim, açıklık, şeffaflık ile hesap verebilirlik gibi sürekli vurgulanan ilkelerin yasa yapım ve uygulama sürecinde göz ardı edilerek yukarıdan aşağıya dayanan düzenlemeler yönetimler açısından da sorun yaratacağı için yasanın yerelde ortaya çıkardığı olumsuz sonuçları tespit etmek ve bu olumsuzluğu gidermek önem kazanmaktadır. Tam da bu noktada 6360 sayılı yasa sonrasında yaşananları farklı açılardan ele alan, yorumlayan ve ortaya çıkan sorunlara çözüm önerisi getirmeye çalışan çalışmalara ihtiyaç artmıştır.

Şimdiye kadar 6360 sayılı yasanın büyükşehir yönetimine ne tür bir etkisi olacağı üzerine epeyce çalışma yapılmış olup bu çalışmalar belli başlı konular üzerine yoğunlaşmıştır. Bu çalışmalardan bazıları yasayı hukuki açıdan ele alırken (Gözler, 2013; Muratoğlu, 2015), bazıları yerelleşme ve merkezileşme bağlamında (Taşçılar, 2018; Akıllı ve Akıllı, 2014), bir kısmı katılım ve yerel demokrasiye (Güneş, 2017; Karaarslan, 2013; Özer, 2013; Topçu, 2017) diğerleri ise yerel harcamalara ve hizmetlerin etkin sunumuna (Belli ve Aydın, 2016; Biricikoğlu ve Demirel Dıyır, 2015; Okçu vd., 2017), kamu personelinin durumuna (Hamza Çelikyay, 2017; Gündoğdu, 2015; Pank, 2016), büyükşehir algısına ve hizmetlerden memnuniyete (Beyazıt ve Güneş, 2017; Genç ve Korkın, 2017; Kaçmaz ve Er, 2018; Yılmaz ve Kaypak, 2017; Hayta ve Negiz, 2017), kırsal alanlara (Duru, 02.12.2015; Köşker Yaman ve Kutlar, 2017; Dik, 2014) ve yerel seçim sonuçlarına (Akyol, 2017; Tekin, 2016; Çolak, 2017) etkileri açısından yasayı değerlendirmiştir. Ayrıca yasanın olumlu

ve olumsuz özelliklerini sıralayarak genel bilgiler sunan kimi çalışmalar da yapılmıştır (Yemen, 2017; Erbay, 2017). Bunların yanında daha Efe ve Gül (2017) 6360 sayılı yasanın kent-bölge anlayışını Hollanda'dan bir örnek ile karşılaştırmalı olarak ele alırken, Demir (2017) ise yerel aktörlerden büyükşehir belediye başkanları ile valilerin bir karşılaştırmasını yapmıştır.

Küresel süreçlerden kendini soyutlamayan Türkiye'nin 1980'lerden itibaren geçirmekte olduğu yerel dönüşümleri bölüşüm ilişkilerindeki değişim bağlamında okumanın mümkün olduğu (Gürkanlar, 2004: VI) kabulü ile mevcut çalışma yasanın etkilerini yerelde kaynak bölüşümü açısından ele almayı amaçlamaktadır.

Büyükşehir belediyeleri anakent yönetim modellerinden uzun süreli çözümler altındaki yerel federasyonlar olarak ele alınmaktadır. Federatif büyükşehir yönetimleri iki veya daha fazla kademe içermekte, üst kademedeki yerel yönetim ile alt kademe arasında görev dağılımı yapılmakta ve böylece yerelde federatif bir yapı getirilmektedir (Keleş, 2009: 294-301). Asimetri üzerine tartışmaların federalizmle yakından ilişkili olduğu, üniter devletlerde de yerelleşme adımları ile birlikte ele alındığı düşünülürse yasa ile birlikte yerelde asimetrinin ortaya çıkmasını beklemek mümkündür. Her ne kadar yasada büyükşehir ile ilçe belediyelerinin yetki ve kaynak bölüşümü konusunda kayda değer bir değişikliğe gidilmediği söylene (Arıkboğa, 2015: 59) ya da kaynak dağılımının daha adil bir şekilde yapılmasının önünü açtığına dair görüşlerle karşılaşılsa da (Mengi ve Dağlı, 2017: 10) alan araştırmasının sonuçları pratikte iki kademe arasında büyükşehir lehine hem yasalarla belirlenen hem de pratikte ortaya çıkan asimetrik bir ilişkinin varlığını ortaya koymaktadır. Bir sonraki bölümde büyükşehir sınırları içerisinde kaynakların dağıtımında ortaya çıkan değişikliklere değinilmektedir.

2.3. Mali Kaynaklar Açısından 6360 Sayılı Yasanın Etkileri

Belediyelerin görev alanlarının çeşitliliği harcama yükünü beraberinde getirmektedir (Ulusoy ve Tekdere, 2017: 446). Uzun yıllardan beri kaynak sıkıntısı çeken belediyeler öz gelirlerin artırılması taleplerini de yine uzunca süredir yükseltmektedir (Egeli ve Diril, 2012: 35; Topal, 2004: 120). Buna rağmen 1980’li yıllarla başlayan ve 2000’lerdeki yasal düzenlemelerle devam eden yerel yönetimler lehine gelişmeler gelirler açısından olumlu bir tablo sunmamaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2009: 282).

6360 sayılı yasanın yerel yönetimler üzerinde bıraktığı/bırakacağı mali etkileri açığa çıkarmak bazı çalışmaların temel amacı olmuştur. Hizmette birim maliyetlerin azaltılmasını amaçlayan yasanın ölçeği büyütürken yerelden uzaklaşılmasına ve bürokrasinin arttırılmasına neden olduğu, böylece bahsedilen amaca ulaşılmasını engellediğini söyleyenler vardır (Atmaca, 2013: 181). Dağ ve Kılınç (2017: 436) 6360 sayılı yasa sonrasında büyükşehir belediyelerinin giderlerinin belirgin bir şekilde artarken gelirlerin geride kaldığını ve bütçe dengesinin olumsuz etkilendiğini söylemiştir. İzci ve Turan (2013: 135) da uzun yıllardır var olan yerel yönetimlere görevleri ile orantılı gelir sağlanmaması sorununun 6360 sayılı yasa ile değişmediğini, yasa sonrasında özelleştirmelerin artacağını ve belediyelerin daha fazla borçlanmak durumunda kalacağını ileri sürmüştür. Bunun yanında, büyükşehir belediyesinin görev alanının arttığını fakat belediye sınırına eklenen alanlardan elde edilen gelirin çok daha az olduğunu ifade eden yerel siyasetçiler olmuştur (Akman, 2015: 351). Her ne kadar büyükşehir belediyeleri için ayrılan paylar artış göstermiş olsa da büyükşehir belediyelerinin kaynaklarının yeteriz kaldığını ifade eden yerel siyasetçiler kaynak paylaşımı ile ilgili düzenlemenin tekrar gözden geçirilmesinin yasanın amacına ulaşması için gerekli olduğu düşüncesini paylaşmaktadır (Çapar ve Demir, 2017: 56). Buna göre, yerel siyasetçilerde 6360 sayılı yasa ile büyükşehir belediyelerinin üzerinde

yetki ve sorumluluk sahibi oldukları alanların genişlediği, vermekle yükümlü oldukları hizmetlerin artış gösterdiği ancak gelirlerin aynı oranda iyileştirilmediğine dair bir algı vardır. Söz konusu algının yersiz olmadığı büyükşehir belediyelerinin gelir ve giderlerine dair verilere bakıldığında ortaya çıkmaktadır. Her ne kadar diğer belediyelere göre daha fazla kaynak kullanma imkânına sahip hale getirilmişse de giderlerde yaşanan artıştan ötürü büyükşehir belediyelerinin bütçesi 2015 yılından itibaren gittikçe artan bir şekilde açık vermeye başlamıştır. Kısacası yerel yönetim dizgesinin en önemli ayağı haline gelen büyükşehirlerin bütçesi “kırmızı bakiye” alarmı vermiştir (Emil ve Yılmaz, 2012: 4).

Aşağıdaki tablodan da anlaşılacağı üzere Türkiye’nin de içinde bulunduğu gelişmekte olan ülkelerde büyükşehirler önemli ölçüde kaynak sorunları ile uğraşmaktadır. Belediyelerin 6360 sayılı yasa sonrasında en önemli yerel hizmet sunucusu rolünü üstlenmeleri, bu idarelerin vermekle yükümlü olduğu hizmetlerden çekilmesi mümkün olmadığı için söz konusu sorunun aşılması amacıyla yeni kaynakların yaratılmasını kaçınılmaz hale getirmektedir (Sevinçhan, 2015: 49, 56). Bu nedenle metropol sınırlarında idarelerin erişebileceği kaynakların varlığı, çeşidi ve miktarı önem taşımaktadır.

Tablo 3: Büyükşehir belediyelerinin gelir ve harcamalarına ait veriler

Yıllar	Gelirler	Harcamalar	Fark
2010	13.322.111	13.836.250	-514.139
2011	15.560.584	15.570.973	-10.389
2012	17.228.427	16.837.380	391.047
2013	20.719.833	22.681.953	-1.962.120
2014	29.823.555	30.376.234	-552.679
2015	33.181.095	35.130.964	-1.949.869
2016	37.911.916	45.389.187	-7.477.271

2017	46.170.934	56.690.752	-10.519.818
2018	54.659.026	65.139.573	-10.480.547
2019	56.400.494	59.490.789	-3.090.295

Hazine ve Maliye Bakanlığı, Mahalli İdareler Bütçe İstatistikleri

Yasa ile ortaya çıkan duruma bakıldığında büyükşehir belediyelerinin gelirler bakımından diğer yerel yönetimlere göre iyi durumda bulunduğu ve kaynaklara erişiminin diğer belediye ve yerel yönetimlere göre daha hızlı ve kolay olduğu öne sürülmektedir (Şengül, 2013: 21). Küçük belediyelerin sorunları çözmede yetersiz kalması, daha üst ölçekler eli ile verilmesi görece uygun olan hizmetlerin alt ölçeklerden buraya aktararak ölçek ekonomisinden faydalanılması ve hizmette etkinliğin sağlanması gibi nedenlerle ortaya atılan yasa pek çok hizmeti üst ölçekli belediyelerin sorumluluk alanına sokarak gelirleri yeniden dağıtmıştır. Gelir getirici hizmetleri tekelinde toplayan büyükşehir yönetimlerinin kimi durumlarda mali açıdan olumsuzluklar yaşayan alt ölçekli belediyelere göre daha iyi duruma getirildiği görülmüştür. Bu durum yerel siyasetin içerisindeki insanların da sıkça dile getirdiği bir sorun haline gelmiştir. Örneğin, İstanbul'da ilçe belediye başkanları ile yaptığı ve Türkiye'deki iki kademeli belediye yapısından kaynaklanan sorunları irdelediği anket çalışmasında Alıcı'nın (2012: 194) aldığı yanıtlar arasında öne çıkan sonuçlardan biri ilçe belediyesi ile büyükşehir belediyesi arasında kaynak dağılımındaki dengesizlik olmuştur. Buna göre, görüşler %60'lık bir oranla kaynakların adil dağıtılmadığı yönünde yoğunlaşmıştır (Alıcı, 2012: 172-194).

6360 sayılı yasa büyükşehir sınırları içindeki ilçe belediyelerinin gelirlerinde de artış öngörmüştür. Her ne kadar yasa ile gelirleri diğer belediyelere kıyasla önemli ölçüde fazlalaşsa da büyükşehir ilçe belediyelerinin gelirlerindeki artış büyükşehir belediyelerinki kadar belirgin olmamıştır. Büyükşehir sınırları dâhilinde elde edilen gelirlerin bir kısmının büyükşehir belediyelerine verilmesi büyükşehir belediyesinin

kaynaklarında olumlu gelişmelere neden olurken ilçe belediyeleri açısından olumsuz bir durum ortaya koymuştur. Yerel siyasetle uğraşanlardan 6360 sayılı yasanın büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasında görevlerin ve dolayısı ile gelirlerin dağılımında asimetrinin yaşandığını ve bu sorunu aşmak için ilçelerden elde edilen gelirlerin buralara hakkaniyetli bir şekilde yeniden dağıtılmasının uygun olacağını söyleyen yerel siyasetçiler bulunmaktadır (Akman, 2015: 353).

Yerelleşme çabalarının en önemli ayağı hizmetlerin yerel halka yakın yönetimlerce verilmesidir. Belediyelere verdikleri bu kentsel hizmetler ve yaptıkları harcamalara karşılık bütçe sağlanmaktadır. Gelirlerle beraber harcamalarda yaşanan artış yerel idareler açısından sorun teşkil eden bir husustur. Konu ile ilgili bir sınıflandırma yapıldığında yasadan önce Türkiye genelinde belediyelerin yapmış olduğu harcamaların büyük kısmı ilçe ve belde belediyelerine ait iken bu dönemde ikinci sırada yer alan büyükşehir belediyelerinin yasadan sonra öne geçtiği görülmektedir. Bu öne geçişin önemli kaynağı büyükşehir belediyelerinin yapmış olduğu yatırımlardır. Hem toplam hem de kişi başına harcamalar en fazla büyükşehir belediyeleri tarafından yapılırken ve Türkiye nüfusunun büyük bir kısmı büyükşehir sınırlarında yaşarken belediyelerin gelir ile giderleri arasında nasıl bir denge sağlanacağı sorusu da gündeme gelmektedir (Emil ve Yılmaz, 2012: 1-2; Ulusoy ve Tekdere, 2017: 448-452; Yılmaz, 2013: 48, 61). Ayrıca, iller arasında yerel harcamalarda yaşanan eşitsizlik (Yılmaz, 2013: 21) hem 6360 sayılı yasa ile sayısı 30'a çıkarılan büyükşehirler ile geride kalanlar arasında hem de büyükşehirlerin kendi arasında asimetriyi göstermektedir. Bununla birlikte yatay asimetrinin yanında metropoliten alanda farklı ölçekten yönetimler arasında yaşanan dikey asimetri de cevaplanmayı bekleyen sorulardandır.

Hizmette yerelleşme, ölçeğin ne olması gerektiğine dair tartışmaları da her daim içinde barındırmıştır. Örneğin, halka yakın olmasına rağmen ölçeğin küçüklüğünden ötürü kaynak bölünmesini arttırdığı gerekçesi ile 6360 sayılı yasa büyükşehirlerde en alt

ölçekteki belediyelerin varlığını ortadan kaldırmış, diğer illerde de bu belediyelerin nüfus sınırını yukarı çekmiştir. Bu durumun dengeli ve etkin bir kaynak dağılımının önünü açabileceğini düşünenler vardır (Ökmen ve Koç, 2015: 562). Söz konusu etkinliğin sağlanıp sağlanamadığı ve sağlandı ise ne derece başarılı olunabildiği yasanın kaynak bölüşümü konusunda değerlendirilmesi gereken bir boyutu olarak karşımızda durmaktadır. Ancak görülen tablo geniş kapsamlı düzenlemenin kaynak etkinliğini sağlamaktan bir hayli uzak olduğudur.

Yasanın koyduğu mali tabloya bakıldığında bahsedilmesi gerekli bir diğer konu da ulus ölçeğin etkililiğidir. Üniter yapılarda yerel yönetimlere mali konuda sınırlı bir hak tanınmaktadır (Egeli ve Diril, 2012: 29). Yerel yönetimlerle ilgili mali gelişmeler merkezi yönetimin alacağı kararlarla yakından ilişkilidir. Bir diğer anlatımla, yerel yönetimlerce toplanacak gelirler ve yapılacak harcamalar ulus ölçekçe belirlenmektedir (Yılmaz, 2013: 23). Yasaya detaylı bakıldığında alt ölçeklerdeki yönetimlerin yaşayacağı sorunlar göz önünde bulundurulmadan ve enine boyuna tartışılmadan yukarıdan aşağı politik süreçlerle mali kaynakların dağıtıldığı görülmektedir. Ulus ölçek mali kaynakların yerelde merkezileşerek büyükşehir belediyelerinde toplanmasını uygun bulmuş ve yasal düzenlemeyi bu minvalde yapmıştır. Merkezi yönetimin yeniden ölçeklendirmeye yönelik yasal düzenlemeler yaparken aynı zamanda belediye gelirlerinin paylaşımını da etkilemesi ulus ölçeğin arkaik hale gelmediği, en azından Türkiye özelinde etkisini korumaya devam ettiği ve yerel yönetimlerin özellikle de büyükşehirlerin ön plana çıkarılmasına rağmen mali açıdan ulus ölçeğin kararlarına tabi olduğu gerçeğinin altını çizmektedir. Ayrıca bu durum yerelleşme gibi mali yerelleşme ve asimetri konusunda da ulus ölçeğinin merkezi konumda olduğunu hatırlatmaktadır.

Bütçenin gelir-giderden daha fazla şey ifade eden bir toplumsal bölüşüm aracı olarak rol oynadığı gerçeği (Ataay, 2004: 240) kaynaklara ilişkin çalışmalarda

genellikle göz ardı edilen bir durumdur. Buna göre, ulusal ölçekte toplanan mali kaynakların alt ölçeklere nasıl dağıtılacağı, yerel yönetimler ve bu yönetimlerin görev sahasında yaşayanlar için önemli etkilerde bulunmaktadır. 6360 sayılı yasa neo-liberal politikaların uygulama aracı işlevini gördüğüne göre mali açıdan bir ya da birden fazla kaybeden ortaya çıkarması da kuvvetle muhtemeldir. Yasanın mali etkilerinin yalnızca büyükşehir belediyeleri bakımından olumlu olduğunu ve genel olarak mali asimetrinin hem yatayda hem de dikeyde gözlemlendiğini söyleyenler bulunsun da (Yüksel, 2016: 745) daha detaylı değerlendirmelere ihtiyaç hissedilmektedir.

Yasa sadece yerel idareler açısından değil farklı ölçekten aktörler bakımından da mali sonuçlar doğurmaktadır. 6360 sayılı yasanın mali etkilerini inceleyen Aksu (2012: 4) düzenlemenin ideal ölçek amacına aykırı etkiler yaratacağını ve hem kırsal hem de kentsel alanda yaşayan vatandaşlara mali yükler getireceğini savunmuştur. Bu durumda, vatandaşların yasa sonrasında yüklenmek durumunda kaldığı mali yüklerin de bahis konusu olması doğaldır.

Görmez'in de Duguit'den alıntı yaptığı gibi "Yerel yönetimler de kamu hizmeti görürken egemenlik ilişkisi içerisine girerler ve egemenlik kullanırlar." (aktaran Acar ve Kitapçı, 2009: 87). Buradan hareketle egemenliği sadece siyasi olarak değerlendirmek yerine mali bakımdan ele almak ve yerel yönetimlerin özellikle de belediyelerin sahip olduğu kaynaklar üzerinde yaşadığı güç mücadelelerini bu kapsamda değerlendirmek mümkündür. Aşağıdaki bölümlerde 6360 sayılı yasa ile öz gelirler ve merkezden yerele ayrılan paylar üzerinden ortaya çıkan mali asimetrinin yarattığı etki ile ilgili bilgi verilecek ve yorumlarda bulunulacaktır.

2.3.1. Belediyelerin Öz Gelirlerinin Paylaşımı

Belediyeler açısından önemli bir gelir kaynağı öz gelirlerdir. 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununa göre öz gelirleri vergiler, harçlar ve harcamalara katılma

paylarını sınıflandırmak ve bu gelir türlerini kendi içerisinde alt kategorilere ayırmak mümkündür.

Yerel yönetim maliyesi üzerine çalışanlar Türkiye’de belediyelerin kaynak bakımından ulus ölçeğine bağlı olduğunu, bu durumun yerel yönetimleri güçsüzleştirdiğini ve bu nedenle yapılan reformların mali özerklikle bağdaşmadığını ifade etmiştir. Güner’in (2006: 62-63) de söylediği gibi mali özerklik yerel yönetimlerin yapmak zorunda oldukları harcamaları karşılayabilmek için kendi gelirlerine sahip olması ile yakından ilişkilidir. Belediyelerin kendilerine verilen sorumluluklarını yerine getirebilmesi mali açıdan özerk olmalarına bu da görevlerini yerine getirebilmelerine olanak sağlayan gelirlere sahip olması ile yakından bağlantılıdır.

Belediyelerin öz gelirlerinin artırılması mali özerklik bakımından önemli olsa da bu artışın başka yerel yönetimleri mali bakımdan olumsuz etkilemek pahasına yapılması istenmeyen etkiler doğuracaktır. Bu etkilerin en önemlisi asimetrik mali ilişkilere bağlı olarak iki yerel yönetim arasında yaşanan rekabettir. 6360 sayılı yasanın büyükşehir ve ilçe belediyeleri açısından ortaya koyduğu tabloda bu rekabetin ciddi bir şekilde yaşanır olduğu özellikle Sayıştay’ın Kamu İdareleri Denetim Raporlarında ortaya çıkmaktadır.

Belediyelerin mali görünümünü değiştiren 6360 sayılı yasa öz gelir kaynakları ile ilgili düzenlemeye gitmiştir. Buna göre önceleri ilçe belediyesince toplanan kimi vergi ve gelirler artık büyükşehir belediyesine geçmiştir. İlerleyen bölümlerde yasal düzenleme ile büyükşehir statüsüne geçen yerlerde gelir kaynaklarının dağılımına ve bu dağılımın neden olduğu sorunlara değinilecektir.

2.3.1.1. Vergilerin Paylaşımı

6360 sayılı yasa ile köklü bir değişime uğrayan yerel yönetimler birincil nitelikli öz gelirlerin (Güner, 2006: 71) en önemlisi olan vergiler bakımından da yeni bir paylaşım düzeni içerisine girmiştir. Büyükşehirlerde büyükşehir ve ilçe belediyesi

arasında pay edilen vergi gelirleri özellikle görece büyük belediyelerin önemli bir gelir kaynağını oluşturmaktadır. Vergi gelirlerinin dağılımının ne şekilde olduğu kimi çalışmaların konusu olmuştur. Yılmaz ve Bağlı (2011) Türkiye’de belediyelerin vergi gelirlerini inceledikleri çalışmada iller arası ciddi farklılıklar görmüşlerdir. Yazarlar yerel yönetimlerin kaynak paylaşımı konusuna kişi başına vergiler bakımından katkı sunmuş ve bu konuda iller arasındaki farkın 20 kata ulaşabildiğini ifade etmişlerdir. Buna göre büyükşehir belediyeleri arasında vergi gelirleri bakımından yatay mali asimetri bulunduğu sonucuna ulaşılabilmektedir. Aynı zamanda vergi gelirlerinin detaylı incelendiği aşağıdaki bölümlerde de görüleceği gibi dikey mali asimetri de ortaya çıkmaktadır.

Her ne kadar belediyece toplansa da yerel vergilerle ilgili karar alma yetkisi bu idarelerde değildir (Toksöz, 2010: 102). Ulus ölçeğinde alınan karar ile çıkarılan yasa daha alt ölçeklerde vergi gelirlerinin nasıl paylaşılacağını belirlemekte, büyükşehir ile ilçe belediyesi arasında mali sorunlar/çatışmalar yaşanmakta ve vergiler üzerinden ulus-altı ölçeğinde ortaya çıkan yasal mali asimetrinin en önemli belirleyeni ulus ölçeği olmaktadır.

6360 sayılı yasal düzenleme ile büyükşehir olan yerlerde mahalleye dönüştürülen köy ve beldelerde yaratılan kaynakların sadece yerel yönetimler değil aynı zamanda merkezi idare için bir gelir olmasının önü açılmıştır. Örneğin, 6360 sayılı yasa sonrasında kırsal mahallelerde yaşayan esnafın basit usulden vergilendirilmesinin son bulması ile kazançlar gerçek usulde tespit edilerek vergilendirilmesine dair düzenleme esnafı defter tutmanın yanında gelir vergisi, katma değer vergisi ve damga vergisi gibi zorunluluklara maruz bırakmıştır. Bu durum 30.12.2013 tarih ve 95/6430 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yeniden ele alınmış ve 6360 sayılı yasa ile büyükşehir statüsüne kavuşan illerde kararda sayılan iş kollarındaki mükelleflerin basit usulde vergilendirilmeye devam etmesi düzenlenmiştir. Yani ulus ölçeğinde çıkarılan yasanın bu düzenlemesi tekrardan o ölçeğinde alınan karar ile geçersiz kılınmıştır.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu ile 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu belediyelerin toplamakla yetkili olduğu vergileri içermektedir. Bahsedilen ilk yasa Eğlence Vergisi, Yangın Sigortası Vergisi, İlan ve Reklam Vergisi, Haberleşme Vergisi, Çevre Temizlik Vergisi ve Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi ile ilgili iken 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu Emlak Vergisi ve Arazi Vergisini düzenlemektedir. Aşağıdaki bölümlerde belediyelerce toplanan vergilerin yerel yönetimler açısından daha karmaşık sonuçlara sebebiyet verdiği için tezde bahsedilmesi gerekli olduğu düşünölenleri üzerinde durulacaktır.

2.3.1.1.a. İlan ve Reklam Vergisinin Paylaşımı

5393 sayılı yasada belediyelere hem belediye sınırları içinde hem de büyükşehir sınırlarında artık kalmayan mücavir alanlarda ilan ve reklamlardan vergi toplama yetkisi verilmiştir. Büyükşehir statüsündeki illerde ilan ve reklamların nerelere asılabileceği konusunda mahalleleri ilçe merkezine bağlayan yollarda büyükşehir belediyesinin ve geri kalan yerlerde ilçe belediyesinin yetkili olması söz konusu verginin hem büyükşehir hem de ilçe belediyeleri gibi iki farklı ölçekten yerel yönetimce toplanabilmesini mümkün kılmıştır. Bu ikilik özellikle bir ilçe belediyesi sınırları içerisinde bulunan ancak büyükşehir belediyesinin görev alanına giren/alınan yerlerde verginin toplanmasında çatışmaların yaşanmasına neden olmaktadır.

6360 sayılı yasanın uygulanmasıyla ortaya çıkan durumun değerlendirmesini yapmak üzere 2015 sonu ve 2016 başında 13 büyükşehir ve 19 büyükşehir ilçe belediyesine gönderilen görüşme formları üzerinden detaylandırdıkları çalışmalarında Çapar ve Demir (2017: 49) iki farklı ölçekten belediye arasında ilan ve reklam gelirlerinin toplanması konusunda problemler yaşandığı bilgisine ulaşmıştır. Belediyeler arası çatışmaların genellikle vergilerin hangi idare tarafından toplanacağı konusunda çıktığını dile getiren Gündüzöz'ün (2016: 63) de belirttiği üzere büyükşehir

belediyelerinin ilçelerdeki ilan ve reklamdan gelir elde etmesi ilçe belediyelerince sıklıkla karşı çıkılan bir husustur.

İlan ve reklam vergilerinin hangi belediyece tahsil edileceğine dair yaşanan ihtilaflardan ötürü İçişleri Bakanlığı Hukuk Müşavirliğinden görüş bildirmesi istenmiş ve müşavirlik konu ile ilgili görüşünü büyükşehir belediyesi lehine beyan etmiştir. Müşavirliğin görüşü 5216 sayılı yasada büyükşehir belediyelerine verilen yetkilerle bağlantılandırılarak açıklanmıştır. Buna göre, 6360 sayılı yasa ile değiştirilen 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun 7. maddesinin (g) bendinde büyükşehir belediyesinin sınırları içinde “ilân ve reklam asılacak yerleri ve bunların şekil ve ebadını belirleme” yetkisi büyükşehir belediyesine verilmiştir. Ayrıca söz konusu yasal düzenleme aynı kanunun “Belediyeler arası hizmet ilişkileri ve koordinasyon” ile ilgili 27. maddesinde bir değişiklikle büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyeleri arasında hizmetlerin yürütülmesi bakımından bir ihtilaf yaşanması halinde, büyükşehir belediye meclisine “yönlendirici ve düzenleyici kararlar alma” yetkisi vermiş ve büyükşehir belediyesinin yetki alanını genişletmiştir (18.09.2015 tarihli ve 13278 sayılı “İlan ve Reklam Billboardları” konulu İçişleri Bakanlığı Hukuk Müşavirliği Görüşü). Kısacası, meydan, cadde, bulvar, park vb. alanlarda yetki ve görev dağılımının nasıl olacağına kendi karar verebilen büyükşehir belediyelerinin, hizmet alanına giren bu yerlerde ilan ve reklam panolarından elde edilecek gelirlerden istifade etme yetkisine sahip olduğu kabul edilmiştir. Panoların mülkiyeti konusunda yaşanabilecek bir sorunda da 6360 sayılı yasa göz önünde bulundurularak Devir, Tasfiye ve Paylaştırma Komisyonunun devreye sokulabileceği görüşü iletilmiştir.

Yasal düzenlemenin ortaya çıkardığı yeni durumdan olumsuz etkilenen ilçe belediyeleri sınırları içerisinde bulunan cadde ve sokakların ilan ve reklam vergisi gelirlerinin büyükşehir belediyelerinden alınıp tekrar kendilerine verilmesi gerektiği

görüştüğüdür (Çapar ve Demir, 2017: 57). Kimi ilçe belediyeleri geçici bir çözüm olarak vergi konusunda yaşadığı sorunları çözmek amacıyla büyükşehir belediyesi ile protokol imzalamıştır (Yazıcı, 2018: 82). Bu durum mali asimetrinin uzun yıllar sürmeme ve işbirlikçi bir anlayışla ortadan kaldırılma ihtimalini gösterse de aktörlerin inisiyatifine bırakıldığında her belediyenin aynı ortaklaşımçı tutumu sergilemesini beklemek mümkün değildir.

Yasada ana arterlerde yetkili kılınan ve dolayısı ile buradan elde edilecek gelirlerden de yararlanma hakkına sahip olan büyükşehir belediyelerinin yasa öncesi durumda bu yerlere ilçe belediyesinin götürdüğü kadar hizmet götürüp götürmeyeceği kuşkuludur. Toplanan vergilere rağmen büyükşehir belediyelerinin kimi yollara gerekli hizmeti vermediğine dair görüşler bulunmaktadır. Özellikle yol bakım ve onarım çalışmalarından ötürü bozulan ana arterler büyükşehir belediyelerinin hizmet konusunda eleştiri almasını da beraberinde getirmektedir (bkz. Kartal24, 04.03.2014; Ege Gündem, 22.09.2018). Büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyesi arasındaki asimetrik ilişki de tam olarak buradan kaynaklanmaktadır. Yasa ile il merkezinden kilometrelerce uzaklıkta bulunan yollarda bile büyükşehir belediyesinin yetkili olması mali kaynak bakımından yasaca oluşturulan asimetrik duruma bir örnek teşkil etmektedir. Büyükşehir belediyelerinin hizmet ve ulaşım açısından zorlanacakları bu ana yollara yakın ve ulaşılabilir olmasından ötürü ilçe belediyesince hizmet verilmesine rağmen, verginin büyükşehirce toplanması asimetrik ilişkinin göstergesidir. Ayrıca büyükşehir belediyelerinin meclislerinde kimi ana yolları kendi sorumluluk alanına alması ve dolayısı ile buradan gelir elde etme çabası da mali açıdan fiili asimetrinin bir örneğidir.

Yukarıda bahsi geçen sorun her ne kadar 6360 sayılı yasa öncesinde de yaşanmaktaysa da yasanın hem büyükşehir sınırlarını genişlettiği hem de büyükşehir statüsüne aldığı illerde aynı sorunun yaşanmasına neden olması ilçe belediyelerinin vergi gelirlerinin sayıca artan ve merkezileşen büyükşehir gibi yapılarda birikmesine

neden olmaktadır. Büyükşehir ve ilçe yönetimleri arasında ilan ve reklam gelirleri konusunda yaşanan mali çatışmalar ve rekabet ana arterler ve vergiler konusunda yeniden düzenleme getirilmesi gerekliliğini işaret etmektedir.

2.3.1.1.b. Emlak Vergisi Kanununda Yer Alan Vergilerin Paylaşımı

Belediyelerce yerelde tahsil edilen önemli vergilerden biri emlak vergisidir. 5393 sayılı Belediye Kanununun 59. maddesindeki “Büyükşehir belediyelerinde büyükşehir sınırları ve mücavir alanları içinde belediyelerince tahsil edilen emlak vergisi tutarının tamamı ilgili ilçe ve ilk kademe belediyeleri tarafından alınır. Bunlardan büyükşehir belediyesine veya özel idareye ayrıca pay kesilmez.” hükmü gereğince söz konusu vergi sadece ilçe belediyeleri tarafından tahsil edilmektedir.

6360 sayılı yasa hem belediyeler hem de yerelde yaşayanları etkileyen bir düzenleme yaparak büyükşehir sınırlarındaki yerlerde emlak vergisi oranlarını artırmıştır. Yasa her ne kadar emlak, arazi ve arsalardan alınan vergileri doğrudan düzenlememiş olsa da önceden büyükşehir olmayan illeri bu statüye alarak yani büyükşehirlerin sayısını artırarak ve ölçeğini genişleterek Emlak Vergisi Kanunun bu alanlarda da uygulanmasının önünü açmıştır. İçişleri Bakanlığı’nca yerel yönetimlere gönderilen bilgilendirme yazısına göre bu artış 2015 yılından itibaren uygulanmaya başlamıştır. Kanuna göre alınacak vergilerin oranları aşağıdaki tabloda yer almaktadır.

Tablo 4: Bina, arazi ve arsa vergisi oranları

	Büyükşehir Olmayan Yerlerde	Büyükşehirlerde
Evler	Binde 1	Binde 2
Diğer binalar	Binde 2	Binde 4
Araziler	Binde 1	Binde 2
Arsalar	Binde 3	Binde 6

Kaynak: Emlak Vergisi Kanunu

Büyükşehir statüsüne geçilmesinden dolayı %100 artırımlı ödenmesi gereken emlak vergisi bu düzenlemeden etkilenen pek çok yerde kafa karışıklığına neden olmuş ve eleştiriye maruz kalmıştır. Örneğin, Ankara'nın Polatlı ilçesinde yaşanan bu değişim üzerine belediyenin Gelirler İdaresi Başkanlığı'na göndermiş olduğu yazıya cevaben Başkanlık, artışa neden olarak 6360 sayılı yasaı işaret etmiş ve bu konuda ilçe belediyesinin bir etkisi olmadığını vurgulamıştır (Haber Ankara, 21.05.2015).

Öz gelirler bakımından özellikle emlak vergisinin verimli bir kaynak olduğuna ancak bu verimin sadece ilçe belediyeleri açısından olumlu bir tablo çizdiğine ve bu gibi bir kaynaktan yoksun olduğu için büyükşehir belediyelerinin öz gelir açısından iyi durumda olmadığına dair görüşler bulunmaktadır (Marmara Belediyeler Birliği, 2015: 9). Bu düşünceleri daha da ileri götürerek emlak vergisinin ilçe ve büyükşehir belediyesi arasında paylaştırılmasına kadar vardırmak mümkündür. Özellikle yeni kurulan ya da sınırları genişleyen büyükşehirlerde artan kaynak ihtiyacı ilçe belediyesi ile büyükşehir belediyesinin gelirlerinin yeniden düzenlenmesine dair kimi görüşlerin ortaya çıkmasını beraberinde getirmiştir.

6360 sayılı yasa kırsal alanda yaşayanlardan vergi toplanmasına dair hükümler de içermektedir. Yasanın geçici 1. maddesinin ilk halinde “Bu Kanuna göre tüzel kişiliği kaldırılan köylerde, bu fıkranın yürürlüğe girdiği tarihten itibaren 29/7/1970 tarihli ve 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanununa göre alınması gereken emlak vergisi... beş yıl süreyle alınmaz” ifadesindeki süre sonradan “31/12/2022 tarihine kadar (bu tarih dâhil)” olarak değiştirilmiştir. Buna göre, kırsal mahallelerde yaşayanlar yasada belirtilen tarihe kadar emlak vergisinden muaf tutulmuşlardır.

Kısacası, 6360 sayılı yasa ile önceleri kırsal alanda toplanmayan ancak yasa sonrasında alınması planlanan yeni bir kaynak yaratılmıştır. Yasal değişikliğe alışılması amacıyla söz konusu kaynağın tahsil edilmeye başlaması için öngörülen sürede

uzatmaya gidilmesi bir bakıma kırsal alanda yaşayanları bir süre daha vergi yükünden korumaktadır (Marmara Belediyeler Birliği, 2015: 20). Öte yandan uygulamaya geçtiğinde önemli bir gelir potansiyeli olan bu kaynaktan ilçe belediyesinin yararlanması ulus ölçeğinde alınan bir karar ile geciktirilmektedir (Çapar ve Demir, 2017: 80). Uygulamaya geçirildiği takdirde ilçe belediyeleri açısından gelir yaratacak olan bu vergi kırsal alanda yaşayan vatandaşların üzerine ek bir mali yük bindirecektir. Ölçeğin genişlemesi aynı zamanda yerel ölçekteki idareler için dolaylı da olsa yasadan doğan bir kaynak artışına neden olmaktadır. Yasa büyükşehir ve ilçe belediyeleri açısından olmasa da muafiyetin sona ermesi ile birlikte kentsel ve kentsel alanlar kadar gelişmemiş olan ve hizmetlerden bu alanlar kadar faydalanmayan kırsal alanlarda yaşayanlar açısından asimetri oluşturacaktır.

2.3.1.1.c. Çevre Temizlik Vergisinin Paylaşımı

Mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlardan biri olan çevre temizliği yerel yönetimlerin sorumluluk alanında bulunan bir başka hizmet koludur. 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununda yazdığı üzere “Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde bulunan ve belediyelerin çevre temizlik hizmetlerinden yararlanan konut, iş yeri ve diğer şekillerde kullanılan binalar çevre temizlik vergisine tabidir.”

6360 sayılı yasa büyükşehirlerin sayısını ve ölçeğini artırarak bu vergiye tabi mükelleflerin sayısında da artışa neden olmuştur. Buna göre yasa sonrasında büyükşehir ilçe belediyesine dönüşen yerlerde bu vergilerin büyükşehirler için belirlenen tarife geçerli olacaktır. Vergilerin tarifelerinde yaşanan değişikliğin geçerli olmaya başlayacağı tarih ile ilgili İçişleri Bakanlığı Maliye Bakanlığı'na görüş sormuş ve valiliklere dağıtılan yazıyla bahsi geçen yerlerde çevre temizlik vergisinin işyeri ve diğer şekillerde kullanılan binalarda 1/1/2015, konutlarda ise 30/03/2014 tarihinden itibaren tahsil edilmesine karar verilmiştir.

6360 sayılı yasa önceden 16 büyükşehirde geçerli olan iki farklı tarifenin uygulama alanını 30 büyükşehirde genişletmiştir. Buna göre, Belediye Gelirleri Kanununda konutlarca ödenmesi gereken çevre temizlik vergisi kullanılan suya göre metreküp başına büyükşehirlerde 15, öteki yerlerde 12 kuruştur. İşyerlerinde ve diğer binalarda ise çevre temizlik vergisi tutarı yıllık olarak belirlenmekte, büyükşehir sınırları içerisinde diğer belediyeler için belirlenen tarife %25 artırımlı şekilde uygulanmaktadır.

Tablo 5: 2020 yılı çevre temizlik vergisi tutarları

	Büyükşehir Belediyeleri Dışında					Büyükşehir Belediyelerinde				
Bina Grupları	Bina Derecelerine Göre Yıllık Vergi					Bina Derecelerine Göre Yıllık Vergi				
	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
1	4200	3300	2600	2300	2000	5250	4125	3250	2875	2500
2	2600	2000	1590	1300	1200	3250	2500	1987	1625	1500
3	2000	1300	1200	850	670	2500	1625	1500	1062	837
4	850	670	490	420	330	1062	837	612	525	412
5	490	420	290	280	230	612	525	362	350	287
6	280	230	147	130	100	350	287	183	162	125
7	100	79	55	47	35	125	98	68	58	43

Kaynak: 30991 sayılı Resmi Gazete, 27 Aralık 2019

Çevre temizlik vergisi büyükşehir belediyesi ile büyükşehir ilçe belediyesi arasında paylaştırılmaktadır. 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununun mükerrer 44. maddesinde yer alan “Su ve kanalizasyon idareleri büyük şehir dâhilindeki her ilçe veya ilk kademe belediyesinin belediye ve mücavir alan sınırları içinde bulunan konutlara ilişkin olarak tahsil ettiği çevre temizlik vergisi ile bu verginin süresinde ödenmemesi nedeniyle tahsil ettiği gecikme zammının yüzde seksenini tahsilatı takip eden ayın yirminci günü akşamına kadar bir bildirim ile ilgili belediyeye bildirerek aynı süre içinde öder. Tahsil edilen vergi ve gecikme zammının yüzde yirmisini ise münhasıran

öp imha tesislerinin kuruluş ve işletmelerinde kullanılmak üzere büyük şehir belediyesinin hesabına tahsilatı takip eden ayın yirminci günü akşamına kadar aktarır. Büyük şehir belediye sınırları içinde bulunan belediyelerin kendileri tarafından tahsil edilen çevre temizlik vergisinin yüzde yirmisi aynı esaslar çerçevesinde büyük şehir belediyelerine aktarılır.” hükmüne göre ister ilçe belediyesi isterse büyükşehir belediyesince tahsil edilsin, çevre temizlik vergisinin %80’i ilçe belediyesinin, kalan %20’lik kısmı ise büyükşehir belediyesinin geliri olmaktadır. Çevre temizlik vergisi her ne kadar büyükşehirlerde diğer belediyelere oranla fazla olsa da büyükşehir ilçe belediyelerinin bu verginin %20’lik kısmını büyükşehir belediyesi ile paylaşıyor olması, söz konusu verginin daha geniş alandan toplanmasını mümkün hale getiren yasa ile yaşanan artışta yine yasaya bağlı olarak azalmayla sonuçlanacaktır. Yasa bir nevi ilçe belediyelerinin gelirlerinden kısarak büyükşehir belediyesine kaynak yaratmaya çalışmaktadır. Kısacası, yasa ilk bölümde bahsedilen dikey yasal mali asimetriye zemin hazırlamaktadır.

6360 sayılı yasa ile çevre temizlik vergisinin kırsal alanda yaşayanlardan da toplanmasının önü açılmıştır. Kırsal kentsel alan sınırları içine dâhil ederek burada yaratılan öz kaynakların bölüşümünü de içeren yasa aynı zamanda burası için belirli bir süre muafiyet de tanımıştır. Yasada kırsal alanları ilgilendiren “... 26/5/1981 tarihli ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu uyarınca alınması gereken vergi, harç ve katılım payları beş yıl süreyle alınmaz” hükmünde beş yıl süreyle ibaresi yapılan bir düzenleme ile 31/12/2022 tarihine kadar (bu tarih dâhil) olarak değiştirilmiştir. Yasada öngörülen muafiyet süresi bittiğinde toplanmaya başlayacak olan bu vergiden hem büyükşehir belediyesi hem de o kırsal mahallenin bulunduğu ilçe belediyesi pay alacaktır. Kısacası, 6360 sayılı yasa alt ölçekte yaşayanlardan daha üst ölçekteki idarelere bir başka kaynak aktarımının da önünü açmış fakat bu kaynağın aktarımı için başlangıç süresini ileri bir tarih olarak tespit etmiştir. Yasa, uygulamaya geçtiği takdirde, belediye hizmetlerinden

kentliler kadar faydalanamayan kırsal alanda yaşayanların bu hizmetler karşılığında daha yüksek çevre temizlik vergisi ödemek durumunda kalmasına neden olacak ve kent ile kırdaki yaşayanlar arasındaki asimetriyi artıracak etkide bulunacaktır.

2.3.1.2. Hizmet Gelirlerinin Paylaşımı

Belediyelerin öz gelirlerinden biri de belediye meclisince alınan kararlar doğrultusunda belirlenen hizmet ücretleridir. Belediyelerin yerel nitelikteki pek çok hizmet alanında yetkili ve sorumlu olması bu hizmetler karşılığında belirli bir bedel tahsil etmesini de mümkün kılmaktadır. Aşağıda, kimi hizmetlerden elde edilen gelirlere dair detaylara yer verilmekte ve bu gelirlerin 6360 sayılı yasa ile bağlantısı kurularak değerlendirmelerde bulunmaktadır.

2.3.1.2.a. Otopark Gelirlerinin Paylaşımı

6360 sayılı yasanın mali kaynaklara olan etkilerini incelemek amacıyla taranan gazete haberleri ve raporlarda sıklıkla sorun yaşandığı görülen ve tez açısından değinilmesi gereken bir gelir kaynağı otopark gelirleridir.

6360 sayılı yasanın 11. maddesinde büyükşehir sınırları içerisindeki otoparklardan toplanan gelirin tahsil tarihinden sonra 45 gün içinde büyükşehir belediyesine aktarılması hususu yer almaktadır. Yasada ayrıca “Büyükşehir belediyeleri bu geliri tasdikli plan ve beş yıllık imar programına göre hazırlanan kamulaştırma projesi karşılığında otopark tesisi için gerekli arsa alımları ile bölge ve genel otoparkların inşasında kullanır. Bu gelirler bu fıkra da belirtilen amaç dışında kullanılamaz.” hükmü ile elde edilen bu gelirin harcanmasına yönelik kısıtlamalar getirilmiştir. Otopark Yönetmeliğinin 13. maddesinde yer verildiği üzere söz konusu meblağ bölge ve genel otopark yapımında kullanılacak ve öncelik otopark bedelini ödeyen ve ihtiyacı bulunan alanlara en yakın yere verilecektir.

Genel olarak 6360 sayılı yasanın etkileri ile ilgili değerlendirmelerde il merkezine uzak ilçelerde merkezden verilen hizmetlerle ilgili olumsuzlukların yaşıandığına ve yerel halkın kimi hizmetlerden memnun olmadığına dair çalışmalar vardır. Büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyelerden elde ettiği otopark gelirleri karşılığında söz konusu otoparkla ilgili hizmetlerin yerine getirilip getirilmediği ve gelir hangi ilçede toplandıysa o ilçeye bu hizmet alanı ile ilgili yatırım yapıp yapılmadığı konusunun incelenmesi bu kaynağın adaletli bir şekilde blştrlp blştrlmediğini anlamaya yardımcı olacaktır.

Otopark gelirleri konusundaki çalışmalarda denetimin zayıf kaldığı ve yerel yönetimler üzerinde siyasi baskıların varlığını hissettirdiği durumlarda bahsedilen kaynağın belirtilen amaç doğrultusunda kullanılabileceğine dair şüpheler bulunmaktadır (Ceyhan ve Tekkanat, 2018: 37-38; Zengin, 2013: 471). İlçe belediyesine bırakıldığında yerelde hizmetlerin daha iyi verilebilecek olması gerçeğine rağmen büyükşehir belediyelerinin karşılığında buraya hizmet vermeden ilçelerden giden otopark gelirlerine sahip çıkabilme ihtimali önemli bir asimetri ortaya koymaktadır. Merkeze uzak ilçe belediyesinin sınırları içindeki otopark gelirlerinin büyükşehir belediyesine devredilmesi görev alanı artan bu idarelere kaynak yaratmanın bir yöntemidir. İlçe belediyelerinin yasa sonrasında görev sahasının genişlediği ve hizmet verdiği nüfusun arttığı düşünülürse, asimetrinin büyükşehir belediyesi lehine yaşıandığından bahsetmek mümkün gözükmektedir. Söz konusu asimetriyi yasal düzenlemeden kaynaklandığı için yasal asimetri olarak adlandırmak mümkündür.

Yukarıda bahsedilen asimetrinin aşılabilmesinin n yine yasa ile açılmıştır. Buna göre, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Yasasında büyükşehir belediyelerinin görev ve sorumluluklarının sayıldığı 7. maddenin (1) bendinde “Yolcu ve yk terminalleri, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettirmek veya ruhsat vermek.” hizmetlerinin belediye meclis kararı alınması şartı ile ilçe

belediyelerine bırakabileceği belirtilmiştir. Ancak, otoparkı işleten ya da ihale eden belediye, kimi durumlarda herhangi bir hizmet maliyeti üstlenmeden, gelir elde edeceğinden hizmetin ilçe belediyelerine verilmesi büyükşehir belediyesi açısından rasyonel olmayacak, her ne kadar yasa devrin önünü açmış olsa da büyükşehir belediyeleri bunu tercih etmeyecektir.

Yukarıda bahsedilen durum ile ilgili bir gelişme 6360 sayılı yasa ile büyükşehir statüsüne alınan Muğla ilinde yaşanmıştır. Fethiye Belediye Başkanı, Muğla Büyükşehir Belediye Başkanı ile yaptığı görüşmede yol üstü otoparkların kendilerine devrini talep ettiklerini belirtmiş ancak başkan bunu uygun görmemiş ve ardından konu büyükşehir belediye meclisinde görüşülmüştür. 12/05/2016 tarihli toplantıda alınan 217, 218 ve 219 sayılı kararlara göre Marmaris, Menteşe ve Fethiye ilçelerinde yol üstü otoparkların işletmesi belirli şartlarla Muğla Kent Hizmetleri İnşaat Turizm A.Ş'ye bırakılmıştır. Kısacası büyükşehir belediyesi otopark hizmetlerini, aslında gelirlerini, ilçe belediyelerine bırakmak istememiştir.

Otopark gelirleri her ne kadar büyükşehir belediyesine veriliyorsa da yerelde ilçe belediyesince toplandıktan sonra iletilmektedir. Bu durum ilçe belediyelerinin içinde bulundukları yasal asimetriye kendi yöntemlerince karşılık vermelerine yardımcı olmuştur. Bunun en bariz örneği bazı ilçe belediyelerinin otoparklardan elde ettikleri geliri büyükşehir belediyesine devretmemesi olmuştur. Sayıştay'ın 2017 ve 2018 yıllarına ait Dış Denetim Genel Raporuna bakıldığında otoparklar ile ilgili ciddi sıkıntıların yaşandığı görülmektedir (Sayıştay, 2018c: 69; Sayıştay, 2019c: 59). İlçe belediyelerinin toplamaları öngörülen otopark bedellerinin tahsil edilmediği, tahsil edilen tutarların da büyükşehir belediyesi hesabına gönderilmesinde sorun yaşandığı görülmüştür. Otopark hesabında biriken bedellerin yasada belirtilen amaca uygun olarak kullanılmaması raporda belirtilen bir diğer önemli sorun olarak karşımıza çıkmaktadır.

Özetle, yasa ile düzenlenen otopark gelirleri yerel yönetimler açısından fiili durumda da sorunlara yol açmış, kaynağın paylaşımı konusunda karışıklıklar yaşanmaya başlamıştır.

2.3.1.2.b. Otogar Gelirlerinin Paylaşımı

Büyükşehir sınırları içindeki otogarlardan elde edilen gelirler 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Yasasında değişiklikler getiren 6360 sayılı yasanın düzenleme yaptığı kaynaklar arasında yer almaktadır.

5216 sayılı yasanın “Büyükşehir Belediyesinin Görev, Yetki ve Sorumlulukları” başlıklı bölümünde “[y]olcu ve yük terminalleri, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettirmek veya ruhsat vermek” yetkisi büyükşehir belediyesine verilmiştir. 6360 sayılı yasa öncesinde ilçe belediyelerinin gelir elde edebilmesinin önünü açan bir kaynak olarak otogarlardan elde edilen gelirler yasa sonrasında yetki ve sorumluluklar ile birlikte büyükşehir belediyesine geçmiştir. Bununla birlikte, anılan yasanın 7. maddesi yukarıdaki hizmetlerin belediye meclisi kararı ile ilçe belediyelerine devredebilmesinin ya da beraber yapılabilmesinin önünü açmıştır.

İlçe belediyesi açısından gelir kaybı ve kaynakların azalması anlamına gelen 6360 sayılı yasanın otogarlarla ilgili değişikliği eleştirilere maruz kalmıştır. Söz konusu eleştiriler otogar işletmelerinin tekrardan ilçe belediyesine devrini içermektedir. Bazı büyükşehir belediyelerinin otogar işletmesini ve dolayısı ile buradan elde edilecek geliri ilçe belediyesine devrettiği görülmüştür (Çapar ve Demir, 2017: 61). İlçe belediyelerinin gelirlerini olumsuz etkileyen bu düzenlemenin ortaya çıkardığı asimetrik durum tekil örneklerde giderilmeye çalışılsa da devrin hangi belediyeler arasında yapıldığı ve otogarlardan elde edilen gelirlerin belediye gelirlerinin ne kadarını oluşturduğu yasanın etkileri bakımından düşünülmesi gereken kimi hususlardır. Hâlihazırda yolcu potansiyeli düşük ve fazla yolcu firmasının bulunmadığı otogarlardan

elde edilen gelirler büyükşehir belediyesi için önem arz etmezken çok sık işleyen bir otogarın büyükşehir belediyesine sağlayacağı gelir önemli ölçüde olabilmektedir.

Yasa ile otogar işletmelerinin büyükşehir belediyesine devri aynı zamanda gelir kaybı anlamına geldiği için ilçe belediyeleri açısından pek istenen bir durum olmamıştır. Kimi ilçe belediyeleri otogar gelirlerini büyükşehir belediyesine vermekte rıza göstermemiş ve farklı yöntemlere başvurmuştur. Bu tarz bir yöntem Aydın'ın Nazilli ilçesinde yaşanmış ve sorun yargıya taşınmadan çözülememiştir. Konu ile ilgili bir habere göre bir önceki dönemin Nazilli Belediye Başkanı 6360 sayılı yasa ile Aydın Büyükşehir Belediyesi bünyesine geçmesi gereken otogar ve diğer bazı tesisleri yasa yürürlüğe girmeden önce belediye bünyesinde kurduğu şirkete devretmiştir. Yasa yürürlüğe girince büyükşehir belediyesine devri gereken otogarın alınması için büyükşehir belediyesince açılan dava süreci Danıştay 8. Hukuk Dairesi'nin 28.06.2018 tarih, 2018/1351 Esas ve 2018/3724 Karar No'lu kararı ile sonuçlanmış, otogarın büyükşehir devredilmesi kararlaştırılmıştır. Ayrıca, söz konusu işlemi gerçekleştiren Nazilli Belediye Başkanı aleyhine görevi kötüye kullanma gerekçesi ile 2015'te Nazilli 3.Asliye Ceza Mahkemesi'nde açılan dava 15 Ekim 2019 tarihinde sonuçlanmıştır. Buna göre, Nazilli Belediyesi eski başkanı 6 ay hapis cezasına çarptırılmıştır. Aldığı ceza ile ilgili konuşan belediye eski başkanı ise

“Nazilli'nin değerlerinin bu şehrin insanlarına ve çocuklarımıza kalması için mücadele ettik, onurlu bir duruş sergiledik, Nazilli'nin malına sahip çıkmaktan dolayı, otogarı vermediğimizden dolayı görevimizi kötüye kullanmışız, bu nedenle de cezalandırıldık.” (Sözcü, 10.12.2019).

sözleri ile ilçe belediyesi kaynaklarının büyükşehir belediyesine geçmemesi için sarf ettiği çabanın gerekçesini ortaya koymaya çalışmıştır.

Otopark konusunda yaşanan sorunların bir benzeri otogarlar için de geçerli olup bu sorunlar yetki ve sorumluluk alanı çeşitlenen büyükşehir belediyelerine kaynak yaratma çabasının bir parçası olarak görülmelidir. İlçe belediyeleri kimi yöntemler

kullanarak yasal asimetrinin olumsuz etkilerini azaltmaya çalışırken bu süreçte yönetme erkinin yanında yargı erkinin de müdahil olduğu örneklerle karşılaşmıştır. Sonuç olarak, 6360 sayılı yasanın otogar gelirleri açısından da adil bir paylaşım sistemi getirmediğini söylemek yanlış olmayacaktır.

2.3.1.2.c. Su ve Kanalizasyon Bedellerinin Paylaşımı

Su hizmetlerinin geniş alanlarda tek elden koordineli bir şekilde verilmesinin ölçek ekonomileri sayesinde birim maliyeti azaltacağı düşüncesiyle 6360 sayılı yasa su ve kanalizasyon hizmetlerini büyükşehir statüsündeki illerde büyükşehir belediyelerine bırakmıştır. Bunun üzerine, söz konusu hizmet alanı için yeni kurulan büyükşehirlerde ayrı bir tüzel kişiliğe sahip idareler oluşturulmuştur. Ayrıca, hâlihazırda kurulmuş olan ve 2014 yılından önce sadece büyükşehir sınırlarında hizmet veren su ve kanalizasyon idarelerinin görev sahası da il sınırı ile çakıştırılmıştır.

Su ve kanalizasyon hizmetlerinden doğan kaynakların belediyeler ve hizmet alıcılar bakımından nasıl paylaşıldığı kaynak bölüşümünü yorumlarken bahsedilmesi gerekli konulardandır. Bu idarelerin son zamanlarda hizmet sunumunda yaptıkları harcamalarla elde ettikleri gelir arasındaki dengesizlik nedeniyle mali problemler yaşadığı görülmektedir. Yasa sonrasında su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütmek amacıyla kurulan idarelerin 2014 yılından önce gelirleri ile giderleri arasındaki dengenin gelirler lehine olmasına rağmen bu yıldan sonra 6360 sayılı yasa ile birlikte gelirler, gittikçe artan giderleri karşılayamaz hale gelmiştir (Alıcı, 2017: 905-908).

Büyükşehir ilçe belediyelerine genel bütçe vergi gelirlerinden gönderilen payların %10'luk bölümü su ve kanalizasyon idarelerine ayrılmaktadır. Büyükşehir ilçe belediyesi payının artış göstermesi dolaylı yoldan su ve kanalizasyon idarelerine ayrılan payın da eskisine göre fazla olması anlamına gelmektedir. Bu nedenle 6360 sayılı yasa mevcut su ve kanalizasyon idarelerinin kaynakları için olumlu bir düzenlemedir.

Büyükşehir belediyelerinin su ve kanalizasyon hizmetleri ile ilgili detaylı değerlendirmelerde bulunmadan önce bu idarelerin hizmet alanlarının bazı özelliklerinin bilinmesi önemlidir. Örneğin, geniş alanlara yayılmış, kırsal alanı fazla, engebeli arazilerden oluşan ve nüfusun seyrek yerleştiği illerde bu hizmetlerin maliyetinin yüksek olması mümkündür. Bu alanlara yapılması gereken hizmetlerin maliyeti yanında gelirlerin gideri karşılayamayacak kadar az olması ya da söz konusu alanda yaşayanlara muafiyet tanınmasına bağlı olarak mali sorunların yaşanılması kaçınılmazdır. Bu nedenle yasa sonrası kentsel alan olarak kabul edilen kırsal alanlar üzerine yoğunlaşmak önem arz etmektedir.

Türkiye’de kırsal yerleşim yerlerinin %92’si yeterli içme suyuna sahipken geri kalan kısmın içme suyu yetersizdir. Köy ve köy bağlılarının sadece %1’i sudan yoksundur ve bu durum da söz konusu yerleşim yerlerinin nüfusunun 50’den az olmasından ya da su kaynağının yeterli olmayışından kaynaklanmaktadır (İçişleri Bakanlığı, 2014: 222). Buradan bakınca 6360 sayılı yasa su ve kanalizasyon idarelerine il genelinde hizmet verme yükümlülüğü getirmiş olsa da 2013 yılı itibarı ile su açısından sorun yaşayan yerler nüfusun küçük bir kısmını oluşturmaktadır ve söz konusu idarelerin her büyükşehir için alt yapı yatırımlarına yüklü miktarda harcama yapmak zorunda olmayacağını göstermektedir. Bunun yanında köylülerin kendi imkânları ile kuyu açarak ya da il özel idaresinin desteği ile su kaynaklarına ulaşmış olması da bu idarelerin işini kolaylaştırmaktadır. Ayrıca her durumda kırsal alanda su hizmetlerinde iyileşmelerin yaşanması da mümkün görünmemektedir. Çapar ve Demir (2017: 70) 6360 sayılı yasaya dair yaptıkları saha çalışmalarında köy tüzel kişiliği ortadan kalkan kimi alanlarda su ve kanalizasyon hizmetlerinin gelişmediğine dair bilgiye erişmiştir.

6360 sayılı yasa büyükşehir statüsündeki illerde yer alan belde ve köyleri mahalle olarak ilçelere bağlarken aynı zamanda bu alanlarda ödenecek su ve

kanalizasyon hizmeti bedellerini de düzenlemiştir. Yasanın ilk halinde köy iken mahalleye dönüşen yerlerde “içme ve kullanma suları için alınacak ücret beş yıl süreyle en düşük tarifenin %25’ini geçmeyecek şekilde belirlenir” hükmü ile düzenlenen bedel için belirlenen süre ilerleyen zamanda 31/12/2022 tarihine kadar uzatılmıştır. Ardından 07.09.2016 tarihinde çıkarılan 6745 sayılı kanunun 73. maddesi ile 6360 sayılı yasaya “tüzel kişiliği kaldırılarak tek mahalleye dönüştürülen beldelerde içme ve kullanma suları için alınacak ücret 31/12/2022 tarihine kadar (bu tarih dâhil) en düşük tarifenin %50’sini geçmeyecek şekilde belirlenir.” hükmü eklenmiştir. Böylece her iki düzenleme sayesinde mahalleye dönüşen alanlarda yaşayanlara tanınan muafiyetin süresi uzatılmıştır.

Kırsal alanda kullanılan suyun büyük kısmının tarımsal amaçlı olması muafiyet süresi dolduğunda fazla su kullanımından kaynaklı ödenecek su faturalarının yüksek olacağını ve idarelerin öz gelirlerinde büyük artışların yaşanacağını göstermektedir (Olgun Susta, 2018: 66-67). Su ve kanalizasyon idarelerinin gelirlerinde yaşanacak bu artış kırsal alanda yaşayanların giderlerinin artışı sayesinde olacaktır. İndirimli tarifieden su faturası ödeyen kırsal alanda yaşayanların şu anda bile su fiyatlarının artışından sosyo-ekonomik bakımdan olumsuz etkilenmesi (Yılmaz ve Kaypak, 2017: 406) ilerleyen zamanda sorunun daha ciddi boyutlara ulaşacağını göstergesidir. Şu anki durumda da kimi belediyeler sulama amaçlı kullanımı kendi belirledikleri indirim oranına tabi tutarken kimisi içme suyu ile aynı şekilde fiyatlandırmakta yani yatay mali asimetriye neden olmaktadır. Tarımsal faaliyetlerde bulunan kimselerin içme suyu kullanımı ile aynı şekilde ücretlendirmeye tabi olması hanehalkı bütçesine yük yaratmaktadır (Olgun Susta, 2018: 67). Ayrıca, köylülerin önceden kendi açtıkları kuyudan temin ettikleri su için artık para ödeyecek olması (Aksu, 2012: 6) hakkaniyetli görünmemektedir. Bu durumda su ve kanalizasyon idareleri büyük çabalar vermeden ve harcama yapmadan köylülerin su kaynağından gelir elde edecektir.

Kentsel alanda verilen su hizmetlerinin fiyatlandırmasında da dengesizlikler yaşanabilecektir. En basitinden, bir büyükşehir sınırı içerisinde her ilçede farklı fiyatlandırma politikasının uygulandığı örnekler vardır. Söz konusu ilçelerde yaşayanların aynı miktarda kullanım için ödediği su faturalarının birbirinden farklı olması kenttaşlar açısından asimetric bir durum oluşturmaktadır. Özellikle, su konusunda sorun yaşamayan ilçelerde fiyatlandırmanın yüksek oluşu kentte yaşayanları zorlarken ilçe belediyeleri de fiyatların daha düşük seviyeye çekilmesi hususunda çabalamışlardır (Gül vd., 2017: 120).

Kentsel alanda su ve kanalizasyon altyapısının genel olarak hazır olduğu illerde idareler buradan elde ettiği hizmet bedelleriyle kırsal alana yapacağı yatırımı finanse edebilmektedir. Bu durum kentsel kaynakların kırsal alana götürülen hizmetlerle buraya aktarılması demektir. Ne var ki, yeni kurulan büyükşehirlerde kent ile kırsal finanse etme durumunun sorunu çözemeyeceği su ve kanalizasyon idarelerinin bütçelerine bakılınca anlaşılmaktadır. Bu sorunların üstesinden gelmek için idareler borçlanma yoluna gitmektedir (Alıcı, 2017: 912). Böylece su ve kanalizasyon idareleri öz gelirlerinin ve büyükşehir ilçe belediyelerinden ayrılan payların yanında yeni bir gelir kaynağına sahip olmaktadır. Görece küçük belediyeler hem Dünya Bankası gibi dış kaynaklardan krediye başvuru prosedürlerini yerine getirmede hem de alınan kredileri ödemede sorun yaşadığı için ölçeğin büyümesi ile kaynakların artışı doğru orantılı olacağından büyükşehir belediyelerinin bu sorunları yaşama ihtimali azalmaktadır (Hayırsever Topçu, 2015: 114).

Su ve kanalizasyon idarelerinin içinde bulunduğu durumdan ötürü yaşadığı bir başka sorun ise yasa sonrasında devredilen alacaklarla beraber borçların da bünyelerine geçmesi olmuştur (Hayırsever Topçu, 2015: 114). Her ne kadar kapanan idarelerin ve yasa öncesinde su hizmetlerini sağlayan ilçe belediyelerinin alacaklarını tahsil etme hakkına sahip olsalar da su ve kanalizasyon idareleri aynı zamanda kapanan idarelerden

kalan borçları ödemekle yükümlü hale gelmiştir. Bu durumda tahsil edip edemeyeceği kesin olmayan gelire karşılık ödenmeyen borçlardan ötürü giderin en baştan idareler için mali yük haline geldiğini ve üst ölçek aleyhinde asimetri oluşturduğunu söylemek mümkündür. Bu durum idarelerin hizmete başlarken gelir gider dengesizliği yaşayabilme ihtimalinin yüksek olduğu gerçeğini göstermektedir ki su ve kanalizasyon idarelerinin bütçe açıkları bununla da bağlantılıdır.

İlçe belediyelerinin su ve kanalizasyon hizmetlerinin daha üst ölçeğe bırakılmasından mustarip olduğu, kendi tahsil ettikleri bedellerin büyükşehir belediyesi eline geçmesi ile mali sorunlar yaşadığı ve gelirlerinden bu idarelere pay ayrılmasını olumsuz değerlendirdiği bilinmektedir. Bazı durumlarda su ve kanalizasyon idareleri kendi görev alanına giren yağmur suları drenaj hatları ile ilgili hizmetleri yerine getirmemekte ve sorumluluğu, kendine bu konuda herhangi bir gelir ayrılmadığı halde ilçe belediyelerinin üstlenmesini beklemektedir. Büyükşehir belediyeleri ise yapmak zorunda oldukları altyapı harcamaları nedeniyle su ve kanalizasyon idarelerinin %10 yerine %30 pay alması gerektiğini, kırsal alana tanınan muafiyetin sona ermesini beklediklerini ve borçlanma prosedürlerinin hafifletilmesinin olumlu etkiler yaratacağını ifade etmektedir (Çapar ve Demir, 2017: 56-73). Özellikle yasa sonrası su ve kanalizasyon idarelerine devrolan borçların 5393 sayılı Belediye Kanununun borçlanma ile ilgili 68. maddesi kapsamında değerlendirilmemesi, borçların ertelenmesi ve mali sorunların çözülebilmesi için hizmet borçlarının hazineye devredilmesi talep edilmektedir (Çapar ve Demir, 2017: 76-77).

2.3.1.3. Toptancı Hallerinden Elde Edilen Gelirlerin Paylaşımı

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun 7. maddesinin (t) bendinde büyükşehir sınırları içinde “Her çeşit toptancı hallerini ve mezbahaları yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettirmek, imar plânında gösterilen yerlerde yapılacak olan

özel hal ve mezbahaları ruhsatlandırmak ve denetlemek.” görevi büyükşehir belediyesine bırakılmıştır.

6360 sayılı yasa ile daha önce büyükşehir olmayan yerlerde ilçe belediyelerinin yetki alanında bulunan haller yasa sonrasında bulundukları illerde kurulan büyükşehir belediyelerinin sorumluluğuna geçmiştir. Böylece toptancı hallerinden elde edilecek gelirler de ilçe belediyeleri yerine büyükşehir belediyelerince tahsil edilmektedir. Aynı yasa belediye meclis kararı ile bu görevin ilçe belediyelerine devrinin mümkün olduğunu da hükme bağlamıştır. Buna göre, büyükşehir belediye meclisinde yetkinin ilçe belediyesine devredildiğine dair bir karar alınmadığı sürece söz konusu yetki büyükşehir belediyesinde olduğundan toptancı hallerini denetlemek büyükşehirlerde büyükşehir belediyesi zabıtasının, büyükşehirce ilçe belediyesine devredilen yerlerde ise ilçe zabıtasının görev alanında kalmaktadır.

Belediyeler ve toptancı halleri ile ilgili haberlere bakıldığında genel olarak yeni hal kurulması girişimlerinin ve mevcut hallerin işleyişine dair düzenlemelerin ön plana çıktığı görülmektedir. Belediyelerin özellikle de büyükşehir belediyelerinin toptancı hali kurmaya son zamanlarda önem vermesi bu hallerdeki dükkânlardan kira ve satış bedelleri ile halde satılan ürünlerden hâl rüsumu tahsil etmeleri nedeniyledir.

Çapar ve Demir (2017: 57-61) 6360 sayılı yasanın etkilerini değerlendirmek amacıyla büyükşehirlerde yerel siyasetçilere gönderdikleri görüşme formuna gelen cevaplardan ilçe belediyelerinin toptancı hali hizmetlerinin büyükşehir belediyesinin görevleri arasına dâhil edilmesinden yakındığını ve toptancı hallerinin ilçe belediyesine devri konusunda dile getirilen taleplerin büyükşehirce olumsuz karşılandığını görmüşlerdir. Konuya sıcak bakılmamasının nedeni ise, kaynak bölüşümü ile yetki paylaşımı doğrudan bağlantılı olduğu için, hallerle ilgili görevleri ilçe belediyesine

devrettiği takdirde büyükşehir belediyesinin buradan elde edeceği geliri kaybedecek olmasıdır.

Toptancı hallerinin yapımının büyükşehir belediyesine geçmesi bir taraftan hal yapımını hızlandırabilecekken öte yandan bu hallerde yer alan dükkânların kira ve satış bedellerinin büyükşehir belediyesince belirlenmesini beraberinde getirmektedir. Örneğin, Antalya Kepez'deki toptancı halinde satışı öngörülen 98 dükkânın ihale bedeli büyükşehir belediyesi tarafından belirlenmiş ve söz konusu bedel hâlihazırda dükkânı kiralayan ve ihaleye girerek dükkânı almak isteyen esnaf tarafından pahalı bulunmuştur (Akdeniz Manşet, 29.08.2019). Söz konusu meblağların yüksek oluşunu yeni kurulan, görev sahası genişleyen ve bu nedenle kendine kaynak yaratmaya çalışan büyükşehir belediyesi için bir çözüm yolu olarak yorumlamak yanlış olmayacaktır.

Toptancı hallerinin işleyişine dair düzenlemeler de yapan büyükşehir belediyeleri bazı durumlarda iyileşmeler sağlayabilmektedir. Antalya'da 6360 sayılı yasa ile toptancı hallerinin bünyesine geçtiği büyükşehir belediyesinin kayıt dışı işlemlerle ilgili kontrollerinin arttırılması ve hal giriş çıkışlarını düzenleyen bir sisteme geçilmesi ile hal gelirlerinde artış yaşandığı dile getirilmiştir (Öztuzsuz, 16.05.2016). Büyükşehir belediyeleri hallerdeki işleyişi daha sistematik hale getirerek önceki durumda ilçe belediyesinde iken kayıt altına alın(a)mayan ve böylece özel kişiler eline bırakılan kaynakların kamuya geçmesini sağlayabilmektedir.

Burada her ne kadar doğrudan büyükşehir yasası ile bağlantılı olmasa da değinilmesi gereken bir konu vardır. Yasa sonrası büyükşehir belediyesi bünyesine geçen toptancı hallerinin kira veya satış işlemleri 2886 sayılı Devlet İhale Kanununa tabidir. Her ne kadar söz konusu işlemler yasada belirtildiği şekilde yapılmak durumunda olsa da pratikte ihale yerine başka yöntemlere başvurulduğu gözlenmektedir. Bu durum kamu sektörü eline geçen yerlerin kamunun istediği özel

sektör aktörlerine verilmesi anlamına gelmektedir. Böyle bir durumda büyükşehir yönetimleri ile özel sektör arasında ihalenin ötesine geçen ilişkilerin ortaya çıkması kuvvetle muhtemeldir.

Büyükşehir belediyelerinden belediye şirketine geçen bu hallerin işletmesinin şirket mantığına uygun şekilde gerçekleştirilmesi ve şirketin elde ettiği kardan belediyelere pay sağlaması beklenmektedir. Belediyelerin şirket kurmasının temel nedenlerinden biri şirketin faaliyetleri sonucunda elde ettiği kardan belediyenin hissesine göre payı almasının mümkün olmasıdır (Demirbaş vd., 2017: 162). Genel olarak şirketlerinin en az %51'lik hissesi bazen de tamamı belediyelerde olduğu için şirketin bu alanda elde ettiği kardan pay aktararak belediyenin yeni bir gelir kaynağına sahip olmasının önü açılmaktadır (Okutan, 2012: 29). 2010 yılının hemen öncesinde belediye işletmelerinin belediye gelirlerinin dörtte birini oluşturduğu (Toksöz, 2010: 102) ve 6360 sayılı yasanın büyükşehir belediyelerini daha yoğun şekilde işletme mantığına ittiği göz önüne alınırsa bu oranın gittikçe artacağı görülecektir.

Belediyeler şirketleri aracılığı ile özel hukukun sunmuş olduğu olanaklardan faydalanmaktadır (Özdemir, 2011: 493). Meşe'nin (2011: 206-207) de ifade ettiği gibi kaynak yaratma çabası içindeki belediyeler borçlanma konusunda avantaj sağlaması nedeniyle şirketleşme yoluna gitmektedir. Belediye şirketlerinin Türk Ticaret Kanununa tabi olmaları kredi alma konusunda belediyelere göre daha avantajlı konumda olmalarını da sağlamaktadır. Ne var ki, şirketin ana sermayesi, kuruluş masrafları, sermaye artırımı ve buna benzer durumlarda belediyelerden de şirketlere kamu kaynakları aktarılacak durumundadır. Bir başka deyişle, kurulan şirketlerin sermayedarlarından biri belediye olduğundan şirket faaliyetleri kamudan sağlanan para ile gerçekleştirilmektedir (Dilbirliği, 1995: 68). Etkinlik ve verimlilik, aşırı istihdam, yönetimin siyasileşmesi ve liyakat gibi sorunlara çözüm olması ve ihale yönetimlerindeki kolaylaştırıcı etkisiyle tercih edilen şirketleşme kamunun içini

boşaltarak (Şengül, 08.03.2019) tam da günümüzün birikim modeline uygun bir kamusal hizmet sağlama süreci geçirmektedir. Belediyelerin kurdukları ya da iştirak ettikleri bu şirketlerle neo-liberalizme eklemlenmesini 1980'lerin yeniden ölçeklendirme politikasının ön plana çıkardığı kamu-özel işbirliği düşüncesinin bir yansıması olarak kabul etmek mümkündür. Sonuç olarak, ilçe belediyesinden alınan toptancı halleri konusunda büyükşehir belediyesi lehine yaratılan asimetrinin yanında kamu kesiminin hizmette etkililiği azalması ile özel sektör lehine bir yerelleşme modeli ortaya çıkarılmıştır.

2.3.2. Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Alınan Payların Paylaşımı

Mali kaynakların paylaşımı ile ilgili değinilmesi son derece önemli bir konu da merkezden alınan paylardır. Türkiye’de yerel yönetimler arasında kaynak bölüşümünün önemli bir ayağını genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar oluşturmaktadır. Türkiye’de genel bütçe vergi gelirlerinin belediyelere aktarılması “koşulsuz” transfer olarak kabul edilmektedir. Böylece üst ölçek ile alt ölçekler arasında dikey eşitleme sağlanmaktadır (Yılmaz, 2013: 35). Bir diğer söylemle, genel bütçe vergi gelirlerini dikey mali asimetri sorununun bir çözümü olarak görmek mümkündür.

Hizmet sağlamada büyük ölçüde merkezi bütçe vergi gelirlerine bağımlı olan belediyelerin bu gelirlerden alacağı paylar ulus ölçekte çıkarılan yasalarla belirlenmektedir. 2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı yasanın büyükşehir belediyelerinin yetki ve görev alanını belirlerken genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere ayrılan kaynakların bölüşümünü de düzenlediği görülmektedir.

5779 Sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanunun 2. Maddesine göre “[g]enel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının %1,50’si büyükşehir dışındaki belediyelere, %4,50’si büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ve %0,5’i il özel idarelerine” bölüştürülmektedir.

6360 sayılı yasadan önce bu paylar sırasıyla %2,85, %2,50 ve %1,15'tir. Her ne kadar burada verilen oranlar basit ve kolay hesaplanabilir gibi görünse de merkezden transferlerin yerel yönetimlere dağılımı çok daha karmaşık bir hesaplama tabidir. Tezin kapsamı bakımında sadece büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyelerine ayrılan paylara detaylı bir şekilde değinilecektir.

6360 sayılı yasadan önce payların nasıl dağıtıldığına bakınca “6/6/2002 tarihli ve 4760 sayılı Özel Tüketim Vergisi Kanununa ekli (I) sayılı listede yer alan mallardan tahsil edilen özel tüketim vergisi hariç olmak üzere” büyükşehirlerde il vergi gelirlerinin %5’inin %70’lik kısmının doğrudan ve kalan %30’luk oranın nüfusa oranla büyükşehir belediyeleri arasında dağıtıldığı görülmektedir. Büyükşehir belediyelerine ayrıca, genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamından büyükşehir ilçe belediyelerine ayrılan payların %30’u da gönderilmektedir. 6360 sayılı yasa ile birlikte %5’lik pay %6’ya çıkarılmıştır. Bu %6’lık payın %60’ı doğrudan dağıtılırken kalan %40’lık kısmın %70’i nüfusa göre %30’u da yüzölçümüne göre pay edilmektedir. Büyükşehir ilçe belediyelerine merkezden yapılan transferlerden büyükşehir belediyelerine gönderilen %30’luk pay ise olduğu gibi bırakılmıştır. Yasa öncesinde göz önünde bulundurulmayan yüzölçümü kriterinin yeni durumda yasaya dâhil edilmesini büyükşehir haline gelen illerin geniş alanları kapsaması ile ilişkilendirmek mümkündür.

Büyükşehir paylarının yanında büyükşehir ilçe belediyelerince genel bütçe vergi gelirlerinden alınan paylarda da değişiklikler görülmüştür. Yasa öncesinde Türkiye sınırları içinde toplanan genel bütçe vergi gelirlerinin %2,5’luk kısmı büyükşehir ilçe belediyelerine dağıtımında nüfus kriteri gözetilmiştir. Yeni durumda büyükşehir ilçe belediyeleri genel bütçe vergi gelirlerinin %4,5’ini almaya başlamıştır. Söz konusu payın %10’luk kısmı yüzölçümüne göre bu belediyelere aktarılırken %90 gibi büyük bir kısmı ise nüfusa göre dağıtılmaktadır. Her iki paylaşım sisteminde de söz konusu payın

%60'ı ilçe belediyesi, %30'u büyükşehir belediyesi ve %10'u da Su ve Kanalizasyon İdareleri Payı olarak dağıtılmıştır.

Tablo 6: 6360 sayılı yasa öncesi ve sonrası durumda genel bütçe vergi gelirlerinden alınan payların karşılaştırılması

	6360 sayılı yasa öncesi	6360 sayılı yasa sonrası
Büyükşehir Belediyeleri	1. Belediye sınırları içinde toplanan genel bütçe vergi gelirlerinin %5'i (%70'i doğrudan, %30'u nüfusa göre büyükşehir belediyeleri arasında dağıtılmaktadır). 2. Büyükşehir ilçe belediye paylarının %30'luk kısmı.	1. Belediye sınırları içinde toplanan genel bütçe vergi gelirlerinin %6'sı (%60'ı doğrudan, %40'ının %70'lik kısmı büyükşehir nüfusu, %30'luk kısmı büyükşehirin yüzölçümüne göre olacak şekilde büyükşehir belediyeleri arasında dağıtılmaktadır). 2. İlçe belediye paylarının %30'u.
Büyükşehir İlçe Belediyeleri	1. Genel bütçe vergi gelirlerinin %2,50'si (Belediye nüfusuna göre dağıtılmaktadır). Bu payın %60'ı büyükşehir ilçe belediyesinde kalırken %30'u büyükşehir ilçe belediyesine ve %10'u Su ve Kanalizasyon İdarelerine ayrılmaktadır.	1. Genel bütçe vergi gelirlerinin %4,50'si (%90'ı belediye nüfusuna %10'u belediyenin yüzölçümüne göre dağıtılmaktadır). Bu payın %60'ı büyükşehir ilçe belediyesinde kalırken %30'u büyükşehir ilçe belediyesine ve %10'u Su ve Kanalizasyon İdarelerine ayrılmaktadır.

6360 sayılı yasa ile birlikte ortaya çıkan durumda büyükşehir belediyelerinin merkezi bütçeden aldığı paylarda, il özel idareleri ve büyükşehir olmayan yerlerdeki belediyelerin aldığı payların azalması pahasına, artış gözlenmiştir (Yüksel, 2016: 747-748). Merkeze daha bağımlı hale gelmiş olsa da büyükşehir belediyeleri söz konusu paylar bakımından yasal düzenlemenin en azından kağıt üzerinde yapılan hesaplamaların gösterdiği gibi en karlı çıkan yerel yönetimleri olmuştur.

Tablo 7: Büyükşehir belediyelerinin gelir kaynaklarından genel bütçe vergi gelirleri

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Toplam	15.560.584	17.228.427	20.719.833	29.823.555	33.181.095	37.911.916	46.170.934	54.659.026	56.400.494
GBVG	10.256.767	11.874.411	13.952.531	19.911.610	24.894.872	28.382.500	33.309.105	40.206.298	42.497.886
GBVG (%)	66	69	67	67	75	75	72	74	75

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü

Tablodan da görüldüğü gibi büyükşehir belediyelerinin gelir kaynakları bakımından merkezi transferlerin oranı 2011'den 2019'a kadarki süreçte artış göstermiş, diğer gelir kaynaklarının gelirler içerisindeki ağırlığı ise azalmaya başlamıştır. 2011

yılında büyükşehir belediyelerinin gelirlerinin %66'sını oluşturan transferlerin ağırlığı zaman içerisinde artmış 6360 sayılı yasanın uygulanmaya başlaması ile %70'lerin üzerine çıkmıştır. 2019 yılı itibarı ile büyükşehir belediyelerinin gelirleri içerisinde merkezi bütçe vergi gelirlerinden ayrılan payın oranı %75'tir. Aynı şekilde, 2006 ve 2014 yılları arasında % 30-40 civarında olan büyükşehir belediyesi öz gelirleri oranı 2015 yılında % 25'lere inmiştir (Agun ve Güler, 2017: 901).

Büyükşehir belediyelerinin merkezden aldığı paylarda yaşanan bu artışın sorumluluk alanlarındaki genişleme ile örtüşüp örtüşmediği ve giderleri karşılayabilecek durumda olup olmadığı ise tartışmalı bir husustur. Büyükşehirlerde yerel yönetimlere ayrılan paylar ve bu payların yerel hizmetleri yerine getirmede ne derece yeterli olduğu tartışmalı bir konudur. İdarenin sınırlarının ve hizmet bekleyen nüfusun artış göstermesi alına paylarda kişi başına düşüş de gösterebilecektir. Bu bakımdan genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan payların kişi başına değişimine bakmak önemli hale gelmektedir. Kişi başına düşen paylarda yaşanan değişimlere bakıldığında Erzurum'da 197 TL, Muğla'da 186 TL ve Van'da 167 TL artış gözlemleyen Koyuncu'ya (2012a: 5) göre Gaziantep'te hiç değişiklik olmamış, İstanbul'da ise 21 TL azalma yaşanmıştır. Bununla birlikte, kimi ilçelerde bu payların ciddi oranda düşüş gösterdiği de bilinmektedir. Bu bakımdan yasanın genel bütçe vergi gelirleri bakımından etkisi değerlendirilirken yerel ölçekte yapılan çalışmalar önem kazanmaktadır.

Yasa sonrası mali kaynak bölüşümüne bakılırken yüz ölçümü büyük ve sınırları içerisinde seyrek yerleşimler bulunan büyükşehirler için yarattığı etkiye değinmek ve bunu yaparken de kişi başına düşen payların ötesinde bir değerlendirme yapmak gerekmektedir. Adıgüzel'e (2012: 169) göre merkezden gelen transferlerin yüzölçümü kriterini de içermesinden ötürü geniş alanlara yayılan büyükşehirler düzenlemeden olumlu etkilenebilecektir. Ancak, bu belediyeler aynı zamanda geniş alanlara hizmet

vermek durumunda kaldığı için kaynaklar açısından yaşanan bu olumlu gelişme çoğu zaman özellikle seyrek nüfuslu yerlerde giderler açısından olumsuz sonuçlar doğurabilmektedir. Bu durumda büyükşehir belediyeleri genel bütçe vergi gelirlerinden giderlerini karşılayamayacak kadar az gelir elde etmiş olacaktır. Bunun yanında merkezi bütçeden alınan paylarda gelir kapasitesinin, nüfusun demografik özelliklerinin ya da büyükşehirin bazı önemli özelliklerinin kriter olarak değerlendirilmemesi kimi büyükşehirler bakımından hakkaniyetsiz bir duruma işaret etmektedir (Ulusoy ve Akdemir, 2009: 282). Bu durum 6360 sayılı yasa sonrasında büyükşehir olan 30 ilde belediyeler bakımından yatay mali asimetrisinin doğmasına yol açabilecektir.

Burada değinilmesi gereken önemli bir konu genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan payların büyükşehir sınırları içerisindeki ilçe belediyelerine nasıl dağıtıldığıdır. Büyükşehir ilçe belediyelerinin klasik bir belediyenin genel bütçe vergi gelirlerinden almış olduğu pay gibi değildir. Bu ilçe belediyeleri kendilerine gönderilen gelirlerden büyükşehir belediyesine pay ayırmak zorundadır (Kavruk, 2018: 483). Yasal düzenleme sonrası ortaya çıkan tablodan olumsuz etkilenen idari birimlerden biri genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları payın %30'unu büyükşehir belediyesine ve %10'unu su ve kanalizasyon idaresine vermek zorunda kalan büyükşehir ilçe belediyeleri olmuştur. Büyükşehir belediyelerinin en önemli gelir kaynaklarından birini genel bütçe vergi gelirlerinden transferler ile ilçe belediyelerinden gelen %30'luk pay oluştururken (Gökmen ve Yeşil, 2014: 94) yasa öncesinde büyükşehir sınırlarına dâhil olmadıkları için İller Bankası payını doğrudan alan ilçelerin, büyükşehir belediyesi ile su ve kanalizasyon idarelerine pay ayırmak zorunda olması bu yönetimleri mali açıdan olumsuz etkilemiştir (Marmara Belediyeler Birliği, 2015: 25). Her ne kadar büyükşehir ilçe belediyelerine ayrılan pay %4,5'a çıkarılmış olsa da yapılan kesintilerle dolaylı yoldan azaltılmıştır. İlçe belediyelerinin genel bütçe vergi gelirlerinden almış olduğu paydan büyükşehir belediyelerine kaynak aktarımının yanlış olduğunu söyleyen bir

büyükşehir belediye başkanı, büyükşehir belediyelerinin yanında ilçe belediyelerinin de sorumluluk alanının artmış olduğuna dikkat çekmiştir (Akman, 2015: 354). İlçe belediyelerince verilen pek çok hizmet büyükşehir belediyesi tarafından verilmeye başlamasına rağmen ilçe belediyelerinin sınırlarına belde ve köylerin dâhil edilmesi ile hizmet bekleyen alanda ve nüfusta artış yaşanmıştır. Bu nedenle ilçe belediyelerince alınan payların görevler ile orantılı olmasına dair beklentiler karşılanabilmiş görünmemektedir. Büyükşehir belediye başkanının bu kabulü, büyükşehir ile ilçe belediyeleri arasında yaşanan yasal (de jure) mali asimetrinin görünürlüğüne işaret etmektedir.

Yasanın büyükşehir ilçe belediyelerine etkilerine detaylı bakıldığında homojen bir etkiden söz etmek mümkün değildir. Kimi büyükşehir ilçe belediyeleri yasa öncesine göre daha fazla pay alırken kiminin payı azalmıştır. TEPAV bünyesinde yaptığı araştırmada Koyuncu (2012b) büyükşehir ilçe belediyelerinin 2011 yılında genel bütçe vergi gelirlerinden aldığı paylardan yola çıkarak yeni sistem ve eski sistemi karşılaştırmıştır. Bu karşılaştırmada örneğin Antalya İbadi ilçesinin genel bütçe vergi gelirlerinden aldığı payda önceki sisteme göre %448’lik bir artış görülmüştür. Yasadan bu bakımdan en olumlu etkilenen diğer ilçelerin paylarındaki artış Ankara’nın Bala ilçesinde %444, Erzurum’un Tekman ilçesinde %433, Van Gürpınar’da %411 oranında gerçeklemiştir. Buna karşın, ilçe paylarında Adana Ceyhan’da %28, Aydın Didim’de %33, Bursa Orhangazi’de %29, Diyarbakır Ergani’de %31, Gaziantep Nizip’te %35, Hatay Antakya’da %79, Mardin Nusaybin’de %49 ve Tekirdağ Çorlu’da % 47’lik bir azalma gözlenmiştir. Aynı il sınırları içerisinde farklı ilçelerin aldıkları paylarda hem artış hem de azalışa rastlanmıştır. Örneğin, Ankara’da Nallıhan’ın merkezi transferlerden aldığı payda %112’lik bir artış gözlenmişken Polatlı’da %16’lık azalma meydana gelmiştir. Aynı şekilde Bursa’nın Keles ilçesi %116’lık bir pay artışı yaşarken, İnegöl ilçesinde paylar %32 azalmıştır. Buradan yola çıkılarak, sadece büyükşehir

belediyelerine ayrılan paylar göz önüne alınarak yapılan yorumların eksik kaldığı ve merkezden gelen transferlerle ilgili yorumların ilçeler bakımından etkileri göz önünde bulundurularak yapılması gerektiği sonucuna ulaşmak mümkündür.

İlçeler bazında yaşanan gelişmelere daha yakından bakılınca il merkezine göre daha gelişmiş olan kimi ilçelerde yasadaki kaynaklı mali sorunların varlığı hissedilmektedir. Bunu en iyi şekilde il olma potansiyeli barındıran ilçelerde gözlemlemek mümkündür. İlçe olmasına rağmen il olmaya aday gösterilen kimi yerlerde genel olarak payların azaldığı görülmektedir. Güngör ve diğerlerinin (2010: 7) çalışmasında yer verilen ve il olma potansiyeli barındıran 8 ilçe göz önünde bulundurulduğunda Koyuncu (2012b) tarafından yapılan çalışmaya göre sadece Alanya ve Fethiye’de yasa ile birlikte merkezden alınan paylarda artış yaşandığı ve bu artışın sırasıyla %31 ve %16 olarak gerçekleştiği görülmektedir. Geri kalan ilçelerin aldığı paylarda ise azalma söz konusudur. Buna göre, Bandırma’da %39, Bergama’da %10, Ödemiş’te %18, Erciş’te %18, Elbistan’da %19 ve Konya Ereğli’de %12 oranında azalmaya rastlanmıştır.

Sonuç olarak, merkezden yapılan transferlerin büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasında bölüşümü detaylı incelenmesi gereken bir husus olarak karşımıza çıkmaktadır. Her bir örnek ilçe açısından farklı sonuçlarla karşılaşılabileceğinden yasanın etkilerini doğru bir şekilde ortaya koyabilmek adına yerelde pek çok çalışmanın yapılması gerekmektedir. 6360 sayılı yasanın getirdikleri de bu minvalde değerlendirilmeli ve sadece rakamlardaki artışa odaklanılmamalıdır. Bununla birlikte, büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyesi arasındaki kaynak paylaşımının yeniden ele alınması ve bu yapılırken de merkezi transferlerin paylaşılmasına yönelik farklı kriterlerin belirlenmesi (Dağ ve Kılınç, 2017: 440) yasanın olumsuz etkilerini olumluya çevirmede etkili olabilecektir.

2.4. Kaynak Olarak Doğal Varlıkların Paylaşımı

2.4.1. Toprak Üzerinden Elde Edilen Gelirin Paylaşımı

6360 sayılı yasanın kaynak bölüşümünü nasıl etkilediği üzerine değerlendirmeler yaparken mali kaynakların yanında doğal varlık olan toprak üzerinden yaratılan rant konusuna değinmek yerinde olacaktır. Toprağın çoğaltılamıyor oluşu var olan toprakların en fazla kar etmeyi sağlayacak politikalara yöneltilmesini de beraberinde getirdiği için kent toprakları ve yerel kalkınma ile rant yaratımı yakından bağlantılıdır.

Yerel yönetimlerin sahip olduğu yetkilerden biri planlama yetkisidir. Kent topraklarının ne amaçla kullanılacağına, kentin nasıl büyüyeceğine ve özellikle inşaat faaliyetlerinin hangi alanda yoğunlaşacağına belediyelerin imar kararları yön vermektedir. Mevzuata göre il ve ilçe belediyeleri ile 10.000’den fazla nüfuslu yerleşim yerlerinde imar planı yapılması zorunludur. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun büyükşehir belediyesinin görev, yetki ve sorumluluklarının sıralandığı 7. maddesinde “Çevre düzeni plânına uygun olmak kaydıyla, büyükşehir belediye ve mücavir alan sınırları içinde 1/5.000 ile 1/25.000 arasındaki her ölçekte nazım imar plânını yapmak, yaptırmak ve onaylayarak uygulamak; büyükşehir içindeki belediyelerin nazım plâna uygun olarak hazırlayacakları uygulama imar plânlarını, bu plânlarda yapılacak değişiklikleri, parselasyon plânlarını ve imar ıslah plânlarını aynen veya değiştirerek onaylamak ve uygulanmasını denetlemek; nazım imar plânının yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içinde uygulama imar plânlarını ve parselasyon plânlarını yapmayan ilçe ve ilk kademe belediyelerinin uygulama imar plânlarını ve parselasyon plânlarını yapmak veya yaptırmak” yetkisi büyükşehir belediyelerine verilmiştir.

6360 sayılı yasa ile büyükşehir belediyesinin yetkili olduğu alanın il sınırına kadar genişletilmesi bütün bir büyükşehir sınırının bir elden planlanmasının da önu açmıştır. Mekânsal planlamanın yerini alan planlamasına bırakan yasa ile büyükşehir belediyelerine verilen bu yetki imar bütünlüğü bakımından olumlu bir gelişme olarak kaydedilmiştir (Ersoy, 2013). 6360 sayılı yasanın idari bakımdan en önemli katkısı planlama olarak kabul görülmüş ve özellikle alt ölçekteki belediyelerin parçacıl ve çıkarıcı bakış açısını da ortadan kaldırmaya yardımcı olacağı sonucuna varılmıştır (Oktay, 2016: 114; Özdemir ve Meşhur, 2011: 181). Bunlara rağmen konu ile ilgili daha sağlıklı bir yorum yapmak için yasanın getirdiği değişikliklerin sonuçlarına detaylı bir şekilde bakmak gerekmektedir.

Büyükşehir sınırlarına yeni dâhil olan ilçelerde önceden imar planı yaparken bir üst ölçeğe tabi olmayan ilçe belediyeleri yasa sonrası dönemde bu özerkliğini kaybetmiştir. Yeni büyükşehirlerin kurulması ya da mevcut büyükşehirlerin yeniden ölçeklendirilmesi ile 6360 sayılı yasa öncesinde büyükşehir sınırlarında olmayan ilçe belediyelerince yapılan planlar üzerindeki üst yetki artık büyükşehir idarelerinin olmuş, uygulama imar planları bu idarelerin aynen ya da değiştirilerek onayına bırakılmakla kalmamış planın bizzat büyükşehir belediyelerince yapılması gündeme gelmiştir. Büyükşehir olmayan yerlerde varlığını koruyan ve başka bir yerel yönetimin müdahalesine tabi olmayan belde belediyeleri, 6360 sayılı yasa ile ortaya çıkan büyükşehir modelinde büyükşehir belediyelerinin vesayeti ile karşı karşıya kalan tali durumdaki ilçe belediyelerinden daha yetkili ve özerk konuma gelmiştir (Kavruk, 2018: 483). Gerçekte planlamada büyükşehir belediyesinin ilçe belediyeleri üzerindeki gücü 6360 sayılı yasa öncesinde de görülmektedir. Bu bakımdan yasanın en önemli etkisi daha önce büyükşehir belediyesinin yetki ve görev alanında olmayan yerlerin artık bu alan içerisine alınması olmuştur. Son durumda, büyükşehirlerde ilçe belediyelerinin imar yetkilerinin büyükşehir belediyesince bile yapılabilecek olması idari bir asimetri

yaratmaktadır. İlçe belediyesinin hazırladığı uygulama imar planının yürürlüğe girmesi büyükşehir belediye meclisinin onayına tabidir ve meclis uygun görmediği durumda bu planın uygulanması söz konusu olmayacaktır. Bu da ilçe belediyelerinin planlama konusunda yaşadığı önemli bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır. Bulut ve Dönmez (2019: 33-34) saha çalışmalarında Hatay’da ilçe belediyelerindeki yöneticilerin imar planları ile ilgili sürecin gerektiği gibi olmadığını ve büyükşehir belediyesinin ilçelerin uygulama imar planlarını meclis gündemine almadığı takdirde planın uygulanma imkânının da kalmadığını özellikle belirttiğini görmüştür. Buna karşın, büyükşehir belediyelerinin nazım imar planları ise o belediyenin meclisinde kabul edilmekte ve bir başka yerel yönetim biriminin onayını gerektirmemektedir.

İlçe belediyelerinin kapasite yetersizliği sonucunda uygulama imar planlarını yapamaması planlama konusunda önemli bir sorun olarak görülse de (Oktay, 2016: 114) büyükşehir belediyelerinin de nazım imar planlarını hazırlamada geç kaldığı durumlar olabilmektedir. Örneğin, Ordu Büyükşehir Belediyesi’nin Perşembe ilçesi 1/5.000’lik nazım imar planını hazırlamaması neticesinde 1996 yılına ait planları kullanmak durumunda olan ilçe belediyesinden bir yetkili planı kendilerinin de yapabileceğini söylemektedir (Ordu Olay, 05.10.2018). Görüldüğü üzere, idari asimetrinin bir başka boyutu büyükşehir ilçe belediyelerinden farklı olarak nazım imar planlarını yapmakla yükümlü büyükşehir belediyesinin bu yükümlülüğünü yerine getirmediği durumda herhangi bir yaptırımla karşılaşmayacak olmasıdır. Ancak büyükşehir ilçe belediyesi nazım imar planları yürürlüğe girdikten sonra bir sene içerisinde bu plana uygun şekilde uygulama imar planını hazırlamadığı durumda büyükşehir belediyesi bu planı yapabilecektir. Kısacası, yasanın planlama konusunda getirdiği yeni düzenin de büyükşehir belediyeleri lehine işlediği ve büyükşehir ile ilçe belediyelerinin planlama konusunda yaşayabileceği bir sorunda çözümün büyükşehir lehine olacağı görülmektedir (Namlı, 2017: 37-39).

Yerel yönetimler emeğin yeniden üretimine yönelik hizmetleri sağlayan birimler olsa da altyapı yatırımları yaparak veya bunu özel sektöre yaptırarak, kentsel rant yaratıp dağıtarak kaynağı buraya kaydırmakta ve sermaye birikim sürecinde önemli rol oynamaktadır. Özellikle son dönemlerde yerel yönetimlerin varlık amacı yerelde yaşayanların ihtiyaçlarına cevap vermenin ötesine geçerek sermayeye ihtiyaç duyduğu ortamı hazırlamak haline gelmiştir. Son on yıllardır özellikle kentlerde yaşanan dönüşümlere bakıldığında kamu arazilerinin kamu elinden özel sektöre geçmesi yerel politikaların sermaye lehine geliştirildiğini açıkça göstermektedir (Mamak Yerel İnisiyatifi, 1993: 57; Ayman Güler, 1998: 201; Ersan, 2009: 21-22; Tüfekçi, 2009: 30). 2000'lerin başında yaşanan yerelleşme eğilimlerinin de etkisiyle politikaların planlama ve rant yaratımı üzerine oturtulmasına bağlı olarak (Kahraman, 2010: 73) 6360 sayılı yasa rantın kontrol edilemeyecek bir hal alacağına dair korkuları ve eleştirileri de gündeme getirmiştir.

Yerel yönetimlere verilen planlama yetkisi aynı zamanda doğal rant oluşumunun da belirleyicisidir. 6360 sayılı yasa ile rant oluşumu ve bölüşümünde ilçe belediyelerinin gücü ellerinden alınarak büyükşehir belediyeleri yetkili kılınmıştır. Yasa, planların büyükşehir belediyesi ile yakından ilişkili olan özel sektör aktörlerinin işine yarayacak şekilde yapılmasını da beraberinde getirecek ve rant yaratımında üst ölçek yerel yönetim lehine bir tablo çizmektedir. Keskinok (2000: 16) kentin gelişimine yön veren imar planlarının mülkiyeti bağlayıcı etkide bulunmakla birlikte kent-bölge ölçeğinde kaynağın yeniden nasıl bölüşüleceğine de işaret ettiğine değinmektedir. Kentsel alanların imar planlaması ile değerli hale gelmesi sonucunda bu yerleri ellerinde bulunduranlar mali fayda sağlamaktadır. Buna göre, kentlerin genişlemesi sonucunda imar planlarına dâhil edilerek ve hizmet götürülerek ranta konu olan kentsel topraklarda altyapı hizmetlerinin maliyetine toplum katlanırken (TMMOB Şehir Plancıları Odası Ankara Şubesi, 2019: 6) halktan sağlanan kaynaklarla toprağı elinde bulunduran bir

kısım insanın zenginleşmesine göz yumulmaktadır. İdarenin ve yerel halkın ihtiyaçlarını göz önünde bulundurmaksızın yönetim ölçeğini yatırımların önünü açmak amacıyla genişleten 6360 sayılı yasa bu bakımdan bir “rant talanı” işlevi görmektedir (Ayman Güler, 2012: 142-146).

Planlama bakımından büyükşehir belediyesinin yetki alanına giren yerlerde tez açısından değinilmesi gereken kimi sorunlar ortaya çıkmıştır. Aşağıda bahsedilen haberler ölçeğin genişlemesi ile yeni alanların planlara dâhil edilmesinin ve yetkili idarenin değişmesinin imar kararlarını nasıl etkilediğini gösteren örneklerden sadece ikisidir. Söz konusu sorunların diğer pek çok büyükşehirde yaşanması da kuvvetle muhtemel görünmektedir. Yerel basında 6360 sayılı yasa öncesi İzmir büyükşehir sınırları içerisinde yer almayan Dikili'yi kapsayan nazım imar planı sayesinde kimi toprak sahiplerine rant sağlandığına dair haber çıkmıştır. Buna göre, söz konusu imar planı büyükşehir belediyesince özel bir şirkete yaptırılmış ve plan dâhilindeki alanlarda arazi sahiplerinden imar rantı sağlama karşılığında para alınmış, para vermeyenler ise bu durumdan faydalandırılmamıştır (Gündem35, 23.09.2020). Konu ile ilgili bir başka örnek ise 6360 sayılı yasa ile büyükşehir statüsüne geçen Muğla'dandır. Turgutreis'te 1980'li yıllarda sağlık tesisine ayrılmış 46.500.000 m²'lik toprağın yakın zamanda büyükşehir belediyesince yapılan planlama hamleleri ile konut alanına dönüştürülmesi haberleri gündeme gelmiştir. Buradaki asıl sorun sağlık tesisi alanı olarak belirlenen ve belde belediyesinin sorumluluğunda iken haksız kazanç sağlayacağı düşüncesi ile plan değişikliğine konu edilmeyen bu alanın günümüzde düşük bedelle satılıp sonrasında alınan imar kararı neticesinde bu toprağı satın alan kimselere rant sağlayacak olmasıdır (Bodrum Gündem, 28.06.2020).

Belediyelerin yarısından fazlasını, köylerinse yarıya yakınına kaldırarak mahalle haline getiren ve böylece ülke nüfusunun %75'ini ülke yüzölçümünün yarısını oluşturan 30 büyükşehir belediyesinde yaşar hale getiren 6360 sayılı yasal düzenlemenin getirdiği

en önemli değişimlerden biri de kentsel gelişme alanı içerisine dahil edilecek alanlarda rant yaratılması meselesidir.

Yasa sonrasında büyükşehirlerde kent yakınındaki kırsal alanların da imar planları kapsamına girmiş olması kırsal topraklarda sermayenin güçlenmesine ve kırsal alandaki toprakların kentsel alana dâhil edilerek üzerinde her türlü yapı yapmaya açık hale getirilmesine neden olacaktır (TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası, 2017: 12; Duru, 2013: 35-37; Yaş ve Usta, 2016: 640). Bu bakımdan 6360 sayılı yasayla sürdürülebilir olmaktan uzak olsa da kentsel toprak ve rant üzerinden bir yerel kalkınma modeli kurgulanmakta ve bir nevi “kırsal dönüşüm” uygulanarak doğal varlıklar amacı dışında kullanıma açılmaktadır (Ayman Güler, 2012: VI). Kırsal toprakların imara açılarak yerleşim, ticaret ya da sanayi alanı olarak belirlenmesi riskini ortaya çıkaran yasa (Ayyıldız vd., 2016: 283) rantı merkeze koyan kentleşme anlayışının meşru gerekçesini de oluşturmaktadır (TMMOB Şehir Plancıları Odası Ankara Şubesi, 2019: 24). Kırsal topraklar tıpkı kentte bulunan arsalar gibi sermaye birikiminin bir parçası haline getirilirken, imar planı yapmak ve ruhsat vermek gibi rant ile sıkı sıkıya ilişkili işler içinde olan belediyeler kırsal alanlarda da bu tutumunu devam ettirecek gibi görünmektedir (Tarımdan haber, 21.12.2015; Şengül, 2013: 23).

Taşınmazların yerli ve yabancı yatırımcılara/kişilere satışı hem ulus devletin hem de yerel ölçeğin en önemli aktörü olan belediyelerin hızlı bir şekilde kaynak üretmek amacıyla öncelikle başvurduğu yöntemlerden biri olarak karşımıza çıkmaktadır. Böylece belediyeler kamunun elinde bulundurduğu yerleri sermayenin eline bırakmanın bir aracı işlevini üstlenmektedir (Mutlu, 2007: 654-656). Belediyelerin internet sitelerindeki ihale ilanları detaylı incelendiğinde genel olarak daha önce köy sınırları içerisinde bulunan toprakların satışını içerdiği görülmektedir. Bu topraklar mevcutta kırsal alanda olmasına rağmen kent içerisine alınması itibarıyla değer kazanmaya başlamış ve belediyelerce bir gelir kaynağı olarak görülmeye

başlamıştır. Keleş'in (2017: 593) "Bugün, hemen hemen hiçbir belediyenin elinde, kendi planlı gelişmesini sağlamayı kolaylaştıracak ölçüde toprak kalmamıştır." sözlerinden yola çıkarak yasanın hâlihazırda dolmuş olan kent merkezlerinin yanında daha önceden planlamaya konu olmamış ya da olsa dahi rant amacıyla göz önünde bulundurulmamış kırsal topraklarını satışa çıkarması Kahraman'ın (2010: 78) da dediği gibi özel mülkiyette olmayan bu toprakların satışı ve hakları göz önünde bulundurulunca kamu arazileri üzerinden rantı da beraberinde getirecektir. Her ne kadar kaynak yaratımının son dönemlerde hızlıca artan taşınmaz satışına dayanması önemli sorunları beraberinde getirecek olsa da hizmet sağlamada en fazla zorlanılacak yerler olan kırsal alanların birer arsa stoku haline gelmesi sonucunda Türkiye'de belediyeler bu stokları elinde tutmayarak satma taraftarı olacaktır (Duru, 02.12.2015; Emil ve Yılmaz, 2012: 1-2; Keleş ve Mengi, 2017a: 199).

Belediyelerin ihale usulü ile satışa çıkardığı bu toprakları karşılığında herhangi bir bedel ödemedi elde etmeleri ve her ne kadar köylerin borcunu üstlenmiş olsalar da çoğu durumda elde ettikleri gelirlerin borçların çok üstünde olması bu belediyelerin güç kazanmasını sağlayacaktır. Köy ve belde yönetimlerinin kapanması ile sonuçlanan yasa idari açıdan bu yönetimler aleyhine asimetri yaşatmakla kalmamış aynı zamanda büyükşehir ve ilçe belediyeleri lehine asimetrik mali güç yaratarak bu idarelerin toprak satışı üzerinden mali bir kazanım elde etmelerinin önünü de açmıştır. Hizmet alanı genişleyen fakat bununla birlikte yeteri kadar gelire sahip olmayan ve gelir-gider dengesini sağlamada güçlük yaşayan belediyeler için bu taşınmazlar eşsiz bir fırsat sunmaktadır. Örneğin, 1988 yılında büyükşehir statüsüne kavuşan Kayseri'nin 6360 sayılı yasa sonrasında büyükşehir belediyesi sınırlarına giren kırsal mahallelerden Yahyalı Belediyesi'ne bağlı olan iki tanesinde bulunan tarla ve arsaların satışından sağlanan 1 milyon gelir, belediye başkanının söylediği üzere ilçeye verilmesi gereken hizmetlere yönlendirilmiştir (Yahyalı Belediyesi, 03.05.2016).

6360 sayılı yasanın kırsal alandaki toprakların paylaşımını içeren etkileri sadece yerel yönetimlerle de sınırlı kalmamaktadır. Yasa ile önceki durumda mal sahibi olabilen ve borç yüklenebilen köyler ortadan kaldırılırken, bu idarelerin taşınmazları “ilgisine göre” gibi belirsiz bir kriterle ve adil olmayan bir şekilde (Sune ve Genç, 2017: 96-97) Devir, Tasfiye ve Paylaştırma Komisyonlarınca alınan kararlar neticesinde üst ölçekte farklı idarelere de bırakılabilmektedir. Değeri milyonlarca Türk lirasını bulabilen bazı alanların Hazine ya da yerel yönetimlerin yanında Diyarbakır ve Hatay’da olduğu gibi valilik ile bakanlıklara bırakıldığı görülmektedir (Sendika.org, 14.04.2014; İskenderun Gazetesi, 30.04.2014). Akman (2015: 346) da doktora tezinin saha çalışmasında bazı yerel siyasetçilerin kendi illerinde kurulan paylaştırma komisyonlarının buradaki değerli toprakları TOKİ’ye ya da Hazineye devrettiğini söylediğini görmüştür. Burada söz konusu paylaşım yöntemleri neticesinde sadece büyükşehir ya da ilçe belediyesi lehine değil yukarıda sayılan diğer aktörler lehine yaratılan bir asimetriden de bahsetmek mümkün görünmektedir.

Yasanın etkilerinden biri de tarım toprakları olarak kullanılan alanların gittikçe azalmasını beraberinde getirecek olmasıdır. Kentsel gelişmeyle doğru orantılı olarak tarım toprakları üzerinde baskı yaratılacak ve bu topraklar yerleşme ya da diğer ekonomik faaliyetler için kullanıma açılacaktır (Yenigül, 2016: 296). Köy tüzel kişiliğine ait iken toprağı olmayan köylü tarafından geçimini sağlamak için kiralanan tarlaların belediyelerce satışının yapılması bu alanların azalmasına neden olurken topraksız köylüyü olumsuz etkileyecektir. Uyar’ın (06.12.2012) da ifade ettiği gibi sınırları genişletilen büyükşehirlere dâhil olan yerlerde kentlerin kronik bir sorunu haline gelen yoksullaşma sorunu bu alanlara kadar genişleyecektir. Böylece, belediyeler lehine gerçekleşecek bu işlemler kırsal alanda yaşayan ve geçimlik faaliyetle uğraşanlar aleyhine asimetriyi de beraberinde getirecektir. 6360 yasanın tarıma ve tarım alanlarına etkilerini incelemek için köyde yaşayanlarla yaptıkları anket çalışmasında Yaman ve

Kutlar (2017: 1300) görüşmecilerin büyük bir kısmının yasa sonrasında yaşanan gelişmeler karşısında tarımsal toprakların ve faaliyetlerin azalacağı endişesini taşıdığını görmüştür. Yasa kapsamındaki illere bakıldığında genel olarak yüzölçümlerinin büyük kısmının tarımsal topraklardan, mera ile çayırardan ve orman ve fundalıklardan oluşması da söz konusu endişelerin yersiz olmadığını göstermektedir. Büyükşehirlerde yer alan 970 ilçenin 719'u gibi büyük bir kısmı kırsal işlevi daha yüksek seyrek nüfuslu ilçelerden oluşurken, 546'sında kentleşme oranı yüzde sıfırdır (Sarı, 2019: 3). Söz konusu iller detaylı incelendiğinde tarım arazileri, mera ve ormanların kapladığı alanların geniş olduğu görülmektedir. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı verilerine göre bu alanlar yeni büyükşehirlerin en az %62'sini en fazla %98'ini kaplamaktadır. Yüzölçümünün büyük bölümü kırsal nitelikli topraklardan oluşan büyükşehirlerin başında ise %90'dan fazla bir oranla Sakarya, Muğla, Balıkesir, Hatay, Antalya, Malatya ve Eskişehir gelmektedir (Yeniğül, 2016: 296).

Sonuç olarak, yasa ile kent topraklarının rant alanı işlevi görmesi kolaylaştırılırken büyükşehir belediyeleri toprak rantının yetkili birimleri görevini üstlenmiştir (Turan, 2008: 39; Ünal ve Tanrıvermiş, 2018: 42). Bu belediyeler bir yandan rant yaratıcı kararlar alırken öte yandan yaratılan bu rantın kimler tarafından bölüşüleceğini de belirleme yetkisini haiz olmaktadır. Planlamaya dâhil edilen yerlerdeki değer artışı ile ihya olan toprak sahiplerinin yanında belediyelerin vergi gelirlerinde de artış yaşanacaktır. Ayrıca alınan imar kararları nedeniyle büyükşehir belediyelerinde hak edilmeyen gelirler elde edilmesi ihtimali de ortaya çıkmaktadır. Bununla birlikte belediyeler açısından önemli bir gelir kaynağı olacak kırsal toprak satışının da yasa ile birlikte hız kazandığını söylemek mümkündür. Belediyeler vermekle yükümlü oldukları hizmetlerin finansmanında bu kaynaklara başvurmaktadır.

Günümüz ekonomisi inşaat sektörü ve ranta dayalı olduğundan kentlerin metalaşması, spekülasyonlar ve büyükşehir sınırlarında kimi alanlarda dönüşümler

kaçınılmaz hale gelmiştir. Yasa ile birlikte hem yatırım hem yerleşim yeri olarak uygun görülen alanlar kır yerlisinin istek ve ihtiyaçları göz ardı edilerek özel sektör ve belediyeler eline bırakılmaktadır. Bu nedenle yasaı kırsaldaki doğal kaynaklara el koymanın meşruiyetini kırsala hizmet götürmek olarak gösteren bir düzenleme olarak değerlendirmek mümkündür. İlerleyen zamanda büyükşehir belediyelerinin sayısının artırılacağına yönelik spekülasyonlar da göz önünde bulundurulursa doğal varlıkların geri dönüşü olmayacak şekilde hasar görmesi ve yerelde asimetrik ilişkilerin farklı aktörler arasında yaşanması yasanın en olası sonuçları olarak görülmelidir.

2.4.2. Bir Kırsal Müşterek Olarak Meraların Paylaşımı

6360 sayılı yasanın doğal kaynakların bölüşümü ve rant açısından ortaya çıkardığı tabloyu tartışırken kırsal müşterekler konusuna değinmek yerinde olacaktır. Yasa, kapanan köy ve belde belediyelerini mahalleye dönüştürüp kentsel alanlara dâhil ederek kır ile kent arasındaki etkileşimleri hızlandırmıştır.

Günümüz kırsalında en göze çarpan değişimler neo-liberal bir mantıkla mera, zeytinlik ve su kaynakları gibi müştereklere halkın erişiminin engellenerek buraların yatırımlara açılması olmuştur (Akbulut, 2017: 5). Kocagöz'ün (06.06.2017) “sessiz devrim” olarak nitelendirdiği 6360 sayılı büyükşehirleri ilgilendiren yasa, köy tüzel kişiliğine ait alanlar ve meralar gibi müştereklerin ortak kullanımına son vermeyi beraberinde getirecektir. Böylece müşterekler ortak yaşamın bir parçası olmaktan çıkarılarak bir metaya dönüştürülecek ve kır ilgilendiren bir konu olmanın ötesinde mekân politikasının sahnesi ve sermayenin saldırısına açılarak bir çitleme hareketinin nesnesi haline getirilecektir (Ögdül, 2013; Karakaya Ayalp ve Alpaykut Bayrak, 2018: 107-108).

Bu döneme kadar kırsal alanlar konusuna uzak kalmış farklı kesimleri bir araya getiren yasal düzenleme kırsal müşterekler üzerindeki denetim yetkisini daha üst

ölçekteki ilçe ya da büyükşehir belediyelerine bırakmıştır. Köylerin elinde bulunan meraların kiraya veya da satışa konu edilmesinin önü açılarak hayvancılığın gelişimi baltalanırken kırsal müştereklerin kullanımının köylünün elinden çıkarak sermaye sınıfına geçmesi en olası senaryo olarak görülmektedir (Ayyıldız vd., 2016: 284; Duru, 2018: 15). Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası Genel Başkanı Ertuğrul Candaş'ın da söylediği gibi Anayasanın 45. maddesinde mera ve çayırların korunmasına yönelik hükme rağmen köyün orta malı olarak kabul edilen ve 6360 sayılı yasa sonrasında herhangi bir belediyenin tüzel kişiliğine geçen bu yerler artık diğer kent toprakları gibi kamu arazisi olarak düşünülebileceğinden yapılaşma ve ranta açılacaktır. Ranta açılacak bu alanlarda kamu yararının gözetilmesi yerine oranın mülkiyetini elinde bulunduran kişi veya şirketlerin yararının ön planda tutulması mümkündür (Telgrafhane, 15.02.2016).

Özlüer'in (2019: 98-102) “bütünlüklü bir fetih ideolojisi”nin parçası olarak gördüğü güç ile yetkiyi yerelde tek elde toplayan büyükşehirleşme sonrasında kırsal alandaki kamusalılığın baltalandığı bu süreçte, müşterekler kategorisinin en önemli unsurlarından biri olan meraların paylaşımının nasıl olacağı konusunda değerlendirmeler yapmak kaçınılmaz bir hal almıştır.

4342 Sayılı Mera Kanunu'nun 3. maddesinde mera “Hayvanların otlatılması ve otundan yararlanılması için tahsis edilen veya kadimden beri bu amaçla kullanılan yer” olarak tanımlanmıştır. Aynı yasanın 4. maddesi “Mera, yaylak ve kışlakların kullanma hakkı bir veya birden çok köy veya belediyeye aittir. Bu yerler Devletin hüküm ve tasarrufu altındadır. Mera, yaylak ve kışlaklar; özel mülkiyete geçirilemez, amacı dışında kullanılamaz, zaman aşımı uygulanamaz, sınırları daraltılamaz. Ancak, kullanım hakkı kiralanabilir. Kiralama ilkeleri yönetmelikle belirlenir.” hükümleri ile meralar üzerinde kullanım sınırlanmaları getirmektedir.

6360 sayılı yasa sonrasında kırdaki ortaya çıkan yönetim farklılaşmasının meralar üzerinde olumsuz etkide bulunması olasıdır. Yasanın 16. maddesinde “Bir belediyeye katılarak mahalleye dönüşen köy, köy bağılı ve belediyelerce kullanılan mera, yaylak, kışlak gibi yerlerden bu mahalle sakinleri ve varsa diğer hak sahipleri 25/2/1998 tarihli ve 4342 sayılı Mera Kanunu hükümleri çerçevesinde yararlanmaya devam eder.” hükmü yer almaktadır. Buna rağmen bugüne kadar korunmasında sorun yaşanan bu alanların yasadaki sonradan da korunabileceğini söylemek zordur. Türkiye’de son on yıllardır toprağa ve ranta dayalı ekonomi bunun göstergesidir (Keleş ve Mengi, 2017a: 167). Bilirkişilik deneyimlerinde karşılaştığı art niyetli uygulamalardan yola çıkarak yasanın meralar üzerine etkilerini şimdiden öngörebildiğini söyleyen Şengül (2013: 25-26) meraların ve orta mallarının korunacağına dair ifadelerle rağmen yasadaki muğlaklığa bağılı olarak kırsal alanların ranta açılacağı ve bazı alanlara el konulacağını ifade etmekte, yasa sonrası meraları düzenleyen kimi adımların atılacağını da sözlerine eklemektedir. Gerçekten de meraların niteliğinin değiştirilmesi imkânsız değildir. Bir takım prosedürlere tabi olmasının yanında söz konusu alanların niteliğinin değiştirilmesinin mali karşılığı, tahsis amacı değişikliği istenen alanın yirmi yıllık ot geliridir. Belirlenen bu bedel Çoban’ın (2018: 37) da söylediği gibi şirketler açısından ciddi bir mali yük getirmemekte ve söz konusu alanları karlı bir yatırım bölgesine dönüştürmektedir.

Ayrıca her ne kadar Türk Ceza Kanununun 154. maddesinin 2. fıkrasında “Köy tüzel kişiliğine ait olduğunu veya öteden beri köylünün ortak yararlanmasına terk edilmiş bulunduğunu bilerek mera, harman yeri, yol ve sulak gibi taşınmaz malları kısmen veya tamamen zapt eden, bunlar üzerinde tasarrufta bulunan veya sürüp eken kimse hakkında birinci fıkra yazılı cezalar uygulanır” hükmünde de belirtildiği üzere köy merası ile ilgili koruma öngörülmüş olsa da bahsi geçen hüküm sadece köyler için geçerli olup 6360 sayılı yasa ile belediyelere devredilen yerleri kapsamamaktadır.

Anayasa Mahkemesince anayasaya aykırı da bulunmayan bu duruma göre belediye sınırları içinde bulunan meralar için yasal düzenleme yapılmamıştır (Çelik, 2014: 58-59). Söz konusu alanların yapılaşmaya açılmasının önünde ceza hukuku açısından da bir engel olmaması meraların amacı dışında kullanımının önünü açmayı kolaylaştırıcı etkide bulunacaktır.

Gözler (2013: 22-28) meralar açısından olumlu bir gelişme olarak değerlendirilebilecek “mera, yaylak, kışlak gibi yerlerden bu mahalle sakinleri... 25/2/1998 tarihli ve 4342 sayılı Mera Kanunu hükümleri çerçevesinde yararlanmaya devam eder” ibaresinin yasada yer almasının karmaşıklıkları çözmede yeterli olmayacağını ve konu ile ilgili herhangi bir sorun yaşandığında mahalleye dönüşen bu birimlerce dava açma hakkının saklı olmadığına altını çizmektedir. Tüzel kişiliğin kaldırılmasının fiil ehliyetini ortadan kaldırmakla eş anlamlı olduğunu ve bu nedenle köy yönetimleri ile belde belediyelerinin bu alanlar üzerindeki yetkilerini tamamen yitirdiğini eklemektedir. Bu durumda daha üst ölçeklerden yerel yönetimlerin kendi çıkarlarını korumak adına bu birimlerin menfaatlerini göz ardı edebileceğinin hatta bu iki aktörün çıkarlarının birbiri ile çatışmasının mümkün olabileceğinin altını çizmektedir.

Burada mera konusu ile ilgili detaylı bir açıklama yapmak gerekmektedir. Türkiye özelinde pek çok çalışmaya konu olan meralar genel olarak kamu merası olsa ve bu nedenle Hazine'nin tasarrufu altında bulunsun da bu duruma aykırı meralar da bulunmaktadır. Hem mevzuatta hem de uygulamada yapılan bir ayrımla kamu merası statüsünde olmayan meraların Mera Kanunu yerine özel hukuk hükümlerine tabi olacağı ve haklarını özel hukuk hükümlerinin çizdiği sınırlar çerçevesinde kullanabileceği kabul edilmektedir (Sarı, 2015: 2-3). Tapuya kaydedilmesi gereken özel meraların, satın alma yöntemi ile köy veya belediye bünyesine geçmesi, tapuda bu birimlerin tüzel kişiliği adına tescil edilmesi ve böylelikle özel mera statüsünde olması hukukta da geçerli

sayılan bir uygulamadır. Her ne kadar 4342 sayılı Mera Kanunu, Kanunname-i Arazinin kamu meraları ile ilgili hükümlerini yürürlükten kaldırmışsa da özel meraları ilgilendiren 24. maddesi hala yürürlüktedir. Kanunname-i Arazinin söz konusu maddesinin geçerliliği Yargıtay içtihatlarında da yer alırken, Danıştay’ın da bu konuda “... tapuda kişiler veya mülhak vakıflar adına kayıtlı olan mera, yaylak ve kışlaklar hakkında kamulaştırma yapılmadıkça, 4342 sayılı Mera Kanununun uygulanmasına olanak bulunmadığı”na dair görüşü bulunmaktadır (Sarı, 2015: 2-3). Açıkça görüldüğü üzere tapuya kayıtlı meraların sadece cinsi meradır ve hayvan otlatmak amacıyla kullanılmaktadır. Tüzel kişiliği haiz bir yerel yönetim birimi adına tapuda kayıtlı bu alanların Hazine’nin hüküm ve tasarrufu altında bulunan meralar gibi kabul edilmesi ve idari işlemlere konu olması çeşitli sorunlar doğuracaktır.

İster özel mera ister kamu merası olsun, ortak kullanıma açık bu alanlar üzerinde yapılaşmanın önünü açan kimi projeler vardır. Meraların belediyelerce üzerine hizmet binaları yapılabilecek alanlar olarak görüldüğü ve bu nedenle amacı dışında kullanımının önünün açılmaya çalışıldığı örneklerle rastlamak mümkündür. Örneğin, 6360 sayılı yasa ile büyükşehir olan Samsun’un Bafra ilçesinde köy merası üzerinde meyve ve sebze hali yapılması planlanmıştır. Meralarının üzerinde yapılaşma istemeyen muhtar ve yerel halk imza toplayarak büyükşehir belediyesine iletmıştır (Samsun Gazetesi, 04.02.2020). Bir başka büyükşehir Sakarya’da Sapanca İlçesinin Kırkpınar Mahallesinde büyükşehir belediyesinin açtığı ihale ile yapımına başlanacak olan teleferik ve otoparkın bir kısmının 9,6 dönümlük mera alanı üzerine inşa edileceği görülmüştür (Cumhuriyet, 08.11.2019). Bir önceki dönem Antalya’da büyükşehir belediye başkanının çabaları sonucunda Kaş’ta yapımına başlanan Kınık Halinin bölgede bulunan meranın 300 dönümlük kısmı üzerinde yükselmesi için ihale yapıldığı ve söz konusun meranın geriye kalan 370 dönümünde de Gıda Organize Sanayi Bölgesi yapımının planlandığı görülmüştür (Sabah, 14.02.2020). Bu ve bunun gibi pek çok

haber yeni yasa ile meraların farklı amaçlı kullanılmasının hızlanacağına dair algının yerinde olduğunu göstermektedir.

Yukarıdaki örneklerden de görüleceği üzere yasa sonrası süreci etkileyebilecek farklı aktörler ve farklı çıkarlar bulunmaktadır. Bu aktörler meraları kullananlar ya da merayı adına tapuda kayıt ettiren belediyeler gibi yerel ölçekten olabileceği gibi, paylaştırma komisyonlarınca meranın devredildiği büyükşehir belediyesi de olabilmektedir. Tekellerinde bulunan planlama yetkilerine istinaden kentsel toprak üzerinde çok yönlü ve doğrudan etkileri bulunduğundan (Ayman Güler, 2006: 330) belediyelerin kararları meraları önemli ölçüde etkilemektedir. Bununla beraber, bir diğer aktör merayı hüküm ve tasarrufu altında tutmak ve sürece kendi yön vermek isteyen Hazine gibi ulusal ölçekten de olabilmektedir. Bunun dışında uluslararası, ulusal ya da yerel ölçekten yatırımcının da söz konusu alanla ilgili beklentileri olabilecektir. Meralar üzerindeki bu yönetim değişikliğinin en fazla etkileyeceği grup ise yerelde yaşayanlardır. Yasa mera gibi kırsal müşterekler konusunda yerel halkı dışlayan, bu alan üzerindeki hak ve alacakları daha üst ölçekli yönetimlere veren bir tutum sergilemektedir. Özel meranın tüzel kişiliğine geçtiği yerel yönetimin (bu kimi durumda ilçe belediyesi kimi durumda büyükşehir belediyesi olabilmektedir) mera vasfındaki alanların farklı amaçlarla kullanılmasının önünü açması ile yerel halkın karşı çıkışlarını da göz ardı eden yapılaşmalar söz konusu olabilecektir. Bununla birlikte, yerel halkın müşteregin farklı amaçla kullanılmasından doğan kimi çıkarları da doğabilecektir. Mera olarak kalmayıp sanayi yatırımının yapılacağı bir yer olması, gelecekte burada yaşayanların istihdamını ve refahını artıracaktır. Söz konusu alanların yatırımın yanında yerleşime açılması da civar yerlerde bulunan toprakların değer kazanmasına ve yerel insanların bu topraklar üzerinden daha fazla gelir elde etmesine olanak sağlayabilecektir. Bu nedenle, meraların niteliği dışında kullanımı bazı durumlarda tepki görmek yerine istekle karşılanabilmektedir.

Ortaya konulan bu çok aktörlü senaryoda söz konusu meralardan kimlerin fayda sağlayacağı, özel mera statüsünde olanların hangi yönetimlere bırakılacağı belediyeler arası kaynak bölüşümünü tartışırken değinilmesi önem arz eden bir konudur. Yasa ile bir yönetime bırakılan meranın uzun süreçler sonunda bir başka aktöre devri ya da bu farklı aktörler arasında paylaştırılması söz konusu olabilmektedir. Burada farklı aktörler arasındaki idari asimetri, bu alanları elinde bulundurmanın sağlayacağı gücü elde etmek isteyen idareler açısından aşılması gereken bir durum olarak görülmekte hatta yargı konusu olabilmektedir. Meralar üzerinde sahip olunan idari yetkinin ilerleyen zamanda mali asimetri oluşturarak söz konusu idareye kaynak aktarımını da beraberinde getireceğini aşıkârdır. Yasa sonrasındaki asimetric tabloda ortaya çıkan rekabeti gösteren kimi örnekler, kırsal alan üzerinde kentselliği de içeren ve idari sınırlara kadar genişletilen yönetim ölçeğini eleştirenlerin (Altınkaya Genel, 2019: 43) haksız çıkmadığını göstermektedir. Bu nedenle, meralarla ilgili yaşanan sorunlar yasanın etkileri ele alınırken özellikle değinilmesi gereken ve saha çalışmaları ya da yargı kararları ile detaylı incelenmesi gereken bir konu olmuştur.

2.4.3. Zeytinliklerin Paylaşımı

Günümüz kalkınma anlayışının kentler üzerinden kurgulanması ve kentin kendinin bir meta haline getirilmesi kentsel sınırlar içinde yer alan zeytinlikler gibi korunması gerekli alanların da birer birer kaybedilmesi anlamına gelebilecektir. Dünya üzerinde asırlık zeytin ağacı bulunan alanlarda bile yatırımlara zemin hazırlanması ve bu alanların sermaye uğruna yok edilmesi aşına olunan bir süreç haline gelmiştir (Aksu, 21.04.2018). Büyükşehirleri düzenleyen 6360 sayılı yasa her ne kadar zeytinlik alanlar ile ilgili doğrudan bir ifade içermemiş olsa da dolaylı yollardan bazı müdahalelerle hem özel sektör hem de kamu kesimi lehine kıyımın önünü açabilecektir. Zeytinliklerin kapatılan köy ve belde belediyelerinden alınarak üst ölçeklerdeki yerel yönetim birimlerinin eline geçmiş olması ya da köylülerin elindeki zeytinlik alanların artık

kentsel sınırlar içinde yer almaya başlaması buraya karşı bakış açısında değişimi de beraberinde getirebilecektir.

Yasa sonucunda köylünün elinden gasp edilmesi olası zeytinliklerin bir “memleket meselesi”ne dönüşeceğini ifade eden Balıkesir Milletvekili Namık Havutça konuya dair üst ölçekteki aktörlerin çekincelerini dile getirmektedir (T24, 21.10.2012). Yaşanan ve basına da yansıyan kimi örnekler bu konu ile ilgili çekincelerin çok da yersiz olmadığını göstermektedir. Zeytinlik alanın amaç dışı kullanıma açılmasının bir örneği 6360 sayılı yasayla köy tüzel kişiliğini kaybetmesinden sonra İzmir’in Urla ilçesine bağlanan Özbek mahallesinde yer alan 103 dönümlük zeytinlik alanın ilçe belediyesi bünyesine geçmesi ile bağlantılıdır. İlçe belediyesi söz konusu alanı sonradan İzmir Büyükşehir Belediyesi'ne satmış, büyükşehir belediyesi bu alanda mezbaha yapmak için çeşitli girişimlerde bulunmuş ve bu girişim bizzat İzmir Büyükşehir Belediyesi eski Başkanı Aziz Kocaoğlu tarafından muhtarlar ile yapılan toplantılarda dile getirilmiştir. İlerleyen dönemde mezbahanın yerini şantiyenin alması ile halkın tepkilerini iyice çeken müdahalelere karşın büyükşehir belediyesinden yetkili kişiler bu alanın yol yapım çalışmasında kullanılan taşların depolanması amacına yönelik değerlendirileceğini söylemiştir (Hürriyet, 26.07.2018). Alanın şantiye olarak kullanılacak olması ihtimali zeytinlik alan üzerinde kimi planların yapıldığını göstermektedir. Bu verilen bilgi doğru kabul edilerek, görev ve yetki alanı genişleyen ve kentsel hizmetleri ilin en uzak köşelerine kadar yerine getirmek durumunda olan İzmir Büyükşehir Belediyesinin yol yapım, bakım ve onarım gibi hizmetleri vereceği kimi yerlerde malzemelerin nakliyesi için her seferinde harcama yapmaktansa bir depolama alanı ile bu soruna çözüm bularak maliyetleri kısma yoluna gitmeyi amaçladığı düşünülürse bu yöntem mantıklı görünmektedir. Ancak sonuç olarak bu çözüm yolunda olduğu gibi depolama alanı olarak seçilen alanın zeytinlik olması, korunması gereken alanların talanı ile sonuçlanacaktır. Belediyenin zeytinlikler

üzerinden maliyetlerini kısma çabasına girmesini haksız kazanç sağlamasa da gideri azaltması bakımından rant çabası olarak görmek mümkündür. Zeytinlikler gibi üzerinde hassasiyetle durulması gereken alanların köy gibi alt ölçekten daha üst ölçeğe ve bu alanlarla organik bağı bulunmayan yerel yönetimlerin eline geçmesi önü alınamaz sorunlar doğurabilecektir. Bu, belediyelerde olduğu gibi özel sektör lehine durumların ortaya çıkmasını da sağlayacaktır. İlerleyen dönemde ulusal ölçek düzenlemeleri ile birlikte yapılaşmaya ya da sanayi yatırımlarına açılacak yerlerin özel sektörün eline bırakılması da kısa bir gelecekte yaşanabilecek gelişmelerdendir.

Ölçeği ve hizmet alanı genişleyen ya da daha alt ölçeklerden gelen borçlar nedeniyle bütçesinde açıklar vermek durumunda kalan belediyeler kırsal alan ekonomisinin bel kemiği coğrafi işaretli ürünlerinden biri olan zeytini gözden çıkarma pahasına burayı satışa çıkarabilmektedir. 6360 sayılı yasa sonrası kapatılan Ören Belediyesi'ne ait borcun Milas Belediyesine geçmesi ile önemli bir mali yükü karşılaştıran ilçe belediyesi toplamda 64 parça ve 9.000 dönüm olan tamamı zeytinlik araziye satışa çıkarmıştır. Satıştan elde edilecek 35.000.000 TL civarında gelirin ilçe belediyesinin hizmetleri için kullanılacağını ifade eden belediye başkanının bu sözleri belediyelerin içinde bulunduğu çıkmazı ortaya koyması bakımından kıymetlidir. Belediyeler daha alt ölçekteki birimlerin borçlarını üstlenmek durumunda bırakılmış, kenttaşlarına hizmet vermelerinin önü kapatılmış ve en temel görevi olan hizmetleri yerine getirebilmek için gerekli kaynaklardan mahrum kaldığı için arazi satışı gibi yöntemlere başvurmak zorunda kalmıştır (Yeni Asır, 24.06.2015). Sonuç olarak, belediyenin bir bedel ödmeden elde ettiği bu gelirin herhangi bir üretim sürecinin karşılığı olmamasına da bağlı olarak ranta konu olduğunu söylemek yerinde bir tespittir.

Bir belediyenin başarısı ve belediye başkanının bulunduğu konumu koruması halka hizmet ile yakından ilişkilidir ve yerel halkın hizmet vermeyen/veremeyen bir belediye başkanını gelecek dönem seçme eğiliminde olması mümkün değildir. Bu

nedenle belediye başkanlarının bu aşamada bir tercih yapması gerekmekte ve şartlar onları bir çözüm olarak bu yola itmektedir. Bu, her ne kadar tez yazarı tarafından tasdiklenen bir durum olmasa da yerel siyasetin doğasında bahsi edilen mantık yatmaktadır ve 6360 sayılı yasa yerelde bu tür sorunları daha da artıracak gibi gözükmektedir.

Zeytinliklerle ilgili çıkarları bulunan tek aktörler büyükşehir belediyeleri değildir. 6360 sayılı yasa sonrasında bu alanla ilgili aktörler çeşitlenmiş ve süreç daha karmaşık hale gelmiştir. Elbette, bu alanlarla yakından ilişki kurmuş köylüler ile kent merkezinde yaşayarak zeytinlik alanlarla ilgili karar alma gücüne sahip kılınan ve genel olarak rant ve çıkar amaçlı adımlar atan kentsel alan yönetimlerinin buralara köylülerin sahip olduğu hassasiyetle yaklaşmasını beklemek mümkün değildir. Ancak, her durumda kırsal alanda yaşayan insanların zeytinlik alanlarla ilgili hassasiyet göstermesi de mümkün olmamaktadır. Bazı durumlarda istihdam alanı yaratılacağı ve arazilerin değerlendirileceği düşüncesi ile yatırımların gelmesini bekleyen yerel insanların olduğu da bilinmektedir. Örneğin, İzmir Torbalı’da bir muhabir tarafından 6360 sayılı yasa sonrasında mahalle haline gelen ve 16 dönümü zeytinlik alandan oluşan 23 dönüm üzerine kurulmuş Karakuyu’da yapılan mülakatlarda burada yaşayan insanların en önemli geçim kaynağının zeytin olmasına rağmen organize sanayinin gelmesi ile zeytinliklerini elden çıkarmaya sıcak bakacak kişilerin olduğu söylenmiştir (Journo, 13.06.2017). Yerel ölçekte bu gibi beklentilerin varlığı zeytinliklerin kıyımını meşrulaştırarak sürece ivme de kazandırabilecektir.

Özetle, 6360 sayılı yasa zeytinliklerle ilgili bir madde içermemesine rağmen dolaylı yoldan bu alanlarda sorunlar yaşanmasına neden olacaktır. Yasanın zeytinlik alanların kullanım değerini yok sayarak değişim değerini ön plana çıkaran ve yerel halkın ve eski yönetimlerin taleplerini görmezden gelerek yatırım çekme yarışını destekleyen bir yönünün olduğu görülmektedir. Buralarda farklı aktörlerin çıkarlarının

bulunması uygulamaya dönük kimi asimetrileri de ortaya çıkaracak ve rantı dayalı ekonomiye işlerlik kazandırmaya devam edecektir. Halihazırda yaşanan asimetrilere bir çıkış yolu olarak görülen zeytinlikler gibi değerli alanlar, kısıtlı kaynakları ile kendilerine 6360 sayılı yasa ile hizmet alanı genişleyen ve ellerinde olmayan giderlere bağlı olarak çeşitli kararlar almak durumunda kalan belediyeler için önemli bir kaynak haline gelmektedir. Burada söylenenlerden yerel yönetimlerin bir kurban olduğu sonucu çıkarılmamalıdır. Belediyelerin her türlü kararı alırken kamu yararı, şeffaflık ve korunması gereken alanlarla ilgili yasalara uyulması gibi göz önünde bulundurması gereken bazı kriterler olmalıdır. Bu durumda belediyelerin seçme özgürlüğü olduğu da kabul edilmektedir. Ne var ki, şartların da onları kimi zaman yasalara uygun olmayan asimetrik ilişkilere kimi zaman da etik dışı davranışa ittiği görülmektedir.

2.5. Belediye Hizmetlerinde Kaynak Paylaşımı

Yerel nitelikli kamu hizmetlerinin görülmesinde kabaca bir sınıflandırma ile iki yöntemden bahsetmek mümkündür. İlk olarak, bir kamu hizmeti doğrudan kamu eli ile görülebilmektedir ki buna emanet yöntemi denmektedir. İkinci olarak, kamu hizmetleri özel sektöre görülebilmektedir. Tarihsel süreç içerisinde önemi artan tek yerel yönetim olarak belediyelerin özellikle de büyükşehir belediyelerinin öncülük ettiği bir durum da nüfusun fazla olduğu yerlerde belediye kaynaklarının kıt olmasına bağlı olarak kentsel hizmetlerin özel sektör eliyle verilmesinin daha uygun olduğu düşüncesinin kabul görmesidir. Görev alanına giren hizmetleri vermek için kaynaklarını artırmanın en etkili yolu olarak özelleştirme belediyeleri ya dolaylı ya da doğrudan özel sektör ile işbirliğine yönelmektedir. Büyükşehirlerin oluşturulduğu 1980’li yıllarla birlikte hizmetlerin üretim ve dağıtımında önem kazanmaya başlayan özel sektörle işbirliği, hizmetlerin ihale yöntemi ile özel sektör eline bırakılması gibi yaygın bir yöntem olarak karşımıza çıkmaktadır (Gökbayrak, 2003: 73, 85, 97).

Türkiye’de 1980 ve 1990’larla birlikte, neo-liberal politikalarla kaynaklar sermaye çıkarına kullanılacak şekilde tekrardan düzenlenmiş (Yeldan, 2000: 94) ve bu politikaların önemli bir ayağı olarak yerel hizmetler özelleştirilmiş/taşeronlaştırılmıştır. Siyasi parti ve görüşlerden bağımsız olarak özel sektörün hizmet verme sürecinde aktif hale getirilmesi tercihini (Birgün, 03.08.2019) en kısa şekilde kamusalılık içerenin eritilmesi olarak adlandıran Ayman Güler (1996: 156) yaşanan durumu ulus üstü ölçekten dayatılan yapısal uyum programlarının hedeflerine ulaşılmasının bir aracı olarak nitelemektedir.

Günümüz belediyeciliğinin yaygın hizmet görme anlayışı haline gelen piyasadan satın alma uygulaması belediyelerin vermiş oldukları hizmetin kamu hizmeti olma gerçeğinin göz ardı edilerek birer meta olarak görüldüğünü de göstermektedir (Yurtsever, 2016: 91). Meta haline gelen bu hizmetler kar karşılığında özel sektör eline verilmekte ve böylece kamu sektöründen özel sektöre kaynak transfer edilmektedir (Ayman Güler, 2005: 99). Bu hizmet sürecinde tamamen pasif bir konumda olmayan belediyeler hizmetin standartlarını ve diğer kimi detayları belirleyerek süreci organize etmektedir (Bozlağan, 1997: 52).

Hizmet sağlamada özel sektörün ağırlığındaki artış Oyan’ın (23.02.2016) kaynağın bölüşülmesi sürecinin önemli bir basamağının da harcamalar olduğu düşüncesini desteklemektedir. İster metropoliten ister yerel ölçekte olsun yerel yönetimlerin hizmetleri özel sektör aktörlerine ihale etmesi aynı zamanda kamu kaynaklarını onlarla paylaştığı gerçeğinin altını çizmektedir. 2000’lerle birlikte yerel yönetim politikalarında mümkün olduğunca özel sektör eli ile sağlanmasıyla hizmetlerin daha etkin bir şekilde verileceği ileri sürülmüştür (Gözler, 2003: 344, 396-399). Böylece, bölüşüm ilişkilerinde sermaye tarafını güçlendiren etkide bulunulmuştur (Ataay, 2007).

Sosyo-ekonomik güç ilişkilerinin yeniden düzenlenmesini de beraberinde getiren devletin yeniden ölçeklendirilmesinin arkasında yatan mantık yönetimlerin iktisadi hamleleri sermaye lehine atabilmesinin önünün açılmasıdır (Ataay ve Acar, 2009: 158-160). Yeniden ölçeklendirme, yerelin ön plana çıkışı ve belediye ölçeğinin genişletilmesi, belediyelere çok çeşitli alanlarda görevlerin verilmesi ve bu görevlerin yerine getirilmesinde özel sektörün ağırlığının artırılması ile paralel giden bir süreç olmuştur. Konjonktür gereği beklenen ve istenen bir durum olan hizmetlerin özel sektöre devri, büyükşehir belediyeleri gibi bölgesel ölçeğe ulaştığı dile getirilen (Arıkboğa, 2015: 59) büyük yapıların sorumluluklarını yerine getirmede tek alternatif olarak kendini kabul ettirmektedir. Bu nedenle, 6360 sayılı yasanın gözden kaçırılmaması gereken bir boyutu büyükşehir belediyeleri ile özel kesim arasındaki işbirliğini geliştirmesi olmuştur (Temel ve Karagöz, 2018: 125). Hizmetlerin özel sektöre gördürülmesini doğrudan etkileyecek herhangi bir düzenleme öngörmemiş olmasına rağmen 6360 sayılı yasa dolaylı yollardan kaynak bölüşümünü ve kamu ile özel kesim arasındaki ilişkinin gelişimini etkilemektedir. Buradan yola çıkarak, daha önceki yerel yönetimler yasalarında olduğu gibi söz konusu yasanın ileri sürdüğü yerleşme tahayyülünün de özel sektörün ve sermaye birikiminin güdümünde bir “kamusallık” içerdiğini söylemek yanlış olmayacaktır.

Türkiye’de pek çok üniter devlette olduğu gibi belediyelerin kendilerine yasa ile verilen sorumlulukların maliyetini karşılayabilecek durumda olmadığına tanık olunmaktadır (Pehlivan, 2001: 34). Yasa ile belediyelerin sınırlarının genişletilmesi ve hizmet sahası içerisine daha fazla nüfusun alınması hâlihazırda mali zorluklar yaşayan pek çok belediye açısından hizmet sağlamada sorunların yaşanması anlamına gelmektedir. Yerel yönetimler hizmet sunumunun finansmanında yaşadıkları sorunları çözebilmek amacıyla özelleştirme ya da rant bölüşümü gibi yöntemlere yönelmiştir. Hem özelleştirme mantığı hem de rant yaratarak gelir elde etme amacıyla özel sektör ile

dirsek temasında bulunma çabaları küçük belediyelerden ziyade geniş ölçekli alanlara hizmet veren belediyelerde görülmektedir (Falay vd., 1996: 15-23). Bununla birlikte yeni kurulan belediyelerin nitelikli personel açısından sıkıntı yaşayabilecek olması da bazı işlerin profesyoneller eline bırakılmasında etkili olmaktadır. Bu gibi durumlarda özel sektör ile daha yakın temasta bulunarak kimi hizmetleri özel sektör eline bırakan belediyeler bir önceki bölümde bahsedilen doğal rantın yanında kamu eli ile yapay rant yaratımına öncülük etmektedir.

Mahalli müşterek nitelikli hizmetleri görmesi amacıyla personel istihdam eden belediyelerin bu konuda da özelleştirmeye başvurduğu bilinmektedir. İhaleler yoluyla hizmetlerin özelleştirilmesi yöntemine büyükşehirler başta olmak üzere nüfusun hızla arttığı yerlerde başvurulmaktadır (Gökbayrak, 2003: 97). Ölçeğin büyümesi ile hizmet alanının artması aynı zamanda daha fazla personele ihtiyaç duyulmasına neden olmuştur. DİSK'e bağlı Genel İş Sendikası'nın Eğitim Daire Başkanlığı tarafından yapılan ve belediyelerde ölçek büyümesi ile taşeronlaşma arasındaki ilişkiye odaklanan "Belediyelerde Çalışan Taşeron İşçilerinin Ücret ve Diğer Hakları Araştırması" belediyelerde istihdam edilen işçilerin statüsüne değinerek yukarıda belirtilen görüşü destekleyen bir değerlendirme yapmıştır. Araştırmaya göre genel olarak belediyelerde çalışan belediye işçisi, belediye şirket işçisi ve taşeron şirket işçisi oranları sırasıyla %49, %29 ve %22'dir. Belediyelerin türlerine göre yapılan detaylı inceleme ise bu oranların farklı belediyeler açısından değişiklik gösterdiği gerçeğine işaret etmektedir. Buna göre, büyükşehir belediyelerinde yukarıda ortalaması verilen oranların sırası ile %27, %57 ve %17 olduğu sonucuna ulaşılmaktadır. Büyükşehir ilçe belediyelerinde belediye işçilerinin oranının %35'e yükseldiği, diğer iki işçi grubuna ait oranların ise %27 ve %38 olduğu gözlenmiştir. Belediye işçilerinin, işçilerin %65'lik kesimini oluşturduğu il belediyelerinde, %74'lük orana ulaştığı ilçe belediyeleri ve %88 gibi yüksek bir oranda olduğu belde belediyelerinde ise daha farklı bir durumun gözlemlendiğini

söylemek mümkündür. Buradan hareketle büyüyen belediye ölçeğinin şirketleşme ve taşeronlaşmayı da beraberinde getirdiği görülmektedir. Nüfusu ve geliri yeterli olmadığı için şirket kurmakta zorlanan küçük ölçekli belediyeler ise ya hizmetleri kendi personeli ile vermekte ya da hizmet satın alma yöntemine başvurmaktadır (Genel İş Sendikası, 2014, 3-4). 2012 ve 2017 yılları arasında belediyeler ve bağlı idarelerin hizmet satın alma yöntemiyle çalıştırdığı personel sayıları da yukarıda belirtilen görüşü desteklemektedir.

Tablo 8: Belediyeler ve bağlı idarelerinde hizmet satın alma yöntemiyle çalıştırılan personel sayıları

2012		2013		2014		2015		2016	
Belediye	Bağlı İdare	Belediye	Bağlı İdareler	Belediye	Bağlı İdare	Belediye	Bağlı İdare	Belediye	Bağlı İdare
152.238	24.696	175.495	28.087	195.180	25.872	268.588	39.796	303.293	38.527

Kaynak: İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü 2012, 2013, 2014, 2015 ve 2016 Yılı Faaliyet Raporları

2012 yılında 152.238 olan belediyelerce hizmet satın alma yolu ile çalıştırılan personel sayısının 2017 yılında 300.572'ye yükseldiği görülmektedir. Bu yıllar arasındaki en önemli değişim ise 6360 sayılı yasanın yürürlüğe girdiği 2014 yılında gerçekleşmiş ve bu yıldan itibaren hizmet satın alma yolu ile belediye ve bağlı idarelerce istihdam edilen personel sayısında önemli bir artış yaşanmıştır. Her ne kadar veriler detaylandırılmamışsa da ölçek büyümesi ile taşeronlaşma ve hizmet satın alımı arasındaki ilişki göz önünde bulundurulduğunda söz konusu artışın genel olarak büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir ilçe belediyelerinin istihdam ettiği personel ile bağlantılı olduğunu söylemek mümkündür.

Hizmet satın almanın yanında kimi mahalli idarelerin şirketlerinde çalışan personel sayısında da artışların yaşandığı görülmektedir. 2017 yılında belediye şirketlerinde çalışan personel sayısı 300.000 iken 2018 yılında bu sayı 426.029'a

yükselmiştir (Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, 2019: 60). İlerleyen dönemde de bu sayıların artacağını beklemek mümkündür. Şirketleşmenin de genel olarak büyük ölçekli belediyelerce başvuru olan bir yöntem olduğu düşünülürse, personel sayısındaki bu artışın büyükşehir belediyeleri ve büyükşehir ilçe belediyeleri ile bağlı idarelerden kaynaklandığı söylenebilecektir.

İhale yönteminin belediyelerin hizmet üzerinden rant yaratma çabalarının bir örneği olarak farklı hizmet alanlarında var olduğu bilinmektedir. Örneğin, yeni kurulan büyükşehir ve ilçe belediyelerinde hem yeni alanların imar planlarına dâhil edilecek olmasından hem de küçük belediyelerde yeterli uzman ekip bulunmaması ihtimalinden ötürü hizmeti dışarıdan almaya sıcak bakılmaktadır. Hansu (2015: 91) Antalya Büyükşehir Belediyesi meclisince kabul edilen imar planlarının %65 gibi büyük bir oranının özel sektöre geri kalan %35’lik kısmın kamu kesimince yapıldığını görmüştür. Hâlihazırda daha önceki yerel yönetim yasalarınca da desteklenen imar planlarını özel sektöre yaptırma durumunun 6360 sayılı yasa ile hız kazandığını söylemek mümkündür. Yasa öncesi durumda imar bütünlüğü açısından sıkıntılar yaşansa da planlar daha küçük ölçekte ve farklı firmalarca yaptırılırken kimi alanlarda planlama söz konusu bile değildir. Yasal düzenleme sonrasında plan yapımı işinin büyükşehir belediyesi tarafından tek bir firmaya verilebilmesi ihtimali ortaya çıkmıştır. Bu durumda büyükşehir belediyesinin hangi mimarlık büroları ile çalışacağı sorusu ortaya çıkmaktadır. Yasa öncesinde farklı firmalarca yapılan küçük çaplı işlerin yerini yasa ile büyükşehir olan illerde tek bir firma tarafından yapılacak büyük çaplı işlere bırakması paranın tek elde toplanması ile sonuçlanacaktır.

Her ne kadar belediyeler pek çok hizmet alanında ihalelere çıkarak hizmeti özel sektöre gördürmeyi ve böylece işi daha ucuza daha nitelikli personele yaptırmayı öngörse de belediyelerin ihaleler konusunda olumlu sonuçlar elde etmediğini gösteren örnekler bulunmaktadır. Özhamarat’ın (2003: 139) da belirttiği gibi taşeron

uygulamalarının çok büyük bir oranının maliyeti belediyelerin kendi personeline yaptırdığı durumda ortaya çıkan maliyetten fazla olması kamu kaynaklarının etkin olmayan bir hizmet sürecine rağmen özel sektöre aktarıldığını göstermektedir. Taşeron çalıştırılan kişilere verilen ücretlerin düşüklüğü ve belediyenin özel sektöre aktardığı tutarın yüksekliği göz önünde tutulduğunda özel sektöre aktarılan payın ne kadar büyük olduğu anlaşılmaktadır. Kimi durumda aradaki farkın yerel yönetimler ve şirket arasında paylaşılması da söz konusu olabilmektedir. Korlu (2019: 244) da büyük ölçekli belediyelerin ihaleler konusunda daha dikkatli olması gerektiğine ve ihale usulü ile veya belediye şirketlerince yapılan alımların büyüyen ölçekle birlikte kamu kaynaklarının kullanımında olumsuz sonuçlar doğurabileceğine değinmektedir. Ölçek ekonomileri görüşünden yola çıkarak hizmet verilen ölçeğin büyümesine neden olan ve kaynakların etkin ve verimli kullanımına vurgu yapan 6360 sayılı yasanın kaynakların verimsiz kullanımı ile sonuçlanabileceği ihtimali de konu ile ilgili saha çalışmaları yapımına duyulan ihtiyacı göstermektedir.

Sonuç olarak, yasa sonrasında özel sektörün yerel yönetimlerin sorumlu olduğu alanlardaki ağırlığı gittikçe artmıştır. Bu durum kamu kaynaklarının alınan mal ve hizmetlere karşılık özel sektör eline verilmesini de tetiklemektedir. Özellikle kapasite konusu üzerinden özel sektörün ağırlığının artırılması kamunun gücünü azaltarak özel kesimi güçlendirmekte ve ikincisi lehine bir asimetri oluşturmaktadır. Belediyeler de kamu kaynaklarının kullanımına dair karar verme yetkisine sahip birimler olarak hizmet satın alma yöntemi ile tercihlerini hangi taraftan yana kullandığını açıkça göstermektedir. Ölçeğin büyümesi belediyelerin hizmet alanlarını artırarak ihaleler ile firmalara kaynak aktarılabilmesinin önünü açmaktadır.

Bu bölümde ulus ölçeği ile yerel ölçek arasındaki ilişkiler Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşundan itibaren ele alınmış ve 1980'lerle birlikte yerel yönetimler dizgesine giren ve günümüzde yerel yönetimlerin en önemlisi olma

özelliğini gösteren büyükşehir belediyelerinin geçirmekte olduğu sürece değinilmiştir. Bu sürecin önemli kırılma noktalarından biri olan 6360 sayılı yasa ile büyükşehirlerin sayısı artmış, sınırları ve doğal olarak sorumluluk alanları genişlemiş ve çeşitlenmiştir. Bu durum aynı zamanda büyükşehir belediyelerinin gelirlerini de etkilemiş ve gelirler genel olarak bu idareler lehine asimetric olarak düzenlenmiştir. İlçe belediyeleri ise genel olarak yasa öncesi mali kaynaklarından yoksun kalmış ve yerelde toplanan ve bu bölümde bahsi geçen vergiler başta olmak üzere diğer gelirlerini büyükşehir belediyelerine vermek ya da bu gelirleri onlarla paylaşmak zorunda kalmıştır. Bunun yanında kapanan köy yönetimleri ve belde belediyelerine ait toprakların ilçe belediyesi sınırlarına alınması, müştereklerin ise ilçe, büyükşehir belediyeleri ya da ilgili idarelere devredilmesi ile bu alanların amacı dışında kullanıma ve ranta açılmasına dair örneklerle karşılaşmıştır. Bu durumda alt ölçekler aleyhine daha üst ölçeklerin yetki ve sorumluluk alanına geçen bu varlıklar yine mali bakımdan dikey asimetriciye neden olmuştur. Ayrıca yönetim ölçeğinin genişlemesi hizmetlerin özel sektör eliyle görülmesinin de yolunu açmış ve asimetrici bu sefer kamu kaynaklarının aktarıldığı özel sektör lehine gelişmiştir. Bir sonraki bölümde Türkiye’de yeniden ölçeklendirme ve ölçeğin genişlemesi sonucunda yaşanan mali asimetricinin Balıkesir’in Bandırma ilçesi özelinde nasıl yaşandığına değinilecektir. Bandırma, birinci ve ikinci bölümde değinilen asimetrici sorununun farklı kaynakların bölüşümünde gözlenmesinin mümkün olduğu bir örnek olarak karşımıza çıkmaktadır.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

BALIKESİR'İN BANDIRMA İLÇESİNDE KAYNAKLARIN

PAYLAŞIMI

6360 sayılı yasa sonrasında ortaya çıkan durumda büyükşehirlerde ulus ölçeği-metropolitan ölçek-yerel ölçek üçlemesine karşılık gelen merkez-büyükşehir belediyesi-ilçe belediyesi gibi bir yapılanma farklı ölçeklerden aktörleri bir araya getirerek idareler arası ilişkilerin daha karmaşık hale gelmesine neden olmuştur. Yasa ile büyükşehir belediyesi sınırlarının il mülki sınırlarına kadar genişletilmesi ile çeşitli sorunların yaşandığı/yaşanacağı görülmektedir. Bu nedenle, özellikle yasa sonrası büyükşehir statüsü kazanan illerde ya da mevcut büyükşehirlerde yasa ile sınırların genişlemesi ve yetki ile görev dağılımının ortaya çıkardığı sorunların, saha çalışmaları aracılığıyla ortaya konması önem taşımaktadır.

Büyükşehir belediyeleri ile ilgili düzenleyici hükümler içeren 6360 sayılı yasanın etkileri üzerine yapılan çalışmaların genel olarak yerelde merkezileşme, yerel katılım ve demokrasi, mali boyut ve ölçek ekonomileri, kentsel hizmetler, kırsal alanlar, anayasaya ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerlik Şartı'na uygunluk veya üniter yapıyla uyum gibi konular üzerine yoğunlaştığı görülmektedir. Söz konusu çalışmalar içerisinde Balıkesir özelinde olanların sayısı oldukça az ve kapsamları sınırlıdır. Genç ve Daşçı'nın 2016 yılındaki çalışması yerel siyasetçilerle yapılan anketler üzerine temellenmiş ve genel olarak yasa sonrası Balıkesir'de gözlenen idari değişimler ve hizmet sunumuna odaklanmıştır. Karataşlar (2019) yüksek lisans tezinde yapılandırılmamış mülakat tekniği ile Balıkesir ilinde görüştüğü yöneticiler ve yerel siyasetçilerin görüşleri üzerinden yasanın etkilerini değerlendirmiştir. Akyol (2018) anket yöntemini kullandığı doktora tezinde elde ettiği verilerle Balıkesir ilinde halkın yerel hizmetlerle ilgili görüşlerini değerlendirmiştir. Yalçın ve Gök (2016) Balıkesir ve

ilin en büyük üç ilçesi olan Bandırma, Edremit ve Ayvalık'ta meydana gelen mali değişimleri 3 yıllık bütçeleri inceleyerek değerlendirmeye çalışmıştır. Bunların dışında belediyelerle ilgili yapılan çalışmalarda çok kısa da olsa Balıkesir'e değinildiği ve Bandırma'nın bu çalışmalarda yer almadığı görülmüştür.

Geniş bir alana yayılarak üç farklı ilçe grubunu içinde barındırması Balıkesir'in 6360 sayılı yasadan çok çeşitli şekillerde etkilenmesini de beraberinde getirecektir. Buna karşın burası ile ilgili alan araştırmalarının oldukça yetersiz kalması, araştırmanın Balıkesir üzerine odaklanmasını sağlamıştır. Kendi ilçe grubunu temsilen seçilen Bandırma özelinde yapılan saha çalışması, tezin odağını bir süre sonra tamamen bu ilçeye çevirmiştir. Buna göre, mevcut çalışma Bandırma ilçesi özelinde kaynak bölüşümü konusuna odaklanarak alan yazına katkıda bulunmayı amaçlamaktadır.

3.1. Araştırmanın Yöntemi

6360 sayılı yasanın gerekçesinde yer alan kimi hususların gerçek hayatta karşılığını bulamayacağı Balıkesir'de yeni düzenlemenin yerelde nasıl bir karşılık bulduğunu/bulacağını gözlemlemek ve kilit aktörlerin yasa karşısındaki konumu ve tutumunu incelemek amacıyla yarı yapılandırılmış yüz yüze mülakatlar yapılmıştır. İlk grup görüşmeciler Balıkesir'in Bandırma ilçesinde ilk olarak kentsel ve kırsal mahalle muhtarları olmuştur. Örneklem seçilirken Bandırma ilçesine ait mahallelerin haritasına bakılarak ulaşılabilen her muhtar ile görüşme yapılması planlanmıştır. Bununla birlikte görüşmecilere ulaşmada kartopu yönteminden de faydalanılmıştır. İlk olarak, çalışma öncesinden tanışılmış olan bir kentsel mahalle muhtarı ile görüşülmüş ve sonrasında onun ismini verdiği muhtarların görüşleri dinlenmiştir. Ayrıca, bir kentsel mahalle muhtarı sayesinde kırsal mahalle muhtarlarının bir kısmının ilçe merkezinde bir araya geldiği bir günde mülakatlar yapılmıştır.

Yeni büyükşehir olmuş bir ilde saha çalışması yapmak amacıyla yola çıkmışken bu ilin bir ilçesi olan Bandırma'ya yoğunlaşmanın ilçede yaşamının bilgiye erişim açısından kolaylık sağlamasının yanı sıra başka önemli tarafları vardır. Bandırma'nın Balıkesir merkezinden daha gelişmiş olduğu kabul edilmekte ve bu kimi araştırmalarda da açıkça görülmektedir. Bir sohbet esnasında geçmişte “küçük İstanbul” olarak adlandırıldığı öğrenilen Bandırma'da halk ilçenin gelişmişliği karşısında Balıkesir'i bir köy olarak görmekte, Balıkesir'i Balıkesir yapanın ilçeleri olduğu ve il merkezinin ancak büyükşehir olduktan sonra gelişmeye başladığı düşüncesini benimsemektedir. İlçenin il merkezini kabullenememe durumunun ve il olma taleplerinin çok uzun zamanlara dayanması da yine Bandırma'nın odak noktası olması açısından önemli etkide bulunmuştur. Saha çalışması sırasında “İzmir'e giderken bir köprü yapsalar da Balıkesir'den geçmeden direkt oraya varsak” ya da “Bandırma'nın içinde Balıkesir olur mu?” diyen görüşmecilerin bu sözleri ilçenin merkeze ve 6360 sayılı yasaya bakış açısını gösteren sadece iki örnektir. Ayrıca, çalışma sırasında yasa öncesi durumda Bandırma'nın kendi kendine yetebilir bir ilçe olduğuna ve büyükşehir ilçesi olduktan sonra gelirlerinde büyükşehir lehine azalma yaşandığına dair bilgiye erişilmesi de çalışmayı Bandırma özeline çekmiştir. Mülakatlar sırasında çalışmanın amacını anlatır anlatmaz daha sorulara geçmeden görüşmecilerin Balıkesir'in büyükşehir olmasının ilçe üzerindeki mali etkilerinden yakınmaya başlaması ve gelirlerinin hepsini Balıkesir'in aldığını söylemesi, Bandırma'nın bu düzenlemeden en azından kaynaklar açısından mağlup olarak çıktığının ipuçlarını vermektedir. Mülakatlar sırasında hemen hemen tüm kentsel mahalle muhtarlarının Bandırma'nın kaynaklarındaki azalmadan bahsetmesi yerelde mali açıdan bir kayıpla karşılaşıldığının bir göstergesi olarak kabul edilmiş ve görüşmecilerin söylemler deşifre edilerek çalışma bu konular üzerine detaylandırılmaya çalışılmıştır. Bir başka söylemle, yasanın bir kaynak meselesi olduğu çalışmanın en başında değil yerelde yapılan mülakatlar sırasında verilen ani tepkilerle anlaşılmıştır. Bu

bakımdan çalışma bir etki analizi olma özelliğini taşımaktadır. Tüm bunların yanında yasa sonrası büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyesi arasında yaşanan, yerel ve ulusal basına yansıyan ve yargıya da konu olan kimi gelişmeler çalışmanın odağının doğrudan Bandırma'ya dönmesini etkilemiştir.

Bandırma'da büyükşehirleşme süreci kabul edilebilir bir durum olmaktan uzaktır. Söz konusu karışıklık hem saha çalışması sırasında görüşülen kişilerce dile getirilmiş hem de tez yazarının Bandırma'da çeşitli zamanlarda farklı ortamlarda yerel insanlarla yaptığı sohbetlerde ortaya çıkmıştır. Bu nedenle Bandırma gibi Balıkesir'in bir ilçesi olmayı halen kabullenememiş, aynı zamanda ölçek atlayarak il olma mücadelesine uzun zaman önce girişmiş, yasa öncesi durumda gelirleri ile vermiş olduğu hizmetten memnuniyet duyulan bir kentin büyükşehirleşme süreci ile neler kazanıp neler kaybettiğini görmek önemli olacaktır.

Bu bölüm ilçede var olan ya da yeni ortaya çıkarılan kaynakların nasıl paylaşıldığının detaylı bir şekilde irdelenmeye çalışıldığı bölümdür. Bu amaca yönelik olarak Bandırma'da, 2019-2020 yılları arasında farklı zamanlarda, bir önceki ve şimdiki dönem yerel siyasetçilerden, meslek odası ve sivil toplum oluşumlarından 6 isimle görüşülmüştür. Bunun yanında, belediyede tezin kapsamına giren konularla ilgili birimlerden memurlarla; büyükşehir belediyesine geçen hizmetlerle ilgili değerlendirmelerde bulunmak amacıyla hallerden, Balıkesir Su ve Kanalizasyon İdaresi'nden (BASKİ) ve otogardan yetkili kişilerle ve ayrıca 11 kentsel, 6 kırsal mahalle muhtarıyla görüşmeler gerçekleştirilmiştir. Resmi olarak görüşülenlerin sayısı 32 olmakla birlikte tez yazarının gündelik yaşantısında görüştüğü kişiler arasında faydalı bilgiler paylaşanlar da olmuştur. Ayrıca, kimi değerlendirmelerde bulunabilmek için yerel ve ulusal basında Bandırma ile ilgili gazete haberleri taranmış, saha çalışması sırasında edinilen bilgi ve belgeler ile yargı kararları incelenmiştir.

Çalışma, en başından itibaren saha çalışmasında kentsel mahalle muhtarlarının hemen hemen hepsinin ileri sürdüğü Bandırma'nın kaynaklarının Balıkesir'e geçtiğine dair söylemi desteklemiştir. Bir başka söylemle çalışmada yararlanılan birincil kaynaklar ile ikincil kaynaklar birbirini tamamlamıştır. Saha çalışması bulgularına göre her ne kadar büyükşehir yasasından sonra Bandırma'da farklı aktörler kaynak bölüşümü sürecine dâhil olsa da bu sorunun temelini ilçe belediyesi ile büyükşehir belediyesi arasındaki ilişkiler oluşturmaktadır. Bununla birlikte hem ulus ölçeğin hem de özel sektörün ağırlığının iyiden iyiye hissedildiği de bir gerçektir. Kapatılmalarına rağmen alt-yerel ölçekte bulunan idarelerin yerelde yaşayanlarla birlikte daha farklı aktörlerle zaman zaman çakışan zaman zaman örtüşen çıkarlarının bulunduğu gözlenmektedir.

Çalışmanın ilerleyen kısımlarında Balıkesir ve Bandırma'ya yönelik bazı açıklayıcı bilgiler verildikten sonra kaynakların aktörler arasında nasıl paylaş(tır)ıldığı konusuna odaklanılarak alan araştırması bulgularının da desteğiyle kimi değerlendirmelerde bulunulacaktır.

3.2. Balıkesir'in Genel Özellikleri ve Büyükşehirleşme Süreci

Balıkesir 14.299 km²'lik yüzölçümü ile Türkiye'nin en büyük 12. ilidir (Güney Marmara Sanayi ve İş Dünyası Federasyonu, 2012: 4). Bursa, Kütahya, Manisa, İzmir ve Çanakkale ile komşu olan Balıkesir'in kuzeyi ile güneyi arasında 175, doğusu ile batısı arasında ise 210 km. mesafe bulunmaktadır (Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, 2020: 47).

Balıkesir ile ilgili kimi detaylar incelendiğinde şöyle bir tablo ile karşılaşılmaktadır: Balıkesir'de yasa öncesi yıllık nüfus artış hızı, şehirleşme oranı ve sanayi iş kolunda çalışanların toplam istihdama oranı Türkiye ortalamasının altındayken, tarım kolunda çalışanların toplam istihdama oranı Türkiye ortalamasının üstündedir (TÜİK, 2010: x). Sektörel açıdan tarımsal faaliyetlerin ağırlığının ciddi

anlamda hissedildiği Balıkesir, TÜİK'in 2011 yılı verilerine göre bu alana katkısı bakımından tüm iller arasında 8. sırada yer alırken, [genelde tarımsal üretime bağlı gelişen] sanayide 18. ve hizmetler sektöründe 16. sıradadır. Kentte istihdamın % 44,7'si tarım sektörü içerisinde yer alırken tarımsal üretim, canlı hayvan ve hayvansal üretim ekonomik bakımdan en önemli faaliyetleri oluşturmaktadır (Balıkesir Büyükşehir Belediyesi, 2014: 17, 28).

2010 yılı itibarıyla ilin nüfus yoğunluğu km² başına 81 kişi ile ülke ortalaması olan 96'nın altındadır ve bu bakımdan il 29. sırada yer almaktadır (TÜİK, 2010: x). 2011 yılında, 6360 sayılı yasa çıkarılmadan önce, 1.154.314'lük nüfusu ile Türkiye'nin en kalabalık 17. şehri olan Balıkesir, binde 1,73'lük nüfus artış hızı ile Türkiye genelinde 53. sırada ve Türkiye ortalamasının altında yer almaktadır (Güney Marmara Kalkınma Ajansı, tarih belirtilmemiş: 2). Yine aynı yılın verilerine göre Balıkesir'de kentsel ve kırsal nüfus oranı sırasıyla %61 ve %39 iken, Türkiye genelinde bu oranların %77'ye %23 olduğu görülmektedir (Güney Marmara Sanayi ve İş Dünyası Federasyonu, 2012: 4). 1996 ve 2003 yıllarında yapılan sıralamalarda ikinci derecede gelişmiş iller grubu içinde yer alan Balıkesir 6360 sayılı yasanın çıkarıldığı yılın hemen öncesinde, 2011 yılında, üçüncü derecede gelişmiş iller grubuna gerilemiştir (Dinçer vd., 1996: 59; Dinçer vd., 2003: 62; Kalkınma Bakanlığı, 2011: 59). Kısacası Balıkesir kırsal nüfus bakımından Türkiye ortalamasının üzerinde kalan, ekonomiye tarım ve hayvancılık faaliyetleri ile katkı sağlayan, kapladığı alan bakımından geniş ve nüfus yoğunluğu az olan bir ildir.

Ulusal ölçekte yayınlanan istatistiklerden Balıkesir'in kısa bir zaman öncesine kadar modern anlamda bir büyükşehirin sahip olması gereken kimi özelliklerden mahrum olduğu anlaşılmaktadır. TÜİK'in 1990, 2000 ve 2004 yıllarına ait demografik göstergelerini kullanarak yaptıkları çalışmalarında Özdemir ve Serel (2005: 116) nüfus

artış hızı, kentleşme oranı ve nüfus yoğunluğunun ülke ve bölge ortalamasının altında kaldığı Balıkesir'in bir çekim merkezi olmadığı sonucuna varmıştır.

Balıkesir, kapladığı alan ve ilçelerinin sosyo-ekonomik özellikleri bakımından yekpare bir il olarak ele alınamayacak durumdadır. DPT'nin verilerine göre Türkiye'de bulunan 872 ilçe arasında Balıkesir merkez gelişmişlik açısından 33. sırada yer alırken, bağlı bulunduğu ilin merkez ilçesine göre daha gelişmiş olan Bandırma ise 23. sıradadır. Balıkesir'in diğer ilçelerine bakıldığında genel olarak listenin alt sıralarında yer aldıkları ve bu ilçeler içerisinde gelişmişlik seviyesi en düşük olan Balya'nın 872 ilçe arasında 701. sıraya kadar gerilediği görülmektedir (Dinçer ve Özaslan, 2004: 85-99).

Her ne kadar istatistiklerde iyi bir tablo çizmiş olmasa da jeopolitik konumu ve barındırdığı olanaklar sayesinde Balıkesir'in önemli bir kent olma özelliğine sahip olduğu görülmektedir. Balıkesir-Çanakkale Bölgesi 1/100.000 ölçekli çevre düzeni planında, bu bölgenin önemli büyükşehirlere yakınlığı ve altyapı olanakları sayesinde uluslararası ölçekte önemli bir alan olduğu vurgulanmaktadır (Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, 2014: 10). Güney Marmara Kalkınma Ajansı'nın hazırlamış olduğu 2014-2023 Bölge Planında (2013: 16, 137) da belirtildiği üzere Balıkesir ve Balıkesir'i de içerisine alan TR22 bölgesi İstanbul, Bursa ve İzmir gibi merkezlere yakın olması ve lojistik gelişme potansiyeli barındırması sebebiyle büyük sanayi merkezleri için bir alternatif sunmaktadır. Sanayinin İstanbul çevresine taşınması (desantralizasyonu) ve organize sanayi bölgelerinin altyapısının geliştirilmesi ile bu bölgede kalkınmanın hızlanacağı beklentisi bulunmaktadır.

Yeniden ölçeklendirme tartışmaları, değişen paradigma ile birlikte kentlerin daha rekabetçi olmaları amacına yönelmiştir. Buna göre, 6360 sayılı yasa sonrasında büyükşehirlerin ulusal ve küresel sermayeyi çekmek için sahip olduğu potansiyeli sonuna kadar kullanarak rekabet etmesi son derece önemli hale gelmiştir. Bu amaçla,

Balıkesir ve içerisinde yer aldığı TR22 bölgesinin rekabetçilik seviyesini artırmak, bölgede iş ve yatırım ortamlarını iyileştirmek ve hem kurumlar arası hem de uluslararası işbirliğini geliştirmek amacıyla buranın “marka” fuarlara ev sahipliği yapan bir “fuar” kentine dönüştürülmesine yönelik adımlar atılmaya çalışılmıştır (Yeni Erdek, 03.02.2017).

Balıkesir’de 6360 sayılı yasa ile büyükşehir düzenlemesinden önce Yunanistan ve Türkiye arasında sınır ötesi birliktelikler yapılarak yerel kalkınma için potansiyelin harekete geçirilmesini sağlayan kimi çalışmalar içerisine girilmiş, ancak bölgesel ölçeğe kadar yükselen bu çabaların sonucu istenildiği gibi olmamıştır (Arı, 2005: 102-3; DPT, 2005: 42-44). Yasal düzenlemeden önce yavaş yavaş atılan bu kentsel-bölgesel kalkınma adımları yasa sonrasında hız kazanmaya başlamış, her ne kadar ulus-ötesi işbirlikleri şeklinde devam etmemişse de farklı biçimlerde varlığını korumuştur. Balıkesir’in büyükşehir haline getirilmesi bu sürecin önemli adımlarından biri olarak karşımıza çıkmaktadır.

Türkiye’de belirli bir ölçeğe ulaşmış kentlerde kaynaklara ulaşmanın kolaylaşması amacıyla büyükşehir olma mücadelesi verilmekte ve bu mücadele ulus ölçeğe atlayarak meclise taşınmaktadır (Güneş, 2004: 206). Balıkesir’in büyükşehir statüsü kazanması ise 2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı yasayla olsa da bu amaca dönük çalışmalar daha önceki dönemlere rastlamaktadır. İlk belediye teşkilatının 1864’te hizmet vermeye başladığı Balıkesir’de diğer kimi illerde de görüldüğü üzere büyükşehir olmanın sağlayacağı avantajlardan yararlanmak amacıyla çeşitli adımlar atılmış, yereldeki talepler Balıkesir milletvekilleri tarafından ölçek sıçramasının bir örneği olarak 1997, 1999, 2000 ve 2012 yıllarında yasa teklifi şeklinde meclise sunulmuştur (Genç ve Daşçı, 2016: 181-182). Son büyükşehirleşme girişiminin gerçekleştiği yıl içerisinde çıkarılan 6360 sayılı yasa ile Balıkesir, büyükşehir statüsüne kavuşarak diğer 28 şehrin yanında yerini almıştır (Ordu ise 6447 sayılı yasa ile büyükşehir yapılmıştır.)

değerlendirirken iş çevrelerinden ve siyasetten kimseler yasanın rekabetçilik ve kaynak yaratma bakımından etkilerine değinmişlerdir. Her ne kadar rekabetçilik amacıyla yapılacak yatırımlar etkisini uzun vadede gösterecek olsa da kısa vadedeki sonuçlarına bakılacak olursa Balıkesir'in rekabetçilik açısından yasa öncesine göre daha arka sıralarda yer aldığını görülmektedir. Örneğin, Uluslararası Rekabet Araştırmaları Kurumu'nun (URAK) iller arası rekabetçilik indeksine göre büyükşehir düzenlemesi öncesinde 2009-2010 yılları arasında 26. Sırada yer alan Balıkesir 2016-2017 yılları arasında 32. sıraya gerilemiştir (URAK, 2016: 33; URAK, 2018: 29-33). Yani beklenen gelişme rekabetçilik açısından sağlanamamıştır. Saha çalışması bulguları göz önünde bulundurulduğunda yasanın hizmetler bakımından da istenen etkiyi yaratmadığı açıktır.

Yasanın ilçeleri olumsuz etkileyeceği düşüncesi ile gösterilen tepkilerin ilki Bandırma'da ortaya çıkmıştır. Uzun zamandır il olmayı beklemesinin de etkisiyle düzenlemeyi temkinli karşılayan Bandırma'da Kent Konseyi'nin olağanüstü toplanarak yayınladığı basın bildirisinde 300 km²lik bir alana yayılmış ve kırsal yerleşimlerin daha belirgin olduğu Balıkesir'de bu tür bir yasanın önemli olumsuz etkileri olacağının üzerinde durulmuştur. Açıklamada, İstanbul ve Kocaeli gibi tüm alanı kapsayan bir model yerine düzenleme öncesi Bursa örneğinde olduğu üzere uzak ilçeleri içine almayan bir yönetim modelinin oluşturulmasının daha doğru bir uygulama olacağı da dile getirilmiştir (Bandırma Manşet, 23.02.2012). Ayrıca internet aracılığı ile forumlar üzerinden yasal düzenlemeye dair farklı görüşler ileri sürülmüş ve yasanın etkileri ile alternatif çözümler yerelde yaşayanlarca tartışılmıştır. Bu forumlardan birinde Bandırma'da yaşayanlarca da makul görülen bir alternatif olarak birbirine yakın ve görece benzer özellikler sergileyen ilçelerle yeni ölçekler oluşturulması gündeme getirilmiştir. Buna göre Bandırma, Erdek, Marmara, Gönen ve Manyas'ın; Edremit, Havran, Burhaniye, Gömeç ve Ayvalık'ın; Susurluk, Balya, İvrindi, Savaştepe, Kepsut, Sındırgı, Dursunbey ve Bigadiç'in kendi içinde idari birim oluşturabileceği düşüncesi ile

Balıkesir’de tek bir büyükşehir yerine üç farklı büyükşehir yapılanmasının yerinde olacağını söyleyenler olmuştur. Buna göre Balıkesir’de yerel yönetimlerin Balıkesir Büyükşehir, Bandırma Büyükşehir ve Körfez Büyükşehir olmak üzere ayrılmasında yarar bulunduğu fikri ile şu an kamu yönetimi sisteminde karşılığı olmayan yeni bir ölçek yapılanmasına gidilmesi gerekliliğine vurgu yapılmıştır (wowTURKEY, 16.03.2012).

Yukarıdaki veriler göz önünde bulundurulduğunda şöyle bir sonuca ulaşmak mümkündür: Balıkesir, Bandırma ve Edremit gibi ilçelerinde gelişmiş sanayinin de etkisi ile yerel kalkınma konusunda önemli adımlar atabilecek durumdadır. Bununla birlikte, her ne kadar ulusal ölçekli altyapı projeleriyle desteklense de geniş alanlara yayılması ve farklı ekonomik faaliyetlerin gözlendiği 3 bölgesinin olmasına bağlı olarak il, büyükşehir statüsü kazanacak bir konumda değildir. Bu nedenle, kentsel hizmetler, yerel demokrasi ve ölçek ekonomileri bağlamında olumlu etkileri olamayacak yasayı kaynak bölüşümü gibi farklı açılardan yorumlamak gerekmektedir.

3.3. İl Merkezinden Daha Gelişmiş ve Kendine Yetebilen Bir İlçe Olarak Bandırma’da 6360 Sayılı Yasanın Etkileri

Tezin Bandırma özelinde gelişen ilişkileri içeriyor olması nedeniyle ilçenin kimi özelliklerinden bahsetmek yararlı olacaktır. Uzun zamandır ölçek atlayarak il olmak için çaba sarf eden Bandırma, Balıkesir’in en gelişmiş ilçesi olarak yasadan fazlasıyla etkilenmiştir.

Bandırma, Balıkesirliyim yerine Bandırmalıyım diyen ve Balıkesir’in plakası olan 10 numara yerine 10,5’u benimseyen bir yerel halkın olduğu ilçedir. Kılıçkaplan ve Köse’nin (1996: 63-70) çalışması yerelde dile getirilen il olma isteğinin bir karşılığı olup olmadığını göstermesi bakımından önemlidir. Yazarlar il olma potansiyeli taşıyan ilçeler üzerine yaptıkları araştırmalarında Bandırma’nın 87 ilçe arasında nüfus

büyüklüğü bakımından dokuzuncu, kent olma faktörü itibarıyla altıncı sırada yer aldığını ifade etmiştir. 6360 sayılı yasa ile Bandırma’da yaşayanların bu dileğinin en azından bir süre daha yerine gelmeyeceği görülmüştür. Ne var ki, yasa yerel halkın Balıkesir’den ayrılma isteğini daha çok perçinlemiş ve bu durum gazete haberlerinden ve saha çalışmasında görüşmecilerin cümlelerinden açıkça anlaşılmıştır. “ŞEHRİM 2023” vizyonu ile 30 büyükşehirde yerelde yaşayanların kente dair istek ve beklentilerinin sorulduğu anketlerde Bandırma’nın il olması talebinin ön plana çıkması bu istekte azalma olmadığının bir göstergesidir (Milliyet, 27.03.2018).

Antik çağlara uzanan geçmişi ile Bandırma önemli bir liman kentidir. Ticaret ve sanayinin ulaşım olanakları sayesinde gelişme gösterdiği ilçede 1980’li yıllarla birlikte yatırım teşvikleri gelişime hız kazandırmış ve Bandırma’yı önemli sanayi kentlerinden biri haline getirmiştir. 755 km²’lik bir alana yayılmış olan ilçenin 2018 yılı itibarıyla nüfusu 154.359’dır. Türkiye’de en zengin 100 ilçeden biri olarak kişi başına düşen gelir açısından 18. sırada, il genelinde ilk sırada yer alan Bandırma’yı (Bandırma Belediyesi, 2014: 8) önemli hale getiren unsurlar limanı, sanayisi ve konumudur. Limanın sağladığı avantaj ile Bandırma, Marmara Bölgesi’nin önemli kenti haline gelmiştir. Tarım ve sanayiden sonra en önemli ekonomik sektör olan ticaret Bandırma limanı sayesinde önemli seviyelere ulaşabilmiştir. Demir ve diğerlerinin (2015: 61) de belirttiği gibi Balıkesir’deki ithalat ve ihracatın %90’ı Bandırma limanı aracılığıyla yapılmaktadır. Sanayi açısından da gelişmişlik gösteren kentte özellikle Biga-Bandırma hattının, İstanbul sanayisinin çevreye taşınması ile yeni sanayi merkezi olacağı ileri sürülmektedir (Güney Marmara Kalkınma Ajansı, 2014: 228). Bandırma’da hali hazırda 1997 yılında 150 hektarlık alanda kurulan Organize Sanayi Bölgesi lojistik avantajları sayesinde yatırımcılar için cazip bir yer haline gelmiştir.

İstanbul-Bursa-İzmir üçgeninin neredeyse ortasında yer alan Bandırma kara, deniz, hava ve demiryolu ulaşımının bir arada bulunduğu bu tür konum avantajına sahip

ender yerleşim yerlerindendir (Çabuk, 1998: 78). Ankara ve İstanbul’u İzmir’e bağlayan karayolu üzerinde bir transit merkez konumunda olan Balıkesir’den İstanbul’a deniz otobüsü ve feribotlarla kolay ulaşım imkânı Bandırma üzerinden sağlanmaktadır. Ayrıca, ileride tren hattı ile Bandırma İzmir ve İstanbul arası 5,5 saatlik ulaşımın ara noktası olacak, demiryolu ve karayolu bağlantıları kentin gelişmesine katkılar sunacaktır.

Yerel kalkınma yaklaşımlarının ve buna yönelik politikaların kentin cazibesini artırmaya odaklanması Bandırma özelinde de mevcut potansiyelin kullanılarak fark yaratılması çabalarını beraberinde getirmiştir. Bu durum büyükşehir ilçe belediyesi olduktan sonraki dönemde Bandırma’yı yönetenlerin açıklamalarından da görülmektedir:

“Marka Kent olmak için projeleri tek tek devreye sokacağız... Kentlerin yerel yönetimleri ve kent yöneticileri bu sürecin olumlu ya da olumsuz seyretmesine vizyonları ölçüsünde belirleyici olmakta. Kendim ve yönetimim adında ortaya sunduğumuz kısa ve uzun vadeli projeler ve çalışmalarla Bandırma’nın marka kent olması yolunda önemli katkı sağlayacağımızı düşünüyorum.” (Emlak Kulisi, 11.11.2014).

Bandırma’ya dünyanın her yerinden ziyaretçi çekecek bir Tematik Park yapımı için hazırlıklar yapan Balıkesir Büyükşehir Belediyesi eski başkanının söylediği üzere ulusal ölçekte Toplu Konut İdaresi Başkanlığı’ndan (TOKİ) ödenek alınıp uluslararası ölçekte proje yarışmasına çıkmış ve yine uluslararası jüri tespit edilmiş ve projenin hazırlanması için 3.691.040,00 TL harcanmıştır (Milliyet, 28.07.2017; Balıkesir Büyükşehir Belediyesi, 2018: 119). Büyükşehir belediyesinin bu çabaları da yine sermaye çekme ve böylece kentin küresel rekabet edebilirliğini artırma amacına yöneliktir. Bu çabalar içerisinde büyükşehir belediyesi ölçek atlayarak ulus ölçekten mali destek istemekte, ulus ölçek de üzerine düşen görevi yerine getirmektedir. Sonuç olarak büyükşehir belediyesi TOKİ aracılığı ile yüksek bütçeli projelere finansman sağlayarak kamu kaynaklarını yatırım çekmek için kullanmaktadır.

2019 yılındaki seçimle iş başına gelen ilçe belediye başkanı da bir araba firmasının yetkilileri ve ölçek atlayarak ulusal ölçekte Balıkesir'in temsilcisi olan milletvekili ile yatırımlar konusunda istişarede bulunacağını ifade ederek sermayeyi aşağıdaki cümlelerle Bandırma'ya davet etmiştir (Bandırma Şehir, 28.06.2019):

“Yatırım için Bandırma'yı tercih ederlerse sembolik fiyata yer verip, altyapısını da üstleniriz. Böyle yatırımı kim istemez? ... Gerek demiryolu, gerek karayolu ağımla, Çanakkale, Bursa, Balıkesir, İstanbul gibi illerin tam ortasında bulunan bir sanayi kenti olarak Volkswagen'in yatırım yapmak için aradığı tüm özelliklere sahibiz.”

Bandırma'nın önemli bir özelliği Türkiye'deki pek çok ilçeye göre fazla bir nüfusa ev sahipliği yapması ve bu nüfusun da artma olasılığının yüksek olmasıdır. 1/100.000 ölçekli çevre düzeni planında verilen nüfus projeksiyonlarına göre Bandırma'nın nüfusunun 2040 yılında 248.660 olması öngörülmektedir (Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, 2014: 65). Erçakar ise Bandırma'nın konumunun önemini vurgulayarak 2016 yılında 145.000 civarında olan ilçe nüfusunun 2040 yılında 620.000'i bulacağına dair görüşleri hatırlatmaktadır (Bandırma Yaşam, 15.12.2016). Bunlara ek olarak, saha çalışması sırasında da ciddi bir nüfus artışının gerçekleşeceğine dair kanıya şahit olunmuştur. Görüşmeciler bunun nedenini Bandırma'nın sahip olduğu imkânlarla, özellikle de sanayi sektörüne bağlamaktadır. Mevcut sanayi kuruluşlarının yanında yeni sanayi yatırımlarının da kente katkı sunması beklenmektedir. Bu durumda, Bandırma'nın bugünkü önemini koruyacağı hatta daha da önemli hale geleceği düşünülebilir. Nüfus ile ilgili gelişmelerin etkileri sadece sanayi ve kentleşme ile sınırlı kalmayacak, idari ve mali bakımdan da önemli sonuçlar doğuracaktır.

Bandırma 6360 sayılı yasa ile büyükşehir ilçe belediyesi olmuş, büyükşehir ölçeğinde oluşturulan idarenin alt kademesi haline gelmiştir. Yasa gereğince kapatılan köyler ve 2 belde (Edincik ve Aksakal) mahalle olarak ilçeye bağlanmış, böylece mahalle sayısı 54'e çıkmıştır. Su ve atık su, ulaşım ve ilaçlama gibi ilçe belediyelerince

verilen yerel hizmetler büyükşehir belediyesi tarafından yerine getirilir olmuştur (İlerleyen dönemde ilaçlama tekrardan ilçe belediyesinde devredilmiştir). Bununla birlikte ilçede bulunan otogarın, otoparkların ve hallerin işletilmesinin de bünyesine geçtiği büyükşehir belediyesi aynı zamanda ilçede sorumluluğu altındaki yerlerde zabıta hizmetlerinden de sorumlu hale gelmiştir. 6360 sayılı yasa hizmetlerin yanında bu hizmetler karşılığında elde edilecek gelirleri, yerelde toplanan vergileri, merkezi bütçe vergi gelirlerinden yerel yönetimlere ayrılan payları ve rant yaratan kimi alanları da düzenleyerek kaynak bölüşümünde köklü değişikliklere neden olmuştur. Bu nedenle yasa sonucunda Bandırma ilçesi özelinde kaynakların nasıl bölüştüğünü tartışmak önem kazanmıştır. Sonraki bölümlerde gelirlerin ve farklı kaynakların ilçede aktörlerce nasıl paylaşıldığı konusunda detaylı bilgilere yer verilecektir.

Resim 2: Bandırma ilçesi ve mahalleleri



Kaynak: <http://www.bandirmasehirrehberi.com>

Mevcut çalışmanın yazarı her ne kadar Bandırma'ya odaklanmış olsa da farklı illerde ilin geri kalanından daha gelişmiş ilçelerde yaşanan durumun da bundan pek

farklı olmayacağı, özellikle gelişme potansiyelini içerisinde barındıran, ulusal ölçekli yatırımlarla kalkınma bakımından desteklenen, kırsal ve korunması gerekli geniş alanları bulunan yerlerde 6360 sayılı yasanın olumsuz sonuçlar doğuracağı düşüncesine sahiptir.

3.4. 6360 Sayılı Yasa Sonrasında Bandırma’da Yaşanan Mali Kaynak Paylaşımı Süreci

6360 sayılı yasanın Bandırma özelindeki mali etkilerini değerlendirirken ilçe belediyesi ile Balıkesir Büyükşehir Belediyesi arasında öz gelirlerin ve merkezi bütçeden ayrılan payların nasıl dağıtıldığına bakmak gerekmektedir. Mali kaynakların nasıl paylaşıldığı konusu başlıklar halinde açıklanırken saha çalışması verilerinden, literatürdeki çalışmalardan, yerel basına yansıyan haberlerden ve belediyelerin internet sitesinde paylaştığı bilgi ve belgelerden faydalanılmıştır.

3.4.1. Bandırma’da Öz Gelir Paylaşımı

Kaynak bölüşümü konusunu ilk olarak öz gelirlerin değişimi üzerinden değerlendirmek mümkündür. Yerel idareler başta olmak üzere farklı aktörleri bir araya ve karşı karşıya getiren 6360 sayılı yasa, önceleri ilçe belediyesinin sorumluluk alanında bulunan ve büyükşehir belediyesine geçen kimi görevlerin aynı zamanda bu görevler dolayısı ile elde edilen gelirlerin daha üst ölçekte toplanması ile sonuçlanmıştır.

Bandırma Belediyesi’nin gelirlerinin önemli bir kısmının büyükşehir belediyesine geçmesi ilçede en çok tartışılan ve mülakatlar boyunca üzerinde durulan konulardan biri olmuştur. Muhtarlar, kent konseyinden bir yetkili, ilçe belediyesi eski başkanı, önceki dönem belediye meclis üyesi, yeni dönemde ilçe yönetiminden bir kişi ve Bandırma Ticaret Odası yetkilisi ile yapılan mülakatlarda en çok dile getirilen konu

ilçenin gelir kaybı olmuştur. Görüşmelerde sıklıkla karşılaşılan cevap büyükşehir belediyesinin Bandırma'nın gelirleri üzerinden kendine yatırım yaptığı olmuştur. Mülakatlarda söylenen “Yasa merkezi olumlu etkiledi. Gelirlerin oraya gitmesinin onlara bir faydası dokundu” ya da “Bandırma'nın bir geliri varsa bunun Bandırma'ya geri dönmesi lazım. Büyükşehirin bu parayı nereye harcadığını bilemeyiz. Belki başka ilçeye belki kendine harcıyor. Bu durumda Bandırma'dan alınan paraların Bandırma'ya geri dönüşünün olacağını sanmıyorum.”, “Yasa öncesi ilçe belediyesinin kaynakları yeterliydi. Daha fazla gelirimiz vardı. Balıkesir büyüdüyse Bandırma'nın geliri ile büyüdü.” veya “Büyükşehir bazı kaynakların yerelden alıp yukarıya zoraki aktarılmasıdır. Yeni oluşuma kaynak aktarmanız gerekir. İlçelerden kesip oraya aktarıyorsunuz.” ya da “Balıkesir'i besleyen aslında Bandırma.” ve “Bandırma'yı sağılma inek olarak görüyorlar. Bandırma'dan alınan pastadan geri dönüş yok.” sözleri bu düşüncenin en açık örnekleridir. Görüşmecilerden birinin “Hizmet alanı çoğaldı ancak gelirlerimizin %40'ı oraya gitti... Kaynaklarımız oraya gitmesine rağmen büyükşehir belediyesi iflas etmiş durumda.” sözleri de yine öz gelirlerin bölüşümü ile ilgili detaylı çalışmaları gerekli kılmaktadır.

Yasa, ana arterlerdeki ilan ve reklam vergilerinin yanında ilçedeki otopark, otopark, yaş sebze ve meyve hali ile su ürünleri halinden elde edilecek gelirleri büyükşehir belediyesine aktarmıştır. Emlak vergisi ise hala ilçe belediyesi için önemli bir gelir kalemi olmaya devam etmektedir. BASKİ ise su ve kanalizasyon hizmetlerine karşılık ilçede su bedellerini tahsil etmektedir. Aşağıda ilçe özelinde önemli sorunlar yaşanan vergi ve hizmet bedellerine değinilecektir.

3.4.1.1. Vergilerin Paylaşımı

Öz gelirlerin paylaşımı konusunda değinilmesi gereken ilk kaynak vergilerdir. 6360 sayılı yasadan etkilenen vergilerin en kritik olanları ilan ve reklam, emlak ve çevre

temizlik ile ilgili olanlardır. Aşağıda sırası ile bu vergilerin Bandırma özelinde nasıl paylaşıldığına değinilecektir.

3.4.1.1.a. İlan ve Reklam Vergisinin Büyükşehir ve İlçe Belediyesi Arasında Paylaşımı

6360 sayılı yasa ile “[b]üyükşehir belediyesinin yetki alanındaki mahalleleri ilçe merkezine bağlayan yollar, meydan, bulvar, cadde ve ana yolları yapmak, yaptırmak, bakım ve onarımı ile bu yolların temizliği ve karla mücadele çalışmalarını yürütmek; kentsel tasarım projelerine uygun olarak bu yerlere cephesi bulunan yapılara ilişkin yükümlülükler koymak; ilân ve reklam asılacak yerleri ve bunların şekil ve ebadını belirlemek; meydan, bulvar, cadde, yol ve sokak ad ve numaraları ile bunlar üzerindeki binalara numara verilmesi işlerini gerçekleştirmek.” görevi büyükşehir belediyesine bırakılmıştır. 6360 sayılı yasa ile büyükşehir kapsamına alınan Balıkesir’in ilçelerindeki ana arter sayılan yollarda büyükşehir belediyesi yetki ve sorumluluk sahibi olabilecek, verdiği hizmetten ötürü buralarda ilan ve reklam vergisi toplayarak gelir elde edebilecektir.

Bandırma özelinde büyükşehir belediyesi ile ilan ve reklam gelirleri üzerinden kaynak paylaşımında çekişme yaşanmasına neden olan dört ana yol vardır. Balıkesir Büyükşehir Belediyesi Ulaşım Koordinasyon Merkezi'nin 24/10/2016 tarih ve 2016/310 sayılı kararı ile Atatürk Caddesi, Ordu Caddesi, Kurtuluş Caddesi ve İnönü Caddesi ana arter olarak belirlenmiştir. Balıkesir Büyükşehir Belediyesi Ulaşım Planlama ve Raylı Sistemler Dairesi Başkanlığının 04/11/2016 gün ve 465 sayılı yazısında ise “şehir içerisinde önemli noktaları birbirine bağlayan ve sürekliliği bulunan, toplu taşıma hatlarının güzergâhında kalan, kullanım itibariyle bölgedeki diğer yollardan daha fazla kullanım kapasitesine sahip olan, temel özellikleri bakımından aynı çevre içerisinde bulunan yolların, özellikle ilçeler arası, deniz yolu-karayolu transfer kısmında yer

alanların, yolcu ve yük aktarma kısmında bağlayıcı niteliği bulunan ve alternatif olabilecek başka yolların bulunmadığı tespit edilenlerin, ana arter olarak tanımlanmasının hizmet bütünlüğünün sağlanmasına olumlu yönde katkı sağlayacağı” öngörülmüştür. Bunun üzerine Balıkesir Büyükşehir Belediyesi 29/11/2016 tarihinde gerçekleştirdiği toplantıda söz konusu yolların bakım ve onarımının kendine devri için 1477 sayılı meclis kararını Bandırma Belediyesi’nden meclis üyelerinin karşı oy kullanması üzerine oy çokluğu ile almıştır. Bu karar üzerine Bandırma Belediyesi’nin 2016 ile 2017 yılları arasında ilan ve reklam gelirleri aşağıdaki tabloda da gösterildiği üzere önemli bir değişim göstermiştir.

Tablo 9: Bandırma Belediyesi ilan ve reklam vergisi gelirleri

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
İlan ve Reklam Vergisi Net Tahsilat	465.161	446.202	713.768	822.767	478.269	523.004	807.722

Kaynak: Bandırma Belediyesi Gelir Kesin Hesap Cetveli

Balıkesir Büyükşehir Belediye meclisince alınan bu karar Bandırma Belediyesi tarafından Balıkesir İdare Mahkemesi’ne yapılan başvuru ile yargıya taşınmıştır. Davanın özetinde dava konusu meclis kararından dava tarihine kadarki süreçte söz konusu caddelere Büyükşehir Belediyesince herhangi bir hizmetin verilmediği, hizmetin davacı belediyece yerine getirildikten sonra giderlerin Büyükşehir Belediyesinden tahsili ile ilgili Belediye Başkanına protokol yapılması konusunda yetki verildiği, fakat Büyükşehir Belediyesine bu konuda yazılan yazıya herhangi bir cevap verilmediği belirtilmiştir.

Mahkeme kararınca söz konusu yollarda yapılan bilirkişi incelemesi üzerine yazılan 11/05/2018 tarihli raporda planlama esasları, şehircilik ilkeleri ve ulaşım hiyerarşisi göz önünde bulundurularak Atatürk Caddesi ana arter olarak kabul edilirken İnönü, Kurtuluş ve Ordu Caddelerinin bu niteliği taşımadığı sonucuna varılmıştır. Bu üç

yolun ana arter olarak belirlenmesine ilişkin hukuka ve mevzuata uyarl k bulunmadığına dair bilirkişi görüşü mahkemenin 21/06/2018 tarihinde verdiği karara esas teşkil etmiştir (ESAS NO: 2017/642, KARAR NO: 2018/889). Verilen kararın dava taraflarına bildirilmesi üzerine ilçe belediyesine bırakılan    caddenin yanında Atatürk Caddesi'nin de Balıkesir Büyükşehir Belediyesi meclisinin bir oturumunda ilçeye tekrardan verildiğine mülakatlar esnasında değinilmiştir.

Meclis kararının alındığı tarih ile mahkemenin sonuçlandığı zamana kadar bu dört ana yol üzerinde bulunan ve büyükşehir belediyesince elde edilmesi planlanan gelire karşılık hizmetlerin ilçe belediyesi tarafından verilmiş olması ancak bunun karşılığında bir mahsuplaşmaya gidilmemiş olması, dava sonuçlanana kadar büyükşehir belediyesince kaynağın kullanılmaya devam ettiğini göstermektedir. İlçe belediyesi geriye dönük gelir kayıpları nedeniyle dava a madığı için büyükşehir belediyesinin topladığı bu paralar için herhangi bir işlem yapılmamış, Bandırma Belediyesi Balıkesir Büyükşehir Belediyesi'nin meclis kararı neticesinde ilan ve reklam vergi gelirlerinden bir süreliğine faydalanamamıştır.

Görev alanı Balıkesir il mülki sınırı olan Balıkesir Büyükşehir Belediyesi'nin merkeze yaklaşık 100 km. uzaklıkta bulunan bu yolların sorumluluğunu üstlenmesi saha çalışması sırasında görüşülen kişilerce de uygun görülmemektedir. Görüşmeciler büyükşehir belediyesinin sadece bu dört yol için hizmet vermesi amacıyla ilçede bir birim bulundurmasının mantıklı olmadığına değinmiştir. O halde büyükşehir belediye meclisince alınan kararı, yasada yer verilen hükümler doğrultusunda belediyenin kendine kaynak yaratma çabalarının bir sonucu olarak okumak mümkündür. Bandırma sınırları içerisinde iş yerlerinin yoğun olarak bulunduğu dört ana caddeyi ana arter olarak kabul eden Balıkesir Büyükşehir Belediyesi'nin Atatürk Bulvarı'nı bu listeye dâhil etmemiş olması da (Uysal, 2019: 393) bu yorumu güçlendirmektedir. Bulvarda

genel olarak evlerin bulunması nedeniyle vergi potansiyelinin iş yerlerine ev sahipliği yapan dört ana yoldan düşük olması bu göz ardı edişin nedeni olarak görülebilir.

Sonuç olarak, yasa büyükşehir statüsüne aldığı illerde ilçe ana yollarında bulunan ilan ve reklamlardan alınan vergiyi büyükşehir belediyesine aktarmıştır. Balıkesir Büyükşehir Belediyesi, mecliste aldığı kararla yetkili ve sorumlu olduğu ilçe ana yollarını belirlemiştir. Bu karar neticesinde ilçe belediyesinin hizmet sahası ve dolayısı ile gelirleri azaltılmıştır. Kısacası, ilçe ana yollarından alınan ilan ve reklam vergilerinin bölüşümü büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasında yasadan kaynaklı bir asimetri yaratmıştır. Ancak ana arter olarak tespit edilmesi en olası bulvarın göz ardı edilerek ilan ve reklam vergi getirme potansiyeli en yüksek 4 caddenin yetki ve görev alanına meclis kararı ile dâhil edilmesi fiili asimetri olarak karşımıza çıkmaktadır. Yeni oluşturulan ve giderlerinin de bir hayli fazla olacağı öngörülen büyükşehir belediyelerine sağlanması gereken kaynağın miktarı da o derece yüksek olmalıdır. 6360 sayılı yasa her ne kadar büyükşehir belediyelerinin gelirlerini çeşitlendirmiş ve artırmışsa da yaşanan kaynak sorununa çözüm olamamıştır. Bu nedenle ilçe belediyelerinin elinde bulunan ve büyükşehir belediyelerine aktarılabilecek pek çok kaynağın bölüşümünde olduğu gibi ilan ve reklam vergisinin paylaşımında da büyükşehir belediyesi lehine asimetrinin yaşandığı görülmektedir. Burada büyükşehir belediyesinin gelirlerini topladığı ana yollara hizmet götürmesinin yasanın kendine sağladığı kaynaktan faydalanabilmesinin temelini oluşturduğunu yeniden belirtmek gerekmektedir. Yasanın ana yollarla ilgili düzenlemesi neticesinde Balıkesir Büyükşehir Belediyesi'nin merkeze uzak olan Bandırma ilçesinde elde ettiği gelire karşılık bu yollara hizmet vermediği hem saha çalışmasında dile getirilmiş hem de ilçe belediyesince açılan davanın gerekçesinde yer almıştır. Bu durum da yasanın kendine sağladığı avantajdan yararlanması için üzerine düşen sorumluluğu (gerektiği gibi) yerine getirmeyen büyükşehir belediyesi lehine asimetriyi beraberinde getirmektedir.

Son durumda, söz konusu asimetri üç ana yol bakımından yargı yolu ile ortadan kaldırılmış, kalan bir yol ise büyükşehir belediyesi meclis kararı ile ilçe belediyesine bırakılmıştır. Bahsedilen bu çözüm saha çalışması sırasında öğrenildiğine göre Balıkesir sınırları içinde sadece Bandırma Belediyesi'nce uygulanmış ve diğer belediyeler açısından da örnek teşkil etmiştir.

3.4.1.1.b. Emlak Vergisi Kanununda Yer Alan Vergiler Bakımından İlçe Belediyesi ve Yerelde Yaşayanlar Arasındaki İlişki

6360 sayılı yasanın bir diğer önemli düzenlemesi de Emlak Vergisi Kanununda yer alan vergiler konusunda olmuştur. Yasa, her ne kadar vergi oranlarını doğrudan etkilemedi ise de, büyükşehir ilan edilen Balıkesir'de il sınırı içinde kalan her yerde olduğu gibi Bandırma'da da emlak vergisi oranlarının %100 artırımlı uygulanmasına neden olmuştur.

Büyükşehir sınırları içerisindeki yerlerde evler, diğer binalar, araziler ve arsalar için ödenecek vergilerin oranı 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanununda yer aldığı üzere sırasıyla binde 1, binde 2, binde 1 ve binde 3 iken binde 2, binde 4, binde 2 ve binde 6'ya çıkarılmıştır. Bandırma'da da diğer pek çok ilçede olduğu gibi 6360 sayılı yasa ile büyükşehir sınırları içerisine girildikten sonra bina, arazi ve arsa vergisinde artış yaşanmıştır.

Yasa ile ilçede yaşayanların %100 artırımlı ödemek durumunda kaldığı emlak vergisi, bu vergiyi toplayan ilçe belediyesinin gelirlerinde de artışı beraberinde getirmiştir. Yasanın yürürlüğe girdiği yıl olan 2014'te toplanacak emlak vergilerinde artış yapılmamasına dair İçişleri Bakanlığı'ndan valiliklere gönderilen yazı gereğince mülkiyet üzerinden toplanacak vergilerin artırımlı olarak uygulanmaya başladığı yıl 2015 olmuştur.

Tablo 10: Bandırma Belediyesi mülkiyet üzerinden alınan vergi gelirleri

		2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Net tahsilat	Bina Vergisi	2.710.292	3.282.119	6.331.076	7.864.292	7.306.782	10.034.571	12.876.421
	Arsa Vergisi	1.156.645	1.381.052	2.565.448	2.833.811	2.492.359	3.484.395	3.934.367
	Arazi Vergisi	86.000	160.516	317.855	334.208	299.998	472.346	546.838
Tahakkuk	Bina Vergisi	2.934.655	3.584.275	8.218.862	11.639.865	9.332.450	14.017.457	17.220.933
	Arsa Vergisi	1.328.779	1.618.118	3.654.534	4.762.453	4.057.100	5.636.768	5.813.561
	Arazi Vergisi	98.445	177.676	423.439	557.812	406.937	680.953	717.225

Kaynak: Bandırma Belediyesi Gelir Kesin Hesap Cetveli

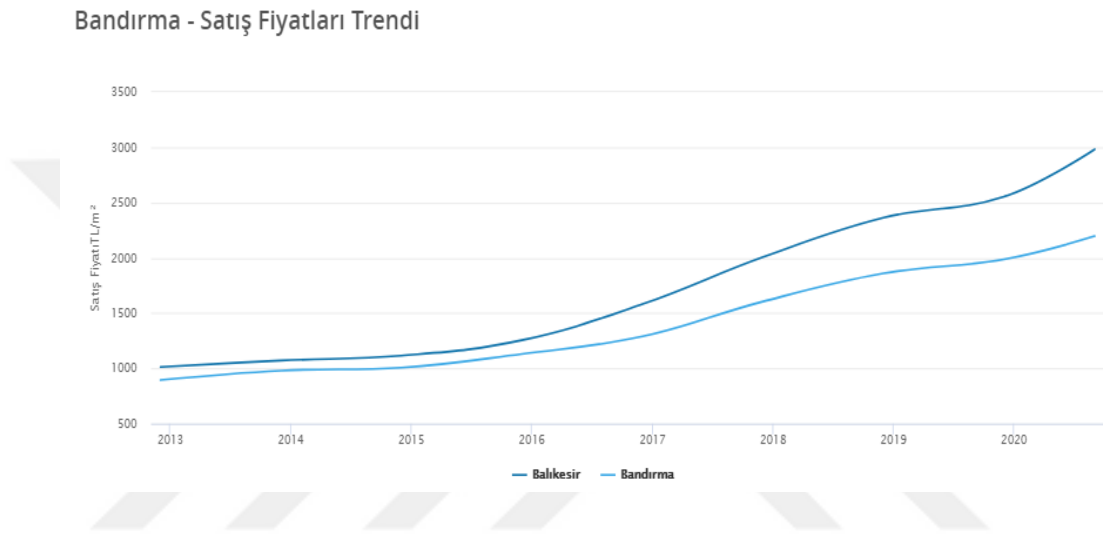
Bandırma Belediyesi'nin Emlak Vergisi Kanununda yer alan vergi konuları üzerinden mülkiyet gelirleri detaylı incelendiğinde ortaya çıkan değişimi görmek mümkündür. Yukarıda söz konusu değişimi gösteren tabloya yer verilmiştir.

Büyükşehirleri ilgilendiren yasa çıkarılmadan önce görüşü alınmayan diğer pek çok vatandaş gibi Bandırma'da yaşayanlar da bu düzenlemenin sonucunda büyükşehir sınırlarında taşınmaz sahibi olmalarından ötürü vergilerini artırımlı ödemeye başlamıştır. Saha çalışması sırasında büyükşehir olmanın evlerin fiyatlarında bir artışa neden olup olmadığına dair soruya muhtarlar doğrudan böyle bir etkinin gözlenmediği artışın aslen üniversitenin açılmasından kaynaklandığı yanıtını vermiştir. Aşağıdaki resimde gösterilen Bandırma ev fiyat trendinin daha önce büyükşehir merkez ilçesi olan yerlerde ya da yasadan etkilenmeyen ilçe merkezlerinde de aynı şekilde gerçekleştiği görülmektedir. Bandırma'da ev fiyatlarındaki artış ulusal ölçekteki politikalar ve ilçede üniversitenin açılmasından kaynaklanmaktadır.

Çalışma sırasında edinilen bilgiler ile yasal düzenleme birleştirilince şu sonuca ulaşmak mümkündür: 6360 sayılı yasa evlerin fiyatında belirgin bir artışa neden olmamakla birlikte ev sahiplerinden toplanan vergilerin ikiye katlanmasını beraberinde getirmiştir. Bu durum, yerelde yaşayan mülk sahipleri açısından olumsuz sonuç doğurmuş, bu kişilerden toplanan vergilerin bir kaynak olarak ilçe belediyesince

kullanımının önünü açmış ve mali bakımdan eskisine oranla güçsüz hale gelen Bandırma Belediyesi için önemli bir öz gelir kaynağı olmuştur. Ancak bu kaynağın yeniden burada yaşayanlara hizmet olarak döndürülmesi konusunda yine 6360 sayılı yasadaki kaynaklı sorun yaşanmaktadır. Muhtarlarla yapılan görüşmede Bandırma'nın büyükşehir yasası ile birlikte yıllarca geriye gittiğini ileri sürenler olmuştur.

Resim 3: Bandırma'da ev satış fiyatı trendi



Kaynak: zingat.com

6360 sayılı yasa ile öngörülen düzenleme Bandırma'nın sadece merkez mahallelerinde toplanan vergileri değil aynı zamanda kırsal mahallelerinde yaşayanların ödeyeceği bina, arsa ve arazi vergilerini de etkilemiştir. Emlak vergisi ile doğrudan bağlantılı rayiç bedellerin kırsal alanlarda da artış göstermesi burada yaratılacak kaynağın artması anlamına gelmektedir. Bir yerel yönetim birimi olarak köylerin büyükşehirlerde kapanması burada var olan ve yeni yaratılan kaynağın daha üst ölçeklere aktarımı ile sonuçlanacaktır.

Tablo 11: Bandırma kırsal mahallelerinde rayiç bedeller

	Arazi Tipi	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
DEDEOBASI	Kıraç	0,47	0,52	0,56	1,45	1,52	1,57	1,60	2,4	2,68
	Sulak	1,09	1,20	1,30	3,5	3,68	3,80	3,85	5,8	6,48
	Taban	0,73	0,80	0,86	2,3	2,42	2,48	2,53	3,8	4,25
	Köy içi (arsa)	8,98	9,90	10,68	13,5	14,18	14,58	14,86	22,3	24,94
MİSAKÇA	Kıraç	0,34	0,37	0,40	1,45	1,52	1,57	1,60	2,4	2,68
	Sulak	0,82	0,90	0,97	3,5	3,68	3,78	3,85	5,8	6,48
	Taban	0,48	5,30	0,57	2,3	2,42	2,48	2,53	3,8	4,25
	Köy içi (arsa)	5	5,51	5,94	7,5	7,88	8,10	8,25	12	13,87
SAHİL YENİCE	Kıraç	0,47	0,52	0,56	1,45	1,52	1,57	1,60	2,4	2,68
	Sulak	1,09	1,20	1,30	3,5	3,68	3,80	3,85	5,8	6,48
	Taban	0,73	0,80	0,86	2,3	2,42	2,48	2,53	3,8	4,25
	Köy içi (arsa)	8,98	9,90	10,68	13,5	14,18	14,58	14,86	22,3	24,94
ERGİLİ	Kıraç	0,34	0,37	0,40	1,45	1,52	1,57	1,60	2,4	2,68
	Sulak	0,82	0,90	0,97	3,5	3,68	3,78	3,85	5,8	6,48
	Taban	0,48	0,53	0,57	2,3	2,41	2,48	2,53	3,8	4,25
	Köy içi (arsa)	0,34	0,37	0,40	5	5,25	5,40	5,50	8,25	9,28

Kaynak: Bandırma Belediyesi internet sitesi

Yukarıdaki tabloda Bandırma'nın doğu-batı (Dedeobası-Misakça) ve kuzey-güney (Sahil Yenice-Ergili) yönünde en uzaktaki kırsal mahallelerinde rayiç bedellerdeki önemli değişikliğin 6360 sayılı yasanın etkisi ile 2014 yılında yaşandığı görülmektedir. 6360 sayılı yasa ile bu vergilerin alınması 31/12/2022'ye kadar ertelenmiştir. Bu süre yeni bir yasal düzenleme ile tekrardan uzatılmadığı takdirde kırsal mahallelerde toprak ve bina sahibi olanlardan ileride toplanacak tutar ilçe belediyesi için yeni bir gelir kalemi yaratacaktır. Bu, kırsal alanda yaşayanlarca istenmeyen bir durum olarak karşımıza çıkmaktadır. Yasanın getirdiği muafiyet süresi hatırlatıldığında “Gelmemesini bekliyoruz. Süresiz uzatılsın isteriz.” diyen muhtarların “Aynı vergilendirme usulüne tabi olmak adil değil. Kırsal ile kentsel farklı. Merkezde metrekaresi 100 lira burada 10 lira” sözleri de bina, arazi ve arsa üzerinden kaynak yaratılırken kır ile kent arasında ayırım yapılmasının gerekliliğini ortaya koymaktadır. Bu noktada Bandırma'yı yekpare değil, içerisinde kırsal mahalleler barındıran bir ilçe olarak değerlendirmek gerekmektedir.

Sonuç olarak, Bandırma'nın büyükşehir ilçe belediyesi olması sonucunda 6360 sayılı yasa ile doğrudan olmasa da dolaylı yollardan burada toplanan Emlak Vergisi Kanununda yer alan vergilerin oranında ve ilçe belediyesinin gelirlerinde artış yaşanmıştır. İlçede önceki duruma kıyasla yasadan kaynaklı bir farklılaşma yaşanmamış olmasına rağmen toplanan vergilerdeki artışla birlikte yasal asimetri ortaya çıkmıştır. Burada sözü edilen asimetri kurumlar arasında değil, yerelde yaşayanlarla ilçe belediyesi arasındadır. Yasa ile söz konusu verginin kırsal alanlardan toplanabilmesinin önünün açılması ise burada yaşayanlar açısından sorunludur ve yine ilçe belediyesinin lehine kırsal kesim aleyhine bir asimetri ortaya çıkarmaktadır. Bununla birlikte, Bandırma'nın bir kırsal mahallesi TR22 bölgesinde Balıkesir ile birlikte yer alan Çanakkale'nin büyükşehir olmamasından ötürü benzer özellik gösterdiği bir köyden farklı muamele görmekte ve bu durum yatay asimetrielerin ortaya çıkmasına ortam hazırlamaktadır. Yasama gücünü elinde bulunduran ulus ölçeğin yasada esneklik sağlayarak burada yaşayanlar için muafiyet öngörmesi ise asimetrinin bir sonuç olmaktan çok bir süreç olduğu ve bu nedenle deneme yanılmayı içerisinde barındırdığı gerçeği ile yakından ilişkilidir.

3.4.1.1.c. Çevre Temizlik Vergisinin Büyükşehir ve İlçe Belediyesi Arasında Paylaşımı

Bandırma ilçesinde yaşanan kaynak bölüşümü sorunun bir ayağı da çevre temizlik vergisidir. İlçe ölçeğinden çıkarak Balıkesir Su ve Kanalizasyon İdaresi (BASKİ) bünyesinde verilmeye başlanan su hizmetlerine karşılık hizmetten faydalananlarca ödenen tutarın içinde çevre temizlik vergisi bedeli yer almaktadır. İki idare arasında yaşanan bazı sorunlar tam da bu vergi hususunda ortaya çıkmaktadır.

6360 sayılı yasa ile büyükşehir sınırlarına dâhil olan Bandırma'da konutlardan alınan çevre temizlik vergisi büyükşehir sınırlarına dâhil olmaktan ötürü kullanılan

suyun metreküpü başına 12 kuruştan 15 kuruşa çıkarken, iş yerlerinden ve diğer binalardan tahsil edilen çevre temizlik vergisi %25 artırımlı şekilde uygulanmaya başlamıştır. Saha çalışması sırasında görüşmecilerce ifade edildiği üzere Bandırma halkı fiili durumda çevre temizliğinde iyileşmeler yaşamamasına rağmen sadece büyükşehir sınırlarına dâhil olmalarından ötürü daha yüksek çevre temizlik vergisi ödemek durumunda kalmıştır. 2013 yılında Bandırma Belediyesi bütçe gelir hesap cetveline göre çevre temizlik vergisi tahakkuk bedeli 1.013.874 TL iken bu bedel 2019 yılında 3.077.248 TL'ye yükselmiştir. Bu durumda yerelde yaşayanlar ulus ölçekte yapılan düzenleme sonrasında aynı ya da düşük kalitede hizmete karşılık daha fazla tutar ödeyerek büyükşehir ve ilçe belediyesine kaynak yaratmaktadır.

Çevre temizlik vergisinin %80'lik kısmı ilçe belediyesine giderken kalan kısmı büyükşehir belediyesi bünyesindeki su ve kanalizasyon idaresinin geliri olmaktadır. Sayıştay'ın denetim raporunda da belirtildiği üzere yasal bir temeli olmamasına rağmen Balıkesir Büyükşehir Belediyesi meclisinde alınan karar doğrultusunda ilçe belediyelerine gönderilmesi gereken çevre temizlik vergisi ve katı atık bedeli üzerinden %5'lik komisyon alındığı saptanmıştır (Sayıştay, 2019a: 26). Yaşanan sorunlar %5'lik hizmet bedeli ile sınırlı kalmamış aynı zamanda verginin ilçe belediyesine ödenmesi gereken kısmı ile ilgili de sıkıntı yaşanmıştır. Belediye Gelirleri Kanunu uyarınca BASKİ tarafından tahsil edilen su bedeline dâhil edilen çevre temizlik vergisinin %80'inin ilçe belediyesine gönderilmesi gerekirken, BASKİ tarafından Bandırma Belediyesi hesabına yatırılan çevre temizlik vergisinin 2018 yılı için yalnızca Ocak ve Mart aylarında aktarıldığı ve bu tutarın 321.685,92-TL, olduğu, diğer aylar için ise herhangi bir işlem yapılmadığı görülmüştür (Sayıştay, 2019b: 27). BASKİ'nin 2018 yılı Mayıs ayının bir kısmı da dâhil olmak üzere ilçe belediyesi hesabına yatırmadığı 3.025.046,18 TL (gecikme faizi hariç) alacak için Balıkesir 2. Asliye Hukuk Mahkemesine başvurulmuştur. 2019/7 D.İş sayılı karar sonucunda BASKİ'nin tüm

malvarlığı ile banka hesaplarına ihtiyati haciz şerhi işlenmiş ve ilçe belediyesi bu yargı kararından sonra alacağını tahsil etmiştir. Alan araştırması esnasında bir görüşmecinin söylediğine göre alacak tek bir kerede de değil taksitle 3 ayda alınabilmektedir.

Yasa sonrasında çevre temizlik vergisi konusunda Bandırma Belediyesi ve Balıkesir Büyükşehir Belediyesi arasında yaşanan bir başka sorun da ilçe belediyesinden kaynaklanmaktadır. 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu mükerrer madde 44'te yer alan "Büyük şehir belediye sınırları içinde bulunan belediyelerin kendileri tarafından tahsil edilen çevre temizlik vergisinin yüzde yirmisi aynı esaslar çerçevesinde büyük şehir belediyelerine aktarılır." hükmüne göre iş yeri ve diğer şekillerde kullanılan binalardan çevre temizlik vergisi tahsilini ilçe belediyesinin yapması mümkündür. Bandırma Belediyesi 2018 yılında bu hükme dayanarak tahsil ettiği 565.094 TL çevre temizlik vergisinin %20'lik kısmını büyükşehir belediyesine göndermemiştir. Bu durum hem ilçe belediyesi hesabında daha fazla para gözükmeye hem de büyükşehir belediyesinin alacaklarını tahsil etmemesi ile gelir kaybına uğramasına neden olmuştur. İlçe belediyesinin söz konusu payı ödememe nedeni ise büyükşehir belediyesince ilçeye aktarılması gereken payların aktarılmaması olarak belirtilmiştir (Sayıştay, 2019b: 42).

Kısacası, yasa ile büyükşehir olan ve hizmet sahası genişleyen Balıkesir'de Bandırma'nın büyükşehir ölçeği içerisine girmesi ile buradaki su hizmetleri karşılığında ödenen tutarla birlikte çevre temizlik vergisinin %20'lik kısmı da büyükşehir ölçeğine geçmiştir. İlçe belediyesi iken daha düşük miktarda tahsil edilse de Bandırma'da elde edilen çevre temizlik vergisinin büyük kısmı ilçe belediyesinde kalmaktadır. Yasa sonrasında ilçe belediyesinin tahsil edebileceği çevre temizlik vergisi tutarı artmış ve bu nedenle Bandırma Belediyesi de büyükşehir ilçe belediyesi haline gelmenin avantajını yaşamıştır. Yasa ilçe belediyesinden yana bir tavır sergilemiş olsa da ilçe belediyesi

daha önceki durumda paylaşmak durumunda olmadığı verginin %20'lik kısmını üst ölçeğe aktarmak durumunda kalmıştır. Ayrıca, hem büyükşehir hem de ilçe belediyesi uygulamalarında bir diğer idarenin söz konusu vergiden yasal olarak alması gereken payını ödememiş ve mali bakımdan fiili asimetrinin ortaya çıkmasına neden olmuştur. Fiili asimetrinin büyükşehir lehine olduğu durumda iken ilçe belediyesi bu duruma son vermek için yargı yoluna başvurmuş ve mahkemece haklı bulunarak vergiden üzerine düşen kısmı tahsil edebilmiştir. Diğer durumda ise büyükşehir belediyesine ödeme yapılmadan ilçe belediyesinin alacakları üzerinden mahsuplaşmaya gidilmesi hem çevre temizlik vergisi hem de diğer konularda büyükşehir belediyesinin neden olduğu fiili asimetriye karşılık bir yöntem olarak benimsenmiştir.

3.4.1.2. Bandırma'da Hizmet Gelirlerinin Paylaşımı

6360 sayılı yasa ile ilçe belediyesince verilen kimi hizmetlerin büyükşehir belediyesine geçmesi ile Bandırma'da ilçe belediyesinin kimi görev sahası ve dolayısıyla buradan elde edilen gelirler de Balıkesir Büyükşehir Belediyesi'ne geçmiştir. Aşağıda bahsi edilen hizmet alanlarından elde edilen kaynağın nasıl bölüştüğü üzerinde durulacaktır.

3.4.1.2.a. Otopark Gelirlerinin Büyükşehir ve İlçe Belediyesi Arasında Paylaşımı

6360 sayılı yasanın 11. maddesinde “İmar mevzuatı uyarınca belediyelerin otoparkla ilgili olarak elde ettikleri gelirler tahsil tarihinden itibaren kırk beş gün içinde büyükşehir belediyesine aktarılır. Büyükşehir belediyeleri bu geliri tasdikli plan ve beş yıllık imar programına göre hazırlanan kamulaştırma projesi karşılığında otopark tesisi için gerekli arsa alımları ile bölge ve genel otoparkların inşasında kullanır. Bu gelirler bu fıkrada belirtilen amaç dışında kullanılamaz.” hükmü ile diğer tüm büyükşehir sınırları içerisindeki otoparklarda olduğu gibi Bandırma'daki otoparklarda da gelirin

hangi idareye gideceğine ve bu gelirin hangi amaçla kullanılacağına dair sınırlar çizilmiştir.

Bandırma kent merkezinin dar bir alanda sıkışıp kalmış olması ve yolların yeteri kadar geniş olmaması burada yaşayanların arabalarını park edecek yerlere ihtiyaç duymasına neden olmaktadır. Dolayısı ile özellikle sahil bandında yer alan otoparklar kentlilerin gündelik hayatlarını idame ettirirken sıklıkla kullandığı alanlardır. Otoparkların bu denli fazla kullanılıyor oluşu buradan elde edilen geliri de artırmaktadır. Her ne kadar pek çok gelir kalemine göre bütçedeki ağırlığı fazla olmasa da büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyesi arasında yaşanan sorunlarla ilgili olması bakımından otopark gelirlerinin paylaşımına değinmek gerekmektedir.

6360 sayılı yasanın yürürlüğe girmesinden sonra 11/12/2014 tarih ve 409 sayılı büyükşehir belediye meclisi kararı ile Balıkesir genelinde otoparkların merkezden yönetilmesi amacıyla Balıkesir Otopark İşletmeleri (BALPARK) kurularak ilk adım atılmıştır. Öncesinde, ilçe belediyesine ait otoparklar belediyece işletilmiş ve bazı otoparklar gelir elde etmesi için Bandırmaspor'a bırakılmışken belirli cadde ve sokaklarda otopark hizmetleri 2012 yılında 2017 yılının eylül ayına kadar bir firmaya ihale edilmiştir. Firma 6360 sayılı yasa yürürlüğe girmeden önce ilçe belediyesine sonrasında ise Balıkesir Büyükşehir Belediyesi'ne aylık kira ödemiştir. Bu süre zarfında firmanın yetki alanı dışına çıkarak ara sokaklardan da otopark geliri elde etmesi üzerine açılan davada Balıkesir İdare Mahkemesinin almış olduğu 2016/1248 sayılı karar neticesinde söz konusu ihale feshedilmiştir (Milliyet, 26.10.2016). Ardından BALPARK ilçedeki cadde ve sokaklara park eden araçlardan otopark ücreti tahsil etmeye başlamıştır (Bandırma Şehir, 03.08.2017). Toplamda 933 kapasiteye sahip yol üstü otoparklar BALPARK tarafından işletilmeye başlarken, Bandırma'daki yol dışı 2 kapalı otoparkın işletmesi Bandırma Belediyesi'nde kalmıştır (Yıldırım ve Tektaş, 2020: 361).

O dönem büyükşehir bünyesine alınan dört ana cadde dışında BALPARK'ın uygulamayı ara sokaklara kadar genişletmesi üzerine ilçe belediyesi yürütmeyi durdurma istemiyle Balıkesir Bölge İdare Mahkemesinde dava açmış ve davayı kazanmıştır. Bölge İstinaf Mahkemesinin yürütmeyi durdurma kararını bozması üzerine BALPARK işlemlerine devam etmiştir (Banses, 12.01.2019; DHA, 08.07.2019). 1 Ağustos 2017'de Bandırma'da hizmete başlayan ve 2017 yılı toplam hasılatı 217.555 TL olan BALPARK aynı yıl sermaye artırımına gitmiş ancak il genelindeki faaliyetlerinden ötürü toplamda 729.515 TL zarar etmiştir. Ardından BALPARK, 2020 yılının mart ayına gelindiğinde zarar ettiği gerekçesi ile Bandırma'dan çekilmiştir (Balıkesir Büyükşehir Belediyesi, 2018: 272-278; Yeni Erdek, 05.03.2020).

BALPARK haricinde Bandırma Belediyesi'nin işlettiği otoparklara bakılacak olursa gelirlerinin 6360 sayılı yasa nedeniyle büyükşehir belediyesinin hesabına gönderilmesi gerekirken ilçe belediyesinin yasanın öngördüğü bu hükme uygun hareket etmediği saptanmıştır. Sayıştay tarafından 2016 ve 2017 yılları gelirleri üzerine yapılan incelemelerde büyükşehir belediyesine gönderilmesi zorunlu otopark gelirlerinin kimi ilçelerce gönderilmediği ve bu ilçeler arasında Bandırma'nın da bulunduğu tespit edilmiştir.

2018 yılında Sayıştay tarafından Balıkesir Büyükşehir Belediyesi bütçesi üzerinde yapılan incelemelere göre Bandırma ve Altıeylül belediyelerince elde edilen 3.000.000 TL civarındaki otopark geliri de büyükşehir belediyesine gönderilmemiştir. Bandırma Belediyesi'nin ödemediği ve emanet hesaplarda beklettiği tutar toplamda 1.240.785 TL'dir (Sayıştay, 2019b: 29-37).

İlçe belediyesi eski başkanı otopark gelirlerini emanet hesapta tutma yöntemine büyükşehir belediyesinin kendine aktarması gereken payları aktarmaması ve otopark gelirleri karşılığında Bandırma'ya otopark projesi yapılmaması üzerine başvurulduğunu

ileri sürmektedir (Sayıştay, 2019b: 37-38; Bandırma Şehir, 05.10.2018). İlçe belediyesinin bu hareketinin yanında otopark gelirleri konusunda büyükşehir belediyesinin de yanlış tutum sergilediği görülmektedir. Aynı Sayıştay raporunda yasadaki kesin hükme rağmen büyükşehir belediyesinin otopark gelirlerini farklı amaçla kullandığı yazılmış, otopark işlemleri için açılan hesapta bulunan 929.000 TL'nin cari harcamaların yapıldığı hesaba gönderildiği ve bu ödemelerde kullanıldığı bilgisine ulaşılmıştır (Sayıştay, 2019b: 33).

Tablo 12: İlçelerden Balıkesir Büyükşehir Belediyesi otopark fon hesabına yatırılan meblağ

İlçe Belediye Başkanlıkları	2016 Yılında Tahsil	2017 Yılında Tahsil
Altıeylül ve Karesi Belediye Başkanlığı	1.135.640,32	3.904.695,71
Ayvalık Belediye Başkanlığı	0	Alınamamakta
Balya Belediye Başkanlığı	0	Alınamamakta
Bandırma Belediye Başkanlığı	0	Gönderilmemekte
Bigadiç Belediye Başkanlığı	0	78.965,76
Burhaniye Belediye Başkanlığı	9.025,89	7.059,85
Dursunbey Belediye Başkanlığı	59.660,44	Alınamamakta
Edremit Belediye Başkanlığı	282.072,91	532.717,93
Erdek Belediye Başkanlığı	0	Ulaşılamamakta
Gömeç Belediye Başkanlığı	0	288.100,00
Gönen Belediye Başkanlığı	0	313.500,00
Havran Belediye Başkanlığı	0	52.200,00
İvrindi Belediye Başkanlığı	0	40.200,80
Kepsut Belediye Başkanlığı	0	Alınamamakta
Manyas Belediye Başkanlığı	0	45.267,85
Marmara Belediye Başkanlığı	0	Alınamamakta
Savaştepe Belediye Başkanlığı	0	Ulaşılamamakta
Sındırgı Belediye Başkanlığı	0	Alınamamakta
Susurluk Belediye Başkanlığı	197.196,57	733.588,55
2017 yılı Tutar Toplamı	1.683.596,13	6.022.817,25

Kaynak: Sayıştay Başkanlığı, 2017; Sayıştay Başkanlığı, 2018a.

Otopark gibi yerel nitelik gösteren bir hizmetin hizmette yerellikle bağdaşmayacak şekilde büyükşehir belediyesine geçmiş olması gelirlerin de üst ölçeğe aktarılmasının önünü açmıştır. Yasa öncesindeki durumda ilçe belediyesi ve otoparkları ihale ettiği firma arasında cereyan eden ilişkilere yasa sonrası büyükşehir belediyesinin eklenmesi ve yasal düzenleme ile ölçekler arası paylaşımın getirilmesi ilişkileri daha karmaşık hale getirmiş, yerel yönetimler arası ilişkilerin ve dolayısı ile yerel siyasetin de bu sorunlar üzerinden şekillenmesine neden olmuştur. Büyükşehir belediyesi lehine yasal asimetriye neden olan 6360 sayılı yasal düzenleme ilçe belediyesinin yasanın uygulanmasına karşı tutumunu da şekillendirmiştir. Bandırma Belediyesi yasanın öngördüğü paylaşım sistemine uygun hareket etmeyerek yasaya aykırı strateji geliştirmiştir. Bu strateji, yasanın getirmiş olduğu yasal asimetri ve büyükşehir belediyesinin faili olduğu farklı fiili asimetrielerin bir sonucu, dolayısı ile kaynakların ilçe belediyesince elde tutulması çabasının bir parçasıdır. Görüldüğü üzere ilçe belediyesi büyükşehir belediyesi ile hizmet ve kaynak bölüşümünden doğan sorunlarından ötürü kendine ödenmeyen paralara karşılık kaynak yaratmaya çalışmakta ya da büyükşehir belediyesinden gelir saklayarak onu bir şekilde cezalandırmaktadır. Bu durum ilçe belediyesinin yasaya aykırı davranışı ile büyükşehir belediyesini kendine yasa ile verilmiş kaynaktan mahrum bırakması demektir. Ancak büyükşehir belediyesince elde edilen gelirin otopark yapımı yerine cari harcamalar için kullanılması da fiili asimetriye örnek teşkil etmektedir. Bir başka anlatımla yatırım yapılamayan ancak başka giderlere harcanan parayı artık büyükşehir belediyesine göndermeyen ilçe belediyesinin bu davranışı fiili asimetriden kaynaklamaktadır. Büyükşehir belediyesinin Bandırma'daki yol üstü otoparklardan elde ettiği gelirler ile ilçede otopark yatırımı yapmayarak yasadaki kısıtlayıcı hükme rağmen cari giderlerini finanse etmesi ve hatta görev alanı içerisine almadığı ara sokaklara park eden araçlardan da otopark parası toplamaya başlaması hizmet sahasının rasyonel olmayan bir şekilde tespit edilmesi ve

bu hizmet sahasında yapılan harcamaların fazlalığı nedeni ile gelir gider dengesinin sağlanamamasının bir sonucudur. Sonuç olarak, yasa ilçe ve büyükşehir belediyesi arasında otopark gelirleri bölüşümünü düzenlerken büyükşehir lehine tavır almış ancak bu durum ilçe belediyesinin gelirlerini azalttığı gibi büyükşehir belediyesinin giderlerini dengelemede de etkili olamamıştır.

3.4.1.2.b. Otogar Gelirlerinin Büyükşehir ve İlçe Belediyesi Arasında Paylaşımı

6360 sayılı yasanın geçici birinci maddesi (8) bendinde “Bu Kanunla büyükşehir ilçe belediyesi olan belediyelerce yürütülen su, kanalizasyon, katı atık depolama ve bertaraf, ulaşım, her çeşit yolcu ve yük terminalleri, toptancı halleri, mezbaha, mezarlık ve itfaiye hizmetlerine ilişkin olmak üzere personel, her türlü taşınır ve taşınmaz malları ve bu hizmetlerin yerine getirilmesine yönelik yatırım, alacak ve borçları, komisyonca ilgisine göre büyükşehir belediyesi ile ilgili bağlı kuruluş arasında paylaşılır.” hükmü yer almaktadır.

Yerele daha yakın olan ilçe belediyesine bağlı otogar hizmetlerinin büyükşehir belediyesine geçmesini hizmette etkinlik, verimlilik ve ölçek ekonomileri ile açıklamak pek mümkün görünmemektedir. Büyükşehir belediyelerinin otogar hizmetlerini en azından işlek olan yerlerde ilçe belediyesine bırakmaması üzerine değerlendirmede bulunmak gerekmektedir.

2014 yılında Balıkesir Büyükşehir Belediyesi ile Bandırma Belediyesi arasında yapılan protokol ile otogar da dâhil olmak üzere pek çok hizmet alanı büyükşehir belediyesine geçmiştir. İlçe belediyesi eski başkanı yasanın sağladığı esnekliğe dayanarak otogarın kendilerinde kalmasını istemiş fakat gelir getirici bir hizmet alanı olmayan mezarlıklarla ilgili işler Bandırma Belediyesi’ne bırakılırken geri kalanlar büyükşehir belediyesine geçmiştir. Bu durum Bandırma otogarının görece merkezi ve

gelir bakımından iyi durumda olmasından kaynaklanmaktadır. Bununla birlikte, Erdek'te bulunan otogar, genel olarak yaz ayları dışında pek işlek olmadığından ilçe belediyesinde kalmıştır (Bandırma Şehir, 07.08.2014) (ilerleyen zamanda bu otogar da büyükşehir belediyesine geçmiştir). Balıkesir Büyükşehir Belediyesi'nin hizmet alanı göz önünde bulundurulduğunda her ne kadar önemli bir tutar olmasa da otogar gelirleri bir diğer öz gelir olma özelliğini üstlenmiştir.

Saha çalışması bulgularına göre Bandırma Otogarı Çanakkale-Bursa istikametinde sefer düzenleyen otobüsler için ara durak olarak geçse ve büyükşehirler kadar işlek olmasa da Türkiye'nin pek çok yerini bağlayan merkezi sayılabilecek bir terminaldir. Otogar 01/11/2019 tarihinde %100 sermayesi Balıkesir Gayrimenkul Yatırım ve Gıda A.Ş.'ye (BAGYAŞ) ait Balıkesir Toplu Taşıma A.Ş. (BTT) bünyesine alınca normal şartlarda günde 300-350 aracın uğradığı otogardan elde edilen araç giriş ücretleri bu şirkete geçmiştir. Giriş ücretleri her ne kadar otobüsün kapasitesine göre değişse de 2+1 bir otobüsten 14,50 TL tahsil edildiği ve bu bedelin 2+2 araçlarda artış gösterdiği göz önünde bulundurulursa 300 aracın uğradığı bir gün elde edilen gelirin ortalama bir hesapla günde 4.350 TL'ye, bir yıl içerisinde ise 1.587.750 TL'ye karşılık geldiği görülmektedir.

Otogar girişlerinden elde edilen gelirlerin yanında ILN00404272 numaralı ihalede belirtildiği üzere otogar içerisinde ihale usulü ile kiraya verilen 30 adet dükkân bulunmakta, bunların muhammen bedelleri genel olarak 1.000 TL ile 1.800 TL arasında değişmektedir. Her ay bu dükkânlardan elde edilen kiralar da yine BTT'ye ve dolayısı ile büyükşehir belediyesine kaynak olmaktadır.

Saha çalışması sırasında büyükşehirden otogara yapılan hizmetlerle ilgili soruya alınan yanıtı göre otogarın BTT bünyesine geçmesinden sonra otobüslerin çıkış yaptığı yere bariyerlerin konulduğu bilgisine erişilmiştir. Bariyer ve plaka tanıma sistemi ile

giriş çıkış ücretleri bireysel işlem den çıkarılıp sistematik hale getirilmiştir (Balıkesir Büyükşehir Belediyesi, 2020: 290). Bu durumda şirketleşmenin giriş çıkışların sıkı denetlenerek elde edilen kaynağın kontrollü hale getirilmesine yardımcı olduğunu söylemek mümkündür. Bunun dışında saha çalışmasında bir jeneratörün fiyatının 15.000 TL olduğu ve otogara belediyece yapılması olası harcamaların yüksek meblağlara karşılık geleceği belirtilmiştir. Buna rağmen, genel olarak otogarın giderden ziyade kaynak yaratıcı etkisi olduğu görülmektedir. Gelirlere karşın yapılan hizmetlere bakılacak olursa Balıkesir Büyükşehir Belediyesi 2016 Yılı Faaliyet Raporuna göre otogarın girişine X-Ray cihazı yerleştirildiği, bina içi yenileme ve temizlik çalışmalarının yapıldığı ve bu işlemler için toplamda 7.758 TL harcandığı görülmektedir (Balıkesir Büyükşehir Belediyesi, 2017: 119, 315). Otogarın yolcu giriş kısmına konan X-ray cihazının yolcuların bir kısmı tarafından kullanılmadığı tez yazarının otogara dair gözlemleridir. Bununla birlikte, saha çalışması esnasında öğrenildiği üzere X-ray cihazı kırılmış olmasına rağmen uzun zamandır tamir edilip ya da cihazın yenisi alınıp yerine konulmamıştır. 2017 yılında otogarda 136-137 numaralı Lokantanın Doğalgaz Tesisatı 3.440 TL'ye mal olurken, 136/19 ile 136/20 adreslerindeki taşınmazların tadilatı da yapılmıştır (Balıkesir Büyükşehir Belediyesi, 2018: 106-113). Ayrıca, ilçe belediyesindeyken ATM bulunmayan otogarda büyükşehir ile birlikte aynı sorun yaşanmaya devam etmiştir. İletilen talepler neticesinde her ne kadar Balıkesir Büyükşehir Belediyesi İstimlak Daire Başkanlığı yer tespit çalışması gerçekleştirmiş olsa da henüz ATM konusunda bir gelişme yaşanmamıştır (Bandırma Yaşam, 07.08.2018).

Özetle, bir ilçe otogarının işleyişinin kilometrelerce uzaklıktaki bir başka yerel yönetime verilmesi rasyonel olmasa da önemli bir sonuç doğurmaktadır. Yasa sonrasında görece gelişmiş bir ilçe otogarı olarak Bandırma Otogarının gelirlerinin ilçe belediyesinden alınıp büyükşehir belediyesine verilmesi ile mali bakımdan asimetrik bir

durum yaratılmıştır. Burada elde edilen gelirler Balıkesir Büyükşehir Belediyesi'nin bir şirketi olan BAGYAŞ'a bağlı BTT'ye ve dolaylı yoldan belediyeye bir kaynak alanı olurken giderler gelirlere göre çok cüzi miktarda kalmaktadır. Büyükşehir belediyesinin yararına olan bu düzenlemeye bağlı olarak otogardaki kimi müdahaleler sayesinde giriş çıkışlar eskisine göre daha denetimli hale getirmiş ve bu durum aslında özel sektör etkisi ile gerçekleşmiştir. Bu da yerelleşmede asimetri tartışmalarında yer verilen özel sektör lehine asimetriye karşılık gelmektedir. Balıkesir Büyükşehir Belediyesi'nin diğer pek çok hizmet alanında olduğu gibi otogarları da şirket kapsamına alması kamunun özel sektörle işbirliğine hız kazandırmakta, yerelde merkezde toplanan kamu kaynaklarının belediye şirketlerine akmasına neden olmaktadır.

3.4.1.2.c. Su ve Kanalizasyon Gelirlerinin Büyükşehir ve İlçe Belediyesi Arasında Paylaşımı ve Bu Paylaşımında Kırsal Mahallelerin Durumu

Bandırma ilçesinde gelirlerin dağılımını ilgilendiren bir diğer önemli husus su ve kanalizasyon hizmetlerinin büyükşehir belediyesi bünyesine geçmesi olmuştur. 31/03/2014 tarihli 2014/6072 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile 2560 sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanunda sayılan görevleri Balıkesir il sınırlarında ifa etmesi amacıyla Balıkesir Büyükşehir Belediyesi Su ve Kanalizasyon İdaresi (BASKİ) oluşturulmuştur.

Tez açısından 6360 sayılı yasa ile yapılan değişikliğin incelenmesi gereken boyutu su gelirlerinin bölüşümünün nasıl etkilendiğidir. Su ve kanalizasyon hizmetleri ile birlikte bu hizmetten ötürü Bandırma'da yaşayanlardan alınan tutarlar da Balıkesir Büyükşehir Belediyesi'ne geçmiştir. Karataşlar (2019: 121) tarafından yapılan çalışmada bir yerel siyasetçi Bandırma ilçesinden BASKİ'ye giden kaynağın 5 sene içinde 150.000.000 TL'yi bulduğunu iletmiştir. Mevcut tez çalışması için yapılan saha çalışması sırasında ilçe belediyesinin mali hizmetler biriminden görüşmeci de yerel

ölçekten daha üst ölçeğe geçen su gelirlerinin ilçe belediyesi için önemini vurgulamış, söz konusu gelirlerin düzenleme öncesinde ilçe belediyesinin pek çok hizmetinin finansmanında önemli bir kaynak olduğunun altını çizmiştir. Söz konusu meblağ ilçe belediyesinin merkezi bütçe vergi gelirlerinden sonraki en önemli gelir kalemlerinden birini oluşturmaktadır. Bandırma Belediyesi'nin su hizmetlerini yürüttüğü son sene olan 2013'te 83.665.875 TL olan net toplam tahsilatın %22'sinin su hizmetlerine ilişkin olduğu Bandırma Belediyesi bütçe gelir kesin hesap cetvelinden görülmektedir.

Su gelirlerinin bölüşümünden bahsederken Bandırma ilçesi özelinde önemli bir sorun olarak görülen su faturalarına değinmek gerekmektedir. Yerelde kentsel alanların hepsinde su tarifelerinin aynı olması gerektiği görüşlerine rağmen büyükşehir ölçeğinde farklı fiyatlandırma uygulamasına rastlanırken, Bandırma yasanın hemen sonrasında en yüksek su faturası ödeyen ilçe olma özelliğini taşımıştır. Her ne kadar ilçede su faturalarının yüksekliği büyükşehir olmadan öncesine dayanmaktaysa da hem faturadaki artış hem de suyun fiyatının ilçelerde farklılık göstermesi üzerine yerelde eleştiriler yükselmiştir. Kent Konseyi'nden bir görüşmecinin "Bandırma'ya Gönen'den su geldiği zaman su faturaları da arttı ama insanlar su geldi diye bunu ödemeyi sorun etmedi. Şimdi Bandırma halkının yaptırdığı sistem büyükşehre geçti, büyükşehir bundan faydalanmaya başladı." sözleri ilçe halkının büyükşehir düzenlemesinin etkilerine karşı tepkisini ortaya koymaktadır.

Altyapısı tamamlanmamış, su hizmetlerinin maliyetli olduğu kimi ilçelerde tarifelerin daha yüksek olması normal karşılanabilecekken en azından kentsel mahalleler bakımından önemli yükler getirmeyen ilçelerde tarifelerin yüksek oluşu sorunludur. Bu durum Sayıştay'ın raporlarına da yansımıştır. Balıkesir Büyükşehir Belediyesi Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü 2017 Yılı Sayıştay Denetim Raporu'na göre Balıkesir il genelinde Bandırma merkez mahalleleri için belirlenen tarifenin maliyetin çok üstünde ve bunun dışında kalan ilçelerde tarifelerin

maliyetlerden daha düşük olduğu sonucuna varılmıştır. Aynı rapora göre 60 farklı fiyatlandırmanın bulunduğu Balıkesir’de en yüksek su tarifeleri üzerinden fatura ödenen Bandırma’da abone sayısının yüksekliği de göze çarpmaktadır. BASKİ faaliyet raporlarına bakıldığında Bandırma, merkez ilçeler olan Altıeylül ve Karesi ile Edremit’ten sonra en fazla abonesi bulunan ilçedir (Sayıştay, 2018b: 27).

Tablo 13: Balıkesir ilinde içme ve kullanma suyunun metreküp maliyetleri ve fiyatları

					AĞIRLIKLİ ORTALAMA	
İLÇE	ABONE SAYISI		MALİYET TL/m ³	SU FİYATLARI TL/m ³	MALİYET TL/m ³	SU FİYATLARI TL/m ³
AYVALIK	MERKEZ	53.975,00	4,07	2,75	4,37	2,59
	KIRSAL	3.174,00	8,46	0,46		
BANDIRMA	MERKEZ	64.523,00	1,61	3,88	2,62	3,51
	KIRSAL	4.961,00	10,52	0,65		
MARMARA	MERKEZ	9.357,00	2,57	1,47	7,20	1,26
	KIRSAL	1.579,00	2,72	2,25		
KARESİ	MERKEZ	73.587,00	1,67	1,95	2,27	1,75

Kaynak: Balıkesir Büyükşehir Belediyesi Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü

2017 Yılı Sayıştay Denetim Raporu

Mülakatlar sırasında alınan yanıtlardan görüldüğü üzere ilçe belediyesi ilk olarak su faturaları ile ilgili şikâyetini büyükşehir belediye meclisinde dile getirmiş ancak tarifelerde indirim yapılmadığı için sorunu çözmek amacıyla yargıya gitmiştir. Bandırma Belediyesi tarafından başlatılan hukuki süreç sonunda büyükşehir belediye meclisi su fiyatlarını düşürmüştür. İndirim yapılana kadar ödenen yüksek meblağ için geçmişe dönük herhangi bir düzenleme yapılmadığı için o zamana kadar ödenen paralar BASKİ bünyesinde kalmıştır. İndirime rağmen Bandırma ilçesinde su fiyatlarının yüksekliği devam etmiştir. Abone sayısı ve suyun metreküp fiyatı göz önünde bulundurulduğunda BASKİ’nin önemli bir gelir kaynağının Bandırma’da su hizmetleri karşılığında ödenen faturalar olduğunu söylemek mümkündür. Yeni kurulan bir büyükşehirde özellikle gelişmemiş ilçelerdeki su altyapısını geliştirmek amacıyla

yapılan harcamaların bir kısmının Bandırma Belediyesi sınırları içerisinde yaşayanlardan elde edilen para ile karşılandığını söylemek yanlış olmayacaktır.

Bandırma ilçesinde su konusu önemli bir gündem olma özelliğini uzun yıllar korumuştur. 2019 yılında da Bandırma’da yine su fiyatı ile ilgili sorunlar yaşanmış ve büyükşehir belediyesi meclisine Bandırma ilçesinden katılan üyelerin de oluru ile suya zam yapılmıştır. Görüşmecilerden biri:

“Bandırma Belediyesi’nin şu an için 13 milyon alacağı varmış. Demişler ki biz bu parayı size ödeyemeyiz ancak suya zam yaparsak ödeyebiliriz. Onun için de zam yapmışlar.”

derken, Tüketiciyi Koruma Derneği Bandırma şubesi başkanı:

“[Başkan], BASKİ’nin hizmet veremez duruma geldiğini, zam kararı alınmaz ise Burhaniye’de suların iki gün kesildiğini, aynı durumun Bandırma’da da yaşanabileceğini ve halkımızın susuz kalma ihtimalinin ciddi bir tehlike olduğunu gördüğünü ve yine Büyükşehir belediye ilçelerinde ortak su tarifesine geçilmesi kararının alınmasından dolayı grup kararı alan partisini kararına uyarak onay verdiğini belirtmiştir. Ancak bundan sonra BASKİ’nin suya zam kararı alması gündeme gelmesi halinde buna onay vermeyeceğine söz vermiştir. Büyükşehir belediyesinden hizmet alabilmek için su zammının bir zorunluluk olduğunu da ayrıca belirtmiştir.” (Bandırma Gerçek, 23.07.2019).

Bu haber, BASKİ’nin Bandırma’da yaşayanları olumsuz etkileyen kaynak artırımının ilçe belediyesinin de onayladığı bir karar olduğunu işaret etmektedir. İlçe belediyesi yasa ile kendine gelir olarak verilen tutarı tahsil edebilmek için yerel halktan daha yüksek su tutarı toplanmasının önünü açmıştır. İster hizmet verilmesi ister borçların ödenmesi amacıyla olsun zam yapılmasına destek veren bir tutum sergilemesini son dönemde büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyesinin arasını ılımlaştırma çalışmalarının bir yansıması olarak görmek mümkündür.

BASKİ’nin Bandırma özelindeki verilerine bakılacak olursa ilçeden 2014 yılında 18.986.605 TL, 2015 yılında 22.394.620 TL, 2016 yılında 35.922.175 TL, 2017 yılında 40.825.879 TL ve 2018 yılında 38.920.220 TL gelir elde ettiği görülmektedir.

Şu an Balıkesir sınırları içindeki her ilçenin kentsel mahallelerinde su fiyatlandırması aynı olup kullanımına göre 1. kademe için 3,28 iken 2. kademe için 4,91 ve 3. kademe için 6,55 olarak belirlenmiştir.

BASKİ'nin görev alanına giren kırsal alanlarla ilgili değerlendirmeler de önemlidir. 6360 sayılı yasa ile mahalle haline gelen köylerde yaşayanlar da su ve kanalizasyon hizmetlerinden faydalanırken hizmet bedeli ödemek durumunda kalmıştır. Kırsal mahalle muhtarlarının bu uygulamaya karşı tepkileri görüşmeler sırasında kaydedilen şu cümlelerde karşılık bulmaktadır: “Su altyapısını kendimiz yaptık.” “Kendi suyumuzu para ödüyoruz.” “Kenttekiler gibi az kullanmıyoruz suyu hayvanlara ve tarıma çok su harcıyoruz. 300 lira 600 lira para ödüyoruz.” “Köyken daha iyiydik. Hıdır köyde su var kendi kendine gelen sudan bile su alınıyor. Köyün kendi imkânları ile dedelerimizin kazdığı sudan yararlanmak için şimdi para veriyoruz... Hem hazır konmak hem gasp gibi oluyor.”

Yasa kırsalda su kullanımı ile ilgili düzenleme yapmış ve buna göre kırsal alanda yaşayanların su konusunda ücretlendirilmesi kanunun “Bu Kanuna göre tüzel kişiliği kaldırılan köylerde... içme ve kullanma suları için alınacak ücret beş yıl süreyle en düşük tarifenin % 25’ini geçmeyecek şekilde belirlenir.” maddesine göre yapılmıştır. Sonraki dönemde yasada yapılan değişikliklerle bu süre 31/12/2022 tarihine kadar (bu tarih dâhil) uzatılmıştır. Şu an Bandırma’da kırsal mahallede suyun metreküpü yaklaşık 1,50 TL’dir.

Bandırma’da kentsel alan için su altyapısının hazır olduğu ve suya erişim sorununun yasadan çok önce çözüldüğü mülakatlarda değinilen konular olmuştur. Kırsal alan için ise görüşmecilerden bazıları en küçük kırsal mahallede bile su altyapısının olduğunu, büyükşehirden su getirilmesine dair genel olarak altyapı hizmeti alınmadığını, sadece yenileme çalışmalarının yapıldığını ifade etmiştir. Bir muhtar

“Bizde de yenileme çalışması oldu. Hatta daha öncesinde sözleşmesi yapılmıştı ama büyükşehir dönemine sarkınca büyükşehir yapmış oldu.” cevabı ile ilçe belediyesi zamanında başlatılan yenileme çalışması sürecinin büyükşehir belediyesince tamamlandığını ifade etmiştir. Kimi muhtarlar ise “Bizim en büyük sorunumuz suydü büyükşehirden sonra su sorunu kalmadı bizde çok şükür.” “Şu anda insanlar su ile ilgili sıkıntı yaşamıyor çok şükür. Büyükşehir ile su sıkıntısı kalktı diyebiliriz.” cevabını vermiştir. Suyun yanında kanalizasyon hizmetine bakıldığında yasa öncesinde muhtarlar kanalizasyonların hepsinin kapatıldığını ve en küçük mahallede bile 15 sene öncesinden bu sorunun çözüldüğünü söylemişlerdir.

Detaylı bir şekilde incelendiğinde BASKİ’nin 22 merkez ve 32 kırsal olmak üzere toplamda 54 mahalleye hizmet verdiği görülmektedir. 2014-2018 yılları arasında Bandırma sınırlarında 120 km içme suyu hattı, 56 km kanalizasyon hattı yapılmıştır. 16 adet depo bakım onarım ve 77 adet depo temizleme çalışması, 43 adet klor cihaz montajı çalışması ve 13.994 adet kuka ve vidanjör çalışması yapılmıştır. Ayrıca, 362 km kanalizasyon hattı temizliği, 17.053 adet içme suyu arızası, 3.163 adet kanalizasyon arızası, 4.337 adet pompa arızası onarımını yapmıştır. Bandırma derin deniz deşarjı rehabilitasyonu inşaatı işi 2.000.000 TL ve Bandırma içme suyu iletim g-hattı inşaatı yapım işi 1.830.000 TL bedelle tamamlanmıştır. Bunlara ek olarak, Aksakal, Külefli, Bereketli ve Şirinçavuş mahallelerinde 104.000 TL’ye arıtma sistemli çeşme yapılmış; Aksakal, Çepni, Çinge, Doğruca, Gölyaka, Hıdır, Misakça, Yeşilçomlu, Ömerli, Şirinçavuş ve Yeniyenice mahallelerinde toplam 15 adet 2.578 metre sondaj 515.600 TL bedelle yapılmıştır. 7.400.000 TL bedelle Bandırma kırsal mahallelerinin içme suyu inşaatı yapım işi tamamlanmıştır. İlk olarak Aksakal, Ergili, Doğa, Kirazlı, Kuşçenneti, Yeşilçomlu ve ardından Ömerli, Akçapınar, Doğruca, Yenisiğircık mahalleleri içme suyuna kavuşmuştur. Bunlara ek olarak Çinge mahallesinde 1 adet 36.580 TL bedelli arıtma sistemli çeşme yapımına devam edilmektedir. Aksakal, Doğa, Kirazlı,

Yeşilçomlu, Kuşçenneti, Ergili mahallelerinde içme suyu ikmali inşaatı 814.906 TL bedelle tamamlanmıştır. Sonuç olarak, BASKİ'nin 2014-2018 yılları arasında ilçeye yatırımları 71.233.485 TL'yi bulmuştur (saha çalışması bulguları). Kısacası, görev sahasına kırsal mahallelerin de girmesi ile kentsel mahallelere su hizmetlerine göre daha fazla talep olan bu yerlere hizmet götürülmüştür. Bu durumda altyapı yatırımlarına karşılık buralardan elde edilmesi öngörülen gelirler yasa ile geciktirilmiştir. Bu noktada su gelirleri ile ilgili kritik bir sorun da alınmadığı takdirde hizmet götüren büyükşehir belediyesi için, alındığı durumda da kırsalda yaşayanlar bakımından olumsuz etki doğuracak olmalıdır.

Gelirlerin paylaşımının yanında alt ölçeklerden devralınan borçlar da değinilmesi gereken bir konudur. 6360 sayılı yasa ile birlikte Balıkesir sınırları içerisinde su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütmek amacıyla BASKİ'nin kurulması sonrasında ilçedeki bu hizmetlerin yanında ilgili alacak ve borçlar da bu idareye geçmiştir. İl ölçeğinde 27 belde belediyesinden BASKİ'ye Devir, Tasfiye ve Paylaştırma Komisyonu kararı ile geçen 2.595.347 TL'lik borcun yanında Bandırma Belediyesi'nin 1999'da Gönen Barajı'ndan su getirilmesi amacıyla Hazine Müsteşarlığı'na olan 80.000.000 TL'lik borcu da BASKİ'ye devredilmiştir (BASKİ, 2015: 86). Geçen dönem Balıkesir Büyükşehir Belediye başkanlığı yapan Ahmet Edip Uğur, su hizmetini aldıklarında Bandırma Belediyesi'nin borçlarını da üstlendiklerini ve 82 trilyonluk borcun 60 trilyonunu ödediklerini söylemiştir (Bandırma Şehir, 05.03.2017). BASKİ, kurulduğu 2014 yılından 2018 yılına kadar Hazine'ye 13,8, 2,2, 29,9, 32,9 milyon TL borç ödemiş, toplamda Hazine'ye ödenen tutar 78,8 milyon TL'yi bulmuştur (Hazine ve Maliye Bakanlığı, 2019: 39-40).

Uzun ve karmaşık süreçleri de içerisinde barındıran Gönen suyu temini sürecinde Bandırma Belediyesi'nin Hazine ödemelerinin 2003 yılında başlayıp 2016 yılına kadar uzaması planlanmıştır. Ne var ki Bandırma Belediyesi'nin yalnızca 2003

yılında ödemesi gereken tutarın 18 milyon dolar olması o dönem bu ödemenin yapılmasının çok da mümkün olmadığını göstermiştir (Arıcan, 2002: 163-166). Hazine'nin mahalli idarelerden alacaklarına detaylı bakılınca 2010 yılında Bandırma Belediyesi'ne ait vadesi geçmiş borç stokunun 58 milyon TL'den 2013 yılında 89 milyon TL'ye yükseldiği görülmektedir. Bu süre zarfında Bandırma Belediyesi 2010, 2011, 2012, 2013 ve 2014 yıllarında su hizmetleri büyükşehre devredilinceye kadar sırasıyla 3.1, 3.6, 5.2, 2.7 milyon TL ödeme yapmış, ancak Hazine borcu yıllar içerisinde katlanarak artmıştır (Hazine ve Maliye Bakanlığı, 2019). Görüşmecilerden birinin yukarıda değinilen sözleri hatırlanacak olursa o dönem su faturaları yüksek belirlenmiştir. Ne var ki ilçe belediyesi yüksek su faturaları tahsil etmesine rağmen Hazine borcunu ödememiş/ödeyememiştir. Hâlbuki BASKİ kurulmadan önce Bandırma Belediyesi'nin su gelirlerini topladığı son yıl olan 2013'te bu hizmetlerden elde edilen tutar 18.414.365 TL'dir. Bu durum ilçe belediyesinin hizmete karışık tahsil ettiği tutarın büyük kısmını elinde tuttuğuna işaret etmektedir. İlçe belediyesinin üzerine düşen borcu ödememesine karşılık yeni kurulan bir idarenin bu kadar büyük bir borçla karşılaşmış olması hakkaniyetli görünmemektedir. BASKİ'nin Bandırma özelinde tahsil ettiği su faturalarının bir kısmı bitene kadar ilçe belediyesinden devralınan borca harcanmıştır ve bu nedenle eleştiriyi hak etmemektedir. Borcunu kapatan BASKİ'nin ilerleyen dönemde Bandırma kentsel ve kırsal mahallelerinden topladığı su parası ile önemli miktarda gelir elde edebileceğini söylemek mümkündür. Ancak Bandırma'da su fiyatının diğer ilçelerle eşitlenmesi ve kırsal alandaki muafiyetlerin devam etmesi daha önceki yıllara göre Bandırma'dan BASKİ'ye ödenecek paranın da azalması anlamına gelecektir.

Su hizmetleri ile ilgili kaynağın bölüşülmesi konusunda bahsedilmesi gereken bir diğer önemli konu da giderlerin mahsuplaştırılmasıdır. Bandırma kırsal ve kentsel mahallelerinde ilçe belediyesince görülen hizmet maliyetinin BASKİ ile ilçe belediyesi arasında mahsuplaştırılması gerekirken mahsuplaştırılmadığı görülmüştür. Özellikle

kırsal mahallelerde Bandırma Belediyesince BASKİ adına yapılan giderler 3.288.651 TL'yi bulmuş fakat büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyesi belirtilen hizmet bedelleri üzerinden mahsuplaşma konusunda anlaşma sağlayamamıştır (Sayıştay, 2015: 7-8). BASKİ tarafından yerine getirilmesi gereken ancak ilçe belediyesinin verdiği hizmetlerden ötürü ortaya çıkan gider karşılanmadığı gibi hizmet vermeden hesabında bulundurduğu bu meblağ BASKİ'nin kaynaklarında da fazlalık yaratmaktadır. İlçe belediyesi mahsuplaşmadığı her bir hizmet için yasal hakkı olan kaynaktan faydalanamamaktadır.

Sonuç olarak, Bandırma ilçesinde su hizmetlerinin yürütülmesinin büyükşehir ölçeğindeki BASKİ'ye geçmesi ile birlikte ilçe, büyükşehir ve ulus ölçeğini ilgilendiren aynı zamanda kentsel ve kırsal alanlarda yaşayanları da içerisine alan çok taraflı bir ilişki ağı ortaya çıkmıştır. Bu karmaşık ilişkiler ağında BASKİ, giderlerinden fazla gelir elde etmiş ve bu gelirlerin ilçeye geri dönüşü toplanan para kadar olmamıştır. Önceki dönemde su faturalarının yüksek ve su gelirlerinin önemli bir gelir kalemi olması, bu gelirin belediyenin diğer hizmetlerinin finansmanında kullanılmasına bağlı olarak ilçede yaşayanlar açısından sorun yaratmamıştır. Bandırma gibi yasa öncesinde iyi ya da kötü kendi düzenini oturtabilmiş bir ilçede kaynağın büyükşehir ölçeğine aktarılması sorunları beraberinde getirmiştir. Bandırma Belediyesi hem yasadan kaynaklanan nedenlerle hem de büyükşehir belediyesinin uygulamayı tercih ettiği yöntemlerden ötürü mali kaynakları ile ilgili yasal ve fiili mali asimetri sorunu yaşamıştır. Ancak ilçe belediyesinin yasa öncesi durumda üzerine düşen Hazine borcunu ödememesi de kurulduktan sonra BASKİ aleyhine asimetri oluşturmuştur. Her ne kadar BASKİ bu paylaşımın kazançlı çıkkanı olarak görülse kaynak bölüşümü sorununa büyükşehir belediyesi açısından bakıldığında yeni kurulan ve görev sahası oldukça geniş olan bir idarenin faaliyetlerinin bütçede yük yaratması sorunu ile karşılaşilmektedir. Toplam borcu 597.910.490 TL olan BASKİ (Sayıştay, 2018b: 82) kaldıramayacağı yükler altına

girmiştir. 6360 sayılı yasa Balıkesir gibi bir ili büyükşehir statüsüne sokarak su hizmetleri ve dolayısı ile bu hizmetten ötürü elde edilecek gelirin paylaşımını karmaşıklştırmıştır. Hem su hizmetlerini üst ölçeğe bırakan ilçe belediyesi hem de geniş ölçekte hizmet vermekte zorlanan büyükşehir belediyesi bu yasanın kaybedeni olmuştur. Söz konusu asimetriye bir de her ne kadar belirli süreyle indirimli tarifieden de olsa su faturası ödemek zorunda kalan ve asimetrik yerelleşmeden ödemeler bakımından olumsuz etkilenen kırsal alanda yaşayanlar da taraf olmuştur. Mülakat sırasında kırsal mahalle muhtarlarının en azından bir kısmının büyükşehir belediyesi başkanı ile aynı siyasi görüşe sahip olduğu çıkarımına rağmen yasaya ve uygulamaya karşı çıkmaları kırsal alanda da siyasi görüşten ziyade yerel çıkarların öne çıktığı bir asimetri karşılığına denk düşmektedir.

3.4.1.3. Su Ürünleri Hali ile Yaş Sebze ve Meyve Hali Gelirlerinin Büyükşehir ve İlçe Belediyesi Arasında Paylaşımı

6360 sayılı yasanın öngördüğü üzere “büyükşehir ilçe belediyesi olan belediyelerce yürütölen su, kanalizasyon, katı atık depolama ve bertaraf, ulaşım, her çeşit yolcu ve yük terminalleri, toptancı halleri, mezbaha, mezarlık ve itfaiye hizmetlerine ilişkin olmak üzere personel, her türlü taşınır ve taşınmaz malları ve bu hizmetlerin yerine getirilmesine yönelik yatırım, alacak ve borçları, komisyonca ilgisine göre büyükşehir belediyesi ile ilgili bağılı kuruluş arasında” paylaştırılmıştır. Aslında söz konusu düzenleme 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununa 2007 yılında eklenen madde ile “Birleşme, katılma veya geçici 2 nci madde gereğince büyükşehir belediyesi sınırlarına giren belediyelerin yürütmekte olduğı su, kanalizasyon, katı atık, ulaşım, her çeşit yolcu ve yük terminalleri, toptancı halleri, mezbaha, mezarlık ve itfaiye hizmetlerine ilişkin olmak üzere bina, tesis, araç, gereç, taşınır ve taşınmaz malları ve bu hizmetlerin yerine getirilmesine yönelik yatırım, alacak ve borçları büyükşehir belediyesine veya ilgili bağılı kuruluşuna devredilir.” şeklinde yapılmıştır. 6360 sayılı

yasa hem büyükşehir sayısını artırarak hem de büyükşehirleri yeniden ölçeklendirerek bu maddenin geçerli olduğu alanları genişletmiştir.

Bandırma Belediyesi'ne ait yaş sebze ve meyve hali 6360 sayılı yasanın yukarıda belirtilen maddesine göre Balıkesir, Burhaniye, Edremit ve Havran ile birlikte Balıkesir Büyükşehir Belediyesi bünyesine geçmiştir (Balıkesir Büyükşehir Belediyesi, 2015: 152). 20.05.1967 tarihinde faaliyete başlayan ve Balıkesir sınırları içindeki en eski hal olan Bandırma yaş sebze ve meyve hali orta ölçekli sayılabilecek çok işlek olmayan, içerisinde 28 dükkân, 1 lokanta ve 1 çay ocağı bulunan bir tüketici halidir. Büyükşehir Belediyesinin 21/02/2017 tarihli ve 250 sayılı meclis kararı ile halin işletmesi 10 yıllığına %100 belediye kuruluşu olan Balıkesir Tarım Ürünleri A.Ş.'ye (BATAŞ) bırakılmıştır. Bahsi geçen meclis kararında halden elde edilecek net gelirin %40'ının katkı payı olarak büyükşehir belediyesi adına banka hesabına yatırılması; işyerleri, depolar, demirbaşlar ve sosyal tesislerin kullanılmak üzere şirkete devredilmesi; ihale edilmiş, ihale süreci devam eden ve ihaleye verilecek taşınmazların işlemlerinin şirkete verilmesi ile kiralama bedellerinin, giriş çıkış ve kantar ücretlerinin, hal rüsumlarının, işgaliye ve ücretlerin şirket tarafından alınması ile ilgili hususlar yer almıştır.

2017 yılında şirket bünyesine geçmesi halin işleyişinde farklılaşmaları da beraberinde getirmiştir. Kamera sistemi ve 24 saat kapı görevlisi ile hale giren ürünlerin kayıtları artık daha düzenli bir şekilde yapılmaktadır. Bu durum, halde oluşabilecek haksız kazancı engellemek açısından önemlidir (Yeni Şafak, 12.11.2019). Saha çalışması sırasında edinilen bilgiye göre yukarıda bahsedilen değişiklikler sonucunda hale giren ürünler üzerinden elde edilen gelirde artış yaşanmıştır. Önceki dönemde mesai saatleri içerisinde denetlenen halin şirkete devrinden sonra kaçak girişler kontrol altına alınmış ve böylece hale giren sebze meyveden elde edilen gelirlerde %80 artış sağlanmıştır. İkinci olarak, toptancı haline gelen ürünler üzerinden belediye veya

işletmece %1 hal rüsumu elde edilmektedir. Teorik olarak halin giderleri için harcanması gereken bu gelir yukarıda yer verilen meclis kararı gereği şirket hesabına yatmaktadır. Halin giriş çıkışlarının kontrolünün sıkılaştırılması aynı zamanda hal rüsumunun da artması anlamına gelmiştir. Kısacası şirketleşmeden sonra belediye şirketinin elde ettiği rüsum geliri de artış göstermiştir. Bunun yanında, haldeki dükkânlar kiraya verilerek dükkân başına aylık ortalama 1.000 TL gelir elde edilmekte ve bu kiralar belediye şirketinin gelirleri olarak kaydedilmektedir.

Yaş sebze meyve halinin yanında 6360 sayılı yasanın yukarıda belirtilen maddesine binaen su ürünleri hali de büyükşehir belediyesine geçmiştir. Yasanın yürürlüğe girdiği 2014 yılında ve halen büyükşehir belediyesi bünyesindeki tek su ürünleri hali Bandırma'da bulunmaktadır (Balıkesir Büyükşehir Belediyesi, 2015: 152). Ülkedeki önemli balıkçılık filolarına ve avcılık yöntemi ile toplanan balığın %10'luk bir kısmına ev sahipliği yapması burayı su ürünleri bakımından önemli hale getirmektedir (Sarı ve Akkuş, 2018: 148, 157). Su ürünlerinin korunduğu, dağıtımının ve satışının yapıldığı Bandırma Su Ürünleri Hali su ürünleri işlem hacmi açısından sıralandığında sekizinci sırada yer almaktadır (DPT, 2007: 45). 2013 yılına gelindiğinde aynı yerini koruyan Bandırma Su Ürünleri Hali'nin işlem hacmi toplamda 2.183,4 tondur (Emiroğlu vd., 2017: 114).

17 dükkân, 1 tuvalet ve 1 otoparkı bulunan Bandırma Su Ürünleri Hali işletmesi 23/07/2019 tarihinde Balıkesir Büyükşehir Belediyesi meclisinin 653 sayılı kararı ile 20/03/2027 tarihine kadar Balıkesir Tarım Ürünleri A.Ş.'ye (BATAŞ) devredilmiştir. Son 11 ay (nisan hariç) içinde yazıhanelerce elde edilen gelirler aşağıdaki gibidir. Bu gelirlerin toplamı 10.053.060 TL etmektedir.

Tablo 14: 2019 ekim ve 2020 eylül ayları su ürünleri hali yazıhane gelirleri

Ekim (2019)	Kasım (2019)	Aralık (2019)	Ocak (2020)	Şubat (2020)	Mart (2020)	Mayıs (2020)	Haziran (2020)	Temmuz (2020)	Ağustos (2020)	Eylül (2020)
1.584.820	1.374.975	992.771	820.011	609.877	625.566	115.680	301.395	372.105	266.434	2.989.426

Kaynak: Su Ürünleri Hali, saha çalışması

Büyükşehir bünyesindeki su ürünleri halini BATAŞ'a devreden meclis kararında halden elde edilecek net gelirin %40'ının katkı payı olarak büyükşehir belediyesi adına banka hesabına yatırılması öngörülmüştür. İhale edilmiş, ihale süreci devam eden ve ihaleye verilecek taşınmazların işlemlerinin şirkete verilmesi ile kiralama bedellerinin, giriş çıkış ve kantar ücretlerinin, hal rüsumlarının, işgaliye ve ücretlerin şirket tarafından tahsil edilmesi ile ilgili hususlar da yine meclis kararında yer almıştır. Buna göre, su ürünleri halinde satılan ürünlerin toplam satış bedelinin %3'ü hal rüsumu olarak ödenmektedir.

İlçede bulunan iki halin büyükşehir bünyesine ve ardından şirket yönetimine geçmesi ilçede oluşan kaynağı büyükşehir belediyesi eline vermektedir. Saha çalışması sırasında görüşmecilerden biri

“Sebze ve balık hali neden büyükşehir belediyesine geçsin ki? Çok saçma. Yazıhane kiralarnı alıyorduk, sebze meyveden rüsum alırdık. Bandırma balıkhanesinden Türkiye'nin her yanına balık gider sirkülasyon çok fazladır onlardan gelir elde ederdik onlar büyükşehre geçti.”

diyerek söz konusu alanlarla alakalı hizmetlerle birlikte önemli gelir kaynaklarının da ilçe belediyesinden büyükşehir belediyesine geçmesini eleştirmiştir. Gerçekten de geniş ölçekte verilmesi gerekmeyen bu gibi hizmet alanlarının büyükşehir belediyesine geçmesi ve ardından kamu hizmeti yürüten belediyeler yerine özel sektör şirketleri gibi kar elde etmek amacıyla kurulan belediye şirketlerine bırakılması bu idareler için yeni bir kaynak anlamına gelmektedir. Belediyeler gelirler konusunda yaşadıkları sıkıntılar nedeniyle kaynak yaratma amacıyla şirketleşme yöntemine başvurmaktadır. 6360 sayılı yasa ile hallerin yeni kurulan ve il ölçeğinde hizmet veren

Balıkesir Büyükşehir Belediyesi'nin hizmetlerini finanse etmede yeni bir kaynak olacağı açıktır.

Saha çalışması sırasında görüşmecinin ifade ettiği gibi ilçe ve büyükşehir belediyesinin görev alanındayken memurların bulunduğu hallerde artık şirket personeli çalışmaktadır. Belediye şirketine bağlı personelin memurlardan daha düşük ücretle çalışıyor olması giderlerin azaltılarak maliyetlerin kısılmasını sağlamaktadır. Bu durum şirket mantığı ile işletilmesine bağlı olarak gelirleri artan hallerin giderlerinin de azaltılması ve elde ettiği gelirin çoğalması ile sonuçlanmaktadır.

Kısacası, 6360 sayılı yasa Balıkesir'i büyükşehir statüsüne alırken diğer ilçelerde olduğu gibi Bandırma'daki halleri de büyükşehir belediyesinin yetki ve görev alanında saymış ve buradan elde edilecek geliri de bu idareye vermiştir. Yeniden ölçeklendirme hamleleri ile birlikte hizmetlerin ve gelirlerin farklı ölçekler arasında dağıtılması çok alışıldık bir durum olmasına karşın burada üst ölçekte yönetilmesi ya da koordine edilmesi gerekli olmayan bir alanın büyükşehir belediyesine verilmesi söz konusudur. Büyükşehirleşme ile birlikte hallerin idaresinin de üst ölçeğe bırakılması büyükşehir belediyesi lehine getirilen asimetrinin bir örneğidir. Bu örnekte yerleşme sonunda idareler arası asimetrinin aynı zamanda yerel yönetimlerin üstlendiği bazı sorumlulukların özel sektöre bırakılması ile sonuçlanabileceğini ileri süren Litvack ve arkadaşlarının (1998: 23) da düşüncelerini desteleyecek şekilde kamu-özel ilişkilerinin yoğunlaştırılmış hali görülmektedir. Ancak burada önemli konu yazarların söylediği gibi özel sektörün yerel idarenin kapasitesinin yetersiz kaldığı durumlarda devreye girmesidir ki Bandırma'daki haller konusunda yasadan önceki durumda ilçe belediyesince kapasite bakımından ciddi bir sorun yaşanmamıştır. Bu nedenle yasanın bu konudaki düzenlemesini de ilçe belediyesi aleyhine olmasına rağmen büyükşehir belediyesinin kaynağının artırılmasına ve kaynağın tek elde tutulmasına yönelik bir çaba olarak okumak mümkündür.

3.4.2. Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Alınan Payların Büyükşehir ve İlçe Belediyesi Arasında Paylaşımı

Türkiye’de belediyeler açısından en önemli gelir kaynaklarından biri genel bütçe vergi gelirlerinden alınan paylardır. Uzun yıllardır yerel yönetimleri düzenleyen yasalara rağmen gelir kaynağı bakımından özerk hale getiril(e)meyen belediyeler merkezden ayrılan paylara bağlı bırakılmıştır. T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı’nın son üç ayın dâhil edilmediği 2019 bütçe verilerine göre mahalli idarelerin toplamda 110.019.302 TL olan gelirlerinin 55.534.134 TL’sini en önemli gelir kalemi olan merkezi bütçeden ayrılan paylar oluşturmaktadır (muhasibat.hmb.gov.tr). Bu nedenle merkezi bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar ile ilgili yapılan/yapılacak herhangi bir düzenlemenin belediyeleri önemli ölçüde etkileyebileceği açıktır.

6360 sayılı yasanın konumuz açısından önemli bir boyutu büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyeleri için genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan payları yeniden düzenlemiş olmasıdır. Mevcut çalışmada Bandırma ilçesinde yaşanan değişimler ve Balıkesir ile Bandırma arasındaki mali ilişkiler incelendiği için öncelikli olarak Balıkesir’in büyükşehir olduktan sonra genel bütçe vergi gelirlerinden aldığı payın değişimini incelemek yerinde olacaktır.

Koyuncu (2012b: 10) tarafından 2011 yılı verileri kullanılarak 6360 sayılı yasa sonrası ve öncesi mali açıdan karşılaştırıldığı çalışmada merkezden yerel yönetimlere aktarılan payların Balıkesir özelinde artış gösterdiği sonucuna ulaşılmıştır. Buna göre Balıkesir’in 251.577.000 TL olan payının yeni sistemde 415.731.000 TL’ye yükseldiği, kişi başına düşen payın %65,3 oranında artarak 218’den 360’a çıktığı görülmektedir. Söz konusu analize göre Balıkesir yasa ile mali açıdan en kazançlı hale gelen iller arasında 4. sırada yer almaktadır.

Tablo 15: 6360 sayılı yasa sonrasında merkezden gelen paylarda en fazla artış yaşayan iller

İller	Mevcut Pay (bin TL)	Yeni Pay (bin TL)	Mevcut Sistemde Kişi Başına Pay (TL)	Yeni Sistemde Kişi Başına Pay (TL)	Artış (%)	Sıra
Muğla	174.239	330.270	208	394	89,5	1
Van	220.540	390.810	216	382	77,2	2
Erzurum	216.487	369.966	277	474	70,9	3
Balıkesir	251.577	415.731	218	360	65,3	4

Kaynak: Koyuncu, 2012b

Nisan 2013 ile Mart 2014 ve Nisan 2014 ile Mart 2015 verilerini kullanarak yaptığı çalışmasında Arıkboğa (2015: 17-19) söz konusu dönemlerde Balıkesir'in genel bütçe vergi gelirlerinden aldığı payı karşılaştırmış ve eski sistemde 27. sırada olan Balıkesir'in yasa sonrasında aldığı pay ile 16. sıraya yükseldiğini görmüştür. Yine aynı çalışmaya göre, önceki dönemde genel bütçe vergi gelirlerinden 321.041.000 TL alan Balıkesir'in bahsi edilen ikinci dönemde almış olduğu pay 559.164.000 TL'ye yükselmiştir. Böylece, aynı ilin iki farklı sistemde almış olduğu pay arasındaki farkın %74'e vardığı ve aynı dönem içerisinde Balıkesir genelinde kişi başına düşen payın %73'lük bir artış ile 276 TL'den 478 TL'ye yükseldiği görülmüştür.

Genel bütçe vergi gelirlerinin il ölçeğindeki dağılımına bakıldığında ise ortaya çıkan durum şu şekildedir: Balıkesir'de büyükşehir statüsü kazanılmadan önce Nisan 2013 ile Mart 2014 arasında payların dağılımı il belediyesine %26, ilçe ve belde belediyelerine %54 ve il özel idaresine %20 olacak şekilde gerçekleşmiştir. 6360 sayılı yasa ile birlikte büyükşehir belediyesi, ilçe belediyeleri ile su ve kanalizasyon idarelerinin payları yeniden düzenlenmiş ve yeni sistemde vergi gelirleri, ilkinin lehine olacak şekilde sırasıyla %60, %34 ve %6 oranında paylaşılmıştır (Arıkboğa, 2015: 24-

25). Özetle, genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylara bakıldığında ilçe belediyelerinin gelirlerinin azaldığı buna karşın büyükşehir belediyelerinin aslan payını alır hale geldiği görülmüştür.

Yukarıda paylaşılan veriler yasal düzenlemenin mali etkileri açısından genel bir çerçeve çizmekteyse de farklı belediyeler açısından değişimin etkilerine dair detaylı bir görünüm sunmamaktadır. Yasanın büyükşehir statüsüne geçen Balıkesir'in büyükşehir ilçesi haline gelen Bandırma özelindeki etkilerini gözlemlemek yasayı daha doğru bir şekilde okumayı mümkün kılacaktır.

Yasal düzenleme sonrasında Bandırma Belediyesi merkezi bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylardaki değişimden ötürü gelir kaybı yaşamıştır. Bandırma Belediyesi bütçe gelir kesin hesap cetveline bakıldığında yasanın henüz yürürlüğe girmedeği 2013 yılında merkezi idare vergi gelirlerinden Bandırma Belediyesi'ne ayrılan payın 36.894.953 TL olduğu görülmektedir. Yasanın uygulamaya konduğu 2014 yılında 26.616.270 TL olarak dağıtılan bu pay 2015 yılında 24.930.690 TL'ye gerilemiştir. 2016 yılında 27.238.759 TL olan genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar 2017 yılında 32.657.035 TL, 2018'de 38.752.449 TL ve 2019 yılında 40.942.623 TL olarak karşımıza çıkmaktadır.

2013 yılında Bandırma Belediyesi'nin genel bütçe vergi gelirlerinden almış olduğu payın belediyenin gelirine oranı %44 iken ilerleyen dönemde bu oranın azaldığı görülmektedir. 2019 yılına kadar bu payların ağırlığı %26-38 bandında kalmışsa da bu yıl tekrardan %44'e yükselmiştir. Ayrıca yasa yürürlüğe girmeden önceki yıl 36.894.953 TL olan payın tekrardan aynı seviyeye çıkması için 5 yıl beklemek gerekmiştir. Bu durum hizmet vermekle yükümlü olduğu ölçeğin genişlediği Bandırma Belediyesi için olumsuz etki yaratmıştır.

Tablo 16: Genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan payların Bandırma Belediyesi gelirlerine oranı

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
GBVG payı	36.894.953	26.616.270	24.930.690	27.238.759	32.657.035	38.752.449	40.942.623
Toplam gelir	83.665.875	66.772.374	95.012.927	71.178.799	94.901.965	102.330.494	94.106.208
Gelire oranı	%44	%40	%26	%38	%34	%38	%44

Kaynak: Bandırma Belediyesi Mali Hizmetler Müdürlüğü (saha çalışması)

Koyuncu'nun (2012b) merkezi bütçe vergi gelirlerinden yerel yönetimlere ayrılan paylara ait 2011 yılı verilerini temel alarak yeni sistemde ilçelerin mali açıdan nasıl etkilendiğini incelediği analizi Bandırma Belediyesi'nin gelirlerindeki değişimi ortaya koyması açısından değerlidir. Analizde Balıkesir'in kimi ilçelerinin yasadan olumsuz etkilendiği sonucuna ulaşılmıştır. %39'luk bir kayıp ile yasadan en fazla mustarip olan ilçe Bandırma olarak kaydedilmişken, Balya ilçesinin %339'luk bir artış ile yasanın en olumlu etkilediği ilçe haline geldiği görülmüştür.

Tablo 17: Bandırma ve Balya ilçelerinin genel bütçe vergi gelirleri payı

İlçe	Nüfusa göre pay (bin TL)	BŞB ilçe yüz ölçüme göre pay (bin TL)	BŞB ilçelerden BŞB'lere ayrılan pay (bin TL)	BŞB ilçelerden SK idarelerine ayrılan pay (bin TL)	Toplam GBVG transfer payı (yeni kanun) (bin TL)	Toplam GBVG transfer payı (mevcut sistem) (bin TL)	Artış (%)
Bandırma	25.129	2.073	8.160	2.720	16.321	26.869	-39%
Balya	2.676	2.724	1.620	540	3.240	739	339%

Kaynak: Koyuncu, 2012b

Sorumluluklarının önemli bir kısmını büyükşehir belediyesine devretmesine bağlı olarak harcamalarında azalma yaşanması muhtemel olduğu düşünülen ilçe

belediyeleri açısından kapatılan ve kendilerine mahalle olarak bağlanan belde ve köylerin bütçeye önemli yük getirdiği bilinmektedir. Görev ve yetki alanı genişleyen ve hizmet bekleyen kırsal kesimin taleplerine de cevap vermesi gereken ilçe belediyesinin giderlerinde yaşanan artışa karşın genel bütçe vergi gelirlerinden aldığı payda yeterli iyileşme yaşanmamıştır. Bahsedilen sorun saha çalışması sırasında mali verilerle ilgili yapılan görüşmede birimdeki yetkili kişice de dile getirilmiştir.

Sonuç olarak, genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylara bakılınca 6360 sayılı yasanın en azından Balıkesir özelinde büyükşehir belediyesi için bir avantaj sağladığı ve Bandırma'nın büyükşehir ilçe belediyesi haline gelerek paylarında düşüş yaşadığı görülmektedir. Bu durumda yasa ilçe belediyesi aleyhine ve yeni kurulan büyükşehir belediyesi lehine bir asimetrik durum ortaya çıkarılmıştır. Gerçi her ne kadar il ölçeğinde olumlu gelişmelerin yaşanmasına aracı olduğu düşünülse de yasanın aslan payını alan büyükşehir belediyesi bakımından çizdiği tablo da pek parlak görünmemektedir. Merkezden transferlerde önemli miktarda gelir elde etse de vermekle yükümlü olduğu hizmetlerden ötürü giderlerdeki artış büyükşehir belediyesini zora sokmaktadır. İlçeler bakımındansa yasa öncesi duruma göre olumsuz sonuçların gözlemlendiğini ve Bandırma'nın da bu olumsuzluktan fazlasıyla etkilendiğini söylemek mümkündür. Öz gelirler açısından da ilçe belediyesinde iyileşmeler yaşatmayan yasanın, Bandırma gibi gelişmiş ve yasa öncesi durumda kendi kendine yetebilen ilçelerde farklı kaynak arayışlarının önünü açacağı açıktır. Böylece, yerel idareler arasındaki mevcut asimetrilerin yanına yenileri eklenecektir. Söz konusu kaynak arayışının bazı örneklerine ilerleyen bölümlerde değinilecektir.

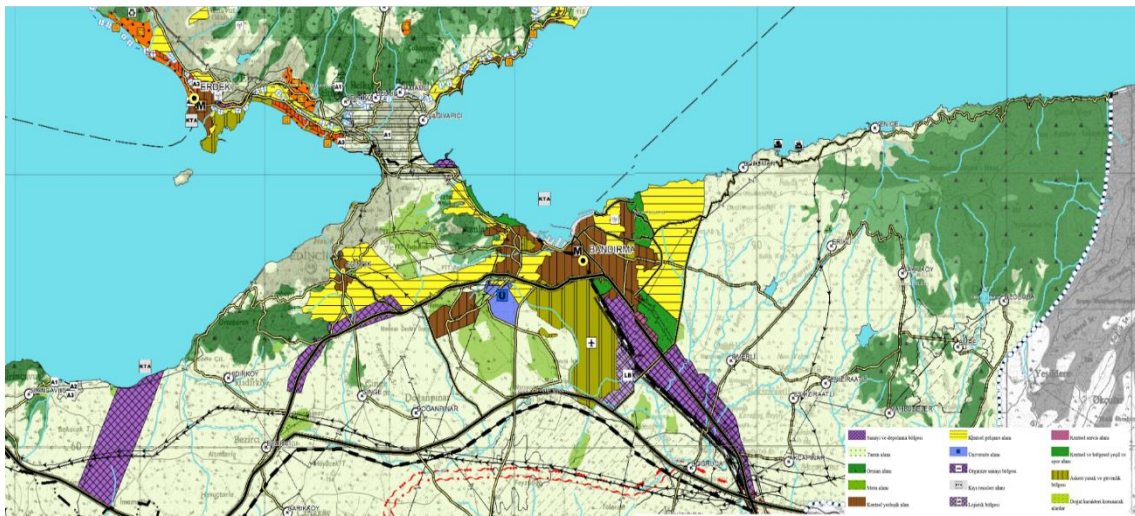
3.5. Kaynak Olarak Doğal Varlıkların Paylaşımı

6360 sayılı yasanın Bandırma özelindeki etkilerini kent toprakları ve kentte bulunan mera ve zeytinlik gibi doğal varlıklar üzerinden okumak da mümkündür.

3.5.1. Toprak Üzerinden Gelir Elde Edilmesi Sürecinde İlçe Belediyesi, Özel Sektör ve Yerelde Yaşayanların Durumu

Mali kaynakların paylaşımının yanında Bandırma sınırlarında bulunan toprakların yasadan nasıl etkileneceği sorunu kaynak bölüşümü konusunda üzerinde durulması gereken hususlardandır. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından 2014 yılında yapılan ve Çanakkale ile Balıkesir illerini kapsayan 1/100.000 ölçekli çevre düzeni planı kentteki alanların dağılımını ve kentsel gelişimin yönünü göstermektedir. Doğu-batı yönünde uzanan ve gelişme koridoru olarak belirlenen kentsel gelişim alanı ile sanayi alanlarının varlığı Bandırma için yapılan nüfus projeksiyonlarında belirtilen nüfusun yerleşeceği alan olacaktır. Planda görüldüğü gibi Bandırma'da kentsel gelişme alanı batıda Edincik mahallesine doğru, bu mahalle ile süreklilik arz edecek şekilde belirlenmiştir. Planda bu kentsel gelişme alanının ormanlık alan, tarım alanı ve mera ile çevrelendiği görülmektedir. Bu alanlar planda arazi kullanımı devam ettirilecek korunan alanlar olarak belirtilmiş durumdadır. Söz konusu bölgenin güneyinde ise bir sanayi alanı yer almaktadır.

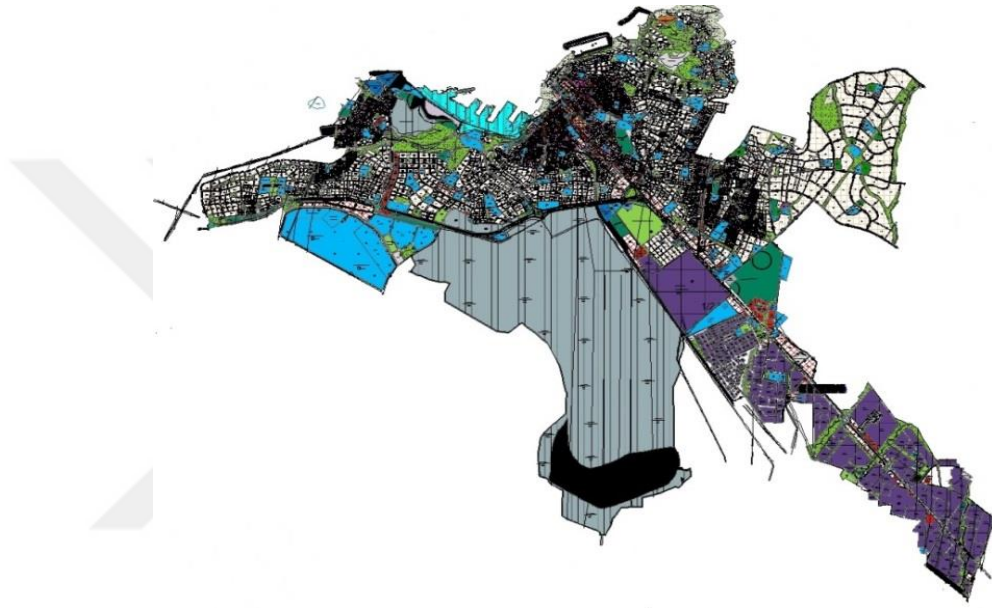
Resim 4: Balıkesir-Çanakkale planlama bölgesi 1/100.000 ölçekli çevre düzeni planı



Kaynak: Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Mekânsal Planlama Genel Müdürlüğü

2006 yılında yapılan ve o zamandan beridir çeşitli revizyonlarla kentin gelişimine yön veren 1/5.000 ölçekli nazım imar planına bakıldığı zaman da Bandırma kent merkezinin küçük bir alana sıkışıp kaldığı, kuzeyde liman güneyde ise askeri alandan ötürü kentin doğu-batı yönünde geliştiği bilinmekte ve ilerleyen zamanda da bu gelişimin devam edeceği öngörülmektedir.

Resim 5: Bandırma 1/5.000 ölçekli nazım imar planı



Kaynak: Bandırma Belediyesi İmar ve Şehircilik Müdürlüğü (saha çalışması)

Balıkesir Büyükşehir Belediyesi Kırsal Hizmetler Daire Başkanlığınca paylaşılan mevcut durum raporuna göre Bandırma'da kentsel yerleşik alan büyüklüğünün toplam 1.331, kırsal yerleşim alanlarının ise 1.134 hektara karşılık geldiği görülmektedir. İldeki kentsel ve kırsal yerleşim alanlarının sırasıyla %8,43'ü ve %4,86'sı Bandırma'da yer almaktadır. Bandırma'nın kentsel gelişme alanlarına bakıldığında bu alanların büyüklüğü 2.288 hektara yani yukarıda belirtilen kentsel yerleşim alanından çok daha geniş bir alana ulaşmaktadır (Balıkesir Büyükşehir Belediyesi, tarih belirtilmemiş: 14-16). Bu durum kentleşmemiş alanların ilerleyen zamanda kentsel fonksiyonların alanı haline gelebileceğinin işaretlerini vermektedir.

Ayrıca, projeksiyonlara bakıldığında Bandırma’da atılması planlanan sanayi adımları, nüfusun göstereceği artış ve kentin belirli bir alana sıkışıp kalmış olması imarlı toprağa duyulan ihtiyacı artıracak ve kırsal alandaki toprak rezervinin de kullanıma açılarak birer mahalleye dönüştürülmesi ile sonuçlanacaktır.

Bandırma ve çevresinde toprakla ilgili gelişmeler nazım imar planının yapılması ile yakından ilişkilidir. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Yasasının Geçici 1. maddesinde “Büyükşehir belediyeleri, bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren en geç iki yıl içinde büyükşehrin 1/25.000 ölçekli nazım imar plânlarını yapar veya yaptırır” hükmü bulunmasına rağmen bu plan henüz yapılmamıştır. Saha çalışması sırasında ilçe belediyesinin ilgili biriminden bir yetkili ile yapılan görüşmede edinilen bilgilere göre Bandırma ilçesi imar planı 2006 yılında yapılmış olup imar ile ilgili düzenlemeler bu plan üzerindeki değişiklikler ile gerçekleşmektedir. Balıkesir büyükşehir olduktan sonra Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından 1/100.000 ölçekli çevre düzeni planı yapılmış olmasına rağmen, büyükşehir belediyesince bu plana uygun şekilde yapılması gereken ve Bandırma sınırlarını kapsayan nazım imar planı yapılmamış/yaptırılmamıştır. Balıkesir’de sadece Karesi, Altieylül ve Dursunbey için ayrı ayrı 1/5.000 ölçekli nazım imar planının yapıldığı, 12 ilçede 1/25.000 ölçekli nazım imar planı ile 9 ilçede 1/5.000 ölçekli kent merkezleri revizyon ve ilave nazım imar planı projelerinin toplu bir şekilde Ankara’dan Planevi Şehircilik Planlama Org.Taah.Tic.İth. ve İhr.Ltd.Şti.’ye ihale edildiği ve 2-3 yıl içerisinde planların yapılmasının beklendiği bilgisine ulaşılmıştır. Büyükşehir belediyesince yaptırılması gereken imar planlarının henüz tamamlanmadığı bu yerlerde ilerleyen zamanda nerelerin yapılaşmaya açılacağı sorusu önem taşımaktadır. Ancak şu da bir gerçektir ki plan tamamlandıktan sonra kent sınırlarını dâhil edilen alanlarda yapılaşmanın artmasını beklemek olası sonuçları şimdiden görmek demektir. Bandırma Mizan Gayrimenkul Yatırım Danışmanlığının sahibi Şaban Sıvacı’nın söylediğine göre imara açılması olası

alanlarda “Bandırma’nın yeni yaşam stili” olarak yaşam kentlerin ya da rezidansların kurulması beklenmektedir. Bunun önündeki en büyük engeli de 1/5.000’lik planların bitmemesi olarak gören Sıvacı planlar bittikten sonra yapılaşmanın ve yatırımların artacağına altını çizmektedir (Emlak Kulisi, 22.04.2017). Bu durum göz önünde bulundurularak sözü edilen alanlarda kullanım değeri yerine değişim değerinin öne çıkması kuvvetle muhtemeldir.

İlçe belediyesi eski başkanının saha çalışması sırasındaki “Biz de kendimizi geliştirmek istiyoruz. 100.000’lik planda kentsel gelişme alanı olan Edincik tarafında sağlıklı bir kent...” ve gazeteye verdiği röportajındaki

“Büyükşehir’den 5 binlik planları bekliyoruz, biz binlik planlarda devreye gireceğiz ve bu çok önemli Bandırma’nın hali hazırdaki yerleşik alanı kadar yeni yerleşim alanı açıyoruz. Bandırma Edincik arası, Levent Mahallesi Dutliman güzergâhı Kayacık altı mecrası bunlar konut alanı olacak ve şimdiki mevcut konut alanından daha fazlası olacak... Belediyeler arsa üretmeli ne dedim ben Bandırma’nın yerleşim alanı 3 katına çıkacak dolayısıyla Bandırma Edincik arası açılacak alanların çoğu Dutliman Kayacık Altı Bandırma gelişiyor. Büyükşehir 5 binlik planları çalışıyor biter bitmez bizde binlikleri yapacağız arsa üreteceğiz gelirimiz artacak ruhsat gelirleri...” (Bandırma Gerçek, 20.07.2018)

sözleri ile kent ölçeğinin genişlemesi ile burada bulunan topraktan hem özel sektör hem de ilçe belediyesi lehine yeni kaynakların ortaya çıkacağını dile getirmektedir. Bunun yanında her ne kadar satışları eleştiriyor olsalar da kırsal alanda yaşayıp yerleri satın alınan kişiler için de toprak satışı anlamına gelmektedir. Arazilerin dönüm başına fiyatlarının normalden daha fazla belirlenmesi onlar için avantajlı bir durum ve dolayısı ile rant yaratacaktır.

İstanbul sanayisinin desantralize edilmesi sürecinde önemli bir rol üstlenmesi beklenen Bandırma’da sanayi alanlarının da önemli yer tuttuğu, 1.989 hektarlık alanla il sanayisinin %65’inin Bandırma’ya yığılmış olduğu (Balıkesir Büyükşehir Belediyesi, tarih belirtilmemiş: 17) ve büyükşehir olması ile büyük ölçekli projelerin Balıkesir çevresine yığıldığı göz önünde tutulursa Bandırma’da sanayi yatırımlarının artması ve

yerleşimin geniş alanlara yayılması gündeme gelecektir. Yatırımların yoğunlaşması ile birlikte civar yerlerdeki toprakların değeri de artacaktır. Kentsel mahalle muhtarlarından biri bu durumu şu sözleri ile desteklemektedir:

“Köylüler arazilerini sattılar şirketler aldı. Toyota gelecek dendi dönümünü 50.000-100.000 arasında aldı. Oradaki köylerde yaşayanlar ihya oldu. Kafasını kullanan yatırım yaptı, aldıkları para ile ev aldılar araba alan da var... 1 köyde 20 cip alan olmuş aynı anda.”

Bandırma’da kaynakların bölüşümü üzerine yorumlar yapılırken bahsedilmesi gereken önemli hususlardan biri de köylere ait olup ilçe belediyesine geçen arazilerdir. Yasa uygulamaya geçmeden önceki durumda köy tüzel kişiliklerine ait 925 adet, 9.320.788,36m² taşınmaz yasadan sonra ilçe belediyesinin mülkiyetine geçmiştir (Bandırma Belediyesi, 2018: 15). Bu taşınmazların sayısı ve alanı 2019’da 820 adet, 8.365.913,26 m²’ye gerilemiştir (Bandırma Belediyesi, 2019b: 15). Belediyecilik anlayışının geçirdiği dönüşümün bir yansıması olarak belediye başkanlarının kaynak aramaya yönelmiş olmasının onların kırsal alanda yer alan kimi arazileri satışa çıkarması için bir motivasyon olduğunu söylemek mümkündür. Mülakatlar sırasında ilçe belediyesi eski başkanının

“Büyükşehir belediyesinde de ilçelerde de kaynak sorunu var. Belediyecilik bütçe ve kaynak işidir. İş yapmak öyle olur. Ben çöp toplayıp maaş ödeyen belediye başkanı olmam, ben bu kentin kaynaklarını değerlendirip yeni yatırıma dönüştürürüm. Belediyenin gayrimenkulü var bunları akılcı kullanıp yatırıma dönüştürmek gerekir. Bunların bir kısmı imara açılacak yerlerde. Gelir elde edip yeni yatırımlar yapmamız lazım. KALE’ye 700 dönüm arazi sattım. Mecliste oybirliği ile kabul ettik savunma sanayi yatırımı için 1500 kişi çalışacak. Çevreye de duyarlıyız onu sorduk montaj sanayi dediler tamam dedik. O zaman tarlanın dönümü 5-7.000 lira civarındaydı biz dönümünü 30.000 liradan sattık şimdi 50.000 oldu değerlendirler yerler. Ana metal OSB kurulumunu başlattık. Orada 40 fabrika kurulacak. Akçapınar altında yer verdik Tarım OSB yapılması için. Rayiç bedellerini çok düşük belirledik ki gelip bir an önce kursunlar diye. Yatırım ve işsizlik sorununun önünü açmaya çalıştık. Yerlerimizi niye satıyorsunuz diyenler oldu. Herkes eleştirdi. Başkan yer satıyor dediler.”

sözleri ilçe belediyesinin gelir getirici işleri büyükşehir belediyesine devretmek zorunda kaldıktan sonra kaynak ihtiyacını karşılamak amacıyla arazi satışına yöneldiğini özetlemesi bakımından önemlidir. İlçe belediyesinin yasa sonrasında yaşaması muhtemel bütçe açığını kapatmak amacıyla kırsal alanda yaptığı satışların

büyüklüğü göz önünde tutulursa dönüşümün ileride yaratacağı sorunlar belirginleşmeye başlayacaktır.

Tarım amacıyla kullanılabilecek alanların geniş olduğu yerlerde çok daha ciddi problemleri beraberinde getirebilecek bu dönüşüm ilerleyen zamanda kırsal özellik sergileyen bu topraklarda binaların ve fabrikaların yükseleceğinin işaretini de vermektedir. Bahsedilen durumun Bandırma’da kendini nasıl gösterdiğine bakılacak olursa öncelikle ilçedeki tarım alanlarına dair bilgi vermek faydalı olacaktır. 52.344 hektara karşılık gelen tarım alanı ile Bandırma; Gönen, Dursunbey ve Sındırgı’ndan sonra il sınırlarında en büyük tarım alanlarını içeren ilçe olma özelliğini taşımaktadır. Ayrıca Bandırma, Balıkesir sınırları içerisindeki mutlak tarım alanlarının 23.830 hektarlık kısmına sahiptir ve bu bakımdan ilçeler arasında birinci sırada yer almaktadır. Sulu tarım alanları açısından da yine ildeki en fazla alanı barındıran Bandırma’da bu alanlar 3.454 hektara karşılık gelmektedir. (Balıkesir Büyükşehir Belediyesi, tarih belirtilmemişa: 5-25). Balıkesir Büyükşehir Belediyesi Kırsal Hizmetler Daire Başkanlığının 2018 yılında yapmış olduğu çalışmalardan yola çıkılarak ilçelerin tarımsal gelişmişlik endeksine bakılınca da en gelişmiş ilçenin Bandırma olduğu ortaya çıkmaktadır (Balıkesir Büyükşehir Belediyesi, tarih belirtilmemişb: 22).

Bandırma’da 6360 sayılı yasa ile hız kazanması beklenen kırsal alan işgali ile ilgili yorumlar yapmadan önce ilçede arazi kullanımının detaylarına inmek için Corine Projesi kapsamında paylaşılan verilere göz atmak faydalı olacaktır.

1990 ile 2012 yılları arasında Bandırma’da yapay bölgelerin genişliği 1.969 hektardan 4.310 hektara çıkmışken tarım alanları ile orman ve yarı doğal alanlarda azalmalar gözlenmiştir. Buna göre, tarımsal alanlar 55.018 hektardan 53.445 hektara, orman ve yarı doğal alanlar da azalarak 7.108 hektardan 6.324 hektara gerilemiştir. Bu verilerden yola çıkılarak yapılabilecek yorum, kentsel ve kırsal yerleşim alanlarının

büyük kısmını oluşturduğu yapay bölgelerin tarımsal alan ile orman ve yarı doğal alanların azalması pahasına genişlediğidir. Bu tezi Corine programı aracılığıyla kentin gelişimini gösteren haritadan da izlemek mümkündür.

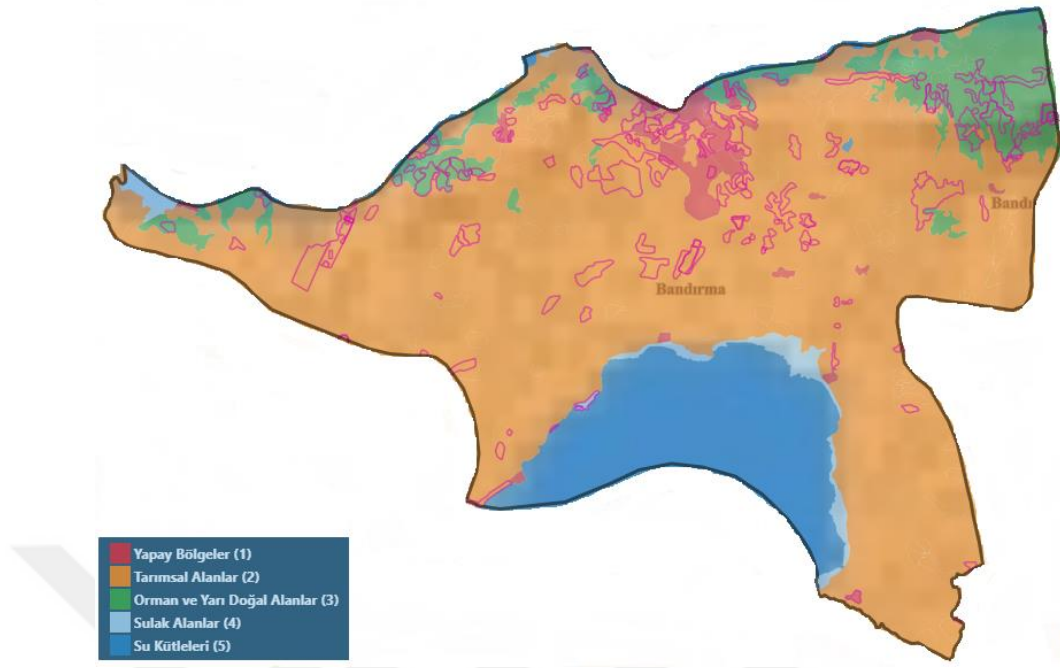
Tablo 18: Bandırma’da arazi kullanımı

	1990		2012		2018	
Arazi Kullanımı	Alan (ha)	Yüzde (%)	Alan (ha)	Yüzde (%)	Alan (ha)	Yüzde (%)
Yapay Bölgeler	1969,63	2,61	4310,92	5,72	4428,62	5,88
Tarımsal Alanlar	55018,39	73,02	53445,18	70,93	53333,59	70,78
Orman ve Yarı Doğal Alanlar	7108,92	9,43	6324,23	8,39	6318,12	8,38
Sulak Alanlar	1243,06	1,65	1205,11	1,6	1205,11	1,6
Su Kütleleri	10011,3	13,29	10065,86	13,36	10065,86	13,36

Kaynak: Tarım ve Orman Bakanlığı Corine Projesi

Her ne kadar büyükşehir belediyeleri ile ilgili düzenlemenin yapıldığı 2012 yılı ile 2018 yılı arasında çok ciddi değişimler yaşanmasa da tarımsal alanlarda 124 hektar, orman ve yarı doğal alanlarda ise 6 hektar azalma görülmektedir. Buna karşılık aynı dönemde yapay bölgeler 130 hektar artmıştır. Her ne kadar bu, önceki yıllarda yaşanan değişimin yanında önemli değil gibi gözükse de bu dönemde kırsal mahallelerde yaşanan arazi satışları ileride ciddi sorunlar yaşanabileceği olasılığını saklı tutmaktadır. 2017-2019 yılları arasında Bandırma Belediye Başkanlığınca çeşitli gayrimenkul satışlarının ilanının duyurulması ve kentsel alanların yanında ilçenin farklı kırsal mahallelerini ilgilendiren ihalelerde açık teklif yöntemi ile tarla vasfındaki toprakların satışa çıkarılması (Bandırma Belediyesi internet sitesi) tarım alanı olan bu yerlerin ilerleyen zamanda farklı amaçla kullanıma açılabilceğini işaret etmektedir.

Resim 6: Bandırma arazi kullanımındaki değişimler (1990-2018)



Kaynak: Tarım ve Orman Bakanlığı Corine Projesi

Köyken mahalleye dönüştürülen yerlerde özellikle sanayi yatırımları için toprak satışlarının gerçekleştirildiği ancak ülkenin içinde bulunduğu ekonomik durumdan ötürü yatırımların bir türlü yapılamadığına dair hususlara mülakatlar esnasında değinilmiştir. Yani, el değiştirmiş bu alanlarda şimdiye kadar ciddi değişimlerin görülmemesi ileride de görülmeyeceği anlamına gelmemektedir. Yasa ile ilgili eleştiriler ve Bandırma'nın konumu ve potansiyeli göz önünde bulundurulduğunda ilerleyen dönemde yapay bölgelerin giderek genişlemesi ve kent sınırları içerisine giren alanların yavaş yavaş kırsal kesimin elinden çıkması olası bir senaryodur.

Sonuç olarak, Bandırma'da topraklar üzerinden kaynak yaratma çabaları hem planların yapılıp projelerin hayata geçirildiği ulus ölçeğın, hem yatırım çekmeye çalışan ve bu nedenle altyapı hizmetlerini geliştiren büyükşehir ölçeğının hem de toprak satışı ve ruhsatlar yolu ile gelir elde etmeye çalışan ilçe ölçeğının kesişim kümesini oluşturmuştur. Ayrıca, yasadan önce buraları elinde bulunduran alt-yerel ölçekte

bulunan belde ve köy yönetimleri de bu bölüşüm sürecine dâhil olmuştur. Tüm bu idareye dönük aktörlerin yanında kaynağın oluşumu ve bölüşümü süreçleri özel sektörü ve yerelde yaşayanları da yakından ilgilendirmiş ve rant beklentisini artırmıştır.

Gelirlerinin önemli bir bölümü büyükşehir belediyesine geçen ilçe belediyesinin hem yasal hem fiili asimetriden kaynaklı mali sıkıntı yaşadığı durumlar olmuştur. Belediye başkanlarının temel motivasyonu bir sonraki dönemde bulunduğu yeri korumak ya da daha üst ölçekte iyi mevkilere gelebilmektedir. Bu nedenle belediyecilik iş yapmak, yatırım çekmek ve halkı memnun etmek ile ilgilidir. Tüm bunların gerçekleşebilmesi gelirlere bağlı olduğundan belediyenin öz gelirleri ve genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları payların yetersiz kaldığı durumda belediyeler kendi üzerindeki taşınmazlar ile kaynak yaratma yolunu seçebilmektedir. Yasanın Bandırma özelinde en önemli etkilerinden biri bu olmuştur. Yasa, kaynaklarının yetmediği yerde ilçe belediyelerinin yeni kaynak yaratmalarının önünü açmıştır. Bu durum Bandırma özelinde rahatlıkla gözlenebilmektedir. İlçe belediyesi de sorununu kırsal alandaki yerleri satarak ve yatırıma açarak çözmeye çalışmıştır. Bu durum, köylerin ilçe belediyesinin kaynak yaratıcısı haline gelmesi ve kırsal mahalle olarak ilçelere bağlanan köylerin aktörler arasında en zayıf halka olmasına bağlı olarak ilçe-büyükşehir asimetrisinin ölçeğinin genişlemesine neden olmuştur. Yeniden ölçeklendirme ile ortaya çıkan yerelleşme hareketinin en önemli etkilerinden biri de söz konusu idarelerin kapatılarak inisiyatiflerinin daha üst ölçeklere aktarılmasıdır. Yerel asimetri bu noktada alt-yerel ölçek aleyhine ortaya çıkmaktadır.

3.5.2. Edincik Merası Özelinde Büyükşehir Belediyesi, İlçe Belediyesi, Valilik ve Hazine Arasında Yaşanan Gelişmeler

Bir kırsal müşterek olarak meralar, özellikle kırsal alanda hayvancılıkla uğraşan insanlar için önem arz etmektedir. Balıkesir’de toplam 54.789 hektar mera alanının

2.147 hektarlık kısmı Bandırma’da yer almaktadır. Mera alanlarının yüzölçümünün genişliği bakımından Bandırma, ilin merkez ve kırsal ilçelerinden hemen sonra gelmektedir (Balıkesir Büyükşehir Belediyesi, tarih belirtilmemiş: 27). Bandırma sınırlarındaki meraların en önemlisini Edincik Merası oluşturmaktadır. Bahsi geçen mera son zamanlarda farklı ölçekten aktörlerin dâhil olduğu kaynak bölüşümü sürecinin önemli bir unsuru haline gelmiştir. Balıkesir Büyükşehir Belediyesi, Bandırma Belediyesi, Balıkesir Valiliği, Edincik Belde Belediyesi ve Hazineyi bir araya getiren önemli bir kaynak bölüşümü mücadelesi aşağıda kırmızı renkle gösterilen bu mera üzerinde yaşanmaktadır.

Resim 7: Edincik Merası



Kaynak: Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü

İkinci bölümde de anlatıldığı üzere Arazi Kanunu özel meraların tapuya kaydedilmesi gerekliliğini ortaya koymaktadır. Tapuda satın alma yöntemi ile köy veya belediye bünyesine geçen ve bu birimlerin tüzel kişiliği adına tescilli meraların özel mera statüsünde olması hukukta geçerli sayılan bir uygulamadır (Sarı, 2015: 3). 6360 sayılı yasa sonrasında tüzel kişiliğini kaybederek mahalle haline gelen Bandırma ilçesi Edincik Belde Belediyesi’ne ait mera yukarıda bahsi geçen özel statüdeki bir meradır ve tapuya kayıtlıdır. Saha çalışması sırasında hukuk işleri biriminden yetkili ile yapılan

görüşmede bu kadar geniş alana yayılmış özel mera statüsünde olan iki meranın olduğu bilgisine ulaşılmıştır. 630 hektarlık alan o dönem taşınmazın maliki olan Celalettin Paşazade, Sebahattin Bey ve Edirneli Salih Bey'den 19.443 TL bedel karşılığında 18 Temmuz 1933 tarihinde Edincik Belediyesi tarafından satın alınmıştır (saha çalışması). 6360 sayılı yasa sonrasında yaşanan gelişmeler satın alma yoluyla belde belediyesi bünyesine geçen ve kadimden beri özel mülkiyete tabi özel mera vasıflı alanı önemli hale getirmiştir.

Öncelikle mülakatlarda farklı görüşmecilerce söylendiği gibi mera ile ilgili sürecin çok karmaşık ve uzun mücadeleleri içerisinde barındırdığına hatta 6360 sayılı yasanın öncesine dayandığına değinmek gerekmektedir. Yasa öncesinde mera Edincik Belediyesi'nin elinde iken Hazine ile belde belediyesi arasında bir davaya konu olmuştur. Hazine söz konusu arazinin tapuya kaydedilirken olduğundan fazla gösterildiğini ve devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan bu yerlerin özel mülkiyete konu olamayacağını ileri sürerek Edincik Belediye Başkanlığı'na dava açmıştır. Edincik Belediyesi ise bu alanın özel kişilerden alındığını ve bu nedenle Mera Kanununa tabi bir mera olmadığını ileri sürmüştür. Detaylı araştırma ve kök tapuların incelenmesi sonrasında Bandırma 2. Asliye Hukuk Mahkemesi davanın reddine karar vermiştir (E. 2012/48, K. 2013/82). Mahkemenin almış olduğu bu karar Hazine tarafından Yargıtay'a temyize götürülmüş ancak üst mahkeme birinci derece mahkemesinin kararını onamıştır (E. 2014/13440, K. 2014/12979).

Yukarıdaki süreç devam ederken, Edincik 6360 sayılı yasa ile Bandırma'ya bağlı bir mahalle haline gelince kapanan belde belediyesinin taşınmazlarının hangi idareye geçeceği sorunu ortaya çıkmıştır. Yasa çıktıktan sonra Balıkesir il sınırlarında gerçekleştirilecek tasfiye işlemleri için oluşturulan Devir, Tasfiye ve Paylaştırma komisyonu henüz bir yargı kararı olmadığından beklemiştir. Yargı kararı ile mera

Bandırma Belediyesi'ne verilince ilçe belediyesi mahkeme kararı ile tapuya gittiğinde işlem yapılmamış ve Komisyon kararı istenmiştir. Komisyonun yargı kararına rağmen merayı büyükşehir belediyesine bırakması üzerine ilçe belediyesi yargı yoluna gitmiştir. Bu süre zarfında, Balıkesir Büyükşehir Belediyesi meranın kendilerine bırakılmasına zemin hazırlamak amacıyla Balıkesir-Çanakkale TR22 Planlama Bölgesi 1/100.000 ölçekli çevre düzeni planının H19 paftasında meclisin 26/01/2017 gün ve 154 sayılı kararı ile değişiklik yapılmıştır. Meranın bulunduğu alanda toptancı hali, park ve rekreasyon alanı ile entegre atık bertaraf tesisi başta olmak üzere pek çok değişiklik gündeme gelmiştir. Bu arada paylaştırma komisyonu 08/03/2017 tarihinde almış olduğu 388 sayılı karar ile vermekle yükümlü olduğu kamu hizmetlerinde kullanmak üzere merayı Balıkesir Büyükşehir Belediyesi'ne bırakmıştır. Plan değişikliğine yapılan itirazlar büyükşehir belediyesinin 23/03/2017 tarihli oturumunda 378 sayılı karar ile reddedilince ilçe belediyesi yargı yoluna gitmiştir. Tek bir ili kapsamayan, bölge ve havza bazlı planlanan bu çevre düzeni planının Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından yapıldığı ve bu nedenle plandaki değişikliklerin de yine aynı kurum tarafından yapılması gerektiği yönündeki görüşü ile Balıkesir 1. İdare Mahkemesi, plan değişikliğini hukuka uygun görmeyerek yürütmeyi durdurma kararı almıştır (E. 2017/1154, K. 2018/1520).

Yukarıda bahsedilen süreç devam ederken komisyonun merayı büyükşehir sınırları içerisinde hizmetlerini yerine getirmesi için Balıkesir Büyükşehir Belediyesi'ne devreden kararına itiraz eden ilçe belediyesi Balıkesir İdare Mahkemesi'nde dava açmış ancak mahkeme, 04/07/2018 gün ve E. 2017/1134, K. 2018/964 sayılı kararı ile davanın reddine hükmetmiştir. Bunun üzerine ilçe belediyesi davayı İzmir Bölge İdare Mahkemesi'ne taşımıştır. Mahkeme, taşınmaz ile devrin yapıldığı idare arasında ilgi bulunması ve Komisyonun bu ilgiyi ortaya koyması gerektiğini ileri sürmüş, meranın bulunduğu alanı hizmet alanı olarak fonksiyonlandırması düşünülen alt ölçekli planların

yapım sürecinin başlatılmasını da devir işleminin kabulü için yeterli bulmamıştır. Çevre düzeni planındaki değişikliğe dair yargı kararını da göz önünde bulunduran mahkeme Balıkesir İdare Mahkemesinin kararında hukuki isabet bulmamış ve kararı kaldırmıştır.

Kısaca yukarıdaki gibi özetlenebilecek bu sürecin sonunda ilçe ve büyükşehir belediyelerinin aralarında uzlaşma sağlanması ve meranın yarı yarıya paylaşılması fikirleri ortaya atılmıştır. İlçe belediyesi merayı komple kaybetmektense bir önceki döneme göre daha uzlaşmacı bir yol benimsemeye çalışmıştır. Bu sonuca saha çalışması sırasındaki görüşmecilerin sözlerinden ve bu dönem yargı yolunun daha az tercih edilen bir yöntem olmasından varmak olanaklıdır. Bunun yanında, anlaşma olmadığı takdirde idareler arası gerginliklerin devam edeceğine dair işaretler de verilmiştir. 2019 yılının Ağustos ayında Bandırma’da gerçekleştirilen Yükselen Şehir Platformu’nda meranın büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyesi arasında paylaşılmasının en uygun çözüm olacağını ileri süren Balıkesir Büyükşehir Belediye Başkanı Yücel Yılmaz

“Biz bura için bir şey yapıyoruz. Benim itiraz ettiğim bir şeyi istediği kadar 1000’lik plan yapsın ben onay vermedikten ben derken yanlış anlaşılmasın büyükşehir komisyonları onaylamadıktan sonra hiçbir işe yaramaz.” (Balıkesir 24 Saat, 07.08.2019)

sözleri ile büyükşehir belediyesinin imar planları üzerindeki yetkisini ve gücünü kullanarak ilçe belediyesini bu konuda, aba altından sopa göstererek, uzlaşmaya zorlamıştır. Ne var ki, tüm bu olup bitenin ardından idareler arasında anlaşma sağlanamamış ve tapunun yine komisyon kararı istemesi üzerine mera Hazine’ye devredilmiştir.

Medyada çıkan haberlere göre mera alanında kimi zemin etüt çalışmaları yapılmış ve bu durum Hazine’nin bahsi geçen alanı büyükşehir belediyesine devredebileceği ve belediyenin bu alanı satışa çıkaracağı şüphelerini de uyandırmıştır. Merada zemin etüdü amacıyla sondaj çalışmalarının ileride yapılması düşünülen yatırımlara ön hazırlık olduğu ulus ölçekte Balıkesir halkını temsil eden milletvekili

Ahmet Akın tarafından da dile getirilmiştir (Balıkesir Postam, 09.07.2019). Büyükşehir belediyesinin yapmakla yükümlü olduğu imar planlarını henüz yapmamış/yaptırmamış olması da konu ile ilgili soru işaretlerini desteklemektedir. 6360 sayılı yasa sonrasında kapanan ve ilçe belediyesinin mahallesi haline gelen belde ve köyler 2006 yılında yapılan imar planında yer almadığı gibi yeni imar planı da henüz yapılmadığı için bu alanlar imarsız haldedir. Kentin gelişme koridorlarında yer alan bu imarsız alanlar ve Edincik merası gibi korunması gereken alanların gelecekte kullanıma açılıp açılmayacağı, açılacaksa ne amaçla kullanılacağı gibi sorular hala önemini korumaktadır. Meranın amacı dışında kullanıma açılacağı düşüncelerini paylaşan ve bunu mülakatlar sırasında dile getiren bazı görüşmecilerce sorulan soruların haklılığı, zaman zaman gazetelere de haberleri yansıyan siyasetçilerin söylemlerinde açıkça görülmektedir. Bir habere göre geçen dönem Balıkesir Büyükşehir Belediye Başkanlığı yapan Ahmet Edip Uğur bu alanı mera olarak bırakmaktan öte farklı amaçlarla kullanmaktan yanadır. Bu amacı detaylı şekilde açıklayan Bandırma Belediyesi eski başkanı ve Balıkesir eski milletvekili Cemal Öztaylan'ın sözleri şöyledir (Sonkurşun, 12.07.2019):

“O zamanlar büyükşehir belediye başkanımız Edip Uğur’un bu alanın ekonomik münhasıran bölge olarak belirlenmesi ve yatırımcılara açılması düşüncesi vardı. Çevre açısından kirliliğe yol açmayacak teknoloji ağırlıklı bir yatırım sahası olarak bu alan düşünülüp, planlanıyordu. Şifaen gündemdeki bu düşünce kapsamında devir ve paylaşım o zamanlar büyükşehir lehine karar verildi. Koşul buydu. Edip Beyin de benim de hem belediye başkanlığım hem de milletvekilliğim dönemimde ısrarla insanların ve özellikle de gençlerin aş ve iş talebine koşut olarak istihdamı ve ekonomik kalkınmayı kentimiz ve bölge açısından arttırmaya yönelik beyanlarımın altında hep bu gerçeklik vardı.”

Yukarıda yer verilen sözlerden, meranın büyükşehir belediyesine geçmesinin başlıca sebebi olarak bu alanda ileride yapılacak yatırımların önünü açmak olduğu sonucuna rahatlıkla ulaşılabilmektedir. Söz konusu alanın mera vasfını yitirmiş olduğuna dair alınacak bir kararın bu alandaki sermaye yatırımlarını hareketlendireceği aşikârdır. Balıkesir Büyükşehir Belediyesi’nin nazım imar planları aracılığı ile burada

kentsel alanların kullanımlarını belirleyerek gelişmeye yön vereceği ve bu kaynaktan belediye lehine en iyi şekilde faydalanacağına dair beklenti yanlış olmayacaktır. Dönümünün oldukça pahalı olduğu ve 50.000-100.000 arasında değiştiği (DHA, 19.07.2019) göz önünde tutulursa son kertede Edincik Merasını elinde bulunduracak idarenin mali bakımdan daha güçlü konuma geleceği açıktır. Balıkesir Büyükşehir Belediye Başkanının aşağıdaki sözleri de bu beklentiyi doğrular niteliktedir:

“Buradaki bu malın devletten alınması lazım orada koyun otlamıyor. Mera arazisi olarak kalması Bandırma’nın ivedi ihtiyaçlarının gecikmesine neden oluyor. Bir an önce bunun belediyelerin üzerine geçmesi lazım... Büyükşehir bunu kaynak üretmek için kendine rezerve alan yapmış, hizmet bölgesi olarak işaretlemiş. Tasfiye komisyonu da belediye hizmet alanı gözüktüğü için vermiş. Mahkemeye verdiklerinde o altyapının daha bitmediğini görünce bunu ilgili yere verin. İlgili yerde Edincik belediyesi, orada da mera gözüktüğünden dolayı devletin hazinesine gidiyor. Bunu itiraz ederiz alırsanız diyorsa bir 10-15 sene uğraşılır ama yine sonunda ne bizim ne onların istediği sonuç olabilir. Şunu iyi anlamamız lazım Büyükşehir bir medeniyet projesi.” (Balıkesir 24 Saat, 07.08.2019).

İlçe belediyesinin de aynı beklenti içerisinde olduğunu hatırlatmakta fayda vardır. Eski başkan:

“Burası geleceği olan bir arazi. Meranın dışında kalan kısım kentsel yerleşim alanı. Burada farklı şeyler yapılabilir. Burası çok değerli bir yer ve Bandırma’nın geleceği. Hazineye karşı kazanılmış dava öne sürülerek buranın hazineye verilemeyeceği ortaya konabilir.” (Politikam, 05.07.2019).

sözleri ile bu meranın ilçe belediyesi için de önemli bir gelir getirici alan olacağının altını çizmekte ve yeni yönetime yol göstermeye çalışmaktadır.

Edincik Merası özelinde bakıldığında 6360 sayılı yasanın koordinasyona yaptığı vurgunun tam tersi yönde bir sonuç ortaya çıkardığı görülmektedir. Aynı alanda farklı çıkarları olan aktörlerin çıkar çatışmasının körüklendiği son durumu

“[H]ükümet, valilik ve yerel yönetim arasında bu alanla ilgili uyum olursa bu arazinin mera vasfı kaldırır. Ancak, şu an da görünen o ki, ortada böyle bir uyum yok.”

diyen Cemal Öztaylan’ın sözlerinden de okumak mümkündür. Gerçekten de bu sorunun idarelerin anlaşmaya varamamasından kaynaklandığını söylemek mümkündür. Buradaki asıl sorunun ilçe ve büyükşehir ölçekleri arasındaki çıkar çatışmasıdır ve mülakat sırasında bir görüşmecinin aktardığı üzere Hazine ile büyükşehir belediyesi

ortak hareket etmektedir ve bu nedenle meranın ulus ölçeğe ya da büyükşehir ölçeğine geçmesi aynı anlama gelmektedir. Bunun marjinal bir düşünce olmadığını yerel basında yazan gazetecilerin kimi cümlelerinde görmek mümkündür:

“... Ama önce Hazine’nin devretmesi lazım. Kime devrederse artık. Böyle bir şey söz konusu olursa, muhtemelen Büyükşehir Belediyesi’nin mülkiyetine geçer. Bandırma Belediyesi tali bir kurum sonuçta.. Büyükşehir, tüm hinterlandın patronu!” (Balıkesir Politika, 03.07.2019).

Edincik Merası ile ilgili gelişmeler sadece bu şekilde ortaya çıkmamış, söz konusu alanla ilgili kimi düşünceler yasanın yürürlüğe girmesinden önceki dönemde ortaya atılmıştır. Bandırma İlçe Milli Eğitim Müdürlüğü, Edincik Merası sınırları içerisinde kalan bir alanda Teknik Liseler Vadisi kurmak için gerekli adımları atmaya çalışmış ancak alanın mera olması nedeniyle önce bu vasfın kaldırılması gerektiği müdürlüğe bildirilmiştir (F5Haber, 12.03.2013). İlçe Milli Eğitim Müdürü projenin hayata geçirilmesi ile vadiye taşınacak olan Bandırma Endüstri Meslek Lisesi’nin bulunduğu alanın satılarak 100.000.000 TL elde edileceğini dile getirmiştir (Haberler.com, 02.02.2014). Meranın kullanıma açılması ile kent merkezinde boş çıkan arsada dolaylı olarak kaynak getirici faaliyetlerin önünün açılacağı ve bu alanda yapı yapma ruhsatı alacak kişi veya kişilere rant sağlanabileceğini düşünmek zorlama bir yorum olmayacaktır. Böylece, mera doğrudan bir kaynak olmanın yanında dolaylı şekilde bir kaynak yaratma çabasının da aracı haline gelecektir.

Çevre düzeni planına göre kentsel gelişme koridorunun yanı başında bulunan bu değerli arazi, kendini elinde bulunduran idareye gelecek dönemde önemli kaynak sunacaktır. Bu nedenle idareler bu alanı kendi yetki alanlarına geçirme mücadelesine girişmiştir. Mera özelinde izlenen siyasetin farklı ölçeklerden çeşitli aktörleri kapsayan çok karmaşık bir süreçte yaşandığı ve ortaya çıkan ya da çıkması olası sorunların görünenden daha derin olduğu bir gerçektir. Yürütme ve yargı erkinin ciddi anlamda

çatışma halinde olduğu mera konusunda büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyesinin iki dönemdir anlaşılamadığı ve yargı kararına rağmen çekişme yaşadığı görülmektedir. Paylaştırma komisyonunun yargı kararını aşarak ve büyükşehir belediyesi lehine asimetri oluşturarak verdiği karar ile meranın iki idare arasında bir mali güç yaratacağı bellidir. Büyük çekişmelere neden olan bu değerli arazi üzerinde “pazarlık” yapmakta olan idareler açıkça dile getirilsin ya da getirilmesin bu alanı geleceğe dönük bir kaynak beklentisi ile kendi bünyesine almaya çalışmaktadır. Bir diğer söylemle, iki idarenin de bu araziye bakışı kaynak ve rant odaklıdır ve neo-liberal kentleşme süreçlerinde bunun böyle olması doğaldır. Meranın paylaşım sorununa paylaştırma komisyonunun başında bulunan valinin yaklaşımı da büyükşehir lehine asimetri oluşturmuş haldedir. Paylaşımın bu şekilde gerçekleşmesinin kendi isteği olması merkezi idarenin ildeki ajanı olan valinin de kaynağı merkezde toplayan bir bölüşüm süreci içinde etkili rol oynadığının bir göstergesidir. Bu da söz konusu asimetrinin ulus ölçekte de destek gördüğüne işaret etmektedir. Mevcut örnek yeniden ölçeklendirmenin ve sonrasında yaşananların bir sonuç değil aksine süreç olduğu ve zaman içerisinde güç dengelerinin değişiklik gösterebileceği düşüncesini desteklemektedir. İdareler arası asimetrinin daha üst ölçekçe de desteklenmesi ve Hazine’ye bırakılan alanın bir süre sonra büyükşehir belediyesine geçeceği beklentisi ise ölçekler arası işbirliklerinin önemine ve iki farklı ölçeğin birlikte hareket ederek bir diğerini zayıflatabileceğine işaret eder. Edincik halkının konunun çok dışında tutulması ve geçmiş dönemde para ile satın alınıp belediyeye hibe edilen bu alan üzerinde söz sahibi olamaması bu paylaşım sürecinin en adaletsiz yanıdır. İlerleyen zamanda büyükşehir belediye başkanının söylediği gibi bir halk oylamasında olumsuz bir sonuç çıkması durumunda buraların köylü yararına kullanılmasına devam edilip edilmeyeceği de bir soru işaretidir. Sonuç olarak, her hâlükârda sermaye ve rant lehine gerçekleşen bu süreçler aynı zamanda ruhsat verme yetkisi bulunan yerel yönetimler için de bir kaynak rolü üstlenmektedir. Bu nedenle, hem sınırları genişleyen,

hem giderleri artan ve yeniden iktidar olabilmek için hizmet vermek zorunda kalan yerel yönetimler için bu gibi alanlar eşsiz fırsatlar sunmaktadır.

3.5.3. Zeytinliklerle İlgili Gelişmelerde Büyükşehir Belediyesi, İlçe Belediyesi, Merkezi Yönetim ve Sivil Toplumun Tutumu

Balıkesir, 6360 sayılı yasanın uygulamaya geçtiği 2014 yerel seçimleri ile büyükşehir statüsüne kavuştuktan sonra buradaki yerel/kentsel-bölgesel kalkınmacılık anlayışı da hız kazanmaya başlamıştır. Uluslararası yatırımların hayata geçirilmesine dönük yeni bölgeselleşme literatürünün temellerini destekleyen adımlardan biri ‘Port of Bandırma’ adıyla Hollanda Rotterdam’daki gibi bir limanın Bandırma’ya yapılması çabaları ile atılmıştır. Konu ile ilgili gelişmelerin yaşanmaya başladığı 2015 yılından itibaren birkaç yıl içerisinde farklı ölçeklerden pek çok kişi, kurum ve sivil inisiyatif sürece dâhil olmuş, ancak proje hayata geçirilememiştir.

Mülakatlar esnasında öğrenildiği üzere Bandırma’da o dönemde ortaya çıkan ve kentte bir anda heyecan yaratan liman projesi süreci Rotterdam’daki şirketin dünya genelinde yaptıkları incelemeler sonucunda Bandırma’ya yatırım yapılmasına karar vermesi ile başlamıştır. Konu ile ilgili Balıkesir Büyükşehir Belediyesi ve Bandırma Belediyesi ile iletişime geçen yatırımcılar dünyada sadece dört yerde bulunan Rotterdam tarzı bir limanın beşincisinin Bandırma’da yapılmasını uygun gördüklerini ifade etmişlerdir. Bunun üzerine, 2016 yılında projenin detaylarını belirlemek ve Rotterdam Limanı’nın yerelde nasıl işlediğini görmek amacıyla farklı ölçeklerden kamu kurumları ve özel sektör kuruluşlarından temsilcilerin katılımı ile 3 günlük bir teknik gezi düzenlenmiştir.

Kente ulusal ve uluslararası yatırımların gelmesi ve dolayısı ile kullanılabilecek kaynakların artmasını en çok destekleyenlerden biri büyükşehir belediyesi olmuştur. Hem ulus hem de büyükşehir ve ilçe ölçeğinde destek verilen ve ilin kalkınmasında

önemli rol oynayacağı düşünülen bu yatırımı Balıkesir Büyükşehir Belediye eski Başkanı Ahmet Edip Uğur “Türkiye'nin vizyon projesi" olarak tanımlamıştır (Deniz Gazete, 16.11.2016). Kısa bir zaman içerisinde milyar dolarlık ihracatlar ile mülakat sırasında dile getirildiği gibi merkezi bütçe gelirlerinden gelen payların da katbekat üstünde gelir getirmesi öngörülen liman projesi, Port of Rotterdam CEO'su, Balıkesir Büyükşehir Belediye Başkanı ve Bandırma Belediye Başkanını da içeren bir üç taraflı iyi niyet anlaşması ile sonuçlanmıştır. Görüşmecilerden birinin de ifade ettiği üzere Bandırma limanının olduğu yer Bandırma Belediyesi'ne ait olmasına rağmen sahilin büyükşehir belediyesine geçmesi sonucunda liman yapıldığı takdirde gelirin üçte biri Bandırma'nın olacaktır. Bu nedenle ilçe belediyesi de bu projenin gerçekleştirilmesini desteklemiş ve büyükşehir belediyesi ile uzlaşmıştır.

Resim 8: Bandırma Rotterdam Limanı projesi



Kaynak: Bandırma Şehir, 31.01.2016

Resimde de gösterildiği üzere limanın art bölgesinde yapımı planlanan sanayi alanları için de kimi adımlar atılmış ancak bu bölgenin zeytinlik olması nedeniyle çalışmalar sekteye uğramıştır. Limanın ve sanayi alanının inşasını engelleyen bu sorunun aşılması amacıyla 2017 yılında Sanayinin Geliştirilmesi ve Üretimin Desteklenmesi Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik

Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı ile 3573 sayılı Zeytinciliğin Islahı ve Yabanilerinin Aşılattırılması Hakkında Kanunda önemli bir değişiklik öngörülmüştür. Yasanın 20. maddesinde yer alan “Zeytinlik sahaları içinde ve bu sahalara en az 3 kilometre mesafede zeytinyağı fabrikası hariç zeytinliklerin vegatatif ve generatif gelişmesine mani olacak kimyevi atık bırakan, toz ve duman çıkaran tesis yapılamaz ve işletilemez.” hükmünün değiştirilmesi projenin hayata geçirilmesindeki sorunun aşılmasını da sağlayacaktır. Çözümün farkına varan aktörler yerel ve metropol ölçekten daha üst ölçeğe sıçrayarak ulusal ölçekte yasa çıkarılmasının önünü açmaya uğraşmıştır. Bu sıçramada eski başkanın AKP’nin kuruluş aşamasında yer alması ve parti genel başkan yardımcısı olmasının etkisi yadsınmamalıdır. Zeytinlik alanda yapılacak yatırımlarla ilgili görüşlerini ileri süren Balıkesir Büyükşehir Belediyesi eski başkanının sözleri kendisi ile aynı partiden olan iktidarın da desteklerini almış ve yasa tasarısı şeklinde gündeme getirilmiştir. Yasada Bandırma için bir muafiyet getirilmesi isteğini dile getiren eski başkanın

“Dönümüne bir ağaç bile düşmüyor. Türkiye’nin bir karar vermesi lazım. İleri teknoloji merkezi kuracaksınız, kuramıyorsunuz. Tabii, bu karar halkla, sivil toplumla birlikte verilecek. Bandırma, Gönen, Balıkesir, halkın gerekiyorsa eylem yapması lazım. ‘Gelin bunu kurun’ çağrısı yapması lazım. Bilim Sanayi ve Teknoloji Bakanımız Sayın Faruk Özlü de bu zeytinlikler meselesi için ‘vazgeçmedik’ dedi. Gerekiyorsa, Bandırma’ya bir muafiyet getirelim. Zaten zeytini bakımından bir Ayvalık, Gemlik ya da Havran gibi öyle ahım şahım bir ürün yok. Doğruya doğru. Bu konuyu Bandırmalı’ya soralım. Ama ne yapıp edip böyle büyük yatırımları, Türkiye’nin, Balıkesir’in, Bandırma’nın ihtiyacını gerçekleştirilelim.” (Dünya, 17.07.2017)

sözleri bölgeye yapılacak yatırımlar için çok düzeyli yönetişimin bilincinde olduğunu göstermek ve yatırımların yerelden talep edilmesi gerekliliğinin altını çizmekle birlikte kararların üst ölçeklerden alınıp yasa şeklinde dayatılarak uygulanması kabulüne dayanmaktadır.

Konu ile ilgili bir başka açıklamasında Uğur

"Bandırma Limanı'nda derinlik 20 metre. Kıyı imar planları yapıldı. Cari açığın 23-30 milyarı kimya maddelerinden geliyor. Özellikle kimya sektörü için burası önemli bir

lojistik üs olabilir. Bandırma'ya yapılacak sanayi ve limanın arkasında genişleme alanının olması lazım... Bu avantajlar ne İzmir ne Aydın ne de Manisa'da var. Leblebi, gazoz ihraç etmekle olmaz bu iş. Sanayi devlerine alanlar açmamız gerekiyor." (Utikad, 08.09.2017).

diyerek Türkiye’de son zamanlarda hız kazanan büyükşehirleşme sürecinin arkasında yatan nedenin sermaye lehine bir kalkınma modeli ortaya koymak olduğunu bir nevi kanıtlamaktadır. Yerel kalkınmayı destekleyen yasa belediyelerin ve belediye başkanlarının girişimci olması gerektiğine vurgu yapmaktadır. Bu vurgu 1980 öncesinin alışıldık yerel ölçek algısı, belediye kurgusu ve başkan tarzından çok daha farklıdır.

TBMM Sanayi, Ticaret ve Enerji Komisyonu başkanının tasarıya yönelik yaptığı yorumlar da yasanın Bandırma özelindeki sorunun çözümü için çıkarılmaya çalışıldığını desteklemektedir. Yasa tasarısı için

“Özellikle liman arkası lojistik yatırım cazibesi olan yerlere entegre yatırımlar için bu düzenleme planlanmıştı. Bandırma Limanı gibi. Amaç Türkiye’nin bu tip potansiyeli olan bölgelerine küresel yatırımcıyı çekerek lojistik merkezlerin oluşumunu sağlamaktır.” (İleri Haber, 20.06.2017).

açıklamasını yapan Altunyaldız’ın sözleri yerel ölçekte yapılması planlanan yatırımların ulus ölçeğinin desteğine ihtiyaç duyduğunun ve yerel kalkınma hamlelerinde ulus ölçeğin önemini hala korumakta olduğunun bir kanıtıdır. Ulusal ölçekte yapılmaya çalışılan yasal değişikliğin daha alt ölçekte bir projeye yönelik olması ölçeklerin birbirlerini dışlayan belirli çizgilerin olmadığı ve farklı ölçeklerin belirli amaçlar etrafında birlikte hareket edebileceklerinin en iyi göstergelerinden biri olmuştur. Başkanın konuşmasına “Şu aşamada konunun algılanması için zaman olduğu görüldü.” sözleri ile devam etmesi ise belirli bir süre geçtikten sonra aynı yer ya da farklı bir yatırım projesi için bu tarz bir düzenlemenin tekrardan meclis gündemine taşınabileceğinin sinyallerini vermektedir. Bu çabalar, korunması gereken yeşil alanlara yönelik ileride atılması olası adımları göstermesi bakımından önemlidir.

Bilim Sanayi ve Teknoloji Bakanı Özlü'nün projenin detaylarını doğrudan görüşmek amacıyla kendini aradığını söyleyen Ahmet Edip Uğur'un,

“Endüstri ve yüksek teknoloji bölgesi yapacak Türkiye’de fazla yer yok. Bunların içinde en uygun yer Bandırma. Bu yatırım zeytin kanununa takıldı kaldı. Bakan Bey bana bu kanunda Bandırma Endüstri ve Yüksek Teknoloji Bölgesi zeytin kanunundan muafıtır maddesi koyalım dedi... Gidelim Cumhurbaşkanı ve Başbakan ile görüşelim, muhalefet parti liderleri ile görüşelim. Bu muafiyeti sağlayan kanununun verilmesini istiyoruz diyelim. İnanının önümüzdeki hafta bu kanun çıkar. Milyarlarca dolar yatırım.” (Gazete Merhaba, 28.07.2017).

sözleri tek tek olaylar için yasalarda muafiyet sağlanmasının mümkün olabileceğine dair inancı, kanunların ruhunun yerini keyfiliğin ruhuna bıraktığı bir kalkınma ve büyüme anlayışına geçildiğini göstermektedir.

Kentsel kalkınmanın bir diğer önemli aktörü olan yatırımcılar Bandırma’da yapılması planlanan liman ve diğer sanayi yatırımlarının yerel ekonomiye etkisinden bahsetmekte ve elbette süreci desteklemektedir. Sivil toplum örgütlerinin ise şiddetle karşı çıktığı bu adım yerel ölçekte Bandırma Çevre Platformu ile Bandırma Çevre ve Kültür Derneği, daha üst ölçeklerde ise Ulusal Zeytin ve Zeytinyağı Konseyi, Greenpeace, Cumhuriyet Halk Partisi ve TBMM Eğitim Komisyonu’nda olumsuz karşılanmış ve protesto edilmiştir. Güney Marmara Doğal Kültürel Çevreyi Koruma Derneği CHP Balıkesir milletvekilleri, dönemin ilçe belediye başkanı, parti örgütünden temsilci ve sivil toplum üyeleri ile yerel halkın da katıldığı bir basın açıklaması ile düzenlemeye karşı olduklarını dile getirmiştir (Bandırma Yaşam, 12.06.2017). Sonuç olarak, yasa tasarısının zeytinliklerle ilgili maddesi komisyondan geçmesine rağmen kamuoyunun tepkileri sonucunda TBMM Genel Kurulunca komisyona tekrardan gönderilmiş ve tasarı yasalaşamamıştır.

Hem gazete haberlerinden görüldüğü hem de mülakatlarda dile getirildiği gibi günümüzde yerelde kalkınma ve potansiyel barındıran kentlere ağırlık verme düşüncesi ulusal kalkınmanın önüne geçmiştir. Ulusal ya da uluslararası yatırımcılar

büyükşehirlerde gerçekleştirmeyi düşündükleri projeleri için öncelikle büyükşehir yönetimine başvurmaktadır. Bu durum daha önceki dönemlerde ulusal ölçekten belirlenen süreçlerden daha farklı bir aşamaya geçildiğini göstermektedir. Yatırımların artması için mega altyapı projelerinin nerelerde yapılacağını belirlemesi bakımından ise ulus devlet hala önemini korumaktadır. Yerel yatırımların artması, kentsel kalkınmanın sağlanması aynı zamanda ulusal ekonomiye de can vereceği için farklı ölçeklerden aktörler tarafından istenen ve desteklenen bir durum olmuştur.

Zeytinliklerle ilgili gelişmeler kent-bölgeselcilik düşüncesinin tam olarak neye karşılık geldiğini göstermesi bakımından önemlidir. Uluslararası bir yatırımın bölgeye çekilmesinin gerekliliklerini yerine getirmek ve bu doğrultuda ortaya çıkan pürüzleri yok etmek amacıyla farklı aktörlerin bir aradalığı bu örnekte görülmektedir. 6360 sayılı yasanın getirmiş olduğu yeniden ölçeklendirme adımı ile ortaya çıkan asimetric yerleşmenin tarafları olan büyükşehir ile ilçe belediyesi, ikisi için de kaynak sağlayarak kapasitelerini artıracak bu yatırım hamlesi için işbirliği yapmıştır. Bu durum rekabet halindeki idarelerin kimi zaman rekabetin yanında işbirliğine girebileceğini göstermektedir. Hatta bu amaçla idarelerin daha üst ölçeklerden farklı aktörlerle ortak çabalar içine girmeleri de mümkün olabilmektedir. Burada kaynakların bölüşümüne yön veren şey sivil toplumun doğal varlıkların korunması konusunda ne derece etkili ve örgütlü muhalefet yapabildiğidir. Söz konusu örnekte hem yerel hem ulus ölçekte verilen mücadele geri adım atılmasını sağlayabilmiştir. Ancak, kamu yararının yatırımlardan değil zeytinliklerin korunmasından yana olduğunun farkındalığı ile verilen tepkilerin sonucunda yasalaşamayan tasarının daha sonraki aşamalarda yatırımların ve kaynakların artırılması amacı etrafında birleşen kesimlerin güçlü hale gelmesi ile uygulanma fırsatı bulabilmesi olasıdır. Her ne kadar proje gerçekleşmemiş olsa da bunun gibi çabaların hayata geçirilebildiği durumda somut bir kaynak paylaşımı ortaya çıkacaktır. Hem büyükşehir hem de ilçe belediyesini ve bunun yanında yerelde

bulunan insanları (toprağın değerinin artışından kaynaklı) ihya edeceği beklenen bir yatırım olacağını söylemek mümkündür.

3.6. Bandırma’da Belediyelerin Hizmet Sahasında Kamu ile Özel Sektör Arasında Kaynak Paylaşımı

6360 sayılı yasa ile birlikte hem büyükşehir belediyelerinin sayıca artması hem de belediyelerin görev alanlarının genişlemesi hizmetler açısından eski duruma kıyasla farklı bir senaryo ortaya çıkarmıştır. Mal, yapım ve hizmet alanlarında kamu sektörünün etkililiğinin azaldığı bu dönemde çok farklı hizmet alanlarında özel sektör lehine gelişmeleri karşımıza çıkarmıştır.

İlk olarak, bahsi geçen yasa ile “[b]üyükşehir belediyesinin yetki alanındaki mahalleleri ilçe merkezine bağlayan yollar, meydan, bulvar, cadde ve ana yolları yapmak, yaptırmak, bakım ve onarımı ile bu yolların temizliği ve karla mücadele çalışmalarını yürütmek” büyükşehir belediyesinin yetki ve sorumluluk alanına girmiştir. Böylece, Bandırma sınırları içerisindeki yolların yapım, bakım ve onarımından hem büyükşehir belediyesi hem de büyükşehir ilçe belediyeleri sorumlu hale gelmiştir. Bu yasal düzenleme aynı zamanda belediyelerin yetkili olduğu, kaynaklarından faydalandığı, bununla birlikte hizmet verdiği ölçeği de büyümüş ve böylece hizmetlerin sağlanmasında kimi farklılıklar ortaya çıkarmıştır. Ölçeğin daha küçük olduğu eski durumda yasa ile Bandırma Belediyesi’nin görev alanına giren yerlerde yol yapım, bakım ve onarım hizmetlerinin görülmesi ile büyükşehir belediyesinin sorumlu olduğu yollar konusunda yapılan hizmetler açısından bu farklılığın değerlendirilmesi gerekmektedir.

2005 yılından bu yana Bandırma ilçe sınırlarında faaliyet gösteren belediyeye ait bir taş ocağı ve kırma-eleme tesisinin bulunması hizmet sağlamada ilçe belediyesini avantajlı konuma getirmiştir. İlçe belediyesinin görev alanlarında yeni yolların

yapılması, asfaltlanması ve parke döşenmesinde tesisin ürettiği malzeme Bandırma Belediyesi'nin giderlerini hafifletmede önemli rol oynamıştır. İlçenin Ayyıldız mahallesinde bulunan tesis ile ilgili konuşan Bandırma Belediye Başkanı Tolga Tosun tesisin sağladığı avantajı şu şekilde ifade etmektedir:

“Kendi tesisimiz olması nedeniyle hammadde maliyeti açısından önemli bir gelir de belediyemizde kalmış oluyor.” (Bandırma Belediyesi internet sitesi)

Bandırma Belediyesi 2011 yılında 120.000 ton, 2013 ve 2014 yıllarına gelindiğinde 150.000 ton ve 2015 yılından itibaren 2018 yılına kadar 250.000 ton olacak şekilde bu tesisten ihtiyaç duyduğu mıcırın çıkarılması için ihaleye çıkmıştır. 2015 yılı ile birlikte Bandırma Belediyesi'nin sorumluluk alanının genişlemesi, kullanılacak mıcırın da artmasına neden olmuştur. İlçe belediyesi her ne kadar kendi ürettiği için daha ucuza mal ediyor olsa da mıcırı çıkarmak için gerekli emeğe duyulan ihtiyaç arttığından özel sektöre aktarılan tutar da artış göstermiştir. 2011 yılından beridir Bandırma İnsan Kaynakları İnşaat Nakliye Temizlik Sağlık Ticaret ve Sanayi Limited Şirketi'nin aldığı ihalelerin bedeli 2011 yılında 249.600 TL iken 2018 yılında 1.796.000 TL'ye çıkmıştır (EKAP sistemi).

Yasa sonrasında belediyelerin hizmet alanlarının genişlemesi, ilçe sınırları içindeki mahallelerde ana yol çalışmalarının büyükşehir belediyesi tarafından sağlanması sonucunda ilçe belediyesine ait tesisin sağlayacağı avantaj, yerini malzemelerin ihale usulü ile satın alınmasına bırakmıştır. Buna göre, Balıkesir Büyükşehir Belediyesi Fen İşleri Daire Başkanlığı, Bandırma'nın Doğa, Yeşilçomlu ve Kiraz mahallelerinde yol yapımında kullanılacak malzemelerin alımı için 2019 yılında 2019/472145 numaralı ihaleye çıkmıştır. İhale sonunda Gökyol Madencilik Nakliyat İnşaat Sanayi ve Ticaret Limited Şirketi ile 16.800 ton 2 inçlik ve 8.400 ton 1 inçlik malzeme için nakliye de dâhil olmak üzere 661.248 TL'ye anlaşılmıştır (EKAP sistemi).

Her ne kadar yukarıda bahsedilen iki durum mıcırın temin edilmesi açısından bire bir kıyaslanabilecek örnekler olmasa da fikir vermesi açısından önemlidir. İhale bedellerine ve ihtiyaç duyulan malzemelere bakılıp kabaca bir hesaplama yapılmca 2018 yılında Bandırma Belediyesince özel sektöre aktarılan tutar ton başına 7,18 TL iken ikinci durumda büyükşehir belediyesinin çıktığı ihalede iki farklı malzemenin homojen olduğu düşünülürse ton başına 26,24 TL gibi bir tutara karşılık gelmektedir. Daha detaylı bir hesaplama yapılacak olursa Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığının 2012 yılı ve sonrasında yapılacak işler için düzenlediği birim fiyat listesine göre Balıkesir Büyükşehir Belediyesi'nin çıktığı ihalede belirtilen ocak taşından 50 mm (2 inç) ilk temel veya alt temel malzemesinin (figüre hariç) ton fiyatı 24,43 TL ya da metreküp fiyatı 39,09 TL iken, yine ocak taşından konkasörle kırılmış ve elenmiş 25 mm (1 inç) ilk temel veya banket malzemesinin (figüre hariç) ton fiyatı 24,96 TL veya metreküp fiyatı 39,94 TL olarak belirtilmiştir. Aynı listede Bandırma Belediyesi'nin çıkmış olduğu ihaledeki şartlara uygun ocak taşından istenilen tiplerde konkasörle kırılmış ve elenmiş asfalt mıcır teminin metreküp fiyatı 45,48 TL olarak gösterilmektedir. Ton fiyatı belirtilmeyen mıcırın metreküp fiyatı yukarıda bahsi geçen her iki malzemedenden de pahalıdır ancak basit bir hesaplama yapmak için mıcırın ton fiyatının da 24 TL olduğu kabul edilirse 250.000 ton mıcır temini için belediyenin ödemesi gereken tutarın 6.000.000 TL edeceği görülmektedir. Ne var ki belediye, sınırları içindeki taş ocağının sağladığı avantajı kullanarak sadece yapım ihalesine çıkarak temini 1.796.000 TL'ye ihale etmiştir. Bu durumda ihale dışında mıcırın temini sırasında belediyece üstlenilmesi gereken maliyetler de eklenecek olsa da bahsi edilen tutarlar özel sektöre aktarılan tutarda önemli bir fark yaratıldığını ve kamu kaynağının etkin kullanımının ne kadar önemli olduğunu göstermektedir. Belediye ölçeğinin genişlemesi, hizmet verilmesi gereken alanların artması ve yasa ile büyükşehir sınırları içerisine alınan yerlerde bu

genişleme ile kimi yolların büyükşehir belediyesine geçmesi ilçede bulunan kamu kaynaklarına başvurulması yerine özel sektörle işbirliğini artırmaktadır.

Bandırma Belediyesi bünyesinde tamirhane, marangozhane ve kaynakhanenin olduğu bir şantiyenin bulunması verilen hizmetlerde mali avantajlar sağlamaktadır. İlçe belediyesi faaliyet raporlarına bakıldığında bankların, çöp kovalarının ve otobüs duraklarının yapımının yanı sıra konteynerlerin ve parklardaki aletler ile oyuncakların bakım-onarım çalışmalarının, duvar korkuluklarının boyanması gibi iş ve işlemlerin bu şantiye tarafından yapıldığı görülmektedir. Ayrıca, belediyenin hizmet binalarında kullanılmak üzere dosya dolabı ile çalışma masası başta olmak üzere çeşitli mobilyaların üretilmesi ve bakım ve onarımının yapılması, belediyenin hizmet veren araçlarının tamiri gibi konularda bu şantiyenin belediyenin hizmet sahasında kaynakların kullanımında belirleyici rol oynamaktadır (Bandırma Belediyesi, 2019a: 133-138). EKAP sistemine bakıldığında pek çok hizmet alanını Balıkesir Büyükşehir Belediyesi bünyesine geçtikten ve büyükşehir belediyesinin sınırları genişledikten sonra korkuluk boyama işlerinin (BİK: ILN01041901), Balıkesir il sınırları dâhilinde kullanılmak üzere egzersiz ekipmanı (BİK: ILN01165416), otobüs durağı (BİK: ILN01127643), çöp kovası (BİK: ILN00610098), bank, kamelya, piknik masası (BİK: ILN00624652) ve mobilya (BİK: ILN00968611) gibi malların ihale yöntemi ile satın alındığı görülmektedir. Bandırma Belediyesi tarafından belediyece gerçekleştirilen üretim ve bakım onarım işlerinin ölçeğin büyümesi ve bütün bir ildeki pek çok hizmet sahasının büyükşehir belediyesine geçmesi, ihalelerin hızlanmasını ve belediye bünyesinde ucuza mal edilmesi beklenen bu işlerin ve dolayısı ile kaynağın özel sektöre geçmesini beraberinde getirmiştir.

Yukarıda bahsedilen özel sektörün etkililiğinin artması durumu hizmetleri verecek personel bakımından da yaşanmaktadır. Literatürde hizmet ölçeğinin artması ile birlikte yerel yönetimlerin hizmetleri özel sektöre gördürme olasılığının arttığına dair

kabulün Bandırma özelinde karşılık bulup bulmadığını ortaya koyabilmek için aynı zamanda hizmetleri verecek personelin istihdamı konusuna da değinmek gerekmektedir.

Bandırma’da hizmet alımı ile ilgili ihalelerin detaylarına bakıldığında 2012 yılında çıkarılan ve büyükşehirleri radikal bir şekilde dönüştüren 6360 sayılı yasa ile birlikte değişimler yaşandığı görülmektedir. Yasa öncesi genel olarak niteliksiz personel, odacı, büro elemanı, park ve bahçe elemanı ile itfaiye hizmetlerine destek personeli alımlarında yoğunlaşan ihalelere yasa ile birlikte ağır vasıta şoförü, operatör makinist, inşaat teknikeri ve inşaat işçisi gibi fen işleri tarafından sağlanan hizmetler ile zabıta müdürlüğünün görev alanındaki hizmetlerin de eklendiği görülmektedir. Yasa öncesinde il özel idaresi kaynakları ve köylülerin desteği ile birlikte yapılma olanağı bulunan yolların bu düzenlemeyle belediyenin sorumluluğuna geçmesi, kamunun etkililiğini de azaltmış ve özel sektörün payını artırmıştır.

Tablo 19: Bandırma Belediyesi’nin 2010-2019 yılları arası hizmet alımları

Yıllar	Park Bahçe Hizmetleri	Personel Destek	Fen İşleri	İtfaiye Destek	Sağlık İşleri	Zabıta Hizmetleri	Destek Hizmetleri	Katı Atık Hizmetleri
2010	✓	✓		✓				
2011	✓	✓						
2012	✓	✓		✓				
2013	✓	✓	✓	✓	✓			
2014		✓	✓			✓	✓	
2015		✓	✓			✓	✓	
2016		✓	✓		✓	✓	✓	
2017		✓	✓			✓		✓
2018								
2019								✓

Kaynak: EKAP sistemi

Fen İşleri Müdürlüğü’nün sorumluluğunda bulunan yerlerde altyapı çalışmalarının yapılabilmesi; yolların, bordür ve trotuarlar ile bina ve tesislerin yapım, bakım ve onarımının yerine getirilebilmesi için yeterli personelin olmayışı Bandırma Belediyesi’ni ihale usulü ile personel istihdam etmeye sevk etmiştir. 6360 sayılı yasa Edincik ve Aksakal beldelerinin yanında 32 köyün ilçeye bağlanması ile bu

mahallelerde ve buradaki mezarlıklarda yol yapımının yanında meydan ve mabet bahçelerinin düzenlemesi, istihdam edilen bu personellerle birlikte gerçekleştirilmiştir.

Genişleyen ilçe sınırları içerisindeki inşaatların denetlenerek kimi önlemlerin alınması, binaların baca temizliği ile ilgili kontroller, ilçe sınırlarında esnafların denetlenmesi, hayvancılıkla uğraşanların tespiti, yiyecek satan yerlerin sağlık bakımından denetimi, yol ve kaldırımlarda görülen bozuklukların tespiti ve mahallelere trafik levhalarının ve hız kesicilerin yapılması çeşitli konularda görev yapan zabıta ekiplerine olan ihtiyacın artması, personel temininde alternatif yöntemlere başvurulmasını beraberinde getirmiştir. Belediyeden yetkili kişiyle yapılan mülakattan anlaşıldığı üzere 6360 sayılı yasadan sonra farklı kamu kurumlarından nakillerle personel sayısı artan ancak ihtiyaç duyduğundan daha az personelle hizmet veren Bandırma Belediyesi Zabıta Müdürlüğü'nün yasa öncesinde idarenin kendi personeli eli ile yerine getirdiği zabıta hizmetlerinin yerini yasa sonrası dönemde özel sektörden ihaleler yolu ile istihdam edilen personel almıştır. Elektronik Kamu Alımları Platformu'nda (EKAP) yer alan ihalelere bakıldığında 2010 yılında Balıkesir sınırlarında zabıta hizmetlerine yönelik herhangi bir ihaleye rastlanmamaktadır. 2014 yılından itibaren belediyelerin artan hizmet ihtiyacını karşılamada zabıta hizmetleri için ihale yöntemine başvurduğu görülmektedir. Buna göre aynı yıl Burhaniye, Balya, Karesi, Altieylül ve Balıkesir Büyükşehir Belediyesi'ne ek olarak Bandırma Belediyesinde de zabıta hizmetleri ile ilgili ihaleye çıkılmıştır. Sonraki yıllarda Dursunbey, Marmara ve Bigadiç ilçeleri de zabıta hizmetleri için ihale yöntemine başvuran yönetimler arasında katılmıştır.

Saha çalışmasından elde edilen bulgulara göre zabıt tutulması için imza yetkisi bulunan 2 zabıta memuruna ihtiyaç duyulmaktadır. Genel olarak zabıta hizmetlerini memurlar eli ile vermekte olan Bandırma Belediyesi'nde ölçeğin genişlemesi zabıta hizmetlerine ihtiyacı da artırmıştır. Büyükşehir ilçe belediyesi olunduktan sonra zabıta

müdürlüğüne 6 memur daha gelmiş ancak bu hizmetin kaliteli bir şekilde verilmesi için yeterli olmamıştır. Şoförlerin ve ofis elemanlarının memur olması zorunluluğu olmadığından taşerondan eleman istihdam edilmiştir.

İhale yöntemi ile yaşanan kaynak bölüşümünün yanında kimi durumlarda hizmetlerin ikileşmesi (duplikasyonu) nedeniyle kaynak etkinsizliği ile karşılaşıldığı da görülmektedir. Kıyı ve sahil bantlarında görev ve yetkinin büyükşehir belediyesine geçmesi ile birlikte Bandırma gibi sahili olan ilçelerde hem ilçe hem de büyükşehir belediyesi bünyesinde çalışan zabıtalardan olması belediye bütçelerine fazladan yük getirmektedir. Büyükşehir belediyesi burada çalışması amacıyla hem personel istihdam etmek hem de zabıtalardan kullanımı için gerekli ekipman temin etmek durumundadır. Bu teminlerin büyükşehir belediyesinin açtığı ihale yöntemleri ile yapılması olasıdır. İlçe belediyesinin zabıta ekiplerince yapılabilecek denetimlerin meydanlarda büyükşehir belediyesi personeline yapılması ve bu iş için fazladan personel istihdam edilmesi de kaynakların etkin kullanılmadığını göstermektedir.

Ulaşım hizmetleri de 6360 sayılı yasa ile Bandırma özelinde değişime uğrayan ve bahsedilmesi gereken hususları içerisinde barındıran bir hizmet sahasıdır. İlk olarak, otogar ile şehir merkezi arasındaki ulaşımında gözlenen değişiklikler, 6360 sayılı yasa doğrudan bu durumla ilişkilendirilemez olsa da, yeni kurulan büyükşehir belediyesinin kimden taraf olduğunu göstermek açısından önemlidir. Balıkesir, büyükşehir olduktan sonra kent merkezi-otogar istikametinde otobüs firmalarının yolcularını taşıyan servisler kaldırılarak insanlar toplu taşımaya yönlendirilmiştir. Böylece, önceden ücretsiz kullanılan bu servisler 2015 yılında yerini Bandırma Ulaşım A.Ş.'ye bağlı otobüslerle ücretli toplu taşımaya bırakmıştır. Alan araştırmasında görüşülen kişilerden biri söz konusu değişikliğin Balıkesir'in büyükşehir olması sonrasında üst kademe belediyenin almış olduğu karar doğrultusunda yaşandığının altını çizmiştir. Değişiklik, gündeme geldiğinde Bandırma'da yerel basında ve insanlar arasında ciddi şekilde eleştirilmiş olsa

da o günden bugüne kentten otogara ulaşım otobüslerle sağlanmaya devam etmektedir. Sonuç olarak, bu düzenleme kent içi ulaşımdan sorumlu şirket için yeni kaynak yaratmıştır. Kentin dışında yer alan otogara gitmek için araç kullanmak zorunda olan insanların maddi kayıp yaşamasına neden olan bu durum büyükşehir belediyelerinin özel sektör ve sermaye lehine takındığı tavrın ve 6360 sayılı yasanın kaynak paylaşımına etkisinin gündelik yaşamdan basit bir göstergesidir.

Ulaşımla ilgili bir diğer konu Bandırma ile il merkezini birbirine bağlayan hizmetlerle alakalıdır. Yasadan sonra ilçeler arası ulaşımın %100 sermayesi Balıkesir Gayrimenkul Yatırım ve Gıda A.Ş.'ye ait olan Balıkesir Toplu Taşıma'ya geçmesi ile Bandırma-Balıkesir arası ulaşım özel firmaların yanında belediye eliyle de yapılmış ve 2019 yılının sonlarına doğru bu iki istikamet arası ulaşım Uludağ Turizm ile anlaşmalı şekilde verilmeye başlamıştır. Balıkesir-Bandırma arası ulaşımı sağlayan 100 numaralı otobüsler artık Uludağ Turizm tarafından işletilirken bir sene önce 12 TL olan öğrenci bileti 18 TL'ye tam bilet ise 15 TL'den 20 TL'ye çıkarılmıştır. Tez yazarının gözlemlerine göre toplu taşıma kartı ile 20 TL karşılığında yapılan yolculuk Uludağ firmasından bilet kestiren yolculara 30 TL'ye mal olmaktadır. Ayrıca, önceki durumda Bandırma merkezden kalkıp kent içerisindeki birkaç duraktan yolcu alarak Balıkesir'e devam eden otobüs artık turizm firmasının otobüsü olarak Bandırma otogarına uğramaktadır. Benzin almak için benzinlikte de duran otobüs, bir yolcunun ifade ettiği gibi, bilet keserken söylenenin aksine Balıkesir otogarına uğramadan yolcuyu trafik ışıklarında indirip yoluna devam etmektedir. Belediye şirketine ait ulaşım hizmeti artık Türkiye ölçeğinde hizmet veren bir firma tarafından görülürken yolcular hizmetten memnuniyet duymamakta ve şikâyetçi olmaktadır. Bu durum, sermayenin belediye şirketini de geçerek ulus ölçeğinden bir özel sektör aktörüne aktarıldığının ve 6360 sayılı yasa sonrasında Balıkesir Büyükşehir Belediyesi'nin politikalarını sermayeden yana oluşturduğunun göstergesidir.

Sonuç olarak, ölçeğin büyümesi ve hizmete ihtiyaç duyan mahallelerin belediyenin hizmet alanına eklenmesi Bandırma açısından kamu hizmetlerinin özel sektör eli ile verilmesini hızlandırmış hem Bandırma Belediyesi hem de ilçede sorumlulukları bulunan Balıkesir Büyükşehir Belediyesi ihale yöntemini tercih eder hale gelmiştir. Bu durum, yeni kamu işletmeciliği anlayışı ile de örtüşecek şekilde kamunun hizmet sağlamada geri planda kalarak yerini özel sektöre bırakması ve kent-bölgeselci yaklaşımın ileri sürdüğü argümanların karşılığını bulduğu bir yerelleşme politikası ile sonuçlanmıştır. Yeniden ölçeklendirme adımlarından biri olarak 6360 sayılı yasa genel olarak büyükşehir belediyesi lehine asimetrik ilişki ortaya çıkarırken bu asimetrik ilişki bütününde kamunun ağırlığını azaltarak özel sektörün önemini artırmaktadır. Böylece, neo-liberalizmin yazdığı bir senaryo olarak özel sektörün çıkarına asimetrik durum hem ilçe hem de büyükşehir belediyesince sahneye konmaktadır. Bu sahnelemenin, ilk bölümde bahsedilen kapasite meselesi ile bağlantılı olarak yaşanmadığını da ifade etmekte fayda vardır. Hizmeti verebilecek kaynağa, ekipmana ve personele sahip olsa da belediyelerin maliyetleri kısımaya yönelik çabaları özel sektör lehine asimetrinin temel motivasyonudur.

Bu bölümde, eleştirel coğrafyacılarca ortaya atılan ve birinci bölümde yer verilen ölçek ve yeniden ölçeklendirme tartışmaları ışığında Bandırma ilçesi özelinde 6360 sayılı yasa ile yaşanan gelişmeler incelenmiştir. Söz konusu gelişmeler yine literatürde genel olarak federalizmle ilişkilendirilen ve Türkiye’de de yerel federalizm olarak adlandırılan büyükşehirleşme süreçleri ile birlikte ele alınabilecek asimetri kavramı ile bağlantılandırılarak değerlendirilmiştir. Büyükşehirlerin sayısını artırarak ölçeğini genişleten yasal düzenleme, jeopolitik konumunun da etkisi ile önceki durumda gelirleri ile kendine yetebilen bir kent olan Bandırma’yı büyükşehir ilçesi haline getirmiştir. Yasa sonrasında Bandırma Belediyesi’nin öz gelirleri ve genel bütçe vergi gelirlerinden almış olduğu payda büyükşehir lehine olacak şekilde azalma yaşanmıştır.

Bununla birlikte, Bandırma ilçesinin hinterlandında bulunan alanların belediye sınırlarına girmesi ile kapatılan köy ve belde belediyeleri aleyhine ilçe belediyesinin kullanabileceği yeni bir kaynak alanı da yaratılmıştır. Ayrıca ilçede bulunan Edincik merası ile zeytinlikler de yasanın ve büyükşehirleşmenin olumsuz etkilerinin gözlenebilir/gözlenebilecek olduğu alanlardandır. Son olarak, Bandırma ilçesinde kimi hizmet alanlarının büyükşehir belediyesine geçmesi ve kapatılan köy ve beldelerin de belediyelerin hizmet alanına dâhil edilmesi ile ilçedeki hizmetlerin sunumunda özel sektörün ağırlığı artmaya başlamış, bu artış 6360 sayılı yasanın etkilediği hizmet alanlarında belirgin hale gelmiştir. İdari yetkileri büyükşehir belediyeleri lehine mali asimetri yaratacak şekilde paylaştıran yasa ile ortaya çıkan son durumda asimetrinin sadece kamu sektörü içinde yaşanmadığı, kaynağın hizmet sağlamada ağırlığı artan özel kesime kayması ile bu kesimin de lehine geliştiği gözlenmiştir.

SONUÇ

Devletin yeniden ölçeklendirilmesi, küreselleşme idealinin ve onun yansıması olan neo-liberal politikaların geniş kesimlerce kabul görmeye başladığı 1980'lerle birlikte ulus ölçekteki yapıların yanında hem daha alt hem de üst ölçekteki kurum ve kuruluşların önem kazanmasının bir sonucudur. Özellikle gelişmiş kapitalist ülkelerde ortaya atılan ve yerel kalkınma ile rekabetçiliğin önemini vurgulayan yeni bölgeselci yaklaşım, devletin kent-bölgeler şeklinde yeniden ölçeklendirilmesini ileri sürerek yeni metropollerin oluşumunun ve var olan metropollerin ölçeğinin genişletilmesinin önünü açmıştır. Metropoliten yönetimlerin oluşturulması ve sınırlarının düzenlemeye tabi tutulması ölçeğin politik üretimine karşılık gelmekte ve hem yukarıdan aşağı hem de aşağıdan yukarı siyaseti önemli ölçüde etkilemektedir. Bu da üzerinde konuştuğumuz ölçeklerin ve bu ölçeklerde olup bitenlerin hem birer sebep hem de birer sonuç olduğunu ve sebepler ile sonuçlar arasında döngüsel bir sürecin işlediğini göstermektedir.

Türkiye'de 1980'lerle birlikte yerel yönetimler dizgesine eklenen büyükşehirler ve 2000'lerin başında yerel ve bölgesel ölçeği ilgilendiren düzenlemeler küresel ölçekte revaçta olan yeniden ölçeklendirmenin adımları olarak karşımıza çıkmaktadır. Söz konusu adımların sonuncusu olan 6360 sayılı yasa kendinden önceki düzenlemeler gibi farklı alanları etkilemiş ve bu etkilerin detaylı şekilde değerlendirilmesi ihtiyacı ortaya çıkmıştır.

Teze başlarken 6360 sayılı yasanın küresel ölçekte taraftar kazanan kent-bölgeselci yaklaşımın Türkiye özelinde uygulanabilmesinin aracı olduğu ileri sürülmüştür. 1980'lerle birlikte iktisadi arenada yaşanan dönüşümler küresel ölçekte kamu yönetiminde de kimi değişiklikleri beraberinde getirmiştir. Türkiye'de de bu dönemle birlikte büyük yerleşim yerleri için özel düzenlemeler yapılmaya başlamış ve

büyükşehir belediyeleri yerel yönetimler dizgesine katılmıştır. Geldiğimiz süreçte büyükşehir yapılanmasının büyük yerleşim yeri sayılabilecek yerlerin dışına taşması ve büyükşehirlerin ölçeğinin il ölçeğine kadar genişletilmesi kentlerin içine kırı da dâhil eden ve bölgesel bir karakter gösteren yerleşme niteliği göstermektedir. İster ölçek ekonomilerinden faydalanma isterse yerelde merkezileşme amacına dayansın 6360 sayılı yasa büyükşehirleri birer kent-bölge olarak yerelde kalkınmanın hızlanması için çaba sarf etmektedir. Bu durum tez içerisinde ölçek ve metropolitenleşmeye dair tartışmaların yanında Türkiye özelinde yerel yönetimlerle ilgili sürecin geçirdiği değişim ile ortaya konulmaya çalışılmıştır. Her ne kadar kent-bölgeselci yaklaşım büyük ölçekli yerel yönetimlerin yanında yönetimler arası işbirliği ve yönetişimi savunuyor olsa da bu tarz bir ileri sürüşün yerel yönetimlere yansımaları aktörler arasında asimetric ilişkiler ve rekabet olarak kendini göstermiştir. Esasen farklı aktörlerin bir aradalığına karşılık gelen yeniden ölçeklendirme özel olarak farklı ölçeklerden idarelerin asimetric ilişkiler içerisine girdiği süreçleri içermektedir. Bu idareler kimi örneklerde sadece büyükşehir ve ilçe belediyesi olarak karşımıza çıkarken kimi durumlarda ise ulus ölçek yasa yapımının yanında fiili olarak da varlığını ve gücünü hissettirmiştir.

Yeniden ölçeklendirmenin gücün ve kaynağın yeniden dağıtılması anlamına geldiği gerçeği göz önünde bulundurulduğunda yasa ile birlikte yaşanan kimi gelişmeler 6360 sayılı yasal düzenlemenin etkin hizmet sunumundan ziyade kaynak bölüşümünü tekrardan düzenlemek amacına yönelik olduğunu ortaya koymaktadır. Balıkesir'in Bandırma ilçesinde yasa sonrası yaşanan gelişmeler hem literatür kısmında tartışılan ölçeklerin ilişkiselliği hem de kaynak asimetrisi konusuna iyi bir örnek olabilecek niteliktedir. Balıkesir'in büyükşehir olmasının ardından her ilçede olduğu gibi Bandırma'da da kimi değişiklikler yaşanmıştır. 6360 sayılı yasa Bandırma ilçesi için hizmet kalitesinde düşüş ve hizmetten memnuniyetsizlik ile sonuçlanırken aynı

zamanda mali kaynaklarla ilgili asimetrielerin yaşanmasına neden olmuştur. Yasa öncesinde merkezden daha gelişmiş ve kendine yetebilen bir kent olduğu düşünülen ve bu kimi çalışmalarla da desteklenen Bandırma'nın yasadan sonra büyükşehirin gölgesinde kalması ve gelirlerinin büyük bir kısmını büyükşehir yönetimine vermek zorunda olması yasanın buradaki en önemli etkileri olarak göze çarpmaktadır. Balıkesir ile Bandırma arasındaki ilişkiyi önemli hale getiren durum yasa öncesinde Balıkesir'in büyükşehir olmamasına bağlı olarak ilçe ile büyükşehir arasında kaynak bölüşümü sorununun ve bölüşüm siyasetinin yeni yeni gündeme geliyor oluşudur. Bu siyasetin asimetrik ilişkilere bağlı olarak en azından şimdiye kadarki süreçte nasıl bir görünüm sergilediği tezde ortaya konulmaya çalışılmıştır.

Bandırma'da genel bütçe vergi gelirlerinden alınan paylarla birlikte önemli vergi gelirleri ile kimi hizmet bedellerinin büyükşehir belediyesine geçmiş olması ilçede kaynak bakımından önemli sorunlar yaşanmasına yol açmıştır. Mali kaynağı yerelde tek elde toplamanın önünü açan bu yasa gelir getirici işlemleri büyükşehir belediyesine vererek yasal mali asimetrinin önünü açmış, büyükşehir belediye meclisinde almış olduğu kararlar ya da kimi uygulamalar neticesinde de fiili mali asimetriye neden olmuştur. Merkezi bütçe vergi gelirlerinden alınan payların paylaşımı da Bandırma Belediyesi için olumsuz bir gelişme olmuş ve ilçeye verilen paylar oransal olarak artmasına rağmen yapılan kesintiler neticesinde azalma yaşamıştır. Bununla birlikte yerel hizmetler olan ve aslında ilçe belediyesinin yetki alanında olması beklenen bu hizmetlerin ilçeden 100 km. uzaklıktaki il merkezine geçmiş olması bu hizmetlerden elde edilecek gelirleri de otomatik olarak ilçeden alarak büyükşehir belediyesine aktarmıştır. İlan ve reklam vergisi; çevre temizlik vergisi; otopark, otogar gelirleri ile su ve kanalizasyon bedelleri ve toptancı hallerinden elde edilen gelirler büyükşehir belediyesinin kaynak sahası içerisine girmiştir. Büyükşehir belediyelerinin kaynaklarını artırmaya yönelik bu girişimin ilçe belediyeleri açısından olumsuz sonuçlar doğurduğu,

Bandırma açısından asimetri ile sonuçlandığı gör÷lmektedir. Örneğın, büyükşehir belediyesi ile farklı konularda sorun yaşayan ilçe belediyesi çöz÷mü öncelikle kendi bünyesinde toplanan ve ardından üst ölçeğē aktarılan otopark gelirlerini elinde tutmada bulmuştur. İlan ve reklam gelirleri ile ilgili yaşanan gelişme ise yargı süreci ile son bulmuş ve yasayı göz önünde bulundurarak ana arterlerden sorumlu idare olmak ve buradaki vergi gelirlerini toplamak isteyen büyükşehir belediyesinin mecliste bu doğrultuda aldığı karar yargı tarafından bozulmuştur. Su hizmetlerine ilişkin gelirler ise idareler arası asimetri yaşatan ve yerel ile büyükşehir ölçeğinin her ikisi için de hem lehte hem aleyhte asimetri yaratan bir kaynaktır. Su gelirleri Bandırma Belediyesi'nin yasadan önce en önemli gelir kaynaklarından birini oluşturmaktadır. Yasa ile birlikte su hizmetlerinin tek elde toplanması her ne kadar hizmet açısından dezavantajlı kırsal alanlara altyapı götürmeyi sağlasa da hem ilçe belediyesi hem de kırsal kesimde yaşayanlar açısından olumlu kabul edilmemiştir. Ayrıca alınan hizmetlerden memnun olunmaması, her ne kadar indirim tabi olsa da kırsal alanda yaşayanlardan su bedeli alınıyor olması, kırsal alanda hâlihazırda su hizmetlerine ilişkin altyapının var olduğuna dair saha çalışmaları bulguları ve Bandırma'da su faturalarının yasa sonrası dönemden indirim yapılana kadar diğer ilçelere göre yüksek olması hizmetler ile elde edilen gelirler arasındaki dengesizliğı göstermekte ve BASKİ'nin borçlarını Bandırma sayesinde kapatmaya çalıştığı gibi bir algıya neden olmaktadır. Bu algı yanlış olsa bile Bandırma Belediyesi ve kırsal alanda yaşayanlarla birlikte ilçede ikamet eden vatandaşlar 6360 sayılı yasa ile su hizmetlerine ilişkin düzenlemeden zararlı çıkan taraf olmuştur. Ortaya bir kaynak çıkarılmış ve bu kaynağın BASKİ bünyesine geçmesi sağlanmıştır. Bu arada Bandırma Belediyesi'nin önceki dönemlerde Gönen Barajı'ndan su getirme projesinden ötürü Hazine Müsteşarlığı'na olan borcu BASKİ tarafından ödenmiştir. Aslında BASKİ tarafı olmadığı bir harcama işlemini yasadan dolayı üstlenmek durumunda kalmıştır. Borç kapatıldıktan sonra Bandırma'daki abonelerden

toplanacak su bedelleri BASKİ'nin farklı alanlara yapacağı yatırımları finanse etmek için kullanılabilecektir. Son durumda su hizmetleri açısından yasadan en olumlu etkilenen ulusal ölçekten bir idare, Hazine Müsteşarlığı (şimdiki adı ile Hazine ve Maliye Bakanlığı) olmuştur. Yasa öncesinde ilçe belediyesinden tahsil etmediği/edemediği borcu Balıkesir büyükşehir olduktan sonra kısa bir süre içerisinde elde edebilmiştir. Bütün bu mali kaynak rekabeti yerel yönetimlere görevleri ile orantılı kaynak sağlanmadığının da bir göstergesidir. Kısacası, zaten kaynak sıkıntısı içerisinde bulunan yerel yönetimleri radikal bir dönüşüme tabi tutan 6360 sayılı yasa yerel idarelerin görev-gelir dengesini olumlu yönde etkileyecek bir düzenleme olarak hayata geçirilememiştir.

6360 sayılı yasa sonrasında büyükşehir belediyelerinin ölçeğinin genişlemesi ve kırsal alanların da büyükşehir sınırlarına dâhil edilmesi buradaki toplulukların tasarruf yetkisini ortadan kaldırmış, daha üst ölçeklerdeki idarelerin karar merci haline gelmelerine ve bu alanlar üzerindeki kentleşme baskısının yoğunlaşmasına neden olmuştur. Böyle bir süreçten geçen kırsal toprakların kentsel yayılma ile kent içerisine taşınmasının sonucunu kestirmek güç olmasa gerektir. Bandırma örneğinde olduğu gibi çevre düzeni planında kentsel gelişme alanı olarak görülen koridor boyunca yer alan topraklar üzerinde kimi yatırımların planlanması ve farklı kırsal mahallelerde arazilerin satışa çıkarılması sürecin en belirgin sonuçlarıdır. Kapatılan köy ve beldelerden Bandırma Belediyesi sınırları içerisine dâhil edilen toprakların satışı ve amacı dışında kullanımının önünün açılması özellikle kentin gelişme sahaları içerisinde bulunan bu alanların daha alt ölçekler elinde bulundurulmuş doğal kaynaklarla ilçe belediyesi lehine asimetri yaşanmaya başlamıştır. Özellikle mali bakımdan yaşadığı sorunlara bir nevi çözüm olarak gördüğü toprak satışı Bandırma Belediyesi için bir rahatlama imkânı sunmaktadır. Söz konusu alanlarda yapılaşmanın da artması ile birlikte ruhsatlardan elde edilecek gelirler yeni bir kaynak yaratacaktır. Bununla birlikte korunması gereken

mera ve zeytinlik gibi alanların ilçe belediyesinin desteği ya da karşı çıkımları ile kıyıma uğraması olası görülmektedir. Söz konusu alanlardaki tek yetkili aktör ilçe belediyesi değildir. Zeytinliklerle ilgili durumda işbirliği, mera konusunda ise çatışmanın yaşandığı büyükşehir belediyesinin varlığından söz etmek mümkündür. Hatta Hazine ve Devir, Tasfiye ve Paylaştırma Komisyonunun da mera konusunda yaşanan asimetric ilişkinin tarafları olduğu görülmektedir. Yasa mali kaynaklarda olduğu gibi doğal varlıklar konusunda da idareler arası çatışmayı körükleyici bir etki yaratmaktadır. Son durumda yasanın en alt ölçek aleyhine neden olduğu asimetric durum yargı kararı neticesinde ilçe lehine olmasına rağmen süreç sonunda Hazine lehine geçmiştir. Bundan sonraki aşamada meranın amacı dışında kullanıma ve yapılaşmaya açılma ihtimali yüksek görünmektedir. Zeytinlikler ise yatırımların önünün açılması için hem yerel ölçeğin hem de büyükşehir ölçeğinin ortak hareket ettiği hatta ölçek atlayarak daha üst ölçeklerden destek aradığı bir konu olmuştur. Kısacası, 6360 sayılı yasa eleştirel coğrafyacıların üzerinde durduğu kentsel rant ve mekan arasındaki ilişkiye yeni bir boyut kazandırarak kırsal alanları da bu mekansallığın içerisine dahil etmektedir.

Son olarak tezin giriş bölümünde belirtilen bir diğer hipotez büyüyen ölçek nedeniyle harcamalar yolu ile kaynağın kamu kesiminden özel sektöre aktarılacak olmasıdır. 1980'lerle birlikte neo-liberal belediyecilik anlayışının en önemli temsilcisi olan büyükşehir belediyeleri sınırlarındaki özelleştirmeler 6360 sayılı yasaya özgü bir durum değildir. Ancak yasa hizmet sahası ile birlikte özelleştirmenin ölçeğini değiştirip genişletmiştir. 6360 sayılı yasa sonrasında ortaya çıkan durumda yerel ölçek ile sermayenin iç içe geçmişliği açıkça görülmektedir. Her ne kadar mekânsal ölçek ve yerel yönetimler arasındaki ilişki örnekleri farklılık gösterebilecekse de neo-liberal mantıkla hazırlanmış bu yasa genel olarak özel sektörü hayatın her alanında aktif hale getirmeyi başarabilmenin bir aracıdır. Bu durum hem belediyelerce yapılan mal ve

hizmet ihalelerinde hem iç ve dış kaynaklara ulaşmak amacıyla atılan adım ve yatırımcılara yapılan çağrılarda hem de hizmetlerin belediye şirketlerine bırakılmasında kendini göstermektedir. Bandırma ilçesinde yaşanan gelişmeler düşünüldüğünde hizmet verilen alanın genişlemesi yani hizmet ölçeğinin büyümesi hizmetlerin özel sektörden satın alınması ile sonuçlanmış, ihaleler ilçe belediyesinin görevleri ile bağlantılı olacak şekilde farklı alanlara doğru kaymıştır. Söz konusu ihaleler iş gördürme yolu ile kamu kaynaklarının özel sektöre aktarımını hızlandırıcı etkide bulunmuştur. 2000’li yılların başında gündeme sıkça gelen “yaptırma” ve “ettirme” eylemlerine 2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı yasa ile ivme kazandırılmıştır. Bandırma örneğinde ilçenin büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde kalmasına ve büyükşehir belediyesinin hizmet alanının genişlemesine bağlı olarak kimi hizmetlerin yerel yönetimlerin kendi ürettiği mal ve kendi bünyesinde bulundurduğu personel eli ile değil de özel sektöre gördürülmesinin yani özelleştirmelerin/özel kesime kaynak aktarımının önünün açıldığı görülmektedir. Fen işlerini ilgilendiren hizmetlerde, zabıta hizmetlerinde ve kimi ekipmanların üretimi ve bakımında belediyenin kendi mal ve hizmet üretim süreçlerinin yerini özel sektöre bırakılmış süreçlerin almış olması bunun en önemli göstergelerindendir.

6360 sayılı yasa her ne kadar yerel yönetimleri yeniden düzenleyen bir idari reform olsa da çeşitli alanlarda etkiler ortaya çıkarmıştır. Belediye veya kent yönetiminden alan yönetimine geçişi sağlayan bu yasa ile metropoliten ölçeğin daha üstün konumu pekiştirilmiştir. Büyükşehirler ve ilçeleri yerel siyaset arenası olarak kaynağın hangi aktörlerin eline geçeceğinin belirlendiği odak haline gelmiştir. Aslında büyükşehirler yasa öncesinde de kaynak sorunlarını içerisinde barındırmakta idi. Yasanın yeniliği ise kaynak bölüşümü sorunu yaşayan alanların sayısını artırarak genişletmek olmuştur. Metropolitenleşme sonucu ortaya çıkan yeni durumda yetki ve sorumlulukların farklı yönetimlere geçmesinin önü açılırken var olan güç dengeleri de

değiştirilmekte ve yeni güç dengeleri yaratılmaktadır. Bu nedenle, yasa sadece büyükşehirlerin sayısını artırıp sınırlarını genişletmekle kalmamış, yerelde kaynak bölüşümünün yanında büyükşehirlerde yerel siyasetin doğasını da değiştirmiştir. Önceleri büyükşehir belediyesi ile merkez ilçeler ve mücavir alanlarda belirgin olan siyasi ilişkiler artık sayıca artan, ölçeği genişleyen ve büyükşehir ilçesi haline gelen yerleşim yerlerini de kapsamaktadır. Tüzel kişiliği olan köy yönetimlerini ve belde belediyelerini kapatarak ilçe sınırlarına alan yasa kimi zaman söz konusu yönetimleri ve bu yönetimlerin sınırları içerisinde yaşayanları yerel siyasete dâhil etmiş kimi zaman da onları siyasetten dışlamıştır.

6360 sayılı yasa her ne kadar yukarıdan aşağıya bir yeniden ölçeklendirme çabası ise de alt ölçeklerdeki aktörlerin de pasif alıcılar olmadığı tam tersine etkiye tepki ile karşılık verebildiği gerçeği de gözden kaçırılmamalıdır. Büyükşehir statüsüne yeni kavuşan illerde mevcut aktörler daha önce içinde bulunmadıkları bir mücadeleye atılmış ve kaynak bölüşümü sürecinde kendi çıkarlarını nasıl koruyabileceklerini öğrenmeye çalışarak farklı stratejiler geliştirmeye başlamışlardır. Buradan hareketle, mevcut çalışma yasanın yerel maliyeye etkisini ortaya koymaya çalışırken aynı zamanda yerel aktörlerin kaynak bölüşümü sürecinde başvurmuş olduğu stratejilere değinmiştir. Şunu söylemek gerekmektedir ki yeniden ölçeklendirme tartışmalarının üzerinde hassasiyetle durduğu bir konu bu düzenlemelerin yerel bağlamlardan ayrı değerlendirilemeyeceğidir. Yani, yerel güç ilişkileri ve siyasi aktörlerin stratejileri yerel kurumların tarihine göre değişiklik göstermektedir. Balıkesir için büyükşehir düzenlemesi, eski sisteme entegre edilmeye çalışılan yeni bir ölçek oluşumuna karşılık gelmektedir. Bu yeni yapı mevcut düzeni tamamlamaya çalışırken aynı zamanda bozucu etkide bulunmaktadır. Bu etkinin en rahat gözlenebildiği alan da Bandırma ilçesi olmuştur. Bandırma örneği yeni büyükşehir olmuş bir ilde önceleri il merkeziyle bağlantıları bu derece önemli olmayan bir ilçe ile büyükşehir belediyesi arasındaki

ilişkilere vurgu yapmaktadır. Balıkesir 6360 sayılı yasa öncesinde büyükşehir olmadığından kaynakların bölüşümü meselesinde yasa sonrasında gözlendiği gibi bir paylaşım sorunu yaşanmamıştır. Aktörlerin yerel siyasetteki tutumları Balıkesir'in büyükşehir olması sonrasında şekillenmiştir. Balıkesir'in büyükşehir olması ile birlikte Bandırma, büyükşehir ilçe belediyesi statüsü kazanmış ve bu durum yerel kaynakların bölüşümünde farklı aktörlerin bir aradalığı ile rekabetine ve idareler arası hiyerarşiye öncülük etmiştir.

Yerel siyasete yön veren unsurlara bakıldığında büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyelerinin aynı partiden olduğu durumlarda işlerin daha kolay işlediğine dair doğruluk payı da bulunan görüşler vardır. Tez kapsamında seçilen ilçedeki kaynak temelli gerginliklerin Balıkesir Büyükşehir Belediyesi ile Bandırma Belediyesi'nde farklı siyasi partiden yöneticilerin varlığı ile derinleştiğini söylemek mümkündür. İlçede olup bitenler üzerinde idareler arası politik kutuplaşmanın önemli bir etkisi bulunduğu saha çalışması sırasında görüşmecilerce de dile getirilen bir konu olmuştur. Her ne kadar mevcut örnekte Balıkesir ve Bandırma'nın farklı siyasi partilerden yönetimlere ev sahipliği yapıyor olması önemli bir belirleyen olsa da tek başına yeterli bir açıklama sunmamaktadır. Bu durumu büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyesinin aynı partiden olduğu İzmir ve Muğla gibi büyükşehirlerde mali kaynakların bölüşümünde ortaya çıkan fiili asimetriden de okumak mümkündür. Söz konusu asimetri bize yerel siyasetin parti siyasetinin yanında başka açıklamalara ihtiyacı olduğunu göstermektedir. Bu nedenle yerel siyasetin belirleyene bakıldığında kaynak bölüşümü konusunda yaşanan rekabetin önemli olduğu görülmektedir. Rekabetçi ve yarışmacı kentler anlayışı ile ortaya atılan yeniden ölçeklendirme ideali yarışmacı yerel yönetimleri de beraberinde getirmiştir. Parçalı idari yapının karşısına kentte ve kırsal alanda kaynakların nasıl dağıtılacağını merkezin belirlediği bir büyükşehir yapılanması getirilmeye çalışılmış ancak bu düzenleme farklı aktörler arası gerginliklerin önünü açmıştır. Büyükşehirleşme

yerel yönetimler sisteminde merkez-yerel ikileminin yanına, yerelde merkezileşme getirerek, büyükşehir-ilçe belediyesini de eklemiş, önceden merkez ile bağlantılı olan ve bu nedenle bu ölçekle sıkıntı yaşama ihtimali bulunan ilçe belediyelerini şimdi büyükşehir belediyeleri ile çekişmek durumunda bırakmıştır.

Coğrafi konumundan ötürü merkez ile bütünleşemeyen fakat ondan daha gelişmiş olan, gelirlerinin önemli kısmını büyükşehir belediyesine aktarmak durumunda kalan ve bunun karşılığında yeteri kadar hizmet alamayan ilçelerde yasa sonrası mali asimetri sorunlarının yaşanması olasılığının artacağını söylemek mümkündür. 6360 sayılı yasa ile oluşturulan paylaşım sistemi en azından bu özelliklere sahip ilçelerin büyükşehir sınırlarına alınarak önemli gelir kaynaklarının büyükşehir yönetimlerine verilmesine neden olduğu için bu iki ölçek arasındaki çatışmayı derinleştiren bir etkide bulunmaktadır. Yasadan kaynaklanan mali asimetri iki farklı ölçek arasındaki sorunların daha da belirginleşmesi ile sonuçlanmaktadır. Bu durum gelirlerinin büyük kısmını kaybeden ilçe belediyeleri açısından daha şiddetli şekilde hissedilmiştir. Yerel siyasetin doğası gereği hizmette başarılı olarak tekrardan seçilme kaygısı güden yerel yönetimler yasal ya da fiili mali asimetrilere karşın kaynak yaratma telaşı içine girmektedir. Bu durum ister farklı ister aynı partiden olsun idareler arasında belirgin çekişmeler yaşanmasına neden olmaktadır. Yeniden seçilme kaygısı aynı zamanda popülist politikaların izlenmesi sonucu kırsal alanla kentsel alan arasında asimetriye neden olmuştur. Hâlihazırda oy aldığı kentsel alandan elde ettiği gelirleri oy potansiyeli barındıran ancak kentsel alan kadar ciddi kaynak yaratmayan kırsala aktarması bu asimetrinin kaynağıdır. Bu da yasadan önce belediyeler kadar popüler olmayan il özel idarelerinin hizmet sağladığı kırsal alanı yasa sonrasında kendi hizmet sahası içerisinde bulan belediyeler açısından yeni gündeme gelen bir durumdur.

Bandırma örneğinde büyükşehir ve ilçe belediyesi arasındaki ilişkiler 2014-2019 yılları ve 2019'dan sonra olmak üzere dönemlere ayrılırsa iki dönemde de söz konusu

idarelerin başında zıt iki partiden başkanların olduğu ancak yerel siyasette farklılaşmaların yaşandığı görülecektir. Önceki dönemin en belirgin özelliği iki belediye başkanının da söylemlerinin sert olması ve ilçe belediye başkanının büyükşehir belediyesinin ilçe aleyhine olan kararlarını yargıya taşımasıdır. Bu durum özellikle su faturaları, çevre temizlik vergisi ve Edincik Merası ile ilgili gelişmelerde kendini göstermiştir. Bu dönemde yerelde yaşanan siyasi kutuplaşma yerini 2019’da yeni bir yönetimle yeni bir idare anlayışına bırakmıştır. Önceki dönemde büyükşehir belediyesinin sunmuş olduğu hizmetlerden yararlanmada yaşanan sorunlardan ötürü bu dönemin ilçe belediyesinin daha “ılımlı” bir politika uygulaması ile su faturaları ve Edincik Merası konusunda yaşanan asimetriye verilen tepkilerin farklılaştığı ve çatışmanın yerini uzlaşmaya bıraktığı görülmektedir. Burada rekabetçilikten müzakereci politikaya geçişin en temel belirleyicisi zaten kıt olan kaynakların gittikçe kıtlaşmasıdır. İlçe belediyesinin yasama erki tarafından kendine verilmiş gelirden yararlanması ve yargı süreçleri ile kendine bırakılan doğal varlığın en azından bir kısmını elinde tutması büyükşehir belediyesi ile birlikte hareket edebilmesine bağlı hale gelmiştir. Literatürde bölgesel koalisyonlar özelinde üzerinde durulan aktörler arası işbirliğinin doğması, idarelerin kapasite geliştirme çabalarının bir örneğini teşkil etmektedir. Kaynak konusunda sorun yaşayan belediyeler arasında kazan-kazan durumunda rekabetin yerine işbirliği ortaya çıkabilmektedir. Balıkesir Büyükşehir Belediyesi ile Bandırma Belediyesi’nin bir önceki dönem ilişkileri gerginlikler üzerine kurulu olmasına rağmen her iki idareye de ciddi miktarda gelir sağlayacak Rotterdam Limanı projesine ortak imza atmaları bunun bir işaretidir. Ayrıca, büyükşehir olmadan önce imar planı konusunda daha özerk olan Bandırma Belediyesi artık 1/1000 ölçekli uygulama imar planı için büyükşehir belediyesinin onayını almak durumundadır. Planın kendi yaptıkları şekilde kabul edilmesi ve imar üzerinden oluşan ranttan faydalanması için ilçe belediyesinin büyükşehir belediyesi ile arasını iyi tutması gerekebilecektir. Bu durum

bir yerel idarenin almış olduğu kararın bir başka ölçekteki idarenin onayına tabi olduğu durumlarda iki idare arasında daha ılımlı bir ilişki yönteminin izlenme olasılığının artabileceğini göstermektedir. Bu örnekler kaynak yaratımının siyasi yelpazenin farklı kutuplarında da yer alsa yerel idarelerin başındaki aktörleri bir araya getirebileceğini ve yerel yönetimlerin başındaki yöneticilerin bölgesel/yerel politikaları pasif bir şekilde kabullenen aktörler olmayıp başında bulundukları idarelerinin çıkarları doğrultusunda hareket ettiğini göstermektedir. Bu durum aktörlerin tavırlarının genel geçer olmadığını tam tersine çıkarlar gereği çatışan ve rekabet içinde olan idarelerin yine çıkarlar gereği ortaklaşabildiğini işaret etmektedir. Bu stratejiler aynı zamanda bize deneyseğliğin ölçeklendirme açısından önemli olduğunu ve öğrenen kent-bölgelerin aktif bir şekilde idari ve mali düzenlemelere cevap verebilme özelliği taşıdığını göstermektedir. Zaten ölçek, yeniden ölçeklendirme ve asimetri üzerine yapılan tartışmaların ortak özelliği de deneyseğlik ve geçicilik içeriyor olmasıdır.

Bandırma’da yaşanan kaynak sorunu ilk olarak 6360 sayılı yasa sonrasında ortaya çıkmamıştır. Sınıf atlayarak il olmanın kaynaklara ulaşımı kolaylaştıracağı gerçeğinden yola çıkılarak Bandırma’da 1950’lerden beridir il olmak için çaba sarf edilmektedir. Ancak 6360 sayılı yasa bu beklentinin tam tersi etki yaratmış, Bandırma’daki kaynak sorununu derinleştirerek yaygınlaştırmıştır. Artık Bandırma bir büyükşehir belediyesinin ilçe belediyesi olarak diğer ilçe belediyeleri ile de rakip konuma gelmiştir. Bu durum ilçe belediyeleri arasında yatay asimetritelerin yaşanmasına da neden olabilecektir.

Tezin çıkış noktası olan yeniden ölçeklendirme tartışmaları dünyanın farklı yerlerinde de görüldüğü üzere etkinlik ve etkililik gibi kavramları içerisinde barındıran evrensel bir rasyonalite kabulüne dayanaktadır. Mevcut çalışma, böyle bir rasyonelliğın söz konusu olamayacağını ve bu amaçla atılan adımların, siyasi çekişmelere bağılı olarak, kaynak bölüşüm sorunlarına neden olacağını ve idareler arası asimetriteler

oluşturacağını göstermektedir. Evrensel ilkelerin baştan kabulü ile yapılan düzenlemelerin ne gibi sonuçlar doğurabileceğini göstermesi bakımından tez literatüre katkıda bulunmaya çalışmıştır.

Mevcut çalışmanın altını çizdiği bir diğer önemli husus da metropolitenleşme süreçlerinin değişen bir özellik sergilemekte olduğudur. Bildiğimiz anlamda metropolitenleşme süreçleri var olan ve yeni oluşan sermaye süreçlerinin kaçınılmaz bir sonucu olarak ortaya çıkarken 6360 sayılı yasa büyükşehir statüsüne aldığı yerlerde idari altyapıyı hazırladıktan sonra sermayenin hareketlerine yön vermeye çalışmaktadır. Yasa sonrasında Balıkesir'in Bandırma ilçesinde yaşanan gelişmeler de bunun bir örneği olarak karşımıza çıkmaktadır. Bununla birlikte, yeni kurulan ve büyükşehir olmak için gerekli özellikleri barındırmayan illerde de aynı süreçlerin yaşanması olası görülmektedir.

6360 sayılı yasanın hem öncesi hem de sonrasındaki dönemde kaynakların nasıl bölüşüleceği ile ilgili ulus ölçeğinde yasa yapıcı inisiyatif almaktadır. Ulus devlet kaynak bölüşümünü hem geniş çaplı yatırım projeleri ile desteklemekte hem de yasa ile gelirleri büyükşehir belediyesi sınırlarında yeniden dağıtmaktadır. Bu durum yeniden ölçeklendirme sürecinde yasa yapma yetkisini elinde bulunduran ulus ölçeğin arkaik hale gelmediğine dair yorumları desteklemektedir. Yine ulus ölçeğinde 12/10/2020 tarih ve 125 sayılı Türkiye Çevre Ajansı'nın Kurulması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapan Kanun Teklifi ile ilçe belediyelerine bölge otoparkı, açık ve kapalı otopark yapma ve işletme yetkisinin tanınmış ve böylelikle büyükşehir belediyelerinin elde ettiği otopark gelirlerinin ilçe belediyesinde kalması öngörülmüştür. Yasa koyucular son zamanlarda yeniden ölçeklendirmenin kamu yönetimine yansımaları olan büyükşehirleşme sürecinde zaman zaman değerlendirmeler yaparak yeni yasal düzenlemelere başvurmakta ve kaynağın paylaşımına da müdahale etmektedir. Burada şunu da eklemek gerekmektedir ki merkezi yönetimin kaynak dağılımını etkileyen

kararları yerelde olup bitenle şekillenebilmektedir. Her ne kadar otopark gelirleri ile ilgili sorunlar 2014-2019 döneminde de gözlenirse bile yasa ile büyükşehir belediyesine bırakılan otopark geliri yeniden ilçe belediyelerine önemli büyükşehirlerin muhalif başkan adaylarınca kazanılmasının ardından verilmiştir. Yani kaynak bölüşümünün siyasi partiler üzerinden belirginleşen yerel siyaset ile yakından bağlantılı olduğunu düşünmek mümkün hale gelmektedir. 6360 sayılı yasanın siyasi partileri ilgilendiren bir boyutu merkez ile yerelin siyasi uyumunun önemini bir kere daha ortaya çıkarmasıdır. Bu durum Bandırma özelinde zeytinliklerle ilgili konuda gözlemlenebilir haldedir. Büyükşehir belediye başkanının iktidar partisi ile yakın ilişki içerisinde olması bölgede yatırım çekmek için yasa çıkarmak amacıyla lobicilik faaliyetlerinin önünü açmaktadır.

Her ne kadar yerelde kaynak bölüşümünün en önemli aktörleri büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir ilçe belediyeleri olsa da ulus ölçek ile yerel ölçek arasında aracı rolü üstlenen milletvekillerinin de bu konuda bahsedilmesi gereken etkileri vardır. Yerelde ölçeğin genişlemesi ve ilçenin ölçek atlayarak il olması için verilen mücadelelerin yanında yatırımların yerele çekilmesi, yerel çıkarların korunması ya da yasal düzenlemelerin yerelde kabul görmesi dolayısı ile kaynak ile ilgili çabaları da milletvekillerini yerel siyasetin belirleyicilerinden biri yapmaktadır. Mevcut çalışma kapsamında Balıkesir milletvekillerinin ilin büyükşehir olması için farklı yıllarda verdikleri çabaların yanında zeytinlikler ve Edincik Merası ile ilgili durumda yerel kaynakların dağıtımı ile ilgili siyasete dâhil olduğu görülmektedir. Ayrıca ulus ölçekte Hazine ile Devir, Tasfiye ve Paylaştırma Komisyonu aracılığıyla merkezin ildeki ajanı vali kaynak bölüşümüne etki etmekte ve farklı ölçekten yerel idareler arasında paylaşım sorunlarını derinleştirmektedir. Bu konuda en önemli sorunun Bandırma özelinde Edincik Merasının paylaşımı konusunda yaşandığı bilinmektedir.

6360 sayılı yasa sonrasındaki duruma bakılınca büyükşehir belediyelerinin yerelde yaşanan sorunlara çözüm bulma amacına karşılık veremediği gibi yeni sorunları

da beraberinde getirdiği görülmektedir.  nceki durumdan yüzde yüz bir kopu a karşılık gelmeyen bu idari düzenleme yeni fırsatlar getirdiği gibi tehditler de ortaya çıkarmaktadır. Bu durum idari reformların doğası ile ilgilidir. Bu nedenle, yasanın amacına dair söylemlerin ve görünür etkilerinin ilerisine gidilerek gerçek etkilerinin neler olduğuna dair detaylı araştırmaların yapılması önem kazanmaktadır.

Mevcut  alı ma, Bandırma ilçesine odaklanmış olmasına rağmen farklı durumları açıklayabilecek kimi sonuçlar da ortaya koymaktadır. Buna rağmen, Balıkesir'in bir başka ilçesi ya da farklı bir büyükşehir belediyesi özelindeki çalışmalar daha farklı sonuçlar doğurabilecektir. Çalışmanın  l eğini ilçeden büyükşehir  l eğine çekip büyükşehir belediyesinin kaynak sorunlarını incelemek mümkündür. Ayrıca, yasanın etkilerine Balıkesir'i 3 alt-bölge olarak ele alınıp da bakılabilir. Yine söz konusu çalışma tek bir örnek üzerine odaklanmış olduğundan karşılaştırmalı bir analiz ortaya koymamaktadır. Yatay asimetrisi gözlemleyebilmek için birden fazla ilçe belediyesine odaklanan çalışmaların yapılması da literatüre katkı sunacaktır. Son olarak, Balıkesir yeni büyükşehir olmuş bir il olduğundan deneyimli b y k ehirlerden farklı özellik gösterebilecektir. Diğer büyükşehir belediyelerinde yerleşik dengeler varken Balıkesir-Bandırma özelinde dengeler yeni kurulmaktadır. Bu nedenle buradan elde edilen bilgileri eski b y k ehirlere genellemek mümkün olmayabilecektir. Daha sağlıklı genellemeler için detaylı saha çalışmalarına ihtiyaç vardır.

ÖZET

6360 SAYILI YASA SONRASINDA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ MODELİNDE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ-İLÇE BELEDİYESİ ARASINDAKİ KAYNAK PAYLAŞIMI: BALIKESİR BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ-BANDIRMA BELEDİYESİ ÖRNEĞİ

Sinem ATAY

1980’lerle birlikte iktisadi hayatta yaşanan dönüşümler kamu yönetiminde değişimleri de beraberinde getirmiştir. Devletin yeniden ölçeklendirilmesi bu değişimlerin en önemlilerinden biri olmuş ve ulus ölçek, alt ve üst ölçeklere doğru genişlemiştir. Yerelden kalkınma yolu ile küresel ölçeğe eklemleme fikri kaynakların etkin ve etkili kullanımına ve dolayısı ile metropol yönetimlerinin önemine vurgu yapılmasına sebep olmuştur. Dünyada yaşanan bu değişim rüzgârının etkisinde kalan Türkiye’de de 1980’lerle birlikte yerel yönetimler dizgesine katılan büyükşehir belediyeleri zaman içerisinde önem kazanmış, 2000’lerle birlikte önemli değişimler geçirmiştir. 2000’lerin ilk on yılında yerleşme yönünde atılan adımlar sonraki on yılda yerelde merkezileşmeye yol açarken 6360 sayılı yasa bu merkezileşmenin en önemli adımı olarak karşımıza çıkmıştır. Yasa büyükşehirlerle ilgili radikal düzenlemeler getirirken yerelde hem doğrudan hem de dolaylı yoldan mali dengeleri değiştirmiş ve asimetrik ilişkilerin önünü açmıştır. Mevcut çalışma bu asimetriyi yasa ile büyükşehir kapsamına alınan Balıkesir’in Bandırma ilçesinde incelemeye çalışmıştır. Çalışmaya göre mali kaynaklar genel olarak büyükşehir belediyesi elinde toplanırken ilçe belediyesi güçsüzleştirilmiştir. Ancak bu durum ilçe belediyesinin ölçek politikaları sayesinde kaynak mücadelesine neden olmuştur. Özellikle kırsal alanların kent sınırlarına dâhil edilmesi ile birlikte buraların ranta açılacak olması kaynak mücadelesini etkileyecek bir başka konudur. Ayrıca ölçeğin büyümesi ile hizmetlerin özel sektörece görülmesi yerel kaynakların kamu elinden özel kesime aktarımı ile sonuçlanmıştır.

Anahtar Kelimeler: Büyükşehir belediyesi, yeniden ölçeklendirme, asimetri, kaynak paylaşımı

SUMMARY

THE RESOURCE SHARING BETWEEN METROPOLITAN MUNICIPALITY- DISTRICT MUNICIPALITY IN METROPOLITAN MUNICIPALITY MODEL AFTER THE LAW NO. 6360: THE CASE OF BALIKESIR METROPOLITAN MUNICIPALITY-BANDIRMA MUNICIPALITY

Sinem ATAY

The transformations in the economic life in the 1980s have brought about changes in public administration one of which is the expansion of the nation scale up and down, state rescaling. The idea of involvement in global economic competition through local development has enabled the efficient and effective use of local resources, which ends up stress in the significance of the metropolitan administrations. Remained under the influence of this wind of change, in Turkey metropolitan municipalities were formed in the 1980s, while they have gained importance over time and undergone significant changes with 2000s. The steps taken towards decentralization in the first decade of the 2000s gave place to local centralization in the next decade and the law numbered 6360 was the most important step of this centralization. While the law brought radical regulations regarding metropolitan cities, it changed the financial balances at the local level, both directly and indirectly, and paved the way for asymmetrical relations. The present study aims to examine this asymmetry in Bandırma district of Balıkesir which was included in the metropolitan cities with law numbered 6360. According to the study, while financial resources were generally concentrated in the hands of the metropolitan municipality, the district municipality was weakened. However, this situation caused the struggle of district municipality for resources thanks to scale politics. Another issue about local resource struggle is the inclusion of rural areas in the city boundaries, which will lead to rent. Moreover, with the widening scale, services are supposed to be given by the private sector which will lead to the transfer of local resources from the public to the private sector.

Keywords: Metropolitan municipality, rescaling, asymmetry, resource sharing

KAYNAKÇA

- Acar, İ. A. ve Kitapçı, İ. (2009), “Bir Mali Yerelleşme Deneyimi Olarak İsveç”, *Maliye Dergisi*, 157, s. 85-104.
- Adıgüzel, Ş. (2012), “6360 Sayılı Yasa’nın Türkiye’nin Yerel Yönetim Dizgesi Üzerine Etkileri: Eleştirel Bir Değerlendirme”, *Toplum ve Demokrasi*, 6(13-14), s. 153-176.
- Adi, P. H. (2018), **Rent-seeking Behaviour in Local Government Budget in Indonesia** (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Victoria University, Victoria Graduate School of Business College of Business, Melbourne.
- Agun, B. H. ve Güler, M. (2017), “Büyükşehir Belediyelerinin Gelir Yapılarının Değerlendirilmesi: 2006-2015”, *Yüzüncü Yıl Üniversitesi SBE Dergisi*, 1(Özel sayı 4), s. 887-903.
- Ahmad, E. ve Brosio, M. G. (2006), “Introduction: Fiscal Federalism – A Review of Developments in the Literature and Policy”, **Handbook Of Fiscal Federalism**, Ed. E. Ahmad ve M. G. Brosio, Edward Elgar Publishing, s. 1-29, Cheltenham.
- Agnew, J. (1995), “The Hidden Geographies of Social-Science and the Myth of the Geographical Turn”, *Environment and Planning D: Society and Space*, 13, s. 379-380.
- Agnew, J. (1997), “The Dramaturgical Horizons: Geographical Scale in the Reconstruction of Italy by the New Italian Political Parties, 1992-95”, *Political Geography*, 16(2), s. 99-121.
- Akbulut, B. (2017), “Bugün, Burada: Savunudan İnşaaya Müşterekler”, **Herkesin Herkes İçin: Müşterekler Üzerine Eleştirel Bir Antoloji**, Ed. F. Adaman, B.

Akbulut ve U. Kocagöz, Metis, İstanbul,
https://www.academia.edu/34417204/Bug%C3%BCn_Burada_Savunudan_%C4%B0n%C5%9Faaya_M%C3%BC%C5%9Fterekler_Herkesin_Herkes_%C4%B0%C3%A7in_M%C3%BC%C5%9Fterekler_%C3%9Czerine_Ele%C5%9Ftiren_Bir_Antoloji_, (Erişim Tarihi: 18.09.2019).

Akıllı, H. ve Akıllı, H. S. (2014), “Decentralization and Recentralization of Local Governments in Turkey”, *Procedia-Social and Behavioral Sciences*, 140, s. 682-686.

Akın, E. (2007), **Kentsel Gelişme ve Kentsel Rantlar: Ankara Örneği** (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

Akman, Ç. (2015), **Türkiye’de Mali Yerelleşme: Büyükşehir Belediyeleri Üzerinden Teorik, Yasal ve Algı Ölçümüne Dayalı Bir İnceleme** (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta.

Aksu, İ. F. (2012), **On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun**, TASAV (Türk Akademisi Siyasi Sosyal Stratejik Araştırmalar Vakfı) Bilgi Notu, no:1, Aralık, Ankara.

Akyol, İ. T. (2017), “6360 Sayılı Kanun ve Siyasi Partilerin Mülki İdare Sınırı Tartışmaları Üzerine Bir Değerlendirme”, **Belediyelerin Geleceği ve Yeni Yaklaşımlar 2. Cilt**, Ed. M. Güler ve M. Turan (Ed.), Marmara Belediyeler Birliği Kültür Yayınları, s. 230-238, İstanbul.

Akyol, İ. T. (2018), **Türkiye’de Metropoliten Yönetim: 6360 Sayılı Kanun Bağlamında Balıkesir İlinde Algılanan Hizmet Kalitesi Üzerine Bir**

Araştırma (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Çanakkale.

Alada, A. (2001), “Türkiye’de Belediye’nin Yetmiş Yıllık Tarihine Kronolojik Bir Yaklaşım: 1930-2000”, **Prof. Dr. Cevat Geray’a Armağan**, Mülkiyeliler Birliği Yayınları, s. 125-209, Ankara. .

Alıcı, O. V. (2012), **Büyükşehir Belediyesi ile İlçe Belediyeleri Arasındaki İlişkiler: İstanbul Örneği** (Yayımlanmamış Doktora Tezi), İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.

Alıcı, O. V. (2017), “Su ve Kanalizasyon İdarelerinin Bütçe Gerçekleşmeleri Üzerinden İl Mülki Sınırı Kapsamında Hizmet Sunumunun Değerlendirilmesi: MESKİ Örneği”, *Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 10(52), s. 904-914.

Alkan, A. (2015). “Türkiye’nin Yeni Metropolitan Rejimi: Otoriter Kentleşmenin “Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma” Formu”, *Ayrıntı Dergi*, 10. Erişim adresi: <https://aytenalkan.files.wordpress.com/2015/09/ayrc4b1ntc4b1-dergi-ic3a7in-1.pdf>.

Allain-Dupré, D. (2018), **Assigning Responsibilities Across Levels Of Government**, OECD Working Papers on Fiscal Federalism No. 24, OECD, Paris.

Allen, T.F.H. ve Starr, T.B. (1982), **Hierarchy: Perspectives for Ecological Diversity**, University of Chicago Press, Illinois.

Altinkaya Genel, Ö. (2019), “Kentleşme Ölçeklerine Yeni Yaklaşımlar: Bölgeselleşen İstanbul Ve Kentleşen Marmara”, *Saha Dergisi*, 5, s. 43-49.

- Arı, Y. (2005), “Avrupa Birliği Sınır Ötesi İşbirliği Projelerinin Yerel Kalkınmaya Katkısı Balıkesir Örneği”, **Balıkesir Sempozyumu**, Balıkesir Büyükşehir Belediyesi Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Müdürlüğü, Balıkesir.
- Arıcan, E. (2002), **Su Çürüdü**, İlkhaber Yayınları, Balıkesir.
- Arıkboğa, E. (2013), “Geçmişten Geleceğe Büyükşehir Belediye Modeli”, *Yerel Politikalar Dergisi*, 3, s. 48-96.
- Arıkboğa, Ü. (2015), “Türkiye’de Büyükşehir Belediyesi Transfer Sistemi ve 6360 Sayılı Kanunun Etkileri”, *Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 37, s. 1-29.
- Arıkboğa, E. (2016), “Türkiye’de Dönüşen Büyükşehirler ve Yerel Siyaset”, **Yerel Demokrasi Sorunsalı: Büyükşehir Belediye Meclisleri Yapısı ve İşleyişi**, Ed. P. Semerci, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, s. 49-72, İstanbul.
- Arıkboğa Ü. (2016), “Türkiye’de Belediyelerin Gelir Yapısı: Sorunlar ve Çözüm Önerileri”, *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 13(33), s. 276-297.
- Arıkboğa, Ü. (2019), “Belediyelerin Mali Sorunları”, *İller ve Belediyeler Dergisi*, Mart-Nisan (851-852), s. 20-25.
- Armondi, S. (2017), “State Rescaling And New Metropolitan Space in the Age of Austerity: Evidence From Italy”, *Geoforum*, 81, 174-179.
- Arslan, R. (2016), **Süreç Analizi Çerçevesinde Türkiye’de Büyükşehir Belediyesi Kurma ve Genişletme Politikası** (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Denizli.

- Ash, A. (2002), "Spatialities of Globalisation", *Environment and Planning A*, 34, s. 385-339.
- Ataay F. (2001), "Türkiye Kapitalizminin Mekânsal Dönüşümü", *Praksis*, 2, s. 53-96.
- Ataay, F. (2004), "Türkiye’de Kentsel ve Bölgesel Gelişme Dinamikleri (1923-2000)", **Küreselleşme Kısacasında Kent ve Politika**, Detay Yayıncılık, s. 5-62, Ankara.
- Ataay, F. (2007), "Yerel Yönetim Reformu ve Hizmetlerin Özelleştirilmesi", **Yerel Yönetimlerde Dönüşüm Sempozyumu Bildiriler Kitabı**, TMMOB, s. 373-380, Ankara, <http://www.yayed.org/id17-incelemeler/faruk-ataay-yerel-yonetim-reformu-ve-hizmetlerin-ozellestirilmesi.php#.Xq-6-qgzaUk>, (Erişim Tarihi: 15.07.2019).
- Ataay F. ve Acar E. (2008), "Devletin Yeniden Yapılandırılması ve Yerelleşme", *İktisat Dergisi*, 500, s. 30-38.
- Ataay, F. ve Acar, E. (2009), "Neoliberal Reformlar Ve Toplumsal Muhalefet", **Yapı, Pratik, Özne**, Ed. M. K. Coşkun, Dipnot Yayınevi, s. 157-172, Ankara.
- Atmaca, Y. (2013), "Optimal Belediye Büyüklüğü ve Yeni Büyükşehir Belediye Yasası.", *Çankırı Karatekin Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 3(2), s. 168-184.
- Ayman Güler, B. (1996), **Yeni Sağ ve Devletin Değişimi-Yapısal Uyarılama Politikaları**, TODAİE, Ankara.
- Ayman Güler, B. (1998), **Yerel Yönetimler: Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım**, TODAİE, Ankara.
- Ayman Güler, B. (2005), **Devlette Reform Yazıları**, Paragraf Yayınevi, Ankara.

Ayman Güler, B. (2006), **Yerel Yönetimler Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım**, İmge Kitabevi, Ankara.

Ayman Güler, B. (2012), **TBMM Komisyon Konuşmaları: Bütünşehir Belediyesi**, <https://silo.tips/download/btnehir-belediyesi>, (Erişim Tarihi: 29.03.2020).

Ayyıldız, Y. (2017), “Rant Kavramı”, *İGİAD Bülten*, 40, s. 10-11.

Ayyıldız, M., Çiçek, A. ve Ayyıldız, B. (2016), “6360 Sayılı Büyükşehir Yasasının Kırsal Kesime Olası Etkileri”, *Nevşehir Bilim ve Teknoloji Dergisi TARGİD*, 5, s. 280-285.

Bahl, R. ve Martinez-Vazquez, J. (2005), **Sequencing Fiscal Decentralization**, <http://www1.worldbank.org/publicsector/PREMWK2005/SequencingDecentralization/SequencingDecentralizationApril05.pdf>, (Erişim Tarihi: 20.05.2019).

Bardhan, P. (2002), “Decentralization Of Governance And Development”, *Journal of Economic Perspectives*, 16(4), s. 185-205.

Başkaya, F. (2016), **Başka Bir Uygarlık İçin Manifesto**, Yordam Kitap, İstanbul.

Batuman, B. (2010), “Toplumcu Bir Belediyecilik Modeli: "Yeni Belediyecilik Hareketi" 1973-1977”, *Mülkiye Dergisi*, 34(266), s. 223-241.

Bauböck, R. (tarih belirtilmemiş), **United in Misunderstanding? Asymmetry in Multinational Federations**. ICE Working Paper Series No. 26. Austrian Academy of Sciences Research Unit for Institutional Change and European Integration, Vienna.

Bayırbağ, M.K. (2006), “Ölçek Yaklaşımının Kent ve Bölgelerin Yükselişinin Açıklanmasındaki Katkıları Üzerine”, *Praksis*, 15, s. 49-70.

Bayırbağ, M. K. (2010), “Local Entrepreneurialism and State Rescaling in Turkey”, *Urban Studies*, 47(2), s. 363-385.

- Bayramoğlu, S. (2009), ““Düzenleyici Devlet” Düzenlenirken: OECD Türkiye Raporu Üzerine Eleştirel Bir Çözümleme”, *Praksis*, 9, s. 143-162.
- Bayramoğlu, S. (2015), **Toplumcu Belediye: Namı-ı Diğer Belediye Sosyalizmi**, Notabene, İstanbul.
- Beck, U. (1997), “Subpolitics: Ecology and the Disintegration of Institutional Power”, *Organization&Environment*, 10(1), s. 52-65.
- Behiels, M. D. (2010), “Asymmetrical Federalism in Canada: Magic Wand or Breaking the Ties that Bind?”, **The Case for Centralized Federalism**, Ed. G. DiGiacomo ve M. Flumian, University of Ottawa Press, s. 73-107, Ottawa.
- Bel, G. ve Fageda, X. (2006), “Between Privatization and Intermunicipal Cooperation: Small Municipalities, Scale Economies and Transaction Costs”, *Urban Public Economics Review*, 6, s. 13-31.
- Bel, G. ve Fageda, X. (2007), “Why Do Local Governments Privatise Public Services? A Survey of Empirical Studies”, *Local Government Studies*, 33(4), s. 517-534.
- Belley, S. (2012), “Amalgamation (or Merger)”, **Encyclopedic Dictionary of Public Administration[online]**, Ed. L. Côté ve J.-F. Savard, www.dictionnaire.enap.ca.
- Belli, A. ve Aydın, A. (2016), “6360 Sayılı Yasa ile Kapatılan Belde Belediyelerinin Hizmette Etkinlik, Verimlilik ve Temsil Sorunsalı Üzerine Bir Alan Araştırması: Önsen Belediyesi Örneği”, *Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 9(43), s. 1698-1712.
- Benz, A. ve Fürst, D. (2002), “Policy Learning in Regional Networks”, *European Urban and Regional Studies*, 9(1), s. 21-35.

Bergman M. A., Johansson, P., Lundberg, S. ve Spagnolo, G. (2016), “Privatization and Quality: Evidence From Elderly Care in Sweden”, *Journal of Health Economics*, 49, s. 109-119.

Berk & Associates (2009), **City of Enumclaw. Fiscal Impacts of Annexation, Discussion Draft**, Seattle, Washington, <https://cityofenumclaw.net/DocumentCenter/View/238/Fiscal-Impacts-of-Annexation---Annexation-Impact-Study-PDF>, (Erişim Tarihi: 15.02.2020).

Beyazıt, E. ve Güneş, M. (2017), “Yeni Büyükşehir Olgusu: Hatay’da Yerel Halkın “Büyükşehirleşme” Algısı Üzerine Nitel Bir Çalışma”, **Belediyelerin Geleceği ve Yeni Yaklaşımlar 2. Cilt**, Ed. M. Güler ve M. Turan, Marmara Belediyeler Birliği Kültür Yayınları, s. 268-279, İstanbul.

Bingöl, Y., Yazıcı, E. ve Büyükakın, T. (2013), **İl Sınırlarında Büyükşehir Belediye Modeli: Kocaeli Deneyimi**, Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Dairesi Başkanlığı Yayınları, Kocaeli.

Bird, R. M. (2003), **Asymmetric Fiscal Decentralization: Glue or Solvent?** (Paper No.0309), International Center for Public Policy, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, <https://ideas.repec.org/p/ays/ispwps/paper0309.html>, (Erişim Tarihi: 18.01.2020).

Biricikoğlu, H. ve Demirel Duyar, D. (2015), “6360 Sayılı Yasa’nın Genişleyen Büyükşehir Belediyesi Hizmet Sınırının Etkinlik ve Verimliliğe Etkisi Bağlamında Değerlendirmesi: Sakarya Büyükşehir Belediyesi Örneği”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 20(4), s. 369-393.

Blöchliger, H. ve Pinero-Campos, J. M. (2011), **Tax Competition Between Sub-Central Governments**, OECD Working Papers on Fiscal Federalism 13, OECD Publishing.

Bollier, D. (2014), **Yeni Bir Ekonomik Sistemde Müştereklerin Rolü**, [https://tr.boell.org/tr/2014/11/05/yeni-bir-ekonomik-sistemde-mustereklerin-rolü](https://tr.boell.org/tr/2014/11/05/yeni-bir-ekonomik-sistemde-mustereklerin-rolu), (Erişim Tarihi: 15.01.2020).

Boratav, K. (1993), **Türkiye İktisat Tarihi 1908-1985**, Gerçek Yayınevi, Ankara.

Borkowska-Waszak, S. ve Ferry, M. (2018), **Political-Administrative Interactions in Inter-municipal Cooperation: The Case of Integrated Territorial Investments in Poland**, 1 st International Workshops on Public Policy, 26-28 Haziran 2018, Pittsburgh.

Boyne, G. A. (1996), “Competition and Local Government: A Public Choice Perspective”, *Urban Studies*, 33(4-5), s. 703-721.

Boyne, G. A. (1998), **Public Choice Theory and Local Government: A Comparative Analysis of the UK and the USA**, Macmillan Press, Houndmills, Basingstoke, Hampshire.

Bozlağan, R. (1997), **Yerel Hizmetlerin Özelleştirilmesi ve Bağcılar Belediyesi Özelleştirme Uygulamaları**, Üç-Er Ofset LTD, İstanbul.

Brenner, N. (1998), “Between Fixity and Motion: Accumulation, Territorial Organization and the Historical Geography of Spatial Scales”, *Environment and Planning D: Society and Space*, 16, s. 459-481.

Brenner, N. (1999), “Beyond State-Centrism? Space, Territoriality, and Geographical Scale in Globalization Studies”, *Theory and Society*, 28(1), s. 39-78.

- Brenner, N. (2003), “Metropolitan Institutional Reform and the Rescaling of State Space in Contemporary Western Europe”, *European Urban and Regional Studies*, 10(4), s. 297-324.
- Brenner, N. ve Theodore, Nik. (2002), “Spaces of Neoliberalism. Urban Restructuring in North America and Western Europe”, *Antipode*, 23(2), s. 341-347.
- Brenner, N., Marcuse, P. ve Mayer, M. (2014), “Giriş”, **Kar İçin Değil Halk İçin**, Ed. N. Brenner, P. Marcuse ve M. Mayer, Sel Yayıncılık, s.15-28, İstanbul.
- Breton, A. (1987), “Towards a Theory of Competitive Federalism”, *European Journal of Political Economy*, 3(1-2), s. 263-329.
- Bulkeley, H. (2005), “Reconfiguring Environmental Governance: Towards a Politics of Scales and Networks. *Political Geography*, 24(8), s. 875-902.
- Bulut, Y. ve Dönmez, D. (2019), “6360 Sayılı Düzenlemeyle Oluşan Büyükşehir Modelinde Büyükşehir Belediyesi ile İlçe Belediyeleri Arasında Yaşanan Sorunlar ve Çözüm Önerileri: Hatay İli Örneği”, *Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi*, 2(1), s. 29-40.
- Bunch, B. ve Strauss, R. P. (1992), “Municipal Consolidation: An Analysis of the Financial Benefits for Fiscally Distressed Small Municipalities”, *Urban Affairs Quarterly*, 27(4), s. 615-629.
- Burgess, M. (2006), **Comperative Federalism: Theory and Practice**, Routledge, London.
- Busemeyer M. R. (2007), **The Impact of Fiscal Decentralisation on Education and Other Types of Spending**, MPIfG Discussion Paper 07/8, Max Planck Institute for the Study of Societies, Köln.

- Caffentzis, G. ve Federici, S. (2014), "Commons Against and Beyond Capitalism", *Community Development Journal*, 49(1), s. i92-i105.
- Cahyaningsih, A. ve Fitriady, A. (2019), "The Impact of Asymmetric Fiscal Decentralization on Education and Health Outcomes: Evidence from Papua Province, Indonesia", *Economics and Sociology*, 12(2), s. 48-63.
- Carlile, D. W., Skalski, J. R., Batker, J. E., Thomas, J. M. ve Cullinan, V. I. (1989), "Determination of Ecological Scale", *Landscape Ecology*, 2, s. 203-213.
- Castan Broto, V. ve Guibrunet, L. (2019), "Urban Metabolism as Governmentality: Governing The City As Flows", **The Politics of Urban Sustainability Transitions: Knowledge, Power and Governance**, Ed. J. S. Jensen, M. Cashmore ve P. Spath, Routledge, s. 106-124, Abingdon ve New York.
- Cepiku, D. (2013), "A Network Approach to Asymmetric Federalism: The Italian Case Study", **Making Multilevel Public Management Work Stories of Success and Failure from Europe And North America**, Ed. D. Cepiku, D. K. Jesuit ve I. Roberge, Routledge, s. 3-26, New York.
- Ceyhan, S. ve Tekkanat, S. S. (2018), "6360 Sayılı Kanun ve Ankara İline Etkileri", *Bitlis Eren Üniversitesi Akademik İzdüşüm Dergisi*, 3(2), s. 20-42.
- Choudhry, S. ve Stacey, R. (2015), **Decentralization in Unitary States: Constitutional Frameworks for the Middle East and North Africa**, Center for Constitutional Transitions, International IDEA ve the United Nations Development Programme.
- Clapp, T. L. ve Meyer, P. B. (2000), **Brownfields and The Urban Commons: Common Property Frameworks in Urban Environmental Quality**, Center for Environmental Policy and Management Kentucky Institute for the

Environment and Sustainable Development Working Paper, Louisville,
https://www.researchgate.net/publication/42765995_Brownfields_and_the_Urban_Commons_Common_Property_Frameworks_in_Urban_Environmental_Quality, (Erişim Tarihi: 18.12.2019).

Clarke, S. (1989), **The Internationalisation of Capital and The Nation State**,
<https://homepages.warwick.ac.uk/~syrbe/pubs/washi.pdf>, (Erişim Tarihi: 12.12.2019).

Colding, J., Barthel, S., Bendt, P., Snep R., van der Knaap W. ve Ernstson H. (2013),
“Urban Green Commons: Insights on Urban Common Property Systems”,
Global Environmental Change, 23(5), s. 1039-1051.

Collinge, C. (1999), “Self-Organisation of Society by Scale: A Spatial Reworking of Regulation Theory”, *Environment and Planning D: Society and Space*, 17, s. 557- 574.

Congleton, R. (2006), “Asymmetric Federalism and the Political Economy of Decentralisation”, **Handbook of Fiscal Federalism**, Ed. E. Ahmad ve M. G. Brosio, Edward Elgar Publishing, s.131-153, Cheltenham.

Congleton, R. (2015), “Asymmetric Federalism: Constitutional and Fiscal Exchange and The Political Economy of Decentralisation”, **Handbook of Multilevel Finance**, Ed. E. Ahmad ve M. G. Brosio, Edward Elgar Publishing, s. 124-143, Cheltenham.

Constitutional INSIGHTS (2018), “Asymmetric Territorial Arrangements in Decentralized Systems”,
<https://www.idea.int/sites/default/files/publications/asymmetric-territorial-arrangements-in-decentralized-systems.pdf>, (Erişim Tarihi: 28.02.2020).

Conversi, D. (2007), “Asymmetry in Quasi-Federal and Unitary States”, *Ethnopolitics*, 6(1), 121-124.

Council of Europe (2015), **Mapping the Obstacles to inter-Municipal Cooperation in Eastern Partnership Countries**, Strasbourg.

Council of Europe, the United Nations Development Programme ve the Local Government Initiative (2010), **Inter-Municipal Cooperation Toolkit Manual**, http://www.municipal-cooperation.org/images/4/4c/IMC_Toolkit_Manual.pdf, (Erişim Tarihi: 12.11.2019).

Çabuk, A. (Ed.) (1998), **Bandırma’nın Coğrafi, Sosyal, Kültürel ve Ekonomik Yapısı**, BANMAT, Balıkesir.

Çağdaş, T. (2011), “Türkiye’de Yerel Yönetimlerde İdari Özerklik”, *Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 30(1), s. 391-416.

Çapar, S. ve Demir, R. (2017), “Türkiye’de Büyükşehir Yapılanması ve 6360 Sayılı Kanuna Uygulayıcıların Bakışı”, *Türk İdare Dergisi*, 484, s. 39-90.

Çelik, L. (2014), “6360 Sayılı Yasa ile Mahalleye Dönüşen Köyler”, *İller ve Belediyeler Dergisi*, 790, s. 52-63.

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı (2014), **Balıkesir-Çanakkale Planlama Bölgesi 1/100.000 Ölçekli Çevre Düzeni Planı: Plan Açıklama Raporu**, Mekânsal Planlama Genel Müdürlüğü, Ankara.

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı (2019), **2018 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu**, Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü, Ankara.

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı (2020), **Balıkesir İli Temiz Hava Eylem Planı THEP (2020-2024)**, Balıkesir Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü, Balıkesir.

- Çınar, T. (2009), “Yerel Yönetimlerde Neoliberal Reform: Büyükşehir Belediyelerinin Yeniden Ölçeklendirilmesi”, *Toplum ve Hekim*, 24(4-5), s. 280-288.
- Çınar, T. ve Ayman Güler, B. (2004), **Yerel Maliye Sistemi**, TODAİE, Ankara.
- Çınar, T., Çiner, C. U. ve Zengin, O. (2009), **Büyükşehir Yönetimi Bütünleştirme Süreci**, TODAİE, Ankara.
- Çınar, T., Duru, B., Çiner, C. U. ve Zengin, O. (2013), **Belediyelerin Sınırları**, TODAİE, Ankara.
- Çiner, C. U. ve Karakaya, O. (2013), “Merkez-Yerel İlişkileri ve Mülki İdarenin Dönüşümü”, *SBF Dergisi*, 68(2), s. 63-93.
- Çoban, A. (2018), “Ekolojik Ortaklaşım (Müşterekler) ve Türkiye’de Uygulanan Çitleme Politikaları”, **Teoriden Mücadeleye Müşterekler Siyaseti**, Ed. E.Erdoğan, N.Yüce ve Ö.Özbay, Sivil ve Ekolojik Haklar Derneği, s. 27-47, İstanbul.
- Çolak, Ç. D. (2017), “6360 Sayılı Kanunun Büyükşehir İlçe Belediye Başkanlığı Seçimlerine Etkileri: Trabzon Örneği”, *Uluslararası İktisadi ve İdari İncelemeler Dergisi*, 18, s. 317-338.
- Dağ, M. ve Kılınç, F. (2017), “6360 Sayılı Kanun Sonrası Büyükşehir Belediyeleri Açısından Mali Özerkliğin Değerlendirilmesi”, *Bitlis Eren Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 6, s. 426-443.
- Dayton, P.K. ve Tegner, M.J. (1984), “The Importance of Scale in Community Ecology: A Kelp Forest Example With Terrestrial Analogs”, **A New Ecology**, Ed. P. W. Price, C. N. Slobodchikof ve W.S. Gaud, John Wiley and Sons, s. 457-481, New York.

DeLanda, M. (2006), **A New Philosophy of Society: Assemblage Theory and Social Complexity**, Continuum, London.

Delaney, D., ve Leitner, H. (1997), “The Political Construction of Scale”, *Political Geography*, 16 (2), s. 93–97.

Demir, E., Demir, B. ve Yıldırım, Y. T. (2015), “Balıkesir’in Sosyo-Ekonomik Yapısı ve Tarım-Hayvancılığa Bakış”, **Balıkesir Kent Sempozyumu**, Ed. Ş. Ceryan ve A. Soykan, Balıkesir Büyükşehir Belediyesi Kent Arşivi Yayınları, Balıkesir.

Demir, K. A. (2017), “İl Ölçeğinde Yaşanan İdari ve Siyasi Dönüşüm: Vali ve Büyükşehir Belediye Başkanının Karşılaştırmalı Bir Analizi”, *Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 14(özel sayı 4), s. 150-162.

Demirbaş, T., Çetinkaya, Ö., Güneş V. ve Bektaş, N. B. (2017), “Yeni Kamu İşletmeciliği Bakış Açısıyla Türkiye’de Belediyelerin Şirketler Yoluyla Hizmet Sunma Modelinin Değerlendirilmesi”, *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 15(30), s. 145-175.

DPT (2005), **Türkiye-Avrupa Birliği Mali İşbirliği Kapsamındaki Bölgesel Kalkınma Programları**, Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum GenelMüdürlüğü, http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/TurkiyeAvrupa_Birligi_Mali_Isbirligi_Kapsaminda_Bolgesel_Kalkinma_Programlari.pdf, (Erişim Tarihi: 21.10.2019).

DPT (2007), **Dokuzuncu Kalkınma Planı Balıkçılık Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara.

Dhimitri, E. (2018), “Analysis Related to Optimal Size of Municipality and Efficiency: A Literature Review”, *European Journal of Interdisciplinary Studies*, 10(1), s. 131-138.

- Dik, E. (2014), “6360 Sayılı Kanun Bağlamında Köylerin Mahalleye Çevrilmesi” Sorunu”, *Mülkiye Dergisi*, 38(1), s. 75-102.
- Dilbirliği, M. (1995), “Belediye Şirketleri”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 4(2), s. 65-80.
- Dileroğlu, E. (2002), “Kentlerde Sermaye İşgali ve Yeni Toplumsal Doku”, *Gelenek Dergisi*, 70, <https://gelenek.org/kentlerde-sermaye-iskali-ve-yeni-toplumsal-doku/>, (Erişim Tarihi: 30.10.2019).
- Dilger, R., J., Moffett, R.R. ve Struyk, L. (1997), “Privatization of Municipal Services in America's Largest Cities”, *Public Administration Review*, 57(1), s. 21-26.
- Dinçer, B., Özaslan, M. ve Satılmış, E. (1996), **İllerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırması**, DPT Yayınları, Ankara.
- Dinçer, B., Özaslan M. ve Kavasoglu, T. (2003), **İllerin ve Bölgelerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırması**, DPT Yayınları, Ankara.
- Dinçer, B. ve Özaslan, M. (2004), **İlçelerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırması**, DPT Yayınları, Ankara.
- Dinler, Z. (2010), “Cumhuriyetimizin Kuruluşundan Günümüze İzlenen Bölgesel Kalkınma Politikaları ve Kalkınma Ajansları”, **Kalkınma Ajansları Üzerine Seçme Yazılar**, Ed. B. Akgül ve N. Uzay (Ed.), Ekin Yayınevi, s. 51-64, Bursa.
- Doğan, A. E. (2001), “Türkiye Kentlerinde Yirmi Yılın Bilançosu”, *Praksis*, 2,s.97-123.
- Doğan, A. E. (2004), “Sosyal Demokrat Vaatlerden Neo-liberal Rövanşçılığa: 1990’lar Ankara’ında Belediyecilik”, *Praksis*, 12, s. 103-128.
- Doğan, A. E. (2005), “Neo-liberal Belediyeciliğin Çelik Zırhı: Yerel Kalkınma”, *Mülkiye Dergisi*, 246, s. 77-88.

- Dos Santos Junior, O. A. (2014), “Urban Common Space, Heterotopia and the Right to the city: Reflections on the ideas of Henri Lefebvre and David Harvey”, *Brazilian Journal of Urban Management*, 6(2), s. 146-157.
- Drew, J., Kortt, M. A. ve Dollery, B. (2014), “Economies of Scale and Local Government Expenditure: Evidence from Australia”, *Administration & Society*, 46(6), s. 632-653.
- Durning, D. ve Edwards, D. (1992), “The Attitudes of Consolidation Elites: An Empirical Assessment of Their Views of City-County Mergers”, *Southeastern Political Review*, 20(2), s. 355-383.
- Duru, B. (2013), “Büyükşehir Düzenlemesi Anlama Geliyor?”, *Birlik Dergisi*, Mayıs-Haziran-Temmuz, s. 33-37.
- Duru, B. (2018), “Müşterekler Nedir? Doğal, Kentsel, Sosyal Müşterekler ve Kentsel Toplumsal Hareketlere Etkileri Üzerine”, **Teoriden Mücadeleye Müşterekler Siyaseti**, Ed. E. Erdoğan, N. Yüce ve Ö. Özbay, Sivil ve Ekolojik Haklar Derneği, s. 10-26, İstanbul.
- Edwards, M. M. (2008), “Understanding the Complexities of Annexation”, *Journal of Planning Literature*, 23, s. 119-135.
- Edwards, M. M. (2011), “Municipal Annexation: Does State Policy Matter?”, *Land Use Policy*, 28, s. 325-333.
- Efe, S. ve Gül, H. (2017), “6360 Sonrası Yeni Büyükşehir Belediye Modeli ile Hollanda Randstad Karşılaştırması”, **Belediyelerin Geleceği ve Yeni Yaklaşımlar 2. Cilt**, Ed. M. Güler ve M. Turan, Marmara Belediyeler Birliği Kültür Yayınları, s. 165-181, İstanbul.

Egeli, H. ve Diril, F. (2012), “Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Mali Özerklik ve Vergilendirme Yetkisi”, *Sayıştay Dergisi*, 84, s. 25-44.

Ekiz, C. ve Somel, A. (2005), “Türkiye’de Planlama ve Planlama Anlayışının Değişimi”, *AÜ SBF-GETA Tartışma Metinleri*, (81), s. 1-36.

Emil M. F. ve Yılmaz, H. H. (2012), **Yerel Yönetim Sisteminde Reform Tartışmaları**
Işığında Yerel Yönetimlerin Mali Yapısı Üzerine Bazı Saptamalar, Mali İzleme Raporu - İstikrar Enstitüsü, TEPAV/MİR, Ankara.

Emiroğlu, D., Tolon, M. T, Günay, D. ve Özden, O. (2017), “Türkiye’de İşlem Hacmi Yüksek Balık Hallerinin Durum Değerlendirmesi”, *Tarım Ekonomisi Dergisi*, 23 (1), s. 111-121.

Erat, V. ve Arap, İ. (2017), “Kalkınmadan Rekabete Türkiye’de Planlamanın Dönüşümü”, *Uluslararası İktisadi ve İdari İncelemeler Dergisi*, 18, s. 137-156.

Eraydın, A. (2010), “Bölgesel Kalkınmanın Yönetişim Çerçevesinde Kurumlaşması: Kalkınma Ajansları”, **Bölgesel Kalkınma Ajansları**, Friedrich Nauman Vakfı, s. 9-30, İstanbul.

Erbay, Y. (2017), “Büyükşehir Belediyelerinin Sorunları Üzerine Bir Değerlendirme”, **Belediyelerin Geleceği ve Yeni Yaklaşımlar 2. Cilt**, Ed. M. Güler ve M. Turan, Marmara Belediyeler Birliği Kültür Yayınları, s. 143-164, İstanbul.

Erbay, Y. (2018), “Türkiye’de Kentsel Yönetimi Farklı Bir Kulvara Sokan 6360 Sayılı Yeni Büyükşehir Yasası”, **Kentsel Politikalar**, Ed. A. Mengi ve D. İşçioğlu, Palme Yayınları, s. 454-466, Ankara.

Erder S. ve İncioğlu,N. (2015), “Büyükşehir Belediye Meclislerinin Yapısı, İşleyişi ve Yerel Demokrasi: Genel Değerlendirme”, **Yerel Demokrasi Sorunsalı:**

Büyükşehir Belediye Meclisleri Yapısı ve İşleyişi, Ed. P. Semerci, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, s. 273-283, İstanbul.

Erensü, S. (2019), “Politik Ekolojinin Türkiye (Son)Baharı”, *Saha Dergisi*, 5, s. 3-8.

Ergüder, C. ve Yaşar, S. (2008), “İzmir Kalkınma Ajansı: Kuruluşu ve Faaliyetleri”, **Bölgesel Kalkınma Ajansları**, İstanbul Politikalar Merkezi, s. 61-74, İstanbul.

Erkal, M. E. (2016), “1938-1980 Dönemi Türkiye’de Sosyal Yapı ve Dinamikleri” *Sosyoloji Konferansları*, 53, s. 157-185.

Ersan, N. (2009), “Açılış Konuşmaları”, **Yerel Yönetimler Kriz ve Halkın Hakları: Neoliberal Dönüşüm Sürecinde Belediyeler**, Mattek Mataacılık, s. 19-24, İstanbul.

Ersoy, M. (1989), “Türkiye’de Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri”, *METU Journal of Faculty of Architecture*, 9(1), s. 45-66.

Ersoy, M. (2013), “6360 Sayılı Yasa ve Mekânsal Planlama Sorunları”, *GAP Belediyeler Birliği Dergisi*, s. 20-32.

Ersöz, H. Y. (2001), “Yerel Yönetimlerde Özelleştirme Uygulamaları ve Yaygınlık Derecesi”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 10, 2, s. 31-50.

Ertürk, H. ve Sam, N. (2009), **Kent Ekonomisi**, Ekin Yayınları, Bursa.

Falay, N., Kalaycıoğlu, E. ve Özkırımlı U. (1996), **Belediyelerin Mali Yönetimi: İktisadi ve Siyasal Bir Çözümleme**, TESEV Yayınları, İstanbul.

Facer, R. L. ve Yeary, P. E. (2003), “Municipal Annexation: Exploring the Fiscal Impacts”, *Annual Conference on Taxation and Minutes of the Annual Meeting of the National Tax Association*, 96, s. 289-297.

- Faulk, D. ve Grassmuck, G. (2012), "City-County Consolidation and Local Government Expenditures", *State and Local Government Review*, 44(3), s. 196-205.
- Farvacque-Vitkovic, C. ve Kopanyi, M. (2014), **Municipal Finances: A Handbook For Local Governments**, The World Bank, Washington, DC.
- Fast, H. ve Kallis, D. (2004), "Panel: The Evolving Role of Local Government in The IGFR System: Local Government Asymmetry and the Intergovernmental Fiscal System in South Africa", <https://www.ffc.co.za/docman-menu-item/conference-papers-1/23-03-2-fast-h-kallis-d-local-government-asymmetry-pdf-23pp>, (Erişim Tarihi: 14.08.2020).
- Feiock, R. C. (2007), "Rational Choice and Regional Governance", *Journal of Urban Affairs*, 29(1), s. 47-63.
- Fjeldstad, O. H. (2005), **Corruption in Tax Administration: Lessons from Institutional Reforms in Uganda**, CMI Working Paper, Chr. Michelsen Institute, Bergen.
- Fleiner, T. (2009), "The Current Situation of Federalism in Switzerland", *REAF*, 9, s. 51-90.
- Foged, S. K. (2016), "The Relationship Between Population Size and Contracting out Public Services: Evidence from a Quasi-Experiment in Danish Municipalities", *Urban Affairs Review*, 52(3), s. 348- 390.
- Foremny, D. ve von Hagen, J. (2013), **Fiscal Federalism in Times of Crisis: Sharing the Cost of Adjustment**, IEB World Report on Fiscal Federalism.

Fossett, M. (2005), “Chapter 16: Urban and Spatial Demography”, **Handbook of Population**, Ed. D. L. Poston ve M. Micklin, Kluwer Academic/Plenum Publisher, s. 479-524, New York.

Fotopoulos, T. (1994), “The Nation-State and the Market”, *Society&Nature (The International Journal of Political Ecology)*, 2(2), https://www.democracynature.org/vol2/fotopoulos_nation.pdf, (Erişim Tarihi: 25.03.2020).

Funk, A. (2010), **Asymmetrical Federalism: A Stabilizing or Destabilizing Factor in the Multinational Federation: A Comparative Study of Asymmetrical Federalism in Canada and Spain** (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Centre International de Formation Européenne, Institut Européen des Hautes Études Internationales, Nice.

Fürst, D. (2006), “The Role of Experimental Regionalism in Rescaling the German State”, *European Planning Studies*, 14, s. 923-938.

Gardner, F. ve Greer, S. (1996), “Crossing the River: How Local Struggles Build a Broader Movement”, *Antipode*, 28 (2), s. 175-192.

Genç, F. N. ve Daşçı, S. (2016), “6360 Sayılı Kanunun Kamu Hizmetlerinin Sunumuna Etkisi: Balıkesir Büyükşehir Belediyesi Örneği”, *International Journal of Social Humanities Sciences Research (JSHSR)*, 7, s. 178-196.

Genç, F. N. ve Korkın, E. (2017), “6360 Sayılı Kanun’la Tüzel Kişiliği Kaldırılan Belde Belediyelerinde Halkın Uygulamaya İlişkin Algısı: Atça (Sultanhisar-Aydın) Örneği”, *KMÜ Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 19(32), s. 84-95.

- Genel İş Sendikası (2014), **Belediyelerde Çalışan Taşeron İşçilerinin Ücret ve Diğer Hakları Araştırması**, <https://www.cloudsdomain.com/uploads/dosya/11124.pdf>, (Erişim Tarihi: 23.05.2020).
- Geray, C. (2015), “Büyükşehir Belediyelerine İlişkin 6360 Sayılı Yasanın Kısa Bir Değerlendirmesi”, **Yerel Yönetim, Kent ve Ekoloji: Can Hamamcı’ya Armağan**, Ed. A. Çoban, İmge Kitabevi, s. 57-64, Ankara.
- Gibson, C. C., Ostrom, E. ve Ahn, T.K. (2000), “The Concept of Scale and the Human Dimensions of Global Change: A Survey”, *Ecological Economics*, 32, s. 217-239.
- Gökbayrak, Ş. (2003), **Belediyeler, Özelleştirme ve Çalışma İlişkileri**, Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları, Ankara.
- Görmez, K. (2000), “Demokratikleşme Açısından Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri”, *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 2(1), s. 81-88.
- Göymen, K. (2010), **Türkiye’de Yerel Yönetişim ve Yerel Kalkınma**, Boyut Yayınları, İstanbul.
- Gözler, K. (2003), “Kamu Hizmeti”, **İdare Hukuku Cilt: 2**, Ekin Yayınevi, Ankara.
- Gözler, K. (2013) “6360 Sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler: Yirmi Dokuz İlde İl Özel İdareleri ve Köylerin Kaldırılması ve İlçe Belediyelerinin Büyükşehir İlçe Belediyesi Hâline Dönüştürülmesi Anayasamıza Uygun mudur?”, *Legal Hukuk Dergisi*, 11(122), s. 37-82.

- Grazzini, L., Lattarulo, P., Macchi, M. ve Petretto, A. (2019), “Asymmetric Decentralization: Some Insights for the Italian case”, *Osservatorio regionale sul Federalismo*, 4, s. 1-18.
- Gregory, D., Johnston, R., Pratt, G., Watts, M., J. ve Whatmore, S. (Ed.). (2009), **The Dictionary of Human Geography**, Wiley-Blackwell, Chichester.
- Gualini, E. (2006), “The Rescaling of Governance in Europe: New Spatial and Institutional Rationales”, *European Planning Studies*, 14(7), s. 881-904.
- Gunton, R. M., Klenke, R. A., Paloniemi, R., Gavish, Y., Marsh, C., J., Kunin, W., E., Henle, K. (2014), “The Meaning of “Scale””, **Scaling in Ecology and Biodiversity Conservation**, Ed. K. Henle, S. Potts, W. Kunin, Y. Matsinos, J. Simila, J. Pantis, V. Grobelnik, L. Penev ve J. Settele, Pensoft Publisher, s. 19-24, Sofia.
- Gül, H. ve S. Batman. (2015), “Değişen Kentleşme Dinamikleri Karşısında 6360 Sayılı Yasanın İdari, Siyasi, Mali ve İktisadi Değerlendirilmesi”, **12. Kamu Yönetimi Forumu (KAYFOR) Bildiriler Kitabı**, s. 337-355, Aydın.
- Gül, H., Özgür, H. ve Efe, S. (2017), “Niçin ve Nasıl bir Büyükşehir Belediye Reformu?”, *Yüzüncü Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 1(4), s. 112-123.
- Gündoğdu, H. G. (2015), “6360 Sayılı Büyükşehir Yasası ve Kamu Personelinin Durumu”, *AKÜ İİBF Dergisi*, 17(2), s. 127-138.
- Gündüzöz, İ. (2016), “Büyükşehir Belediyeleri ile İlçe Belediyeleri Arasındaki Uyuşmazlıklar Üstüne Güncel Tartışmalar”, *İdarecinin Sesi Dergisi*, 169, s. 60-65.

- Güner, A. (2006), “Yönetimler Arası Gelir Bölüşümü: Temel İlke ve Uygulamalar”, **Mali Yerelleşme, Teori ve Uygulamalar Üzerine Yazılar**, Ed. A.Güner ve S. Yılmaz, Güncel Yayıncılık, s. 61-82, İstanbul.
- Güneş, M. (2004), “Dayatmacı” Çözüm Yerine “Yerinden” Çözüm Bir Sorun Bir Çözüm Önerisi “Bütünleşik Kent Yönetimi”, **Küreselleşme Kısacasında Kent ve Politika**, Detay Yayıncılık, s. 205-223, Ankara.
- Güneş, M. (2017), “Yerel Demokrasi Tartışması Olarak Büyükşehir Belediye Meclislerinde Seçim Sistemi ve Temsilde Adalet Sorunu”, *Siyaset, Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi*, 5(1), s. 47-61.
- Güney Marmara Sanayi ve İş Dünyası Federasyonu (2012), **10 Başlıkta Balıkesir**, http://gunmarsifed.org/file/raporlar2/10_baslikta_balikesir.pdf, (Erişim Tarihi: 05.07.2019).
- Güngör, İ., Bakan, H., Aksu, M., Kiremitçi, S., Göksu, A. ve Göçen, S. (2010), “Türkiye’de İl Olması Uygun Olan İlçelerin AHP Yöntemiyle Belirlenmesi”, *Alanya İşletme Fakültesi Dergisi*, 2(2), s. 1-16.
- Gürkanlar, M. (2004), “Önsöz”, **Küreselleşme Kısacasında Kent ve Politika**, Detay Yayıncılık, s. V-VII, Ankara.
- Hamamcı, C. (1990), **Mahalli İdarelerin Denetim Fonksiyonu, Türkiye’de Denetimin Etkinlik ve Verimliliği**, Maliye ve Gümrük Bakanlığı, Ankara.
- Hamamcı, C. (2003), **Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması Sempozyum Kitabı**, Kayhan Matbaası, s. 84-89, İstanbul.

Hamilton, D. K., Miller, D. Y. ve Paytas, J.(2004), “Exploring the Horizontal and Vertical Dimensions of The Governing of Metropolitan Regions”, *Urban Affairs Review*, 40(2), s. 147-182.

Hamza Çelikyay, H. (2017), “Değişen Büyükşehir Yönetim Sisteminin Bursa İlçe Belediyeleri Üzerinden Analizi”, **Belediyelerin Geleceği ve Yeni Yaklaşımlar 2. Cilt**, Ed. M. Güler ve M. Turan, Marmara Belediyeler Birliği Kültür Yayınları, s. 197-214, İstanbul.

Hanes, N. ve Wikström, M. (2010), “Amalgamation Impacts on Local Growth: Are Voluntary Amalgamations More Efficient Than Compulsory Amalgamations?”, *Canadian Journal of Regional Science*, 33(1), s. 57-70.

Hansu, L. (2015), “Antalya Büyükşehir Belediyesi Plan Kararlarının 6360 Sayılı Büyükşehir Kanunu Kapsamında Değerlendirilmesi”, *Planlama*, 25(2), s. 85-92.

Harding, A. (1997), “Urban Regimes in a Europe of The Cities?”, *European Urban and Regional Studies*, 4(4), s. 291-314.

Harrison, J. (2008), “City-Regions and Governance. Connecting Cities: City-Regions”, **Connecting Cities: City-Regions Metropolis**, Ed. C. Johnson, R. Hu, R. Abedin ve M. Cramer (Ed.), Metropolis, s. 49-70, Londra.

Harvey, D. (2000), **Spaces of Hope**, University of California Press, Berkeley.

Harvey, D. (2005), **A Brief History of Neoliberalism**, Oxford University Press, Oxford.

Hayırsever Topçu, F. (2015), “6360 Sayılı Kanun Çerçevesinde Su Hizmetleri Yönetiminin Değişimi ve Antalya Örneği”, *Akdeniz İ.İ.B.F. Dergisi*, 30, s. 86-121.

- Hayta, Y. ve Negiz, N. A. (2017), “Türkiye’nin Büyükkent Yönetimi Deneyiminde Kentsel Yaşama Dair Dönüşümler: Yeni Bir Büyük Kent Üzerinden Bir İnceleme Malatya Örneği”, *Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 14(özel sayı 4), s. 136-149.
- Heim, C. E. (2012), “Border Wars: Tax Revenues, Annexation, and Urban Growth in Phoenix (gözden geçirilmiş)”, *International Journal of Urban and Regional Research*, 36(4), s. 831-859.
- Herod, A. (1997), “Labor’s Spatial Praxis and The Geography of Contract Bargaining in the US East Coast Longshore Industry: 1953-89”, *Political Geography*, 16(2), s. 145-169.
- Hodson, M., McMeekin, A., Froud, J. ve Moran, M. (2019), “State-Rescaling and Redesigning The Material City-Region: Tensions of Disruption and Continuity in Articulating the Future of Greater Manchester”, *Urban Studies*, 57(1), s. 1-20.
- Holzer, M., Fry, J., Charbonneau, E., Van Ryzin, G., Wang, T. ve Burnash, E. (2009), **Literature Review and Analysis Related to Optimal Municipal Size and Efficiency**, Rutgers University Newark, School of Public Affairs and Administration, Rutgers.
- Hombrado Martos, A. M. (2015), **When Asymmetry Gets Challenged: Regional Governments’ Reactions to Asymmetrical Empowerment in Canada and Spain** (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Departamento de Ciencia Política y de la Administración Facultad de Ciencias Políticas y Sociología Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid.
- Horak, M. (2013), “State Rescaling in Practice: Urban Governance Reform in Toronto”, *Urban Research&Practice: North American Urban Politics*, 6(3), s. 311-328.

Hortas-Rico, M. ve Ríos, V. (2018), **Is There an Optimal Size for Local Governments? A Spatial Panel Data Model Approach**, GEN Working Paper A 2018-9.

ILO (2001), **The Impact of Decentralization and Privatization on Municipal Services: Report for Discussion at the Joint Meeting on the impact of Decentralization and Privatization on Municipal Services**, Geneva.

İçişleri Bakanlığı (2021), Türkiye Mülki İdare Bölümleri Envanteri, <https://www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkiIdariBolumleri.aspx>, (Erişim Tarihi: 05.04.2021).

İnan, A. (1972), **Devletçilik İlkesi ve Türkiye Cumhuriyetinin Birinci Sanayi Planı 1933, Kısım I**, Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara.

Isra, S., de Villiers, B. ve Arifin Z. (2019), “Asymmetry in a Decentralized, Unitary State: Lessons from the Special Regions of Indonesia”, *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, 18(2), s. 43-71.

İzci, F. ve Turan, M. (2013), “Türkiye’de Büyükşehir Belediyesi Sistemi ve 6360 Sayılı Yasa ile Büyükşehir Belediyesi Sisteminde Meydana Gelen Değişimler: Van Örneği”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 18(1), s. 117-152.

Jessop, B. (1991), “The Welfare State in the Transition from Fordism to post-Fordism”, **The Politics of Flexibility: Restructuring State and Industry in Britain, Germany and Scandinavia**, Ed. B. Jessop, O. K. Pedersen, H. Kastendiek ve K. Nielsen, Edward Elgar Publishing, s. 82-104, Vermont.

Jessop, B. (1997), “The Entrepreneurial City: Re-imaging Localities, Redesigning Economic Governance, or Restructuring Capital?”, **Realising Cities: New**

Spatial Divisions and Social Transformation, Ed. N. Jewson and S. MacGregor, Routledge, s. 28-41, London.

Jessop, B. (1999), “The Dynamics of Partnership and Governance Failure”, **The New Politics of British Local Governance**, Ed. G. Stoker, Macmillan, s. 11-32, Basingstoke.

Johnson, R. A. ve Walzer, N. (1996), “Privatization of Municipal Services in Illinois”, *Illinois Municipal Review*, November, s. 19-21.

Jonas, A. E.G. (2012a), “Region and Place: Regionalism in Question”, *Progress in Human Geography*, 36(2), s. 263-272.

Jonas, A. E. G. (2012b), “City-regionalism: Questions of Distribution and Politics”, *Progress in Human Geography*, 36(6), s. 822-829.

Jonas, A. E. G. ve Moisio, S. (2018), “City Regionalism as Geopolitical Processes: A New Framework for Analysis”, *Progress in Human Geography*, 42(3), s. 350-370.

Jonas, A. ve While, A. (2005), “Governance”, **Cultural Geography: A Critical Dictionary of Key Concepts**, Ed. D. Atkinson, P. Jackson, D. Sibley ve N. Washbourne, I.B.Tauris, s. 72-80, Londra.

Jones, K. T. (1998), “Scale as Epistemology”, *Political Geography*, 17(1), s. 25-28.

Kaçmaz, Y. Y. ve Er, A. (2018), “Yeni Büyükşehir Belediye Sistemine Yönelik Kamuoyu Algısı ve Memnuniyet Düzeyi: Alanya Örneği”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 23(2), s. 605-629.

Kahraman, T. (2010), “İmar Uygulamalarında Gizli Yolsuzluk: Ayrıcalıklı Özelleştirmeler ve Kentsel Rant”, *İş Ahlakı Dergisi*, 3(6), s. 61-80.

Kantor, P. (2006), “Regionalism and Reform: A Comparative Perspective on Dutch Urban Politics”, *Urban Affairs Review*, 41(6), s. 800-829.

Karakaya Ayalp, E. ve Alpaykut Bayrak, S. S. (2018), “Kırsal-Ekolojik Müşterekler: İzmir Mera Alanları Vakası”, *Meltem İzmir Akdeniz Akademisi Dergisi*, 3, s. 107-110.

Karasu, K. (2015), “Kalkınma Ajansları: “Modelimi Kaybettim. Hükümsüzdür”: Ölçek Siyasetinin Yerelliği”, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 70(2), s. 273-316.

Karataşlar, E. (2019), **Büyükşehir Belediyesi ile Büyükşehir İlçe Belediyeleri Arasındaki İlişkilerin 6360 Sayılı Yasanın Gerekçeleri Bağlamında Değerlendirilmesi: Balıkesir Örneği** (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Balıkesir.

Katz, B. J. (2000), “Editor’s Overview”, **Reflections on Regionalism**, Ed. B. J. Katz, The Brookings Institution, s.1-8, Washington D.C.

Kavruk, H. (2018), “Büyükşehir ve İlçe Belediyeleri İlişkileri ve Büyükşehir Belediyeciliği Modelinin Geleceği”, **Kentsel Politikalar**, Ed. A. Mengi ve D. İşçioglu, Palme Yayınları, s.467-485, Ankara.

Kaymal, C. (2017), “Yerel Özerklik ve Yerel Demokrasi Açısından Büyükşehir Belediyesi Reformu”, *Ulakbilge Sosyal Bilimler Dergisi*, 5(13), s. 1137-1159.

Kazgan, G. (2002), **Tanzimattan 21. Yüzyıla Türkiye Ekonomisi**, Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.

Keleş, R. (1988), “Demokratik Gelişmemizde Yerel Yönetimler”, **Bahri Savcı'ya Armağan**, Mülkiyeliler Birliği, s. 290-300, Ankara.

Keleş, R. (2009), **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, Cem Yayınevi, İstanbul.

Keleş, R. (2017), *Kentleşme Politikası*, İmge Kitabevi, Ankara.

Keleş, R. ve Mengi, A. (2017a), **Kent Hukuku**, İmge Kitabevi, Ankara.

Keleş, R. ve Mengi, A. (2017b), **Avrupa Birliğinin Bölge Politikaları**, Cem Yayınevi, İstanbul.

Kennedy, L. ve Sood, A. (2019), “Outsourced Urban Governance as a State Rescaling Strategy in Hyderabad, India”, *Cities*, 85, s. 130-139.

Keskinok, H. Ç. (2000), “Kent Planlama ve Uygulamasında Menfaat İhlali ve Dava Açma Ehliyeti”, **Mekan Planlama ve Yargı Denetimi**, Ed. M. Ersoy, ve H. Ç. Keskinok, Yargı Yayınevi, s. 15-36, Ankara.

Kılıçkaplan, S. ve Köse, S. (1997), “Hangi İlçeler İl Olmalıdır: İstatistiksel Bir Yaklaşım”, *İktisat İşletme ve Finans Dergisi*, 134, s. 56-71.

Kocka, J. (2016), **Capitalism: A Short History**, Princeton University Press, New Jersey.

Korlu, R. K. (2019), “Türkiye’de Belediyelerde Optimum Büyüklüğün Bütçe ve Verimlilik Açısından Değerlendirilmesi”, *Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 37, s. 231-246.

Koyuncu, E. (2012a), **Yenilenen Yerel Yönetim Sisteminde Belediye ve İl Özel İdarelerinin Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Alacakları Payların Karşılaştırmalı Analizi**, TEPAV,

<https://www.tepav.org.tr/upload/files/1352878676->

4.Yenilenen_Yerel_Yonetim_Sistemi_Karsilastirmali_Analizi.pdf, (Erişim Tarihi: 17.10.2019).

- Koyuncu, E. (2012b), **6360 Sayılı Yasaya Göre Belediyelerin Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Alacakları Paylar**,
https://www.tepav.org.tr/upload/files/haber/1354287682-2.6360_Sayili_Yasaya_Gore_Belediyelerin_Genel_Butce_Vergi_Gelirlerinden_Alacaklari_Paylar.pdf, (Erişim Tarihi: 23.11.2019).
- Köprülü, E. (2013), **Büyükşehir Olmanın Tekirdağ’a Etkileri: Panel-Forum**, Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası İstanbul Şubesi, Ezgi Matbaa, İstanbul.
- Köymen, O. (2007), **Sermaye Birikirken: Osmanlı, Türkiye, Dünya**, Yordam Kitap, İstanbul.
- Krueger, A. O. (1974), “The Political Economy of the Rent-Seeking Society”, *The American Economic Review*, 64(3), s. 291-303.
- Kübler, D. (2004), **Impacts of New Regionalism on the Relationship between the Citizens and the State**, Evidence From Switzerland, Governing The Metropolis, ECPR Joint Sessions of Workshops, 13-18 Nisan 2004, Uppsala, <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/1ed57c4c-93ed-4d45-b655-d82d78a502e3.pdf>, (Erişim Tarihi: 23.01.2020).
- Lachmann, R. (1989), “Origins of Capitalism in Western Europe: Economic and Political Aspects”, *Annual Review of Sociology*, 15, s. 47-72.
- Lefèvre, C. (1998), “Metropolitan Government and Governance in Western Countries: A Critical Review”, *International Journal of Urban and Regional Research*, 22(1), s. 9-25.
- Leland, S. ve Thurmaier, K. (2014), “Political and Functional Local Government Consolidation: The Challenges for Core Public Administration Values and

Regional Reform”, *The American Review of Public Administration*, 44(4 Suppl), s. 29S-46S.

Lele, G. (2019), “Asymmetric Decentralization and the Problem of Governance: The Case of Indonesia”, *Asian Politics & Policy*, 11(4), s. 544-565.

LeSage, E. C. ve Stefanick, L. (2004), **New Regionalist Metropolitan Action: The Case of the Alberta Capital Region Alliance**, Canadian Political Science Association Meetings, Winnipeg, <https://www.cpsa-acsp.ca/papers-2004/Stefanick-LeSage.pdf>, (Erişim Tarihi: 13.01.2020).

Li, L. (2015), “State Rescaling and National New Area Development in China: The Case of Chongqing Liangjiang”, *Habitat International*, 50(suppl C), s. 80–89.

Litvack, J. Ahmad, J. ve Bird R. (1998), **Rethinking Decentralization in Developing Countries**, The World Bank, Washington, D.C.

Mabuchi, M. (2001), **Municipal Amalgamation in Japan**. World Bank Institute, Washington, D.C.

Maller, J. ve Dwolatsky, B. (1993), **What is Fordism? Restructuring Work in the South African Metal Industry**, African Studies Seminar Series, <http://wiredspace.wits.ac.za/handle/10539/9072>, (Erişim Tarihi: 13.08.2019).

Mamadouh, V. (2004), “Internet, Scale and the Global Grassroots: Geographies of the Indymedia Network of Independent Media Centres”, *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 95 (5), s. 482-497.

Mamadouh, V., Kramsch, O. ve Van Der Velde, M. (2004), “Articulating Local and Global Scales”, *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 95(5), s. 455-466.

Mamak Yerel İnisiyatifi (1993), “Yerel Yönetimlere Bakış Çalışma Taslak Metni”, *Toplum ve Hekim*, 8(58), s. 54-67.

Marmara Belediyeler Birliği (2015), **Belediyelerin Mali Sorunları ve Çözüm Önerileri Çalıştay Raporu**, İstanbul.

Marston, S. A., Woodward, K. ve Paul Jones Iıı, J. (2005), “Human Geography Without Scale”, *Transactions Institute of British Geographers*, 30, s. 416-432.

Masson, D. (2006), “Constructing Scale/Contesting Scale: Women’s Movement and Rescaling Politics in Québec”, *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 13(4), s. 462-486.

Matějová, L., Plaček, M., Krápek, M., Půček, M. ve Ochřana, F. (2014), “Economies of Scale-Empirical Evidence from the Czech Republic”, *Procedia Economics and Finance*, 12, s. 403-411.

McChesney, Fred S. (1987), “Rent Extraction And Rent Creation in the Economic Theory of Regulation,” *Journal of Legal Studies*, 16(1), s. 101-118.

Mcgarry, J. (2007), “Asymmetry in Federations, Federacies and Unitary States”, *Formerly Global Review of Ethnopolitics*, 6, s. 105-116.

McKinlay Douglas Limited (2006), **Local Government Structure and Efficiency: A Report Prepared for Local Government New Zealand**, <http://www.mdl.co.nz/site/mckinley/files/LG%20Structure%20and%20Efficiency%20Oct2006.pdf>, (Erişim Tarihi: 10.07.2019).

Mengi, A. (1997), “Kamu Yönetimindeki Gelişmeler, Yerel Yönetimler ve Türkiye”, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 52(1), s. 505-515.

- Mengi, A. ve Dağlı, Z. (2017), “6360 Sayılı Yasanın Getirdiği Genişletilmiş Büyükşehir Modelinin Belediyelerin Hizmet Sunum Performansına Etkileri Üzerine Bir Araştırma”, *Siyaset, Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi*, 5(4), s. 1-21.
- Meşe, M. (2011), “Belediye Şirketleri Üzerine Bir Değerlendirme”, *Dış Denetim Dergisi*, Nisan-Mayıs-Haziran, s. 203-215.
- Minang, P. A., Duguma, L. A., Alemagi, D. ve van Noordwijk, M. (2015), “Scale Considerations in Landscape Approaches”, **Climate-Smart Landscapes: Multifunctionality in Practice**, Ed. P. A. Minang, M. van Noordwijk, O. E. Freeman, C. Mbow, J. de Leeuw, ve D. Catacutan, World Agroforestry Centre (ICRAF), s. 121-133, Nairobi, Kenya.
- Miyazaki, T. (2014), “Municipal Consolidation and Local Government Behavior: Evidence from Japanese Voting Data on Merger Referenda”, *Economics of Governance*, 15(4), s. 387-410.
- Moisio, S. ve Jonas, A. E. G. (2018), “City-Regions and City-Regionalism”, **Handbook on the Geographies of Regions and Territories**, Ed. A. Paasi, J. Harrison ve M. Jones, Edward Elgar, s.285-297, Cheltenham.
- Monastiriotes, V. (2011), **Decentralization and Inter-municipal Competition: Evidence from Serbia**, LSEE Papers on Decentralization and Regional Policy. Research Paper Number 1, http://eprints.lse.ac.uk/63570/1/__lse.ac.uk_storage_LIBRARY_Secondary_libfile_shared_repository_Content_European%20Institute_LSEE%20Papers%20research%20papers_Research_Paper_1.pdf, (Erişim Tarihi: 12.02.2020).
- Mudalige, P. W. (2019), “The Discussion of Theory and Practice on Decentralization and Service Delivery”, *European Scientific Journal*, 15(14), s. 115-135.

Muratoğlu, T. (2015), “Mahalli İdareler Mevzuatında 6360 Sayılı Kanunla Yapılan Değişiklikler”, *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 20(32), s. 59-96.

Mutlu, A. (2007), **Belediyelerin Toprak Satışı Üzerine**, 38. Uluslararası Asya ve Afrika Çalışmaları Kongresi (ICANAS), 10-15 Eylül, Ankara.
<https://www.ayk.gov.tr/wp-content/uploads/2015/01/MUTLU-Ahmet-BELED%c4%b0YELER%c4%b0N-TOPRAK-SATI%c5%9eI-%c3%9cZER%c4%b0NE.pdf>, (Erişim Tarihi: 17.01.2020).

Namlı, B. S. (2017), **İmar Planlarının Hazırlanması ve Uygulanması** (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Başkent Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

Ncube, M ve Nomfundo, V. (2014), **Measuring Fiscal Distress in South African Local Government Sector, Chapter 5.**
<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download;jsessionid=E51A5B6A4BB98D97F87D8A7B340DCA6C?doi=10.1.1.434.1304&rep=rep1&type=pdf>, (Erişim Tarihi: 24.10.2019).

Négrier, E. (2006), “Rescaling French Urban Territories: State, Local Power and Regional Configurations in the Building of New Metropolitan Institutions”, *European Planning Studies*, 14(7), s. 939-958.

Nelles, J. (2012), **Comperative Metropolitan Policy Governing Beyond Local Boundries in the Imagined Metropolis**, Routledge, Oxon.

Nemec, J., Merickova, B. ve Vitek, L. (2005), “Contracting-Out at Local Government Level: Theory and Selected Evidence from the Czech and Slovak Republics” *Public Management Review*, 7(4), s. 637-647.

Nevada Legislative Counsel Bureau (1977), **Municipal Annexation**, Office of Research Background Paper No. 4, <https://www.leg.state.nv.us/Division/Research/Publications/Bkground/BP77-04.pdf>, (Erişim Tarihi: 24.11.2019).

Nielsen, E. H. ve Simonsen, K. (2003), “Scaling From 'Below': Practices, Strategies and Urban Spaces”, *European Planning Studies*, 11(8), s. 911-927.

Northern Economics (2016), **Analysis of the Fiscal Effects of Annexation for the City of Soldotna. Anchorage, Alaska**, <https://www.soldotna.org/home/showdocument?id=5687>, (Erişim Tarihi: 12.10.2019).

OECD (2019), **Asymmetric Decentralisation: Policy Implications in Colombia**. Erişim adresi: https://www.oecd.org/countries/colombia/Asymmetric_decentralisation_Colombia.pdf, (Erişim Tarihi: 26.09.2020).

Ohmae, K. (1995), **The End of The Nation State: The Rise of Regional Economies**, Harper Collins, London.

Okçu, M., Özgür, H., Negiz, N., Savaş Yavuzçehre, P., Kılınç, G., Akman, E., Akman, Ç. ve Aydın, T. (2017), “Türkiye’de Büyükşehir Belediyelerinde Hizmet Sunumuna İlişkin Öneriler: Yedi Bölge ve Yedi Büyük Kentte Vatandaşların Görüşleri”, **Belediyelerin Geleceği ve Yeni Yaklaşımlar 2. Cilt**, Ed. M. Güler ve M. Turan, Marmara Belediyeler Birliği Kültür Yayınları, s. 182-196, İstanbul.

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

- Okutan, E. (2012), **Belediye Şirketlerinde Yolsuzluk Riski Taşıyan Alanlar ve Sayıştay Denetimi** (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Polis Akademisi Güvenlik Bölümleri Enstitüsü, Ankara.
- Olgun Susta, G. (2018), **6360 Sayılı Yasa ile Oluşan Yeni Büyükşehir Yasasının Kırsal Alanda Hizmet Etkililiği Açısından İncelenmesi: İzmir İli Kiraz İlçesi Araştırması** (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, Ankara.
- Ordonhas V. C. R. (2016), “Overcoming Barriers to Institutional Integration in European Second-Tier Urban Regions”, *European Planning Studies*, 24(12), s. 2197-2216.
- Orhan, G. (2014), “Public Participation as a Depoliticisation Process: The Case of Environmental Policy”, **Centralization Decentralization Debate Revisited**, Ed. K. Göymen ve O. Sazak, İstanbul Politikalar Merkezi, s. 262-291, İstanbul.
- Ortiz, P. B. ve Kamiya, M. (2017), “Political Economy in The Global North and South: Connecting, Financing, Ruling”, **Steering the Metropolis: Metropolitan Governance For Sustainable Urban Development**, Ed. D. Gómez-Álvarez, R. Rajack, E. López-Moreno ve G. Lanfranchi, Inter-American Development Bank, s. 98-112, Washington, DC.
- Öğdül, H. (2013), “Kırsal Mekân Politikalarında Yeni Dönem”, *Mimarlık*, 371, s.17-30.
- Ökmen, M. ve Koç, N. (2015), “Türkiye’de Belediye Gelirleri İçinde Borçlanma ve Borçların Azaltılması İçin Öneriler”, *Yönetim ve Ekonomi*, 22(2), s. 551-565.
- Övgün, B. (2018), “Kamu Yönetiminde Yeniden Ölçeklendirme”, **Küreselleşme Sürecinde Yerel Hizmet Yerel Siyaset**, Ed. A. Mengi ve D. İşçioğlu, Ankara Üniversitesi Yayınları, s. 203-217, Ankara.

- Özaslan, M. (2004). **Küresel-Yerel Etkileşimin Yeni Örgütlenme Biçimleri: Ağ Şebeke Tarzı Firma ve İdari-Kurumsal Örgütlenmeler**. Kentsel Ekonomik Araştırmalar Sempozyumu, DPT Yayınları, Ankara.
- Özbay, Ö. (2018), “Suyun Müşterekler Siyaseti”, **Teoriden Mücadeleye Müşterekler Siyaseti**, Ed. E.Erdoğan, N.Yüce ve Ö.Özbay, Sivil ve Ekolojik Haklar Derneği, s. 138-151, İstanbul.
- Özdemir, G. (2011), “Belediye İktisadi Teşebbüsleri’nin Kuruluş Amacı, Hukuki Dayanakları ve Güncel Durum”, *Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 11(21), s. 473-498.
- Özdemir, K. ve Serel, A. (2005), **Balıkesir İlinin Gelişme Olanakları ve İnsani Gelişme Endeksi Açısından Durumu Bir Değerlendirme**, Balıkesir Sempozyumu, s. 114-130, Balıkesir Büyükşehir belediyesi Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Müdürlüğü, Balıkesir.
- Özdemir, S. ve Meşhur, M. Ç. (2011), “5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Yasası’nın Belde Belediyelerinin Planlama Süreçleri Üzerinde Yarattığı Etkiler”, *Megaron Dergisi*, 6(3), s. 171-183.
- Özer, M. A. (2013), “Yerel Yönetimler Reformunda Reform: 6360 Sayılı Kanunun Düşündürdükleri”, *Yerel Politikalar*, 3, s. 97-126.
- Özgür, H. ve Savaş Yavuzçehre, P. (2016), “Türkiye’nin Büyükşehir Belediyesi Sistemi: 1982-2015”, *Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 7(1), s. 903-926.
- Özhamarat, İ. (2003), **Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması Sempozyum Kitabı**, s. 138-141, Kayhan Matbaası, İstanbul.

- Özlüer, F. (2019), “Fabrikalaşan Mekân: “Yerel Müşterekler” ve “Akıllı Kentler””, *Saha Dergisi*, 5, s. 97-105.
- Paasi, A. (2002), “Bounded Spaces in the Mobile World: Deconstructing ‘Regional Identity’”, *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 93(2), s. 137-148.
- Palmer, J. L. ve Lidsey, G. (2001), “Classifying State Approaches to Annexation”, *State&Local Government Review*, 33(1), s. 60-73.
- Pank, Ç. (2016), “6360 Sayılı Yasa ile Birlikte Bürokraside Meydana Gelen Değişim”, *Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 9(47), s. 909-916.
- Parr, J. B. (2005), “Perspectives on the City-Region”, *Regional Studies*, 39(5), s. 555-566.
- Patnaik, S. (2015), “Rent-seeking: Rent-seeking and Public Policy”, *CESifo DICE Report*, 3(Autumn), s. 3-5.
- Pehlivan, O. (2001), “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Mali Tevzin ve Kamu Hizmetlerinde Yerellik Açısından Değerlendirilmesi”, *Yerel Yönetim ve Denetim*, 6(6), s. 32-35.
- Pieters, N. N. (2015), **Evaluating Revenue Collection and Allocation Challenges Faced by Ndlambe Local Municipality-Eastern Cape Province** (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), University of Fort Hare Department of Public Administration, Alice.
- Rhodes, R. A. W. (2007), “Understanding Governance: Ten Years On”, *Organization Studies*, 28, s. 1243-1264.

- Robinson, W. I. (2005), “Küresel Kapitalizm Ve Ulusaşırı Kapitalist Hegemonya”, **Küreselleşme ve Alternatif Küreselleşme**, Ed. C. Karadeli, Phoenix Yayınevi, s. 143-196, Ankara.
- Rodríguez-Pose, A. (2008), “The Rise of the “City-Region” Concept and its Development Policy Implications”, *European Planning Studies*, 16(8), s. 1025-1046.
- Rosenbaum, W. A. ve Henderson, T. A. (1973), “Explaining the Attitude of Community Influentials toward Government Consolidation: A Reappraisal of Four Hypotheses”, *Urban Affairs Quarterly*, 9(2), s. 251-275.
- Routledge, P. (1996), “Critical Geopolitics and Terrains of Resistance”, *Political geography*, 15(6/7), s. 509-531.
- RPI Consulting (2002), **Development Impact Analysis: Existing Conditions&Annexation, Town of Dolores**, Colorado, <https://www.townofdolores.com/EndUserFiles/62876.pdf>, (Erişim Tarihi: 27.09.2019).
- Sacchi, A. ve Salotti, S. (2014), **The Asymmetric Nature of Fiscal Decentralization: Theory and Practice**, Munich Personal RePEc Archive, https://mpra.ub.uni-muenchen.de/57627/8/MPRA_paper_57627.pdf, (Erişim Tarihi: 13.10.2020).
- Salmon, P. (1999), **Vertical Competition In a Unitary State** [Araştırma Raporu], Laboratoire d’analyse et de techniques économiques (LATEC), <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01526542/document>, (Erişim Tarihi: 13.10.2020).

Sarı, M. ve Akkuş, M. (2018), “Bandırma ve Çevresinin Balıkçılık Potansiyelinin Değerlendirilmesi”, **Uluslararası Bandırma ve Çevresi Sempozyumu (UBS’18)**, 17-19 Eylül 2018, Balıkesir.

Sarı, V. İ. (2019), “Nüfus Yoğunluğu ve Kentsel İşlevler ile Türkiye’de İlçelerin Kentleşme Düzeyinin Ölçülmesi”, **Türkiye’de Kentleşme ve Kırsal Alan Politikalarının Gelecek Vizyonu ve Bunlar Arasındaki Tamamlayıcılık Paneli Sunum Özetleri**, İzmir, https://www.izka.org.tr/images/ana-etkinlikler/kir-kent-paneli/konusmacilar/sunum_ozetleri.pdf, (Erişim Tarihi: 13.08.2020).

Savitch, H. V. ve Vogel, R. K. (2004), “Suburbs without a City: Power and City-County Consolidation”, *Urban Affairs Review*, 39(6), s. 758-790.

Sayer, A. (1992), **Method in Social Science: A Realist Approach**, Routledge, London.

Scharff, E. A. (2016). **Powerful Cities?: Limits on Municipal Taxing Authority and What to Do About Them**, <https://www.nyulawreview.org/wp-content/uploads/2018/08/NYULawReview-91-2-Scharff.pdf>, (Erişim Tarihi: 23.08.2019)

Schneider, M. (1989), “Intermunicipal Competition, Budget-Maximizing Bureaucrats, and the Level of Suburban Competition”, *American Journal of Political Science*, 33(3), s. 612-628.

Scherer, F. M. (2010), **The Dynamics of Capitalism**, HKS Working Paper No. RWP10-001, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1523309, (Erişim Tarihi: 23.02.2020).

- Scott, A. J. (2001), “Globalization and the Rise of City-Regions”, *European Planning Studies*, 9(7), s. 813-826.
- Sevinçhan, Y. (2015), “Belediyelerin Borçlanması”, *Türkiye Belediyeler Birliği İller ve Belediyeler Dergisi*, 807-808, s. 48-57.
- Sevindik, S. (2009), “İmar Planlarıyla Oluşan Kentsel Rantın Kamuya Kazandırılması İçin Ülkemizde Kullanılan Araçlar”, *Mahalli İdareler Dergisi*, 175, s. 53-64.
- Sheppard, E. ve McMaster, R. B. (2004), “Introduction: Scale and Geographic Inquiry”, **Scale and Geographic Inquiry: Nature, Society, and Method**, Ed. E. Sheppard ve R. B. McMaster, Blackwell, s. 1-22, Oxford.
- Slack, E. (2004), **Models of Government Structure at the Local Level**, IIGR Working Paper, Queen’s University, https://munkschool.utoronto.ca/imfg/uploads/136/348_models_of_government_str.pdf, (Erişim Tarihi: 20.01.2020).
- Slack, E. (2017), **How Much Local Fiscal Autonomy Do Cities Have? A Comparison of Eight Cities Around the World**, Institute on Municipal Finance & Governance, Toronto.
- Smith, N. (2004), “Scale Bending and the Fate of the National”, **Scale and Geographic Inquiry: Nature, Society, and Method**, Ed. E. Sheppard ve R. B. McMaster, Blackwell, s. 192–212, Oxford.
- Smith, R. G. (2003), “World City Topologies”, *Progress in Human Geography*, 27(5), s. 561–582.
- Soyak, M. (1995), “Rant’ın İki Boyutu: Rant Arayışı Ye Teşvik Olarak Rantlar”, *Öneri Dergisi*, 1(3), s. 191-193.

- Spicer, Z. (2015), **Cooperation and Capacity: Inter-Municipal Agreements in Canada**, IMFG Papers on Municipal Finance and Governance No. 19, University of Toronto, Institute on Municipal Finance and Governance, Toronto.
- Stavrides, S. (2016), **Common Space: The City as Commons**, Zed Books, London.
- Steytler, Nico. (2003), “District Municipalities: Giving Effect to Shared Authority in Local Government”, *Law, Democracy & Development*, 7(2), s. 227-242.
- Storper, M. (2013), **Keys To The City**, Princeton University Press, Princeton.
- Strange, S. (1996), **The Retreat of the State the Diffusion of Power in the World Economy**, Cambridge University Press, Cambridge.
- Sune, C. ve Genç, F. N. (2017), “6360 Sayılı Kanunda Devir Tasfiye ve Paylaştırma Komisyonlarının Rolü: Aydın Örneği”, *Selçuk Üniversitesi Akşehir Meslek Yüksekokulu Sosyal Bilimler Dergisi*, 2(8), s. 93-110.
- Swianiewicz, P ve Mielczarek, A. (2010), “Georgian Local Government Reform: State Leviathan Redraws Boundaries?”, *Local Government Studies*, 36(2), s. 291-311.
- Swyngedouw, E. (1996), “Reconstructing Citizenship, The Re-Scaling of the State and the New Authoritarianism: Closing the Belgian Mines”, *Urban Studies*, 33(8), s. 1499-1521.
- Swyngedouw, E. (1997a), “Neither Global Nor Local: ‘Glocalization’ and the Politics of Scale”, **Spaces of Globalization: Reasserting the Power of the Local**, Ed. K. Cox, Guilford/Longman, s. 137-166, New York/London.
- Swyngedouw E. (1997b), “Excluding the Other: The Contested Production of a New ‘Gestalt of Scale’ and the Politics of Marginalisation”, **Society, Place,**

Economy: States of the Art in Economic Geography, Ed. R. Lee ve J. Wills, Edward Arnold, s. 167- 176, London.

Şahin, S. Z. (2018a), “Neoliberal Yeniden Ölçeklenme Etkisi Altında Türkiye’de Kentleşme Politikasının Dönüşümü”, *Alternatif Politika*, Mayıs Özel Sayı, s. 1-30.

Şahin, S. Z. (2018b), “Yerel Özerklik ve Mekânsal Ölçek İkileminde Yerel Hizmetlerin Yeniden Uyarlanması: Bütünlük, Yenilik ve Katılım”, **Küreselleşme Sürecinde Yerel Hizmet Yerel Siyaset**, Ed. A. Mengi ve D. İşcioğlu, Ankara Üniversitesi Yayınları, s.187-202, Ankara.

Şengül, T. (2001), **Kentsel Çelişki ve Siyaset**, Yerel Yönetim ve Demokrasi Akademisi (WALD) Yayınları, İstanbul.

Şengül, T. (2009), “Yerel Devlet Sorunu ve Yerel Devletin Dönüşümünde Yeni Eğilimler”, *Praksis*, 9, s. 183-220.

Şengül, T. (2013), **Büyükşehir Olmanın Tekirdağ’a Etkileri: Panel-Forum**, 23 Mart 2013, Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası İstanbul Şubesi, Ezgi Matbaa, İstanbul.

Tan, E. (2019), “Conclusion: Toward an Asymmetrical Decentralization Design”, **Decentralization and Governance Capacity: The Case of Turkey**, Springer International Publishing, s.193-228, Cham.

Tarleton, C. D. (1965), “Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism: A Theoretical Speculation”, *The Journal of Politics*, 27(4), s. 861-874.

- Tarr, G. A. (2018), “Of Tribes and Territories: Asymmetry in American Federalism”, **Revisiting Unity and Diversity in Federal Countries**, Ed. A.G. Gagnon ve M. Burgess, Brill-Nijhoff, s. 299-325, Leiden.
- Taşçılar, A. M. (2018), “Neoliberalizmde Merkezileşme-Yerelleşme Gerilimi: İl Özel İdareleri, YİKOB Örnekleri ve Yerelde Merkezileşme”, *Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 5(14), s. 650-662.
- Tekeli, İ. (2007), “Yerelleşme ve Yolsuzluk”, **TEPAV 3.Yolsuzlukla Mücadele Konferansı: Yerelleşme ve Yolsuzluk**, 5-6 Aralık 2007, Ankara.
https://www.tepav.org.tr/upload/files/haber/1255443895r3119.Yerellesme_ve_Yolsuzluk.pdf, (Erişim Tarihi: 18.04.2020).
- Tekeli, İ. (2009), **Cumhuriyetin Belediyecilik Öyküsü (1923-1990)**, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul.
- Tekeli, İ. ve Ortaylı, İ. (1978), **Türkiye'de Belediyeciliğin Evrimi**, Türk İdareciler Derneği, Ankara.
- Tekin, Ö. F. (2016), “6360 Sayılı Yasanın Büyükşehirlere Bağlı İlçeler Bağlamında Getirdiği Değişim: Bozkır İlçesi Örneği”, **Uluslararası Sempozyum: Geçmişten Günümüze Bozkır Bildiri Kitabı**, Selçuk Üniversitesi Türkiyat Araştırmaları Enstitüsü Yayınları, s. 1245-1262, Konya.
- Teles, F. (2016), **Local Governance and Intermunicipal Cooperation**, Palgrave Macmillan, London.
- Temel, R. ve Karagöz, B. (2018), “6360 Sayılı Yasa’nın Yerel Yönetimler Ekonomisi Açısından Değerlendirilmesi”, *Karadeniz Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Sosyal Bilimler Dergisi*, 15, s. 117-132.

Texas Municipal League (2016), **Annexation Policy's Impact on the Economy and Tax Revenue of Texas Cities.** Austin, Texas.
<https://www.tml.org/DocumentCenter/View/645/Study-Conducted-by-TXP-Inc-PDF>, (Erişim Tarihi: 12.11.2019).

Tilly, C. (Ed.). (1975), **The Formation of National States in Western Europe**, Princeton University Press, Princeton.

TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası (2017), **Arazi Yönetimi Alanındaki Yönelimler Çalışma Grubu Taslak Raporu**, 7-8-9 Aralık 2017, İstanbul.
https://www.hkmo.org.tr/resimler/ekler/2d30bf1db4239fc_ek.pdf, (Erişim Tarihi: 12.02.2010)

TMMOB Şehir Plancıları Odası Ankara Şubesi. (2019), **Ankara Yerel Yönetimler Raporu: Ankara İçin Yerelden Talep Ediyoruz!**,
https://www.spo.org.tr/genel/bizden_detay.php?kod=9729&tipi=1&sube=1, (Erişim Tarihi: 10.01.2020).

Toksöz, F. (2010), **Avrupa Birliği ve Türkiye'de Yerel Yönetimler**, Türkiye Belediyeler Birliği Yayınları, Ankara.

Toksöz, F. (2015), "Giriş", **Yerel Demokrasi Sorunsalı Büyükşehir Belediye Meclisleri Yapısı ve İşleyişi**, Ed. P. Semerci, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, s. 1-15, İstanbul.

Tomas, M. (2012), "Exploring the Metropolitan Trap: The Case of Montreal", *International Journal of Urban and Regional Research*, 36(3), s. 554-567.

- Topal, A. K. (2004), “Belediyelerin Özgelirlerinin Artırılmasında Vergilendirme Yetkisi: Ülkeler Arası Bir Karşılaştırma”, *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 18(3-4), s. 119-133.
- Topçu, D. (2015), **Türkiye’de Yeni Büyükşehir Belediye Sistemi** (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), İstanbul, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Topçu, D. (2017), “6360 Sayılı Kanun Ölçeğinde Elektronik Erişimin Yerel Katılıma Etkisi”, *Van Yüzyüncü Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 14(özel sayı 4),s. 163-179.
- Toptancı, C. (2012), **Çevre ve Şehircilik: Bilim ve Mevzuat Terimleri Sözlüğü**, İstanbul Matbaacılık, İstanbul.
- Tournemire, G. (2014), **Coordination Arrangements Across Government Sub-Sectors in EU Member States**, European Economy Economic Papers 517, European Commission, Brussels.
- Towers, G. (2004), “Applying the Political Geography of Scale: Grassroots Strategies and Environmental Justice”, *Professional Geographer*, 52 (1), s. 23-36.
- Tullock, G. (1967), “The Welfare Cost of Tariffs, Monopolies, and Theft”, *Western Economic Journal (Economic Inquiry)*, 5, s. 224-232.
- Tunçer, A. S. ve Ünal, A. (2016), “Kır-Kent İkileminde Büyük Kentler (6360 Uygulaması Sonucu Ankara ve Muğla Metropolitan Bölgelerinde Yaşanan Sektörel ve İdari Sorunlar)”, **Kamu Yönetimi Sempozyumu KAYSEM 10**, 5-7 Mayıs 2016, Dokuz Eylül Üniversitesi, s. 323-361, İzmir.
- Turan, M. (2008), “Kent Yönetimine Katılımda Yeni Bir Sorun Alanı: Kentsel Rantların Yönetimi”, *Mimarlar Odası Ankara Şubesi Yayını Bülten 64*, s. 39-49.

- Tüfekçi, Ö. (2009), “Açılış Konuşmaları”, **Yerel Yönetimler Kriz ve Halkın Hakları: Neoliberal Dönüşüm Sürecinde Belediyeler**, Mattek Matbaacılık, s. 29-33
İstanbul.
- Ulusoy, A. ve Akdemir, T. (2009), “Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik: Türkiye ve OECD Ülkelerinin Karşılaştırmalı Analizi”, *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 12(21), s. 259-287.
- Ulusoy, A. ve Tekdere, M. (2017), “Mali Yerelleşme ve Metropolleşme İkilemi”, *SOBİDER*, 15, s. 436-464.
- UNDP (2016), **Natural Resource Revenue Sharing**, New York, <https://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/poverty-reduction/nrgi-undp-natural-resource-revenue-sharing.html>, (Erişim Tarihi: 12.07.2020).
- UNESCAP (2017). **Metropolitan City Finances in Asia and the Pacific Region Issues, Problems and Reform Options**. https://www.unescap.org/sites/default/files/S1_Metropolitan-City-Finances.pdf, (Erişim Tarihi: 18.12.2019).
- United Cities and Local Governments (2009), **Decentralization and Local Democracy in the World**, The World Bank, Washington, DC.
- United Cities and Local Governments (2016), **Co-Creating the Urban Future: The Agenda of Metropolises, Cities and Territories**, United Cities and Local Governments, Barcelona.
- URAK (2016). **İllerarası Rekabetçilik Endeksi**, <https://www.urak.org/yayinlar/299-illerarasi-rekabetcilik-endeksi-2016.html>, (Erişim Tarihi: 23.10.2019).

- URAK (2018). **İllerarası Rekabetçilik Endeksi**, <https://www.urak.org/yayinlar/300-illerarasi-rekabetcilik-endeksi-2018.html>, (Erişim Tarihi: 23.10.2019).
- Uysal, S. (2019), Bandırma’da Büyükşehir Yönetimi”, **2. Uluslararası Bandırma ve Çevresi Sempozyumu Tam Metin Bildiriler Kitabı II**, s.381-398, Balıkesir.
- Ünal, A. ve Tanrıvermiş, H. (2018), “6360 Sayılı Kanun ve Zorunlu Kentleşme”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 27(2), s. 1-44.
- Vojnovic, I. (1998), **Municipal Consolidation in the 1990s: An Analysis of Five Canadian Municipalities**, ICURR Press, Toronto.
- Von Arb, C. ve Zimmermann, W. (2004), “**Federalism as Characteristic Element of Swiss Forest Policy**”, Swiss Federal Institute of Technology Zurich Chair of Forest Policy and Forest Economics Institute for Human-Environment Systems Department of Environment Sciences, Zurich.
- Waite, D. ve Bristow, G. (2019), “Spaces of City-Regionalism: Conceptualising Pluralism in Policymaking”, *EPC: Politics and Space*, 37(4), s. 689-706.
- Walton, W. ve Johnston, R. J. (1989), “The Politics of Municipal Annexation: A California Case Study”, *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 80(1), s. 2-13.
- Warner, M. E. (2012), “**Does Local Government Size Matter? Privatization and Hybrid Systems of Local Service Delivery**”, International Center for Public Policy Working Paper.

- Watts, R. L. (1999), “The Theoretical and Practical Implications of Asymmetrical Federalism”, **Accommodating Diversity: Asymmetry in Federal States**, Ed. R. Agranoff, Nomos Verlagsgesellschaft, s. 24-42, Baden-Baden.
- Watts, R. L. (2000), **Asymmetrical Decentralization: Functional or Dysfunctional**, International Political Science Association Québec City, Québec.
- Watts, R. L. (2005), **A Comparative Perspective on Asymmetry in Federations**. IIGR, Queen’s University Asymmetry Series 4
<https://www.queensu.ca/iigr/sites/webpublish.queensu.ca.iigrwww/files/files/WorkingPapers/asymmetricfederalism/Watts2005.pdf> (Erişim Tarihi: 14.09.2019).
- Watts, R. L. (2008), **Comparing Federal Systems**, McGill Queen’s University Press, Montreal&Kingston.
- Wehner, J. H-G. (2000), “Asymmetrical Devolution”, *Development Southern Africa*, 17(2), s. 249-262.
- Weingast, B. (2009), “Second Generation Fiscal Federalism: The Implications of Fiscal Incentives”, *Journal of Urban Economics*, 65(3), s. 279-293.
- Wildasin, D. E. (2009), “Intergovernmental Transfers to Local Governments”, **Municipal Revenues and Land Policies**, Ed. G. K. Ingram ve Y. H. Hong, Puritan Press Inc, s. 47-76, New Hampshire.
- Wimmer, A. ve Feinstein, Y. (2010), “The Rise of the Nation-State across the World, 1816 to 2001”, *American Sociological Review*, 75(5), s. 764-790.
- Yakar Önal, A. (2004), “Smith’den Ricardo’ya Rant Teorisindeki Değişim”, **İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Araştırma Merkezi Konferansları**, 45. Seri, s. 86-97, İstanbul.

- Yalçın, A. Z. ve Gök, M. (2016), “6360 Sayılı Büyükşehir Belediye Yasasının Büyükşehir ve İlçe Belediyelerinin Mali Durumuna Etkisi: Balıkesir İli Örneği”, *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 19(36), s. 687-723.
- Yaman, A. K. ve Kutlar, İ. (2017), “6360 Sayılı Büyükşehir Yasasının Kırsal Yaşama Olası Etkileri: Kocaeli Örneği”, *Türk Tarım-Gıda Bilim ve Teknoloji Dergisi*, 5(11), s. 1295-1300.
- Yaş, H. ve Usta, Y. (2016), “Sermayenin Kent Mekânındaki Yeni Aracı Olarak Büyükşehir Yönetimleri”, **Büyükşehir Yönetimi ve İl Yönetiminin Yeni Yüzü**, s. 618-642, İzmir.
- Yaylı, H. ve Yaslıkaya, R. (2012), “Türkiye’de Yerel Hizmetlerle İlgili Yasal Düzenlemelerin Gelişimi”, *Üçüncü Sektör Sosyal Ekonomi*, 47(2), s. 65-82.
- Yazıcı, D. A. (2018), **Büyükşehir Belediyelerinin Alternatif Gelir Potansiyelleri: İstanbul Büyükşehir Belediyesi Üzerine Bir İnceleme** (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı, Ankara.
- Yeldan, E. (2000), Küreselleşen Türkiye Ekonomisinde Bölüşüm ve Birikim İlişkileri, *Birikim Dergisi*, 136, s. 90-98.
- Yemen, A. (2017), “Büyükşehir Belediyelerinin Sorunları Üzerine Bir Değerlendirme”, **Belediyelerin Geleceği ve Yeni Yaklaşımlar 2. Cilt**, Ed. M. Güler ve M. Turan, Marmara Belediyeler Birliği Kültür Yayınları, İstanbul.
- Yenigül, S. B. (2016), “Büyükşehirlerde Tarımsal Alanların Korunmasında Kentsel Tarım ve Yerel Yönetimlerin Rolü”, *MEGARON*, 11(2), s. 291-299.

- Yıldırım, A. ve Tektaş, M. (2020), “Otopark Yönetim Sistemi: Bandırma Örneği”, **1st International Conference on Intelligent Transportation Systems**, 19-21 Nisan 2020, Balıkesir.
- Yıldız, M. (2019), “Yerel Yönetimler Bakanlığı”, **Türkiye Cumhuriyeti Bakanlıklar Tarihi**, Ed. M. Altunok, H. Altunok, F. Bakırcı, F. G. Gedikkaya ve A. Aydın, İçişleri Bakanlığı Araştırma ve Etütler Merkezi (AREM) ve Türk İdari Araştırmalar Vakfı (TİAV) Yayını, s. 723-735, Ankara.
- Yılmaz, H. H. ve Bağlı, M.S. (2011), “Karşılaştırmalı Bir Çerçeve de Türkiye’de Mali Yerelleşme Düzeyi ve Belediyelerde Özgelir Yaratma Kapasitesi Üzerinde Etkisi”, 4.Yerel Yönetimlerin Mali Forumu, 27 Kasım 2011, Ankara, <https://docplayer.biz.tr/48033340-Karsilastirmali-bir-cercevede-turkiye-de-mali-yerellesme-duzeyi-ve-belediyelerde-ozgelir-yaratma-kapasitesi-uzerinde-etkisi.html>, (Erişim Tarihi: 21.04.2020).
- Yılmaz, H. H. (2013), **Türkiye’de Belediyelerin Mali Yapıları ve Mali Farklılaşma**, Türkiye Belediyeler Birliği Yayınları, Ankara.
- Yılmaz, V. ve Kaypak, Ş. (2017), “6360 Sayılı Yasa İle Getirilen Yeniliklerin Yerel Halk Üzerindeki Etkililiğinin Ölçülmesi: Malatya Büyükşehir Belediyesi Örneği” *International Journal of Academic Value Studies*, 3(15), s. 405-418.
- Yörükoğlu, F. (2009), “Türk Belediyeciliğinin Gelişim Süreci”, *Mevzuat Dergisi*, 135, s. 1-18.
- Yurtsever, H. (2016), **Orta Sınıf Efsanesi**, Yordam Kitap, İstanbul.

Yurtsever, H. (2010), “Rantın Vergilendirilmesi”, **Toprak Mülkiyeti Sempozyum Bildirileri Kitabı**, Ed. S. Bayramoğlu Özüğurlu, Memleket Yayınları, s. 385-399, Ankara.

Yüksel, C. (2016), “Yerel Yönetimlerde Kaynak Paylaşım Sistemleri ve 6360 Sayılı Kanun’la Türkiye’deki Değişimler”, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 71(3), s. 731-756.

Zengin, G. (2013), “Her Yer Büyükşehir, Her Hizmet Etkin ve Verimli! 6360 Sayılı Kanun’a Yönelik Eleştirel Bir Yaklaşım”, **8 Kasım Dünya Şehircilik Günü 37. Kolokiyumu Kent Yönetimi ve Planlama TMMOB, Bildiriler Kitabı 1**, s. 463-491, Edirne.

Zengin, O. (2014), “Büyükşehir Belediyesi Sisteminin Dönüşümü: Son On Yılın Değerlendirmesi”, *Ankara Barosu Dergisi*, 2014/2, s. 91-116.

İnternet Haberleri

Akdeniz Manşet (29.08.2019), Büyükşehir Haldeki 98 Dükânını Satışa Çıkardı, <https://www.akdenizmanset.com.tr/buyuksehir-haldeki-98-dukkanini-satisa-cikardi/> 162525/, (Erişim Tarihi: 22.07.2020).

Aksu, Cemil (21.04.2018), Yeniden Yabancılaştırma, <http://www.abstraktdergi.net/yeniden-yabanlastirma/>, (Erişim Tarihi: 30.07.2020).

Balıkesir 24 Saat (07.08.2019), “Merayı Paylaşalım”,
<https://www.balikesir24saat.com/merayi-paylasalim.html>, (Erişim Tarihi:
12.08.2020).

Balıkesir Politika (03.07.2019), O Araziyi Ranta Kurban Etmeyin,
<http://politikam.com/o-arazi-yi-ranta-kurban-etmeyin.html>, (Erişim
Tarihi: 22.06.2020).

Bandırma Gerçek (20.07.2018), Bandırma Belediye Başkanı Dursun Mirza ile Özel
Röportaj-Gündemdeki Sorular, <https://www.gercekbandirma.com/bandirma-belediye-baskani-dursun-mirza-ile-ozel-roportaj-gundemdeki-sorular>, (Erişim
Tarihi: 14.07.2020).

Bandırma Gerçek (23.07.2019), Tükder Bandırma Başkan Tanrıkut "Su Zammını
Yargıya Taşdı", <https://www.gercekbandirma.com/tukder-bandirma-baskan-tanrikut-su-zammini-yargiya-tasidik>, (Erişim Tarihi: 12.07.2020).

Bandırma Manşet (23.02.2012), Kent Konseyinden B.Şehir Açıklaması,
http://www.bandirmamanset.com/haber/kent_konseyinden_bsehir_-10489.html,
(Erişim Tarihi: 10.07.2020).

Bandırma Manşet (23.02.2012), AKP’nin büyük hayali gerçekleşiyor,
<http://www.bandirmamanset.com/mobilHaberDetay.aspx?id=10486>, (Erişim
Tarihi: 05.06.2020).

Bandırma Şehir (07.08.2014), Erdek’e Otogar, Bandırma’ya Mezarlık,
<https://www.bandirmasehir.com/erdeke-otogar-bandirmaya-mezarlik-6809h.html>, (Erişim Tarihi: 10.07.2020).

Bandırma Şehir (31.01.2016), İşte Yeni Bandırma Limanı,
<https://www.bandirmasehir.com/iste-yeni-bandirma-limani-15367h.html>,
(Erişim Tarihi: 28.06.2020).

Bandırma Şehir (05.03.2017), Bu Kez Yüz Yüze, <https://www.bandirmasehir.com/bu-kez-yuz-yuze-23314h.html>, (Erişim Tarihi: 10.08.2020).

Bandırma Şehir (03.08.2017), Bandırma’da Balpark Uygulaması Başladı,
<https://www.bandirmasehir.com/bandirmada-balpark-uygulamasi-basladi-26748h.html>, (Erişim Tarihi: 10.09.2020).

Bandırma Şehir (05.10.2018), Tosun’dan Otopark Orobline İsbetli Çözüm,
<https://www.bandirmasehir.com/tosun-dan-otopark-problemine-isabetli-cozum-35100h.html>, (Erişim Tarihi: 14.08.2020).

Bandırma Şehir (28.06.2019), Tosun: Yer ve Altyapı Bizden,
<https://www.bandirmasehir.com/tosun-yer-ve-altyapi-bizden-43023h.html>,
(Erişim Tarihi: 08.09.2020).

Bandırma Yaşam (15.12.2016), “Bandırma Nüfusu 2040 Yılında 620 Bin Olacak”,
http://www.bandirmayasam.com.tr/HD16783_bandirma-nufusu-2040-yilinda-620-bin-olacak.html, (Erişim Tarihi: 18.08.2020).

Bandırma Yaşam (12.06.2017), GÜMÇED Zeytin Yasasını Protesto Etti,
http://www.bandirmayasam.com.tr/HD18320_gumced-zeytin-yasasini-protesto-etti.html, (Erişim Tarihi: 14.08.2020).

Bandırma yaşam (07.08.2018), Otogarda ATM Sıkıntısı,
https://www.bandirmayasam.com.tr/HD23919_otogar-da-atm-sikintisi.html,
(Erişim Tarihi: 19.07.2020).

- Banses (12.01.2019), Bandırma’da Balpark Devam Edecek mi?
<https://www.bansesgazetesi.com/bandirmada-balpark-devam-mi-edecek-12-01-2019/>, (Erişim Tarihi: 22.09.2020).
- Birgün (03.08.2019), Belediyeler Eliyle Büyüyen Canavarlar: Belediye Şirketleri,
<https://www.birgun.net/haber/belediyeler-eliyle-buyuyen-canavarlar-belediye-sirketleri-263864>, (Erişim Tarihi: 18.08.2020).
- Bodrum Gündem (28.06.2020), Muğla Büyükşehir’i Birilerine Özel Rant Sağlamakla Suçladı,
<https://www.bodrumgundem.com/2020/06/28/mugla-buyuksehiri-birilerine-ozel-rant-saglamakla-sucladi/>, (Erişim Tarihi: 24.08.2020).
- Cumhuriyet (26.06.2018), Zeytine Çöp Tehdidi,
<http://www.cumhuriyet.com.tr/haber/zeytine-cop-tehdidi-1010007>, (Erişim Tarihi: 12.07.2020).
- Cumhuriyet (09.11.2019), Kadınlar Sapanca’da Çevre Direnişine Başladı,
<https://www.cumhuriyet.com.tr/amp/haber/kadinlar-sapancada-cevre-direnisine-basladi-1700892>, (Erişim Tarihi: 11.07.2020).
- Deniz Gazete (16.11.2016), "Bandırma Limanı Projesi Türkiye'nin Vizyonu Olacak",
<https://www.denizgazete.com/buyuksehirden-bandirmaya-dev-yatirimlar/48313/>, (Erişim Tarihi: 26.07.2020).
- DHA (08.07.2019), BALPARK’tan Alınan Park Ücretlerine Vatandaşın Tepki Gösterdi,
<https://www.dha.com.tr/son-dakika/balparktan-alinan-park-ucretlerine-vatandastan-tepki-gosterdi/haber-1677929>, (Erişim Tarihi: 18.07.2020).

DHA (19.07.2019), Meranın Hazineye Devredilmesine Tepkiler Çığ Gibi Büyüyor,
<https://www.dha.com.tr/son-dakika/meranin-hazineye-devredilmesine-tepkiler-cig-gibi-buyuyor/haber-1685500>, (Erişim Tarihi: 09.07.2020).

Duru, B. (02.12.2015), Yeni Büyükşehir Düzeninde Kırsal Alanlar,
<https://gaiadergi.com/yeni-buyuksehir-duzeninde-kirsal-alar/> (Erişim Tarihi: 13.08.2020).

Dünya (17.07.2017), 'Bandırma Sanayicinin Tercih Noktası Oldu, Zeytinlik Konusunda
'Muafiyet' Getirilsin',<https://www.dunya.com/ekonomi/bandirma-sanayicinin-tercih-noktasi-oldu-zeytinlik-konusunda-muafiyet-getirilsin-haberi-373047>,
(Erişim Tarihi: 30.07.2020).

Ege Gündem (22.09.2018), “Ayvalık Halkını Cezalandırmak mı İstiyorsunuz?”,
<https://www.egegundem.com.tr/ayvalik-halkini-cezalandirmak-mi-istiyorsunuz/>, (Erişim Tarihi: 10.07.2020).

Emlak Kulisi (11.11.2014), Bandırma'nın Marka Kent Olması Yönünde 4 Önemli
Proje, <https://emlakkulisi.com/bandirmanin-marka-kent-olmasi-yonunde-4-onemli-proje/308406>, (Erişim Tarihi: 14.05.2020).

Emlak Kulisi (22.04.2017), Bandırma'nın 1/5000'lik İmar Planı Onay Bekliyor!,
<https://emlakkulisi.com/bandirmanin-15000lik-imar-planı-onay-bekliyor/528587>
(Erişim Tarihi: 18.05.2020).

F5Haber (12.03.2013), Bandırma Belediye Başkanı Sedat Pekel,
<https://www.f5haber.com/gundem/bandirma-belediye-baskani-sedat-pekeli-4170658>, (Erişim Tarihi: 13.06.2020).

Gazete Merhaba (28.07.2017), Ticaret Odası İş Dünyasını Buluşturdu, <https://gazetemerhaba.com/ticaret-odasi-is-dunyasini-bulusturdu/>, (Erişim Tarihi: 15.05.2020).

Gündem35 (23.09.2020), Halk Değil Rant Planı, <https://www.gundemotuzbes.com/halk-degil-rant-plani/95344/>, (Erişim Tarihi: 07.06.2020).

Haber Ankara (21.05.2015), Yıldızkaya: 'Vergi Artışının Sebebi Büyükşehir', <https://www.haberankara.com/ankara/yildizkaya-vergi-artisinin-sebebi-buyuksehir-h31577.html>, (Erişim Tarihi: 12.06.2020).

Haberler.com (02.02.2014), Bandırma'daki Liseler Vadisi 220 Milyon Liraya Mal Olacak, <https://www.haberler.com/bandirma-daki-liseler-vadisi-220-milyon-liraya-mal-5617042-haberi/>, (Erişim Tarihi: 08.05.2020).

Haber7 (09.06.2017), İşte 'Zeytin Yasası' Gerçeği!, <http://ekonomi.haber7.com/turkiye-ekonomisi/haber/2351380-iste-zeytin-yasasi-gercegi>, (Erişim Tarihi: 05.05.2020).

Habertürk (18.02.2019), Bandırma'da Su Fiyatlarına Büyük İndirim Bandırma'da 5 TL Olan Su Fiyatı 2 TL'ye İndiriliyor, <https://www.haberturk.com/balikesir-haberleri/66946756-bandirmada-su-fiyatlarina-buyuk-indirimbandirmada-5-tl-olan-su-fiyati-2-tlye-indiriliyor>, (Erişim Tarihi: 12. 05.2020).

Hürriyet (26.07.2018), Zeytinlik Alana Şantiye Kurulacak İddiası Köylüleri Ayağa Kaldırdı, <https://www.hurriyet.com.tr/zeytinlik-alana-santiye-kurulacak-iddiasi-koylu-40909324>, (Erişim Tarihi: 10.05.2020).

- İleri Haber (20.06.2017), ‘Zeytinlik Kiyımı’ Düzenlemesinin Altından Bandırma Limanı Çıktı, <https://ilerihaber.org/icerik/zeytinlik-kiyimi-duzenlemesinin-altindan-bandirma-limani-cikti-73060.html>, (Erişim Tarihi: 12.06.2020).
- İskenderun Gazetesi (30.04.2014), Hatay Valiliğinden Açıklama, <http://www.iskenderungazetesi.com/hatay-valiliginden-aciklama/>, (Erişim Tarihi: 04.05.2020).
- Journo (13.06.2017), Egeli Köylüler: Her Şeyimizi Aldılar Sıra Zeytinliklerimizde, <https://journos.com.tr/egeli-koyluler-sira-zeytinliklerimizde>, (Erişim Tarihi: 06.05.2020).
- Kartal24 (04.03.2014). Bazı Alanlar İstanbul Büyükşehir Belediyesi’nin Sorumluluğunda, <https://www.kartal24.com/33763-bazi-alanlar-istanbul-buyuksehir-belediyesinin-sorumlulugunda>, (Erişim Tarihi: 02.06.2020).
- Kocagöz, U. (06.06.2017), Zeytinlikler ve Toplumun Kaderi, <https://www.karasaban.net/zeytinlikler-ve-toplumun-kaderi-umut-kocagoz/>, (Erişim Tarihi: 06.06.2020).
- Körfezde Haber (13.11.2012), Aydınlioğlu’dan Büyükşehir Teşekkürü, <http://www.korfezdehaber.com/edremit/aydinliogludan-buyuksehir-tesekkuru-h10592.html>, (Erişim Tarihi: 18.06.2020).
- Milliyet (26.10.2016), Bandırma’da Otopark Şoku, <https://www.milliyet.com.tr/yerel-haberler/balikesir/bandirmada-otopark-soku-11614253>, (Erişim Tarihi: 19.05.2020).
- Milliyet (28.07.2017), Başkan Uğur Bandırma Esnafıyla Buluştu, <https://www.milliyet.com.tr/yerel-haberler/balikesir/baskan-ugur-bandirma-esnafıyla-bulustu-12192660>, (Erişim Tarihi: 23.05.2020).

Milliyet (27.03.2018), Ak Parti Şehrim 2023 Otobüsü Bandırma'da,
<https://www.milliyet.com.tr/yerel-haberler/balikesir/ak-parti-sehrim-2023-otobusu-bandirmada-12688828>, (Erişim Tarihi: 13.05.2020).

Ordu Olay (05.10.2018), Perşembe’de İmar Sorunu Mağdur Oluyoruz,
<http://www.orduolay.com/haber/persembede-imar-sorunu-magdur-oluyoruz/47361>, (Erişim Tarihi: 08.06.2020).

Oyan, O. (23.02.2016), Kapitalist Bölüşüm İlişkileri (1): Artvin Örneği,
<https://haber.sol.org.tr/yazarlar/oguz-oyan/kapitalist-bolusum-iliskileri-1-artvin-ornegi-146767>, (Erişim Tarihi: 08.06.2020).

Öztuzsuz, T. (16.05.2016), Toptancı Halde Dev Gelir Artışı,
<https://www.sabah.com.tr/akdeniz/2016/05/16/toptanci-halde-dev-gelir-artisi>,
(Erişim Tarihi: 05.06.2020).

Politikam (05.07.2019), Eski Başkan Konuştu: O Arazi Bandırma’nın Geleceği,
<http://politikam.com/eski-baskan-konustu-o-arazi-bandirmanin-gelecegi.html>,
(Erişim Tarihi: 29.05.2020).

Sabah (14.02.2020), Kınık Hali İçin Böcek’e Çağrı,
<https://www.sabah.com.tr/akdeniz/2020/02/14/kinik-hali-icin-boceke-cagri>,
(Erişim Tarihi: 24.05.2020).

Samsun Gazetesi (04.02.2020), Köylüden Meraya ‘Sebze Hali’ Tepkisi,
<https://www.samsungazetesi.com/samsun-haber/koyluden-meraya-sebze-hali-tepkisi-samsun-haber-h1233365.html>, (Erişim Tarihi: 08.05.2020).

Sendika.org (14.04.2014), AKP’nin İl Özel İdaresi Taktiği: Mülkler Kazanılan Yerde
Belediyeye, Kaybedilen Yerde Valiliğe,
<https://sendika63.org/2014/04/akpnin-il-ozel-idaresi-taktigi-mulkler-kazanilan->

verde-belediyeye-kaybedilen-verde-valilige-182207/, (Erişim Tarihi: 07.05.2020).

SonDakika.com (16.11.2012), Balıkesir'in Mahalle Olacak En Büyük Köyü Büyükşehire Hazır, <https://www.sondakika.com/haber/haber-balikesir-in-mahalle-olacak-en-buyuk-koyu-4094920/>, (Erişim Tarihi: 10.05.2020).

Sonkurşun (12.07.2019), Öztaylan: Devlet Başa Kuzgun Leşel, <http://www.sonkursungazetesi.net/m/haber/oztaylandevlet-basa-kuzgun-lese..!.html>, (Erişim Tarihi: 18.05.2020).

Sözcü (10.12.2019), MHP'li Eski Başkana 6 Ay Hapis Cezası!, <https://www.sozcu.com.tr/2019/gundem/mhpli-eski-baskana-6-ay-hapis-cezasi-5501943/>, (Erişim Tarihi: 13.05.2020).

Şengül, T. (08.03.2019), Belediyeler Eliyle Büyüyen Canavarlar: Belediye Şirketleri, <https://www.birgun.net/haber/belediyeler-eliyle-buyuyen-canavarlar-belediye-sirketleri-263864>, (Erişim Tarihi: 18.06.2020).

T24 (12.10.2012), Büyükşehir Yasası ile Zeytinlik, Bağ, Bahçe ve Tarlalara El mi Konulacak?, <https://t24.com.tr/haber/buyuksehir-yasasi-ile-bag-bahce-ve-tarlalara-el-mi-konulacak,215742>, (Erişim Tarihi: 28.05.2020).

Tarımdan Haber (21.12.2015), Büyükşehir Yasası Ne Getirdi? Kırsal Nasıl Etkilendi?, <https://www.tarimdanhaber.com/tarim/buyuksehir-yasasi-ne-getirdi-kirsal-nasil-etkilendi-h3584.html>, (Erişim Tarihi: 17.05.2020).

Telgrafhane (15.02.2016), Harita ve kadastro mühendisleri odası genel başkanı Ertuğrul Candaş ile söyleşi, https://www.hkmo.org.tr/genel/bizden_detay.php?kod=14386&tipi=6&sube=0, (Erişim Tarihi: 28.05.2020).

Utikad (08.09.2017), Bandırma Liman ve Endüstri Üssü Olacak,
<https://www.utikad.org.tr/Detay/Sektor-Haberleri/15420/bandirma-liman-ve-endustri-ussu-olacak>, (Erişim Tarihi: 13.05.2020).

Uyar, N. (06.12.2012), Basın Açıklaması: 6360 Sayılı Yasa, Büyükşehirlerin Yalnızca Sınırlarını Değil, Sorunlarını da Büyütecektir,
http://www.spo.org.tr/genel/bizden_detay.php?kod=4555&tipi=3&sube=0,
(Erişim Tarihi: 24.05.2020).

World Economic Forum (4.10.2016), Forget The Nation-State: Cities Will Transform The Way We Conduct Foreign Affairs,
<https://www.weforum.org/agenda/2016/10/forget-the-nation-state-cities-will-transform-the-way-we-conduct-foreign-affairs/>, (Erişim Tarihi: 14.05.2020).

World Economic Forum (31.10.2018), How Cities, Not States, Can Solve The World's Biggest Problems, <https://www.weforum.org/agenda/2018/10/how-cities-not-states-can-solve-the-world-s-biggest-problems/>, (Erişim Tarihi: 12.05.2020).

wowTURKEY (06.03.2012), Balıkesir'in Büyükşehir Olması ve İlçelerin Geleceği,
<http://wowturkey.com/forum/viewtopic.php?t=118581>, (Erişim Tarihi: 16.05.2020).

Yahyalı Belediyesi (03.05.2016), Belediyemize 1 Milyon Lira İhale Geliri,
<https://yahyalı.bel.tr/haberler/belediyemize-1-milyon-lira-ihale-geliri/>, (Erişim Tarihi: 11.06.2020).

Yeni Asır (24.06.2015), Vergi Borcunu Zeytinlikler Kapatacak,
<https://www.yeniasir.com.tr/izmir/2015/06/24/vergi-borcunu-zeytinlikler-kapatacak>, (Erişim Tarihi: 18.05.2020).

Yeni Erdek (03.02.2017), Balıkesir EMITT’le Dünyaya Açıldı,
<http://www.yenierdekgazetesi.com/haber/balikesir-emittle-dunyaya-acildi-25094.html>, (Erişim Tarihi: 23.05.2020).

Yeni Erdek (05.03.2020), BALPARK Bandırma’da Sessiz Sedasız Kalktı,
<http://www.yenierdekgazetesi.com/haber/balpark-bandirmada-sessiz-sedasiz-kalkti-40663.html>, (Erişim Tarihi: 19.05.2020).

Yeni Şafak (12.11.2019), Balıkesir’in Sebze Meyvesi BATAŞ’a Emanet,
<https://www.yenisafak.com/gundem/balikesirin-sebze-meyvesi-batasa-emanet-3513962>, (Erişim Tarihi: 24.05.2020).

http://www.bandirmasehirrehberi.com/resimler/bandirma_bolge_haritasi_1.jpg

<https://www.zingat.com/>.

Kamu Kurumlarına Ait Kaynaklar

Balıkesir Büyükşehir Belediyesi (tarih belirtilmemişa), Balıkesir İli Mevcut Durum Raporu, <https://kirsal.balikesir.bel.tr/Home/Raporlar?sayfa=1>, (Erişim Tarihi: 12.04.2020).

Balıkesir Büyükşehir Belediyesi (tarih belirtilmemişb), Balıkesir İli Kırsal Alanlar I. Etap Alt Bölge Gelişme Planı: Tarımsal Gelişmişlik Endeks Raporu, <https://kirsal.balikesir.bel.tr/Home/Raporlar?sayfa=1>, (Erişim Tarihi: 12.04.2020).

Balıkesir Büyükşehir Belediyesi (2014), 2015-2019 Stratejik Planı.

Balıkesir Büyükşehir Belediyesi (2015), 2014 Faaliyet Raporu.

Balıkesir Büyükşehir Belediyesi (2016), 2015 Faaliyet Raporu.

Balıkesir Büyükşehir Belediyesi (2017), 2016 Faaliyet Raporu.

Balıkesir Büyükşehir Belediyesi (2018), 2017 Faaliyet Raporu.

Balıkesir Büyükşehir Belediyesi (2019), 2018 Faaliyet Raporu.

Balıkesir Büyükşehir Belediyesi (2020), 2019 Faaliyet Raporu.

Bandırma Belediyesi (2014), 2015-2019 Stratejik Planı

Bandırma Belediyesi (2018), 2019 Yılı Performans Programı.

Bandırma Belediyesi (2019a), 2018 Yılı Faaliyet Raporu.

Bandırma Belediyesi (2019b), 2020 Yılı Performans Programı.

BASKİ (2015), 2014 Faaliyet Raporu.

BASKİ (2016), 2015 Yılı Faaliyet Raporu.

BASKİ (2017), 2016 Yılı Faaliyet Raporu.

BASKİ (2018), 2017 Yılı Faaliyet Raporu.

Güney Marmara Kalkınma Ajansı (tarih belirtilmemiş), TR22 Güney Marmara Bölgesi'nin Nüfus Dinamikleri 2011.

Güney Marmara Kalkınma Ajansı (2013), TR22 Güney Marmara Bölgesi: Bölge Planı 2014-2023.

Güney Marmara Kalkınma Ajansı (2014), TR22 Güney Marmara Bölgesi Bölge Planı.

Hazine ve Maliye Bakanlığı (2019), Kamu Borç Yönetimi Raporu.

İçişleri Bakanlığı (2013), 2012 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Ankara.

İçişleri Bakanlığı. (2014), 2013 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Ankara.

İçişleri Bakanlığı (2015), 2014 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Ankara.

İçişleri Bakanlığı (2016), 2015 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Ankara.

İçişleri Bakanlığı (2017), 2016 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Ankara.

Kalkınma Bakanlığı (2011), İllerin ve Bölgelerin Sosyo-ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırması, Kalkınma Bakanlığı Yayınları, Ankara.

Sayıştay (2015), Balıkesir Bandırma Belediyesi 2014 Yılı Sayıştay Denetim Raporu.

Sayıştay (2017), Balıkesir Büyükşehir Belediyesi 2016 Yılı Sayıştay Denetim Raporu.

Sayıştay (2018a), Balıkesir Büyükşehir Belediyesi 2017 Yılı Sayıştay Denetim Raporu.

Sayıştay (2018b), Balıkesir Büyükşehir Belediyesi Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü 2017 Yılı Sayıştay Denetim Raporu.

Sayıştay (2018c), 2017 Yılı Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporu.

Sayıştay (2019a), Balıkesir Edremit Belediyesi 2018 Yılı Sayıştay Denetim Raporu.

Sayıştay (2019b), Balıkesir Bandırma Belediyesi 2018 Yılı Sayıştay Düzenlilik
Denetim Raporu.

Sayıştay (2019c), 2018 Yılı Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporu.

TÜİK (2010), Bölgesel Göstergeler TR22 Balıkesir, Çanakkale, Türkiye İstatistik
Kurumu Matbaası, Ankara.

