Büyükşehir Düzenlemesi Ne Anlama Geliyor?



Doç. Dr. Bülent DURU
Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
Kentleşme ve Çevre Sorunları Ana Bilim Dalı Öğretim Üyesi

Her ne kadar kamuoyuna yerel yönetimlerin güçlendirilmesi olarak sunulsa da getirilen yasa, yerelleşmeyi değil, tam tersine yerel düzeyde merkezileşmeyi sağlamaktadır. Binlerce belediye ve köy biriminin kapatılması nasıl yerelleşme olarak değerlendirilir, bunu anlamak zordur. Yasada, büyükşehir olan yerlerdeki il özel idarelerinin kaldırılması bir yerelleşme adımı olarak sunulmaktadır. Oysa il özel idaresinin yerine bu kez ondan çok daha merkezi bir yapı kurulmaktadır.

2012 yılının Kasım ayında büyükşehir sayısını 29'a çıkaran tasarı sessiz sedasız meclisten geçerek yasalaştı. Artık Türkiye nüfusunun % 65'i büyükşehir yönetimleri altında. Hatta yeni düzenlemenin görünürde AB'ye bizi bir adım daha yaklaştırdığını bile söyleyebiliriz; çünkü kentleşme oranını belediyeli nüfusa göre hesaplarsak, Türkiye'de kentli nüfus oranı bir günde Avrupa ülkelerininkini yakalamış oldu. Acaba 13 belediyeyi daha büyükşehir yaparak mali güçlerini ve yetkilerini artıran yasa Türkiye belediye sistemini nasıl etkileyecek, olası sonuçları neler olacak?

Kuşkusuz bir yasal düzenlemenin başarılı olup olmayacağı, içindeki hükümlerden çok, uygulamaya nasıl geçirileceği ile ilgili bir sorundur. Ancak AKP'nin geçmiş yıllardaki politikalarını akla getirerek geleceğe ilişkin kimi öngörülerde bulunma olanağımız yok değil. Bunun için yasanın maddelerine biraz daha ayrıntılı biçimde bakmak gerekiyor.

Katılım ve Demokrasi Yoktur

29 il özel idaresini, 1591 belde belediyesini ve 16.082 köyü ortadan kaldıran yasa, kamuoyunda tartışılmadan, uzmanların, demokratik örgütlerin görüşlerine başvurulmadan oluşturulmuştur. Yasanın getirdikleri, iktidar partisinin kendi içinde bile benimsenmiş değildir; bu açıdan yalnızca belediye ve köyleri kapanan AKP'li yerel siyasetçilerin durumunu akla getirmek yeterlidir.

Avrupa Yerel Özerklik Şartı'na Aykırıdır

Yasa ile çok sayıda belediye ve köyün tüzel kişiliğine, orada yaşayan halka sorulmadan son verilmektedir. Bu durum Türkiye'nin altında imzasının bulunduğu Avrupa Yerel Özerklik Şartı'na açık bir aykırılık oluşturmaktadır. Söz konusu belgenin "Yerel Yönetim Sınırlarının Korunması" başlığını taşıyan 5. maddesinde açık bir biçimde şöyle denilmektedir: "Yerel yönetimlerin sınırlarında, mevzuatın elverdiği durumlarda ve mümkünse bir referandum yoluyla ilgili yerel topluluklara önceden danışılmadan değişiklik yapılamaz."

Yerelde Merkezileşme Getirmektedir

Her ne kadar kamuoyuna yerel yönetimlerin güçlendirilmesi olarak sunulsa da getirilen yasa, yerelleşmeyi değil, tam tersine yerel düzeyde merkezileşmeyi sağlamaktadır. Binlerce belediye ve köy biriminin kapatılması nasıl yerelleşme olarak değerlendirilir, bunu anlamak

Yasanın en radikal düzenlemelerinden biri Türkiye'nin en eski ve geleneksel yerel yönetim birimlerinden olan köylerin 16 bininin yani yaklaşık yarısının ortadan kaldırılmasıdır. Böylece köylülerin yüzyıllardan beri kullandığı orta malları, çayır ve meralar artık büyükşehir sınırları içine alınmaktadır. Ormanların ve meraların korunmasına ilişkin geçiş hükümlerinin ne ölçüde etkili olacağı da tartışmalıdır. İleride buraların kentsel gelişme alanı olarak ilan edilmesi ya da ranta konu edilmesi şaşırtıcı olmayacaktır.

zordur. Yasada, büyükşehir olan yerlerdeki il özel idarelerinin kaldırılması bir yerelleşme adımı olarak sunulmaktadır. Oysa il özel idaresinin yerine bu kez, ondan çok daha merkezi bir yapı olarak düzenlenen, bütçesi doğrudan Başbakanın onayına tabi olan "Yatırım İzleme ve Koordinasyon Merkezi" kurulmaktadır. İl genel meclisinin hiç olmazsa üyeleri ve başkanı seçimle gelmekteydi.

Neden Yalnızca 13 Yerin Büyükşehir Yapıldığı Belli Değildir

Neden yasada sayılan illerin büyükşehir olduğu, fakat onlardan daha fazla nüfusa sahip olan yerlerin büyükşehir yapılmadığı belli değildir. Yasanın, büyükşehir olma ölçütünü daha nesnel ve bilimsel bir biçimde belirlenmesi gerekirdi. Büyükşehir olma koşulu olarak il sınırları içindeki nüfus temel alındığından, kimi illerde daha küçük nüfusa sahip olan merkez belediyeler, kendilerinden daha büyük yerleşim yerleri üzerinde büyükşehir yetkilerini kullanabileceklerdir. Örneğin; çizelgelerden de görülebileceği gibi, Hatay ilinde, İskenderun Belediyesi'nin nüfusu Hatay'a yakın olmasına karşın İskenderun Belediyesi'nin başta imar olmak üzere önemli yetkileri Hatay Belediyesi'ne devredilecektir. Yine buna benzer biçimde Muğla ilinde Fethiye, Muğla merkezden; Mardin'de Kızıltepe ve Nusaybin, Mardin merkezden daha büyük bir yerleşim yeridir.

2012 yılında Büyükşehir İlan Edilen Belediyeler:

Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa ve Van.

Daha Önce Büyükşehir Statüsü Kazanan Belediyeler:

Adana, Ankara, Antalya, Bursa, Diyarbakır, Eskişehir, Erzurum, Gaziantep, İstanbul İzmir, Kayseri, Kocaeli, Konya, Mersin, Sakarya ve Samsun.

Mardin İli Nüfusu

Mardin	İl/İlçe Merkezi	Belde/Köy	Toplam
Merkez	88.054	50.796	138.850
Dargeçit	14.689	12.884	27.573
Derik	20.364	38.294	58.658
Kızıltepe	141.024	79.867	220.891
Mazıdağı	10.681	22.257	32.938
Midyat	58.415	49.571	107.986
Nusaybin	86.395	27.323	113.718
Ömerli	6.179	8.626	14.805
Savur	7.017	24.457	31.474
Yeşilli	13.408	3.732	17.140
Toplam	446.226	317.807	764.033

Kaynak: TÜİK 2011 ADNKS



Hatay İli Nüfusu

	İl/İlçe Merkezi	Belde/Köy	Toplam
Merkez	213.296	251.651	464.947
Altınözü	7.379	52.819	60.198
Belen	22.588	6.961	29.549
Dörtyol	72.769	76.702	149.471
Erzin	30.571	9.657	40.228
Hassa	9.467	44.794	54.261
İskenderun	184.593	133.158	317.751
Kırıkhan	72.888	31.891	104.779
Kumlu	4.879	8.277	13.156
Reyhanlı	62.360	25.517	87.877
Samandağ	45.199	84.225	129.424
Yayladağı	6.813	15.769	22.582
Toplam	732.802	741.421	1.474.223

Kaynak: TÜİK 2011 ADNKS

Muğla İli Nüfusu

	İl/İlçe Merkezi	Belde/Köy	Toplam
Merkez	62.635	34.572	97.207
Bodrum	34.866	96.124	130.990
Dalaman	24.594	10.221	34.815
Datça	10.888	6.116	17.004
Fethiye	81.467	111.419	192.886
Kavaklıdere	2.910	8.084	10.994
Köyceğiz	8.907	24.424	33.331
Marmaris	31.397	50.513	81.910
Milas	54.068	73.026	127.094
Ortaca	26.858	16.062	42.920
Ula	5.557	17.881	23.438
Yatağan	18.366	27.369	45.735
Toplam	362.513	475.811	838.324

Kaynak: TÜİK 2011 ADNKS

Kırsal Kesimlere Hizmette Sorun Yaşanabilir

İl ve belediye sınırlarının örtüştürülmesini anlatan "unicity" kavramı yerine kullanılan "bütünşehir" modeli, geniş kırsal alanları bulunan yerler için çok uygun olmayabilir. Zaten bu yasa öncesinde de yalnızca, kentsel gelişimin neredeyse bütün il sınırlarını kapsadığı Kocaeli ve İstanbul'da uygulanıyordu. Çizelgeden de görülebileceği gibi örneğin Muğla ilinde kırsal nüfus, kentsel nüfustan daha büyüktür. Hatay'da ise kırsal ve kentsel nüfus birbirine yakın durumdadır. Yerine göre, merkezle arasında yüzlerce kilometre bulunan küçük bir yerleşim birimine büyükşehirin nasıl anında hizmet götüreceği hesaplanmış değildir.

Köylerin Kaldırılması Önemli Sorunlar Yaratabilir

Yasanın en radikal düzenlemelerinden biri Türkiye'nin en eski ve geleneksel yerel yönetim birimlerinden olan köylerin 16 bininin yani yaklaşık yarısının ortadan kaldırılmasıdır. Böylece köylülerin yüzyıllardan beri kullandığı orta malları, çayır ve meralar artık büyükşehir sınırları içine alınmaktadır. Orman köyleri için de benzer bir durum söz konusudur. Ormanların ve meraların korunmasına ilişkin geçiş hükümlerinin ne ölçüde etkili olacağı da tartışmalıdır. İleride buraların kentsel gelişme alanı olarak ilan edilmesi ya da ranta konu edilmesi şaşırtıcı olmayacaktır.

Tarım ve hayvancılık gibi geleneksel istihdam biçimlerinin artık sürdürülemeyecek olmasının nedeni, köylülerin üzerinde oturduğu toprakların artık tarımsal toprak yani arazi olarak değil de kentsel alan yani arsa olarak kayıtlara geçmesidir. Bir başka anlatımla, yakın gelecekte köylülerin topraklarının tarıma değil de, bina yapımına açılmasının daha kârlı olacağını düşündükleri bir anda tarım ve hayvancılığı bırakmaları da fazla şaşırtıcı olmayacaktır.

Küçük Yerel Hizmetler Sahipsiz Kalabilir

Resmi belgelerde kendisine yer bulamayan, kağıt üzerinde küçük ve önemsiz görünen ama o yöre halkı için büyük yaşamsal önem taşıyan hizmetlerin sunulmasında tehlike yaşanacaktır. Söz konusu hizmetler, ölen danaların gömülmesi için çukur kazılmasından, greyderin ödünç alınmasından, sel sularının tahliye edilmesine kadar değişik alanlarda olabilmektedir. Küçük belediye ve köylerin kapatılmasıyla söz konusu hizmetlerin sunumunda önemli aksamaların yaşanacağı kesindir.

Tarım ve Hayvancılık Tehlikeye Girebilir

Köylerin kapatılıp büyükşehir sınırları içine alınmasının yaratacağı bir başka sorun yüzyıllardan beri tarım yapılan yerler bir gecede kentsel yerleşim yeri ilan edildiğinden kırsal kesimde tarım ve hayvancılığın tehlikeye girmesi olacaktır. Yasa ile birtakım geçiş dönemi kuralları getirilmiş olsa da, kendi tarlalarının yakın gelecekte kentsel kurallara tabi olacağını bilen üreticiler bu alandan uzaklaşmanın yollarını aramaya başlayacaklardır.

Kırsal Araziler Kentsel Arsaya Dönüşebilir

Tarım ve hayvancılık gibi geleneksel istihdam biçimlerinin artık sürdürülemeyecek olmasının nedeni, köylülerin üzerinde oturduğu toprakların artık tarımsal toprak yani arazi olarak değil de kentsel alan yani arsa olarak kayıtlara geçmesidir. Bir başka anlatımla, yakın gelecekte köylülerin topraklarının tarıma değil de, bina yapımına açılmasının daha kârlı olacağını düşündükleri bir anda tarım ve hayvancılığı bırakmaları fazla şaşırtıcı olmayacaktır.





Yetkilerin merkezden yerel birimlere dağıtılmasının demokrasinin bir gereği olduğu, yerel yönetimlerin yaşamın her alanından sorumlu kılınmasının Avrupa Yerel Özerklik Şartı'nın gereklerinden biri olduğu doğrudur. Ancak bunlar kadar doğru olan bir şey de yerel yönetimleri güçlendirmenin Kürt sorununun çözümünde önemli araçlardan biri olduğudur. İleride, Kürt sorununda çözüme gitme arayışında, yerel yönetimlerde yeniden düzenleme yapılacağını söylemek için kâhin olmaya gerek yok. Dolayısıyla günübirlik adımlarla yerel yönetimlerin yapıları üzerinde oynamak çok yarar getirmeyecektir.

Kırsal kesimdeki yerleşim yerinin, bir anda kentin bir mahallesi sayılmasının en önemli sonuçlarından biri artık köylülerin topraklarının üzerindeki denetimlerini yitirmesi, daha açık biçimde belirtmek gerekirse, imar yetkilerinin ellerinden alınarak yakınlarındaki büyük belediyeye verilmesidir. Her ne kadar büyük belediye ya da il özel idaresi gözünde ilgili durum, düzenli kentsel gelişmenin başlıca yolu olarak görülse de, söz konusu süreç kapatılan küçük belediye ya da köy halkının gözünde toprak rantına el koyma olarak değerlendirilmektedir.

Kent, çevre ve yerel yönetimlerle ilgili düzenlemelerin "yönetsel" ve "demokratik" boyutlarıyla bir bütünlük içinde ele alınması gerekiyor. Yönetsel açıdan en önemli gereksinim, yıllardan beri günübirlik düzenlemelerle içinden çıkılmaz hale getirilmiş bulunan yerleşme politikalarının ve yerel yönetim sisteminin bütünlüklü biçimde yeniden yapılandırılmasıdır.

Köylüye Kentsel Yükümlülükler Getirilebilir

Arazinin arsaya dönüşmesinin küçük köylüler için bir başka etkisi artık emlak vergisi, su parası gibi birtakım yeni kentsel yükümlülükler altına girmesidir. Her ne kadar rakamlar çok büyük miktarlarda olmasa, kapatılan küçük belediye ve köyler için geçiş kuralları uygulansa da, söz konusu düzenleme ileride köylüye yeni mali yük getirebilecektir.

Kürt Sorununun Çözümü Yerel Yönetimlerde

Yetkilerin merkezden yerel birimlere dağıtılmasının demokrasinin bir gereği olduğu, yerel yönetimlerin yaşamın her alanından sorumlu kılınmasının Avrupa Yerel Özerklik Şartı'nın gereklerinden biri olduğu doğrudur. Ancak bunlar kadar doğru olan bir şey de yerel yönetimleri güçlendirmenin Kürt sorununun çözümünde önemli araçlardan biri olduğudur. İleride Kürt sorununda çözüme gitme arayışında yerel yönetimlerde yeniden düzenleme yapılacağını söylemek için kâhin olmaya gerek yok. Dolayısıyla günübirlik adımlarla yerel yönetimlerin yapıları üzerinde oynamak çok yarar getirmeyecektir.

Sonuç Olarak

Kent, çevre ve yerel yönetimlerle ilgili düzenlemelerin "yönetsel" ve "demokratik" boyutlarıyla bir bütünlük içinde ele alınması gerekiyor. Yönetsel açıdan en önemli gereksinim, yıllardan beri günübirlik düzenlemelerle içinden çıkılmaz hale getirilmiş bulunan yerleşme politikalarının ve yerel yönetim sisteminin bütünlüklü biçimde yeniden yapılandırılmasıdır. Demokratik açıdansa, halkın yerel gereksinimlerini en uygun biçimde karşılayacağı yerel yönetimlerle ilgili düzenlemelerin yine halkın bütün kesimlerini kapsayacak biçimde yapılmasıdır. Büyükşehirlere ilişkin yeni düzenleme her iki boyutun da çok uzağındadır.