



Büyükşehirler Tasarısı Üzerine Bir Değerlendirme

Kamuoyunda “bütünşehir” yasası olarak bilinen ve yürürlükte bulunan “Onüç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmiüç İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı” tartışmalarla birlikte TBMM'ye getirilmiş, ilgili komisyonlardan hızla geçmiş ve Meclis gündemine alınmıştır.

Yerel yönetimlerin yapısına ve belediye sınırlarına ilişkin daha önce 2004 yılında büyükşehir belediye sınırlarının 50 km'ye genişletilmesi, 2008 yılında ise, yerel seçimlerden önce, bazı ilçe ve belde belediyelerinin kapatılması gibi düzenlemeler yapılmıştır. Ancak, söz konusu son tasarı, 1985 yılından bu yana var olan büyükşehir sistemi ile birlikte yerel yönetim yapısını yepyeni bir noktaya taşımaktadır.

¹ <http://www.tepav.org.tr/tr/ekibimiz/s/24>

² <http://www.tepav.org.tr/tr/ekibimiz/s/1207>

Tasarının içeriğine geçmeden önce en az içerik kadar önemli olan usul açısından temel eksikliklerin altını çizmek gerekmektedir.

- **Tasarı kamuoyunun erişebileceği, eleştiri ve katkılarını sunabileceği bir taslak aşamasından geçmeden doğrudan Bakanlar Kurulu'na gönderilmiştir.** 1 yılı aşkın bir zamandır başta Başbakan olmak üzere Hükümet çevrelerinde İstanbul ve Kocaeli'deki mülki sınırlara hizmet eden büyükşehir uygulamasının yaygınlaştırılacağı dile getirilmekte, hangi illerin büyükşehir olacağı Hükümet temsilcilerinin beyanlarına yansımaktadır. Ancak tasarının Meclise sevkine kadar bu politika beyanının detaylarını bir yana bırakın temel esasları konusunda bir açıklama yapılmamıştır. İstanbul ve Kocaeli uygulamasında olmayan İl Özel İdareleri'nin kapatılması ve Yatırım Koordinasyon ve İzleme Merkezleri / Başkanlıkları oluşturulması gibi temel konular ilk defa tasarıyla birlikte ortaya çıkmıştır. Paydaşların politika yapımına katılımı yazılı olmayan demokratik bir kural olduğu kadar kuralın yazılı hali de Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Yönetmeliği'nde mevcuttur. Yönetmelik'te özetle hazırlanan taslakların Başbakanlığa sunulmadan önce paydaşların görüşlerinin alınacağı belirtilmektedir.
- **İstanbul ve Kocaeli uygulamasının hangi yönlerden başarılı olduğu ya da başarılı olup olmadığı konusunda bir malumat bulunmamaktadır.** Kaldı ki İstanbul ve Kocaeli uygulaması özel idarelerin köye yönelik hizmet sunmadıkları ve hastane okul inşaatları gibi dolaylı sosyal getirileri yüksek alanlara yöneldikleri özgün bir modeldir. Bu modelin avantaj ve dezavantajlarıyla ilgili tasarı öncesinde bir malumat oluşturulmamış, oluşturulmuş olsa bile "hizmete özel" kalmıştır.
- **Tasarı kurumlar kurmakta, kapatmakta, kurumların sınırlarında ve kaynaklarında ciddi değişiklikler meydana getirmektedir. Bununla birlikte tasarının bütçeye etkisinin ortaya çıkartılması yalnızca ilgililerin merakına kalmıştır.** Hâlbuki mevzuatımıza göre yürürlüğe konulması hâlinde etkisinin on milyon YTL'yi geçeceği tahmin edilen kanun ve kanun hükmünde kararname taslakları için düzenleyici etki analizi yapılması zorunludur.³ Tasarının bütçeye getireceği yükün 10 milyon TL olarak belirlenen bu eşiğin çok üzerinde, milyar TL'ler düzeyinde olduğu kolayca tahmin edilebilir. Sadece genel bütçe vergi gelirlerinden yerel yönetimlere ayrılan paylarda yapılan değişikliklerin 2011 yılı fiyatlarıyla 3,2 milyar TL civarında olacağı tahmin etmekteyiz.
- Tasarının hızla yasalaşması konusunda TBMM İçişleri Komisyonu'nda gösterilen çaba dikkate alırsa meclis sürecinde yukarıda belirtilen eksiklikleri dikkate alan ve **iyi yönetim ilkelerini takip eden bir politika tartışmasının pek mümkün olmayacağı** şimdiden görünmektedir.

Tasarının getirdiği iki temel değişiklik vardır:

- 1) Büyükşehir belediyesi olan illerde bütün mekân il özel idarelerinin kaldırılmasıyla belediye sınırları içerisine alınmış olup, tasarıda belirtilen 29 ilde hizmet sunumu yönünden kır-kent ayrımı ortadan kaldırılmıştır. Yasa ile büyükşehir belediyesi olan

³ Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, Resmî Gazete, 17.2.2006/26083

illerde var olan 1022 belde belediyesinin kapatılması, buralardaki köylerin mahalle statüsüne geçirilmesi, diğer illerde ise nüfusun 2000'in altına düşmesi nedeniyle 559 belediyenin kapatılarak köye dönüştürülmesi öngörülmüştür.

- 2) Büyükşehir olan illerde valiye bağlı olarak Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı (YİKİB) isimli yeni bir yapı kurulmaktadır. Bu yapıyla valilik yeniden tanımlanmakta ve yönetsel kapasitesi artırılmaktadır.

Tasarının getirdiği bu iki temel değişimin sonuçlarını ölçek ekonomisi ve etkinlik ilkesi ile demokratik işleyiş, katılım ve yerindenlik ilkesi açısından değerlendirdiğimizde şöyle bir durum çıkmaktadır: Bilindiği gibi bu iki ilke uygulamada genellikle birbiriyle çelişmektedir. Yani etkili katılımın gerektirdiği yönetsel ölçek bazı hizmetlerin yerine getirilmesi açısından ekonomik olmayabilir. Mesela su, kanalizasyon, arıtma vb. altyapı yatırımları gibi büyük yatırımların kişi başı maliyeti nüfus arttıkça düşmektedir. Oysa nüfus arttığı oranda yönetsel kararlara kişilerin etkili olarak katılma olasılığı azalmaktadır. Aynı şekilde ölçek küçüldüğü oranda küçük yönetsel birimler arasında koordinasyon sorunları-ortak eylem meseleleri çıkabilmektedir.⁴

Uygulamalara bakıldığında da bu çelişkili gibi gözükten durum göze çarpmaktadır. Bir taraftan örneğin Avrupa Konseyi Yerel Yönetimler Özerklik Şartı gibi ilkesel dokümanlar kamu hizmetlerinde yerelleşmeyi, yerindenliği (subsidiarity) savunurken öte yandan özellikle Avrupa'da bir "bölgeselleşme" de göze çarpmaktadır. Özellikle iktisadi kalkınmanın planlanması ve yürütülmesinde bölgelerin önemi giderek artmaktadır.

Avrupa Birliği üyelerine bölge idareleri kurmalarını teşvik etmektedir. Niye yerel yönetimlerle merkezi idare arasına bir bölge düzeyinde bürokratik kademe daha sokulmaktadır? Bunca yerelleşme söylemine karşın bu çelişki değil midir? Bu çelişki gibi gözükten duruma biraz yakından bakınca aslında yerelleşme ile bölgeselleşmenin birbirinin tamamlayıcısı olduğu göze çarpmaktadır. Ülkeler hem yerel yönetimleri güçlendirmiş ve bunlara yetki devretmişler hem de aynı anda ölçek ve koordinasyon meselelerinin çözümü için bölge idareleri kurmuşlardır. Türkiye'nin yerel yönetim yapısını örnek aldığı Fransa bu konuda iyi bir örnektir. Merkez ile yerel arasında bölgesel örgütlenmeye gidilmiş ve bölgesel yönetim kademeleri tanımlanmıştır⁵. Dolayısıyla aslında çelişki gibi gözükten uygulamalar çatışan katılım/yerelleşme ve ölçek/koordinasyon meselesine belli bir denge aramanın sonucu olarak görülebilir.⁶ Türkiye de bu çelişkiyi yaşamaktadır. **Son yasa tasarısında aslında bu çelişik ilkeleri bir şekilde dengelemenin çabası göze çarpmaktadır. Bir taraftan büyükşehir belediyelerinin yetki alanı genişlemekte bir taraftan da valilik makamı YİKİB ile insan kaynağı ve harcama yetkileri genişletilerek güçlendirilmektedir.**

Ancak, bu dengeleme çabası, Avrupa'da gördüğümüz örneklerden üç açıdan farklıdır:

⁴ Yerelleşmeye yaklaşımla ilgili dikkate alınması gereken kriterle ilgili bir tartışma için bkz. Yerelleşmede Bir İleri İki Geri, TEPAV Yerel Yönetim Reformu Tartışma Dizisi Politika Notu – 5, Emre Koyuncu ve Selçuk Sertesene, Şubat 2012 <http://www.tepav.org.tr/tr/haberler/s/2665>

⁵ 1964'de ekonomik koordinasyon amaçlı bölge valilikleri kurulmuş, 1972'de bunlara tüzel kişilik verilmiş, 1982'de yönetsel özgürlükleri artırılmış, 2003'te yerel yönetimlerin yetkileri artırılmış, bölge valiliği sistemi de anayasaya girmiştir.

⁶ Kuşkusuz bu dengeyi sağlamada kullanılan bazı araçlar da vardır. Son yıllarda çok gelişen iletişim teknolojisi katılımı kolaylaştırmaktadır. Artık daha geniş kitlelere elektronik olarak ulaşmak mümkün olabilmektedir. Koordinasyon sorunlarına da yerel yönetimler arasında gönüllü ortaklıklar kurulması (örneğin belediye birlikleri-hizmet birlikleri) suretiyle veya teşvik mekanizmaları kullanılarak (örneğin kontrat bazlı yönetim) bir ölçüde çözüm bulunmaktadır.

- 1) Bünyesinde bütün yerel ve merkezi yöneticilerin yanı sıra meslek odaları ve diğer sivil yerel aktörleri barındıran, bu anlamda bölge düzeyindeki koordinasyon aracı olabilecek Bölge Kalkınma Ajansları (BKA) unutulmuş, hatta geri plana itilmiş; yatırım ihtiyacı tespiti, koordinasyonu, izlenmesi gibi BKA'lar tarafından zaten yapılması beklenen işlevler, il düzeyinde yeni kurumlar oluşturmak ve valinin sorumluluğu artırılmak suretiyle yerine getirilmeye çalışılmaktadır.
- 2) Koordinasyon meselesi hem illerin kendi içinde hem de yerelle merkez arasında hiyerarşik yapı ve yöntemlerle çözülmeye çalışılmaktadır. Büyükşehir sistemi belediyeler arası koordinasyon meselesini hiyerarşik bir modelle çözmeye girişimidir⁷ ve ne kadar başarılı olduğu da meçhuldür. Üstelik başarılı bulunsa bile hem İstanbul gibi 15 milyona ulaşan bir mega-kent'e (ve ile), hem de Konya ve Urfa gibi yüzölçümü büyük, kırsal nüfusu yüksek illere de aynı başarı ile uygulanacağını *a priori* söylemek mümkün değildir.
- 3) Belediye içi demokratik katılım mekanizmaları olarak tanımlanabilecek mahalle gibi alt ölçekteki birimler tamamıyla göz ardı edilmiş, alan genişlerken katılım daha zor hale gelmiştir.

Yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıkları ile valilerin rolü yeniden tanımlanmaktadır.

Tasarıya göre büyükşehir belediyesi bulunan illerde İçişleri Bakanlığı'nın yerel bir teşkilatı olarak valiyeye bağlı Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları (YKİB) adı altında bir birim oluşturulmaktadır. YKİB için kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetlerinin 1) yapılması 2) izlenmesi 3) denetlenmesi 4) koordinasyonu 5) tanıtımı 6) rehberliği 7) hukuki danışmanlığı gibi işlevler tanımlanmaktadır. Tasarının Meclise ilk gelen haline yerel yönetimlerin sunduğu hizmetleri de kapsayan bir ifade kullanılmış, İçişleri Komisyonu'nun kabul ettiği metinde merkezi yönetimle sınırlandırılmıştır. Oluşturulan yapının işlevlerine bakıldığında valinin ildeki rolünün bu birim üzerinden yeniden tanımlandığı, genel yetkilerinin operasyonel hale getirildiği anlaşılmaktadır.

YKİB'ler ile valilerin özellikle özel idarelerin görece özerkleşmesinden sonra çok rahat kullanamadığı özel idare bütçesi yerine kontrolünün merkezi yönetimde/valide olduğu bir mekanizma oluşturulmaktadır. Valilik teşkilatının harcamalarının önemli bir kısmı özel idare bütçesinden yapılmaktadır. Özel idare bütçesinden ayrılacak ödenekleri il genel meclisi yıllık bütçesi içinde kabul etmekte, meclis kararı valinin onayı ile yürürlüğe girmektedir. Bununla birlikte muhalefet partilerinin (TBMM açısından) çoğunlukta olduğu il genel meclislerinde bütçe yapımı hassas bir konu olmaktadır. 2010-2011 döneminde Diyarbakır'da yaşanan bütçe polemizi bu konu açısından ilginç bir örnektir. Diyarbakır'da il genel meclisinin yaklaşık 1 yıl boyunca ısrarla özel kalem bütçesini düşürerek kabul ettiği bütçe valinin defalarca iadesinin ardından ancak olduğu gibi kabul edilmesinin ardından Kasım 2011'de onaylanmış, 2012 yılı bütçesinin onaylanması da yine 2012 Mayıs ayını bulmuştu^{8 9}. Yeni yapıda İçişleri Bakanlığı bütçesine bu başkanlıklar için ödenek konmaktadır.

⁷ Daha ayrıntılı bir analiz için bkz. Türk Kamu Yönetiminde Mekân ve Ölçek Sorununa Büyükşehirlerden Bir Örnek: İlçe Belediyelerinin İmar Planlama Yetkileri, Yerel Yönetim Reformu Tartışma Dizisi Politika Notu – 7, Dr. Savaş Zafer Şahin, Nisan 2012 <http://www.tepav.org.tr/tr/haberler/s/2826>

⁸ Diyarbakır İl Genel Meclisi Plan Bütçe Komisyonu'nun 2011 bütçesine ilişkin raporu <http://bit.ly/Te8h0r>

⁹ Diyarbakır Valiliği'nin 2011 ve 2012 yılı bütçesine ilişkin açıklamaları <http://bit.ly/Xb66ME> <http://bit.ly/SoRlRP>

YKİB'ler il özel idaresinin merkezi yönetim hizmet ve yatırımlarına destek olma işlevini ikame etmektedir. İl özel idareleri temelde merkezi yönetim hizmetlerini il genel meclisini oluşturan seçilmişlerin gözetiminde finanse eden Türkiye'ye özgü bir yapıdır. Her ne kadar daha çok kırsal alanda belediye hizmeti sunma işleviyle bilinse de merkezi yönetimin ilde gerçekleştireceği yatırımların önemli bir kısmını (örneğin eğitim, sağlık, sosyal hizmet kurumlarının inşaatları, onarımları, emniyet için mobese sistemleri, araç ekipman alımları vb) gerek kendi kaynaklarıyla gerek ilgili kuruluş tarafından gönderilen ödeneklerle gerçekleştirir. Merkezi yönetimin gönderdiği ödenekler¹⁰ belli iş ve projeler için gönderilir, yerelde belirlenen ve il genel meclisinin ön planda olduğu bir hizmet politikası söz konusu değildir.

YKİB'ler özel idarelerin yerel nitelikli, seçimle iş başına gelmiş bir karar organına sahip gibi görünen ama yönetsel açıdan merkezi nitelikli kaynaklarla ilgili tasarrufların merkezi yönetim yetkisinde olduğu fiili durumun adını, özel idarelerini kapatarak koymaktadır. Avrupa Birliği uyum sürecinde 2005 yılında kabul edilen 5302 sayılı Yasa ile il özel idarelerinin yerel yönetim kimliği güçlendirilmeye çalışılmıştır. Örneğin il genel meclisi başkanı olarak vali yerine meclis üyelerinin kendi aralarından seçtiği bir başkanlık pozisyonu oluşturulmuş, il genel meclisi il özel idaresinin bir karar organı olarak tanımlanmıştır. Özel idarenin yetkileri merkezi yönetim hizmetlerinin önemli bir kısmının devrini öngören Kamu Yönetimi Temel Kanunu (KYTK) ile uyumlu olarak genişlemiştir. Ancak KYTK'nun devreye girmemesi sonucu olarak¹¹ görev alanı sağlıktan sosyal hizmete eğitimden kırsal hizmetlere geniş bir alanda tanımlanmasına rağmen öngörülen yetki devirlerinin gerçekleşmemesi nedeniyle hizmet sunumunda önceki sisteme göre bir farklılık yaratamamıştır. Bu dönemde özel idareye yapılan tek yetki devri kapatılan Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün hizmetleridir. Bu yetki devri ile özel idare kırsal alanda temel altyapı ve belediye hizmetlerini sunan bir yapı olarak görünür ve bilinir hale gelmiştir. Ancak KÖYDES politikasıyla il genel meclisi devreden çıkarılarak kaynak tahsisatında mülki idarenin belirleyici olduğu paralel bir kaynak yaratma mekanizması oluşturulmuştur.¹² Dolayısıyla özel idareyi bir yerel yönetim olarak nitelendirmek oldukça güçtür. Bununla birlikte il genel meclisinin "yerinden" ifa ettiği kontrol işlevinin YKİB'de de devam etmesi faydalı olacaktır. Bunun için halen varlığını koruyan ve YKİB'ler ile bütünleşecek il koordinasyon kurullarının daha katılımcı ve etkin bir yapıya kavuşturulması düşünülmelidir. Tüm ilin belediye alanı olmasıyla merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında koordinasyon ihtiyacı artacağından bu yapı merkezi yönetim – yerel yönetim arasındaki koordinasyon sorunlarına da katkı sunabilmelidir.

Halihazırda sekreteryaya hizmetinin ötesine geçemeyen il yatırım planlama ve koordinasyon işlerinde uzman insan kaynağına dayalı bir yapı oluşturulmaktadır. YKİB'lerin işlevleri valilik bünyesinde halihazırda yer alan il planlama ve koordinasyon müdürlüğünün tüm işlevleriyle bir görev çakışması yaratmaktadır. Bununla birlikte mevcut planlama müdürlükleri kadro yetersizlikleri ve il planlama uzmanlığının İçişleri Bakanlığı'ndaki kaymakamlığa dayalı kariyer meslek yapısı içinde arka planda kalması nedeniyle bu görevi yerine getirememektedir. Yatırım koordinasyonu ihtiyaç tespiti ve önceliklendirme alanında eksik kalmakta mevcut koordinasyon fiziki gerçekleştirmelerin takibinden ibaret kalmaktadır. Tasarı her bir valilikte planlama uzmanları, uzman

¹⁰ 2011 yılı 81 ilin konsolide bütçe verilerine göre özel idare gelirlerinin %66'sını merkezi idareden alınan yardımlar ve proje yardımları oluşturmaktadır. Genel bütçe vergi gelirlerinden alınan paylar ve öz gelirler bu oranın dışındadır.

¹¹ Cumhurbaşkanı Sezer'in vetosunun ardından kanun tekrar Cumhurbaşkanına gönderilmemiş, tekil yasalar aracılığıyla yetki devirlerinin gerçekleştirileceği hükümet tarafından dile getirilmiştir.

¹² Ayrıntılı bir değerlendirme için bkz. Köy Hizmetlerinin Yerelleştirilmesi, A. Pınar, H. H. Yılmaz, E. Koyuncu, TEPAV, <http://www.tepav.org.tr/tr/yayin/s/150>

yardımcıları, mimar mühendis ve işletmenlerden oluşan 30-35 kişilik kadrolar oluşturmaktadır. Bu işlerin halihazırda birkaç kişiyle yapıldığı dikkate alındığında yeni durumda YKİB ayrı bir binası, personeli, aracı vb. olacak müstakil bir yapı olarak karşımıza çıkmaktadır.

Valiliklerde son dönemde ortaya çıkan proje koordinasyonu işlevi yasal bir zemine oturmaktadır. AB sürecinin de etkisiyle proje bazlı kaynak kullanımının hızlanması ve kullanıcılarının çeşitlenmesi ile koordinasyon ihtiyacının ortaya çıkması sonucu valilik bünyelerinde proje koordinasyon merkezi, ARGE birimi, kalkınma ofisi gibi isimlerle çeşitli birimler oluşturulmuştur. Bu birimlerin başında teknik kapasitesi yüksek vali yardımcıları veya diğer kurumlardan görevlendirmeye gelen kamu görevlileri yer almakta ve valilik yönergeleriyle oluşturulmaktadır. Bununla birlikte oluşturulan bu mekanizmalar kişilere çok bağlıdır ve sürdürülebilir değildir. Projeler çerçevesinde aslında ilin ihtiyaç ve öncelik tespiti; uygulamanın izleme ve değerlendirmesini yapan bu birimlerin yerini YKİB almaktadır.

Başbakanlığın yerel düzeyi ilgili Bakanlıkları aracılığıyla değil, doğrudan kontrol etmeye yönelik bir arayış içinde olduğu izlenimi edinilmektedir. Tasarının Meclise gelen ilk halinde YKİM'ler bütçesi Başbakanlık tarafından onaylanan yerel bir teşkilat olarak öngörülmüştü. Bu yapı, muhtemelen Türkiye'nin idari yapılanması açısından mümkün olmayacağına ortaya çıkması nedeniyle İçişleri alt ve esas komisyonun kabul ettiği metinlerde valilik bünyesinde ve İçişleri Bakanlığı bütçesi kapsamına alınmıştır. Ancak yine de Başbakanlık, YKİM'lerin merkezi idarenin taşradaki birimlerinin etkinliği ile ilgili hazırlayacakları değerlendirme raporlarının gönderileceği adres olarak tasarısındaki yerini korumuştur. Başbakanlık kamu kurum ve kuruluşlarının ne kadar etkin oldukları ile ilgili ve şeffaf olup olmayacağı belli olmayan bu raporları diğer kuruluşlara gereği için gönderen bir sekreteryaya rolü mü üstlenecektir, yoksa gereğini bizzat tayin mi edecektir? Diğer yandan Başbakanlığın haziran ayında yayınladığı genelge¹³ Başbakanlığın illeri yakından takip etme konusunda ilgisinin oldukça yüksek olduğuna dair başka bir kanıt sunmaktadır. Genelgede yerel yönetimler dışındaki tüm kamu kurum ve kuruluşlarının kendi tasarruflarındaki taşınmazlarıyla ilgili her türlü tasarrufa yönelik işlemleri için Başbakanlıktan izin almayı şart koşturmuştur. Bir örnek vermek gerekirse okul kantinlerinin kiraya verilmesi Başbakanlığın iznine tabidir.¹⁴

YKİB ile kalkınma ajansları birbirini tamamlamalıdır. YKİB'ler ildeki uygulayıcı aktörler için bilgi üreten, ihtiyaç tespiti yapan, öncelik belirleyen ve bunların uygulanmasını izleyen ve bu haliyle kalkınma ajanslarıyla aynı kategoride değerlendirilebilecek bir yapıdadır. Bu benzeşme iki yapıya birbirini tamamlama imkânı oluşturabileceği gibi birbirini dışlama riski de oluşturabilir. Nitelikli insan gücü ve mali kaynaklarıyla birlikte kalkınma ajansları valiliklerde olmayan beşeri kapasiteyi merkezi idare adına illerde sunmakta ve özellikle güdümlü proje uygulamalarıyla valilere operasyonel bir politika uygulama gücü vermektedir. Valilerin kendi pratikleri içinde tanımsız olan ve benimsemekte güçlük çektikleri bu kuruluştan elde ettikleri faydaların YKİB tarafından bir şekilde sağlanacak olması mülki idarenin kalkınma ajanslarını tamamen reddetmesine yol açabilir. *Bununla birlikte kalkınma ajansları ile YKİB'lerin ihtiyaç tespiti, önceliklendirme, kurumlar arası koordinasyon gibi konularda aynı dili konuşabilmesi bölge düzeyinden beklenen merkez-yerel koordinasyonuna oldukça olumlu bir katkı sağlayacaktır.*

¹³ 2012/15 nolu Başbakanlık genelgesi.

¹⁴ Bu iznin operasyonel maliyetine örnek olarak 2011-2012 Milli Eğitim Bakanlığı istatistiklerine göre Türkiye'de yaklaşık 45.000 devlet okulu bulunduğu söylenebilir.

İl özel idarelerinin kapatılmasıyla köylere götürülen belediye hizmetleri türüne göre büyükşehir belediyesine ya da ilçe belediyesine devredilmektedir. Teknik olarak belediyeler tarafından sunulacak hizmetin yürütülmesinde il özel idaresinin de yaşadığı mesafe sorunu açısından bir değişiklik olmayacaktır. Araçlar aynı garajlardan hareket edecek, asfalt aynı şantiyelerde üretilip taşınacaktır. Bununla birlikte köy halkı daha önce sadece il özel idaresinden aldığı yerel yönetim hizmetinin bir kısmını büyükşehir belediyesinden (ör. köyü şehre bağlayan yolların, içme suyu, toplu taşıma kanalizasyon/foseptik vb) bir kısmını da ilçe belediyesinden (ör. çöp toplama, köy içi yol/mezdan yapımı vb.) alacaktır. Bu, köye yönelik hizmetin bütünlüğü açısından olumsuz bir durumdur.

Köylere yönelik yürütülecek hizmetler kentin öncelikleri içinde geri planda kalacaktır. Bu eşitsizlik aslında çok doğal bir durumdur. Nüfusun büyük bir kısmı il/ilçe merkezlerinde yaşamaktadır. Bu nüfusun içinde belediyenin öncelik belirleme süreçlerinde yer alan meclis üyesi, belediye yöneticisi, başkanı vb. hemen herkes bulunmaktadır ve öncelikli ilgileri yaşadıkları alana yöneliktir. Köye yönelik hizmetin özel olarak tanımlanması ve ayrı bir yapı olarak tanımlanması bu eşitsizliği köyler lehine azaltmaktaydı. Ancak yeni durumda köye yönelik hizmetler fen işleri, park-bahçeler müdürlüğü, temizlik işleri müdürlüğü gibi birimlerin gündemleri içinde öne çıkmayacaktır. Bu nedenle belediyelerin kurumsal yapılanmaları içinde köye yönelik hizmetlerin koordinasyonu ile ilgili daireler/müdürlükler ya da mevcut uygulayıcı birimler içinde köye yönelik uygulamalarla ilgili şubeler gibi birimlerin oluşturulması düşünülmelidir.

Kent-kır ayrımını ortadan kaldıran tasarı ile genişleyen belediyenin hizmet alanının büyük bir kısmını, yerleşim bölgesi olmayan tarım arazileri, meralar, orman alanları ve ekolojik hassasiyeti bulunan bölgeler oluşturacaktır. Doğal ve kültürel varlıkların bulunduğu koruma alanları özel düzenlenen, belediye mevzuatının uygulanmadığı alanlar oldukları için belediye sınırları içine girmesinin olumsuz bir etkisi olmayacaktır. Bununla birlikte kırım planlanması, temel olarak tarımsal üretimin planlanmasını da beraberinde taşıması gerektiği için imar mevzuatı ve planlama pratiği yetersiz kalacaktır.¹⁵ *Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı'nın, belediyenin planlama yetkisi olan ve tarımsal faaliyet yürütülen arazilerde nasıl etkin olacağının tartışılması ve geliştirilmesi gereklidir.*

Büyükşehir belediyelerinin alanının genişlemesine karşın yetkileri ve karar alma süreçleri ademi-merkezleştirilmediği için, belediye hizmetlerinin büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasında paylaşımında mesafe bir sorun oluşturacaktır. Yasa tasarısında, büyükşehir belediyelerinin isterse "terminal, otoparklara" yönelik işleri, "Mezarlık alanlarını ve defin" ile ilgili hizmetleri, hal ve mezbahalara ilişkin görevleri ve kendi sorumluluğunda olan temizlik hizmetleri ve adres ve numaralandırmaya ilişkin görevlerini ilçe belediyelerine devredebileceği veya birlikte yürütebileceği belirtilmektedir. Buradan, bu tür mekânsal sınırlamalara bağlı hizmetlerin genişleyecek alanda doğrudan büyükşehir belediyeleri tarafından yürütülemeyeceğinin farkında olduğu ve hizmetlerin mekânsal dağılımında ilçelerden de yararlanılacağı anlaşılmaktadır. Ancak, ilçe belediyelerine devri olabilecek görevlerin yürürlükteki mevzuatta sınırlanmamasına rağmen tasarıda belirtilen hizmetlerle sınırlanmış olması bir çelişki doğurmaktadır. Mesafe sorunu diğer yandan yurttaşın büyükşehir hizmetleriyle ilgili il merkezine gitme ihtiyacı açısından da ortaya çıkacaktır.¹⁶ Diğer yandan ilçe belediyesi sayısının artması büyükşehir belediye

¹⁵ Daha ayrıntılı bir tartışma için bkz. Yerel Yönetimlerin Mekânsal Organizasyonu: Bir İlçe İçin Bir Belediye Mümkün Müdür? Yerel Yönetim Reformu Tartışma Dizisi Politika Notu – 3, Dr. N. Tunga Köroğlu <http://www.tepav.org.tr/tr/yayin/s/461>

¹⁶Örneğin Mersin Merkez ile Anamur ilçesi arasında 223 km bulunmaktadır.

meclisini önceki il genel meclisinden daha kalabalık bir hale getirmese de¹⁷, hizmet çeşitliliği açısından daha yoğun bir meclis programı anlamına gelmektedir. Bu durum yerel siyasette katılım mekanizmalarının daha yavaş işlemesine, daha yavaş işleyen meclislere ve sorunların artmasına sebep olabilir.

Yasa tasarısı, kırsalı katımlı araçlarından ve yerinden yönetim olanaklarından uzaklaştırırken kentlere yeni bir katılım mekanizması, karar almada yeni bir ölçek ve yerindenlik ilkesi açısından yeni bir şey sunmamaktadır. Yasa ile büyükşehir belediyesi olan illerde var olan 1022 belde belediyesinin kapatılması, buralardaki köylerin mahalle statüsüne geçirilmesi, diğer illerde ise nüfusun 2000'in altına düşmesi nedeniyle 559 belediyenin kapatılarak köye dönüştürülmesi öngörülmüştür. Köyler ve küçük belediyeler bir şehir bütünlüğü içinde yer almayan başka bir ifadeyle coğrafi olarak şehirlerden kopuk, kendine özgü sosyo-ekonomik nitelikler taşıyan ortak bir yaşam alanına sahip topluluklardır. Köylerin mahallelere dönüşmesi, büyükşehir olacak illerde tüm belde belediyelerinin kapatılması, diğer illerde 2000 nüfusun altındaki belediyelerin kapatılması katılım ve demokratik süreçler açısından bir kayba neden olacaktır. ¹⁸ Normalde, kentlerin sadece ekonomik olarak değil katılım gibi demokratik hak ve araçlar yönünden de daha gelişmiş olması beklenir. Oysa görülen tam tersi bir durumdur. Bunun nedeni mevcutta belediye sınırları içinde mahallelerde yaşayan kent sakinlerinin köylerin ve küçük belediyelerin sahip olduğu katılım süreçlerine ve topluluk bilincine sahip olmamasıdır. *Burada savunulması gereken, köylerin ve küçük belediyelerin statüsünün korunması değil, belediye ölçeğinin altında mahalle ölçeğinde bir topluluk olarak örgütlenebilmesinin ve katılımcı mekanizmaların işletilebilmesinin yolunun açılmasıdır.* Kentlerde bu ihtiyaç sınırlı sayıdaki örnekte sivil inisiyatifler aracılığıyla mahalle/semt dernekleri yoluyla karşılanmaya çalışılmaktadır. Ancak çoğu zaman kent sakinleri oturdukları mahallenin ötesine geçen iş yaşamları ve sosyal etkinlikleri ile konaklama alanları olan ev, apartman ya da sitelerinin ötesini görememekte; mahallesine karşı bir sorumluluk, sahip çıkma veya aidiyet ilişkisi geliştirememektedir. Aslında hizmet etkinliği açısından kamu hizmeti sunan tüm kuruluşların, ama özellikle yerel yönetimlerin topluluk bilincini teşvik etmesi gerekmektedir. Bununla birlikte bu sadece bir politika meselesi değildir. Belediye yönetiminin hatta mahalle yönetiminin (muhtarın) mahalle düzeyinde katılım mekanizmalarını oluşturabilecek yasal araçlarla donanmış olması gerekir. Eğer kentlerde yurttaşlar kendi mahallelerine ilişkin kararlara katılamıyor, kentlerde yerel demokrasi işletilemiyorsa, köylerin ve küçük belediyelerin statüsünün varlığını devam ettirmesi sadece sınırlı bir demokratikleşme anlamını taşır ve sorunun esasını görmemizi de engeller.

¹⁷ Belediye başkanları büyükşehir belediye meclisinin doğal üyeleridir ancak meclisin rutin çalışmaları içinde genellikle yer almazlar. 29 ildeki il genel meclisi üye sayıları toplamına göre büyükşehir belediye meclis üyeleri toplamı belediye başkanları hesaba katıldığında %16 artarken, belediye başkanları düşülürse %6 azalmaktadır.

¹⁸ Köy muhtarı, mahalle muhtarından farklı olarak köy ihtiyar heyeti ile birlikte köye ilişkin alınan kararlarda hem köyü temsil etmekte, hem de köylü ile devletin ilişkisini kolaylaştıran bir aracı görevi görmektedir. Köy Kanunu'nda muhtara köye ait işlerin yapılması ve yaptırılmasını sağlamak, köyün içinde asayişini sağlamak, ihtiyar meclisinin kararı ile köy işlerinde kullanılacak parayı toplamak, harcamak ve ihtiyar heyetine harcamalarla ilgili hesap vermek gibi mahalle muhtarlarının sahip olmadığı görevler verilmiştir.