

“Büyükşehir sınırlarının il sınırları ile örtüştürülmesi ülkemizde sorunları azaltma yerine artıracak bir uygulamadır”



Yerel yönetimlerin devleti temsil etme gibi bir görev ve kaygıları yoktur. Sınırları il sınırları ile örtüştürülen büyükşehir belediyelerinin halkın ihtiyacı deyip doğrudan milli egemenlik alanına giren konulara el atmaları sürecin doğal sonucudur. Bu durum, federal yapı, otonomi, özerklik gibi tartışmaları beraberinde getirecektir.

13 ilde büyükşehir belediyesi kurulması ve il sınırlarının büyükşehir sınırı olarak belirlenmesi konusunu kapsayan kanun tasarısı hazırlığı yapıldığı kamuoyuna yansımıştır.

Bazı Büyükşehir Belediyelerinin Sınırlarının Büyütülmesi, 13 İl’de Yeni Büyükşehir Belediyesi ve İlçe Kurulması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı Taslağı ana hatlarıyla bazı değişiklikler getirmektedir. Bu değişiklikler:

-Mevcut 14 büyükşehir belediyesinin sınırları il mülki sınırı olacak şekilde genişletilmekte,

- Toplam il nüfusu 750.000’i aşan 13 il’de sınırları ilin mülki sınırları olacak şekilde büyükşehir belediyeleri kurulmakta,

-İstanbul ve Kocaeli sınırları içerisindeki orman köyleri de dâhil olmak üzere yaklaşık 16 bin köyün tüzel kişiliğine son verilip mahalleye dönüştürülmekte,

-Büyükşehir sınırları içindeki belediyeler görev ve yetki açısından kademelendirilmekte,

-Yeni büyükşehir olacak 13 ilde 23 yeni ilçe kurulmakta,

-Yerel yönetimler alanında yaşanan bazı sıkıntıların giderilmesi amacıyla yerel yönetimlerle ilgili kanunlarda çeşitli değişiklikler yapılmakta,

-İl genelindeki tüm belde belediyeleri ile köylerin tüzel kişiliği kaldırılacak,



nılarak mevcut ilçelerde ilçe belediyesine, yeni kurulan ilçelerde bu belediyelere mahalle olarak katılmakta ve büyükşehir belediyelerine dönüştürülen belediyelerin sınırları içinde en az bir yeni ilçe kurulmaktadır.

Bu kanun taslağının yasalaşması halinde ülkemizin idare sistemi üzerinde birçok boyutta farklı etkilerinin olacağı açıktır. Taslak Derneğimizin yetkili organlarında değerlendirilmiş olup bu çalışmanın yasalaşması halinde bazı sorunları da beraberinde getireceği değerlendirilmektedir. Bu sebeple bu yasa tasarısının doğuracağı muhtemel olumsuzluklar üzerine konuşulması ve tartışılması gerekmektedir. Bugün yapacağımız panel bu tasarının muhtemel etkileri üzerine olacaktır.

Hemen şunu vurgulamak isterim ki, Osmanlı devleti ve Cumhuriyet döneminde mülki idare amirlerinin ülke kalkınmasında önemli çaba ve gayretleri olmuştur. Mülki idare amirleri ülke yararına olan her türlü yeniliğin ve yeniden yapılanmanın yanında olmuşlardır. Mülki İdare amirleri aynı zamanda demokrasinin gelişmesi, kökleşmesi yerel demokrasinin sağlıklı işlemesi için önemli fonksiyonlar icra etmektedirler. Dolayısıyla mülki idare amirleri yerel demokrasinin ve yerel yönetimlerin güçlenmesi daha etkili ve verimli hizmet sunma kapasitesine ulaşmalarından yana tavır içerisindedirler. Bunun aksini söylemek imkânsızdır. Bu sebeple bu çalışma salt karşı olma değildir. Mevcut işleyen sürece katkı sunma amacını taşımaktadır.

Bu kapsamda yeni yasa taslağı ile ilgili bazı düşüncelerimi ve kaygılarımı sizlerle paylaşmak istiyorum.

Tasarı ülkemizin yönetim geleneklerini, anayasaya yansıyan merkez taşra dengesini ve asırlara dayanan kurumsal yapıları hesaba katmadan, anlık verilmiş bir karara dayanarak hazırlanmış görüntüsü vermektedir. İl idaresi (veya il genel idaresi), merkezi idarenin diğer adıyla Türkiye Cumhuriyeti Devletin temel örgütlenme şekli olup, coğrafi şartlar, ekonomik durum ve kamu hizmetlerinin gerekleri gibi ölçütlere dayanılarak Türkiye'nin 'il' denen ünitelere bölünüp idare edilmesini içermektedir. Büyükşehir Belediyelerinin görevlerinin il sınırlarına kadar genişletilmesi yoluyla, il idaresi sisteminin ortadan kaldırılmasının yolunun açılacağı, bu durumda merkezi idarenin taşrada temsilinin zayıflayacağı, hükümet ve devlet politikalarının yerine getirilmesinin güçleşeceği veya imkânsız hale geleceği aşikârdır.

İl idaresi sisteminin aşındırılması taşrada "devletin tarafsızlığını ve hukukun üstünlüğünü" uygulayacak makamların zayıflamasına ve zaman içerisinde ortadan kalkmasına yol açacaktır. İl idaresi sisteminin aşınması kamu düzeninin sağlanmasında güçlüklerle sebebiyet verecektir. Hâlbuki İl İdaresi sistemi yerel demokrasinin sağlıklı işlemesinin en büyük teminatıdır.

Türkiye'de bölge denince genelde birkaç ili içine alan teşkilatlar anlaşıldığı için büyükşehir belediyelerinin durumu bölgesel yönetim olarak görülmemektedir. Oysa niteliği bölgesel yönetime benzeyen teşkilatların birkaç ili kapsamı gerekmektedir. Tasarıyla oluşturulacak büyükşehir modelinin nüfus ölçeği, coğrafi genişlik, bütçe büyüklüğü vb. birçok açıdan bölgesel yönetimlerle örtüştüğü görülmektedir.

Yerel yönetimlerin

sınırlarında, mevzuatın

elverdiği durumlarda ve

mümkünse bir referandum

yoluyla ilgili yerel topluluklara

önceden danışılmadan

değişiklik yapılamaz.

"Mahallî müşterek ihtiyaçları" karşılamak üzere kurulmuş olan belediyelerin kırsal alanları kapsayacak şekilde sınırlarının büyütülmesi il idare sisteminde ortaya çıkacak bu boşluğu dolduramayacaktır. Çünkü yerel yönetimlerin devleti temsil etme gibi bir görev ve kaygıları yoktur. Sınırları il sınırları ile örtüştürülen büyükşehir belediyelerinin halkın ihtiyacı deyip doğrudan millî egemenlik alanına giren konulara el atmaları sürecin doğal sonucudur. Seçimle göreve gelen valiler içinde aynı durum söz konusudur. Bu durum, federal yapı, otonomi, özerklik gibi tartışmaları beraberinde getirecektir. Taşrada devlet otoritesinin kaybolması, tartışmaları daha da alevlendirecektir.

Zaten kırılgan bir seyrinde sürdürülen güneydoğu politikalarının arzu-

İl idaresi sisteminin

aşındırılması taşrada "devletin

tarafsızlığını ve hukukun

üstünlüğünü" uygulayacak

makamların zayıflamasına

ve zaman içerisinde ortadan

kalkmasına yol açacaktır.



**“Mahallî müşterek ihtiyaçları”
karşılama üzere kurulmuş
olan belediyelerin kırsal
alanları kapsayacak şekilde
sınırlarının büyütülmesi
il idare sisteminde ortaya
çıkacak bu boşluğu
dolduramayacaktır.**

lanan sonuçları vermemesi, Irak’ta oluşan mezhebe ve ırka dayalı parçalı yapı, İran’ın Ortadoğu’da yürüttüğü politikalar, Suriye’nin yaşadığı akıbeti belirsiz süreç, Kuzey Irak yönetiminin bağımsızlığın eşğine getirdiği yapı ortada dururken federatif yapıyı çağrıştıran böyle bir modelin denenmesi Türkiye’yi geri dönüşü olmayan bir maceraya atmaktadır.

Büyükşehir sınırlarının il sınırını kapsayacak şekilde genişletilmesi yerleşme eğilimleriyle tezatlık

**Kocaeli ve İstanbul
örnekleri ülke geneli için
geçerli değildir. İstanbul ve
Kocaeli’nde kentte sunulan
hizmetlerin koordinasyonunu
gerekli kılacak yapılanma
mevcuttur. Yeni kurulacak
büyükşehirlerin hiçbirinde
koordinasyon gerektirecek
hizmet bütünlüğünü
zorunlu klan fiziki koşullar
bulunmamaktadır.**

oluşturmaktadır. Bu uygulama ‘subsidiarite’ ilkesine, yani ihtiyaçların en yakın yönetim birimleri tarafından karşılanması ilkesine de aykırıdır. Ülkemizde gündemde olan bu yasa tasarısı ile kararların ve hizmetlerin vatandaşla en yakın olan birimler tarafından yürütülmesi söz konusu olmayacağı gibi genel siyasetin dışında hükümet politikalarının dışında farklı uygulama sonuçlarının ortaya çıkmasına sebebiyet verecektir.

Subsidiarite ilkesinin fonksiyonlarından söz edilirken özellikle bölgesel farklılıkların ve çeşitliliğin korunmasına hizmet edecek bir ilke olarak ele alınmıştır. Ancak bu yasa tasarısı açıkça bölgesel farklılıkların ve çeşitliliğin korunmasını ortadan kaldırmaktadır. Yaklaşık 16.000 köy tüzel kişiliği ortadan kaldırılmakta ve mahalleye dönüştürülmektedir. Mahallelerin tüzel kişiliği ve kendi başlarına karara alma ve uygulama olanakları bulunmamaktadır. Tüzel kişiliği kaldırılan bu köylerin birçoğu farklı kültürel kimlik ve yapı barındırmaktadır. Ülkemizdeki büyükşehir belediyesi karar mekanizmalarına katılım süreçleri incelendiği zaman tüzel kişiliği kaldırılan bu küçük toplulukların ve birimlerin artık karar mekanizmalarına katılımları söz konusu olamayacaktır. Ayrıca ülkemizde köyler bir yerel yönetim birimi, bir hizmet birimi olmanın ötesinde vatandaşlar için bir kimlik ve aidiyet duygusunu sağlayan birimlerdir. Bu kapsamda bu yasa taslağı açıkça bölgesel farklılıkların ve çeşitliliğin korunmasını amaçlayan subsidiarite ilkesine aykırıdır. Ayrıca büyükşehir belediyelerinin il sınırları ile birleştirilmesi sonucu bu alt birimlerin oluşturmuş oldukları birlikler de

ortadan kalkacaktır. Ülkemizde bir kısmı Avrupa’daki devletler büyüklüğünde olacak olan büyükşehir sınırları içerisinde farklı kültür yapıları ile karar mekanizmaları içinde yer almaları varlık göstermeleri mümkün olmayacaktır. Dolayısıyla bu yasa tasarısı AB topluluğu için temel ilke haline gelmiş olan subsidiarite ilkesinin ihlal edilmesi anlamını taşıyacaktır.

Ayrıca bu yeni yapılanma ile yüzlerce belediyenin sınırları değişmekte ve binlerce köy yerel yönetiminin tüzel kişiliğine son verilmektedir. Bu durum Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’na aykırıdır. Çünkü Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın “Yerel Yönetim Sınırlarının Korunması” başlıklı 5. Maddesinde; “Yerel yönetimlerin sınırlarında, mevzuatın elverdiği durumlarda ve mümkünse bir referandum yoluyla ilgili yerel topluluklara önceden danışılmadan değişiklik yapılamaz” şeklinde düzenleme bulunmaktadır. Türkiye, Şartı 1988 yılında imzaladı. Özerklik Şartının Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun 03.10.1992 tarih ve Resmi Gazete’de yayımlanmış ve 01.04.1993 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

Kocaeli ve İstanbul örnekleri ülke geneli için geçerli değildir. İstanbul ve Kocaeli’nde kentte sunulan hizmetlerin koordinasyonunu gerekli kılacak yapılanma mevcuttur. Yeni kurulacak büyükşehirlerin hiçbirinde koordinasyon gerektirecek hizmet bütünlüğünü zorunlu klan fiziki koşullar bulunmamaktadır.

Tüm dünyada olduğu gibi belediyecilik anlayışı geniş kırsal alanlara hizmet vermeye uygun değildir. Yerel yönetimlerin dünyada gelişim



seyrine bakıldığı zaman kırsal alanları içine alan belediyeçilik anlayışının hiçbir zaman gelişmediği görülmektedir. Kırsal alanlar için hep özel yerel yönetim modelleri geliştirilmiştir. Bu modellerden biri de kırsal alanlara etkili sunmak amacıyla oluşturulan Köylere Hizmet Götürme Birlikleridir. İl özel idareleri ve birlikler aracılığı ile hükümet kırsal alanlara çok etkili hizmetler sunmuşlardır. KÖYDES Projesi Cumhuriyet tarihinde kırsal alanlara etkili altyapı sunmayı sağlayan önemli bir projedir ve kırsal alanlara yönelik oluşturulan bu birimler aracılığı ile yürütülmüştür. Büyükşehir belediyelerinin il sınırı ile örtüştüğü bir yapılanmada hükümetin merkezden KÖYDES benzeri projeleri uygulama olanağı kalmayacaktır. Bu konunun çok iyi değerlendirilmesi gerekmektedir.

Aynı şekilde il özel idareleri yerel yönetim birimi olmanın yanında aynı zamanda merkezi idarenin taşrada doğrudan uyguladığı bazı proje yatırım ve hizmetlerinde aracı birimi niteliğindedir. Büyükşehir sınırlarının il sınırları ile örtüştürülmesi il özel idarelerinin yakın bir gelecekte tamamen ortadan kaldırılacağı anlamını taşımaktadır. Birçok bakanlık taşrada yürütmekte olduğu yatırım hizmetlerini il özel idareleri aracılığı ile yürütmektedir. Bu hizmetler ve yatırımlardan bir kısmı nitelikleri itibarıyla merkezi idare tarafından yürütülmesi gereken hizmetlerdir. Bu hizmetlere yönelik yatırımların gerçekleştirilmesi il özel idareleri aracılığı ile sağlanmaktadır. Bunu sağlayan en önemli unsur il özel idarelerinin başında hükümetin ve devletin temsilcisi konumunda hükümet tarafından atanmış valilerin

bulunmasıdır. Bu hizmet ve yatırımları il özel idarelerinin olmadığı bir ortamda büyükşehir belediyeleri ile sağlamak imkânı bulunmamaktadır. Bu durum Avrupa ülkelerinde de aynıdır. Nitekim Avrupa ülkelerinde merkezi hükümetin uygulamaya koyduğu büyük yatırım projelerinin koordinasyonu valiler aracılığı ile sağlanmaktadır.

Büyükşehir sınırlarının il sınırını kapsayacak şekilde genişletilmesi yerelleşme eğilimleriyle tezatlık oluşturmaktadır. Ülkemizde uygulandığı şekliyle büyükşehir belediyelerinin genel karar organları doğrudan vatandaş tarafından seçilmediği için büyükşehir belediye meclislerinin hesap verebilirlik ve siyasi meşruiyet derecesinden yoksun olduğu ifade edilmektedir. Bugün geline nokta merkezi yönetime göre vatandaşa daha yakın, halkla iç içe olması gereken büyükşehir belediyeleri bu özelliklerini kaybetmiş durumdadırlar. Milyar dolar bütçeleri, yüz binlerce personeli, araç, gereç ve devasa teşkilat yapılarıyla bazı büyükşehir belediyeleri birkaç bakanlığın toplamından daha büyüktür. Vatandaşın büyükşehir belediye kadrolarına ulaşması, merkezi yönetim kabul edilen kurumlara ulaşmasından daha zor, karar ve yönetim süreçlerine katılması neredeyse imkânsızdır.

Türkiye’de yerelleşme eğilimlerinin büyükşehirlerin sayısının ve yetki alanının artırılarak uygulamaya konulması tam bir tezattır. Büyükşehir belediyelerinin sayısını artırmak ve görev alanlarını il sınırlarına çıkarmak (İstanbul ve Kocaeli Büyükşehir belediyelerinde olduğu gibi) yerel yönetimleri güçlendirmek değil, kelimenin tam anlamıyla organları

Büyükşehir sınırlarının il sınırını kapsayacak şekilde genişletilmesi yerelleşme eğilimleriyle tezatlık oluşturmaktadır. Bu uygulama ‘subsidiarite’ ilkesine, yani ihtiyaçların en yakın yönetim birimleri tarafından karşılanması ilkesine de aykırıdır.

seçimle gelen bölgesel yönetimler kurmaktadır.

Kocaeli ve İstanbul örnekleri ülke geneli için geçerli değildir. Kocaeli ve İstanbul örneklerinin başarılı olduğu varsayımıyla büyükşehir modeli 29 ile yaygınlaştırılmaktadır. Bilindiği üzere İstanbul’un yüzölçümü 5.712 Kocaeli’nin yüzölçümü ise sadece 3.505 kilometrekaredir. Oysa yeni kurulacak büyükşehirlerden yalnızca Konya’nın yüzölçümü yaklaşık 39 bin kilometrekaredir. Ülkenin en gelişmiş bölgesini oluş-

Büyükşehir belediyesine dönüştürülen illerde tarım arazileri, köy tüzel kişiliğine ait gayri menkuller yaylalar ve meraların durumunun ne olacağı statülerinin nasıl olacağı iyi düşünülmesi gereken diğer önemli bir konudur.



KÖYDES Projesi Cumhuriyet tarihinde kırsal alanlara etkili altyapı sunmayı sağlayan önemli bir projedir ve kırsal alanlara yönelik oluşturulan bu birimler aracılığı ile yürütülmüştür. Büyükşehir belediyelerinin il sınırı ile örtüştüğü bir yapılanmada hükümetin merkezden KÖYDES benzeri projeleri uygulama olanağı kalmayacaktır.

turan ve tarihi, kültürel, coğrafi, beşeri vb. sebeplerle il geneli şehre dönüşen bu iki vilayetin durumunun diğer büyükşehirlere örnek olamayacağı ortadadır. Alanı çok büyüyen büyükşehir belediyelerinin (Ankara'da 3 kat, Erzurum'da 20 kat, Konya'da 30 kat), tüm alana etkin ve verimli hizmet götürmeleri mümkün değildir. Avrupa ülkelerine bakıldığında zaman büyük metropoller ve başkentler için özel yönetim modelleri geliştirildiği görülmektedir. Ancak bazı ülkelerde il sınırlarının büyükşehir belediye sınırları ile örtüştürüldüğü ülkelerde federal sistem uygulanmaktadır ve bu şekilde olan belediyelere federal birim/şehir statüsü verilmiştir. Almanya'da en büyük iki belediye olan Berlin ve Hamburg belediyelerine federal birim statüsü verilmiştir. Bu durum Rusya'da Moskova ve Petersburg için de geçerlidir. Bazı ülkelerde ise il sınırları veya eyalet sınırları ile örtüşen büyükşehirlere özel statü ve-

rilmiştir. Washington, Hannover ve Atina buna örnektir. Bunun yanında bölgesel yönetim modellerinin hiçbirini dünyada yerel yönetim olarak kabul edilmemektedir. Gelişmiş ülkelerde eğilimlerin ve uygulamaların göz önünde bulundurulması gerekmektedir.

Büyükşehir belediye başkanıyla hükümetin farklı siyasal partilerden olması durumunda il genelinde kamu hizmetlerinin aksaması söz konusu olabilecektir. Büyükşehirlerde belediye başkanları konumları gereğince güçlü siyasi kişi olarak ortaya çıkmaktadır. Merkezi idarenin uygulaması gereken büyük projelerin uygulanmasında farklı siyasi partiye mensup belediye başkanları olduğu zaman merkezi idarenin uygulaması gereken projelerin uygulanmadığı görülmektedir. Bu durum diğer Avrupa ülkelerinde de aynıdır. Merkezi idareler uygulamak durumunda oldukları büyük projelerin koordinasyonu valilere bırakılmaktadırlar. Fransa'da uygulanan Büyük Paris Projesi, Almanya'da uygulanan Münih Otoyol Projeleri buna örnektir ve bu projeler valiler aracılığı ile uygulanmaktadır ve büyükşehirlerde merkezi hükümetin taşra temsilcilerine daha fazla fonksiyon verme eğilimi ortaya çıkmıştır. Ülkemizde siyasi parti farklılığı durumunda daha ciddi sorunların ortaya çıkması muhtemeldir.

Ülkemizde yerel hizmetlerin yürütülmesinde ebetteki koordinasyon sorunu vardır ve bu sorunların çözümü için çalışılmalıdır. Ancak yeni oluşturulacak yapılar sorunları daha da çoğaltmamalıdır.

Bu yeni yapılanmada büyükşehir belediyelerine verilmek istenen gö-

revlerin kapsamında bir değişiklik olup olmadığı önemlidir. Birçoğu kırsal alanı kapsayan bu büyükşehir belediyelerine İstanbul Büyükşehir Belediyesinin kullandığı yetki ve görevlerin verilmiş olması hizmetlerde önemli ölçüde aksamalara sebebiyet verecektir. Bu durumda 'hizmet akışı' aksayacak, bütün ilçelere ve mahallelere hizmet götürülmesinde sıkıntı çekilecektir. Hâlen il merkezine 50 km. mesafede bulunan ilçe ve köyler uygulaması büyük ölçüde aksamaktadır.

Büyükşehir belediyesine dönüştürülen illerde tarım arazileri, köy tüzel kişiliğine ait gayri menkuller yaylalar ve meraların durumunun ne olacağı statülerinin nasıl olacağı iyi düşünülmesi gereken diğer önemli bir konudur.

Aynı bölgede birbiri ile çatışan veya görevleri çakışan birimlerin oluşturulmasından elbette ki kaçınılmalıdır ve kademelenmeli yapıya geçilmelidir. Ancak burada kırsal alan ile kentsel alanların ayrılması gerekmektedir. İl sınırları veya bölge sınırları ile örtüştürülen belediyecilik anlayışı çok tartışılmış olmasına rağmen dünyada uygulanmış yaygın bir sistem değildir. Uygulanan bazı ülkelerde başkent veya özel statü verilen yerler için uygulanmıştır. Bizde de İstanbul ve Kocaeli bu şekilde değerlendirilebilir. Ancak bu uygulamanın yaygınlaştırılması açıkça görülmektedir ki bölge yönetimlerine gidişin önünü açacaktır. Bu sebeple ülkemizde yeni büyükşehirler oluşturulması düşünülebilir ancak çoğunluğu büyük kırsal alanları kapsayan yerlerde büyükşehir sınırlarının il sınırları ile örtüştürülmesi ülkemizde sorunları azaltma yerine artıracak bir uygulamadır.