

Türkiye’de Büyükşehir Yönetiminin Geldiği Nokta ve Metropol-Kırsal Alan Yönetimi Sorunu



Mustafa YİĞİT
Hukuk Müşaviri

GİRİŞ

Türkiye’de yerel yönetim geleneği önemli bir geçmişe sahiptir ve gelişimini sürdürmektedir. Hem uluslararası alanda kamu yönetimi anlayışında ortaya çıkan değişimler, hem de kamu hizmetlerinin yürütülmesinde etkinlik arayışı ve yerel demokrasi ilkesinin önem kazanması yerel yönetimleri daha da ön plana çıkarmıştır. Yerel yönetim alanında en ciddi düzenlemeler 2002 yılından sonra yapılmış, İl Özel İdaresi ve Belediyeleri ilgilendiren kanunlar yenilenmiştir. Nüfus artışı ve kente göç sebebiyle bazı kentlerin aşırı büyümesi, kent yönetim modeli için yeni arayışları beraberinde getirmiştir. Belediyeler nüfusu 2 binden 15 milyona kadar değişen yerleşim alanlarına hizmet götür-en birim haline gelmiştir.

Anayasal temeli çok net olmamakla birlikte gelinen noktada büyükşehir yöne-

timine ilişkin tereddütler olmadığı gibi, otuz yıllık geçmişi ile birlikte 2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı Kanunla kent yönetiminin en önemli aktörü haline gelmiştir. Bugün büyükşehirler mülki ölçekte il genelinde örgütlenen, kırsal alanlara da hizmet sunan birimler durumundadırlar.

6360 sayılı ‘On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi Kurulması Hakkında Kanun’ sadece bazı illerde büyükşehir teşkilatı kurmakla kalmamış, büyükşehirlerde il özel idaresi ve köylerin tüzel kişiliğini ortadan kaldırmıştır. Bu çalışma ile amacımız, son gelinen noktada kanunun etkilediği alanları incelerken yerel yönetim alanında yol açtığı sorunlar ve yönetsel boşlukları ortaya koymaktır.

1. Büyükşehir Yönetim Süreci

Büyükşehir yönetimi arayışı, artan nüfus ve kente göç sonrasında oluşan, büyük kent-

ler, metropol ya da megapoler için düşünülmüş ve geliştirilmiş bir yönetim modelidir. Metropol idareleri, bazen mevcut belediyelerin yanında, fakat genellikle bu belediyelerin üstünde bir bütün olarak kabul edilen metropol alanının tamamını içine almaktadır (Nadaroğlu, 2001: 113). Büyüyen kentler ve yoğunlaşan kentsel hizmetler sebebiyle, toplu yaşam, taşıma, ulaşım, üretim ve tüketim sahalarında çözüm metropoliten bir yönetim olarak tezahür etmektedir. Türkiye’de 1984 yılında kabul edilen 3030 sayılı ‘Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun’ bu işin başlangıcıdır. 2000’li yıllara gelindiğinde 16 Büyükşehir Belediyesi faaliyettedir. 2004 yılında çıkarılan 5216 sayılı ‘Büyükşehir Belediyesi Kanunu’ yeni bir dönemi başlatmış ve bu yapıları yeniden düzenlemiştir.

5216 sayılı kanunun getirdiği en önemli kaide, ‘pergel kuralı’ olarak literatüre geçen düzenlemedir ve bu düzenleme, nüfusa dayalı olarak büyükşehirlerin sınırlarını İstanbul ve Kocaeli için mülki sınırlar, diğer büyük kentler için 20, 30 ve 50 km yarıçap ölçüleriyle belirlemiştir. Bir sonraki aşama, bir anlamda ‘ölçek düzenlemesi’ olan 4734 sayılı kanunun 2008 yılında çıkarılmasıdır. Kanunla ‘alt kademe belediyesi’ çerçevesinde kalan belde belediyeleri ortadan kaldırılarak yeni ilçe belediyeleri kurulmuştur. Yasayla 862 belde belediyesinin köye dönüştürülmesi öngörülmüş, 283 ilk kademe belediyesinin 240’ı mahallere dönüştürülmüş, 34’ü ilçe yapılmış, 8’i tüzel kişiliğini koruyarak büyükşehir belediyesi dışına çıkarılmış, 1’i ise köye dönüştürülmüş, 43 tane de yeni ilçe kurulmuştur (Çınar vd., 2009: 114).

Büyükşehir Belediyeleri ile ilgili son düzenleme ise, öncesi ve sonrasıyla tartışmalara yol açan 6360 sayılı ‘On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi Kurulması Hakkında Kanun’ 2012 yılının Aralık ayında resmi gazete- de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.

Öncesinde tartışmalar, bu sistemin il sistemine zarar vereceği, eyalet sistemine doğru gidişi tetikleyeceği, valileri etkisiz hale getireceği vb. ek- seninde gerçekleşmiştir.

2. 6360 Sayılı Kanunda Görev Alanı Sorunu

Yeni dönemle birlikte yerel yönetimlerin görev alanı, kamu hizmetlerinin sunulduğu alan farklı bir boyut kazanmıştır. Özellikle 2012 yılı Büyükşehir düzenlemesi öncesinde, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun yetkilendirdiği İl Özel İdareleri önemli ölçüde kırsal alana hükmetmekteydi. 6360 sayılı Kanun, kentsel bütünlüğü olan yerleşim yerleriyle birlikte, alansal sürekliliği olmayan görece küçük ve kentsel niteliği bulunmayan yerleşim birimlerini de büyükşehir yönetimi altında toplamaktadır. Görev alanı içerisinde belki büyük kentler, küçük kasabalar, köyler ve boş topraklar yer almaktadır. Büyükşehir belediyesi deneyimi, 5216 sayılı yasada işaretleri görüldüğü üzere, belediyecilik anlayışını tüm il geneline yayma şeklinde gerçekleşmiştir. Bu yolla kentsel yönetim ile kırsal alan yönetimi bir bakıma konsolide edilmiş, klasik anlamda var olan kent yönetimi biçimi ‘belediyecilik’,

kentsel ve kırsal alanda yetkili hale getirilmiştir. Geleneksel ve yönetsel anlamda önemli ölçüde birbirinden ayrılan kırsal yönetim birimleri ‘Köy’ ve ‘İl Özel İdaresi’ ile kentsel yönetim birimi olan ‘Belediye’, yeni düzenlemelerle birbirinin yerine uygulamaya konulmuş ve ‘belediye’ tüm kırsal ve kentsel alanın hizmet yetkilisi haline dönüştürülmüştür.

Kanun 2014 yılı mart ayında yapılan seçimle yürürlüğe girmiş ve uygulaması başlamıştır. İlk bakışta uygulamada soruna yol açan hususlar hemen göze çarpmaktadır. Kent bütünlüğü oluşturmayan, hatta hinterland’ında yer almayan uzak alanlara genişleyen büyükşehirler, uzak mesafelere ve dağlık alanlara hizmet götürmeye çalışırken (Kahramanmaraş, Mersin, Antalya gibi kentlerde yaklaşık 200 km. uzaklıkta yerleşim yerleri mevcuttur), yine Mardin, Tekirdağ, Balıkesir örneklerinde görüleceği üzere 100.000 civarında nüfusa sahip bulunan ve yeterli insan kaynakları ile donanma sahip olmayan “merkez kent”, tüm ilçe kentlerine ve kırsal yerleşimlere kamu hizmetlerini sunmaya çalışacaktır. Ayrıca ileride değineceğimiz üzere tüzel kişiliği kaldırılan il özel idaresi ve köy yönetimlerinin hizmet yükü “merkez kentin” görev alanını oluşturmaktadır.

Tablo 1. BŞB Modelinin Dönemlendirilmesi (Arıkboğa, 2013)

S. No	DÖNEM	ADLANDIRMA	AÇIKLAMA
Arayış Dönemi			
1	1960-1982 Dönemi	Arayış Dönemi	Nasıl yapalım?
İl Merkezinde BŞB Dönemi			
2	1984-2004 Dönemi	Kuruluş Dönemi	Yeni BŞB’lerin ilave olması
3	2004-2008 Dönemi	Genişletme Dönemi	Yarıçapa dayalı genişletme
4	2008-2012 Dönemi	Bütünleştirme Dönemi	Yarıçap içinde sıfır belde = 2008 modeli
Mülki Ölçekte BŞB Dönemi			
5	2012 +	Alansal BŞB Dönemi	2012 modeli: BŞB/ilçe mülki sınır + sıfır belde/köy

3. Büyükşehirlerde İl Özel İdarelerinin Kaldırılması

İl Özel İdareleri yaklaşık 150 yıla yakın geçmişi olan ve il düzeyinde örgütlenen yerel yönetim birimleridir. Bu yönetimler, hem organları, hem de görev alanı itibarıyla tartışma konusu olmuş, varlığına ilişkin tartışmalar devam edegelmiştir. Merkezi yönetimin zaman zaman kendi uzantısı olarak kullandığı il özel idareleri, belediyeler gibi kurumsallaşamamış ve gittikçe hem mali kaynaklar itibarıyla, hem de yapısal bazda küçülmüşlerdir.

2000 sonrasında en önemli gelişme 5227 sayılı Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısının hazırlanmasıdır. Bu kanunlaşmayan tasarı, taşra teşkilatı olmayan bakanlıkları belirlemiş ve bu bakanlıkların çoğu görevleri ile her türlü taşınır ve taşınmazlarını il özel idarelerine devredileceğini hükme bağlamıştır. Yine 5302 sayılı Kanun il özel idaresini yeniden dizayn etmekte ve diriltmektedir.

2012 yılına gelindiğinde ise, farklı bir dönem ve anlayışın ortaya çıktığı görülmektedir. Önemli tartışmalara yol açan 6360 sayılı 'On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi Ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun' sadece belediye meselesini değil, il özel idarelerini de derinden sarsan bir hükmü barındırmaktadır. 1. Madde-nin 5. fıkrası şöyledir: "Birinci, ikinci ve dördüncü fıkra da sayılan illerdeki il özel idarelerinin tüzel kişiliği kaldırılmıştır". Kısa ve net biçimde 30 ili ve neredeyse elli milyon nüfusu ilgilendiren bir hüküm sadece bir cümleden ibarettir.

İÖİ'nin kaldırıldığı alanlardaki kamusal hizmetler ve nitelikleri, sadece bir devirle sağlanmış olacak mıdır? Bu illerde kaldırılabilen bir yerel yönetim, diğer 51 vilayette neden kal-

dırılmamıştır? Soruları çoğaltmak mümkündür. Örnek vermek gerekirse Mardin büyükşehir statüsünde yer alırken, Derik ilçesinin kamusal hizmetlerini yerine getirecektir ama hemen Mardin il sınırına komşu bir tepede yer alan Batman'ın köyleri hizmeti İl Özel İdaresinden alacaktır. Bu kırsal alanlarda kamu hizmetlerinin valinin başında olduğu il özel idaresi tarafından götürülmesi hâlihazırda doğru tercih olarak görünmektedir. Yine il özel idaresinin hizmet götürdüğü alanlar kırsal niteliktedir ve kentsel hizmetlerden farklı olarak tarımsal ve ekolojik değerleriyle ön plana çıkabilmektedir. Ranta konu olmuş kentsel topraklara bakış açısıyla, kırsalda yer alan topraklara bakış açısı farklıdır ve dolayısıyla yeni büyükşehir anlayışına intibakta güçlükler yaşanmaktadır.

4. Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığının Kurulması

Büyükşehir statüsü verilen illerde, İl Özel İdarelerinin kapatılmasıyla birlikte bir boşluk doğacağı düşünülmüş olmalı ki, bu boşluğu doldurmak üzere Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı adı altında yeni bir yapı oluşturulmuştur. Türk kamu yönetiminde taşra örgütlenmesi mülki idare omurgası altında, 'müdürlük', 'bölge müdürlüğü' biçiminde örgütlenirken yeni kurulan birim bir 'başkanlık'tır ve 'özel' bir statü verilmektedir. Başkanlığı kuran kanun maddesinin gerekçesinde 'hizmette aksamalara engel olmak ve etkinlik ve verimlilik sağlamak' ifadesi yer almaktadır. Bir yerel yönetim birimi olan İÖİ kaldırıldıktan sonra hangi hizmetler aksayacaktır? Böyle bir aksaklığı yeni kurulan merkezi yönetim birimi olan Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı nasıl giderecektir? Bir merkezi yönetim birimi kurmak yerine neden Büyükşehir Belediyesi yetkili kılınmamaktadır? Burada da soruları sıralamak mümkündür.

Başkanlığın görevleri 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunun 28/A maddesinde yer almaktadır:

"Büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetlerinin etkin olarak yapılması, izlenmesi ve koordinasyonu, acil çağrı, afet ve acil yardım hizmetlerinin koordinasyonu ve yürütülmesi, ilin tanıtımı, gerektiğinde merkezi idarenin taşrada yapacağı yatırımların yapılması ve koordine edilmesi, temsil, tören, ödüllendirme ve protokol hizmetlerinin yürütülmesi, ildeki kamu kurum ve kuruluşlarına rehberlik edilmesi ve bunların denetlenmesini gerçekleştirmek".

Bu görev ve yetkiler yanında son fıkrada valilere tanınan özel yetki dikkat çekmektedir. "İldeki kamu kurum ve kuruluşlarınca yürütülmesi gereken yatırım ve hizmetlerin aksadığının ve bu durumun halkın sağlığı, huzur ve esenliği ile kamu düzeni ve güvenliğini olumsuz etkilediğinin yetkili makamlarca tespiti halinde", vali tarafından hizmetin yerine getirilmesini ilgili kurumdan isteme ya da Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığına hizmetin gördürülmesi hükmü tartışmalara yol açacak niteliktedir.

Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı düzenlemesiyle İl Özel İdareleri kapatılan Büyükşehirlerde, valilere manevra alanı yaratmak amacıyla konulduğu izlenimini veren hükümlerle birlikte, uygulama imkânı olmayan ya da uygulandığında ciddi sorunlara yol açabilecek hükümler bu maddede toplanmış ve "kendi şahsına münhasır" bir yapı oluşturulmuştur.

5. Köy Yönetimlerinin Kaldırılması

Köy, yerel yönetimlerin en küçük birimi ve sayıca en fazla olanıdır. Kamu yönetimi içerisinde tüzel ki-

şiliğe sahip bu birim, neredeyse Cumhuriyetle aynı yaştadır. Yakın zamana kadar, ağırlıklı nüfusu kırsal alanda yaşayan Türkiye, bir tarım ülkesi ve aynı zamanda köyde yaşayan bir toplumdur. 1924 tarihli 442 sayılı Köy kanunu bu yoksul ve altyapıdan yoksun toplum ve yerleşme alanlarını sağlıklı altyapıya kavuşturmak ve bunu kendi sakinleri eliyle gerçekleştirmek amacındaydı.

6360 sayılı Kanunun getirdiği önemli düzenlemelerden biri de Büyükşehirlerde köylerin tüzel kişiliğinin kaldırılmasıdır. Bu hüküm neticesinde 30 Mart 2014 yerel seçimlerinden sonra köy sayısı 34 binlerden 18214'e inerken, mahalle sayısı ise 17 binlerden 28571'e yükselmiştir (<https://www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkiidariBolumleri.aspx>). Esasen mahalleye dönüştürmekle yeni bir yerel yönetim birimi kurulmamıştır. Mahalle birimine ilişkin yasal düzenleme 1944 tarihli 'Şehir Ve Kasabalarda Mahalle Muhtar Ve İhtiyar Heyetleri Teşkiline Dair Kanun'dur.

Köyü kaldırıp mahalleye dönüştürürken yeni bir tartışma konusu başlamaktadır. Kanun mahalleyi, belediye meclisi kararıyla kurmaktadır; mahalle muhtarının yetkileri bulunmaktadır; belediye birimine, mahalleye ve muhtarına yardımcı olma yükümlülüğü getirmiştir. Ancak hükümlerin uygulanmasında yaşanan sorunlar ve tüzel kimliği olmayan 'mahalle', belli belirsiz bir birim olmaktan kurtulamamaktadır. Geline nokta, belediye yerel bir birim, kentlerin alt temas noktası olarak düşünülen 'mahalle', 1944 tarihli bir Kanunun yüklediği ve çoğunlukla merkezi yönetimin istediği görevleri yapması gereken bir birimdir ve muhtarıyla var olmaya çalışmaktadır.

Bir ikinci önemli nokta, köy ve beldelelerin mahalleye dönüşmesiyle, "kırsal mahalleler" ortaya çıkmış

bulunmaktadır. Büyükşehirlerde ya da kentlerde olduğundan farklı karakteristikte, kırsal alanda şekillenmiş eski köyler artık mahalle statüsündedir. Örnek vermek gerekirse, günlük yaşantı itibarıyla Çankaya'nın Seyranbağları ile Kızılcahamam'ın (köyden iptal) Seyran mahallesinin ayrıştıkları noktalar saymakla bitmez. Ama netice itibarıyla ikisi de mahalledir ve kentsel kurallara tabi olmak zorundadırlar. Pratikte bakıldığında ise, kent kurallarının 'kırsal mahalle' diyebileceğimiz bu yerleşim yerlerinde uygulanmadığı görülmektedir.

SONUÇ

Büyükşehir yönetimi alanında yapılan değişikliklerin etkilediği birkaç önemli alanı yukarıda incelemiş bulunuyoruz. 6360 sayılı Kanun büyükşehir yönetimi anlayışını farklı bir noktaya taşımıştır. Bir bakıma 'ölçek düzenlemesi' yaparken, aynı zamanda karakteristik yapıları ve geleneksel kökleri birbirinden ayıran yerel yönetimleri büyük bir potada eritmiştir. Hizmetlerin yürütülmesinde etkinliğin sağlanıp sağlanmadığı, yasal düzenlemelerin yerel yönetimin gelişimine katkı sağlayıp sağlamadığı tartışılmaya devam edecektir.

Türkiye'de kentlerin ve mekânsal alanların kendine özgü yapıları büyükşehir uygulamasını farklılaştırmaktadır. Aynı zamanda hizmet sunumunda aksamaları da beraberinde getirmektedir. Dahası ülkenin doğusunda yaşanan terör hadisesi dolayısı ile özellikle İl Özel İdaresi kaldırılmış Büyükşehirlerde kamu hizmetlerinin sunumunda yaşanan aksamalar, durumu merkezi yönetimin müdahalesi aşamasına kadar getirmiştir.

Son günlerde yapılan tartışmalardan birisi de Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığına tüzel kişilik verilmesi hususudur. 6360 sayılı Kanunun ilk tasarısında Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığına tüzel kişilik

verilmekteydi. Ancak yasalaşma sürecinde 'tüzel kişilik' kısmı metinden çıkarılmıştır. Hem Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığına tanınan geniş yetkiler, hem de terör nedeniyle işlemez hale gelen belediyeler etkin bir yerel idareyi gerekli kılmaktadır. Ama bu idare Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı mı olmalıdır, yine tartışma konusudur.

Türkiye'de çeşitli saiklerle kırsal alandan kente göçün devam etmesi, kentleşme oranını yüzde 80'in üzerine çıkarmıştır. Daha etkin ve esnek yönetimler kurmak beklenen bir durumdur. Yerel birimlerin bu çerçevede yeniden düzenlenmesi ve sayısının azaltılması ya da artırılması nihai gelişmelerdir. Örneğin nüfusu önemli ölçüde azalmış ve muhtarını bile seçemez hale gelmiş köyler elbette kaldırılmalıdır. Bu yapılırken yeterli oranda nüfusa, bir gelenek ve kültürel kimliğe sahip yerel birimlerin (belde ve köy) geniş bir ölçekte, ilin mülki sınırlarında örgütlü büyükşehir yapısı içerisinde eritilmesi sosyo-kültürel sorunları da beraberinde getirecektir.

KAYNAKÇA

- Arikboğa, E. (Ocak- Haziran 2013). Geçmişten Geleceğe Büyükşehir Belediye Modeli. *Yerel Politikalar*, Yıl 1, Sayı 3, 48-96.
- Çinar, T., Çiner C. U. ve Zengin O. (2009). *Büyükşehir Yönetimi Bütünleştirme Süreci*, Ankara: TODAİE Yayını.
- Nadaroğlu, H. (Ekim 2001). *Mahalli İdareler; Teorisi, Ekonomisi, Uygulaması*, İstanbul: Beta Yayınları, Yenilenmiş 7.Baskı.
- İçişleri Bakanlığı Verileri (2016) <https://www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkiidariBolumleri.aspx>.(15.01.2016).
- Yiğit, M. (Haziran 2015). *2000 Sonrası Merkezi ve Yerel Yönetimin Görev Bölüşümünde Değişen Konsept ve Yapısal Sorunlar*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi SBE, Ankara.