



Sürdürülebilir Dağlık Alan Yönetimi Çerçevesinde 6360 Sayılı Büyükşehir Belediyelerine İlişkin Kanunun Değerlendirilmesi

Hulusi ELDEM*

ÖZ

Önemli bir bölümü dağlık alanlarla kaplı Türkiye’de, sürdürülebilir dağlık alan yönetimi son yıllarda gündeme gelen bir konudur. Özellikle Avrupa Konseyi’nin bu konuda devam eden çalışmaları ile birlikte, Türkiye de “dağlar ve dağlık alan yönetimi” konusunda bazı deneyimler elde edilmektedir. Bu alanlara yönelik yerel düzeyde, bütüncül ve yönetim eksenli politikaların geliştirilmesi gerektiği vurgusu yapılmaktadır. Dağlık alanların sürdürülebilir gelişiminde en önemli etkenlerden biri şüphesiz yerel yönetimlerdir. Türkiye’de 2000 sonrası başlayan yerel yönetimler reformunun önemli parçalarından biri de 2012 yılında yasalaşan ve 2014 yılında yapılan yerel seçimlerle birlikte fiilen uygulanmaya başlayan 6360 sayılı Kanun olmuştur. Düzenleme ile büyükşehir belediyelerinde, il özel idareleri kaldırılarak bunların yerine YİKB’ ler getirilmiş, köyler ve beldeler mahalleye dönüştürülmüştür. Bu değişimden, dağlık alanlarında içerisinde olduğu, Türkiye’nin büyük bir bölümü etkilenmektedir. Bu anlamda çalışmanın temel amacı, sürdürülebilir dağlık alan yönetiminin temel bir dinamiği olarak değişen büyükşehir belediyesi yapısının temel özelliklerini ortaya koyarak, değişimin dağlık alanların sürdürülebilir gelişimine ilişkin ortaya çıkardığı süreci eleştirel olarak inceleyerek değerlendirmektir.

Anahtar Kelimeler: Sürdürülebilir Dağlık Alan Yönetimi, 6360 sayılı Kanun, Büyükşehir Belediyesi

JEL Sınıflandırması: H7,K3,Q01

Evaluating the 6360 Metropolitan Municipalities Act Regarding Sustainable Mountain Areas Administration

ABSTRACT

A significant part mountainous areas in Turkey, with a mountainous area, sustainable management in recent years has become a topic that is raised. In particular the Council of Europe, which is still subject to work with, that is the result of some experiences about "mountains and mountainous areas" in Turkey. For the fields that local-level, holistic policies and governance axis must be applied to an expression is performed. One of the most important factors of sustainable mountainous areas development is local governments. One of the important components of Local government reform which began after 2000 in Turkey, a law No. 6360 that came into force in 2012. With the last regulation, special provincial administrations were removed from Metropolitan Municipalities and Investment, Monitoring and Coordination Directorates’ newly established, villages and cities were turned into neighborhoods by the Law No. 6360. A big part of the Turkey, especially mountainous areas in Turkey affected from these changes. Main purpose of the study is, by putting a basic characteristics of changing Metropolitan Municipalities as a one of the dynamics of Administration Around Mountainous Areas and examine the process of the sustainable development in these areas by the changes.

Key Words: Sustainable Administration Around Mountainous Areas, Law No. 6360, Metropolitan Municipality

Jel Codes: H7,K3,Q01

Geliş Tarihi / Received: 13.11.2015 Kabul Tarihi / Accepted: 23.12.2015

* Arş.Grv., Uşak Üniversitesi, İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü, hulusi.eldem@usak.edu.tr

1. GİRİŞ

İnsanların yoğun olarak yaşadıkları yerler kalkınmanın coğrafi zeminini oluşturmaktadır. İnsanların yerleşim yeri olarak yoğunlaştığı yerlerin ortak özelliği, ulaşım ve altyapı imkânı bulunan, idare tarafından sunulan hizmetlerin daha geniş olduğu ve alansal olarak genellikle düz araziler olarak belirlenebilir. Bu özelliklere sahip yerleşim yerlerinde hem nüfus yoğunluğu fazladır, hem de kalkınmaya daha müsait ve açık bir yapı bulunmaktadır. Buna karşın, insanların yaşadıkları yerleşim yerleri her zaman günlük yaşam koşullarına elverişli yada sürekli gelişmeye müsait alanlar olmayabilir. Örneğin, şehirleşmenin olduğu yerleşim merkezlerine uzak kırsal alanlarda ya da dağlık bölgelerde de insanların yaşamlarını sürdürdükleri görülmektedir.

Özellikle 1960 sonrası yaşanan hızlı kentleşme süreciyle birlikte nüfusun genellikle kentsel alanları, özellikle de büyük ölçekli yerleşimleri tercih etmesiyle beraber yaşam koşullarının daha zor ve elverişsiz olduğu dağlık alanlar, yerleşim için tercih edilmemiştir. Düşük nüfus yoğunluğu, coğrafi şartlar ve ulaşım gibi bazı zorluklarla birlikte siyasi ve idari açıdan dağlık alanların ihmal edilmesiyle dağlık alan yerleşimlerinin gelişmemiş mekânlar olduğu gerçeği karşımıza çıkmaktadır. 1980 sonrası dönemde küresel ölçekte görülen küreselleşme, bölgeselleşme ve yerelleşme ekseninde şekillenen yerel yönetim anlayışıyla birlikte dağlık alanların sahip olduğu doğal ve biyolojik kaynak zenginlikleri bu alanların ulusal kalkınma sürecinde sahip olduğu önemi ortaya çıkarmıştır. Nihayetinde gittikçe yayılan bir duyarlılıkla bu bölgelerdeki plansız yatırımların ve geri kalmışlığın bütün dünyayı ilgilendiren ekolojik sorunların kaynağı olduğunun farkına varılması, dağlık alanların kırsal alanlardan bağımsız bir yaklaşımla ele alınması sonucunu doğurmuştur.

Türkiye’de 2000 yılı sonrasında ortaya konulan yerel yönetimler reformunun önemli parçalarından biri, 6 Aralık 2012 tarihinde kanunlaşan ve 2014 yılında gerçekleştirilen mahalli idareler seçimiyle birlikte büyükşehir belediyelerinde kapsamlı bir değişime neden olan “6360 sayılı On üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” ve bunun hemen ardından 14 Mart 2013 tarihinde yürürlüğe giren 6447 sayılı “On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulmasına ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” dur.

Bu çalışmada 6360 sayılı ve 6447 sayılı yasaların, yerel yönetimlerde meydana getirdiği kapsamlı değişimle birlikte özellikle 2000 sonrası dünya ölçeğinde ve son yıllarda Türkiye’de giderek artan önemleri nedeniyle dağlık alanların sürdürülebilir kalkınma ve gelişime etkisi incelenecektir. Bu kapsamda çalışmanın amacı Büyükşehir Belediyelerinde yaşanan değişimin sürdürülebilir dağlık alan yönetimi anlayışına uygunluğunu ortaya koymaktır.

2. SÜRDÜRÜLEBİLİR KALKINMA KAVRAMI VE GELİŞİMİ

Sürdürülebilir kalkınma ile ortaya konan anlayış, bugünkü ihtiyaçların, gelecek nesillerin ihtiyaçlarını karşılama kabiliyetlerini tehlikeye atmadan karşılanmasıdır. Kavram, toplumların dünya üzerindeki kaynakları etkin ve daha saygılı kullanmasını anlatan katılımcı ve uzun soluklu bir süreci ifade etmesi nedeniyle önemlidir (Koçak ve Balcı, 2010:213). Sürdürülebilirlik kavramı aynı zamanda kalkınma ve çevre arasındaki doğrudan bir bağı ifade etmektedir. Nitekim kavram ilk kez 1987 yılında Dünya Çevre ve Kalkınma Komisyonu tarafından yayınlanan “*Brundtland Raporu*” nda kullanılmıştır¹. Ortak Geleceğimiz (Our Common Future) başlıklı

¹ Sürdürülebilirlik ve Sürdürülebilir Kalkınma hakkında ayrıntılı bilgi için, “Brundtland Raporu” bkz. <http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf>, (E.T: 20.09.2015).

rapor gelecekle ilgili olarak insanlığın taşıdığı ortak endişelerini içermektedir. Ayrıca, ekonomik büyümenin çevreye verdiği zararlara dikkat çekilmiştir. Bu anlamda sürdürülebilir kalkınmada öne çıkan faktörler denge ve sosyal duyarlılıktır. Kullanılan kaynakların tüketilmesinin önüne geçilmesi, yarını ve sonraki nesilleri de düşünerek hareket edilmesi öncelikli unsurdur (Talu, 2007:9).

Çevre sorunlarının sadece çevrenin kirlenmesi olarak ele alınmasının ardından zamanla gelişmişliğin önünde bir sorun olarak görülmeye başlanması ve sürdürülebilir kalkınma içerisinde tartışılması, kavramı daha geniş bir zemine taşımıştır (Yontar, 2007:479). Ekonomik anlamda sürdürülebilir kalkınma, insanın doğal kaynakları kullanırken plan ve program içerisinde hareket etmesini ifade etmektedir (Kaya, 2007:73). Bu nedenle sürdürülebilir kalkınma kavramı ile siyasi irade arasında çok yakın bir bağ bulunmaktadır. Nihayetinde bir ülkede mevcut kaynakların hangisinin ne kadar ve nasıl kullanılacağı siyasi karar ile belirlenmekte ve bundan elde edilen gelir yine siyasi karar ile bölüşülmektedir (Soyak, 2003:168). Bu kararların adalet ilkesine uyması açısından “yönetişim”, yani “çok aktörlü katılımcı yönetim” bu nedenle özellikle 1992’li yıllardan sonra uluslararası belgeler aracılığıyla ulusal belgelere girmiştir. Ülkeden ülkeye değişen uygulamalarda, “katılım ve yönetişim” göstergeleri üzerinde çalışılmaktadır. Burada özellikle çevre ile uyumlu, çevrenin ihtiyaçlarını gözetilen bir yaklaşımın seçilmesi önemlidir. Ayrıca, sürdürülebilir kalkınmanın öncelikli çıkarı ekonomiktir ve küresel işbirliğini gerektirmektedir (Çetin, 2007:155; Atvur, 2009:232). Bu ekonomik kaygı ise beraberinde doğal kaynakların korunması konusunu gündeme getirmiştir. Böylece klasik iktisatta işlenen büyümenin sınırları anlayışını reddeden çevre iktisadına ulaşılmaktadır (Beyhan, 2008:12).

Burada önemli olan bir diğer husus ise, bir gelişimin gerçekleşmesi ya da gelişmiş bir bölgenin içine girdiği durgunluktan çıkabilmesi için gerekli olan dünyadaki gelişmelere göre yenilikleri izleyebilme, uygulayabilme ve bunlara uyum sağlayabilme yetisidir (Tüylüoğlu, 2006:196). Buna göre elde edilen yenilik ve gelişen teknoloji, çevresel duyarlılığın artması ve sürdürülebilir kalkınmanın işlevsel özelliğine hitap edeceği gibi, maliyet unsuru da sosyal maliyet adı altında üretim sürecinden kaynaklanan çevresel zararlardan arındırılabilir. Bu aşamadan sonra ise, çevrenin korunması ve doğal şartların geliştirilmesi sürecinde devletler arasında işbirliklerinin önemi ve uluslararası kurumların rolü artmaktadır (Öner ve Yıldırım, 2003:8).

1992 yılında gerçekleşen Rio Kalkınma ve Çevre Konferansı’nda kabul edilen Gündem 21, sürdürülebilir kalkınma için çevreye ve yerel iradeye/yerelleşmeye önem verilmesi ve yerel kalkınma perspektifinde de sürdürülebilir politikaların benimsenmesi konularına odaklanması sonucunu doğurmuştur (Atvur, 2009:232,240). 1996 tarihinde İstanbul’da düzenlenen Habitat II konferansı, Gündem 21’in tanınması ve benimsenmesi konusunda Türkiye’de atılan etkili bir adım olmuştur (Beyhan, 2008:15). Uluslararası ölçekte oluşan ilginin azalmaması adına 2002 yılında Johannesburg’da gerçekleşen “*Dünya Sürdürülebilir Kalkınma Zirvesi*” nde de aynı konular ele alınmıştır. Bunun ardından Türkiye, sürdürülebilir kalkınmanın benimsenmesi için küresel ölçekte oluşturulan kararları, ulusal politikaları oluştururken göz önünde bulundurmıştır. Kalkınma planlarında doğrudan referans alınan değerler Rio’da belirlenen amaç, strateji ve hedefleri içermektedir (Çevre ve Orman Bakanlığı, 2011:26). 2007–2013 yıllarını kapsayan Dokuzuncu Kalkınma Planında sürdürülebilir kalkınma yaklaşımının benimsendiğinden bahisle aşağıdaki ilkelere yer verilmiştir (Çevre ve Orman Bakanlığı, 2011:27):

- Doğal ve kültürel varlıklar ile çevrenin gelecek nesilleri de dikkate alan bir anlayış içinde korunması,
- Doğal kaynakların koruma ve kullanma koşullarının belirlenmesi,

- Çevreye duyarlı sektörler için strateji geliştirilmesi,
- Çevre yönetim sistemlerinin oluşturulması,
- Uluslararası yükümlülüklerin karşılanması,
- Ülkenin sahip olduğu biyolojik çeşitlilik değerlerinin korunması,
- Sera gazı sınırlandırma politika ve tedbirlerini içeren bir Ulusal Eylem Planının hazırlanması ve bunlara ilişkin bütünleşik bilgi sistemlerinin oluşturulması,
- İzleme, denetim ve raporlama altyapısının geliştirilmesi,
- Özel sektörün katılımının da sağlanarak yeni finansman yöntemlerinin geliştirilmesi,
- Çevre bilincinin geliştirilmesine yönelik eğitim ve kamuoyu bilgilendirme çalışmaları yapılması.

Bunun ardından 2014-2018 yılları için oluşturulan Onuncu Kalkınma Planı çerçevesinde mekânsal anlamda politikaların çokluğu dikkat çekmektedir. Özellikle ekonomik büyümenin yanında çevrenin korunması ve kaynakların sürdürülebilir kullanımı, bunun yanında ekonomik ve sosyal gelişim sürecinin bütüncül olarak ele alındığı görülmektedir.

Planda, “Yaşanabilir Mekânlar ve Sürdürülebilir Çevre” başlığı altında çevreci yaklaşımlarla sosyal ve ekonomik faydanın artırılması, insanların kent ve kırsal alan da yaşam kalitesinin sürdürülebilir şekilde geliştirilmesi ve bölgeler arası farklılıkların azaltılması için hedef ve politikalar yer almaktadır. Bununla birlikte sürdürülebilir kalkınma anlayışı kapsamında önemli bir kavram olan ve çevre ile uyumlu gelişmeyi ifade eden “yeşil büyüme” ön plana çıkmıştır. Sürdürülebilir şehirler yaklaşımı ile yerel yönetimlerin desteklenmesi ve geliştirilmesi amaçlanmıştır. Köy yönetimlerinin, önemli bir yerel yönetim birimi olması nedeniyle sürdürülebilirliğin sağlanması da amaçlar arasında yer almıştır. Amaçlanan bir diğer politika ise, milli park gibi koruma alanı içinde yer alan veya orman köyleri olarak nitelendirilen yerleşim alanlarının dezavantajlı konumlarından doğan ve bu alanların gelişmesinin önündeki sorunları azaltmaya yönelik üretim ve gelir temeli üzerinde şekillenen destek araçlarının geliştirilmesi olmuştur (Kalkınma Bakanlığı, 2013:117-140).

3. SÜRDÜRÜLEBİLİR DAĞLIK ALAN YÖNETİMİ

Dağlar, yükseklik ve eğim değerleri bakımından diğer coğrafi birimlerden ayrılan alanlardır. Dünya üzerinde yer alan karaların yaklaşık olarak 1/4’ünü kaplamakta olan dağlarda, dünya nüfusunun yaklaşık %26’sı yaşamaktadır (Kısakürek, 2009:174). Dağların genel olarak tanımlanması ile ilgili birçok yaklaşım karşımıza çıksa da yapılan dağ tanımlarında yükselti ve eğim unsurları vurgulanmakta ve diğer coğrafi birimlerden ayıran özellikler olarak ifade edilmektedir (Eldem, 2013:16-18). Dağlık alan kavramı ise, dağın çevresinde bulunan ve dağ ile ilişki içerisinde olan alanların birlikte oluşturduğu coğrafi birimdir. Avrupa Birliği’nin Kırsal Kalkınma için Katılım Öncesi Yardım Aracı olarak ifade edilen, Avrupa Birliği üye ülkeleri ve aday ülkeleri kapsamında yürütülen bir proje olan, IPARD Programı çerçevesinde dağlık alanlar; 1000 metreden yüksek ya da yüksekliği 500-1000 metre arasında olup eğimi ise %17’den fazla olan alanlar olarak belirtilmiştir (Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, 2007:181).

Dağ ve dağlık alan ile ilgili çeşitli tanımlamalar yapılmış olsa da rakamsal değerlerden arındırılmış en genel ifadesiyle, dağ; ova ve plato gibi daha alçakta bulunan alanlardan eğimli yamaçlarla ayrılmış, aşınım ve birikim süreçlerinin olduğu yüksek birimler olarak ifade edilirken; dağlık alan ise, içinde ova ve plato gibi alçakta yer alan ve eğimi az alanların bulunduğu, çevresine göre yüksekte bulunan, tek veya sıra dağlık alanlar şeklinde tanımlanmaktadır (Gönençgil, 2005:60).

Daha çok yükseltiye dayalı rakamsal değerlerle oluşturulan sınıflamalar (Eldem, 2013:17,18), dağ ve dağlık alanların ifadesinde kolaylık sağlasa da her ülkenin ortalama yükselti değerleri farklı olduğundan salt yükseltiye dayalı bu ifadeler yeterli değildir. Eğitim ve yükselti ile birlikte ekolojik yapıyı etkileyen iklim, bakı, bitki örtüsü gibi diğer faktörler de göz önünde tutulmalıdır. Tüm bu ifadelerden anlaşıldığı gibi, dağ ve dağlık alan kavramları ile ilgili çok değişik tanımlar yapılmıştır. Ancak bu tanımlamalardan hareketle oluşturulmuş ve küresel düzeyde kabul görmüş bir dağ ve dağlık alan tanımı henüz mevcut değildir.

Avrupa Konseyi Dağlık Bölgeler Şartı Taslağı'nda; "Bu şartın amaçları kapsamında Taraflar, dağlık bölgeler terimini; rakımı, eğimli yüzey yapısı ve iklimi insan faaliyetlerinin ifasını etkileyecek nitelikte olan alanlar şeklinde anlayacaklardır." ifadesi yer almaktadır. Hangi alanların "dağlık bölgeler" olarak nitelendirileceği taraf devletlere bırakılmış, dağ ve dağlık alanların yükseklik, eğim, iklim gibi özelliklerine dair sınırları belirten rakamsal ifadeler verilmemiş; buna karşın rakım, eğim ve iklim açısından insan faaliyetlerini etkileyecek alanların dağlık bölgeler olarak anlaşılması gerektiği açıkça belirtilmiştir (Toprak, 2004:180).

Sürdürülebilir kalkınma anlayışının küresel ölçekte getirdiği yeni anlayışla birlikte, bir ülkenin sadece kendi toprak ve kaynaklarının verimli ve korunaklı kullanılmasını sağlamakla kalmayıp, sınırlarının dışında yer alan başka bölgelerde de aynı duyarlılığı göstermesi vurgusu öne çıkmıştır (Bakırcı, 2005:293). Bununla birlikte zorlu şartlar altında yaşamlarını sürdüren yerleşik nüfusun karşılaştığı sorunlar ve bazı dağlık bölgelerde yoğun turizm faaliyetleri neticesinde doğal ortamın tahribata uğraması gibi olumsuzlukların farkına ancak 1990'lı yılların başında varılabilmektedir. Nitekim 1992 Rio Kalkınma ve Çevre Konferansı'nda ele alınan Gündem 21 sürekli ve dengeli dağ yönetimi Bölüm 13'de "Hassas Ekosistemlerin Yönetimi-Sürdürülebilir Dağ Yönetimi" maddesini içerirken, Birleşmiş Milletler tarafından 2002 yılı "Dünya Dağlar yılı" olarak ilan edilmiştir.

Kendilerine ait özellikleri ile önemli alanlar olan dağlar, Türkiye'de de önemli yer tutmaktadır. Daha önce de ifade edildiği gibi, dağlık alanlarda yaşam koşullarının zorluğu ve buralarda bulunan zengin doğal kaynaklar düşünülürse, Türkiye'de bulunan bu yerleşim alanlarının kalkınma sürecine dahil edilmesi önemli bir konu olarak karşımıza çıkmaktadır. Toplam yüzölçümünün 2/3'ünü kaplayan dağları ile 1132 metre ortalama yükseltiye sahip olan Türkiye, 700 metre olan Dünya ortalamasından yaklaşık 400 metre, 330 metre Avrupa ortalamasından ise yaklaşık 800 metre daha fazla yükseltiye sahiptir. Yükseltinin yanı sıra eğim faktörü de göz önüne alınırsa Türkiye'deki dağlık alanların büyük bölümünün dik eğimli yerler olduğu belirtilmelidir. Yüzde seksene yakın bir bölümü çok ve dik eğimli olarak ifade edilen söz konusu bu alanlarda yaşam faaliyetlerinin yürütülmesi zorlaşmakta ve dolayısıyla zengin kaynaklara sahip bu alanlar fiziki coğrafya özelliklerinden kaynaklanan sebeplerle insanlara zorlu geçim şartları sunmaktadır.

Sayılan bu olumsuz şartlara karşın Türkiye yüz ölçümünde önemli bir yere sahip olan bu dağlık alanlarda önemli bir nüfus yaşamaktadır. Gerek kırsal alan olarak nitelendirilen yerleşimler gerekse bazı bölgelerde yer alan küçük ve orta ölçekli kentsel alanların yer aldığı dağlık alanlar nüfus açısından önemli yerleşim birimleri olmuştur. Bu durumun önemli bir sonucu olarak bu yerleşim bölgelerinin daha sürdürülebilir ve daha bütüncül yaklaşımlarla gerçekleştirilecek politikalara ihtiyacı olduğu sürekli gündeme gelmektedir. Bu kapsamda bütüncül yaklaşımla Türkiye'de dağ yönetiminin dayanması gereken dört temel eksen için şunlar söylenebilir (Eldem, 2013:83):

1-Dağlık yerleşimler ve bu bölgelerin sosyo-ekonomik özellikleri

Dağ ve orman köyleri (Maddi olarak gelişmemiş, ulaşım zor, geçim imkânları sınırlı, modern imkânlarla ulaşım zordur, bu alanlara aktarılan devlet kaynakları yeterli değil, pazara ulaşım olanakları yetersiz)

Dağ kültürleri, gelenek ve alışkanlıkları, yaylacılık faaliyetleri(Bu yörelerin kalkınması için potansiyel bir kaynaktır.),

Kalkınma potansiyelleri, riskler ve çözümler (Bu yörelerdeki potansiyeller etkin şekilde değerlendirilmeli ve riskler ile çözüm yolları detaylı analizlerle belirlenmeli.)

2-Dağlık ekosistem ve kaynakların çok amaçlı kullanım potansiyelleri ve problemler

Dağ turizmi, dağ sporları

Eko-turizm, ekolojik tarım,

Mevcut uygulamalar, deneyimler, karşılaşılan problemler ve çözümler

3-Dağ ekosistemleri, kaynak değerleri, korunması ve kullanımı

Su ve maden kaynakları,

Dağ milli parkları, biyolojik çeşitlilik, diğer korunan alanlar,

Orman kaynakları ve ekosistemleri,

Alpin çayırlar ve diğer dağlık meralar

4-Sürdürülebilir dağ yönetimi ve planlaması

Dağ yönetimi Ulusal Komitesi (Kurumu) Kurulması

Dağ yönetiminin teknik unsurları (Araştırma, envanter, periyodik izleme, raporlar v.b.)

Dağ yönetiminin yasal ve kurumsal yapısı

Yönetim politika ve stratejileri,

Koordinasyon, sorumluluk paylaşımı, işbirliği ve bütünleşik çalışma.

Daha önce de ifade edildiği gibi dünyanın tatlı su kaynaklarını üzerinde taşıması, zengin biyolojik çeşitliliğe sahip olması, popüler bir turizm ve rekreasyon alanı olmaları ve sahip oldukları kültürel miras ile dağların dünya üzerinde hassas birer ekosistem olduğu bilinci ve vurgusu artmıştır (United Nations, 2011:4). Küresel ölçekte önemli birer yaşam alanı olan dağların çevresel bozulmalar, ulaşım, yoksulluk, tarım alanlarının yetersizliği ve göç gibi sorunlarından dolayı dağlık bölgelerde dağlık alanların doğru yönetilmesini gerektirmektedir. Bu nedenle sürdürülebilir dağlık alan yönetimi sadece coğrafi alanın yada salt söz konusu alanlarda yaşayan insanların hayatını idame ettirmesine yönelik bir anlayış değildir. Sürdürülebilir dağlık alan yönetimi, insan, mekan, ekolojik yapı ve doğal kaynaklar başta olmak üzere; bu alanların her birinin kendilerine has özelliklerinin ve yaşam şartlarının birarada ele alınarak bütüncül bir anlayışla planlanarak gerekli politikaların ortaya konması ve uygulanmasıdır.

4. YEREL YÖNETİMLER AÇISINDAN SÜRDÜRÜLEBİLİR DAĞLIK ALAN YÖNETİMİ

Yerel yönetimler, gerek demokratik hayattaki rolleri, gerekse kamu hizmetlerinin vatandaşlara ulaştırılmasında yüklendikleri görev sorumlulukları nedeniyle yönetilenlerin yönetime katılımının ilk düzeyi olarak nitelendirilmekte; bir anlamda demokrasinin yerel yönetimlerle birlikte başladığı ve gidere daha fazla önem kazandığı ifade edilmektedir (Toprak, 2006:12). Bu nedenle dağlık alanlarda yaşayan toplulukların ihtiyaç duyduğu hizmetlerin sunumunun etkin ve verimli bir biçimde sunulması, bununla birlikte bu yörelerde yaşayanların hizmetlere erişiminin sağlanması bu alanlara en yakın yerel yönetimler tarafından sağlanması gerekmektedir. Kentler ve çevrelerindeki yerleşimlere sunulan hizmetlerin kalitesinin yanında kentlerden uzak kırsal alanlara ve dağlık yerleşimlere sunulan hizmetlerin daha düşük düzeyde

olması, bunun yanında altyapı ve ulaşım başta olmak üzere bazı hizmetlerin bu alanlara ulaştırılmaması yaşam kalitesini olumsuz anlamda etkilemektedir.

2014-2020 yılları arasını kapsayan Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi II' de, kırsal kalkınma politikasının temel amacı, kırsal alandaki asgari yaşam kalitesinin Türkiye ortalamasına yaklaştırılması doğrultusunda kırsal alanda yaşayan nüfusun iş ve yaşam koşullarının kentsel alanlarla uyumlu şekilde söz konusu yörelerde geliştirilmesi ve bunun sürdürülebilir kılınması olarak ifade edilmiştir. Bu amaç doğrultusunda oluşturulan diğer alt hedefler ise, tarım ve tarım dışı ekonomik faaliyetlerle üretim ve istihdamın artırılması, yeşil büyüme ilkeleri kapsamında kırsal çevre ve doğal kaynakların korunması, altyapı yatırımlarının ve sosyal politikaların bu yörelere daha etkin sunulması ve son olarak kırsal alanların yerleşme yapısı ile mahalli idare yapısını gözeterek yenilikçi uygulamaların geliştirilmesi şeklinde ifade edilmiştir (Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı, 2014:22).

Diğer bir ifadeyle kırsal alanları kapsayan yerel bir birimde ortaya konulacak strateji planı, tarım, hayvancılık, kültür, turizm ve sosyal faaliyetleri içeren bir dizi ekonomik girişimleri içerecektir. Bu girişimlerin tümünün birbirleri ile bağlantısı ya da etkileşimi söz konusu olacaktır. Kalkınmanın sürdürülebilir olması, yani yatırımın yapılacağı yerde bulunan doğal kaynakların korunarak kullanılması konusu, tüm planlamalar için aynı sorunların çözümü anlamına gelecek, bu konuda ihmal edilecek her bir sorun ise bütün planlamanın sorunu haline gelecektir (Eldem, 2013:141). Bu açıdan, dezavantajlı mekânlardan biri olarak nitelendirilen dağlık alanlarda (Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı, 2014:22), yerel kalkınmanın gerçekleşmesi için gerek mali gerekse araç gereç eksikliğini kamu desteği aracılığıyla gideren yerel yönetimlerin atacakları her adımın ve oluşturacakları her yerel politikanın kamu başta olmak üzere ilgili bütün özel ve sivil aktörlerin bilgisi ve işbirliği içerisinde olması daha da önemli hale gelmektedir (Göymen,2004:18-19). Birçok durumda, dağlık alanlarda amaçlanan kalkınma süreçleri, yapılacak iyileştirme ya da mekânsal düzenlemeler, yerel yönetimlerin gücünü aşan ve kabiliyetinin üstünde iş kapasitesi gerektirmektedir. Bu durumda yapılacak harcamaların maksimum verim içermesi, yatırım kararının aynı anda birçok projeye altyapı hazırlaması gibi pratik yaklaşımlarla söz konusu olacaktır.

Dağlık bölgelerin istihdam alanı olarak değerlendirmesinin de ekonomiye doğrudan katkısı bulunmaktadır. Sürdürülebilir bir dağ yönetimi anlayışı ile planlanan dağlık bölgeler, ekonomik anlamda göçü engelleyen ve katma değer yaratan bir potansiyel olarak daha yaşanabilir birer mekânlar haline dönüşeceklerdir (Orman ve Su İşleri Bakanlığı, 2011). Söz konusu dağlık bölgelerde peyzaj ve doğal çevrenin korunması, aynı zamanda daha yaşanabilir alanlar oluşturulmasının yanında bunların sürekli bir güvence altında tutulması ile kaliteli yaşam alanları oluşturulabilecektir (Toprak, 2004:177-178).

Dağlık alanları kapsayan bir yerel kalkınma sürecinin gerçekleşmesi en başta o coğrafi mekânı yaşam alanı olarak kullanan halkın ilgi, talep ve kararlılığı ile mümkün olacaktır. Bu durumda yerel aktörlerin işbirliğini en iyi şekilde örgütleyecek olan birim ise yerel yönetimler olacaktır. Dağlık alanların sürdürülebilir kalkınmasının birbirleri ile bağlantılı ve koordineli birçok küçük proje ve politikaların birleşmesi ile gerçekleşeceği öngörülürse, yerel yönetimlerin bu alanda diğer kamu kurumları ile birlikte en büyük ortak ve stratejik ateşleyici olarak yer aldığı daha iyi anlaşılacaktır (Eldem, 2013:142).

5. 6360 VE 6447 SAYILI YASALARIN GETİRDİĞİ DEĞİŞİM VE DAĞLIK ALANLAR

Türkiye'de özellikle 2004 yılında küreselleşme ve Avrupa'ya bütünleşme çalışmalarının bir ürünü olarak başlatılan kamu yönetimi reform süreci ile birlikte yerel yönetimleri doğrudan veya dolaylı şekillerde ilgilendiren yasal düzenlemeler hayata geçirilmiştir. Şimdiye kadar gerçekleştirilen reform sürecinde dağlık alan yerleşimlerini doğrudan ilgilendiren herhangi bir

yasal düzenleme olmasa da dolaylı şekillerde bu yerleşim alanlarını ilgilendiren düzenlemeler yapılmıştır. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve 5393 sayılı Belediye Kanunu, dolaylı olarak da olsa dağlık alan yerleşimlerini de kapsayan bazı düzenlemelerdir.

Türkiye yüz ölçümünde önemli oranda yer kaplayan dağlar ve bu bölgelerde bulunan yerleşimler sahip oldukları nüfus açısından göz ardı edilemeyecek düzeyde öneme sahiptirler. 2012 yılından önce yerel yönetim yapılanması içerisinde on altı tane büyükşehir belediyesi ve altmış beş tane il belediyesi bulunmaktaydı. Bu dönemde il sınırları içerisinde bulunan ve genellikle kırsal alan olarak da nitelendirilen dağlık alanlar il özel idarelerinin hizmet alanına girmektedir. Türkiye'nin ortalama yükselti değerinin fazla olması ve ülke sınırları içerisinde yüksek birçok dağın bulunması nedeniyle yerel yönetimlerin yetki ve görev alanına giren dağlık alanların bulunduğu açıkça görülmektedir. TÜİK verilerine göre 1000 metrenin üzerinde dört yüz otuz beş adet dağ olduğu göz önünde bulundurulduğunda bunların her birinin bir ilin sınırları içerisinde olduğu varsayımı ile birlikte bu alanların doğrudan yerel yönetimlerin hizmet alanında olduğu bir kere daha anlaşılmaktadır. Gerek İl Özel İdareleri gerekse 6360 sayılı düzenleme ile Büyükşehir Belediyelerinin görev ve yetki alanlarında olan bazı önemli dağlar buldukları illere göre şu şekilde sıralanabilir (Gönençgil, 2009:91-101):

Tablo 1: Türkiye’de Bazı Dağlar ve Buldukları İller

<i>Dağ Adı</i>	<i>Yükseklik</i>	<i>İl</i>	<i>Dağ Adı</i>	<i>Yükseklik</i>	<i>İl</i>
Ağrı Dağı	5137m.	Ağrı	Tendürek Dağı	3660m.	Ağrı
Cilo Dağı	4170m.	Hakkâri	Bey Dağları	3086m.	Antalya
Süphan Dağı	4049m.	Bitlis	İlgaz Dağları	2587m.	Kastamonu
Kaçkar Dağı	3937m.	Rize	Madra Dağları	1344m.	İzmir
Erciyes Dağı	3916m.	Kayseri	Palandöken Dağı	3176m.	Erzurum
Uludağ	2543m.	Bursa	Karacadağ	1957m.	Şanlıurfa
Aladağlar	3734m.	Niğde	Davraz Dağı	2635m.	Isparta
Alaçam	2087m.	Balıkesir	Murat Dağı	2312m.	Uşak
Amanos	2240m.	Hatay	Yunt Dağı	467m.	Manisa

6360 sayılı On Üç ilde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ve bunun ardından yapılan Ordu ilini kapsayan bir düzenleme olan 6447 sayılı kanun gereği “On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı Yedi Kurulmasına ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” ile birlikte büyükşehir belediyesi sınırları kırsal alanları, dolayısıyla dağları ve dağlık alanları da kapsayacak şekilde il sınırı olarak genişletilmiştir. Bununla birlikte toplam nüfusu 750.000’i geçen illerin kanunla büyükşehir belediyesi olması düzenlemesi getirilmiştir. Böylelikle nüfusu 750.000’i geçen ilk etapta 13 il, daha sonra ise Ordu’nun büyükşehir statüsü kazanmasıyla toplam otuz il büyükşehir belediyesi olmuştur. Söz konusu yasanın büyükşehir belediyelerinin hizmet alanını il sınırına çekerek genişletmesi bazı akademisyenler tarafından “bütünşehir” şeklinde nitelendirilmiştir. Bunun yanı sıra söz konusu yasal düzenlemeler neticesinde il özel idarelerinin %36’sı, belediyelerin %53’ü, köylerin ise %47’lik bir bölümü kaldırılmıştır (Güler, 2012:1). Büyükşehir belediyesi sayısında artış ve bunun yanı sıra buralarda yaşayan kırsal

nüfusun da artık kentli nüfus olarak nitelendirilmesiyle birlikte Türkiye nüfusunun yaklaşık %75,6'sı büyükşehir belediyelerinin hizmet alanına girmiştir (Günel vd., 2014:61).

Yasanın hazırlanması sürecinde ortaya konulan genel gerekçesinde etkin, etkili, vatandaş odaklı, hesap verebilir, katılımcı, saydam ve olabildiğince yerel bir yönetim anlayışının birçok gelişmiş ülke kamu yönetimi reformları için temel ilke ve değerler olarak öne çıktığı belirtilmiş ve buna ilave olarak yerel yönetimlerin yerel yönetimlerin sürekli olarak geliştirilmesi ve etkin hizmet üretme kapasitesine sahip hale getirilmesi gerekliliğine vurgu yapılmıştır (Çetin, 2015:248). Bu doğrultuda daha geniş ölçekli planlama politikalarının hayata geçirilmesi, imar bütünlüğünün sağlanması, teknolojik yeniliklerden faydalanılması, uzmanlaşmış teknik personelin istihdamı ile verimliliğin artırılması, kaynak kullanımında etkinlik ve bölüşümün sağlanmasına katkı yasayla öngörülen yeni yapıdan beklenen olumlu gelişmeler olarak ifade edilmiştir (İzci ve Turan, 2013:119).

Daha önce de kısmen bazı başlıkları ifade edilen ve 30 Mart 2014 Yerel Seçimleri sonrasında yürürlüğe giren 6360 sayılı Kanun aşağıdaki sıralanan yeni düzenlemeleri içermektedir;

- 14 il belediyesi, büyükşehir belediyesi statüsüne geçmiştir,
- Sayısı otuza çıkan büyükşehir belediyelerinin sınırları, il mülki sınırlarıyla örtüştürülmüş ve büyükşehir ilçe belediyelerinin sınırları da ilçe mülki sınırları haline getirilmiştir,
- Nüfusu 2.000'in altında olan 559 belediye köye dönüşmüş, yeni büyükşehir belediyesi sınırları içinde kalan 1.076 belde belediyesi ile 16.500 köyün tüzel kişilikleri kaldırılarak mahalleye dönüşmüştür,
- Büyükşehir belediyesi olmak için gerekli şart, belediye nüfusunun 750.000'i aşması yerine, il nüfusunun 750.000'in üzerinde olması şeklinde değiştirilmiştir,
- Yeni büyükşehir belediyesi olan 14 ilde, büyükşehir belediyesi kapsamında 27 yeni ilçe kurulmuş, büyükşehir belediyesi ilçe belediyesi sayısı 143'ten 519'a çıkmıştır,
- Büyükşehir belediyesi ilçe belediyesi olma nüfus şartı 20.000 olarak düzenlenmiştir,
- Mahalleye dönüştürülen belde belediyesi ve köylere ilişkin devir, tasfiye ve paylaşırma komisyonları kurulması belirtilmiştir,
- Otuz büyükşehir belediyesinde il özel idareleri tamamen kaldırılmıştır,
- Büyükşehir belediye statüsünü elde eden illerde il özel idareleri kaldırılarak, valiliklere bağlı Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı kurulmuştur (Zengin, 2014: 103).

Büyükşehir belediyelerinde oluşturulan yeni idari ve yönetsel yapının şüphesiz dağlık alan yerleşimlerine doğrudan ve dolaylı şekilde etkisi olmuştur. Bu alanlarda bulunan köy ve belde yerleşimleri başta olmak üzere bazı ilçe yerleşimleri de söz konusu Yasa'dan etkilenmiştir. Yasa'nın etki alanı sadece yerleşimlerin fiziki ve idari yapısı üzerinde olmamış aynı zamanda bu yerleşim alanlarına sunulan hizmetleri ve daha da önemlisi dağlık alanlarda yaşayan toplulukların hizmet talep ve beklentilerini de etkilemiştir. Bununla birlikte göz ardı edilmemesi gereken önemli konulardan biri, Yasa ile birlikte büyükşehir belediyelerinde artık kentsel alan sınırlarına dahil edilen dağlık alan yerleşimlerinin daha yaşanabilir düzeye ulaşması ve daha kaliteli hizmetlere erişebilmesi imkanındır. Bu nedenle yasanın gerekçesinde de açıkça belirtilen,

etkin, etkili, vatandaş odaklı, hesap verebilen, katılımcı, saydam ve yerel bir yönetim anlayışının somut ve hızlı bir şekilde bu alanlara yönelik uygulanması gerekmektedir.

Çalışmanın bu bölümünde 6360 sayılı Kanun ile getirilen ve Türkiye’de dağlık alan yerleşimlerini doğrudan etkileyen köyler ve belde belediyeleri ile birlikte il özel idarelerinde yaşanan değişim ve bununla birlikte yeni kurulan Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığının durumu dağlık alanların sürdürülebilir gelişimi ekseninde ele alınmıştır.

5.1. Köyler ve Belde Belediyelerinin Durumu

6360 sayılı yasa ve onun ardından yasalaşan 6447 sayılı yasa ile birlikte sayıları 30 olan büyükşehir belediyelerinde köylerin tamamının tüzel kişiliği kaldırılarak mahalleye dönüştürülmüş ve böylelikle kırsal yerleşimler bir anlamda büyükşehir belediyelerinin bir parçası haline gelmiştir.

Türkiye’nin yerel yönetimler süreci içerisinde Batılı anlamda belediye teşkilatlanmasının kurulması ve kentsel hizmetlerin bu birimlerin alanı içerisine girmesi Tanzimat dönemi ve sonrasında gerçekleşmiştir (Ortaylı, 1974:107). TODAİE tarafından yayınlanan Kamu Yönetimi Sözlüğü’nde belediye, “kent, niteliği taşıyan bir yerleşim yerinde yaşayanların ortak yerel gereksinimlerini karşılamakla görevli, kamu tüzel kişiliğine sahip ve karar organları halk tarafından seçimle oluşturulmuş yerel yönetim birimi” şeklinde tanımlanmıştır (TODAİE, 1998:31). Görüldüğü üzere belediye kentsel alanı veya kent yerleşimlerini nitelendirirken, yeni yasal mevzuatla kırsal alanlar ve kırsal yerleşimler ve daha da özelden dağlık alan yerleşimleri de büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyeleri sınırlarına dahil edilmiştir. Karar organı köyde ikamet eden seçmenler tarafından seçilen ve yerel yönetimler içerisinde tüzel kişiliği olan halka en yakın idari birim olan köy yönetimleri bir anlamda yerelliğin en verimli şekilde işlediği birimlerdir. Köylerin, yasal düzenleme ile halka danışılmadan tüzel kişilikleri kaldırılarak mahalleye dönüştürülmesi yerindenlik ve özerkliğe zarar verdiği gerekçesiyle eleştirilmiştir (Gözler, 2013: 5-6).

Yeni yasal düzenleme sadece kentsel alana hizmet sunma noktasında uzmanlaşmış belediyelerde, yeni bir görev ve sorumluluk alanı getirmiştir. Kırsal alana hizmet götürme konusunda uzmanlaşmamış ve örgütlenmemiş olan yerel yönetim birimi olan belediyeler, yeni yapıyla birlikte mülki sınırlar içerisindeki tüm yerleşimlere hizmet ulaştırmak gibi bir durumla karşı karşıya kalmışlardır. Bununla birlikte yasa ile yeni bir düzenleme olarak büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyelerini ilgilendiren tarım ve hayvancılığa ilişkin yeni görev alanına getirilmesidir. Köylerin sahip olduğu imkân ve yapabilirlikleri sınırlı olsa da yeni yasal düzenlemeler öncesinde gerekli hizmetlerin yerine getirilmesi gerek merkezi idare gerekse il özel idareleri tarafından yerine getirilmekteydi. Hizmette etkinlik ve verimliliğin artırılması, katılımcılığın sağlanması, vatandaşların artan hizmet taleplerinin karşılanması amacıyla bir yerinden yönetim biriminin kapatılması bir anlamda yasanın gerekçesi ile çelişen durum olarak karşımıza çıkmaktadır. Diğer yandan kırsal alanda köy yönetimlerinin kaldırılması sonucunda büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumluluk alanları genişlediği için merkez olarak da ifade edilebilecek kentsel alanlarda hizmetlerin aksaması durumu ortaya çıkabilecektir (Günel vd.2014, s.62-63). Ayrıca kentsel alan yönetimi olarak kurulan belediye idarelerinin, dünyanın hiçbir yerinde kırsal alanı kapsaması konusu da göz ardı edilmemelidir (Çukurçayır, 2012).

Köylerin yanı sıra yeni yasal düzenleme ile doğrudan etkilenen bir diğer yerel yönetim birimi ise belde belediyeleri olmuştur. Büyükşehir belediyesi sınırları içerisindeki belde belediyelerini tamamen kapatılarak en yakın ilçe belediyesine mahalle olarak bağlanmasının yanında büyükşehir olmayan il belediyelerinde nüfusu 2.000’in altında olan belde belediyeleri köye dönüştürülmüştür. Köy tüzel kişiliğinin kaldırılarak mahalleye dönüştürülmesindeki benzer bir durum burada da söz konusudur. Yerel halkın seçimle iş başına getirdiği bir yerel birim olan

belde belediyeleri kaldırılarak mahalleye dönüştürülmüştür. Hizmet sunumu noktasında yerinden yönetim birimi olan belediyeler kaldırılarak mahalleye dönüştürülmüştür. Büyükşehir belediye sınırlarının hizmetlerde etkinlik ve verimliliğin artırılması amacıyla il sınırıyla örtüştürülmesi, merkeze uzak ilçelerin köyden dönüşerek mahalle olan yerleşimlerde il merkezine uzaklık ve kaynakların dağıtılması konusundaki aksaklıklardan dolayı hizmetlerde aksama ve gelişememe sorunu ortaya çıkabilecektir.

Köylerin ve belde belediyelerinin mahalleye dönüştürülerek büyükşehir belediyeleri veya büyükşehir ilçe belediyelerine mahalle olarak bağlanması ile birlikte dağlık alan yerleşimleri de yasanın doğrudan etki alanına girmiştir. Türkiye’de birçok il sınırları içerisinde dağ ve dağlık yerleşimler olduğu gerçeğinden hareketle buralardaki yerleşimlerin tüzel kişiliklerini kaybederek mahalle haline gelmesi beraberinde hizmetlerde aksamalara yol açabilecektir. Bazı büyükşehir belediyelerinde kısmen olumlu sonuçlar alınsa da büyükşehir belediyelerinin nüfus ve kapladıkları alan bakımından birbirlerinden farklı olması nedeniyle bazı hizmet alanlarında aksaklıklar görülebilecektir. Dolayısıyla büyükşehir uzak yerleşim birimlerine hizmet sunumunun etkinlik ve verimliliği tartışılmaktadır (İzci ve Turan, 2013:137). 1970’li yıllarda itibaren kent ile kır arasında kalan ve zaman içerisinde kentlerin sınırlarının genişlemesiyle kentsel alanlarla bütünleşen yerleşimlere yönelik “Köy-Kent” ifadesi kullanılmış, bu alanların kalkınmasına yönelik uygulanan politikalar öne çıkmıştır (Eldem, 2015:42). Yeni yasal düzenleme ile büyükşehir belediyelerinde köy statüsünden mahalleye dönüşmüş yerleşimler, il merkezine yakın olduğundan hizmetlerin ulaştırılmasında olumlu sonuçlar alınabilecektir. Daha önce de ifade edildiği gibi artık büyükşehir belediyesi sınırları il mülki sınırları olmuş; dolayısıyla il merkezinden uzak yerleşimlere de kentsel nitelikteki hizmetlerin sunulması gerekmektedir. Örneğin, tarım ve hayvancılık alanında getirilen yeni görev tanımıyla büyükşehir merkezine yakın dağlık alan yerleşimlerinde kısmen olumlu sonuç alınsa bile, uzak ilçe belediyelerinin sınırları içerisinde bulunan dağlık bir yerleşimde sürdürülebilir gelişmenin nasıl sağlanacağı halen tartışılan konulardan biridir. Bununla birlikte sonucun zaman içerisinde görülmesi düşünülmektedir.

Değininilmesi gereken bir diğer husus ise, büyükşehir belediyelerinde yaşanan dönüşümle beraber gerekçede de belirtildiği gibi katılıma ilişkin yeni yapıdır. Köyler ve nüfusu küçük miktarda olan beldeler genel olarak şehirden uzak ve kendilerine özgü sosyo-ekonomik ve kültürel yapısı olan yerleşimlerdir. Büyükşehir olan illerde köyler ve belde belediyelerinin kapatılması, büyükşehirler dışında kalan illerde ise nüfusu 2000 altındaki belde belediyelerinin köye dönüştürülmesi bu yerleşimlerde katılım ve demokratik sürece ilişkin mekanizmalara bir anlamda zarar vermiştir (Koyuncu ve Koroğlu, 2012:8). Kent yerleşimlerinde katılım ve demokrasinin daha geliştirilmesi beklenirken ve 6360 sayılı Yasa’nın gerekçesinde mahalli idarelerde halkın demokratik hayata katılımında mahalli idarelerin önemine dikkat çekilmesine karşın tüzel kişiliği kaldırılarak mahalleye dönüştürülen yerleşimlerde katılımın nasıl etkinleştirileceği tartışma konusudur. Daha önce köy tüzel kişiliğine ait organları seçen, belde belediyelerinin organlarını seçimle belirleyen köy ve belde halkları artık sadece mahalle muhtarını belirlemektedir. Dağlık alanlarda sürdürülebilir gelişimin sağlanmasına yönelik yapılan bazı uygulama ve projelerde elde edilen olumlu sonuçların en önemli etkenleri olarak yönetim ve katılımın öne çıktığı görülürken (Eldem, 2013:146-169), bir anlamda bu alanlarda katılım mekanizmalarının zayıflaması sürdürülebilir gelişim sürecini geciktirebilecektir.

5.2.İl Özel İdarelerinin Kaldırılması ve Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Kurulması

6360 sayılı yasal düzenleme ve ardından yasalaşan 6447 sayılı yasa ile birlikte büyükşehir belediyesi statüsü kazanan 30 ilde il özel idareleri tamamen kaldırılmış, diğer illerde ise il özel idareleri aynen kalmıştır. İl özel idarelerinin kapatılmasına ilişkin önemli eleştiriler ve bunun yanı sıra Anayasaya aykırılık iddiaları ileri sürülse de değişimin pratiğine bakıldığında da bazı

olumsuzluklar ortaya çıkmaktadır. Büyükşehir belediyeleri metropoliten alan olarak nitelendirilen kentsel alanda, hizmetlerin yürütülmesinden sorumlu olması gerekirken yeni düzenleme ile il sınırındaki tüm ilçe belediyeleri ve daha da önemlisi dağlık yerleşimlerinin de içinde olduğu tüm kırsal alanlardaki hizmet sunumundan yetkili ve sorumlu hale gelmiştir. Tıpkı köylerin ve belde belediyelerinin kaldırılması konusunda olduğu gibi bu durum yerindenlik ilkesi ile çelişirken aynı zamanda büyükşehir belediyelerinin hizmet yükünü artırarak gerek kentsel gerekse kırsal hizmetlerde etkinlik ve verimliliğe de olumsuz etkileyecektir (Günel vd., 2014:64-65).

6360 sayılı Yasa ile Büyükşehir belediyelerinde il özel idarelerinin kaldırılması ile birlikte bu alana yönelik yeni bir adım ise YİKB'lerin kurulması olmuştur. 6360 sayılı Yasa'nın 34. Maddesi YİKB'lere ilişkin şu ifadeyi içermektedir:

“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 üzere valiye bağlı olarak Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı kurulmuştur.”

YİKB'lerin bir anlamda merkezi idarenin adli ve askeri teşkilatlanması dışında tüm birimlerinin hizmet ve faaliyetlerinin etkinliği, verimliliği ve kurumların stratejik plan ve performans programlarına uygunluğuna dair hazırlayacağı raporu, valinin değerlendirmesiyle birlikte Başbakanlığa ve söz konusu kurumların bağlı veya ilgili olduğu bakanlığa gönderme görevi dışında, YİKB'lerin il özel idaresinin görev ve sorumluluklarını üstlendiğini söylemek mümkündür (Zengin, 2014:102-103). Yani bir anlamda il özel idarelerinin kaldırılmasıyla ortaya çıkan boşluğun bu birimle doldurulması amaçlanmıştır.

6360 sayılı Yasa'da YİKB'lerin çalışma usul ve esaslarının İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanacak yönetmelikle belirleneceğinin belirtilmesinin ardından 4 Nisan 2014 tarihinde söz konusu düzenleme gerçekleştirilmiştir. Yönetmeliğe göre büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde valiye bağlı olarak kurulan “Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı” yatırım izleme, rehberlik ve denetim, strateji ve koordinasyon, 112 acil çağrı merkezi, doğal kaynaklar, ruhsat ve kültür varlıkları müdürlüklerinden oluşmuş; Başkanlığın görev ve sorumluluklarını yerine getirebilmesi için İçişleri Bakanlığı bütçesinden ödenek ayrılmıştır. Yönetmeliğin 13. maddesi ödeneklerin başkanlıklara tahsisinin sorumluluk alanlarının genişliği, nüfusu, sosyo-ekonomik gelişmişlik durumu ve yerel ihtiyaçlar dikkate alınarak İller İdaresi Genel Müdürlüğü'nce yapılacağını açıkça belirtmiştir (Günel vd., 2014:66). Bu durum yerel hizmetlerin idaresini bir anlamda İçişleri Bakanlığı'nın takdirine bırakırken, yerelde merkezileşme tartışmalarını da beraberinde getirmiştir. 6360 sayılı yasa öncesinde dağlık alanlarında içerisinde olduğu kırsal alana hizmet sunumu il özel idareleri tarafından gerçekleştirilirken, 2012 yılından itibaren büyükşehir belediyelerinde bu alanlara hizmet sunumunda Vali'ye bağlı olarak kurulan YİKB'lere kısmen görev ve sorumluluk yüklemiştir. Yasa'da yer alan “...gerektiğinde merkezi idarenin taşrada yapacağı yatırımların yapılması ve koordine edilmesi...” ifadesi ile bir anlamda merkezden yapılması planlanan yatırımların yapılması ve koordinasyonu görevi YİKB'lere verilmiştir.

Ayrıca “...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 vali veya ilgili bakanlığınca tespit edilmesi durumunda, vali uygun süre vererek hizmet ve yatırımın gerçekleştirilmesini ister. Hizmet ve yatırımın verilen sürede gerçekleşmemesi hâlinde, vali söz konusu yatırım ve hizmetin ildeki diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca yerine getirilmesini isteyebileceği gibi yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığı aracılığıyla da yerine getirebilir...” şeklinde yapılan bir görev tanımıyla merkezin ildeki temsilcisi niteliğine sahip olan Vali, yeni görev ve sorumluluğa sahip hale gelmiştir.

Söz konusu yeni yapılanmanın siyasi anlamda eleştirileri birçok akademisyen tarafından yerelde merkezileşme ve federalizme geçiş süreci olduğu yönündeki eleştirilerle ortaya konmuştur. Gerek YİKB'lerin valinin kontrolünde olması, gerekse YİKB'lerin İçişleri Bakanlığı bütçesinden ödenek alması gibi nedenlerden dolayı merkezileşmeye neden olacağı eleştirileri çok sık gündeme taşınmıştır. Bunun yanında valinin sahip olduğu bütçe kullanma yetkisi ve aksayan hizmetlerin devamı noktasında verilen takdir yetkisi merkezin yerel ölçekte bir vesayet oluşturduğu şeklinde eleştirilmektedir(Koyuncu ve Köroğlu, 2012:4-7).

Bu çalışmada Yasa ile kapatılan il özel idareleri ve bir anlamda bunların yerine kurulan YİKB'lerin idari anlamda getirdiklerini tartışmak gerekmektedir. Dağlık bölgelerin ve özellikle dağlık alan yerleşimlerinin yer aldığı mekânsal yerleşimlerin genel olarak şehir merkezlerinin dışında, başka bir ifadeyle yerleşim merkezlerinin çevresinde olduğu düşünüldüğünde bu alanlara hizmet sunumunun il özel idareleri tarafından sunulduğu daha açık anlaşılacaktır. Gerek il özel idareleri gerekse il özel idareleri bünyesinde yer alan köylere hizmet götürme birliklerinin kaldırılmasıyla birlikte büyükşehir sınırları içerisindeki dağlık yerleşimlere hizmet sunumu noktasında aksaklıkların yaşanacağı belirtilmelidir. Bazı durumlarda ise büyükşehir merkezi ve merkeze daha yakın yerleşimlerin ihtiyaçlarının giderilmesi konusunda harcanacak kaynaklar ve büyükşehir belediyesinin genellikle kentsel hizmetleri sunmada uzmanlaşmış olması nedeniyle merkezden uzak yerleşimlerin geri kalacağı düşüncesi de ileri sürülmektedir (Genç, 2014:8).

6.TARTIŞMA ve SONUÇ

Sürdürülebilir kalkınma anlayışı ve daha sonrasında dünya ölçeğinde dağlık alan yerleşimlerinin sorun ve ihtiyaçları üzerinde yapılan çalışmalarla birlikte sürdürülebilir dağlık alan yönetiminin önemi artmıştır. Türkiye’de dağlar ve dağlık alanların geniş yer kaplaması, burada yaşanan nüfus miktarının dikkate değer olması nedeniyle özellikle son yıllarda bu alanlarda sürdürülebilir gelişimin sağlanması yönünde gerek merkezi gerekse yerel ölçekte bazı çalışma ve projelerin ortaya konmasını sağlamıştır. Bunların genel olarak değerlendirilmesi sonucunda ise, bu alanlara yönelik uygulanacak politikalarda yönetim, katılım ve yerindenlik gibi önemli unsurların sürdürülebilir dağlık alan yönetimindeki etkisi açıkça görülmektedir.

2014 yılı mahalli idareler seçimleriyle birlikte fiilen uygulanmaya başlayan 6360 sayılı kanunla birlikte büyükşehir belediyelerinin görev alanlarında kapsamlı bir değişim meydana getirmiştir. Bu çerçevede büyükşehir belediye sınırları il mülki sınırları olmuş, büyükşehir belediyelerinde köy ve belde belediyeleri tüzel kişilikleri kaldırılarak mahalleye dönüştürülmüş, büyükşehir belediyesi olmayan diğer illerde nüfusu 2.000 altında olan beldeler köye dönüştürülmüş ve büyükşehir belediyelerinde il özel idareleri kaldırılarak bunların yerine YİKB'ler kurulmuştur. Bu önemli değişim başlıklarının yanı sıra büyükşehir sınırları içerisinde kırsal ve kentsel hizmetlerin olabildiğince denk hale gelmesi amacıyla bir takım değişiklikler gündeme gelmiştir.

Daha önce de ifade edildiği gibi Türkiye yüz ölçümünde geniş yer tutan dağlık alan yerleşimleri söz konusu değişimden önemli düzeyde etkilenmiştir. Önemli düzeyde gelişmiş kentler ve özellikle de kent merkezlerinin daha çok yerleşime elverişli yerlerde kurulduğu ve geliştiği düşünüldüğünde, dağlık alan yerleşimlerinin kırsal bir alan içerisinde ve kent

merkezlerinden uzakta yer aldığı görülmektedir. Bu nedenle özellikle büyükşehirlerde mahalleye dönüşen köy ve belde belediyeleri ile birlikte diğer illerde tüzel kişilikleri kaldırılan belde belediyeleri genellikle söz konusu dağlık alan ve bu alanların çevresinde görülmektedir. Yasanın gerekçesinde ifade edilen başlıkların hayata geçirilmesi bir anlamda kendine özgü coğrafi, iklim, sosyoekonomik ve kültürel şartları bulunan dağlık alanların göz önünde bulundurulması ile mümkün olacaktır. Sürdürülebilir dağlık alan yönetimi açısından alanda yaşayan insanlar, ekolojik yapı ve diğer canlı türlerinin doğal şartlarının bozulmaması gerekmektedir. Bunu yanı sıra bu alanların daha yaşanabilir mekânlar haline gelmesi vatandaşların talep ve beklentilerinin karşılanması ile gerçekleşecektir.

Bölgesellik, yerellik ve dağlık alanlara yönelik oluşturulan Avrupa Konseyi Dağlık Bölgeler Şartı başta olmak üzere diğer uluslararası düzenlemeler, dağlık alanların olabildiğince bu alanlara yakın yerel yönetim birimleri tarafından idare edilmesi anlayışını öne çıkardığı süreçte, dağlık alan yerleşimlerinin de yer aldığı köy ve belde belediyelerinin tüzel kişiliklerinin kaldırılması, bu alanlara hizmet sunma noktasında önemli yeri olan il özel idarelerinin kaldırılması ve bunların yerine yerelde merkezileşmeye yol açabilecek bir yapı olarak YİKB'lerin kurulması bu alanları doğrudan etkilemektedir. Bunun yanı sıra büyükşehir belediyelerinin dağlık alan yerleşimlerine hizmet sunumu noktasında sınırlı olan kaynak, bilgi ve tecrübelerinin geliştirilmesi; bu alanlara kısa ve uzun dönemde etkin ve verimli hizmet sunumunun gerçekleştirilebilmesi konusunda gerekli merkezi ve yerel düzenlemelerin de yönetim temelli olarak planlanması gerekmektedir. Sonuç olarak, 6360 sayılı yasa ile getirilen değişim sürecinin gerek idari anlamda gerekse dağlık alanlarda ikamet eden topluluklar açısından daha iyi şekilde değerlendirilerek, söz konusu yörelerin kendilerine has doğal şartları ve yaşam koşulları göz önünde bulundurulmalıdır. İlgili merkezi ve yerel kurumların katılımıyla yapılacak saha çalışmaları ve analizlerle olumlu ve olumsuz çıktılarının ele alınması gerekmektedir. Böylelikle dağlık alanların sürdürülebilir gelişiminin sağlanması konusunda bütüncül politikalar oluşturulurken aynı zamanda dağlık alanlara sunulacak hizmetlerde etkinlik ve verimliliğin sağlanması söz konusu olacaktır.

KAYNAKÇA

- Alpaz G., Atvur S. ve Okudan Dernek K. (2014). 6360 Sayılı Yasanın Yerelleşme Bağlamında Değerlendirilmesi, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Y:2014, C:19, S.3,ss.55-70.
- Atvur, S. (2009). “Yerel Gündem 21 ve Çevre: Antalya Kent Konseyi Örneği”, Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Aralık 2009, Cilt: 35, Sayı: 2, ss.231-241.
- Bakırcı, M. (2005). “Avrupa Birliğine Uyum Sürecinde Türkiye ve Avrupa’da Dağlık Sahaların Kullanımına Yönelik Perspektifler (Avrupa Dağlık Bölgeler Şartı’nın Esasları”, Doğu Coğrafya Dergisi, Sayı:13, Erzurum 2005, ss. 291-310.
- Beyhan, E. (2008). “Sürdürülebilir Kalkınma Çevre ve Yerel Yönetimler”, Yerel Siyaset, Sayı:35, Kasım 2008, ss. 12-17.
- Bozkurt, Ö., Ergun, T. ve Sezen, S. (2008). Kamu Yönetimi Sözlüğü, TODAİE Yayınları, 2. Baskı, Ankara.
- Çetin, M. (2007). “Yerel Ekonomik Kalkınma Yaklaşımı ve Uluslararası Organizasyonlar”, Yönetim ve Ekonomi, Cilt:14, Sayı:1, Celal Bayar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Manisa, Yıl: 2007, ss. 153-170.
- Çevre ve Orman Bakanlığı (2011). Rio Sözleşmeleri Kapsamında Türkiye’nin Ulusal Kapasitesinin Değerlendirilmesi Projesi Final Rapor, Ankara 2011.
- Çukurçayır, M. A. (2012). “Yeni Büyükşehir Belediyeleri Kanunu Haberleri Türkiye’nin Kabusu”, Yeni Meram (Erişim tarihi, 07.10.2015), <http://www.yenimeram.com.tr/%C2%93yeni-buyuksehir-belediyeleri-kanunu%C2%94-haberleri-turkiye%C2%92nin-kabusu-33815.htm>.
- Eldem, H. (2013), *Dağlık Alan Yönetiminde Sürdürülebilirlik: Yunt Dağı Örneği*, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi, Zinde Yayıncılık, İstanbul.

- Eldem, H. (2015), Yerel Yönetimler Reformunun Bir Parçası Olarak Köy Kanunu Tasarı Taslağı, *Optimum Ekonomi ve Yönetim Bilimleri Dergisi*, 2015, 2(1), 39-61.
- Genç, N. (2014) “6360 Sayılı Kanun ve Aydın’a Etkileri, Adnan Menderes Üniversitesi”, *Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 1 (Özel Sayı): 1-29.
- Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı (2014). *Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi 2014-2020*, Ankara, 2014.
- Gönençgil, B. (2009), *Küresel Degradasyon Sürecinde Dağlar ve Dağ Alanları Yönetimi*, Çantay Yayınları, İstanbul, 2009.
- Gönençgil, B. ve Diğerleri, (2005). “Dağ Alanları Yönetimi (DAY) ve Planlaması Açısından Erciyes Dağı”, I. Ulusal Erciyes Sempozyumu Bildiriler Kitabı, (Ed. Bekir Çoksevrim ve Osman Ceyhan), Kayseri, 2005, ss. 60-76.
- Göymen, K. (2004). “Yerel Kalkınma Önderi ve Paydaşı Olarak Belediyeler”, *Yerel Kalkınmada Belediyelerin Rolü- Uluslararası Sempozyum*, Pendik Belediyesi Kültür Yayınları, No: 21, 2004.
- Gözler, K. (2013). “6360 Sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler: Yirmi Dokuz İlde İl Özel İdareleri ve Köylerin Kaldırılması ve İlçe Belediyelerinin Büyükşehir İlçe Belediyeleri Haline Dönüştürülmesi Anayasamıza Uygun Mudur?”, *Legal Hukuk Dergisi*, 11(122): 37-82.
- Güler, B.A. (2012). “Hükümetin 8 Ekim 2012 Günlü Bütünşehir Yasa Tasarısı Üzerine”, <http://www.yayed.org/uploads/yuklemeler/B%C3%9CT%C3%9CNESEH%C4%B0RTASARIBAG.pdf..18.10.2015>.
- İzci, F. ve Turan, M. (2013). “Türkiye’de Büyükşehir Belediye Sistemi ve 6360 Sayılı Yasa İle Büyükşehir Belediye Sisteminde Meydana Gelen Değişimler: Van Örneği”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi*, 18 (1): 117-152.
- Kalkınma Bakanlığı (2013) *Onuncu Kalkınma Planı 2014-2018*, Ankara, <http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalkinma%20Planlar/Attachments/12/Onuncu%20Kalk%20Plan%C4%B1nma%20Plan%C4%B1.pdf>, E.T: 01.02.2015.
- Kaya, K. (2007). “Bölgesel Kalkınmada Yeni Bir Model: Kalkınma Ajansları ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, *Atılım Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi Anabilim Dalı*, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara.
- Keleş, R. (2012), “Anakentlerin Dünü, Bugünü ve Yarını”, *Kentsel ve Bölgesel Araştırma Sempozyumu-3*, 6-7 Aralık, 2012, Gazi Üniversitesi, Ankara.
- Kısakürek, Ş. ve Karadeniz, N. (2009). “Kahramanmaraş Çimen Dağı Yönetim Planlaması”, *Ankara Üniversitesi Ziraat Fakültesi Tarım Bilimleri Dergisi*, Yıl: 2009, Cilt:15, Sayı:2, ss. 173-180.
- Koçak, F. ve Velittin, B. (2010). “Doğada Yapılan Sportif Etkinliklerde Çevresel Sürdürülebilirlik”, *Ankara Üniversitesi Çevre Bilimleri Dergisi*, Cilt: 2, Sayı: 2, 2010, ss. 213-222.
- Koyuncu, E. ve Köroğlu, T. (2012). “Büyükşehir Tasarısı Üzerine Bir Değerlendirme”, *TEPAV*, www.tepav.org.tr, 07.06. 2014.
- Önez Çetin, Z. (2015). Türkiye’de İl Özel İdaresi Sisteminin Dönüşümü ve 6360 Sayılı Kanunun Dönüşüme Etkileri, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Y:2015, C:20,S:2, ss.247-266.
- Ortaylı, İ. (1974). *Tanzimattan Sonra Mahalli İdareler*, TODAİE Yayınları, Ankara.
- Öner, Ş. ve Yıldırım, U. (2002). “1963’den 2002’ye: Kalkınma Planlarında Türk Yerel Yönetimlerinin Dönüşümü” *Uludağ Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt: 21, Sayı: 2, 2002, ss. 230-278.
- Soyak, A. (2003). “Türkiye’de İktisadi Planlama: DPT’ye İhtiyaç Var mı?”, *Doğuş Üniversitesi Dergisi*, Cilt: 4, Sayı: 2, Yıl: 2003, ss. 167-182.
- Talu, N. (2007). “Sürdürülebilir Kalkınma Durum Değerlendirme Raporu”, *Sürdürülebilir Kalkınmanın Sektörel Politikalara Entegrasyonu Projesi*, AB, DPT, UNDP, OFCU, Temmuz 2007.
- Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı (2007). *Katılım Öncesi Yardım Aracı Kırsal Kalkınma (IPARD) Programı 2007-2013*.
- Toprak, Z. (2004) “Avrupa Dağlık Bölgeler Şartı Taslağı”, *Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi Anlaşmalarında Avrupa Konseyi*, (Ed. Zerrin Toprak, Hikmet Yavaş, Mustafa Görün), Birleşik Yayınları, İzmir, ss. 177-196.
- Toprak, Z. (2006), *Yerel Yönetimler*, Nobel Yayınevi, Ankara.
- Tüylüoğlu, Ş. ve Karakaş, D.N. (2006). “Bölgesel Kalkınma ve Ekonomik Durgunlaşma Süreci”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt:39, Sayı: 4, Aralık 2006, ss. 195-224.
- U.N., *Sustainable Mountain Development* (2011), Report of the Secretary- General, August 2011.

Yontar, İ.G. (2007). “Sürdürülebilir Çevre ve Ekonomi İçin Bir Araç: Türkiye’de ISO 14001 Çevre Yönetim Sistemi Standardı”, *Review of Social Economic & Business Studies*, Vol.9/10, Fall 2007-2008, ss. 477-500.

Zengin, O. (2014), “Büyükşehir Belediyesi Sisteminin Dönüşümü: Son On Yılın Değerlendirmesi”, *Ankara Barosu Dergisi*, 72(2): 91-116.