

PAPER DETAILS

TITLE: 'Büyükşehir'den 'B t n ehir'e: Yerel Yönetim Politikalarındaki Degisimin Kirsal Alana Etkileri

AUTHORS: Asli GÜREL ÜÇER,Sevinç Bahar YENIG L, igdem VAROL

PAGES: 26-59

ORIGINAL PDF URL: <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/461751>

'Büyükşehir'den 'Bütünşehir'e: Yerel Yönetim Politikalarındaki Değişimin Kırsal Alana Etkileri

*

Aslı Gürel Üçer - Sevinç Bahar Yenigül - Çiğdem Varol

Öz

Bu çalışmanın amacı; Türkiye'de büyükşehir yönetimine ilişkin 1984 yılında yürürlüğe giren 3030 sayılı yasa ile başlayan ve sırasıyla 5216 ve 6360 sayılı yasalarla değişime uğrayan düzenlemeleri karşılaştırmalı olarak değerlendirmek ve 6360 sayılı son yasal düzenlemeyle büyükşehir statüsündeki kentlerde oluşacak yeni mekânsal, sosyal, ekonomik ve idari ilişkilerin özellikle kırsal yerleşimlerde nasıl bir etki yaratacağını ortaya koymaktır. Çalışmada büyükşehir yönetimine ilişkin yasal düzenlemeler sonucu oluşan yeni idari sistemin özellikleri ortaya konulmakta, yetki alanı genişleyen büyükşehirlerde yetki alanındaki değişim, nüfus ve alansal olarak analiz edilmekte ve kırsal alanın niteliği değerlendirilerek kırsal-kent ilişkilerine yönelik çıkarımlar tartışılmaktadır.

Bu kapsamda büyükşehirlerde özellikle planlama ve kentsel hizmetlere ilişkin sorunların çözümüne yönelik olarak hazırlanan, ancak gerek hizmetlerin sunulmasında gerekse koordinasyonun sağlanmasında yeni sorunların ortaya çıkmasına sebep olacak yasal düzenlemeler eleştirel bir yaklaşımla ele alınmakta ve sürecin sorunlarının çözümüne ilişkin politika önerileri geliştirilmektedir. Buna göre, yeni büyükşehir yönetimlerinin, bütünlük gösteren kırsal ve kentsel alanları arasındaki güçlü bağları göz önünde bulunduran, kentsel nitelik taşıyan, kentle bütünleşme eğiliminde olan ve tamamen kırsal niteliğini devam ettiren alanların işlevsel farklılıklarını dikkate alacak bir yönetim planı geliştirmesi gereği ortaya çıkmaktadır.

Anahtar kelimeler: büyükşehir, kırsal alan, yönetim, büyükşehir belediye yasaları (3030, 5216, 6360 Sayılı Yasalar)

From 'Greater Municipality' to 'Integrated Municipality': The Effects of the Change in Local Government Policies on Rural Areas

*

Aslı Gürel Üçer - Sevinç Bahar Yenigül - Çiğdem Varol

Abstract

The aim of this study is to compare the laws on metropolitan municipalities (numbered 3030, 5216 and 6360) that have come into force from 1984 to 2012 and to bring out the spatial, socio-economic and administrative effects of new legislation (comes with act numbered 6360) on rural settlements in metropolitan cities. In the study, the characteristics of the new administration system due to new legislations are displayed, the changes in the municipal management areas due to population and areal changes are analyzed and rural-urban relations in the new situation considering the characteristics of the rural area are discussed.

In this context, the new legislation which is prepared for the solution of the problems in planning and services issues, but probably be the cause of the new problems in the provision of services and coordination is critically considered and policy suggestions for the solution of the problems in the process are developed. According to this, it is clear that, the development of a new management plan taking into consideration of the strong urban-rural relationships and of functional differentiation of urbanized, semi-urbanized and totally rural areas is necessary for the new integrated municipalities.

Keywords: metropolitan city, rural area, management, laws on metropolitan municipalities (No: 3030, No: 5216, No: 6360)

Giriş

Dünyada ve Türkiye’de büyük kentlerin yönetimine ilişkin model arayışları süreklilik göstermekte, bu arayışların ardındaki temel neden ise yerel kamu hizmetlerinin daha etkin, verimli, çabuk ve ucuz olarak üretilmesi ve sunulması, yerel düzeydeki karar alma süreçlerine halkın katılımını kolaylaştırmak olarak tanımlanmaktadır. Özellikle 1980’li yıllar ve sonrasında yerelleşme eğilimleri ve katılımın yerel düzeydeki öneminin gündemde yer almasıyla başlayan süreçte yerel yönetimlere ilişkin çalışmalar artmıştır. Yerel yönetimlerin ortaya çıkış sebeplerinden en önemlileri hizmete tahsis edilen alandaki kaynak ile amaç arasındaki uygunluk ve verimlilik kavramlarını içeren işlevsel etkinlik ve yönetime katılımı içeren yerellik ve katılım ilkelelidir. Bu doğrultuda hangi ölçekte, hangi hizmetlerin daha etkin ve verimli sunulacağı ve katılımın sağlanacağı sürekli tartışılan konular olarak gündemde yer almaktadır. Bir yanda ölçeğin büyümesiyle katılımın zayıflayacağı, ancak hizmetlerin daha etkin ve verimli sunulacağı varsayımı desteklenirken, diğer yanda ölçeğin büyümesiyle hizmet sunumunda etkinlik ve verimliliğin azalacağı bu nedenle küçük ölçekli alanlarda daha etkin ve verimli bir hizmet sunulacağı savunulmaktadır (İzci ve Turan, 2013). Ölçeğin küçüklüğü yerelin doğrudan katılımına olanak sağlamakla birlikte, bu olanak ekonomiklik ve verimlilik için gerekli koşulu sağlayamayabilmektedir. Hizmetlerin niteliği ise hangi hizmetin hangi ölçekte uygulanmasının daha etkin olacağını belirlemektedir. Ulaşım, kanalizasyon, konut, imar ve planlama gibi hizmetlerin geniş ölçeklerde yapılması, bütüncül bir yaklaşım gerektirmekte, her birinin küçük ölçeklerde farklı birimlerden yapılması ise etkin ve verimli görülmemektedir. Yönetim kademelerinin ve birimlerinin sayılarının azaltılması ve optimal yönetim alanına ulaşılması yeni bir idari reform uygulaması olarak görülmekte, en ekonomik düzeyde hizmet ve yatırımların sağlanması, alan ve nüfus optimalitesi bununla elde edilmeye çalışılmaktadır.

Dünyadaki tartışmalara paralel olarak, Türkiye’de de Cumhuriyetin ilanından günümüze yerel yönetimlere ilişkin olarak benzer politikalar izlenmiştir. Kentleşmenin artmasına paralel olarak belediye sayısındaki

artış, yerelleşme ve katılımı desteklerken, ölçeğin kimi kentlerde hızlı biçimde büyümesi özellikle mekânsal gelişmede daha etkin ve verimli olabilmek adına bütüncül yaklaşımların gerekliliğini ortaya koymuştur. Bu kapsamda 1980'li yıllarla birlikte büyük kentlere ilişkin yönetsel anlamda yeni düzenlemeler yapılması gereği ortaya çıkmıştır.

Büyük kentler Türkiye'de ilk olarak 1984 yılında 3030 sayılı yasa ile '*Büyükşehir*' adıyla tanımlanmış ve diğer kentlerden farklılaşan bir yönetim biçimine kavuşturulmuştur. Büyükşehirlerin etkin bir biçimde yönetilmesi ve planlamasına yönelik düzenlenen bu yasa, planlama açısından metropol çevresindeki yerleşmelerin merkezden kopuk gelişimlerini engelleyememiş, ekonomik ve toplumsal ilişkiler açısından birbirleriyle ilişkili bu alanların kamu hizmetlerinin sağlanması açısından süreç doğru yönetilememiştir. Yasanın kentlerin gelişme bölgelerinde etkin olamaması, bu bölgelerdeki kontrolsüz gelişmeyi engelleyememesi, 2000'li yıllarla birlikte büyükşehirlerin sınırları ve yetkileri konusunu yeniden gündeme getirmiştir. Büyükşehir yönetimleri ve yetki alanlarına yönelik yeni arayışlar, belediye yönetimine ilişkin düzenlemelerin yeniden gözden geçirilmesi gereğini özellikle ülkenin kamu yönetimi sistemindeki reform çalışmalarıyla gündeme getirmiş, uzun yıllar yürürlükte kalan yasaların yeniden düzenlenmesine neden olmuştur. Bu kapsamda büyükşehir yönetimine ilişkin 1984 yılında yürürlüğe giren 3030 sayılı Büyükşehir Belediye Yasası, 2004 yılında 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Yasasıyla yeniden düzenlenmiş, daha sonra 2012 yılında yine büyükşehirleri etkileyen 6360 sayılı '*On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*' ile yeni bir uygulamayla karşı karşıya kalınmıştır. Bu yasalarla büyükşehirlerin idari yapısında, mali sistemlerinde, temsil ve katılımı, personel yapısı ve hizmet sunumu ile imar ve planlama düzenine ilişkin birçok konuda değişiklikler yapılmıştır. Düzenlemeler geniş ölçekli planlama politikalarının uygulanması, imar bütünlüğünün sağlanması, teknolojiye yararlanılması, nitelikli teknik personelin istihdam edilmesi ile verimliliğin artması, etkin kaynak kullanımı ve paylaşımının sağlanması gerekçelerine dayandırılarak, yönetsel yapıda, hizmet

sunumunda, imar ve planlama düzeninde önemli değişikliklere neden olmuştur. Her üç yasa ile büyükşehir yönetimlerinin yetkilerine ilişkin yeni görev tanımlaması yapılmış, 5216 ve 6360 sayılı yasalarda 3030 sayılı yasadan farklı olarak görev tanımlamasına ek yetki alanına ilişkin fiziki sınırlarda da yeni düzenlemeler getirilmiştir. Yetki alanına ilişkin sınır düzenlemelerinde; 5216 sayılı yasada pergel yöntemi ile belirlenen yarıçaplar içinde kalan, 6360 sayılı yasada ise il bütünü sınırlarıyla örtüşen belediye sınırları içine geniş bir kırsal alan dahil edilmiş; kırsal alandaki tüzel kişilikler kaldırılmış, yeni tüzel kişilikler oluşturulmuş, idari bağlılık ve isim değişikliği, birleşme ve katılmalar, sınır değişiklikleri ve yetki bölüşümü gibi yönetsel alana ilişkin düzenlemeler getirilmiştir.

Bu tartışmalar ışığında bu çalışmada ilk olarak, yapılan yasal düzenlemelerle yönetsel belirsizliği artan kır-kent ilişkileri kuramsal olarak ele alınmakta, ardından Türkiye’de büyükşehir yönetimindeki yasal değişimler idari yapıda, hizmet sunumunda ve kırsal alana getirdikleri bağlamında tartışılmakta ve son olarak küçük belediyeler aracılığı ile sunulan hizmetlerin ve yerleşme politikasının yerine, yetkileri tek elde toplayarak güçlü büyükşehir yönetimleri yaratan belediye sınırlarının il sınırlarıyla örtüştüğü 6360 sayılı ‘bütünşehir’¹ yasasının, belediye sınırları içinde kalan kırsal alanlar açısından yerleşme ve katılım, mekânsal değişim ve hizmet sunumu ve kırsal alan niteliğinin değişmesine etkileri irdelenmektedir.

1. Kır-Kent İlişkileri

Kırsal alanlar en basit şekliyle kentin dışındaki alanlar olarak tanımlanabilirken; bu alandaki kültürel, sosyal, demografik, ekonomik, çevresel ve mekânsal çeşitliliğin zaman içinde değişen koşullarla birlikte yeni anlamlar kazanmaya başlaması, bu alanların tanımlanmasında değişikliklere neden olmuştur. 18. ve 19. yüzyıllarda doğal, çevresel ve sosyal açılardan kirlen-

¹ ‘On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun’ şekliyle yürürlüğe giren yasa akademik tartışmalarda ‘bütünşehir’ olarak tanımlanmaktadır. Bu nedenle çalışmada yasaya atıf yapılırken bütünşehir tanımlaması kullanılmaktadır

memiş alanlar olarak tanımlanan kırsal alanlar, 20. yüzyılda tarımsal üretimin merkezleri olarak görülmüştür. Bu dönemde kırsal alanlarla ilgili gelişmeler sektörel yaklaşımla, tarım sektörüne dayandırılmış, kırsal alanlar sadece üretim merkezleri olarak görülmüş ve mekânsal gelişim konusunda yeterli ilgiyi görmemiştir. Ancak bu süreçte kır itici ve kenti çekici hale getiren faktörlerin etkisiyle tarımsal aktiviteler ve dolayısıyla kırsal alan güç ve etki erozyonuna maruz kalmış, değişen bir kırsal alan ve kırsal yaşam biçimi ile karşı karşıya kalınmıştır. Bu durum kentleşme hızının arttığı, kırdan kente göçlerin yoğunlaştığı ve kırdaki problemlerin kentlere taşındığı bir dönemin de başlangıcı olmuştur. Kırsal alan ve kentsel alanlar arasında bütünüleyici bir yaklaşım yerine, her iki alanı birbirinden ayrı düşünerek ele alan gelişim politikaları, kır ve kent arasındaki ilişkiler dengeleri daha da bozarak aradaki ikilemi daha da arttırmıştır. Ekonomik ve demografik gelişmeler kentsel alanın lehine, kırsal alanın ise aleyhine olmuştur. Bugün artık kır-kent ikileminin yarattığı kalkınma sorunları özellikle az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin gündeminde yer alan önemli sorunlardan biridir (Yenigül, 2010a).

1.1. Kırsal Alana İlişkin Yeni Yaklaşımlar

Kırsal ve kentsel alanlar arasında ekonomik, sosyal ve çevresel konularda karşılıklı bir dayanışma, ortaklık ve sorumluluk söz konusu olmasına rağmen bugüne kadar kır ve kent birbirinden ayrı olarak ele alınmıştır. Uluslararası yazında kır-kent ilişkili gelişim modellerinin sürdürülebilir bir kalkınma için en uygun gelişme modelleri olduğu tartışılmasına rağmen, gelişmekte olan ülkelerdeki hızlı kalkınma çabaları kentlerin gelişmesini desteklemiş ve izlenen yanlış politikalar nitelikli kırsal alanların yeterince değerlendirilememesine yol açmış, bu da kırsal alanlarda kaynak kayıplarına neden olmuştur. Kentleşme baskısı ile kırsal alanlarda uygulanan yanlış politikalar sonucunda tarım topraklarında, meralarda, kırsal peyzajda kayıplar oluşmuş, ekolojik tahribatlarla karşı karşıya kalınmıştır. Kırsal alanlardaki kaynak potansiyellerinin yatırıma dönüştürülememesi sosyo-ekonomik çöküntüye neden olmuş, bu durum kente ya da kaynakların daha iyi değerlendirildiği alanlara göçleri desteklemiştir. Göçler sonucunda ise

kırsal yerleşimlerin temel ögesi olan köyler terk edilmiş, böylece hem kültür birikimini ve geleneksel yapısını kaybeden kırsal alanlarda, hem de göç alan kentsel alanlarda sosyal ve ekonomik sorunlar görülmeye, kır ve kent arasında nüfus dağılımı açısından dengesizlikler yaşanmaya başlamıştır (Costis, 2003). Kırsal alandaki sosyo-ekonomik sorunların çözülmemesi ve kırsal kalkınmanın sadece tarımsal üretimin artışına yönelik geliştirilen politikalarla sağlanamayacağına anlaşılmaması, kırsal ekonomilerdeki çeşitliliğin artırılması, küçük ve orta ölçekli işletmelerin geliştirilmesi, yeni teknolojiler ve kırsal turizm gibi kilit elemanların kullanılması gerekliliğine dikkat çekmiştir. Bunun yanında hizmetler ihtiyacının artışı ve çevrenin korunması da dikkate alınması gereken diğer konular olarak gündemde yerini almıştır. Kalkınmada kır ile kentin bütünleşerek gelişmesi vazgeçilmez hale gelmiştir. Kır-kent ilişkili gelişmelerde amaç; dengeli yerleşim yapısı ve gelişmiş erişilebilirlik, kent ve kır yapısında geniş bir ekonomik çeşitlilik, doğal kaynakların, kültürel mirasın korunması ve geliştirilmesi ve bunların ekonomik gelişim stratejilerinde ön planda tutulması olarak sıralanabilir (Davoudi ve Stead, 2003; Epstein, 2001).

Son yıllarda ortaya konulan yaklaşımlarda temel konu; kırsal alanların kent ile birbirlerine bağlı olduğu, kalkınma ve planlama çalışmalarında bu ilişkinin dikkate alınması gerekliliğidir. Kır ve kente ilişkin yaklaşımlarda; kırsal alanın daha fazla tarımla eşanlamlı tutulmaması, kır-kent ilişkilerinin kalkınma ve planlama konularını şekillendirmesi, kır-kent ilişkilerinin hem kent, hem de kır nüfusunun yararları açısından güçlendirilmesi ve özellikle günümüz küreselleşme ve yerelleşme eğilimleri de göz önünde tutularak kır-kent bağlantılarında üretim, finans, ticaret ve pazar sistemleri üzerinden kurgulanması vurgulanmaktadır (Espon, 2004; SPESP, 2004).

1.2. Kırsal Alanda Yerel Yönetimlerin Rolü

Kırsal alanların gelişmesini sağlamak ve kırdan kente göçü azaltmak için merkezi yönetimler kadar yerel yönetimlerde önemli role sahiptir. Dengeli ve karşılıklı olarak destekleyici bir kır-kent gelişiminin sağlanması için bütünleştirilmiş bir yaklaşımın gerekli olduğu, bu amaca ulaşmak için, yerel yönetimlerin çeşitli ölçeklerde ilgili kurumların da desteğini

olarak kırsal alanlardaki küçük ve orta ölçekli yerleşmeler ağını güçlendirmeye uygun bir yasal, mali ve örgütsel çerçevenin sağlanmasına katkı sağlamaları gerekmektedir. Son dönemde sıkça tartışılan yerel kalkınmayı esas alan yeni bölgeci yaklaşımlar da benzer şekilde merkez odaklı kalkınma yerine yerelin ön planda olduğu bir bölge anlayışından yola çıkarak, kırsal alan ile kentsel alan arasındaki değişen dinamiklerin etkisiyle oluşan ilişkileri de dikkate alacak yönetsel anlayışı savunmaktadır.

Yerel yönetimlerin önemli görevleri arasında kırsal alana ilişkin çevresel, sosyal ve ekonomik hedeflerin bir bütün olarak ele alınmasını sağlamak ve bunun için bütün tarafların ve yerelin aktif katılımını teşvik etmek yer almaktadır. Yine kırsal hizmet merkezlerinde yaşama ve çalışma koşullarını iyileştirmek için gereken önlemleri almak, canlı kırsal topluluklar yaratmak amacıyla sürdürülebilir ve çeşitlendirilmiş bir tarım sistemini teşvik etmek, kırsal bağlamında arazi kullanımı, ulaşırma ve çevre problemlerine bütünlleştirilmiş çözümler getirmek amacıyla yerel topluluklar arasında kapsamlı bir işbirliğini geliştirmek, dengeli ve karşılıklı olarak birbirini destekleyici kırsal-kentsel gelişme ve bu gelişmeyle ilgili taraflar arasında sürekli iletişim dayalı katılımcı bir yaklaşımın izlenmesi önem taşımaktadır.

2. Türkiye'de Büyükşehir Yönetimindeki Yasal Değişimlerin Kırsal Alanlara Etkisi

Türkiye'de büyükşehir yönetimine ilişkin çalışmalar 1960'lı yıllarla başlamış, ancak dönemin siyasi yapısı nedeniyle uzun yıllar tam anlamıyla sonuçlanamamıştır. 1980'li yıllarla birlikte gerek dünyada, gerekse Türkiye'nin siyasi, sosyal ve ekonomik yapısındaki değişimler, yereli demokrasinin önemli bir unsuru olarak gören yerelleşme eğilimlerini hızlandırmıştır. Bu dönemde öne çıkan konular arasında yerel yönetimlerin yetkileri ve yeniden yapılanmaları konusu gündeme gelmiştir (Özelci Ecerel, vd. 2013). Büyükşehirlerde aynı kentsel alanda birden fazla yerel yönetim biriminin faaliyet göstermesinden kaynaklı hizmet verimsizliği ve koordinasyon güçlüğü, nüfusu büyük olan bölgelerde yerel yönetim anlayışının temeli olan katılımın güçleşmesiyle ortaya çıkan tüm sorunların mevcut

yönetim biçimiyle çözülmesinin zorluğu yeni bir örgütlenme ve yönetim biçimini gerektirmiştir. Bu anlayışla; Türkiye’de ilk olarak 1984 yılında büyük kentlerin yönetimine ilişkin 3030 sayılı Büyükşehir Yasası ile iki - kademeli büyükşehir yönetimi oluşturulmuş, daha sonra 2004 yılında 5216 sayılı Büyükşehir Yasası ile büyükşehirlerin yönetsel statü ve yetki alanına ilişkin değişimler getirilmiş ve 2012 yılında 6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile son uygulamalar yürürlüğe girmiştir. 6360 sayılı yasayla yetki alanı sınırlarında değişikliğe gidilmiş ve büyükşehir sınırları kentsel, yarı kentsel ve kırsal alanları dahil edecek biçimde genişletilmiştir.

2.1. 3030 Sayılı Büyükşehir Yasası

1984 yılında 3030 Sayılı yasa ile büyük kentler ‘büyükşehir’ adıyla tanımlanmış ve ülkenin yönetim sisteminde diğer kentlerden farklı olarak değerlendirilmiştir. Yasa ile büyükşehirler ‘*belediye sınırları içinde, merkez ilçe dahil, birden fazla ilçe bulunan*’ iki kademeli bir yerel yönetim sistemini tanımlamaktadır. Alt kademede büyükşehir içindeki ilçe ile merkez ilçede kurulan alt kademe belediyeleri, üst kademede ise büyük şehri kapsayan bir büyükşehir belediyesi bulunmaktadır. Yasanın ilk şeklinde, sınırları içinde birden çok ilçe bulunan kentlerde ‘*büyükşehir belediyesi*’ kurulabileceği öngörülmüştür. 1984 yılında üç il bu koşulu sağlayabilmiş; iki kademeli yönetim yapısı önce İstanbul, Ankara ve İzmir’de oluşturulmuştur. Bu durum daha sonra Adana, Bursa, Konya, Gaziantep, Kayseri, Samsun, Diyarbakır, Erzurum, Kocaeli, Eskişehir, Mersin, Antalya ve Sakarya kentlerinde uygulanmış ve büyükşehir belediyesi sayısı 16’ya ulaşmıştır. Büyükşehir belediyesi kurulabilmesi için yasada ilçe ölçütü dışında bir ölçüt öngörülmemiştir. Ankara, İstanbul ve İzmir Büyükşehir Belediyesi kurulurken, bu kentlerde birden fazla ilçe ve ilçelerde belediye şubesi olduğu için bir sorun yaşanmamıştır. Büyük ilçe belediyelerini yönetilebilir duruma getirmek adına, bu ilçelerde bölünmelere gidilerek ayrı kaymakamlıklar oluşturulmuştur. Daha sonra çıkarılan 504 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile ilçe ölçütü bırakılmış ‘*alt kademe belediyesi*’ adı altında herhangi bir ölçütü ve özelliği olmayan yeni

bir belediye türü yaratılmıştır. Böylece, büyükşehir belediyesi olabilme süreci nesnel ölçütlerden uzaklaşmış, alt kademenin ilçe gibi yerel yönetimle ilgisi olmayan bir kavrama dayandırılması, birçok il belediyesini büyükşehir belediyelerine sağlanan ek mali kaynaklardan yararlanabilmek için büyükşehir belediyesi olabilmenin yollarını arar hale getirmiştir (Yenigül, 2010 b).

2.2. 5216 Sayılı Büyükşehir Yasası

2000li yıllarla birlikte metropoliten kent yönetimlerinde arayışlar farklı ülkelerde farklı bağlamlarda ortaya çıkmıştır. Türkiye'de de büyükşehir belediyelerinin kuruluşu konusunda belediyelerin nüfus ve alan büyüklüğü tartışma konularının başında yer almış, hizmetlerin etkin yürütülebilmesi, katılımın sağlanabilmesi için belediyelerin uygun büyüklükte olması gerekli görülmüştür. Yürürlükte olan 3030 sayılı yasa ile büyükşehir sınırları içinde çok sayıda yerel yönetimin yetkiye sahip olması, büyükşehirlerdeki makro politikaların başarısını engellemiş ve özellikle mekânsal boyutta kentin tamamını ilgilendiren nazım planların bütünlüğünün bozulması sürecini beraberinde getirmiştir. Kamu reformu çalışmaları kapsamında 2004 yılında 5216 sayılı yasanın yürürlüğe girmesiyle, 3030 sayılı yasa yürürlükten kaldırılmıştır. 5216 sayılı yasa ile büyükşehir belediyesi '*en az üç ilçe veya ilçe değil, belediye sınırları içinde yer alan ilk kademe belediye yapılanması*' olarak tanımlanmıştır. Böylece alt kademe belediyesi yerine '*ilk kademe belediyesi*' terimi kullanılmıştır. Bu düzenleme daha sonra 2008 yılında çıkarılan 5747 sayılı yasa ile yeniden değiştirilmiş ve ilk kademe belediyesi tanımlaması kaldırılarak, ilçe belediyesi terimi getirilmiştir.

3030 sayılı yasada '*il merkezindeki belediyenin sınırları içinde birden çok ilçenin var olması ölçütü*' getirilmişken, 5216 sayılı yasada '*alan, uzaklık ve nüfus*' ölçütleri kullanılmıştır. Büyükşehir belediyesi kurulması için '*fiziki yerleşim durumları ve ekonomik gelişmişlik durumlarının uygun olması halinde; toplam nüfusu en az 750.000 olan il belediyeleri yasayla büyükşehir belediyesi olabilecektir*' koşulu getirilmiştir. 5216 sayılı Yasa ile mevcut 16 büyükşehir belediyesinin sınırları '*pergel yasa*' tanımlamasıyla genişletilmiştir. Bu genişleme kentin nüfusu ile orantılı olarak düzenlenmiş; '*nüfusu 1 milyona*

kadar olan büyükşehirlerde yarıçapı 20 km, nüfusu 1 milyondan 2 milyona kadar olan büyükşehirlerde yarıçapı 30 km, nüfusu 2 milyondan fazla olan büyükşehirlerde yarıçapı 50 km olan dairenin sınırı' büyükşehir belediyesinin sınırını oluşturmuştur. Yasa ile İstanbul ve Kocaeli'nde büyükşehir belediye sınırları il sınırları ile örtüştürülmüş, diğer 14 büyükşehirin ise nüfuslarıyla orantılı olarak belediye sınırları belirlenmiştir. Buna göre, büyükşehir belediyesinin sınırları içinde ve aynı il sınırları içinde bulunan belediye ve köyler katılma konusunda belediye yasası hükümlerine göre büyükşehir belediyesine katılabilmiş, katılma kararı ilgili ilçe veya ilk kademe belediye meclisinin talebi üzerine büyükşehir belediye meclisi tarafından alınmıştır. 3030 sayılı yasadan farklı olarak 5216 sayılı yasa ile kentsel alanlar dışında köy statüsündeki kırsal yerleşimler ile belde belediyeleri statüsündeki yarı kentsel yerleşimler mahalle statüsüne getirilerek belediye sınırına dahil edilmiş ve kentsel alan olarak tanımlanmıştır.

2.3. 6360 Sayılı 'Bütünşehir' Yasası

Yerel yönetimlerdeki reform sürecinin devam etmesi, bazı il belediyelerinin büyükşehir belediyesine dönüştürülmesine ilişkin görüşler 2011 yılında yeniden tartışmaya açılmış ve 6 Aralık 2012 tarihinde 6360 sayılı 'On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun' adıyla yasalaşmıştır. Bu yasayla 5216 sayılı yasanın il belediyesi için belirlediği 750.000 nüfus koşulu, il nüfusu olarak değiştirilmiş ve bu kapsamda 14 yeni² büyükşehir belediyesi kurulmuştur. 5216 sayılı yasada İstanbul ve Kocaeli için uygulanan yani il sınırıyla örtüşen belediye sınır modeli mevcut ve yeni tüm büyükşehirlerle uygulanmıştır. Bu uygulama ile il sınırlarına dayanan büyükşehir belediye sınırlarıyla birlikte daha önce tüm ilde yetkili olan İl Özel İdarelerinin yetkileri son bulmuştur. Yasanın yerelleşmeyi destekleyeceği ve imar ve planlamada birlik ve bütünsellik sağlayacağı görüşleri savunulsa da, merkeziyetçiliğin yerel düzeyde

² 6360 sayılı yasa ile Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa, Van ve Ordu illerinde büyükşehir belediyesi kurulmuştur.

daha da güçleneceği bir yapı oluşturulmasının yolunun açıldığı şüphesizdir. Yasa ile 30 büyükşehir belediyesinde il özel idareleri kaldırılmış, ayrıca çok sayıda belde belediyesi ve köy kapatılarak, mahalleye dönüştürülmüştür.

Yeni yasa ile birlikte idari yapıda, mali sistemde, siyasal coğrafya, temsil ve katılımı, hizmet sunumu ile imar ve planlama düzeninde önemli değişiklikler söz konusu olmuştur. Tüzel kişiliklerin kaldırılması, yeni tüzel kişiliklerin kurulması, idari bağılılık ve isim değişikliği, birleşme ve katılmalar, sınır değişiklikleri ve yetki bölüşümü yasanın yönetsel alana ilişkin düzenlemeleridir. Yerel yönetimlerin alacağı payların yeniden belirlenmesi ve yeni bölüşüm ilişkileri yasanın mali alana ilişkin düzenlemeleridir. Siyasal coğrafya dolayısıyla seçim çevrelerinin değiştirilmesi ile birlikte, temsil ve katılım sürecinin değişmesi yasanın siyasal alana ilişkin düzenlemeleridir. Mülki sınırlar ile belediye sınırlarının örtüştürülmesi ile hizmet alanının genişlemesinin imar ve planlama hizmetleri başta olmak üzere büyükşehir belediyelerinin hizmetlerine yönelik değişiklikler ise yasanın hizmet sunumuna ilişkin düzenlemeleridir. Büyükşehirlerde yaşanacak bu değişimlerin fiziksel, sosyal, ekonomik ve idari ilişkileri yeniden yapılandıracağı görülmektedir. Bu değişimleri idari yapıdaki, planlama ve hizmet sunumundaki ve kırsal yapıda değişimler olmak üzere 3 başlık altında değerlendirmek mümkündür. Bu değişimlerden en fazla ve olumsuz yönde etkilenecek kesimin ise kırsal alanlar olacağı düşünülmekte, bugünkü büyükşehir kent yönetimlerinin, bütünlük gösteren kırsal ve kentsel alanlar arasındaki güçlü bağları göz önünde bulundurarak, kentsel nitelik taşıyan, kentle bütünleşme eğiliminde olan ve tamamen kırsal niteliğini devam ettiren alanlar olmak üzere işlevsel farklılıkları dikkate alacak bir yönetim planı geliştirmesi gerektiğine inanılmaktadır.

2.3.1. İdari yapıdaki değişim

Büyükşehir belediyesi sınırlarının il mülki sınırı olması; büyükşehir belediyesi kurulan illere bağlı ilçelerin mülki sınırları içindeki köylerin ve belde belediyelerinin tüzel kişiliklerinin kaldırılmasını,

- büyükşehir belediyesi kurulan illerde; köylerin mahalleye dönüştürülmesi, mahalle kurulmasına 500 nüfus ölçütü getirilmesini,
- büyükşehir belediyesi kurulan illerde belde belediyelerinin mahalleleriyle birlikte bağlı bulundukları ilçenin belediyesine katılmasını, büyükşehir belediyesi kurulmayan diğer illerde nüfusu 2.000'in altında olan belde belediyelerinin kaldırılmasını,
- büyükşehir belediyesi kurulan illerde il özel idarelerinin tüzel kişiliklerinin ve bucak ve bucak teşkilatlarının ve mahalli idare birliklerinin kaldırılmasını,
- büyükşehir belediyesi kurulan illerde yeni ilçeler kurulmasını, kimi yerleşim birimlerinin isimlerinin değiştirilmesini,
- büyükşehir belediyesi kurulan illerde idari bağlılık değişiklikleri büyükşehir belediyesi dışındaki diğer illerde encümenin yapısının değiştirilmesi gibi değişiklikler sonucu tüzel kişiliklerin kaldırılmasını, yeni tüzel kişilik ihdas edilmesini, idari bağlılık ve isim değişikliğini, birleşme ve katılmalarını içeren idari yapı değişiklikleri olmuştur.

Bu kapsamda 30 büyükşehirde il özel idareleri tüzel kişiliklerini kaybetmiştir. Ayrıca 1.074 belediye ve 16.541 köyün tüzel kişilikleri kaldırılmış ve bunlar mahalleye dönüştürülerek, büyükşehir ilçe belediyelerine bağlanmıştır. Büyükşehir belediyelerinin sınırlarının il mülki sınırları olarak belirlenmesi, sınır içine giren geniş alanda kentsel nitelikli hizmetlerin sunulması, halkın karar alma süreçlerine katılımı, yerleşim alanı olmayan doğal nitelikli alanların yönetilmesi ve korunması gibi konulara ilişkin yeni sorunları beraberinde getirecektir (Gürel Üçer, 2013). Köylerin hukuki olarak mahalleye dönüştürülmesi, köylerin kırsal niteliğini değiştirmemektedir. Bu mahallelerde yaşayanların yerel ve ortak ihtiyaçları diğer kentsel alanlardan farklılık taşımakta, dolayısıyla yeni idari sistemde kırsal alanların da belediyeler tarafından yönetilmesinin farklı sorunlar yaratması olası görülmektedir. İdari yapıda meydana gelen tüm bu değişiklikler yerinden yönetim ilkesi ve yerel demokrasiye zarar verecek niteliktedir (Gözler, 2013).

2.3.2 Planlama ve hizmet sunumundaki değişim

3194 Sayılı İmar Kanunu'nda planlar kapsadıkları alan ve amaçları açısından bölge planları ve imar planları olarak iki ana başlığa ayrılmaktadır. 5216 sayılı yasa nazım planlarının hazırlanması konusunda büyükşehir belediyesini, uygulama imar planlarının hazırlanması konusunda ise ilçe belediyelerini yetkilendirmiştir. Planlar arasındaki alt-üst ölçek ilişkileri ve bütünleşmeyi içeren planların kademeli birlikteliği ilkesi göz önünde bulundurulduğunda; bu paylaşım, iki kademe arasındaki uyumsuzlukların giderilmesine katkıda bulunmadığı gibi; bunun, ilçe belediyelerinin bir yerel yönetim birimi olarak sahip olmaları gereken özerklikle de bağdaşmamaktadır. Yeni düzenlemede büyükşehirlerin hem nüfus hem de kapladıkları alan bakımından farklılıkları göz önünde bulundurulduğunda, coğrafi uzaklıklar, imar planlarının uygulaması ve denetim araçlarının kullanılması bakımından hizmetin etkin ve verimli sunulmasını olumsuz etkileyecektir. Buna karşın, yeni yasayla getirilen düzenlemeler arasında planlamadaki birlik ve bütünsellik kuralı planlama açısından olumlu bir gelişme yaratabilir (Ersoy, 2013).

Büyükşehir belediye sistemindeki değişikliğin sonuçlarından biri de hizmet sunumunda belediyeler arasındaki görev ve yetki paylaşımına ilişkindir. Yeni düzenlemeyle birlikte Türkiye'deki 30 ilde iki kademeli bir belediye sistemi oluşturulmaktadır. Büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyesi arasındaki görev ve yetki paylaşımına ilişkin temel ilkeler, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Yasası ile düzenlenmiştir. Buna göre, büyükşehir belediyesi büyükşehir sınırları içinde mahalli müşterek ihtiyaçların karşılanması bakımından oldukça geniş yetkilerle donatılmış, buna karşın ilçe belediyelerine, büyükşehir verilen görevlerin dışında kalan sınırlı sayıda görev verilmiştir³. 6360 sayılı yasa ile ilçe belediyelerine yeni yetkiler verilmiş, bu yetkiler; *'mahalleye dönüşen köylerde yapılacak ticari amaç taşımayan yapılar için*

³ Bu görevler şunlardır: Büyükşehir katı atık yönetim planına uygun olarak, katı atıkları toplamak ve aktarma istasyonuna taşımak; sıhhi işyerlerini, ikinci ve üçüncü sınıf gayrisihhi müesseseleri, umuma açık istirahat ve eğlence yerlerini ruhsatlandırmak ve denetlemek; çeşitli parklar yapmak, dezavantajlı toplumsal kesimler için sosyal ve kültürel hizmetler sunmak, mesleki ev beceri kursları açmak, sağlık, kültür tesis ve binaların yapımı bakım ve onarımı ile kültür ve tabiat varlıklarını ve dokuyu korumak, kent tarihi bakımından önem taşıyan mekanların ve işlevlerinin geliştirilmesine ilişkin hizmetler yapmak ve defin ile ilgili hizmetleri yürütmek.

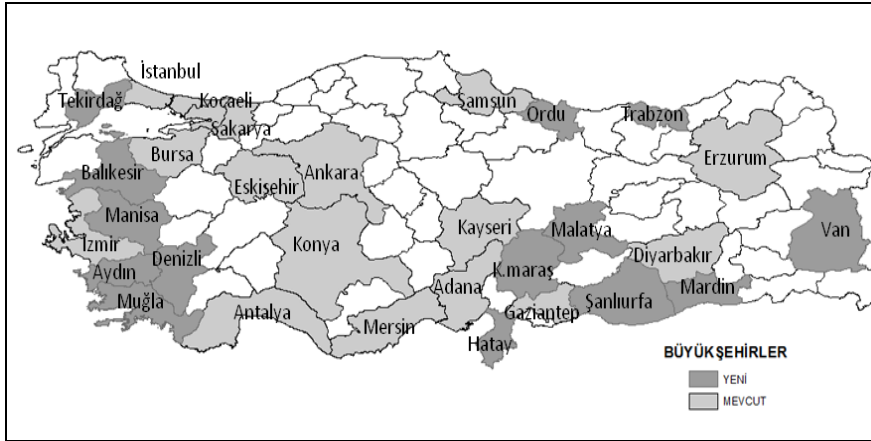
yörenin mimari özelliklerine uygun tip mimari proje yapma veya yaptırmak, mabedlerin yapım, bakım ve onarımı, afet riski taşıyan veya can ve mal güvenliği açısından tehlike oluşturan binaların tahliyesi ve yıkımı' olarak belirlenmiş ve ilçe belediyelerinin talep etmesi halinde bu hizmetler için büyükşehir belediyesinden destek sağlanabileceği belirtilmiştir. Öte yandan 6360 sayılı yasa ile büyükşehir belediye meclisi kararı ile 'yük ve yolcu terminalleri, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak işletmek ve işlettmek veya ruhsat vermek; mezarlık alanlarını tespit etmek, mezarlıklar tesis etmek, işletmek, işlettmek, defin ile ilgili hizmetleri yürütmek; her çeşit toptancı hallerini ve mezbahaları yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettmek, imar planında gösterilen yerlerde yapılacak olan özel hal ve mezbahaları ruhsatlandırmak ve denetlemek ile temizlik hizmetleri ve numara-landırmaya ilişkin görev' yetkisinin ilçe belediyelerine devredilebilmesi de söz konusu olmuştur. Düzenleme ile 5216 sayılı yasaya oranla ilçe belediyelerinin yetkilerinin kısmi olarak artışı söz konusudur. Büyükşehir belediyesinin rolü ise uyum ve koordinasyonun sağlanması ile birlikte daha merkeziyetçi bir yapının sağlanması yönündedir.

2.3.3. Kırsal yapıdaki değişim

6360 sayılı yasa ile köylerin yaklaşık yarısının (16.541 köy) tüzel kişiliği kaldırılarak mahalleye dönüştürülmesi söz konusu olmuştur. Mahalleye dönüştürülen ve tüzel kişiliği kalmayan bu yerleşimlerin daha önce sahip oldukları ve kendilerine ait mal varlıkları olan orman ve meraları kullanma hakkı son bulmuştur (Güler, 2013). Bu yasa ile köy yönetimlerinin hak ve ayrıcalıkları ellerinden alınmıştır. Bu yeni durumun kırsal alanların önemli faaliyetlerinden olan tarımsal faaliyetleri olumsuz etkileyeceği, üretimdeki değişimle birlikte demografik, sosyal ve ekonomik yapının etkileneceği, tarihi süreçte yasal düzenlemelerin sonuçları dikkate alındığında; tarım topraklarının, doğal ve ekolojik açıdan önemli alanların kentsel rant karşısında güçsüz kalacağı, kırsal alan ve kırsal yaşam üzerinde olumsuzlukların yaşanacağı açıktır.

3. 6360 Sayılı Yasanın Kırsal Alan Açısından Değerlendirilmesi

6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun yürürlüğe girmesiyle birlikte Türkiye genelinde mevcut 16 büyükşehir⁴ 14⁵ yeni büyükşehir ilan edilmesiyle 30'a ulaşmıştır (Harita 1). Yasanın yürürlüğe girmesiyle birlikte, il sınırlarıyla belediye sınırları örtüşmüş ve 30 ildeki il özel idareleri kaldırılmıştır. Büyükşehirlerde yeni kurulan 26 ilçe ile birlikte sayısı 461'e ulaşan ilçe belediyelerinin tamamı büyükşehir ilçe belediyesi olmuştur.



Harita 1. Türkiye'de Büyükşehir Statüsündeki İller

Çalışmanın bu bölümünde, önceki bölümlerde sunulan kuramsal açıklamalar doğrultusunda, 6360 sayılı yasa kapsamında büyükşehirlerde yaşanacak değişimlerin kırsal alana etkilerinin detaylı olarak ortaya konması amaçlanmaktadır. Söz konusu değişimlerin kırsal alana etkileri yerleşme ve katılım, mekânsal dağılım ve hizmet sunumu ve kırsal alanın niteliği olmak üzere üç boyutta değerlendirilmektedir. Değerlendirme

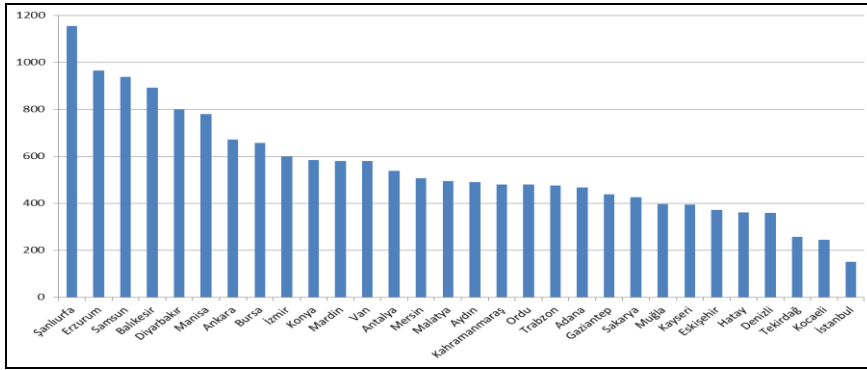
⁴ Ankara, İstanbul ve İzmir, 1984 yılında kurulan ilk 3 büyükşehir belediyesidir. 1986 yılında Adana, 1987 yılında Bursa, Gaziantep ve Konya, 1988 yılında Kayseri belediyeleri; 1993 yılında ise Antalya, Diyarbakır, Eskişehir, Erzurum, Mersin, Kocaeli, Sakarya ve Samsun belediyeleri büyükşehir olmuştur

⁵ Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa, Van ve Ordu olmak üzere il toplam nüfusu 750.000 üzerinde olan iller 6360 sayılı Yasa ile büyükşehir belediyesi olmuştur.

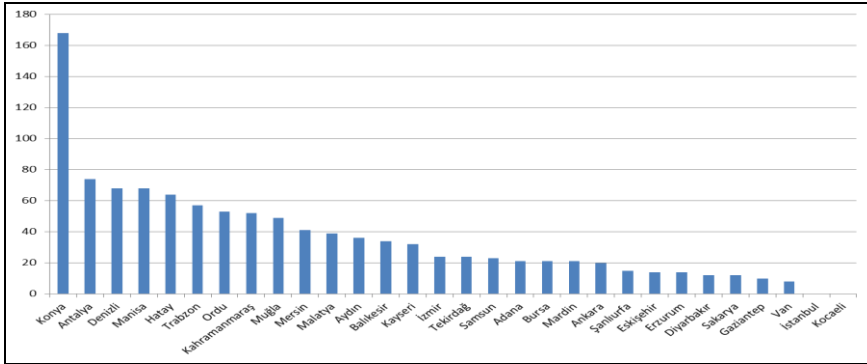
Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Karayolları Genel Müdürlüğü, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü ve Türkiye İstatistik Kurumu web sayfalarından sağlanan rapor ve envanter çalışmalarından derlenen verilerle yapılmıştır.

3.1. Yerelleşme ve katılım

Büyükşehirlerdeki belde belediyeleri ve köylerin tüzel kişiliklerinde yapılan değişiklik ile 16.541 köy (Grafik 1) ve 1074 belde belediyesinin (Grafik 2) tüzel kişilikleri kaldırılarak bulundukları ilçelere mahalle statüsünde bağlanmıştır. Şanlıurfa (1.155), Erzurum (966), Samsun (937) ve Balıkesir (892) en fazla köyün, Konya (168) ve Antalya (74) ise en fazla belediyenin kapanarak mahalleye dönüştüğü illerdir.



Grafik 1. Tüzel kişiliği kaldırılan köylerin büyükşehirlere dağılımı (Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 2013)



Grafik 2. Tüzel kişiliği kaldırılan belediyelerin büyükşehirlere dağılımı (Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 2013)

Köy ve belde belediyelerinin tüzel kişiliklerinin sona ermesi yerel yönetim birimlerinin sayısının azalması ve kendi kararlarını alma haklarının kaybedilmesi anlamını taşımaktadır. Tüzel kişiliklerin sona ermesi yerelleşme eğilimlerinin aksine merkezileşmenin artmasına, yerel düzeyde katılımın azalmasına ve yerel demokrasinin zarar görmesine neden olacaktır.

6360 sayılı yasa ile idari yapıda getirilen değişiklikler ile büyükşehir belediyelerindeki mahalle sayıları önemli ölçüde artmıştır (Tablo 1). Türkiye'de 17.615 olan büyükşehir mahallesi sayısı, yeni eklenenlerle birlikte 29.090'a çıkmıştır. Örneğin Erzurum'da mevcut yapıda 330 olan mahalle sayısı, yeni düzenleme ile birlikte 1.310'a ulaşmış ve mahalle sayısı %300 oranında artmıştır. Konya (1.617) ve Ankara (1.496) ise mahalle sayısının en fazla olacağı büyükşehirlerdir.

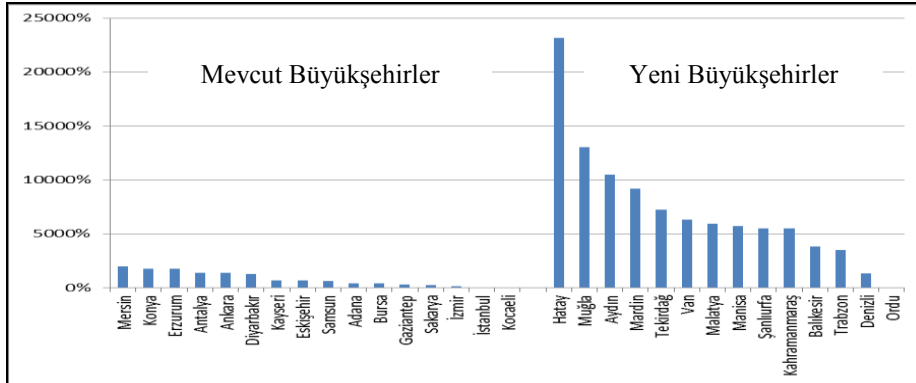
Tablo 1. Büyükşehir belediyelerinde toplam mahalle sayıları
(Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 2013)

Mevcut Büyükşehirler				Yeni Büyükşehirler			
Büyükşehir Belediyesi	Mevcut Mahalle Sayısı	Yeni Bağlanan Mahalle Sayısı	Toplam Mahalle Sayısı	Büyükşehir Belediyesi	Mevcut Mahalle Sayısı	Yeni Bağlanan Mahalle Sayısı	Toplam Mahalle Sayısı
Ankara	804	692	1496	Aydın	266	527	793
İstanbul	783	151	934	Balıkesir	290	926	1216
İzmir	741	622	1363	Denizli	347	427	774
Adana	401	488	889	Hatay	329	426	755
Bursa	440	679	1119	Malatya	352	534	886
Gaziantep	368	449	817	Manisa	412	848	1260
Konya	865	752	1617	Kahramanmaraş	356	532	888
Kayseri	425	427	852	Mardin	145	602	747
Antalya	523	613	1136	Muğla	236	445	681
Diyarbakır	242	813	1055	Tekirdağ	128	281	409
Eskişehir	187	385	572	Trabzon	384	534	918
Erzurum	330	980	1310	Şanlıurfa	222	1170	1392
Mersin	410	549	959	Van	118	588	706
Kocaeli	271	244	515	Ordu	472	533	1005
Sakarya	268	438	706	Toplam	11.475	17.615	29.090
Samsun	360	960	1320				

Mahalle sayılarında meydana gelen artış yerel düzeyde karar süreçlerine katılımın güçleşmesine neden olacaktır. Bu durum mekânsal değişim ile birlikte ele alındığında, büyükşehirlerde hizmet sunumuna ilişkin sorunları da beraberinde getirecektir.

3.2. Mekânsal değişim ve hizmet sunumu

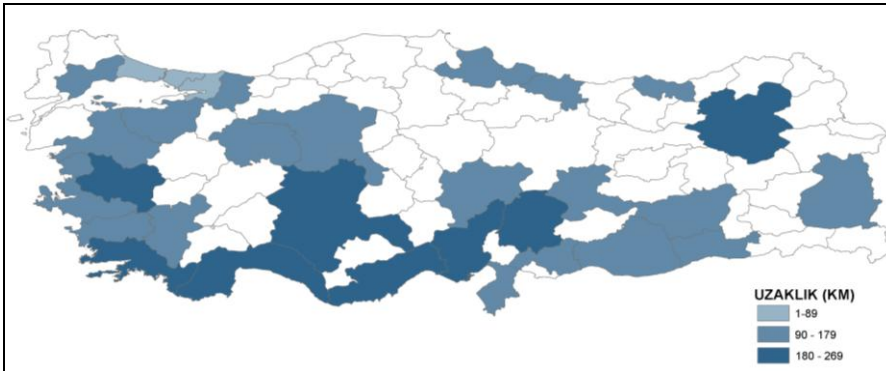
6360 sayılı yasa ile idari yapıdaki değişim dışında belediyelerin sorumlu oldukları alana ilişkin de önemli bir değişiklik yapılmıştır. İl sınırlarının tamamı olarak belirlenen büyükşehir belediye sınırı, büyükşehirlerin sorumlu olacakları ve hizmet sunacakları alan, mesafe ve nüfus olmak üzere üç temel boyutta artışa neden olmaktadır. Belediye sınırının il sınırına dayandırılması ile tanımlanan büyükşehir belediye alanları, 6360 sayılı yasa öncesi büyükşehir statüsünde olan iller ile, 6360 sayılı yasa kapsamında büyükşehir ilan edilen iller arasında önemli oranda farklılık göstermektedir (Grafik 3). Bu farkın en önemli nedeni 5216 sayılı yasa ile büyükşehir belediye sınırlarının 20, 30 ve 50 km yarıçaplar ile tanımlanarak, alansal büyüklüklerinin -ildeki yarı kentsel ve kırsal alanların bir kısmının da dahil edilerek- 6360 sayılı yasa öncesinde zaten arttırılmış olması, buna karşın yeni büyükşehir olan belediyelerde daha önceki belediye sınırlarının il sınırından çok daha kısıtlı bir alanı kapsamasıdır.



Grafik 3. Büyükşehir belediyelerinin alanlarındaki artış oranı (Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 2013)

Mevcut büyükşehir belediyelerindeki alansal artış değerlendirildiğinde, 5216 sayılı yasa ile alanları il alanlarının tamamı olarak belirlenen İstanbul ve Kocaeli'nde alansal artışın %0 olduğu, en az artışın İzmir'de (%122), en fazla artışın ise Mersin (%2001), Konya (%1770) ve Erzurum'da (%1757) gerçekleştiği görülmektedir. 6360 sayılı yasa ile büyükşehir ilan edilen illerde ise il belediyelerinin alanları ile il alanları birlikte ele alındığında, belediye alanlarında büyük oranda artışın meydana geldiği görülmektedir. Hatay (%23189), Muğla (%13044) ve Aydın (%10466) il belediyelerinin sorumluluk alanlarının en fazla arttığı, Denizli (%1317) ise en az arttığı belediye olmuştur.

Büyükşehir sınırlarının il sınırlarının tamamı olarak belirlenmesi, büyükşehirlerin hizmetten sorumlu oldukları alandaki artış ile birlikte hizmet mesafesindeki artış ve erişilebilirliğe ilişkin sorunlara da neden olacaktır. Hizmet mesafesi açısından 6360 sayılı yasa öncesi büyükşehir statüsünde olan iller ile 6360 sayılı yasa kapsamında büyükşehir ilan edilen iller arasında bir farklılaşma bulunmamaktadır. İlçe merkezlerinin⁶ il merkezine uzaklığı açısından bir değerlendirme yapıldığında (Harita 2) Mersin (223 km), Kahramanmaraş (201 km), Adana (191 km) Konya (191 km), Antalya (187 km) ve Erzurum (186 km) merkez ile diğer yerleşimler arasında erişilebilirliğin en düşük olacağı iller olarak görülmektedir.



Harita 2. Merkez İlçeye Uzaklık (Karayolları Genel Müdürlüğü, 2013)

⁶ İlçe merkezleri dışında, il merkezine daha uzak olan mahalleler de (tüzel kişiliği kaldırılan belediye ve köyler) bulunmaktadır.

İllerin alansal büyüklükleri ve mekânsal formları (doğrusal ya da kompakt) ile göreceli olarak değişen bu mesafeler, coğrafya ve iklim koşulları ile birlikte değerlendirildiğinde erişilebilirliğin daha da azalmasına ve böylece hizmet sunumunda aksamaların yaşanmasına neden olabilecektir.

Büyükşehir sınırlarının il sınırlarının tamamı olarak belirlenmesi, büyükşehirlerin hizmetten sorumlu oldukları alandaki artış ile birlikte hizmet sunacakları nüfusun artışına da neden olacaktır. Mevcut büyükşehirlerin nüfusları 13.854.740 (İstanbul) ile 778.195 (Erzurum) arasında değişirken, yeni büyükşehirlerin nüfusları 1.762.075 (Şanlıurfa) ile 741.371 (Ordu) arasında değişmektedir (Tablo 2).

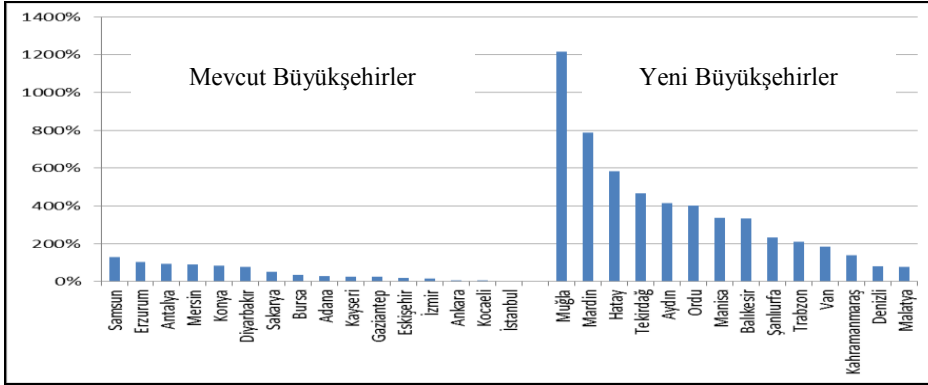
Tablo 2. Büyükşehir belediye nüfusları (TÜİK, 2012)

Mevcut büyükşehirler			Yeni büyükşehirler		
Büyükşehir Belediyesi	6360 sayılı yasadan önce büyükşehir nüfusu	İl / büyükşehir belediyesi nüfusu	Büyükşehir Belediyesi	6360 sayılı yasadan önce il belediyesi nüfusu	İl / Büyükşehir belediyesi nüfusu
Ankara	4630735	4965384	Aydın	195951	1006541
İstanbul	13710512	13854740	Balıkesir	267903	1160731
İzmir	3401994	4005459	Denizli	525497	950557
Adana	1636229	2125635	Hatay	216960	1483674
Bursa	1983880	2688171	Malatya	426381	762366
Gaziantep	1438373	1799558	Manisa	309050	1346162
Konya	1107886	2052281	Kahramanmaraş	443575	1063174
Kayseri	1004276	1274968	Mardin	86948	773026
Antalya	1073794	2092537	Muğla	64706	851145
Diyarbakır	892713	1592167	Tekirdağ	150112	852321
Eskişehir	659924	789750	Trabzon	243735	757898
Erzurum	384399	778195	Şanlıurfa	526247	1762075
Mersin	876958	1682848	Van	370190	1051975
Kocaeli	1527407	1634691	Ordu	147913	741371
Sakarya	590498	902267	Toplam	39.442.524	58.053.389
Samsun	547778	1251722			

Belediye sınırının il sınırına çakıştırıldığı büyükşehir belediyelerinin nüfusları, 6360 sayılı yasa öncesi büyükşehir statüsünde olan iller ile 6360 sayılı yasa kapsamında büyükşehir ilan edilen iller arasında farklılık göstermektedir. Bu farkın temel nedeni mevcut büyükşehirlerin bü-

yükşehir belediye sınırlarının 5216 sayılı yasa ile genişletilmiş olması sebebiyle il nüfusunun önemli bir kısmının büyükşehir sınırlarına dahil edilmiş olmasıdır.

5216 sayılı yasa ile alanları il alanlarının tamamı olarak belirlenen İstanbul ve Kocaeli dışında kalan 14 büyükşehirde nüfus en fazla %128 (Samsun) artmakta, buna karşılık 6360 sayılı yasa ile Büyükşehir ilan edilen illerde ise %1215'e (Muğla) ulaşan bir nüfus artışı yaşanmaktadır (Grafik 4).



Grafik 4. Büyükşehir belediyelerinin nüfuslarındaki artış oranı (TÜİK, 2012)

Büyükşehir belediye sınırlarında meydana gelen değişiklik ile hizmet sunulacak alan ve nüfusun artması ve alanın büyümesiyle erişilebilirliğin azalması hizmet sunumunda yetersizliklerin yaşanarak hizmetlerin etkin ve verimli sunulamamasına neden olacaktır. Nüfus ve alan artışının önemli bir bölümünü kırsal alan ve nüfusun oluşturduğu dikkate alındığında, bu durum büyükşehir sınırına dahil edilen kırsal alan ve nüfusun hizmetlerden yeterince yararlanamaması sonucunu doğuracaktır.

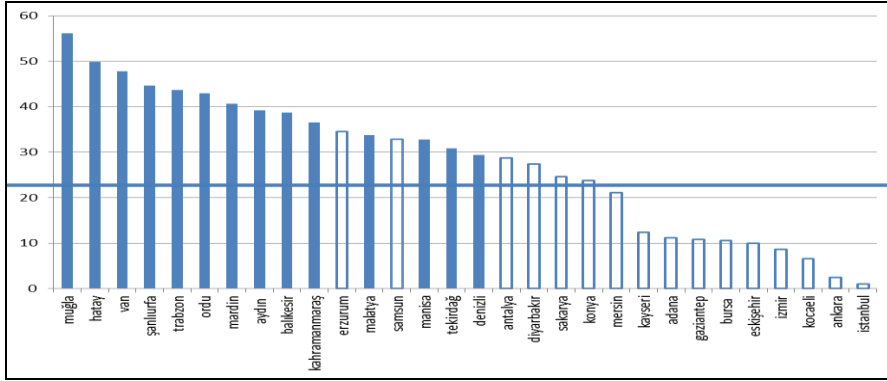
3.3 Kırsal alanın niteliği

6360 sayılı yasa ile yapılan değişikliklerin kırsal alana olası etkilerini kırsal alanın niteliğini ortaya koymadan anlamak mümkün değildir. Bu kapsamda kırsal alanın niteliği, kırsal nüfus oranı, sektörel yapı, arazi

varlığı, tarımsal üretim değeri ve kırsal alanda sunulan hizmetler olmak üzere beş farklı açıdan değerlendirilmektedir.

Kırsal nüfus

Kırsal alanın niteliğini ortaya koyabilmek için ele alınan ölçütlerden ilki kırsal nüfus oranıdır. 6360 sayılı yasa ile getirilen düzenleme ile büyükşehir belediyesi olan illerde kırsal alanda yaşayan 10.403.262 kişi de kentsel nüfusa dahil olmuştur. Söz konusu illerde toplam nüfus içinde kırsal nüfusun⁷ payının (Grafik 5), % 1 (İstanbul) ile % 56,1 (Muğla) arasında değiştiği görülmektedir. Türkiye’de toplam nüfus içinde kırsal nüfusun payı %22,7’dir. Büyükşehir belediyelerinin 20 tanesinin kırsal nüfusu Türkiye ortalamasının üstündedir. Mersin, Kayseri, Adana, Gaziantep, Bursa, Eskişehir, İzmir, Kocaeli, Ankara ve İstanbul büyükşehir belediyelerinin kırsal nüfusları ise Türkiye ortalamasının altındadır.



Grafik 5. Büyükşehir belediyelerinin kırsal nüfus oranı (TÜİK, 2012)

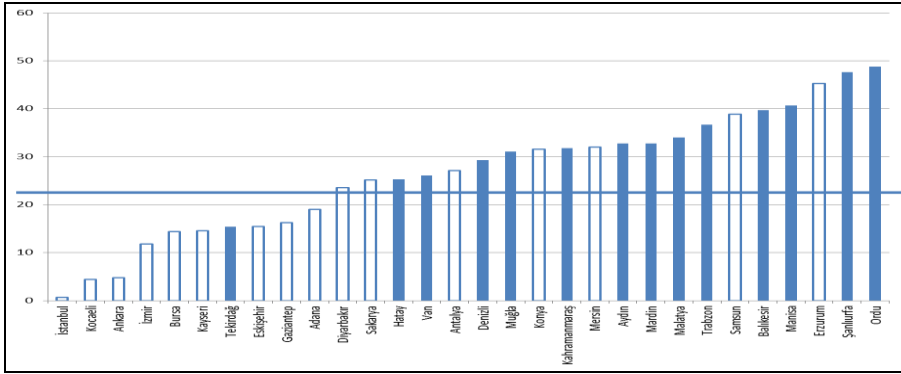
Belediye sınırının il sınırına çakıştırıldığı büyükşehir belediyelerinin kırsal nüfus oranları, 6360 sayılı yasa öncesi büyükşehir statüsünde olan iller ile 6360 sayılı yasa kapsamında büyükşehir ilan edilen iller arasında önemli ölçüde farklılık göstermektedir. 6360 sayılı yasa kapsamında büyükşehir ilan edilen illerin tamamında kırsal nüfus Türkiye ortalamasının üstündedir; 6360 sayılı yasa öncesi büyükşehir statüsünde olan mevcut büyükşehirlerden bazıları Türkiye ortalamasının üstünde yer almasına rağmen, Türki-

⁷ İl ve ilçe merkezlerindeki nüfus kentsel, diğerleri kırsal nüfus olarak kabul edilmektedir.

ye ortalamasının altında olan illerin tamamı mevcut büyükşehirlerdir. Buradan hareketle yeni büyükşehirlerin, mevcut büyükşehirlerden farklı olarak daha fazla kırsal nitelik taşıdıklarını söylemek mümkündür. Ayrıca, mevcut büyükşehirlerde kırsal nüfus oranının diğerlerine oranla daha düşük olması nedeniyle, yeni büyükşehir olan illerde büyükşehir niteliği kazanmanın kırsal nüfusun aleyhine olacağı sonucuna ulaşılabilir.

İstihdamın sektörel dağılımı içinde tarım sektörünün yeri

Kırsal alanın niteliğini ortaya koyabilmek için ele alınan konulardan ikincisi sektörel dağılım içinde tarım sektörünün payıdır. 6360 sayılı yasa ile büyükşehir belediyesi olan illerde tarım sektörünün geleceğine dair endişeler bulunmaktadır. Söz konusu illerde sektörel dağılım içinde tarım sektörünün payı (Grafik 6), % 0,7 (İstanbul) ile % 48,8 (Ordu) arasında değişmektedir. Türkiye genelinde istihdamın dağılımında tarım sektörünün payı %22,7'dir. Büyükşehir belediyelerinin 20 tanesinde tarım sektörünün payı Türkiye ortalamasının üstündedir. İstanbul, Kocaeli, Ankara, İzmir, Bursa, Kayseri, Tekirdağ, Eskişehir, Gaziantep ve Adana büyükşehir belediyelerinde tarım sektörünün payı ise Türkiye ortalamasının altındadır.



Grafik 6. Büyükşehir belediyelerinde tarım sektöründe istihdam edilen nüfusun toplam istihdam içindeki payı (%) (TÜİK, 2012a)

İstihdamda tarım sektörünün payı 6360 sayılı yasa öncesi büyükşehir statüsünde olan iller ile 6360 sayılı yasa kapsamında büyükşehir ilan edilen iller arasında kısmen farklılık göstermektedir. Türkiye ortalamasının altında

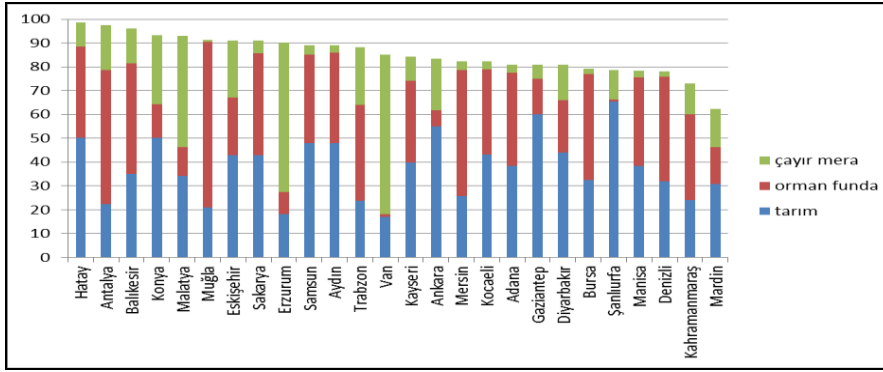
olan illerin %90'ı mevcut büyükşehirlerdir, 6360 sayılı yasa kapsamında büyükşehir ilan edilen illerin neredeyse tamamında (Tekirdağ hariç) tarım sektörü Türkiye ortalamasının üstündedir. Buradan hareketle illerin kırsal nüfus oranlarında ulaşılan sonuçlara paralel olarak; yeni büyükşehirlerin, istihdamın sektörel dağılımı açısından mevcut büyükşehirlerden farklı olarak daha fazla tarımsal nitelik taşıdıklarını söylemek mümkündür. Ayrıca, mevcut büyükşehirlerde tarım sektörünün payının diğerlerine göre daha düşük olması nedeniyle, büyükşehir niteliği kazanmanın tarımsal istihdamın aleyhine olduğu sonucuna ulaşılabilir.

Kırsal alanda arazi varlığı

Kırsal alanın niteliğini ortaya koyabilmek için ele alınan konulardan üçüncüsü ilin arazi varlığının niteliğidir. Burada illerin tarım alanı, orman ve fundalık ile çayır ve mera varlığı değerlendirilerek, kırsal nitelik taşıyan arazi varlığının büyüklüğü ortaya konulmaktadır. 6360 sayılı yasa ile büyükşehir belediye sınırlarının il sınırlarıyla çakıştırılması, önemli bir bölümünü kentsel alanlar dışındaki doğal alanlardan oluşan ilin tamamının kentsel bir yönetim biçimi olan büyükşehir belediyelerince yönetilmesi anlamına gelmektedir. Söz konusu illerin arazi varlığı (Grafik 7) içinde tarım toprakları, orman ve fundalıklar ile çayır ve meraların kapladığı toplam alan % 62,2 (Mardin) ile % 98,5 (Hatay) arasında değişmektedir. İllerin bulundukları coğrafyanın şekillendirdiği arazi varlığı içinde tarım alanlarının, orman ve fundalıkların ve çayır ve meraların dağılımı farklılık göstermekte; ancak toplamda il topraklarının en önemli bölümünü oluşturmaktadır. Hatay (%98,5), Antalya (%97,4), Balıkesir (%96,1), Konya (%93,2), Malatya (%93,1), Muğla (%91,4), Eskişehir (%91) ve Sakarya (%91) arazi varlığının %90'dan fazlası kırsal nitelik taşıyan illerdir.

6360 sayılı yasanın, kırsal nitelikli, tarım sektörü açısından potansiyel oluşturan, ekolojik hassasiyeti olan, korunması gereken tarım toprakları, ormanlar ve meralardan oluşan alanların yönetilmesine ilişkin sorunları da beraberinde getirmesi muhtemeldir. Bu alanların korunamamasının yaratacağı ekolojik problemlerin yanı sıra sosyal ve ekonomik boyutta da

ortaya çıkacak problemler, kırsal nüfusu ve tarım sektörünü de olumsuz yönde etkileyecektir.



Grafik 7. Büyükşehir belediyelerinin arazi varlığı⁸ (Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, 2011)

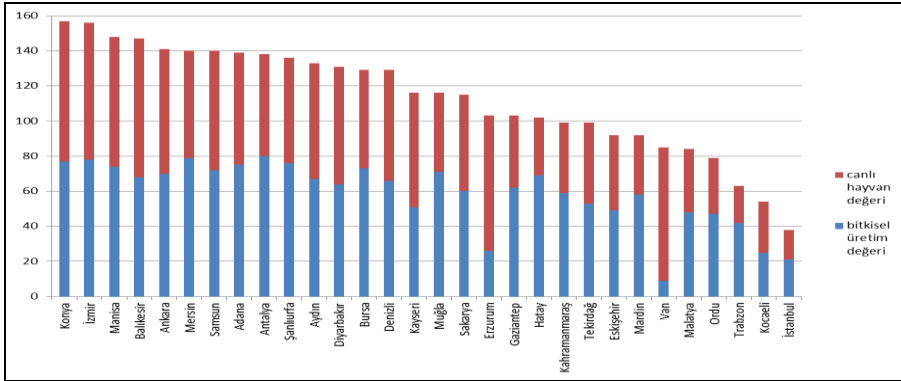
Tarımsal üretim değeri

Kırsal alanın niteliğini ortaya koyabilmek için ele alınan konulardan dördüncüsü tarımsal üretim değeridir. Burada illerin canlı hayvan ve bitkisel üretim değeri değerlendirilerek, illerin tarımsal üretimdeki payları ve tarım sektörü açısından önemleri ortaya konulmaktadır. Türkiye’de illerin bitkisel ve hayvansal üretimdeki payları dikkate alınarak yapılan sıralamada hem mevcut hem de yeni büyükşehir belediyelerinin oldukları illerin ön sıralarda yer aldıkları görülmektedir. İllerin tarımsal üretim değeri açısından sıralaması değerlendirildiğinde, en yüksek bitkisel üretim değerine sahip ilk 15, en yüksek hayvansal üretim değerine sahip ilk 5 (TÜİK, 2012a) ilin büyükşehir statüsündeki iller (mevcut ve yeni) olduğu gözlenmektedir.

Bitkisel üretim değeri açısından Antalya (1.), Mersin (2.), İzmir (3.), Konya (4.) ve Şanlıurfa (5.) ilk sıralarda yer alırken, Erzurum (55.), Kocaeli (56.), İstanbul (60.) ve Van (72.) son sıralarda yer almaktadır. Büyükşehir belediyesi olan diğer illerin sıralaması ise 17.-55. arasında değişmektedir. Hayvansal üretim değeri açısından ise Konya (1.), Balıkesir (2.), İzmir (3.), Erzurum (4.) ve Van (5.) ilk sıralarda yer alırken, Kocaeli (52.), Trabzon (60.) ve İstanbul

⁸ İstanbul, İzmir ve Ordu illerine ait veri bulunamamıştır.

bul (64.) son sıralarda yer almaktadır. Büyükşehir belediyesi olan diğer illerin sıralaması ise 7.-49. arasında değişmektedir.



Grafik 8. Büyükşehir belediyelerinin tarımsal üretim değerleri (TÜİK, 2012a)

İllerin tarımsal üretim değerleri açısından sıralamaları genel olarak değerlendirildiğinde (Grafik 8) ise büyükşehirlerin (Kocaeli ve İstanbul hariç) önemli tarımsal üretim değerlerine sahip olduğu bununla birlikte özellikle Konya, İzmir, Manisa, Balıkesir, Ankara, Mersin ve Samsun illerinin Türkiye'nin tarımsal üretim merkezleri olduğu sonucuna ulaşılmaktadır. Belediye sınırının il sınırına çakıştırıldığı büyükşehir belediyelerinde tarımsal üretimin nasıl gerçekleşeceğine ilişkin endişeler⁹ bulunmaktadır. Nüfusun ve alanın tamamının kentsel statü kazanacağı büyükşehir belediyesi olan illerde, Türkiye'nin gerek bitkisel gerekse de hayvansal üretim açısından önem taşıyan tarımsal üretiminin zarar görmesi muhtemeldir.

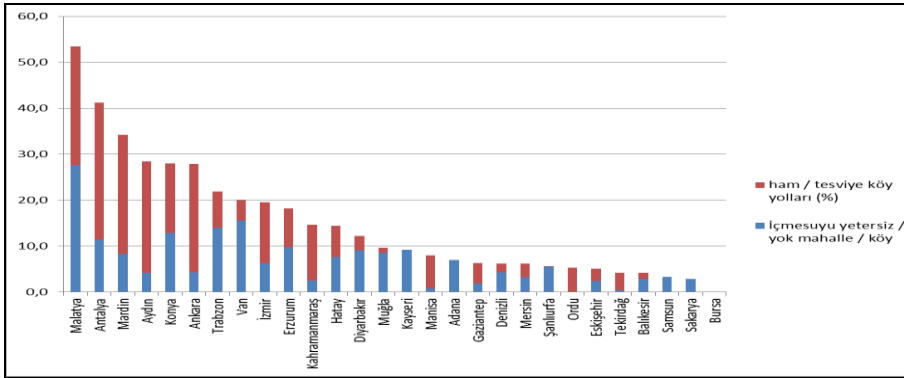
Kırsal alanda sunulan hizmetler

Kırsal alanın niteliğini ortaya koyabilmek için ele alınan konulardan beşincisi ise kırsal alanda sunulan hizmetlerdir. Burada illerin köy yollarının niteliği ve içme suyu yeterlilikleri değerlendirilerek, illerde kırsal alanda sunulan temel altyapı hizmetlerinin durumu ortaya konulmaktadır. Ham / tesviye durumdaki köy yollarının oranı ile içme suyu hiç olmayan yada

⁹ Kullanma suyunun ücretlendirilmesi, emlak vb. vergi muafiyetlerinin kaldırılması, Hıfzıssıhha Kanunu gereği hayvancılığın kentsel yerleşimlerde yasak olması, bu endişelerden bazılarıdır.

yetersiz olan köy ve mahallelerin oranları bir arada değerlendirildiğinde, büyükşehir belediyesi olan illerde ortalama olarak kırsal alanın %15 oranında temel altyapı hizmetlerinden yararlanamadığı ve temel altyapı hizmetlerinde eksikliklerin olduğu sonucuna ulaşılmaktadır.

İçme suyu hizmetinin yeterliliği değerlendirildiğinde, Ordu ve Bursa illerinde içme suyu olmayan ya da yetersiz olan köy ve mahalle bulunmadığı, buna karşılık Malatya (%27,6), Van (%15,5), Trabzon (%14), Konya (%12,9) ve Antalya (%11,4) illerinde köy ve mahallelerin %10'undan fazlasında içme suyunun olmadığı ya da yetersiz olduğu görülmektedir. Köy yollarının yeterliliği değerlendirildiğinde, Adana, Bursa, Kayseri, Sakarya, Samsun ve Şanlıurfa illerinde köy yollarının tamamının stabilize, asfalt yada beton olduğu, buna karşılık Antalya (%29,9), Mardin (%25,9), Malatya (%25,8), Aydın (%24,3) ve Ankara (%23,5) illerinde köy yollarının %20'sinden fazlasında köy yollarının ham veya tesviye niteliğinde olduğu ve yeterli olmadığı görülmektedir (Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 2012)



Grafik 9. Büyükşehir belediyelerinin köylerinde içmesuyu ve yol hizmetleri
(Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 2012)

İllerin kırsal alanda sunulan altyapı hizmetleri açısından yeterlilikleri genel olarak değerlendirildiğinde (Grafik 9) ise büyükşehirlerin olduğu illerdeki köylerin neredeyse tamamının (Bursa hariç) altyapı hizmetlerinden tam anlamıyla yararlanamadıkları görülmektedir. Bununla birlikte özellikle Malatya, Antalya, Mardin, Aydın, Konya ve Ankara illerinde

kırsal alanda altyapı hizmetlerinin yeterince sunulamamış olduğu sonucuna ulaşılmaktadır.

Yukarıda sıralandığı üzere, büyükşehir belediye sınırlarında meydana gelen değişiklik sonucu il sınırlarının tamamının kentsel nitelik kazanması ile kırsal alanda önemli değişikliklerin yaşanması söz konusu olacaktır. Söz konusu illerin büyük bölümü; gerek kırsal nüfus oranı gerek de istihdamın tarım sektöründeki payı açısından Türkiye ortalamasının üstünde, arazi varlığının büyük bölümünü tarım sektörü açısından potansiyel oluşturan ve ekolojik hassasiyeti olan tarım toprakları, orman ve meralardan oluşmakta, tarımsal üretim değeri açısından üst sıralarda yer almakta ve önemli tarımsal üretim merkezleri niteliği taşımaktadır. Büyükşehir sınırlarında meydana gelen değişiklik ile nüfus ve alan artışının önemli bir bölümünü oluşturacak kırsal alanın, yukarıda sayılan özellikleri nedeniyle mevcut büyükşehir yönetim modeli ile yönetilmesinin mümkün olamayacağı görülmektedir.

4. Sonuç

'Aralarında sosyal ve ekonomik özellikler bakımından yakın ilişkiler ve fiziksel bütünlük bulunan; gerek kentsel işlev alanları ve gerekse nüfus bakımından gelişme göstermiş birden fazla ilçe merkezinin meydana getirdiği büyük kentsel alanlar' olarak tanımlanan büyükşehirlerle ilişkin yasal düzenlemeler 1984 yılında 3030 sayılı Yasa ile başlamış, bu yasada *'belediye sınırları içinde, merkez ilçe dahil, birden fazla ilçe bulunan'* şehirler yasa dahilinde Büyükşehir olarak tanımlanmıştır. 2004 yılında *'pergel yasası'* olarak tanımlanan 5216 sayılı yasada alan, uzaklık ve nüfus ölçütleri kullanılmış; Büyükşehir belediyesi kurulması için fiziki yerleşim durumları ve ekonomik gelişmişlik durumlarının uygun olması halinde toplam nüfusu en az 750.000 olan il belediyelerinin büyükşehir belediyesi olabileceği koşulu getirilmiştir. Bu yasa ile mevcut 16 büyükşehir belediyesinin sınırları genişletilerek her büyükşehirin nüfusuna göre belirlenen uzaklıkta yer alan belediye ve köyler belediye yasası hükümlerine göre büyükşehir belediyesine katılabilmektedir. 3030 sayılı yasadaki farklı olarak 5216 sayılı

yasa ile kentsel alanlar dışında köy statüsündeki kırsal yerleşimler ile belde belediyeleri statüsündeki yarı kentsel yerleşimler, mahalle statüsüne getirilerek belediye sınırına dahil edilmiş ve kentsel alan olarak tanımlanmıştır.

6 Aralık 2012 tarihinde ise '6360 Sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun' adıyla Büyükşehirlere ilişkin son düzenleme yasalasmıştır. 'Bütünşehir Yasası' olarak da tanımlanan bu son düzenlemede 5216 sayılı yasanın 750.000 nüfus koşulu il nüfusu koşulu olarak belirlenmiş, 5216 sayılı yasada İstanbul ve Kocaeli için uygulanan il sınırıyla örtüşen belediye sınırı tüm büyükşehirlerde uygulanmıştır. Yeni yasa ile birlikte idari yapıda, mali sistemde, siyasal coğrafya, temsil ve katılımı, personel yapısı, hizmet sunumu ile imar ve planlama düzeninde önemli değişiklikler olmuştur.

İl ölçeğinde hizmet sunacağı için artık büyükşehirlerde hizmetlerin tümü bölgesel ölçekte kentsel hizmetler olarak kabul edilebilir, bu durumda büyükşehirler bölge ölçeğinde kentsel yönetimler halini almaktadır. Yeni düzenlemeyle birlikte idari olarak İl Özel İdarelerinin kapatılması, belde belediyeleri ve köylerin kapatılarak mahalleye dönüştürülmesi kırsal alanlarda önemli değişimler yaşanacağını sinyallerini vermektedir. Bu yeni düzenleme kır ve kentin bir arada yönetimini getirmekte, ancak bu konunun nasıl gerçekleştirileceğine ilişkin açılımlar sunmamaktadır.

Yerelleşme ilkesinin bir sonucu olan yerel yönetimler, yerelde demokrasinin gelişmesine de katkıda bulunmaktadır. Ancak, il sınırlarına dayanan büyükşehir belediye sınırlarıyla birlikte, kırsal ve kentsel alanların tek elden yönetilmesi söz konusu olmakta ve bu durum merkeziyetçiliğin yerel düzeyde daha da güçleneceği bir yapı oluşturulmasının ve karar süreçlerine katılım ile güçlenen demokrasinin zedelenmesinin yolunu açmaktadır.

Yerel yönetimlerin varlık nedenlerinden belki de en önemlisi yerel ve ortak ihtiyaçların sunulmasıdır. Ancak, büyükşehir belediye sınırlarında

meydana gelen değişiklik ile hizmet sunulacak alan ve nüfusun artarak, erişilebilirliğin azalması özellikle kırsal alana yönelik hizmetlerin etkin ve verimli sunulamamasına neden olacaktır.

2000’li yıllarda çıkan yasaların kentleşmeye ve yapılaşmaya meşru ortam yaratan deneyimleri dikkate alındığında, bu yasanın aynı olumsuz sonuçları daha büyük oranda özellikle büyükşehirlerin kırsal alanlarında yaratacağı kaygısı ortadadır. Yeni yasa kapsamındaki büyükşehirler kırsal alan üzerinden analiz edildiklerinde büyük oranda bir kırsal nüfusa ve tarımsal istihdama, önemli ölçüde tarımsal ve ekolojik arazi varlığına ve değerli bir tarımsal üretime sahip oldukları görülmektedir. Bu alanların kırsal nitelikten kentsel niteliğe dönüşmesi, bu değerlerin eskisi gibi kalmayacağı/kalamayacağı anlamına gelmektedir.

Bu kaygıları aşmak adına özellikle kırsal yapının tarımsal ve doğal değerlerinin korunmasına ve kırım kentsel baskı ve kentsel rant karşısındaki dezavantajlı durumunun giderilmesine yönelik tedbirlerin alınması mecburi görülmektedir. Yerelde merkezileşmeye neden olacak bu süreçte, yeni idari yapının yerellik ve katılım ilkesini zedeleyici sonuçlarının ortadan kaldırılması için katılımı sağlayacak mekanizmalar yaratması, farklı düzeylerde farklı hizmet ihtiyaçlarını karşılayacak öncelikleri dikkate alacak bir yönetim planı oluşturulması kaçınılmazdır.

Bu yönetim planı; büyükşehir kent yönetiminin bütünlük gösteren kırsal ve kentsel alanları arasındaki güçlü bağları göz önünde bulundurarak kentsel niteliğe kavuşan, kentle bütünleşme eğiliminde olan ve tamamen kırsal niteliğini devam ettiren alanlar olmak üzere en az üç farklı düzeydeki işlevsel/niteliksel farklılıkları dikkate alan bir yönetim planı şeklinde tasarlanması gerekli görülmektedir.

KAYNAKÇA

Costis, H., (2003)“Imagining rurality in the New Europe and dilemmas for spatial policy”, *European Planning Studies*, 11 (2): 103-113

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, (2011) "2011 Yılı İl Çevre Durum Raporları" (Erişim tarihi: 20.10.2013, www.csb.gov.tr/gm/ced/index.php?Sayfa=sayfaicerikhtml&Id=266&detId=814&ustId=277, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, 2011 Yılı İl Çevre Durum Raporları)

Davoudi, S., Stead, D., (2003) "Urban and rural relationships: An introduction and brief history", Built Environment Journal, 28 (4): 269-277

Epstein, S.T., (2001) "Development There is Another Way: A Rural Urban Partnership Development Paradigm", World Development, 29 (8): 1443-1454

Ersoy, M. (2013) "6360 Sayılı Yasa ve Mekânsal Planlama Sorunları" GAP Belediyeler Birliği Dergisi (Erişim tarihi 10.11.2013, <http://www.melihersoy.com>)

Espon, (2004) "Espon 2006 Programme; Urban Rural Relations in Europe 1st. Interim Report" (Erişim tarihi: 10.11.2013, http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Projects/ESPON2006Projects/ThematicProjects/UrbanRural/1.ir_1.1.2.pdf)

Gözler, K. (2013) "6360 sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler: Yirmi Dokuz İlde İl Özel İdareleri ve Köylerin Kaldırılması ve İlçe Belediyelerinin Büyükşehir İlçe Belediyesi Haline Dönüştürülmesi Anayasamıza Uygun mudur?" Legal Hukuk, 11 (122): 37-82

Güler, B., (2013) "Kent Yönetiminde Yeniden Yapılanma" Dünya Şehircilik Günü 37. Kolokiyumu 6-8 Kasım Dokuz Eylül Üniversitesi Mimarlık Fakültesi, İzmir

Gürel Üçer, A. (2013) "Kent Yönetimi", Kent Planlama: Temel Kavramlar, Yaklaşımlar ve Deneyimler, Feral Eke & Aydan Sat (ed.), Ankara Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü Taşınmaz Geliştirme Anabilim Dalı Yayını, Yayın No: 17, Ankara, s.237-264. (ISBN: 978-975-00890-7-7)

İzci, F. ve Turan, M. (2013) "Türkiye'de Büyükşehir Belediyesi Sistemi ve 6360 Sayılı Yasa ile Büyükşehir Belediyesi Sisteminde Meydana Gelen Değişimler: Van Örneği" Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi 18(1): 117-152

Karayolları Genel Müdürlüğü, (2013) "İl ve İlçeleri Arası Mesafeler" (Erişim tarihi: 17.10.2013, www.kgm.gov.tr/Sayfalar/KGM/SiteTr/Uzakliklar/ililcelerArasiMesafeYeni.aspx, karayolları genel müdürlüğü, il ve ilçeleri arası mesafeler)

Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, (2012) "İllerin İçme Suyu Envanteri ve İllerin Köy Yolu Envanteri" (Erişim tarihi: 22.10.2013, www.migm.gov.tr/Koydes.aspx, İç İşleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 31.12.2012 tarihi itibarıyla İllerin İçme Suyu Envanteri ve İllerin Köy Yolu Envanteri)

Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, (2013) “Yerel yönetimler bilgi tabanı projesi” (Erişim tarihi: 22.10.2013, www.yerelbilgi.gov.tr, İç İşleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, yerel yönetimler bilgi tabanı projesi)

Özelçi Ecerel, T. Armatlı Köroğlu, B., Çıngı Özuduru, B., Sat, N.A., Özdemir Sönmez, N., Şenbil, M., Varol, Ç. (2013) “Demokrasinin Mekansallaştırılması ve Yerel Demokrasiye Dayalı Anayasa” Neo-liberalizm Sonrası Mekânsal Müdahale Biçimleri ve Yansımaları, KBAM 4. Kentsel ve Bölgesel Araştırmalar Sempozyumu, Bildiri Kitabı, 28-30 Kasım 2013 Mersin, 675-690.

SPESP, (2004) “Study Programme on European Spatial Planning 1998-1999” (Erişim tarihi: 19.01.2014, <http://www.mcrit.com/SPESP>)

TÜİK, (2012) “Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi”(Erişim tarihi: 23.10.2013, <http://tuikapp.tuik.gov.tr/adnksdagitapp/adnks.zul>)

TÜİK, (2012a) “Seçilmiş Göstergelerle İller” (Erişim tarihi: 19.10.2013, www.tuik.gov.tr/ilGostergeleri/iller/, Türkiye İstatistik Kurumu, Seçilmiş Göstergelerle İller 2012)

Yenigül S.B., (2010a) Urban Rural Relationship for Sustainable Development, Urban Rural Relationship for Sustainable Development, International Sustainable Buildings Symposium, Ankara

Yenigül S.B., (2010b) Metropolen Kent Yönetimine İlişkin Yasal Düzenlemelerin Değerlendirilmesi, Yasal ve Yönetimsel Boyutlarıyla Planlama Prof. Dr. Feral Eke'ye Armağan. Türkiye. Bayındırlık ve İskan Bakanlığı TAU Gn. Md.

3030 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, (1984) T.C. Resmi Gazete, 18453, 27.06.1984

5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, (2004) T.C. Resmi Gazete, 25531, 23.07.2004

6360 Sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, (2012) T.C. Resmi Gazete, 28489, 06.12.2012

Zeynep Aslı Gürel Üçer: 1998 yılında Gazi Üniversitesi Şehir ve Bölge Planlama Bölümü'nde lisans, 2002 yılında Orta Doğu Teknik Üniversitesi Kentsel Politika Planlaması ve Yerel Yönetimler Anabilim Dalı'nda yüksek lisans ve 2009 yılında Gazi Üniversitesi Şehir ve Bölge Planlama Anabilim Dalı'ndan doktora derecesini almıştır. Halen Gazi Üniversitesi Şehir ve Bölge Planlama Bölümünde öğretim görevlisidir. Kentsel politikalar, kent yönetimi, kentsel yaşam kalitesi ve kentsel hizmetler konularında çalışmaları bulunmaktadır.

Sevinç Bahar Yenigül: 1997 yılında lisans eğitimini Ankara Üniversitesi Ziraat Mühendisliği'nde, 2001 yılında yüksek lisans eğitimini Gazi Üniversitesi Çevre Bilimlerinde, 2009 yılında ise doktora eğitimini Gazi Üniversitesi Şehir ve Bölge Planlama Bölümünde tamamlamıştır. Halen Gazi Üniversitesi Şehir ve Bölge Planlama Bölümünde öğretim görevlisidir. İlgili alanları; kentsel saçaklanma, kent çevresindeki kırsal alanlarda değişim süreci, metropoliten alan yönetimi, kırsal alan planlaması, çevre bilimi ve çevre sorunlarıdır.

Çiğdem Varol: 1992'de Gazi Üniversitesi Şehir ve Bölge Planlama Bölümü'nden lisans, 1996'da ODTÜ Bölge Planlama'dan yüksek lisans ve 2002'de ODTÜ Şehir ve Bölge Planlama'dan doktora derecesini aldı. Halen Gazi Üniversitesi Şehir ve Bölge Planlama Bölümü'nde doçenttir. İlgili alanları; bölge planlama, yerel ve bölgesel ekonomik kalkınma, sosyo-ekonomik coğrafya, girişimcilik ve ağlardır.