



YEREL YÖNETİMLERİN MEKÂNSAL ORGANİZASYONU: BİR İLÇE İÇİN BİR BELEDİYE MÜMKÜN MÜDÜR?

AKP'nin seçim programında yeni büyükşehirlerin kurulması taahhüdü var. Önümüzdeki dönemde hem mevcut hem de kurulacak yeni büyükşehir belediyelerinin sınırlarının, İstanbul ve Kocaeli'nde olduğu gibi, il sınırlarına genişletilerek, belediyelerin kırsal alanda da hizmet sunmasına yönelik bir düzenleme bekleniyor. Bunun bir dizi tartışmayı da beraberinde getirmesi beklenir. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın kurulmasına paralel olarak kentsel politikalar alanında güçlenen merkezi yönetimin yerel yönetim ile ilişkileri, belediyelerin sınırları, yetkileri ve büyükşehir ile altındaki ilçe belediyeleri arasında mevcutta var olan sorunlar ve bunların alacağı yön bu tartışmanın temel referansları olma potansiyeline sahiptir.

TEPAV yerel yönetim reformu tartışma dizisinin üçüncüsünü oluşturan bu notta yerel yönetimlerin mekânsal organizasyonu bağlamında belediye sınırlarının düzenlenmesi meselesi tartışmaya açılarak günümüz koşullarına alternatif bir öneri ortaya konmaktadır. Büyük kentlerin yönetimi ve mekânsal hiyerarşi ile yeni mekânsal organizasyonun en küçük ölçeği olarak mahalle biriminin taşıyabileceği rol, serinin devamındaki notlarda tartışmaya açılacaktır.

¹ http://www.tepav.org.tr/tr/ekibimiz/s/1207/Tunga+Koroglu_+Dr.

Türkiye'de kent ve kırsal, farklı yerel yönetim birimleri altında yer almaktadır. Kentler, sınırları çizilmiş, yetkili oldukları kendi idari mekânları (territorial jurisdiction) bulunan belediyeler altında örgütlenmişlerdir. Kırsal yerleşimler ise köy birimi altında tanımlanmışlardır. Köylerin, köy yerleşik alanları ve buradaki sınırlı yetkilerini saymazsak, idari mekânları bulunmamaktadır. Bu ayırım, kentsel olanın tanımlanmasını zorunlu kılmakta ve kanun ve yönetmeliklere de giren belediye olan yerleşimler ile belediye sınırları dışında kalan yerleşimler ayırımını getirmektedir. Ancak, sözü edilen belediye sınırları birbirini takip etmek ve süreklilik arz etmek yerine parçalı bir yapıya sahip, yer yer kırsal ile kentselin içi içe geçtiği, belediyelerin komşu olmak zorunda olmadığı dağınık, bazen araziye atlayarak paylaşılan, idari mekân deseni ortaya çıkarmaktadır.

Bu notta kent ile kırsal yerleşimlerinin karşılaştırmasında kullanılmak üzere kırsal en küçük yerleşim birimi olarak "köy" ve kentte onun dengi olarak "mahalle" kavramları üzerinde durulmaktadır². Mevcut durumda, mahalle ile köy arasındaki farkı, büyüklük ve yerleşmenin kente yakın olup olmadığı belirlemektedir. Yerleşim yeri nüfus olarak belirli bir büyüklüğün üstünde ise doğrudan belediye olabilmektedir³. Söz konusu yerleşim bu kriterin altında olup yerleşimlerin kümelenmediği merkeze yakın mesafede ise "mahalle" adı ile kentsel bir yerleşim olarak sınıflandırılarak belediye sınırlarının içinde düzenlenmiştir. Fakat nüfusu tanımlanan büyüklüğün altında ise veya yakınlarında ortak bir örgütlenme altına girebileceği bir başka yerleşim yeri yok ise "köy" adı ile ve kırsal bir parçası olarak belediye sınırlarının dışında kalmıştır. Bunun dışında bir yerleşimin köy mü yoksa kentin bir parçası olan bir mahalle mi olacağını betimleyen hiçbir ayırıcı tanım yoktur. Böylelikle kent kırsal ayırımı salt bir büyüklük sorununa indirgenmiştir. Buna karşın belediyelerin sunduğu kentsel hizmetler ile kırsal yönelik sunulan diğer hizmetler arasında kalite ve kapsam açısından önemli farklılıklar bulunmaktadır.

Kentin Kırsaldan Farklılaşması

Bugün için kent ile kırsalın tanımlanmasında, nüfusa dayalı ölçüt bir yana konursa, neden farklı örgütlenmeler altında düzenlendiklerinin net bir gerekçesi yoktur. Mevcut kentlerin tanımlanmasında nüfus ölçütü bile ülkeler arasında farklılık göstermektedir. Oysa tarihsel olarak bakılacak olursa, kent ile kırsalın farklılaşması, genel olarak nüfus ile değil idari birimlerin yığılması ve üretim süreçlerinin farklılaşması ile olmuştur. Sanayi toplumu öncesindeki kent ile kırsal, idari örgütlenmenin merkezi ile alt merkezlerinin (taşra örgütlerinin) yer aldığı, tarım dışı üretimin daha yoğun olarak gerçekleştirildiği, idari birimlerin toplandığı kentsel yerleşmeler ile tarımsal üretimin yapıldığı tüm diğer alanlar olarak ayrılabilir. Bu dönemde kentlerde üretilenlerin ticareti marjinaldir ve çoğunlukla aynı kentlerde tüketilmektedir. Kırsalın varlığı ise doğrudan vergi gelirleri, gıda ve asker temini ile ilişkilidir. Bunun dışında kentlerin kırsal ile bir ilişkisi bulunmamaktadır. Bu tür

² Mezra vb köy-altı yerleşmeleri çalışmanın bütünlüğünü korumak için dışarıda tutulmuştur ve kırsal yerleşmelerin tüm alt tanımları "köy" kavramı altında değerlendirilmektedir. Köy idari bir yerleşim birimi iken mahalle kentlerde yer alan en alt tanımlı birim olup yasal olarak bir yerel yönetim birimi olarak kabul edilmemektedir.

³ Belediye kurulabilmesi için gerekli tek kriter, nüfus büyüklüğü olup öncesinde 2.000 olan sınır 2006 yılında düzenlenen kanunla 5.000'e çıkarılmıştır. Bunun dışında, belediye kanunumuzda bir kent tanımı yoktur, ancak, kendi içinde dögüsel bir belde-belediye tanımlaması bulunmaktadır. Kanuna göre belediye belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişidir, belde ise belediyesi olan yerleşim yeridir.

bir yapıda bugün kentsel yönetim ile özdeşleştirdiğimiz yerel yönetimlerden çok, merkezin vergi toplamak ve asker devşirmek amaçlı taşra örgütlerinden söz etmek mümkündür.

Buna karşın 17. yüzyıl sonrasında sanayileşme ile birlikte kentlerde kitlesel olarak üretilen mal, sadece üretildiği kentlerde tüketilmeyip diğer yerleşmelere de taşınır ve tüketilir olmuştur. Üretim için gerekli hammadde de sürekli olarak kentlere akmaya başlamıştır. Kırsal üretim pazara girip artı değer kentlere aktıkça ve ulaşımın kolaylaşarak coğrafi mesafelerin kısalmasıyla kent ile kırsal ilişkileri o derecede karmaşıklaşmıştır. Yerel yönetim olgusu da bu süreç ile birlikte 18 yüzyıl Avrupası'nda ve feodal yapı çözüldürken, ticaretin ve kentlerin etkisini arttırmaya başlaması sonucunda yaşanan ekonomik ve toplumsal değişmeye paralel bir gelişme izlemiştir.

Türkiye'de Kentleşme Süreci: Belediye Sınırlarının Çaresizliği

Kentin kırdan farklılaşmasını betimleyen bu iki farklı dönem, Türkiye'deki yerleşmelerin örgütlenmesinde neden bu tür bir ikili yapının tercih edildiğini daha net açıklamaktadır. 20. yüzyıl başında Anadolu'da kent kır ayrımı daha çok sanayi öncesi toplumların feodal benzeri ilişkileri ile tanımlanabilir. Anadolu kırsalının pazar ile sınırlı bir ilişki kurduğu bu dönem, dış pazara yönelik ve yabancılar tarafından kontrol edilen kırsal üretim organizasyonunun izlerini taşıdığı ve idari merkezler ve Levanten yerleşimler dışında kentler gelişmediği için Avrupa'dakine benzer bir yerel yönetim ihtiyacı doğurmamıştır. Cumhuriyet'in kurulduğu yıllarda, hem sanayileşmenin yavaş olması, hem de küresel 1930 buhranının etkileri kentleşme sürecini geciktirmiştir. Bununla paralel olarak, Türkiye'nin modernleşmesi sürecinde gelişen kent-kır ikiliğinde, kentler, gelişmenin, ilerliliğin ve modernliğin simgesi olurken, kır ve köy yaşamı, geri kalmışlığın ve tutuculuğun simgesi konumuna indirgenmiştir. Buna göre kentlerin, kırsal karşıtı olarak "sağlığın, temizliğin, güzelliğin ve modern kültürün örneği olması istenmektedir"⁴. Planlamanın ve belediyelerin görevi bu amaca hizmet ederek mevcut kentleri daha fazla kentleşme olasılığından uzak tutmak ve kontrollü bir büyüme içinde düzenleyerek "güzelleştirmektir". Cumhuriyetin kentleşmeye bakışında, modern toplumların ve kentlerin gereği olarak görülen "iş bölümü" için büyük şehirlere ihtiyaç olmadığı, merkez şehirler etrafında teşkilatlanmış köylerin de yeterli olacağı düşünülmüştür⁵. Kırsal, köyden kopup kentlere akması istenmemiştir⁶. Tüm bu süreç belediye sınırları içindeki kentsel mahalle ile dışarıda bırakılan kırsal köy arasında idari ayrımı derinleştirmiş ve farklı yapılar altında örgütlenmelerini körüklemiştir.

Bu keskin ayırım içerisinde belediye sınırları ilk olarak Cumhuriyet kurulduğunda, Osmanlı İmparatorluğu döneminden kalan idari örgütlenmenin kabulü ve mevcut yerleşim yerlerinin iskân edilmiş olan kısımlarının çevrelenmesi ile belirlenmiştir. 1930 tarih ve 1580 sayılı Belediye

⁴ Tekeli, İlhan. *Türkiye'de 19. Yüzyıl Ortalarından 1950'ye kadar Kentsel Araştırmaların Gelişimi*, Türkiye'de Sosyal Bilim Araştırmalarının Gelişimi, içinde, Der. S. Atauz, TSBD, Ankara, 239-268. (1986)

⁵ Tekeli, İlhan a.g.e.

⁶ 1927 tarihli Jansen planının 50 yıllık nüfus tahmini olan 270.000 nüfusuna sadece 20 yıl içinde ulaşıldığı; Cumhuriyet kurulduğundan bu yana göç alan ve yıllık %6lık bir büyüme gösterdiği; 1940'lardan önce gecekondu ile tanıştığı halde Ankara için 1957 tarihli Yücel Uybadin planı 30 yıl sonrası için 750.000 nüfus tahmininde bulunmaktadır. Ankara, bu nüfusa 30 değil 10 yıl dolmadan ulaşacaktır. Bu öngörüsüzlük veya kentlerin büyümesine karşı duyulan bu direnç, dönemin iktidarının ve teknik elemanlarının kentleşmeye bakışını göstermektedir.

Kanunu'na bakılacak olursa, belediye sınırlarının, mevcudun kabulü ve hali hazırda yaşayanların mülk sahipliğine göre belirlendiği görülür (Madde 4: Belediye sınırlarının tahdidini). Yasa'da belirtilen sınırlar ve dolayısı ile Yasa'da kentten ve kentsel alanlardan anlaşılın, bir hedef veya planlamanın ürünü değil, mevcudun kabulü ve bunun yasalaştırılmasıdır. Kentsel yerleşmelerde mahalle örgütleri bile eskinin kopyasıdır ve bu yönü ile kırsal örgütlenmeden farklı değildir. Mahallenin başında muhtar ve beraberinde "ihtiyar heyeti" varlığını korumuştur. Mahalle muhtarlığının görevleri köy muhtarlığından farklı değildir; temelde devlet adına evrak takibi ve hizmet sunan kuruluşlara ihtiyaçların iletilmesinden ibarettir.

Başlangıçta kentlerin büyüyeceği öngörülemediği için sınırların bu büyümeyi göz önünde bulundurmaması çok şaşırtıcı olmayabilir. Ancak Anadolu'nun bu durağan kentsel niteliği, II. Dünya Savaşı sonrasında yaşanan göç dalgası, hızlı kentleşme ve sanayileşmeye paralel olarak değişmeye başlamıştır. Öncesinde sadece Ankara Belediyesi normal nüfus artış hızının üstünde büyürken⁷ 1945 sonrasında birçok kentin nüfusu doğal hızının 2-3 katı büyümeye başlamıştır. Bu, 1580 Sayılı Belediye Kanunu ile tanımlanan sınırların zorlanması anlamını taşımaktadır. Sorunu aşmak ve günü kurtarmak için belediye sınırları revize edilmeye ve yeni belediyeler kurulmaya başlamıştır. Sınırların hemen yakınının, sınırın içine dahil edilmesinin de yeterli olmayacağı anlaşılınca 1956 yılında çıkarılan 6785 sayılı İmar Kanunu ile kentlerin çevresindeki spekülasyon gelişmeleri denetim altına alabilmek amacıyla "komşu alan" anlamına gelen 'müccavir' alanlarda belediyeler karar almaya ve denetim yapmaya yetkili kılınmıştır. Böylelikle komşu alanlar da bir nebze kontrol edilebilecektir. Ancak, müccavir alan uygulaması idari bir sınır niteliği taşımadığı için kendi içinde birçok sorun doğuracaktır. Ayrıca, müccavir alan uygulaması ne yeni belediyelerin kurulmasını, ne de mekânın daha da çok bölünerek idare edilmesini önlemiştir. Bir belediyenin müccavir alanında bulunan alanların bir kısmı veya tamamı yeni bir belediye olarak ilan edilebilmektedir. Buna karşın, yeni belediyenin sınırı dışında kalan alanlar eski belediyenin müccavir alanı olmayı sürdürebilmektedir. Böylelikle, eski belediye, komşusu yeni belediyenin ötesindeki bir alanı kontrol edebilir olmaktadır ki bu, mekânın idaresini tamamen zorlaştırmaktadır. Müccavir alan uygulamasının yürürlüğe girdiği dönem takip eden süreçte, Ege ve Akdeniz kıyılarında, belediye ve müccavir alan sınırları dışında da belediyelere denetim yetkisi veren 1/25.000 ölçeğinde çevre düzeni planları hazırlanmıştır. Böylelikle belediye sınırlarının dar kapsayıcılığı yeni ve farklı bir yolla yeniden çözülmeye çalışılmıştır.

Bu müdahalelere rağmen ve kentler istenmediği halde büyümeye devam ettiği için belediye sınırları revize edilerek, müccavir alanlar eklenip genişletilerek, yeni belediyeler kurularak 1980'lere gelinmiştir. Kent çeperlerini saran gecekondu, kooperatifleşme ve yapsatçı üretim biçimlerinin ivme kazanması ile toprak spekülasyonunun aracı haline gelmiştir. Müccavir alan içinde kalan büyüklü küçüklü köyler toplu konut girişimcileri tarafından birer kentsel alana dönüştürülürken, kentin çeperlerindeki komşu alanlar ise yapsatçı müteahhitler aracılığı ile yasal konut alanları olarak kente eklenmeye devam etmişlerdir. 1980'li yılların başında çıkarılan 2805 ve 2981 sayılı Kanunlar ile 1986 yılında çıkarılan 3194 sayılı Kanun gecekondular ile ilgili yetkileri ilçe belediyelerine devrederken daha önceki af yasalarından farklı olarak gecekondulara

⁷ Kırdan kentlere doğru bir göçün söz konusu olmadığı 1930'larda kentleşmenin nüfus artışından daha hızlı olduğu tek il o dönemde % 6'lık artış ile Ankara'dır (Tekeli, İlhan a.g.e.).

rant paylaşım hakkını da sağlamıştır. Bu yolla gecekonduların alınıp satılması veya müteahhitlere devredilmesi mümkün olmuştur.

2008 tarihli ve 5747 sayılı Büyükşehir Belediye Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun kısmen kontrol amacıyla çıkarılmıştır. Büyükşehirlerde belde belediyelerinin kapatılması ve birleştirmelerle ilçe belediyelerinin sınırlarını genişletilmeye ve diğer bazı illerde de nüfusu 2000'in altında olan belde belediyeleri kapatılarak belediye büyüklükleri bir sisteme bağlanmaya çalışılmıştır. Ancak, düzenleme büyükşehirler dışında yalnızca nüfus sınırı ile ilgili kalmıştır. Düzenlemenin tartışılacak birçok noktası bulunabilirse de sınırların genişletilmesi ve kır ile kent ayrımından çok büyükşehir belediyeleri etrafında yerleşime açılmış alanları da kapsayacak şekilde bir perspektife sahip olması yönünden yeni açılımlar getirmektedir. Ancak, yapılan bu düzenleme temelde mekânın idari düzenlemesinin iyileştirilmesinden çok kentlerin yaşadığı sorunlara, belediye sınırlarına yönelik yetersiz bir çözüm olarak kalmıştır.

Mekânın Planlanmasında Kent ve Kır: Belediye mi? İl Özel İdaresi mi?

Yerel yönetimlerin mevcut mekânsal organizasyonun parçalı yapısından ötürü belediye sınırının hemen dışında yaşayanlar bile kırsal nüfusa dâhil edilmektedir. Bu kişi her gün belediye sınırları içindeki bir işe gelip gidiyor olsa bile belediyenin ne hizmetlerinden yararlanabilmekte ne de belediye seçiminde bir hakkı bulunmaktadır. Belediye sınırının içinde yaşıyor ama biraz dışında çalışıyorsa iş daha da karışmaktadır. Kentte yaşayanlar, kente komşu bu fabrikadan/iş yerinden olumlu veya olumsuz etkilense bile belediye sınırın dışında olduğu için belediye buraya hizmet götürmeye, kontrol etmeye veya planlamaya yetkili değildir. Kısaca, sınırın hemen dışında olan bir köyün kentle ilişkisi ve ona etkisi Toroslar'daki orman köyü veya bozkırın ortasındaki bir köyün kentle ilişkisi kadarmış gibi kabul edilmektedir.

Oysa, belediye sınırları dışında kalan alanların yerleşilmemiş veya gelişmeye kapalı kalması gibi bir durum söz konusu değildir. İl özel idaresinin izni ile her türlü yapılaşmaya açık olan bu alanlarda parçalı bir planlama ve gelişme ortaya çıkmaktadır. Sonuçta kırsal alan statüsündeki bir arsa için köy muhtarının vereceği ve il özel idaresinin "kontrolünden" geçen veya doğrudan il genel meclisinin alacağı kararlar belirleyici olmaktadır. Bu kararlar ise bir plana göre değil talebe göre ve parsel bazında uygulanmaktadır. İl Özel İdaresi'nin bu alanlarda uygulama ve etkinliği ise aynı şekilde planlı olmaktan çok gelen taleplere göre yönlendirilmektedir. Bu ise kent/belediye ile çeperinin plansız gelişimine yol açmakta ve il genelinde çatışan ve uyumsuz birçok kararın alınmasına neden olmaktadır.

İl özel idareleri, ilin bütününe hizmet verdikleri için belediye sınırları içinde de görevli olduğu konular bulunmaktadır. Bu nedenle bazı görevler, il özel idarelerinin görevlerini tanımlayan 5302 sayılı Kanun'un 6. maddesindeki "belediye sınırlarının dışında" ibaresi ile mekânsal olarak belediye ile il özel idaresinin arasında ayrılmıştır. Ancak, yetki mekânının belediyeler ile il özel idareleri arasında bölünmüş olması ve özel idare yatırımlarının kayda değer oranlarda il veya

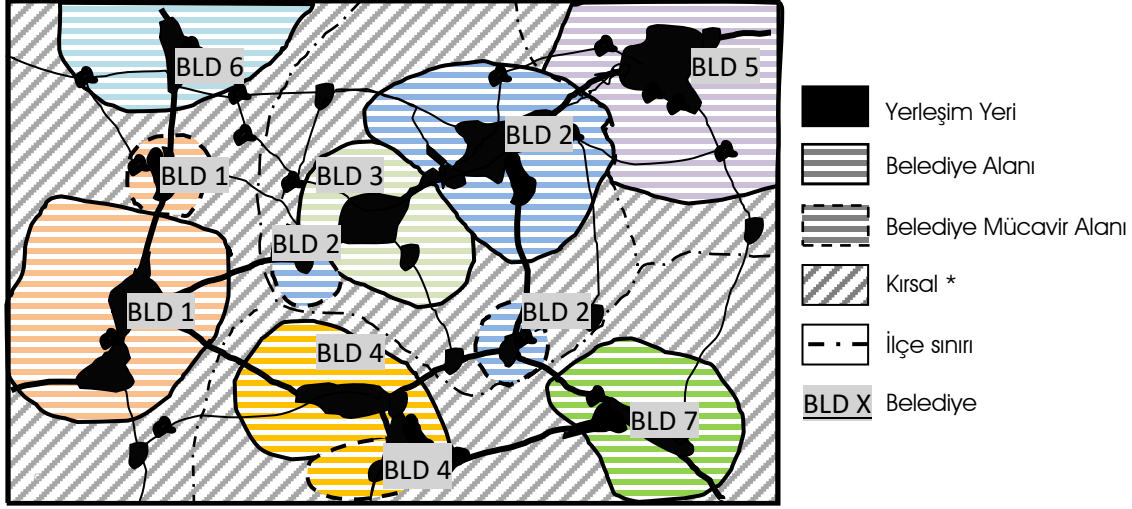
ilçe merkezinde yani belediye sınırlarında olması⁸ hizmet sunumunun planlanmasını ve etkinliğini zedelemektedir. İl özel idareleri ile belediyeler mekânsal olarak çatışan birçok karar alabilmekte ve uygulamaya girişebilmektedir.

Belediye sınırı dışındaki söz konusu yapılaşma kent büyüyüp belediye sınırları genişleyince sınırın içine dahil olmaktadır. Sonuç olarak, belediyeler, sınırları dışında olup bitenlere müdahale edemedikleri için yetkili olması gerektiği kentin geleceğini yönlendirmekten aciz kalmaktadır. Bu ise kentin sakinlerinin planlama süreçleri aracılığı ile demokratik bir yerel yönetim sürecine katılma hakkını gasp etmekte ve en önemlisi, vatandaşın yerel yönetimlere, planlama sürecine ve devletin yetkinliğine olan inancını da zedelemektedir.

Mekânın organizasyonunda bu ikili yapı içinde kırsal yerleşimlerin idaresinde tarih içinde önemli bir değişikliğe gidilmemiştir. Belediye örgütlenmesi, kentlerin gelişimi ve büyümeleri ile paralel olarak sürekli yeni düzenlemelere tabi olmuş ve yetersiz de olsa gelişmiştir. Buna karşın kırsalın örgütlenmesinde 100 yıla yakındır önemi bir değişiklik olmamıştır. Köyler, dönemine göre ilerici, ancak günümüz şartlarında çok geri olan 1924 tarihli bir kanuna tabidirler. Kanun, 1924'ten bu yana her 10 yıllık dilimlerde toplam 26 kez değişmiştir. Bugün de Köy Kanununun değiştirilmesi için yeni bir tasarı hazırlanmaktadır. Tasarı ile köy alanlarında gelişme ve yapılaşmanın kontrolü il özel idarelerine geçerken, muhtarlık kurumunda da bazı iyileştirmeler öngörülmektedir. Ancak, eski değişiklikler de yeni tasarı da bütüncül bir mekânsal organizasyon gereği dikkate alınarak hazırlanmamışlardır. Düzenleme girişimleri tekil sorunların çözümüne yönelik olup yerel yönetimlerin parçalı yapısından kaynaklanan mekânın ve planlamanın bölünmüşlüğü sorununa cevap vermekten çok uzaktır. Bundan ötürü kırsal alanlara merkezi yönetimin taşra kuruluşları ve yerel yönetim birimleri eliyle götürülmesine çalışılan hizmetler açısından önemli yetersizlikler doğurmaktadır.

⁸ 2010 yılı bütçesinin gerek özel idare kaynaklı, gerekse bakanlık ve diğer kuruluşlardan aktarılanlar ödeneklerin toplamı fonksiyonel olarak hizmet alanlarına göre değerlendirildiğinde toplam bütçe içinde köylere yönelik altyapı hizmetleri %28 pay almaktadır. Yol, su temini vb gibi yüksek maliyetli altyapı yatırımlarının köylere yönelik hizmetlerin önemli bir kısmını oluşturduğu, dolayısıyla belediye sınırları içindeki harcamaların kesin olarak hesaplanamasa da kayda değer bir oranda olduğu varsayılabilir.

Şekil 1. Mevcut Mekânsal Organizasyon Yapısı



* 5302 sayılı Kanun'un 6. Maddesindeki "belediye sınırlarının dışında" ibaresi ile mekânsal olarak salt il özel idaresinin yetkili olduğu mekân.

Kırsal alanlara hizmet götürmekle sorumlu olan kurumlar yakın geçmişe kadar merkezi yönetimin taşra teşkilatları olmuştur. Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü 2005 yılının başında il özel idarelerine devredilerek yerleştirilmiştir. Ancak devirden sonra KÖYDES adıyla başlatılan proje aracılığıyla köylere yönelik yatırımlar için il özel idaresi bütçesi dışında merkezi yönetimin belirleyici olduğu paralel bir kaynak tahsis mekanizması oluşturularak köy hizmetleri alanında merkezi yönetim etkisi devam ettirilmiştir. Kaldı ki, birçok konuda bir yerel yönetim birimi olarak il ölçeğinin çok büyük olmasına karşın belediye sınırları dışındaki tüm yerleşmelerin il yönetimine bağlı olması il özel idaresi aracılığı ile yerinden yönetimi zor bir hale getirmektedir. Köylerin ise, bir tür yerel yönetim birimi olarak tanımlanıyor gibi gözükse de mülki idarenin kolayca ulaşamadığı ücra yerlerde idarenin kontrolünün sürdürülmesini sağlamak olarak tanımlanabilecek geleneksel işlevinin ötesinde önemli bir işlevleri yoktur. Günümüzde teşkilatları, ekipleri ve donanımları olmadığı için bir yerel yönetim birimi olarak tanımlanmaları da yanlıştır.

Yeni Bir Mekânsal Düzenlemeye Doğru: Kent Kır Ayrımının Yerine "Gelişmeye Açık Alan" – "Gelişmeye Kapalı Alan" Ayrımı

Türkiye, 20. yüzyılın başında kentleşmesi görece yavaş olmuş ülkelerin, kurumlarının mekânsal örgütlenmesini taklit etmiş, planlama ve imar mevzuatlarını almıştır. Ancak, tarihsel olarak günü kurtaran bu yapı, Türkiye'nin hızlı göç alan ve kentleşmekten çok nüfusun yığıldığı yerleşmelerinin arttığı ve idari mekânsal organizasyon yapısının yetersiz kaldığı gerçeklerine ters düşmektedir. Belediye sınırlarının kentleşme karşısında çaresiz kalması ve planlamanın da sorun yaşamasından kaynaklanan sıkıntıları farklı ve eklektik çözümlerle aşmaya çalışmıştır. Buna karşın, yerel yönetimlerin mekânsal organizasyonunda var olan sorunlar göz önünde bulundurulduğunda, mekânda belediyelerin idari alanlarının parçalanmamış bir sürekliliğinin sağlanması, hem yerel yönetimlerin, hem de merkezi kurumların taşra teşkilatlarının sundukları hizmetlerin planlanmasını ve sunumunu kolaylaştırabilir.

Türkiye'nin kentleşmesinin, dünya genelinde kentsel nüfusun doygunluğa ulaşarak yavaşladığı %90'lara yaklaşıncaya kadar mevcuttaki hızına yakın devam edeceğini söylemek yanlış olmayacaktır. Mevcutta kentsel gelişme ile belediye sınırlarını bir tutmaktayız. Oysa günümüzde gelişme kavramı, bu sınırları birçok açıdan delik deşik etmiştir bile. Hem kentlerin çevresi gelişmekte, hem de tarımsal üretim eskisinden çok daha modern yöntemlerle yapılmaktadır. Nüfusun çok büyük bir kısmı kentli olurken kır da tarımın, madenciliğin turizmin sürdürülmesine yönelik olarak düzenlenen alanlar haline gelmektedir. Bu yönüyle kent ile kır arasında var olduğu söylenen farklılıklar dünyada da artık giderek silikleşmektedir. Buna göre gelişmeyi kente referansla sınırlamak yerine belediye sınırlarını gelişme ile paralel olarak genişleterek daha etkili ve rasyonel bir mekânsal organizasyon kurmak mümkündür.

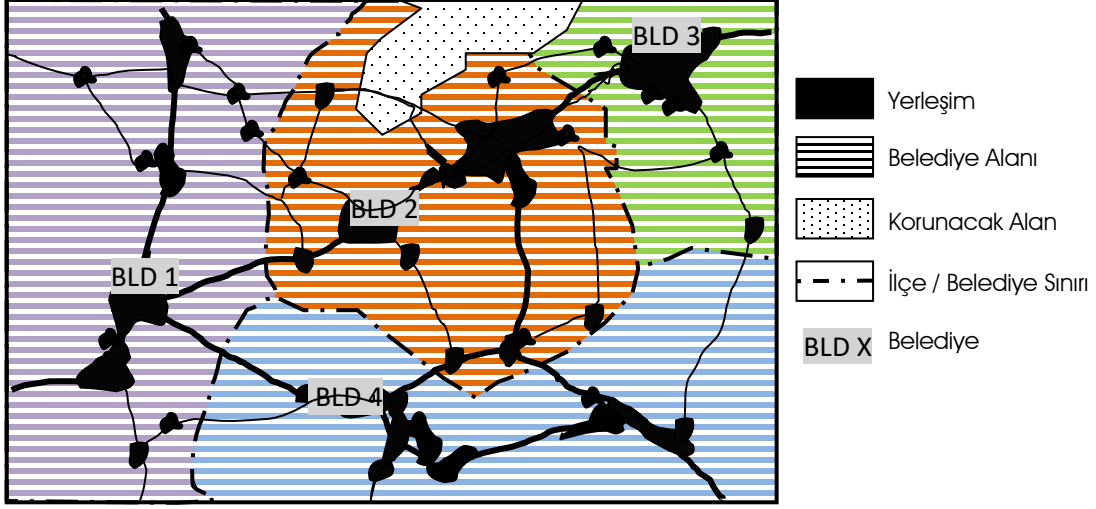
Konut veya ister tarım, ister sanayi veya turizm olsun tüm üretim ve tüketim alanları gelişmeye açık olan ve gelişmesi istenen tüm yerler, belediye sınırları içinde örgütlenebilir. Belediye sınırlarının genişletilmesi durumunda bile belediye sınırları dışında kalabilecek alanların var olması da düşünülebilir. Önemli olan bu ayırımı nasıl tanımlanacağıdır. Belediye sınırının içine alınacak yerler ile dışında bırakılacak alanlar ayırımı "mevcut duruma" bakılarak değil, "gelecekte olması istenen ve planlanan duruma" bakılarak belirlenmelidir.

Belediye sınırı dışında bırakılacak alanlar yerleşim veya üretim ve tüketim alanları olarak öngörülmemelidir. "Derin kırsal" (deep rural) olarak adlandırılabilir, ulaşılabilirliği sınırlı, yerleşilmesi tercih edilmeyen ve hatta gerektiğinde sınırlandırılmış olan, belediye hizmetlerinin götürülmesi sorunlu ve sakıncalı olabilecek yerler ve buralardaki yerleşimler belediye sınırları dışında tutulabilirler. Kentsel üretim ilişkilerinden korunması gereken doğal koruma alanları da her türlü gelişmeden uzak, mutlak korunacak alanlar olarak sınıflandırılabilir. Bu alanlar içinde yer alan yerleşimler, nüfusu sınırlı ve gelişmesi istenmeyen, ileride boşaltılması planlanabilecek olan yerler olacaktır. Gelişmesi istenmeyen mutlak korunacak alan sınıfındaki yerler, merkezi yönetimin vesayetinin daha çok olduğu hatta doğrudan merkezi yönetim veya bölgesel örgütlenmeler tarafından planlanan ve idare edilebilen yerler olarak belediye sınırlarının dışında bırakılabilir. Bu durumda korunması planlanan alanların yerel yönetimin işleyişinden ayrı tutulması sorun teşkil etmeyecektir.

Belediye Sınırlarının Genişletilmesi: İlçe Sınırlarının Belediye Sınırı ile Eşitlenmesi

Yukarıda ifade edilen gelişmeye açık olan ve olmayan yer ayırımı üzerinden belediye sınırları içinde kalacak alanların ve yerleşmelerin mekânsal düzenlenmesinin yeniden yapılması ve sınırlarının belirlenmesi gerekecektir. Bu noktada gündeme belediyelerin hangi ölçekte ve nasıl bir hiyerarşi içinde örgütleneceği gelmektedir. Mevcut belediye sayısının değiştirilmeden, ilçe ve belde belediyelerinin sadece sınırları genişleterek mekâna yayılması pratik olmakla birlikte etkin olmayacaktır. Belde, il merkezi veya ilçe düzeyinde kurulmuş mevcut belediyelerin eş olmayan özellikleri göz önüne getirildiğinde bu birçok sorunu beraberinde getirecektir. Belde belediyeleri, düşük nüfusları, yetersiz ekipleri ve donanımları ile hizmet sunumunda kalite ve süreklilik sağlamakta sorun yaşamaktadırlar.

Şekil 2. Öneri Mekânsal Organizasyon Yapısı



Bu arka plan çerçevesinde karşımıza şöyle bir soru çıkmaktadır. Kırsal alanlarda merkezi kurumların taşra teşkilatları, il özel idareleri ve köy yerel yönetim birimleri tarafından karşılanmaya çalışılan ve belediyelerin kendi görev alanlarında sunduğu hizmetlerle örtüşen hizmetler belediyeler tarafından sunulabilir mi? Başka bir ifadeyle bir ilçe sınırının tümüne tek bir belediye hizmet edebilir mi? Bunun önünde kırsal yerleşime yönelik hizmetlerin niteliğinden kaynaklanan bir engel bulunmamaktadır. Diğer yandan ilçeler, hem ölçek açısından belediye hizmetlerinin sunumuna uygunlukları, hem Türkiye genelinde kısmen dengeli sayı ve büyüklükteki yayılmışlıkları, hem de tarihsel kimlikleri ile kabul görmeleri en olası alt ölçek yerel yönetim birimi olarak öne çıkmaktadırlar.

Sonuç Yerine

Belde belediyelerinin kaldırılarak tüm mekânın ilçe belediyeleri düzeyinde örgütlenmesi yerel yönetimlerin mekânsal organizasyonunda atılacak ilk ve en önemli adımdır. Her ilçeye bir belediye önermesi ilçelerin üzerinde düzeyinde farklı ölçeklerde ihtiyaç duyulabilecek hizmet sunumunun nasıl örgütleneceği meselesini de gündeme getirmektedir:

- 1) İl ölçeğinin, doğrudan katılım mekanizmaları ve yerel yönetim hizmetlerinin "yerindenliği" açısından belediyelerin genel örgütlenmesi için büyük kaldığı düşünülebilir. Bununla birlikte Kocaeli ve İstanbul örneklerinde olduğu gibi il sınırının tamamına hizmet sunan büyükşehir "il" belediyesi ve ilçe belediyesinin birlikte var olabirliliği büyükşehir ve ilçe belediyelerinin mevcut hiyerarşik ilişkilerine referansla tartışılmalıdır.

- 2) İlçe belediyelerinin ilçe sınırlarına kadar yayılması ile bir yerel yönetim birimi olarak il özel idarelerine duyulan ihtiyaç azalmaktadır. İl özel idareleri görevleri bakımından merkezi yönetim ile belediye ve köyler arasında "ara düzey" niteliğine sahip bir yönetimdir ve yasadaki tanıma göre il halkının belediyeler tarafından karşılanmayan yerel nitelikteki ortak ihtiyaçlarını karşılamak üzere oluşturulmuşlardır. Bu özelliklerinden ötürü yerel yönetimlerin yeniden organize edilmesi sürecinde il özel idarelerinin de yeniden düzenlenmeleri ve işlevleri tartışılmalıdır.
- 3) İlçe belediyelerinin altında mahallelerin, ufak değişikliklerle, hem hizmet sunumunun hem de katılımın etkin bir mekânsal ölçeği olması mümkündür. Bunun için farklı kurumların sunduğu hizmetlerin aynı mahalle/semt ölçeğinde yeniden organize edilmesi ve bunlarla uyumlu bir hesap sorma mekanizmasının oluşturulması tartışılmalıdır.
- 4) Valilik, merkezi otoritenin yerinden yönetim kurumu olarak yapısal bir işlevi bulunmaktadır. Ancak Valilik kurumunun da gözden geçirilerek yetki, sorumluluk ve teşkilatıyla birlikte yeniden ele alınarak tartışılması gerekmektedir.
- 5) Belediyelerin ilçe ölçeğinde Türkiye'nin tüm mekânına yayılması, mevcutta ilçe büyüklüğünü aşmış veya aşacak olan birçok belediyenin yönetiminin nasıl olacağına ayrıca açıklanmasını gerektirmektedir. İstanbul-Kocaeli, İzmir-Manisa⁹, Mersin-Adana gibi iller artık il sınırlarını aşan ekonomik ve sosyal hatta mekânsal ilişkiler içindedir¹⁰. Bu kentsel bölgelerin nasıl yönetileceği, sadece belediyelerin ilçe ölçeğine genişletilmesi ile veya mevcut büyükşehir belediyesi sistemleri ile yönetilebileceğinden çok daha geniş alanları kapsamaktadır. Bu bölgelerin birisi (İstanbul-Kocaeli) şimdiden, diğerleri ise gelecek 15-20 yıl içinde il sınırlarının ötesinde yerleşimler haline gelecektir. Bu yönüyle ilçe belediyeleri sistemi, bazı iller için yeterli cevap veremeyecektir. Mevcut büyükşehir belediyelerinin de buna yönelik yeterli bir cevap olduğu kuşku götürür. İlk bakışta büyükşehir uygulamasını, belediyeler arası koordinasyon meselesinin hiyerarşik kontrol yöntemleriyle çözülmeye çalışılması olarak değerlendirmek mümkündür. Ancak ilçe üstü ölçeklerde yerel yönetimlerin nasıl bir arada hareket etmesi gerektiği, büyükşehirlerin ve kentsel bölgelerin farklılaşan bir yapıya ihtiyaç duyup duymadığı daha detaylı ele alınması gereken bir konudur.

Yukarıda sıraladığımız başlıklar kamu yönetiminin yerelde örgütlenmesine ilişkin tartışılması gereken konuları farklı ölçeklerden bakarak ortaya koymaya çalışmaktadır. Önümüzdeki haftalarda yerel yönetim reformu tartışma dizi altında bu konular hazırlanacak politika notları ile daha ayrıntılı olarak tartışılacaktır.

⁹ İzmir ve Manisa il düzeyinde değil, ancak kentsel ölçekte mekânsal olarak değilse de ekonomik ve sosyal olarak şimdiden bir kentsel bölge niteliği göstermektedir.

¹⁰ Köroğlu, Tunga ve Bilge Armatlı Köroğlu, *Türkiye'de İmalat Sanayinin Mekânsal Organizasyonunun Tarihsel Değişim Sürecinde Bölge-Kentlerin Değişen Rolü*, 28. Dünya Şehircilik Kolokiyumu, Ankara, 2004