Bülent Duru, "Yeni Büyükşehir Düzeninde Kırsal Alanlar", Güney Mimarlık, S. 19, Ağustos, 2015, s. 28, 29.

Yeni Büyükşehir Düzeninde Kırsal Alanlar

Bülent Duru*

Yeni büyükşehir düzeninin kırsal bölgelerde, tarım alanlarında, köy yaşamında yaratacağı sonuçlardan yola çıkan bu yazıda kentsel yerleşim yerleri için tasarlanan bir sistemin kırsal alanlara uyarlanmasından kaynaklanabilecek ekolojik, yönetsel, siyasal sorunlar ele alınacaktır.

Türkiye'de kırsal kesimin yönetiminde yeni bir döneme giriyoruz; tarımdan, köylerden, kırsal alanlardan sorumlu geleneksel yönetim birimleri yerlerini büyükşehirlere bırakıyorlar. Bugüne değin kırsal kesime hizmet götüren köylerin, köylere hizmet götürme birliklerinin, küçük belediyelerin, il özel idarelerinin önemli bir bölümünü kapatan 6360 sayılı yasa ile artık 77 milyonluk ülke nüfusunun 60 milyonu, yani yaklaşık %80'i büyükşehirler tarafından yönetilecek. İleride yeni sistemin daha da yaygınlaşacağı anlaşılıyor; medyada büyükşehir yapısının bütün Türkiye için uygulanacağına dair haberler dolaşmaya başladı bile. Bundan dolayı artık yeni düzenlemenin yaratacağı olası sorunların yanı sıra, elimizdeki olanaklarla bu sorunları en aza indirmenin yolları üzerine de düşünmek durumundayız.

Küçük Bir Devlet: Büyükşehir

Büyükşehirlerin kırsal kesimlere değin yayılmalarının ardında aslında Türkiye yönetim sisteminde gerçek anlamda bölge yönetimlerine yer verilmemesi bulunmaktadır. Yapay bir kurum olarak yönetim sistemine eklenen kalkınma ajanslarını ya da GAP, DAP, DOKAP gibi bölge kalkınma idarelerini ya da bölge çapında örgütlenmiş kimi kamu kurumlarını dışarıda bırakırsak Türkiye'de kentleri ve onları çevreleyen kırsal alanları planlamakla, yönetmekle ilgili bölge ya da havza bazında örgütlenmiş yönetim birimleri bulunmamaktadır. Bunun bir nedeni iktidarların yetkileri alt basamaklara, yerel birimlere bırakmak istememeleriyse bir diğer nedeni de bölge yönetimlerinin Kürt hareketince bağımsız devlete giden ilk adım olarak görülmesi korkusudur.

Gerçek anlamda bölge yönetimlerine sahip olmamamızdan doğan boşluğu, zaman içinde geçirdiği evrimle büyükşehir belediyelerinin doldurmakta olduğu söylenebilir.[1] İlk olarak 1984 yılında yönetim sistemimize giren büyükşehir belediyeleri aradan geçen zaman içinde giderek güçlendiler, yaygınlaştılar; 6360 sayılı yasayla kırsal kesimleri de bünyelerine almalarıyla neredeyse birer bölge yönetimi haline geldiler. Küçük bir devleti andıran mali güç ve yetkileriyle bugün büyükşehir belediyeleri bakanların bile görevlerinden istifa edip yönetimine aday oldukları önemli merkezler olarak görülmektedir.

* A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi

[1] Bu konudaki bir tartışma için bkz. Cengiz Aktar, Ademimerkeziyet Elkitabı, İletişim, İstanbul, 2014, s.55-58.

Zaman içinde geçirdikleri evrimle bugünkü yapısına ulaşan büyükşehir belediyeleri, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında, kendilerine özgü bir yerde durdukları için hem kentsel yerleşim yerlerinin hem de kırsal alanların ihtiyaçlarını karşılamak durumundalar. Hem ilin bütününü ilgilendiren geniş kapsamlı hizmetleri sunmak hem de kentsel alanlardaki gündelik yaşamın işleyişini kolaylaştıran küçük önlemleri almak zorundalar. Örneğin bir büyükşehir belediyesi bir yandan imar planlaması, sağlığa aykırı kuruluşların denetimi, kültür ve tabiat varlıklarının korunması ile uğraşırken, bir yandan baraj, arıtma tesisi, hastane, okul yapmakta, bir yandan da ilan, reklam asılacak yerleri belirlemekte, cadde, yol ve sokaklara numara verebilmektedir. Birbirlerinden çok farklı hizmet alanlarının tek bir noktadan yönetilmesi de karşımıza çoğu zaman hizmetlerde aksama, karmaşa ya da yolsuzluk olarak çıkabilmektedir. Yeni düzenlemeyle yukarıda saydığımız alanlara bir de kırsal kesim ve tarımla ilgili görevler eklenmektedir; örneğin artık orman köylülerinin sıkıntıları, sulama tesislerinin durumu gibi yeni sorun alanları da büyükşehrin ilgi alanına girmek zorundadır.

Zaten büyük kentsel yerleşim yerleri için öngörülmüş mekanizma yıllardan beri onlarca kent merkezinde uygulandığından, yarattığı sorunlar yöneticiler ve halk tarafından bilindiğinden, yeni büyükşehir düzeninin başarılı olup olmadığının en iyi sınanabileceği yerler kırsal kesimler olacaklardır.

Kırsal Kesimi Bekleyen Sorunlar

Esas olarak kentsel yerleşim içim yapılandırılan büyükşehir belediyelerinin kırsal kesimlere değin genişlemesinin yaratacağı olası sorunları tartışmaya açmak yeni sistemin hangi doğrultuda geliştirilmesi gerektiği üzerine ipuçları verebilir:

İl ve Belediye Sınırlarının Birleşmesi
-Yeni büyükşehir düzeninin temelinde, il ve belediye sınırlarının birleştirilmesi bulunmaktadır. Oysa yalnızca bu kararın bile hizmetlerin bütünlüklü ve kapsamlı biçimde sunulmasının önünde önemli bir engel oluşturacağı söylenebilir. Türkiye'de il sınırları esasında Osmanlı yönetim düzeninin mirası olarak özellikle sancaklar temel alınarak belirlenmiş,[2] bir başka deyişle ekolojik ya da ekonomik ölçütler göz önünde bulundurulmadan oluşturulmuştur. Bundan dolayı geniş alanları kapsayan ya da bölge ölçeğinde bütünlük göstermesi gereken hizmetlerin sunumunda sorunlar ortaya çıkabilecektir.

Büyükşehrin Kıra Yabancılığı
-Yeni düzenin kırsal kesimde yaratacağı sorunlar aslında kentsel yerleşim yerleri için tasarlanmış bir yapının birdenbire kırsal kesimler için de geçerli kılınmasından kaynaklanacaktır. Kentsel yerleşim yerleri dışındaki alanlara hizmet sunan köylerin, köylere hizmet götürme birliklerinin ve il özel idarelerinin kapatılmasıyla büyükşehir belediyeleri kendilerini birdenbire tarımdan, kırsal kesimden de sorumlu görmek zorunda kalmışlardır. Oysa büyükşehirler kendilerine verilen kırsal nitelikli görevlerin gereğini yerine getirecek deneyime, anlayışa, araç gerece, personele sahip değillerdir.

Zorla Büyükşehirler Yapılan Yerler
-Kimi il belediyelerinin üzerinde fazla düşünülmeden, kapasiteleri sorgulanmadan, yapay bir biçimde büyükşehir ilan edilmeleri önemli sıkıntılar doğurabilecektir. Üstelik ileride bütün illerin büyükşehir ilan edileceği varsayımından yola çıkarsak söz konusu sorunun daha da büyüyeceğini söylemek yanlış olmayacaktır.

Kırsal Kesimin Uzun Vadeli Planlama İhtiyacı
-Büyükşehir belediyelerinde, başkan ve meclis üyelerinin görev süreleri beşer yılla sınırlı olduğundan, çoğunlukla uzun vadeli değil de kısa dönemler için geçerli olacak politikalar izlenmektedir. Doğaları

[2] Mercan Efe, Burcu Sılaydın Aydın, "İdari Sınırlara Dayalı Planlamanın Değiştirilebilirliği ve Havza Temelli İl Sınırları Önerisi", Ege Coğrafya Dergisi, 2009, 18/1-2, 73-84.

gereği siyasetle iç içe olan belediye yönetimleri için meyveleri bir an önce toplanacak yatırımlar daha çekici görülmektedir. Oysa durumu günden güne kötüleşen kırsal kesimin, tarım topraklarının ve kentsel gelişmenin gerçekleşeceği alanların uzun dönemleri göz önünde bulunduran bir planlama anlayışına ihtiyacı vardır.

Kırsal Kesime Hizmet Götürmenin Oy Getirmemesi
-Belediyelerin siyaset içi bir kurum olmalarının bir başka olumsuz sonucu kırsal kesime yapılacak hizmetlerin seçim dönemi için birer ölü yatırım olarak görülmesi olabilecektir. Geniş boş kırsal alanlara, tarım topraklarına değil de milyonlarca insanın yaşadığı kent merkezlerine yatırım yapmak, hizmet sunmak seçimlerde başarıya daha kolay ulaştırabilecek, örneğin köylere altyapı hizmetleri götürmek yerine kent merkezinde milyonlarca kişinin görebileceği bir teleferik yapmak daha çekici gelebilecektir.

Büyükşehir İlçe Belediyelerinin Zayıflığı
-Büyükşehirler, ilçe belediyelerinin toplamından oluşan kurgusal birimler olduğundan salt kendilerine ait yönetim alanları bulunmamaktadır. Bundan ötürü yeni büyükşehir düzeninde aslında kırsal kesimin sorunlarını çözmekten sorumlu ilk yerel birim ilçe belediyesi olacaktır. Ancak yıllardan beri yapılan düzenlemelerle ilçe belediyeleri mali, idari ve teknik anlamda güçsüzleştirilmiş, neredeyse bütün yetki ve görevler büyükşehirlerde toplanmıştır. Herhangi bir sorun ile karşılaşan yöre halkının aklına –artık köyler de kapatıldığı için- ilk olarak ilçe belediyesi gelecek ama büyük olasılıkla çözümü burada bulamayacaktır. Örneğin bugünlerde gazetelerde söz konusu sorunlardan dolayı Datça Belediye Başkanı’nın görevinden istifa etmek istediği yönünde haberler çıkmaktadır.

Kırsalın Arsa Stoğu Olarak Görülmesi
-Kentsel gelişim alanlarında, tarım alanlarında birdenbire büyükşehrin de söz sahibi olması ileride yaşamsal sorunların ortaya çıkmasına yol açabilecektir. Yukarıda da kısmen değinildiği gibi, büyükşehir belediyesi sınırlarına yeni eklenen kırsal alanlar aslında hizmet sunumunun en zor ve masraflı olduğu bölgeleri oluşturacağından, buraları daha çok yararlanılması gereken bir kaynak, üzerinde yapılaşmaya gidilmesi gereken arsa stoğu olarak görülebilecektir.

Kentlerin Doğal Yaşamı İşgal Etmesi
-Doğal ve kültürel varlıkların, ormanların, meraların, göllerin, verimli toprakların daha çok kırsal alanlarda yer alması, yeni düzenlemenin söz konusu çevresel değerler üzerinde olumsuz etkide bulunması olasılığını artıracaktır. Mali güçlükler içinde bulunan belediyelerin, korunması gereken bu alanları kaynak yaratan, gelir getiren yerler olarak görmeleri şaşırtıcı olmayacaktır.

Bitirirken

Yeni büyükşehir düzenine geçme kararı birdenbire alındığı, iktidar partisi içinde bile içselleştirilmeden, kamuoyunda tartışılmadan hemen kabul edildiği için yasanın farklı biçimlerde yaşama geçirildiğini, uygulamada önemli sorunların ortaya çıktığını görüyoruz. İktidar odaklarının, merkezi yönetimin yıllardan beri alışılan düzeni terk etmede çok da istekli olmadığını, yeni düzene uyum sağlamanın çok da kolay olmadığını söyleyebiliriz. Sözgelimi kapatılan köylerin, belediyelerin, il özel idarelerinin yeni büyükşehirlere devri konusunda bile sorunlar yaşanabilmektedir.

Geçiş aşamasını yaşadığımız bugünlerde büyükşehirlerin iç yapılarını kırsal kesim hizmetlerine uygun hale getirme çabasında olduklarını, tarım ve hayvancılık için daire başkanlıkları kurduklarını görüyoruz. Ancak bunun yanında, kırsal kesimde köyün, köylere hizmet götürme birliklerinin ve il özel idaresinin boşluğunu ortadan kaldıracak birimleri oluşturmak, bu sorunları anlayacak görevlileri istihdam etmek ve daha da önemlisi, yöre halkının söz sahibi olmasını sağlayacak, kırsal kesimdeki halkla büyükşehirler arasında iletişimi kuracak, ortaya çıkan yönetsel boşluğu dolduracak yeni araçlar geliştirmek zorundalar.

Bülent Duru, “Yeni Büyükşehir Düzeninde Kırsal Alanlar”, Güney Mimarlık, S. 19, Ağustos, 2015, s. 28, 29.

Yeni büyükşehir düzeninde kırsal kesimde yaşayan halka en yakın birim ilçe belediyeleri olacaktır; bundan dolayı belki de öncelikle büyükşehir ilçe belediyelerinin örgütlenmelerinde, işleyişlerinde kırsal alana ve tarıma yönelik ayarlamalar yapmak gerekmektedir. Örneğin yasal düzenlemeler açısından kent merkezindeki milyonluk bir büyükşehir ilçe belediyesi ile kent merkezi dışında tarım topraklarının ya da ormanlık alanların geniş yer kapladığı az nüfuslu bir büyükşehir ilçe belediyesi arasında görevler, sorumluluklar ve örgütlenme açısından hiçbir fark bulunmamaktadır.

Bütün bunlardan dolayı büyükşehirlerin tarım alanları ve kırsal kesimle nasıl bir ilişki kuracağını belirleyecek olan yasanın kuralları değil, yorumlanma ve uygulanma biçimi olacaktır. 6360 sayılı yasa büyükşehirlerin kırsal alanlara götüreceği hizmetlere ilişkin olarak yalnızca “Büyükşehir ve ilçe belediyeleri tarım ve hayvancılığı desteklemek amacıyla her türlü faaliyet ve hizmette bulunabilirler.” açıklamasını getirmiştir. Yeni düzenlemenin bütün handikaplarına rağmen aslında anılan hükmün bu haliyle önemli bir potansiyeli barındırdığı da söylenebilir. Söz konusu düzenleme ile büyükşehirlere genel yetki verildiği, bu konularda herhangi bir kısıtlama getirilmediğine göre büyükşehir belediyeleri yeni görev alanlarına ilişkin herhangi bir sınırlama içinde bulunmadan yenilikçi, yaratıcı projelere de imza atabilirler.

Yeni büyükşehir düzeninde belediyelerin kırsal kesimin yönetiminde en önemli aktörlerden bir haline geleceği anlaşılıyor. Eğer sistem yeni görev alanlarına göre ayarlanamazsa bu alanlar bir süre sonra kentsel büyüme için arsa sunan yerler olmaya başlayacak, doğaya yakın yaşam ortamları da yalnızca lüks konut sitelerinin kataloglarında görülebilecektir.

Güney Mimarlık, Ağustos 2015