

KENTLERDEN YÖNETİŞİM ÖRNEKLERİ



No: 11 | 2017

iyi yönetim
kaliteli yaşam

KENTLERDEN YÖNETİŞİM ÖRNEKLERİ



**ARGÜDEN
GOVERNANCE
ACADEMY**

Good Governance for
Quality of Life

Argüden Yönetişim Akademisi Yayınları

No: 11

Derleyen ve Yazan:

Yrd. Doç. Dr. Çiğdem AKSU ÇAM

ARGÜDEN YÖNETİŞİM AKADEMİSİ

Her hakkı saklıdır. Bu kitabın hiçbir kısmı yayıncısının izni olmaksızın elektronik veya mekanik, fotokopi, kayıt ya da herhangi bir bilgi saklama, erişim sistemi de dâhil olmak üzere herhangi bir şekilde çoğaltılamaz.

ISBN: 978-605-2288-00-9

1. BASIM Ekim 2017

ARGÜDEN YÖNETİŞİM AKADEMİSİ

Akasya Caddesi No: 2 Göztepe Mah.,
Göksu Anadolu Hisarı, 34815 İstanbul, Türkiye
Telefon: +90 (216) 280 51 14

Bu yayının baskısı Friedrich-Ebert Stiftung'un desteğiyle gerçekleştirilmiştir.

www.argudenacademy.org

ÖNSÖZ

Günümüzde, OECD bölgesinde bulunan nüfusun büyük bir kısmı büyükşehirlerde yaşıyor. 263 farklı OECD büyükşehirinde, 500.000'den fazla nüfus baz alınarak yapılan inceleme, büyükşehirlerde yoğunlaşan bu nüfusun nasıl yönetildiğinin gün geçtikçe önem kazandığını gösteriyor. Bu bölgelerde, şeffaf, hesap verebilir ve katılımcı bir yönetim anlayışının benimsenmesi, ekonomik gelişmeyi ve toplumsal refahı doğrudan etkiliyor.

Kentlerde iyi yönetişimin ne olduğunu bilmek kadar, nasıl sağlanacağını da uygulamalar üzerinden deneyimlemek önem teşkil ediyor. Bu dönüşümde, bütün paydaşların bu sürece dâhil olması etkili bir reform sürecinin olmazsa olmazları arasında yer alıyor. Buradaki paydaşlara birkaç örnek şunlar olabilir: merkezi yönetim, yerel halk, özel sektör ya da sivil toplum kuruluşları. Anlamlı bir paydaş katılımıyla, karar vericilerin kente dair politikaları uyumlandırımları, karar kalitesini ve uygulama etkinliğini artırıyor. Özellikle günlük hayatımıza her an etki eden ulaşım ve mekânsal planlamaya ilişkin politikaların bu anlayış ile oluşturulması, kamu ile vatandaş arasındaki güvenin artmasına yardımcı oluyor. OECD'de birçok büyükşehirde bu uyumu sağlamak üzere Büyükşehir Yönetişim Organları oluşturulmuştur. Bu organlar özellikle, kentte öne çıkan ulaşım ve mekânsal planlamaya dair politikalar üzerine çalışıyor.

“Kentlerden Yönetişim Örnekleri” yayını iki bölümden oluşuyor. İlk bölümünde, OECD'de bulunan farklı büyükşehirler açısından bu iki alana ilişkin iyi yönetim uygulamaları ele alınıyor. OECD'nin “Governing the City”* Raporu'ndan faydalanarak;

- OECD bölgesinde bulunan büyükşehirlerin iyi yönetim prensiplerini nasıl benimsediklerine,
- Bu bölgelerde, ulaşım ve mekânsal planlama açısından büyükşehir yönetişiminin nasıl gerçekleştirildiğine,
- Etkili büyükşehir yönetişim reformunun adımlarına değiniyor.

Yayının ikinci kısmında ise ulaşım ve mekânsal planlama açısından Adana şehri ele alınmıştır. Adana; merkezi yönetim, yerel yönetim, sivil toplum, özel sektör ve akademinin başarıyla uyum içinde çalışması açısından önemli bir örnek olduğu için bu çalışmada değerlendirildi. Yrd. Doç. Dr. Çiğdem AKSU ÇAM'ın Adana'ya dair değerlendirmelerine yer verilen bu bölümün Türkiye'deki farklı şehirlere de ilham olması arzu edilmektedir.

Bu yayının büyükşehirlerde iyi yönetişimin benimsenmesine katkıda bulunmasını umar, kentlerde iyi yönetim uygulamalarının sürekli gelişmesi için heveslendirici olmasını dileriz.

Dr. Fatma ÖĞÜCÜ ŞEN
Araştırma Programları Yöneticisi

Yayın, Uluslararası Şehir ve Sivil Toplum Kuruluşları Zirvesi 2017'de ele alınacaktır.

* OECD (2015), Governing the City, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264226500-en>

İÇİNDEKİLER

07

OECD'deki Büyükşehirlerde Yönetişim

Derleyen: Yrd. Doç. Dr. Çiğdem AKSU ÇAM

45

Adana'da Şehirleşme ve Yönetişim

Yrd. Doç. Dr. Çiğdem AKSU ÇAM

OECD'deki Büyükşehirlerde Yönetişim

Derleyen: Yrd. Doç. Dr. Çiğdem AKSU ÇAM

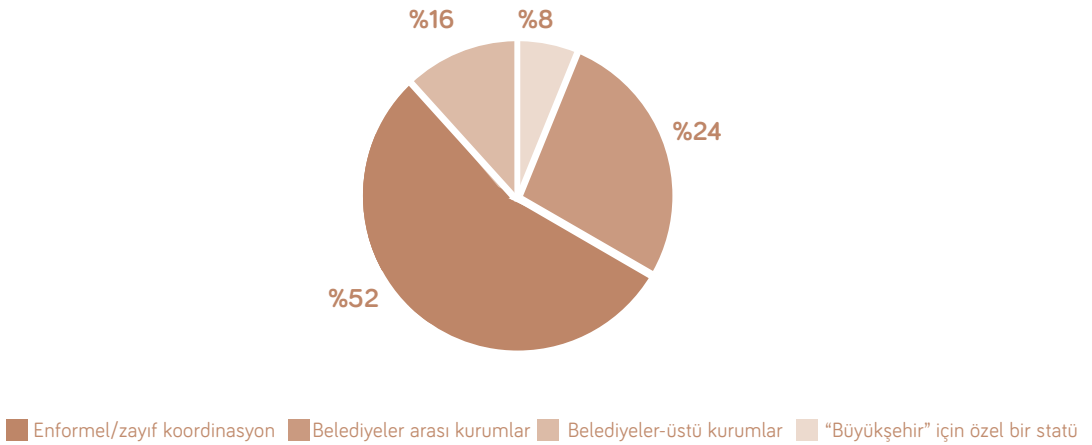
ÖZET

1990’larda yaşanan ekonomik durgunluk, 2008 yılındaki küresel finans krizi, ekonomik gelişmeyi ve kalkınmayı doğrudan etkilemiştir. Bu dönemler, büyükşehir yönetişiminin farklı bir bakış açısıyla yeniden ele alınmasını gerekli kıldı. Etkili bir reform süreci için, OECD’deki Büyükşehirlerin 2/3’ünden fazlasında, kentin gelişimi ve kalkınmasını sağlayabilmek amacıyla “Metropolitan Yönetişim Organı¹” adında özel bir birim kurulduğunu görüyoruz. “Büyükşehir Yönetişim Organı” olarak adlandırılan bu birimin temel sorumluluğu, metropoliten alanın gelişimini ve kalkınmasını sağlamak amacıyla olan kamu kurumları arasındaki sorumlulukları düzenlemektir.

Büyükşehirlerde yönetişim, farklı ülkelerde farklı şekillerde ele alınıyor. Bu düzenlemelerin çok azında Büyükşehir Yönetişim Organı’nın bağlayıcı bir yaptırım gücü bulunuyor. OECD çalışmasına göre bu organların yasal statüsü, oluşumu, gücü, bütçesi ve personeli bakımından ciddi farklılıklar bulunuyor. Örneğin, OECD Büyükşehir Yönetişim Birimlerinin dörtte birinden azının (yasal) düzenleme getirme yetkisi var. Bu oluşumları 4 temel şekilde gruplandırabiliriz:

- Enformel/zayıf koordinasyon,
- Belediyeler-arası kurumlar,
- Belediyeler-üstü kurumlar,
- “Büyükşehir” için özel bir statü.

OECD'DEKİ BÜYÜKŞEHİRLERİN FARKLI BÜYÜKŞEHİR YÖNETİŞİM ORGANI YAPISI BAZINDA DAĞILIMI



1 Yayının geri kalanında “Büyükşehir Yönetişim Organı” olarak bahsedilmiştir.

Farklı şehirlerde, farklı yapılarda kurgulanmış olsa bile, büyükşehirlerde yönetim mekanizmalarının büyüme ve refahın geliştirilmesinde önemli ölçüde katkıda bulunduğu görülmektedir².

- Zayıf büyükşehir yönetim uygulamalarına sahip olan örneklerde, orta düzeyde sosyo-ekonomik sonuçları görülüyor (Atina, Puebla-Tlaxcala gibi).
- Büyükşehirde yönetim uygulamalarında uyumu sağlayan şehirlerde, önemli düzeyde kalkınma potansiyelinin ortaya çıktığı anlaşılıyor (Marsilya, Frankfurt gibi).
- Daha zengin büyükşehirlerde bile etkili yönetim uygulamalarının refahı yükselttiği gözlemleniyor (Chicago gibi).
- Birçok yönüyle anlamlı çalışan yönetim uygulamaları olsa bile bazen gözden geçirmek gerekli olabiliyor (Daejon gibi).

Sonuç olarak, Büyükşehirlerde iyi yönetim yapısını kurgulamak önemli, ancak yeterli değildir. İyi yönetim

unsurlarının kurum içinde yayılımını sağlamak ve özellikle kurumlar arası uyumun sürekli kılınması kritiktir.

OECD’de bulunan Büyükşehir Yönetişim Organları’nın %60-70’inin temel çalışma alanları ulaşım ve mekânsal planlama üzerinedir. Bu nedenle, yayında, büyükşehirlerde adından sıklıkla söz ettiren bu iki alan ele alınmaktadır. Vatandaşın yaşam kalitesinde önemli etkisi bulunan bu iki ögenin uyum içinde olmasının, daha yüksek büyüme ve refahın sağlanmasına katkı yaptığı yönünde fikir birliği bulunuyor³. Entegre çalışan süreçler, kentin düzensiz gelişmesinin yaratacağı maliyetin önlenmesi açısından önem taşıyor.

Yayında incelenen Marsilya, Atina, Chicago, Daejon, Frankfurt, Puebla-Tlaxcala vakalarında, bu iki alan farklı kurumların yetki ve sorumluluk alanında yer alıyor. Bu incelemelerden de anlaşılıyor ki, ortak kapsayıcı hedeflere ulaşmak için birbiriyle uyumlu mekanizmalar işletilmesi kentlerde yaşam kalitesini geliştirmek için gereklidir.

POLİTİKALARA İLİŞKİN TEMEL HUSUSLAR: ETKİLİ BÜYÜKŞEHİR YÖNETİŞİM REFORMLARI İÇİN ADIMLAR

- OECD, her yerde uygulanabilir özellikte bir büyükşehir yönetim modeli önermiyor. Farklı deneyimlerden yola çıkarak, bu modelin sadece kurumsal değişikliklerle sınırlı kalmamasını ortaya koyuyor. Bunun da ötesine geçerek, merkezi yönetimin önemli liderlik ve teşvik edici rol üstleneceği, uzun vadeli uyumlandırma süreçleri yaratmanın önemine vurgu yapıyor.
- Büyükşehre ilişkin bir kurumun var olması, politikaların her zaman daha iyi koordine edileceği anlamına gelmez. Büyükşehirler geliştikçe, önceden iyi işleyen yönetim yapılarının yeniden ele alınması ve tekrar düzenlenmesi gerekebilir.

2 “Governing the City” yayınının orijinalinde, Marsilya, Atina, Chicago, Daejon, Frankfurt, Puebla-Tlaxcala vakaları detaylı olarak incelenmiştir.

3 2013-2014 yılları arasında gerçekleştirilen OECD Metropolitan Governance Survey baz alınmıştır.

- Yönetimler, bir başka ülkede ya da bölgede başarılı olan belirli bir yönetim düzenlemesini aynen transfer edebiliyor. Bulunduğu şehrin yapısına göre uyumlandırılmadığı sürece bu transferler başarılı olmuyor. Bu ise bir risk ve hata olarak karşımıza çıkıyor.
- Bir büyükşehir yönetim düzenlemesi benimseneceğinde, yönetimlerin sadece bu düzenlemede hangi özelliklerin değiştirileceğini değerlendirmeleri yetmez. Aynı zamanda nasıl bir yönetim modelinin tasarlanacağı, nasıl uygulanacağı ve sürdürüleceği konularını da ele almak gerekir. Etkili bir büyükşehir yönetim reformu için yönlendirici olabilecek adımlar şu şekilde sıralanabilir:
 - Somut büyükşehir projeleri belirleyerek uyumu özendirmek.
 - Başlıca paydaşlar arasında büyükşehir ölçeğinin sahiplenilmesini sağlamak.
 - Büyükşehir finansmanı için güvenilir kaynaklar oluşturmak.
 - Büyükşehirde uzlaşma için teşvik ve ödüller hazırlamak.
 - Büyükşehirde izleme ve değerlendirme için uzun vadeli bir süreç uygulamak.

İÇİNDEKİLER

| | |
|--|----|
| 1. OECD'deki Büyükşehirlerde Yönetişim..... | 12 |
| 2. Büyükşehirlerde Yönetişimin İki Stratejik Alanına Yakından Bakış: Ulaşım ve Mekânsal Planlama..... | 24 |
| 3. Etkili Büyükşehir Yönetişim Reformları için Adımlar..... | 34 |

1. OECD'deki Büyükşehirlerde Yönetişim

OECD'DEKİ BÜYÜKŞEHİRLER NASIL YÖNETİLİYOR?

Bu bölümde, OECD ülkelerinin büyükşehirlerde yönetişimi nasıl ele aldığı, aşağıda belirtilen niceliksel (kantitatif) ve niteliksel (kalitatif) araştırma sonuçlarından yola çıkarak resmedilmektedir:

i) Nüfusu 500.000'den fazla olan 263 OECD'de bulunan metropoliten alanının yönetişim yapısıyla ilgili çevrimiçi, halka açık verilerin toplanması ve incelenmesinden oluşan OECD Metropoliten Yönetişim Anketi, ve

ii) 6 seçilmiş OECD'de bulunan metropoliten alanda gerçekleştirilmiş saha çalışması (Fransa'dan Marsilya, Yunanistan'dan Atina-Attica, ABD'den Chicago, Kore'den Daejeon, Almanya'dan Frankfurt, Meksika'dan Puebla-Tlaxcala).

GİRİŞ

İnsanların idari sınırlar içerisinde çalıştığı ve yaşadığı şehirlerin nasıl daha iyi yönetileceği sorusu, ekonomik refah ve kaliteli kamu hizmetlerini sağlamakla yükümlü, politika yapanların gözünü korkutmaktadır. Günümüzde OECD ülkelerinin nüfuslarının yaklaşık 2/3'ü şehirlerde yaşamaktadır. Önümüzdeki on yılda nüfusu bir milyonu aşan şehir sayısının 500'e çıkması beklenmektedir. Bu gelişmeler, aynı zamanda şehirleşme ve banliyöleşmeyi de beraberinde getirmektedir. Şehirler genişledikçe, nüfus, yapıli alanlar ve sosyo-ekonomik akışlar şehir merkezinden banliyölere ve ötesine doğru yayılır. Bu genişleme bazen yüzlerce belediyeden oluşan metropoliten alanların ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Uzun zaman önce oluşturulmuş olan yönetsel sınırlar, doğal olarak hızlı değişen sosyo-ekonomik gelişmeler ışığında yetersiz kalır.

Farklı belediye sınırları arasında eş güdümün (koordinasyon) sağlanması büyükşehirler için özellikle önemlidir. Uyum, birçok alanda etkili politikalar oluşturmak için gereklidir. Çünkü, bir belediyenin aldığı karar diğer belediyeleri de etkileyecek sonuçlar doğurabilir. Örneğin, bir belediye sınırları içerisinde yeni yapılaşan bir konut alanı metropoliten toplu taşıma ağına bağlı değilse, yoğunluğa neden olabilir. Dolayısıyla, ulaşım ve planlama alanında etkili politikalar (siyasalar) üretebilmek

için büyükşehirde belediyelerin tek başına alacağı kararların ötesine geçmek gerekmektedir. Bütün politika alanlarında da bu durum geçerlidir.

Belediyeler arası koordinasyon, hizmetlerin doğru ölçekte sunulabilmesi için de önemlidir. Bazı durumlarda kamusal hizmetleri tek tek her belediyenin sunması yerine, beraber düzenleyerek ortak sunması daha verimli olur. Ayrıca, bir belediye tarafından sunulan bir hizmetten diğer belediye sınırları içerisinde oturanların faydalanması da söz konusudur. Bu iki durum da kamusal hizmetlerin farklı belediyeler arasında uyum içinde sunulması gerektiğini ortaya koymaktadır.

Belediyelerin, kendi stratejik politika tercihlerini izlediğinde kısa vadeli hedeflerine ulaşabilmeleri mümkün olsa da, orta ve uzun vadede kolektif olarak büyüme ya da küresel rekabet içerisinde var olma şansları kaybolur. Büyükşehrin farklı belediyelere bölünmesi, istatistiksel olarak verimliliğinin düşmesine neden olabilir. Ancak bu etki, doğru büyükşehir yönetim yapıları oluşturularak azaltılabilir. Tüm kademelerdeki yönetim birimlerinin yerleşik olmayan şirketler ve aileler için altyapı, ulaşım, konut, okul, hastane ve diğer kamusal hizmetleri planlamak ve finanse etmek için yeni yollar geliştirmesi gerekmektedir. Politika hedeflerini uyumlu hale getirecek büyükşehir yönetim mekanizmalarının geliştirilmesi, ölçek ekonomilerinden yararlanılması ve yönetim yoluyla refahın artırılması önem arz etmektedir. Son krizler ve kamu finansmanı üzerinde uzun zamandan beri devam eden baskılar da dikkate alındığında, daha etkili büyükşehir yönetişimine olan ihtiyaç gittikçe artmaktadır. Bu bağlamda, büyükşehirlerde yönetim, metropoliten alanın bütününde yer alan kamu otoritelerinin sorumluluk alanlarının düzenlenmesi olarak tanımlanmaktadır.

Bu bölümde, OECD ülkelerinin büyükşehir yönetişiminin düzenlenmesi ele alınmaktadır. 2013-2014 yıllarında gerçekleştirilmiş niceliksel (kantitatif) ve niteliksel (kalitatif) araştırmaların sonucunda elde edilmiş bulgular aktarılmaktadır. Şehirler büyüdükçe kentsel siyasete dâhil olan aktörlerin sayısı artmakta ve etki ettikleri alan da genişlemektedir. Bu durum, koordinasyon sorunları doğurmaktadır. Bu bölüm iki temel noktayı vurgulamaktadır:

- 1) Birbirinden oldukça farklı ve çoğunlukla bağlayıcı güce sahip olmasa da, idari parçalanmışlığı yarattığı sorunları aşmak amacıyla sayısız büyükşehir yönetim modeli geliştirilmiştir.
- 2) Hangi büyükşehir yönetim modelinin benimseneceği, modelin üç temel sorun alanına (koordinasyon, eylem ve güven) bir bütün olarak nasıl bir çözüm geliştirdiğiyle ilgilidir.

YAYGIN, ANCAK BAĞLAYICI OLMAYAN BÜYÜKŞEHİR YÖNETİŞİM MEKANİZMALARI

Kentsel büyüme genellikle idari parçalanmışlığı da beraberinde getirir. Şehirlerin birden fazla idari sınır içerisinde kalan işlevsel büyükşehirler şeklinde büyümesi, politika yapma alanlarının da parçalanmasına neden olur. Burada çok sayıda aktör, farklı alanlara, sektörlerle etki eder, faaliyet gösterir. Bir metropoliten alandaki belediyelerin sayısı ve dolayısıyla, kendi çıkarları peşindeki yerel politika yapıcılarının sayısı, büyükşehrin nüfusuyla orantılı şekilde artar. Örneğin, Chicago'da 540 belediye ve 1.000'in üzerinde özel amaçlı yönetim birimi bulunurken, Paris'te 1.400 belediye vardır.

Metropoliten alanlarda farklı kamu otoriteleri arasında sorumlulukların düzenlenmesi amacıyla oluşturulmuş birimler olarak tanımlanan Büyükşehir Yönetişim Organları OECD ülkelerinde oldukça yaygındır. 1990'lardan itibaren bu tür yeni birimlerin oluşturulması ya da var olanların reform edilmesi hızlanmıştır (Grafik 1.1). OECD Metropoliten Anketi'ne

göre OECD'deki büyükşehirlerin 2/3'ünden fazlasında (263 alandan 178'inde ya da başka deyişle %68'inde) bir Büyükşehir Yönetişim Organı bulunmaktadır (Grafik 1.2). Bu organlar, yerel yönetimlere bağlı, çoğunlukla yasal yetkisi olmayan, gönüllülük temelinde oluşturulmuş örgütlenmeleri kapsamaktadır.

OECD'nin Metropoliten Yönetişim Araştırması Yöntemine İlişkin Notlar

Metropoliten Yönetişim Anketi, en az 500.000 nüfuslu 263 metropoliten alanı kapsamaktadır. Aşağıdaki tablo, ankette incelenen büyükşehirlerin sayısını ülkeler bazında göstermektedir.

TABLO 1: METROPOLİTEN YÖNETİŞİM ANKETİ'NDE İNCELENEN OECD'DEKİ BÜYÜKŞEHİR ALANLARININ ÜLKELERE GÖRE SAYISI

| | | | | | |
|------------|------------------|---------|----------|---------|---------|
| Avustralya | Avusturya | Belçika | Kanada | Şili | Fransa |
| 8 | 3 | 4 | 9 | 3 | 15 |
| Almanya | İrlanda | İtalya | Japonya | Kore | Meksika |
| 24 | 1 | 11 | 36 | 10 | 26 |
| Hollanda | Yeni Zelanda | Polonya | Portekiz | İspanya | İsveç |
| 5 | 3 | 8 | 2 | 8 | 3 |
| İsviçre | Birleşik Krallık | ABD | | | |
| 3 | 14 | 68 | | | |

Her büyükşehirin ortalama nüfusu 2 milyonun biraz altında ve nüfuslarının medyan değeri 1 milyonun biraz üzerindedir. Örneklemdaki en küçük büyükşehirin 500.000 civarında sakini varken, örneklemin en büyüğü Tokyo'da 35 milyondan fazla ikamet eden kişi bulunmaktadır.

BÜYÜKŞEHİR YÖNETİŞİM ORGANLARININ TANIMI

Bu projenin istatistiksel amaçları doğrultusunda, bir örgüt aşağıda açıklanan dört kriteri karşılama durumunda Büyükşehir Yönetişim Organı olarak sınıflandırılmıştır:

1. Coğrafi kapsamı: Örgütün şehir merkezini ve büyükşehrin geri kalan bölgelerinin büyük kısmını kapsaması gerekir. Eğer örgütün coğrafi kapsamı büyükşehir alanını aşılırsa, örgütün başlıca sorumluluk alanı büyükşehir olmalıdır.

Bir Büyükşehir Yönetişim Organı olarak değerlendirilebilmesi için bir örgütün coğrafi odağının metropoliten alan olması gerekmektedir. Şehir merkezinin ve etrafının bu örgüt içerisinde temsil edilmesi gerekir. Uygulamada, bir Büyükşehir Yönetişim Organıyla büyükşehrin coğrafi kapsamı nadiren birebir örtüşür. Hatta çoğu ülkede resmi bir büyükşehir alanı tanımı da yoktur. Dolayısıyla, örgütün coğrafi kapsamı büyükşehrinden biraz farklı olsa da örgütün odağı büyükşehir alanıdır.

2. Aktörler: Örgütün içerisinde ulusal ve ulus-altı yönetimlerin hâkim aktörler olması ya da örgütün kendisinin ulus-altı yönetim statüsünde olması gerekir.

Ulusal ve ulus-altı yönetimler en önemli aktörlerdir ve bunların temsilcilerinin Büyükşehir Yönetişim Organında hâkim konumda yer alması gerekir. Ancak, bu yönetimler yönetim organındaki tek aktörler değildir. İş çevresinden temsilciler ve sivil toplum temsilcileri de yönetim organında yer alabilir. Bazı ülkelerde büyükşehir yönetimi için oluşturulan örgütler yerel yönetim statüsündedir. Bunlar büyükşehir yönetimi konusunda geliştirilen en bütünlüklü yaklaşımı yansıtmaktadır.

3. Tematik odak: Örgütün öncelikli olarak büyükşehir yönetimi ile ilgili konularda çalışması gerekir.

Büyükşehir yönetimi çok sayıda konuyu içerir. Bu politika alanlarına ilişkin kararlar ve uygulamalar, büyükşehirlerde yer alan tüm birimlerin uyumunu gerektirir. Aslında uygulamada ulus-altı yönetim birimlerinin yetki alanları büyükşehir alanıyla çakışır. Ancak bu birimler çoğu zaman büyükşehir göz önüne alınarak oluşturulmamıştır, bu alana odaklanmaz. Bu birimler kendileriyle aynı kademede diğer ulus-altı yönetim birimleriyle benzer işlevleri yerine getirir. Aldıkları kararlar büyükşehre içindeki diğer alanları da etkiler. Ancak yine de tüm metropoliten alanı kapsamaz. Bu nedenle bu tip ulus-altı yönetim birimleri Büyükşehir Yönetişim Organı olarak değerlendirilmemiştir.

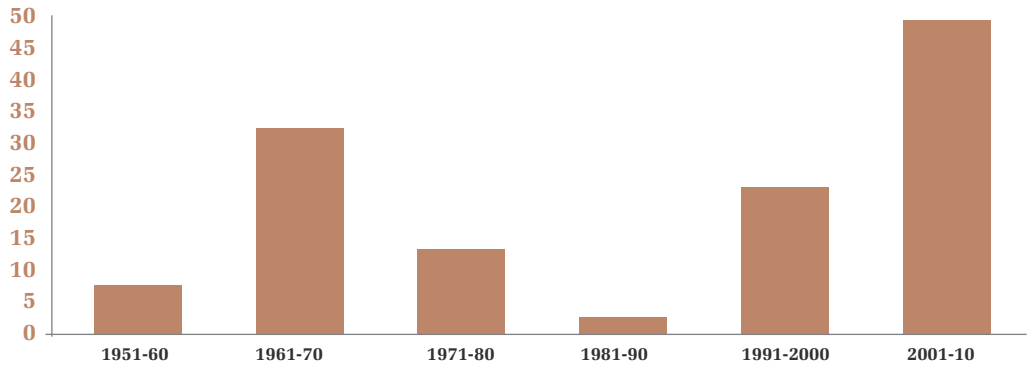
4. Tematik derinlik: Bir örgütün Büyükşehir Yönetişim Organı olarak değerlendirilebilmesi için büyükşehrin yönetimiyle ilgili birden fazla konuda çalışma yetkisine sahip olması gerekir.

Bu kriter, metropoliten alan yönetim organlarını tek bir konuda çalışan birimlerden ve sektörel kurumlardan ayırır. Büyükşehir yönetimi kapsamındaki herhangi bir konu diğer konulardan ayrı, izole olarak ele alınmaz. Çünkü metropoliten alanı ilgilendiren tüm konular birbiriyle etkileşim içindedir. Büyükşehir Yönetişim Organı olarak değerlendirilecek bir örgütün de bu iç içe geçmişlik durumuna uygun olması gerekir.

Büyükşehir Yönetişim Organlarının çoğu bölgesel kalkınma, mekânsal planlama ve ulaşım alanlarında çalışmaktadır. Ancak yasal statüleri, oluşumları, sahip oldukları güç, bütçe ve personel bakımlarından aralarında ciddi farklılıklar vardır. Dolayısıyla, politikaların oluşturulması ve uygulanması üzerine etkileri de

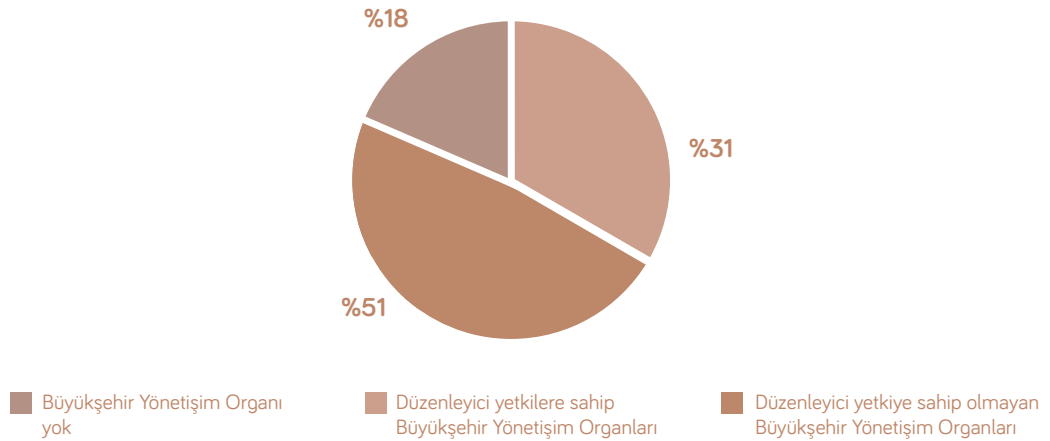
farklılaşmaktadır. Edinilen verilere göre, Büyükşehir Yönetişim Organlarından %80'i bölgesel kalkınma, %70'inden fazlası ulaşım ve %60'ın fazlası mekânsal planlama alanlarında çalışmaktadır (Grafik 1.3). Büyükşehir Yönetişim Organlarının yarısından fazlası, bu üç alanda aynı anda faaliyet göstermektedir.

GRAFİK 1.1: OECD ÜLKELERİNDE OLUŞTURULAN (YA DA YENİDEN DÜZENLENEN) BÜYÜKŞEHİR YÖNETİŞİM ORGANLARININ ORTALAMA SAYISI



Kaynak: OECD Metropolitan Yönetişim Anketi (2014)

GRAFİK 1.2: BÜYÜKŞEHİR YÖNETİŞİM ORGANINA SAHİP OLAN VE OLMAYAN OECD'DEKİ BÜYÜKŞEHİRLERİN PAYLARI



Kaynak: OECD Metropolitan Yönetişim Anketi (2014)

GRAFİK 1.3: BÜYÜKŞEHİR YÖNETİŞİM ORGANLARININ FAALİYET GÖSTERDİĞİ POLİTİKA ALANLARININ PAYLARI



Kaynak: OECD Metropolitan Yönetişim Anketi (2014)

OECD ülkelerinde çok çeşitli yönetim modelleri uygulanmaktadır. Literatürde birçok farklı büyükşehir yönetişimine dair model bulunsa da, burada yurttışa en yakın idari birim olması ve ülkeler arası karşılaştırma yapmaya elverişli olması nedenleriyle, belediye temelli bir tipoloji tercih edilmiştir. Dolayısıyla bu, belediyelerin nasıl örgütlendiğini (ya da üst yönetim birimleri tarafından nasıl örgütlendiğini) aktarmaya yönelik bir tipolojidir (Tablo 1.2). OECD'deki büyükşehirlerden elde edilen deneyime dayanarak dört büyükşehir yönetişim organı kategorisi belirlenebilir:

- Enformel / zayıf koordinasyon,
- Belediyeler-arası kurumlar,
- Belediyeler-üstü kurumlar,
- “Büyükşehirler” için özel bir statü oluşturulması (Tablo 1.2).

Burada önerilen tipolojide, katı bir sınıflandırmadan ziyade analitik bir kılavuz sunmaktadır. Tipolojideki kategoriler birbiriyle çelişmez; aynı ülkede, hatta bazen aynı metropoliten alan içinde iki ya da daha fazla kategoride yönetim organları bulunabilir. Bazı örneklerse pratikte iki ya da daha fazla kategoriye ait özellikleri içinde barındıran karma bir nitelik sergileyebilir. Diğer bazı örnekler de büyükşehirin içine köy-kent ortaklıkları dâhil edilebilir.

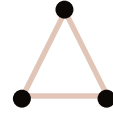
**TABLO 1.2: OECD'DEKİ BÜYÜKŞEHİRLERDE
BÜYÜKŞEHİR YÖNETİŞİM BİRİMLERİ KATEGORİLERİ**

(Kurumsal olarak en zayıf kategoriden en katı olana doğru ilerlemektedir.)

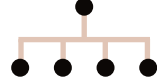
a) Enformel / zayıf koordinasyon: Genellikle çok merkezli kentsel gelişme örneklerinde görülür. Uygulaması ve kaldırması kolay, bilgi paylaşımı ve danışma için oluşturulmuş az kurumsallaşmış platformlardır. Yaptırım araçları yoktur. Yurttaşlarla ve diğer yönetim kademeleriyle ilişkileri düşük seviyede kalır.



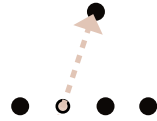
b) Belediyeler-arası kurumlar: Tek bir amaca yönelik oluşturulduğunda, üye belediyelerle, diğer yönetim kademelerinin ve sektörel örgütlerin de katılımıyla, belirli kamu hizmetlerinin maliyetlerini ve sorumluluklarını paylaşır. Çok amaçlı oluşturulan kurumlarsa planlama, ulaşım ve altyapı gibi kentsel kalkınmanın başlıca politika alanlarında faaliyet gösterir.



c) Belediyeler-üstü kurumlar: Belediyelerden daha üst kademede bir yönetim birimi oluşturulabilir. Doğrudan seçimle işbaşına gelen bir yönetim organı oluşturularak ya da daha üst yönetim birimi tarafından atanmışlardan oluşan bir metropoliten yapının kurulmasıyla bu yönetim birimleri oluşturulabilir.



d) "Büyükşehirler" için özel bir statü: Yasal olarak belirlenmiş bir nüfus eşiğini geçen şehirlere "büyükşehir" olarak özel bir statü verilebilir. Bu statü bu şehirleri bir üst yönetim kademesiyle aynı düzeye taşır ve bu şehirlere daha geniş yetkiler verir.

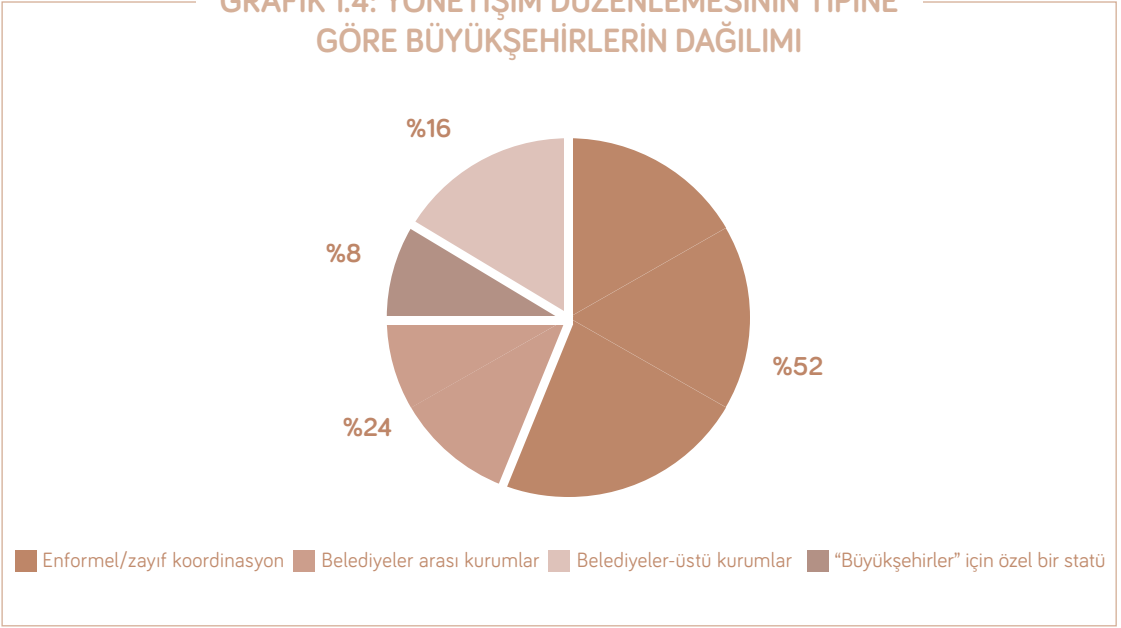


Kaynak: OECD (2014), OECD Regional Outlook 2014: Regions and Cities: Where Policies and People Meet, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264201415-en>.

Büyükşehir yönetim düzenlemelerinden "en zayıf" olanı olarak belirlenen biçimler, "katı" biçimlere göre daha yaygındır. Büyükşehir yönetim organına sahip büyükşehirlerin yarısından fazlasında enformel/zayıf düzenlemeler görülürken, sadece ¼'ü belediyeler-arası ortak kurumlar oluşturmuştur (Grafik 1.4). İncelenen büyükşehirlerin

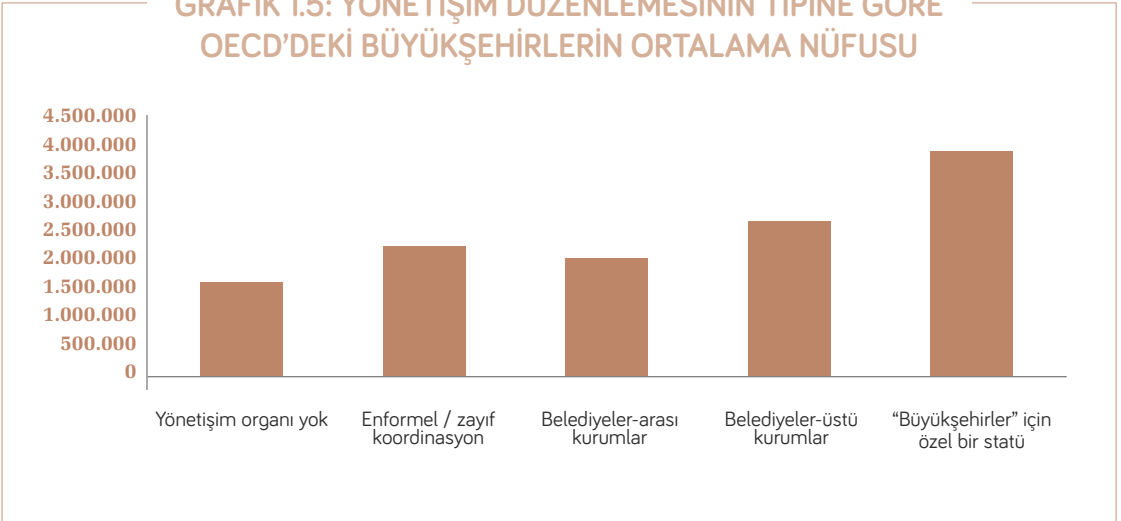
%16'sında belediyeler-üstü kurumlar oluşturulmuşken, "büyükşehir" statüsü %8 ile en az rastlanılan düzenlemedir. Büyüklük unsurunun burada da geçerli olduğu görülmektedir; büyükşehirin nüfusu ne kadar büyükse, büyükşehir yönetim düzenlemesi de o kadar "katı" olmaktadır (Grafik 1.5).

GRAFİK 1.4: YÖNETİŞİM DÜZENLEMESİNİN TİPİNE GÖRE BÜYÜKŞEHİRLERİN DAĞILIMI



Kaynak: OECD Metropolitan Yönetişim Anketi (2014)

GRAFİK 1.5: YÖNETİŞİM DÜZENLEMESİNİN TİPİNE GÖRE OECD’DEKİ BÜYÜKŞEHİRLERİN ORTALAMA NÜFUSU



Kaynak: OECD Metropolitan Yönetişim Anketi (2014)

BÜYÜKŞEHİRLERDE YÖNETİŞİM DÜZENLEMESİ SEÇİMİNİ YÖNLENDİREN BAŞLICA ÜÇ FAKTÖR

Metropoliten alanlar için en uygun yönetim düzenlemesine karar vermek ülkeden ülkeye, hatta bazen aynı ülkedeki farklı büyükşehirler arasında bile değişen unsurların belirlediği, siyasal ve toplumsal bir meseledir. Her bir düzenlemenin diğerleriyle karşılaştırıldığında avantajları ve dezavantajları vardır. Metropoliten alanlar için bir düzenlemeye giderken ülke yönetimleri yapılacak düzenlemenin özellikle şu üç soruna nasıl çözüm getireceğini değerlendirir:

- Politikaların hem yatay hem de dikey düzlemlerde uyumunun sağlanması. Başka deyişle, aynı yönetim kademesinde yer alan diğer belediyeler arasında ve farklı politika alanlarında ve farklı yönetim kademeleri –üst yönetim birimleri ve ulus-üstü kurumlar– arasında koordinasyonun sağlanması.
- Personel, bütçe, mali yapı ve güç bakımlarından kurumsallaşmak.
- Yurttaşlar, sivil toplum örgütleri (STÖ), diğer yönetim kademeleri ve özel sektör kuruluşlarınca meşruiyetinin tanınması ve tüm bu paydaşların güvenini kazanmak.

BÜYÜKŞEHİR YÖNETİŞİM ORGANI POLİTİKA ENTEGRASYONUNU NE ÖLÇÜDE SAĞLAYABİLİR?

Diğer bütün alanlarda olduğu gibi büyükşehir yönetiminde de dikkatlice oluşturulan uyum mekanizmalarında başarısızlıklar olabilir. Bu başarısızlıklar, bazen aktörlerin işbirliğinden elde edilecek kazanımların yeterince farkında olmamasından, bazen de kapasite yetersizliğinden kaynaklanır. Aktörler

işbirliği becerilerini sınırlayan başlıca iki engelle karşılaşır:

- **Bedavacılık sorunu:** Maliyetini ödemediği kazanımlardan faydalanma durumu
- **Stratejik risk:** İşbirliğine uygun hareket eden tek aktör (ya da birkaç aktörden biri) olma durumu

Aktörlerin davranışlarını belirleyecek teşvikler yaratmak, işbirliğini işletebilmek için önemlidir. Sözleşmeye bağlı düzenlemeler ve mali transferler büyükşehir yönetiminde işbirliğini sağlamak için başvuru başlıca araçların arasındadır:

- Sözleşmeye bağlı düzenlemeler, bölgesel kalkınma için farklı yönetim kademelerinin ortaklaşa yer alacağı faaliyetler gerçekleştirmek amacıyla sıklıkla kullanılan araçlardandır (OECD, 2007). OECD ülkelerinde de bu tür düzenlemelerin, metropoliten ölçekte artarak uygulandığı görülmektedir. Merkezi yönetimler, belediyeler-arası işbirliğini güçlendirmek karşılığında büyükşehirlere bazı özel avantajlar sunabilir.
- Mali transferler, belediyeler-arası işbirliği için güçlü teşviklerdir. Örneğin Fransa'da "belediyeler-arası hibe" uygulamasıyla belediyeler arasında işbirliği teşvik edilmektedir. Mali teşvikler, aynı zamanda yukarıda bahsedilen stratejik riski de azaltabilir. Ancak, mali transfer son bulduğunda tekrar "bedavacılık sorunu"yla karşılaşılabilir ve belediyeler tekrar bireysel faaliyetlere dönebilir.

BÜYÜKŞEHİR YÖNETİŞİM ORGANININ BÜTÇESİ VE PERSONELİ NE KADARDIR?

Büyük metropol alanlar küçüklerle karşılaştırıldığında daha zengindir, ancak daha fazla nüfusa ve işyerine hizmet sunduğu için harcamaları da daha fazladır. Bu, hem yatay düzeyde metropoliten alan içinde, hem de dikey düzeyde ülkenin geri kalanıyla ve merkezi yönetimle ilişkilerde mali baskıya neden olur.

Büyükşehirlerde kamu finansmanının büyüme hedeflerine ne ölçüde katkı yaptığı, her ülkenin mali çerçevesiyle ilgili birkaç unsura bağlıdır:

- 1) Büyükşehirlerin öz ve/veya ortak vergi gelirlerinin ekonomik kalkınmayı sağlayacak şekilde tasarlanıp tasarlanmadığı ve israfı engelleyecek kadar çeşitlendirilip çeşitlendirilmediği;
- 2) Yönetimler arası hibelerin, merkezi yönetimden gelen transferlere aşırı bağımlılık yerine, dayanışma ve ileriye dönük etkili mali davranışı teşvik edip etmediği;
- 3) Halktan alınan ücretlerin negatif (olumsuz) ölçek dışsallıklarına yönelik kullanılıp kullanılmadığı (örneğin; büyükşehirlerde araç kullanım vergisi ya da trafik sıkışıklığı fiyatlandırılması olarak adlandırılan ücretler gibi “akıllı vergilerin” uygulanması);
- 4) Büyükşehir yönetimlerinde ihtiyaç duyulan büyük-ölçekli yatırımları gerçekleştirmek için borçlanma yetkisinin bulunup bulunmadığı.

Belediyeler ve üst yönetim kademeleri metropoliten ölçekte bir koordinasyon mekanizması oluşturulması için hemfikir olsa da, bu mekanizmanın nasıl finanse edileceği konusunda uzlaşamayabilir. Dolayısıyla, açıkça tanımlanmış koordinasyon yetkisine sahip bir

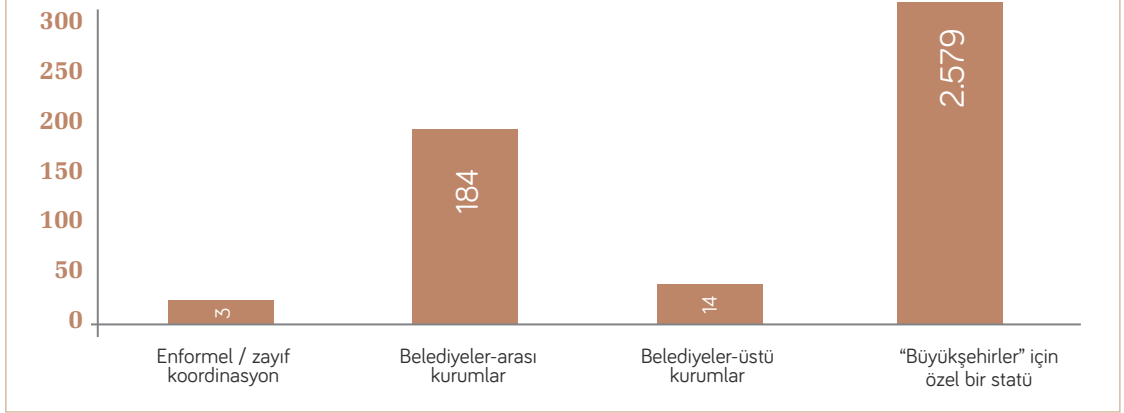
Büyükşehir Yönetişim Organı, yeterli mali kaynak ve personel kaynağından mahrum kalabilir. Bu durum, “zayıf” Büyükşehir Yönetişim Organlarının neden daha yaygın olduğunu açıklayabilir. Enformel/zayıf organlar mevcut kurumların ve finansman mekanizmalarının işleyişini aksatmadan belediyeler-arası esnek bir diyalogun başlatılması için uygun düzenlemelerdir. Ayrıca, bu tür organlar çoğunlukla oldukça düşük bütçelidir. Bu özelliği, merkezi yönetim için bu organları cazip hale getirirken, diğer yandan yönetim kurumları olarak zayıf kalmalarına neden olur.

YURTTAŞLAR BÜYÜKŞEHİR YÖNETİŞİM ORGANLARINI NE KADAR ANLIYOR?

Büyükşehir Yönetişim Organları uzun dönemden beri var olan, çoğunlukla tarihsel, kurumsal yapılara ek olarak oluşturulduğu için çoğu yurttaş bu tip oluşumlara yabancıdır. Bu nedenle, yurttaşlar ve diğer paydaşlar karar alma süreçlerinden uzaklaştırıldıklarını hissedebilirler ve bu yeni organları reddedebilirler. Bu durumda, büyükşehirlerin entegre olması için öne sürülen ekonomik verimlilik argümanlarıyla birlikte, Büyükşehir Yönetişim Organlarının meşruiyet ve siyasal hesap verebilirlik sorunları olduğu öne sürülür. Başka deyişle bu organların “demokrasi açığına” neden olabileceğine yönelik eleştiriler de ortaya atılır. İncelenen OECD ülkelerindeki Büyükşehir Yönetişim Organlarında yurttaş temsilinin dolaylı olduğu görülmüştür. %55 kadarı belediye başkanları gibi seçilmiş yerel yönetim yetkililerinden oluşmaktadır. Yine de sadece %11’i doğrudan seçilmişlerden oluşmuştur; bunlar da belediyeler-üstü kurumlar ya da “büyükşehirler” biçiminde oluşturulan “katı” Büyükşehir Yönetişim Organlarıdır.

GRAFİK 1.6: TIPLERİNE GÖRE BÜYÜKŞEHİR YÖNETİŞİM ORGANLARININ BÜTÇESİ

Kişi başına bütçe, ABD Doları



Büyükşehir Yönetişim Organlarıyla yurttaş ilişkisine dair seçimle ilgili sorunlardan daha önemlisi güven ilişkisinin kurulamamış olmasıdır. Bu güven eksikliği, dâhil edici ve katılımcı yönetim biçimlerine olan ihtiyacı artırır. Büyükşehir Yönetişim Organları farklı ekonomik, sosyal ve kültürel çeşitlilik yansıtan nüfusun gereksinimlerini karşılamak durumundadır. Sadece özel sektör değil, aynı zamanda yaşlılar,

engelliler, göçmenler ve diğer toplumsal gruplar bir yandan kentsel siyasetten yararlanırken, diğer yandan onu şekillendirmeyi de istemektedirler. Ancak, incelenen OECD ülkelerindeki Büyükşehir Yönetişim Organlarının sadece %9'unda özel sektörün ve diğer çıkar gruplarının temsilcileri yer almaktadır. Bu temsilcilerin yer aldığı organlar yurttaş temsilini yansıtmayan diğer organlara göre çok daha az sorumluluğa sahiptir.

EK 1. OECD ÜLKELERİNDE BÜYÜKŞEHİR YÖNETİŞİM DÜZENLEMELERİ TİPOLOJİSİ

| Metropoliten yönetim düzenlemesi tipi | ... sorun alanıyla ilişkisi | | | Örnekler | |
|---|--|--|--|--|---|
| | Koordinasyon (Hem belediyeler ve politika alanları arası yatay düzlemde, hem de üst yönetim kademeleriyle dikey düzlemde) | Eylem (Ör: personel, bütçe, finansal yapı, bağlayıcı güç) | Güven (Ör: hesap verebilirlik, meşruiyet) | | |
| a) Enformel / zayıf koordinasyon | Yüksek esneklik, düşük düzeyde zorlama | Yaptırım araçları yok | Düşük görünürlük | Attica Bölgesel Belediyeler Birliği (PEDA): Attica Bölgesi'ndeki 66 belediyenin oluşturduğu birlik | |
| | Üst yönetim kademeleri üzerinde baskı gücü az | | Zayıf meşruiyet | DeltaMetropol (Hollanda): 2000 yılında 4 belediye (Amsterdam, Lahey, Rotterdam, Utrecht), ticaret odaları, su yönetimi kurumları ve diğer derneklerle kurulan birlik. Yaklaşık 5 milyon nüfusu kapsıyor. Büyükşehirlerde planlama, konut ve ulaşım konularında tartışmak üzere oluşturulan enformel bir platform | |
| b) Belediyeler -arası ortak kurumlar | b.1) Tek amaçlı | Tek bir hizmet alanında işbirliği ve maliyetlerin azaltılması. | Tek bir hizmet alanında işbirliği ve maliyetlerin azaltılması. | Yurttaş hesap verebilirliği düşük | Oldukça yaygın |
| | | Çok-sektörlü metropoliten kalkınma vizyonu sunmaz. | | | Almanya'daki bölgesel ulaşım otoriteleri örneği (Verkehrsverbund). Almanya'daki hemen hemen tüm büyükşehirlerde uygulanmakta. Belediyeler, ulaşım ile ilgili kurumlardan ve farklı yönetim kademelerini içeren bir yapı. |
| b.2) Çok amaçlı | Seçilmiş bazı hizmetlerde işbirliği ve maliyetlerin azaltılması İleri işbirlikleri için itici olabilir. | Çeşitli derecelerde / ölçeklerde kaynaklar ve sorumluluklar | Yurttaş hesap verebilirliği düşük | Doğrudan seçilmiş oluşmaz (ABD'deki birkaç istisna hariç) | Fransa'da 2013-2014 reformları öncesindeki belediyeler-arası kurumlar (communauté urbaines ve communautés d'agglomération) |
| | | | | | ABD'deki metropoliten planlama örgütleri (MPO), özellikle Chicago (CMAP): 2005'te ulaşım ve planlama otoritelerinin birleşmesiyle oluşturulmuş. Ulaşım, çevre düzeni planı, konut ve ekonomik kalkınma alanlarından sorumlu. |
| c) Belediyeler -üstü kurumlar | c.1) Seçimle işbaşına gelmeyen belediyeler-üstü kurum | Yatay düzlemde işbirliğini amaçlar bazen merkezi yönetim tarafından teşvik edilir. | Güçlü olabilir - yürütmenin ve bütçenin gücüne göre değişir. | Sınırlı | Verband Regio Stuttgart (VRS): 1994'te kurulmuş, 179 belediye, 5 Kreise ve 2.7 milyon nüfusu kapsıyor. Başında 91 doğrudan seçilmiş üyeden oluşan bir meclis bulunuyor. 2013'te 300 milyon Avro gibi oldukça düşük bir bütçeye sahipti. Bütçesinin çoğu toplu taşımaya, atık yönetimine ve planlamaya gidiyor. Yaklaşık 50 personeli var. |
| | | Her zaman ekonomik alanın tamamını kapsamasa da fiili olarak (de facto) işbirliği gerçekleşir. | | | Güçlü olabilir - yürütmenin ve bütçenin gücüne göre değişir. |
| c.2) Seçilmiş belediyeler-üstü metropoliten yönetim | Metropoliten kalkınma için stratejik bir vizyon üretilebilir. | Güçlü olabilir - yürütmenin ve bütçenin gücüne göre değişir. | Fazladan bir yönetim kademesi oluşturuyor. | Portland Metro (ABD): 1973'te Oregon Eyalet Yasası ile kurulmuş. 3 ilçe ve 24 belediyeden oluşuyor. Başında 6 meclis üyesi ve 1 başkandan oluşan seçilmiş bir yönetim var. Çevre düzenlemesi, atık yönetimi, ulaşım planlaması ve kentsel büyüme alanlarıyla ilişkili politikalarla ilgileniyor. | |
| | | | | | |
| d) "Büyükşehirler" için özel bir statü | Fiili (de facto) işbirliği gerçekleşir. | Kendi bütçesi ve personeli var. | Güçlü siyasal meşruiyet | Daejon (Kore): 1989'da Güney Chungcheong ilinden ayrılmış ve 1995'te büyükşehir statüsü verilmiş. | |
| | | | Belediye kademesine denk | Diğer örnekler: Türkiye'deki 30 Büyükşehir Belediyesi | |

En zayıftan en güçlüye doğru

2. Büyükşehirlerde Yönetişimin İki Stratejik Alanına Yakından Bakış: Ulaşım ve Mekânsal Planlama

Bu bölüm, OECD’de bulunan Büyükşehir Yönetişim Organlarının en yaygın faaliyet alanlarından ikisine odaklanmaktadır: ulaşım ve mekânsal planlama. Ulaşım ve mekânsal planlama yönetimine ilişkin farklı düzenlemeleri gözden geçirdikten sonra bu iki politika alanında etkili bir bütünleşmenin sağlanması için hangi kurumsal düzenlemelerin yapılabileceği tartışılmaktadır.

GİRİŞ

Ulaşım ve mekânsal planlama yönetişimi OECD ülkelerindeki Büyükşehir Yönetişim Organlarının temel görevlerindedir. Kentin düzensiz gelişiminden kaynaklanacak maliyetli sonuçların önüne geçmek ve düzenli bir gelişme sağlamak için ulaşım ve mekânsal planlama kararlarının birbiriyle uyumlu olması gerekir. Yine de mevcut kurumsal bariyerler hemen yıkılmaz ve oluşturulan koordinasyon mekanizmalarının etkili hale gelmesi zaman alır. Tablo 2.1’de de gösterildiği üzere çoğunlukla farklı kurumlar ulaşım ve mekânsal planlama alanlarından sorumludur.

ULAŞIMDA YÖNETİŞİM: BÜYÜKŞEHİRLERDE BÜYÜME İÇİN HEM ARAÇ HEM ENGEL

Ulaşım, büyükşehirlerin büyümesinde temel bir araçtır, ancak ulaşımında başarısız bir yönetim sergilenmesi durumunda büyümeyi baltalayabilir. Çoğu büyükşehir büyümesini elverişli ulaşım altyapısına borçludur. Başlıca ulaşım bağlantı noktaları aynı zamanda ekonomik noktalardır. Örneğin, Daejeon’ın (Kore) ekonomik genişlemesi, merkezi yönetimin iki ana demiryolu hattına yatırım yapmasıyla tetiklenmiştir. Böylece bu alanlar, hızlıca ülkenin başlıca kesişim

noktalarından birine dönüşmüştür. Şehir bir bilim ve teknoloji merkezi konumuna gelmiştir. Ancak, kentsel büyüme genellikle trafik sıkışıklığını ve altyapı eksikliklerini de beraberinde getirir. Şehir, birden fazla yönetim biriminin yetki sınırlarını kapsayacak şekilde büyükşehir olarak genişlediğinde, ulaşım politikasına dâhil olan aktör sayısı ve kapsamı da artar. Bu da tüm bu sorunlara cevap verebilecek yönetişimin sağlanması için uyum ihtiyacını ortaya çıkarır.

Ulaşım Yönetişiminde Karşılaşılan Sorunlar

Ulaşım politikası, alandaki aktörlerin hem yatay hem de dikey anlamda giderek çeşitlenmesi, önceliklerin ve yatırımların düzenlenmesine olan gereksinimi kuvvetlendirir. Yatay düzlemde, büyükşehirlerde yer alan belediye sayısının artması, ulaşım ile ilgilenmek durumunda olan aktör sayısının da artmasına neden olur. Bu belediyeler arasında uyum olmaması durumunda, yolların planlanmasında tutarsızlıklar ve biletleme sisteminde karışıklıklar meydana gelir. Dikey düzlemdeyse alandaki sorumlulukların ulusal, bölgesel ve yerel (belediyeler) kademelere dağılmış olması tutarlı, kapsamlı ve uzun dönemli stratejik planlama gerektirir.

Tablo 2.1.'de bu çalışmada incelenen altı örnek bölgede ulaşım planlaması kararlarının uyumu gösterilmektedir. Bu altı büyükşehirin sadece birinde toplu taşıma ücretlerinin uyumlu hale geldiği (bütünleşik toplu taşıma ücretinin uygulandığı) görülmüştür.

Devamındaysa OECD'deki büyükşehirlerde gözlemlenen ulaşımın entegre olmayan yönetiminin yol açtığı sonuçlar tartışılmaktadır:

- Şehir merkezi ve çeperiyle ya da banliyölere kolay bağlantıların kurulamamış olması
- Ücret uyumlaştırılmasının (bütünleşik toplu taşıma ücreti uygulamasının) yokluğu
- Çevreye, iş piyasasına ve sosyal bütünleşmeye olumsuz etki eden araba bağımlılığı

ŞEHİR MERKEZİ İLE ÇEPERİNE VE BANLİYÖLERE KOLAY BAĞLANTI YOKLUĞU

Ulaşım sistemi birçok büyükşehirde gelişen, kentsel örüntüye ayak uyduramamış ve ana şehrin merkezde olduğu bir yapı içinde sıkışıp kalmıştır. Dolayısıyla, giderek yoğunlaşan banliyöler arası trafiği düzenleyememiştir. Ulaşım hizmetleri, trafik akışlarına dayanan dinamik bir mantığa göre değil, durağan idari mantığa göre sunulmaktadır.

Toplu taşıma ücretlerinin uyumlandırılmaması (bütünleşik toplu taşıma ücreti uygulamasının olmaması)

OECD'deki büyükşehirlerin çoğunda hala parçalı ücret sistemleri uygulanmaktadır.

Chicago'da toplu taşıma ücretlerinin uyumlaştırılması söz konusu değildir. Toplu taşıma hizmeti sunan her kurumun kendi ücret yapısı bulunmaktadır. Ayrıca, büyükşehirde işleyen toplu taşıma hizmetlerinde kullanılacak tek bir kart uygulaması da yoktur. Marsilya'da ise, yatırım planları ve ücretlendirme sistemleri hakkında kurumlar arası bilgi paylaşımı çalışmaları olmakla beraber, toplu taşıma ücretleri henüz uyumlaştırılmamıştır. Büyükşehirlerde faaliyet gösteren ona yakın toplu taşıma otoritesi bulunmaktadır.

**TABLO 2.1: İNCELENEN OECD BÖLGELERİNDE
ULAŞIM VE MEKÂNSAL PLANLAMA YÖNETİŞİMİ**

| | İncelenen metropoliten alan | Ulaşım Yönetişimi | Ücret uyumlaştırılması | Mekânsal planlamanın yönetişimi |
|---|-----------------------------|--|-------------------------------|--|
| a) Enformel / zayıf koordinasyon | Atina-Attica (Yunanistan) | Atina Kentsel Ulaşım Örgütü (OASA) toplu taşıma planlanmasının koordinasyondan sorumlu tek kurum | Uygulanmıyor | 2014'te Çevre Bakanlığı bünyesine alınan Atina Planlama ve Çevre Koruması Örgütü (ORSA) |
| b) Belediyeler - arası kurumlar | Marsilya (Fransa) | Büyükşehirlerde ulaşımdan sorumlu yaklaşık 10 kurum bulunuyor: 6 belediyeler-arası ulaşım kurumu, 1 departman düzeyinde toplu taşıma sendikası, bölgesel demiryollarından sorumlu bölgesel kurumlar | Uygulanmıyor | 6 belediyeler-arası kurum (<i>établissements publics de coopération intercommunale</i> , EPCI) |
| | Frankfurt (Almanya) | - Rhein-Main Verkehrsverbund (RWV, 1995): Yaklaşık 5 milyon nüfusu kapsayan büyük Frankfurt bölgesinin toplu taşımadan sorumlu tek otoritesidir. - 3 kademedeki yönetim birimini bir araya getirir: 11 belediye, 15 ilçe (Kreise, bir üst yönetim kademesi) ve Hesse eyaleti | 1995'ten itibaren uygulanıyor | - Güney Hesse Bölgesel Meclisi (Land) - İdari ilçe (Regierungsbezirk), Land yönetiminin alt kademesi - Frankfurt Rhein-Main Regionalverband Bölgesel Kurulu (75 belediyeden oluşan birlik) |
| | Chicago (ABD) | - Chicago Metropoliten Planlama Bürosu (CMAP) 7 ilçeyi kapsayacak şekilde ulaşımı ve arazi kullanımını uyumlaştıracak bölgesel planı hazırlar. - Bölgesel Ulaşım Otoritesi (RTA): Ulaşım hizmeti veren 3 kurulun koordinasyonunu sağlar. | Uygulanmıyor | Chicago Metropoliten Planlama Bürosu (CMAP) |
| c) Belediyeler - üstü kurumlar | Puebla-Tlaxcala (Meksika) | - Stratejik metropoliten projelere (ulaşım alanındakiler de dâhil) Federal Metropoliten Fonu'ndan kaynak dağıtımından Metropoliten Meclis sorumlu. Bu kaynağı alabilmek için başlıca ölçüt nüfus büyüklüğü. - İki eyalette de bireysel projelere küçük miktarlarda fon dağıtılmakta. - İki eyalet (Puebla ve Tlaxcala) yollardan ve demiryollarından sorumlu. - Toplu taşıma hizmeti devletten izin alan ve düşük kapasiteli araçlar kullanan özel işletmeler tarafından sağlanmakta. | Uygulanmıyor | Belediyeler |
| d) "Büyükşehirler" için özel bir statü | Daejeon (Kore) | Tüm büyükşehirin ulaşım planlamasından Daejeon Büyükşehir Belediyesi (Ulaşım Departmanı) sorumlu | Uygulanmıyor | Belediyeler Daejeon Büyükşehir Belediyesi |

Çevreye, iş piyasasına ve sosyal bütünleşmeye olumsuz etki eden araba bağımlılığı

Bütünleşik büyükşehir ulaşımı sisteminin yokluğu, ulaşımında araba bağımlılığının ve trafik tıkanıklığının artmasına neden olmaktadır. Bu da önemli kentsel ve çevresel sorunlara yol açmaktadır. Toplu taşıma sistemindeki eksiklikler ayrıca sakinlerin hareketliliğini azaltırken, insanların ulaşabileceği iş piyasasının çapını sınırlamaktadır. Dolayısıyla, büyükşehirlerde istihdama erişimde farklı alanlarda yaşayanlar arasında eşitsizliklere neden olmaktadır.

Örnek olarak Marsilya'da şehir dışında yaşayan nüfusun %77'sinin toplu taşımaya hiç erişimi yoktur. Sonuçta, Marsilya Fransa'da en yüksek trafik tıkanıklığının yaşandığı şehirdir. 59 Avrupa şehri arasında da trafik tıkanıklığı açısından beşinci sıradadır. Diğer bir örnek, Daejeon, Kore büyükşehirleri arasında araba kullanımında en yüksek ikinci (%54), toplu taşımansın en az kullanıldığı (%15) şehirdir. Bu da şehir merkezinde özel arabaların trafiğe hâkim olduğu anlamına gelmektedir. Daejeon Büyükşehir Belediyesi'nin hesabına göre, şehir GSYİH'sinin %4,5'ini trafik tıkanıklığı maliyetlerine ayırmaktadır. Ancak, düşük mali özerklik toplu taşıma projelerinin uygulanmasını ciddi biçimde engellemektedir.

OECD'deki birçok büyükşehir, toplu taşımının teşvik edilmesine yönelik faaliyetlerini araba trafiğini kontrol altına alma çabasına dönüştürmüştür. Bu çaba ek kamu maliyetlerini getirmekle beraber, kayda değer bir başarı sağlanamamıştır. Örneğin; Atina'da 1982'de uygulamaya konulan sistemle, şehir merkezine araba ile giriş için 23m²'lik bir düzenleme yapılmıştır. Tek günlerde araç plakası tek sayı ile biten araçlar, çift günlerde de çift sayı ile biten plakaların şehir merkezine girişine izin verilmiştir. Ancak,

bu önlemin kısa zamanda etkisiz olduğu, hatta ters etki yaptığı anlaşılmıştır. Çoğu hane farklı sayılarla biten plakalara sahip iki araba sahibi olup, bu kısıtlamayı aşmanın yolunu bulmuştur. Ayrıca bu önlem, şehir merkezinde taksi ve motosiklet yoğunluğu da yaratmıştır. Daha sonra Atina'da bu uygulamadan vazgeçilmiş ve çevreyi daha az kirleten araçların söz konusu merkeze girişine izin verilmiştir. Ancak bu uygulama da trafik denetiminin yetersiz kalması nedeniyle başarılı olmamıştır. Diğer bir örnek olarak Daejeon'un 2012'de başlattığı "Arabasız Bir Gün" kampanyası verilebilir. Haftanın bir günü sabah saat 7'den akşam 10'a kadar özel aracını kullanmayan araç sahipleri araç vergisi, park ücreti, araç sigortası indirimleri gibi belirli indirimlerden yararlanmaktadır.

ULAŞIMIN DAHA ETKİLİ PLANLANMASI İÇİN ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

Ulaşım projelerini ve planlama sürecini birlikte yürütmek büyükşehir düzeyinde işbirliğini teşvik edebilir.

Yukarıda belirtilen sorunları çözmenin önündeki en büyük engellerden biri, büyükşehirlerde faaliyet gösteren kurumların mali kaynak yetersizliğidir. Ulaşım ile ilgili kurumların geliri, genellikle toplanan ücretlerden, vergilerden ve belediyelerden ya da üst yönetim kademelerinden gelen sübvansiyonlardan oluşur. Ancak, tüm bu fon kaynakları kriz ve bütçe kısıtlamaları nedeniyle ciddi bir biçimde azalmıştır. Sonuçta, stratejik uzun vadeli projelerin uygulanması ya da tamamlanması mümkün olmamıştır. Gerçekçi planlama süreçlerinin işletilebilmesinin ve kararların uyum içinde alınmasının teşvik edilebilmesi için istikrarlı fon mekanizmalarının oluşturulması çok önemlidir.

Bütün ilgili yönetim kademelerinin ve özel sektör aktörlerinin doğrudan desteğinin alınması

Almanya, metropoliten ulaşımın uyumuna ilişkin en gelişmiş örneklerden birini sunmaktadır. Almanya'daki tüm büyükşehirlerde, Verkehrsverbund adı verilen bir büyükşehir ulaşım birimi kurulmuştur. Bu birimler, ilgili büyükşehirlerdeki tüm belediyeleri ve ilgili eyaleti (Land'i) içerecek şekilde oluşturulmuştur. Bu tip metropoliten ulaşımdan sorumlu kurumların oluşturulması, ücret bütünleştirilmesini ve toplu taşıma hizmetinin yaygınlaştırılmasını sağlamıştır. Bu birimlerin bazıları otoparklarla ilgili yetkilere ve kentsel ölçekte mekânsal planlama yetkisine de sahiptir.

üstlenir. Bu durum, bazen büyükşehir düzeyinde bir yönetim biriminin oluşturulmasına yönelik bir argüman olarak kullanılır. Mekânsal planlama alanında belediyeler arası uyumun sağlanamaması durumunda, benzer yatırımların tekrar tekrar yapılması riski ortaya çıkar. Bu risk, Büyükşehir Yönetişim Organları için önemli bir var olma nedeni sunar. Çoğu ülkede kentsel politika aslında mekânsal planlama politikası anlamına gelmektedir. Planlama politikası ise hızla genişleyen kentsel mekânda ortaya çıkan altyapı ve hizmet sunumu gereksinimini karşılamayı amaçlar. Çoğu OECD ülkesinde ulusal, bölgesel ve yerel (belediye kademesinde) planların birbiriyle uyumlu olduğu ve beraber tutarlı bir kalkınma vizyonuna katkı yaptığı bir mekânsal planlama sistemi geliştirilmiştir.

MEKÂNSAL PLANLAMANIN YÖNETİŞİMİ: BÜYÜKŞEHİRDE BÜYÜMENİN DAHA ETKİLİ YÖNETİLMESİ

Mekânsal planlama, OECD ülkelerindeki Büyükşehir Yönetişim Organlarının ulaşımdan sonra ele alınan faaliyet alanıdır. Mekânsal planlama alanı çeşitli faaliyetleri içermektedir; kentsel arazinin çatışmalı kullanımını önlemek amacıyla master planlar yapar. Bu master planlar hem imar ve inşaat kurallarını belirler, hem de temel fiziksel altyapı projelerinin yerlerini tayin eder. Belediyelerin temel kentsel faaliyetlere arazi temin etme biçimi, ekonomik ve karşılıklı bağımlılıkların belirlenmesine ve yaşam kalitesine doğrudan etki eder. Ancak, özellikle küçük belediyeler olmak üzere, bazı belediyelerin kendi mekânsal planlarını yapabilecek teknik ve mali kapasiteleri yoktur. Bu nedenle, bir üst yönetim kademesi bu sorumluluğu

Mekânsal planlamanın yönetiminde karşılaşılabilecek sorunlar

Büyükşehir ölçeğinde, mekânsal planlamanın yönetimine ilişkin olarak çeşitli ülkelerde karşılaşılan temel sorunlar aşağıda özetlenmektedir:

- Planları büyükşehir ölçeğiyle örgütlenme gereksinimi karşısında, gereğinden fazla planlama kademesi oluşturulması riski bulunur. Büyükşehir ölçeğinde yapılacak mekânsal planlama, ulusal ve yerel ölçeklerdeki planlar arasında bir köprü oluşturabilir. Ancak, yararlı olabilmesi için hâlihazırda var olan planlama araçlarını tekrarlayan ya da bu araçların yerine geçen nitelikte değil, mevcudu düzenleyici nitelikte olması gerekir. Büyükşehir planının yeni idari yükler getirmemesi ya da mevcut yasal düzenlemeleri daha karmaşık hale getirmemesi beklenir. Büyükşehir planlaması, büyükşehir alanı içinde yer

alan farklı belediyelerin birbiriyle çelişen projelerini azaltmaya ve ulusal – bölgesel stratejik kalkınma hedeflerine katkı yapmaya odaklanması durumunda etkili olabilir. Büyükşehir planlarının artı değer yaratabilmesi için belediyelerle kapsamlı ve sistematik danışma süreçlerini içermesi gerekir.

- Sektörler arası uyum için mevcut potansiyel yeterince kullanılmamaktadır. Büyükşehir planının hazırlandığı coğrafi ölçek ne kadar genişse, planlama sürecinin çeşitli politika alanlarını içeren kapsamlı bir bakışla ele alınması o kadar mümkündür. Ancak, bu sektörler-arası stratejik planlama potansiyeli her zaman tam olarak kullanılamaz. OECD ülkelerinde, en azından resmi söylemde, mekânsal planlama kısıtlamalar getiren bir düzenleme olmaktan çıkıp giderek kalkınmayı desteklemeye doğru kaymaktadır. Pratikte büyükşehir planları, genellikle fiziksel altyapıya ilişkin düzenlemelerle sınırlı kalmakta, daha büyük finansman gerektiren bölgesel kalkınma ve/veya ekonomik kalkınma planlarıyla bağlantısı kurulmadan hazırlanmaktadır (Örnek: Yapısal Fonlar'dan yararlanan AB ülkeleri).

- Muğlak orta-vadeli zaman dilimi bulunmaktadır. Büyükşehir ölçeğiyle hazırlanan mekânsal planlar genellikle ortadan uzun vadeliye bir kalkınma vizyonu sunar. Bu da yerel ya da ulusal ölçeklerde hazırlanan diğer planların zaman dilimlerine her zaman uymaz. Ayrıca, bu şekilde orta-uzun vadeli hazırlanan planların, kısa dönem iktidarda kalan siyasal yönetimlerin gerçekleştirebileceği anlamlı çıktılara dönüşmesi zordur.

TABLO 2.2: FARKLI METROPOLİTEN OTORİTE TİPLERİNE GÖRE MEKÂNSAL PLANLAMININ YÖNETİŞİMİ

| | İncelenen metropoliten alanı | Mekânsal planlamanın yönetişimi | Planlar |
|---|------------------------------|--|---|
| a) Enformel / zayıf koordinasyon | Atina-Attica (Yunanistan) | Atina Planlama ve Çevre Koruma Örgütü (ORSA) 2014'te Çevre Bakanlığı'na dâhil edildi. | Atina-Attica 2012 Düzenleyici Master Planı (2014'te Parlamento tarafından onaylandı.) |
| b) Belediyeler - arası kurumlar | Marsilya (Fransa) | 6 belediyeler-arası kurum (EPCI) | - 6 alana ait mekânsal planlar (SCOT) - 2010'da Bouche-du Rhone Bölgesi kademesinde SCOT'lar arası planlama girişimi, ancak henüz hazırlanmış bir büyükşehir ölçeğinde mekânsal plan yok |
| | Frankfurt (Almanya) | - Güney-Hesse (Land) Bölgesel Meclisi - Land yönetiminin idari ilçesi (Regierungsbezirk) - Frankfurt RheinMain Regionalverband (75 belediyeden oluşan zorunlu örgüt) | Bölgesel arazi kullanım planı (Regionaler Flächennutzungsplan) |
| | Chicago (ABD) | Chicago Metropolitan Planlama Bürosu (CMAP) | Bölgesel plan "GOTO 2040" |
| c) Belediyeler-üstü kurumlar | Puebla-Tlaxcala (Meksika) | Belediyeler | Belediyeler kentsel gelişme planları |
| d) "Büyükşehirler" için özel bir statü | Daejeon (Kore) | Daejeon Metropolitan Belediyesi | - Büyükşehir alan planı - Şehir imar (master) planı |

BÜYÜKŞEHİR'İN MEKÂNSAL PLANLAMASININ DAHA ETKİLİ OLMASI İÇİN ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

Bu alanda gerçekleştirilecek bir reform için aşağıda sıralanan yaklaşımlar önerilmektedir:

- **Büyükşehir ve belediye ölçeklerindeki mekânsal planların önceliklerinin ve hedeflerinin uyumlaştırılması için geniş bir danışma sürecinin işletilmesi:** Büyükşehir mekânsal planının belediyelerden gelen katkılara dayanması ideal olmalıdır. Ancak bunun başarısız olduğu durumlardan en azından metropoliten organ ile belediyeler arasında uygun diyalog ve koordinasyon mekanizmalarının oluşturulması ve işletilmesi beklenmektedir.

- **Merkezi yönetimin net bir mekânsal örgütlenme vizyonuna sahip olması:** Örneğin Japonya'da merkezi yönetim, bölgesel ve metropoliten kademelerden gelen katkıları da göz önüne alarak ulusal kademede kapsamlı bir mekânsal örgütlenme perspektifi geliştirmiştir.

- **Mekânsal planlama kılavuzlarının açık ve net bir şekilde tanımlanması:** Atina örneğinde, Çevre Bakanlığı'nın Enerji ve İklim Değişikliği Birimi, belediyelerin çevre düzeni planları üzerinde sıkı bir kontrol uygulamaktadır. Ancak, açık ve tutarlı bir kılavuzun yokluğu ve kriterlerin tanımlanmamış olması belediyelerin hazırladığı bazı planların reddedilmesine neden olmaktadır. Bu durum belediyelere zaman, mali kaynak ve işgücü açılarından ek maliyetler yüklemektedir.

- **Mekânsal planlama için teknik ve stratejik kapasitenin geliştirilmesine destek verilmesi:** Birçok büyükşehirde küçük belediyeler gerekli planları hazırlayacak ya da mevcutları güncelleyecek insan kaynağı ve teknik kapasiteye sahip değildir. Bu iş için üst yönetim kademelerinden eğitim desteği ve mali destek almak durumunda kalmaktadır.

- **Arazi yönetimine ilişkin bilgilerin eksiksiz ve herkesin erişimine açık olması:** Bazı ülkelerde mekânsal planlamanın önündeki en önemli engel, ulusal kadastro bilgilerinin güncel olmamasıdır. Bu çıkmaz ancak merkezi yönetimin harekete geçmesi, kadastro çalışmaları için yasal çerçeveyi oluşturması ve finansal kaynak ayırmasıyla aşılabılır.

BÜYÜKŞEHİRLERDE ULAŞIM VE MEKÂNSAL PLANLAMA POLİTİKALARINI UYUMLANDIRMAK

Ulaşımın ve mekânsal planlamanın daha iyi bütünleştirilmesi yönündeki gereksinim artık genel kabul görmektedir. Ulaşım tipleri ve arazi kullanımı tercihleri bir büyükşehirin mekânsal formunu ve kalkınma örüntüsünü büyük oranda şekillendirir. Bu şekillendirme aynı zamanda büyükşehirlerin ekonomik büyümesini ve çevresel niteliklerini de belirler.

Ulaşım altyapısı, konut alanlarının ve işyerlerinin yer seçimini etkilemektedir. Yeni ulaşım yatırımları “uyarılmış ekonomik büyüme” yaratabilir ve şehir arazisinin gelişeceği yön üzerinde baskı oluşturabilir. Ulaşımın ve kentsel mekânın işlevsel olarak bölünmesi, ekonomik büyüme ve çevre üzerinde istenmeyen etkilere neden olabilir. Öte yandan, kentsel arazi kullanımı örüntüsünde

yapılacak değişiklikler de (mekânsal planlama) büyükşehirde gerçekleşen hareketliliğin yoğunluğunu, istikametini ve kullanılacak ulaşım araçlarını etkiler.

Ulaşım ve planlama politikaları arasında uyumun sağlanması, planlama kararlarıyla karşılanan ihtiyaca en uygun ulaşım tipinin tercih edilmesini sağlayabilir. Örneğin, bir sanayi bölgesinde gelişmiş bir otoban bağlantısına ihtiyaç duyulurken, kültürel alanlar için toplu taşıma daha uygun olabilir. Bu iki alanda daha etkili uyumun sağlanması, “sürdürülebilir kalkınma” ve “akıllı büyüme” gibi günümüzde yaygın olarak teşvik edilen hedeflerin gerçekleştirilebilmesi için de önemlidir. Böylelikle, vatandaşın da yaşam kalitesinin artmasına da katkıda bulunacaktır.

Ancak, bu iki politika alanının bütünleştirilmesi yönündeki gereksinim sıklıkla vurgulanmasına rağmen, çoğu zaman kurumsal yapıların aşılabilmesi nedeniyle sağlanamamaktadır. Mekânsal planlamayla (arazi kullanımı, çevre düzenlemesi) ilgili yetki ve sorumluluklar genellikle en alt kademedeki yönetim birimlerinde (belediyelerde) bulunurken, ulaşımın planlaması üst yönetim kademelerindeki birimlerin (merkezi yönetim, bölgesel yönetimler) yetki ve sorumluluk alanında kalmaktadır.

Ulaşım ve mekânsal planlamanın bütünleştirilmesi önündeki engeller:

- **Belediyelerin tek tek aldığı kararların metropoliten ölçekle çelişmesi:** Büyükşehirde yer alan belediyelerin ulaşım ve mekânsal planlamayla ilgili aldığı kararlar, çoğunlukla büyükşehir kalkınma planıyla uyumlu değildir. Belediyelerin bu alanlarda ayrı ayrı kararlar alması ve bunların diğer belediyelerin aynı alandaki karar ve faaliyetleriyle uyumunun sağlanamaması, büyükşehir ölçeğinde ek maliyetler doğurmaktadır (trafik tıkanıklığı, mükerrer yatırım ya da arazinin yetersiz / yanlış kullanımına bağlı).

• **Ulaşım ve mekânsal planlamanın kamu ve özel sektör tarafından yönlendirilen farklı alanlar olması:** Ulaşım sistemleri kentsel gelişme ve kalkınma için kamu otoritelerinin kullandığı önemli bir araçtır. Öte yandan, arsa üretimi çoğu zaman piyasa dinamikleri tarafından belirlenir. Kamusal hizmet niteliğindeki ulaşım altyapısı ile özel sektör / piyasa tarafından yönlendirilen arsa, üretim süreçleri arasındaki kopukluk büyükşehirlerde çok daha belirgindir. Bu nedenle, bu iki alan arasında koordinasyonun sağlanması gereksinimi metropoliten ölçekte çok daha önemli hale gelmektedir.

• **Ulaşım ve mekânsal planlama politikaları arasındaki takvim uyumsuzluğu:** Arazi kullanımına ilişkin kararlar (mekânsal planlama), orta-uzun vadeli planlanan ulaşım projelerine kıyasla daha kısa zamanda uygulanabilmektedir. Bu uygulamalar tersine döndürülebilir nitelikte değildir. Ulaşım ile mekânsal planlama alanlarının bütünleştirilmesinden sağlanacak yararlar on yıldan önce ortaya çıkmaz. Bu durum daha kısa vadeli kazanımlara yönelmek isteyen siyasal kurumların politika tercihleriyle çelişir.

ULAŞIM VE MEKÂNSAL PLANLAMANIN DAHA İYİ ENTEGRASYONU İÇİN ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

Tek bir kurumun ulaşım ve mekânsal planlamadan sorumlu olması

Ulaşım ve mekânsal planlamayla ilgili yetki ve sorumluluklar tek bir kurumda olduğunda çok daha az uyum sorunları ortaya çıkmaktadır. Ancak, böylesine bir düzenleme OECD ülkelerinde yaygın olmamakla birlikte nadiren

üniter devletlerde, daha çok ise federal devletlerde görülebilir.

Ulaşım ve mekânsal planlama kararlarını uyumlu hale getirmek için koordinasyon mekanizmaları geliştirmek

Ulaşım ve mekânsal planlama farklı kurumların yetki ve sorumluluk alanlarında kaldığında titizlikle oluşturulmuş koordinasyon mekanizmalarına gereksinim duyulur. Örneğin Kanada'da, bölgesel planlamadan sorumlu kurum Metro Vancouver, büyükşehirdeki belediyelerin mekânsal planlarını uyumlaştırmakta ve bağımsız bir kurum olan ulaşımından sorumlu TransLink'in stratejik planı üzerine etki etmektedir. Benzer bir koordinasyon mekanizması ABD Portland'da da uygulanmaktadır.

Ulaşım ve mekânsal planlamanın bütünleştirilmesi için veri ve bulgulardan yararlanılması

Niceliksel ve niteliksel veri ve bulgu toplanması ulaşım ve mekânsal planlama kararlarının daha uyumlu olmasına destek olur. "Canlandırma çalışmaları" için senaryo modellemesi yardımcı olabilir.

Bazı öncül uygulamalar merkezi yönetim kademesinde ulaşım ve arazi kullanımı alanları arasında karşılıklı bağımlılık ilişkisi olduğunu göstermiştir. Belirli alanların yaşanabilirliğini etkileyen unsurlar için göstergeler geliştirmek bu açıdan yararlı olabilir.

GELİŞMEKTE OLAN EKONOMİLERDE ENTEĞRE BÜYÜKŞEHİR YÖNETİMİ İÇİN FIRSATLAR

Entegre büyükşehir stratejilerinin planlanması ve uygulanması, gelişmekte olan ekonomiler için büyük fırsatlar içerir. Ancak, aynı zamanda bu ekonomiler çoğunlukla hızlı şehirleşme ve benzersiz ekonomik ve sosyal çevresel sorunlarla karşı karşıyadır. Örneğin Guangdong (Çin Halk Cumhuriyeti) deneyiminde yürütülen agresif şehirleşme stratejisinde mekânsal planlama, ekonomik büyümenin desteklenmesi yönünde ilerlemektedir. Gauteng'te (Güney Afrika) apartheid (ırk ayrımcılığı) rejimi sonrası, eşitsizlikler, ulaşım ve arazi kullanımı bakımlarından uyumlu metropoliten planlama ile aşılabilir. Medellin (Kolombiya) deneyimi ise bir yandan büyükşehirdeki dokuz belediyenin yer aldığı yatay düzlemde, diğer yandan departman (bölge), metropoliten ve belediye kademelerinin yer aldığı dikey düzlemde uyum sağlandığı başarılı bir büyükşehir entegrasyon örneği sunmaktadır.

3. Etkili Büyükşehir Yönetişim Reformları için Adımlar

Bu bölümde OECD’de bulunan büyükşehirlerin yönetim reformlarını nasıl planladıkları ve uyguladıkları ele alınmaktadır. İncelenen alanlardan ve farklı deneyimlerden elde edilen bulgulara dayanarak etkili büyükşehir yönetim reformlarının uygulanması için yönlendirici bir dizi öneri sunulmaktadır.

GİRİŞ

Büyükşehir yönetim reformu karmaşık ve uzun bir süreçtir. Büyükşehirlerin gelişimi sürdükçe bir zamanlar iyi işleyen yönetim yapılarının dahi yenilenmesi gerekebilir. Ülke yönetimleri, bir başka yerde ve bağlamda başarılı olmuş bir yönetim düzenlemesini kendi ülkelerindeki büyükşehirlerde birebir uygulayabilir. Ancak, farklı kurumsal bağlamlarda başarılı olan bu düzenlemelerin birebir uygulanması her zaman başarılı sonuçlar vermez. Her ülkenin tarihi ve siyasal çerçevesi, devletin yönetim kademelenmesini, yerel yönetim yapısını şekillendiren önemli etkenlerdir. Büyükşehir yönetim reformları da bu etkenler göz önüne alınmadan tasarlanmamalı ve uygulanmamalıdır. Yine de OECD’nin farklı ülkelerdeki reform süreçleri ve eğilimleri üzerine derlediği bilgilere dayanarak büyükşehir yönetim reformlarında bazı ortak unsurlardan bahsedilebilir (Tablo 3.1).

SOMUT BÜYÜKŞEHİR PROJELERİ BELİRLEYEREK İŞBİRLİĞİNİN TEŞVİK EDİLMESİ

Etkili bir büyükşehir yönetim reformunu hayata geçirebilmek için belirli bir yerdeki ekonomik, toplumsal ve siyasal bağlamları ve bunların sunduğu fırsatları iyi değerlendirmek gerekir.

**TABLO 3.1: İNCELENEN BÖLGELERDE
BÜYÜKŞEHİR YÖNETİŞİM REFORMLARI**

| | Temel reform | Büyükşehir proje örnekleri | Reformun başlıca aktörleri |
|----------------------------------|---|--|--|
| Atina-Attica (Yunanistan) | 1985'te Atina Planlama ve Çevre Koruma Örgütü'nün kurulması, 2014'te bu örgütün merkezi yönetim içine alınması. | 2004 Olimpiyatları | Merkezi yönetim |
| Marsilya (Fransa) | Doğrudan seçimle işbaşına gelen yeni büyükşehirdeki belediyeler-arası kurum reformu (2014'te yasalaştı, 2016'da yürürlüğe girdi.) | 2013 Avrupa Kültür Başkenti | Merkezi yönetim Özel sektör |
| Chicago (ABD) | İki planlama komisyonunun birleştirilmesiyle Chicago Metropolitan Planlama Dairesi'nin (CMAP) kurulması (2005) | GO TO 2040 planı | Eyalet yönetimi Özel sektör |
| Frankfurt (Almanya) | Rhein-Main Ulaşım Örgütü'nün kurulması (RMV) (1995) | Metropolitan alan ve çevresindeki toplu taşıma sistemlerini bütünleştirdi. | Hesse eyaleti Belediyeler |
| | Regionalverband FrankfurtRheinMain (RVFRM)'ın kurulması (2011) | Arazi kullanım ve peyzaj planlaması Kalkınma için stratejik yönetim ve koordinasyon | - |
| Puebla-Tlaxcala (Meksika) | Metropolitan Meclis'in kurulması (2009) | (uygun değil) | Federal yönetim Puebla ve Tlaxcala eyalet yönetimleri |
| Daejeon (Kore) | "Büyükşehir" olması | 1993 Dünya Fuarı | Merkezi yönetim |

• **Ekonomik ve toplumsal bağlam:** Bölgeler-arası gelir, işsizlik, beceri ve diğer boyutlardaki eşitsizliklerin giderek arttığını göz önüne alan bir metropolitan yaklaşım geliştirerek, daha etkili yönetim mekanizmaları oluşturmak amacıyla yola çıkılabilir.

• **Siyasal bağlam:** Siyasal yapının değişim için istekli olması ya da farklı yönetim kademeleri arasında uzlaşma sağlanmış olması, büyükşehir yönetim reformlarının gerçekleştirilmesini kolaylaştırır (örneğin, farklı yönetim

kademelerindeki karar organlarında, aynı siyasal partinin çoğunluğa sahip olması ya da farklı partiler arasında gerçekleştirilecek reform üzerine uzlaşımın sağlanabilmesi durumlarında).

Yukarıda değinilen temel reform koşulları oluştuğunda, başlıca kamusal hizmetlere yönelik somut projeler gerçekleştirilebilir. Bu amaçla işbirlikleri oluşturmak ve sonrasında büyükşehir yönetim düzenlemesi üzerine makro bir vizyon çizilebilir için iyi bir başlangıç olabilir. Çeşitli biçimlerde gerçekleştirilen

belediyeler arası işbirliği örnekleri su-kanalizasyon hizmetleri alanında yaygındır. Sınır-ötesi bölgeler ise özel bir durum sergiler. Buralarda büyük ölçekli bir altyapı projesi uygulanarak, daha geniş metropoliten dinamiklerin yaratılması tetiklenebilir. Danimarka ve İsveç arasındaki Öresund Bölgesi bu durumun bilinen bir örneğidir. 2000 yılında Kopenhag ve Malmö arasında bir köprünün açılması iki şehrin bütünleşmesini tetiklemiştir. Bu bölgede, her iki tarafın belediye ve bölgesel yönetimlerinden oluşan bir sınır-ötesi yönetim organı oluşturulmuştur. Ancak, iki ülkenin farklı yasal ve kurumsal çerçevelere sahip olması nedeniyle, bu bütünleşme daha ileri düzeylere taşınamamıştır.

Olimpiyat Oyunları gibi önemli ve büyük çaplı etkinlikler de büyükşehir dinamiklerinin ortaya çıkmasını tetikleyebilir. Ancak, bu dinamiklerin etkinlik sonrasında da sürdürülebilirliğinin sağlanması önemlidir. Bazı OECD ülkelerinde Olimpiyat Oyunları'na hazırlık, uzun dönemde birbirinden çok farklı sonuçlar doğursa da, daha üst ölçekte gerçekleşen metropoliten bütünleşme için itekleyici olmuştur.

Kültürel projeler de metropoliten dinamikleri tetikleyebilir. Örneğin Fransa'da, 2004'te Lille'in, 2013'te Marsilya'nın Avrupa Kültür Başkenti ilan edilmesi farklı belediyelerin birbirleriyle ve sivil toplumla işbirlikleri geliştirmesi için olanak yaratmıştır. Bu işbirlikleri sonrasında, başlangıçtaki kültürel amaçların ötesine geçerek, farklı sektörlerde işbirliğinin önünü açmıştır.

METROPOLİTEN ÖLÇEĞİN BAŞLICA PAYDAŞLAR TARAFINDAN SAHİPLENİLMESİ

Büyükşehir yönetim reformlarının lokomotifliğini üstlenecek güçlü savunuculara gereksinim vardır. Söz konusu reformla ilgili bir şahıs ya da kurum, değişimi yönlendirmede ve reform ivmesini yaratmada ve sürdürmede önemli bir rol oynar. Örneğin Barcelona, Londra ve Lyon'da belediye başkanlarının güçlü siyasal isteği reform başarısının belirleyicisi olmuştur.

Diğer taraftan, aynı ülkedeki farklı seçim bölgelerinde büyükşehir reformunu yönlendiren aktörler farklı olabilir. Örneğin Fransa'da ülkenin üç büyük büyükşehirinde gerçekleştirilen yönetim reformları örneğinde, Paris'te merkezi yönetim, Lyon'da yerel yönetimler (belediyeler ve departmanlar) ve Marsilya'da merkezi yönetimle beraber özel sektör itici güç olmuştur.

Bu bölüm, ulusal yönetimin, orta kademe yönetimlerin, özel sektörün, sivil toplumun ve üniversitelerin büyükşehir yönetim reformlarının belirlenmesi ve uygulanmasındaki rolünü incelemektedir.

ULUSAL YÖNETİMİN LİDER ROLÜ

Büyükşehir reform sürecinin başlatılması ve yönlendirilmesinde merkezi yönetimler belirleyici olsa da, OECD ülke deneyimlerine bakıldığında bu yönetimlerin reform sürecinde üstlendikleri rolün ve müdahil olma düzeyinin değiştiği görülmektedir. Federal devletlerde ulusal yönetimin yönlendirmesi oldukça genel olup, büyükşehir yönetişimin nasıl uygulanacağıyla ilgili kararlar eyalet yönetimlerine bırakılıyor. Bununla birlikte, üniter devletlerde merkezi yönetimin üstlendiği rol ülkeden ülkeye değişmektedir.

Merkezi yönetim, özellikle başkent bölgeleri söz konusu olduğunda büyükşehirler üzerinde sıkı kontrole sahip olmak isteyebilir. Kore’de 1995’ten önce Seoul Belediye Başkanı, Cumhurbaşkanı tarafından; Seoul içerisinde yer alan ilçelerin başkanlarıysa, Belediye Başkanı tarafından atanmaktaydı. Birleşik Krallık’ta ise Büyük Londra Yönetimi’nin (Greater London Authority) oluşturulmasından önce, ulusal hükümet tarafından yönetilen Londra için özel bir daire bulunuyordu (Government Office for London). Bu birim, 2010’da lağvedilmeden

önce alana yönelen tüm yatırımları ve mali transferleri yakından denetliyordu.

Diğer taraftan merkezi yönetim, bazen de büyükşehir yönetim reformlarının hayata geçirilmesinde öncü bir rol üstlenebilir. Kore ve Türkiye’de büyükşehirler için yeni bir yasal çerçeve yürürlüğe girmiştir. İtalya’da da ulusal yönetim yirmi yılı aşan tartışmaların sonucunda 2014’te büyükşehirler için bir yasa önerisi getirerek büyükşehirlerin yönetimini daha etkin bir şekilde belirlemeye karar vermiştir.

Türkiye ve Kore’de Büyükşehir Belediyelerinin Oluşturulması

Türkiye’de büyükşehir belediyeleri ilk olarak üç büyük şehirde - İstanbul, Ankara ve İzmir - 1984’te kurulmuştur. 2004 ve 2012’de yapılan yasal düzenlemelerle büyükşehir belediyelerinin sayısı artmıştır. 2012’de yapılan 6360 sayılı kanun, nüfusu 750.000’den fazla olan yerleşim yerlerini büyükşehir olarak tanımlar. Büyükşehir belediyelerinin sınırlarını kentsel ve kırsal alanları kapsayacak şekilde il sınırlarına genişletir. Sonuçta, günümüzde Türkiye’de 30 Büyükşehir Belediyesi bulunmaktadır. Ülkenin toplam nüfusunun %75’i büyükşehirlerde yaşıyor. Reform aynı zamanda büyükşehir belediyesi kurulan 30 il özel idaresini, 1.591 ilk kademe belediyelerini ve büyükşehir belediyeleri sınırları içinde kalan 16.082 köyü kaldırmıştır. Reformun amacı ölçek ekonomilerinden faydalanmak ve kamusal hizmet sunumunda planlama, uyum, maliyet etkinliğini geliştirmektir.

Kore 1995’te bir milyondan fazla nüfusa sahip altı büyük şehre (Busan, Daegu, Daejeon, Gwangju, Incheon, Ulsan) “Büyükşehir” statüsü vermiştir. Bu statü ile bu şehirler bir üst kademe olan il (do) seviyesine yükselmiştir. Kore’nin oldukça kısa ve zayıf bir yerinden yönetim geleneği bulunmaktaydı. Büyükşehir oluşturulması da yüksek merkezîyetçiliğe sahip bu ülkede hızlı şehirleşme olgusu için yapılan bir kurumsal düzenlemedir.

Orta kademedeki yönetim birimlerinin desteği

Büyükşehir yönetim organlarının diğer yönetim kademelerinde bulunan kurumların desteğine ve güvenine ihtiyacı vardır. Ancak, hiçbir yönetim kademesi, siyasal ve yönetsel gücünü yeni oluşturulan bir başka kademeye bu yetkiyi devretmeye sıcak bakmaz.

Büyükşehir ölçeğinde yetki ve sorumluluk sahibi olacak bir yönetim birimi oluşturulması, özellikle daha üst yönetim kademelerinde olumsuz karşılanabilir. Örneğin Hollanda’daki şehir-bölgeler ile iller arasındaki karmaşık ilişki, şehir-bölgelerin lağvedilmesiyle, belediyeler ve il yönetimlerinin güçlendirilmesiyle sonuçlanmıştır. Üst yönetim kademelerinin büyükşehir ölçeğinin oluşmasına karşı bu olumsuz

tutumu üniter devletlerde daha yaygındır. Üst yönetim kademelerinden büyükşehir reformlarının lehine destek alabilmek için dengeyi iyi kurulması gerekir. Örneğin, Fransa’da devam etmekte olan reform çalışmalarında bir yandan güçlü büyükşehir yönetimleri oluşturulurken, diğer yandan bölge yönetimlerinin yetkileri de artırılmaktadır.

Özel sektörün itekleyici gücü

İş dünyası, büyükşehir ölçeğinde örgütlenerek ve farkındalık yaratarak, büyükşehir reform çalışmalarının başlatılmasında güçlü bir rol oynayabilir. Chicago, Toronto, Marsilya ve Londra örneklerinde büyük şirketlerin güçlü bir şekilde reform sürecine müdahil olması başarı getirmiştir. Tam tersine, özel sektörün desteğinin alınmaması ya da büyük şirketlerin belirli bir büyükşehir düzenlenmesine karşı çıkmasıysa, reform sürecini olumsuz etkileyebilmektedir.

Yurttaşların ve sivil toplumun güçlendirilmesi

Halk katılımının sağlanması sürecin en başından itibaren planlanmalıdır. Sonuçta, kamu politikaları halkın ihtiyaçları için tasarlanıp uygulanmaktadır. Siyasi kurumları yönetenlerin aksine halkın devamlılığı vardır. Politika belirleme sürecinde yurttaş katılımını sağlamanın farklı aşamaları vardır.

Üniversitelerin rolü

Üniversitelerin büyükşehir dinamiklerinin tetiklenmesinde öncü aktörler olarak görülmesi, bazı OECD ülke örneklerinde büyükşehirlerin artmasına (metropolitenleşme) katkı sağlamıştır. Fransa’da 2012’de üç üniversite birleştirilerek “Marsilya Üniversitesi” oluşturulmuştur. Bu üniversite, öğrenci sayısı, personel ve bütçe bakımlarından Fransa’nın en büyük üniversitesi konumuna gelmiştir. Bu gelişme, 2013 Avrupa Kültür Başkenti projesinin başarısında önemli katkıları olmuştur. Avrupa Kültür Başkenti projesi 2014’te Marsilya bölgesinde yeni bir büyükşehir yönetimi oluşturulmasında bir dönüm noktasıdır. Üniversiteler ayrıca, büyükşehir organlarının içinde doğrudan yer alarak da büyükşehirlerdeki stratejik planlama ve gelişme tartışmalarını destekleyebilir.

Politika Oluşturma Süreçlerine Yurttaş Katılımının Aşamaları

Yurttaş katılımının başlıca üç aşaması vardır:

- **Yurttaşın bilgilendirilmesi:** Bilgi sadece bir yönde sağlanır; yönetimden halka. Bu aşamada halkın bilgilendirme sürecine aktif katılımı yoktur. Ancak, yönetim tarafından halkın doğru bir şekilde bilgilendirilmesi, açık ve şeffaf bir yönetim yapısı oluşturulmasının ilk adımıdır. Yurttaşları karar alma, politika geliştirme ve uygulama süreçleri üzerine bilgilendirmek, yönetim faaliyetlerinin yurttaşlar tarafından incelenebilmesi, yurttaş güveninin oluşmasını sağlar. Ayrıca, yurttaşı hakları ve sorumlulukları konusunda eğitir. Bu aşama, reform ve değişim süreçlerine yurttaşların katkısını sağlamak için önemlidir. Yurttaşın bilgilendirilmesi için kullanılan tekniklere örnek olarak, web sitelerinin kurulması ve kamusal kayıt ve verilere erişiminin sağlanması verilebilir.
- **Yurttaşa danışma:** Bu aşamanın temel amacı karar alma sürecini iyileştirmektir. Anketler, odak gruplar, çalıştay ve seminerler, halka açık toplantılar ve yasal düzenlemelerin taslaklarını halkın yorumuna açmak, yurttaşa danışmak için uygulanan yöntemler arasındadır.
- **Yurttaş katılımı ve yurttaşın güçlendirilmesi:** Bu aşamada bilgi, yönetim ile halk arasında, iki tarafında da fikirlerini ifade edebildikleri diyalog aracılığıyla iki yönde de aktarılmaktadır. Yurttaş katılımı ve güçlendirilmesi, ortaklık ilkesi üzerine kurulmuş bir ilişki gerektirir. Bu ise şunları beraberinde getirir:
 - Yurttaşların politika seçeneklerini tartışabilme kapasitesine sahip olduklarının benimsenmesini,
 - Yönetimlerin gündem belirleme güçlerini paylaşmalarını,
 - Nihai karar verilmeden önce iki tarafın ortaklığında geliştirilmiş politika önerilerinin dikkate alınmasını gerektirir.

Yurttaş jürileri ve yurttaş forumları, katılımcı karar alma ve katılımcı bütçeleme örnekleri olarak verilebilir.

Büyükşehir için aidiyet duygusu oluşturmak ve bu duyguyu güçlendirmek kamu politikalarının meşruiyetini güçlendirebilir. Sistematik mekanizmalar oluşturarak, yurttaşların sorunlarını ve tercihlerini karar alma süreçlerinde dikkate almak, büyükşehir yönetim organına duyulan güveni pekiştirir.

Bilişim teknolojileri de büyükşehir yönetişimini halka açmak ve yurttaşların gündelik hayatlarına yaklaşmak için önemli araçlar sunar. Bu teknolojiler sadece e-devlet gibi hizmet sunumu mekanizmaları oluşturmak için değil, aynı zamanda forumlar, sosyal ağlar ve türlü web-tabanlı uygulamalar aracılığıyla girdilerin toplanması ve paylaşılması için de kullanılabilir. Bilişim teknolojilerinden olabildiğince faydalanmak, büyükşehir yönetiminde yurttaş katılımının sağlanmasını ve yurttaş tarafından benimsenmesini destekler.

Son olarak, kamusal hizmet sunumunda etkinliğin artırılması için, yönetim verilerinin halkın erişimine açılmasıyla, yurttaşlar reformlara daha güçlü ve etkili şekilde katılabilir.

BÜYÜKŞEHİR FİNANSMANI İÇİN GÜVENİLİR KAYNAKLARIN OLUŞTURULMASI

Belediyelerin içinde bulunduğu finansal zorluklar, büyükşehirlerde reform arayışlarına neden olabilir. Büyükşehirlerin gelir yaratma potansiyeli, harcama gereksinimleri ve yatırım kapasitesi bakımından eşitsizliklerin sık görüldüğü yerlerdir. Büyükşehir reformları, yeni yönetim düzenlemesinin öngördüğü harcama alanları, büyükşehir ölçeğinde oluşturulacak yeni yönetim birimlerine verilecek yetki ve sorumluluk alanlarının uyumu ve orantılı finansman - gelir kaynakları düşünülmeden tartışılmaz (Tablo 3.2). Belediyeler bir yandan daha geniş kaynak arayışı içindeyken, diğer yandan büyükşehir reformlarının getireceği ek maliyetlerden kaçınmak ister. Bu ikilem, büyükşehir kamu finansmanı üzerine yürütülen siyasi tartışmaların da eksenini oluşturur.

Büyükşehirdeki eşitsizlikleri hedefleme ve büyükşehir altyapısının finansmanı

Yerel / kentsel kamusal hizmet maliyetlerinin büyükşehir içerisinde adil bir şekilde nasıl dağıtılacağı önemli bir tartışma konusudur. Büyükşehirin geneline hizmet sağlayan merkez belediye, bu hizmetlerin maliyetini diğer belediyelerle paylaşma ihtiyacı duyar. Bu ihtiyaç, bir büyükşehir yapısının oluşturulmasına yönelik gerekçenin temelini oluşturur. Ancak, çevre belediyelerin Büyükşehir Yönetişim Birimi oluşturulmasına karşı çıkmasına neden olur. Şehrin düzensiz gelişmesinden kaynaklı dışsallıkları bertaraf etmek, vergi tabanındaki eşitsizlikleri dengelemek için belediyeler arası denkleştirme mekanizmaları

uygulanabilir. Bu tip mekanizmalar yeniden dağıtım amaçlı ödeneklerden ve vergi tabanlarının paylaşılmasından oluşur. Böylece kamusal hizmetlerin maliyetleri, farklı yönetim birimleri arasında paylaşılmış olur. Ancak, bu mekanizmalar ekonomik kalkınmaya olumsuz etki edebilir. Çünkü daha varlıklı belediyeler, denkleştirme ödeneklerinden daha az yararlanır.

Büyükşehirlerde yeni kentsel sorunlara yönelik üretilecek yeni politika ve hizmetlerin karşılanabilmesi için etkili finansman araçları gereklidir. Bu sorunlar şu etkenlere bağlı olarak ortaya çıkabilir:

- Geniş bir alana yayılan altyapı ve hizmet maliyetlerinin karşılanması
- Nüfusun yaşlanması
- Göç
- Sosyal uyum
- İklim değişikliği

Geniş büyükşehirlerin daha fazla harcama ihtiyacı vardır, ancak aynı zamanda daha fazla gelir yaratma kapasitesi de vardır. Her bir gelir kaynağının büyükşehirler için sunduğu avantaj ve dezavantajlar aşağıda tartışılmaktadır:

- **Emlak vergisi:** Büyükşehirler için en önemli gelirlerden biridir. Emlak vergisi, büyükşehirlerde istikrarlı bir gelir portföyü oluşturulmasına katkı sunar. İşletme vergilerinin aksine, özellikle konutlardan alınan emlak vergisinde yerel hizmetlerden yararlananlarla vergisini ödeyenler birdir. Bu avantajlarına rağmen, bir büyükşehir yönetim organının öz gelirlerinin, sadece emlak vergisinden oluşması sunduğu hizmetlerin kapsamını daraltabilir. Pratikte, emlak vergisi büyükşehirdeki finansman aracı olarak çok çeşitli biçimlerde uygulanır. Örneğin Fransa'daki belediyeler-arası kurumların finansmanında ciddi bir kaynakken, doğrudan seçimle işbaşına gelen büyükşehir yönetim organlarının finansmanında yaygın bir kaynak değildir.

• **Gelir vergisi:** Heterojen nüfusa sahip büyükşehirlerde, gelirler emlak değeriyle değil, yerelde sağlanan kamusal hizmetlerin tüketimiyle ilişkilidir. Bu durumda gelir vergisi, belediye hizmetlerinden elde edilen yararlar daha açık bir şekilde ilintilidir. Ancak, genellikle en büyük büyükşehirlerde dahi, ayrı bir yerel gelir vergisini idare etmenin maliyetini üstlenmek yerine, ulusal düzeyde toplanan gelir vergisinden pay almak ya da en azından aynı vergi tabanını paylaşmak yoluna gidilir.

• **Satış vergisi:** Büyükşehirlerin yerel ekonomik faaliyetlerdeki büyümeden doğrudan yararlanmasını sağlar. Şehre iş, gezinti, kültürel faaliyetler, vb. nedenlerle gelen insan sayısının fazla olduğu ve bu insanların şehirde kullandıkları kamusal hizmetler için başka herhangi bir ödeme yapmadığı durumlar söz konusu olmaktadır. Satış vergisi, belediyelerin sunduğu kamusal hizmetlerin yarattığı dışsallıkları dengelemek için tercih edilen bir vergi türü olabilir. Öte yandan yerel satış vergisinde, vergi tabanının (matrahının) erime / küçülme, vergi kaçakçılığını teşvik etme ve yüksek uyum maliyetlerine sebep olma gibi riskleri bulunur.

• **İşletme vergisi:** Birçok büyükşehirde çok çeşitli işletme vergisi tipleri uygulanmaktadır: kurumlar vergisi, sermaye kazançları vergisi, konut-dışı emlak vergisi, şehre giriş vergisi (oktruva), lisans ücretleri ve çeşitli şekillerde uygulanan sanayi ve ticaret vergileri. Genellikle şehir yönetimlerinin bu vergilerin matrahı, oranı ve uygulaması üzerine diğer yerel vergilerde olduğundan daha çok takdir yetkisi vardır. Ancak, ekonomik teoride yerel işletme vergileri genellikle daha adaletsiz, fazla maliyetli olarak, vergi ihracını ve vergi rekabetini tetikleyebilecek nitelikte değerlendirilir.

• **Kullanıcı harçları ve ücretleri:** Büyükşehirlerde altyapı hizmetlerinin

yürütme ve bakım maliyetlerini finanse etmesinin uygun bir yöntemi olarak değerlendirilir. Daha etkin bir arazi kullanımını (çevre düzenlemesini) teşvik ettiği için, büyükşehirlerde daha etkili bir finansman aracıdır: Marjinal maliyet fiyatlandırması yapıldığında, mevcut hizmetlere uzak olan tüketiciler (dolayısıyla hizmet sunulması daha maliyetli olan grup) daha fazla, daha yakın olanlar daha az ödeyecektir. Yeşil büyüme ve sürdürülebilir kalkınma hedeflerine uygun olarak, büyükşehirlerde kaynakların yetersizliğini vurgulamak, su ve enerji gibi kaynakların korunmasını desteklemek amacıyla uygulanabilir. Hizmetlerin ortak bir kamusal (ya da özel) kuruma devredilmesini öngören büyükşehir yönetim düzenlemesi aracılığıyla, belediyeler üzerinde ücretlendirme yapmaları yönünde uygulanan siyasal baskı azaltılabilir.

Büyükşehirlerde yoğunluğa bağlı negatif dış etkilerin bertaraf edilmesi için farklı mâli mekanizmalar da geliştirilebilir. Bu alanlar hava kirliliği, çevre kalitesinin bozulması, gürültü kirliliği gibi yoğunluktan kaynaklanan maliyetleri paylaşma ve azaltma gereksinimi duyar. Bu sorunlar arazi fiyatlarını ve işgücünün büyükşehirde hareketliliğini de etkiler. Örneğin, 2003'te Londra'da trafik tıkanıklığı fiyatlandırması (trafik sıkışıklığı ücreti) uygulaması başlatılmıştır. Otopark ücretlendirmesi de trafik sıkışıklığını azaltmak için uygulanabilir. Büyükşehirlerde özellikle yoğunluğun çok olduğu saatlerde daha yüksek ücret tarifesinin uygulanması özel araç kullanımını azaltabilir.

Şehrin düzensiz gelişmesini önlemek amacıyla uygulanabilecek bir diğer büyükşehir altyapısı finansman yöntemi, toprağa dayalı gelir kaynakları yaratmaktır. Bu gelir kaynaklarının arkasında yatan temel gerekçe, mevcut belediye sakinlerinin yeni gelenler için genişletilen altyapı maliyetlerini

karşılammalarıdır. Bu değer artışı vergileri, şerefiye vergisi gibi mali araçlarla sağlanabilir.

Kamu-özel sektör ortaklıkları da büyükşehirlerdeki altyapı hizmetlerinin finansmanında sıklıkla başvurulan araçlardandır. Bir kamu-özel sektör ortaklığının verimliliği farklı risk paylaşımı ve finansmanı şemalarına ve örgütlenme biçimlerine göre değişir. Birçok büyükşehir yönetimi çevre dostu altyapı projelerini finanse etmek için kamu-özel sektör ortaklığı yöntemini tercih etmektedir. Özel şirketler çevreci projelere katılarak hem kurumsal sosyal sorumluluk geliştirmekte, hem de çevre dostu ürünler için yeni piyasalar açabilmektedir.

Son olarak, büyükşehir yönetim reformları altyapı yatırımları için belediyelerin borçlanma gücünü artırıcı düzenlemeler getirebilir. Borçlanma, büyükşehirlerin öz gelirlerinin yetersiz kalacağı büyük ölçekli sermaye harcamalarını hemen gerçekleştirebilmelerini sağlar. Borçlanma aynı zamanda, her yıl vergi oranlarını artırmak durumunda kalmadan dengesiz fonlama ihtiyacını düzene koymaya yardımcı olur. Büyükşehirlerin tahvil piyasasına erişimi küçük belediyelere kıyasla daha kolaydır. Ancak, belediyelerin borçlanması bazı sorunları da barındırır. Borcun geri ödemesi için kullanılacak gelirler başka harcamaları karşılamak için kullanılamaz. Bu, özellikle yerel gelir kaynaklarının istikrarsız olduğu durumlarda ciddi bir sorun olabilir.

Ulusal eşitliğe katkı yapmak

Büyükşehirler kendi sınırlarını aşan dışsallıklar üreten, ulusal düzeyde de önemli etkileri olan ulaşım, sağlık ve eğitim gibi bazı temel hizmetleri sunar. Bu durum, ulusal denkleştirme mekanizmalarında büyükşehirlerin

etkisi ve rolü üzerine tartışmaları beraberinde getirir. Ulusal denkleştirme mekanizmaları, temelde daha varlıklı bölgelerden daha yoksul bölgelere doğru kaynakların yeniden dağıtılmasını amaçlar. Büyükşehirlerin ulusal denkleştirmeye ne kadar katkıda bulunduğu, uygulanan formüle göre değişir. Gelir denkleştirmesi, kırsal alanların gelir yaratma kapasitesi daha düşük olduğu için kentsel bölgelerden kırsala doğru yeniden dağıtım yapar. Maliyet denkleştirmesiye ya coğrafi gereksinim göstergelerini (bu yöntem genellikle altyapı maliyetlerinin daha yüksek olduğu kırsal alanlar lehine, yeniden dağıtımı teşvik eder.) ya da sosyal refah gibi sosyo-ekonomik gereksinim göstergelerini (bu göstergeler, uygulanan denkleştirme mekanizmasının yeniden dağıtım gücünü azaltır, çünkü sosyo-ekonomik maliyetler genellikle kentsel alanlarda daha yüksektir.) dayanak alır.

Ulusal denkleştirme programlarının etkili olabilmesi için merkezi yönetimin, yönetimler arası transferlerin gerçekte nereye kullanıldığını ve verimliliğini izleyebilmesi gerekir. Birçok ülke, transferleri yönetmekten sorumlu bağımsız komisyonlar oluşturarak transferlerin bölgelere ve belediyelere dağılımında siyasetin rolünü en aza indirmeye çalışmaktadır.

BÜYÜKŞEHİRLERDE UZLAŞMANIN TEŞVİK EDİLMESİ

Tüm paydaşların büyükşehir yönetim reformlarının uzun dönemdeki kazanımlarının gerçekleşmemesi durumunda şehre maliyetinin farkında olmaları sağlanmalıdır. Tüm paydaşların büyükşehir reformunun gerekliliğine ikna olması ve reformları sahiplenmesi başarı için önemlidir. OECD ülkelerinin deneyimine bakıldığında gönüllüğe dayalı belediyeler arası işbirlikleri başarılı

OECD Ülkelerinde Mali Denkleştirme Genel Kuralları

Denkleştirme reformları artan eşitsizliği hedef almalıdır. Denkleştirme, ülkelere özeldir. Bu nedenle denkleştirme reformlarının ve politik ekonomi deneyimlerinin bir ülkeden diğerine transfer edilmesi zordur. Yine de denkleştirme reformlarına ilişkin birkaç genel kural belirlemek mümkün olabilir.

- Denkleştirme, birkaç temel göstere temelinde yapılmalıdır. Bu göstergeler, yetki ve sorumluluk alanları arasındaki vergi koyma kapasitesini ve/veya harcama ihtiyaç farkını yansıtabilir. Ayrıca, göstergelerin ulus-altı yönetimler (bölge yönetimi, belediyeler, vb.) tarafından manipüle edilemeyecek nitelikte olması önemlidir.
- Kurumsal yapı verimli bir denkleştirmeyi desteklerken adil bir yeniden dağıtım hedefini de gözden kaçırmamalıdır. Bütün ülkelerde yönetim kademeleri arasındaki gelir yaratma kapasitesindeki dengesizlikler, hizmet maliyetindeki dengesizliklerle kıyaslandığında daha yüksektir. Yaşam maliyetlerinin çok yüksek olduğu büyük yerleşimler hariç, yönetim biriminin büyüklüğü denkleştirme denkleminde yer almamalıdır.
- Şeffaflığı sağlamak için, denkleştirmenin, açık bir şekilde yeniden dağıtımı hedeflemeyen yönetimler arası diğer transferlerden ve vergi paylaşımlarından ayrılması gerekir.
- Denkleştirmenin etkisi düzenli olarak izlenmelidir.

olmuştur. Aynı zamanda gerçekleştirilecek reformların aleyhlerine olacağını düşünen kesimleri ikna etmek ve bu kesimlerin reform sürecine katkısını sağlamak oldukça önemlidir.

UZUN VADELİ “BÜYÜKŞEHİRLERİ İZLEME VE DEĞERLENDİRME SÜRECİ” UYGULAMAK

Büyükşehir yönetim reformlarını bağımsız uzmanların katkıda bulunduğu araştırma sonuçlarına ve bulgularına dayandırmak, süreci güçlü kılacaktır. Bu doğrultuda uzmanların, araştırmacıların, temel paydaşların katkı sunduğu reformun ele alındığı ve farklı düzenlemelerin kıyaslandığı tartışma platformları yaratmak önerilebilir.

Reform sürecinde sürekli iyileştirmenin sağlanabilmesi için güçlü ve güvenilir izleme ve değerlendirme araçlarını kullanmak gerekir. Aynı zamanda reform uygulamaları üzerine sürekli geri bildirim sağlayacak araçlar geliştirilmelidir.

Büyükşehir yönetim reformlarını zamana yayarak uygulamaya koymak, pilot uygulamalarla işe başlamak, reform sürecini aynı zamanda bir öğrenme sürecine dönüştürmek, geliştirilen büyükşehir yönetim modeline istikrar kazandırır. Böylece, reform sonuçlarının hem kısa hem uzun dönemde görünürlüğü sağlanır; belli periyotlarla düzenlemeler yeniden değerlendirilebilir, süreç aktörleri sonraki aşamalarda neyle karşılaşacaklarını öngörebilirler ve son olarak paydaşlara eksiklik ve yanlışları düzeltme olanağı sunulmuş olur.

Adana'da Şehirleşme ve Yönetişim

Yrd. Doç. Dr. Çiğdem AKSU ÇAM

OECD tarafından 263 büyükşehirde gerçekleştirilen araştırma ve bulguları kitabın ilk bölümünde özetlenmiştir. Bu çalışmadan hareketle bu Bölüm; Adana’da şehir yönetişiminin durumunu, koordinasyon ve işbirliğinin öne çıktığı bir yönetim oluşturulması yolundaki başarıları ve önündeki engelleri, şehirdeki ulaşım ve mekânsal planlama politika ve uygulamalarına odaklanarak değerlendirmeyi amaçlamaktadır. “Kentsel yönetişim”, OECD’nin yaklaşımına göre “koordinasyon” ve “işbirliği” temeli üzerinde inşa edilmektedir. Ayrıca farklı sektörlerdeki politika-yapma ve uygulama süreçlerinin “bütünleştirilmesi”, başka deyişle büyükşehirin uyum içinde, çok çeşitli kentsel unsurları gözeterek işletilmesi olarak ele alınmıştır.

OECD’deki Büyükşehir Yönetişim Birimleri, kurumsal olarak yumuşaktan güçlü olana doğru sınıflandırılmaktadır. Türkiye’deki büyükşehir belediyesi kurumunu da en güçlü kategori - büyükşehirler içinde özel bir statü - içinde göstermektedir. Çalışmanın bu bölümünde, büyükşehir yönetişim birimi olarak Adana Büyükşehir Belediyesi’nin ulaşım ve mekânsal planlama alanındaki faaliyetleri üzerinde durulmuştur. Buradan hareketle nasıl bir “büyükşehir yönetişimi”nin işlendiği tartışılmıştır. Öncelikle Adana’nın genel sosyo-ekonomik, coğrafi ve kurumsal niteliklerine ilişkin veri ve istatistikler aktarıldıktan sonra iki politika alanının - ulaşım ve mekânsal planlama - incelenmesine geçilecektir.

ADANA'YA GENEL BAKIŞ

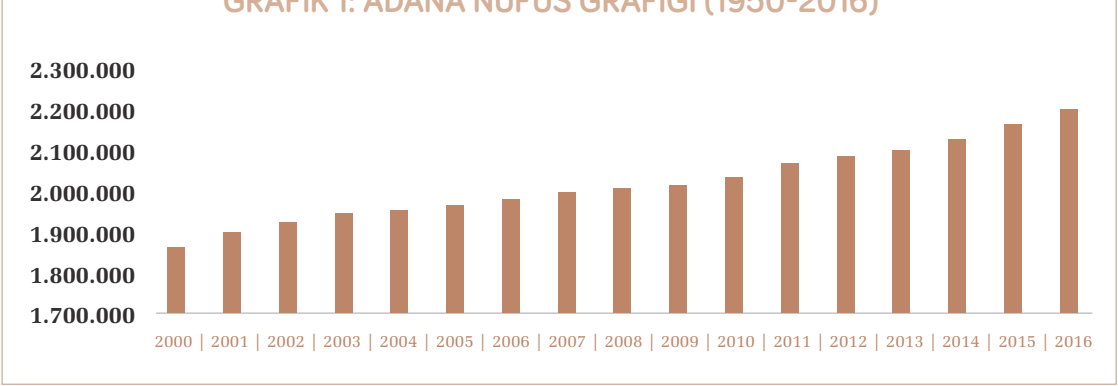
Sosyo-ekonomik yapı

Adana, Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi (ADNKS) verilerine göre 2016 yılı itibarıyla 2,2 milyonluk nüfusuyla Türkiye’nin beşinci büyük ilidir (Grafik 1). Adana özellikle 1950’den sonra il kırsalından ve il dışından, kente doğru yoğun göç almıştır. Bu yıllarda Adana’ya doğru nüfus hareketliliğinin artmasının iki temel nedeni vardır:

- 1) 1950’den itibaren ülkede, Marshall yardımlarının da getirdiği ekonomik güçle birlikte bir “sanayi hamlesi”ne girişilmiştir. Adana bu dönemde tarıma dayalı olarak gelişen sanayide, özellikle tekstil sanayinde, atılım yapmış ve Türkiye’nin ilk sanayileşen şehirleri arasında yer almıştır.
- 2) Tarımda sulama olanaklarının gelişmesi ve makinalaşmayla birlikte artan verimlilik, pamuk ekimi ve buna bağlı tekstil sanayinin gelişimi Adana’da 1950’li

yıllardan itibaren önemli ekonomik dönüşümler ve nüfus hareketliliği yaratmıştır. (ERA Planlama, 2010; Yurt Ansiklopedisi, 1981).

İlin 1950’den günümüze kadar nüfusu incelendiğinde 1970-1990 yılları arasındaki artış dikkat çekmektedir. Bu dönemdeki nüfus artışının temel nedeni, Güneydoğu illerinden Adana’ya yönelen yoğun göç akımıdır. 1990 sonrası net göç hızındaki değerlerin negatife geçtiği görülmektedir. Bir başka deyişle, Adana’nın verdiği göç, aldığı göçü geçmiştir. Ancak istatistiki olarak gözlemlenen bu durum, Adana’ya yönelen nüfus hareketlerinin önemini yitirdiği anlamına gelmemektedir. Adana, günümüzde de hala, farklı nitelikte göç akımlarına uğramaktadır. Mevsimlik tarım işçilerinin göçü Adana’da 1980’lerden beri devam etmektedir. Diğer taraftan, 2011’de Suriye’de çatışmaların başlamasından beri Türkiye’ye yönelmiş Suriyeli göçünden etkilenen illerden biri de Adana’dır. Göç olgusu, Adana’da kentleşme dinamiklerini

GRAFİK 1: ADANA NÜFUS GRAFİĞİ (1950-2016)¹

Kaynak: TÜİK Genel Nüfus Sayımı Sonuçları ve ADNKS Sonuçları

ve süreçlerini etkileyen unsurların başında gelmektedir. Bu da kente dair politika yapma ve uygulama süreçlerini de etkilemektedir.

2007 yılından itibaren yayınlanan ADNKS verilerine göre Adana'nın yaklaşık son on yıldaki yıllık nüfus artış hızının Türkiye genelinin altında kaldığı görülmektedir. (Grafik 2). 2016 verilerine göre, Adana'da nüfus yoğunluğu 157 kişidir. Bu sayı 102 olan Türkiye ortalamasının üstündedir. Adana nüfus yoğunluğu bakımından 81 il arasında 12. sırada yer almaktadır. 6360 sayılı kanun yürürlüğe girmeden önce, 2012 yılında Adana nüfusunun %11,2'si belde ve köylerde yaşamaktaydı (TÜİK, 2014). Söz konusu yasayla büyükşehirlerde köyler kaldırıldığı için 2013'ten itibaren Adana'da resmi istatistiklerde kırsal nüfus yer almamakta, nüfusun tamamı şehirde yaşıyor şeklinde değerlendirilmektedir.

Adana'nın şehir merkezini oluşturan dört ilçeye bakıldığında, bütünlüklü bir kentsel alan görülmez. Seyhan İlçesi, Adana şehir merkezinin ilk yerleşim alanını oluşturmaktadır; tarihi şehir merkezi, kentsel sit alanı, eski sanayi tesislerinin yanı sıra merkezi iş alanı (MİA) ve havaalanı da Seyhan'da yer almaktadır. Seyhan'da ayrıca, tarihi kentsel merkezde çöküntü alanları oluşmuş, ruhsatsız yapılaşma da yoğundur. Seyhan İlçesi, Adana İl nüfusunun %36'sını oluşturmaktadır (ADNKS 2016 Nüfus İstatistikleri). Bugün il nüfusunun %19'unu oluşturan Yüreğir İlçesi, Seyhan'la birlikte, 1990'lar boyunca Adana'ya yönelen iç göçün yerleşim merkezlerinden biridir. 2008 yılında kurulan Sarıçam İlçesi (günümüzce nüfusun %7'sini oluşturmakta) ise büyük oranda kırsal alanlardan (eski köylerden) oluşmaktadır, ancak sınırları içinde Çukurova Üniversitesi kampüsü, İncirlik Hava Üssü, Organize Sanayi Bölgesi gibi

1 Grafikte 1950-2007 yılları arasında beşer yıllık aryla yapılan genel nüfus sayımı sonuçları gösterilmektedir. 1990 yılından sonra nüfus sayımlarının on yıla bir yapılmasına karar verilmiş, ancak seçimlerin öne alınması nedeniyle seçmen kayıtlarını güncellemek için 1997 yılında ara bir nüfus sayımı yapılmıştır. Sonra 2000 yılında planlanan sayım gerçekleştirilmiştir. Bu son genel nüfus sayımı olmuştur. Bundan sonra ADNKS'ye geçilmiş ve sonuçları ilk olarak 2007'de açıklanmıştır. ADNKS sonuçları her yıl açıklanmaktadır, ancak grafikte nüfus artışının daha doğru anlaşılabilmesi için mümkün olduğunca eşit zaman aralıkları alınmıştır.

farklı işlevlerde alanlar da bulunmaktadır. Son olarak Çukurova İlçesi, 1980 sonrası yapılaşmaya açılan, ağırlıklı olarak yüksek katlı konut alanlarından oluşan Seyhan Nehri'nin kuzeybatında kurulmuştur. Çukurova İlçesi il nüfusunun yaklaşık %16,5'ini oluşturmaktadır.

Adana, iklim ve coğrafi koşulların sağladığı avantaj, sulama olanaklarıyla tarımsal faaliyetin öne çıktığı illerdendir. Yüzölçümünün %35'i tarım alanıdır (TÜİK, 2014). Tarımsal üretimde en büyük pay bitkisel üretimdir. Buğday,

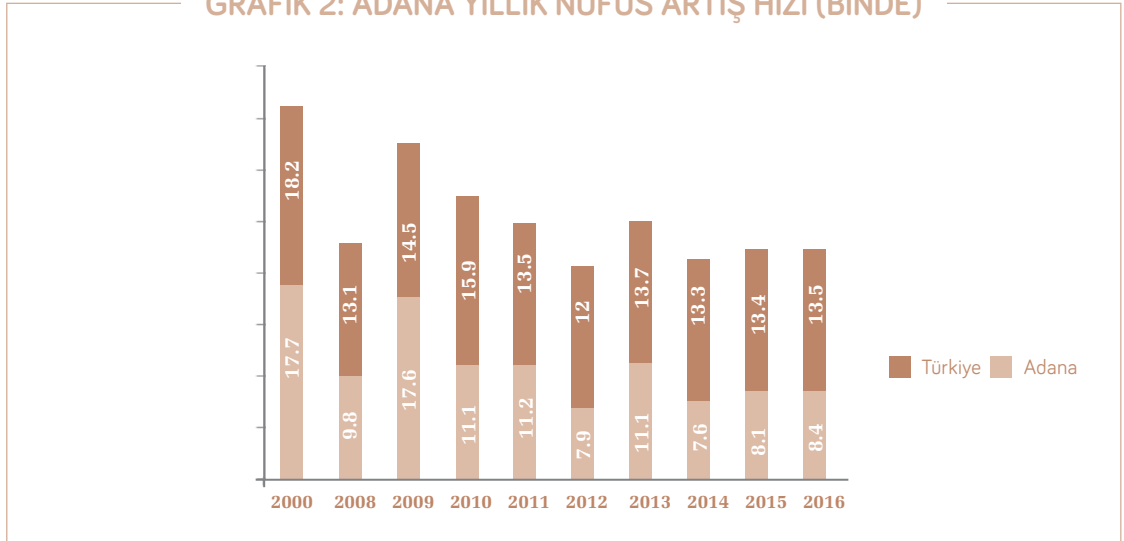
mısır, soya, ayçiçeği gibi tarla ürünlerinin yanı sıra narenciye başta olmak üzere meyve ve sebze üretimi önemlidir. 2013 yılı verilerine göre bitkisel üretim değeri açısından tüm Türkiye içinde %3,7'lik bir payla 6. sırada yer almaktadır. Diğer taraftan, Türkiye'nin ilk sanayileşen şehirlerindendir. Özellikle pamuk üretimine bağlı tekstil sanayii uzun yıllar Adana'nın başlıca üretim malı olmuştur. 1984 yılında kurulmuş Adana Hacı Sabancı Organize Sanayi Bölgesi'nde, 1590 hektarlık alanda 300'den fazla firma faaliyet göstermektedir.

TABLO 1: ADANA İÇ GÖÇ VERİLERİ (1980-2016)

| Yıllar | Toplam Nüfus | Aldığı göç | Verdiği göç | Net göç | Net göç hızı |
|-----------|--------------|------------|-------------|---------|--------------|
| 2015-2016 | 2.201.670 | 51.466 | 60.759 | -9.293 | -4,2 |
| 2010-2011 | 2.108.805 | 50.523 | 62.402 | -11.879 | -5,6 |
| 1995-2000 | 1.669.361 | 92.684 | 133.181 | -40.497 | -24,0 |
| 1985-1990 | 1.714.297 | 124.479 | 97.545 | 26.934 | 15,8 |
| 1980-1985 | 1.463.546 | 99.672 | 75.843 | 23.829 | 16,4 |
| 1975-1980 | 1.211.060 | 74.119 | 73.300 | 819 | 0,7 |

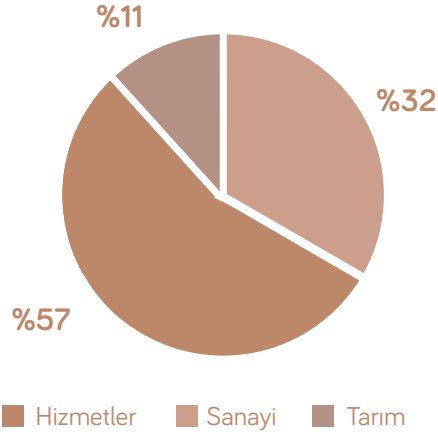
Kaynak: TÜİK Göç İstatistikleri

GRAFİK 2: ADANA YILLIK NÜFUS ARTIŞ HIZI (BİNDE)



Kaynak: TÜİK Genel Nüfus Sayımı Sonuçları ve ADNKS Sonuçları

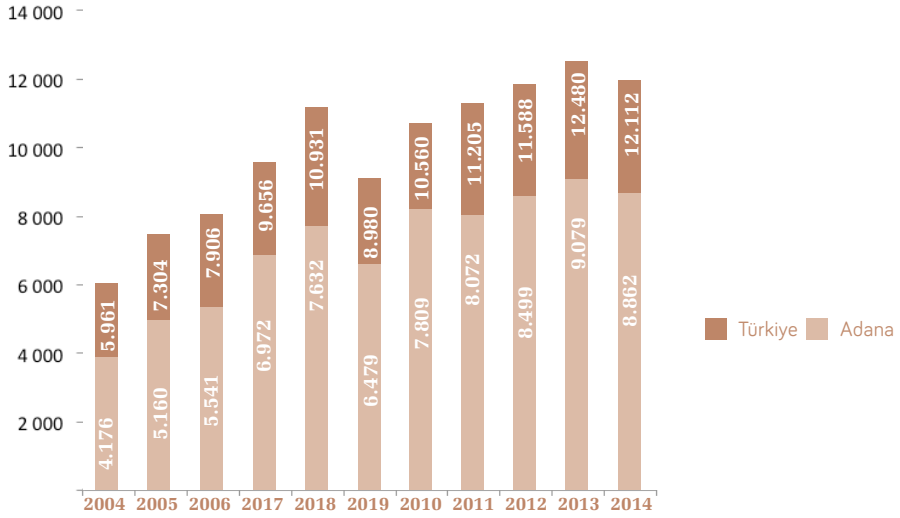
GRAFİK 3: İKTİSADİ FAALİYET KOLLARINA GÖRE ADANA (2014)



Kaynak: TÜİK, İl Bazında Gayrisafi Yurtiçi Hasıla, iktisadi faaliyet kollarına göre, NACE Rev.2, 2004-2014.

GRAFİK 4: KİŞİ BAŞINA GSYİH (2004-2014)

(Amerikan Doları Bazında)



Kaynak: TÜİK, İl Bazında Kişi Başına Gayrisafi Yurtiçi Hasıla, 2004-2014

Adana'da işsizlik sosyo-ekonomik sorunların başında gelmektedir. 2013 yılı istatistiklerine göre Adana'da işsizlik oranı %13,2'lik oranla Türkiye ortalamasının (%9,7) üzerindedir. 2014'ten sonra bölgesel olarak açıklanan istihdam verilerine göre ise TR62 Adana-Mersin

Bölgesi'nde işsizlik oranı düşmeye başlamış ve Türkiye ortalaması seviyelerine gelmiştir. Buna göre, 2016 yılında TR62 Adana-Mersin Bölgesi'nde 15 yaş üstü işsizlik oranı %10,4 olarak gerçekleşmiştir.

Coğrafi konum ve ulaşım bağlantıları

Adana, Akdeniz Bölgesi'nin doğusunda yer almaktadır. Kuzeybatısından kuzeydoğusuna kadar Toroslar ve Amanos Dağlarıyla çevrili olan il, güneyde ise 160km²'lik kıyısıyla Akdeniz ile sınırlanmıştır. İlin yüzölçümü 14.125 km²'dir. İl topraklarının oturduğu Çukurova, Türkiye'nin en geniş delta ovası olarak Seyhan ve Ceyhan nehirlerinin getirdiği alüvyonlardan oluşmuştur. Adana'nın coğrafi konumu ve bu konuma bağlı iklim özellikleri, şehrin ekonomik ve kültürel potansiyellerinin de en önemli belirleyicisidir. Kuzeyinde Kayseri, doğusunda Osmaniye, kuzeydoğusunda Kahramanmaraş, güneydoğusunda Hatay, kuzeybatısında Niğde ve batısında Mersin illeriyle komşudur.

Adana'nın ulaşım altyapısı hava, kara, demir ve deniz yollarından oluşmaktadır. Adana Uluslararası Şakirpaşa Havalimanı 1937 yılından beri yılda 2.500.000 kişilik yolcu kapasitesiyle bölgeye hizmet vermektedir. Havalimanı, şehir merkezine oldukça yakın bir konumda bulunmaktadır. Ruhsatsız yapılaşma sonucu oluşmuş bir yerleşim alanının ortasında yer almaktadır. Adana Havalimanı'ndaki gelen-giden yolcu trafiğindeki çarpıcı artış, havalimanının şehrin ortasında konumlandığı alanın genişlemeye elvermemesi ve havalimanının Mersin'e uzaklığı gibi nedenden dolayı, Mersin'e bağlı Tarsus-Yenice'de bölgesel bir havalimanı yapılması planlanmaktadır. Adana il sınırları içinde 828 km asfalt devlet ve il yolu, 231 km bölünmüş yol, 185 km otoyol vardır (Karayolları Genel Müdürlüğü, www.kgm.gov.tr). Adana'ya demiryolu bağlantısı 19. yüzyıl sonunda sağlanmış ve Adana Tren Garı binası Alman Deutsche Orient Bank tarafından 1912 yılında inşa edilmiştir (Akpolat, 2004). Adana il sınırları içinde 156 km'si ana hat olmak üzere toplam

205 km demiryolu hattı ve on bir istasyon bulunmaktadır. Demiryolu hattı Adana'nın Pozantı, Seyhan, Yüreğir ve Ceyhan ilçelerinden geçmektedir (Uz, Gökalp ve Ergin, 2015). Adana'da demiryolu hem yolcu hem yük taşımacılığında önemli bir yere sahiptir. İl güneyinde Akdeniz ile 160 km sahili olan Adana'da deniz ulaşımı ise çok fazla gelişmemiştir, sadece yük taşımacılığı yapılmaktadır (Adana Mevcut Durum Raporu 2012).

Kurumsal yapı

Adana ili on beş ilçeden oluşmaktadır. Adana Büyükşehir Belediyesi 1986 yılında 3306 sayılı yasa ile kurulmuş olup, Türkiye'de kurulan dördüncü büyükşehir belediyesidir. Adana'nın resmi olarak beş merkez ilçesi bulunmaktadır. Ancak, merkeze 47 km. uzaklıkta bulunan Karaisalı İlçesi, 2006 yılında belediye meclisi kararı ile merkeze bağlanarak Büyükşehir Belediyesi sınırlarına alınmışsa da, İl'in kentsel merkezini - İl'in güneyine doğru yer alan - Seyhan, Yüreğir, Çukurova ve Sarıçam ilçeleri oluşturmaktadır (bkz. Harita 1). Çukurova ve Sarıçam ilçeleri ve bu ilçelerin belediyeleri ise 2008 yılında Seyhan ve Yüreğir ilçelerinin doğu-batı yönünde ikiye bölünmesiyle oluşturulmuştur. 6360 sayılı kanunun yürürlüğe girmesiyle beraber İl mülki sınırları büyükşehir belediyesi sınırlarıyla eşitlenmiştir. Böylece, merkez ilçe olmanın büyükşehir hizmetlerinden yararlanmak açısından bir anlamı kalmamıştır. 6360 sayılı kanunun yürürlüğe girmesinden önce 2012 yılında Adana'da 467 köy ve 36 belediye bulunmaktaydı. 6360 sayılı kanun, büyükşehir belediye sınırları içindeki köylerin statüsünü mahalleyle dönüştürmüştür. Yine, büyükşehir belediyesi yapılanması altında bulunan ilk kademe ve belde belediyelerini kapatmıştır. Böylelikle, Adana'nın kurumsal yapısı 15 ilçe belediyesi ve bir büyükşehir belediyesinden oluşmaktadır.

HARİTA 1: ADANA ŞEHİR MERKEZİ



TABLO 2: GENEL BİLGİLER

| | |
|---|--|
| Türkiye | |
| Nüfus | 79.8 milyon |
| Yönetim kademeleri | |
| | İl düzeyinde il özel idareleri + büyükşehir belediyeleri (Yayının ilk bölümünde, bu iki kurum bölgesel kademe olarak gösterilmiş) |
| | Belediye |
| | Köy |
| Belediye büyüklüğü (her 100.000 nüfusa düşen belediye sayısı) | 1.9 |
| Adana | |
| Nüfus | 2.2 milyon |
| Belediye sayısı | 15 ilçe belediyesi + 1 büyükşehir belediyesi |
| Mevcut büyükşehir kurumları | 1 büyükşehir belediyesi |
| Belediye büyüklüğü (her 100.000 nüfusa düşen belediye sayısı) | 0,68 |

Türkiye’de 1397 belediye ve 81 bölgesel kademedeki yönetim birimi (il özel idaresi ve büyükşehir belediyesi) bulunmaktadır. Her 100.000 nüfusa düşen belediye sayısı olarak hesaplanan belediye büyüklüğü, demokrasi ile hizmet sunumunda etkinliğin sağlanması arasında optimum bir ölçeğin yakalanması bakımından önemli bir göstergedir. Bu sayı ne kadar büyük olursa, o ülkede yurttışa en yakın yönetim birimi olan belediyelerin daha küçük nüfuslarda örgütlendiğı, dolayısıyla temsilin tabana yayıldığı ve yerel demokrasinin gelişmesi için daha elverişli olduğı kabul edilir. Öte yandan bu durum, yerel hizmetlerin görülmesinde ve karar-alma süreçlerinde gecikmelere ve aksaklıklara neden olabilir. Bir büyükşehirde kurumsal yapının aşırı parçalanmış olması, koordinasyon ve işbirliğı sorunlarına da yol açmaktadır. OECD ülkelerinde ortalama belediye büyüklüğü 10,5 iken, Türkiye ortalaması 1,9’dur (OECD, 2016). Bu oranın en yüksek olduğı ülke ise Fransa’dır. 35.885 belediyenin bulunduğı Fransa’da her 100.000 nüfusa düşen belediye sayısı 53,9 olarak hesaplanmıştır. 2,2 milyon nüfusa sahip Adana’da Büyükşehir Belediyesi hariç tutulursa, 15 belediye bulunmaktadır. Dolayısıyla Adana’daki belediye büyüklüğünün Türkiye ortalamasının da altında olduğı (0,68), büyükşehirdeki belediyelerin daha büyük nüfuslara (150.000’e yakın) hizmet verdiğı görülmektedir.

Adana’yla ilgili genel bilgi niteliğinde sosyo-ekonomik ve kurumsal yapısına ilişkin veri ve bilgiler aktarılmıştır. Devamında, OECD “Governing the City” yayınındaki vakalara paralel olarak, ulaşım ve mekânsal planlama politikaları üzerinde durulacak, “iyi yönetim” uygulamaları bağlamında değerlendirmesi yapılacaktır.

ULAŞIMDA YÖNETİŞİM

Adana’da büyükşehirdeki ulaşım sisteminin sorunları yıllardan beri İnşaat Mühendisleri, Şehir Plancıları, Mimarlar Odası gibi Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliğı (TMMOB)’ne bağlı meslek kuruluşlarının, kent konseyinin ve diğeri sivil toplum kuruluşlarının (STK) düzenledikleri toplantılarda, açıklamalarında ve yayınlarında Adana’nın en önemli sorunları arasında tartışılmaktadır. Özellikle, meslek kuruluşları Adana’da ulaşım ana planlamasının yapılmamış olmasını eleştirmektedir. Hazırlanacak bir ulaşım ana planınınsa mutlaka imar planına dayanması gerektiğini vurgulamaktadır. İmar planında sıklıkla yapılan yoğunluk artırıcı değışikliklerin şehir içi ulaşımında da sorunlara yol açtığı belirtilmektedir. 1992 yılında “Adana Kent İçi ve Yakın Çevresi Ulaşım Etüt Çalışması” yapılmış, ancak sonraki yıllarda bu konuda başka bir çalışma yapılmamıştır (Özalp ve Öcalır,2008).

Adana’da şehir içi ulaşımdan büyükşehir belediyesi sorumludur. 2004 tarihinde yürürlüğe giren 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, büyükşehir belediyelerinin görev ve sorumlulukları arasında ulaşım ile ilgili hizmetleri de belirtir (7. madde, (f), (l), (p) bentleri). Buna göre büyükşehir belediyeleri; *“büyükşehir ulaşım ana plânını yapmak veya yaptırmak ve uygulamak; ulaşım ve toplu taşıma hizmetlerini plânlamak ve koordinasyonu sağlamak; kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek; durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işletirmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiğı trafik düzenlemesinin gerektirdiğı bütün işleri yürütmek”*, “yolcu ve yük

terminalleri, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettirmek veya ruhsat vermek”, “büyükşehir içindeki toplu taşıma hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek, büyükşehir sınırları içindeki kara ve denizde taksi ve servis araçları dâhil toplu taşıma araçlarına ruhsat vermek” ile görevlendirilmiştir. Dolayısıyla, Türkiye’de büyükşehirlerde ulaşım ile ilgili tüm planlama, altyapı, hizmet sunumu ve koordinasyon faaliyetlerinden büyükşehir belediyeleri sorumludur. 2012 yılında yürürlüğe giren ve yerel yönetimler açısından 2014 yerel seçimlerinden sonra uygulanmaya başlanan 6360 sayılı Kanun, tüm büyükşehirlerde il sınırlarını belediye sınırlarıyla eşitlemiştir. Böylelikle, büyükşehir belediyesi statüsündeki tüm illerin coğrafi alanları, metropoliten alan olarak kabul edilmiştir. Büyükşehir belediyeleri, önceden sorumlu olmadıkları bu illerdeki kırsal alanlara hizmet götürmekle de görevlendirilmiştir. Bu değişiklik, illerde ulaşım politikasının planlanması ve koordinasyonu bakımından da önemli değişiklikler getirmiştir. Bunlardan en önemlisi ulaşım ile ilgili kurumsal yapıda gerçekleşmiştir.

1983 tarihli ve 2918 sayılı Karayolları Kanunu ve yönetmeliği il sınırları içinde aşağıdaki konularda il ve ilçe trafik komisyonlarını görevlendirmiştir:

- Karayolu ulaşımının düzenlenmesi
- Trafik düzeni ve güvenliğinin sağlanması
- Buna yönelik gerekli altyapı hizmetlerinin görülmesi
- Trafik sorunlarına çözüm üretilmesi
- Ticari amaçla çalıştırılacak yolcu ve yük taşıtlarının çalışma şekil ve şartları ile güzergâh ve sayılarının belirlenmesi
- Otopark alanlarının belirlenmesi ve işletilmesi.

İl trafik komisyonu, vali veya yardımcısının başkanlığında, belediye, emniyet, jandarma, milli eğitim, karayolları ve Türkiye Şoförler ve Otomobilciler Federasyonu’na bağlı ilgili odanın temsilcileri ile Valilikçe uygun görülen trafik ile ilgili üniversite, oda, vakıf ve kamuya yararlı dernek veya kuruluşların birer temsilcisinden oluşmaktadır. Gündem konuları vali tarafından belirlenmekte ve komisyon kararları valinin onayı ile yürürlüğe girmektedir. Özetle, trafik komisyonları merkezi yönetim, yerel yönetim temsilcileri ile ilgili kurum ve kuruluşların, meslek temsilcilerinin katıldığı bir karar organıdır. İllerde, ilçelerde karayolu ulaşımını düzenleyen kararları almakla yetkilidir. 6360 sayılı kanun yürürlüğe girmeden önce büyükşehirlerde de, büyükşehir belediyesi sınırları ve mücavir alanları dışında kalan alanlarda karayolu ulaşımından bu komisyonlar sorumluydu. Bu komisyonlar dışında illerde, İl Özel İdareleri de belediye sınırları dışındaki alanlarda ulaşım ile ilgili düzenleme yetkisine sahiptir (5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 6. madde). 6360 sayılı Kanun, büyükşehirlerde İl Özel İdareleri’ni de lağvettiği için bugün büyükşehir içerisinde, büyükşehir belediyeleri ulaşım politikalarının belirlenmesinden ve uygulanmasından sorumlu tek kurum olarak kalmıştır.

Ancak, büyükşehirlerde ulaşım hizmetlerinin uyum içerisinde sunulmasını sağlamak amacıyla, şehir içinde ulaşım ile ilgili olan kurum ve kuruluşların katılımıyla, Ulaşım Koordinasyon Merkezleri (UKOME) oluşturulmuştur (5216 sayılı kanun, 9. madde). Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği’ne göre UKOME;

- Büyükşehir belediye başkanı veya görevlendireceği kişinin başkanlığında,
- Büyükşehir belediyesi bürokratlarından,

- İldeki kolluk, güvenlikle ilgili kurum yetkililerinden,
- Ulaşım ile ilgili kurum yetkililerinden,
- Kendi belediyelerini ilgilendiren konularda ilçe belediye başkanları veya görevlendirecekleri bir üyenin katılımından oluşmaktadır.

Toplantılara ayrıca ilgili meslek kuruluşlarından, üniversitelerden ve STK'lardan temsilciler davet edilerek, kendi alanlarına giren / kendilerini ilgilendiren gündemdeki konularla ilgili görüşü oy hakkı olmaksızın alınabilir. Kanun doğrudan, büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde il trafik komisyonunun yetkilerinin UKOME tarafından kullanılacağını belirtmiştir (5216/9). Böylelikle, Karayolları Trafik Kanunu'na göre oluşturulan ve sadece karayolu ulaşımından sorumlu olan il trafik komisyonu yerini büyükşehirlerde kara, deniz, göl, nehir, kanal ve demiryolu ulaşımından sorumlu, daha geniş alanda yetkili UKOME'ye bırakmıştır. Sonuç olarak, UKOME'nin belediye başkanları hariç atanmışlardan oluştuğu görülmektedir. Büyükşehir Belediye Başkanlığı bünyesinde oluşturulan bu koordinasyon birimlerinin üye profillerinin yanı sıra, nasıl bir karar alma süreci izlediği yönetim açısından önemlidir. Toplantı gündemi başkanın (büyükşehir belediye başkanı veya görevlendireceği kişi) emir ve talimatları doğrultusunda hazırlanıp, UKOME üyelerine duyurulur. Üyelerin salt çoğunluğunun katılımı toplantının açılması için yeterlidir. Kararlar ise toplantıya katılan üyelerin salt çoğunluğu ile alınır. Oy kullanma işlemi açık oylama şeklinde gerçekleştirilir. Oyların eşit çıkması durumunda başkanın oyu yönünde çoğunluk sağlanmış olur (Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği). UKOME kararları büyükşehir belediye başkanının onayı ile yürürlüğe girer. Bu kararlar belediyeler

ve tüm kamu kurum ve kuruluşları için bağlayıcıdır (5216/9). UKOME'ler kurumsal olarak genellikle büyükşehir belediyelerinin ulaşım daire başkanlıkları altında şube müdürlüğü olarak örgütlenmiştir.

Türkiye'de büyükşehirlerin ulaşım yönetiminde gerçekleştirilen bu yeni yasal düzenlemelerden sonra, Adana'da da büyükşehir belediyesi ulaşım alanında tek yetkili ve sorumlu yönetim birimi konumuna gelmiştir. Ancak, Adana'da ulaşım konusu geçmişten getirdiği plansızlık ve parçalı yapı nedeniyle en tartışmalı kentsel sorunlardan biridir. Buradaki "parçalı yapı" ifadesi çok sayıda kurumun bu alanda sorumlu olması anlamında değildir. Büyükşehir içindeki ulaşım da çok farklı araçların kullanılması, bunların büyük bölümünün özel girişimciler tarafından sağlanması, özel ve kamu tarafından sağlanan ulaşım araçları arasında bütünleşmenin (entegrasyonun) sağlanamamış olması anlamında kullanılmaktadır. Adana'da şehir içi toplu taşıma hizmeti² belediye otobüsü, belediyeye ait hafif raylı sistem (metro), özel halk otobüsü ve minibüslerle sunulmaktadır. Özel halk otobüsleri ve minibüsler kooperatifler altında örgütlenmiştir.

Adana Metrosu olarak anılan hafif raylı sistemin projesi 1996 yılında ihale edilmiş, ancak 2010 yılında kısmen açılarak yolcu taşımaya başlamıştır. Metro yapımından Hazine garantili dış borçlanmaya gidilmiştir. Adana Büyükşehir Belediyesi tarafından borçların ödenememesi nedeniyle Hazine'ye borçlanılmış ve bu borcun

2 Adana şehir içi ulaşımı Seyhan, Yüreğir, Çukurova ve Sarıçam ilçelerini kapsamaktadır. Diğer on bir ilçeye Adana şehir merkezini oluşturan bu dört ilçeye ulaşım, otogardan hizmet veren ilçeler arası otobüs / midibüsler ve ilçelerin konumuna göre varsa tren aracılığıyla sağlanmaktadır.

ödenmesi için bugün hala Adana Büyükşehir Belediyesi'nin İller Bankası payından %40 kesinti yapılmaktadır. 13 istasyondan oluşan 13,5 km'lik bir hatta hizmet veren Adana Metrosu'na ilave edilecek 10 km'lik hat için ikinci etap çalışmaları devam etmekte, ancak ilk etabın borcu nedeniyle sonuçlanamamaktadır. Diğer taraftan, Adana Metrosu'nun güzergâh seçimi de oldukça tartışmalıdır. Hastane, üniversite, havalimanı, otopark gibi yolcu yoğunluğunun fazla olduğu merkezlerden geçmeyen bir hatta hizmet vermektedir. Bu nedenle planlanan yolcu kapasitesinin oldukça altında kalmaktadır. Projede öngörülen yolcu kapasitesi günlük 660.000 iken, 2016 yılında günlük yaklaşık 26.000 yolcu taşımıştır (Adana Büyükşehir Belediyesi Faaliyet Raporu, 2016). Dolayısıyla metro, öngörülen kapasitesinin ancak %4'ü oranında yolcuya hizmet verebilmektedir. Adana Metrosu'nun öngörülen yolcu kapasitesine ulaşabilmesi için ikinci etap olarak planlanan Çukurova Üniversitesi'ne bağlantı hattının tamamlanması gerekmektedir. Bunun içinse Adana Büyükşehir Belediyesi'nin mevcut borç yüküne bir çözüm bulması ve Ulaştırma Bakanlığı ile işbirliği içinde çalışması olası çözümler arasındadır.

Bu durumda, Adana'da toplu taşıma hizmetinin büyük oranda otobüs ve minibüslerle sağlandığı anlaşılmaktadır. Bu alanda da özel minibüs ve özel halk otobüsü işletmecilerinin etkin olduğu görülmektedir (Ersakay Yorulmaz, 2016; Sandal ve Traş, 2012). 2012 verilerine dayanarak yapılan bir çalışmada Adana'da toplu taşıma sistemindeki tüm taşıma türlerinin hafta içi günlerde taşıdığı toplam yolcu sayısı 637.000 olarak hesaplanmıştır. Yine aynı çalışmaya göre, bu sayının 320.000'inin minibüsler tarafından taşındığı tahmin edilmiş, özel halk otobüslerininse günlük ortalama 196.000 yolcu taşıdığı hesaplanmıştır

(Çetinkaya, 2013, s.45). Şehir içi ulaşımda belediyeye ait taşıma sistemlerinin geride kalması, belediyenin bu alana doğrudan hizmet sağlayıcı olarak sonradan girmesine bağlanabilir. Zamanında kooperatifler altında örgütlenen özel işletmelere verilen güzergâh hakları, şehir içi ulaşımda özel sektörün hâkim olmasını sağlamıştır. Aşağıda Adana şehir içinde faaliyet gösteren toplu taşıma araçları gösterilmektedir.

2016 yılında Büyükşehir Belediyesi'ne ait otobüslerle 26 milyonun üzerinde yolcu taşınmıştır (Adana Büyükşehir Belediyesi 2016 Yılı Faaliyet Raporu). Önceki yılların raporlarına bakıldığında da bu sayının fazla değişmediği görülmektedir. Sonuçta, belediye tarafından sunulan otobüs hizmetiyle yılda 25-26 milyon yolcu taşındığı belirtilebilir.

Adana'da toplu taşımayla ilgili dile getirilen en önemli eksiklerden biri tüm bu farklı taşıma araçları arasında bütünleşik toplu taşıma ücreti uygulaması olmamasıdır. Bu eksiklik, hem toplu taşımanın daha pahalı olmasına neden olmakta, hem de toplu taşımayla ilgili sağlıklı verilerin toplanmasını engellemektedir. 2002 yılında belediye otobüslerinin ücretlerini elektronik ortamda toplamasını sağlayan BELKART adı verilen Akıllı Kart Otomasyon Sistemi kurulmuştur. 2008 yılı sonunda özel halk otobüslerinde de kullanılan KENTKART'a geçilmiştir. Bu sistem günümüzde hafif raylı sistemde (metroda) da kullanılmaktadır (Adana Büyükşehir Belediyesi 2010-2014 Stratejik Planı; www.adana.bel.tr). Minibüslerdeyse taşıma ücreti nakit olarak alınmaktadır. Bu araçların yolcu kapasitelerini, yoğun güzergâh ve durakları takip edebilecek herhangi bir sistem bulunmamaktadır. KENTKART'ın kullanıldığı belediye otobüsleri ve özel halk otobüsleri arasında da ücret bütünleştirilmesi yoktur. Sadece belediye otobüslerinde belirli bir süre içerisinde aktarma yapan yolcu indirimden faydalanabilmektedir.

TABLO 3: ADANA ŞEHİR İÇİ TOPLU TAŞIMA ARAÇ SAYISI

| Araç tipi | Adet | Günlük ortalama yolcu sayısı* |
|--------------------------|-------|-------------------------------|
| Belediye otobüsü | 209 | 105.000 |
| Özel halk otobüsü | 419 | 160.000 |
| Minibüs | 1.085 | 230.000 |
| Taksi | 3.060 | Bilgi yok |
| Servis | 2.429 | Bilgi yok |
| U plakalı belde araçları | 193 | Bilgi yok |

Kaynak: Adana Büyükşehir Belediyesi Stratejik Plan (2015-2019). Veriler 2014 yılı Nisan Ayı'na aittir. (*) ile gösterilen veriler, Büyükşehir Kent Konseyi Adana Ulaşım Raporu 2012'den derlenmiştir.

Adana'da büyükşehirdeki ulaşımda toplu taşıma dışında özel araç kullanımı ciddi trafik yoğunluğu yaratmaktadır. Son on yılda Adana'da trafiğe kaydı yapılan motorlu kara taşıtı sayısında %76 oranında artış olmuştur. 2017 yılı itibariyle Adana'da trafiğe kayıtlı araç sayısı 610.000'in üzerindedir (TÜİK Ulaştırma İstatistikleri). Adana Büyükşehir Belediyesi'nin 2015-2019 yıllarını kapsayan Stratejik Planı'nda "bütün Adana'ya ekonomik, güvenli ve konforlu ulaşım hizmeti sunmak" üç numaralı stratejik amaç olarak belirlenmiştir. 2016 yılı Faaliyet Raporu'nda ise, bu amaç altında belirlenen "trafik yoğunluğunu azaltma" hedefine yönelik gerçekleştirilen faaliyetler özetlenmiştir. Buna göre, trafik düzenini sağlamaya yönelik simülasyon programı kullanılmaya başlanmıştır. Kavşaklara LEDli trafik ışıkları kurulmuş, trafik ihlallerini azaltmak amacıyla, İl Emniyet Müdürlüğüyle işbirliği içinde

Elektronik Denetleme Sistemi (EDS) çalışmalarının yürütülmüştür. Öte yandan, özellikle meslek odaları şehir merkezine yönelen trafik yoğunluğunu azaltmaya yönelik önlemler alınmasını önermektedir. Adana'da yoğun özel araç kullanımı çevre açısından da olumsuz sonuçlar doğurmaktadır. Adana Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü tarafından hazırlanan "Adana İli 2015 Yılı Çevre Durum Raporu"nda Adana'da araç yoğunluğundan kaynaklanan hava kirliliğinin toplam kirliliğin büyük bir bölümünü teşkil edecek ölçüde olduğu belirtilmektedir (Adana İli 2015 Yılı Çevre Durum Raporu, 2016, s.27).

Sonuç olarak, OECD'de bulunan büyükşehirlerde gözlemlenen ulaşımın yönetişimine ilişkin başlıca sorunlar Adana'da da görülmektedir.

1) Şehir merkezi ile şehir çeperindeki yerleşim alanları arasında toplu taşıma ağının gelişmemiş olması: Özellikle, Adana’da imar planı üzerinde belediyeler tarafından yapılan noktasal değişikliklerle, ulaşım altyapısı planlanmadan yoğunluk artışına gidilmesi, merkez ile yeni gelişen konut alanları arasında ulaşım ağının yetersiz kalmasına yol açmaktadır. Mevcut hafif raylı sistem (metro) de merkez ile konut alanları, üniversite, hastane gibi yolcu yoğunluğunun olduğu bölgelerle bağlantı sağlamamaktadır.

2) Bütünleşik (entegre) toplu taşıma ücret uygulamasının yokluğu: Adana’da farklı toplu taşıma sistemleri arasında (belediye otobüsü, özel halk otobüsü, minibüs, metro) ücret bütünleştirilmesi yoktur.

3) Araba yoğunluğu: Adana’da trafik yoğunluğunun temel nedeni özel araç kullanımınıdır. Meslek odaları tarafından şehir merkezine özel araçlarla girilmesini sınırlayan önlemlerin alınması önerilmektedir. Ancak, insanların özel araçlarını kullanmaktan vazgeçebilmeleri için öncelikle sağlıklı işleyen, bütünleşik, konforlu bir toplu taşıma sisteminin hayata geçirilmesi gerekmektedir. Diğer taraftan, Adana’da özellikle şehir merkezinde ciddi otopark sıkıntısı yaşanmaktadır. Bu sıkıntının aşılabilmesi için de şehir merkezinde gerçekleştirilen arsa ve konut üretimi süreçlerinin (mekânsal planlama uygulamalarının) mutlaka ulaşım planlamasıyla birlikte düşünülmesi gerekmektedir.

ADANA’DA MEKÂNSAL PLANLAMA

Türkiye’de mekânsal planlama kademeleri 3194 sayılı İmar Kanunu’nda “bölge planları” ve “imar planları”; imar planlarıysa “nazım imar planları” ve “uygulama imar planları” olarak belirtilmiştir (madde 6). 1985 yılında

yürürlüğe giren İmar Kanunu Türkiye’de yerel yönetimleri güçlendiren ve dolayısıyla kentsel siyaseti canlandıran çok önemli bir yenilik getirerek, belediye sınırları ve komşu alanları içerisinde plan yapma yetkisini belediyelere vermiştir. Ancak, yine aynı kanunla merkezi hükümet gerekli gördüğü hallerde imar planlarını yapma ve değiştirme yetkisini saklı tutmuştur (madde 9). İmar Kanunu’nun dışında da, Türkiye’de bugün yaklaşık yirmi kamu kurumunun yetki alanlarına giren konularda plan yapma yetkisi vardır: Çevre ve Şehircilik, Kalkınma, Ulaştırma, Orman ve Su İşleri, Kültür ve Turizm gibi “yatırımcı” bakanlıklar, Toplu Konut İdaresi (TOKİ), Özelleştirme İdaresi gibi Başbakanlığa bağlı kuruluşlar. Bunlar arasında Çevre ve Şehircilik Bakanlığı üst ölçekten (bölgesel) en alt ölçeğe (parsel) kadar mekânsal planlama yapma, yaptırma, değiştirme yetkilerine sahip merkezi yönetim kurumu olarak öne çıkmaktadır (Ersoy, 2015, s.11).

Adana’da kentsel mekân, 1950 öncesinde büyük ölçüde Seyhan Nehri’nin hemen batısında, tarihi çekirdek etrafında oluşmuştur. 1950 yılıyla beraber Adana’da tarım ve sanayi alanında görülen hızlı gelişme kentin de zenginleşmesini sağlamıştır. 1950-1980 arası şehir; merkezin Batısı, Kuzeyi ve Kuzeybatısı yönünde genişlemiştir. Özellikle, merkezin hemen Kuzey’inde bulunan alanların iskânları yapılmış ve buralar orta-üst sınıfların yerleşim ve konut alanlarını oluşturmaya başlamıştır. Bu dönemde merkezin Batısı’na ve Seyhan Nehri’nin Doğusu’na doğru görülen genişlemeye ruhsatsız yapılaşma alanlarının oluşmasıyla meydana gelmiştir. Kentsel mekânın dramatik bir biçimde Kuzey’e doğru genişlemesiye (Eski E-5, yeni D-400 Karayolu’nun Kuzeyinden Seyhan Baraj Gölü’ne kadar olan alanlar) 1980 sonrasında, Aytaç Durak’ın Belediye Başkanı seçilmesiyle birlikte yaşanmıştır. Diğer taraftan, 1980 sonrasında kentin

TABLO 4: TÜRKİYE'DE PLANLAMA HİYERARŞİSİ

| Plan türü | Planlama alanı | Ölçek | Plan yapma yetkisi | Plan onama yetkisi | Yasal dayanak (Kanun No) |
|---------------------|---|--------------------------|---|---|--------------------------|
| Bölge Planı | Bölge | Belirtilmemiş | Kalkınma Bakanlığı ve Bölgesel Kalkınma Ajansları | Kalkınma Bakanlığı | 3194 |
| Çevre Planı | Bölge ya da Havza | 1/50.000 ya da 1/100.000 | Çevre ve Şehircilik Bakanlığı | Çevre ve Şehircilik Bakanlığı | - |
| Çevre Düzeni Planı | İl sınırları içi | Belirtilmemiş | İl Özel İdareleri / Büyükşehir Belediyeleri | İl Özel İdareleri / Büyükşehir Belediyeleri | 5302 - 6360 |
| Nazım İmar Planı | - Belediye sınırları ve mücavir alan - Büyükşehir belediyesi sınırları | - 1/25.000 - 1/5.000 | - Belediye - Büyükşehir Belediyesi | - Belediye - Büyükşehir Belediyesi | - 3194 - 5216 |
| Uygulama İmar Planı | - Belediye sınırları ve mücavir alan - Büyükşehir belediyesi sınırları | 1/1.000 | Belediye | - Belediye (Büyükşehir belediyelerinde ilçe belediyelerinin planları büyükşehir meclisince onanır.) | - 3194 - 5216 |

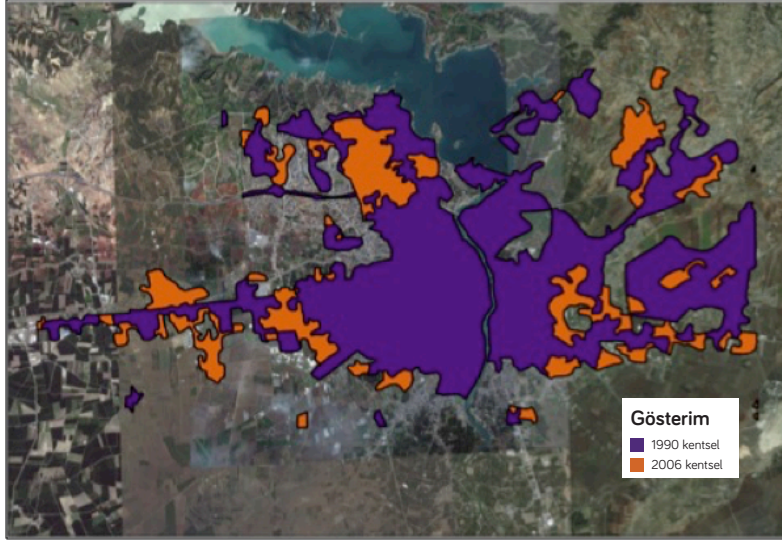
Kaynak: Ersoy, 2015, s.13.

Güneyinde ve Seyhan Nehri'nin Doğusunda (Yüreğir İlçesi'nde) ruhsatsız olarak gelişen mahallelerde Güneydoğu illerinden Adana'ya yönelen yoğun göç sonrasında, hem nüfus hem mahalle sayısı artmış ve bu mahalleler genişlemiştir. 1990'ların ortalarından sonra Seyhan Baraj Gölü'nün Kuzey-Doğusu'na, Çukurova Üniversitesi arazisinin Kuzey'ine, bugünkü Sarıçam İlçesi'ne doğru bir genişleme olmuştur. Buralarda daha çok orta-üst sınıflara yönelik düşük yoğunluklu, müstakil konut alanları oluşturulmuştur. Bu bölgede, bugün de imar ve inşaat faaliyetleri yoğun olarak devam etmektedir.

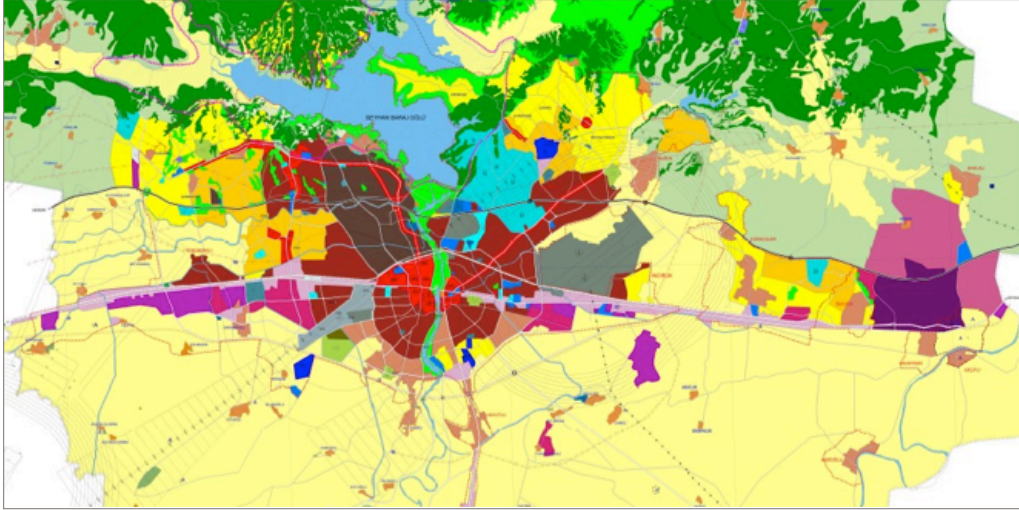
Adana'da 1980 sonrası, 3194 sayılı İmar Kanunu'nun yürürlüğe girmesinin ve 1984 yerel seçimlerinde Aytaç Durak'ın Belediye Başkanı seçilmesinden sonra kentsel mekânın yayılmasında önemli değişimler meydana gelmiştir.

Göreve geldikten sonra uygulamaya koyduğu, şehrin kuzeyinde yeni bir yerleşim alanı yaratmayı amaçladığı "Yeni Adana" projesi çalışmalarına hızlı bir şekilde başlamış, yeni İmar Kanunu bu çalışmalarda kendisinin önünü açmıştır. Kanun'un 18.maddesine dayanarak belediye tarafından 3.000 hektarlık bir alanın imar düzenlemesi yapılarak, bu alan yapılaşmaya açılmıştır. Şehrin genişlemesini kuzeye yönlendiren bu müdahaleye uygun olarak, 1985 yılında onaylanan 1/20.000 ölçekli Çevre Düzeni Planı'nda şehrin kuzeyinde oldukça geniş yeni konut alanları tanımlanmıştır. Dolayısıyla, bugünkü Adana'nın kentsel mekânsal niteliğini ve gelişme yönünü belirleyen müdahale önce belediye eliyle fiilen yapılmış, şehrin planıysa buna sonradan uydurulmuştur. Bundan sonra Büyükşehir Belediyesi tarafından hazırlatılan 1996 (1/5.000 ölçekli) ve 2010 (1/25.000 ölçekli) yıllarındaki nazım imar planlarında da şehrin gelişme alanının

HARİTA 2: ADANA'DA KENTSEL MEKANININ GENİŞLEMESİ
(1990-2006) ³



HARİTA 3: 1/25.000 ÖLÇEKLİ ADANA İMAR PLANI (2010)



3 Harita, Şehir plancısı Yrd. Doç. Dr. Ali Cenap Yoloğlu tarafından, yazarın yürütücülüğünü yaptığı TÜBİTAK tarafından desteklenen “Türkiye’de Kentsel Konut Rejimi: Yapı, Aktörler ve Değişim” başlıklı proje kapsamında çizilmiştir.

Seyhan Baraj Gölü'ne doğru kuzeydoğu ve ağırlıklı olarak kuzeybatı istikametinde olduğu söylenebilir.

Günümüzde Adana üst ölçekli (1/25.000'lik) planla alt ölçekli uygulama imar planları arasında uyumsuzluklar bulunmaktadır. Bu nedenle şehir merkezinde birçok bölgede imar uygulamaları, idare mahkemesi kararlarıyla durdurulmuştur. Planlarda farklı yoğunluk oranlarının öngörüldüğü ya da üst ölçekli planda öngörülen yoğunluk oranlarının fiili durumda sorunlar yarattığı belirtilmektedir. Ayrıca ilçe belediyelerinin de üst ölçekli plana uygun 1/1.000 ölçekli uygulama imar planı çalışmaları devam etmektedir.

Adana gündeminde olan bir diğer mekânsal planlama konusu, Türkiye'nin diğer şehirlerinde de benzer olarak, kentsel dönüşümdür. Adana Büyükşehir Belediyesi, bugün 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun kapsamında yedi dönüşüm projesi üzerine çalışmalarına devam etmektedir (Adana Büyükşehir Belediyesi Faaliyet Raporu 2016). Diğer taraftan, ilçe belediyeleri tarafından da yürütülen projeler vardır. Kentsel dönüşüm söz konusu olduğunda plan yapma yetkisi olan yönetim kademesi, dönüşümün yasal dayanağına göre değişebilmektedir. Kentsel dönüşüm sürecine, farklı aşamalarda merkezi (Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ve TOKİ gibi) ve yerel yönetim birimleri dâhil olmaktadır. Belirleyici olan yönetim kademesi, dönüştürülecek çevrenin niteliklerine ya da siyasal koşullara göre değişebildiği bir yapıdadır. Böylece çevre üretim süreci gelişmektedir. Bu nedenle, kentsel dönüşüm projelerinde planlama aşamasında farklı yönetim kademeleri arasında koordinasyon ve işbirliği daha da önem kazanmaktadır.

Diğer taraftan, Adana'da yerel yönetimler (büyükşehir belediyesi ve ilçe

belediyeleri) dışında, merkezi yönetim kurumlarının da planlama çalışmaları bulunmaktadır. 1/100.000 ölçekli Mersin-Adana Çevre Düzeni Planı Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından 2013'te onaylanmıştır. Diğer taraftan bakanlık, 3621 sayılı Kayı Kanunu'na tabi alanlarda yapılacak kıyı yapı ve tesislerine yönelik imar planlaması kapsamında 2015 ve 2017 yıllarında Adana'nın Yumurtalık ve Ceyhan ilçelerinde nazım ve uygulama imar planı değişiklikleri gerçekleştirmiştir (www.csb.gov.tr). Bu alanlar dışında yine aynı bakanlık, Yumurtalık, Seyhan ve Ceyhan ilçelerinde uygulama imar planı değişiklikleri yapmıştır. Seyhan ilçesinde 6306 sayılı kanuna dayanarak "riskli alan" ilan edilen bölgede parsel bazlı plan değişikliği yapmıştır.

Son olarak, 2006 yılında yayınlanan bir Bakanlar Kurulu Kararı ile "Seyhan Baraj Gölü Yaban Hayatı Geliştirme Sahası" ilan edilmiş; Çukurova İlçesi'nde bulunan konut, okul, işyeri alanları ile Sarıçam İlçesi'ndeki Çukurova Üniversitesi'nin bir bölümü bu saha içinde gösterilmiştir. Böylece, yapılaşmış olan Adana'nın konut yeri açısından en gözde alanlarından birinde imar faaliyetleri durdurulmak zorunda kalmıştır. Bu alanların planlamasından Orman ve Su İşleri Bakanlığı Doğa Koruma ve Milli Parklar Genel Müdürlüğü sorumludur. Ancak, bu örnekte ilan edilen alan şehir merkezinde olduğu ve imarla ilgili şikayetler belediyelere yöneldiği için bu sorunla büyükşehir belediyesinin ilgilenmesi gerekmiştir.

Sonuç olarak, Türkiye'deki büyükşehir belediye yönetim yapısına bağlı olarak Adana'da mekânsal planlamanın merkezinde büyükşehir belediyesi olmakla birlikte, özellikle kentsel dönüşüm uygulamalarında Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ve TOKİ gibi merkezi yönetim kurum ve kuruluşlarıyla işbirliği içinde, ilçe belediyeleri büyükşehir belediyesinden serbest hareket edebilmektedir.

DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Bu çalışmada, OECD'nin büyükşehirlerdeki yönetim yapısı bakımından, iki temel yerel politika alanı –mekânsal planlama ve ulaşım- temelinde Adana ili incelenmiştir. Bu inceleme, OECD'nin “Governing the City” yayınında ele aldığı Marsilya vakasından yola çıkarak gerçekleştirilmiştir.

Merkeziyetçi devlet geleneğinin temsilcisi olarak Türkiye ve Fransa, geçtiğimiz on yılda devletin yönetim yapılanması açısından ve yerel yönetim yapısında köklü reform süreçlerinden geçen iki ülkedir. Ancak, iki ülkede de merkezi yönetimin kentsel politikada belirleyici ve yönlendirici rolü devam etmektedir. Fransa'da 1960'lı yıllardan beri merkezi yönetim, yerel aktörler arasındaki işbirliğini geliştirmek amacıyla çeşitli girişimlerde bulunmaktadır. Ayrıca, son yıllarda yasalarla oluşturulan, yeni büyükşehir statüleri aracılığıyla büyükşehirlerde kentsel yönetim yapısına merkezi yönetimin doğrudan müdahalesini artmıştır. Benzer bir süreç Türkiye'de yaşanmıştır. Günümüzde büyükşehir sayısının artırılmasına ilişkin tartışmalar devam etmektedir. Türkiye'de yerel yönetimlerle ilgili 2004 yılından itibaren önemli yasal düzenlemeler yapılmıştır. 2012 yılında 6360 sayılı yasa ile 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda gerçekleştirilen köklü değişiklikler bugünkü büyükşehirlerin yönetim yapısını şekillendirmiştir.

Diğer taraftan Marsilya'da, özel sektör ve sivil toplumun işbirliğini artırmak için bu kurumlar oldukça aktiftirler. Bu işbirliği alanının ekonomik kalkınması, Ar-Ge potansiyelinin geliştirilmesinde önemli etkisi olmuştur. Marsilya'nın 2013'te Avrupa Kültür Başkenti seçilmesi de ekonomik, sosyal ve siyasal alanlardan çok farklı aktörlerin bir araya gelmesini ve etkin işbirlikleri geliştirmesini sağlamıştır. Marsilya'da olduğu gibi,

Adana'da da şehir sorunlarıyla ilgili aktif bir sivil toplumun olduğu görülmektedir. Bu, büyükşehir içinde iyi yönetişimin benimsenmesi için önemli bir avantajdır. Örneğin TMMOB'un 2008, 2011 ve 2015 yıllarında düzenlediği Adana Kent Sorunları Sempozyumu, şehirdeki üniversitelerden, meslek odalarından ve sivil toplum kuruluşlarından yüksek ilgi görmüştür. Bu sempozyumlarda sunulan çalışmalarda ve sonuç bildirilerinde plansızlık, planlarda gerçekleştirilen değişiklikler, ulaşım sorunları öne çıkan başlıklar olmuştur. Benzer şekilde, TMMOB İnşaat Mühendisleri Odası tarafından düzenlenen Ulaşım Kongresi'nin on ikincisi Mayıs 2017'de Adana'da düzenlenmiştir. Adana'nın ulaşım sorunlarının tartışıldığı oturumda vurgulanan noktalar ile bu çalışmada yapılan tespitler örtüşmektedir. Diğer taraftan, Büyükşehir Belediyesi bünyesinde 2001 yılında kurulan Adana Kent Konseyi kentsel dönüşüm, göç, ulaşım, engellilere yönelik hizmetler gibi başlıca şehir sorunlarıyla ilgili konularda aktif olarak çalışmaktadır. Ayrıca, şehir merkezini oluşturan dört ilçede de son yıllarda kent konseyleri oluşturulmuştur. Bu gibi platformlarda örgütlenen sivil toplum, şehir sorunlarıyla ilgili tespit ve çözüm önerilerini toplantılar ve yayınladıkları raporlar aracılığıyla duyurmaktadır. Yine belediyelerin hizmetlerine dair görüşler; ilçe belediyelerinde oluşturulan danışma kurullarında belirli dönemlerde yapılan toplantılarla şehirdeki sivil toplum temsilcilerinden, akademisyenlerden, oda temsilcilerinden alınmaktadır. Benzer organizasyonların Marsilya'da da yerel yönetimler tarafından çeşitli aktörler arasında işbirliği ve diyalogu artırmak amacıyla gerçekleştirildiği aktarılmaktadır (OECD, 2015, 102). Şehir sorunlarıyla ilgilenen ve bu sorunları tartışan örgütlü bir sivil toplumun varlığı, Adana'da kentsel yönetişimin temel unsuru “yurttaş katılımı”nın güçlendirilmesi için önemli bir fırsattır.

Marsilya örneğinde planlama yetkisi bulunan farklı birimler arasında koordinasyon eksikliği önemli bir sorun olarak ortaya çıkmaktadır. 2013'te gerçekleştirilen ve 2016 yılında yürürlüğe giren bir yasayla, Marsilya'da mevcut olan altı adet "Belediyeler-arası İşbirliği Kurumu"nun (établissement public de coopération intercommunale-EPCI) yerini alacak büyükşehir düzeyinde yeni, daha geniş yetkiler ve gelirlerle donatılmış bir yerel yönetim birimi oluşturulmuştur. Böylece planlama, ekonomik kalkınma, atık yönetimi gibi temel kentsel politika ve yönetim alanlarında yetkilerin daha netleşmesi amaçlanmıştır.

Ulaşım ve mekânsal planlama, şehir yönetiminde uyum içinde planlanması gereken iki temel politika alanıdır. Adana örneği, bu gerekliliği çok net ortaya koymaktadır. İmar planlarının ulaşım planı ve sistemiyle uyumu şehrin altyapısını ve ekonomik gelişimini doğrudan etkilemektedir. Adana'da imar planına uyumlu olarak hazırlanmış bir ulaşım ana planının eksikliği, büyükşehirde iyi yönetişimin benimsenmediğini ortaya koymaktadır. İmar planlarında sık sık parsel bazlı, noktasal değişikliklerle belirli alanlarda yapılaşma yoğunluğunun artırılması bu durumu belirgin hale getirmektedir. Ulaşım planlaması yapılmadan gerçekleştirilen yoğunluk artışları, şehir içi trafiğini olumsuz etkilemektedir. Bu plansızlık ve uyum eksikliği toplu taşıma sisteminin yetersiz kalmasına neden olmaktadır. Şehirde özel araç trafiği artmakta, bunun trafik yoğunluğu, gürültü ve çevre kirliliği gibi olumsuz sonuçları ortaya çıkmaktadır.

Sonuç olarak, Türkiye'de yerel yönetim sisteminin merkezîyetçi devlet yapısı temelinde şekillenmiş olduğu bir gerçektir. Ancak Türkiye'de yerel yönetimlerin, sadece merkezi yönetimin belirlediği politikaları uygulayan birimler olarak değerlendirilmesi yanlıştır.

Belediyeler, özellikle büyükşehir belediyeleri, politika belirleme, kaynaklara erişme, şehrin ekonomik gelişmesine yön verme, kentsel rantı yönlendirme gibi alanlarda önemli yetkilere ve siyasal güce sahiptir. Büyükşehir belediye yapısına 2012 tarihli 6360 sayılı kanunla getirilen değişiklikler Türkiye'de büyükşehirlerin yönetim yapısını ve yerel hizmetlerin niteliğini önemli ölçüde etkilemiştir. Örneğin, büyükşehir belediyeleri artık kırsal alanlara da hizmet götüren birimler konumuna gelmiştir. Bu yeni kurumsal yapı içerisinde büyükşehirlerde yönetişimin nasıl işleyeceği şehrin sosyo-ekonomik nitelikleri kadar büyükşehir alanının siyasal yapısı ve toplumsal dinamikleri tarafından da belirlenecektir. Özellikle ulaşım, planlama, atık yönetimi gibi temel kentsel hizmetlerin planlanması ve sunumunda, uyumun artırılması için Fransa'daki "Belediyeler-arası İşbirliği Kurumu" benzeri oluşumlar oluşturulabilir. Türkiye'deki mevcut yasal düzenlemelerin sağladığı belediye birlikleri gibi mekanizmaların belirli politika alanlarında daha aktif olarak hayata geçirilmesi önerilebilir.

KAYNAKÇA

2014-2023 Çukurova bölge planı, http://www.cka.org.tr/dosyalar/Bolge_Plani08012015.pdf.

Adana Büyükşehir Belediyesi faaliyet raporu 2016, <http://www.adana.bel.tr/versiyon2/wp-content/uploads/2015/06/2016-Faaliyet-raporu.pdf>.

Adana Büyükşehir Belediyesi stratejik plan 2015-2019, <http://www.adana.bel.tr/versiyon2/wp-content/uploads/2015/07/stratejikplanweb.pdf>.

Adana Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü (2016), Adana ili 2015 yılı çevre durum raporu, <http://www.csb.gov.tr/db/ced/editordosya/Adana2015.pdf>.

Adana kent ulaşım raporu (2012), Adana Büyükşehir Kent Konseyi Yayınları, Ulusoy Matbaacılık, Adana.

Adana mevcut durum raporu (2012), Adana Büyükşehir Kent Konseyi Yayınları, Ulusoy Matbaacılık, Adana.

Akpolat, M. S. (2004), “Tanzimat sonrası Osmanlı mimarlığından bir kesit: Adana-Mersin demiryolu istasyon binaları”, Hacettepe Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Dergisi, 21 (1), 77-93.

ERA Planlama (2010), Adana 1/25000 ölçekli nazım imar planı revizyonu araştırma raporu.

Ersoy, M. (2015), An Introduction to the administrative structure and spatial planning in Turkey, ODTÜ MF Cep Kitapları No: 18, <http://www.melihersoy.com/wp-content/uploads/2012/04/AN-INTRODUCTION-TO-THE-ADMINISTRATIVE-STRUCTURE-AND-SPATIAL-PLANNING-IN-TURKEY-2.pdf>.

Ersakay Yorulmaz, E. (2016), “Adana toplu taşıma sisteminin yapısı ve sürdürülebilir bir toplu taşıma sistemi için yeni öneriler”, Yayınlanmamış yüksek lisans tezi.

Karayolları Genel Müdürlüğü, www.kgm.gov.tr.

OECD (2016), Subnational governments in OECD countries: Key data, 2016 edition, <https://www.oecd.org/cfe/regional-policy/Subnational-governments-in-OECD-Countries-Key-Data-2016.pdf>.

Özalp, M. ve E. V. Öcalır (2008), “Türkiye’de kentiçi ulaşım planlaması çalışmalarının değerlendirilmesi”, METU JFA, 2008/2 (25:2), 71-97.

Sandal, E. K. ve M. Traş (2012), “Adana’da ulaşım problemlerinin şehir coğrafyası açısından değerlendirilmesi”, Doğu Coğrafya Dergisi, Cilt 17, Sayı 28, 125-140.

Türkiye Belediyeler Birliği (TBB) (2014), Büyükşehir belediyeleri ulaşım koordinasyon merkezi (UKOME) kılavuzu, <http://www.tbb.gov.tr/download.php?dosya=storage/catalogs/0702086001399467272.pdf&dosyaAdi=ukome-kilavuzu>.

Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK), www.tuik.gov.tr

Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) (2014), Seçilmiş göstergelerle Adana 2013, TÜİK Matbaası, Ankara.

Uz, V. E., İ. Gökalg ve B. Ergin (2015), “Adana Ulaşım Altyapısının Değerlendirilmesi”, Adana Kent Sorunları Sempozyumu 3, 22-23 Mayıs 2015, TMMOB, 513-530.

Yurt Ansiklopedisi (1981), Türkiye il il: Dünü, bugünü, yarını: Adana.

KAMUDA İYİ YÖNETİŞİM SERTİFİKA PROGRAMI

Boğaziçi Üniversitesi Yaşam Boyu Eğitim Merkezi iş birliğiyle sunulan Kamuda İyi Yönetişim Sertifika Programı, kamu sektöründe görev alan yönetici ve yönetici adaylarının, “yönetişim ve sürdürülebilirlik” konularında bilinç ve bilgi düzeylerini arttırmayı hedeflemektedir.

Program, topluma fayda sağlayacak kamu politikaları üretme ve uygulamalarına katkıda bulunmayı, bu politikaların oluşturulmasında ve uygulanmasında katılımcı demokrasiyi arttırmayı ve yenilikçi yöntemler ile kamu işletmelerinde hizmet kalitesini yükseltmeyi amaçlamaktadır.

“Kamuda İyi Yönetişim“, “Düzenleyici Reform ve Kamu Politikalarında Bilimsel Metotlar“, “Katılımcı Demokrasi ve Açık Devlet“, “Kamu Hizmetlerinde Etkinlik ve İnovasyon“ olmak üzere toplam 4 modülden oluşmaktadır.

ARGÜDEN YÖNETİŞİM AKADEMİSİ

Argüden Yönetişim Akademisi, daha kaliteli bir yaşam ve sürdürülebilir bir gelecek için, “yönetişim” konusundaki küresel bilgi ve deneyimin, bütünsel bir anlayışla aktarılmasını hedeflemektedir. Akademi, iyi yönetim kültürünün geleceğin liderleri olan çocuklardan başlayarak, toplumun bütün kesimlerine yayılmasını önemsemektedir.

Faaliyetlerini Boğaziçi Üniversitesi Vakfı bünyesinde yürüten ve kâr amacı gütmeyen Argüden Yönetişim Akademisi kamu, sivil toplum, özel sektör ve uluslararası kuruluşlarda düzenlediği eğitim, araştırma ve iletişim çalışmaları ile:

- Yaşam kalitesinin geliştirilmesi için iyi yönetim uygulamaları ile kurumlara duyulan güvenin artırılması gerekliliğinin yaygın olarak benimsenmesini,
 - İyi yönetim uygulamalarının özendirilerek yaygınlaştırılmasını,
 - Yeni nesil liderlerin iyi yönetim ilkelerini özümsemiş bireyler olarak yetiştirilmesini desteklemeyi, ve
- İyi yönetim konusunda bilgi ve deneyim paylaşımı için ilk başvuru merkezi haline gelmeyi amaçlamaktadır.

Şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkeleri gereği, Etki Raporu başta olmak üzere, Akademi'nin bütün süreçleri ve finansal belgeleri Bağımsız Denetim'den geçmektedir. İlk operasyonel yılı olan 2015 senesine ilişkin faaliyetlerini, Türkiye'nin ilk Entegre Raporu olarak yayımlamıştır. Bu Raporla, kâr amacı gütmeyen kuruluşlar arasında dünyada ilk 10'da yer almıştır.

iyi yönetişim
kaliteli yaşam

DESTEKÇİLERİMİZ



AKKÖK
HOLDİNG

