



6360 Sayılı Yasa Uyarınca Türkiye’de Büyükşehir Belediyesi Yapısı Üzerine Bir Araştırma

*

Asım Mustafa Ayten

Öz

Değişen dünyada her kavram gibi planlama kavramının da anlamı ve işlevi değişikliğe uğramıştır. 21. yüzyılda planlama ve kentlerin geleceği çok farklı dinamiklerce belirlenmektedir. Uluslar arası politika, çevre ve ekoloji, hukuk, yönetim ve işletme bunlardan belli başlılarıdır. Bu bağlamda, “küresel düşün, yerel davran” söylemi ile ön plana çıkan ve eylemsel tarafının var olduğu gözlemlenen çevresel sorunların yalnızca çevre ile sınırlı kalmadığı, diğer alanları da etkilediği anlaşılmaktadır. Sorunlar yerel ölçekten çok tüm dünyayı ilgilendiren bir boyuta taşınmıştır. Buna karşılık, yerelden küresele her dünya vatandaşının kendisini sorumlu hissetmesi ve buna uygun davranışlarda bulunması konusunda hem fikirlik söz konusudur. 1990’lı yıllardan itibaren, yerellik ve yerele yakınlık kavramı ile de hizmetlerin en etkin yerine getirilebileceği, bu amaçla yönetim örgütlenmesinde hizmete yakınlık ilkesi uyarınca yerel yönetimlerin rol üstlenmesi gerektiği açıktır. Bu kapsamda, yerel halkın doğrudan katılımı ile sorunların çözümüne ve kaynakların etkin kullanımında yerel birimlere önemli ödevler düşmektedir. Ayrıca, sürdürülebilirlik kavramı ve yaklaşımı ile çevresel değerlerin ve kaynakların koruma-kullanım dengesi içinde gelecek kuşaklara eksiksiz aktarılması zorunludur. Bu çerçevede, mekânsal yapı oluşumu, değişimi ve gelişimi içinde koruma-kullanım dengesini sağlamak bir planlama sorunudur. Sorunların çözümünde, bütüncül, disiplinler arası yaklaşım içinde etkin olabilen, eyleme dönük planlama yaklaşımı uygulanmalıdır. 6360 sayılı yasa gibi yasal ve yönetsel düzenlemeler mutlaka bu planlama felsefesi ile uyumlu ve bütünlük olmalıdır. Halbuki bu böyle olmamıştır. Kayseri büyükşehir belediyesi sınırları ile etki alanı değişikliği bu bakımdan önemlidir.

Anahtar kelimeler: yerellik, yerel yönetimler, Kayseri, büyükşehir belediyesi, 6360 sayılı yasa,

A Research on Metropolitan City Municipality Structure in Türkiye According to 6360 Numbered Law

*

Asım Mustafa Ayten

Abstract

Meaning and function of planning concept also has changed as every concept on shifting of the world. Planning and future of cities in 21.century has been determined by very different dynamics. International politics, environment and ecology, law, administration and management are mainly determinant fields. In this context, It is understood that environmental problems not only limited to environment but also every scoping of living. “thinking globally, acting locally” concept has dominantly used by existing action side. Problems have been carried on considering all over the world than local scale. In spite of all of them, A consensus has existed about which every world citizen has sensitively responsible against facts and taking acts. Since 1990’s, locality and subsidiarity concept ensure to take all of local services efficiently. It is clear aim that local governments have taken playing role according to subsidiarity principle in administration organization. Local government should have duties in directly participation of local people with solving problems and using of resources efficiently. Additionally, It is obligatory that environmental assets and resources in balance with conservation and use must have been protected and inherited to new generations exactly by using sustainability concept and approach. In this framework, a planning problem is that ensures balance with conservation and use in condition of spatial structure and its change and development. Planning approach should be applied in respect of comprehensive, multi-disciplinary and actionable characteristics. Legislations by taking laws as like as 6360 numbered law should be integrate and harmonized with comprehensive planning approach. But, this condition did not. It is important that change on borders of Kayseri metropolitan city and its influence area.

Keywords: *subsidiarity, local governments, Kayseri, metropolitan city, 6360 numbered law*

1. Kavramsal Çerçeve

Yönetimde etkinliği ve verimliliği sağlamak amacını taşıyan ve kamunun öncülüğünde başlanan düzenlemelerle birlikte merkezden yönetim ve yerinden yönetim olgusu karşımıza çıkmaktadır. Merkezden yönetim kamu hizmetlerinin bir elde toplanarak tek bir merkezden kaynakların dağıtılması ve kullanılması ilkesine dayanmaktadır. Bunun yumuşak bir biçimi olan yetki genişliği ile de merkez taşradaki kuruluşlara belirli konularda kendiliğinden karar alma ve uygulama yetkisi verebilmektedir. Halbuki yönetsel açıdan yerinden yönetimin temel yapı taşları olan yerel yönetim kuruluşlarına yetki, sorumluluk ve görevlerini yapabilecekleri düzeyde kaynak kullanabilmeleri ve bu kaynakları merkezin güdümünde olmadan yaratabilmeleri halinde merkezin etkinliğinin daha da azaldığı yerel yönetimler ortaya çıkmaktadır. Yerel yönetim birimleri olarak ülkemizde belediyeler, İl özel idareleri ile köy yönetimlerinin yer aldığı görülmektedir. Yerinden yönetim bu bağlamda, hizmet yönünden yerinden yönetim ve yer yönünden yerinden yönetim olarak ayrılmaktadır. Bunun yanı sıra, siyasal yerinden yönetim olarak kabul edilen daha çoğunlukla "federal devletlerde, anayasalarca, ulusal kimliğe sahip olmayan yerel birimlere tanınmış bulunan yarı özerk veya özerk statüye dayanan bir yönetim biçimidir (Keleş,1992).

Özerklik kavramı ise Avrupa Konseyince kabul edilmiş olup, Özerklik şartının 3.maddesinde şu şekilde tanımlanmaktadır: Yerel makamların kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve olanağı anlamını taşımaktadır." (Türk Belediyecilik Derneği ve Konrad Adenauer Vakfı Eğitim Araştırma ve Geliştirme Merkezi, 1995).

Özerklik bir toplumda demokratik unsurları harekete geçirerek yönetimin gerçekleşmesinde insan hak ve özgürlüklerinin korunmasında bazı kurumlar için temel bir unsur olarak görülmekte, bazı hizmetlerin kamu yararını hedefleyecek şekilde yürütülmesinde önem kazanmaktadır.

Özerklik bir yandan da karar alma serbestisinin ve serbestçe organlar oluşturma yetkisinin tanınarak hizmetlerde etkinliği, verimliliği sağlamaya çalışmaktadır. Hizmetlerde etkinliğin sağlanmasında denetimin etkisi önemlidir. Denetimin ise yönetimin kendisi tarafından tarafsız ve etkin bir biçimde yapılabilmesi ile mümkündür. Özerkliğin olması için a) Karar alma yetkisinin bulunması b) Bağımsız organlara sahip olunması c) Akçal olanaklara sahip olmak gerekmektedir. Yerel idareler açısından özerkliğin genel çıkarlara ve hukuka uygunluk çerçevesinde yürütülmesidir. Bunun içinde idari vesayet makamlarınca uygunluk denetiminin gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

Diğer önemli bir kavram olarak Yerellik ilkesi karşımıza çıkmaktadır. Maastricht anlaşması ile Avrupa kıtasında başlayan siyasal ve ekonomik yeniden yapılanma çabası sonucunda Avrupa Birliği gündemine giren Yerellik kavramı ile “mümkün olduğunca yurttaşa yakın karar alınmasını sağlamak, üye devletlerin ulusal kimliklerini güvence altına almak ve yurttaşlarca Avrupa bütünleşme sürecinin benimsenmesini sağlamaktır.” (Mengi,1998) amaçlanmaktadır. Yerellik ilkesi özerk yerel yönetim geleneğine, yalnız yeterli kaynaklar sağlayarak değil aynı zamanda, işlerine merkezi yönetimler tarafından karışılmasını engellemeyi de kapsayarak, katkıda bulunma şansına sahiptir. Bir başka deyişle, ülke yetkilerinin dikey olarak paylaşılmasını ve ulusal düzeyden bölgelere, bölgelerden de yerel yönetimlere ve sokaktaki yurttaşlara doğru aktarılması sürecidir. Yerellik (Subsidiarity) ilkesi Avrupa Konseyi’nin 1985 yılında kabul ettiği; Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nda “Hizmette halka yakınlık ilkesi olarak ifade edilmekte olup, Kamusal sorumluluklar genellikle ve tercihen yurttaşa en yakın olan yönetimlerce yerine getirilir. Sorumluluğun bir başka yönetime bırakılmasında görevin kapsamı ve niteliği ile etkinlik ve ekonomi ilkelerinin gerekleri göz önünde bulundurulmalıdır.”(Ulusoy ve Akdemir,2007).

Bir başka görüşe göre ise, yerele yakın olma ilkesi “bireye ait düzenlemedeki yönetimlere, yönetme hakkı veriyor izlenimi yaratsa da aslında yurttaşlık kavramını yok eden, yurttaşı hizmetten yararlanan durumuna

iten ve hizmetin maliyeti hizmetten yararlananlara yükleyen bir ilkedir. Bu ilke liberalizmin kurucu ilkesidir; ulus devletleri merkezi yönetimi dağıtmanın ilkesidir. Ve bu nedenle neo-liberal AB'nin varlığını sürdürebilmenin formülasyonudur. Bu nedendir ki, AB'de gerçek yerel yönetimler- komünler- değil de özerk bölge yönetimleri, bölge devletleri ön plana çıkmakta ve güçlenmektedir.”(Sayın, 2005).

Buna karşın, Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde hukuka uygunluk ve yerindelik açısından idari vesayet yetkisinin olduğu bilinmektedir. Yerel özerklik şartının 9.maddesi uyarınca, Vesayet ancak anayasada ve yasalarda belirtilen durumlarda yönetimlerce sadece hukuka uygunluğun sağlanması amacı ile yapılabilecektir. Bunun ötesine çıkılarak yerel yönetimlerin işlevlerinin, aldıkları kararların yerinde olup olmadığını denetlemek gibi bir yetki yerindelik denetimi yapma yetkisini devlete vermemektedir. Yerel özerklik şartının tek bir istisnası bulunmaktadır. O da üst düzeyde bulunan bir yönetim kademesinin devletin veya bölge yönetimlerinin yerel yönetimlere kendileri adına bazı işleri yapma yetkisini kısmen vermiş oldukları durumlarda o işlevde sınırlı olmak üzere yerindelik denetimine imkan verilmektedir. Özerklik şartına göre yerel yönetimlerin etkin ve halka yakın birimler olması bakımından yeterli büyüklükte ve örgütlenme yapısı içinde çalışmalarını beklenmektedir. Hantal örgütlenmeler yerine daha dinamik, çevresel koşullara ve gelişmelere kolaylıkla uyum sağlayabilen, sorun çözen bir anlayışın egemen kılındığı yerel örgütlenmeler model olarak kabul edilmektedir.

Mekansal boyut ve imar faaliyetleri yönünden ise idari vesayet konusu; halen yürürlükte olan 3194 sayılı İmar yasası ile tanınan imar planı yapma, yaptırma, onama yetkisi belediyelere tanınmış olmasına karşın, bazı özel yasalarla ve imar yasasının 9.maddesi gereği ilgili Bakanlık gerekli görülen hallerde plan yapmaya, yaptırmaya, değiştirmeye ve resen onaylamaya yetkili kılınmıştır.

Bu bakımdan, yerellik ilkesi gereğince merkezi yönetimin üzerindeki yükün alt düzeydeki birimlere aktarılması böylelikle de katılımcı, şeffaf

yerel yönetim yapılarının oluşturulması, Merkezi yönetimin yerel yönetimleri denetleyen bir üst yapı olması yerine, onlara yol gösteren ve destek sağlayan bir konumda olmaları ile sağlanabilir. Merkezi yönetimin vesayet yetkisini yerindelik denetimi olmaktan çıkarılarak hukuka uygunluk denetimi ile sınırlandırılmalıdır. Denetimin ise hesap verme ve saydamlık gibi yönetim ilkelerine uygun demokratik ölçütlerde gerçekleştirilmesi, üniter devlet yapısını zedelemeyen tüm bölgelere yönetsel yerinden yönetimle siyasal yerinden yönetim arasında değişen statüler uygulanması, yerel halkın kamu hizmetlerinden eşit ve dengeli yararlanabilmesi için yetki genişliğine dayalı olarak komünler ve bölgesel yerel yönetimler kurulmalıdır. Kamusal görevlerle orantılı gelir kaynaklarının paylaşılması ilkesinin yanı sıra yerel yönetimlerin erkleri ve oranlarını kendilerinin belirleyebilecekleri ve bağımsız yerel gelir kaynakları yaratabilecekleri oluşumlar desteklenmelidir.

Özellikle mekânsal perspektiften konuyu daha derinlemesine analiz ettiğimizde, Avrupa Birliği müktesebatı uyarınca Türkiye üye ülke durumunda olmamasına karşın, üyelikle ilgili müzakereler başlığı altında pek çok alanda Tarım, Çevre, Enerji gibi alanlarda yasal yönetsel yapısını uyarlayarak değiştirme yoluna gitmiştir. Bu değişikliklerden biri de, İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması olup, Bakanlar Kurulu'nun 2002/4720 sayılı kararı, 22 Eylül 2002 tarih ve 24884 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır. İstatistiki Bölgesel sınıflandırılması uyarınca Bölgesel Kalkınma Ajansları kurularak yerelde hizmet vermeye başlamışlardır. Böylece bölgelerin gelişmişlik durumu, potansiyelleri dikkate alınarak yerel kalkınmanın sağlanarak bölge, alt bölge ve havzalar ile kent ve kent bölge yapılanmalarının geliştirilmesi hedeflenmektedir. Bu bağlamda, yönetsel yapıda belediyelerin yanı sıra merkezi yönetimle ilişkili olarak Kalkınma Ajanslarının faaliyetleri önem kazanmıştır.

Öte yandan, Dünya’da “elektronik iletişim ve enformasyon sistemindeki gelişmeler, gündelik hayattaki işlevlerin çalışma, alışveriş, eğlence, sağlık, eğitim, kamu hizmetleri, yönetim vs gerçekleştirilmesi ile bu işlevlerin gerçekleştirildiği uzamın giderek birbirinden ayrılmasına izin

vermektedir.” (Castells M, 2005). Artık kentsel yapı geçen yüzyıldakin-den farklı olarak enformasyon kenti olarak ifade edilmektedir. Kentlerin yerini kent bölgeler ve bölgeler almaktadır. Nitekim dünya coğrafyasında hızlı sanayi gelişimine sahne olan ve teknoloji üretip ihraç edebilen ülkelerin belirli merkezlerinde Japonya, A.B.D, Çin ve Avrupa’da bu tarz yoğunlaşmadan söz edilebilir. Avrupa’da kentsel sistemler ulaşım ve bilişim teknolojilerindeki inanılmaz gelişmelerle birlikte anlamını yitirmiş olup, yerini kentsel bölge, havza ve bölge tipinde sistemler almaya başlamıştır. Böylelikle, mekânsal yapıya yönelik ağ sisteminin tanımlandığı yeni bölgesel örgütlenmeler ve alt örgütlenmeler kurulmaya ve çalıştırılmaya başlanmıştır. AB açısından “mekânsal planlama anlayışında meydana gelen değişikliklerin özellikle ESPD ile ifadesini bulmuştur. AB’de mekânsal gelişme perspektifi ve planlama sürdürülebilir, dengeli ve çok merkezli mekânsal gelişmeye katkı sağlamıştır.(Demirci ve Genç, 2007) Ancak, ülkemizde bu yapıya uygun yapı kurulurken kentsel sistemin içsel ve dışsal dinamiklere göre gerçekleşen sorunları çözümlenmemiş, bölgesel yapıdaki çeşitli sorunlarla bu sorunlar bu kez eklenmek durumunda kalmıştır. Bu da ülkemizdeki planlamanın çoğu zaman yeterli olamayışı sonucunu doğurmuştur. Nitekim bunca bölgesel ölçekte planlama yapılmış olmasına karşın çoğu plan ne yazık ki uygulanamamıştır. Geleneksel imar planı anlayışı bir türlü değiştirilememiş, AB ile uyumlu planlama politikaları ve stratejileri geliştirilememiştir. Son yıllarda ele alınan ve geliştirilen KENTGES Kentsel Gelişme Stratejisi ise kağıt üzerinde kalmıştır.

Bölge kavramı, Avrupa Birliği (AB)’de plânlama bağlamında bölgeler, kent ve metropol alandan, çok daha geniş kırsal alanlara kadar çeşitli boyutlardadır. Avrupa’daki bölgelerin üç ortak özelliği şöyle sıralanabilir: Kademelenmede illerden büyük olması, devlet olmaması ve idari/hukuki açıdan bir varlık olarak tanınmasıdır (Bayramoğlu, 2005). Kent Bölge kavramı ise, Uluslararası literatürde metropoliten kentsel alanlar öne çıkarken birçok kenti ve bunlar arasındaki ve/veya çevresindeki alanları da içine alan kent bölgeler (city regions) terimi de giderek önem

kazanmaktadır (Özgür,2007). Kent bölgeler pek çok araştırmacı bakımından küresel düzene uyum ve küresel koşullarda rekabet etme sürecinde ekonomik işlevlerin mekânsal organizasyonunda yaşanan değişimlere göre bir anlam kazanmışlardır. Bu durumda, “ekonomik işlevlerin ana kentlerden bu kentlerin çevresindeki yerleşmelere doğru çıkışı, kent bölgelerin ortaya çıkışındaki temel süreçler olarak vurgulanmaktadır (Özatağan ve Güvenç, 2012). Özatağan ve Güvenç (2012)’e göre, Hall ve Pain tarafından kent bölgelerin büyük ana kentlerden yakınlarındaki küçük kentlere doğru yayıldığı uzun bir sürecin ya da ana kentlerin bu kentlerin etki alanlarındaki küçük kentlere doğru yayılma sürecinin bir sonucu olduğu belirtilmektedir. Kent bölgelerin merkezden çepere çıkma ve yeniden merkezleşme süreçlerinin birlikteliğinin bir sonucu olarak ortaya çıktığı ifade edilmektedir. Böylesi bir yapının özellikle, anakent olarak belirlenen ve yönetim yapısında anakent belediyesi ile ilçe belediyelerinin yer aldığı yapıda kentsel sistemin nüfus ve yüzölçümü olarak giderek büyümesi ve yayılması olgusu karşımıza çıkmaktadır. Böylece, sunulan hizmetin maliyeti artmakta bu da belediye bütçelerine ciddi yükler getirmektedir. Bunun yerine, Avrupa Birliği ve diğer kuruluşlarca benimsenen ortak ilke, Orta ölçekli kentsel yapıların yaygınlık kazanması ile sürdürülebilir bir kentin formunun da derişik kent formu olması yönündedir. Böyle bir yapı ise belediye yönetimlerinin işlevlerini yerinde ve etkin bir biçimde yapmalarını kolaylaştırmakta, yaşayanların ise yaşam kaliteleri ise yapılan hizmetle doğru orantılı bir biçimde artmaktadır.

2.Ülkemiz Mekansal Yapısına “Kentlerine” Bir Bakış

Metropolitan kentler ve çevresi bu kapsamda ayrı bir yer işgal etmektedir. Çünkü yeryüzünde nüfusu milyonları geçmiş olan çok sayıda kent mevcuttur. Bu kentlerin çoğunun nüfusu, ülke nüfuslarının çok ötesinde olabilmektedir. Az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin metropolitan kentleri böyledir. Buna karşın gelişmiş ülkelerin ABD Newyork, Çin

Şangay, Japonya Tokyo gibi kentleri de metropoliten kent niteliğindedir. Bu çerçevede, 2000’li yıllardan itibaren, mekânsal boyutu ilgilendiren ve girdileri ekonomi, politika, yönetim ve coğrafya gibi alanlardan beslenen kent, kent-bölge, havza ve bölge kavramları ile ilişkili çalışma alanları yeniden tanımlanmıştır. Özellikle, Türkiye’de büyüme kutupları büyük ana kentler ve çevresi ile kıyı kentlerimiz olmuştur. Bilim çevrelerince “Anadolu kaplanları” olarak tanımlanan kentlerimiz kamu yatırımlarını yerinde kullanan Çorum, Gaziantep, Denizli ile özel sektör yatırımları yolu ile gelişme kaydeden Kayseri, Kahramanmaraş gibi kentlerimizdir. Geriye kalan kentlerimiz ise halen kalkınma çabası içinde olan kentler ve bölgeler konumundadır.

Özellikle, Anayasamız gereği Türkiye gibi üniter bir yapı içinde olup sadece coğrafi bölgelere ayrılmış, siyasi ve kültürel birlikteliklerin var olduğu yerleşim sistemlerinin dağılımı göze çarpmaktadır: Geçmişin tek büyük kenti, İstanbul ve liman kentlerinin İzmir, Bursa gibi gelişmiş olduğu ya da idari sistem içinde gelişme kaydeden Edirne, Konya, Cumhuriyetimizin başkenti Ankara gibi. Ancak, diğer geriye kalan kentlerin buna nazaran nüfusunun gelişmemiş olduğu tespit edilmektedir. Bunda, ekonomik yapının ve sermaye sınıfının gelişmişlik durumu belirleyici olmaktadır. Kentler yer aldıkları havza ve bölgeden etkilenmekte ve bu coğrafi uzamları etkilemektedir. Mekan ölçeğinde yığılma, nüfusa ve ekonomik faaliyetlerin yoğunluğuna göre gerçekleşmekte, kentler ve bölgeleri belirli konularda ve alanlarda ihtisaslaşmaktadır. Bu ilişkiler ağı bir şebeke, ağ sistemine sahip olup, bunu arttıran ve yoğunlaştıran etkenler telekomünikasyon ve diğer alt yapı sistemleri olmaktadır. Yaşamın her alanı yeniden bu yolla üretilmekte kentler yeniçağın enformasyon kentleri olmaktadır. Türkiye’de çok çarpıcı bir biçimde bölgesel gelişme faktörlerine göre, bir bölüm kentler ve bölgeleri sanayi, hizmetler alanında gelişme gösterirken, bir bölümü de halen tarım ve hayvancılık açısından etkin konumdadır. Bu yapı gerek kamusal gerekse özel sektör yatırımları ile değişebilmektedir. Bu ikili yapı ülkemizin batısı ve doğusu arasında çok belirgin bir biçimde görülmektedir. İhtisasla-

şan kentler ve bölgeler ülke ile sınırlı olmayıp, bölgesel ve küresel düzlemde katma değer yaratan, çoğaltan etkisinde bulunduran yeni mekânsal örgütlenme tiplerini meydana getirmektedir. 1980’lerden itibaren, Ülkemiz de buna uygun yapılanarak küresel bir entegrasyon sürecine dahil olmuştur. Bu ikili yapının giderilerek, kentler ve bölgeler arasındaki gelir dağılımı adaletsizliği, sosyal gelişmişlik boyutundaki dengesizlikler ile mekânsal eşitsizliklerin önlenmesi gerekmektedir. Bu durum, planlamanın üzerinde yoğunlaşması ve alternatifler üretmesi gereken alanlar konumundadır. Planlama yolu ile gerçekleşen veya gerçekleşmekte olan değişkenler karşısında politikalar ve stratejiler üretilmesi ve önerilmesi de gerçekçi bir yaklaşım olacaktır. Günümüze kadar, politika üretenler klasik yöntemlerle yasal çerçeveyi oluşturan ve yürütücüsü olunan yönetsel yapıda değişiklikler yaparak bu sorunların üstesinden gelmeye çalışmışlardır. Planlama, bir düzen bir disipline etme uğraşı ve işidir. Salt mekanı değil, zamanı ve zaman-mekan içinde gerçekleşen eylemleri belirli bir düzen içinde düzenlemek gerekmektedir. Yasal-yönetsel yapı sadece uyulması gereken kuralları ve bu kuralları çalıştıracak olan mekanizmalar ile etkileyen ve etkilenen aktörleri ortaya koyar. Yasal yapı ile ilişkilendirilebilecek mekansal planlamayı, imar hareketlerini ve yapılaşma odaklı çok sayıda yasa ve yönetmelik çıkarılmıştır. Dünyada çok sayıda yasa ve yönetmelikle kente, planlamaya ve çevreye yön vermek yerine halkın eğitimi ve bilinçlendirilmesi ile kuralların yazılı olmadığı gelenek ve görenek hukukundan kaynaklanan öğretiler, içtihatlar önem kazanmış ve uygulana gelmiştir. Hukuk normları ilkesi gereği, en üst yasalar topluluğu olan anayasada genel kurallar belirlenirken, çok farklı adlar altında belirli alanları tanımlayan yasalar ve yönetmelikler ile kesin ve sert biçimde kurallar ortaya konulmaktadır. Pratik yaşamda ortaya çıkabilecek ancak bu yazılı kurallar içinde yer almayan hususların nasıl çözüme kavuşturulabileceği, ya da her konunun çözümünün bu yasalar topluluğu içinde olduğu gerçeği çok da bilimsel değildir. O halde, planlama disiplini içinde yapılan eylemler bütünü, tek-

nik tüm çalışmalar, belgeler aynı zamanda hukuki zemini de oluşturacaktır.

Ancak, bu aşamada yapılan plan ve proje kapsamında ekonomik ve doğal eşiklere göre yeni idari sınırların tanımlanması gerekmektedir. Ayrıca, bu sınırların arasında kalan geçiş bölgelerinin durumu, farklı sektörleri ilgilendiren alanların koruma ve kullanımını anlatan ve içindeki yapı ve donatıları bu kapsamda tescilleyen sınır uygulamaları da açıklığa kavuşturulmalıdır. Bu bakımdan, sınır kavramının sermayenin serbest bir biçimde hareket edebildiği, emeğin ise belirli koşullar altında değer kazandığı dünyamızda sınır kavramının planlama açısından oynadığı rolün de değerlendirilmesi gerektiği çok açıktır. Örneğin, kentsel sit alanı olarak belirlenmiş ve tescil edilmiş bir alan ile bu sit alanı dışındaki kalan imarlı alanlardaki yapılaşma ve yoğunlukları değişebilmektedir. Ya da bir bölgeyi “Turizm Teşvik Yasası” kapsamında, Turizm gelişme bölgesi ve Turizm merkezi ilan edilmesi ve bunun sınırının belirlenmesi ile birlikte Turizme dönük yapılaşma ve imar uygulama esasları saptanmaktadır. Mekana dönük alınan kararlar artık plancı tarafından değil de, üst politika yapıcı aktörler; hükümetler ve diğer örgütler tarafından verilmekte ve bu politikalara uygun olarak yürütülmektedir. Mekanın sınırları sürekli olarak birbirleri ile çoğu zaman yetki çatışması içinde olan çeşitli kurumlar tarafından belirlenebilmekte, bu sınırlar ise yeniden tayin edilmektedir.

3.Türkiye’de Yapılan Yasal-Yönetsel Düzenlemeler, Kayseri Örneğinde Bir İnceleme

6360 sayılı On üç ilde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun çıkarılmasından önce Ülkemizde 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu bulunmaktadır. 6360 sayılı yasa ile Büyükşehir belediye sayısı 29’a çıkarılmıştır. İl Özel idareleri kaldırılarak Yatırım,

Planlama ve Koordinasyon Birimlerine dönüştürülmüştür. Köyler ve Mahalleler haline getirilmiştir. 5216 sayılı yasa ile “Büyükşehir belediyesi sınırlarına hem ölçek hem de nüfus ölçütü getirilmiştir. Büyükşehir belediyesi kurulması için getirilen mevcut fiziki yerleşim durumları ve ekonomik gelişmişlik durumlarının uygun olması halinde, toplam nüfusu en az 750 bin olan il belediyeleri yasa ile Büyükşehir belediyesi olacaktır. Aralık 2012 düzenlemesi ile pergel düzenlemesi kaldırılarak İstanbul ve Ankara modeli yeni mülki sınırlarla belediye sınırlarının örtüşmesi hem önceden kurulan hem de yeni kurulan belediyelere uygulanmıştır. Kentsel alan yönetimi olarak kurulan belediyeler dünyanın hiçbir yerinde kırsal alanı kapsamamaktadır.”(İzci ve Turan, 2013)

TBMM tarafından 12/11/2012 tarihinde kabul edilen 14/03/2013 tarihli ve 6447 sayılı Kanun ile adı ve bazı maddeleri değiştirilen 6360 sayılı “On dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun 2014 yılında yapılacak olan mahalli idareler genel seçiminden sonra yürürlüğe girmesi ile Türkiye’de, 51 il özel idaresi, 1.395 belediye, 17.722 köy bulunacaktır. 1.395 belediyenin 30’u büyükşehir belediyesi, 51’i il belediyesi, 519’u büyükşehir ilçe belediyesi, 400’ü ilçe belediyesi ve 395’i ise belde belediyesidir. (Kalkınma Bakanlığı,2012)

6360 sayılı yasanın 4.maddesi gereği “MADDE 4 – Toplam nüfusu 750.000’den fazla olan illerin il belediyeleri kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülebilir.” hükmü uyarınca aralarında Ordu, Van, Muğla, Şanlıurfa, Mardin, Denizli gibi şu aşamada büyükşehir olmayan illerde sınırları mülki sınır olan bir başka deyişle, yetki, görev ve sorumluluk alanı il sınırı olarak kabul edilen büyükşehir belediye sınırı ve büyükşehir belediyesi organları söz konusu olacaktır.

Bu bölümde, 6360 sayılı yasa ile yapılan yeni düzenlemeler ile birlikte yerel yönetimlerin yeni konumu, işlevleri sırası ile sınır değişiklikleri, planlama ve imar hareketleri, idari ve mali yapıda meydana gelen değişiklikler ile kır-kent ilişkisi ve etkileşimi bakımından kırsal alanlara yönelik yansımalarına göre Kayseri örneği üzerinden bir değerlendirmede

bulunulacaktır. Örnek olarak seçilen Kayseri kentinde 2004, 2009 ve 30 Mart Yerel seçimleri de dahil olmak üzere aynı parti Adalet ve Kalkınma Partisi tarafından yerel seçimlerin kazanıldığı tespit edilmektedir. Aynı zamanda, bu seçim dönemleri ise büyükşehir belediye yasalarında yapılan düzenlemeler ile Kayseri’de büyükşehir belediyesinin kurulup gelişme gösterdiği zaman dilimleridir. Kayseri Büyükşehir Belediyesi Türkiye çapında belediyecilik alanında en başarılı belediyelerden birisi durumundadır. Ancak, bu makalede yapılan tartışma tamamen planlama, kentsel alan-kır ilişkisi ve etkileşimi, sınır üzerinden yapılmaktadır. Buna karşın, seçim sonrasında henüz daha yeni yeni gerçekleşen uygulamanın sonuçlarının analizini yapmak için çok erkendir. Çünkü Büyükşehir Belediyesi teşkilatı kapsamında kurulması zorunlu olan “Yatırım İzleme ve Koordinasyon Merkezi” henüz daha yeni kurulabildiğinden yapılacak uygulamaları da bu kapsamda değerlendirmek uygun olacaktır.

Kayseri toplam nüfusu 31.12.2013 tarihine göre belde ve köy nüfusu 158575 olup, kentsel nüfus 1116393 tür. Toplam nüfus 1274968 kişi olup, şehirde yaşayanların oranı %87.6, köyde yaşayanların oranı %12.4’dür.”(TÜİK, 2012) İldeki 2012 yılı için yıllık nüfus artış hızı ise % 1.55 tir. Ana kent belediye yapılanması içinde üç ilçe belediyesi, Melikgazi Belediyesi, Kocasinan Belediyesi ile Talas Belediyesi bulunmaktadır. İl komşu olduğu illere göre Nevşehir, Niğde, Kahramanmaraş, Sivas ve Yozgat illerine nazaran çok hızlı bir gelişme göstermekte ve bu komşu illerden çok hızlı göç almaktadır.

Şenol Adıgüzel tarafından, hazırlanan “6360 Sayılı Yasanın Türkiye’nin Yerel Yönetim Dizgesi Üzerine Etkileri: Eleştirel bir Değerlendirme” başlıklı çalışması kapsamında, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü-2011, Orman Genel Müdürlüğü-2012 verileri kullanılarak hazırlanan çizelgede Kayseri ili için tüzel kişiliği kaldırılan sırası ile orman içi köy 19, Orman bitişik köy 90, toplam orman köyü 112, toplam köy 397, belde belediyesi ise 52, Mahalleye dönüştürülen toplam 449, 6360 sayılı yasa

öncesi ilçe sayısı 16, yeni kurulan ilçe bulunmamaktadır. Toplam mahalle sayısı 6360 sayılı yasa sonrasında 882’ye ulaşmıştır (Adıgüzel, 2012).

Tarihsel geçmişine bakıldığında ise Cumhuriyetle birlikte önemli kamusal sanayi yatırımlarının şehirde konuşlandığı görülmektedir. Sümerbank bez dokuma fabrikası, Tayyare fabrikası ve Hava İkmal tesisleri ilk akla gelenler arasındadır. Böylece, Cumhuriyetin ilk yıllarında Develi ilçesinden daha az bir nüfusa sahip olan Kayseri bugünkü halini alabilmiştir.

Şehir topografik ve coğrafik durum itibarı ile Erciyes dağının eteklerinde geniş düzlükler üzerine kurulmuş ve ana yollar boyunca gelişmesini sürdürmüştür. Aynı zamanda, tarih boyunca ticaret kervanlarının geçtiği önemli bir ticaret kenti olmuştur. Ticaretin gelişmiş olmasında Asur ticaret kolonilerinin bu bölgede yaşamış olmaları ile Osmanlı döneminde, Gayrimüslim etnik unsurlarının ağırlıklı olarak Türklere göre ticaretle yoğun bir biçimde uğraşıyor olmaları kanıt olarak ortaya konulabilir. Günümüzde, Kayseri İli kalkınma açısından gelişmiş iller kategorisinde olup başta ticaret, sanayi ile son yıllarda hizmetler sektörü kapsamındaki eğitim, sağlık ve turizm gibi alanlarda gelişimini devam ettirmektedir. Kayseri Büyükşehir Belediyesince hazırlanan 2012 yılı onaylı Büyükşehir belediyesi sınırları ve kentsel ve kırsal yerleşimlerin dağılımları aşağıdaki şekilde gösterilmektedir.

06.12.2012 tarihinde 28489 sayılı resmi gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren 6360 sayılı yasa kapsamında Büyükşehir Belediyesi hinterland sınırları genişlemiş ve daha önceden beş ilçeyi kapsayan 2.150 km² olan sınırimız, on bir ilçe belediyelerinin katılımıyla hinterland sınırimız yaklaşık 17.138 km²’lik bir alana çıkmıştır (<http://www.kayseri.bel.tr/web2/index.php?page=imar-ve-sehircilik-daire-baskanligi>; erişim tarihi:5.8.2014). Bu da hizmet alanının daha da büyümesi anlamına gelmektedir. Özellikle hizmet alanı büyüdükçe belediyece hizmetin etkin ve yerinde karşılanıp karşılanamayacağı ve bununla ilgili olarak da hizmete en yakın yerel birimlerin yeterli olup olmadıkları değerlendirilmelidir. Ruşen Keleş’in ifadesi ile “Büyükşehir merkezine uzak olan yerleşim birimlerine etkin ve verimli hizmet sunumu konusunda bir takım sorunların ya-

gulanamaz. Böylece ortaya çıkan maliyetler olduğu kadar rantların da paylaşımında sosyal adalet, eşitlik gibi kavramlar temel alınmalıdır. Planlama süreci birer müzakere alanı olup, tüm kentlilerin ortak çıkarı doğrultusunda kamu yararı uyarınca gerçekleştirilmelidir.

Kayseri ilinde Büyükşehir Belediyesi ve ilçe belediyelerinin kuruluşu çok eski olmamakla beraber planlama geçmişi çok eskilere dayanmaktadır. Ancak, bu bölümde büyükşehir belediyesi teşkilatı kurulduktan sonra yapılan planlar kapsamında nasıl bir gelişme ve değişim olduğu ile ilgili bulgular şu şekilde özetlenmektedir. Bu bağlamda, “1989 yılından itibaren Kocasinan ve Melikgazi adlı iki ilçeye ayrılarak Büyükşehir statüsüne kavuşan Kayseri’de Temmuz 2005 yılından itibaren Büyükşehir sınırları 5 ilçe ve 19 beldeden oluşan yeni bir statü kazanmıştır. 32500 hektar olan Büyükşehir sınırlarının büyüklüğü 213.000 hektara ulaşmıştır. Mart 2008’de yürürlüğe giren 5747 sayılı kanunla 19 belde mahalleye dönüştürüldü. 2006 yılında 1/25000 ve 1/50000 ölçekli Çevre Düzeni planları Çevre Bakanlığınca onaylandığını ifade etmektedir (Tekinsoy, 2011). Ayrıca, 1/50000 ölçekli Çevre Düzeni planının genel yaklaşımları ise “2025 yılı hedef alınarak yapılan planda sürdürülebilir ve yaşanabilir bir çevre oluşturulması, şehrin tarımsal, turistik ve tarihsel kimliğinin korunması ve ülkenin kalkınma politikası çerçevesinde sektörel gelişme hedeflerine uygun olarak belirlenen planlama ilkeleri doğrultusunda sağlıklı gelişme ve büyüme hedeflerinin sağlanması amaçlanmaktadır.” (Tekinsoy, 2011).

Mali yapıda meydana gelen değişiklikler açısından:

Söz konusu yasa ile birlikte, Büyükşehir belediyelerinin kuruluşu ile birlikte mali yapıya ilişkin düzenlemeler dikkat çekicidir. Örneğin, MADDE 25 – 2/7/2008 tarihli ve 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanunun 2 inci maddesinin ikinci ve üçüncü fıkraları aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

“(2) Genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının yüzde 1,50’si büyükşehir dışındaki belediyelere, yüzde 4,50’si büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ve yüzde 0,5’i il özel idarelerine ayrılır.

(3) 6/6/2002 tarihli ve 4760 sayılı Özel Tüketim Vergisi Kanununa ekli (I) sayılı listede yer alan mallardan tahsil edilen özel tüketim vergisi hariç olmak üzere, büyükşehir belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının yüzde 6’sı ile genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ayrılan payların yüzde 30’u büyükşehir belediye payı olarak ayrılır.” denilmektedir.

Bu durumda, yetki alanı genişleyen büyükşehir belediyelerinin etkin bir biçimde hizmet verebilmeleri amacı ile merkezi bütçeden ayrılan payların arttırılarak adı geçen büyükşehir belediyelerine aktarılması söz konusudur. Böylelikle, ili ilgilendiren tüm hizmetlerin büyükşehir belediyesince sağlanmasının yerinde olacağı üzerinde durulmaktadır. Ancak, siyasi ve ideolojik olarak, merkezi yönetimle, ters düşebilecek büyükşehir belediyeleri için bu hükümlerin işletilmesi ile ilgili gecikmeler yaşanabilecektir. Geçmişte yaşananlar bu durumu doğrulamaktadır. Merkezi yönetim bu yolla yerel seçim öncesinde hizmetin yerel ölçekte sunulması ve yaygın ve etkin olabilmesi açısından genel bütçenin kullanımını şart koşmuştur. Bu durumda, merkezi yönetim istediği gibi bu bütçenin kullanımına bağlı olarak davranabilecektir. Esasen yerel yönetimlerin kendi bütçelerini kendi buldukları sağlam kaynaklarla şekillendirmeleri, halkla beraber halk için sloganı ile yerelleşme sürecinde halkın katılımı ile yerel demokrasiyi ayakta tutmaları zorunludur. Çünkü kaynaklar sınırlıdır, ancak sınırlı kaynakları etkin kullanmak da yerel yönetimlerin sorunudur. Pek çok belediye bu yasa ile tarihinde çok önemli belediye faaliyetlerini yürütürken artık kapatılmış ya da büyükşehir belediyesi sınırları içindeki belde belediyeleri birer mahalle düzeyine indirgenmiştir. Bu durumda büyükşehir belediyesi yönetiminin inisiyatifine bağlı olarak bu mekânsal birimlere hizmet gidecektir. Eğer belediye kendisine yeteri kadar oy çıkmadığını tespit ettiğinde buralara hizmet

gitmeyecektir. Daha öncesinde, bu yanlış ve demokratik olmayan yapının da pek çok örneğini büyükşehirlerimizde yaşadık.

Türkiye İstatistik Kurumu tarafından tespit edilen 2011 yılı Adrese Dayalı Nüfus Sayım sonuçlarına göre nüfusu 2.000’in altında olan ekli (27) sayılı listedeki adları yazılı belediyelerin tüzel kişilikleri ilk mahalli idareler genel seçiminden geçerli olmak üzere kaldırılarak bu belediyeler köye dönüştürülmüştür.

Birinci fıkra hükmü uyarınca köye dönüştürülen belediyeler, 30/6/2013 tarihine kadar 5393 sayılı Kanununun 8 inci maddesindeki usule bağlı olmaksızın, belediye meclisinin kararı ile ortak sınırı olan ve ekli (27) sayılı listeyle tüzel kişiliği sona ermeyen belediyeye mahalle olarak katılma talebinde bulunabilir. Katılma işleminin gerçekleşebilmesi için katılacak belediye ile katılacak olan belediyenin sınırları arasında başka bir belediye veya köy bulunamaz. Bu belediyelerin meskûn sahaları arasındaki uzaklık on kilometreden fazla olamaz. Katılım işlemi katılacak belediye meclisinin olumlu kararı ile sonuçlanır. Başka il ya da ilçe mülki sınırındaki bir belediyeye katılım olması durumunda belediye sınırı ile birlikte mülki sınır değişmiş sayılır. Ekli (27) sayılı listede yer almakla birlikte, bu Kanunun yayımlandığı tarihe kadar 5393 sayılı Kanununun 8 inci maddesine uygun olarak birleşme veya katılma yoluyla nüfusunu 2.000’in üzerine çıkaran belediyelerin tüzel kişilikleri korunur şeklindedir.

Öte yandan, nüfusun merkez ve civarında yoğun iken uzak yerleşimlerde yoğunluğun düşük olması, birim adama göre hizmet maliyetinin artması, alanın geniş olması ve içinde çok farklı sorunları barındırması, alt yapıya dayanan eksikliklerin halen mevcut olması gibi sorunlar gündemdedir. Henüz büyükşehir belediyesi olmayıp da bu yasa ile büyükşehir belediyesi statüsüne ulaşacak yerleşim merkezlerinin il, ilçe belediyeleri ile köylerin mevcut durumları da dikkate alınarak böyle bir önerinin tutarlı olup olmadığı noktasında değerlendirme yapmak gerekmektedir. Belediyeler halka en yakın hizmet birimleridir. O halde hizmetin sunumu için gereken kaynağın salt merkezi yönetim genel bütçesinden

transferlerle karşılanması beklenemez, asıl belediyelerin kendi kaynaklarını sağlayacakları ve bunun da hukuki zemininin oluşturulacağı yapılanmalara ve düzenlemelere ihtiyaç bulunmaktadır.

Kırsal alanlara yönelik etkisi bakımından:

Kırsal alanların yönetsel yapıdaki karşılığı Köy Tüzel kişilikleridir. Kırsal alanlar kentler ve kasabaların yakınında yer alan tarım, hayvancılık, madencilik, ormancılık, balıkçılık gibi çok farklı bölgesel sektörleri ve bu sektörlerde çalışan iş gücünü kapsayan bölgelerdir. Bir başka deyişle, kırsal alanlar kentler için üretim yapılan art bölgelerdir. Bu bölgelerin olabildiğince korunması ve yerel kalkınma yolu ile gelişimini sürdürmesi gerekmektedir. Kentsel alanların saçaklanma yolu ile civarındaki köyleri içine alması, etki alanlarının hızla kaybolması Metropoliten kentlerimizin en önemli sorunudur. Böylelikle, kırsal karakter yapı ve açık alan bazında yitirilmekte, kırsal kimlik bozulmaktadır.

Büyüme olgusunun en önemli nedeni ise nüfus artışı, kırsal alanlarda tarım ve hayvancılığın ekonomik değerini kaybetmesi, kentli gibi olma ve öykünme şeklinde sıralanabilir. Metropoliten merkeze olan uzaklığa göre önceleri köy statüsünde olan yerleşimler artık kentsel karakterde olan mahalleler haline gelmişlerdir. Bu yerleşim merkezlerine kentsel hizmetler sunulmaktadır. Nazım İmar planları ile uygulama imar planları tarımsal alanlara doğru gelişmeyi hızlandırarak köylerin artık kentsel gelişme içinde birer kentsel nüve haline gelmesine neden olmuştur. Artık, ekonomik gelişme toprağa bağlı olan rant üzerinden gerçekleşmektedir. Bu gelişmeyi ancak fiziksel eşikler bir süre durdurabilmektedir. Merkezi yönetimce verilen üst düzey politika ve kararlar ile de bazı kentlerimizin Anakent statüsüne çıkartılması ile birlikte, kır aleyhine bir durum söz konusu olmaktadır. Halbuki kırsal alanlar kentsel ortamlarda dahi, kentsel tarım ve hayvancılık şeklinde örgütlenmektedir. Dolayısı ile kır kent arasında her zaman süreklilik vardır. Kır kent arasında ayırım ve sınır konusu bir planlama sorunudur. Nitekim, Avrupa'da kentsel alanlar ile kırsal alanlar arasındaki ilişki her alanda korunmuş olup, kır-

sal alanlara yönelik planlama ve uygulamalar kırsal kalınmayı gerçekleştirmek üzere başarı ile sürdürülmektedir.

Getirilen yasal düzenleme ile sınırsız ve kontrolsüz bir biçimde kentleşmeye devam eden nüfuslar kırsal alanları tehdit edecek boyutta gelişmelerini sürdürmektedirler. Bu alanların kaybolması aynı zamanda metropol kentin hemen yakınında stresten uzak, rekreatif alanlarında azalması demektir. Kentliler bu gibi alanlardan mahrum kalacaklardır. Kent ve toplum sağlığı açısından fiziksel ve ruhsal düzeyde sağlıklı olmayan bireylerin sayısı artabilecektir. Çünkü toprakla buluşmak, toprağa dokunmak bireysel ve toplum sağlığı bakımından önemlidir. Kırsal alanlar ve köyler sahip oldukları eşsiz tabiat ve sakinlikleri ile yaşam kalitesini artırıcı unsurlardır.

Kırsal alanların kapsamış olduğu mera, yaylak, kışlak ve kamuya ait otlak ve çayırlara yönelik, yeni yapılan yasal düzenleme ile birlikte “Özellikle, büyükşehir belediye sınırlarının il sınırlarına genişletilmesi sonrasında mera, yaylak, kışlak ve kamuya ait otlak ve çayırların yapılaşma baskısından korunması amacı ile yeni tedbirler alınması gerekmektedir.” (Kalkınma Bakanlığı, 2012) Aynı zamanda, mahalle konumuna dönüştürülecek olan köy yerleşik alanlarındaki yapıların yöresel ve geleneksel mimariye uygun bir biçimde ruhsat alarak kullanılacağı ifade edilmektedir. “Mahalleye dönüşen ve ruhsatlı yapılaşma kavramı ilk taşınacak olan köylerde kısa süre içinde ortaya çıkacak olan karmaşanın giderilmesi açısından bir çözüm arayışı gibi düşünülmüş olan bu düzenleme ile köylerin tek tip yapılarla donatılması riski ortaya çıkacaktır.” (Kalkınma Bakanlığı, 2012)

6360 sayılı yasa ile yapılan düzenleme ile birlikte, Türk Yerel Yönetim tarihinde ve geçmişinde apayrı bir yeri olan Köy tüzel kişiliği son bulmaktadır. 12 Kasım 2012 tarih ve 6360 sayılı Kanun ise, yirmi dokuz ildeki bütün köylerin köy tüzel kişiliğini kaldırarak bunları “mahalleye” dönüştürmekte ve bu mahalleleri de bir büyükşehir belediyesi içinde yer alan bir ilçe belediyesine bağlamaktadır. Gözler (2013)’e göre, Haliyle bu köyler hukuken mahalleye dönüştürülünce fiziken bir şehrin bir parçası hâline gelmiş ol-

muyorlar. Hâlâ eskiden olduğu gibi şehir merkezinden onlarca kilometre uzakta 100-150 evden oluşmuş bir yerleşim yeri olarak kalmaya devam ediyorlar. Hâlâ köyde yaşayan insanların orada yaşamaktan kaynaklanan ortak ihtiyaçları da şehirde yaşayan insanların ortak ihtiyaçlarından farklı olarak kalmaya devam ediyor. (Gözler, 2013) Avrupa Birliğine üye olan ülkelerde kırsal ve kırsal yaşam ile kırsal idari uzantısı olan köyler her zaman önemli birimler olarak kabul edilmişlerdir. Nitekim, Avrupa'da kentsel alanlar ile kırsal alanlar arasındaki ilişki her alanda korunmuş olup, kırsal alanlara yönelik planlama ve uygulamalar kırsal kalınmayı gerçekleştirmek üzere başarı ile sür-dürülmektedir.

Köylerde yaşayanların artık bu merkezlerde değil de büyükşehir belediyesi sınırları içinde bulunan birer mahalle haline getirilmeleri ile bu alanlar birer kentsel alan haline gelecekleri, başta emlak vergisi olmak üzere belediye gelirlerinde önemli yer işgal eden mali konulardaki yükümlülükler buralarda yaşayanlardan istenecektir. Kırsal ile kent arasındaki ayrım da böylelikle ortadan kalkacaktır. Halbuki kırsal alanlar, köyler kentleri tarım, hayvancılık ve diğer sektörler açısından besleyen, doyuran mekânsal yapılardır.

Diğer anakentlerde olduğu gibi, Kayseri Büyükşehir belediyesi sınırlarına giren köy yerleşimlerinin bu yasanın yürürlüğe girmesi ile birlikte; mahalle statüsüne geçmesi en önemli tartışma konusudur. Yapılan düzenleme ile köy karakterinde olup da mahalle statüsüne geçen yerleşimlerin sayısı oldukça fazladır. Aynı zamanda bu yasa ile Kayseri Büyükşehir Belediyesinin hizmet götürmesi gereken yerleşimler arasında merkezden çok uzak olan örneğin, Kapuzbaşı şelalelerinin bulunduğu yer merkeze 175 km uzaklıktadır.

Adıgüzel'in de makalesinde değindiği gibi, "Kent merkezine çok yakın ve onlarla iç içe geçmiş belde belediyeleri ve köyler de vardır ki bu yerel birimlerin tüzel statülerine son verilerek, tüzel kişiliği olmayan birer mahalleye dönüştürülmeleri, Anayasaya aykırı olduğu gibi, gerçekte köy halkı olan ve yapılan bir düzenleme ile bir çırpıda mahalle sakinlerine dönüştürülen insanlara, onların sorun ve ihtiyaçlarına hem coğrafi

hem de sosyal anlamda çok uzak bulunan merkezlerden yerel hizmet ulaştırılması bir çok sorunu da beraberinde getirecektir. Ayrıca söz konusu yerleşim birimleri ile ilgili kararların bu birimlerin çok uzakta bulunan belediye meclisleri tarafından alınması subsidiarity ilkesine de aykırıdır (Adıgüzel, 2012).

4.Sonuç

Kuşkusuz, gelecek dönemde yönetsel yapılanma siyasal tekçil yapıyı değiştirecek ve yerinden yönetim uygulamaları ile karşımıza çıkabilecektir. Bu bağlamda, büyükşehir belediyelerini ilgilendiren başta 6360 sayılı kanun “On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnameler” adını taşımaktadır. Bu yasa ile kentlerin nüfus, ekonomi, siyaset ve büyüklük kriterine uygun bir sınıflaması yapılmadan, büyükşehir statüsü altında bir milyon ve üzeri kentler tanımlaması yapmak yeterli olmayacaktır. Bunun yerine, kentlerde yaşayan nüfusun toplam nüfus içindeki oranı %80'lere ulaştığı göz önünde bulundurulursa, milyon ve üzeri olan kentlerin de kendi içinde ciddi ve ölçülebilir ölçütler doğrultusunda sınıflamasının yapılarak yönetim yapılarının yerel yönetimler çerçevesinde hiyerarşik olarak tanımlanması ve aralarındaki ilişkilerin görev, yetki ve sorumluluk alanlarının sistematik bir biçimde olması ile anlaşılabılır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, salt nüfus kriteri ve erişim ve hizmet alanının 50 km ile sınırlandırmak, etki alanları ile olan ilişkileri dikkate almamak yanıltıcı olacaktır. Bu kez de, o ildeki il sınırı, büyükşehir belediyesi sınırı ile örtüşürülmek sureti ile büyükşehir belediyelerine önemli yetkiler tanınmış olup, mevcut ilçe belediyeleri ile köyler tüzel kişiliklerini yitirmişlerdir. Merkezi yönetimin bütçe transferi ile kaynak kullanımları bu belediyelerin yetkileri kapsamında gerçekleşecektir. Bu da yerelde merkez olmayı arttıran uygulamalara neden olacaktır. Avrupa Kentsel Şartında belirtilen yerellik ve yerindelik ilkelerinin uygulanması daha da zorlaşacaktır. Çünkü yerele en yakın hizmet biri-

minin kurulması ve mesafenin az olması katılımcılık açısından da önemlidir. Bu yeni sınır tanımlaması içinde belediyenin yetki alanının daha da genişlediği, vatandaşa hizmet sunarken optimal olan yerleşim büyüklüğü ve yaşayan sayısı ile orantılı olduğu da bir gerçektir. Acaba bu optimalite siyasi ve yönetsel boyuttaki düzenleme ile gerçekleşecek midir?

Kemal Gözlerin de belirttiği gibi, “6360 sayılı Kanun, yirmi dokuz ilde merkeze yakın veya uzak bütün köylerin tüzel kişiliğini kaldırmakta ve bütün ilçe belediyelerini büyükşehir ilçe belediyesi hâline dönüştürmektedir. Benim karşı olduğum şey, su an itibarıyla büyükşehir merkeziyle birleşmemiş ve gelecekte de birleşme ihtimali olmayan köylerin tüzel kişiliklerinin kaldırılması ve yine bu nitelikteki ilçe belediyelerinin de büyükşehir ilçe belediyesi hâline dönüştürülmesidir.” Büyükşehir merkezinden 60-70 km uzaklıkta 5-10 bin nüfuslu bir ilçe belediyesinin büyükşehir ilçe belediyesi hâline dönüştürülerek yetkilerinden bir kısmının büyükşehir belediyesine devredilmesinin ve bazı noktalarda da büyükşehir belediyesinin vesayeti altına sokulmasının yerel demokrasiye nasıl bağdaştırılacağı da anlaşılır bir şey değildir (Gözler, 2013).

2014 Mahalli seçimlerinden sonra başlayacak bu uygulama ile başta planlama olmak üzere imar ve çevre, altyapı tesisi gibi konuların bu paralellikte, bütüncül bir bakış açısı altında çözüme kavuşturulması, planlama siyasetini ilgilendiren en başat konulardır. Bir başka zamanda yeneden başka bir yasada yapılacak değişiklikler ya da yeni yasa ihdası gibi uygulamalar sorunu çözmek yerine ertelemekte, o anlık çözüm olarak kabul edilmektedir. Halbuki planlamanın bütüncül perspektifi içinde tikel değişiklikler bir şey ifade etmemektedir. Mekanın ekonomik, politik ve fiziksel yapısı içinde var olan sorunları etkin, yerinde ve katılımcı bir model içinde çözüme kavuşturan hukuki alt yapının yaşam pratikleri ile belirlendiği, yaşayanların karar alma ve verme süreçlerinde etkin rol oynadığı, çatışmaların ise müzakere süreçleri ile uyumlaştırıldığı bir planlama paradigmasına ihtiyaç bulunmaktadır. Bu bağlamda, merkezi yapıyı güçlendirmek yerine yerel inisiyatiflere önem veren, yerel yöne-

timlere kimlik kazandıran yerindeki kaynakları etkin kullanabilen bir yandan da doğayı koruyan yapılar güçlendirilmelidir. Bu sistem içinde, merkez ve yerel arasındaki sınır tam olarak çizilmekte, merkez ve yerel birbirlerinin siyasi ve ideolojik rakipler olarak değil, birbirlerinin tamamlayıcı unsurlar olarak görmelidir. Bunun içinde yerel ölçekte merkezileşmeye imkan tanıyan bir yapı yerine, yerleşmenin her örgütlenme düzeyinde gerçekleştiği ve yaygınlaştığı bu arada kırım fiziksel, sosyal ve ekonomik çevresi ile korunduğu yasal ve yönetsel yapıya ihtiyaç bulunmaktadır.

Ülkemizde ortaya çıkan değişim ve dönüşüm olgusu olumlu olmakla beraber içeriğinin çok sığ olduğu bir gerçektir. Bunun yerine, ülkemizin ve kentlerinin geçmişteki birikimlerini değerlendirici ve geliştirici mekanizmalar kurması ve bu doğrultuda yerellik ve yerindelik ölçütlerinde yerel kalkınmayı sağlaması ve buna uygun yerel örgütlenmelerin kurulması gerekmektedir. Bu da devlet kavramının çok üst düzeyde olduğu ülkemizde, yerele inanmak yereli tanımak ve yereli geliştirmekle mümkün olabilir. Aksi takdirde, her yapılan yasal yönetsel düzenleme sonuç vermeyeceği gibi hızlı değişen mekânsal yapıyı anlamamızı da güçleştirecektir. Bu bağlamda, metropoliten kent yapısı içinde kentsel ve kırsal karakter gösteren alanlar ile bu alanlar arasında kalan geçiş, tampon bölgelerin planlanması ve bu planlanan alanlara göre idari sınırların belirlenerek, nüfusu ne olursa olsun, en küçük idari birim yapısının korunması ve güçlendirilmesi yerellik açısından zorunlu bir uygulamadır.

Kaynakça

- Keleş Ruşen. (1992). Yerinden Yönetim ve Siyaset, Cem yayınevi, 1.Basım, İstanbul,12.
- Türk Belediyecilik Derneği, Konrad Adenauer Vakfı Eğitim Araştırma ve Geliştirme Merkezi. (1995). Belediyeler ve İdari Vesayet, Ankara,31

- Mengi Ayşegül. (1998). Avrupa Birliği'nde Bölgeler karşısında Yerel yönetimler İmaj yayıncılık, Ankara,27.
- Ulusoy A ve Akdemir T.(2007). Mahalli İdareler, Seçkin yayınevi, Beşinci baskı, Ankara,33
- Sayın D. (2005). Hizmette yerellik ve Bölgecilik adlı makale Bölge Kalkınma Ajansları Nedir, Ne değildir? Adlı kitabın içinde Paragraf yayınevi, Derleyen: Menaf Turan Ankara,267
- Castells Manuel. (2005). Ağ Toplumunun Yükselişi, Birinci Cilt, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul,526.
- Demirci Mustafa ve Genç Neval.(2007). Planlamanın Avrupa Birliği Boyutu, Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, sayı:19, Kütahya,58
- Bayramoğlu S (2005). Türkiye'de bölgesel politikaların gelişimi", Bölge Kalkınma Ajansları Nedir, Ne Değildir? İçinde, (yay. haz.) Menaf Turan, Paragraf Yayınevi, Ankara, 38-39.
- Özgür Hüseyin, (2008).Yerel Siyaset açısından Kent Alan Yönetimlerini Anlamak Yerel Siyaset, Okutan Yayıncılık, 1.Basım, İstanbul,133.
- Özatağan G ve Güvenç M. (2012). Kentsel Bölgeye Dönüşümün Düşündürdükleri: İzmir'de Sanayinin Mekansal Organizasyonunda Yaşanan Değişimin Kent Bölge Oluşumuna Etkisi, KBAM 3.Sempozyumu, 6-7 Aralık 2012, Ankara Bildiriler Kitabı, 160.
- İzci F ve Turan M. (2013). Türkiye'de Büyükşehir Belediyesi Sistemi ve 6360 sayılı yasa ile Büyükşehir Belediyesi sisteminde meydana gelen değişimler, Süleyman Demirel Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi dergisi, Isparta, cilt:18, 121.
- Kalkınma Bakanlığı, (2013). 10.Kalkınma Planı (2014-2018) Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu, 15.07.2013, Ankara,26, 126,177.
- TÜİK, (2012). Seçilmiş Göstergelerle Kayseri 2011, Türkiye İstatistik Kurumu, Ankara, 72.
- Adıgüzel Ş. (2012). 6360 Sayılı Yasa'nın Türkiye'nin Yerel Yönetim Dizgesi Üzerinde Etkileri: Eleştirel Bir Değerlendirme, Toplum ve Demokrasi dergisi, Yıl:6, Sayı:13-14, Ocak –Aralık, s:161,172
- <http://www.kayseri.bel.tr/web2/index.php?page=imar-ve-sehircilik-daire-baskanligi>; erişim tarihi:5.8.2014
- Adıgüzel Ş. (2012) içinde Keleş Ruşen 6360 Sayılı Yasa'nın Türkiye'nin Yerel Yönetim Dizgesi Üzerinde Etkileri: Eleştirel Bir Değerlendirme, Toplum ve Demokrasi dergisi, Yıl:6, Sayı:13-14, Ocak –Aralık, s:168

- Tekinsoy K (2011). Kayserinin İmarı ve Mekansal gelişimi, Kayseri Büyükşehir Belediyesi yayınları, Ankara, 69-70,74.
- Gözler K (2013). “6360 Sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler: Yirmi Dokuz İlde İl Özel İdareleri ve Köylerin Kaldırılması ve İlçe Belediyelerinin Büyükşehir İlçe Belediyesi Hâline Dönüştürülmesi Anayasamıza Uygun mudur?”, Legal Hukuk Dergisi, Cilt 11, Sayı 122, Şubat 2013,s.37-82. (www.idare.gen.tr/6360-elestiriler.pdf).

Yrd. Doç. Dr. Asım Mustafa Ayten: 1968 yılında İzmir’de doğmuş, Lisans derecesini Temmuz 1991’de Orta Doğu Teknik Üniversitesi, Mimarlık Fakültesi Şehir ve Bölge Planlama Bölümünden almıştır. “Kentsel Sit Alanlarında Koruma Politikaları, sorunlar ve çözüm önerileri Küre, Safranbolu ve İnebolu Örnekleri” başlıklı yüksek lisans tezini Eylül 1996 tarihinde Gazi Üniversitesi Şehir ve Bölge Planlama Bölümünde, Konuttan İşyerine dönüşüm süreci, Ankara, Kızılay örneği konulu doktora tezini ise Nisan 2002 tarihinde Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi bölümünde tamamlamıştır. Halen, Abdullah Gül Üniversitesi Mimarlık Fakültesinde dekan yardımcısı ve Şehir ve Bölge Planlama Bölümü başkanıdır.