

BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ REFORMU VE KIRSAL ALANA ETKİSİ

Yrd. Doç. Dr. Ozan ZENGİN
A. Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi
Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü

Son On Yılda Yerel Yönetimlere (YY) İlişkin Yapılan Değişiklikler

- Genel yetkili olma durumu tartışılmış (KYTK) ve yeni kanunlarla idari-mali özerkliğe vurgu yapılmıştır (B+İÖİ),
- İdari vesayet denetimi hafifletilmiştir (meclis kararlarının, bütçenin onaylanması, vb.),
- Norm kadro düzenlemesi çerçevesinde kadro ihdas, iptal ve değişiklikleri belediye meclislerinin yetkisine bırakılmıştır,
- Arsa ve konut üretmesi hususunda belediyelere, diğer kamu kurum ve kuruluşlarıyla işbirliği yapması ve ortak proje yürütme imkanı tanınmış,
- Özel sektöre iş gördürme/ihale etme uygulaması yaygınlaşmıştır,
- Önce “pergel düzenlemesi”yle, sonrasında ise 6360 sayılı ‘bütünşehir kanunu’ ile BŞB’lerin sınırları genişletilmiştir,
- Yerel yönetim birimlerinin sayısında hizmet kapasitesi ve etkinliği bağlamında azaltıma gidilmiştir (belde belediyesi ve köy),
- Büyükşehir belediyelerinin gelirleri artırılmıştır; vergi gelirlerinden pay verilmesi usulü değiştirilmiştir (nüfus, gelişmişlik endeksi, yüzölçümü, köy sayısı vb.)
- Neoliberal toplumsal yapının taşıyıcısı olarak yerel yönetimler (özellikle de BŞB’ler) hem iktisadi hem de yönetsel olarak yerel düzeyde öne çıkmışlardır.

Metropoliten kentler/anakentler/büyük kentler, endüstriyel üretime ve gelişkin bir hizmetler sektörüne, ulusal ve uluslararası çapta ekonomik ilişkilere, yoğun bir nüfusa ve farklı toplumsal ilişkilere sahip olan kentlerdir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi (BŞB) Kanunu, 2004 yılında yürürlüğe girmiştir.

Kanun'un gerekçesi:

- Gerekçede, metropoliten kentler, gelişme alanları olarak nitelendirilmektedir. Gerekçeye göre ülkeye giren yabancı yatırımın yanı sıra gerçekleştirilen uluslararası ticaretin önemli bir bölümü anakent merkezlerine yönelmektedir. Küresel ve bölgesel bağlantı ağında yer alan anakentler yüksek oranda ulaşım ve iletişim ağına sahip durumdadırlar. Kısaca kentler, küresel ekonomide büyük bir pazar, ticaret merkezi ve ulusal ekonominin motoru olarak değerlendirilmektedir.
- Hükümete göre, büyükşehirler, büyük bir kent ve onu çevreleyen birçok uydu kentten oluşan yerleşme alanlarıdır. Sadece kent merkezlerini dikkate alarak kentler değerlendirilmemelidir. Merkezle beraber bu merkeze eklenen nüfusun geniş bir alanda toplanması, büyükşehirlerin temel niteliğidir. Bu anlamda, büyükşehirler, geniş bir havzayı kapsamaktadırlar.

- Kentsel sorunların çözümlmesi için gerekli yetki ve mali kaynaklar birden çok yerel yönetim birimi arasında paylaştırılmıştır. Metropolitan kent alanı içinde kurulan ve koordinasyon içinde olmayan çok sayıda yerel yönetim birimi, hizmet üretme kapasitesinin ve mali kaynaklarının yetersizliği itibarıyla karşılaştıkları sorunları çözememektedir. Hizmetlerin yürütülmesinde çok sayıda birimin yetkili olması nedeniyle planlar arasında uyumsuzluklar ortaya çıkmakta ve ölçek ekonomisinden faydalanılmamaktadır. Bunların sonucunda kaynaklar israf edilmektedir.
- Gerekçeye göre konut talebindeki artış, arsa spekülasyonunu, kaçak ve gecekondular benzeri yapılaşmayı teşvik etmektedir. Dolayısıyla kent estetiği bozulmaktadır.

Yeni Büyükşehir Belediyesi Düzeni

1. 2004 Temmuz'unda 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu:

BŞB olmak için ilk defa nüfus şartı getirilmiştir (750.000).

“Pergel düzenlemesi” getirilmiştir. İstanbul ve Kocaeli'nde BB sınırları, il sınırlarıyla çakıştırılmıştır. Diğer 14 BŞB'de nüfusa dayalı belli yarıçapta daireler çizilerek sınırlar genişletilmiştir. Bu yarıçaplar, nüfusu 1.000.000'a kadar olan yerler için 20 km; nüfusu 1.000.000 ile 2.000.000 arasında olanlar için 30 km; nüfusu 2.000.000'dan fazla olan büyükşehirler için ise 50 km olarak belirlenmiştir.

2. 2008 Mart'ında 5747 sayılı Kanun:

İlk kademe belediyesi uygulamasına son verilmiştir. 240 adet belediye kapatılmıştır. Böylelikle üçlü BŞB sistemi yerine ikili sistem gelmiştir.

43 adet yeni ilçe kurulmuştur.

862 belde belediyesi nüfustan dolayı köye dönüştürülmek istenmiştir.

3. 2012 Kasım'ında 6360 sayılı Kanun:

Şu şekilde gerekçelendirilmiştir: Kürselleşmiş bir dünyada,

- kamu yönetiminde etkinliği ve verimliliği artırmak,
- vatandaşın artan beklentisinin karşılamak ve yönetim sürecine daha fazla katılımını sağlamak,
- parçalı planlar yerine bütüncül bölgesel çapta planlar yapmak,
- yönetmel kapasitesi düşük yerel yönetim birimlerinin varlığı ve yerel yönetimler arası koordinasyon eksikliği sebebiyle ortaya çıkan kaynak israfını önlemek gerekmektedir.

Bunların yanı sıra İstanbul ve Kocaeli'nde geçerli olan BŞB sınırıyla mülki sınırlarının çakıştırılması uygulamasının hizmetlerin bütünlüğü ve etkinliği açısından iyileşme sağladığı ileri sürülerek bu uygulamanın yaygınlaştırılması gerektiği savunulmuştur.

6360 Sayılı Kanun

- 14 il belediyesi, büyükşehir belediyesi yapılmış,
- Sayısı 30'a çıkan büyükşehir belediyelerinin sınırları, il mülki sınırlarla örtüştürülmüş; büyükşehir ilçe belediyelerinin sınırları da ilçe mülki sınırlarla çakıştırılmıştır,
- BŞB sınırları dışında nüfusu 2.000'in altında olan 503 (559) belediye, köye dönüştürülmüş,
- 5747 sayılı Kanun'dan itibaren iki kademeli (büyükşehir ve ilçe belediyesi) olarak kurulan ve işleyen mevcut büyükşehir belediyesi modelinde, 2.000 nüfus şartına bağlı kalmaksızın, bu ikili modelden dolayı yeni büyükşehir belediyesi sınırları içinde kalan (2.950-) 1.076 belde belediyesi ile (34.283-) 16.544 köy (6.520 köy + 10.024 orman köyü) tüzel kişiliğini kaybetmiş ve mahalleye dönüşmüştür, (Mevcut belediye sayısı: 1.397, köy sayısı: 18.143) (Kaynak: MİGM)
- Büyükşehir belediyesi olmak için gerekli olan koşul, belediye nüfusunun 750.000'i aşması yerine, il nüfusunun 750.000'in üzerinde olması biçiminde değiştirilmiş,
- Yeni büyükşehir belediyesi olan 14 ilde, büyükşehir belediyesi kapsamında 25 yeni ilçe kurulmuş ve bağlılık değişiklikleri yapılmış, toplam BŞB ilçe belediyesi sayısı 143'ten 519'a çıkmıştır,

6360 Sayılı Kanun

- BŞB İlçe belediyesi olma nüfus ölçütü 50.000'den 20.000'e çekilmiştir.
- Diğer tüm "katma" süreçlerinde olduğu gibi kapatılarak mahalleye dönüştürülen belediye ve köylere ilişkin devir, tasfiye ve paylaşırma komisyonları öngörölmüş,
- 30 büyükşehir belediyesinde il özel idareleri kaldırılmış,
- Kaldırılan il özel idarelerinin yerine bu illerde, valiliklere bağlı Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları kurulmuştur.

Bu başkanlıklar kamu idarelerinin ve kamu kurumlarının yatırım, yapım, bakım ve onarım işlerini yapma; adli ve askeri teşkilat dışında taşradaki tüm birimlerinin hizmet ve faaliyetlerinin etkinlik-verimliliği ile kurumların stratejik plan ve performans programlarına uygunluğunu denetleme; afet ve acil yardım; acil çağrı; ilin tanıtımı; temsil, tören, ödüllendirme ve protokol hizmetleri gibi görevleri üstlenecektir.

- Büyükşehir belediyesi sınırlarının mülki sınırlar olmasıyla, belediye sınırlarına dahil edilen kırsal alanlardan ötürü büyükşehir ve ilçe belediyelerinin, tarım ve hayvancılığı desteklemek amacıyla her türlü faaliyet ve hizmette bulunabileceği hükmü 5216 sayılı Kanun'a eklenmiştir.
- 6360 sayılı Kanun TBMM'de kabul edildikten sonra 2012 yılında belde ve köy nüfusunun toplam nüfus içindeki oranı % 22,7 iken 2013 yılında resmi olarak % 8,7'ye, 2014'te % 8,2'ye düşmüştür. Kent nüfusu (il ve ilçe merkezleri) da sırasıyla % 77,3'ten % 91,3'e ve sonrasında da %91,8'e çıkmıştır.

Büyükşehir Belediyelerinin Kuruluş Tarihleri

1984 → 3030 sayılı Kanun → İstanbul, Ankara, İzmir

1986 → 3306 sayılı Kanun → Adana

1987 → 3391 sayılı Kanun → Bursa

3398 sayılı Kanun → Gaziantep

3399 sayılı Kanun → Konya

1988 → 3508 sayılı Kanun → Kayseri

1993 → 504 sayılı KHK → Antalya, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir,
İzmit, Mersin, Samsun

2000 → 593 sayılı KHK → Adapazarı

2014 → 6360 sayılı Kanun → Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay,
Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Ordu,
Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa, Van

6360 Sayılı Kanun Uyarınca Yeni ve Eski Büyükşehir Belediyelerinde Kapatılan Köy ve Orman Köyü Sayısı

Büyükşehir Belediyesi	Köy	Orman Köyü	Toplam
Adana	152	315	467
Ankara	274	398	672
Antalya	52	487	539
Bursa	73	586	659
Diyarbakır	480	323	803
Erzurum	618	348	966
Eskişehir	156	215	371
Gaziantep	257	182	439
İstanbul	-	151	151
İzmir	54	543	597
Kayseri	274	121	395
Kocaeli	-	232	232
Konya	288	296	584
Mersin	80	429	509
Sakarya	18	410	428
Samsun	137	809	946

6360 Sayılı Kanun Uyarınca Yeni ve Eski Büyükşehir Belediyelerinde Kapatılan Köy ve Orman Köyü Sayısı

Büyükşehir Belediyesi	Köy	Orman Köyü	Toplam
Aydın	150	340	490
Balıkesir	93	799	892
Denizli	60	299	359
Hatay	215	147	362
Kahramanmaraş	178	299	477
Malatya	292	203	495
Mardin	327	260	587
Manisa	132	648	780
Muğla	25	371	396
Ordu	47	371	418
Tekirdağ	120	137	257
Trabzon	212	265	477
Şanlıurfa	1.135	17	1.152
Van	558	22	580
Toplam	3.544	4.178	7.722
Genel Toplam	6.457	10.023	16.480

6360 Sayılı Kanun'un Mali Hükümleri

Genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamından büyükşehir belediyelerine ayrılan pay ve büyükşehir belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamından her bir büyükşehir belediyesine kalan oran artırılmıştır.

5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun'da yapılan değişikliklerle genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının % 2,85'i büyükşehir dışındaki belediyelere ayrılırken bu oran 1,50'e çekilmiş; % 2,50'u büyükşehir ilçe belediyelerine ayrılırken bu oran 4,50'a çıkarılmış (% 10 yüzölçümü, % 90 nüfus)ve il özel idarelerine ayrılan pay % 1,15'ten 0,5'e düşürülmüştür.

(İlçe belediyelerinin paylarının % 40'ı bağlı olduğu BŞB'ye devredilmektedir).

Büyükşehir belediye sınırları içindeki genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamından büyükşehir belediyesine ayrılan pay da % 5'ten 6'ya çıkarılmıştır (bunun % 60'ı doğrudan BŞB'ye, % 40'ı havuza).

6360 Sonrası Geçiş Dönemi

Geçiş aşamasında büyükşehir belediyelerine bağlanan yerel yönetim birimleri ve onların halkı için esnek hükümler getirilmiştir. Bunun yanı sıra bu süreçte, geçişin daha sorunsuz olması için valiliklere fazladan sorumluluk yüklenmiş ve statüsü değişen yerel yönetim birimlerine birtakım kolaylaştırıcı istisnalar tanınmıştır. Bu istisnalar:

- Yeni büyükşehir belediyesi yapılanmasından sonra belediye hizmetlerinin aksamaması durumunda, yerel yönetimler genel seçimlerinden sonra valiler, altı ay boyunca bu Kanun'la kurulan belediyeler arasında koordinasyonu sağlamak ve gerekli tedbirleri almakla görevlendirilmişlerdir.
- Yeni kurulan büyükşehir ilçe belediyelerine, 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun doğrultusunda, seçimleri izleyen ayda tahakkuk ettirilecek miktar İbank A.ř. tarafından üç katı artırımlı olarak ödenecektir. İlave kaynak yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun Yedek Ödenek Tertibinden Maliye Bakanlığı'nca karşılanacaktır.
- İstanbul ve Kocaeli BşB dışında, büyükşehir belediyeleri, büyükşehir ilçe belediyeleri ve bağlı idareler yatırım bütçelerinin en az % 10'u, on yıl süre ile bu Kanun kapsamında belediye sınırlarına dahil olan yerleşim yerlerinin altyapı hizmetleri için ayrılacak ve kullanılacaktır.

6360 Sonrası Geçiş Dönemi

- Vergi muafiyeti ve tarife indirimi tanınmıştır. Tüzel kişiliği kaldırılan köylerde 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'na göre alınması gereken emlak vergisi ile 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu doğrultusunda alınması gereken vergi, harç ve katılım payları beş yıl süreyle alınmayacaktır. Ayrıca bu yerlerde içme ve kullanma suları için alınacak ücretin, beş yıl süreyle en düşük tarifinin % 25'ini geçmeyecek şekilde belirlenmesi hükme bağlanmıştır.
- Orman köyleri, belli ölçüde sürecin dışında bırakılmıştır. Büyükşehir belediyesi sınırları içinde kalan orman köylerine ve köylüsüne yasal düzenlemelerle tanınan hak, sorumluluk ve imtiyazlar mahalleye dönüştükten sonra da devam edecektir. Bu hüküm, belde iken sakinleri orman köylüsüne tanınan hak, sorumluluk ve imtiyazlardan yararlanan mahalleye dönüştürülen beldeler için de geçerlidir. Mahalleye dönüşen köy, köy bağılısı ve belediyelerce kullanılan mer'a, yaylak, kışlak gibi yerlerden bu mahalle sakinleri ve varsa diğer hak sahipleri 4342 sayılı Mera Kanunu hükümleri çerçevesinde yararlanabilecektir.

6360 Sonrası Geçiş Dönemi

- Ruhsat almada kolaylık sağlanmıştır. Bu Kanun'la mahalleye dönüşen köylerde, bu Kanun'un yayımlandığı tarih itibarıyla entegre tesis niteliğinde olmayan tarım ve hayvancılık amaçlı yapılardaki işletmeler ile bu yerlerde oturanların ihtiyaçlarını karşılayacak bakkal, manav, berber, fırın, kahve, lokanta, pansiyon, tanıtım ve teşhir büfeleri, yerleşim yeri halkı tarafından kurulan ve işletilen kooperatifler işletme ruhsatı almış sayılacaktır. Bu işletmelerin bulunduğu binalar ile konutlardan, bu Kanun'un yayımlandığı tarihe kadar bitirilmiş olanlar, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı veya belediye ya da üniversiteler tarafından fen ve sanat kuralları ile ilgili mevzuat hükümlerine uygun yapıldığı tespit edilenler ruhsatlandırılmış sayılacaktır. Ayrıca bu yapılar elektrik, su ve bunun gibi kamu hizmetlerinden de yararlandırılacaklardır.
- Muhtarlara yapılan zam (gösterge rakamları değiştirilerek 2012 yılında 230 TL olan maaşlar, 438 TL'ye; 2014 yılının başında ise 877 TL'ye yükseltilmiştir.)

BŞB-İB İlişkisi

- Büyükşehir belediyesi, ilçe belediyelerinin imar uygulamalarını denetlemeye yetkilidir. Denetim yetkisi, konu ile ilgili her türlü bilgi ve belgeyi istemeyi, incelemeyi ve gerektiğinde bunların örneklerini almayı içerir.
- Büyükşehir kapsamındaki ilçe belediye meclisleri tarafından alınan imara ilişkin kararlar, kararın gelişinden itibaren üç ay içinde büyükşehir belediye meclisi tarafından nazım imar planına uygunluğu yönünden incelenerek aynen veya değiştirilerek kabul edildikten sonra büyükşehir belediye başkanına gönderilmektedir.
- Gelirlerinin % 40'ı, BŞB'ye gitmektedir.
- BŞB, afet riski taşıyan veya can ve mal güvenliği açısından tehlike oluşturan binaları tahliye etme ve yıkım konusunda ilçe belediyelerinin talepleri halinde her türlü desteği sağlamakla yükümlüdür.
- BŞB, **a)** yolcu ve yük terminalleri, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettirmek veya ruhsat vermek; **b)** Mezarlık alanlarını tespit etmek, mezarlıklar tesis etmek, işletmek, işlettirmek, defin ile ilgili hizmetleri yürütmek; **c)** Her çeşit toptancı hallerini ve mezbahaları yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettirmek, imar planında gösterilen yerlerde yapılacak olan özel hal ve mezbahaları ruhsatlandırmak ve denetlemek gibi görevleri ile temizlik hizmetleri ve adres ve numaralandırmaya ilişkin görevlerini belediye meclisi kararı ile ilçe belediyelerine devredebilir veya birlikte yapabilirler.

BŞB Meclisi Üye Sayısı

2972 sayılı Kanun uyarınca il genel meclisi ve belediye meclisi üyelikleri için yapılan seçimlerde, onda birlik baraj uygulamalı nispi (oransal) temsil sistemi; belediye başkanlığı seçiminde ise çoğunluk sistemi uygulanmaktadır.

Belediyelerde meclis üye sayısı, nüfusa göre belirlenmekte ve farklılık göstermektedir. Kanun, belirli nüfus kategorileri ve bu kategorilere denk gelen sayıyı düzenlemiştir:

Nüfusu 10.000' e kadar olan belediyeler ----> 9 üye

" 10.001-20.000 arası olanlar ----> 11 üye

" 20.001-50.000 ----> 15 üye

" 50.001-100.000 ---->25 üye

" 250.001-500.000 ----> 37 üye

" 500.001-1.000.000 ----> 45 üye

" 1.000.000'den fazla ----> 55 üye.

Kanun'da belirtilen nüfus kategorilerine denk gelen üye sayılarına bakıldığında, alt kategorilerin, başka bir ifadeyle az nüfuslu belediyelerin yüksek nüfuslu belediyelere göre nüfus-sayı oranlamasında daha avantajlı olduğu görülmektedir. Bu anlamda temsilde adaletin sağlamadığı söylenebilir.

İl	Mevcut Durum	2014
Adana	38	78
Ankara	106	138
Antalya	34	100
Bursa	52	97
Diyarbakır	30	90
Erzurum	21	78
Eskişehir	17	46
Gaziantep	25	52
İstanbul	308	308
İzmir	133	173
Kayseri	31	67
Kocaeli	76	76
Konya	27	132
Mersin	31	77
Sakarya	51	74
Samsun	26	83

Kaynak: İçişleri Bak. MİGM Yrd. Mehmet Emin Bilmez, Büyükşehir Kanunu Eğitimi, TBB, 9-10 Nisan 2013 Ordu.

Yeni BŞB'ler	Mevcut Durum	2014
Aydın	31	81
Balıkesir	31	87
Denizli	37	70
Hatay	31	70
Malatya	37	49
Mardin	24	52
Manisa	37	80
Kahramanmaraş	37	55
Muğla	25	59
Ordu	29	73
Tekirdağ	31	48
Trabzon	31	68
Şanlıurfa	42	69
Van	39	62

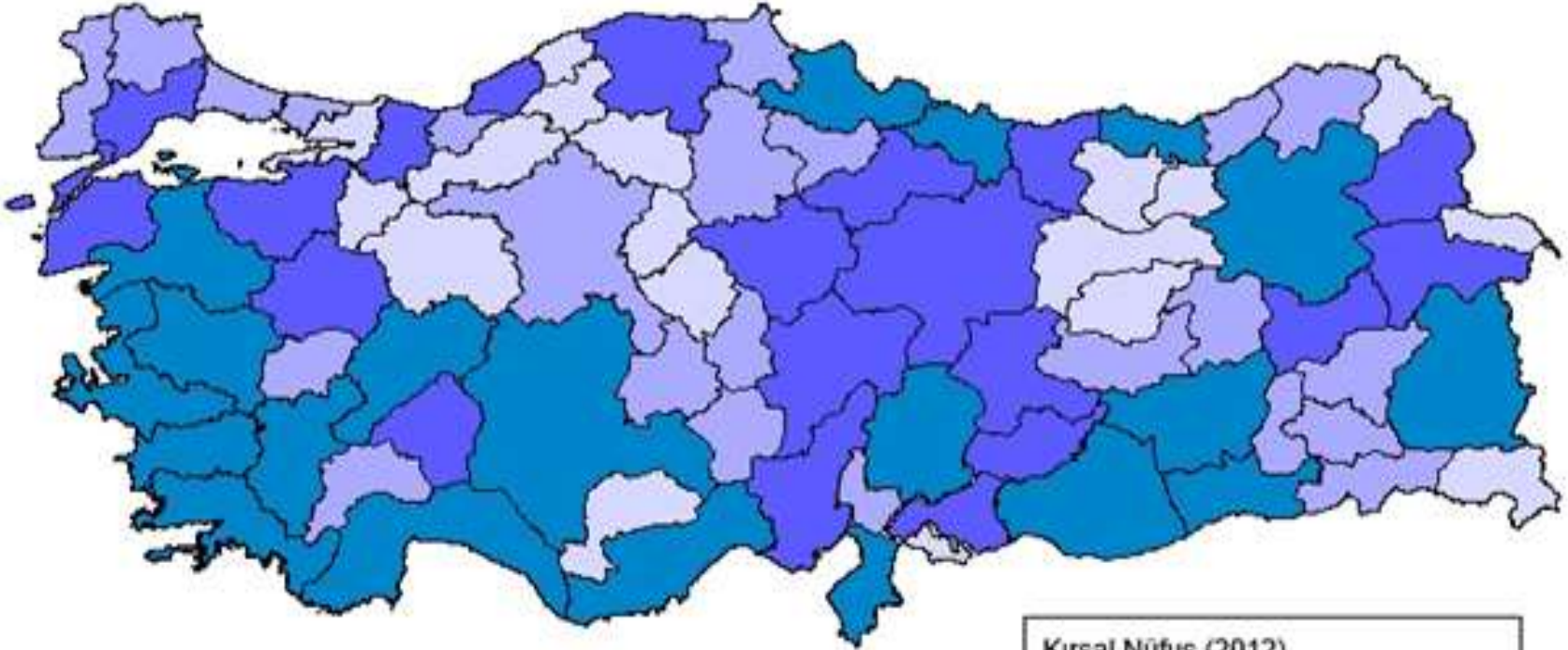
Kaynak: İçişleri Bak. MiGM Yrd. Mehmet Emin Bilmez, Büyükşehir Kanunu Eğitimi, TBB, 9-10 Nisan 2013 Ordu.

Kırsal Olan ve Köy

- Kırsal olan, kentsel olmayan, köy yaşantısına ait olan olarak kabaca tanımlanabilir.
- Kırsal olanı tarif ederken farklı ölçütlere yaslanılmaktadır. Nüfus, üretim yapılanması, mekan/alan, kültür/yaşam biçimi ölçütlere örnek olarak verilebilir (Bakırcı, 2007).
- Doğa-insan ilişkisinin yoğun bir biçimde gerçekleştiği, tarımsal üretimin başat olduğu, dayanışma üzerine ilişkilerin kurulduğu küçük ölçekli ve az nüfuslu toplumsal mekanlardır.
- 442 sayılı Köy Kanunu'na göre nüfusu 2.000'nin altındaki yerleşim yerleri, köy addedilmiştir. Bunun yanı sıra cami, okul, otlak, yaylak, baltalık gibi orta malları bulunan ve toplu veya dağınık evlerde oturan insanlar bağ ve bahçe ve tarlalarıyla birlikte köy olarak kabul edilmektedir.
- Alansal bir bakış açısıyla kıra yaklaşırsa köyü aşan tanımlara da varılabilmektedir. Kırsal alan, ormanlar, mer'alar, tarım arazileri, kıyı alanları, sulak alanlar, denizler, göller, nehirler, bağlar, bahçeler olarak tanımlanmaktadır (Keleş, Mengi, Çınar, 2015).
- Yönetim bakımından meseleye yaklaşırsa kırsal yerleşim alanlarının temel yönetsel birimi olan köydür (tüzel kişiliğidir). Köy hem bir yerel yönetim birimidir hem de merkezi yönetimin kırsala, taşraya uzanan kollarıdır. Köyler, merkezi yönetimin tüm ülkeye vermekle yükümlü olduğu genel idare hizmetlerin kırsaldaki/taşradaki uzantısı olmakla beraber tarımsal üretimle uğraşan küçük bir yerleşim biriminin yereldeki ortak ihtiyaçlarını kendilerince karşılayabildikleri yapılanma itibarıyla da en alt düzeydeki yerel yönetim birimidir.

Kırsal Nüfus Yoğunluğu

- TÜİK'e göre kırsal nüfusun yoğun olduğu yerlere bakılınca bunların büyük kısmının büyükşehir belediyesi olan iller olduğu görülmektedir (Gülçubuk, 2015).



Kırsal Nüfus (2012)

39.000-136.000	(19)
136.000-218.000	(22)
218.000-369.000	(20)
369.000-755.000	(20)

Arazi Varlığı ve Tarımın Katma Değeri

- Büyükşehir belediyelerindeki arazi varlığı içinde tarım arazilerinin + ormanların + fundalıkların + çayır ve mer'aların sahip olduğu orana bakıldığında en düşük orana sahip Mardin'in bile % 62'sinin bu alanlardan oluştuğu görülmektedir. Hatay'da bu oran % 98,5'e çıkmaktadır. Sırasıyla % 90'nın üzerinde bir orana sahip Antalya, Balıkesir, Konya, Malatya, Muğla, Eskişehir ve Sakarya, Hatay'ı takip etmektedir (Gürel Üçer, 2014'ten aktaran Keleş vd. 2015).
- TÜİK, sektörlerin gayri safi katma değer içindeki paylarını, İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması-Düzyey 2 bağlamında değerlendirmektedir. İl düzeyinde analiz yapmak mümkün olmasa 2004-2011 yılları arasında tarımsal üretim bakımından öne çıkan illere bakıldığında büyükşehir belediyelerin önemli bir payı olduğu görülmektedir.
Tarımın katma değer Türkiye ortalaması, 2004 yılında % 10,7, 2011 yılında ise % 9'dur.
TRC2 Şanlıurfa, Diyarbakır → % 29,2 - % 24
TR22 Balıkesir, **Çanakkale** → % 25,3 - % 22,3
TR 52 Konya, **Karaman** → % 24,61 - 22,5
TR63 Hatay, Kahramanmaraş, Osmaniye → % 19,8 – % 14,4
TR32 Aydın, Denizli, Muğla → % 19 - % 16,7
TR62 Adana, Mersin → % 17,4 - % 14,7
- 30 büyükşehir belediyesi sınırlarının yaklaşık % 65'i tarım, orman, çayır ve mera alanıdır (Aysu, Erdem, 2013).

Orman Köyleri

6831 sayılı Orman Kanunu'na göre, doğal olarak yetişen veya emek verilerek yetiştirilen ağaç ve ağaççık topluluklarının bulunduğu yerler, orman olarak tanımlanmıştır. Orman, üzerindeki bitki örtüsüyle, ağaçlarıyla, barındırdığı canlılarıyla ve altlık oluşturan arazisiyle bir bütün oluşturmaktadır.

Yetiştirme biçimine (doğal-suni), kullanım ve işletme biçimine (muhafaza-milli parklar-işletme/istihsal), mülkiyet durumuna (Devlet-kamu tüzel kişisi-özel) göre de ormanlar farklılaştırılmakta, sınıflandırılmaktadır.

Orman köyü, Köy Kanunu'nda ve 6831 sayılı Orman Kanunu'nda tanımlanmamış ve ayrıntılı açıklanmamıştır. Orman köyü tanımına ve ilgili tanımlara farklı düzenlemelerden ulaşılmaktadır. Bu konuda öne çıkan düzenleme, 'Orman Köylülerinin Kalkındırılmasının Desteklenmesi Faaliyetlerine İlişkin Yönetmelik'tir. Bu yönetmelik, üzerinde sık sık değişiklik yapılan ve defalarca yenilenen bir yönetmeliktir.

Yönetmeliklerin Tanımlar Bakımından Karşılaştırılması

	<i>İlk Yönetmelik (RG: 31.07.1997, S. 23066)</i>	<i>İkinci Yönetmelik (RG: 31.12.2005, S. 26040)</i>	<i>Üçüncü Yönetmelik (RG: 13.06.2012, S. 28322)</i>	<i>Yönetmeliğin Son Hali (RG: 04.11.2013, S. 28811)</i>
<i>Orman İçi Köy</i>	Evlerin toplu bulunduğu yerleşim alanlarından itibaren aralıksız olarak devam eden arazi topluluğu dört yönden ormanlarla çevrili olan köyler	Mülki sınırları içinde devlet ormanı olması şartı ile evlerin toplu bulunduğu yerleşim alanından itibaren aralıksız devam eden arazileri dört yönden ormanla çevrili köyler	Köyün mülki sınırları içinde devlet ormanı olması şartı ile evlerin toplu bulunduğu yerleşim alanından itibaren aralıksız devam eden arazileri dört yönden ormanla çevrili köyler	Yok
<i>Ormana Bitişik Köy/Belde</i>	Evlerin toplu bulunduğu yerleşim alanından itibaren aralıksız olarak devam eden arazi topluluğu, bir, iki veya üç yönden ormanlara bitişik olan köyler ve beldeler	Mülki sınırları içinde devlet ormanı olup da orman içi sayılmayan köyler	Köyün mülki sınırları içinde devlet ormanı olup da orman içi sayılmayan köyler	Yok
<i>Orman Köyü</i>	Orman içi köy veya ormana bitişik köy ve belde	Orman içi köy ve ormana bitişik köyler	Orman içi köy ve ormana bitişik köyler	Mülki sınırları içerisinde devlet ormanı olan köyler ile daha önce orman

Orman Köyü Tanımındaki Değişim

Tablodan görüldüğü üzere yönetmeliğin son hali itibarıyla orman köyünün tanımında önemli değişiklikler yapılmıştır.

- Orman içi ve ormana bitişik köy tanımları üzerinden orman köyünün tanımlanmasından vazgeçilmiştir; tanım sadeleştirilmiştir.
- Köy yerleşim alanından itibaren aralıksız devam eden arazilerin ormanla çevrili olması şartı tanımdan çıkarılmıştır.
- 6360 sayılı Kanun'un mahalle müdahalesi tanımlara yansıtılmıştır. 'Mahalle' yönetim biçiminin orman mevzuatına ilk defa girmesi ise Nisan 2012 yılında çıkan 6292 sayılı Kanun'la olmuştur. Mevzuata bu ekleme, 6360 sayılı Kanun'dan yaklaşık yedi ay öncedir. Orman Kanunu'nda değişiklikler yapan 6292 sayılı Kanun'la adeta köylerin, çoğunlukla da orman köylerinin mahalleye dönüşmesini öngörür biçimde düzenleme yapılmıştır. Mahalle kavramına, orman kadastrusunun yapılması ve orman sınırları dışına çıkarma işlemleri bağlamında değinilmesi dikkat çekicidir.

Orman Köylüsü Tanımında Değişim

Tanımın ilk hallerinde köy nüfusuna kayıtlı ve sürekli oturan vurgusunun yavaş ortadan kaybolduğu görülmektedir. Öncelikle sürekli oturan vurgusu kaldırılmış, sonrasında köy nüfusuna kayıtlı olma ifadesinden vazgeçilmiştir. Yönetmeliğin son hali itibarıyla orman köylüsü kabul edilmek için bir yıl ikamet etmek yeterli görülmüştür.

Orman köylüsü sıfatının, kredi ve hibeye dayalı olarak tanımlanması diğer önemli husustur. Zaman erimesi durumunun hak sahibi tanımı için de geçerli olduğu söylenebilir.

Bunlar dışında, kooperatif ve kalkınma havzasına ilişkin tanımların yönetmeliğin ilk halinde olmadığı, bu tanımların yönetmelikte yer almasından sonra ise tanımların değişmediği; yönetmeliğin son halinde tanımlarda azalmaya gidildiği; ikinci düzenlemeden itibaren otlak, yaylak, kışlak gibi arazi sınıflandırmalarına ilişkin tanımların kaldırıldığı görülmektedir.

Orman Köyü 1

Doğaya ve çevreye ilişkin duyarlılığın, ekonomik ve siyasi çıkarlar karşısında geri planda kaldığı Türkiye'de doğrudan ve dolaylı olarak ormanlık alanlar azalmakta ve tahrif edilmektedir. Ormanların korunması ve orman alanlarının genişletilmesi konusunda gerekli politikaların gözetilmemesi, aksine orman alanlarının vasıflarının yitirilmesi ve sonrasında imara açılmasına ilişkin konularına daha çok eğilinmesi ve buna ilişkin düzenlemelerde yoğunlaşılması düşündürücüdür.

Bu tür politik bir tavır yasal düzenlemelere de yansımaktadır. Anayasanın 'Ormanların Korunması ve Geliştirilmesi' başlıklı 169. maddesinde, hangi durumlarda orman alanlarının daraltılabileceğini hükme bağlamıştır. Böylelikle en üst norm olan anayasayla orman alanlarının daraltılmasına cevaz verilmiştir. İlgili maddenin son fıkrasına göre "*orman olarak muhafazasında bilim ve fen bakımından hiçbir yarar görülmeyen, aksine tarım alanlarına dönüştürülmesinde kesin yarar olduğu tespit edilen yerler ile ... bilim ve fen bakımından orman niteliğini tam olarak kaybetmiş olan tarla, bağ, meyvelik, zeytinlik gibi çeşitli tarım alanlarında veya hayvancılıkta kullanılmasında yarar olduğu tespit edilen araziler, şehir, kasaba ve köy yapılarının toplu olarak bulunduğu yerlerde*" orman sınırları daraltılabilecektir.

Orman Köyü 2

Bu anayasal düzenleme, kamuoyu tarafından '2-B Kanunu' olarak bilinen yasal düzenlemeyle pekiştirilmiştir. Bu kanun, 2012 yılında çıkarılan 6292 sayılı Kanun'dur (Orman Köylülerinin Kalkınmalarının Desteklenmesi ve Hazine Adına Orman Sınırları Dışına Çıkarılan Yerlerin Değerlendirilmesi ile Hazineye Ait Tarım Arazilerinin Satışı Hakkında Kanun). 6292 sayılı Kanun, Orman Kanunu'nun 2. maddesinin 'B' fıkrası doğrultusunda çıkarılmıştır. İlgili fıkra, 1986 yılında yapılan değişiklikle anayasal düzenlemeye benzer hale getirilmiştir. Buna göre, "31/12/1981 tarihinden önce bilim ve fen bakımından orman niteliğini tam olarak kaybetmiş yerlerden; tarla, bağ, bahçe, meyvelik, zeytinlik, fındıklık, fıstıklık (antep fıstığı, çam fıstığı) gibi çeşitli tarım alanları veya otlak, kışlak, yaylak gibi hayvancılıkta kullanılmasında yarar olduğu tespit edilen araziler ile şehir, kasaba ve köy yapılarının toplu olarak bulunduğu yerleşim alanları orman sınırları dışına çıkartılır." Aslında benzeri bir anlayış, kanunun yürürlüğe konduğu 1950'li yıllardan beri geçerlidir.

6292 sayılı Kanun, orman köylülerinin kalkındırılması ile orman sınırlarına çıkarılan yerlerin değerlendirilmesi ve Hazineye ait tarım arazilerinin satışıyla ilgili düzenlemeler getirmektedir. Orman sınırları dışına çıkarılacak yerler, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın ve Orman ve Su İşleri Bakanlığı'nın tasarrufuna geçirilerek; kamulaştırılarak; yeniden orman ihdas edilerek; daha önceden bu yerlerin/taşınmazların kullanıcı veya sahibi olan kişilere satılarak; büyükşehir belediyeleri, belediyeler ve TOKİ tarafından önerilecek teklifler sonucunda Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından proje alanı olarak belirlenerek; ilgili kuruluşlar tarafından rayiç bedel üzerinden satılarak ve benzeri biçimde değerlendirilebilmektedir.

Orman Köyü 3

Bu kanunun, kaldırdığı ve yerine düzenleme yaptığı kanun, “2924 sayılı Orman Köylülerinin Kalkınmalarının Desteklenmesi Hakkında Kanun”dur. Kanunun adındaki ve kapsamındaki değişim de, siyasal iktidarın orman köylerine bakış açısını ortaya koymaktadır. Bu kanunla, orman alanlarında yapılan tahrifat, yapılaşma makul görülmekte ve benzeri durumların oluşması yolunda gerekçe oluşturulmaktadır.

İktidara ve muhalefete mensup siyasetçilerin yaygın tavrı dolayısıyla orman niteliğinin kaybedilmesinin sebepleri araştırılmamakta, çoğunlukla insan eliyle gerçekleştirilen tahrifatın sorumluları tespit edilememekte ya da edilmemekte ve bu tahrifatı yapanlar cezalandırılmamaktadır (Çağlar, 2005; Keleş, Mengi, 2014).

6292 sayılı Kanun'un anayasaya aykırılığına (170. madde) ilişkin göz ardı edilemeyecek savlar söz konusudur (170. Madde, 'Orman Köylüsünün Korunması' başlığını taşımaktadır. Bu maddede, ormanların gözetilmesi ve işletilmesinde, orman niteliğini kaybetmiş yerlerin değerlendirilmesinde devletin orman köylüsüyle birlikte hareket edeceği; orman sınırları dışında çıkarılan yerlere bu köy halkının yerleştirileceği, devlet tarafından bu yerlerin ihya edileceği ve halkın yararlanmasına tahsis edileceği belirtilmiştir)(Çağlar, 2014).

Orman Kanunu'nun -son zamanlarda üzerinde sıkça değişiklik yapılan- 16, 17 ve 18. maddeleri de orman alanlarının, başka türlü amaçlar için kullanılmasına imkan tanıyan düzenlemeleri barındırmaktadır. Maden arama ve işletme, madencilik, yaylacılık gibi faaliyetler ile ulaşım, enerji, haberleşme, su, atık su, petrol, doğalgaz, altyapı, katı atık bertaraf ve düzenli depolama tesislerinin varlığı veya yapımı dolayısıyla orman alanları Bakanlıkça verilecek izinler çerçevesinde kullanılabilir, kiralanabilir ve/veya satılabilir. Buna, orman ürünlerini işleyecek fabrikaların ve ocaklarında ağaç kullanan işletmelerin kurulmalarının teşviki de eklenmelidir.

Ormanlara ilişkin mevzuat dışında birtakım yasal düzenlemelerle de ormanlık alanların zarar görmesine sebebiyet verilmektedir. Turizmi Teşvik Kanunu ile farklı turizm alanları için ormanlık alanlarda Bakanlık izniyle tesis yapılması, turizm yatırımı için arazi tahsis edilmesi mümkündür.

Orman Köyü 4

Bahsi geçen düzenlemelerde ve burada değinilmeyen düzenlemelerin çoğunda idare, 'kamu yararı' ya da 'yarar' görülmesi gerekçesi doğrultusunda yetkilendirilmiştir. Kamu yararı kavramı devleti, devlet yapan, ona meşruluğunu sağlayan ve kamu hizmetinin özünü oluşturan bir kavramdır. Ancak bu kadar öneme sahip bir kavram, içinde bulunulan hizmet koşulları çerçevesinde yasal düzenlemelerce net bir şekilde tanımlanmamaktadır. Net bir şekilde tanımlanmadığı için de muğlak, içi boş bir kavram haline gelmektedir. Her fırsatta sürekli yinelenen ama somut bir biçimde hiçbir şey ifade etmeyen bir kavrama dönüşmektedir. Bu şekilde kavramın muğlaklaştırılmasıyla kavram her yöne rahatlıkla çekilebilmektedir. Daha da kötüsü, kavram 'kamusallık' açısından dayanak olma niteliğini yitirmektedir.

Orman Köyü ve Köylüsü Olmanın Avantajları 1

- Orman Kanunu'na göre orman içi ve bitişik köylerden kalkındırılması mümkün görülenler devlet tarafından maddi yönden teşvik edilmektedir (13. madde). Bunun yanı sıra devlet tarafından, köy sakinlerinin, orman köylerini kalkındırma kooperatifleri kurma konusunda yönlendirilmesi de söz konusudur.
- Mülki sınırları içinde verimli devlet ormanı bulunan köylerde köy nüfusuna kayıtlı ve köyde devamlı oturan veya burada oturmakta iken yerleşim adresini başka bir köye taşıyan ya da nüfusa kayıtlı olmasa bile yerleşim adresi olarak kesintisiz en az beş yıl oturan ihtiyaç sahiplerine (devamlı oturan köy sakini dışında maddeye eklenen ve köy sakini profilini esneten hüküm 2014 yılında eklenmiştir (26.02.2014 tarihli ve 6527 sayılı Kanun)), köyde barınmaları için yapacakları ev, ahır, samanlık, ambar ve kümes ile köy halkının müşterek ihtiyacı olan okul, cami, sağlık evi, köy yolu köprüsü ve köy konağı ihtiyaçları için yapacak emval (mallar) bu ormanlar civarındaki istif veya satış istif yerlerinden tarife bedeli ile kesme, taşıma ve istif masrafları alınmak suretiyle bir defaya mahsus olmak üzere verilmektedir. Bu maddeye giren inşaatlar için hak sahiplerinin talebi halinde bu yapacak emval yerine, karşılığı idarece nakit olarak ödenmektedir (31. madde).

Tamiratlar için ise, en yakın istif veya satış istif yerlerinden maliyet bedelinin üçte biri üzerinden emval verilmekte veya karşılığı nakit olarak idarece ödenmektedir.

Bu madde hükümlerine göre verilen yakacak odun haczedilememektedir.

Benzeri bir hak tanıma mülki sınırları içinde verimsiz devlet ormanı bulunan köyler ile sınırları içinde verimli orman bulunan nüfusu 2.500'ten aşağı olan kasabalar/beldeler için de geçerlidir. Burada gerekli olan emval, üçte bir bedelle halka verilmektedir. Ayrıca bu köy ve kasabaların sınırları içindeki ormanlardan ağaçlandırma, imar ve bakım amacı ile yapılan kesimlerle elde edilen yakacak odunlar tarife bedeli ile köy veya kasaba halkına ihtiyaçları için verilmektedir (32. madde).

Orman Köyü ve Köylüsü Olmanın Avantajları 2

- Üretimin devlet (orman idaresi) tarafından yapılması halinde, sınırları içinde devlet ormanı bulunan köy ve kasabalarda o yer nüfusuna kayıtlı olarak ikamet eden gerçek kişilerin veya sınırları içinde devlet ormanı bulunan köy ve kasabaların her birinde hane adedinin çoğunluğu tarafından kurulan orman köylerini kalkındırma kooperatiflerinin baltalık ormanlarından birim fiyat (vahidi fiyat) usulü ile kesip, satış istif yerlerine taşıdıkları yakacak odunların % 100'üne kadarı idarece tayin edilen süre içinde, istedikleri takdirde kendilerine maliyet bedeli üzerinden verilmektedir (34. madde).

Devlet ormanlarında üretimde çalışan gerçek ve tüzel kişilerin, kesip satış istif yerlerine taşıdıkları yapacak ve yakacak emvale ait hak ediş tutarları ayrıca % 10 fazlası ile kendilerine ödenmektedir.

- Orman köylerinde, bu köylere ve bu köy sakinlerine özgü istihdam olanakları tanınmıştır. Devlet ormanlarında ağaçlama, bakım, imar, yol yapımı, kesme, toplama, taşıma, imal gibi orman işleri; işyerinin ve işyerinde çalışacakların hangi mülki sınır ve orman teşkilatı sınırları içerisinde kaldığına bakılmaksızın, öncelikle işyerinde veya civarındaki orman köylerini kalkındırma kooperatiflerine ve işyerindeki köylülere veya işyeri civarındaki orman işlerinde çalışan köylülere, işyerine olan mesafeleri ile iş güçleri dikkate alınarak gördürülmektedir (40. madde).

- Orman Kanunu'na 2011 yılında eklenen bir düzenlemeyle orman köylerine bir hak daha tanınmıştır. Bozuk ve verimsiz orman alanları, ağaçlandırıldıktan, erozyon kontrolü yapıldıktan, imar-ihya ve rehabilite edildikten sonra elde edilen odun dışı orman ürünleri, bu alanların bakımını gerçekleştiren köy tüzelkişiliklerine tarife bedeli ile verilebilecektir (12. ek madde).

Orman Köyü ve Köylüsünün Yükümlülükleri

- Orman Kanunu'na göre ormanlarda yangın çıkması durumunda yangına civar köy ve kasabaların 18 yaşını bitirip 50 yaşını doldurmamış bütün erkekleri, beraberinde mevcut balta, kürek, kazma, testere gibi yangın söndürmeye yarayacak aletleriyle yangın yerine gitmeye ve yangını söndürmeye mecburdurlar (69. madde).
- Orman içinde veya civarında olan köylerin muhtar ve ihtiyar meclisi, köy sınırları içinde bulunan devlet ormanlarının muhafazasında orman idaresiyle işbirliği yapmak durumundadır (81. madde).
- Özel ihtiyaçlar ile müşterek ihtiyaçları için verilen yapacak orman emvalini; yerinde kullanmayıp elden çıkaran, bunları verilmiş amacına uygun kullanmayan köylüler, adli para cezasıyla cezalandırılmaktadır (98. madde).

Tarım Alanlarının Tarım Dışı Kullanımı

Tarım alanlarının tarım dışı kullanıma izin verilen kısmı dikkat çekicidir.

5403 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunu'na (13. Madde) göre mutlak tarım arazileri, özel ürün arazileri, dikili tarım arazileri ile sulu tarım arazileri tarımsal üretim amacı dışında kullanılamaz. Ancak, alternatif alan bulunmaması ve valinin başkanlığındaki Toprak Koruma Kurulunun uygun görmesi şartıyla;

- a) Savunmaya yönelik stratejik ihtiyaçlar,
- b) Doğal afet sonrası ortaya çıkan geçici yerleşim yeri ihtiyacı,
- c) Petrol ve doğal gaz arama ve işletme faaliyetleri,
- ç) İlgili bakanlık tarafından kamu yararı kararı alınmış madencilik faaliyetleri,
- d) Bakanlıklarca kamu yararı kararı alınmış plân ve yatırımlar,
- e) (Ek: 31/1/2007-5578/3 md.) Kamu yararı gözetilerek yol altyapı ve üstyapısı faaliyetlerinde bulunacak yatırımlar,
- f) (Ek: 26/3/2008-5751/1 md.) EPDK'nın talebi üzerine 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu uyarınca yenilenebilir enerji kaynak alanlarının kullanımı ile ilgili yatırımları,
- g) (Ek: 26/3/2008-5751/1 md.) Jeotermal kaynaklı teknolojik sera yatırımları, için bu arazilerin amaç dışı kullanım taleplerine, toprak koruma projelerine uyulması kaydı ile Bakanlık tarafından izin verilebilir. (Ek cümle: 31/1/2007-5578/3 md.) Bakanlık bu yetkisini valiliklere devredebilir.

Mutlak tarım arazileri, özel ürün arazileri, dikili tarım arazileri ile sulu tarım arazileri dışında kalan tarım arazileri; toprak koruma projelerine uyulması kaydı ile valilikler tarafından tarım dışı kullanımlara tahsis edilebilir...

Tarım Alanlarının Tarım Dışı Kullanımı

Tarım Dışı Kullanım İçin Verilen İzinler (Keleş, Mengi, ınar, 2015)

Yıl	Başvuru Sayısı	İzin Verilen Alan (ha)
2010	6.119	39.403,14
2011	7.489	40.247,11
2012	7.104	47.745,32
2013	5.872	34.491,27
Toplam	24.132	161.886,84

2014 yılı itibarıyla Türkiye'deki toplam tarım alanı (tahıllar ve diğery bitkisel ürünlerin alanı + sebze bahçeleri alanı + meyveler, içecek ve baharat bitkileri alanı + süs bitkileri alanı)(ayır ve mer'a alanları hariç): 239.430.535 dekar (Kaynak: TÜİK).

2001-2010 yılları arasında tarım dışına çıkarılmasına izin verilen toplam alan ise 827.007 ha'dır (ifti, Tomar, 2013).

Mer'aların Amaç Dışı Kullanımı

4342 sayılı Mera Kanunu'na göre (14. Madde) tahsis amacı değiştirilmedikçe mera, yaylak ve kışlaktan bu Kanunda gösterilenden başka şekilde yararlanılamaz. Ancak, bu Kanuna veya daha önceki kanunlara göre mera, yaylak ve kışlak olarak tahsis edilmiş olan veya kadimden beri bu amaçla kullanılan arazilerden;

a) Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığının talebi üzerine, Maden Kanunu ve Petrol Kanunu hükümlerine göre, arama faaliyetleri sonunda rezervi belirlenen maden ve petrol faaliyeti için zaruri olan,

b) Kültür ve Turizm Bakanlığının talebi üzerine, turizm yatırımları için zaruri olan,

c) Kamu yatırımları yapılması için gerekli bulunan,

d) (Değişik: 3/7/2005 - 5403/27 md.) Köy yerleşim yeri ile uygulama imar plânı veya uygulama plânlarına ilave imar plânlarının hazırlanması, toprak muhafazası, gen kaynaklarının korunması, millî park ve muhafaza ormanı kurulması, doğal, tarihî ve kültürel varlıkların korunması, sel kontrolü, akarsular ve kaynakların düzenlenmesi, bu kaynaklarda yapılması gereken su ürünleri üretimi ve termale dayalı tarımsal üretim faaliyetleri için ihtiyaç duyulan...

ğ) (Ek: 26/3/2008-5751/3 md.; Değişik: 9/7/2008-5784/26 md.) EPDK'nın talebi üzerine, Elektrik Piyasası Kanunu, Doğal Gaz Piyasası Kanunu ve Petrol Piyasası Kanunu hükümlerine göre, petrol iletim faaliyetleri ile elektrik ve doğal gaz piyasası faaliyetleri için gerekli bulunan...

ı) (Ek: 10/9/2014-6552/112 md.) Bakanlar Kurulunca kentsel dönüşüm ve gelişim proje alanı olarak ilan edilen,

Yerlerin, ilgili müdürlüğün talebi, komisyonun ve defterdarlığın uygun görüşü üzerine, valilikçe tahsis amacı değiştirilebilir ve söz konusu yerlerin tescilleri Hazine adına, vakıf meralarının tescilleri ise vakıf adına yaptırılır.

(Değişik ikinci fıkra: 9/7/2008-5784/26 md.) Bu madde kapsamında başvuruda bulunan kamu kurumları ile işletmeciler, faaliyetlerini çevreye ve kalan mera alanlarına zarar vermeyecek şekilde yürütmek ve kendilerine tahsis edilen yerleri tahsis süresi bitiminde eski vasfına getirmekle yükümlüdürler. Bu yerler, tahsis süresi bitiminde özel sicile kaydedilir

Mer'aların Amaç Dışı Kullanımı

Türkiye'nin Mer'a Varlığı (Mengi, Duru, 2010)

Yıl	Alan	Oran
1940	44.217.000	% 56,8
1950	37.906.000	% 48,6
1960	28.658.000	% 36,8
1970	21.748.000	% 27,9
1991	12.377.000	% 15,9
2010	8.200.000	-

Köy Tüzel Kişiliğine Tanınan Ayrıcalık ve Bunun Yitimi

5237 SAYILI TÜRK CEZA KANUNU

Hakkı Olmayan Yere Tecavüz: Madde 154- (1) (Değişik: 25/2/2009-5841/1 md.) “Bir hakka dayanmaksızın (*kamuya ya da özel kişilere ait*) başkasına ait taşınmaz mal veya eklentilerini malikmiş gibi tamamen veya kısmen işgal eden veya sınırlarını değiştiren veya bozan veya hak sahibinin bunlardan kısmen de olsa yararlanmasına engel olan kimseye, suçtan zarar görenin şikâyeti üzerine altı aydan üç yıla kadar hapis ve bin güne kadar adlî para cezası verilir. (2) Köy tüzel kişiliğine ait olduğunu veya öteden beri köylünün ortak yararlanmasına terk edilmiş bulunduğunu bilerek mera, harman yeri, yol ve sulak gibi taşınmaz malları kısmen veya tamamen zapt eden, bunlar üzerinde tasarrufta bulunan veya sürüp eken kimse hakkında birinci fıkrada yazılı cezalar uygulanır...”

3091 SAYILI TAŞINMAZ MAL ZİLYEDLİĞİNE YAPILAN TECAVÜZLERİN ÖNLENMESİ HAKKINDA KANUN

İkinci Tecavüze İlişkin Cezalar: Madde 15 – “Mahkeme kararıyla kendisine teslim edilmeksizin aynı taşınmaz mala ikinci defa yapılan tecavüz veya müdahale, ister tecavüz veya müdahalesi önceden önlenen kimse tarafından, isterse başkaları tarafından birinci müteceviz yararına ilk defa yapılmış olsun, fiil daha ağır bir cezayı gerektiren ayrı bir suç teşkil etmediği takdirde, bu suç işleyenler hakkında; a) Taşınmaz mal, kamu kurum veya kuruluşlarına ait bulunuyorsa veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan sahipsiz veya umumun menfaatine ait yerlerden ise altı aydan iki yıla kadar; şayet taşınmaz mal diğer tüzelkişilere veya gerçek kişilere ait ise üç aydan bir yıla kadar hapis cezasına hükmolunur...”

- TCK’da yapılan değişikliklerle kamuya ait taşınmazlara yapılan tecavüzler suç olmaktan çıkarılmıştır.
- Kamuya ait taşınmazlar içinde köy tüzel kişiliğine ait taşınmazlar (orta mallarının) daha öncelikli koruma altında olan taşınmazlar haline gelmiştir. 3091 sayılı Kanun’un 15. Maddesi uyarınca belediye sınırları içindeki aynı nitelikli taşınmazlara yapılan tecavüzler ise ikinci kez tekrar etmesi durumunda müteceviz cezalandırılmaktadır.
- 6360 sayılı Kanun’la BŞB sınırları içinde köy tüzel kişiliğinin kalmamasından ötürü köye ait orta mallarının (mer’a, yaylak, kışlak, otlak, harman ve panayır yerleri) sahip olduğu bu korumadan mahrum olduğu söylenebilir.

Buna ilişkin Anayasa Mahkemesi Kararı (E.S. 2014/131, K.S. 2015/11, K.T. 14.1.2015)

6360 Sonrası BŞB Sisteminin Değerlendirilmesi 1

- Bundan önceki reform düzenlemelerinde olduğu gibi imar ve plan bütünlüğü ile hizmetlerde etkinliğin-verimliliğin sağlanması, yönetsel kapasitesi yetersiz olan yerel yönetim birimlerinin kapatılarak kaynak israfının önlenmesi, kapasitesi olan birimlere görev ve yetkinin aktarılması, görev çakışmalarının engellenmesi ve benzeri gerekçelerle 6360 sayılı Kanun çıkarılmıştır.
- Hukuki ve akademik olarak dile getirilen gerekçelerin bir kısmında haklılık payı vardır. Popülist siyaset dolayısıyla Türkiye'de -özellikle 1980 sonrası- birçok suni il, ilçe ve belediye birimi kurulmuştur. Bu yerleşim yerleri, yüklendikleri yönetsel birimin gerekliliklerini yerine getirmekten yoksundur. Kimi zaman bu suni yönetsel birimler, bir yerleşim yerinde var olan yönetsel birimlerin parçalanması sonucunda oluşturulmuşlardır. Böylelikle bir yerleşim yerinde birden fazla yönetsel birim söz konusu olmuştur. Bu durum, hizmet sunmadan, planlamaya birçok konuda sorun teşkil etmiştir. Bunun yanı sıra sayıca azımsanmayacak belediyenin sahip olduğu idari ve mali kapasitenin yetersiz olduğu, hizmet götürmede sorunlar yaşadığı, bütçeleriyle anca personel giderlerini ödeyebildikleri, nitelikli personele sahip olmadıkları rahatlıkla söylenebilir.

Her ne kadar belli konulardaki saptamalarda gerçeklik payı varsa da reform sürecinin bütününe yayılan düşünme tarzı ve buna bağlı olarak yapılan somut düzenlemeler ile uygulamalarda eleştirilecek birçok husus vardır:

6360 Sonrası BŞB Sisteminin Değerlendirilmesi 2

- Hem siyasal iktidar sahiplerince hem muhalif kesimlerce yapılan ve genel kabul görmüş 'bütünşehir' adlandırması doğru değildir. Büyükşehir belediyesi sınırlarının il mülki idare sınırlarıyla çakıştırılmasıyla ortaya çıkan yeni büyükşehir belediyesi yönetim modeli, 'bütünşehir' olarak adlandırılmaktadır. 'Bütünşehir' (*unicity*) adlandırması ilk olarak 12 Eylül darbesi sonrası sıkıyönetim döneminde, büyük kentlere ilişkin ayrı bir düzenleme yapılmadan önce (1984 tarihli 3030 sayılı Kanun), anakentlerin *çevresindeki küçük belediyelerin* aydınlatma, su, kanalizasyon, imar ve ulaştırma gibi hizmetleri yeterli düzeyde halka götürememesi sebebiyle ve anakentlere yönelik kontrol/iç güvenlik hassasiyeti dolayısıyla bünyesine katmak için yapılan iki düzenleme doğrultusunda kullanılmıştır. Bu düzenlemeler sonrası anakentlerin ve orta büyüklükteki kentlerin çevresindeki birçok belediye ve köy tüzel kişiliği kaldırılarak büyük belediyeye bağlanmıştır.

'Bütünşehir' adlandırmasıyla öne çıkan diğer bir uygulama Denizli kenti ve belediyesiyle ilgilidir. Denizli'nin BŞB olma stratejileri gerçekleşmeyince, Denizli Belediyesinin yetki alanını, çevresindeki küçük belediye ve köyleri bünyesine katarak genişletme yolunda bir strateji izlenmeye başlanmıştır. 2003 yılında Denizli'ye ilişkin bir kanun (5026 sayılı) çıkarılmıştır. Bu kanunla Denizli Belediyesinin çevresindeki çok sayıda belediye ve köyün mahalle olarak Denizli Belediyesine katılması öngörülmüştü.

'Bütünşehir' terimi, 6360 sayılı Kanun'un öngördüğü il sınırı-büyükşehir belediyesi sınır çakışmasına bağlı olarak büyükşehir belediyelerin büyümesini, buna bağlı olarak mesafece uzak olan küçük beldelerin ve köylerin kapatılmasını değil, merkezde bulunan büyük bir belediyenin çevresine doğru genişlemesi üzerine çevresindeki küçük yerel yönetim birimlerini bünyesine katmayı anlatmaktadır.

- Kanun, anayasa ve temel kanunlara uygunluğu bakımından sorgulanmaktadır. Üçlü (il özel idaresi, belediye ve köy) yerel yönetim sisteminin anayasal ve yasal olarak zorunlu olması, büyükşehir belediyelerine ait mekanların yerleşim yerleri olmaktan çıkması, yönetim biriminin yöre halkını temsil etmesi gerekliliği, mesafeye bağlı olarak yönetim birimlerinin tanımlanamaz hale gelmesi gibi hususlarla anayasaya aykırılık iddiaları söz konusudur.

6360 Sonrası BŞB Sisteminin Değerlendirilmesi 3

- Yerel özerkliğe ve (yerel) demokrasiye karşıt bir biçimde yerel halka sorulmadan, referanduma gidilmeden çok sayıda belediye ve köy kapatılmıştır. Bu durum Türkiye Cumhuriyeti olarak altına imza attığımız Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın -çekince koymadığımız- yerel yönetimlerin sınırlarının korunmasıyla ilgili maddesine (5. Madde) aykırıdır. Bu maddeye göre *“Yerel yönetimlerin sınırlarında, mevzuatın elverdiği durumlarda ve mümkünse bir referandum yoluyla ilgili yerel topluluklara önceden danışılmadan değişiklik yapılamaz.”*
- Bir metropoliten kent merkezinden bakarak BŞB'nin, mesafece uzakta olan yerleşim yerlerinin yerel hizmetlerini karşılamasını dile getirmek 'yerinden yönetim' ve 'hizmetlerde halka yakınlık' ilkeleriyle bağdaşmamaktadır. Bu tam tersine BŞB'ler aracılığıyla yeni merkezler yaratmak, merkeziyetçiliği güçlendirmek anlamına gelmektedir.
- Bu durum, hizmet etkinsizliğine (hizmet kalitesinin düşmesine, hizmetlerin aksamasına, hizmet sunumunun uzamasına, yurttaş memnuniyetinin azalmasına vb.) ve kaynak israfına yol açabilecektir.
- Gelirleri artırılsa da, kapatılan yerel yönetim birimlerinin personeli ve araç-gereci BŞB'lere devredilse de BŞB'lerin tüm il sınırları içinde kırsal alanları da kapsar şekilde nitelikli hizmet götürmesi mümkün görünmemektedir. Buna oy kaygısı da dahil edildiğinde az nüfuslu kırsal alan, öncelikli hizmet götürülecek alanlar içinde sayılmayacaktır (Duru, 2015).
- Yerelleşme anlayışına aykırı olarak bir yerel yönetim birimi olan İÖİ'ler, 30 BŞB'de kaldırılarak yerlerine valiliklere bağlı YİKB'ler kurulmuştur. Ayrıca bu birimlerin idari yapı içindeki yerinin ne olacağı, nasıl bir işlev göreceği net bir şekilde belli değildir.

6360 Sonrası BŞB Sisteminin Değerlendirilmesi 4

- Kent merkezinden uzakta yaşayan, merkezle ilişki içinde olmayan kırsal kesim sakinleri, metropoliten kentin/anakentin karar organlarının oluşumunda ve temsiliyetinde etkili olarak meclislerin niteliğini değiştirmektedir.
- BŞB sınırlarının il sınırları yapılmasıyla kır-kent ayrımı ortadan kalkmıştır. Farklı bir kent olgusuyla tanışılmıştır.
- Yerel yönetim birimleri içerisinde belki en yerleşik, en köklü olan köy yönetimlerine büyük bir darbe indirilmiştir.
- İÖİ'lerin kaldırılmasıyla, belediye sınırları dışında yıllardır sunulan kırsal hizmetler (su, kanalizasyon, katı atık, orman köylerinin desteklenmesi vb.) ile belediye sınırları içinde ve dışında verilen hizmetlerin (tarım, toprağın korunması, bayındırlık ve iskan, merkezi idare tarafından yaptırılan yapım, bakım, onarım, teçhizat alımı işleri, enerji nakil hattı yapımı vb.) BŞB'ler tarafından yerinde ve zamanında ihtiyaçları giderecek biçimde nasıl sunulacağı merak konusudur.

İÖİ'ler, birçok taşra yönetimi ve yerel yönetim biriminin yapmakla yükümlü olduğu görevleri bütçelerine ödenek aktararak fiilen üstlenmekteydi (Örnek, ihale yapma, personel, araç-gereç ve kaynak aktarma vb.). Bunların da ötesinde İÖİ'ler, belediyelere nazaran oy odaklı olmaktan çok hizmet odaklı idarelerdi. Bu anlayış, farkı hizmet kalitesi ve vatandaş memnuniyeti bakımından sorunlar oluşturabilir.

Bunun yanı sıra bir ilçe sınırlarında yer alan köylere dönük yatırımların yapılmasını ve gerekli her türlü ihtiyacın karşılanmasını sağlamak amacıyla kurulmuş olan Köylere Hizmet Götürme Birlikleri'nin kaldırılması da merkezi yönetim aracılığıyla köylere hizmet sunma yönteminin terki anlamına gelmektedir. İl özel idarelerinin kaldırılmasıyla bu birliklere il özel idaresinden pay aktarılması usulüne de son verilmiştir.

6360 Sonrası BŞB Sisteminin Değerlendirilmesi 5

- Tarımsal üretimin zarar göreceği, üretim kapasitesinin düşeceği kuvvetle muhtemeldir. Kentli gömleği zorla giydirilen köylü ve çiftçi, hukuki, idari ve mali kayıpları sonucunda kırsal yaşantısını sürdürmede zorluk çekecektir.

- Geleneksel ve doğal tarımsal üretimin yerine ticarileşmiş tarımsal üretim yaygınlaşacaktır.
- BŞB sınırlarına dahil olan tüzel kişiliklerini koruyarak ya da koruyamayarak katılan yönetim birimlerinde yaşayanlar önceki döneme nazaran daha yüksek oranda vergi ve kullanım ücreti ödeyeceklerdir.

Bina, arazi ve arsa vergileri geçiş dönemi sonrasında BŞB sınırlarına dahil olan belediyeler için % 100 artırımlı olarak uygulanacak; mahalle olarak BŞB'ye katılan köylerin sakinleri ise Emlak Vergisi, Çevre Temizlik Vergisi gibi yeni vergileri ödemekle yükümlü olacaklar, ayrıca su-kanalizasyon gibi hizmetleri BŞB'den almak zorunda bırakılıp bunların bedelini ödemek durumunda kalacaklardır.

Meskende ‰ 2, diğer binalarda ‰ 4, arazilerde ‰ 2, arsalarda ise ‰ 16 olacaktır. Yani BŞB'ye yeni dahil olan yerler mevcut durumlarının iki katı kadar fazla vergi ödeyeceklerdir.

Eski köy sakinleri açısından değerlendirilirse, daha önceden tabi olmadıkları vergi ve katılım bedellerine tabi olmuşlardır (Örneğin; emlak, çevre temizlik vergileri, harcamalara katılım payları, ruhsatlar, harçlar vb.).

- Bu reform sürecinde dönüşümden nasibini alan yönetsel birimlerden biri de orman köyüdür. Tüzel kişilik sahibi olmak demek birtakım hak ve borçlara sahip olabilmek, kurumsal açıdan ise yönetsel bir birim olarak var olabilmek demektir. Tüzel kişiliğin kaldırılacağını ama orman mevzuatından kaynaklı hakların mahalle ve sakinleri için geçerli olduğunu belirtmenin hukuki açıdan ne anlama geldiği tartışmalıdır. Yakın dönem mevzuat değişikliklerinde “orman köyü”nün yanı sıra -net bir şekilde tanımlanmadan- “orman mahallesi” gibi bir kategorinin eklenmesi de bu tartışmalı durumu bertaraf etmemektedir. Tüzel kişiliği kaldırılarak hukuk düzleminde, idari ve mali açıdan yok hükmüne düşürülen orman köylerine, köy tüzel kişisiyken tanınan kanuni yetkilerin devam edeceğini söylemenin hukuken geçerliliği, yaptırımı ve güvenilirliği yoktur.

6360 Sonrası BŞB Sisteminin Değerlendirilmesi 6

- 6360 sayılı Kanun'la yaklaşık 10.000 orman köyü ve 6.500 köy mahalleye dönüştürülmüştür. Başka bir ifadeyle tüzel kişilik sahibi ve orman mevzuatının önemli özneleri yönetsel bir birimin varlığına büyükşehir belediyelerinde son verilmiş, Türkiye geneli köy ve orman köyü varlığına ciddi bir darbe indirilmiştir.
- Mahalle bir yerel yönetim birimi değildir. Kamu Tüzel kişiliğinin verdiği hukuki, mali ve yönetsel haklardan mahrumdur. Belediyenin eklentisi bir yönetim birimidir. Köyün TK'nın sahip olduğu, işlettiği ve gelir elde ettiği kaynaklar, imece-salma gibi gelir imkanları artık olmayacaktır (Barut, 2014).
- Sınırları il mülki sınırları yapılan BŞB'ler kentsel hizmetler dışında tanıdık olmadıkları kırsal hizmetlerden de sorumlu olmuşlardır. Kırsal kesimde yaşayan halkın ihtiyaçlarını gözetmek ve karşılamak zorundadırlar. Kapatılan İÖİ'ler ve köy tüzel kişiliklerinin yerine sorumlu ve yetkili kılınan yönetim birimleri BŞB ve BŞB İB'lerdir. BŞB'lerde muhtarlıklar daire başkanlığı ve tarımsal hizmetler dairesi başkanlığı gibi kurulsaydı da kırsal alana nasıl hizmet götürüleceğine ilişkin genel ve özel bir sistem bulunmamaktadır.
- Köylerin mekansal, iktisadi, demografik, hukuksal ve yönetsel dönüşümü ekolojik sistemi de olumsuz etkileyebilir.
- Yaşanan değişim kırdan kente yeni bir göç hamlesi başlatabilir.
- Kırsal araziler, imara açılarak arsalara dönüşecektir. Bu durum kısa vadede belki köylünün faydasınaymış gibi görünse de uzun vadede tarım arazilerinin azalmasına ve çehresinin değişmesine sebebiyet verecektir.

6360 Sonrası BŞB Sisteminin Değerlendirilmesi 7

- Reform süreci, metropoliten kent yönetimlerin desteğiyle bizzat merkezi yönetim tarafından yönetilmiştir. Büyükşehir belediyelerinin piyasa ilişkilerinin yerleşmesinde ve geliştirilmesinde önemli aracı kurumlar olmaları hasebiyle, iktisadi yaşamda öne çıkan aktör ve kurumlar, bu süreci net bir şekilde desteklemiş ve kamuoyunun oluşmasında etkili olmuştur. Yereldeki halkın ve onun temsilcisi sayılabilecek yönetim birimlerinin, özellikle de küçük yerel yönetim birimlerinin reform sürecine aktif dahili söz konusu değildir. Reform sürecinin genel olarak hem literatürde hem de kamuoyunda enine boyuna eline alındığını söylemek de güçtür.
- Yerel hizmetlerden sorumlu olmak, halka yakın hizmetler sunmak, seçimlerle oluşmuş karar organlarına sahip olmak, devlet tüzel kişiliği haricinde ayrı bir kamu tüzel kişiliğine sahip olmak gibi farklı özelliklerden dolayı yerel yönetimler 'özerk' kabul edilmektedirler. Çağımızda hakim olan yerel yönetim anlayışına göre yerel yönetimler, belli bir serbestlik içinde kendi kaderlerini kendileri tayin edebilmeli, siyasetin ve idarenin bileşiminde merkezin yerel üzerinde karar aldığı, işlem yaptığı durumlarda da yerel yönetimlere danışılmalı, onların görüşü alınmalıdır.
- Bazı küçük yerel yönetim birimleri (belediye+köy) yönetsel ve mali açıdan kapasite sorunları yaşamakta, nitelikli personel ihtiyacı duymaktadır ancak bunun çözümü yerel demokrasiyi hiçe sayarak, sığ bir iktisadi bakış açısıyla yerel yönetimleri kaldırmak olmamalıdır. Bunun aksine küçüklüğü, yerel yönetimlere özgü temel özelliklerden biri olarak düşünmek gerekmektedir.
- Kentsel ve kırsal rant odaklı, ulusal ve uluslararası piyasa yapılanmasının etkileri uzantısında büyükşehir belediyelerinin gözünden bakılarak başlatılan bu reform çalışmaları, belli bir yörede yaşayan insanların orada yaşamaktan kaynaklı ortaya çıkan ihtiyaçlarını gidermek için kendilerinin karar almasını, örgütlenmesini, kendilerine yeteri düzeyde gelir imkanı sağlanarak harcama yapmasını, personel istihdam etmesini içeren bir 'yerel' yönetim anlayışının uzağındadır.
- Yerel yönetim birimleri, özellikle de büyükşehir belediyeleri, özel sektöre iş gördürme, şirketleşme gibi usullerle piyasa ekonomisinin belirleyici kurumları haline gelmişlerdir.

6360 Sonrası BŞB Sisteminin Değerlendirilmesi 8

- Yerel özerklik, yerinden yönetim, hizmette halka yakınlık, kırsal hizmetlerin halkın ihtiyaçlarına cevap verecek şekilde etkin-verimli sunulması gibi yönlerden köyleri daha çok ilgilendirmektedir. Buna, il özel idarelerinin, köylere hizmet götürme birliklerinin kapatılması, orman niteliğini yitirdiği tespit edilen arazilerin satışına ilişkin beklentinin yüksek olması, tarım alanları ve mera sayısında azalma, amaç dışı kullanımın artması gibi hususlar eklendiğinde köylerinin mahalleye dönüştürülmesi sürecinin toplumsal, yönetsel ve ekolojik açıdan olumlu sonuçlar doğurmasını beklemek güçtür.
- Köylerle, ormanlarla, meralarla ve benzeriyle kurulan ilişki, yalnızca faydalanma-kullanma-sahiplenme-sömürme anlamında bir ilişki biçiminde araçsallaştırılmamalıdır, kısıtlanmamalıdır. Doğayla ve kırsal kültürler kurulan ilişki, bir bütünü oluşturan varoluş ilişkisi olarak değerlendirilmelidir.
- Reform sürecinin geneli itibarıyla iktisadi ölçücü bakış açısının galebe çaldığı söylenebilir. Doğaya, topluma ve insana etkileri göz ardı edilerek salt iktisadi bir gözlükle yönetsel meselelerin değerlendirilmesi uzun vadede birtakım sorunların ortaya çıkmasına sebebiyet verebilmektedir.
- İktidarıyla muhalefetiyle siyasal partilerin meseleyi ele alış tarzları incelendiğinde, siyasilerin ve iş erbabının rant odaklı ve köylülerin ise bireysel çıkar odaklı bakış açıları dikkate alındığında tablo pek iç açıcı değildir.
- Kırsal alan ve kırsal hizmetler konusunda hükümetin aciliyetle rantiyecilikten uzak politikalar belirlemesi ve uygulamalar yapması gerekmektedir.
- Toplumcu bir kırsal kalkınmaya dönük olarak bütüncül planlar yapılmalıdır. Kırsal alanın ve hizmetlerin yok olması gelişmişlik göstergesi olarak kabul edilmelidir.

Teşekkür ederim...