

KARŞILAŞTIRMALI BÜYÜKŞEHİR YÖNETİMİ

LONDRA NEW YORK TOKYO PARİS İSTANBUL

KARŞILAŞTIRMALI BÜYÜKŞEHİR YÖNETİMİ / 124

Doç. Dr. Birol Ekici

ISBN: 978-605-80820-9-0

Yayıncı Sertifika No: 15668

Kapak Tasarım
Ezgi Güler Tozoğlu

Grafik Tasarım
Merve Zengin

1. Baskı: Ekim 2019 (1000 adet)

Matbaa Adı: Matsis Matbaa Hizmetleri

Matbaa Sertifika No: 40421

Bütün yayın hakları saklıdır.

Kaynak gösterilerek tanıtım için yapılacak kısa alıntılar dışında yayıncının yazılı izni olmaksızın hiçbir yolla çoğaltılamaz.



KÜLTÜR YAYINLARI

Sarıdemir Mah. Ragıp Gümüşpala Cad. No: 10

Eminönü 34134 Fatih - İstanbul

Telefon: +90 (212) 402 19 00

Faks: +90 (212) 402 19 55

info@mbb.gov.tr

www.marmara.gov.tr

İnternet satış adresi: e-kitap.marmara.gov.tr

KARŞILAŞTIRMALI BÜYÜKŞEHİR YÖNETİMİ

LONDRA NEW YORK TOKYO PARİS İSTANBUL

Birol Ekici

ÖNSÖZ

Bir toplumun sahip olduğu medeniyeti şehirler oluşturmaktadır. İnsanın yaşam alanını oluşturan şehrin özünde insanın mutluluğu vardır. Doğası gereği birlikte yaşamak isteyen insanın sosyal, kültürel ve ekonomik olarak en ileri gelişmişlik düzeyi şehirlerde ifade bulmaktadır.

İçinde bulunduğumuz yüzyılın başında dünya nüfusunun yarısından fazlası çekim merkezi haline dönüşen şehirlerde yaşamaya başlamıştır. Daha önceden öngörülmeven hızda artarak 3,6 milyara ulaşan şehirli nüfus, kentsel alanları yeniden şekillendirmektedir. Birleşmiş Milletler kaynaklarına göre 2050 yılında şehirlerde yaşayanların nüfusu 6,3 milyara, 2100 yılında ise toplam nüfusun yüzde 85'ini oluşturan 9 milyara ulaşacaktır. Büyüme mevcut büyükşehirlerden ziyade Asya ve Afrika'nın fakir ülkelerindeki şehirlerde gerçekleşecektir. Bugün, 10 milyonun üzerinde nüfusa sahip devasa büyüklükteki şehirlerin sayısı 50 civarındadır. Ekonomik büyüme, yenilik ve buluşlarla değişimin merkezi haline gelen Londra, New York, Tokyo, Paris, İstanbul gibi şehirler dünyanın birkaç ülkesinden daha büyük nüfus ve ekonomik büyüklüğe sahiptir.

Şehirlerin çoğu hızlı nüfus artışı, konut sıkıntısı, altyapı yetersizliği, hava kirliliği, trafik sıkışıklığı, sosyal dışlanma ve fırsat eşitsizliği gibi zorluklarla baş etmek zorundadır. Nüfusunu artıran, ekonomik performansını iyileştiren ve demokratik yönetim yapısını kurabilen şehirler başarılı olmaktadır.

Büyükşehirler ulaşım, enerji, içme suyu, kanalizasyon, haberleşme gibi şehrin iskeletini oluşturan onlarca altyapı ve sundukları

eğitim, güvenlik, sağlık, çevre, planlama, konut, sosyal hizmetler, kütüphane gibi yüzlerce kamu hizmeti üzerinde yükselmektedir. Büyükşehir ekonomisi, ticareti ve endüstrisinin gerektirdiği altyapı ve hizmetlerin kusursuzca sunumu kentin sağlığı, güvenliği ve refahı için şarttır. Bir şehrin güvenli, sağlıklı, zengin ve üstün yaşam standardı sunması da şehir yönetimine bağlıdır. İyi bir şehir yönetimi güçlü demokrasi, yetkin mevzuat altyapısı ve merkezi hükümetin desteğiyle kurulabilmektedir.

Nüfusu 10 milyonu geçen şehirler ve metropol alanlar günümüzde dünya sisteminin bir parçası haline gelmişlerdir. Bu alanlar genel olarak büyükşehir (mega) olarak adlandırılmaktadır. Her ne kadar ülkemizde 750 bini aşan şehirler büyükşehir statüsünü kazansa da bu anlamda ülkemizde İstanbul dünya ölçeğinde bir büyükşehir olmaktadır.

Türkiye’de belediyeçilik ilk kurulduğu 1855 yılından itibaren uzun yıllar merkezi idarenin çöp toplayan, içme suyu ve kanalizasyon hizmeti sunan bir birimi gibi çalışmıştır. 1984 yılında büyükşehirler kurulduktan sonra belediyeçilik anlayışı da değişmeye başlamış, halka en yakın yönetimler olarak halkın hayatını yerelde kolaylaştıran hizmet birimlerine dönüşmüştür. Hatta siyasal iktidarlar büyükşehirleri hizmet ve politikalarının yereldeki yansıması olarak görmeye başlamıştır. Bu çerçevede halka en yakın yönetim birimleri olarak yerel yönetimlerin hizmet kapasitelerinin artırılması için görev, yetki ve mali yapılarında reformun devamı sürecettir.

GİRİŞ

Şehirler tarihte hiç görülmemiş bir hızla büyümektedir. Ekonomik şartların ve gelir seviyesinin kırsal alanlara göre yüksek olması; eğitim, sağlık ve kültürel imkânlarla hayat kalitesinin yüksekliği şehirleri cazibe merkezi haline getirmektedir.

Şehirlerin hızlı büyümesi devletleri ve hükümetlerini çok büyük zorluklarla baş başa bırakmaktadır. Endüstrileşmiş ülkeler şehirleşme meselesini bir miktar çözmüş gibi görünmekle birlikte bu ülkelerde de şehirlerin büyümesi devam etmektedir. Ancak en hızlı kentleşme, gelişmekte olan ülkelerde yaşanmaktadır. Nüfusun kentsel alanlara yığılmasıyla yetersiz kalan şehir içi yollar ve ulaşım, içme suyu, kanalizasyon ve konut gibi altyapılarının kentin artan nüfusuna cevap verebilecek şekilde geliştirilmesi ve yenilenmesi gerekmektedir.

Şehirlerin öngörülenden daha hızlı büyümesi üzerine büyük şehirlerin yönetim sorunlarının tartışılması 1930'lu yıllardan itibaren daha çok gündeme gelmeye başlamıştır. Birçok ülkede 1960'lı ve 1990'lı yıllar arasında geniş şehir alanlarında mekân kullanımı, şehir içi ulaşım, planlama, içme suyu ve kanalizasyon gibi hizmetlerde koordinasyon için büyükşehir yönetimleri oluşturulmuştur. Oluşturulan büyükşehir yönetimlerinin ölçek ekonomisi gereği şehri kalkındıracağı öngörülmüştür.

Bazı ülkelerde kentsel alanlarla tam olarak örtüşen büyükşehir yönetimleri oluşturulurken bazılarında yerel yönetimin yapısına müdahaleden kaçınılarak birlik oluşturma yöntemi tercih edilmiştir. Yerel yönetim yapısına müdahale edilmeyen birliklerin oluşumunda şehir merkezi, kenar mahalleler ve mücavir alanlar şeklinde tek bir yönetim altında toplanmıştır. İstanbul, Tokyo, Londra, Brüksel gibi şehirlerde ise iki kademeli yönetimler oluşturulmuştur.

Tüm dünyada kırsal alandan şehirlere doğru yaşanan göç ve kentleşmenin hızlanması ile uluslararası ticaretin gelişmesi, büyükşehirleri daha üretken ve daha zengin yapmaktadır. Küreselleşmenin gereği olarak şehirler ve içlerinde serbest bölge şeklinde oluşturulan ayrıcalıklı alanlar dünya ekonomisiyle entegre olmuş, uluslararası ekonomi yerine şehirler arası ekonomi sistemini kurmuş ve buldukları ülkelerin hükümler ve politik güçlerini zayıflatmıştır. Şehirler bugün uluslararası ticaret ve bankaların merkezi de olmanın ötesinde dünya ekonomisine yön veren uluslararası şirketlere ev sahipliği yapmakta, uluslararası finans servislerini barındırmakta, uzak kırsal alanlara kadar etkisi olan bir endüstriyel üretimin merkezi olmaktadır.

Dünyanın 300 büyük kenti dünya nüfusunun yüzde 19'unu barındırmasına rağmen dünya ekonomik üretiminin yüzde 48'ini gerçekleştirmektedir. Bazı kentlerin tek başına ülke ekonomisindeki ağırlığı o kadar yüksektir ki, sağladıkları istihdam ve gayrisafi milli hâsıla payları ülke ekonomisinin yarısından fazlasına ulaşabilmektedir. Bu şehirler sadece şehir olmayıp neredeyse şehir devleti statüsüne ulaşmışlardır. Londra, ülke gayrisafi milli hasılasının yüzde 30'unu, İstanbul Türkiye gayri safi milli hasılasının yüzde 31,5'ini tek başlarına üretmektedir. Geleneksel olarak şehir devleti statüsüne sahip Lüksemburg, Macau, Hong Kong, Singapur gibi şehirler ait oldukları ülkenin tüm ekonomisini elinde tutmaktadır. Brüksel, Kopenhag, Tel Aviv ve Seul gibi şehirler ise ülke gayrisafi milli hasılasının yarısından fazlasını üretmektedir.

Büyükşehirler daha iyi yönetilebilir mi? Kısa cevabımız "Evet" şeklinde iyimser, iddialı ve pozitif olabilir. Ancak uzun bir cevap istendiği takdirde bu cevabımızın içinde şehrin sahip olduğu yönetim sistemi, ekonomik gücü, merkezi-yerel yönetim ilişkilerini belirleyen politikalara ilişkin kapsamlı analizler bulunacaktır.

Büyükşehirlerin nüfuslarının ve sayılarının dünya çapında artmasıyla birlikte bu alanların demokratik ve daha etkin bir şekilde yönetilmesi sorunu ortaya çıkmıştır. Büyükşehirlerde yönetimin etkin olabilmesi, büyükşehir ve alt kademe ilçe yönetimlerinin nasıl bir idari yapılanmaya sahip olacağı, görev ve yetkilerin nasıl paylaşılacağı ve demokratik yapının nasıl kurulacağı konularında verilen kararlara bağlı olacaktır. Tabii ki bu konular yerel ve merkezi yönetimin ülkedeki yapısından oldukça etkilenen bir durumdur.

Bugün Türk Kamu Yönetimi, başkanlık sistemine geçiş sürecinde bir değişim ve dönüşüm yaşamaktadır. Yerel yönetimler açısından 2002 yılından sonra başlatılan yeniden yapılanma çalışmaları çerçevesinde 2005 yılından sonra büyükşehir belediye ve belediye kanunları değiştirilmiştir. Çıkarılan düzenlemelerle yerelde demokrasi ve belediyelerin kurumsal yapıları güçlendirilmiştir. Özellikle 2012 yılında büyükşehirlerin sayısının 30'a çıkarılarak Türkiye nüfusunun yüzde 85'inin büyükşehir hizmetlerinden faydalanır hale getirilmesi ve büyükşehir içindeki belde belediyelerinin kapatılması sonucu eşit, yaygın ve daha nitelikli belediye hizmetlerine erişim kolaylaştırılmıştır. Yerel yönetimler açısından devam ettirilecek yeniden yapılanma çalışmalarında tarihi tecrübeler, Türk kamu yönetimi sistemine has ilkeler ve toplumsal doku göz önünde bulundurularak başkanlık sistemine özgü yapı kurulabilir.

Başkanlık sistemine geçilince federal yönetim yapısının benimseneceği endişelerinden bahsedenler olsa da dünyada başkanlık sistemiyle yönetilen ülkeler incelendiği zaman bunun bir zorunluluk olmadığı görülecektir.

Başkanlık sisteminin yaygın örneği olarak görülen ABD, Brezilya, Meksika, Arjantin gibi ülkeler federal yönetim yapısına sahip olmasına rağmen Paraguay, Uruguay, Peru, Endonezya, Şili ve Güney Kore gibi başkanlıkla yönetilen ülkeler üniter devlet yapısına sahiptir. Üniter devletlerde güç merkezi yönetimde toplanmaktadır ve de yerel yönetimlerin yapısına, yetki ve görevlerine parlamentoda yapılacak kanunlarla karar verilmektedir. Yerel yönetimler ülkeden ülkeye yapı, gelir, yetki ve büyüklük olarak çok farklılıklar göstermektedir. Ülkelerin yerel yönetim sistemlerindeki farklılıklar dikkate alındığında dünyada kaç ülke varsa o kadar yerel yönetim geleneği veya modeli olduğu söylenir. Dolayısıyla bir ülke başkanlık sistemine sahip olsun ya da olmasın tek bir yerel yönetim modelinden bahsetmek mümkün değildir. Örneğin; başkanlık sistemine sahip ABD’de okul ve su bölgeleri gibi tek bir hizmetin sunulmasından sorumlu yerel yönetimlerden, bütçesiyle 47 eyaleti geride bırakan ve belediye ile yönetilen New York Belediyesine kadar farklı yerel yönetim birimleri bulunmaktadır.

Özetle geçen yüzyılın ikinci yarısından itibaren yaşanan gelişmeler büyükşehir yönetimlerine büyük zorluklar yaşatmıştır. Artan nüfus, aşırı göç, kentleşme, şehir merkezi ve banliyöler arasındaki farklılıklar, kamu hizmeti ve yönetime katılım talebinin artışı büyükşehir yönetimlerinin ortak problemleri olmuştur. Büyükşehirlerde yaşanan tecrübeler birbirine benzer olmasına rağmen ülkelerin cevapları birbirinden oldukça farklı olmuştur. Aşırı merkeziyetçi ve vesayetçi yaklaşımlardan çoğulcu ve parçalı yönetim sistemlerine kadar birçok büyükşehir yönetim yapısı ortaya çıkmıştır. Bu çalışmada dünyanın önemli kentlerinden örnekler verilmekte ve ülkemizdeki yapıyla karşılaştırılmaktadır.

İçindekiler

ÖNSÖZ	4
GİRİŞ.....	6
BÜYÜKŞEHİRLERİN TEMEL HİZMET ALANLARI VE YENİ YAKLAŞIMLAR.....	17
Şehir Planlama ve İmar.....	17
Konut Hakkı ve Konut Politikaları.....	23
Çevre.....	37
Toplu Ulaşım	43
İçme Suyu ve Atık Su.....	50
Şehirlerin Gücü - Ekonomisi Güçlü Şehirler	54
Güvenli Şehirler.....	67
İdeal Şehir Arayışları	75
BÜYÜK LONDRA YÖNETİMİ	84
Londra'da Yönetim Yapısının Gelişimi	88
Büyük Londra Meclisi Dönemi: 1965-1986	92
Merkezi İdare ve İlçe Meclisleri Yönetimi Dönemi: 1986-2000	95
Londra Metropolü için Yeni Yönetim Yapısı: Büyük Londra Yönetimi (2000 Sonrası).....	97
Büyümenin Getirdiği Zorluklar ve Şehrin Trafikçi	101
Londra'nın Dünya Şehri Olarak Korunması	103
Londra Şehri (City of London): İç Merkezin Yönetimi	107
Londra'nın İlçe Yönetimleri.....	107
Meclis.....	108
Başkan.....	109
Başkan Seçim Sistemi	111
Başkanın Güncel Politikaları	113
Temel Hizmetlerle İlgili Başkanın Yetkileri ve Politikaları	117
Planlama	117
Ulaşım.....	118
Konut	119
İçme Suyu.....	119
Ekonomik Kalkınma	120
Başkanlık Polis ve Asayiş Bürosu.....	121
Londra İtfaiye ve Acil Durum Planlama Kurumu	121

Mali Yapı	122
NEW YORK ŞEHİRİ BELEDİYESİ	124
Yönetim Yapısının Gelişimi	126
Eyalet-Şehir İlişkileri	131
Bürokrasi.....	135
Özel Hizmet Birlikleri	137
Federal Hükümet - New York Şehir Yönetimi İlişkileri	139
Başkan	139
Kamu Denetçisi (Kamu Yararı Avukatı)	147
Kontrolör	148
İlçe Başkanları	150
Meclis	151
Temel Hizmetlerin Yönetimi	157
Planlama	157
New York Konut İdaresi	159
Toplu Ulaşım	161
İçme Suyu Sistemi	164
Katı Atık Yönetimi.....	164
Mali Yapı	167
TOKYO BÜYÜKŞEHİR HÜKÜMETİ	170
Yönetim Yapısının Gelişimi	173
Japon Yerel Yönetim Sistemi	174
Tokyo Büyükşehir Hükümeti	178
Tokyo Büyükşehir Hükümeti-İlçeler Arası Görev ve Yetki Paylaşımı	182
Meclis	187
Vali	187
Valilik Birimleri	189
Belediye Şirketleri	192
Kurul ve Komisyonlar	192
Temel Hizmetlerin Yönetimi	194
Kentleşme, Planlama ve Göç	194
Çevre ve Katı Atık.....	206
İçme Suyu.....	211
Toplu Ulaşım	212

Mali Yapı	217
PARİS BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ	222
Yönetim Yapısının Gelişimi.....	224
Belediyeler.....	227
Paris İl Yönetimi	227
Bölge Yönetimi	228
Başkan.....	236
İlçe Belediyeleri.....	237
Meclis.....	239
Temel Hizmetlerin Yönetimi	241
Planlama ve Kentleşme	241
Çevre Koruma	246
Konut ve İskan Politikası	249
İçme Suyu.....	251
Toplu Taşıma	252
Mali Yapı	255
Özel Şirket İştirakleri	257
Arabulucu-Ombudsman	258
İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ.....	260
Yönetim Yapısının Gelişimi ve Sunulan Hizmetler	262
Büyükşehir Belediye Yönetiminin Kurulması.....	269
Yeni Büyükşehir Yasası ve Büyükşehir Sınırlarının İl Sınırına Genişlemesi	271
Yetki ve Görevler	274
Organlar, Teşkilat ve İnsan Kaynakları	275
Başkan.....	277
Meclis.....	280
Encümen	283
Temel hizmetlerin yönetimi.....	284
İmar ve Planlama.....	284
Konut	289
Çevre.....	293
Toplu Ulaşım	296
Sosyal Destek Hizmetleri-Sosyal Belediyecilik.....	299

Bağlı Kuruluşlar ve İştirakler	301
Bağlı Kuruluşlar	301
İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi (İSKİ) Genel Müdürlüğü	301
İstanbul Elektrik, Tramvay ve Tünel İşletmesi (İETT)	305
İştirakler	306
Mali Yapı	310
LONDRA, NEW YORK, TOKYO, PARİS, İSTANBUL	
KARŐILAŐTIRMA CETVELİ	313
KAYNAKLAR.....	314