

Bir Kamu Politikası Açığı: Orta Ölçekli Kentsel Alanlar Sorunu

Umut ÜZMEZ¹

Özet

6360 sayılı Kanun, büyükşehirlere yönelik önemli ve radikal düzenlemeler içermektedir. Buna göre büyükşehir belediyesi kurulma kriterleri oldukça esnetilmiş; il nüfusunun 750 000'i aşması kriterine indirgenmiştir. 14 yeni büyükşehir belediyesi kurulmuş, büyükşehir belediye sayısı 30'a yükselmiştir. Bu düzenleme ile tüm büyükşehir belediyelerinin sınırları, il mülki idare sınırlarına genişletilmiştir. Bu düzenleme, bir süredir gündemde olan, kentlerin büyükşehir olmaya yönelik beklenti ve girişimlerine karşılık veren bir düzenlemedir. Bu düzenleme ile 63 orta ölçekli kent/kentsel alan büyükşehir belediye modeline dahil edilmiştir. Bununla birlikte il nüfuslarını dikkate aldığımızda, günümüz Türkiye'sinde büyük çoğunluğu büyükşehir belediyesi olmaya uzak 61 orta ölçekli kent bulunmaktadır. Orta ölçekli kentsel alanlar sorunu ciddi bir kamusal sorundur ve bu kentsel alanların mevcut yönetim ve hizmet üretme/yürütme sorunları halen çözüm beklemektedir. Bu konuda etkili bir politika üretilmemektedir. Bu çalışmada orta ölçekli kentsel alanların 6360 sayılı Kanun sonrasındaki durumunu gözden geçirmek, bu alanların sorunlarını çözmeye yönelik kamu politikası açığına ve uygulanan modellerin aksayan yönlerine dikkat çekmek amaçlanmaktadır.

Anahtar Kelimeler: 6360 Sayılı Kanun, Orta Ölçekli Kent/Kentsel Alan, Kamu Politikası, Politika Açığı

A Public Policy Deficit: Problem of Medium Sized Urban Areas

Abstract

The Law no. 6360 includes important and radical regulations for the metropolitans. Accordingly, establishment criteria of metropolitan municipality were stretched fairly; were boiled down to criteria of provincial's population exceeds 750 000. 14 new metropolitan municipalities were founded; number of metropolitan municipality was increased to 30. Borders of all of metropolitan municipalities were extended to provincial civilian administration borders by this regulation. This regulation which responsive to cities' expectations and interferences to be a metropolitan is a regulation. 63 medium sized cities/urban areas were included in metropolitan municipality model by this regulation. However, when we take into consideration to population of provincial, there are 61 medium sized cities which the great majority are far away to be metropolitan municipality in today's Turkey. Problem of medium sized urban areas is a critical public issue. Current problem of these cities about management and operate service have been waited for a solution yet. It has not been developed an effective policy about this issue. This study aims to review situation of medium sized urban areas after the Law no. 6360, to draw attention to public policy deficit and weakness of current models for solve the problem of these areas.

Keywords: The Law No. 6360, Medium Sized City/Urban Area, Public Policy, Policy Deficit

¹ Bülent Ecevit Üniversitesi Çaycuma MYO, Zonguldak-TÜRKİYE
Sakarya Üniversitesi SBE, Sakarya-TÜRKİYE E-posta: umut_uzmez87@hotmail.com

Giriş

Türkiye’de 6360 sayılı Kanun² büyükşehirlerle yönelik önemli ve radikal düzenlemeler getirmiştir. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile getirilen büyükşehir belediyesi kurulma kriterlerine göre büyükşehir belediyesi statüsü alamayacak illere bu statüyü kazandırabilmek için, kriterler oldukça esnetilmiştir. Büyükşehir belediyesi kurulmasının tek şartı il nüfusunun 750 000’i geçmesi olarak belirlenmiştir. Bu kriteri yerine getiren 14 ilde büyükşehir belediyesi kurulmuştur. Büyükşehir belediyesi sınırlarının il mülki idare sınırlarına genişletilmesi şeklindeki İstanbul ve Kocaeli modeli, mevcut, yeni kurulan ve gelecekte kurulacak büyükşehir belediyeleri için de benimsenmiştir. 5747 sayılı Kanun³ ile getirilen ilçe belediyelerinin sınırlarının ilçe mülki idare sınırlarına genişletilmesi, belde belediyeleri ve köylerin ilçe belediyelerine katılması uygulaması devam ettirilmiştir. Dahası, büyükşehir belediyesi olan illerde il özel idareleri kaldırılmıştır. Böylece Türkiye’de yerel yönetimler alanında büyükşehirleşme yönünde bir politika benimsendiği söylenebilir. Bu politikanın orta ölçekli kentsel alanlara yansımaları, 63 orta ölçekli kentin/kentsel alanın büyükşehir belediye sistemine dahil olması şeklindedir. Orta ölçekli kentlerin büyükşehir yapılması, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu’nun getirdiği kuruluş kriterlerine göre uygulanması zor bir alternatif görünümündeydi. Ancak yine de kentlerin büyükşehir olma mücadeleleri sürmüş ve Hükümet de 2011 milletvekili genel seçimi kampanyasında buna yönelik bazı sözler vermişti. 6360 sayılı Kanun bu sözleri yerine getirmeye yönelik bir Kanun’dur. Bununla birlikte, günümüzde, büyükşehirler dışında kalan 61 orta ölçekli kentten söz edilebilmektedir. Ayrıca il nüfusları dikkate alındığında bu kentlerin büyük çoğunluğunun büyükşehir sistemine dahil olması yakın gelecekte mümkün görünmemektedir. Dolayısıyla izlenen büyükşehirleşme politikası bu kentlere hitap eden bir politika değildir. Bir kamusal sorun olan orta ölçekli kentsel alanlar sorunu halen çözüm beklemektedir. Orta ölçekli kentsel alanlar ciddi yönetim ve hizmet üretme/yürütme sorunlarıyla karşı karşıyadır. Bu konuda bazı adımlar atılmakla birlikte, etkili ve sürdürülebilir bir politika üretilmemektedir. Bu çalışmada, orta ölçekli kentsel alanların 6360 sayılı Kanun sonrasındaki durumunu gözden geçirmek, orta ölçekli kentsel alanlar sorununa yönelik bir kamu politikası açığına ve uygulanagelen modellerin aksayan yönlerine dikkat çekmek amaçlanmaktadır. Çalışmanın ilk bölümünde Türkiye’de orta ölçekli kentsel alanların 6360 sayılı Kanun öncesi ve sonrasındaki görünümüne yer verilmekte; ikinci bölümde orta ölçekli

² 12.11.2012 tarihli ve 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve 27 İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun.

³ 06.03.2008 tarihli ve 5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun.

kentsel alanların içinde bulunduğu yönetim ve hizmet üretme/yürütme sorunları ile bu alana yönelik politika ihtiyacı ele alınmakta; son bölümde ise nasıl bir politika uygulanması gerektiği tartışılmaktadır.

Türkiye’de Orta Ölçekli Kentsel Alanların 6360 Sayılı Kanun’dan Önceki ve Sonraki Görünümü

Türkiye’de ortak bir orta ölçekli kent tanımı bulunmamakta, ileri sürülen farklı tanımlamalar ise daha çok nüfus ölçütüne dayandırılmaktadır (Çiğeroğlu, 2008: 213). Bununla birlikte nüfus ölçütünde dile getirilen alt ve üst sınırlar da değişkendir. Örneğin Gürpınar (1988: 49) 25 000-100 000 aralığını, Gürel Üçer (2009: 121-122) 50 000-100 000 aralığını, Yazar (2006: 220) 100 000-300 000 aralığını, Çıracı (içinde Suher, 1996: 63) ile Demir ve Çabuk (2010: 210) 100 000-500 000 aralığını, Özgür (2005: 476) 50 000-750 000 aralığını, Tanış ve Ögüt (2007: 133) 250 000-750 000 aralığını esas almaktadır. 6360 sayılı Kanun öncesinde Türkiye’de orta ölçekli kentleri tanımlarken; yasalardaki bazı dolaylı ifadelerden yola çıkarak geliştirdiği nüfus ölçütüyle orta ölçekli kenti tanımlayan Özgür’ün tanımını referans almak doğru bir yaklaşım olmaktadır. 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu’nun büyükşehir kurulabilmesi için (il merkezi ve yakın etki alanındaki) asgari nüfusu 750 000 olarak belirlemesi; 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun belediyeleri çeşitli amaçlarla sınıflandırırken farklı nüfus ölçütleri kullanması ve burada 50 000 nüfus eşiğinin ilgi çekici bir konumda olması bu tanımı isabetli kılmaktaydı (Özgür, 2005: 476). Nitekim 5393 sayılı Belediye Kanunu, nüfusu 50 000’i aşan belediyelere kadınlar ve çocuklar için koruma evleri açma görevi yüklemiş (5393/14. Madde), stratejik plan yapılması zorunluluğu getirmiş (5393/41. Madde); meskûn sahası, bu belediyelerin sınırına, 5 000 m’den daha yakın duruma gelen belediye ve köylerin tüzel kişiliğinin, genel imar düzeni veya temel alt yapı hizmetlerinin gerekli kılması durumunda, Danıştay’ın görüşü alınarak, İçişleri Bakanlığı’nın teklifi üzerine müşterek kararname ile kaldırılarak bu belediyeye katılmasına imkan sunmuştur (5393/11. Madde).⁴ 50 000-750 000 nüfus aralığı esas alındığında, Türkiye’de 6360 sayılı Kanun öncesinde (2011 sonu itibariyle) 124 orta ölçekli kentin/belediyenin bulunduğu; bunların 58’sinin il merkezi belediyesi, 64’sinin ilçe merkezi belediyesi, 2’sinin ise belde belediyesi olduğu görülmektedir (URL1).⁵

⁴ 6360 sayılı Kanun ile “koruma evi” ifadesi “konukevi” olarak; 50 000 nüfus eşiği de 100 000 olarak değiştirilmiştir (6360/17. Madde). 50 000 nüfus eşiğini ilgi çekici bir konuma taşıyan diğer iki husus ise geçerliliğini korumaktadır.

⁵ Bunlardan Bilecik Belediyesi’nin nüfusu 49 671 olmakla birlikte bu sayıya dahil edilmiştir.

Orta ölçekli kentlerin büyükşehir yapılması, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanununun çıkarılmasına değin en çok üzerinde durulan ve tartışılan alternatiflerden biri konumdaydı. Ancak 5216 sayılı Kanun büyükşehir belediyesi kurulması için, il merkezi ve yakın etki alanında 750 000 nüfus şartını öngörmüş; böylece yeni büyükşehirler için bu şartlara sıkı sıkıya bağlı kalınması durumunda, büyükşehir belediyesi kurulmasını zorlaştırmıştı (Özgür, 2007: 100-101, 104). Bununla birlikte büyükşehir belediyesi kurma alternatifi gündemden düşmemiş, çeşitli kentler yine büyükşehir olma mücadelelerini sürdürmüştür. Hükümet de özellikle 2011 milletvekili genel seçimi kampanyasında birçok ile büyükşehre dönüştürme sözü vermiştir (Üzmez, 2012b: 137). 6360 sayılı Kanun bunun yerine getirilmesine dönük bir kanundur. Bunu yerine getirebilmek için 5216 sayılı Kanun ile getirilen büyükşehir olma kriterleri olabildiğine esnetilmiş ve il nüfusunun 750 000'i geçmesi kriterine indirgenmiştir. Böylece bu kriteri yerine getiren 14 ile büyükşehir belediyesi statüsü verilebilmiştir.

Sözü edilen Kanun orta ölçekli kentleri de yakından ilgilendirmektedir. Bu Kanunla 14'ü il merkezi belediyesi, 47'si ilçe merkezi belediyesi ve 2'si belde belediyesi olmak üzere toplam 63 orta ölçekli kent (Tablo 1) büyükşehir belediye sistemine dahil olmuştur. Bunlardan il merkezi belediyesi kökenli olanlar yeni büyükşehir belediyelerinin, ilçe merkezi belediyesi kökenli olanlar ise yeni büyükşehir ilçe belediyelerinin merkezi konumundadır. Ayrıca büyükşehir belediye sistemine dahil olan orta ölçekli kent özelliğindeki 2 belde belediyesi (Şanlıurfa-Merkez-Karaköprü Belediyesi ile Tekirdağ-Çerkezköy-Kapaklı Belediyesi) yeni kurulan büyükşehir ilçe belediyelerine adını vermiş ve bunların merkezi olmuştur. Anılan belediyelerin sınırları ilçe mülki idare sınırlarına genişletilmiştir. Belirtmek gerekir ki, bu, önceki orta ölçekli kentsel alan bütününe çok ötesinde bir sınırı ve hizmet götürme alanını ifade etmektedir.

6360 sayılı Kanun sonrasında, nüfus ve yönetsel örgüt ölçütlerini bir arada kullanarak, orta ölçekli kent ve kentsel alan şöyle tanımlanabilir: Büyükşehir belediye sistemi dışında kalan yerlerde, nüfusu 50 000 ve üzeri olan belediyeler orta ölçekli belediye/kent, bu belediyenin çevresindeki diğer yerleşimlerle birlikte oluşturduğu bütünlük alan orta ölçekli kentsel alandır.

Günümüzde bu tanıma uyan 61 orta ölçekli kentten söz edilebilir. Bunlardan 44'ü il merkezi, 17'si ilçe merkezi belediyesidir. Nüfusu 50 000'i geçen belde belediyesi bulunmamaktadır. Büyükşehir olmayan il merkezi belediyelerinin büyük çoğunluğun orta ölçekli kent özelliği gösterdiği görülmektedir (Tablo 2). Nüfus artışı ve/veya katılma yoluyla orta ölçekli kent sayısında artış görülmesi de olasıdır.

Tablo 1: Büyükşehir Belediye Sistemine Dahil Olan Orta Ölçekli Kentler

| İl Merkezi Belediyeleri | İlçe Merkezi Belediyeleri | Belde Belediyeleri |
|-------------------------|---------------------------|----------------------------|
| Antakya | Adana-Ceyhan | Şanlıurfa-Merkez-Karaköprü |
| Aydın | Adana-Kozan | Tekirdağ-Çerkezköy-Kapaklı |
| Balıkesir | Ankara-Polatlı | Toplam: 2 |
| Denizli | Antalya-Alanya | |
| Kahramanmaraş | Antalya-Manavgat | |
| Malatya | Antalya-Serik | |
| Manisa | Aydın-Kuşadası | |
| Mardin | Aydın-Nazilli | |
| Muğla | Aydın-Söke | |
| Ordu | Balıkesir-Bandırma | |
| Tekirdağ | Balıkesir-Edremit | |
| Trabzon | Bursa-İnegöl | |
| Şanlıurfa | Bursa-Karacabey | |
| Van | Bursa-Mustafakemalpaşa | |
| Toplam: 14 | Bursa-Orhangazi | |
| | Diyarbakır-Bismil | |
| | Diyarbakır-Ergani | |
| | Gaziantep-Nizip | |
| | Hatay-Dörtyol | |
| | Hatay-İskenderun | |
| | Hatay-Reyhanlı | |
| | İzmir-Bergama | |
| | İzmir-Ödemiş | |
| | İzmir-Tire | |
| | Kahramanmaraş-Elbistan | |
| | Konya-Akşehir | |
| | Konya-Ereğli | |
| | Manisa-Akhisar | |
| | Manisa-Alaşehir | |
| | Manisa-Salihli | |
| | Manisa-Soma | |
| | Manisa-Turgutlu | |
| | Mardin-Midyat | |
| | Mardin-Kızıltepe | |
| | Mardin-Nusaybin | |
| | Mersin-Silifke | |
| | Mersin-Tarsus | |
| | Muğla-Fethiye | |
| | Muğla-Milas | |
| | Ordu-Fatsa | |
| | Ordu-Ünye | |
| | Samsun-Bafra | |
| | Samsun-Çarşamba | |
| | Şanlıurfa-Siverek | |
| | Toplam: 47 | |

Kaynak: URL1.

Tablo 2: 2013 Sonu İtibariyle Orta Ölçekli Kentler

| İl Merkezi Belediyeleri | Nüfusu | İlçe Merkezi Belediyeleri | Nüfusu |
|-------------------------|---------|---------------------------|---------|
| Batman | 369.478 | Zonguldak-Ereğli | 111.449 |
| Elazığ | 332.810 | Şırnak-Cizre | 110.166 |
| Sivas | 315.107 | Kırklareli-Lüleburgaz | 106.545 |
| Çorum | 236.738 | Şırnak-Silopi | 85.350 |
| Kütahya | 227.775 | Osmaniye-Kadirli | 84.381 |
| Adıyaman | 224.215 | Ağrı-Doğubayazıt | 73.737 |
| Osmaniye | 213.045 | Adıyaman-Kahta | 68.367 |
| Afyonkarahisar | 203.443 | Hakkari-Yüksekova | 67.831 |
| İsparta | 201.873 | Kütahya-Tavşanlı | 67.226 |
| Uşak | 192.144 | Bitlis-Tatvan | 65.641 |
| Aksaray | 189.977 | Tokat-Turhal | 62.596 |
| Kırıkkale | 187.480 | Ağrı-Patnos | 62.385 |
| Edirne | 150.260 | Bilecik-Bozüyük | 61.975 |
| Karaman | 144.178 | Tokat-Erbaa | 60.742 |
| Düzce | 143.018 | Edirne-Keşan | 59.510 |
| Bolu | 140.131 | Amasya-Merzifon | 54.295 |
| Siirt | 136.203 | Yozgat-Sorgun | 50.468 |
| Tokat | 133.777 | Toplam: 17 | |
| Niğde | 124.774 | | |
| Kırşehir | 117.730 | | |
| Çanakkale | 116.078 | | |
| Karabük | 110.338 | | |
| Ağrı | 110.199 | | |
| Zonguldak | 107.783 | | |
| Rize | 104.991 | | |
| Yalova | 104.737 | | |
| Giresun | 102.307 | | |
| Bingöl | 99.260 | | |
| Kastamonu | 98.456 | | |
| Erzincan | 96.914 | | |
| Amasya | 96.220 | | |
| Nevşehir | 94.189 | | |
| Kilis | 89.422 | | |
| Muş | 84.121 | | |
| İğdır | 83.944 | | |
| Yozgat | 79.240 | | |
| Kars | 77.674 | | |
| Burdur | 74.680 | | |
| Çankırı | 74.442 | | |
| Kırklareli | 68.004 | | |
| Bartın | 61.289 | | |
| Şırnak | 60.255 | | |
| Hakkari | 57.939 | | |
| Bilecik | 55.113 | | |
| Toplam: 44 | | | |

Kaynak: URL1

Orta Ölçekli Kentsel Alanlar Sorunu ve Politika İhtiyacı

Orta ölçekli kent ile orta ölçekli kentsel alan (OÖKA) kavramları birbirinden farklı kavramlardır (Özgür, 2005: 476). Nüfusu 50 000'i aşan bir kent orta ölçekli kenttir ve bu kent orta ölçekli kentsel alanın merkezini oluşturur. Buna orta ölçekli belediye de denilebilir. Orta ölçekli kentsel alan ise bu merkezin çevresinde bulunan diğer yerleşimlerle (belde, köy ve/veya kısımları) birlikte oluşturduğu kentsel alan bütünüdür. Bu bütünleşik alan tek bir yerel yönetim biriminin kontrolüne verilebileceği gibi, birden fazla yerel yönetim biriminin kontrolünde de olabilir. Buna göre de alan bütüncül veya parçalı bir şekilde yönetilebilir (Üzmez, 2012b: 131). Yine OÖKA tek bir ilçenin (il merkez ilçe veya ilçe merkezi) sınırları içinde kalabildiği gibi, ilçe sınırlarını aşarak komşu ilçelere de yayılabilmektedir (Özgür vd., 2007: 487-488). Bütünleşik bir kentsel alanda, kentin farklı bölgelerinde yetkili birden fazla belediyenin (ve/veya yerel yönetim biriminin) varlığı durumuna idari parçalanma denilmektedir (Arıkboğa, 2008a: 301). Kentsel alan bütününe parçalı bir şekilde yönetilmesi veya parçalı bir şekilde yönetilmekle beraber işbirliği ve koordinasyon mekanizmalarının işlemiyor olması ciddi yönetim ve hizmet yürütme sorunlarını beraberinde getirebilmektedir (Özgür, 2005: 475). Katı atıkların düzenli depolama yoluyla bertarafı; kanalizasyon ve atık su arıtma tesisi; içme suyu temini ve dağıtımı; imar planları ve gecekonduların kontrolü; itfaiye ve yangın güvenliği gibi hizmetler nüfus ve/veya alan açısından optimal ölçek seviyesi yüksek (yani daha geniş alan ve/veya daha fazla nüfus gerektiren) hizmetler olup; bu hizmetlerin hızlı, etkili, adil ve kaliteli sunulması için orta ölçekli kentler genellikle uygun büyüklüktedir. Dolayısıyla bu hizmetlerin ve gerektirdiği yatırımların ortak yapılması/yaptırılması veya bu konuda paralel ve işbirliği içinde hareket edilmesi gerekmektedir (Özgür, 2005: 475; Özgür, 2007: 104). Özellikle kentsel alanın bütününe yayılan hizmetler söz konusu olduğunda ciddi bir sorun olarak belirginleşen idari parçalanma, yönetsel bütünlük sağlanarak veya işbirliği/koordinasyon mekanizması işletilerek giderilmediği takdirde; bütünleşik alanlar yönetilemez, bütünlük arz eden veya büyük maliyetli/ölçekli hizmetler etkili olarak üretilemez ve yürütülemez olabilmektedir.

Bu tür sorunlar karşısında geliştirilmiş ve uygulanagelen bazı çözümler bulunmaktadır. Ancak bu çözüm modelleri etkili ve başarılı düzeyde uygulanamadığından, sorunlar giderek daha karmaşık bir hal almaktadır (Üzmez, 2012b: 138).

Akademisyenlerin, Medyanın ve Kentlerin Soruna Bakışı

Türkiye'de akademisyenlerin orta ölçekli kentlere/kentsel alanlara tamamen ilgisiz kaldığı söylenemez, ancak bu ilginin görece az olduğu söylenmelidir.

Orta ölçekli kent/kentsel alanlara yönelik bazı çalışmalar bulunmaktadır (Arıkboğa, 2008a ve 2008b; Ciğeroğlu, 2007 ve 2008; Genç, 2008; Genç ve Özgür, 2008; Gürel Üçer, 2009; Özgür, 2005, 2007, 2008a, 2008b; Özgür vd., 2007; Tanış ve Ögüt, 2007; Üzmez, 2012a ve 2012b; Yazar, 2006, 2008). Bunlar arasında bazı seçilmiş orta ölçekli kentsel alanlar (Aydın, Denizli, Zonguldak gibi) özelinde yapılan saha çalışmaları da bulunmaktadır. Akademisyenlerin konuya bakışı sorunları ortaya koymak ve bu sorunların çözümüne yönelik alternatifler üretmek olup; alanın bütünü ile ilgilenmektedirler.

Medyaya bakıldığında, bazı kentlerin büyükşehir yapılması ile 2 000'in altında nüfusa sahip belediyelerin kapatılması konularının, 6360 sayılı Kanun'un öncesinde ve sonrasında medyada epeyce yer bulduğu görülebilmektedir. Bunun haricinde çoklukla ilgili belediye/ler özelinde gündeme gelen konu, belediyelerin mali ve kurumsal kapasitelerinin yetersizlikleri (özellikle belediyeye haciz gelmesi, personele maaş ödenememesi vb.), olumsuz sonuçlar doğuran ve yetersiz görülen hizmetleri ya da halkın beklentisi olan, ancak ilgili belediyenin yapmadığı/yapamadığı hizmetleri aktarmak ve bunlara dikkat çekmek şeklinde kendine medyada yer bulabilmektedir. Ancak medyanın, konuya, magazinsel bakış açısını aşarak yaklaştığını söylemek güçtür.

Kent yönetimleri ve paydaşları konuyu ele alırken daha çok büyükşehir olma seçeneğini ön planda tutup, diğer seçenekleri daha sonra ve daha az tartışmaktadır. Büyükşehir belediyesi ile daha çok mali kaynağa ve yatırıma, daha çok hizmete ulaşmak hedeflenmektedir. Öteden beri kentlerin büyükşehir olma mücadelesi verdiği hatırlanır ve 14 ilin büyükşehir belediyesi statüsü elde ettiği, büyükşehir belediyesi sayısının toplamda 30'a ulaştığı konjonktür hesaba katılırsa, bu duruma anlam vermek zor olmayacaktır.

Sorunun Hükümet Gündemindeki Yeri ve Yürütülen Politika

Kamusal bir sorun olan orta ölçekli kentsel alanlar sorunu, bu şekilde adlandırılmamakla birlikte Hükümetin gündeminde yer almaktadır. Bu noktada yerel yönetimlere ilişkin reform yasalarıyla bazı adımlar atılmıştır. 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu ile mahalli idare birlikleri yeniden yapılandırılmış,⁶ 5393 sayılı Belediye Kanunu ile gönüllü birleşme (katılma) kolaylaştırılmış ve buna ilaveten zorunlu birleşme (birleştirme) yöntemi getirilmiştir.

⁶ Bir işbirliği yönetimi olan Birlikler, orta ölçekli kentsel alanların sorunlarına yönelik çözüm önerileri arasında önemli bir yer tutmaktadır.

Bununla birlikte, orta ölçekli kentsel alanlardaki sorunları çözme amacına yönelik günümüzde kullanılagelen ve başarılı olan henüz çok az sayıda belediye birliğini mevcuttur (Özgür vd., 2007: 494). Zorunlu birleşme 5393/11. maddesinin yanlış yorumlanması sonucunda, sürecin sorumluluğunun belediyelere yüklenmiş olması nedeniyle sınırlı düzeyde uygulanabilmiştir (Arıkboğa, 2008a: 317-318). Nitekim yöntemi uygulayan orta ölçekli belediye sayısı oldukça sınırlıdır. 5393/8. maddeye göre yapılan gönüllü birleşme uygulamaları ise yönetsel bütünlüğü sağlayacak şekilde belediyeler arasında değil de, daha ziyade belediye ile komşu köyler/köy kısımları arasında belediyeye katılma şeklinde olmuştur (Üzmez, 2012b: 138). Bir başka alternatif olan mücavir alan düzenlemeleri ile ilgili olarak, bu uygulamanın gerek belediyeler gerekse de merkezi yönetim tarafından gerektiği gibi değerlendirildiğini söylemek zordur (Mazı ve Arslan, 2003: 40). Üzerinde durulması gereken bir başka adım 5393 sayılı Belediye Kanunu ile yeni kurulacak belediyelere yeni kriterler getirilmesidir. Buna göre bir yerleşimin belediye olması için gerekli nüfus şartı 5.000'e çıkarılmış; ayrıca mevcut bir belediyenin sınırlarına 5 kilometreden daha yakın mesafedeki yerleşimlerde yeni belediye kurulmasının önüne geçilmiştir. Böylece olası idari parçalanmalar önlenmeye çalışılmıştır. Bununla birlikte bu yerleşimler mevcut belediye tarafından mücavir alan sınırlarına alınarak, imar açısından kontrol edilebilecektir. Mücavir alanlardan çıkarak belediyeleşmek mümkün olmayacak, belediyeleşmenin yolu mevcut belediyeye katılmakla mümkün olacaktır. Tabii ki bu adım ileriye dönük olduğundan, mevcut soruna çözüm üretici bir nitelik taşımamaktadır.

Hükümet sorunu iki şekilde tanımlayabilir ve politika üretebilir: Birincisi kentlerin ve paydaşlarının büyükşehir olmaya dönük sınıf atlama mücadelesi şeklindeki kamusal istekle uyumlu, orta ölçekli kentlerin büyükşehir yapılması seçeneğini ön plana alan bir tanımlamadır. 6360 sayılı Kanun buna yönelik bir politikanın tezahürüdür. Bu Kanunla 63 orta ölçekli kent büyükşehir belediye sistemine dahil edilmiştir. Artık sorunlarına bu sistem içerisinde çözüm bulunmaya çalışılacaktır.

Ancak, 6360 sayılı Kanun'un ardından, günümüzde hâlen 61 orta ölçekli kent bulunmaktadır. Bunlardan bazıları, büyükşehir olma arzularını ve girişimlerini sürdürmektedirler. Hatta bunun için bazı ilginç öneriler de gündeme gelmektedir. Zonguldak ve Bartın'ın veya Zonguldak, Bartın ve Karabük'ün birleşerek büyükşehir olması, Konya'nın Akşehir ilçesinin Afyonkarahisar'a bağlanması ile Afyonkarahisar'ın büyükşehir olması gibi... Yakın gelecekte 750 000 nüfus kriterinin daha aşağıya, örneğin 500 000'e çekilmesinin gündeme gelmesi/getirilmesi, Hükümete bu yönde baskı

yapılması ve bu baskıların giderek artması olası görülebilir. Bu durumda orta ölçekli kentlerin büyükşehir yapılması, bundan sonra da gündemde olabilecek bir alternatif olarak değerlendirilebilir⁷. Bununla birlikte mevcut durumda, orta ölçekli kentleri barındıran illerin büyük çoğunluğunun büyükşehir olma ihtimali zayıftır.⁸ Dolayısıyla bu politika bu kentleri kapsamamakta ve burada diğer tanımlama öne çıkmaktadır, çıkmalıdır. Bu tip tanımlama orta ölçekli kentsel alanlar sorununu, alan özelinde, alandaki yönetim ve hizmet üretme/yürütme sorunları, bunun olumsuz yansımaları ve çözüm önerileri odağında ele almaktadır. 6360 sayılı Kanun, etkililiği tartışmalı olsa da, dolaylı yoldan buna hizmet eden bazı açılımlar getirmiştir.

6360 Sayılı Kanun'un Sağladığı Olanaklar

6360 sayılı Kanun orta ölçekli kentsel alanları da yakından ilgilendiren, -birbirleriyle bağlantılı- iki düzenlemeyi içermektedir. Bunlar nüfusu 2.000'in altına düşen belde belediyelerinin tüzel kişiliğinin kaldırılarak, köy tüzel kişiliğine dönüştürülmesi ile gönüllü birleşmenin -sınırlı ve geçici olarak- kolaylaştırılmasıdır.

Nüfusu 2 000'in Altındaki Belediyelerin Köye Dönüştürülmesi

Nüfusu 2 000'in altında olan belde belediyelerinin tüzel kişiliğinin kaldırılarak köye dönüştürülmesi yerel yönetimler reform yasalarının gündeme gelmesinden buyana yasal düzenlemelere konu olmakta ve kamuoyunda tartışılmaktadır. Bu yasal düzenlemelerden bazıları yürürlüğe girmiş, bazıları ise yürürlüğe girememiştir.⁹

Yürürlüğe giren yasal düzenlemelerden biri olan 5393/11. Maddeye göre, nüfusu 2 000'in altına düşen belde belediyeleri, Danıştay'ın görüşü alınarak, İçişleri Bakanlığı'nın önerisi üzerine müşterek kararname ile köye dönüştürülebilmektedir. Bürokratik bir sürecin işletilmesini ve yargı organlarının görüşünü gerektiren bu yasa hükmü fiilen işletilmemiş, kağıt üzerinde kalmıştır. Bu durum iki radikal yasal düzenlemeyi vücuda getirmiştir. Bunlardan ilki 5747 sayılı Kanun'un geçici 1. maddesi, diğeri 6360 sayılı Kanun'un geçici 2. maddesidir ve son nüfus sayımı sonuçlarına göre nüfusu 2 000'in altına düşen belde belediyelerinin tüzel kişiliklerinin

⁷ 2013 sonu itibariyle illerin nüfusuna bakıldığında, -498.981 nüfuslu Osmaniye de dahil edilirse- nüfusu 500 000'i geçen il sayısının 12 olduğu görülmektedir. Bu iller Adıyaman, Afyonkarahisar, Ağrı, Çanakkale, Çorum, Elazığ, Kütahya, Sivas, Tokat, Zonguldak, Batman ve Osmaniye'dir (URL2). Orta ölçekli belediyelerin 1/3'ü bu illerde (toplam 20 orta ölçekli belediye) bulunmaktadır.

⁸ Buna en çok yaklaşan il 707 123 nüfusa sahip Afyonkarahisar'dır (URL2).

⁹ Detaylı bilgi için bkz. Üzmez (2014).

kaldırılarak köye dönüştürülmesine yöneliktir. 5747 sayılı Kanun'un ilgili maddesi Anayasa Mahkemesi, Danıştay ve Yüksek Seçim Kurulu kararları neticesinde uygulanamamıştır. 6360 sayılı Kanun'un ilgili maddesi uygulanamamış olan bu hükmü uygulamaya dönüktür. Özetle bu beldelerin önüne üç seçenek konmuştur: 1-Köye dönmek, 2-Gönüllü birleşme yoluyla başka bir belediyeye katılmak, 3-Nüfusunu 2 000'in üzerine çıkarmak için gönüllü birleşme yoluyla bünyesine belde, köy ve/veya kısımlarının katılımını sağlamak...

Kendine özgü sorunlarına ilaveten küçük ölçekli belediyeler¹⁰, etrafında buldukları orta ve büyük ölçekli belediyeleri de zor durumda bırakmakta ve hizmet görmelerini engellemekte (Sezer, 2007: 144); kalabalıklaşma maliyetlerini ortaya çıkarmaktadır. Gerçekten de orta ölçekli il ve ilçe merkezi belediyeleri yerleşik alanı ana belediye yanında, onunla kuvvetli etkileşim içinde bulunan çok sayıda belediye ve köyün yönetiminde idari açıdan ciddi parçalanma yaşamaktadır (Genç ve Özgür, 2008: 196).

Düzenleme orta ölçekli kentsel alanlar açısından düşünüldüğünde, nüfusu 2 000'in altındaki belediyeleri köye dönüştürmek bu alanlardaki idari parçalanmayı azaltmayacak; dolayısıyla yönetsel ve hizmetsel sorunlarına çözüm olmayacaktır. Köylerin yeniden yapılandırılmasının gündeme gelse de bir türlü sonuçlandırılmadığı ve köylerin en zayıf yerel yönetim birimi olduğu gerçeği hesaba katılırsa, bu sorunların daha da artması olasıdır. İl özel idaresi ve köylere hizmet götürme birliklerine bazı sorumluluklar yüklenmesi ile kapatılan belediyelerin genel bütçe vergi gelirlerinden alması gereken payların 5 yıl süreyle İl Özel İdarelerine aktarılacak olması kısmi bir iyileştirme sağlamakta, ancak yeterli görülmemektedir. Orta ölçekli kentsel alan dahilindeki köyler ile bunların dışındaki köyleri ayrı ayrı ele alan bir düzenlemenin daha rasyonel olacağı düşünülmektedir.

Gönüllü Birleşmenin -Sınırlı ve Geçici Olarak- Kolaylaştırılması

Gönüllü birleşme Belediye Kanunu'nun 8. maddesinde düzenlenmiştir. Gönüllü birleşmede taraflardan biri birleşecek olan belde belediyesi, köy veya bunların bazı kısımları, taraflardan diğeri ise birleşilecek olan belediyedir. Bu birleşmenin şartı bu iki tarafın meskûn sahalarının birbirine 5 km'den daha yakın olmasıdır (Arıkboğa, 2007: 12). Ayrıca mesafe şartı sağlansa bile bir beldenin bazı kısımlarının komşu bir beldeye katılmasında

¹⁰ Türkiye'de küçük ölçekli belediyeler denildiğinde daha çok 2 000 nüfusun altındaki belediyeler anlaşılmalı birlikte; burada kullanılan küçük ölçekli belediyeler deyimi nüfusu 50 000'in altındaki belediyeleri kapsamaktadır. Küçük belediyeler ve sorunları için bkz. Topal (1999), Özgür (2002).

veya yeni bir belde ya da köy kurulmasında, beldenin nüfusunun 5 000'den aşağıya düşmemesi de gereklidir (5393/8. Madde). Gönüllü birleşme üç aşamalı bir yöntemdir. Birinci aşama birleşecek olan yerleşim biriminde yaşayan seçmenlerin yarıdan bir fazlasının birleşmek için başvurmasıdır. İkinci aşama birleşmek isteyen yerleşim biriminde oylama yapılmasıdır. Bu oylama neticesinde sonuç olumsuz çıkarsa süreç kesilecek, olumlu çıkarsa üçüncü aşamaya geçilecektir. Üçüncü aşama konu ile ilgili birleşilecek olan belediye meclisinde karar alınmasıdır. Karar olumsuz çıkarsa süreç yine kesilecek, olumlu çıkar ise birleşme gerçekleşecektir. Görüldüğü gibi gönüllü birleşme her iki tarafın da istemesi, yani farklı iki yerelin birleşme kararı ile gerçekleşmektedir (Arıkboğa, 2007: 12-13).

6360 sayılı Kanun gönüllü birleşmeye sınırlı ve geçici bir kolaylık getirmiştir. Sınırlılığı nüfusu 2 000'in altında olup, köye dönüştürülecek belde belediyeleri ile sınırlı oluşundan; geçiciliği ise bu kolaylıktan 30.06.2013 tarihine kadar yararlanılabilemesindedir. Böylece bu belde belediyeleri başka bir belediyeye katılmak yoluyla yine kentsel yönetim içerisinde kalabilecekti. Bu belediyeleri gönüllü birleşmeye teşvik eden düzenlemenin kolaylığı, birleşecek ve birleşilecek belediyelerin meskûn sahaları arasındaki mesafeyi 5 km'den 10 km'ye çıkarması; birleşme için birleşecek ve birleşilecek olan belediyelerin belediye meclisi kararının yeterli kılınmasıydı. Birleşecek ve birleşilecek belediyeler farklı il veya ilçe sınırlarında olması engel teşkil etmemekteydi. Yalnız bu iki belediyenin ortak sınırının bulunması ve aralarında başka bir belediye veya köyün bulunmaması gerekmektedir.

Orta ölçekli kentsel alanlar açısından düşünüldüğünde, 2 000'in altında nüfuslu belediyeler yakınlarında olan orta ölçekli bir belediyeye katılarak alandaki idari parçalanmayı azaltabileceklerdi. Bununla birlikte bu belediyeler, orta ölçekli kentsel alandaki diğer belediyelere de şartlar karşılandığında katılabileceklerdi. Bu durumda idari parçalanma yine azalacak ama bütünlüğün orta ölçekli belediye dahilinde sağlanması şeklinde olmayacaktı.

Düzenlemenin uygulama sonuçları izlendiğinde, 535 belde belediyesinden 35'i katılma yoluyla nüfusunu artırarak mevcut statüsünü korumuş; 20'si başka bir belediyeye katılarak bu belediyenin mahallesi olmuştur. Geri kalanları ise köye dönüşmüştür.¹¹ Başka bir belediyeye mahalle olarak

¹¹ Esasen Kanun'da belirtilen sayı 559'dur. Ancak bu belediyelerden 24'ü, daha sonradan nüfusunu 750 000'in üzerine çıkararak büyükşehir belediyesi statüsü alan Ordu'da bulunmaktadır ve yasa gereği bağlı buldukları ilçenin mahallesi olmuştur. Bu veriler Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü istatistikleri (URL1) ile web taramasından derlenmiştir.

katılan beldelerden sadece 2'si orta ölçekli bir belediyeye (Amasya ve Edirne-Keşan Belediyelerine) mahalle olarak katılmıştır. Düzenleme orta ölçekli kentsel alanlarda yönetsel bütünlük sağlamaya katkı yapamamıştır. 6360 sayılı Kanun'un getirdiği kolaylığa rağmen, kapanacak belde belediyelerinin büyük çoğunluğu gönüllü birleşme yolunu seçmemiş ve köye dönüşmüştür. Orta ölçekli kentler ise bu fırsatı iyi değerlendirememiştir.

Türkiye'de gönüllü birleşme uygulamaları belediyeler arasında değil, daha ziyade belediye ile komşu köyler/köy kısımları arasında belediyeye katılma şeklinde olmuş (Üzmez, 2012b: 138), gönüllü birleşme kentsel alan bütünlüğünü sağlayan bir dinamik haline gelememiştir. Bu deneyimden hareketle, 6360 sayılı Kanun, -özellikle bir orta ölçekli kentsel alan söz konusu olduğunda- mevcut bir belediyenin meskûn sahasına 10 km'den yakın olan, nüfusu 2 000'in altındaki beldeleri doğrudan bu belediyeye veya en azından bütünlük alanındaki başka bir belediyeye katsa idi; farklı sorunlara, aynı anda çözüm getirebilirdi. Orta ölçekli kentsel alanlarda böyle bir düzenleme, son derece etkili olabilirdi.

Nasıl Bir Orta Ölçekli Kentsel Alanlar Politikası?

-Yukarıda- orta ölçekli kentsel alanların sorunlarına yönelik geliştirilen çözüm yollarının etkili ve başarılı düzeyde uygulanmadığı ve böylece sorunların giderek daha karmaşık bir hal aldığı söylenmişti (Üzmez, 2012b: 138).¹² Yine yukarıda değinildiği gibi 6360 sayılı Kanun'la atılan adımlar etkili adımlar olamamıştır. Buradan hareketle Türkiye'de orta ölçekli kentsel alanlar sorununa yönelik olarak, etkili ve sürdürülebilir bir kamu politikası açığından bahsedilebilir.¹³ Bu alanların sorunlarına çözüm üretebilecek ve bu alanlara özgü bir kamu politikası geliştirilmeli ve bir an evvel hayata geçirilmelidir.

Bu bağlamda üretilecek bir politika alandaki sorunların çözülmesi ile kentsel gelişme ve sürdürülebilirliğin sağlanmasını, kaynakların etkili ve verimli kullanılmasını, daha iyi ve kaliteli hizmet sunulmasını, orta ölçekli kentlerin

¹² Literatürde bu alanlar için büyükşehir benzeri iki kademeli yönetsel yapı da tartışılmaktadır, ancak bu tartışma boyutundadır. Tartışılan yapı büyükşehirin aksine; üst kademenin daha kısıtlı, alt kademelerin ise kuvvetli ve esas yetkili olduğu iki kademeli modeldir (Özgür, 2005: 495-497). Bu modelin ve olası farklı modellerin tartışılması ve olgunlaştırılması önemlidir.

¹³ Burada Denizli istisnai bir örnektir. "Bütünşehir Yasası" olarak bilinen ve 2003 yılında çıkarılan 5026 sayılı "Bazı Belediye ve Köylerin Denizli Belediyesi'ne Katılmasına İlişkin Kanun" ile 22 belediye ve 25 köyün Denizli Belediyesi'ne katılması ve Denizli Orta Ölçekli Kentsel Alanında yönetsel bütünlük sağlanması öngörülmüştü. Ancak Kanun TBMM'nde kabul edilmiş, ancak Cumhurbaşkanı'nın geri göndermesi üzerine tekrar görüşülmemiş ve kanunlaştırılmamıştı. Böylece Denizli özelinde geliştirilen bu politika, uygulamaya geçememiştir.

potansiyel avantajlarını ortaya çıkarmayı, büyükşehirleşme politikasıyla da uyumu hedeflemelidir. Orta ölçekli kentsel alanlar politikası yapımında öncelikle, bu gerçekliğin (orta ölçekli kent/kentsel alan kavramlarının) yerel yönetim yasalarına yansıtılması ve bu alanlara bütüncül bir gözle bakılması gereklidir. Ayrıca orta ölçekli kentsel alanlar birbirinden farklı özellikler¹⁴ gösterdikleri için, sorunun çözülmesine yönelik politika bunu da göz önüne almalıdır. Orta ölçekli kentsel alanlar politikası yapımında, alternatif modellerin bu alanlara uygun bir biçimde yeniden gözden geçirilmesi ve uygulanabilir kılınması gerekmektedir.

Bu tür alanlarda yapılacak işbirlikleri kentsel alan sınırlarında geçerli, hizmet temelli, etkili ve uzun soluklu işbirlikleri olmalı (Özgür, 2008b: 39), bu işbirlikleri tek bir hizmet bazlı kalmamalıdır (Özgür, 2005: 494). Su, atık su, katı atık vb. altyapı hizmetleri ile çevre ve ekolojik dengenin korunması ile ilgili projeleri gerçekleştirmek üzere kurulan birlikler¹⁵ oldukça önemlidir. Bu birliklerin kurulması kadar, amacına uygun bir şekilde işletilmesi, üyelerinin bu konulardaki görev ve sorumluluklarını fiilen birliğe devretmesi ve birliğin kentsel alanın bütününe hizmet verebilmesi de önemlidir. Birliklerin işleyişinde, üyelerinin ödemesi gereken katılım payları ve hizmet bedellerini ödememesi veya aksatması ciddi mali kaynak sıkıntısı yaratabilmekte; işlerliği ve hizmet vermeyi zorlaştırmaktadır. Yine üyelerin görev ve sorumluluklarını birliğe fiilen devretme konusunda isteksiz/kararsız olmaları birliklerin işlevsel olmaktan ziyade sembolik olarak var olmasına sebep olabilmektedir. Birliklerdeki bu aksaklıkların önüne geçebilecek yasal düzenlemelerin yapılması gerekmektedir.

¹⁴ Değişik alan ve nüfus büyüklükleri ile nüfus yoğunluğu ve arazi durumuna sahip kimi yerleşim öbeklerinde birden çok belediye ve köyü içine alan kentsel alan oluşumunda farklı yayılma/büyüme eğiliminden bahsedilebilir. Birinci eğilim ana belediyenin çevreye doğru büyümesi ve komşu belde ve köyleri etkisi altına almasıdır. İkinci eğilim ise çevredeki mevcut köy ve kasabaların hem birbirlerine hem de özellikle ana belediyeye doğru yayılmasıdır. Aslında, çoğu kentsel alan örneğinde, bu iki eğilim belirli ölçülerde aynı anda gerçekleşmektedir. Yukarıdaki iki yayılma ve büyüme eğilimiyle de ilişkili -ancak belli ölçülerde onlardan ayrılan yanları da olan- üçüncü bir kentsel büyüme eğilimi daha vardır. Geniş depolar, sanayi bölgeleri, ana akslar boyunca yerleşen benzin istasyonları ve satış noktaları, imar planı sahası dışında inşa edilen konutlar da ana belediye ve çevredeki yerleşimler arasındaki boşlukların doldurulması ve/veya yayılmanın yönünün belirginleşmesi anlamında rol oynamaktadır (Özgür, 2008b: 40). Ayrıca dairesel büyüme ile lineer şekilde büyüme; ilçe sınırlarında kalan büyüme ile ilçe sınırlarını aşan büyüme gibi farklı özellikler sergileyen kentsel alanlar da mevcuttur.

¹⁵ Su, atık su, katı atık ve benzeri altyapı hizmetleri ile çevre ve ekolojik dengenin korunmasına ilişkin projelerin zorunlu kılması durumunda; Bakanlar Kurulu, ilgili mahallî idarelerin, bu amaçla kurulmuş birliğe katılmasına karar verebilir. Bu fıkrada belirtilen birliklerden ayrılma da Bakanlar Kurulunun iznine bağlıdır (5355/4). Bu tür birliklere zorunlu birlikler de denilmektedir (Palabıyık ve Kara, 2008: 425).

Orta ölçekli kentsel alanlara yönelik çeşitli alternatifler uygulanmakla birlikte; bunlar arasından diğerlerine göre daha etkili olanı birleşme ve birleştirmedir (Arıkboğa, 2008b: 19). Bu alternatifin uygulanmasındaki esas amaç kentsel alanın bütünlüğünün sağlanmasıdır (Arıkboğa, 2007: 16; Arıkboğa, 2008a: 320). Yerel yönetim sorunlarının işbirliği yöntemleriyle (örneğin birlikler yoluyla) çözülmesinin olanaklı olmadığı durumlarda birleşme ihtiyacı artar ve esasen birleşme işbirliğini izleyen bir adımdır (Keleş, 2009: 424). Birleşme ve birleştirme mevcut durumda etkin ve yaygın bir şekilde uygulanabilen bir alternatif olamamıştır.

Gönüllü birleşmenin daha çok köy ve köy kısımlarının belediyelere katılması şeklinde görüldüğünden hareketle; belediyelerin başka bir belediyeye katılma konusunda isteksiz olduğu ve varlığını devam ettirmek istedikleri çıkarımı yapılabilir. Bu durumda yapılması gereken, bu uygulamayı teşvik etmek olmalıdır. Örneğin bu tür bir birleşmenin gerçekleşmesi durumunda; genel bütçe vergi gelirlerinden verilecek paylarda belli bir oranda artırım yapılabilir, yatırım esaslı olmak üzere çeşitli hibe ve kredi imkanları / kolaylıkları sağlanabilir, vergi, sigorta primi vb. indirimleri uygulanabilir gibi... Böylece birleşme yoluyla daha fazla kaynak, daha fazla yatırım ve daha fazla hizmete erişilebilir. Gönüllü birleşme sürecinin başlatılması için aranan başvuru şartının esnetilmesi; yarıdan bir fazla seçmen şeklindeki oranın aşağı çekilmesi, ayrıca birleşmek isteyen belediye meclisi tarafından da başvuru yapılabilmesi süreci kolaylaştırabilir. Tabii tüm bunlar, kent paydaşlarının bu yönde bilinçlendirilmesi ve yönlendirilmesi ile yakından ilgili olacak ve bununla anlamını bulacaktır. Zira gönüllü birleşmede yerel halk kilit noktadadır. Gönüllü birleşme kentsel alanda idari parçalanmayı sonlandırıcı olmasa da azaltıcı bir etki yapacaktır.

Gönüllü birleşmenin mümkün olmadığı hallerde devreye giren zorunlu birleşme yöntemi¹⁶; mevcut haliyle, hem orta ölçekli kentsel alanlara yeterince hitap edememekte, hem de yeterince işletilmemektedir. Bu yöntem, orta ölçekli kentsel alan bütününde, orta ölçekli kent bünyesinde ve tek seferde birleştirmeye olanak sağlayacak şekilde yeniden düzenlenmelidir. Böylece alandaki idari parçalanmaya son verilerek, kentsel alanın yönetsel bütünlüğü sağlanacaktır. Burada merkezi idarenin orta

¹⁶ Gönüllü birleşme süreci yukarıda aktarılmıştı. Zorunlu birleşmede ise süreç şöyle işlemektedir: Birleşecek belediye veya köylerin meskûn sahası ile birleşilecek belediye sınırları arasında 5 km'den daha az mesafenin olması ve ayrıca genel imar düzeni veya temel alt yapı hizmetlerinin gerekli kılması şartı aranmaktadır ve sadece il merkezi, ilçe merkezi veya nüfusu 50 000'in üzerindeki belediyeler ile birleşilebilmektedir. Bu şartların sağlanması durumunda, Danıştay'ın görüşü alınarak, İçişleri Bakanlığı'nın teklifi ve müşterek kararname ile birleşme gerçekleştirilmektedir (5393/11. Madde).

ölçekli kentlere bu konuda rehberlik etmesi ve yönlendirici olması önemlidir. Ayrıca bu tür bir birleşmeyi gerçekleştirerek ciddi bir alansal reform uygulayacak belediyeler için, sonrasında bunu bütünleyecek ve destekleyecek idari, örgütsel ve mali reformlar da (destekler, yardımlar vb.) yapılmalıdır. Aksi takdirde merkez belediye, çevresindeki zayıf idari ve mali kapasiteli belediye ve köyleri bünyesine katmayı arzu etmeyebilir.¹⁷

Alandaki olası idari parçalanmalara sebep vermemek üzere bu alana 10 km. mesafede yeni belediyeler kurulmamasının sağlanması; alanın mevcut ve olası gelişme ve yayılmasını kontrol altına alabilmek adına mücavir alan düzenlemelerinin önemsenmesi ve bu düzenlemelerin günün gereklerine göre yeniden gözden geçirilmesi de yapılan diğer önerileri destekleyecektir. Büyükşehir belediyesi statüsü alamamış olmakla birlikte, metropol veya metropoliten alan özelliği gösteren ya da metropolitenleşme eğilimindeki kentlerin/kentsel alanların varlığı hesaba katılırsa; böyle bir politika yukarıda belirtilen büyükşehirleşme politikasını da destekleyecektir. Büyükşehir sistemine dahil olacak kentsel alanlar sorun yumağı halinde değil, sorunlarını çözmüş veya hafifletmiş olarak bu sisteme dahil olabilir; büyükşehir sistemine dahil olmayacak orta ölçekli kentler ise sorunlarını çözerek, sürdürülebilirliklerini sağlayabilir ve birer cazibe merkezi olabilirler.

Sonuç

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ile getirilen büyükşehir belediyesi kurulması kriterleri büyükşehir belediyesi kurulmasını zorlaştırmıştı. Bununla birlikte kentler büyükşehir olma mücadelelerini sürdürmüş ve Hükümet de nüfusu 750 000'i geçen illere bu yönde sözler vermişti. 6360 sayılı Kanun bu sözleri yerine getirmeye yönelik bir Kanun'dur. Büyükşehir belediyesi kurulma şartlarını olabildiğince esneten Kanun, tek şart olarak il nüfusunun 750 000'i aşmasını getirmiştir. Bu durum 14 ile daha büyükşehir statüsü kazandırmıştır. Buna ilaveten tüm büyükşehirlerin sınırlarının il mülki idare sınırlarına genişletilmiş ve büyükşehir olan illerde il özel idareleri de kaldırılmıştır. Çalışmada bu durum yerel yönetimler alanında büyükşehirleşme politikası olarak değerlendirilmiştir.

¹⁷ Birleşmenin merkezdeki orta ölçekli belediye bünyesinde yapılması yerine, alandaki en küçük belediyelerin kendi aralarında, ana belediyeye yapışık olanların da ana belediye ile birleştirilmesi sonucu kapasite açısından daha güçlü ve fakat daha az belediyenin olduğu, dolayısıyla idari parçalanmanın azaldığı bir birleşme de düşünülebilir (Özgür, 2007: 109). Bu birleşme türü, orta ölçekli kentsel alanın gelişme ve yayılma durumuna göre değerlendirilebilir; gönüllü veya zorunlu birleşme yoluyla da uygulanabilir. Bu durumda 5 km'lik mesafe şartının, 10 km'ye kadar genişletilmesi; ayrıca genel imar düzeni veya temel altyapı hizmetleri dışında başkaca kriterlerin de getirilmesi daha uygun olacaktır.

Bu politikanın orta ölçekli kentlere doğrudan yansımaları 63 orta ölçekli kentin büyükşehir belediye sistemine dahil olmasıdır. Bunlardan 14'ü il merkezi belediyesi, 49'u ilçe merkezi belediyesi ve 2'si belde belediyesidir. İl merkezi olanları yeni büyükşehir belediyelerinin, ilçe merkezi olanları yeni büyükşehir ilçe belediyelerinin merkezini oluşturmuş; anılan iki belde belediyesi ise kurulan yeni ilçelerin merkezi olmuştur. Büyükşehir belediye sisteminde ilçede, ilçe belediyesi dışındaki yerel yönetim birimleri (belde belediyeleri ve köyler) kaldırıldığından, orta ölçekli belediyeler bir anda ilçenin tümünden sorumlu tek yerel otorite olmuştur. Sahip olduğu bu sınır ise daha önceki orta ölçekli kentsel alan bütününe çok ötesinde bir sınırdır.

Orta ölçekli kentsel alanların birçok yönetim ve hizmet üretme/yürütme sorunu ile karşı karşıya olduğu, bunların çözümü için uygulanagelen alternatif çözümlerin ise etkili ve başarılı bir düzeyde uygulanmadığı; bu nedenle bu alanların sorunlarının giderek daha karmaşık bir hal aldığı bilinmektedir. Hükümet bu duruma, orta ölçekli kentsel alanları mevcut sorunlarıyla birlikte büyükşehir belediye sistemine dahil etmek ve bu sistem içerisinde sorunlarına çözüm bulmak şeklinde yaklaşmaktadır. Bu bir çözüm olmakla birlikte tüm orta ölçekli kentsel alanları kapsamamaktadır. Nitekim günümüzde nüfusu 50 000'in üzerinde 61 orta ölçekli kentin varlığından söz edilebilmektedir. Bunların büyük çoğunluğu, il nüfusuna bakıldığında büyükşehir olma ihtimali zor görülen illerdir. O halde, uygulanan politika, bugünün şartlarında bu kentsel alanlara hitap etmemektedir. Hükümete yapılacak baskılar neticesinde, 750 000 nüfus kriterinin daha aşağıya çekilmesinin gündeme gelmesi/getirilmesi de olası görülebilir ki bu durumda orta ölçekli kentlerin büyükşehir yapılması, bundan sonra da gündemde olabilecek bir alternatif olacaktır. Bu aynı zamanda büyükşehirleşme politikasının daha da genişletilmesi anlamına gelecektir. Ancak orta ölçekli kentsel alanlar sorunu karşısında, çözümü büyükşehirleşme politikasını - nüfus kriterini aşağı çekerek- genişletmekte bulmak doğru bir yaklaşım olarak görülmemektedir.

Türkiye'de orta ölçekli kentsel alanlar sorununda bir kamu politikası açığı kendini göstermektedir. Bu alanlara özgü etkili ve sürdürülebilir bir politikanın geliştirilmesi gerekmektedir. Alandaki sorunların çözülmesi ile, kentsel gelişme ve sürdürülebilirliğin sağlanmasını, kaynakların etkili ve verimli kullanılmasını, daha iyi ve kaliteli hizmet sunulmasını, orta ölçekli kentlerin potansiyel avantajlarını ortaya çıkarmayı ve büyükşehirleşme politikasıyla uyumu hedefleyen bir orta ölçekli kentsel alanlar politikası yapılmalı ve hayata geçirilmelidir. Bu politika farklı özellikler ve çeşitlilik gösteren orta ölçekli kentsel alanların, bu farklılığı/çeşitliliğini de dikkate almalıdır.

Böyle bir politika yapımında, birlikler (özellikle altyapıya yönelik zorunlu birlikler) önemsenmeli ve işleyişindeki aksaklıklar giderilmelidir. Belediyeler başka bir belediyeye katılma konusunda isteksiz olduğundan ve varlığını devam ettirmek istediklerinden, gönüllü birleşmeyi teşvik edici imkanlar getirilmeli ve ayrıca kent paydaşları bu konuda bilinçlendirilip, yönlendirilmelidir. Yine gönüllü birleşmede, süreci başlatan başvuru aşaması kolaylaştırılmalıdır. Bunların dışında ve bunlara göre daha etkili bir yol olan zorunlu birleşmede ise orta ölçekli kentsel alan bütününde, orta ölçekli belediye bünyesinde birleştirmeye imkan verecek yasal düzenlemelere ihtiyaç vardır. Böyle bir uygulama ile kentsel alan bütünlüğü sağlanmış ve idari parçalanma sonlandırılmış olacaktır. Tabii bu konuda merkezi idarenin orta ölçekli belediyelere rehber ve yönlendirici olması önemlidir. Ayrıca bu tür bir alan reformunun devamında, bunu destekleyecek bir dizi reformun hayata geçirilmesi oldukça önemlidir. Son olarak kentsel alanın gelişme ve yayılmasını kontrol edebilmek adına mücavir alan uygulamaları da önemsenmeli; orta ölçekli kentsel alana 10 km mesafede yeni belediyeler kurulmamalıdır.

KAYNAKÇA

- Arıkboğa, E. (2007). “Yerel Yönetimlerde Ölçek Sorunu ve Belediye Reformu”, Kocaeli: V. Kamu Yönetimi Forumu. Erişim: 12.08.2014. <http://posta.marmara.edu.tr/~earikboga/yayin/olcek.pdf>.
- Arıkboğa, E. (2008a). “Türkiye’de Belediyelerin Büyüklüğü ve Kentin Bütünlüğü Sorunu: Reform ve Uygulama Analizi”, Dönüşen Kentler ve Değişen Yerel Yönetimler, (Ed. F.N. Genç, A. Yılmaz ve H. Özgür), Ankara: Gazi Kitabevi, 299-330.
- Arıkboğa, E. (2008b). “5393/11: Devam Eden/Edemeyen Reform”, 1. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildiriler Kitabı, İstanbul: Erkam Matbaası, 17-34.
- Ciğeroğlu, M. (2007). Denizli Kentsel Alanının Yönetimi Alternatifleri, Pamukkale Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Denizli.
- Ciğeroğlu, M. (2008). “Denizli Kentsel Alanının Tanımı, Özellikleri ve Dönüşümü”, Dönüşen Kentler ve Değişen Yerel Yönetimler, (Ed. F.N. Genç, A. Yılmaz ve H. Özgür), Ankara: Gazi Kitabevi, 211-237.
- Demir, K., Çabuk, S. (2010). “Türkiye’de Metropolitan Kentlerin Nüfus Gelişimi”, Erciyes Üniversitesi SBE Dergisi, 1(28): 193-215.

- Genç, F.N. (2008). “Orta Ölçekli Kentsel Alanların Yönetimi ve Sorunları: Söke Örneği”, *Dönüşen Kentler ve Değişen Yerel Yönetimler*, (Ed. F.N. Genç, A. Yılmaz ve H. Özgür), Ankara: Gazi Kitabevi, 143-170.
- Genç, F.N., Özgür, H. (2008). “Orta Ölçekli Kentsel Alanların Yönetimi: Kuşadası-Söke ve Aydın Merkez İlçe Örnekleri”, *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 5(9): 195-225.
- Gürel Üçer, Z.A. (2009). *Kentsel Yaşam Kalitesinin Belediye Hizmetleri Kapsamında Belirlenmesine ve Geliştirilmesine Yönelik Bir Yaklaşım: Orta Ölçekli Kent Örnekleri*, Gazi Üniversitesi, Fen Bilimleri Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara.
- Gürpınar, E. (1988). *Çevre Hukukunda ‘Ekolojik Denge’ Kavramı ve Bu Dengenin Korunması*, İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.
- Kanunlar için bkz., <http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/>, Erişim: 12.08.2014.
- Keleş, R. (2009). *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, Ankara: Cem Yayınevi.
- Mazı, F., Arslan, N.T. (2003). “Şehirleşme Sürecinde Mücavir Alan Uygulamalarının Hukuk ve Planlama Açısından Değerlendirilmesi”, *Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 4(2): 39-56.
- Özgür, H. (2002). “Türkiye’de Küçük Belediyelerin Sorunları ve Çözüm Önerileri”, *Avrupa Birliği ile Bütünleşme Sürecinde Türkiye’de Yerel Yönetimler*, (Ed. B. Parlak ve H. Özgür), İstanbul: Alfa Basım Yayın, 285-330.
- Özgür, H. (2005). “Türkiye’de Orta Ölçekli Kentsel Alanların Yönetimi Sorunu”, *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-1: Reform*, (Ed. H. Özgür ve M. Kösecik), Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 471-498.
- Özgür, H. (2007). “Orta Ölçekli Kentsel Alanların Yönetimine İlişkin Alternatifler”, *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-2: Uygulama*, (Ed. H. Özgür, M. Kösecik), Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 100-142.
- Özgür, H. (2008a). “Denizli Kentsel Alanının Yönetiminde Söylemden Eyleme Bütünşehir Belediyesi Tasarımları: Ali Aygören Teklifi (2001), Denizli’ye Özel Kanun Teklifi (2003) ve Belediye Kanununun 11. Maddesi (2006)”, *Dönüşen Kentler ve Değişen Yerel Yönetimler*, (Ed. F.N. Genç, A. Yılmaz, H. Özgür), Ankara: Gazi Kitabevi, 239-298.
- Özgür, H. (2008b). “Belediyelerde Komün Esasından Alan Yönetimine Tedrici Geçiş: 2003 Sonrası Yerel Yönetimler Yasalarında Artan İzleri”, *1. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildiriler Kitabı*, İstanbul: Erkam Matbaası, 35-54.

- Özgür, H., Savaş Yavuzçehre, P., Ciğeroğlu, M. (2007). “Türkiye’de Orta Ölçekli ve Metropolitan Kentsel Alanların Yönetimi”, Kamu Yönetimi Yazıları: Teoride Değişim, Yeniden Yapılanma, Sorunlar ve Tartışmalar, (Ed. B. Eryılmaz, M. Eken, M.L. Şen), Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 475-513.
- Palabıyık, H., Kara, M. (2008). “Belediye Birlikleri”, Dönüşen Kentler ve Değişen Yerel Yönetimler, (Ed. F.N. Genç, A. Yılmaz, H. Özgür), Ankara: Gazi Kitabevi, 415-436.
- Sezer, Y. (2007). “Belediyelerde Birleşme ve Katılma Uygulamaları”, Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-2: Uygulama, (Ed. H. Özgür, M. Kösecik), Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 143-165.
- Suher, H. (1996). Şehircilik, İstanbul: İTÜ Mimarlık Fakültesi Baskı Atelyesi, Yayın No: 1572.
- Tanış, M., Ögüt, K. S. (2007). “Orta Ölçekli Kentler İçin Toplu Taşıma Seçeneklerinin Teknik ve Mali Karşılaştırması”, Antakya: 5. Kentsel Altyapı Ulusal Sempozyumu Bildiriler Kitabı, 132-146.
- Topal, A.K. (1999). “Türkiye’de Belediyeleşme Süreci ve Ölçek Sorunu”. Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi, 4(11): 49-54.
- URL1 (2014). <http://www.migm.gov.tr/IstatistikBilgiler.aspx?DetayId=1>, MİGM İstatistikleri, (Erişim 12/08/2014).
- URL2 (2014). <http://tuikapp.tuik.gov.tr/adnksdagitapp/adnks.zul>, TÜİK İstatistikleri, Erişim: 12.08.2014.
- Üzmez, U. (2012a). Türkiye’de Orta Ölçekli Kentsel Alanlar Sorunu ve Çözüm Arayışları: Zonguldak Örneği, Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.
- Üzmez, U. (2012b). “Türkiye’de Orta Ölçekli Kentsel Alanlar Sorununa Çözüm Arayışları: Zonguldak Örneği”, Gazi İİBF Dergisi, 14(2): 127-158.
- Üzmez, U. (2014). “Nüfusu 2.000’in Altına Düşen Belde Belediyeleri: Kapatmak ve Ötesi”, Mahalli İdareler Dergisi, 21: 86-95.
- Yazar, H. (2006). Sürdürülebilir Kentsel Gelişme Çerçevesinde Orta Ölçekli Kentlere Dönük Kent Planlama Yöntem Önerisi, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara.
- Yazar, H. (2008). “21. Yüzyılda Orta Ölçekli Kentler ve Kent Planlama Yaklaşımı”, Dönüşen Kentler ve Değişen Yerel Yönetimler, (Ed. F.N. Genç, A. Yılmaz, H. Özgür), Ankara: Gazi Kitabevi, 90-122.