

# Belediyelerin Geleceği ve Yeni Yaklaşımlar

The Future of Municipalities  
and New Approaches

 marmarabb

 marmarabb

 www.marmara.gov.tr

Yayın No:  
**106**

TAKIM ISBN: 978-605-67424-6-0  
3. CİLT ISBN: 978-605-67424-9-1

Aralık 2017

Belediyelerin Geleceği ve Yeni Yaklaşımlar

Editörler:

Prof. Dr. Mahmut GÜLER

Doç. Dr. A. Menaf TURAN

Proje Koordinatörleri:

Zeynep Damla KARANUH

Yeşim ARSLAN

Tasarım: Gafa Medya

Baskı: Şan Ofset

**Marmara Belediyeler Birliği Kültür Yayınları**

Sarıdemir Mah. Ragıp Gümüşpala Cad. No:

10 Eminönü 34134 Fatih-İstanbul/TÜRKİYE

Telefon: +90 (212) 402 19 00

Faks: +90 (212) 402 19 55

E-Posta: info@marmara.gov.tr

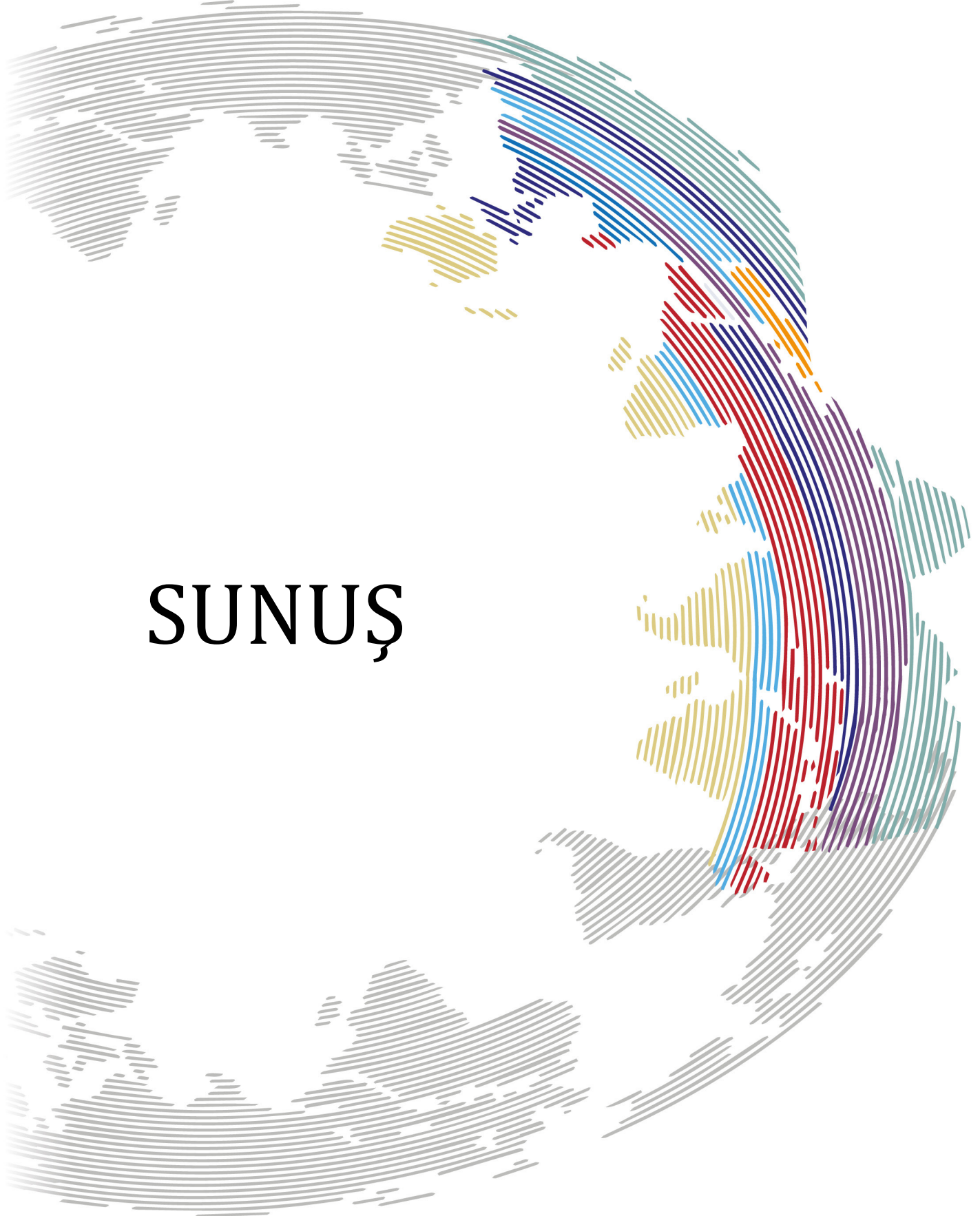


# Belediyelerin Geleceği ve Yeni Yaklaşımlar

The Future of Municipalities  
and New Approaches

3. CİLT

# SUNUŞ





## SUNUŞ

Büyükçekmece Belediyesi ve Marmara Belediyeler Birliği'nin işbirliği ile Büyükçekmece I. Uluslararası Yerel Yönetimler Kongresi “*Belediyelerin Geleceği ve Yeni Yaklaşımlar*” temasıyla 14-15 Mayıs 2017 tarihleri arasında düzenlenmiştir. Bu kongrenin düzenleyicisi olarak amacımız, Türkiye'yi uluslararası bilimsel platformlara taşımaktır. Bilimsel toplantılarda, yerel yönetimlerin sorunlarının hem akademisyenler hem de yerel yönetim temsilcileri, sivil toplum kuruluşları ve diğer paydaşlarla birlikte ele alınması tüm taraflar için bilgilendirici ve düşündürücü olmuştur. Kongreye akademisyenlerle birlikte yerel yönetim alanında çalışanların da katılması teşvik edilmiştir. Tarafların bir araya gelmesi, hem teorik hem pratik tartışmaların yapılmasının sağlamış, hem de kongre süresince iş birliği imkanlarının tartışılarak yerel yönetimlerin sorunlarının nasıl aşılacağına dair fikir alışverişinde bulunmalarına olanak sağlamıştır. Bu husus, kongrenin en önemli amaçlarından biridir. Kongrenin düzenlenmesinde bize destek veren, ülkemizde yerel yönetimler alanında bilimsel çalışmalara büyük katkısı olan Sayın Prof. Dr. Ruşen Keleş'e, kongreyi düzenlememizde bize destek olan Marmara Belediyeler Birliği Başkanı Sayın Recep Altepe ve Marmara Belediyeler Birliği ekibine, kongre bilim ve hakem kurulu koordinatörlerine, tüm bilim ve hakem kurulu üyelerine, proje koordinatörlerine, katılan bilim insanları ve dinleyicilere kongreye desteklerinden dolayı teşekkür ederim.

Elinizdeki bu çalışma, kongrede sunulmuş olan bildirilerin genişletilmiş ve güncellenmiş haliyle editoryal bir kitaba dönüştürülmüştür. Kitap sırasıyla; Yerel Yönetimler ve Demokrasi, Toplumcu Belediyecilik, Göç Politikaları ve Belediyeler, Güncel Kentsel ve Çevresel Sorunlar, Yerel Yönetimler Maliyesi, Büyükşehir Belediye Sisteminin Sorunları ve Geleceği, Kent Kültür ve Kimlik, Teknoloji Kullanımı ve Belediyeler, Kentsel Planlama ve Yerel Kamu Hizmetleri, Kent ve Hukuk, Yerel Kalkınma, Afet başlıklarından oluşan 12 bölüm ve 3 cilt ve 106 makale halinde hazırlanarak yerel yönetimler camiasına sunulmuştur.

1983'ten bugüne kadar Türk yerel yönetim sisteminde köklü değişimler olmuştur. Bu değişimlerin, Türk belediyeciliğine hem olumlu hem de olumsuz yansımaları söz konusudur. 42 yıllık belediyeci ve yerel demokrasi ile uğraşmayı meslek edinmiş bir belediye başkanı olarak bu değişim ve dönüşüm sürecini bizzat yaşadığımı belirtmek isterim.

Yerel yönetim temsilcileri ve ülke idaresinde söz sahibi olan tüm yöneticiler, demokrasi kültürünün yerleşmesini sağlayacak kişilerin başında gelir. Bu anlamda yöneticilere büyük görevler düşmektedir. Onlar, dünyadaki teknolojik ve çağdaş gelişmeleri takip etmeli, altyapı ve üstyapı sorunlarına çözüm arayışında olmalı, kültürel ve sanatsal değerleri ileriye taşıyacak, demokrasi kültürünü zenginleştirecek bir vizyona, bakış açısına sahip olmalıdır. Yerel yönetimler de dahil tüm ülkeye demokrasiyi ve etkilerini yansıtabilmenin ancak bu vasıfları olan yöneticilerle sağlanabileceği unutulmamalıdır. Yerel yönetimlerin daha etkin ve verimli olabilmesi gerektiğine olan inancımız ve yerel yönetimlerin sorunlarını ortaya koyarak bu sorunlara çözüm arayışında bulunmak, bu çalışmanın ortaya çıkmasındaki en temel motivasyon kaynaklarımızdan biri olmuştur. Bu

geniş kapsamlı çalışmayla; Türk yerel demokrasinin, dününü, bugününü ve geleceğini ortaya koymak, Türkiye ve Avrupa'daki yerel yöneticiliğin zorluklarını ve farklılıklarını, bu konular hakkındaki görüşlerimizi paylaşarak bilimsel çalışmalar ve verilerle ortaya koymak hedeflenmiştir.

2002 yılından bu yana Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresinde Türkiye'yi temsil eden Türk Millî Delegasyonu üyelerinden biriyim. Görevim süresince hem yapmış olduğum araştırmalarda hem de katıldığım sayısız konferans ve konuşmada Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresinin Avrupa'ya, Türkiye'ye ve kongreye üye olan diğer 47 ülkenin demokrasi anlayışına getirdiği olumlu yaklaşımları gözlemledim. Yerel yönetimlerin demokratik rejimin temellerinden en önemli temellerinden biri olduğu düşüncesinden hareketle, kongrenin üye ülkelerdeki demokrasi anlayışının yerleşmesi ve taçlanmasına yönelik açık katkılarını gördüm. Ülkelerdeki yerel demokrasilerin güçlendirilmesi, merkezi demokrasilerin de gelişmesine büyük katkı sağlamaktadır.

Hepinizin bildiği gibi, Avrupa Konseyinde, 1981-1984 yılları arasında yerel idarelerin özerkliği ile ilgili bazı ilkeler tartışıldı. Tartışmalar sonucunda, bir karar tasarısı hazırlandı. Bu tasarı, daha sonra “*Özerklik Şartı*” olarak Avrupa Konseyi tarafından kabul edildi. Türkiye, bu şartı 1988 yılında imzaladı. Karar, Bakanlar Kurulu tarafından 1992 yılında onaylandı. Tasarının yürürlüğe girişi 1 Nisan 1993 tarihi olarak belirlendi. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartını 1992 yılında kanunla yürürlüğe koyduk. Çekimser olduğumuz maddeleri net bir şekilde ifade ettik. O günden bu yana da pek bir değişiklik olmadı. Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi, katılımcılara büyük demokrasi dersi vermiştir. Örneğin; bazı ülkelere seçim gözlemcisi olarak gittiğimizde seçimler için yaptığımız gözlemler sonucunda hazırladığımız raporlar, bu ülkelerde yerel demokrasinin gelişmesine büyük katkı sağlamıştır. Çünkü, izleme komisyonu tarafından gözlenip kaleme alınan raporlar, ilgili ülkeler tarafından dikkate alınmış ve yerel demokrasileri için ciddi düzenlemeler yapmaya yönelmişlerdir.

Avrupa Konseyi, “*Yerel demokrasi olmadan, bölgesel demokrasi olmaz*” mesajını vermektedir. Esasında Türkiye, bu fikri çok önceden yakalamış bir ülkedir. Türkiye’de, belediye sistemi, 1856 yılından bu yana vardır. Türkiye’de 1930 yılında, 1580 sayılı kanun ile mükemmel bir belediye kanunu ortaya konmuştur. Bu, kanunu mükemmel olarak nitelendirmemin sebebi; Avrupa’da, birçok ülkede kadınların seçme ve seçilme hakkı yokken, Türkiye’de kadınlara bu hakkın tanınmasıdır. Bu yönüyle Türkiye, kadınlara seçme-seçilme hakkını tanıyan ilk ülke olmuştur. Yani Türkiye, modern belediye sistemi çok önce geçmiştir. Bu modern belediye sistemi içerisinde Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi, bugün, ısrarla uygulanmaya çalışılan sistemi uygulamıştır. 1580 sayılı kanun ile belediye sistemine başlayan ve birçok kanun değişimi yaşayan biri olarak şimdi, geçmişten bugüne bazı örnekler vermek istiyorum.

1967 yılında ilköğretim eğitimime devam ederken, aile büyüklerimiz Sefaköy’de belediye kurulacağını ve bunun için referandum yapılacağını söylediklerinde bir şey anlamamıştım. Sorguladığımda, halk sandık başına gidecek ve orada evet ya da hayır oyu verecekti. Halk sandık başına gitmiş ve oylama sonucunda halkın çoğunluğu, Sefaköy’de

müstakil bir belediye olmasına karar vermişti. Lise mezunu olup 1975 yılında belediyeceliğe başladığım dönemde, yine yerel demokrasiyi ilgilendiren bir başka örneği yaşadım. Şöyle ki; Küçükçekmece Belediyesine bağlı Söğütluçeşme Mahallesi'nin, Küçükçekmece'den ayrılıp Sefaköy Belediyesine bağlanmasıyla ilgili referandum vardı. İşte bu referandum da, mükemmel yasa şeklinde ifade ettiğim 1580 sayılı belediye kanununda ifade edilen bir beldenin, bir kısmının bir başka belediyeye bağlanmasını isteyen vatandaşların sandık başına giderek oy kullanmalarıydı. Nitekim, Söğütluçeşme Mahallesi halkı sandık başına giderek referandum oyunu kullanmıştı. Çıkan sonuç, oy çoğunluğuyla halkın Küçükçekmece Belediyesinden ayrılarak Sefaköy Belediyesine bağlanmak isteği olmuştu. Böylece halk, kendi iradesiyle bir belediyeden ayrılarak, bir başka belediyeye bağlanmıştır. Günümüzde bu işler, masa başında kanunlarla yapılıyor ve halk kanunun emrine rağmen devre dışı bırakılıyor.

2008 yılında çıkarılan 5747 sayılı kanunla Büyükşehir sınırları içerisine alınan belde belediyeleri kapatıldı. İlçe belediye sınırları içerisinde kalan bazı mahalleler de halkın iradesi dışında bölünerek iki ayrı ilçeye bağlandı. Örneğin; kurulduğu günden bu yana Büyükçekmece'ye bağlı olan Çakmaklı Mahallesi'nin yarısı; 5747 sayılı Belediye Kanunu ve Türkiye'nin imzaya koyduğu Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı gereğince halkın referandum hakkı kullandırılmadan kanunla Esenyurt ilçe belediyesine bağlanmıştır. Bu da, açıkça yerel demokraside ne kadar geriye gitmekte olduğumuzun bir örneğidir.

Son olarak bilimsel/akademik çalışma ve tavır üzerine bir saptamada ve uyarıda bulunan ünlü sosyolog ve siyaset bilimci Max Weber' in bir sözüyle ifadelerime son vermek istiyorum: *“Bilim insanı, çalışmalarında ve yaşamında, saygınlık ve şöhret arasındaki ince ve bazen muğlaklaşan ayrımı fark etmeli ve ilk tercihini saygınlıktan yana kullanmalıdır. Saygınlığı sürdürülebilir kılan, ilkelidir; şöhreti sürdürmek ise prensiplerden uzaklaşmayı göze almaktır.”* Weber' in bu tanımlamasıyla özdeşleştirebileceğimiz çok sayıda bilim insanı vardır. Kuşkusuz bu önemli isimlerden biri de kent bilimi ve yerel yönetimler alanına sunmuş olduğu katkılarından dolayı Sayın Prof. Dr. Ruşen Keleş' tir. Bu anlayışın, hayatın her alanına yansıtılmasının, ancak Weber' in sözleriyle ışık tuttuğu yaklaşıma sahip insanlarla mümkün olacağına inanıyorum. Yerel demokrasinin gelişimine katkı sağlayacak olan bu çalışmanın Türkiye'nin çağdaş demokrasiye taşınması noktasında önemli bir başvuru kaynağı olmasını temenni ediyorum.

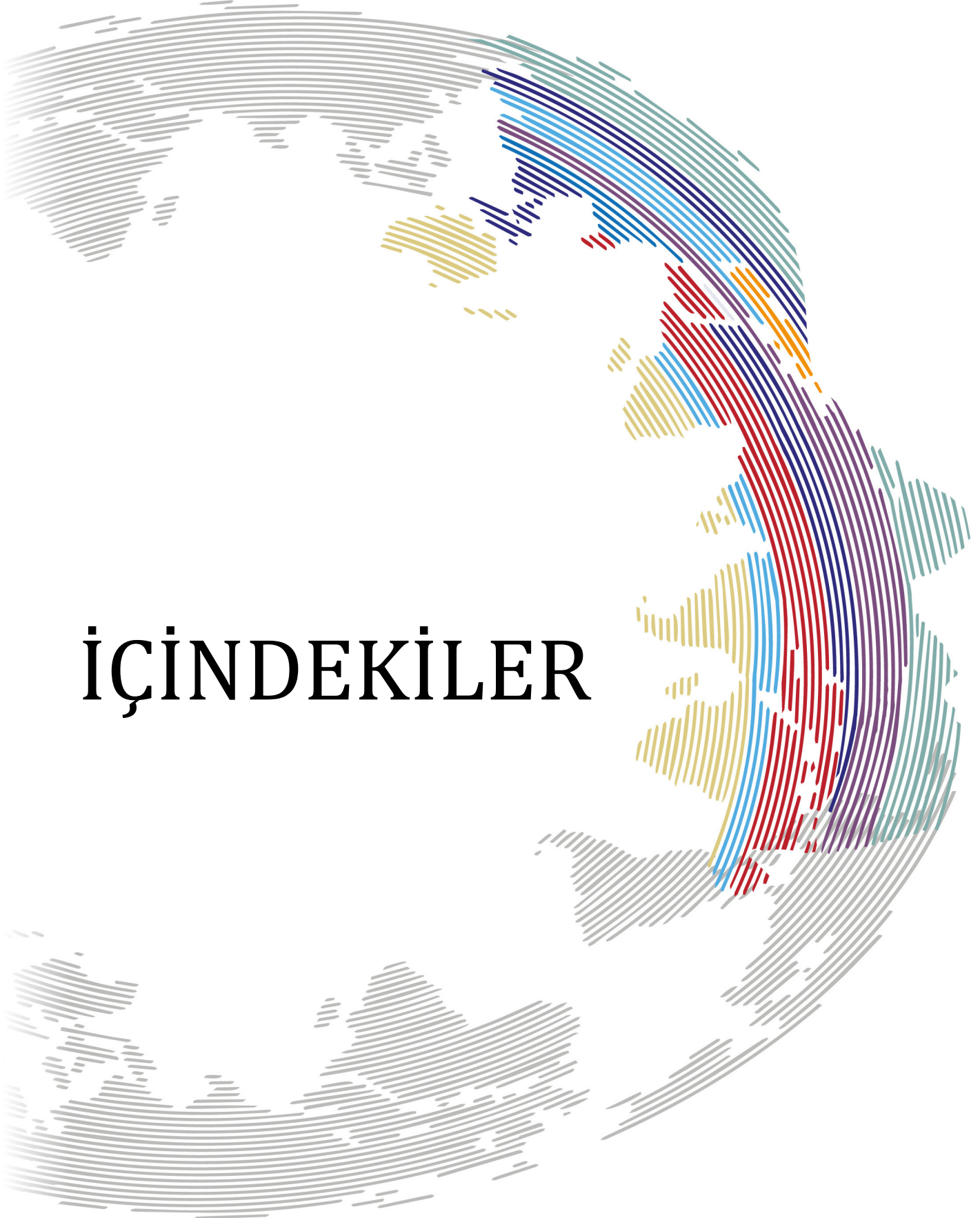
Dr. Hasan AKGÜN

Büyükçekmece Belediye Başkanı





# İÇİNDEKİLER





### 3. CİLT - İÇİNDEKİLER

	<b>GİRİŞ</b>	14
<b>9. BÖLÜM</b>	<b>KENTSEL PLANLAMA VE KAMU HİZMETLERİ</b>	22
9.1.	İstanbul İllinde Göç ve Kentsel Dönüşümün Kentleşme Üzerindeki Toplumsal Etkileri. <i>Yrd.Doç. Dr. Gökhan AK.</i>	23
9.2.	Kentli Hakları Çerçevesinde Kentsel Dönüşüm Üzerine Bir Değerlendirme. <i>Doç. Dr.Cem ERGUN, Prof. Dr.Hüseyin GÜL.</i>	49
9.3.	Kentsel Biyolojik Çeşitliliğin Korunmasında Yerel Yönetimlerin Rolü: Barselona Örneği <i>Araş. Gör. Fırat Harun YILMAZ, Araş. Gör. Enes YALÇIN, Prof. Dr. Ali ŞAHİN</i>	61
9.4.	İzmir Büyükşehir Belediyesi Tarafından Uygulanan Kentsel Dönüşüm Projeleri Üzerine Bir İnceleme. <i>Araş. Gör.Senem TEZCAN, Doç. Dr. Hayat ZENGİN ÇELİK.</i>	72
9.5.	Türkiye’de Stratejik Planlama Deneyiminin Bir Görüntüsü: Büyükşehir Belediyeleri. <i>Öğr. Gör.Dilek TOPCU, Serpil HARAÇ.</i>	96
9.6.	Ulaşım Kararlarını Yönlendirecek Veri Setleri: Bireysel Yolculuklarda Güzergâhın ve Ulaşım Türelinin İzlenmesine Yönelik Alternatif Yöntemlerin İrdelenmesi. <i>Prof. Dr. Ebru CUBUKCU, Araş. Gör. Dr.Gozde Ekşioğlu ÇETİNTAHTA Araş. Gör.Burçin HEPGÜZEL HATİP, Araş. Gör.İrem ERİN.</i>	114
9.7.	Edirne İli Yerel Yönetim Kuruluşlarının Stratejik Planlarının İncelenmesi. <i>Yrd. Doç. Dr.Seyhan BİLİR GÜLER, Araş. Gör. Dr.Serol KARALAR, Araş. Gör. Dr. Işıl USTA, Prof. Dr.Mahmut GÜLER, Yrd. Doç. Dr. Yasemin KOLDERE AKIN.</i>	134
9.8.	Yeni Kamu İşletmeciliğine Karşı Yeni Kamu Hizmeti: Yerel Hizmetlere Gönüllü Katılım ve Büyükşehir Belediyeleri. <i>Doç. Dr. Fulya AKYILDIZ.</i>	146
9.9.	Türkiye’de Yaşam Memnuniyetinin Boyutları ve Yerel Kamu Hizmetlerinden Tatmin Arasındaki İlişki. <i>Doç.Dr. Erol TURAN, Doç. Dr. Savaş ÇEVİK, Arş. Gör. Eray AKTEPE.</i>	183
<b>10. BÖLÜM</b>	<b>KENT VE HUKUK</b>	198
10.1.	Yerel Yönetimler ve Anayasa Mahkemesi’ne Bireysel Başvuru. <i>Yrd. Doç. Dr. Hakan S. ÇELİKAY.</i>	199
10.2.	Ceza Hukuku Açısından Güncel Belediyecilik Problemleri Olarak Dilencilik ve Gürültü Fiilleri. <i>Yrd. Doç. Dr. Hüseyin Ertuğrul.</i>	213
10.3.	Plan Notu Yoluyla İmar Haklarının Transferi. <i>Dr. Halil ALTINDAĞ.</i>	221
10.4.	Yerel Yönetimler ve Kentli Hakları. <i>Prof. Dr. Kıvılcım AKKOYUNLU ERTAN.</i>	228

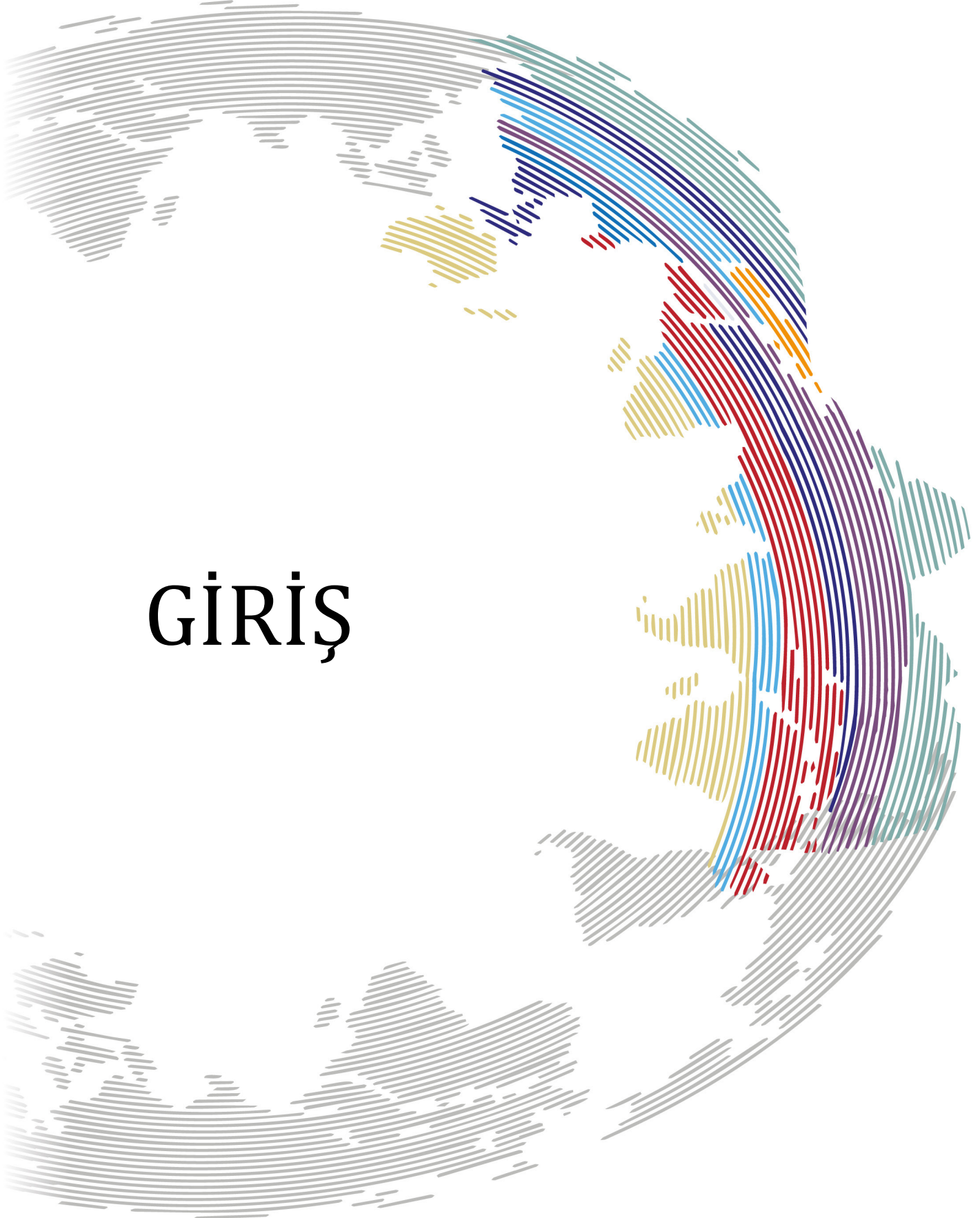
## 11. BÖLÜM YEREL KALKINMA 244

- 11.1. Belediyelerin Geleceği Ve Sürdürülebilirlik. 245  
*Prof. Dr. Ömer Faruk GENÇKAYA.*
- 11.2. Türkiye’de Sürdürülebilir Yerel Kalkınmada Yeni Bir Yönetim ve Şehir Anlayışı: Cittaslow (Sakin Şehir) Hareketi. 248  
*Yrd. Doç. Dr. Ferhat ARSLAN.*
- 11.3. Sakin Şehir (Cittaslow) Kavramı ve Modern İnsanın Yaşanabilir Şehir Ütopyası 264  
*Prof. Dr. Hamza ATEŞ.*
- 11.4. Türkiye’de Kentsel Alanda Kırsal Kalkınma Sorunu Üzerine Nitel Bir Araştırma 282  
*Doç. Dr. Özer KÖSEOĞLU, Arş. Gör. Duygu DEMİROL DUYAR, Arş. Gör. Selin BAŞCAN.*
- 11.5. 6360 Sayılı Kanunun Uygulama Sürecine Eski Köy/Yeni Mahalle Muhtarlarının Bakışı: Kahramanmaraş Örneği. 294  
*Doç. Dr. İbrahim Ethem TAŞ, Arş. Gör. Yeter ÇİÇEK, Öğr. Gör. Hatike KOÇAR*
- 11.6. Köylerin Mahalleye Dönüştürülmesinin Sosyal Etkileri Saha Araştırması Bulguları ve Hukuk Sosyolojisi Açısından Değerlendirilmesi. 306  
*Hüseyin Murat Lehimler.*
- 11.7. Eski Bölgecilikten Yeni Bölgecilğe: Türkiye’deki Yeni Büyükşehir Yasasının Küresel Kentler Yaratma Politikaları Çerçevesinde İncelenmesi. 317  
*Araş. Gör. Feriştah YILMAZ.*
- 11.8. Yaratıcı Kentler Ağı - Yerel Kalkınma İlişkisi: Edebiyat Kentleri Örneği. 330  
*Post Doktora Araş. Gül ŞİMŞEK, Yrd. Doç. Dr. Halil İbrahim AYDIN.*

## 12. BÖLÜM AFET 350

- 12.1. Türkiye’de Afetlerin Hukuki, Kurumsal ve Bilimsel İzdüşümleri 351  
*Araş. Gör. Yakup ÖZKAYA, Arş. Gör. Veysel ERAT.*
- 12.2. Bir Bütüncül Afet Yönetimi Modeli: Beylikdüzü Örneği 368  
*Murat ACAR.*
- 12.3. Yerel Yönetim Yasalarının Afet Zararlarının Azaltılması Bağlamında İncelenmesi. 379  
*Yrd. Doç. Dr. Hayriye ŞENGÜN, Doç. Dr. Esra Banu SIPAHI*
- 12.4. Afet Yönetimi Oturumu Değerlendirmesi 392  
*Prof. Dr. Zerrin Toprak, Karaman*

# GİRİŞ





## GİRİŞ

Yakın bir geçmişte sona eren 20. Yüzyılı ve içinde bulunduğumuz 21.Yüzyılı karakterize eden küreselleşme olgusu kaçınılmaz bir şekilde Ulusal Egemenlik kavramını sarsan etkiler yapmıştır ve yapmaktadır. Ulus devletler, egemenlik haklarından bir bölümünü giderek artan bir oranda uluslararası kuruluşlarla ve bizim yerel ve bölgesel yönetimler olarak adlandırdığımız yönetim birimleriyle paylaşmak zorunda kalıyorlar. İlk bakışta sorun kapitalizmin kendisini ayakta tutmasının, başka bir deyişle, varlığını sürdürmesinin bir gereği gibi görünüyorsa da, geniş halk yığınlarının yönetim süreçlerinde söz sahibi olma taleplerinin demokratik mekanizmaları halka en yakın düzeylerde çalıştırma arzularının da bu gelişmelerde çok önemli bir payı vardır. Yerel yönetimlerin demokrasinin gelişmesi için bir ilkokul işlevi görmekte olduğunu ilk olarak John .Stuart Mill ve Alexis de Tocqueville dile getirmişlerdir. Tocqueville: *“Özgürlüğü halka komünler getirdi. Eğer komünler olmasaydı belki özgür hükümetlerden söz edilebilirdi, ama özgürlük ruhundan söz edilemezdi”* demiştir. I. Napolyon’un bile *“Eğer savaşlarla uğraşmak zorunda kalmasaydım ülkemin ve halkımın daha mutlu olması için işe mutlaka belediyelerden başlardım”* dediği bilinmektedir. İkinci Dünya Savaşı yıllarında belediyeciliği *“iş bulma örgütleri”* gibi adlar vererek kayırmacılıkla özleştirmeye çalışıp küçümseyen yaklaşımlar, günümüzde artık değer taşımaz hale gelmiştir. Ülkemizde de, belediyeciliğin, demokrasinin gelişmesine az önce belirtmiş olduğum nedenlerle, hizmet etme şansı olmadığını ısrarla savunan bilim insanları bile tutarsızlıklarını kısa sürede fark edip belediye başkanlığı gibi görevleri kendileri için çekici bulmaya başlamışlardır. Bu olumlu gelişmenin, belediyeciliğin demokratik ve katılımcı özünü güçlendirip yerel kamu hizmetlerini daha etkin sunabilecek kurumlar durumuna getirilmelerine katkıda bulunmaması çok büyük önem taşımaktadır. Belediyelerimizde başkan olarak görev yapan kişiler üzerinde 55 yıl önce yaptığımız ve o zamanki adıyla Türk Belediyecilik Derneği diye bildiğimiz bugünkü Türkiye Belediyeler Birliği’ne karşılık olan, Türk Belediyecilik Derneği’nce yayımlanmış olan bir küçük kitapçığımız var. Adı Türk Belediye Başkanları olup yayım tarihi 1962 (55 yıl önce)’dir. Bu kitapçıkta, o tarihte görevde bulunan belediye başkanlarının öğrenim düzeyleriyle, bugün 2017 yılında görev yapmakta olan başkanlarının öğrenim düzeyleri arasında şimdi yaptığımız saptamalara göre, bugünkü durum lehine çok önemli farklılıklar olduğunu görüyoruz. Aradan geçen yarım yüzyılı aşkın süre içerisinde, ilkokul mezunu belediye başkanlarının oranı %45’ten %22’ye, ortaokul mezunlarının oranı %38’den %15’e düşerken; lise mezunlarının oranı bu dönem içinde %14’ten %26’ya ve üniversite mezunlarının oranı ise, %8’den %37’ye yükselmiş bulunmaktadır. Aynı olumlu gelişmeleri, sadece belediye başkanları açısından değil, meclis üyeleri için de rahatlıkla yapabildiğimizi görüyoruz. Yalnız başına diplomanın yeterli bir başarı nedeni olduğunu öne sürmek doğru olmasa da, değindiğim bu değişikliğin, hizmet başarımı (performansı) üzerindeki etkisi hiçbir şekilde yadsınamaz. Unutmamak gerekir ki,



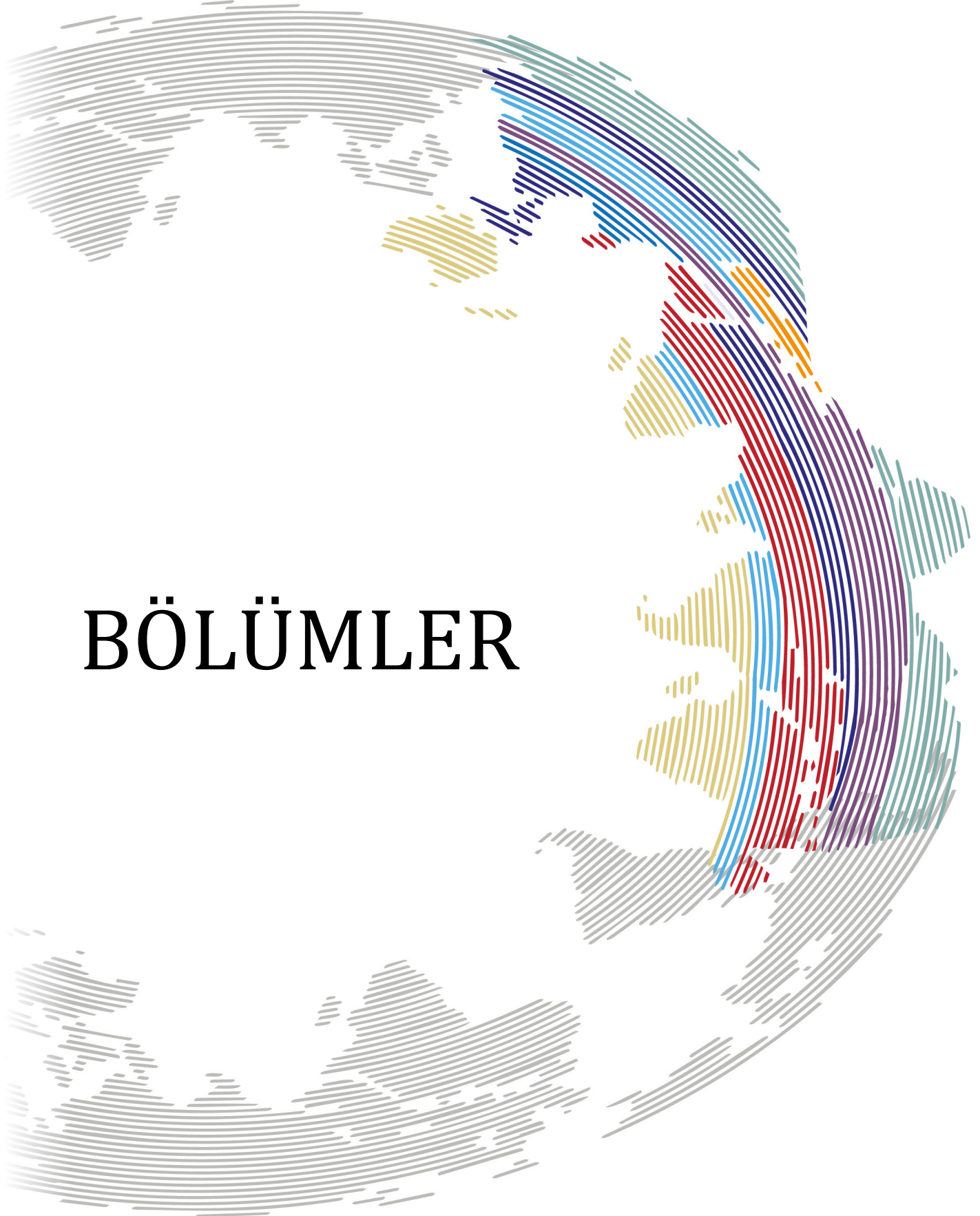
yerel demokrasiye inancın, yerel düzeyde katılımcı mekanizmaları harekete geçirip kamu yararı doğrultusunda etkili kılmanın başka daha birçok ön koşulları vardır. Gerçekten biz iki kulvarda koştukta. Kulvarlardan bir tanesi, yerel kamu hizmetlerini üretip sunmakta uygulanan teknik gelişmeler, yöntemlerdir. İkincisi, içinde bulunduğumuz, karşı karşıya olduğumuz sorunun yerel demokrasi boyutudur. Aradan geçen 50-60 yıl içerisinde, birinci kulvarda ne kadar olumlu ilerlemelere tanık olduysak, ikincisinde, Türkiye'nin beklediği düzeye gelmiş olduğunu söylemek şansına bugün için sahip olmadığımızı görüyoruz. Bu nedendir ki, 2012 yılında çıkarılan bir yasayla, Türkiye'de 1500 kadar belediyenin tüzel kişiliği kaldırılırken, 15 bine yakın köyün tüzel kişiliği kaldırılıp onlar mahalle haline getirilirken Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı adını taşıyan ve Türkiye'nin taraf olduğu uluslararası sözleşme gerektirdiği halde o yörelerde yaşayan halka danışmak ihtiyacı hissetmemiş olmamızdır. Genel olarak yerel yönetimlerin ve bu arada belediyelerin demokrasiyle yakın ilişkileri olduğu ne ölçüde doğru ise, demokrasinin her düzeyde geçerli kılınmasının hukukun üstünlüğü ilkesine bağlılık ile ve insan haklarına saygıyla çok yakın bir ilgisi olduğu da, o ölçüde bir gerçektir. Bunu sağlayacak olan da, hiç kuşku yok ki, her düzeyde görev almış olan yöneticilerin ve daha da önemlisi, halkın kendisinin bu kavramları rahatlıkla özümseyebilecek bir siyasal kültür ve bilinç düzeyine erişebilmiş olmalarıdır. Bu yönden baktığımızda, Belediyelerin Geleceği ve Yeni Yaklaşımlar isimli eserde katılım, göç, planlama, sosyal belediyecilik, teknoloji kullanımı, çevre sorunları gibi konuların yanı sıra, yerel kamu hizmetleri, engellilerin hakları, kent kimliği ve kültürü, yerel yönetimlerin sanat ve kültür konularına bakışı, kentsel dönüşüm ve doğal afet ve iklim değişikliği gibi konuları da çok geniş bir yelpaze içerisinde ele almakta olduğu dikkatimizi çekiyor. İçinde bulunduğumuz dijital teknoloji çağında, sınai ve teknolojik ilerlemelerin sağladığı olanaklardan yararlanarak güvenlikten, trafik ve ulaşım, vergi toplamadan, planlamaya kısaca kent yönetiminin her alanında zamandan ve kaynaklardan büyük tasarruflar sağlanabiliyor. Bu yüzden, bir süredir "akıllı kent" kavramı en çok duyduğumuz kavramlar arasına girmiş bulunuyor. Belediyeciliğin geleceği açısından bu türlü girişmelerin önemli yararlar sağlayacağı kuşkusuz olmakla birlikte akıllı olarak nitelendirilen bütün bu yeniliklerin birer araçtan ibaret olduğu gözden uzak tutulmamalıdır. Max Weber' in önemle vurguladığı "amaç" ve "araç" rasyonelliği ayrımı çerçevesinde hatırdan çıkarılmaması gereken çok önemli bir gerçek var. O da şudur: *"Kentleri ve ülkeleri yönetme görevini verdiğimiz kimseler ve onlarla birlikte çalışan karar organları akıllı olmadıkça kullanılan araçların akıllı olduklarından söz etmenin çok akıllı bir değerlendirme olmayacağı rahatlıkla kabul edilebilir."* Türkiye'nin, kuruluşundan bu yana üyesi olduğu Avrupa Konseyi'nin çatısı altında yürütülen yerel ve bölgesel demokrasi çalışmalarını yakından izleyen bir ülke kimliğiyle, yerel demokrasisini, ulusal çaptaki demokratik gelişmesine koşut olarak geliştirme şansına sahip ülkelerin başında yer aldığını düşünüyorum. Büyükçekmece Belediye Başkanı Sayın Dr. Hasan Akgün bu doğrultudaki çalışmaların en yakın tanıklarından biridir. Kuramla pratiği bir araya getirmeyi amaçlayan böyle önemli bir eserin ortaya çıkmasında öncülük etmesini takdirle karşılıyor, kendisini kutluyorum. Bundan 25 yıl önce 1992'de Abdi İpekçi

Uluslar arası Barış ve Dostluk Ödülünün kendisiyle paylaşmak onuruna sahip olduğum Uluslar arası Biyopolitik Vakfı'nın kurucusu ve sayın başkanı, değerli dostum Prof. Dr. Agni Vlavianos Arvanitis'e,, çok değerli meslektaşlarım ve dostlarım Floransa Üniversitesi öğretim üyelerinden Prof. Dr. Massimo Balducci, Napoli Üniversitesi öğretim üyesi Prof. Dr. Luca Muscara'ya, eserin ortaya çıkmasındaki katkılarından dolayı teşekkürlerimi sunuyorum. Ayrıca, eserin hazırlanmasında emeği geçen herkese teşekkür eder, tüm araştırmacılara ve okuyuculara yararlı olmasını temenni ederim.

**Prof. Dr. Ruşen KELEŞ**



# BÖLÜMLER





# IX. BÖLÜM

## KENTSEL PLANLAMA VE KAMU HİZMETLERİ



## İSTANBUL İLİNDE GÖÇ VE KENTSEL DÖNÜŞÜMÜN KENTLİLEŞME ÜZERİNDEKİ TOPLUMSAL ETKİLERİ

Gökhan AK\*

### ÖZET

*Kentsel alanlar karmaşık ve dinamik sistemlerdir. Fiziksel, toplumsal, çevresel, ekonomik ve hatta siyasal ve ideolojik faktörlerin etkisinde değişim ve dönüşüm gösterdikleri gibi, kendileri de birçok değişim ve dönüşüme neden olabilirler. Kentsel mekândaki değişim ve dönüşümler, kimi zaman mekân ve yaşam kalitesini artırıcı yönde olurken, kimi zaman da mekânın ekonomik, toplumsal, çevresel ve fiziksel çökme ve bozulması olarak kendini gösterir. Bu bağlamda kentsel dönüşüm, bir olgu olarak, belirli bir zaman aralığında, ancak 'sürekli' gerçekleşmektedir. Kentleşmeyle beraber kentsel mekânlarda yaşanan 'hızlı' ekonomik ve sosyo-kültürel değişim ve dönüşümler, tüm dünyada olduğu gibi, Türkiye'nin de gündemindedir. Geçmişten günümüze, kentin, sosyal ve ekonomik yapısının değişimine paralel olarak pek çok dönüşüm yöntemi ve stratejisi geliştirilmiştir. Kentlerde yaşanan dönüşümü gerçekleştirebilecek en önemli araçların başında, kentsel dönüşüm projeleri gelmektedir. Kentsel dönüşüm, bozulma ve çökmenin olduğu kentsel alanların ekonomik, toplumsal, fiziksel ve çevresel koşullarının kapsamlı ve bütünlük yaklaşımlarla iyileştirilmesine yönelik olarak uygulanan strateji ve eylemlerin bütünüdür. Bu yöntem ve stratejilerin faaliyet alanı ve doğası gereği, mevcut şehrin yapısına ve burada yaşayan insanların fiziksel, sosyal ve ekonomik geleceği üzerine ve buna bağlı olarak da kentin bütün geleneklerine etki etmektedir. Dolayısıyla, kentsel dönüşüm projeleri, yalnızca yıkıp yeniden yapılarak rantta yer açan projeler değil, aynı zamanda dönüşümün sosyal ve ekonomik yönünü içeren projeleri de kapsayan ve uygulamaya geçirmesi gereken projelerdir. Bu bağlamda, bu çalışmanın ana amacı, kentsel dönüşümün kavramsal ve hukuki boyutlarından yola çıkarak, kentsel dönüşüm projelerinin İstanbul Büyükşehir Belediyesi örneği özelinde toplumsal yapıya olan etki ve yansımalarını irdelemektir.*

**Anahtar Sözcükler:** *Kentleşme, Kentsel Dönüşüm, Toplum, Sosyo-kültürel Etkiler, İstanbul Büyükşehir Bütünü.*

### URBAN RENEWAL AND ITS COMMUNAL IMPACTS: ISTANBUL METROPOLITAN AND BEYOĞLU MUNICIPALITY CASE

### ABSTRACT

*Urban environments are complex and dynamic communal systems. They can cause various changes and transformation while having variations, changes and mutations in themselves because of the effects of physical, social, environmental, economic and even political and ideological factors. Changes and transformations in the urban space sometimes increase locality and living quality while sometimes showing itself as economic, social, environmental and physical collapse and decay of the space. In this context urban renewal as being a notion and concept finds breath between a time intervals, but continuously. 'Fast' economic and socio-cultural changes and transformations which*

\* Yrd.Doç.Dr., Nişantaşı Üniversitesi, İİSBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, gokhan.ak@nisantasi.edu.tr

*are observed in the urban locations of the world stemming from urbanization is one of the key aspects in Turkey today as well. From past to present, various renewal methods and strategies were developed correspondingly to the alteration of city's social and economic structure. Thus "urban renewal projects" approach is one of the most impressive device among existing planning devices produced so far. Urban renewal represents the whole strategies and actions which are applying in order to improve the ruined and damaged urban areas. These areas are totally damaged in terms of economics, society and both physical and environmental conditions; thus they need to be improved by extensive approaches. According to its field of activity and nature, this method affects the structure of existing city and the physical, social and economic future of the habitants; moreover there is a direct relation this method has an impact on all the traditions of the city. Therefore the most remarkable point is that the project of urbanization renewals mustn't be seen as destructive, but in contrast, those are exhaustive projects that contain the social and economic sides of renewal which these kinds of projects robustly need to be applied in the cities. Thus the main aim of this study is to explore and analyze impacts and reflections of urban renewal projects regarding İstanbul Metropolitan Municipality case by taking the road of exploration from conceptual and judicial aspects of urban renewal at first and in general.*

**Key Words:** *Urbanization, Urban Renewal, Community, Socio-cultural Impacts, İstanbul Metropolis.*

## GİRİŞ

Kentsel alanlar karmaşık ve dinamik sistemlerdir. Fiziksel, toplumsal, çevresel, ekonomik ve hatta siyasal ve ideolojik faktörlerin etkisinde değişim ve dönüşüm gösterdikleri gibi, kendileri de birçok değişim ve dönüşüme neden olabilirler. Kentsel mekândaki değişim ve dönüşümler, kimi zaman mekân ve yaşam kalitesini artırıcı yönde olurken, kimi zaman da mekânın ekonomik, toplumsal, çevresel ve fiziksel çökme ve bozulması olarak kendini gösterir. Kentsel dönüşüm, bir olgu olarak, belirli bir zaman aralığında ve 'sürekli' gerçekleşmektedir. Ancak, kent planlama yazınında, kentsel dönüşüm, kentsel alanlardaki belirli bir zaman aralığında ekonomik, toplumsal, fiziksel ve çevresel çökme ve bozulmaya karşı verilen bir cevap olarak görülmüştür (Akar, 2006: 29).

İnsan yerleşik hayata geçtiği günden bugüne kadar doğayı değiştirmiş ve dönüştürmüştür. Uygarlığın doğa üzerindeki en belirgin etkisi insanların oluşturdukları kentlerdir. Kentler sürekli bir değişim, dönüşüm süreci yaşarlar. Kentlerin dönüşüm sürecini etkileyen en önemli faktörlerden biri kapitalizmdir. Zira kapitalizm, her zaman yeni teknolojiler, yeni yaşam biçimleri, yeni üretim modelleri arar. 19. yy.da Avrupa'da farklı bölgelerden sanayi kentlerine yoğun göçler, sağlıksız yaşam koşulları yaratmıştır. Ortaya çıkan sosyal sorunlar karşısında bu bölgelerin sağlıklılaştırılması için projeler üretilmesine yönelinmiştir. Kentsel dönüşüm projeleri; koruma, sağlıklılaştırma ve yeniden geliştirme gibi farklı eylem türlerini barındıran mekânsal müdahalelerdir. Kentsel dönüşüm projeleri, II. Dünya Savaşı sonrasında Kuzey Amerika ve Avrupa'da yıkılan kentlerin yenilenmesi, düşük gelirli grupların konut koşullarının iyileştirilmesi gibi amaçları gerçekleştirmek için geliştirilmiştir. Ancak kentsel dönüşüm projeleri, kapitalist sistemin egemen güçlerinin etkisiyle kent merkezlerinin geniş kapsamlı yenilenmesi, yeni alışveriş merkezleri ve ofis yapılarının inşası gibi hedeflere odaklanmıştır (Tolanlar, 2007: 1).

Bu çalışmada, kentleşme süreci, kentsel dönüşüm projelerinin ortaya çıkışı ve gelişimi, kentsel dönüşüm olgusunun kavramsal ve hukuki boyutları ve İstanbul Büyükşehir Belediyesi özelinde kentsel dönüşümün toplumsal etki ve yansımaları üzerinde durulmuştur. Bu bağlamda çalışmanın



genel planı kentsel dönüşüm projelerinin tarihsel gelişimi, kavramsal ve hukuksal çerçevesi ile bunların İstanbul'daki uygulamaları ve toplumsal boyutlarını, etkilerini açıklamak şeklinde kurulmuştur. Bu bağlamda, bu çalışmanın ana amacı, kentsel dönüşümün kavramsal ve hukuki boyutlarından yola çıkarak, genelde, kentsel dönüşüm uygulamalarının dünyadaki ve Türkiye'deki gelişimini açıklamak; özelde ise İstanbul'daki kentsel dönüşüm projelerinin, her mekânsal değişiklikte olduğu gibi, toplumsal bir dönüşüme de neden olduğunu vurgulamak; bu dönüşümün daha çok demografik bir hareket olan kentleşmeyi değil, kentleşme süreci sonunda ortaya çıkan toplumsal değişimlerin insan davranışlarında, yaşam biçimlerinde kültürel kimliklerinde ortaya çıkardığı farklılıkları irdelemektir.

Çalışmanın temel hipotezi; kentlerde yaşanan sorunların günümüzde çözümü olarak görülen kentsel dönüşüm projeleri, “yeniden yapılanma vizyonuna sahip olan eylemler dizisidir.” düşüncesidir. Bu çalışmada şu sorulara cevap aranmaya çalışılacaktır: (1) Kent nedir?; (2) Kentleşme ve kentlileşme nedir?; (3) Kentsel dönüşümün anlamı ve kapsamı nedir?; (4) Kentsel dönüşüm projelerinde, uygulamada kullanılan farklı yaklaşımlar nelerdir?; (5) Kentsel dönüşüm sürecine dahil olan faktörler nelerdir?; (6) Kentsel dönüşüm projelerinin kavramsal ve hukuksal boyutları nedir?; (7) İstanbul ili özelinde kentsel dönüşüm olgusunun toplumsal etki ve yansımaları nelerdir?

Çalışmada hipotezli tümdengelim yöntemi temel alınmıştır. Bu nedenle, genelden özele doğru bir geçiş vardır. Kullanılan bilimsel araştırma teknikleri, literatür taraması ve içerik analizidir. Literatürdeki Türkçe ve İngilizce kaynaklardan yararlanılmış; bulunan birincil ve ikincil kaynakların içerik analizleri yapılmaya çalışılmıştır.

Kentleşme, yalnızca nüfus birikimi değil; ekonomik, toplumsal, teknolojik alanlardaki değişimin-dönüşümün sonucunda oluşan bir süreçtir. Sosyolojide bir arada kullanılması gereken kavram çiftlerinden biri olan “sanayileşme ve kentleşme” kavramları toplumdaki değişimin de yönünü belirleyen toplumsal olgulardır. Kentleşme olgusu, toplumdaki insanların da tutum ve davranışlarını etkileyen bir süreçtir. Kentleşme olgusu çok boyutlu ve karmaşık bir süreç olduğu için değişimi yansıtan en önemli alanlardan biridir. Kentleşme süreci, kentlileşme ya da kentlileşmemeyi de beraberinde getirir. Kentlileşme, kent yaşamına uyum sağlayarak, kentteki yaşam sürecinde elde edilen bir kültür birikimidir. Kent kültürü sosyal, ekonomik, doğal faktörlerinde etkisi altındadır. Kentlileşme, kır kökenli bir bireyin, kente özgü davranış biçimlerini ve değer yargılarını benimsemesidir. Bu kentlileşme sürecinde yaşanan sorunlarda en büyük paydayı insana ait olanlar almaktadır.

Gelişmiş ülkelerdeki kentleşme süreci uzun bir zaman dilimine yayılmıştır. Türkiye'deki kentleşme sürecinin ise yaklaşık 60 yıllık bir geçmişi vardır. Türkiye'de kentleşme süreci, sanayileşme ile beraber başlamadığı için, hızlı ve çarpık kentleşme yaşanmıştır. Bu durum çok sayıda sorunu da beraberinde getirmiştir. Bu süreçte, bu sorunları çözmekten sorumlu olan kişi ve kurumların deneyimsiz ve hazırlıksız yakalanmış olması güçlüğü arttırmaktadır. Tüm gelişmekte olan ülkeler gibi Türkiye'nin de elindeki parasal ve insani kaynaklar sınırlıdır. Bu nedenle, bu sınırlı kaynakları, ya iktisadi büyüme için, ya gecekondu bölgelerini hızla dolduran kitlelerin kentin diğer yaşam alanlarına kaymasını engellemek için, ya da yolsuz-konutsuz-işsiz kalmasını önlemek amacıyla veya tüm bunların hepsini gerçekleştirebilmek için mi kullanılması gerektiği sorusu, çözüme ulaştırılması oldukça zor olan sorulardandır. Bu soru, aynı zamanda kentleşme olgusundaki temel sorunsaldır. Keza kentlerin en önemli ihtiyacı konuttur. Konut sorunu, dünyada hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerin gündeminin en üst sıralarındadır. Kentlerdeki konut sorununa kentsel dönüşüm projelerinin

çözüm getirip getirmeyeceği, Avrupa’da ve Amerika’da olduğu gibi Türkiye’de de bilim adamlarının ve yerel yönetimlerin gündemindeki konudur. Bu projelerden beklentilerin sınırları iyi çizilmelidir. Zira her projede olduğu gibi kentsel dönüşüm projelerinin de riskleri vardır. Ve bu riskler göz ardı edilemeyecek denli önemlidir (Tolanlar, 2007: 2-3).

## KENT, KENTLEŞME VE KENTLİLEŞME KAVRAMLARI

Kentleşme, dar anlamıyla kent sayısının ve kentte yaşayan nüfustaki niceliksel artışlardır. Geniş anlamıyla, “Kentli diyebileceğimiz bir yaşama şeklini oluşturan beraberinde, nüfusun ölçüsü, nüfusun yoğunluğu ve nüfusun heterojenliği (farklılığı) sosyal münasebetin mahiyetini, derecesini ve sıklığını, dolayısıyla da sosyalleşmeyi ve insan tabiatını tayin eder. Yani sosyal yapıyı”. Kentleşme olgusunun önemi, onun şu iki özelliğinden kaynaklanmaktadır: (1) Birtakım ekonomik ve toplumsal süreçlerin işlenmesi ile ortaya çıkan “Bir sonuç” olması; (2) Toplumsal değişme sürecini “Etkileyen Bir Öge” olması (Kartal, 1978: 4-5). Kentleşme sorunları içerisinde “alt yapı sorunları”, “yeşil alanların azlığı”, “sağlıksız konutların çoğalması” gibi birçok farklı sorun alanı bulunmaktadır. Bir diğer sorun alanı ise kentlileşmedir. Bireylerin ekonomik anlamda, kente özgü işlerde çalışması ve geçimini bu işlerden sağlaması, sosyal anlamda da bireyin kente özgü davranış kalıp ve normlarına sahip olması kentlileşme olarak tanımlanabilir (Kartal, 1983: 92). Kentleşmeye bağlı olarak ortaya çıkan kentlileşme ise, kısaca kırdan kente göçen nüfusun ekonomik ve sosyal bakımlardan, kırsal özelliklerinden arınarak, kentin özelliklerini kazanması süreci olarak tanımlanabilir (Kartal, 1983: 94). Tanımdan da anlaşılacağı üzere kentlileşen insanda, ekonomik ve sosyal olmak üzere iki açıdan değişim olmaktadır. Diğer bir deyişle, kentlileşmenin iki yanı vardır; Ekonomik açıdan kentlileşme ve sosyal açıdan kentlileşme. Ekonomik açıdan kentlileşme, kişinin geçimini tamamen kentte veya kente özgü işlerle sağlıyor duruma gelmesiyle gerçekleşir. Sosyal açıdan kentlileşme ise, kır kökenli insanın çeşitli konularda kentlere özgü tavır ve davranış biçimlerini, sosyal ve kültürel değer yargılarını benimsemesi ile gerçekleşmektedir (Kartal, 1983: 92).

**Tablo 1** (Kartal, 1992: 51)

<b>Ekonomik Mekân’ın ve Sosyal Mekan’ın İçerikleri</b> <i>Ekonomik Mekan</i>	<i>Sosyal Mekân</i>
Kişinin Altyapısı	Kişinin Altyapısı
Ekonomik değer üretme elde etme ve kullanma biçimleri - Tutulan işlerin türleri - Gelir türleri - Geliri kullanma biçimleri - Varlıklanma	Benimsenen tüm sosyal ve dinsel değerler düzeni inançlar türlü konular dahi tutum ve davranışlar; - Siyasal tutum ve davranışlar - Dayanışma ve yardımlaşma konusunda benimsenen değerler - Örgütlenme biçimleri - Uyulan benimsenen gelenek ve görenekler - Eğitim ve öğretim konusunda tutum ve davranışlar - Bilgilenme biçimleri - Dini tutum ve davranışlar - Hak arama yöntemleri - Kadın ve erkeklerle ilgili düşünce tutum ve davranışlar - Toplumdaki farklılıkları açıklama biçimleri ve gereçler
Ekonomik Mekanın Öğeleri - Varlıklar (Kır-Kent) - Ücret Gelirleri (Kır-Kent) - Varlık Gelirleri (Kır-Kent) - Karşılıklar - Yatırımlar	

Küreselleşme ile beraber diğer ülkelerde ve Türkiye’de yaşanan ekonomik ve toplumsal değişim süreci, kent ve kentleşme konularının sürekli olarak yeniden tanımlanmasını gerekli kılmaktadır. Türkiye’deki kentlerde bugün farklı nedenlerle “dönüşüm” süreci yaşanmaktadır. Kentlerde yaşanan bu dönüşüm sürecini değerlendirebilmek için kent, kentleşme, kentlileşmeden başlayarak, kentsel dönüşüm ve kentsel dönüşüm projelerine dek uzanan geniş bir açılımı bu kavramları tanımlamak ve açıklamak gerekir. Çalışmanın bu bölümünde kentleşme yazınındaki kent tanımları, kentleşme, kentleşme türleri, kentlileşme, kentli insan davranışları açıklanacaktır.

Kent, sadece yaşadığımız, işe okula gittiğimiz bir yer değil, birbirimizin duruşundan, ahlakından dersler çıkardığımız, bir hukuk adalet duygusu oluşturduğumuz, bizim dışımızdakilerden, bizden farklı olanlardan bir şeyler öğrendiğimiz yerdir (Teber, 2004: 23). Kentlerin dönüşümünün doğasını araştırmak, kentin ne olduğu konusunda biraz düşünmeyi gerektirir. Kenti neyin ya da nelerin meydana getirdiğini belirlemek, konunun karmaşık ve çok boyutlu olması nedeniyle biraz zordur. Kent tanımlarının çoğu kavramın bir boyutunu içerir. Günümüzün kentsel dokusu hem mekânsal hem de ekonomik ve sosyal kurumlar açısından geçmişin izlerini taşır. Kentleşme literatüründe kentlerin ortaya çıkışı ve gelişimi insanlık tarihiyle özdeşleştirilmektedir. Oluşması bu kadar uzun bir geçmişe dayanan kentler birkaç dönüşüm geçirmiştir. İnsanların toprağa yerleştikleri dönemlerden, günümüzün küresel kentlerine gelinceye dek kentlerin geçirdikleri dönüşümleri ve farklı boyutlar açısından kent tanımlarının neler olduğunu bilmek, bugünkü kentsel dönüşüm fikrini incelemek için bize bir başlangıç noktası olacaktır. Batı dillerinde kent kelimesinin anlamı uygarlığı ifade etmektedir. Arapçada da kent anlamına gelen Medine kelimesi, medeniyet kelimesini ortaya çıkarmıştır. Yerleşik hayata geçmeyi gerekli kılan tarımı, yani üretimi kadınlar bulmuşlardır. Kent bir kadın icadıdır. Bu bakış açısından bakıldığında uygarlık dişi bir oluşumdur. Bazı şehirler tüm uğraşılara rağmen kentleşmemişlerdir. Örneğin; İspanyol şehirleri ve Paris bunun batıdaki en güzel iki örneğidir. Hindistan’da da şehirler vardır, kentler değil... Tanrıların bile çoğunluğunun kadın olduğu Hindistan’da şehirler pis, pasaklı ama dişidir (Kılıçbay, 2000: 14).

Bireylerin birbirleri ile sıkı ilişkiler kurmak istemesi ve bunu ihtiyaç olarak görmeleri sonucunda kentler ortaya çıkmıştır. Kentleri somut varlık haline getiren içinde yaşayanlardır; diğer deyişle toplumdur. Toplumlar ilerledikçe işbölümü de artar. Zira toplumdaki nüfus sayısı arttıkça, toplumda bireyler arasında ilişkiler ve bu ilişkilerin etkisi artar. Günümüzde toplum ve kent arasında kesin bir ayırım yapmak mümkün değildir. Toplum büyük ölçekli kenttir (Durkheim, 2006: 304-305). Nitekim Durkheim, mekanik dayanışmaya dayalı toplumdaki, organik dayanışmaya dayalı topluma geçişi çok önemli bir dönüşüm olarak kabul eder. Mekanik dayanışmanın egemen olduğu topluluklar, geleneklere bağlı, ortak otoriteye dayanan, geleneksel normlardan sapmaya izin vermeyen bir yapıya sahiptir. Mekanik dayanışmanın temeli ahlaki inançların homojenliğidir. Organik dayanışma ise, mekanik dayanışmanın aksine sosyal farklılıklara dayanır ve toplumda insanları birleştirecek olan da işbölümüdür. Bu açıklamalardan da anlaşılacağı üzere organik dayanışmada sosyal farklılaşma, işbölümü, uzmanlaşma, heterojenlik, yasal sözleşmeler esastır. Tönnies de (Akt. Thorns, 2004: 25) kır kent ayırımı, toplum ve topluluk kavramlarına dayanarak yapmıştır. Bu analizi yaparken kentlerin dönüşümünü sanayi öncesi ve sanayi kentleri olarak belirlemiştir. İki aşamanın özellikleri şöyledir: Toplulukta birey grup tarafından yönlendirilir. Topluluğun yapısı homojendir. Gelenek egemendir. Her bireyin elinden her iş gelir. Her birey kültürün bir parçasıdır. Toplumda ise; iş ve ticaret egemendir. İşte uzmanlaşma vardır. Yapısı heterojendir. İkincil ilişkiler egemendir.

Kentleşme, kent sayısının ve kentte yaşayan nüfus sayısının artmasıdır. Bu açıdan bir nüfus hareketinin adıdır. Kentleşmeye sadece bir nüfus hareketi olarak bakılırsa eksik bir tanım yapılmış olur. Zira ekonomik ve toplumsal değişimler kentleşmeyi ortaya çıkarır. Keleş (2006: 23-24), kentleşmenin kapsamlı bir tanımını şu şekilde yapar; “*Sanayileşmeye ve ekonomik gelişmeye paralel olarak kent sayısının artması ve kentlerin büyümesi sonucunu doğuran, toplum yapısında artan oranda işbölümü, örgütlenme ve uzmanlaşma yaratan insan davranış ve ilişkilerinde kentlere özgü değişikliklere yol açan bir nüfus birikimi sürecidir.*” Nitekim insanlık tarihi boyunca kentler, değişime ve dönüşüme açık mekânlar olmuşlardır (Torunoğlu, 2005: 1). Sosyolojinin önde gelen konularından olan sanayileşme, kentleşme olguları çok sayıda sorunu da beraberinde getirmiştir. Kentleşme 20. yy.ın ayırt edici özelliklerinden biridir. Sosyolojik anlamda kentleşme hem kırsal bir toplumun, kentsel bir topluma dönüşme süreci hem de kentsel mekânın ve toplumsal grafiğin değişme ve evrimleşme sürecidir (Tolan, 1977: 19).

Türkiye’de ise, 1980 sonrası dönem yeni bir kentleşme evresini tanımlamaktadır. Bu dönem Türkiye’nin dünya ekonomik sistemi ile daha sıkı ilişkiler kurma yoluna girdiği, dış ilişkiler ve kaynak transferinin gündeme geldiği dönem olarak ortaya çıkmaktadır. Büyük ölçekli toplu konut projeleri, büyük müteahhitlik firmaları ve yap-işlet devret yoluyla yapılan alt yapı projeleri, gökdelenler, uluslararası ticaret merkezleri, ülke içi birikim yetersiz olunca büyük dış borçlanma olanakları bu değişimin habercileridir. Metropolitan alanlarda, özellikle dış ticaret ilişkilerinin yoğun olduğu merkezlerdeki gelişmeler, uluslararası bağlantı noktaları olarak kentlerin yeni işlevler kazandığını göstermektedir. Kentsel rantlardan kaynaklanan birikimler metropolitan kentlerin saçaklanma şeklinde büyüdüğünü göstermektedir (Aslanoğlu, 1998: 110). 1980 sonrası dönemde sermaye kentleşerek yeni bir toplumsal sınıf doğmuştur (Sirkeci, 1999: 14). Türkiye’deki kentleşme, sanayileşme ile desteklenmediği için kentlerdeki sorunlar içinden çıkılmaz hale gelmektedir. Özellikle sanayileşme ile desteklenmeyen kentleşme nüfus açısından dev metropoller ortaya çıkarırken, metropoller kentleşme açısından değerlendirildiğinde köylülüğün hâkim olduğu mekânlar olarak görülmektedir (Görmez, 2004: 61).

Kentlileşme, kente göç eden insanların yeniden sosyalleşme sürecidir. Kente özgü davranışların ve düşüncelerin öğrenildiği bir süreçtir (Tuzcuoğlu, 2003: 41). Kentlileşme kentleşme akımının içinde yer alan insanların davranışlarında ve ilişkilerinde, değer yargılarında değişiklikler yaratma sürecidir (Kartal, 1992: 10). Kentli, kırsal yaşam biçiminden farklı bir yaşam sürdüren, geçimini tarım ve hayvancılık dışı faaliyetlerden kazanan kişidir (Erten, 1999: 30). Kentli insanın davranışlarında kentli olabilmenin gerekli kıldığı değişiklikler olmalıdır. Mekânın yanında insanların davranışları kentli kılınmalıdır (Kaygalak, 2005: 19). Ekonomik bakımdan kentlileşme, kişinin geçimini tamamen kentten ve kente özgü işlerden sağlıyor olmasıdır. Sosyal bakımdan kentlileşme ise; kır kökenli insanın çeşitli konularda kentlere özgü tavır ve davranış biçimlerini, değer yargılarını benimsemesi ile gerçekleşmektedir (Kartal, 1992: 50). Kentlileşmenin asıl özellikleri toplumsal - kültürel boyutlarda ortaya çıkar. Keza kentler bir tasarının, aklın ürünüdür. Bu tasarlanmış mekânlardaki davranışlar da tasarlanmıştır. Kişinin kendisini kente ait hissetmesi ve yaşadığı kente karşı sorumluluk duyabilmesi için kentli davranış kalıplarını benimsemiş olması gerekir. Kentlileşme, kentli insanın davranışlarında altı boyutta gözlenebilir (Bal, 2002: 65): (1) Ekonomik Davranışlar; (2) Sosyal Davranışlar; (3) Siyasal Davranışlar; (4) Psikolojik Davranışlar; (5) İnançsal Davranışlar; (6) Estetik Davranışlar.

## KENTSEL DÖNÜŞÜM OLGUSUNUN KAVRAMSAL BOYUTU

Türkiye, 1950’li yıllardan günümüze kadar olan dönemde hızlı bir kentleşme süreci içerisinde. Kentleşmeyi etkileyen temel faktör kırsal alanlardan kentlere doğru olan göçlerdir. Kırsal alanlardan yaşanan bu göçleri etkileyen iç ve dış dinamik süreçler vardır. 1929 Dünya ekonomik krizi ve 1939-44 yılları arasında süren II. Dünya Savaşı başlıca dış dinamik süreçlerdir. Bu süreçler ekonomik açıdan tüm dünyayı olduğu gibi ülkemizi de etkilemiştir. Bu dönemde ekonomi içindeki gelirden en az payı alan kesim kırsal kesim olmuştur (TOKİ, 2011: 18). İç dinamik süreçler ise; hızlı nüfus artışı sonucunda tarım topraklarının yetersiz kalması, tarım topraklarının miras yoluyla bölünmesi, tarımda makineleşme, kentlerde eğitim, sağlık, sosyal ve kültürel olanakların çökmesi, iş olanaklarının genişliği vb. birçok faktör etkili olmuştur. Kırsal alanlardan kentlere doğru olan bu göçlerin sonucunda kent nüfusları da olağanüstü bir artış göstermiştir. Kentlerdeki bu nüfus artışı çarpık kentleşmeye neden olmuş ve gecekondu ortaya çıkmıştır (Kılıç, 2010: 23).

Yapılan araştırmalara göre; 1948 yılında 25-30 bin civarında olan gecekondu sayısı, 1970’de 600 bine, 2002 yılında ise 2 milyon 200 bine çıktığı tahmin edilmekte; kentlerimizde ortalama hane halkı büyüklüğü 5 olarak kabul edilirse ülkemizde 11 milyon civarında gecekondu yaşayan insanımızın olduğu ortaya çıkmaktadır (TOKİ, 2011: 35). Modern alt yapı ve inşaat kalitesinden yoksun olan gecekondu büyük nüfus kitlelerini kendine çekmiş ve planlamadan yoksun sağlıklı ve aşırı büyümüş kentlerin ortaya çıkmasına sebep olmuştur. 1984 yılında 2981 sayılı “İmar ve Gecekondu Mevzuatına Aykırı yapılara Uygulanacak Bazı İşlemler ve 6785 sayılı İmar Kanununun Bir Maddesinin Değiştirilmesi Hakkındaki Kanun” kanunu ile getirilen imar affı da plansız bir kentsel dönüşümüne sebep olmuştur (TOKİ, 2011: 27). Bu kadar çok plansız konut söz konusu olduğundan, bu konutların çağdaş şehircilik ilkelerine göre yeniden ele alınması önemli bir problem olarak ortaya çıkmaktadır. 1999 Marmara depremi de bu gerçeği bize acı bir biçimde tekrar hatırlatmıştır. Dolayısıyla kentsel dönüşüm, ülkemiz kentleri için kaçınılmaz bir gerçek olarak karşımıza çıkmaktadır. Kentsel dönüşüm kendiliğinden ortaya çıkan bir süreç değildir. Toplumsal, ekonomik, kültürel ve hatta siyasal amaçlarla kent parçalarının kullanım biçimlerine dışarıdan bir karışma sonucunda gerçekleşir. Dönüştürme etkinliklerine konu olan alanlar, gecekondu bölgeleri, yüksek yoğunluklu kaçak apartmanların bulunduğu alanlar, doğal yıkım riski yüksek alanlar, kent öteklerindeki çöküntü alanlarıyla, tarihsel kent çekirdekleri ve ekonomik ömrünü doldurmuş görünen kent bölümleridir (Keleş, 2006: 22). Ülkemizde kentsel dönüşüm uygulama süreçleri de, daha çok gecekondu alanlarının boşaltılarak, bu alanların sağlıklı birer yerleşim birimi olacak biçimde yeniden düzenlenerek kente kazandırılması yönünde işlemektedir (Karadağ ve Miroğlu, 2012: 24). Türkiye’de kentsel dönüşüm kavramı önceleri alt yapıdan yoksun, plansız ve sosyoekonomik bakımdan çökmüş gecekondu alanlarının dönüşümü olarak ele alınırken; 1999 Marmara depremi ile birlikte konutların depreme dayanıklı olarak yapılması da hesaba katılmaya başlamıştır. Kentlerin depreme dayanıklı biçimde yeniden planlanarak yapılandırılması gereği, 2009 yılında Ankara’da toplanan, Kentleşme Şurası’nda da ele alınmıştır (Kentleşme Şurası, 2009: 12).

Köyden kente göç süreciyle yaşanan büyük toplumsal değişimle beraber kırdaki yüz yüze ilişkiye dayanan, birincil grup ilişkileri çözülmeye başlar. Kentin yapısına uygun resmi, çıkarlara dayalı ikincil grup ilişkileri görülür. Toplum içindeki geleneksel bağlar zayıflarken, insanların birbirine bağımlılığı artar. Tarımla uğraşan geniş aile yapısı yerini küçük aile yapısına bırakır (Wirth, 2002: 103). Toplumbilimde yazılı olmayan normlar olarak kabul edilen, geleneklerin ve göreneklerin, kentlerde yaptırım gücü azalmıştır. Kentte ekonomideki değişimlerin hızlı yaşanması, insanların yaşam kalitelerinde de değişimlere neden olduğu için dikey hareketlilik artmaktadır. Sanayileşmeden

sonra kentlerde ortaya çıkan işbölümü ve uzmanlaşma da, dikey hareketliliğe olanak tanımıştır. Kentli kimliğinin oluşmasında da bu nedenle dikey hareketlilik önemlidir. Zira yukarı doğru yaşanan bir değişim toplumun refah düzeyinin yükseldiğinin göstergesidir. Aşağı doğru hareketlilikte ise, sürekli göç alan kentte toplumsal huzursuzlukların olduğunun göstergesidir. Bu nedenle, dikey hareketliliğin toplumsal sonuçları her zaman, kentli kimliğinin oluşturulması açısından önemlidir (Tolanlar, 2007: 22).

Köyden kente göç, kırsal kesimdeki yaşam koşullarının bir zorlayıcılığının sonuçlarıdır. Kente gelen insanlar birden kentli olamadıkları gibi plansız kentleşmeye de neden olurlar. Köyden kente göç edenler aynı zamanda, köylerindeki akrabalık ilişkilerini, manevi değerlere bağlılığı kentte göremedikleri için sıkıntı çekmektedirler. Karşılaştıkları yeni kentli kültürü, kültür şokuna neden olmaktadır. Bu durumun sürekli olmaması ve bireyin kendini kentli olarak tanımlayabilmesi ve hissedebilmesi için, içinde yaşadığı kentle bütünleşmesi gerekir (Sencer, 1980: 107). Kültürel kimliğini tanımlarken, yani kendisini hangi toplumsal grupla özdeş gördüğünü ifade ederken, kente özgü değerleri, davranışları özümsemiş olması gerekir. Buna değerler sistemi açısından baktığımızda Türkiye’de bir kutuplaşma sürecinin yaşandığını görürüz. Kentlileşme süreci, dış dünya açısından bakıldığında başkalaşma, ulusal ölçekte baktığımız zaman ise yabancılaşma görünümündedir (Tolan, 1981: 264).

Günümüzde kente göç eden insanlar özellikle İstanbul gibi metropol kentlere göç edenler yaşadıkları kültürel şoku aşabilmek, kendilerini kentli hissedebilmek, kente tutunabilmek için çeşitli çözümler üretirler. Bunlardan biri de, kente gelenlerin iş bulabilmek, konut bulabilmek, ekonomik ve sosyal sorunlarını azaltmak, kültürel kimliklerini korumak için bir araya gelerek, dernek ya da vakıf gibi örgütlerin çatısı altında “hemşerilik ilişkileri” kurmalarıdır. Hemşerilikte anlatımını bulan kimlik, göç edenlerin geldikleri yere ait gibi görünse de kent ilişkileri içerisinde bakıldığında, son derece kentli bir kimliktir. Keza hemşeri kimliği, göç öncesinde anlamlı değildir, göç sonrasında oluşmuştur (Bal, 2002: 93).

Kentlerde yaşanan bu değişim-dönüşüm süreçleri ciddi anlamda sosyal ve ekonomik sorunları da beraberinde getirir. Kentlerin toplumsal yapılarında da dönüşüm meydana gelir. Bu noktadan baktığımızda “mekân” ve “toplum” ayrı kategorilerdir. Ancak, birbirleri üzerinde dönüştürücü etkileri vardır. Mekânda yaşanan değişim ve dönüşüm doğrudan toplumu etkiler. Kent kavramının ortaya çıktığı ilk dönemden günümüze dek kentlerin oluşumunda ve dönüşümünde, kentin toplumsal yapısı ile fiziksel yapısı arasındaki bu karşılıklı ilişki her zaman var olmuştur. Kentlerin yeniden biçimlendirilmesi, yaşanan mekâna yeniden anlam kazandırılması günümüzde giderek benimsenen yaklaşım haline gelmiştir. İnsanların davranışları ile kent mekânı arasındaki bu ilişki zamanla kentin tümünü dönüşüm uğratmaktadır. Kentlerin bu değişim-dönüşüm süreci her zaman istenilen yönde ve planlı olarak yaşanmamaktadır. Kentin sağlıksız çevrelerce kuşatılması, sağlıksız dönüşümün en açık belirtisidir; trafik sorunları, gürültü, gittikçe azalan yeşil alanlar gibi. Bu noktada bu sağlıksız dönüşümü engelleyecek olan çözüm yollarından biri olarak görülen kentsel dönüşüm projelerini de incelemek gerekir.

Türk Dil Kurumu Türkçe Sözlüğü (1992), ‘dönüşüm’ kelimesini, “*olduğundan başka bir biçime girme, başka bir durum alma, tahavvül, inkılap, transformasyon*” olarak tanımlamaktadır. Bu tanımlardan hareket edilirse, kentsel dönüşüm, kentsel alanların var olan durumundan başka bir biçime girmesi, başka bir durum alması olarak tanımlanabilir. Kentsel dönüşüm yazınında, birçok kentsel dönüşüm tanımı bulunmaktadır. Bu tanımlar, vurguladıkları vizyon, amaç, strateji ve yöntemlerine

göre farklılık göstermektedir. Örneğin Lichfield'a (1992: 5) göre, kentsel dönüşüm, kentsel bozulma süreçlerini daha iyi anlama ihtiyacından doğan ve gerçekleştirilecek dönüşümde elde edilecek sonuçların üzerinde bir uzlaşmadır. Donnison'a (1993: 83) göre ise, kentsel dönüşüm, kentsel çöküntü alanlarında yoğunlaşan sorunları eşgüdümlü bir biçimde çözümlenmek için ortaya konulan yeni yol ve yöntemlerdir. Roberts (2000: 11) ise, kentsel dönüşümü, kapsamlı ve bütünlük (entegre) bir vizyon ve eylem olarak, bir alanın ekonomik, fiziksel, toplumsal ve çevresel koşullarının sürekli iyileştirilmesini sağlamaya çalışmak olarak tanımlamaktadır. Bir başka deyişle, yitirilen bir ekonomik etkinliğin yeniden geliştirilmesi ve canlandırılması, işlemeyen bir toplumsal işlevin işler hale getirilmesi; toplumsal dışlanma olan alanlarda, toplumsal bütünlüğün sağlanması, çevresel kalitenin veya ekolojik dengenin kaybolduğu alanlarda, bu dengenin tekrar sağlanmasıdır. Dolayısıyla, kentsel dönüşüm, çökme ve bozulma olan kentsel mekânın ekonomik, toplumsal, fiziksel ve çevresel koşullarını kapsamlı ve bütünlük yaklaşımlarla iyileştirmeye yönelik uygulanan strateji ve eylemlerin bütünüdür. Bu nedenle kentsel dönüşüm, yeni kentsel alanların planlanması ve geliştirilmesinden çok, var olan kentsel alanların planlanması ve yönetimi ile ilgilidir (Akkar, 2006: 29).

Kentsel dönüşüm, kentlerdeki yasadışı yapılaşma nedeniyle oluşan sağlıksız alanların, tarihi yapı stokunun yoğun olduğu yerlerde bakımsızlık nedeni ile eskiyen alanların, işlevini yitiren kent merkezlerini, doğal afetlerden doğrudan etkilenecek alanların dönüştürülmesini ve terk edilmiş ya da boşaltılmış fabrika, liman alanlarının kente yeniden kazandırılmasını kapsar. Kentsel dönüşüm projelerinin kent üzerinde etkileri incelendiğinde, ekonomik, politik ve sosyo-kültürel olmak üzere üç farklı boyutlu olduğu gözlemlenmektedir. Kentsel dönüşüm projelerinin ekonomik boyutu, çok genel bir çerçeveye kentteki taşınmaz üzerindeki değer artışları olarak düşünülebilir. Kimi dönüşüm projelerinde hedeflenen mevcut sosyal ve kültürel yapının devamını sağlamak olurken, kimi projeler ise eski dokudan farklı yeni bir yapı kurmak eğilimi taşımaktadır. Genelleme yapmak gerekirse, projelerin sosyo-kültürel boyutu alanda yaşayan halkı doğrudan etkileyen en önemli faktördür (Selim, 2011: 2).

Tarihte ilk ortaya çıkışlarından bu yana içinde buldukları doğal ve sürekli evrimle sürecinde kent mekânları, sosyo-ekonomik, politik, teknolojik vb. çeşitli dinamikler, aktörler ve baskılar yoluyla değişmekte ve dönüşmektedir (Yıldırım, 2006: 7). Kentsel mekânlar, fiziksel, toplumsal, çevresel, ekonomik, siyasal ve ideolojik faktörlerin etkisinde değişim ve dönüşüm gösterdikleri gibi, kendileri de birçok değişim ve dönüşüme neden olabilirler. Bu değişim ve dönüşümler, kimi zaman mekân ve yaşam kalitesini artırıcı yönde olurken, kimi zaman da mekânın ekonomik, toplumsal, çevresel ve fiziksel çökme ve bozulması olarak kendini gösterir (Akkar, 2006: 29). Harris ve Ullman'a (2002: 55) göre ise, insanın yeryüzünü kullanırken seferber ettiği teknik donanım, kentlerin hızla büyümesine ve büyük boyutlara ulaşmasına yardımcı olmuştur; ancak kentlerin gelişim göstermeleri ve büyümeleri çoğunlukla insanlığın yoksul bir yerel çevrede yaşaması sonucunu da doğurur. Sorun, kentsel yığılmanın doğurduğu olumlu sonuçları insanlığın yararına olacak bir biçimde koruyarak, olumsuz etkilerini ise en aza indirerek, geleceğin kentini kurmaktır.

Sanayi devrimi ile birlikte, 19. yy.ın getirdiği büyük sosyo-ekonomik ve kültürel dönüşümlerin şehir mekânı üzerinde önemli etkileri olmuştur. 20. yüzyılın ilk çeyreğindeki II. Dünya Savaşı ile de yeni bir kentsel yapılanma gerekli olmuş, dönüşümün boyut ve kapsamı da bu bağlamda farklılaşmıştır. Savaş sonrası bozulan ekonomi, sosyal sorunlar, kentlerde büyük bir çöküş başlamasına yol açmış; oluşan yeni yapıyla ise bir anlamda kentsel dönüşümün temelleri atılmıştır (Özden ve Kubat, 2003: 78). 1980'lerden itibaren ise, şehirlerde kamu-özel sektör ortaklığı eliyle

tasarlanan “öncü projeler”, kentsel ekonomik gelişmenin tetikleyicileri olarak görülmüş ve buna uygun olarak çizilen yeni kurumsal çerçevede kentsel dönüşüm projelerine özgü birlikler, ajanslar vb. gibi yeni kurumlar oluşturulmuştur. Son dönemlerde ise, kamu ve özel sektörün yanında yerel halkın ve sivil toplum kuruluşlarının da dâhil olduğu, çok aktörlülüğe, katılıma ve planlama sürecinin ortaklaşa tasarımına dayalı stratejik planlama yaklaşımları öne çıkmıştır (Yıldırım, 2006: 7).

Kentsel dönüşümün dinamosu “Kültürel Dönüşüm” olmak zorundadır. Toprak ekilmeden nasıl düşünce planında hazırlıklar yapılır, ekinlik zararlı malzemeden temizlenir sürülür, ekime hazır hale getirilirse; bir kentte kentsel dönüşümün gerçekleşmesi de oradaki maddi manevi kültürel argümanların hazır hale getirilmesiyle mümkün olabilir. Şu anda uygulanan şekliyle kentsel dönüşüm projelerinin tamamı sermaye mantığıyla değişim değerine vurgu yapmaktadır. Tamamında “dünya kenti” olmaya adaylık söz konusudur (Sözer, 2008: 27). Özellikle 1990’lı yıllardan itibaren kent planlamanın gündemine girmiş ve günümüzde kentsel politikalar çerçevesinde önemli bir yer kazanmış olan kentsel dönüşüm, “fiziksel ve sosyal açılardan çöküntü sürecine girmiş kentsel alanları yeniden yaşanabilir canlı alanlar haline getirmeyi ve kente yeniden kazandırmayı hedefleyen kapsamlı ve entegre bir vizyon ve eylemler bütünü” olarak tanımlanmaktadır (Roberts, 2000: 17). Bu eylemler bütünü, gerek yitirilen bir ekonomik etkinliğin yeniden geliştirilmesi ve canlandırılmasını gerek işlemeyen bir toplumsal işlevin işler hale getirilmesini ve toplumsal dışlanma olan alanlarda toplumsal bütünleşmenin sağlanmasını gerekse çevresel kalitenin ve ekolojik dengenin kaybolduğu alanlarda bu dengenin tekrar sağlanması hedeflerini içermektedir.

“Urban regeneration” bazı kaynaklarda Türkçeye “kentsel yenileme” olarak çevrilmişse de, kent planlama literatüründe “kentsel yenileme”, “urban renewal” kavramının karşılığı olarak yer almıştır. Bu çalışmada da, “urban regeneration” ve “urban transformation” kavramlarından yararlanılarak, Türkçe karşılığı olan “kentsel dönüşüm” kullanılmıştır. Bugün kullanıldığı anlamda “kentsel dönüşüm” kavramı; neo-liberalizm, küreselleşme ve dünya kenti kavramlarının, kavram olmaktan çıkıp gerçekliğe dönüşmelerinde kullanılan en temel araçlardan biri olmuştur. Bu çerçevede “kentsel dönüşüm” kavramına, “kentsel yenileme” kavramından daha geniş bir içerik yüklenmekte, daha önce yapılaşmamış alanlar da bu kapsamda alınmaktadır (Bayram, 2006: 8).

Günümüzde kentsel dönüşüm kavramı ve içeriği ile ilgili bir kavram kargaşası yaşanmaktadır. İlk ortaya çıkışından bu yana farklı şekillerde ele alınan kentsel dönüşüm (urban renewal, urban regeneration veya urban transformation), kentlerin ve kent parçalarının ihtiyaçları doğrultusunda müdahale şekilleri ve derecelerine göre farklı ülkelerde ve dillerde çeşitli isimlerle anılmıştır. Kent mekânlarının iyileştirilmesine yönelik müdahale şekillerini yönlendiren, ülkelerin sosyal, yasal, yönetsel ve ekonomik yapılarının farklılığı olmuştur. Bu müdahale biçimleri vurguladıkları vizyon, amaç, strateji ve yöntemlerine göre farklılık gösterirken, buldukları ortak nokta ise, planlı bir biçimde sorunlu kentsel mekanların daha iyi şartlara ulaşması amacıyla yapılıyor olmasıdır. Kentsel dönüşüm kavramını açıklığa kavuşturmak için bu çerçevede ilişkili olan kavramları ve eylem biçimlerini tanımlamak gerekir. Bu bağlamda, kentsel dönüşümün uygulanmasında bir araç olarak kullanılan kentsel yenileme/yenilenme (urban renewal), sağlıklaştırma/rehabilitasyon (rehabilitation), yeniden canlanma/canlandırma (revitalization), yeniden geliştirme (redevelopment), soylulaştırma (gentrification) ve koruma (conservation) gibi kavramlar önem arz etmektedir (Selim, 2011: 4-5).



### **Kentsel Dönüşümün Hedefleri**

Kentsel dönüşüm, faaliyet alanı ve doğası gereği, mevcut şehrin yapısına ve burada yaşayan insanların fiziksel, sosyal ve ekonomik geleceği üzerine ve buna bağlı olarak da kentin bütün geleneklerine etki edebilmektedir. Bu nedenle, bütün planlama çalışmalarında, sosyolog, ekonomist, mühendis, mimar, şehir planı ve peyzaj mimar gibi farklı disiplinlerin birlikte çalışması gerekmektedir. Kentsel dönüşüm, beş temel amaca hizmet etmek üzere tasarlanmalıdır (Ertaş, 2011: 3-5):

(1) Kentin fiziksel koşulları ile toplumsal sorunları arasında doğrudan bir ilişki kurulmalıdır. Keza, kentsel alanların çöküntü alanı haline gelmesindeki en önemli nedenlerden birisi toplumsal çökme ya da bozulmadır. Kentsel dönüşüm projeleri, temelde toplumsal bozulmanın nedenlerini araştırmalı ve bu bozulmayı önleyecek önerilerde bulunmalıdır.

(2) Kentsel dönüşüm; kent dokusunu oluşturan birçok ögenin fiziksel olarak sürekli değişim ihtiyacına cevap vermelidir. Bir başka deyişle, kentsel dönüşüm projeleri kentin hızla büyüyen, değişen ve bozulan dokusunda ortaya çıkan yeni fiziksel, toplumsal, ekonomik, çevresel ve altyapısal ihtiyaçlara göre, kent parçalarının yeniden geliştirilmesine olanak sağlamalıdır.

(3) Kentsel refah ve yaşam kalitesini artırıcı bir ekonomik kalkınma modeli/yaklaşımını ortaya konulmalıdır.

(4) Fiziksel ve toplumsal bozulmanın yanı sıra, kentsel alanların çöküntü bölgeleri haline gelmesinin önemli nedenlerinden birisi de, bu alanların ekonomik canlılıklarını yitirmesidir. Kentsel dönüşüm projeleri, fiziksel ve toplumsal çöküntü alanları haline gelen kent parçalarında ekonomik canlılığı yeniden getirecek stratejileri geliştirmeyi ve böylece kentsel refah ve yaşam kalitesini artırmayı amaçlamalıdır.

(5) Kentsel alanların en etkin biçimde kullanımına ve gereksiz kentsel yayılmadan kaçınmaya yönelik stratejilerin ortaya konulmasıdır. Kentsel Dönüşüm projelerinde bölgenin sorunları ve potansiyellerinin niteliğine bağlı olarak, bu hedeflerden biri veya bir kaçını ön plana çıkabilmektedir (Roberts, 2000: 21).

### **Kentsel Dönüşüm Yöntemleri**

Kentsel dönüşüm, mevcut kent yapısının yenilenmesi için yapılan uygulamaları içinde toplayan genel bir kavramdır. Ancak, bu uygulama biçimlerinin tanımlanmasında pek çok farklı görüş ortaya çıkmaktadır. Bunun en önemli nedeni, dünyanın farklı ülkelerindeki bilim insanlarının çeşitli isimlerle tanımladığı bu uygulama biçimlerinin Türkçe'ye uyarlanmasında yaşanan terminoloji karmaşasıdır. Kentsel dönüşümün içinde barındırdığı 10 farklı uygulama biçimi aşağıda özetlenmektedir:

(1) Yenileme (renewal): *“Gerek yerleşme düzeni, gerekse mevcut yapıların durumu bakımından yaşama ve sağlık koşullarının iyileştirilmesi olanağı bulunmayan alanlardaki yapıların tümünün veya bir bölümünün ortadan kaldırılarak yeniden imar edilmesi”* yenileme olarak tanımlanmaktadır (Keleş, 1998: 44).

(2) Sağlıklaştırma (rehabilitation): *“Eski kent dokusunun ve çöküntü alanlarının kısmi yenileme ile kullanıma açılması”* olarak ifade edilmektedir (Şahin, 2003: 139).

(3) Koruma (conservation): *“Toplumun geçmişteki sosyal ve ekonomik koşullarını, kültürel değerlerini yansıtan fiziksel yapısının, yaşanan değişim ve gelişimler nedeniyle yok olmasının engellenmesi, kentsel dokunun çağdaş yaşamla bütünleştirilmesi, kültürel varlıkların topluma faydalı,*

*ekonomik ve işlevsel koşullarla sağlıklılaştırılması*” şeklinde tanımlanmaktadır (Polat ve Dostoğlu, 2007: 16).

(4) Yeniden canlandırma (revitalization): *“Eski canlılığını kaybetmiş kentsel alanların, özellikle de tarihi kent merkezlerinin alınacak sosyal önlemlerle yeniden canlılık kazanmasını sağlamak”* şeklinde tanımlanmaktadır (Şahin, 2003: 159).

(5) Yeniden geliştirme (redevelopment): *“Ekonomik ve yapısal özellikleri, iyileştirilmesine imkan vermeyecek ölçüde kötüleşmiş olan alt gelir gruplarının konutlarının yıkılması ve bunların oluşturduğu kent bölümlerinin yeni bir tasarım düzeni içinde geliştirilmesi”* olarak tanımlanmaktadır (Keleş, 1998: 76).

(6) Düzenleme (improvement): *“Bir kentin, bir kasabanın tümünün veya bir yerleşim yerinin bir bölümünün kendiliğinden gelişmesine engel olmak, bu gelişmeye toplum yararına biçim vermek amacıyla, yerleşim yerinin işlevleriyle toprak kullanımı arasında bir ilişki kurmayı öngören, geleceğe dönük kamusal bir eylem türü”* olarak tanımlanmaktadır (Keleş, 1998: 23).

(7) Temizleme (clearance): *“Alt gelir gruplarının yaşadığı bölgelerdeki konutların ve diğer yapıların sağlığa aykırı niteliklerinin giderilmesi”* şeklinde tanımlanmaktadır (Keleş, 1998: 57).

(8) Yeniden Üretim (regeneration): *“Tamamen yok olmuş bozulmuş, köhnemiş alanların yeniden üretilmesi”* olarak ifade edilmektedir (Keleş, 1998: 96).

(9) Kalitenin yükseltilmesi: *“Uygulama alanında yaşayanların sosyo-ekonomik açıdan statü ve yaşam kalitelerinde önemli ölçüde değişiklik yaşanmadan; fiziksel çevrenin iyileştirilmesi”* olarak ifade edilmektedir (Keleş, 1998: 50).

(10) Soylulaştırma: *“Sosyo-kültürel açıdan bozulmuş, köhnemiş, dolayısıyla fiziksel çevresi de bozulmuş alanlarda, özellikle de tarihi kent parçalarında sosyal yapının geliştirilmesi”* olarak ifade edilmektedir (Keleş, 1998: 68).

Son yıllarda AB'nin de desteğiyle, girişimci ve rekabetçi yerel yönetimlerin sürdürülebilirlik, kültür, turizm ve kent imajını yükseltme odaklı kentsel canlandırma (urban revitalization) ve kentsel koruma (urban conservation) projeleri yaygınlaşmıştır (Yıldırım, 2006: 8). Kentsel dönüşüm projeleri ise, kentsel yenileme, kentsel yeniden canlandırma, kentsel yeniden oluşturma, kentsel sağlıklılaştırma gibi tanımları bünyesinde barındırır. Kentsel dönüşüm projelerinin farkı, bünyesinde barındırdığı tüm tanımlamalar çerçevesinde belirli bir kent parçasını ele alıp, bu bölgeyi farklı sektörlerden oluşan gruplar ile stratejik eylem planları oluşturarak, kentin sosyo-ekonomik, fiziksel, kültürel tüm problemlerini bir bütün olarak ele alıp, ıslah etmeye çalışmasıdır (Elgin, 2008: 10).

Kentsel bozulma, çökme ya da dönüşüm yaşamış kentsel alanlar için tasarlanmış yerel politikalar ve stratejilerin tümü kentsel dönüşüm olarak tanımlanır. Daha kapsamlı bir ifadeyle kentsel dönüşüm, sosyal, çevresel, kültürel ve ekonomik çerçevedeki sorunlar, fırsatlar, stratejiler ve projeler hakkındaki entegre bir bakış açısını ifade eder (Lang, 2005: 7). Bu bakımdan kentsel dönüşüm, *“...esas itibarıyla fiziksel değişim yöntemi olan kentsel yenilemenin, genel bir misyon olan kentsel geliştirmenin ve kesin bir yaklaşım yöntemi bulunmayan kentsel canlandırmanın ötesindedir”* (Roberts, 2000: 18). Roberts'ın da (2000: 5) ifade ettiği gibi, her kent kendi fiziksel, sosyal, politik ve ekonomik şartlarına sahip olduğu için, kentsel dönüşüm projeleri birçok disiplinin göz önünde tutularak, farklı örgütlenmeler ve modellerle uygulanmak durumundadır. Bu kapsamda, kentsel bozulma süreçlerinin anlaşılması ve üzerinde uzlaşılması, düşük yaşam koşullarının iyileştirilerek fiziksel ve sosyal altyapı eksikliklerinin giderilmesi, sorunların eşgüdümlü bir biçimde çözümlenmesi, kentsel dokuda yitirilmiş sürekliliklerin yeniden sağlanması, dönüşümün vurgulanan diğer yönleri arasındadır (Yıldırım, 2006: 8). *“Şehirciliğin eylem alanı olarak, planlama, tasarım ve koruma*

*disiplinlerinin ortak uygulama aracı haline gelmiş olan kentsel dönüşüm projeleri”* (Erbey Erden, 2004: 80), tarihi bir yerleşme, işlevini yitirmiş bir sanayi alanı ya da pek çok toplumsal ve mekânsal sorunu barındıran bir konut alanı üzerinde uygulanmaktadır. Kentsel alanlardaki ekonomik, toplumsal, fiziksel ve çevresel çökme ve bozulmaya karşı verilen bir cevap olarak görülen kentsel dönüşümün ayırt edici üç özelliğini belirtmekte fayda vardır: (1) Bir yerin (mekânın) doğasını değiştirmeyi ve yerleşik halk ile söz konusu yerin geleceğinde söz hakkı bulunan diğer aktörleri sürece dâhil etmeyi amaçlar. (2) Bölgenin özel sorunlarına ve potansiyeline bağlı olarak devletin temel işlevsel sorumlulukları ile kesişen hedefleri ve faaliyetleri içerir. (3) Ortaklığın özel kurumsal yapısı değişkenlik gösterse de, genellikle farklı paydaşlar (ortaklar) arasında işleyen bir ortaklık yapısı içerir (Kütük İnce, 2006: 9). Kentsel dönüşüm, var olan yapının yok edilerek yeniden oluşturulması biçiminde eleştiriler olsa da, tam tersine var olan ve korunması gerekli bir yapının, korunarak yaşama geçirilmesi için kullanılabilir bir stratejiler bütünü olabilir (Erbey Erden, 2004: 81).

### **Kentsel Dönüşüm Araçları**

Kentsel dönüşüm projeleri, sorunlu kentsel alana dair çözüm ortaya koymayı hedeflerken mutlak şekilde birtakım araçlarla, uygulama yaklaşımıyla ve yöntemlerle hareket etmelidir. Ataöv ve Osmay (2007: 76), dönüşen, dönüşmekte olan veya dönüşmeye hazır ama dönüşemeyen alanların yapısal niteliklerini şöyle belirtir: (1) Toplumsal özellikler: Yoksulluk ve istihdam, sosyal gelişim, yerel yönetim, işbirlikleri ve ağlar. (2) Fiziksel özellikler: Alt yapı, ulaşım, çevre yönetimi, konut, açık alan. (3) Politik özellikler: Yasal değişimler ve uygulamalar, devletin temel hedefleriyle kesişen tarafları.

Fiziksel, ekonomik ve toplumsal olarak dönüşüme uğramış ve fiziksel, ekonomik, toplumsal ihtiyaçlar taşıyan kentsel alanlarda uygulanan kentsel dönüşüm, yörede yaşayan nüfusuyla, nüfusun sosyo-ekonomik ve kültürel özellikleriyle, yapılan işin ekonomik çerçevesiyle, alanda ortaya çıkan yasal-yönetimsel sorunlarıyla son derece kapsamlı bir uygulama olma özelliğini taşır (Özden ve Kubat, 2003: 3). Kapsamlı bir kentsel uygulama özelliğinden dolayı, kentsel dönüşüm projeleri kesin (mutlak) araçlara ihtiyaç duymaktadır (Beswick, 2001: 84): (1) Kanunlar-mevzuat; (2) Kurumsal çerçeve; (3) Finansal destek; (4) Programlar ve hedefler; (5) Ortaklıklar. Nitekim ilk dört maddenin politik, ekonomik ve sosyal şartlara yanıt verebilmek için nasıl bir evrim geçirdiğinden bahseden Beswick, 5. madde olan ortaklıkların, çok-aktörlü müzakere süreçlerinin kentsel dönüşümün uygulanmasında ve tamamlanmasında genel kabul görmüş temel araçlardan biri olmasına dikkat çeker.

### **Kentsel Dönüşüm Sürecinde Yer Alan Aktörler**

Dönüşüm kendi sosyal dinamikleri içerisinde yavaş yavaş gelişen bir süreçtir. Bu süreç, fiziksel yapının değişimi yanında, değişimin ilişki katmanlarını da içerir. Bu bağlamda, dönüşüm sürecinin aşamalarını, her aşamayı etkileyen yapısal özellikleri ve aktör etkileşimlerini ve ilişkileri de anlamak gerekir (Ataöv ve Osmay, 2007: 76). Kent topraklarında yaşanan değişimler, ekonomik, politik ve sosyo-kültürel etkilerle ve müdahalelerle oluşurlar. Bu müdahaleleri şüphesiz ki, farklı rollerdeki farklı aktörler gerçekleştirir. Kentsel dönüşüm projelerinin, değişime/dönüşüme uğramış alanların ekonomik, politik (yönetimsel) ve sosyokültürel boyutları içermesi nedeniyle kişi, kurum ve kuruluşlar eliyle gerçekleştirilmesi söz konusudur. Bu aktörleri, ana hatlarıyla kamu sektörü, özel sektör, gönüllü kuruluşlar ve yerel halk olarak sıralayabiliriz. Dünyanın hızlı biçimde kentleşmesi, aslında eskilerin tabiriyle bir mecele (Osmanlı devleti zamanında kanun kitabı) kaidesine

götürmektedir. “*Haddini aşan, zıddına döner*”. Kentleşmenin akıl almaz sürat haddini aşma kıvamını tamamlayıp kentli dünya safhasına doğru giderken, serap (halüsinasyon) halinde de olsa kentlerden kaçma olasılığı apaçık karşımızda durmaktadır. Belki günün birinde hiç kır kalmayacak ve koskoca bir dünya kenti olacağız. O zaman pirincin taşını ayıklamak çok daha zor olacak. Bugünlerden tedbirleri almalı ve üzerine görev düşen kurumlar (başta belediyeler olmak üzere) mikro ve makro planlarını acilen hazırlamaya başlamalıdır (Öztürk, 2008: 31).

Altay ve arkadaşları (2006: 45) ise, birçok boyutu olan kentsel dönüşüm süreçlerindeki aktörleri, yerel yönetim, merkezi yönetim, kitle örgütleri, özel ve sivil kuruluşları, sürecin tetikleyicisi ve sürükleyicisi olan kentsel aktörler olarak belirtirler. Bu aktörlerin etrafında hareket eden ve toplumsal yönelimler, beklentiler ile biçimlenen dinamikleri de sürecin işlemlerini sağlayan unsurlar olarak ifade eder. Bu aktörlerin ve dinamiklerin, hem birbirlerini hem de kentsel mekânı değiştirebilme potansiyeline, canlılığına ve örgütlü yapıya sahip olduğu ifade edilmektedir. 1980’lerle birlikte kentsel dönüşüm uygulamalarında kamu sektörünün piyasa ile ortaklık kurması gerekli görülmeye başlamıştır. 1970’lerin ekonomik kriziyle başlayan, 1980 ve 1990’larda devam eden süreçte, liberal kent politikaları, tüm dünya kentlerini etkisi altına almaya başlamış; kentsel politikalarda kamu ile özel sektörün birlikte hareket etmesi ve yeni stratejilerin uygulanması devreye girmiştir. Hem kamunun üstündeki finansal yükün azaltılması hem de kent alanlarındaki ekonomik aktivitelerin artırılması açısından, küreselleşme, özelleştirme, yönetimin desantralizasyonu gibi oluşumlarla (kavramlarla) biçimlenen yeni kent yönetim anlayışının bir parçası olarak yerel yönetimlerin özel sektör ile ortaklıklar kurması söz konusu olmuştur. Bugün Batı yazınında kentsel dönüşüm projelerinde kamu ve özel sektör katılımı yanı sıra, sivil toplum örgütleri ve halkın katılımını sağlayabilecek bir planlama anlayışı benimsenmekte ve kentsel politikanın çok-aktörlü müzakere süreçleriyle şekillenmesi gerekliliği kabul edilmektedir (Beswick, 2001: 26; Özden, 2008: 197; Akkar, 2006: 30).

Özbek Sönmez (2005: 17) ise, katılımcı kentsel dönüşüm projelerinin geliştirilmesinin nedenini, sadece bazı kentlerin çöküşü, sanayisizleşme ya da küresel ekonomik sürece adaptasyon çerçevesinde kentlerin yarışabilirliği gibi nedenlerle açıklanmaması gerektiğini belirtir ve Atkinson’a (2004) atıfta bulunarak, Avrupa’da son 10 yılda kentlerin pek çoğunda dışlanmış mekânların oluştuğunu; bu çerçevede, Batı Avrupa’da alan özelinde girişimler (Area Based Initiatives-ABI) yaklaşımlarının önem kazandığını ve sorun alanlarına yönelik çok aktörlü kentsel dönüşüm projeleri geliştirildiğini belirtir. Hemen hemen tüm dönüşüm girişimlerinde güçlü bir kamu sektörü katılımı bulunur ve bunların birçoğu ilgili kamu kurumları tarafından yönetilmektedir. İstenen hedeflere bağlı olarak yerel makamlardan (genellikle çeşitli birimlerin temsilcileri), ekonomik kalkınma kurumlarından, üniversite ve yüksekokullardan, bölgesel ve ulusal yönetim temsilcilerinden oluşurlar. Yerel halk arasında her zaman çok popüler olmasalar da, kesinlikle kullanabilecekleri çok yeterli güçlere, kaynaklara ve demokratik kontrol meşruiyetine sahiptirler (Kütük İnce, 2006: 20).

Beswick (2001: 95), kamu sektörünün ortaklığa katkısını, arazi kullanımının planlaması ve tedariki, konut, belediye hizmetleri, altyapı çalışmaları konularındaki bilgi ve deneyimleri ile yapacağını ve en önemli rolünün ise özel sektör, halk ve gönüllü gruplar arasındaki iletişim kurmak ve sürdürmek olduğunu ifade eder. Eyleme yönelik olarak üzerinde durulması gereken bir başka nokta, kamunun, özel sektörü tek başına ya da ortaklık kurarak alana girmeye teşvik etmek üzere, belli alanlarda ilk adımı atmasıdır. Kamunun ilk adımı atacağı bu alanlar, genellikle özel sektörün başlangıçta girmeye cesaret edemeyeceği, sorunlu alanlar olmalıdır (Özden, 2008: 197). Özel sektör, farklı üyelerden oluşur; bunların arasında yatırımcılar (bankalar, fonlar ve kredi kurumları),

müteahhitler ve büyük-küçük firmalar bulunur (Beswick, 2001: 95). Çarpıcı fiziksel ve ekonomik hedeflere sahip dönüşüm programlarının, özel sektör katılımı özelliğine sahip olması muhtemeldir. Farklı özel sektör türlerinin farklı çıkarları, hedefleri ve deneyimleri bulunmaktadır. Bu tür girişimler (güçlü bir fiziksel veya çevresel boyut söz konusu ise) emlak sahipleri ile emlak işinde çalışanları (iş kurma veya büyüme gündemi söz konusu ise), yerel firmaları (beceri ve işe alım hedefi varsa), büyük işverenleri (amaç alana iş ve yatırım çekmekse) ve potansiyel iç yatırımları içerebilir. Deneyimler, açık bir çıkar bulunmuyorsa özel sektörü sürece dâhil etmenin zor olduğunu ortaya koymaktadır. Bu, doğrudan bir ticari çıkardan, işte yaratılacak getirinin daha geniş ve daha uzun vadeli olduğu aydınlanmış öz çıkara kadar değişkenlik göstermektedir (Kütük İnce, 2006: 20). Gönüllü gruplar, nitelik ve aktivite olarak geniş kapsamlıdırlar, menfaat gruplarını, kar amacı gütmeyen kuruluşları, dernekler gibi gönüllü organizasyonları ve topluma fon sağlayan grupları ihtiva ederler. Gönüllü grupların katılımı önemlidir çünkü yoksul bölgelere ekonomik ve sosyal hizmetlerin götürülmesinde beceri sahibidirler. Gönüllü gruplar önemli politika unsurlarıdır; bu da bölge ve bölgedeki yoksulluk düzeyi konusundaki bilgilerinden ve halkla karşılıklı bir güven ilişkisi oluşturmuş olmalarından kaynaklanmaktadır (Beswick, 2001: 95).

Kentsel dönüşümün sosyal boyutu, bu sorunların üstesinden gelmeyi, toplumun farklı katmanlarını aynı sürece dâhil etmeyi, çevre için bir aidiyet duygusu oluşturmayı ve karar mekanizmalarında aktif olarak kullanıcıların dâhil edilmesini hedeflemektedir. Bu noktada, yönetim yapıları ve toplum arasındaki iletişimi sağlamak yönünden sivil toplum kuruluşlarının önemi artmaktadır (Şahingür, 2005: 27). Yerel halk, bölgede oturan ve projeden doğrudan etkilenecek olan sakinler, toplumsal grupların üyeleri ve büyük arazi sahipleri gibi şahıslardır. Yakın çevredeki ahali ve genelde tüm vatandaşların dönüşümden etkilendiklerini savunanlar olabilir. Bu yüzden onlar da yapılan seçimler ve girişilen eylemlerden haberdar olmalıdırlar ve doğrudan etkilenen kesimin ardından ikincil düzeyde proje hakkında yorum yapabilmelidirler. Sürdürülebilir mahallesele dönüşümlerin başarılı olabilmesi için yerel sakinler ve gönüllü gruplar fevkalade önemlidir. Bu bireyler bölge ile ilgili çok daha fazla tecrübeye, ferasete ve bilgiye sahip olmanın yanı sıra kişisel becerilere ve henüz üzerinde durulmamış fikirlere de sahiptirler (Beswick, 2001: 95).

Ataöv ve Osmay (2007: 76) da, katılımcı kentsel dönüşüm planlamasının hazırlık, planlama ve uygulama olmak üzere üç genel aşamasının hazırlık kısmında, dönüşüm sürecine katılacak tüm gruplardan oluşan ilgi grup haritasını oluşturulmasını önerir. Yapısal niteliklerin ve süreçlerin eksiksiz anlaşılacak, planlama ve uygulama süreçlerine rehber olması amacıyla hazırlanması öngörülen ilgi grup haritası, dönüşümde hak iddia edecek tüm aktörlerden oluşur; yaşayan halk, toplum temsilcileri, karar vericiler ve karar uygulayıcılarıdır. Buna yerel yönetim, uygulayıcı firma ve şirketler, dönüşmeden önceki dönemde toprağın esas sahibi (dönüşmeden önceki dönemde), toprağı satın alan ve yerleşen (parselleyip alan), müteahhitler, firmalar, hukukçular, plancılar, yerel esnaf ve şehir içinde dağılmış yaşayan halkın kendi ilişkide olduğu gruplar girebilir.

## **KENTSEL DÖNÜŞÜM OLGUSUNUN HUKUKSAL VE MEVZUAT BOYUTU**

Kentsel dönüşüm, aynı zamanda, kentin doğal, tarihsel ve toplumsal yapısını sarsmayacak bir yenilenme ve restorasyonu içeren bir dizi çabalar bütünüdür. Son dönem kentsel dönüşüm projelerine ve uygulamalarına bakıldığında birçok kentimizde tarihsel anlamda sürdürülebilir/yaşatılabilir mekânlara çok da gerekli özenin gösterildiği söylenemez. Çürümeye yüz tutmuş kentin genel dokusunu bozan ve her türlü teknik alt yapıdan uzak mekânların dönüştürülmesinde ise, genel olarak gecekondulaşma sürecinin enkazı temizlenirken, “apartman gecekondularla” yeni bir enkaz

oluşturulmaktadır. Ankara ve diğer pek çok kentimizde bu görülebilir (Çukurçayır, 2008: 19). Avrupa ülkelerinin pek çoğunun vazgeçtiği çok yüksek katlı ve yoğun nüfusu barındırabilecek, toplumsal boyut göz ardı edilerek yapılan dönüşüm uygulamaları önümüzdeki yıllarda yeni sorunlara yol açabilir.

Kentsel dönüşüm hakkında yasal düzenlemeler yapıncaya kadar bu konuda çok belirsizlik ve düzensizlikler yaşanmıştır. Haziran 2005 yılında “Yıpranan Kent Dokularının Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Hakkındaki Kanun” çıkarılarak “kentsel dönüşüm” için belediyelere ve il özel idarelerine yetki verilmiştir. Bu kanun ile tarihi yerlerin yeniden canlandırılması için restorasyon ve tarihi bir özelliği olmayan yerlerin yıkılarak; ancak, buranın sakinleri mağdur edilmeyerek bu alanlarda yeni ve modern alanların geliştirilmesi amaçlanmıştır. İşte bu noktada, 2000’li yıllarda kentsel dönüşümü konu alan yeni yasalar devreye girmiştir. Ancak, bu yasal düzenlemelerin kentsel dönüşüm kavramını dar anlamda yorumladığı yönünde eleştiriler bulunmaktadır. Şöyle ki, yasal düzenlemede dönüşümün kaynağı olarak “Kentsel Rantlar” esas alınmış, artık kent merkezine daha yakın alanlarda kalmış olan gecekondulu mahalleleri ve çarpık dokuya sahip alanların Belediye tarafından “zorallımla” elde edilmesi ve “kentsel rant”ın belediyelere aktılması sağlanmıştır. Bu alanlarda, belediyeler tarafından düzenlenen yeni imar planlarında aşırı yoğunluk verilerek daha fazla rant yaratılmakta ve kentin genel ulaşım ve altyapı sistemleri ile teknik ve sosyal donatısı zedelenebilmektedir (Koçak ve Tolanlar, 2008: 404).

5393 sayılı Belediye Yasası’nın 73. maddesinde de yerini almış olan kentsel dönüşüm kavramı, 2004, 2005 ve 2006 yıllarında özel yasal düzenlemelere konu olmuştur. Önce, Kuzey Ankara Girişi Kentsel Dönüşüm Projesi Yasası (5104) ile kenti havaalanına bağlayan yolun her iki yanına “utanılmayacak” bir görünüm kazandırılmak istenmiştir. Bu amacı daha iyi gerçekleştirebilmek için Nisan 2006’da 5481 sayılı yasa yürürlüğe konulmuştur. Arada ise “Yıpranan Tarihsel ve Kültürel Varlıkların Yeniden Korunması ve Yaşatılarak Kullanılmasına (kullanılarak yaşatılması) ilişkin 5366 sayılı yasa” Parlamento’dan geçmiştir. Kentsel dönüşüm konusunda halkın zihninde yanlış izlenimler oluşmasını önlemek, merkezi ve yerel yönetimlerde bu konularla ilgili politikalara yön verenlere dönüşüm yasalarının amaçları ve sonuçları hakkında kimi uyarılarda bulunmak bu nedenle önem taşımaktadır. İlgili Kanun’un amaçlarına bakılacak olursa kentsel dönüşüm projelerinin genelde kentlerde gelişen dört olumsuz gelişmeden dolayı yapıлып yürürlüğe konulduğu görülmektedir. Bunlar, göç ve nüfus artışı gibi nedenlerle gecekondulaşma sonucu sağlıksız ve plansız gelişen yerlerin daha çağdaş ve sağlıklı bir kentsel alana dönüştürülmesi, eski ve artık işlevini yitiren sanayi alanlarının daha kullanışlı ve yararlı başka bir kentsel alana dönüştürülmesi, tarihi özelliği olan alanların restore edilerek başka bir şekle dönüştürülüp daha iyi korunması veya gezilmesi gereken bir alan haline getirilmesi ve son olarak doğal afetler veya olağanüstü durumlardan dolayı yıkılan veya eski görüntüsünü yitiren, yani başka bir şekle bürünmüş olan kentin veya kentsel alanların eski şekline veya daha iyi ve yeni bir şekle dönüştürülmesi olarak sayılabilir (Aydın, 2008: 6).

Dolayısıyla kentsel dönüşüm kavramının mevzuat boyutuna ilişkin olarak şunları söylemek mümkündür. Ülkemizde kentleşme sorunları ile bağlantılı olarak olağan gelişme seyirleri içinde kentler bu şekilde dönüşürken, Türkiye’de kentleşme ve planlama pratiğine kent yenileme kavramının girişi 1970’li yıllara; planlamada bir uygulama aracı olarak kullanılmaya başlanması ise 1980’li yıllara denk düşmektedir (Özdemir Sönmez, 2006: 121). Kentsel dönüşüme ilişkin düzenleme ve uygulamalar uzun süre, mevcut mevzuat ve yasal düzenlemeler çerçevesinde yürütülmüştür. Bu nedenle, batıdaki örneklerinde olduğu gibi çok yönlü, kapsamlı politika, teknik ve yöntemlerden, kurumsal ve finansal yapıdan ziyade, yönetim sistemi içinde farklı birimlerin, sorunlar ortaya çıktıkça

geliştirmeye çalıştıkları birbirlerinden kopuk ve geçici düzenlemeler ve uygulamalar söz konusu olmuştur (Dündar, 2003: 65). Son yıllarda konuyla ilgili olarak yapılan düzenlemelere kadar yerel yönetimler bazında bazı büyükşehir belediyelerinde kent yenilemeye ilişkin görevleri yerine getiren uygulayıcı birimler olmuştur. Ülkemizde kent yenileme konusu 2000’li yıllardan sonra gündemde daha sık yer etmeye baslarken, konunun akademik camiada tartışılmaya başlanması, 2003 yılında TMMOB Şehir Plancıları Odası’nın (SPO) düzenlediği Kentsel Dönüşüm Sempozyumu ile olmuştur. 2004 yılında TMMOB SPO ile Küçükçekmece Belediyesinin birlikte düzenlediği “Uluslararası Kentsel Dönüşüm Uygulamaları Sempozyumu: Küçükçekmece Atölye Çalışması” ile konu, uluslararası örnekler, somut çözüm önerileriyle ilk kez tartışılmıştır (Özden, 2007: 215).

2004 yılı ve sonrasında AB ile uyum yasalarında kentsel dönüşüm/yenileme konusu yoğun biçimde yer almaya başlamıştır. Bu gelişmeler yanında, AB adaylık sürecinin de etkisiyle 2000’li yıllarda yapılan kamu yönetimi reformlarında kentsel dönüşüm konusunu içeren yasal düzenlemeler yapılmıştır. Bunlardan öne çıkan bazıları şunlardır;

(1) 2981 Sayılı İmar ve Gecekondu Mevzuatına Aykırı Yapılara Uygulanacak Bazı İşlemler ve 6785 Sayılı İmar Kanununun Bir Maddesinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun” (Bu kanunla gecekondu alanları için imar ıslah planı yapma imkânı ortaya çıkmış ve dolaylı olarak kentsel dönüşüm projelerinin yapılmasına olanak sağlanmıştır.)

(2) 5216 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkındaki Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkındaki Kanun (RG. 10.7.2004)

(3) 5393 sayılı Belediye Kanunu (RG. 3.7.2005)

(4) 5273 sayılı Arsa Ofisi Kanunu ve Toplu Konut Kanununda ve Genel Kadro ve Usulü Hakkındaki Kanunun eki Cetvellerin Toplu Konut İdaresi Başkanlığına Ait Bölümünde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun (RG. 12.5.2004)

(5) 5226 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu ve Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun (RG. 27.7.2004)

(6) 5366 sayılı Yıpranan Tarihi ve Kültürel Taşınmaz Varlıkların Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Hakkında Kanun (RG. 5.7.2005)

(7) Dönüşüm Alanları Hakkında Kanun Tasarısı

(8) 5104 sayılı Kuzey Ankara Girişi Kentsel Dönüşüm Projesi Kanunu.

Nitekim 5216 sayılı Büyükşehir Belediyeleri Kanununda Büyükşehir belediyeleri kentsel yenileme konusunda yetkilendirilirken, 5393 Sayılı Belediye Kanunu ile ilk kez belediyelere kentsel dönüşüm konusunda görevler verilmiştir. Kanunun arsa ve konut üretimi başlıklı 69. maddesinde, “Belediye; düzenli kentleşmeyi sağlamak, beldenin konut, sanayi ve ticaret alanı ihtiyacını karşılamak amacıyla belediye ve mücavir alan sınırları içinde, özel kanunlarına göre korunması gerekli yerler ile tarım arazileri hariç imarlı ve alt yapı arsalar üretmek; konut, toplu konut yapmak, satmak, kiralamak ve bu amaçlarla arazi satın almak, kamulaştırma yapmak, bu arsaları trampa etmek, bu konuda ilgili diğer kamu kurum ve kuruluşları ve bankalarla iş birliği yapmak ve gerektiğinde onlarla ortak projeler gerçekleştirmek yetkisine sahiptir” denilmektedir (Genç, 2008: 119). Madde 73’e göre, “Belediye, kentin gelişimine uygun olarak eskiyen kent kısımlarını yeniden inşa ve restore etmek; konut alanları, sanayi ve ticaret alanları, teknoloji parkları ve sosyal donatılar oluşturmak, deprem riskine karşı tedbirler almak veya kentin tarihî ve kültürel dokusunu korumak amacıyla kentsel dönüşüm ve gelişim projeleri uygulayabilir. Kentsel dönüşüm ve gelişim projelerine konu olacak alanlar, meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ile ilân edilir. Kentsel dönüşüm ve gelişim

*proje alanlarında yıkılarak yeniden yapılacak münferit yapılarda ilgili resim ve harçların dörtte biri alınır. Bir yerin kentsel dönüşüm ve gelişim proje alanı olarak ilân edilebilmesi için; o yerin belediye veya mücavir alan sınırları içerisinde bulunması ve en az elli bin metrekare olması şarttır. Kentsel dönüşüm ve gelişim proje alanlarında bulunan yapıların boşaltılması, yıkımı ve kamulaştırılmasında anlaşma yolu esastır. Kentsel dönüşüm ve gelişim projesi kapsamında bulunan mülk sahipleri tarafından açılacak davalar, mahkemelerde öncelikle görüşülür ve karara bağlanır.”* Bunların yanında yasada kentsel dönüşüm uygulamalarını kolaylaştırabilecek, kentsel dönüşümle dolaylı olarak ilgili bazı hükümler de vardır: hemşeri hukukunun tanımlandığı m.13, belediye yetkilerinin tanımlandığı m.14. ve m.38 gibi (Özden, 2007: 217).

5366 sayılı Yıpranan Tarihi ve Kültürel Taşınmaz Varlıkların Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Hakkında Kanunun<sup>4</sup> amacı ise (m.1), “*Büyükşehir belediyeleri ve Büyükşehir belediye sınırları içindeki ilçe ve ilk kademe belediyeleri, il, ilçe belediyeleri, nüfusu 50 bini geçen belediyelerce ve bu belediyelerin yetki alanı dışında il özel idarelerince yıpranan ve özelliğini kaybetmeye yüz tutmuş kültür ve tabiat varlıklarını koruma kurullarınca sit alanı olarak tescil ve ilan edilen bölgeler ile bu bölgelere ait koruma alanlarının bölgenin gelişimine uygun olarak yeniden inşa ve restore edilerek bu bölgelerde konut, ticaret, kültür, turizm ve sosyal donatı alanları oluşturulması, doğal afet risklerine karşı önlem alınması, tarihi ve kültürel taşınmaz varlıkların yenilenerek korunması ve yaşatılarak kullanılması*”dır. Kanuna göre (m.2), “*Yenileme alanları, il özel idarelerinde il genel meclisi, belediyelerde belediye meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ile belirlenir. İl özel idaresinde il genel meclisince, büyükşehirler dışındaki belediyelerde belediye meclisince alınan kararlar Bakanlar Kuruluna sunulur. Büyükşehirlerde ise ilçe ve ilk kademe belediye meclislerince alınan bu kararlar, büyükşehir belediye meclisince onaylanması halinde Bakanlar Kuruluna sunulur. Bakanlar Kurulu projenin uygulanıp uygulanmamasına üç ay içinde karar verir.*”

Konu ile ilgili olarak ortaya konulan düzenlemelerden biri de, Dönüşüm Alanları Hakkında Kanun Tasarısı’dır. Tasarının genel gerekçesinde 1950’lerden bu yana süregelen hızlı ve sağlıklı kentleşme eğilimi, bölgeler arası gelişme farkları, orman, kıyı ve tarım alanları, su havzalarının yerleşime açılması gibi sağlıklı kentleşme özelliklerinden, bu sorunlara çözüm olarak geçmişte geliştirilmiş olan öneriler ve bunların yetersizliklerinden (gecekonduları yıkma, yerine yenisini yaptırmama, dar gelirlilerin arsa edinmelerini sağlamak vb.) söz edilmektedir. Bu durum saptamasının ardından genel gerekçede “fiziki mekânın güvenli, nitelikli, yaşanabilir kılınması için afet riski taşıyan alanların, fiziki, sosyal ve ekonomik köhneleme alanlarının, korunması gerekli doğal, tarihi ve kültürel çevre alanlarının toplum yararı esas alınarak dönüşüm plan ve projeleri kapsamında tasfiye, yenileme, iyileştirmeye tabi tutulması gerektiği” belirtilmektedir. Genel gerekçede ayrıca, 5366 sayılı kanunun sadece “sit alanı olarak tescil ve ilan edilmiş olan alanlarda kalan yıpranan tarihi ve kültürel taşınmaz varlıkların yenilenerek korunmasını esas alması” ve 5393 sayılı belediye kanununun 73. maddesi ile belediyelere kentsel dönüşümüne ilişkin görevler verilmesinin doğurduğu yeni yasal düzenleme gerekliliği belirtilmektedir. Tasarının amacı “*İmar planı bulunsun veya bulunmasın kentsel ve kırsal tüm alanlarda bilim, teknik, sanat ve sağlık kurallarına uygun olarak, afetlere ve kentsel risklere duyarlı yaşam çevrelerinin oluşturulması için veya fiziki köhneleme ve sosyal ve teknik altyapının yetersiz ve niteliksiz olduğu alanların iyileştirme, tasfiye, yenileme ve gelişimini sağlamak üzere dönüşüm alanlarının tespitine ve dönüşümün gerçekleştirilmesine dair her türlü iş ve işlemler ile ilke ve esasları belirlemektir.*”(m.1) Nitekim 1999 Depremlerinin ardından oluşmaya başlayan duyarlılıkla afetler karşısında risk azaltımı araçlarından biri olarak kent yenileme/dönüşümden söz edilmeye başlanmıştır. Bayındırlık ve İskân Bakanlığı’nın (BİB) 2004 yılında düzenlediği Deprem Şurası’nın



Mevzuat Komisyonu Raporuna göre (BİB, 2004: 7) sakinlik planları kapsamında belirlenen, acil müdahale gerektiren yüksek risk alanları ve kamu yararı açısından zorunluluk gösteren alanların topyekun fiziki düzenlemesi ve sosyal kalkınmasını amaçlayan özel bir planlama türü olarak “kentsel dönüşüm eylem planları” tanımlanmaktadır. Söz konusu planlar, yapı güçlendirme, boşaltma, birleştirme, yeniden paylaşırma, yenileme projelerinde ortak oluşturma, hızlı kamulaştırma, gayrimenkul aktarım hakları gibi araçları kullanır. Doğal afetler nedeniyle dönüşüm/yenileme stratejisinin öneri olarak dile getirildiği bir başka belge ise 2004-Türkiye İktisat Kongresi Afet Komisyonu Raporudur. Buna göre, sakinlik planları kapsamında yerel yönetimlerin kentsel dönüşüm alanlarında boşaltma, yenileme, güçlendirme vb. araçların geliştirilmesi önerilmektedir (DPT, 2004: 15).

## **KENTSEL DÖNÜŞÜMÜN TOPLUMSAL ETKİ VE YANSIMALARI: İSTANBUL ÖRNEĞİ**

### **Kentsel Mekân ile Toplumsal Davranış Arasındaki İlişki**

Mekân ve toplum ayrı kategorilerdir. Ancak, birbirleri üzerinde dönüştürücü etkileri vardır. Mekânda yaşanan dönüşüm ve değişimler doğrudan toplumu etkilemektedir. Kent kavramının ortaya çıktığı ilk dönemden günümüze dek kentlerin oluşumunda ve dönüşümünde, kentin toplumsal yapısıyla fiziksel yapısı arasında ki bu karşılıklı ilişki her zaman var olmuştur. Kapitalizmin kentleşme sürecinde, kenti oluşturan fiziksel çevrenin önemi azalırken, küreselleşme ile birlikte kentsel mekânın sosyal karakterinin önemi artmaktadır. Haberleşmenin gelişmesi ile birlikte daha hızlı değişen küreselleşme çok farklı kültürel yapıları yok etmekte ve tek bir kültürel yapı oluşturmaktadır. Küreselleşmenin olumlu kazanımları olduğu kadar olumsuz yönleri de vardır. Küreselleşme olgusuyla beraber sermaye akışının önündeki tüm engeller kalkmıştır. Bu durum günlük politikalara da yansımıştır. Konut sorununa çözüm olabilmesi için verimli tarım arazilerine ve ormanlık alanlara da yapı izni verilmiştir. Bu durum, kent kültüründe yaşantısında kültürel yozlaşmaya neden olabilecek değişimleri getirmektedir. Bu konuda vurgulanması gereken bir nokta da, yanlış yapmaktan kaçınmanın doğru davranmaktan daha önemli olduğudur. Küreselleşmenin olumsuz etkilerinden kent ve içinde yaşayan kentliler korunmalıdır (Keleş, 1995: 17).

Kentler eski değerlerle yeni değerlerin hızla yer değiştirdiği ortamların başında gelmektedirler (Karakoç, 2004: 65). Bir kentin yapılanmasında kimlik-yergeçmiş birbirine bağlıdır (Çizgen, 1994: 42). Fiziksel çevre ile insanların bu fiziksel mekân içindeki davranışları arasında etkileşim olduğu kesindir. Bu etkileşimle ilişkili olarak birbirine karşıt iki görüş vardır: Birincisi; fiziksel çevrenin davranışı belirlediği yönündedir; diğeri ise toplumun bulunduğu mekânı şekillendirdiğidir. Birinci görüşü savunanlar farklı alanlarda yaşayan belirli sosyal grupların, farklı davranış kalıpları göstereceğini savunurlar. İkinci görüşü savunanlara göre ise davranış kalıpları bağımsız değişkendir, yani nedendir. Birey kendisine uygun fiziksel çevreleri seçer ve biçimlendirir (Suher, 1991: 130). Hangi görüşü kabul edersek edelim kesin olan tek şey, insanın içinde yaşadığı kentle olan birebir etkileşimidir.

Türkiye’de 1950’lerden sonra birdenbire başlayan göç dalgası kentleri ve kentlerdeki insanları hem toplumsal hem de fiziki şartlar açısından hazırlıksız bir durumda yakalamıştır. Kırdan gelenler aradan uzun zaman geçmesine rağmen, geldikleri yerlerle ilişkilerini sürdürmektedirler. Bu durumun kırdan gelen insanların hem kent mekânıyla hem kentteki toplumsal ilişkileri açısından olumlu ve olumsuz yönleri vardır. Olumlu açıdan bakıldığında akrabalık ilişkilerinin sürüyor olması kente

gelenlerin ruhsal açıdan ve aidiyet duygusu açısından kendisini yalnız hissetmemesini sağlamaktadır. Sosyal sorunların çok ciddi boyutlarda yaşanmasını engellemektedir. Olumsuz yönü ise kırdan gelenler kentlilerle kente uygun ilişki kuramamaktadırlar. Bir diğer deyişle, kentte varlıklarını “şehirde yaşayan köylüler” olarak sürdürmektedirler (Sezal, 1992: 303-305).

Gelişmiş ülkelerde bir yerleşim biriminin oluşması için önce alt yapı hizmetleri tamamlanır, daha sonra yerleşime açılır. Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde ise insanlar önce yerleşmekte daha sonra alt yapı hizmetleri beklenmektedir. Mekânın yanlış kullanılmaya başlanması sadece fiziki sorunlara değil toplumsal sorunlara da zemin hazırlamaktadır. Bu nedenle bu göç olgusunu, toplumu her yönüyle etkilediği için toplumsal bir hareket olarak algılamak, sorunun tanımlanması ve çözüm yollarının bulunabilmesi açısından oldukça önemlidir. Bu hareketliliğin hem yerel yönetimler hem şehir plancıları hem toplumbilimciler tarafından doğru okunması, sorunun karşısında alınacak tavrın sağlıklı olarak gerçekleşmesini sağlayacaktır. İkincil ilişkiler geliştiren, sorunlarına çözümü kendisi bulabilen, kent koşullarının gerektirdiği davranışları sergileyen bireyler “kentli bireyler” olarak tanımlanmaktadır.

Ancak, kentte yaşayan veya kente yeni gelen her bireyin -mekânsal anlamda kentte yaşasa bile- kentli olduğunu söylemek doğru bir ifade olmaz. Kentteki bireylerin yaşadıkları farklı sosyal dokulardaki yerleşim birimleri tutum ve davranışları da etkilemektedir. Farklı sosyal dokulardaki mahallelerde, komşuluk ilişkilerinin ve komşuluk tanımının ne denli farklılaştığını saptamak amacıyla yapılan bir araştırmada alt gelir grubunda komşuluk ilişkilerinin daha yoğun, konut alanlarının yabancıların buraya erişebilmesi bakımından daha geçirgen olduğu, konut dışı mahremiyetin daha az olduğu saptanmıştır. Üst gelir grubunda ise; mahremiyet ve güvenlik sağlama gereksinimini karşılamak amacıyla konut dışı alanlarda (apartman girişi, site girişi) yabancıların erişebilmesini engellemek amacıyla çitler, bahçe duvarları, bekçi kulübeleri, kilit, diyafon vb. ses düzeni ile fiziksel engeller oluşturulduğu saptanmıştır. İdeal komşu tanımının sosyal gruplar açısından farklılaştığı saptanmıştır. Alt gelir grubu üyeleri için ideal komşu “saygılı olmalı”, “apartman kurallarına uymalı”, “anlayışlı” olmalıdır (Suher, 1991: 131-132).

Komşuluk kent yaşamında, farklı sosyal dokulara göre anlamı ve amacı değişse de önemli bir alanı kaplamaktadır. Bu nedenle, kent yaşamını anlamakta temel kriterlerden biri komşuluktan beklentiler, iyi ve kötü komşunun nasıl belirlendiğidir. Büyük kentlerde akrabalık ve komşuluğa dayalı örüntülerin nitelik ve formu değişmiş bile olsa bireyin yalnızlaşması sonucunu doğurmamaktadır. Akrabalık ilişkileri zamanla daha manevi ve duygusal ağırlıklı olmakta, odak noktasını yakın aile bireyleri (anne, baba) almaktadır (Ayata, 1996: 42). Kente gelen insanların kentteki yaşam tarzına uyum sağlayamamaları sonucunda, davranışlarında ve tutumlarında bazen yasadışı yollara başvurdıkları da bilinen bir gerçektir. Özellikle kamu düzeninin sağlanamadığı, otorite boşluğunun olduğu yerleşim birimlerinde “mafya” denilen yasadışı yapılanmaların oluştuğu bilinmektedir. Dolmuş mafyası, otopark mafyası gibi yasadışı yapılanmaların oluştuğuna dair haberler sık sık medyada yer almaktadır ve gün geçtikçe kanıksanan bir hale gelmektedir. Günümüzde “varoş” olarak tanımlanan gecekondu yerleşim yerleri, bu yasadışı faaliyetleri besleyen kaynaklar olarak görülmektedir. Zira yoksul insanların yaşadığı kentlerin etrafını çevreleyen varoşlar, hem yoksulluğun en fazla yaşandığı yerler hem de uyum sorunlarının fazla olması ve oradaki insanların çoğunluğunun kente dair beklentilerini yitirmiş olmaları nedeniyle potansiyel suç merkezleri olarak kabul edilmektedirler. Bu açıdan baktığımızda kentin etrafını çevreleyen her mekânın sanki bir problem alanı gibi algılanması gerektiği sonucu çıkmaktadır.

Oysaki kent merkezindeki nüfusun giderek artması nedeniyle, merkezde yaşayan varlıklı aileler için de kent merkezi çekiciliğini yitirmektedir. Bu nedenle, Türkiye’de de kentin etrafında banliyö denilen alt kentler oluşmuştur. Sanayi ve hizmet sektörü de kentin kenar bölgelerine kaymıştır. Bununla birlikte, banliyö denildiğinde akla konut yerleşimleri gelir. Günümüzde kent mekânında, varlıklı olanın onurlu, yoksulun ise onursuz olarak algılandığı yeni bir süreç yaşanmaya başlanmıştır. Yoksul kesimin tümü kentsel alanda gaspçı, çarpık kentleşmenin nedeni olarak görülmekte, bu anlayış yaygınlaşmaktadır. Yoksullar, toplumsal alanda suç potansiyeliyle, konut alanlarında ise “mutlak kötü” ile ilişkilendirilmeye başlanmıştır. Bu söylemden hareketle günümüzün yerel yönetim anlayışı çözümü, güvenlik önlemlerinin artırılmasında görmekte, insanlar; sokaklarda, işyerlerinde, alışveriş merkezlerinde kameralarla denetlenmektedir. Oysa bugün, daha çok etkinleştirilmiş ve yetki verilmiş yerel yönetimler kendilerini bir şirket gibi görmeyip, sosyal politika üretme çabasına girse; çözüm oluşturma yönünde önemli bir araç olabilir. Nitekim eğitim, barınma, sağlık, çalışma gibi temel yaşama hakları üzerinden, hayata bire bir dokunabilen politikalar üretebilmek; bunlar üzerinden mücadeleler ve fikirler geliştirmek bugün "başka bir yaşam"ı kurmak için oldukça önemlidir (Akgün, 2007: 1).

### **İstanbul Büyükşehir Sınırları İçerisinde Kentsel Dönüşümün Toplumsal Etki ve Yansımaları**

İstanbul yoğun göç alan ve sağlıklı kentleşmenin etkilerini en fazla hisseden şehirlerimizin başında gelmektedir. İstanbul’da; Bağcılar, Bayrampaşa, Beşiktaş, Beyoğlu, Esenler, Gaziosmanpaşa, Güngören, Kadıköy, Küçükçekmece, Sarıyer, Sultangazi ve Zeytinburnu kentsel dönüşüm projesi olan ilçelerdir. Ancak hem kapladığı alan hem de kentsel dönüşüm projesi sayısı bakımından Gaziosmanpaşa İlçesi önde gelmektedir (Kılıç ve Hardal, 2014: 3).

İstanbul’un planlarının çıkarılmasına ilk kez, 1820’li yıllarda başlanmıştır. 1822’de yayınlanan, ilk kapsamlı çalışma olan Kauffer planından sonra, II. Mahmut döneminin sonlarında İstanbul’un durumunu gösteren 1837 tarihli Moltke planı yapılmıştır. İstanbul’un ilk imar planı niteliğini taşıyan bu plan, Tanzimat’ın getirdiği Batılılaşma eğilimleri içinde, şehrin sistemli gelişimi için imar planlarının gerekliliği konusunda ilk adım olmuştur. Moltke planında, özellikle İstanbul’da yol dokusunun dar ve dolambaçlı durumuna karşı yeni yollar açılarak, tramvay trafiğinin rahatlatılması yönünde öneriler gözlenmektedir. 1865-67 tarihleri arasında VI. Daire teknik bürosundan mühendis Leval Efendi’nin çalışmalarıyla gerçekleştirilen Galata ve Pera Planı’nda ve 1895 tarihli R. Huber planında yöredeki yol, meydan ve yapı yoğunluğuyla, boş alanları görebilmek mümkündür (Keyder ve Öncü, 1993: 29).

19. yüzyılın sonunda II. Abdülhamit döneminde Paris Belediyesi mühendislerine İstanbul’un imar planlarının yapımı ısmarlanmış ancak gerçekleşmemiştir. Galata ve Sirkeci rıhtımları, demiryolu ve liman tesisleri gibi İstanbul’un fiziksel yapısını büyük ölçüde değiştiren girişimler, dönemin önemli uygulamalarıdır. Galata-Pera arasındaki dik ulaşımı kolaylaştıran 1874 tarihli Tünelin yapımı H. Gavand tarafından gerçekleştirilmiş olup, dönemin bölgeye getirdiği önemli Batılı yeniliklerden biridir. 1922 Lörcher Planı; Beyoğlu Kentsel Sit Alanının büyük bir kısmını da kapsayarak Tarihi Yarımada bölgesine kadar uzanan geniş bir alanda genel arazi kullanımının ve ulaşım akslarının belirlendiği büyük ölçekli bir plan olarak yapılmıştır (Keyder ve Öncü, 1993: 30). 1937 H. Proust Planı; Proust, İstanbul’un yapılaşmasında önemli izler bırakan ve günümüzde hala geçerli bazı ilke ve uygulamaları gerçekleştiren Nazım Plan ve Uygulama Planlarını yapmıştır. Prost, İstanbul’u genel bir gelişme perspektifi içinde değerlendirerek, yönlendiren bir plan hazırlayamamıştır. Ancak, bu planla

birlikte olumlu ve olumsuz etkileri bir arada tutan bir şehir oluşturma ve koruma konusunda önemli kararlar alınmıştır. Söz konusu planda Beyoğlu bölgesi için alınan kararlar şunlardır (Keyder, 2000: 55);

- *“Taksim Meydanı genişletilecek... tiyatro, konferans salonları, toplanma salonları, kulüpler, otobüs garları, postahane, otoparklar bulunur hale getirilecektir.*

- *Haliç'in sağ kıyısında iki köprü arasına gıda satış alanları, balıkhanenin buldukları yerde geliştirilecektir.*

- *Sanayi, Haliç çevresinde toplanacaktır. Boğaziçi sanayiden arındırılacaktır. Depolar Yenikapı limanı ve demiryolu çevresindedir.*

- *Galata limanını Güzel Sanatlar Akademisine kadar uzatılacaktır. Kara bağlantısı karayolu sağlanacaktır.*

- *Dolmabahçe, Maçka, Taksim, Harbiye arasında 60 kotuna kadar uzanan geniş yeşil alandır. Açık hava tiyatrosu, spor ve sergi sarayı, öğrenciler için spor yapmak amacıyla planlanmış bir yeşil alan bulunacaktır.*

- *Ayrıca Karaköy meydanından Galata Kulesi'ne uzanan yeşil bir saha yapılması için bina blokları kaldırılacaktır.”*

1954 Beyoğlu Nazım Planı; 1954 tarihli Beyoğlu Nazım Planının alanı, Sütlüce'den Rumelihisarı'na kadar uzanan alan ile Levent mahallesi ve Mecidiyeköy'den oluşmakta olup, 3400 hektarlık bir alanı kapsamaktadır. Böylece kuzey-batıdan başlamak üzere Kâğıthane deresini takip eden şehir (belediye) sınırı Sütlüce, Halıcıoğlu, Hasköy, Kasımpaşa, Karaköy, Beşiktaş, Ortaköy, Kuruçeşme, Bebek, buradan da Etiler mahallesi-Levent mahallesi ve Mecidiyeköy'ün kuzeyinde bulunan alanlar Beyoğlu Nazım Planı alanı içindedir. Planda, planlama alanının Yolcuzaade İskender Caddesi-Refik Saydam Caddesi-İngiliz Konsoloslğunun alt sokağını takiben, İstiklal Caddesi-Taksim Meydanından Mebusan Yokuşunu takiben, Meclis-i Mebusan Caddesinden Tophane Müzesinin önünden sahile kadar olan bölümünde yoğunluk 400 kişi/hektardan fazladır. Planlama alanının geriye kalan bölümünde orta yoğunluk (200-400 kişi/hektar) önerilmiştir (Keyder, 2000: 61).

## SONUÇ VE DÜŞÜNCELER

Canlı organizmalara benzetilen kent mekânları, zaman içerisinde artan nüfus, doğal afetler, çarpık yapılaşma ve buna bağlı olarak meydana gelen çeşitli sorunlar yüzünden yıpranır, köhneleşir. Bu durum çağdaş şehircilik ilkelerine ve planlama esaslarına bağlı kalarak yeniden yapılandırılmayı sağlamak için kentsel dönüşüm konusunu gündeme getirmiştir. Türkiye ve dünyada, kentler, ekonomik sebepler, sosyal gelişimdeki yetersizlik, aşırı nüfus yığılmaları, yanlış yer seçimi ve doğal afetler gibi nedenlerden dolayı yenileme, dönüşüm, yeniden yerleştirme ve iyileştirmeye yönelik proje ve uygulamalara ihtiyaç duymaktadır. Dünyada ve ülkemizde, birçok proje uygulama örneği mevcuttur. Amaçları, uygulama biçimleri, örgütlenme modelleri ve sonuçları bakımından çeşitlilik göstermektedirler. Kentlerin sorunlu alanları yenilenerek, yeni kentsel alanlar olarak kentlere kazandırılması sürecinde, sadece mekânsal bir dönüşüm değil, aynı zamanda sosyal ve kültürel gelişimin sağlanması için de çalışmalar yapılmaktadır. Yenileme ve dönüşüm alanlarında uygulanan projeler sonucunda oluşturulacak yeni kentsel alanların ve yeni altyapı ve ulaşım sistemlerinin, günümüz ihtiyaç ve beklentilerine uygun kent parçaları olabilmeleri için kamu, özel sektör, sivil örgütler ve üniversitelerin işbirliği ile oluşturulacak ortaklıklara ve buna imkân sağlayacak yasal düzenlemelere ihtiyaç vardır.

Dünyada uygulanan kentsel dönüşüm projelerinde, proje alanlarında yaşayan halkın projenin planlama ve uygulama aşamasında projeye katılımları sağlanması için çalışmalar yapılmıştır. Yerel halk, beklentilerini ve isteklerini belirterek, projenin tasarım ve uygulama aşamasında projelere katılmışlardır. Kentsel dönüşüm uygulamaları, hızlı kentleşme sonucu oluşan niteliksiz ve sağlıksız alanların yeniden yapılandırılması amacıyla yapılmaktadır. Tanımı gereği kentsel dönüşüm kentlerin yaşam standartlarını iyileştirmek amacını taşır. Kent merkezlerinde, kaçak yapılaşma veya hazine arazilerinin işgal edilmesiyle bozulan kent alanları kentsel dönüşüm projeleriyle tekrar kente kazandırılmalıdır. Bu nedenle, bu alanların belirlenmesi ve uygulama sırasına göre kentsel dönüşüm projeleri yapılması gerekmektedir. Söz konusu alanların belirlenmesi zaman alacak olan bir süreçtir. Öncelikle hazine arazilerinin yer tespitlerinin yapılması, mülkiyet yapısının belirlenmesi ve zemin yapısı yapılaşmaya uygun olmayan alanların saptanması gerekmektedir. Canlandırılması, iyileştirilmesi gereken bir alan için, kentsel dönüşüm kararı verildiğinde, ciddiyet ve hassasiyetle işleme gereken bir süreçten bahsedilmesi gerekiyor. Kentsel dönüşüm sadece konutları yenilemek değildir; kentsel dönüşüm her ilde aynı tip projelere sıkıştırılmış yaşam formları değildir; kentsel dönüşüm yüksek rant sağlanacak diye yoğun yaşam alanlarının oluşturulması değildir; kentsel dönüşüm konutlar yenilenecek diye insanları yaşam alanlarından uzaklaştırmak değildir. Kentsel dönüşümlerde, ilk olarak ele alınması gereken konu, bölge insanların ekonomik ve sosyal sorunlarıdır. Kentsel dönüşüm, yıkım, temizlik, proje ve inşaatlarla değil, sosyal ve ekonomik kalkınmaya yönelik programlarla, mahallelilerin ortak ihtiyaç ve özelliklerine uygun, onları bütünleştirecek projelerle başlaması gereklidir. Türkiye’de her kent aynı kentsel dönüşüm sorunlarına sahip değildir. Her yörenin kendi sorunları ve bu sorunların çözümünde etkili olabilecek kaynakları mevcuttur. Yöresel kısıt ve kaynakların tespit edilmesi; bunlara bağlı yerel dönüşüm strateji ve politikalarının geliştirilmesi şarttır (Şişman ve Kibaroglu, 2009: 1-9).

## KAYNAKÇA

- Acar, A. (2008). “Türkiye’de Kentsel Dönüşüm Projeleri”, *Yerel Siyaset*, 31, 1-17.
- Akgün, G. (2007). “Şehrin Planları”. *Birgün Gazetesi*, 01 Şubat, <http://www.planlama.org/index2.php>, (Erişim tarihi: 24.11.2016).
- Akkar, Z. M. (2006/2). “Kentsel Dönüşüm Üzerine Batı’daki Kavramlar, Tanımlar, Süreçler ve Türkiye”, *Planlama Dergisi*, 36, 29-38.
- Altay, D., Balkanay, Ö. ve diğerleri (2006). “Kentsel Dönüşümün Temsiline İlişkin Bir Önerme”, *Bülten* (Ankara, TMMOB Mimarlar Odası Ankara Şubesi Yayını), 40, 45-57.
- Aslanoğlu, R. (1998). *Kent Kimlik ve Küreselleşme*, Bursa: Ezgi Kitapevi.
- Ataöv, A. ve Osmay, S. (2007). “Türkiye’de Kentsel Dönüşüme Yöntemsel Bir Yaklaşım”, *ODTÜ Mimarlık Fakültesi Dergisi*, 24(2), 57-82.
- Atkinson, R. (2004). “Urban Regeneration, Partnerships and Community Participation: Lessons from England”, İstanbul 2004 International Urban Regeneration Symposium: Workshop of Küçükçekmece District, İstanbul, 119-128.
- Ayata, S.A. (1996). *Konut, Komşuluk ve Kent Kültürü*, Ankara: ODTÜ Basım İşliği.
- Aydın, A.H. (2008). “Kentsel Dönüşüm Projeleri ve Kahramanmaraş”, *Yerel Siyaset*, 31, 1-14.
- Bal, H. (2002). *Kent Sosyolojisi*, Isparta: Fakülte Kitapevi.
- Bayındırlık ve İskân Bakanlığı (BİB) (2004). Deprem Şurası Afet Bilgi Komisyonu Raporu, Ankara.

- Bayram, A.M. (2006). “Kentsel Dönüşüm Tartışmaları”, *Bülten* (TMMOB Mimarlar Odası Ankara Şubesi Yayını), 40, 7-11.
- Beswick, C.A. (2001). *Public-Private Partnerships in Urban Regeneration: The Case of London Docklands*, Published Master Thesis, Calgary University Faculty of Environmental Design, Calgary.
- Çizgen, N. (1994). *Kent ve Kültür*, İstanbul: Say Yayınları.
- Çukurçayır, A. (2008). “Alt Geçit ve Gökdelen Belediyeciliği”, *Yerel Siyaset*, 33, 14-29.
- Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) (2004). Türkiye İktisat Kongresi-Afet Yönetimi Çalışma Grubu Raporu Sunuş Metni, İzmir.
- Dinçer, İ. (2007). “Tarihi Kentlerin Korunması ve Yeniden Düzenlenmesinde Sorumluluk ve Yeterlilik Sorunları”, TMMOB Mimarlar Odası İstanbul Büyükşehir Şubesi Tarihi Yarımada Sempozyumu, 15-16 Kasım 2007 İTÜ, İstanbul.
- Donnison, D. (1993). “Agenda for the Future”. Campell McConnell (Ed.). *Trickle Down on Bubble Up?*, (s. 81-99). London: Community Development Foundation.
- Durkheim, E. (2006). *Toplumsal İşbölümü*, Çev.: Ö.Ozankaya, İstanbul: Cem.
- Dündar, Ö. (2003). “Kentsel Dönüşüm Uygulamalarının Sonuçları Üzerine Kavramsal Bir Araştırma”, P.P. Özden vd. (Haz.), Kentsel Dönüşüm Sempozyumu. TMMOB İstanbul Şubesi-Bildiriler (11-13 Haziran 2003 YTÜ Oditoryumu, İstanbul), (s. 65-74), İstanbul: YTÜ Basım Yayın Merkezi.
- Elgin, C.F. (2008). *Kentsel Dönüşüm Projelerinde Kullanıcı Katılımının Önemi-Pangaltı Örneği*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, YTÜ Fen Bilimleri Enstitüsü, İstanbul.
- Erbey Erden, D. (2004/4). “Kentsel Koruma ve Yenileşmede Dönüşüm Projeleri-Eyüp Rehabilitasyon Projeleri”, *Planlama Dergisi*, 30, 79-89.
- Ertas, M. (2011). “Kentsel Dönüşüm Çalışmalarında Sosyal Boyutun İncelenmesi: Ankara ve Londra Örnekleri”, *Selçuk Üniversitesi TBMYO Teknik On-line Dergi*, 10(1), 1-18.
- Erten, M. (1999). *Nasıl Bir Yerel Yönetim*, İstanbul: Anahtar Kitaplar Yayınevi.
- Genç, F.N. (2008). “Türkiye’de Kentsel Dönüşüm: Mevzuat ve Uygulamaların Genel Görünümü”, *CBÜ İİBF Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, 15(1), 115-130.
- Görmez, K. (2004). *Bir Metropol Kent Ankara (Sosyal Yapı-Kimlik-Yaşam)*, Ankara: Odak Yayını.
- Harris, D.C. ve Ullman, L.E. (2002). “Kentın Doğası”, B. Duru ve A. Alkan (Der. ve Çev.). *20. Yüzyıl Kenti*, (s. 55-76), Ankara: İmge Kitabevi.
- İslam, T. (2003). *İstanbul’da Soylulaştırma Galata Örneği*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, YTÜ SBE, İstanbul.
- Karadağ, A. ve Mirioğlu, G. (2012). “Bayraklı Kentsel Dönüşüm Projesi Üzerine Coğrafi Değerlendirmeler”, *Türk Coğrafya Dergisi*, 57, 21-32.
- Karakoç, İ. (2004). “Kentsel Değişimin Kent Kimliğine Etkisi”, *Planlama Dergisi*, 27, 57-68.
- Kartal, S.K. (1978). *Kentleşme ve İnsan*, Ankara: TODAİE Yayını.
- Kartal, S. K. (1983). “Kentlileşmenin Ekonomik ve Sosyal Maliyeti”, *TODAİE Amme İdaresi Dergisi*, 16(4), Aralık, 92-110.
- Kartal, S. K. (1992). *Ekonomik ve Sosyal Yönleriyle Türkiye’de Kentlileşme*, Ankara: Adım Yayınları.
- Kaygalak, S. (2005). “Osmanlı’da Kentsellik ve Kentler”, *Mülkiye Dergisi*, 19, 15-36.
- Keleş, R. (1995). “Kent İnsanı, Kentleşme ve Düşünce Özgürlüğü”, *Edebiyatçılar Derneği, Düşünceye Saygı: Düşünce Özgürlüğü Konuşmaları*, Ankara.

- Keleş, R. (1998). *Kentbilim Terimleri Sözlüğü*, Ankara: İmge Kitapevi.
- Keleş, R. (2006). *Kentleşme Politikası*, Ankara: İmge Kitapevi.
- Kentleşme Şurası. (2009). *Kentsel Dönüşüm, Konut ve Arsa politikaları Komisyonu Raporu* (Nisan 2009), T.C. Bayındırlık ve İskân Bakanlığı, Ankara.
- Keyder, C. (2000). *İstanbul: Küresel ile Yerel Arasında*. İstanbul: Metis.
- Keyder, Ç. ve Öncü, A. (1993). “İstanbul Yol Ayrımında”, *İstanbul Dergisi*, 7, 28-35.
- Kılıç, T. (2010). *Kentsel Mekânların Kullanımı ve Seyyar Satıcılık: Diyarbakır Örneği*, Yayınlanmış Doktora Tezi, Fırat Üniversitesi SBE, Elazığ.
- Kılıç, T. ve Hardal, S. (2014). “Kentsel Dönüşümün Sosyal ve Mekansal Yansımalarına Bir Örnek: Sarıgöl Mahallesi (Gaziosmanpaşa-İstanbul)”, *Türkiye Coğrafya Dergisi*, 62, 1-7.
- Kılıçbay, M.A. (2000). *Şehirler ve Kentler*, Ankara: İmge Kitapevi.
- Kızıldere, D. (2007). *1980 Sonrası İstanbul’un Tarihi Kent Merkezinde Sosyo-Ekonomik ve Mekansal Dönüşüm: Talimhane, Beyoğlu Örneği*, Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi, Yeditepe Üniversitesi Mühendislik ve Mimarlık Fakültesi, İstanbul.
- Koçak, H. ve Tolanlar, M. (2008). “Kentsel Dönüşüm Uygulamaları (Aydın ve Afyonkarahisar Örnekleri)”, *Afyon Kocatepe Üniversitesi İİBF Dergisi*, 10(2), 397-415.
- Kütük İnce, E. (2006). *Kentsel Dönüşümde Yeni Politika Yasa ve Eğilimlerin Değerlendirilmesi Kuzey Ankara Girişi (Protokol Yolu) Kentsel Dönüşüm Projesi*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, Ankara.
- Lang, T. (2005). “Insights in the British Debate about Urban Decline and Urban Regeneration”, Leibniz-Institute for Regional Development and Structural Planning, 1-25.
- Lichfield, D. (1992). *Urban Regeneration for the 1990s*. London: London Planning Advisory Committee.
- Özbek Sönmez, İ. (2005/1). “Kentsel Dönüşüm Süreçlerinde Aktörler-Beklentiler-Riskler”, *Ege Mimarlık Dergisi*, 53, 16-21.
- Özdemir Sönmez, N. (2006). “Düzensiz Konut Alanlarında Kentsel Dönüşüm Modelleri Üzerine Bir Değerlendirme”, *Planlama Dergisi*, 2, 121-127.
- Özden, P.P. (2007). “Belediyelerin Sosyal Programları ve Kentsel Yenileme”, M. Kösecik ve H. Özgür (Der.). *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar*, (s. 197-225), Ankara: Nobel Yayın.
- Özden, P.P. (2008). *Kentsel Yenileme*, İstanbul: İmge Kitabevi.
- Özden, P.P. ve Kubat, A.S. (2003). “Türkiye’de Şehir Yenilemenin Uygulanabilirliği Üzerine Düşünceler”, *İTÜ Dergisi/A - Mimarlık, Planlama, Tasarım*, 2 (1), 77-88.
- Öztürk, Z. (2008). “Kentsel Dönüşüm, Kentsel Yenilenme”, *Yerel Siyaset*, 31, 25-37.
- Polat, S. ve Dostoğlu, S. (2007). “Kentsel Dönüşüm Kavramı Üzerine Bursa’da Kükürtlü ve Mudanya Örnekleri”, *Uludağ Üniversitesi Mühendislik-Mimarlık Fakültesi Dergisi*, 12(1), 1-21.
- Roberts, P. (2000). “The Evolution, Definition and Purpose of Urban Regeneration”. Peter Roberts ve Hugh Sykes (Eds.). *Urban Regeneration*, (s. 9-36), London: Sage Publications.
- Selim, E. (2011). *Kentsel Dönüşüm Projelerinin Sosyo-ekonomik Boyutlarının İncelenmesi*. Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi SBE, Konya.
- Sencer, Y.I. (1980). “Bir Toplumsal Değişme Süreci Olarak Kentleşme ve Getirdiği Sorunlar”, *Kentleşme Sorunları ve İstanbul*, Ankara: TBMMOB Yayını.
- Sezal, İ. (1992). *Şehirleşme*, İstanbul: Ağaç Yayınları.

- Sirkeci, İ. (1999). “Bir Ülke, Bir Aile, Bir Çok Göç: Cumhuriyet Döneminde Bir Toplumsal Dönüşüm Örneği; Göç Hareketleri”, *75. Yılda Köylerden Şehirlere*, (s. 92-105), İstanbul: Tarih Vakfı Yayınları.
- Sözer, S. (2008). “Kentsel Dönüşüm: Neyin Dönüşümü”, *Yerel Siyaset Dergisi*, 31, 23-33.
- Suher, H. (1991). *Kentleşme ve Kentleşme Politikaları*, Türkiye’de Ekonomik Sosyal Siyasal Araştırmalar Vakfı, İstanbul.
- Şahin, S.Z. (2003). “İmar Planı Değişiklikleri ve İmar Hakları Aracılığıyla Yanıltıcı (Pseudo) Kentsel Dönüşüm Senaryoları: Ankara Altındağ İlçesi Örneği”, *Kentsel Dönüşüm Sempozyumu Bildiriler Kitabı*, Yıldız Teknik Üniversitesi Basım-Yayın Merkezi, İstanbul.
- Şahingür, A. (2005). *Kentsel Yenileşme Projelerinin Katılım Boyutu: Cıutat Vella ve Fener Balat Örnekleri*, Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi, Mimar Sinan Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, İstanbul.
- Şen, B. (2005). “Soylulaştırma: Kentsel Mekanda Yeni Bir Ayrışma Biçimi”, H. Kurtuluş (Ed.), *İstanbul’da Kentsel Ayrışma*, (s. 45-68), İstanbul: Araştırma Dizisi.
- Şişman, A. ve Kibaroglu, D. (2009). “Dünyada ve Türkiye’de Kentsel Dönüşüm Uygulamaları”, TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası 12. Türkiye Harita Bilimsel ve Teknik Kurultayı/11-15 Mayıs 2009, Ankara, 1-9.
- Teber, S. (2004). “Ankara’nın Taşına Bak!” , *Mimarlık Dergisi*, 316, 22-34.
- Thorns, D. C. (2004). *Kentlerin Dönüşümü*, Çev: S. Babakuş, İstanbul: CSA Global Yayın Ajansı.
- TOKİ (2011). *Kentsel Dönüşümde Model Arayışları*, Toplu Konut İdaresi Başkanlığı Yayınları, Ankara.
- Tolan, B. (1977). *Büyük Kent Sorunlarına Toplu Bakış*, Ankara: Saçak Yayınevi.
- Tolan, B. (1981). *Çağdaş Toplumun Bunalımı Anomi ve Yabancılaşma*, Ankara: Ankara İktisadi ve İlimler Akademisi Yayını.
- Tolanlar, M. (2007). *Kentsel Dönüşüm Projeleri ve Toplumsal Yansımaları*, Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi, Afyon Kocatepe Üniversitesi SBE, Afyonkarahisar.
- Torunoğlu, E. (2005). “Pazarlamanın Dayanılmaz Hafifliği”, [www.sendika.org](http://www.sendika.org) (Erişim tarihi: 12 Kasım 2016).
- Tuzcuoğlu, F. (2003). *Metropoliten Yönetim*, İstanbul: Sakarya Kitapevi.
- Wirth, L. (2002). “Bir Yaşam Biçimi Olarak Kentleşme”, B. Duru ve A. Alkan (Der. ve Çev.). *20. Yüzyıl Kenti*, (s. 96-120), Ankara: İmge Kitabevi.
- Yıldırım, A. E. (2006/1). “Güncel Bir Kent Sorunu: Kentsel Dönüşüm”, *Planlama Dergisi*, 34, 7-24.



## KENTLİ HAKLARI ÇERÇEVESİNDE KENTSEL DÖNÜŞÜM ÜZERİNE BİR DEĞERLENDİRME

Cem ERGUN<sup>1</sup>

Hüseyin GÜL<sup>2</sup>

### ÖZET

Ülke genelinde özellikle son 10 yıldır birçok kentte uygulanan bir kentsel politika olan kentsel dönüşüm uygulamaları, dünyada ilk uygulanmaya konulduklarında özellikle işlev yitiren alanları ve yerleşim yerlerini yeniden yapılandırma ve yaşanabilir hale getirebilme kaygısıyla hayata geçirilmiştir. Kentsel dönüşüm; genel olarak kentsel alanlarda ortaya çıkan sorunlara çözüm olarak ekonomik, fiziksel, sosyal ve çevresel koşulları gözetererek kentsel alana yönelik geliştirilen uygulama olarak tanımlanabilir. Kentleri çağdaş ve yaşanabilir kılama söyleminden hareketle hayata geçirilen kentsel dönüşüm projeleri ile altyapısı olan çağdaş konut alanları, imarlı düzgün alanlar, geniş caddeler, dinlenme ve eğlence yerleri, iş ve alışveriş merkezleri yaratılmaya çalışılmaktadır. Bu çerçeveden bakıldığında kentsel dönüşüm projelerinin temel hedeflerinin günümüzde sıklıkla karşılaşılan kent/kentli haklarının temelini oluşturan talepleri karşılayabilecek ve bu hakları gerçekleştirmeye katkı yapacak nitelikte olduğu ifade edilebilir. Kentleşme ve kentlilik bilincinin gelişiminin bir ürünü olduğunu söyleyebileceğimiz kentli hakları ise, kentlere ilişkin kenttaşların hak ve yükümlülüklerini ifade eder. Dolayısıyla, kentle bir aidiyet, farkındalık, ilgilenme ve sahiplenme ilişkisi ortaya koyan kentli hakları açısından kentsel dönüşümü ele almak ve değerlendirmek değişik açılardan önemlidir. Kentsel dönüşümün başarısı açısından da önemlidir. Bu bağlamda, kentsel dönüşüm projelerinin, kentlerde ortaya çıkan fiziksel ve sosyal sorunlara, kenttaşları da katarak, onların söz söyleme ve karar alma konusundaki haklarını da dikkate alarak çözümler üretip üretmedikleri incelenmesi gereken önemli bir boyuttur. Bu çerçevede çalışmada öncelikle son dönemlerin en önemli yerel ve kamusal politikalarından biri olan kentsel dönüşüm projelerinin ülke genelindeki genel seyri irdelenmektedir. Ardından kentli haklarının gelişimi ve anlamı açıklanmakta ve tartışılmaktadır. Son olarak da kentli hakları bağlamında, kentsel dönüşüm uygulamalarının bir değerlendirmesi yapılarak, olumlu ve olumsuz yönler ortaya konmaktadır.

**Anahtar Kelimeler:** Kentsel Dönüşüm, Kentli Hakları, Kentlilik, Yerel Yönetim, Katılım.

## AN EVALUATION ON URBAN TRANSFORMATION IN THE FRAMEWORK OF URBAN RIGHTS

### ABSTRACT

Urban transformation programs, as an urban policy applied in many cities throughout the country particularly in the last 10 years, were put into practice in the world in order to restructure those settlements and areas that have become dilapidated and dysfunctional and make them livable places again. Urban transformation could be defined as a policy developed to solve the problems in an urban area by considering economic, physical, social and environmental conditions. The main goal of urban transformation is to make cities livable and modern by creating modern housing or other urban areas with all the amenities, construction permits and infrastructure provided, well-landscaped spaces, large streets, leisure and entertainment places, business and shopping centers. From this

<sup>1</sup> Doç. Dr. Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi, Fen-Edb. Fak. Sosyoloji Bölümü, cergun@mehmetakif.edu.tr

<sup>2</sup> Prof. Dr. Süleyman Demirel Üniversitesi, İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü, gullhuseyin@yahoo.com

*perspective, it can be argued that the main objectives of urban transformation projects could contribute to the realization of the urban rights. Urban rights, as a product of urbanization and the development of urbanism or urban consciousness, refer to the rights and obligations of the urban dwellers. Accordingly, it is important to take up and evaluate urban transformation in terms of urban rights, showing a relationship with city through a sense of belonging, awareness, attention and adaptation to the city. It is also important for the success of the implementation of urban transformation. In this context, the participation of urban dwellers in the process of the development and implementation of urban transformation projects should be taken into consideration as an important dimension of the urban rights. In this framework, the general course of urban transformation projects, one of the most important local and urban public policies of the recent periods, is examined in Turkey. Then the development and meaning of the urban rights are presented and evaluated. Finally, in the context of urban rights, urban transformation policies are analyzed, and their positive and negative aspects are discussed.*

**Key Words:** *Urban Transformation, Urban Rights, Urbanism, Local Administration, Participation*

## GİRİŞ

Dünya ölçeğinde özellikle II. Dünya Savaşı sonrasında Batı'da ortaya çıkan yıkımı telafi etmek ve yaşanabilir kentleri yeniden ortaya koymak kaygısıyla hayata geçirilen kentsel dönüşüm projeleri, özellikle son 15 yılda ülkemizde de hakim kentsel politika haline gelmiştir. Bu çerçevede ardi ardına yasa ve yönetmelikler çıkarılmış ve birçok ülke kentinde yoğun bir dönüşüm furyasıyla karşı karşıya kalmıştır.

Gerek dünyada gerekse ülkemizde uygulama sonuçları açısından farklılıklar olmasına karşın, projelerin genellikle öncelikli hedefi fiziksel değişim olmaktadır. Bu noktada nadiren örnekleri olsa da dönüşüm alanlarında yaşayan kesimler sürecin başından sonuna kadar söz sahibi olabilirken genellikle projenin hayata geçirildiği aşamada haberdar olmaktadır. Bu durum kent sakinlerinin en temel haklarından olan yaşam alanlarına ilişkin müdahale etme ve söz sahibi olma haklarını ellerinden almaktadır.

Türkiye açısından bakıldığında dönüşüm alanları genel olarak, yoksul kesimlerin yaşadığı kent içi eski alanlarla gecekondulu bölgeleri olmaktadır. Depreme dayanıksızlık, eskimişlik, çarpıklık vb. gerekçelerle uygulamaya konulan projelerle bu alanlarda korunaklı-kapalı siteler ya da iş ve alışveriş merkezleri inşa edilmektedir. Dönüşüm alanlarının asıl sahipleri ise; yeni yaşam alanlarında sosyo-ekonomik yapıları nedeniyle hayatlarını devam ettiremeyeceklerinden bu alanları terk etmek durumunda kalmaktadırlar. Çoğu dönüşüm alanında yaşayanlar, dönüşüm sonrasında sosyal yaşam biçimi ve artan konut ve yaşam maliyetleri nedeniyle buraları daha ucuz yaşam maliyeti olan yerler için terk etmektedir. Örneğin; kentsel dönüşüm süreçlerinde kendi konutları karşılığında farkını ödemek şartıyla verilen TOKİ konutlarına taşınma olasılıkları bulunurken; aradaki bedeli ödeyemeyen kesimler kentlerin başka yoksunluk mekanlarına hatta başka kentlere göç etmektedir. Bu ise, kentsel dönüşümün, kentlinin yaşam kalitesini ve kentli haklarından hakkaniyetli biçimde yararlanmasını sağlama ilkesiyle ters düşmektedir. Kentli haklarının başat ögesi olan yaşam alanlarında söz sahibi olma hakkı genel olarak ellerinden alınmakta olan dönüşüm mağdurları; bırakın yaşam alanına ilişkin söz sahibi olmayı, orada yaşama hakkını bile kaybetmektedirler.

Bu çalışmada öncelikle günümüzde tüm toplumsal süreçlere yön veren neoliberal anlayışın kentler üzerine etkileri ele alınacaktır. Ardından kentsel dönüşüm olgusu ile kent-kentli hakları değerlendirilecektir. Son olarak ise kentsel dönüşüm uygulamalarının hak olgusu ekseninde bir tartışması ve değerlendirmesi yapılacaktır.

## SERMAYENİN PEŞİNDEKİ KENTLER-KENTLERİN PEŞİNDEKİ SERMAYE

İlk ortaya çıkışından itibaren ekonomik ilişkilerin merkezi konumunda olan kentler, kapitalist sistemin yeni bir aşaması olarak görülen küreselleşme sürecinin en önemli ayaklarından biri olan yerelleşme politikalarına koşut olarak, sermayenin yeniden yapılanması çerçevesinde daha da önemli hale gelmiştir. Bu çerçevede de özellikle 1980’lerle birlikte yaşamın her alanında olduğu gibi kentlerde de etkisi yoğun biçimde hissedilen ve kendisine yatırım alanı olarak kentleri seçen neoliberal politikaların etkisiyle, kentsel pratikler de değişime uğramaktadır. Üretimin, daha doğrusu neoliberal politikaların etkisiyle sermayenin yatırım biçim ve alanlarının değişime uğraması, emek yoğun sanayinin ve üretimin kentlerin dışına itilerek bankacılık, finans, turizm, bilişim vb. sektörlerin kentsel yatırım alanları haline gelmesi gerek kentsel mekan kullanımında gerekse kentte yaşayanlar üzerinde önemli etkilerde bulunmaktadır. Gerek kamu gerekse özel sektörün girişimleriyle kentsel merkezi alanlar her ne pahasına olursa olsun sermayenin talepleri ve yeni kentsel sektörler/ sektör çalışanları açısından iş ve yaşam alanları oluşturulması doğrultusunda yeniden şekillendirilmektedir (Tümtaş ve Ergun, 2014: 328).

Günümüz kentsel politikalarına yön veren anlayışın temelinde kent mekanının büyüme ve piyasa disiplini uğruna seferber edilmesi yatmaktadır (Mayer, 2014: 106; Harvey, 2012: 209 ).Kent yöneticileri günümüzde olumlu ve yüksek kaliteli bir yer imgesi yaratmaya çalışmakta ve bu doğrultuda kentsel projeler geliştirmektedirler. 1970’lerden sonra gelişmiş kapitalist ülke kentlerinde yaşanan sanayisizleşme ve yeniden yapılanma sonrasında ortaya çıkan finans, tüketim ve eğlence merkezi konumundaki kentlerin birbirleriyle yarışması süreci günümüzde gelişmekte olan ülke kentlerinde de yaşanmaktadır. Kentler arası rekabet ve kentsel girişimcilik sürecinde kente sermaye ve yatırım çekebilmek, imaj kazandırmak ve kentleri küresel anlamda cazip birer mekansal ölçek konumuna getirebilmek için kentleri yönetenler yoğun çaba sarf etmektedirler (Harvey, 1999: 115-116). Bu doğrultuda; emek denetimi, işgücü vasfını artırma, altyapı sağlama, vergi politikası, devlet düzenlemesi, kentsel alanların yeniden yapılandırılması gibi stratejiler kentlerin sermayeye pazarlanmasına olanak sağlayacak uygulamalar olarak görülmektedir (Harvey, 1999: 329; 2015: 274-275).

Küreselleşme süreci ve aktörleri kentlere alınıp satılabilen meta olarak bakmaktadır. Bu bakış açısına göre kentler küreselleşmenin motor gücü olacaklardır. Aslıyan kentlerin yarışmacı üstünlüklerini kullanarak sermayeyi kendilerine çekmeleridir. Önemli olan kentsel mekanlardan maksimum kar elde etmektir. Kentler günümüzde sermayenin yoğunlaştığı birim olmaktadır (Savaş Yavuzçehre, 2011: 95-96; Ergun, Gül ve Sallan Gül, 2013). Sermayenin nasıl hareket edeceği öngörülebilir bir şeydir. Sermaye, ekolojik, sosyal ya da jeopolitik sonuçları ne olursa olsun daha fazla büyümeyi ve kar elde etmeyi hedeflemektedir (Harvey, 2012: 155).

Gerek gelişmiş gerekse gelişmekte olan ülkelerin kentlerinde kentleri yönetenler küreselleşme söyleminin işaret ettiği ekonomik başarıyı yakalamak, sermayeyi çekmek, uluslararası bir turizm, ticaret, kültür, değişim ya da finans merkezi olabilmek için gerekli yapısal çevreyi ve altyapıyı oluşturmak adına ardı ardına kentsel projeler geliştirmektedirler. Kentlerin pazarlanması, bir ülkenin küresel ekonomide yarışmacılık kapasitesini arttırmak adına önemli addedilmektedir. Kentler kapitalist toplumdaki herhangi bir diğer meta gibi paketlenen, reklâmı yapılan ve pazarlanan bir meta haline gelmektedir (Öktem, 2006: 56).

Kentlerin meta olarak algılanmasının günümüz kent politikalarına yansımaları ise; “kentlerin allanıp pullanarak sermayenin kullanabileceği/tercih edeceği mekânlar haline getirilmesi, bu süreçte ardı ardına kentsel dönüşüm projeleri oluşturularak ve uygulamaya koyularak kentler cazibe merkezi haline getirilirken kentlilerin gözden çıkarılması” şeklinde karşımıza çıkmaktadır. En kolay gözden çıkarılabilecek kentsel gruplar ise, emek yoğun üretim döneminde ucuz işgücü sağlayan ve etkin devlet politikasının olmadığı konut alanında enformel yollardan gecekondular inşa eden, süreç içinde aflarla ve yasalarla meşruiyet kazandırılan gecekondulu nüfus olmaktadır. Günümüzde emek yoğun sanayiye gerek duyulmaması ve sanayinin kent merkezlerinin dışına taşınması ve kuruluşları aşamasında kentlerin çeperindeyken zamanla kentlerin büyümesi sonucu kent merkezlerinde kalan gecekondulu bölgeleri yaşayanları ile birlikte kentlerden temizlenmek istenmektedir. Bu temizlik

harekâtının en etkili silahı ise kentsel dönüşüm projeleri olmaktadır. Tüketim toplumunun etkin müşterileri olamayan, artık kendilerine gereksinim de duyulmayan gecekondulu yoksul ve dar gelirli kesimlerin dâhil olmadıkları tüketim merkezlerinde yerleri de yoktur. Bu kesimlerin yaşam alanları süratle boşaltılmalı ve yerlerini alışveriş merkezleri, korunaklı siteler ve iş merkezleri almalıdır. Sermayenin akışkanlık hızı kent yöneticilerini acilen harekete geçmek zorunda bırakmakta, kentleri yönetenler de oldu-bittilerle projeleri hazırlamakta, uygulamakta ve sermayeye daha geniş alanlar yaratabilmek adına kentlileri yok sayan uygulamalara yönelmektedirler (Gül ve Ergun, 2010: 771). Projelerin uygulama süreç ve sonuçları incelendiğinde, kentsel dönüşüm projelerinin temel insan haklarından olan barınma hakkını ihlal eden yıkım projelerine dönüştüğü görülmektedir.

Bu uygulamalarla bir yandan sermayeye yeni açılımlar sağlanırken öte yandan da kentin imajını zedelediği, kente olumsuz etki yarattığı düşünülen mekânların temizlenmesi ile küresel kent yaratma ve sermaye çekme yarışında “rekabet avantajı” elde edildiği düşünülmektedir. Bunun yanında kentlerde yeniden yapılanma ile birlikte kentsel suçların merkezi olarak görülen gecekondular bölgelerinde yaşayanlar, kentin dışında izole edilerek, kent merkezinin sorunsuz hale getirileceği vurgulanmaktadır. Bu yerinden etme stratejileri, sermayeyi çekme odaklı kent yöneticilerinin en önemli aracı olan kentsel dönüşümün, özünde soylulaştırmayı da barındırdığını göstermektedir (Tümtaş ve Ergun, 2016: 146).

## KENTSEL DÖNÜŞÜMÜN ARKA YÜZÜ

Kentsel dönüşüm karşılığında daha önce kullanılmış ve çoğu günümüzde de kullanılmakta olan birçok kavram vardır. Kentsel yenileme, kentsel yeniden canlandırma, kentsel koruma, kentsel yeniden geliştirme, kentsel yeniden üretim, kentsel soylulaştırma, kentsel yeniden kalkındırma bu kavramlardan en yaygın olarak kullanılan bazılarıdır (Gül, 1997; Tekeli, 2003: 5-6; Uzun, 2006: 200-201; Özden, 2008: 159-180; Yaman, 2012: 24-30; Tümtaş, 2012: 90; Ayık ve Avcı, 2013: 398-399; Üstün, 2009: 4-7, 42; Savaş Yavuzçehre, 2011: 33-41; Yedekçi, 2015: 24-25). Bütün bu kavramlar farklı içeriklere sahip olmakla birlikte, kentin farklı ölçeklerde ve içerikte dönüşen parçalarına işaret etmektedirler. Kentsel dönüşüm ise, mevcut kent yapısının yenilenmesi için yapılan uygulamaları içinde toplayan genel bir kavramdır. Bir diğer ifade ile kentsel yenileme, kentsel yeniden canlandırma, kentsel koruma, kentsel yeniden geliştirme, kentsel yeniden üretim, kentsel soylulaştırma gibi kavramlar kentlerde yaşanan dönüşümün bir boyutuna karşılık gelirken kentsel dönüşüm tüm bu süreçleri kapsamaktadır (Ergun, 2011: 54-55; Ergun ve Gül, 2013).

Hemen hemen tüm ülkede kentsel dönüşüm projeleri; deprem, yangın, gecekondular, eskime, yıpranma, kaçak yapılaşma, sağlıksız çevre, kentsel ya da tarihsel dokunun bozulması vb. nedenler ileri sürülerek hayata geçirildiği gibi; dönüşüm alanlarında yaşayanların sosyo-ekonomik ve toplumsal ortamlarının sağlıklılaştırılması ve iyileştirilmesi kaygısıyla projelerin hayata geçirildiği de dillendirilmektedir (Engincan, 2015: 109; Yedekçi, 2015: 23).

1970’lerden itibaren özellikle de 1980 sonrasında neoliberal politikalar gerek gelişmiş ülkelerin gerekse de gelişmekte olan ülkelerin kentsel alanlarında önemli dönüşümler yaratmaya başlamıştır. Türkiye’de de 1983 yılında neoliberal politikaları muhalefetin olmadığı bir ortamda serbestçe uygulayabilecek bir siyasi otorite iktidara gelmiştir. Ulusal kalkınma stratejisi açısından ithal ikameci stratejiden ihracata dayalı stratejiye geçiş olarak adlandırılan bu dönemde, yeni stratejinin kısa dönemde başarısız olması kentsel alanların bir gelişme sektörü olarak piyasa aktörlerine açılmasına neden olmuştur. Bu dönemde kentsel alanların tamamını metalaştıracak ve piyasa aktörlerine sunacak yasal/yönetimsel düzenlemeler hayata geçirilmiştir. Buna paralel olarak yerel yönetimlerin imar planlaması konusunda geniş yetkilerle donatılmış ve bu yetki genişliği, kayırmacılık ilişkilerinin egemen olduğu bir siyasal düzlemde belli sınıfların lehine bir kentsel dönüşüm sürecini başlatmıştır (Kurtuluş; 2008: 316-317).

1980 sonrası egemen anlayış haline gelen neoliberal politikalar nedeniyle tüm dünyada olduğu gibi Türkiye kentlerinde de dönüşümler yaşanmaya başlamıştır. Bu dönemin başında neoliberal politikalarını hayata geçiren bir siyasi otorite iktidara gelmiş ve ithal ikameci strateji terk edilerek

ihracata dayalı bir kalkınma stratejisi benimsenmiştir. Bu stratejinin kısa dönemdeki başarısızlığı kentsel alanların bir gelişme sektörü olarak hızla piyasa mekanizmasına açılmasına yol açmıştır. Bu süreçte kentsel alanları metalaştırarak serbest piyasa ekonomisine sunacak yasal düzenlemeler gerçekleştirilmiş ve yerel yönetimler imar planlaması başta olmak üzere geniş yetkilerle donatılmaya başlamıştır. İmar konusunda yetkilendirilen yerel yönetimler hızlı bir biçimde belli sınıfların lehine kentsel dönüşüm sürecini başlatmışlardır. Bu süreçte kentlerde yeni bir arazi ve emlak pazarı ortaya çıkmıştır. Kent merkezlerindeki iş alanlarının mülkiyet hakları büyük sermaye grupları ve şirketlerin ofislerinin yer aldığı gökdelenler, lüks alışveriş merkezleri, otel ve konutların yapılabilmesi için el değiştirmiştir. Diğer yandan kentlerin çeperinde yer alan araziler toplu konut projeleri, alışveriş merkezleri ve sanayi başta olmak üzere bazı kentsel fonksiyonların desantralizasyonu projeleri için hızla imara açılmaya başlamıştır. Gelişen/genişleyen arsa ve emlak pazarında gecekondu bölgeleri de yaşayanları en kolay gözden çıkarılabilecek kentliler olduğundan sermaye açısından çekici alanlar haline gelmiştir. Bir diğer ifade ile güçlü ve varlıklı kesimleri kentlerde tutabilmek/çekebilmek adına yoksul kesimler gözden çıkarılmışlardır (Kurtuluş, 2007: 75-76; Harvey, 2015: 373).

Tarihsel süreç içerisinde ekonomik ilişkilerin odak noktasında olan kentler, bu işlevini küreselleşme süreci ile daha da arttırmış ve kent ekonomik ilişkilerin belirleyiciliğinde şekillenmiştir. Bu şekillenmenin önemli araçlarından biri de kentsel dönüşüm uygulamalarıdır. Bu uygulamalar ile kent sınırlarında hem yeni kentsel alanlar oluşturulmakta hem de “eskiyen yapıların” bulunduğu “değerli” kentsel alanlar dönüşüm adı altında farklı kesimlerin kullanımına sunulmaktadır (Tümtaş ve Ergun, 2014: 337). Dünya ölçeğinde özellikle de Batıda kentsel dönüşüm projeleri; kent ekonomisine katkı, kent ekonomisinin canlandırılması ve istihdam yaratma kaygısı ile hayata geçirilmektedir. Ülkemizde ise sonuçları açısından ele alındığında kent merkezinde ya da gecekondu alanlarında fiziksel dönüşümün ön plana çıkarıldığı görülmektedir (Savaş Yavuzçehre, 2011: 41).

Sermayenin yoğun baskı ve talebi altındaki kentsel alanlarda, mekânsal farklılaşma zaten büyük ölçüde üretilmiş durumdadır ve kentli bireyler tercihlerini buna uydurmak durumundadır. Pazar düzeneği kentlilerin seçim yelpazesini daraltmaktadır. Bu süreçte varlıklı grupların ve sermayenin tercihlerinin biçimlenişi ortaya keskin mekânsal farklılaşmalar çıkarmaktadır. Mekân seçiminde yoksulların hiçbir tercih hakları bulunmamaktadır ve varlıklı gruplar seçimde bulduktan sonra geriye kalanla yetinmek durumundadırlar (Harvey, 2002: 161-162, 166-167; Erder, 1996: 20-21; Sjöberg, 2002: 40).

Yoğunlukla kentsel alanların yoksul mahallelerini etkileyen kentsel dönüşüm; halihazırda dezavantajlı olan kesimlerin daha da yoksul ve mağdur olmalarına yol açmaktadır. Dönüşüm projelerinden dolayı evlerini ve yaşam alanlarını terk etmek zorunda kalan bu kesimler barınmanın yanı sıra istihdam, eğitim, sağlıklı çevrede yaşama ve siyasal katılım gibi temel haklarından da mahrum kalmaktadırlar (Zeybekoğlu Sadri, 2013: 2-3; 14).

## KENTLİ HAKLARI

Mekân, son dönemin revaçta çalışma konularından biridir. Zira küreselleşme süreci ile birlikte mekânın özellikle kentsel mekânın önemi daha da artmıştır (Tümtaş, 2016: 139). Günümüzde kent çalışmaları; sosyo-ekonomik ve mekânsal ayrışma ve dışlanma, toplumsal eşitsizlikler, yoksulluk, kentsel ekonomi, kentsel ve yerel siyaset, toplumsal çeşitlilik ve mücadele, çoğunluk-azınlık ilişkileri, ırk, etnisite, toplumsal cinsiyet, yaşlılık, engellilik, sürdürülebilir kentsel büyüme vb. gibi konulara odaklanmaktadır. Bir diğer ifadeyle günümüzde kentler hak eksenli tartışmalar bağlamında ele alınmaktadır (Sallan Gül ve Dericioğulları Ergun, 2016a: 399; 2016b: 339; Mutlu, 2010; Gül ve Ergun, 2016: 86).

Kentlerin sağlıklı yaşam olanaklarını yitirmesi gerek hukuksal anlamda gerekse insan hakları kapsamında yeni gelişmeleri ortaya çıkarmış; kent hakkı gibi yeni hakların tanınmasını ve insan hakları sistematigi içinde tartışılmasını zorunlu hale getirmiştir. Yaşanan kentsel problemlere karşılık kent sakinlerinin, kendileri için yaşam olanı olan kentlere dair aidiyet ve bilinçlerinin artmasına paralel olarak dile getirilen hak talepleri, kentli hakları şeklinde tanımlanmıştır. Kent sakinlerinin yaşam alanlarına sahip çıkarak; bu alanların fizikseli toplumsal, siyasal ve kültürel açılardan yeniden

yapılandırılmalarında söz ve karar sahibi olma talebinde bulunmaları, kentli haklarının gelişimini hızlandırmıştır (Balkır, 2010: 348). Önceleri ahlaksal bir öneri biçiminde dile getirilen kent hakları günümüzde insan haklarının kentsel mekanlarda gerçekleştirilmesinin ön koşulu olarak ele alınmaktadır (Akkoyunlu Ertan, 2008: 136-137).

Kentli hakları, kenttaşların kentsel olanaklara eşit bir biçimde erişebilmesi ve onlardan hakkaniyetli ve yeterli oranda yararlanabilmesi hakkı şeklinde ifade edilebilir (Akkoyunlu Ertan ve Ertan, 2013: 67). Kent sakinlerinin tümünün yaşam alanlarında; yeterli altyapısı olan konut, imarlı düzgün alanlar, temiz hava ve çevre, geniş caddeler, yeşil alanlar, yeterli ve yaygın toplu taşıma olanakları, eğitim, güvenlik, istihdam ve sağlık hizmetleri gibi günlük yaşamın devam ettirilmesini sağlayan ve süreklilik arz eden olanaklara ve hizmetlere sahip olma ve bunlara adil erişim hakları bulunmaktadır (Özer, 2005: 752). Bunun yanında, kentli haklarının; kentin karar alma ve hizmet üretim süreçlerine katılım, dayanışma, farklılıklara saygı, tarihi doku ve mirası koruma gibi diğer boyutları da bulunmaktadır. Kent hakkı sosyal haklar kapsamında sayılabilecek olan çalışma hakkı, eğitim ve öğrenim hakkı, sağlık hakkı, konut hakkı, yaşam hakkı, çevre hakkı gibi haklar arasında yer almaktadır. Kent hakkı; kent yaşamı, yenilenmiş merkezilik, karşılaşma ve değiş tokuş mekanları, yaşam ritimleri ve zaman kullanımı, bu anlardan ve mekanlardan tam anlamıyla yararlanabilme haklarını da kapsamaktadır (Lefebvre, 2015: 158-159).

Kentli hakları, kente ve kentte yaşanan sorunlara sahip çıkan kentlilerin sağlıklı bir biçimde yaşamalarını sağlayacak kentsel çevrenin oluşturulmasını hedeflemektedir. Kent hakkını da içerecek biçimde kentli hakları; bir bütün olarak kentten ve kentsel hizmetlerden yararlanma amacını taşımaktadır (Akkoyunlu Ertan ve Ertan, 2013: 68). Kent hakkı kentlerin kaderini kent sakinlerine bırakmakta ve kentsel sosyal adaletle eşitliği sağlamayı amaçlamaktadır. Kent sakinlerine mevcut olanaklara ulaşma hakkını vermesinin yanı sıra var olanı değiştirme imkanı da sunmaktadır. Aynı zamanda bireylere tüm farklılıklarıyla kentlerde yaşama hakkını vermektedir. Bir diğer ifadeyle kent hakkı; kentleri hegemonya, hiyerarşi, parçalanma ve homojenleştirmeden uzak tutarak kolektif yaşam alanlarına dönüştürme hedefini taşımaktadır (Sadri, 2013: 81).

Marcuse kent hakkı talebinin geniş ve kapsamlı bir hak talebi olduğuna dikkati çeker. Yasal anlamda belirli çıkarlarla sınırlı olmayan siyasi anlamda bir hakkın söz konusu olduğunu; mevcut hukuk sistemi içinde adaleti sağlayacak hakların talebinin değil, kent hayatının tüm potansiyelinin gerçekleştirilebileceği üst ahlaki düzlemde bir hak talebi olduğunu vurgulamaktadır. Kent hakkı; bölünemez niteliktedir; tüm bağımsız ve tekil hakları kapsayan tek bir hak talebidir. Bireysel adalet hakkını da içeren toplumsal adalet hakkıdır (Marcuse, 2014: 61-62).

Harvey, kent hakkını günümüz kapitalist kentleri üzerinde hak talep etmenin ötesinde; kentleri sosyalist birer siyasal topluluklar olarak, yoksulluğu ve toplumsal eşitsizliği ortadan kaldıracak, çevre üzerinde yaratılan yıpranmaları onaracak bambaşka bir model çerçevesinde yeniden yapılandırma hakkı şeklinde ele almaktadır (Torlak, 2014: 19). Bu bağlamda kent hakkı; kentte bulunan kaynaklara bireysel ya da kolektif olarak ulaşma hakkından çok, kenti değiştirme ve yeniden yapılandırma hakkına işaret etmektedir. Aynı zamanda kenti yeniden yapılandırma sürecinde kolektif bir güce ihtiyaç duyulduğundan; kent hakkı bireysel değil kolektif bir hak olarak ele alınmaktadır. Bu bağlamda kentleşme, mekansal olarak temellenen toplumsal bir süreç olarak görülmelidir. Kent hakkını talep etmek; kentlerin yeniden yapılandırılması sürecinde güç ve söz sahibi olmayı talep etmek demektir (Harvey, 2013: 44-45; 2011: 413).

## **KENTSEL DÖNÜŞÜM VE KENT(Lİ) HAKLARI**

Kent, kapitalist gelişmenin öznesidir ve yaşanan kapitalist krizlerin aşılmasında ya da kalkınma süreçlerinde, mekânsal dönüşüm önemli bir araç olarak görülmektedir (Gottdiener, 2001: 254). Özellikle 1980'lerden sonra artarak belirginleşen neoliberal küreselleşme dalgası, kendisini kent mekânlarında yarattığı dönüşümlerle ortaya koymuştur (Ergun ve Gül, 2013: 118). Kentli dönüşüm projelerinde devlet kentsel mekanda mülkiyetin yeniden dağıtılması sürecinde sermaye ve varlıklar kesimler lehine bir rol üstlenmektedir. Sermaye büyüme yönünde baskı ve talepte bulunmaktadır.

Büyüme oranlarını artıracak bu talepler siyasal iktidarın da yararına görünmektedir. Bu süreçte devlet gecekondulara başta olmak üzere kentsel arazideki güvenli olmayan mülkiyet haklarını, arazilerdeki illegal yerleşim geçmişini ve imar sorunlarını bahane ederek yeni yasal düzenlemeler yapmak yoluyla, yoksul kesimlerden sermaye kesimine ve üst-orta sınıflara aktarmanın meşru zeminini oluşturmaktadır (Kurtuluş, 2007: 77; Tümtaş, 2008: 58; Harvey, 2015: 344).

Ülkemiz açısından 2000’li yıllar mekanın yeniden dağıtımını açısından önem taşımaktadır. Meta haline gelmemiş mekanları emlak piyasasına dahil eden ve arazi geliştirme kavramıyla tanımlanabilen bu mekan üretimi ve dağıtımını ekonominin temel dayanağı durumundadır. Meta haline gelmemiş mekan, arazi geliştirme yöntemiyle toprağın metalaştırılıp özelleştirilmesi sonucunda yeni mekanların kentsel arazi piyasasına sunulması ve kentlerdeki değerli alanların (kamusal alanlar, tarım alanları, ormanlar ve kıyılar, konut, okul, hastane, park vb.) el değiştirmesi anlamına gelmektedir. Mekanın yeniden üretimi ve dağıtımını gerçekleştirerek sermayenin taleplerine destek olan bu süreç acil kamulaştırma ve kentsel dönüşüm gibi yasal araçlarla meşru kılınmaktadır. Yeniden dağıtım sürecinde aslında dağıtılan zenginlik olmaktadır. Bu bağlamda yeniden dağıtım sürecinin ekonomik temelli olan eşitsizlikleri gidermekten çok yeni eşitsizlikleri yeniden ürettiği ifade edilebilir (Çavuşoğlu, 2014: 103-104; 255).

Kentsel mekanlarda bazı kesimler kent hakkına sahiptir ve bu hakkı kullanarak oldukça iyi bir biçimde sahip çıkmaktadır. Bu kesimler; finansal güçler, gayrimenkul sahipleri, spekülörler, devlet yöneticileri ve medya patronlarıdır. Ancak bizim sorunsalımız olan kent hakkı, bu haktan günümüzde yoksun olan kesimlerin hakkıdır (Marcuse, 2015: 59).

Kentsel dönüşüm projelerinin neredeyse tamamı belirli bir tüketim ve yaşam tarzına karşılık gelmekte ve bu sürece ayal uyduramayanları dışarıda bırakmakta tereddüt etmemektedirler (Yalçınan ve Çavuşoğlu, 2013: 88-89). Kentsel dönüşüm projelerinin ortak özellikleri; “katılım odaklı olma ifadelerine karşın dönüşüm alanlarında yaşayanların görüş ve taleplerine yer vermemesi, önceliğin rant olması, kamulaştırma yoluyla kentsel arazilere el koyması, zorla evden çıkarması, dezavantajlı kesimlerin kent dışına itilmesi, sadece fiziksel müdahale ile sınırlı olması, kentlerin ve kentlilerin talep ve ihtiyaçları yerine kent yöneticileri ve piyasa aktörlerinin talep ve beklentilerini karşılamak üzere uygulanması ve kentsel mekanları metalaştırması” şeklinde ifade edilebilir (Zeybekoğlu Sadri, 2013: 14; Yalçınan ve Çavuşoğlu, 2013: 88-89; Mayer, 2014: 100, 122 ). Yakın dönemde hayata geçirilen projeler ele alındığında; kentlerin yoksul, güçsüz ve dezavantajlı kesimlerinin yaşam alanlarına yönelik müdahalelerle karşılaşmaktadır. Bu kesimlerin yaşam alanlarından tahliye edildikleri ya da edilme kaygısı taşıdıkları, mülksüzleşme ve daha yoğun yoksulluk/yoksunluklarla karşı karşıya kaldıkları görülmektedir (Engincan, 2015: 111).

Kentsel dönüşüm/yenileme, bir stratejiler bütünü dâhilinde gerçekleştirilebilecek bir süreçtir. Bu sürecin kültürel ve toplumsal boyutları da olduğu gözden kaçırılmamalıdır. Bu stratejileri oluşturup uygulamada yerel yönetimlere önemli görevler düşmektedir. Yerel yönetimler, bu görevlerini, alanın sosyo-kültürel, ekonomik ve fizik-mekânsal niteliklerine göre, farklı kurum ve kuruluşlarla paylaşarak, bir iş bölümü yaparak gerçekleştirmelidirler (Özden, 2000/2001: 265). Kentsel dönüşümün çok boyutlu, birden çok disiplini içine alan bir uygulama alanı oluşturmasından dolayı, kent yenileme kararları ve uygulamaları, kamu yönetimi birimlerinin yanında (merkezi yönetim bazında bakanlıklar, yerel yönetim birimleri, kent yöneticileri) farklı meslek gruplarının (şehir ve bölge plancısı, mimar, hukukçu, sosyolog vb) da katılımını gerektirmektedir. Bu iki grup yanında, dönüşüm uygulamalarının yerellik özelliğini ön plana çıkaran ise yerel halktır (sivil toplum örgütleri, mal sahipleri, kiracılar, baskı grupları) (Genç, 2003:442).Ancak Türkiye’de kentsel dönüşüm süreci halktan kopuk olarak yaşanmakta, kentsel dönüşüm alanlarını daha çok yoksul ve marjinal kesimlerin yaşadığı alanlar (özellikle de gecekondular alanları) oluşturduğundan uygulamaların dönüşümden çok soylulaştırmayı çağrıştırmasına neden olmaktadır (Ergun ve Gül, 2009: 492-493).

Günümüzdeki kentsel dönüşüm yaklaşımı daha çok fiziksel planlama temeline dayanmaktadır. Oysa kentsel dönüşüm toplumsal bir proje olarak algılanmalı ve fiziksel planlama bunun araçlarından biri olarak ele alınmalıdır. Kentsel dönüşüm sürecinde dönüşüm alanı ilan edilen alanlarda yapılan mekânsal değişikliklerin yanı sıra o alanlarda yaşayan kesimlerin yaşamları da kaçınılmaz olarak değişmektedir (Çakılcıoğlu ve Cebeci, 2003: 298). Kentlerin yenilenmesi ve canlandırılması sürecinde

hayata geçirilen projelerin başarılı olabilmesi için; projelerin alanın kendi yerel özellikleri dikkate alınarak üretilen modeller doğrultusunda uygulanması, görsel ve mekânsal nitelikler kadar sosyal boyutun da göz önünde bulundurulması, dönüşüm alanında yaşayan sakinlerin sürece dâhil edilmesi ve projeler tamamlandığında orada ikametinin isteyenler için garanti edilmesi gerekmektedir (Özden, 2008: 105; Şahin, 2008: 79; Dülger Türkoğlu, 2007: 260; +İvme, 2007: 43, 52; Cömertler, 2003: 223; Atkinson, 2005: 91; +İvme, 2007: 52, 55; Şen, 2006: 73). Dönüşüm alanında yaşayan kesimlerin katılımının sağlanmasının en önemli katkısı; halkın yaşadığı çevreye dair sorunları biliyor olmasıdır. Bu nedenle gerek projenin başında sorun tanımlanırken ve gerekse uygulama aşamasında o alanda yaşayanların sürece dâhil olması oldukça önemlidir (Hague, 2005: 185; Aksu Kaya vd., 2007: 156; Atkinson, 2005: 88). Bu projelerin kabulü, yaşayanların istekler ve ihtiyaçlara uygun gerçekleştirilmesi ve başarısı ile kentli haklarının yaşama geçirilmesine de önemli katkı yapacaktır.

Ancak kentsel dönüşüm süreçlerinde katılım genellikle bir nakarat gibi sürekli tekrarlanan ancak ihmal edilen ve yeterince üzerinde durulmayan bir konu olmaktadır (Özdemir, 2003: 395). Oysa bir kararın meşruiyet kazanması için yasa ve yönetmelik çıkarmak yeterli değildir. Karar, geniş kitlelerce benimsenip kabul ve destek gördüğü oranda meşruiyet kazanabilir (Gül, 2006: 1254; Çakılcıoğlu ve Cebeci, 2003: 296). Aksi durumda yönetsel ve ekonomik erki elinde bulunduranlar tarafından hazırlanan ve hayata geçirilen, bir diğer ifade ile yukarıdan yerele empoze edilen bir dönüşümün dönüşüm alanlarında yaşayan kesimleri yerinden etme ihtimali oldukça yüksek olacaktır (Hague, 2005:186). Bu da beraberinde kentli haklarının ihlaline, yerinden edilen kentlilerin kentin sunduğu fırsat ve olanaklardan gereğince ve hakkaniyetli bir şekilde yararlanamamasına ve dışlanmasına yol açmaktadır.

Kent yalnızca yapı yığınlarıyla sınırlı, isimsiz sakinlerine mal ve hizmet sağlamak için tasarlanmış bir yerleşim yeri değildir. Tam tersine yurttaşların gönüllü etik birliğine, katılımına, ortak bir kentli kültürüne ve topluluk bilincine dayanan bir araya gelmişliğin ve bir yaşam alanının adıdır (Duru, 2001: 357; Bookchin, 1999: 15). Bir diğer ifade ile kent, semt, mahalle gibi ölçekler ya da en genel anlamıyla mekânlar; sadece fiziksel ve demografik olarak ölçülebilen sayısal büyüklükler değil, belli bir tarihsel dönemde, belirli toplumsal sınıflar tarafından belirli maliyetler ödenerek sosyal olarak kurulmuş ölçeklerdir (Çavuşoğlu, 2004: 33-34; Çizmeçi ve Çınar; 2007: 275; Kurtuluş, 2006: 9). Bu özelliğinden dolayı da kentler öncelikle kentlilerin konusu olarak ele alınmalıdır. Kenti kurmak, düzenlemek, yenilemek, değişik alanların uzmanlarından önce kentlilerin işidir. İnsanlar kentleri üzerine karar verme yetkisini ne merkezi iktidara ne yerel yönetimlere ne de kent konusunda evrensel bir bilimselliğin taşıyıcısı olduğunu iddia eden uzmanlara bırakmalıdırlar. Kentlilerin etkin katılımı olmadan onlar için iyi bir kent kurulamaz (Bumin, 1990: 18,20). Kentin olanak ve fırsatlarından her kenttaşın adil bir biçimde yararlanması sağlanamaz.

Kentsel mekâna ilişkin en acil ihtiyaçları, talep ve öncelikleri en iyi tanımlayabilecek olanların o alanlarda yaşayan yerleşimciler olduğu gerçeği göz önünde bulundurulmalıdır. Dönüşümün gerekli olduğu düşünülen kentsel alanlarda o alanda yaşayan kesimler sürece ne kadar etkin katılırlarsa öncelikleri de o kadar çok karşılanabilir. Bu nedenle hiçbir kentsel uygulama ondan doğrudan etkilenen kesimlerin görüş ve önerileri alınmadan yapılmamalıdır (Robert, 1999: 61).

## SONUÇ YERİNE...

Kentsel dönüşüm projelerinin en ön plana çıkan ortak özellikleri; ekonomik ve fiziksel ölçekli olmaları ve kentlerin sosyal dokusunu ve halk katılımını göz ardı ediyor olmalarıdır (Gökbulut, 1996: 35). Kavram dünya literatüründe kentsel yenileme, kentsel yeniden canlandırma vb. şekillerde değerlendirilirken, Türkiye özelinde özellikle 1990'larla birlikte yaygınlaşan kentsel dönüşüm projelerinin bir kentsel alanı tamamen yıkmak ve başka bir yere taşımak olarak gerçekleştiği görülmektedir (Altınörs Çırak ve Yörür, 2006: 79).

Bazı örneklerde kentsel dönüşümün yer yer dönüşüm mekanı sakinlerinin mülksüzleşmesine, tahakküm altına alınmasına ve yerinden edilmesine yol açtığı gözlenmektedir. İnsanca yaşama için gerekli olan bireysel hakları da kapsayacak bir şekilde hiçbir birey kentin sunduğu olanaklardan ve



fırsatlardan, kentli haklarından yararlanmaktan mahrum bırakılmamalıdır. Aynı zamanda hiç kimse kendi haklarını güvence altına almak adına bir diğerinin kent hakkını yok saymamalıdır (Marcuse, 2015: 62).

Barınma, yerleşme ve konut hakkı gibi kentli hakları ulusal ve uluslararası sözleşmelerde koruma altına alınmış temel ve vazgeçilmez haklardır. Barınma hakkı ayrıca sosyal devletin güvence altına alması gereken haklardan biridir. Bu nedenle kentsel dönüşüm/yenileme uygulamalarında sermayenin ve varlıklı grupların değil, projelerin hayata geçirildiği alanlardan yaşayanların ihtiyaçlarını göz önünde bulunduran, yerinde dönüşümü hedefleyen, katılımcı planlar hazırlanmalı, proje sürecinde ortaya çıkması olası mağduriyetler karşısında gerekli önlemler alınmalıdır (Aslan, 2007: 65-66). Projeler dönüşüm mekanı sakinlerinin etkin katılımı sağlamak, kentli haklarının en temel gereğidir.

Yakın dönemde kentsel dönüşüm sürecinden ne yazık ki dönüşüm alanlarında yaşayan kesimler projeler onaylandıktan sonra ya da uygulamaya geçildiği aşamada haberdar olmaktadır. Yasa ve yönetmeliklerle desteklenen ve önü açılan uygulamalar tepeden inme bir biçimde hayata geçirilmekte ve dönüşüm alanlarında yaşayanlar sonuçlarına katlanmak durumunda bırakılmaktadır. Oysa daha önce de değinildiği gibi kentsel mekanların ihtiyaç ve sorunları konusunda en büyük farkındalık o alanlarda yaşayan kişilere aittir. Bu bağlamda sağlıklı ve yaşanabilir mekanlar yaratmak adına kentsel mekanlarda hayata geçirilecek her uygulamada o mekanların sahiplerine söz hakkı tanımak büyük önem taşımaktadır. Bu noktada kentsel dönüşüm projelerinin hedeflerinin başına yerinde dönüşüm hedefi konmalıdır. Böylelikle dönüşüm alanlarında yaşayan kesimlerin yaşam alanlarından uzaklaştırılma kaygısı ortadan kaldırılarak; kent hakkı üzerinden ifade edilecek olursa, değişimde söz sahibi olmaları ve sürece katılımları da sağlanabilecektir.

## KAYNAKÇA

Akkoyunlu Ertan, Kıvılcım (2008), “*Kent Hakkı Üzerine Düşünceler*”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 41, Sayı: 4, s. 125-141.

Akkoyunlu Ertan, Kıvılcım-Ertan, Birol (2013), “Kentli Hakları: Kent ve İnsan Hakları Bağlamında Kentsel Hizmetlere Erişim Hakkı”, Kalem Berk, Seda- Uyan Semerci, Pınar (Ed.), Kentsel Dönüşüm ve İnsan Hakları, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, s. 45-72.

Aksu Kaya-Elif, Üstünelan-Semra-Aral, Mustafa-Göçebe, Mehmet, Kaya, Kurtuluş-Öztürk, Tigin (2007), “Gecekonduklardan Varoşlara Kentsel Dönüşüme Karşı Kentsel İyileştirme”, İstanbul Kent Sempozyumu Bildiriler Kitabı, 13-15 Eylül, Mimar Sinan Güzel Sanatlar Üniversitesi, İstanbul, s. 151-160.

Altınörs Çırak, Ayşegül-Yörür, Neriman (2006), “İzmir Onur Mahallesi Örneğinde Farklı Söylemler ve Taraflar Açısından Kentsel Dönüşümün İki Yüzü”, Planlama, Sayı: 3, s. 79-88.

Aslan, Oya (2007), “Hukuki Bakış”, +İvme, Sayı: 4, s. 54-67.

Atkinson, Rob (2005), “Kentsel Dönüşüm, Ortaklıklar ve Yerel Katılım İngiltere Deneyimi”, Özdemir, Dilek-Özden, Pelin P.-Turgut, Sırma R. (Ed.), Uluslararası Kentsel Dönüşüm Uygulamaları Sempozyumu Bildiriler Kitabı, 27-30 Kasım 2004, Lütfi Kırdar Kongre ve Sergi Sarayı, Küçükçekmece Belediyesi Yayını, İstanbul, s. 87-98.

Ayık, Uğurcan-Avcı, Sedat (2013), “Bir Kentsel Dönüşüm Projesine Coğrafi Bakış: Fikirtepe Örneği”, Köroğlu, Tunga N. (Ed.), KBAM 4. Kentsel ve Bölgesel Araştırmalar Ağı Sempozyumu Bildiri Kitabı, 28-30 Kasım 2013, Mersin, s. 397-411.

Balkır, Gönül Z. (2010), “Konut Hakkı ve İhlalleri: Kentli Haklarının Doğuşu”, Gülmez Mesut-Öztepe Durusoy, Nagihan-Mütevellioglu, Nergis-Karadeniz, Oğuz-Kumaş, Handan (Ed.), Sosyal Haklar Ulusal Sempozyumu II Bildiriler Kitabı, 4-6 Kasım 2010, Pamukkale Üniversitesi, Denizli, ss: 339-358.

Bookchin, Murray (1999), Kentsiz Kentleşme, Yurttaşlığın Yükselişi ve Çöküşü, (Çev. Burak Özyalçın), Ayrıntı Yayınları, İstanbul.

Bumin, Kürşad (1990), Demokrasi Arayışında Kent, Ayrıntı Yayınevi, İstanbul.

Çakılcıoğlu, Mehmet-Cebeci, Ömer F. (2003), “Kentin Çöküntü Alanlarında Uygulamada Yetersiz Kalan İmar Planlarının Yerine Alternatif Planlama Süreçleri”, Özden, Pelin P.-Karakaş, İlknur-Turgut, Sırma-Yakar, Hülya-Erdem, Demet-Palaoğlu Neslihan (Ed.), Kentsel Dönüşüm Sempozyumu Bildiriler Kitabı, 11-13 Haziran, YTÜ Oditoryumu, İstanbul, s. 295-300.

Çavuşoğlu, Erbatur (2004), Hegemonik Bir Süreç Olarak Türkiye Kentleşmesi, Mimar Sinan Güzel Sanatlar Üniversitesi, Fen Bilimleri Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul, 2004.

Çavuşoğlu, Erbatur (2014), Türkiye Kentleşmesinin Toplumsal Arkeolojisi, Ayrıntı Yayınları, İstanbul.

Çizmeci, Füsün-Çınar, Candan (2007), “İstanbul Konut Piyasasında Kitleleşmenin Şekillendirdiği Yeni Konut Yerleşimleri”, İstanbul Kent Sempozyumu Bildiriler Kitabı, 13-15 Eylül, Mimar Sinan Güzel Sanatlar Üniversitesi, İstanbul, s. 274-284

Dericioğulları Ergun, Ayşe-Sallan Gül, Songül (2016a), “Kent Yoksulluğunu Değişen Dayanışma İlişkileri Üzerinden Okumak ve Türkiye’ye Bakmak”, Tümtaş, Mim. S.-Dericioğulları Ergun, Ayşe-Ergun, Cem (Ed.) Kente Dair..., Bağlam Yayınları, İstanbul, s. 398-426.

Dericioğulları Ergun, Ayşe-Sallan Gül, Songül (2016b) “Kent Yoksullarının Dayanışma İlişkilerinin Dönüşümü: İzmir Karabağlar Örneği”, Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi, Sayı: 31, s. 337-363.

Duru, Bülent. (2001), “Gökdelenler ve Kent”, Cevat Geray’a Armağan, Mülkiyeliler Birliği Yayınları, Ankara, s. 331-362.

Dülger Türkoğlu, Handan (2007), “Konut Alanlarının Yenilenmesinde Kooperatif Modeli”, Mengi, Ayşegül (Ed.), Kent ve Planlama Geçmişi Korumak Geleceği Tasarlamak, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara, s. 259-265.

Engincan, Pınar (2015) “Kentsel Dönüşümün Sonuçları: Kent Yoksulluğu/Yoksunluğu ve Toplumsal Dışlanma”, İdeal Kent, Sayı: 16, s. 107-122.

Erder, Sema (1996), İstanbul’a Bir Kent Kondu: Ümraniye, İletişim Yayınları, İstanbul.

Ergun, Cem (2011), Kentsel Dönüşüme Dönüşüm Alanlarından Bakmak: İstanbul Maltepe (Başbüyük ve Gülsuyu Mahallesi Örneği), Yayınlanmamış Doktora Tezi, S.D.Ü Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Isparta.

Ergun, Cem-Gül, Hüseyin (2009), “Yerel Yönetimlerin Değişen İşlevleri ve Kentsel Dönüşüm Üzerine Kavramsal-Kuramsal Bir Tartışma”, Akyıldız, Necat- Aydın, Saadet-Erençin, Arif-Güzelsarı, Selime-Aytemur- Aytemur Sağıroğlu, Nuran (Ed.) 18. Yüzyıldan 21. Yüzyıla Kamu Yönetiminde Reform: VI. Kamu Yönetimi Forumu Bildiriler Kitabı, TODAİE Yayınları, Ankara, s.483-496.

Ergun, Cem-Gül, Hüseyin (2013), “Neoliberalizmin Mekana Yansıması Olarak Kentsel Dönüşüm ve Dışlanma-Ayrışma Süreçleri”, Köroğlu, Tunga N. (Ed.), KBAM 4. Kentsel ve Bölgesel Araştırmalar Ağı Sempozyumu Bildiri Kitabı, 28-30 Kasım 2013, Mersin, s. 117-130.

Ergun, Cem-Gül, Hüseyin-Sallan Gül, Songül (2013), “Neoliberal Küreselleşme ve Küresel Kent”, Cem Ergun, Muharrem Güneş ve Ayşe Dericioğulları Ergun (Ed.), Kent Üzerine Özgür Yazılar, Bağlam Yayınları, İstanbul, s. 40-69.

Genç, Fatma. N. (2003), “Kent Yenileme ve Yerel Yönetimler: Kamu Yönetimi Perspektifi”, Çukurçayır, M. Akif-Tekel Ayşe (Ed.), Yerel Ve Kentsel Politikalar, Çizgi Kitabevi. Konya, s. 413-462.

Gökbulut, Özlem (1996), “Kentsel Yenilemenin Değişen Anlam ve Boyutları”, Planlama, Sayı: 1-4, s.i34-38.

Gül, Hüseyin (1997), “Yoksulluk, Kentsel Yeniden Kalkındırma ve Dallas Maple Avenue Örneği”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 30, Sayı: 2, s. 91-104.

Gül, Hüseyin (2006), “Kentleşme ve Kent Politikası”, Baltacı, Cemal (Ed.) Tek Kitap, Alan Bilgisi 2, Gökçe Kitabevi, Ankara, s. 1222-1262.

Gül, Hüseyin-Ergun, Cem (2010), “Küreselleşme, Kentler, Kentsel Dönüşüm ve Mekandan Koparılan Ademler”, Altıntaş, Hakan (Ed.), VII. Kamu Yönetimi Forumu: Küreselleşme Karşısında Kamu Yönetimi Bildiriler Kitabı, KSÜ Yayınları, Kahramanmaraş, s.762-774.

Gül, Hüseyin-Ergun, Cem. (2016), “Kent’in ve Kentsel İşlevlerin, Mekanın ve Yapının Tarihsel Gelişimi ve Dönüşümü”, Tümtaş, Mim. S.-Dericioğulları Ergun, Ayşe-Ergun, Cem (Ed.) Bağlam Yayınları, İstanbul, s. 53-90.

Hague, Cliff (2005), “Konut Alanlarının Dönüşümü ve Yenileme Projelerinde Başarı”, Özdemir, Dilek-Özden, Pelin P.-Turgut, Sırma R. (Ed.), Uluslararası Kentsel Dönüşüm Uygulamaları Sempozyumu Bildiriler Kitabı, 27-30 Kasım 2004, Lütfi Kırdar Kongre ve Sergi Sarayı, Küçükçekmece Belediyesi Yayını, İstanbul, s.178-186.

Harvey, David (1999), Postmodernliğin Durumu, (Çev. Sungur Savran), Metis Yayınları, İstanbul.

Harvey, David (2002) “Sınıfsal Yapı ve Mekansal Farklılaşma Kuramı”, (Ed. Ve Çev. Bülent Duru-Ayten Alkan), 20. Yüzyıl Kenti, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara, s. 147-172.

Harvey, David (2012), Sermayenin Mekanları, Eleştirel Bir Coğrafyaya Doğru, (Çev. Başak Kıcırcı-Deniz Koç-Kıvanç Tanrıyar-Seda Yüksel), SEL Yayıncılık, İstanbul.

Harvey, David (2012), Sermaye Muamması, (Çev. Sungur Savran), SEL Yayıncılık, İstanbul, 2012.

Harvey, David (2013), Asi Şehirler, (Çev. Ayşe D. Temiz), Metis Yayınları, İstanbul.

Harvey, David (2015) Kent Deneyimi, (Çev. Esin Soğancılar), SEL Yayıncılık, İstanbul.

Kurtuluş, Hatice (2007), “Devlet, Sermaye ve Kentsel Arazi Bağları Çerçevesinde Kentsel Dönüşüm”, Ölçü, Sayı: Mart 2007, s. 72-77.

Kurtuluş, Hatice (2008), “Türkiye’nin Kentleşme Deneyiminde Devlet, Sınıflar ve Kentsel Arazi Bağlantıları”, Günlü, Ramazan (Ed.), Devlet ve Sermayenin Yeni Biçimleri, Dipnot Yayınları, Ankara, s. 303-321.

Kurtuluş, Hatice (2006), “Kentsel Dönüşüme Modern Kent Mitinin Çöküşü Çerçevesinden Bakmak”, Planlama, Sayı 36, s. 7-11.

+İVME (2007), “Kentsel Dönüşüm”, Mühendislik, Mimarlık ve Planlamada +İvme, Sayı 4, s. 50-55.

Lefebvre, Henri (2015), Şehir Hakkı, (Çev. Işık Ergüden), SEL Yayıncılık, İstanbul.

Marcuse, Peter (2014), “Hangi Kent, Kim(ler)in Hakkı?”, (Çev. Ali Yağız Şen), Kar İçin Değil Halk İçin, Eleştirel Kent Teorisi ve Kent Hakkı, SEL Yayıncılık, İstanbul, s. 47-71.

Mayer, Margit (2014), “Toplumsal Kent Hareketlerinde Kent Hakkı”, Brenner, Neil-Marcuse, Peter-Mayer, Margit (Ed.), Kar İçin Değil Halk İçin, Eleştirel Kent Teorisi ve Kent Hakkı, (Çev. Ali Yağız Şen), SEL Yayıncılık, İstanbul, s. 100-130.

Mutlu, Ahmet (2010), Kentli Hakları ve Türkiye, Çizgi Kitabevi, Konya.

Öktem, Binnur (2006), “Neoliberal Küreselleşmenin Kentlerde İnşası: AKP’nin Küresel Kent Söylemi ve İstanbul’un Kentsel Dönüşüm Projeleri”, Planlama, Sayı: 36, s. 53-63.

Özdemir, Dilek (2003), “Yeniden Canlandırma Projelerinde Kültür, Turizm ve Emlak Piyasaları Üzerine Kurulu Stratejilerin Başarı(sızlık) Koşullarının İncelenmesi”, Özden, Pelin P.-Karakas, İlknur-Turgut, Sırma-Yakar, Hülya-Erdem, Demet-Palaoğlu Neslihan (Ed.), Kentsel Dönüşüm Sempozyumu Bildiriler Kitabı, 11-13 Haziran, YTÜ Oditoryumu, İstanbul, s. 384-397.

Özden, Pelin P. (2008), Kentsel Yenileme, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara,

Özden, Pelin P. (2000-2001), “Kentsel Yenileme Uygulamalarında Yerel Yönetimlerin Rolü Üzerine Düşünceler ve İstanbul Örneği, İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, Sayı: 23-24, s. 255-269.

Özer, Ahmet (2005), “Yerelleşme ve Kentleşme Bağlamında Bir Kent: Mersin”, Değişen-Dönüşen Kent ve Bölge, 8 Kasım Dünya Şehircilik Günü 28. Kolokiyumu Bildiriler Kitabı, 8-10 Kasım 2004, ODTÜ, ODTÜ Mimarlık Fakültesi ve TMMOB ŞPO Ortak Yayını, Ankara, Cilt: 2, s.745-755.

Robert, Jean (1999), Kent ve Halk, Kent Üzerine Alternatif Düşünceler, (Çev. Özgür Orhangazi), Ütopya Yayınevi, Ankara.

Sadri, Hossein (2013), “Kent Hakkından Kentte İnsan Haklarına”, Kalem Berk, Seda- Uyan Semerci, Pınar (Ed.), Kentsel Dönüşüm ve İnsan Hakları, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, s.73-85.

Savaş Yavuzçehre, Pınar (2011), Kentsel Mekânda Değişim: Denizli, Denizli Belediyesi Kültür Yayınları, Denizli.

Erder, Sema (1996), İstanbul’a Bir Kent Kondu: Ümraniye, İletişim Yayınları, İstanbul.

Sjoberg, Gideon (2002), “Sanayi Öncesi Kenti”, (Ed. Ve Çev. Bülent Duru-Ayten Alkan), 20. Yüzyıl Kenti, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara, s. 40.

Şen, Besime (2006), “Ekonomik Gelişmenin Kültürel Stratejileri: İstanbul Kent Merkezleri ve Tarihi Kentsel Alanların Yeniden Yapılandırılması”, Planlama, Sayı 36, s. 65-76.

Tekeli, İlhan (2003), “Kentleri Dönüşüm Mekânı Olarak Düşünmek”, Özden, Pelin P.- Karakaş, İlknur-Turgut, Sırma-Yakar, Hülya-Erdem, Demet-Palaoğlu Neslihan (Ed.), Kentsel Dönüşüm Sempozyumu Bildiriler Kitabı, 11-13 Haziran, YTÜ Oditoryumu, İstanbul, s. 2-7.

Torlak, Soner (2014), “Mekan Meselesine Bir Giriş”, içinde Mekan Meselesi, (Ed. ve Çev. Soner Torlak ve Önder Kulak), Tekin Yayınevi, İstanbul, s. 11-26.

Tümtaş, Mim. S. (2008), “Yeni Dönem Kentsel Politika Önerisi Kentsel Dönüşüm”, İktisat, Sayı: 500, s. 56-61.

Tümtaş, Mim. S. (2012), Kent, Mekan ve Ayrışma, Detay Yayıncılık, Ankara.

Tümtaş, Mim. S. (2016) “Mekan, Kimlik, Siyaset”, Tümtaş, Mim. S.-Dericioğulları Ergun, Ayşe-Ergun, Cem (Ed.) Kente Dair..., Bağlam Yayınları, İstanbul, s. 124-141.

Tümtaş, Mim. S.-Ergun, Cem (2014), “Making Space For Capital”, Efe, Recep-Sam, Neslihan-Sam, Rıza-Spiriajevas, Eduardas-Galay, Elena (Ed.), Cities In The Globalizing World and Turkey: A Theoretical and Empirical Perspective, St. Kliment Ohridski University Press, Sofia, s. 328-339.

Tümtaş, Mim. S.-Ergun, Cem (2016), “Küreselleşme ve Kentlere Etkileri”, SDÜ Fen-Edb. Fak. Dergisi, Sayı: 37, s. 135-150.

Uzun, Nil C. (2006), “Ankara’da Konut Alanlarının Dönüşümü: Kentsel Dönüşüm Projeleri”, Tansı Şenyapılı (Ed.), Cumhuriyet’in Ankara’sı, ODTÜ Yayıncılık, Ankara, s. 198-215.

Üstün, Gül (2009), Kentsel Dönüşümün Hukuki Boyutu, XII Levha Yayıncılık, İstanbul.

Yalçınan, Murat C.- Çavuşoğlu, Erbatur (2013), “Kentsel Dönüşümü ve Kentsel Muhalefeti Kent Hakkı Üzerinden Düşünmek”, Kalem Berk, Seda- Uyan Semerci, Pınar (Ed.), Kentsel Dönüşüm ve İnsan Hakları, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, s. 87-106.

Yaman, Murat (2012), Türkiye’de Kentsel Dönüş(tür)me Uygulamaları, Sosyo-Politik Bir Yaklaşım, MKM Yayıncılık, Bursa.

Yedekçi, Gülay (2015), Kentsel Dönüşüm, Mimarlık Vakfı İktisadi İşletmesi Yayınları, İstanbul.

Zeybekoğlu Sadri, Senem (2013), “Kentsel Dönüşüm ve Kentte İnsan Hakları”, Kalem Berk, Seda- Uyan Semerci, Pınar (Ed.), Kentsel Dönüşüm ve İnsan Hakları, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, s.1-16.

## KENTSEL BİYOLOJİK ÇEŞİTLİLİĞİN KORUNMASINDA YEREL YÖNETİMLERİN ROLÜ: BARSELONA ÖRNEĞİ

*Fırat Harun YILMAZ<sup>1</sup>*

*Enes YALÇIN<sup>2</sup>*

*Ali ŞAHİN<sup>3</sup>*

### Özet

Kentler insan faaliyetlerinin yoğunlaştığı doğa ile sürekli ilişki içerisinde bulunan mekânlardır. Günümüzde hayatın her alanında yaşanan hızlı değişimler hızlı kentleşmeyi de beraberinde getirmektedir. Hızlı ve kontrolsüz kentleşme doğal sermaye üzerinde yaşanan baskıyı arttırmakta; çevresel tahribat her geçen gün endişe verici boyutlara ulaşmaktadır. Kentlerde insan faaliyetleri sonucu baskı altında kalan doğal sermayenin önemli parçalarından biri biyolojik çeşitliliktir.

Ekosistemler canlıların varlığını sürdürülebilmeleri için gerekli ortamı sağlayan yapılardır. Ekosistem içerisindeki yaşam formlarının çeşitliliği olan biyolojik çeşitlilik gezegen üzerinde yaşamın sürdürülebilir kılınmasını sağlayan en önemli unsurlardan biridir. Artan kentleşme ile birlikte kentlerde biyolojik çeşitliliğin korunmasının önemi de artmaktadır. Kentler dünya üzerinde biyolojik çeşitlilik açısından zengin noktalarda toplanmıştır. Ancak insan faaliyetleri kaynaklı habitat kaybı, habitat parçalanması, istilacı türlerin dışarıdan getirilmesi ile doğrudan; iklim değişikliği, toprak, su ve biyokimyasal süreçlere müdahale ile dolaylı olarak kentsel biyolojik çeşitlilik tahrip edilmektedir. Antropojenik baskıların ekosistemlerin kendisini yenileme hızından fazla olması biyolojik çeşitlilik üzerinde baskı kurmaktadır. Kentsel alanlar canlı türlerinin yaşam alanlarının korunup sürdürülebilirliğin sağlanması nedeniyle önem arz etmektedir.

Kentlerin doğal ekosistemlerin insan faaliyetlerinin dışına sürüldüğü, doğa karşıtı yerler olarak algılanmakta olduğu düşüncesi 1970’li yıllardan itibaren değişmeye başlamıştır. Biyolojik çeşitlilik açısından kentlerin doğal ekosistemlerin bir parçası ve bizatihi kentin ayrı bir ekosistem olduğunun kabul edilmesi gerekmektedir. Kentin kendi içerisinde bir ekosistem olduğunun kabulü ile kentsel biyolojik çeşitliliğin korunması etkin ve verimli politikaların ortaya çıkmasını mümkün kılacaktır. Kentlerde var olan koruma politikaları habitat kaybına ve parçalanmasına neden olan kentsel büyümeyi engellemek, soyu tükenmekte olan türleri korumak odaklıdır. Dinamik bir yapıya sahip kent ekosistemleri içerisinde geleneksel koruma politikaları yetersiz kalmaktadır. Geleneksel koruma stratejilerinin kente bütüncül bir biçimde yaklaşarak geliştirilmesi gerekmektedir. Kent ekosistemi bünyesinde biyolojik çeşitliliğin tespiti, iyileştirilmesi ve korunması yaşam kalitesini yükselterek uzun vadeli ekonomik ve sosyal fayda sağlayacaktır. Biyolojik çeşitlilik dikkate alınarak yapılan kent planlaması (yeşil alanların, bitki ve hayvan odaklı koridorların planlanması), yeşil bina ve çatı uygulamaları, kent ormanlarının oluşturulması, biyolojik çeşitliliğin tespitine ilişkin çalışmalar, doğal alanların korunması ve restorasyonu, vatandaşların biyolojik çeşitlilik konusunda bilinçlendirilmesi, biyolojik çeşitliliğin kentin bir bileşeni olarak kabulü kentsel yaşamı sürdürülebilir kılacaktır. Kentsel mekânlarda çeşitliliğin sürdürülebilir kılınması yerel yönetimler tarafından uygulanacak etkin politikalar ile mümkündür. Bu çalışmada öncelikle kent ekosistemleri, biyolojik çeşitlilik ve koruma politikaları ilişkisi incelenecektir. Ardından Avrupa’nın biyolojik çeşitlilik açısından zengin bir kenti olan Barselona’da biyolojik çeşitliliğin korunmasına yönelik politikalar -yeşil yönetim ve yeşil planlama, vatandaş odaklı projeler- değerlendirilecektir. Son olarak Barselona örneğinden hareketle Türkiye’de kentsel biyolojik çeşitliliğin korunmasına yönelik değerlendirmeler yapılacaktır.

**Anahtar Sözcükler:** Barselona, Kentsel Biyolojik Çeşitlilik, Kent Ekosistemi, Yerel Yönetimler

<sup>1</sup>Arş. Gör., Selçuk Üniversitesi İİBF, firatharunyilmaz@gmail.com

<sup>2</sup>Arş. Gör., Selçuk Üniversitesi İİBF, enesyalcin@selcuk.edu.tr

<sup>3</sup>Prof. Dr., Selçuk Üniversitesi İİBF, alisahin@selcuk.edu.tr

## THE ROLE OF LOCAL GOVERNMENTS IN URBAN BIODIVERSITY CONSERVATION: EXAMPLE OF BARCELONA

### Abstract

Urban areas have intense human activities and are in constant relations with nature. Today rapid changes in every field of life bring about the rapid urbanization. Uncontrolled and rapid urbanization increases the pressure upon natural capital. Environmental destruction reaches over the peak of threatening levels. Biodiversity is one of the most important components of natural capital which is under pressure caused from human activities.

Ecosystems are the natural agents which enables the essential environment for biotic presence. Being the living forms' diversity, biodiversity is one of the most significant factors that ensure the sustainable life in planet. The importance of biodiversity conservation becomes prominent within increasing urbanization. Urban areas are globally located in biodiversity hotspots. However urban biodiversity is deteriorated directly by man-made habitat loss, habitat fragmentation, bringing nonnative species and indirectly by climate change and intervention to earth, water and biochemical cycles. Surpassing anthropogenic impacts over ecosystems' resilience creates pressure upon biodiversity. Urban areas have importance in conservation of habitats and ensuring sustainability.

The notion of that the urban areas exclude the ecosystems from human activities and urban means non-natural places have started to change since 1970s. It is requisite fact that urban areas must accepted as distinct ecosystems on its own. The acceptance of this notion enables the efficient policies over urban biodiversity conservation. Existing conservation policies focuses on preventing urban growth caused habitat loss, fragmentation and conservation of endangered species. Traditional policies become insufficient in dynamic urban ecosystems. These strategies need to be enhanced by approaching urban areas in holistic way. The enhancement and conservation of biodiversity provides economic and social benefits by enhancing quality of life. Biodiversity oriented urban planning (green spaces, plant-animal oriented corridors.), green buildings and infrastructures, creation of urban forests, identification of biodiversity, preservation of natural areas, education of urban dwellers, acceptance of biodiversity as a component of urban ensures the sustainability of urban life. The sustainability of biodiversity in urban areas is possible with efficient policies of local governments.

In this study, initially urban ecosystems, biodiversity and conservation policy will be addressed. Afterwards biodiversity conservation policies -green governance and planning, citizen oriented projects- in Barcelona will be investigated. Finally urban biodiversity conservation in Turkey will be evaluated within the context of Barcelona example.

**Key Words:** Local Governments, Barcelona, Urban Biodiversity, Urban Ecosystem,

## GİRİŞ

İnsanlık, yaşamını sürdürdüğü ve parçası olduğu ekosistemleri kendi kısa süreli hedeflerini gerçekleştirmek amacıyla aşırı değişikliklere zorlamaktadır. Aşırı zorlama süreci, ekosistemlerin kendini yenileme eşliğini aştığı takdirde geri dönülemez biçimde çevresel tahribata sebep olmaktadır. Doğanın değişmez kuralları ile çatışma içerisinde olan aşırı insan müdahalesi, yine insanlığı ve karmaşık ekosistemler içerisinde varlığını sürdüren diğer canlı türlerini etkilemektedir (Görçelioğlu, 1995: 5).

İnsan faaliyetlerinin yerel, bölgesel ve küresel düzeyde çevresini etkilediği mekânların başında kentler gelmektedir. Günümüzde toplam nüfusun % 54'ü kentsel alanlarda yaşamaktadır. Bu oranın 2050 yılına kadar % 66'ya çıkması beklenmektedir. Nüfusun yarısından fazlasını barındıran kentler, küresel enerjinin yaklaşık % 75'ini tüketmekte; küresel sera gazı salınımlarının yaklaşık % 60'ını gerçekleştirmektedir (unhabitat.org, 2017, www.un.org, 2014) Kentler, küresel düzeyde çevresel tahribatın baş aktörü olmasının yanı sıra yerel düzeyde de etkili olmaktadır. Kontrolsüz, hızlı kentleşme, kentin kendi ekosistemi ve çevresindeki ekosistemler üzerinde yoğun baskı oluşturmaktadır. Kentlerde doğal sermaye üzerinde artan baskı ve çevresel tahribat her geçen gün endişe verici boyutlara ulaşmaktadır. Bu durum kentin kendisine ve çevresine etkisinin en aza indirilmesini hedefleyen; doğa ile uyumlu sürdürülebilir bir yaşama olanak tanyacak yerel politikaların geliştirilmesini zorunlu kılmaktadır.

Kentin yerel düzeyde çevresel olarak sürdürülebilir kılınmasını sağlayacak en önemli unsurlardan biri biyolojik çeşitliliğdir. İlerleyen yıllarda artacağı öngörülen kentleşme ile birlikte kent ekosistemi bünyesinde biyolojik çeşitliliğin korunmasının önemi de artmaktadır. Bu noktada habitat kaybına ve parçalanmasına neden olan kentsel büyümeyi sınırlandırmayı; soyu tükenme tehlikesi ile karşı karşıya olan türleri korumayı amaçlayan geleneksel yerel yaklaşımlar yetersiz kalmaktadır. Sürekli değişim içerisinde bulunan kentin ekosistemine ve biyolojik çeşitliliğe karşı yeni yerel politikalar geliştirilmesi zorunludur. Kentsel biyolojik çeşitliliğin korunması, güçlendirilmesi ve gelecek nesillere yaşanabilir bir kent bırakılmasında yerel yönetimlere önemli sorumluluklar düşmektedir. Yerel yönetimlerin kente bütüncül açıdan yaklaşarak kentsel biyolojik çeşitliliği koruma odaklı politikalar geliştirmesi mevcut en iyi uygulamaların incelenmesi ile mümkün olacaktır.

## KENTSEL BİYOLOJİK ÇEŞİTLİLİK VE KENT EKOSİSTEMİ

Biyolojik çeşitlilik belirli bir alan içerisindeki canlı organizma türlerinin çeşitliliğidir. Bir bölgedeki türlerin, genlerin, ekosistemin ve diğer ekolojik unsurların meydana getirdiği biyolojik çeşitlilik ekosistem çeşitliliği, tür çeşitliliği, genetik çeşitlilik ve ekolojik süreçlerin çeşitliliği olarak ayrılmaktadır (Işık, 2014: 38). Tür çeşitliliği bir bölgede mevcut olan tür sayısını, genetik çeşitlilik canlıların sahip olduğu genlerin belirlediği genetik bilgilerin toplamını ifade etmektedir. Ekosistem tanımlanan bir alan içerisindeki canlı-cansız varlıkların etkileşimleriyle meydana gelen ekolojik yapıdır. Ekosistemin görevi canlıları barındırarak onlara nesillerini sürdürebilmeleri için uygun ortamı hazırlamaktır. Ekosistem biyolojik çeşitliliğin var olduğu doğal alanların yanı sıra yapay bölgelerde bulunmaktadır. Bu bölgelerin başında kentler gelmektedir. Kentsel çevre biyolojik çeşitliliğin gelişmesini sağlayacak nitelikte dinamik bir ekolojik yapıya sahiptir. Kent kendi ekosistemi ve çevresindeki ekosistemlerin sürdürülebilirliğini sağlamaktadır (Selim vd., 2015: 39-40). Biyolojik çeşitlilik ve kent ekosistemleri ilişkisi kentleşmenin biyolojik çeşitlilik üzerine etkisi üzerinden değerlendirilmektedir. Ancak biyolojik çeşitliliğin bizatihi kent ekosistemine uygulanması mümkündür (Savard, 2000: 131). Kentler genellikle ekosistemdeki canlıların insan faaliyetlerinin dışına sürüldüğü mekânlar olarak algılanmaktadır. Doğal yaşamın önemli bir parçası olan biyolojik çeşitlilik de kentten ayrı olarak düşünülmektedir. Temel yaklaşım kentin doğal ekosistemlerin parçası olamayacağı yönündedir. Bu yaklaşıma göre kent farklı bir ekosistem değildir. Bu nedenle kentte bulunan canlıları koruma stratejileri sadece nesli tükenmekte türleri kurtarmaya ve yerli türleri geliştirmeye odaklanmaktadır. Ancak doğal yaşam temelde kentsel yaşamın önemli bir ekolojik bileşenidir. Bu nedenle kentin başlı başına bir ekosistem olarak kabul edilmesi ve kentsel biyolojik çeşitliliğin kent ekosisteminin bir parçası olarak görülmesi gerekmektedir (Juncá vd., 2016: 359-362, Kowarik, 2011: 1979). Habitat kaybı ve parçalanması, istilacı türlerin getirilmesi ile kentsel biyolojik çeşitlilik doğrudan değiştirilmektedir. Kent iklimi, toprağı, hidrolojisi ve biyokimyasal döngüler bozularak çeşitliliği dolaylı olarak etkilemektedir. Fiziki ve sosyoekonomik aktiviteler türlerin birlikteliğine ve zenginliğine

zarar vermektedir (Selim vd., 2015: 40). Biyolojik çeşitliliğin kente sağladığı faydalar olarak nitelendirilen ekosistem servisleri incelendiğinde zararın önemi ve kentsel biyolojik çeşitliliği korumanın gerekliliği ortaya çıkmaktadır.

**Tablo 1: Kentsel Biyolojik Çeşitliliğin Sağladığı Ekosistem Servisleri**

<b>DÜZENLEME</b>	<b>Hava Filtreleme</b> → Bitki Örtüsü, ulaşım ve bina ısıtmadan kaynaklanan hava kirliliği ve kamu sağlığı problemlerini azaltmaya yardımcı olur
	<b>Mikro İklim Düzenleme</b> → Kentler yerel iklim ve havayı etkileyebilir. Tek bir büyük ağaçtan günde 450 litre su buhar halinde yayılır
	<b>Gürültü Azaltma</b> → Bitki Örtüsü ve açık alanlar kentte insan sağlığına sorun yaratabilecek trafik ve diğer kaynaklardan gelen gürültüyü uzak tutar ve azaltır.
	<b>Yağmur Suyu Drenajı</b> → Bitki kaplı alanlar suyun sızmasına olanak sağlar, bitki örtüsü terleme-buharlaştırma ile suyu alır ve havaya salır
	<b>Kanalizasyon arıtma</b> → Sulak alan bitki ve hayvanları büyük miktarda besini özümser; kanalizasyon suyunun akışını yavaşlatır, partiküllerin dibe çökmesine yardımcı olur
<b>TEDARİK</b>	<b>Gıda Tedariği</b> → Kent bahçeleri yerel sebzeler için önemli bir kaynaktır ve hem insanlar hem de hayvanlar için gıda sağlayabilir
	<b>İlaç</b> → Bazı bitki türleri ilaç yapımında kullanılır
	<b>Gölge</b> → Ağaçlar ve diğer kentsel bitki türleri gölge sağlar, nem yaratır ve rüzgârı keser
	<b>Koku</b> → Tilia(ıhlamur), Buxus (şimşir) gibi flora türleri güzel kokular salar
<b>KÜLTÜREL</b>	<b>Eğitici/Bilimsel</b> → Kentsel biyolojik çeşitlilik insanlar doğa, mevsimsellik ve yaşayan organizmalar arasında bağlantı sağlamasına yardımcı olur; çevresel eğitim
	<b>Estetik/Sanat</b> → Kentsel biyolojik çeşitlilik sanatsal ilham kaynağı olabilir
	<b>Sosyal</b> → Kuş ve balık gibi hayvanların rekreasyonel değeri de vardır. Yeşil alanlar psikolojik olarak önemlidir

Kaynak: Junca vd, 2016: 370

Kararların alınması ve uygulanmasında halkın katılımının üst düzeyde olduğu yerel yönetimlerin görevlerinden biri halkın sağlıklı bir çevrede yaşamasını sağlamaktır. Nitekim merkeziyetçi yönetimlere göre özerk bir konumda olan yerel yönetimler kentlerde sağlıklı yaşam alanları yaratma konusunda daha başarılı olacaktır. (Acar, 1998: 7, 2004: 204). Sağlıklı çevrenin oluşturulabilmesi için önemli unsurlardan biri de kentsel biyolojik çeşitliliğdir. Kent ekosistemi bünyesinde biyolojik çeşitliliğin tespiti ve korunmasında dünya üzerindeki başarılı örneklerden biri Barselona'dır. İlerleyen bölümlerde Barselona'da kentsel biyolojik çeşitliliğin tespiti, korunması ve halkın süreçlere katılımı incelenecektir.

### **AKDENİZ KENTİ BARCELONA**

İspanya'da Katalan Özerk Bölgesinin başkenti, Barselona ilinin merkezi ve İspanya'nın ikinci büyük kentidir. Küresel ölçekte önemli bir ekonomi, ticaret, turizm, eğitim ve kültür merkezi olan Barselona kentsel kültürü ve doğası Akdeniz tarafından şekillendirilen bir liman kentidir (McDonogh, 2011: 57). Barselona ili coğrafi olarak İspanya'nın kuzeyinde İber Yarımadasının kuzeydoğu kıyısında yer almaktadır. Yaklaşık 5,5 milyon nüfusu ile Barselona Avrupa'nın en yoğun nüfuslu bölgelerinden biridir. (Hansen, 2015: 3). Barselona metropoliten bölgesi topografik olarak kuşatılmış yapıdadır. Bölge Collserola dağ sırası, güneybatıda Llobregat, kuzeydoğuda Besòs nehri ile çevrili verimli bir alanda yer almaktadır. Akdeniz ikliminin etkin olduğu bölgenin etrafı dağlıktır (Ajuntament de Barcelona, 2009: 3). Metropoliten bölgenin nüfusu 2016 verilerine göre 1.610.427'dir. 102.2 kilometrekarelik alanda kilometrekare başına 15.763 kişi düşmektedir (estadistica.bcn.cat, 2017). Bu nedenle Barselona'nın yoğun nüfuslu kompakt bir kent olduğunu ifade etmek mümkündür. Barselona kuruluşundan günümüze doğa ile iç içe olmuş bir kenttir. Bu birliktelik kent açısından doğaya uyum sağlamayı ve çevre koruma zorunlu kılmaktadır. Kentin kuruluşundan önce bölge Pırnal Meşe, Halep Çamı ormanları ile kaplı yeşil





Yoğun kentleşme sürecine rağmen zengin bir habitata sahip olan kent Akdeniz ormanı, bodur çalılıklar, bataklıklar, çayırlar gibi farklı agro-ekosistemleri barındırmaktadır. Ancak son on yılda arazi arazi kullanım şekillerinin değişmesi ile % 58'lik bir tarımsal arazi kaybı yaşanmış; kent ekosisteminde biyolojik çeşitlilik bu değişimden etkilenmiştir (European Commission, 2016: 21). Kent 3 önemli ağaç habitatına-pırnal meşe, çam, bozkır- ev sahipliği yapmaktadır. Binaların kentsel alanın % 56'sını kapladığı Barselona'da yaklaşık 153.000 ağaç bulunmaktadır. 170 farklı ağaç ve çalı türü kentsel alanın % 25,2'sini oluşturmaktadır (Ajuntament de Barcelona,2017: 5-20). 2013 yılı çevre gösterge raporuna göre 1172 hektarlık yeşil altyapı Barselona metropoliten bölgesinin %35,3'ünü kaplamaktadır. Kentte kişi başına 18.05 metrekare yeşil alan düşmektedir. Kentte toplam 1172 bitki türü ve 299 yerli hayvan türü vardır. Omurgalı 103 yerli tür, 75 kuş türünün bulunduğu kentte 55 kuş, 2 amfibi, 8 sürüngen ve 7 memeli türü kanunla koruma altındadır. Gri balıkçıl, ak karınlı eabil, bayağı doğan, küçük karga gibi türler kuş nüfusu açısından önemlidir. Kent ayrıca kuşların göçe başlangıç noktasıdır. Ancak kentsel baskı kuş türleri üzerinde tehlike oluşturmaktadır. Bu nedenle kuş türleri son yıllarda azalma eğilimi göstermektedir. Kentin bitki ve sucül çeşitliliği ise artmaktadır (Ajuntament de Barcelona, 2013b: 51). Rakamlar Barselona'nın zengin bir doğal mirasa ve kentsel biyolojik çeşitliliğe sahip olduğunu göstermektedir. Kazanılan ve kaybedilen türlerin sayısını anlık olarak takip etmek mümkün olmasa da doğal sermayeyi korumak zorunluluktur (Ajuntament de Barcelona, 2013a: 38-39). Bu nedenle gündelik yaşama gözle görünür biçimde katkı sağlayan kentsel biyolojik çeşitliliği korumak Barselona kent yönetiminin temel amaçlarından biridir.

### **Yeşil Altyapı ve Biyolojik Çeşitliliğe Yönelik Yerel Yönetim Çalışmaları**

Barselona 1995 yılında Aalborg Şartını imzalayarak biyolojik çeşitliliğin korunduğu sürdürülebilir bir kent yolunda önemli bir adım atmıştır. İlk kez 1998-2000 yılları arasında uygulanan Yerel Gündem 21 kapsamında sürdürülebilirliğe ilişkin taahhütler ortaya konulmuştur. Kent yönetimi bunun ardından "Action 21" adı altında kendi eylem planını hazırlamıştır. 2004 yılında ise yerel yönetim ve paydaşların dâhil olduğu çalışmalar sonucunda on temel hedefi içeren Sürdürülebilirlik İçin Yurttaş Taahhütleri ortaya konulmuştur. Taahhütlerin ana teması kentsel biyolojik çeşitliliğe (Juncá vd., 2016: 315). Yerel Gündem 21 taahhütleri ve eylem planı doğrultusunda biyolojik çeşitlilik ve yeşil altyapıya yönelik kentin temel hedefleri şu şekilde sıralanmaktadır (ajuntament.barcelona.cat, 2017);

- Kentin doğal mirasını korumak ve geliştirmek
- Kentte habitat ve tür kaybını önlemek
- Yeşil koridorlar aracılığı ile bağlantısallığı (connectivity) sağlamak ve yeşil alanları maksimuma ulaştırmak
- Biyolojik çeşitliliğin sağladığı çevresel ve sosyal faydayı maksimuma ulaştırmak
- Kenti iklim değişikliği gibi zorluklara karşı dirençli hale getirmek

Barselona metropoliten belediyesi belirtilen hedefler doğrultusunda 2002-2012 dönemindeki yurttaş taahhütleri planını yenileyerek temel hedef ve yöntemleri belirlemiştir. Kentte 2011 yılında Genel Kent Yeşil Yönetmeliği (OMA) yürürlüğe girmiştir. Yönetmeliğin 7. Maddesi yurttaşların ve belediyenin biyolojik çeşitliliğin ve yeşil altyapının korunmasına ilişkin yükümlülükleri düzenlemektedir (Ajuntament de Barcelona, 2013b: 53). Buna göre özel yeşil alanların ve ağaçların sahipleri çevrelerindeki yeşil bölgelerin –kamusal veya özel kullanımda olması fark etmeksizin- uygun biçimde bakımından ve korunmasından sorumludur (Madde 7.3-2). Koruma ile ilgili olarak mülk sahiplerinin görevleri; yeşil alanların korunmasını ve düzenini sağlamak, istilacı türlerin yayılmasını engellemek, hastalık ve yangın riski için gerekli önlemleri almaktır (Madde 7.3-3). Ormanlık alanlara 500 metreden kısa mesafede yaşayan kent sakinleri koruma görevlerini yerine getirmekle yükümlüdür. Belediye ise yönetmelikte belirtilen yükümlülüklerin uygulanmasından ve koordinasyondan sorumludur (Ajuntament de Barcelona, 2017: 20-21). Kentsel biyolojik çeşitliliğe yönelik hukuki altyapıyı oluşturmaya devam eden belediye yönetimi bir taraftan da uluslararası örgütler ile işbirliği yapmaktadır. ICLEI, Eurocities, Klimabundis, Energycities, Countdown 2010, Red de Gobiernos Locales Espana 2010 üyesi olan kent biyolojik çeşitlilik konusunda Biyolojik Çeşitlilik İçin Yerel Eylem'e (LAB) katılmıştır. LAB üyesi olarak Barselona 5 temel girişimi bulunmaktadır. Bunlar; Ciutadella-Collserola Kentsel Yeşil Koridoru, Montjuïc tepesinin korunması, kentsel kuş popülasyonunun muhafazası, biyolojik çeşitliliği yayma çalışmaları ve uluslararası taahhütlerin uygulanmasıdır. Ayrıca kent LAB üyeliği doğrultusunda Durban

Taahhütlerini (Küresel İklim Değişikliği 17. Ortaklar Toplantısı) imzalamış; Biyolojik Çeşitlilik Strateji ve Eylem Planı'nı kabul etmiştir (archive.iclel.org, 2017). Kentsel biyolojik çeşitlilik açısından en önemli adım 2013 yılında Yeşil Altyapı ve Biyolojik Çeşitlilik Planı 2020'nin başlamasıdır. Plan mevcut biyolojik çeşitliliğin tespitini yapmak, kentsel doğayı ve biyolojik çeşitliliği korumak, doğa için yeni alanlar yaratmak, park ve bahçeleri sürdürülebilir kılmak, tarihi bahçeleri korumak, vatandaş katılımını sağlayarak yerel ağları güçlendirmek, iyi yönetim için bilgi paylaşımını arttırmak hedeflerini ortaya koymaktadır (Ajuntament de Barcelona, 2013a). Kent yönetimi yerel ve bölgesel düzeyde işbirliğini arttırmakta ve eylem planları hazırlamaktadır.

### **Biyolojik Çeşitliliği Temel Alan Kentsel Planlama ve Koruma**

Kentsel planlamaya ilişkin bölgesel olarak Katalunya Hükümeti, yerel olarak Barselona Metropolitan Belediyesi sorumludur. 1976 tarihli Metropolitan Temel Planı bütün belediyeleri bağlamaktadır. Barselona ölçeğinde planı Habitat Urba ve Kentsel Planlama Direktifi yürütmektedir. Belediye kentsel planlama mevzuatına ek olarak Collserola bölgesini yasal koruma alanı ilan etmiştir. 1987 yılında koruma altına alınan bölge 2010 yılından itibaren konsorsiyum tarafından yönetilmektedir. Besòs ve Llobregat nehirleri ve civarını ise yerel konseyleri temsilen 2 farklı konsorsiyum yönetmektedir (Hansen, 2015: 5, Ajuntament de Barcelona, 2009: 3).

Kentin yeşil altyapısını oluşturan mekânları –doğal açık alanlar, nehir havzası, orman, parklar, bahçeler, sebze, bahçeleri, ağaç kaplı caddeler, yeşil çatılar, yeşil duvarlar- biyolojik çeşitliliği göz önünde bulundurarak planlamak belediyenin temel önceliğidir (Ajuntament de Barcelona, 2013a: 13). Planlama açısından atılan adımlardan biri kentsel yeşil koridorlardır. Kent yönetimi flora ve faunayı tespit etmekte; otokton ve nesli tehlike altında olan türleri koruma altına almaktadır. Tespit ve koruma sürecinin ardından atılan temel adım yeşil koridorlardır (Ajuntament de Barcelona, 2013a: 65, Barcelona pel Medi Ambient, 2010).

Kentsel yeşil koridorlar Collserola Sıradağları, Montjuïc Tepesi, Llobregat, Besòs Nehirleri ve kıyı şeridini birbirine bağlamaktadır. Koridorlar canlıların yaşam alanını oluşturmakta ve biyolojik çeşitliliğin kent boyunca akışını sağlamaktadır.

### **Resim 2: Barselona'da Kentsel Yeşil Koridorlar**

Kaynak: Barcelona green infrastructure and biodiversity plan 2020

Yeşil planlamanın ikinci yönü kent ağaçlarıdır. Ağaçlar canlıların besin kaynağı ve hareket güzergâhlarında bulunan duraklarıdır. Ayrıca yaralar ve küçük sürüngenler gibi canlıların yaşam alanıdır (Ajuntament de Barcelona, 2017: 13). Bu nedenle kent yönetimi



ağaçlara özel önem vermektedir. Barselona'da ağaçlara ilişkin bilgiler haftalık olarak güncellenmektedir. Ağaçlar ve kent bahçeleri aylık olarak uydu görüntüleri aracılığı ile kontrol edilmektedir (ajuntament,barcelona.cat). Kentin 2037 ağaç planına göre temel hedefler; yeşil altyapıyı en üst seviyeye çıkarmak, verimli ve sürdürülebilir yönetim modeli ile ağaç popülasyonunu çeşitlendirip korumak, ağaçlar türlerinin % 40'ını iklim değişikliğinde dirençli hale getirmektir. Plan ayrıca interaktif teknolojiler aracılığı ile halkı ağaçlar konusunda bilgilendirmeyi ve ilkokuldan itibaren çocuklara yaşadıkları bölgedeki ağaç türlerini tanıtmayı hedeflemektedir (Ajuntament de Barcelona, 2017: 25).

Kentin yoğun ve kompakt yapıda olması yeşil koridorların genişletilmesi ve ağaç sayısının artırılması meselelerindeki temel zorluktur. Bu nedenle kent yönetimi çatı ve duvarların yeşillendirilmesini, süperblokların inşasını teşvik etmektedir. Yeşil çatılar, duvarlar ve süperbloklar kentin yeşil altyapısını güçlendirmektedir (Ajuntament de Barcelona, 2013b: 60). Eixample bölgesi gibi yeşil alanın eksik olduğu bölgelerde süperblokların inşası ve iç avlularının yeşillendirilmesi kentsel biyolojik çeşitlilik açısından önem arz etmektedir. Hayvan türlerine yönelik ise kent yönetimi önemli projelere öncülük etmektedir. 1973 yılında nesli tükenen aladoğan 1999 yılında Kent Konseyi'nin başlattığı proje ile kente yeniden getirilmiştir (www.falconsbarcelona.net, 2017). 2001 yılından beri belediye, Katalan hükümeti ve Katalan Ornitoloji Enstitüsü işbirliği ile kentsel kuş çeşitliliği gözlemlenmektedir. 2004 yılında kırlangıçlar ile başlayan koruma projesi kapsamında kente 320 yapay yuva yerleştirilmiştir. 2008 yılında Gaanhus Derneği, Barselona Üniversitesi, Hayvanat Bahçesi ve Belediye ortak çalışma ile kentteki yapay göletleri, havuzları ve amfibileri koruma altına almıştır. Koruma programı çerçevesinde amfibiler düzenli olarak kontrol edilmekte, habitat iyileştirilmekte ve egzotik türler uzaklaştırılmaktadır. Belediye işgalci türlere karşı iki program yürütmektedir. İlk program işgalci türlerin tespitini ve alternatif türlerin getirmeyi; ikinci program ise işgalci türlerin yok edilmesini hedeflemektedir (Ajuntament de Barcelona, 2013b: 57-59).

### **Vatandaş Katılımını Sağlamak ve Çevre Eğitimi; Projeler**

Kent yönetimi okullarda sürdürülebilirliğe yönelik Okul Gündem 21 programını uygulamaktadır. Programa okulların % 65'i katılmakta, her okul sürdürülebilirlik ile alakalı bir konuya yoğunlaşmaktadır. 184 farklı bölgede öğrencilere bitkileri tanıma, kuşların yaşam döngülerini öğrenme eğitimleri verilmektedir. Ciutadella ve Parc del Laberint'de bulunan merkezlerde; Park del Sol'da çevresel oyun merkezinde sürekli eğitimler verilmektedir. Ayrıca okullar düzenli olarak Barselona Ulusal Doğa Müzesi'ne geziler düzenlemektedir (Ajuntament de Barcelona, 2013b: 61). Belediyenin Kent Ekolojisi Şubesi tarafından desteklenen La Fabrica del Sol ilköğretim öğrencilerine kentsel biyolojik çeşitlilik önemini anlatmakta ve çevre eğitimlerini teşvik etmektedir. Yine farklı bir belediye tesisi olan Aula Ambiental Bosc Turull'da ilk ve ortaokullara çevre eğitimi verilmekte; rehberli etkinlikler ile vatandaş farkındalığını arttırmak amaçlanmaktadır (Juncá vd., 2016: 317). Yerel inisiyatif Parklara Gel Hareketi (Apropa's als Parcs) ile parklar okullar tarafından sürdürülebilirlik ve biyolojik çeşitlilik eğitimleri için kullanılmaktadır. 2008/2009 eğitim yılından itibaren Parklara Gel Okul Gündem 21 programına katılmıştır. Hareket park eğitimleri aracılığı ile biyolojik çeşitliliği koruma, okul-toplum işbirliğini artırma ve çevresel farkındalığı küçük yaşlarda aşılama'yı hedeflemektedir (Ajuntament de Barcelona, 2011: 5-7)

### **Resim 3: Parklara Gel Hareketi**



Kaynak: Ajuntament de Barcelona, 2011: 28-29

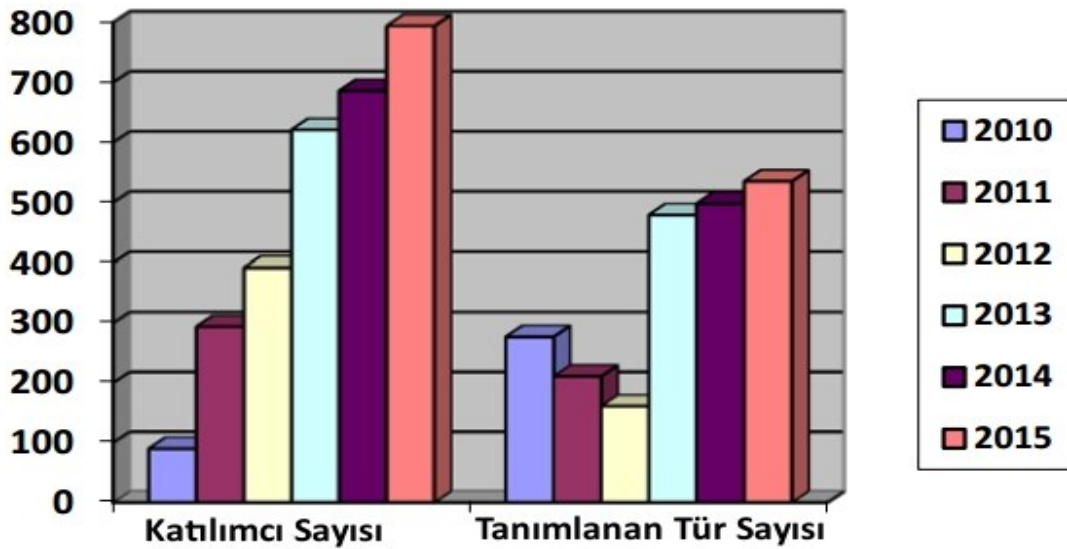
Plant of Vacant Urban Plots (Pla BUIITS) projesi belediyenin kullanmadığı boş alanları halk ile birlikte ortak yeşil alanlara dönüştürmektedir. Proje ile birlikte bu alanlar ortak kent bahçelerine (community gardens) dönüşmektedir. Dezavantajlı grupların kullanımında önceliğin sağlandığı 14 farklı bölgeden 500'ün üzerinde kişi faydalanmaktadır (Ajuntament de Barcelona, 2013b: 61)

Kent konseyi mahalli katılım programları düzenlemektedir. Parc de l'Espanya ve Turo Park yeşil alanlarının çevresinde yaşayanlar konsey ile anlaşarak bitki ve hayvan topluluklarının korumasını sağlamaktadır (Hansen, 2015: 7). Vatandaş katılımını sağlayan önemli projelerden biri Bioblitz'dir. Proje belirli bir bölgede bulunan canlı türlerini bulmayı ve tanımlamayı hedeflemektedir. Dünya üzerinde 250'den fazla yerde uygulanan proje ile uzmanların öncülüğünde toplumun farklı kesimleri

bitki, hayvan, mantar ve diğer canlı organizma türlerini tespit ederek tanımaya çalışmaktadır (www.nationalgeographic.com, 2017) Bioblitz biyolojik çeşitliliğe ilişkin envanter çıkarma, takip ve koruma programları uygulama gerekliliğinden ortaya çıkmıştır. Halka bilimsel bir projeye katılarak katkıda bulunma şansı veren proje mümkün olan en fazla vatandaş katılımını amaçlamaktadır(BioblitzBCN,2015). Barcelona’da proje 2010 yılında kent konseyi ve Barcelona Üniversitesi girişimleri ile BioblitzBCN olarak başlamıştır. Günümüzde Ulusal Doğa Müzesi liderliğinde yürütülen projeye farklı kuruluşlar ve vatandaşlar katılmaktadır

**Tablo 2: BioBlitzBCN Proje Çıktıları**

Kaynak: BioBlitz 2015 Barcelona Raporu



Nispeten dar bir alanda farklı canlı türlerine ev sahipliği yapan Barcelona Bioblitz projesi için uygundur. Ancak geniş kapsamlı katılımın doğaya zarar verebileceği düşüncesinden hareketler BioblitzBCN hedef kitesini öğrenciler, doğa uzmanları, öğretmenler (ilk-ortaöğretim), bilim adamları ve sınırlı sayıda vatandaş olarak belirlemiştir. BioblitzBCN’de iki günlük bilimsel çalışmalar yapılmaktadır. Buna ek olarak halka açık konuşmalar, uzmanlar eşliğinde doğal alan turları, fotoğraf sergileri; yüz boyama, hazine avı gibi çocuklara yönelik aktiviteler düzenlenmektedir. Proje sonucunda çıktılar partner kuruluşlar ve halk ile paylaşılmaktadır. Kent bünyesinde vatandaş katılımını amaçlayan bütün programların temel hedefi yurttaş farkındalığını arttırarak kentsel biyolojik çeşitliliği korumaktır.

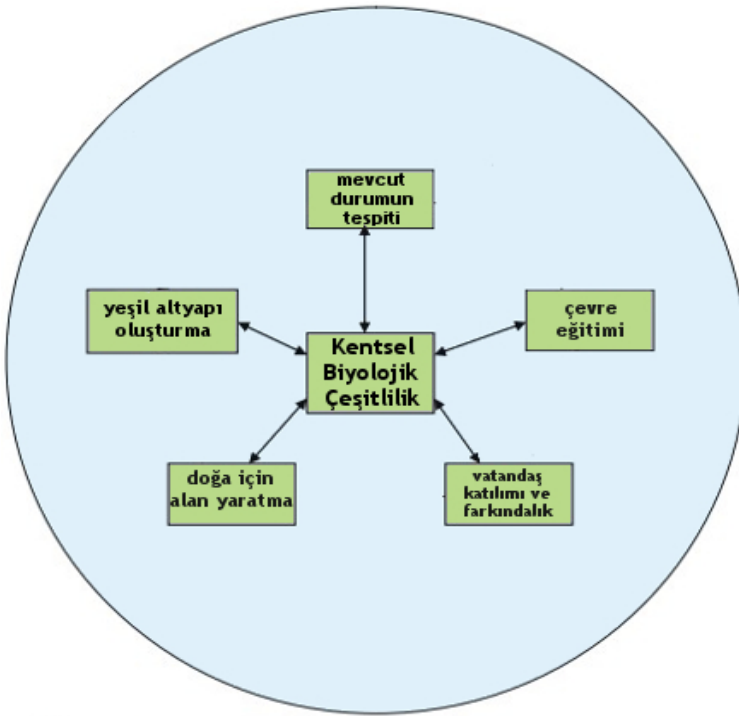
## SONUÇ

Kentler, farklı ekosistemlerin kavşak noktalarında bulunmalarının yanı sıra başlı başına ayrı bir ekosistemi oluşturmaktadır. Kent ekosistemlerinin önemli unsurlarından biri kentsel biyolojik çeşitliliklerdir. Canlı organizmaların kentte sağladığı faydalar "ekosistem servisleri" incelendiğinde kentsel biyolojik çeşitliliği korumanın önemi ortaya çıkmaktadır.

Zengin bir biyolojik çeşitliğe sahip Barcelona, kentsel biyolojik çeşitliliği korumada başarılı örneklerden biridir. Bu doğrultuda kent yönetimi, öncelikle mevcut biyolojik çeşitliliği tespit etmektedir. Yerel konsorsiyumlar, uzman kuruluşlar ile işbirliği içerisinde olan yönetim, biyolojik çeşitliliği periyodik olarak kontrol etmektedir. Kentsel planlama sürecinde ise biyolojik çeşitlilik temel alınmaktadır. Kentin yoğun ve kompakt bir yapıya sahip olmasına rağmen kent yönetimi, kentsel yeşil altyapıyı -yeşil koridorlar, yeşil duvar ve çatılar, açık alanlar- başarılı bir şekilde güçlendirmektedir. Kentte var olan boş alanlar yerel yönetim öncülüğünde yeşil alanlara dönüştürülmekte; ortak bahçelerden bütün vatandaşların yararlanması sağlanmaktadır. Kentsel yeşil yönetim kapsamında yönetim farklı paydaşlar ile işbirliği yapmaktadır. Teknik konularda üniversiteler, doğa örgütleri, doğa müzesi ile işbirliği yapılmaktadır. Vatandaş katılımı açısından kentte Parklara Gel Hareketi, BioBlitzBCN benzeri birçok proje yürütülmektedir. Çocuklara yönelik küçük yaşta başlayan biyolojik çeşitlilik eğitimleri

okullarda devam etmektedir. Böylece kentte yaşayanların kentsel biyolojik çeşitliliğe ilişkin farkındalık düzeyleri arttırılmaktadır.

Türkiye'de yerel yönetimler kentsel düzeyde biyolojik çeşitliliğin korunması ve geliştirilmesinde Barcelona gibi kentleri örnek almak zorundadır. Barcelona kent yönetimi bu açıdan başarılı bir örnek teşkil etmektedir. Türkiye'de yerel yönetimlerin doğa ile uyumlu kent yapısının kurulması amacıyla kentsel biyolojik çeşitliliği koruma temelli yaklaşımların geliştirmesi önemli bir gerekliliktir. Mevcut durumda biyolojik çeşitliliği koruma ve geliştirme politikaları ulusal düzeyde daha etkin olduğu görülmektedir. Ulusal olarak atılan adımlardan biri 2007 yılında "Nuh'un Gemisi Ulusal Biyolojik Çeşitlilik Veri Tabanı"nın hizmete girmesidir. Diğer önemli bir proje Doğa Koruma ve Milli Parklar Genel Müdürlüğü Biyolojik Çeşitlilik Daire Başkanlığı öncülüğünde yürütülen "Ulusal Biyolojik Çeşitlilik Envanter ve İzleme Projesi(UBENİS)"tir. Günümüze kadar 33 ilde tamamlanan envanter ve izleme çalışmalarının 2018 yılında 81 ilde tamamlanması planlanmaktadır (www.milliparklar.gov.tr, 2017). Kentsel biyolojik çeşitlilik açısından ulusal düzeyde mevcut durumun tespiti önemli bir aşamadır. Ancak yerel yönetimlerin kentsel düzeyde kat etmeleri gereken uzun bir mesafe vardır.



**Tablo 3: Türkiye'de Yerel Yönetimler için Yol Haritası**

Barcelona örneğinden hareketle Türkiye'de yerel yönetimlerin atması gereken ilk adım mevcut biyolojik çeşitliliğin tespitidir. Kent ekosistemi bünyesinde yaşayan canlıların envanterini ortaya koymak mevcut durumun, sorunların ortaya konması ve çözüm önerilerinin geliştirilmesi açısından önem arz etmektedir. Bu doğrultuda Ulusal Biyolojik Çeşitlilik Envanter ve İzleme Projesi'nin 2018 yılında tamamlanarak kent bazında türlerin tanımlanması yerel yönetimler açısından kolaylık sağlayacaktır. Yerel yönetimler için ikinci önemli husus kentlerde yeşil altyapı (green infrastructure) oluşturulmasıdır. Kent bünyesinde yeşil koridorların oluşturulması biyolojik çeşitliliği koruyacak ve güçlendirecektir. Üçüncü

önemli husus doğa için alan yaratmaktır. Her kentin fiziki, coğrafi yapısının farklı olması nedeniyle yerel yönetimler doğal alanları kendi bölgelerine göre şekillendirmek durumundadır. Ayrıca yeşil çatı ve duvarları teşvik programlarının yerel yönetimlere finansal yük getirmeden uygulanması mümkündür. Diğer bir önemli husus, biyolojik çeşitliliği de kapsayan çevre eğitimlerinin planlanmasıdır. Yerel yönetimler, ilkokuldan itibaren öğrencilere yaşadıkları çevreyi tanıma doğrultusunda Parklara Gel (Apropa's als Parcs) hareketi benzeri uygulamaları teşvik etmelidir.

Kentsel biyolojik çeşitliliğin korunmasında en önemli husus, vatandaşların katılımını sağlamak ve farkındalığı arttırmak olacaktır. Vatandaşların bilinçlendirilmesinde belirli yaş gruplarına yönelik eğitim programlarının pilot olarak seçilecek doğal alanlarda gerçekleştirilmesi mümkündür. Katılım ve farkındalığı arttırmanın bir diğer yolu, kentlerin belirli bölgelerinde kent bahçeleri oluşturmaktan geçmektedir. Kent bahçeleri yerel halkın kaynaşması ve çevresel bilincin artmasını sağlayacaktır. Ayrıca bu alanlar, flora ve faunaya ev sahipliği yaparak biyolojik çeşitliliği koruyacaktır. Uygulanacak bütün politikalar yerel yönetimlerin biyolojik çeşitliliği kentin temel bir bileşeni olarak kabul etmeleri ile mümkündür. Gelecek nesillere sürdürülebilir bir kent bırakmanın yolu kentsel biyolojik çeşitliliği korumak ve güçlendirmekten geçmektedir.

**KAYNAKÇA**

- Acar, Ali (1998). "Sınavlara ve Uygulamalara Yönelik Mahalli İdareler", Konya, 1998
- Acar, Ali (2004). "Halkın Yerel Yönetimlerden Beklentileri (Sivas Belediyesiinden Halkın Beklentileri)", Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Meslek Yüksekokulu Dergisi, 1(4), s. 203-222
- Ajuntament de Barcelona (2009), "Barcelona A City Committed to Environment Executive Summary", <http://ajuntament.barcelona.cat/ecologiaurbana/sites/default/files/Barcelona%20green%20infrastructure%20and%20biodiversity%20plan%202020.pdf> (20.04.2017)
- Ajuntament de Barcelona (2011), "Aprop't als-parcs! Guia informativa i proposta d'activats per implicar-te espais verds la ciutat, [http://www.sostenibilitatbcn.cat/attachments/article/334/apropa-t\\_als\\_parcs.pdf](http://www.sostenibilitatbcn.cat/attachments/article/334/apropa-t_als_parcs.pdf), (24.04.2017)
- Ajuntament de Barcelona (2013a), " Barcelona green infrastructure and biodiversity plan 2020", <http://ajuntament.barcelona.cat/ecologiaurbana/sites/default/files/Barcelona%20green%20infrastructure%20and%20biodiversity%20plan%202020.pdf> (17.04.2017)
- Ajuntament de Barcelona (2013b), "Barcelona A City Committed to Environment, Enviromental Report 2013", [https://bcnroc.ajuntament.barcelona.cat/jspui/bitstream/11703/83511/1/informe\\_ambiental\\_BCN\\_2013\\_ENG\\_resum.pdf](https://bcnroc.ajuntament.barcelona.cat/jspui/bitstream/11703/83511/1/informe_ambiental_BCN_2013_ENG_resum.pdf) (23.04.2017)
- Ajuntament de Barcelona (2017), "Trees For Life Master Plan for Barcelona's Trees 2017-2037", <http://ajuntament.barcelona.cat/ecologiaurbana/sites/default/files/Pla-director-arbrat-barcelona-ENG.pdf> (21.04.2017)
- Barcelona pel Medi Ambient (2010), "Els corredors verds urbans Exemples i criteris de disseny", <http://www.sostenibilitatbcn.cat/attachments/article/123/CorredorsVerdsUrbans.pdf> (21.04.2017)
- BioblitzBCN (2015) "Barcelona 2015 Report", Museu de ciencies naturals de Barcelona, Barcelona
- European Commission (2016), "Mapping and Assessment of Ecosystems and Their Services Urban Ecosystems 4th Report", Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg
- Görcelioğlu, Ertuğrul (1995), "Ekosistem, Kent ve İnsan", İstanbul Üniversitesi Orman Fakültesi Dergisi, Cilt 45, Sayı 3-4, s.5-14
- Hansen, Rieke (2015), "Green Surge: Case Study Portrait: Barcelona, Spain", [http://greensurge.eu/products/casestudies/ca\\_setudies/Case\\_Study\\_Portrait\\_Barcelona.pdf](http://greensurge.eu/products/casestudies/ca_setudies/Case_Study_Portrait_Barcelona.pdf) (22.04.2017).
- Işık, Kani (2014), "Biyolojik Çeşitlilik-Herkes İçin Okuma Parçaları", ANG Ali Nihat Gökyiğit Vakfı Yayınları, İstanbul
- Juncá, Marti Boada - Zaragoza, Roser Maneja - Guelar, Pablo Knobel (2016a), " Kentsel Sürdürülebilirlikte Biyolojik Çeşitliliğin Hayati Rolü", Mastny, Lisa (Ed.), Dünyanın Durumu 2016 Bir Kent Sürdürülebilir Olabilir Mi? (Çeviren: Duygu Kutluay), Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul, s. 359-375
- Juncá, Marti Boada - Zaragoza, Roser Maneja - Guelar, Pablo Knobel (2016b), "Kent Profili: Barselona,İspanya", Mastny, Lisa (Ed.), Dünyanın Durumu 2016 Bir Kent Sürdürülebilir Olabilir Mi? (Çeviren: Duygu Kutluay), Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul, s. 311-319
- Kowarik, Ingo (2011), "Novel Urban Ecosystems, Biodiversity and Conservation", Enviromental Pollution, Vol. 158, No: 3, s. 1974-1983
- McDonogh, Gary (2011). "Mediterranean Reflections: Reconstructing Nature in Modern Barcelona", Brantz, Dorothee - Dümpelmann, Sonja (Ed.), Greening the City Urban Landscapes in the Twentieth Century, University of Virginia Press, Charlottesville, s. 57-75
- Savard, Jean-Pierre L. - Clergeau, Philippe - Mennechez, Gwenaelle (2000), "Biodiversity concepts and urban ecosystems", Landscape and Urban Planning, Vol. 48, s. 131-142  
([http://estadistica.bcn.cat/?Id\\_idioma=5](http://estadistica.bcn.cat/?Id_idioma=5), 20.04.2017)  
(<http://www.bcn.cat/estadistica/angles/dades/guies/a2015/guiabcn/terribcn/t13.htm>, 20.04.2017)  
(<http://www.nationalgeographic.org/projects/bioblitz/>, 22.04.2017)  
(<http://ajuntament.barcelona.cat/ecologiaurbana/ca/que-fem-i-per-que/ciutat-verda-i-biodiversitat/pla-verd-i-la-biodiversitat>, 22.04.2017)  
(<http://archive.iclei.org/index.php?id=6759>, 23.04.2017)  
(<http://www.falconsbarcelona.net/el-proyecto/>, 22.04.2017)  
(web.gencat.cat, 26.04.2017)  
(<https://unhabitat.org/urban-themes/energy/>, 19.08.2017)  
(<http://www.un.org/en/development/desa/news/population/world-urbanization-prospects-2014.html>, 19.08.2017)  
(<http://www.milliparklar.gov.tr/envanter/?sflang=tr>, 19.08.2017)

## İZMİR BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ TARAFINDAN UYGULANAN KENTSEL DÖNÜŞÜM PROJELERİ ÜZERİNE BİR İNCELEME

Senem TEZCAN<sup>1</sup>

Hayat Zengin ÇELİK<sup>2</sup>

### ÖZET

Ülkemiz kentleri göç ve gecekondulaşmaya dayalı bir deneyim etrafında örülerek önemli dönüşümler geçirmişlerdir. Kentsel politikalar ve mevzuat temelli değişimlerde bu sürece eşlik etmiştir. Bugün gelinen aşamada ise yaşanan değişimler “Kentsel Dönüşüm” olarak tanımlanan ve ağırlıklı göç ile oluşmuş bölgeleri konu alan uygulamaların genel tanımlaması haline gelmiştir. Özellikle 2000’li yıllarla birlikte kendisine yasal bir meşruiyet zemini de inşa etmeyi başarmış olan uygulamalar tüm kentlerde mekânsal ve toplumsal biçimlenişin belirleyicisi olacak biçimde yaygınlık kazanmıştır. Uygulamaları bu derece etkin kılan iki önemli araç bulunmaktadır. Bunlar, 6306 sayılı “Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun” ve 5393 sayılı “Belediye Kanunu”nun “Kentsel Dönüşüm ve Gelişim Alanı” başlıklı 73. Maddesidir. Söz konusu düzenlemeler gerek uygulayıcıları ve gerekse de kentsel dönüşüm alanlarını belirleme biçimleri açısından farklı içeriklere sahiptir.

6306 sayılı yasanın temel amacı afet riski altındaki alanlarda iyileştirme, tasfiye ve yenilemeler yapmaktır. Yasa kapsamında Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tüm Türkiye’de alan belirlemede yetkilidir ve uygulamalar ise ya belediyelere ya da Bakanlıkça lisanslandırılan kurum ve kuruluşlara verilmektedir. Dolayısıyla yetki ve sorumluluklar kimi alanlarda merkezi kimi alanlarda ise yerel bir gücün elinde olmaktadır. 5393 sayılı yasanın temel amacı ise, ihtiyaç duyulan donatıların sağlanması, eskiyen kent kısımlarının yeniden inşa ve restore edilmesi, kentin tarihi ve kültürel dokusunu koruması ve deprem riskine karşı tedbir alınmasıdır. Yasanın 73. Maddesi, belediye veya mücavir alan sınırları içerisinde belediyelerce uygulanmaktadır. Her iki yasa da imar planlarının kararları ile örtüşmeyen içerikleri ve kentsel mekanda rant oluşturmaya yönelik bir araç olarak kullanılmalrı bağlamında çokça eleştiriye konu olmaktadır. Ancak söz konusu eleştirilerde öne çıkan söz konusu uygulamaların mahallelerde yaşayan toplulukların yaşam koşulları üzerinde yarattığı etkilerdir ki, bu da idarelerin konuya yaklaşım biçimlerini önemli bir tartışma başlığı haline getirmektedir.

Göç alan şehirler arasında ön sıralarda yer almakla birlikte kentsel dönüşüm uygulamaları ile ilgili olarak daha temkinli ve seyri daha yavaş gelişmelerin izlendiği İzmir’de de afet riski ile bağlantılı olarak her iki aracın da kullanıldığı uygulamalar bulunmaktadır. İzmir Büyükşehir Belediyesi’nin 5393 sayılı “Belediye Kanunu”nun 73. Maddesi ile kent genelinde yürüttüğü 7 adet proje vardır. Bunlar; Güzeltepe Mahallesi, Uzundere, Örnekköy, Ege Mahallesi, Bayraklı, Ballıkuyu ile Aktepe ve Emrez Mahallesi kentsel dönüşüm ve gelişim projeleridir. Uygulamalardan pek çoğu henüz hazırlık aşamasındadır ve İzmir Büyükşehir Belediyesi tarafından dönüşüm alanlarındaki topluluklarla bir müzakere ortamı yaratabilmek üzere söz konusu mahallelerde tanıtım ofisleri oluşturulmaktadır. Çalışma, İzmir kenti açısından hareketli bir ortamın açığa çıktığı böyle bir aşamada her iki uygulama aracı kullanılarak yürütülen projeleri karşılaştırmalı olarak ele almaktadır. Uygulamaları toplumsal kesimlerle buluşturmada bir ara yüz olarak kullanılan İletişim ve Tanıtım Merkezleri çalışmanın odaklandığı bir diğer konudur. Güzeltepe Mahallesi hariç diğer tüm mahallelerde sürecin nasıl gerçekleştiği, projelerin mevcut durumu, söylemi ve bu merkezlerin özellikleri çalışmada ortaya konulmaya çalışılmaktadır.

**Anahtar Kelimeler:** Kentsel Dönüşüm, İzmir, İzmir Büyükşehir Belediyesi, Belediye Kanununun 73. Maddesi

<sup>1</sup> Araştırma Görevlisi, Dokuz Eylül Üniversitesi Mimarlık Fakültesi Şehir ve Bölge Planlama Bölümü, senem.tezcan@deu.edu.tr

<sup>2</sup> Doçent Doktor, Dokuz Eylül Üniversitesi Mimarlık Fakültesi Şehir ve Bölge Planlama Bölümü, hayat.zengin@deu.edu.tr



## A REVIEW OF URBAN TRANSFORMATION PROJECTS IMPLEMENTED BY İZMİR METROPOLİTAN MUNICIPALITY

### ABSTRACT

*The cities of Turkey have been transformed around an experience based on immigration and slum wellings. Urban policie sand changes based on legislation have developed along with this process. Today, these changes have become the general definition of applications that are defined as "Urban Transformation" and that focus generally on regions created by migration. Especially with the years of 2000, applications that have a licit legitimacy for themselves have gained wide spread acceptance as a determinant of spatial and socialformality in allcities. There are two important tools for effective implementation: "the Law of Transformation of Areas Under Disaster Risks" Numbered 6306 and the "Municipal Law" Numbered 5393 Article 73 titled "Urban Transformation and Development Area". These arrangements have different contents in terms of implementing institutions and the determination of urban transformation areas.*

*The main objective of the law no. 6306 is to improve, dismantle and renew in areas under disaster risk. Within the scope of the law, Republic of Turkey Ministry of Environment and Urbanisation is authorized to determine the area in all of Turkey and the applications are given to the municipalities or to institutions licensed by the Ministry. This defines it about authority and responsibilities as a central power in some areas and a local power in others. On the other hand, the main purpose of Law No. 5393 is to provide the necessary equipments, to reconstruct and restore old parts of the city, to protect the historic and cultural heritage of the city, to take precautions against earthquake risk. Article 73 of Law No. 5393 is applied by municipalities within municipal or contiguous area boundaries. The most striking criticism of them is the pushing of the decisions that are sloughing off urban development plans, private property intervention, creating urban rent. However, these practices, which stand out in the mentioned criticisms, are the effects created on the living conditions of the communities living in the neighborhoods and this makes the approaches of the administrations an important debate.*

*İzmir, where both applications are seen in connection with the disaster risk, has a cautious and slow course in the applications of urban transformation even though one of the important migrated cities. Currently, İzmir Metropolitan Municipality has 7 projects with the Article 73 of "Municipal Law" numbered 5393: Güzeltepe Neighborhood, Uzundere, Örnekköy, Ege Neighborhood, Bayraklı, Ballıkuyu and Aktepe and Emrez Neighborhoods. Many of them are still in the preparatory phase and promotional offices are being established by the İzmir Metropolitan Municipality in order to create a negotiation environment with the communities in the transformation areas. The study compares the projects carried out by using both application tools in such a stage that a moving environment has emerged in terms of İzmir city. Another focus of the study is Communication and Promotion Centers, which is used as an interface to bringing the practices to social segments. Except for Güzeltepe Neighborhood, it is tried to show how the process is carried out, the current situation of the projects, the discourse and the features of these centers are studied.*

**Key Words:** *Urban Transformation, İzmir, İzmirMetropolitanMunicipality, the "MunicipalLaw" Numbered 5393 Article 73*

## 1. GİRİŞ

Kentsel dönüşüm günümüzde planlama disiplini içerisinde uygulamalar bakımından en çok tartışılan konulardan biridir. Ağırlıklı göç ve gecekondular alanları üzerinde gerçekleşen söz konusu uygulamalara ilişkin olarak yazılmış yaklaşık 195 adet tez mevcuttur. Çalışmalar süreçler, araçlar, mekanlar, uygulamaların sonuçları ve gecekondular alanlarındaki sosyal içeriği anlamak üzerine değerlendirmeler yapmakta ve eleştirel bir bakış sunmaktadır. Bütün bu irdelemelere rağmen kentsel dönüşüm pratikleri yoğunlaşarak devam etmektedir.

Kentsel dönüşüm uygulamaları mevzuatın öngördüğü çerçevede alan ve parsel bazında olmak üzere iki farklı temelde ilerlemektedir. Alanla ilgili çalışmalar daha çok yaşam koşulları, altyapı, kentsel hizmetler bakımından eksiklikleri olan mekanlardır. Zira gecekondular genel olarak uygun olmayan zemin özelliklerine sahip bölgelerde, toprak kayması tehlikesi bulunan tepeler ve kirlenmenin yüksek olduğu sanayi kuruluşlarının yakınındaki alanlarda yer seçmişlerdir. Coğrafi yapısının yanı sıra yapıların kısa sürede ve düşük maliyetli olarak inşaları yapı kalitelerinin düşük olmasını beraberinde getirmiştir (Keleş, 2006: 579). Günümüzde bu yapıların birçoğu yeni eklemeler ve tadilatlarla hala kullanılmaktadır. Ancak göçün değişen yapısı ve göçmenlerin sosyo-ekonomik durumlarındaki değişimler ile söz konusu yapı stokunda da önemli değişimler izlenmeye başlamıştır.

Göçle oluşmuş söz konusu yaşama alanlarının ilk aşamada ağırlıklı hazineye ve kamuya ait alanlarda ya da başkalarının arazileri üzerinde işgal yoluyla ortaya çıkmış olmaları da başka bir sorundur (Şenyapılı, 2012: 120). Kaçak uygulamalar mekan organizasyonları açısından da sorunlu bir içerikle ortaya çıkmışlar ve bu nedenle yol ve teknik altyapı olanakları açısından da önemli kısıtlar yaşamışlardır. Masum bir barınak olmaktan Türkiye kentleşmesinin önemli bir bileşeni haline geldikleri aşamaya dek aynı izler üzerinde ilerleyen söz konusu yaşama alanları, 1970'li yıllarda ticarileşerek (Keleş, 2006: 594) ve 1980'lerden sonra da af yasaları ile yasal formlara dönüşerek aynı izler üzerinde gelişmelerini sürdürmüşlerdir. Bu durum sorunlu bir başlangıçla yoluna devam eden söz konusu mahallelerde yoğun ve sağlıklı bir yapılanmanın ortaya çıkmasına ve bu yapının kentin diğer parçalarından görsel olarak ayrışacak özellikler taşımasına neden olmuştur.

Kentsel dönüşüm yasaları da kentlerdeki bu ikili yapıya temellenerek, söz konusu alanların olumsuz özelliklerinin giderilmesi ve buradaki yaşama koşullarının iyileştirilmesi yönünde bir çaba olarak karşımıza gelmiştir. Yaşanan sorunları çözümlenmek için kapsamlı bir eylem olarak tariflenen kentsel dönüşüm, bir alanın ekonomik, fiziksel, toplumsal ve çevresel koşullarının sürekli iyileştirilmesini sağlamak için bir araç olarak düşünülmüştür. Amaçları: (1) Kentin fiziksel koşulları ve toplumsal sorunları arasında doğrudan bir ilişki kurmak, (2) Kent dokusunu oluşturan birçok öğenin fiziksel olarak sürekli değişim gereksinimine yanıt vermek (3) Kentsel refah ve yaşam kalitesini artırıcı başarılı bir ekonomik kalkınma yaklaşımı geliştirmek (4) Kentsel alanların etkin biçimde kullanımının ve gereksiz kentsel yayılmadan kaçınılmasını sağlamak (5) Toplumsal uzlaşma yoluyla kentsel politikayı şekillendirmek (Akkar Ercan, 2012: 223) olarak ortaya konmuştur.

Esasen göçe maruz kalan bölgelerin iyileştirilmesine yönelik çabaların ve bu bağlamda mevzuata yönelik düzenlemelerin gecekonduların ilk olarak belirgin hale geldiği aşamadan itibaren var oldukları bilinmektedir. Son düzenlemeler ise, 6306 sayılı "Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun" ve 5393 sayılı "Belediye Kanunu"nun "Kentsel Dönüşüm ve Gelişim Alanı" başlıklı 73. Maddesi ile gerçekleşmiştir. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından ilan edilen ve yetki verdiği kurumlarca uygulanan 6306 sayılı yasa ile Türkiye'de birçok alan kentsel dönüşüm kapsamına alınmıştır. Merkezi bir kararla başlatılan bu süreçlerin yanında ise ilanı ve uygulamasında yetki sahibi olan belediyeler 73. Madde aracılığıyla kentsel dönüşüm projelerini yürütmektedir. Göçler açısından önemli bir varış noktası olan İzmir'de de her iki uygulama aracının kullanıldığı projeler bulunmaktadır. Zira ilk olarak Kadifekale etrafında başlayan gecekondular alanları kenti süreç içerisinde çepeçevre saran bir kuşak haline gelmiştir. Görsel olarak da açık biçimde izlenen söz konusu alanlar yapısal özelliklerinin iyileştirilmesi gerekliliği düşüncesi ile kent yönetimi

tarafından 2006 yılından itibaren kentsel dönüşüm uygulamaları aracılığıyla ele alınmaya başlamıştır. Günümüze kadar Bakanlık tarafından Karabağlar, Menemen, Narlıdere, Buca, Karşıyaka ve Kemalpaşa’da yaklaşık 1.000 hektarlık bir alan ile Gaziemir, Bayındır, Torbalı, Karabağlar, Konak, Karşıyaka ve Bayraklı’da yaklaşık 305 hektarlık bir alan (egekoop.org.tr, 2016) kentsel dönüşüm alanı olarak ilan edilmiştir. Söz konusu bölgelerde hayata geçen projeler 2012-2015 yılları arasında karara bağlanmış, bunlardan yalnız bir kaçında pazarlık süreci tamamlanarak inşaat faaliyetlerine başlanmıştır. Bazı bölgelerde ise halen, projeleri hayata geçirebilmek üzere yerel topluluklara görüşmeler yapılmakta, projeler anlatılmaya çalışılmaktadır. Böyle bir aşamanın en belirgin özelliği, göç ve gecekondulaşmanın bugüne dek izlediği gelişme süreci ve bugün geldiği nokta itibarıyla kentte kazandığı özel konum nedeniyle uygulamaların bir pazarlık sürecine dönüşmüş olmasıdır. Bir zamanların masum gecekondulusunun artık kazandığı yasal haklar temelinde kentsel ortamda bir pazarlık gücü vardır. İdareler ve mahalle sakinleri arasında karşılıklı görüşmeler yoluyla gerçekleşen pazarlıklarda ve aynı zamanda bir bilgilendirme ve tanıtım faaliyetlerinde mahallelerdeki İletişim ve Tanıtım Merkezleri kilit bir rol üstlenmektedir. Bu noktadan hareketle çalışma, söz konusu merkezlerin genel yapılanmasını ve üstlendikleri rolle birlikte fiziksel olarak nasıl bir içeriğe sahip olduklarını anlamayı sağlayacak bir araştırmaya temellendirilmiştir. İzmir Büyükşehir Belediyesi Kentsel Dönüşüm Ofisine Bağlı Mayıs 2017 itibarıyla 6 adet iletişim ve tanıtım merkezine yönelik veriler değerlendirilerek mevcut durum ve yapılanmaya dair sonuçlar elde edilmeye çalışılmıştır.

## 2. TÜRKİYE’NİN KENTSEL DÖNÜŞÜM TARİHİ

Türkiye’deki kentsel dönüşüm uygulamaları bugünkü içeriği ile 2000’li yıllar sonrasında, göç, gecekondulaşma, kaçak yapılaşma, şehir merkezlerinin ve eski şehir alanlarının sorunları ve afetler kapsamında ortaya çıkarmıştır. Ne var ki göç ve gecekondulaşma alanları ile ilgili dönüştürücü uygulamalar her dönemde mevzuatın sürekli yeniden yapılanması bağlamında var olmuştur. Nitekim Ataöv ve Osmay (2007), Türkiye’nin kentsel dönüşüm pratiklerini üç döneme ayırmıştır: 1950-1980, 1980-2000 (Kentiçi Ruhsatlı Ve Ruhsatsız Yapılaşma), 2000 ve sonrası (Kentsel Dönüşümün Yasallaşması) (Tablo 1).

1950’li yıllarda sanayileşme ile birlikte hızlanan kentleşme süreci beraberinde özellikle yoğun göç alan Ankara, İstanbul, İzmir gibi kentlerin kontrolsüz bir biçimde büyümesini getirmiştir. Kentlerdeki kontrolsüz gelişimin önemli etkenlerinden biri de hızlı kentleşmeye cevap verecek yeterli konut sunumunun olmaması nedeni ile gelişen gecekondulaşma alanları olmuştur (Seydioğulları, 2016: 55). Merkezi bir planlama anlayışının hakim olduğu bu dönemde yerel yönetimler kentleşme sorunlarına kısıtlı da olsa çözümler getirmeye çalışmışlardır. Yaşanan gelişmelerle birlikte kentlerde teknik ve sosyal altyapı eksiklikleri ortaya çıkmış; Topografik eşiklere referansla organik olarak şekillenen gecekondulaşma yerleşmeleri, ana yollara yakın kümeler halinde oluşmuş; zamanla bu kümelerin aralarındaki boş alanlar da dolmuş ve birbirleriyle bütünleşen yerleşimler giderek ilçeleri oluşturmaya başlamışlardır. Bu döneme ait 634 sayılı Kat Mülkiyeti Kanunu (1965), 307 sayılı Belediye Yasası (1963), 775 sayılı Gecekondulaşma Yasası (1966), 1164 sayılı Arsa Ofisi Kanunu (1969), 6735 sayılı İmar Kanunu (1972) gecekondulaşma alanlarının düzenli konut alanlarına dönüştürülmesi amacıyla ortaya çıkarılmış yasal düzenlenmelerdir. Söz konusu yasaların eşlik ettiği bu ilk dönem dönüşüm, merkezi bir yaklaşımla gerçekleşmiş ve daha çok yoğun göç akışının barınma problemlerini olabildiği ölçüde kontrollü alanlarda çözebilmeleri çerçevesinde açığa çıkmıştır. Düzensiz gecekondulaşma mahallelerine altyapı hizmetlerinin götürülmesi, yeni kurulacak gecekondulaşma yerleşimleri için düzgün ve düşük yoğunluklu alanların tariflenmesi, gecekondulaşma alanlarının oluşturulması bu kapsamda öne çıkan uygulamalar olarak izlenmiştir.

**Tablo 1.** Dönüşüm Değişkenleri Ve Uygulamalarının 3 dönemde incelenmesi

	YAPISAL/BAĞLAMSAL	SOSYO-EKONOMİK	YÖNETİM/UYGULAMA	KENTSEL MAKROFORM	KENTSEL DÖNÜŞÜM UYGULAMALARI
1950-1980	<b>Ekonomik Politikalar:</b> Ekonomik büyüme <b>Demografik Değişim:</b> Kentlere göç ve hızlı kentsel nüfus artışı	<b>Konut Sunum Biçimleri:</b> Yapsatçı konut, kısıtlı sayıda kooperatif, toplu konut <b>İşgücü-Konut İlişkisi:</b> Düşük gelirli işgücünün sanayi ve sanayi dışı istihdamı, gecekondular	<b>Yetkilerin Dağılımı:</b> Devlet Planlama Teşkilatı, İmar İskan Bakanlığı, Yeni Belediyecilik Hareketi <b>Planlama Uygulamaları:</b> Merkezi planlı kalkınma dönemi, bütüncül planlama yaklaşımı	"Azman Keni" (merkezde yoğunlaşma, gecekonduların gelişimi)	(1) Gecekonduların bölgelerinin sağlıklarını sağlama (2) Kent merkezinin çöküntü alanına dönüşümü (3) Gecekonduların yeniden yapılandırılması (4) Bu alanlarda kentsel yenileme
1980-2000	<b>Ekonomik Politikalar:</b> Ekonominin dışı açılması, küreselleşme, yerelleşme <b>Demografik Değişim:</b> Kentsel nüfusun artışı, metropollerde doğurganlık oranının düşmesi	<b>Konut Sunum Biçimleri:</b> Ruhsatlı ve ruhsatsız yapılaşma <b>İşgücü-Konut İlişkisi:</b> Kent merkezlerindeki küçük üretim birimlerinde çalışanların çevre gecekondular ve merkez mahallelerde yaşayan niteliksiz ve düşük gelirli nüfustan oluşması, orta gelir grubunun yaşam alanlarının desantralizasyonu	<b>Yetkilerin Dağılımı:</b> Yerel ilçe belediyelerine planlama yetkisinin verilmesi, Yerel Gündem 21 <b>Planlama Uygulamaları:</b> Kentsel gelişmeye desantralizasyon, Nazım ve Uygulama İmar Planları, yerelde yukarıdan aşağıya yönetim anlayışı	Çok Merkezli Metropoliten Kentleşme (kentsel yayılma, ruhsat dışı yapılaşmanın yasallaşması)	(1) Yaşam kalitesi düşmüş ve riskli alanlarda kentsel yenileme (2) İyileştirmeye yönelik sağlıklaştırma ve islah-imar uygulamaları (3) Tarihi değeri olan alanların korunması ve soylulaştırılması
2000-SONIRASI	<b>Ekonomik Politikalar:</b> Özelleştirme, AB ilişkileri <b>Demografik Değişim:</b> Doğudan batıya göç	<b>Konut Sunum Biçimleri:</b> Belediye toplu konut kooperatifleri, özel sektör lüks konut siteleri, düşük nitelikli apartmanlar, kent merkezlerinde tarihi konut, deprem riski olan alanlarda devlet kredisi ile afet konutları <b>İşgücü-Konut İlişkisi:</b> Yüksek gelir grubu kent dışında konut çevreleri oluşturuyor, gecekondular alanlarında istihdam yapısındaki değişime göre konut biçim ve standartları değişiyor	<b>Yetkilerin Dağılımı:</b> Büyükşehir belediyelerinin yetkisinin genişletilmesi <b>Planlama Uygulamaları:</b> Stratejik planlama, katılımlı planlama uygulamalarının başlaması	Bölgesel Yayılma (merkezlerin farklılaşması ve yeni ilişki ağlarının kurulması)	(1) Kentsel alanlarda yenileme (2) Apartman alanlarının iyileştirilmesi (3) Yeni siteler ve kapalı yerleşim alanlarının yeniden geliştirilmesi (4) Tarihi konut alanlarının soylulaştırılması

Kaynak: Ataöv ve Osmay, 2007: 60

1950’li yıllardan itibaren etkin, kararlı ve istikrarlı bir arsa ve konut politikası benimseyen Türkiye, planlı dönemle birlikte başlayan sosyal devlet anlayışını, 1980’li yıllarla birlikte yerini özelleştirme kapsamında yeni bir anlayışa bırakmıştır. Bu dönemde yöneticiler göçle oluşmuş yaşama alanlarını arsa ve konut üretiminde önemli bir olanak haline getirmişlerdir. Yasallaşmaya başlayan gecekondular organize bir şekilde üretilmeye başlanmıştır. Kentteki gecekondular dört ve beş katlı binalara dönüşerek apartmanlaşmıştır. Bu dönemde farklı toplu konut uygulamaları da yaygınlaşmıştır. Kooperatif ve kooperatif üst birlikleri örgütlenmeleri, Toplu Konut İdaresi’nin (TOKİ) konut üretimi, yerel yönetim ve TOKİ işbirliği ile oluşan toplu konut alanlarının gelişimi ve özel girişimcilerin ve Türkiye Emlak Bankası’nın gerçekleştirdiği toplu konutlar gibi uygulamalar bu dönemin ürünleridir.

Kent makroformunu ve kentsel dönüşüm süreçlerini bu dönemde belirleyen üç önemli yasal düzenleme bulunmaktadır: 1984 tarihli “3030 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu”, 1985 tarihli “3194

sayılı İmar Kanunu” ve Konut, gecekondular, kültürel, tarihi ve doğal çevre gibi özel alanlardaki dönüşümü etkileyen yasalardan en belirleyici olan 1984 tarihli “2985 sayılı Toplu Konut Kanunu”. Ruhsatsız yapılaşma sorununa çözüm olarak 1983 ve 1988 yılları arasında birbiriyle ilişkili beş af yasası çıkarılmıştır. Her türlü yasa dışı gelişmenin meşrulaştırmasını öngören 1983 tarihli ‘2805 sayılı yasa’; gecekondulara önce tapu tahsis belgesi verilmesini, sonra da ilgili bölgelerde İmar-İslah Planı yapılmasını hükme bağlamıştır. Gecekondulara tapu verilmesini öngören 1984 tarihli 2981 sayılı yasa, konut ve konut dışı amaçlı kullanılan kaçak yapıların tümünü kapsayacak biçimde gecekondular alanlarında dört kat yapılaşma hakkını vermiştir. 1986’da yürürlüğe giren 3290 sayılı yasa, boş alanlara plan yapılmasına izin vermiş, 1987 tarihli 3366 sayılı yasa datapu tahsis belgeli gecekondular parsellerinin satışına imkan tanımışlardır. Son olarak da, 1988 tarihli 3414 sayılı yasa,775 sayılı gecekondular yasasının getirdiği bütün sınırlamaları ortadan kaldırarak, tüm kaçak yapıları af kapsamına almıştır (Ataöv ve Osmay, 2007: 65-66). Dolayısıyla söz konusu ikinci dönemde dönüşüm, kent çeperindeki gecekonduların kendi sınırlı olanakları ve karmaşık yapıları içerisinde çok katlı binalar üretmeleri biçiminde oluşmuştur. Kentlerde inşaat piyasasının hareketlenmesini beraberinde getiren son derece parçacı ve sorunlu uygulamalar gecekondular alanlarını kentin imarlı alanları haline dönüştürmüştür.

1990’lar ise küreselleşme bağlamında yeniden yapılanan kentler ve sermaye hareketlerinin taleplerinin karşılanmaya çalışıldığı bir dönemdir. Bu aşamada özelleştirme politikalarına inşaat ve gayrimenkul yatırımları yolu ile kaynak sağlama anlayışı benimsenmiştir (Uğurlu, 2013: 7). 1980’lerden itibaren sürekli dile getirilen kentsel dönüşüm kavramı 1990’larda Ankara’da Dikmen Vadisi ve Portakal Çiçeği Projeleri ile uygulamaya konulmuştur (Kaya, 2009: 54-55). 2000’li yıllardan sonra “kentsel dönüşüm” yasalarda ismen de yer almaya başlamış; çok sayıda yasanın art arda çıkarıldığı bu süreçte, uygulamaların yaygınlık ve etkinlik kazanmış olmasıyla ilişkili olarak katılımcı yaklaşım veya katılım araçları da kentsel planlama gündeminde tartışılmaya başlanmıştır. Yine stratejik planlama yaklaşımı, katılımcı koruma politikaları, bununla birlikte çok aktörlü karar alma süreçleri, sivil güçlenme gibi çabalar da bu dönemde yaygınlaşmıştır. Bunlarda “sürdürülebilirlik, eşitlik ve demokratikleşme” gibi kavramları öne çıkartan küresel akımlar, AB (Avrupa Birliği)’ye uyum müzakereleri ve uluslararası ortaklıklar kapsamındaki uygulamalar ve kamuda özelleşmenin yoğunlaşması da etkili olmuştur.

2000’li yıllarda yaşam alanları dört farklı biçimde dönüşmüştür (Ataöv ve Osmay, 2007: 71): kent çeperlerinde ana arterler boyunca gelişen gecekondular mahallelerinin veya sağlıksız ruhsatsız yapılaşmaların belediyeler tarafından yıkılarak “kentsel yenileme” ile dönüştürülmesi; orta ve alt orta gelir grubunun kent içi apartmanlarda var olan 1960-70 stokunun mal sahipleri tarafından iyileştirilmesi; üst ve orta gelir grubunun araba sahipliliğinin artışı ile kent dışına çıkması: Bu, kırsal ya da orman alanlarının yapılandırılarak yeni siteler ve kapalı yerleşimler kurulmasıyla oluşmuştur; üst gelir grubunun kent merkezindeki tarihi veya eskimeye yüz tutmuş konutları satın alarak ve restore ederek soylulaştırması. Ülkemizde, bu açılımlara temellenmiş uygulamalar her ne kadar Avrupa’nın gündemindeki kentsel dönüşüm uygulamaları ile bazı benzerlikler içerse de, ortaya çıkma koşulları açısından kendine özel bir içerik yaratmış ve yoğun olarak da gecekondular alanlarını konu almıştır.

Gecekondular alanlarının dönüşümünde 1984 tarihli 2981 sayılı “İmar Ve Gecekondular Mevzuatına Aykırı Yapılara Uygulanacak Bazı İşlemler ve 6785 Sayılı İmar Kanununun Bir Maddesinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun” başlıklı af kanunu önemli bir role sahiptir. Bu kanunla ıslah imar planı yapma imkânı ortaya çıkmış ve esasen kentsel dönüşüm projelerinin de ortaya çıkması için uygun bir zemin yaratılmıştır. Uzun süredir uygulamada olan ıslah imar planları sadece fiziksel bir dönüşüme aracılık etmiş ve kentsel dönüşümün temel hedeflerinden olan ekonomik, sosyal ve çevresel dönüşümü ise gerçekleştirememiştir (Uzun, 2006: 51; Genç, 2008: 118-119; Seydioğulları, 2016: 52). Diğer yandan zaten var olan parsel düzenini ve mevcut yapılanmayı temel aldıklarından mekânsal yapılanma açısından esnek hareket edebilmeyi de sağlayamamışlardır. Oysa Kentsel Dönüşüm yasası kapsamındaki uygulamalar, adeta önceki dönemlerin tüm dönüşüm sorunlarını dikkate alacak biçimde yer seçimi ve mekânsal organizasyon biçimi açısından sınırsız bir hareket kabiliyeti yaratarak kentleri daha önce hiçbir dönemde olmadığı ölçüde kapsamlı bir dönüşümün

eşiğine getirmiştir.

Söz konusu dönemde büyüyen kentin çeperinde orta ve üst gelir grubuna konut üretmek üzere gelişen projeler, ağırlıkla mevcut gecekonducuların bedel ödenerek kentin diğer alanlarına gitmelerinin sağlanması ve bu yerleşim alanlarının örgütlü büyük inşaat şirketleri tarafından geliştirilmesiyle sonuçlanmıştır. Böyle bir süreç geniş toplumsal kesimleri kentin ve aslında sürecin dışına iterken, bazı durumlarda da dönüşüme maruz kalan topluluklarla anlaşma yolunu seçmiştir. Bu tür projelerin kent tarafından meşru karşılanması amacıyla da bir algı yönetimi yapılmaya başlanmış, zaten ilk ortaya çıktığı aşamadan itibaren yetersiz fiziksel şartları çerçevesinde kent genelinden görsel olarak ayrılan bu tür alanların farklılık, ayrışma ve hatta suç ve güvenlik temelinde damgalanarak tasfiyesi için meşru bir zemin yaratılmaya çalışılmıştır. Gecekonducuları ötekileştirmeye dayalı bu stratejiye ülkemizde yaşanan büyük kayıplarla sonuçlanmış depremler de önemli bir girdi sağlamıştır. Böylece deprem riskleri bağlamında da büyük alanların inşaat faaliyetlerine konu edilip yenilenmesinin önü açılmıştır.

### 3. TÜRKİYE'DE KENTSEL DÖNÜŞÜMÜN YASAL DAYANAKLARI

Türkiye'de kentsel dönüşüme yönelik düzenleme ve uygulamalar uzun süre, mevcut mevzuat ve yasal düzenlemeler çerçevesinde yürütülmüştür. Bu durum, batıdaki örneklerdeki çok yönlü, kapsamlı politika, teknik ve yöntemlerden, kurumsal ve finansal yapıdan farklıdır ve yönetim sistemi içinde farklı birimlerin, sorunlar ortaya çıktıkça geliştirmeye çalıştıkları birbirlerinden kopuk ve geçici düzenlemeler ve uygulamalar aracılığıyla gelişim göstermektedir (Genç, 2008: 118). Böyle bir içerik, 2000'li yıllardan sonraki yaklaşım ve uygulamaların daha sık tartışılmasını da beraberinde getirmiştir. Bu noktadan hareketle sunulan çalışma, 6306 sayılı yasa ile 5393 Sayılı Belediye Kanununun 73. Maddesi'ni odağa alarak söz konusu araçları, uygulamaları yönlendiren idarelerin yaklaşımları ve ayrıca uygulamaların maruz kalan toplumsal kesimlere sunulmuş biçimleri açılarından tartışmaya açmayı hedeflemiştir.

#### 3.1. 6306 Sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun İle Kentsel Dönüşüm

Yasa, ülkenin önemli bir sorunu olan afet karşısındaki yükümlülükleri bakımından önemli bir adım niteliği taşımaktadır. Çünkü gerekçe metninde "*Ülkemizde başta deprem olmak üzere afet riskinin yüksek olmasına karşın yapı stokumuzun büyük bir kısmının güvensiz ve imar mevzuatına aykırı olması, kaçak yapılaşmanın çok fazla olması nedenleriyle afetler oluşmadan önce gerekli tedbirlerin alınmasına yönelik bir mevzuata acil olarak ihtiyaç duyulmaktadır*" ifadesi yer almaktadır. Kanun ile afet riski altındaki alanlar ile bu alanlar dışındaki riskli yapıların bulunduğu arsa ve arazilerde sağlıklı ve güvenli yaşama çevreleri oluşturmak için iyileştirme, tasfiye ve yenilemelere dair usul ve esasları düzenlenmektedir. Riskli alan ve rezerv yapı alanı ile riskli yapıların bulunduğu taşınmazlara ilişkin her tür ve ölçekteki planı yapma, yaptırma ve onaylama yetkisi Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na verilmiştir (Daşkiran ve Ak, 2015: 277). Dolayısıyla 1980 sonrasında mevzuat uygulamalarına hız kazandırmak üzere yerel idarelere bahşedilmiş olan yetkilerin yeniden merkezi otoriteye devri söz konusu olmuştur.

Yasa ile ekonomik ömrünü tamamlamış, ağır hasar görme ve yıkılma riski taşıdığı ilmi ve teknik verilere dayanılarak tespit edilen yapılar riskli olarak tanımlanmakta ancak bu yapılarla beraber uygulama bütünlüğü açısından risk taşımayan yapılar da projeye dahil edilmektedir. Riskli yapı tespitlerine karşı maliklerin 15 gün içinde itiraz etme hakkı bulunmaktadır. Yasa ile yapıların yıktırılmasında malikler ile idarenin anlaşması teşvik edilmektedir (Daşkiran ve Ak, 2015: 277). 6306 sayılı Kanunun karakteristiğini belirleyen riskli alan tespitinde Bakanlıkça lisanslandırılan kurum ve kuruluşların yetkili olması ve riskli yapı tespitine ilişkin yapılan itirazların incelenmesinde görevli olan teknik heyette Bakanlık temsilcilerinin yer alması, kentsel dönüşüm sürecinin objektifliğine zarar vermektedir. Çünkü Bakanlık bir taraf olarak süreçte yer almaktadır. Ayrıca idare ile anlaşan hak sahiplerine geçici konut, işyeri tahsis ve kira yardımı "yapılabileceği" kısmı bir takdir yetkisi

tanındığını göstermektedir. Bu yetki dışında söz konusu yardımların hangi kanallarla yapılacağı ve kimlerin bu yardımlardan faydalanacağı gibi konulara ise kanunda bir netlik bulunmamaktadır.

Diğer yandan riskli yapılar dışında kalan diğer yapılarda uygulama bütünlüğü bakımından yıkılmasına olanak tanınarak mülkiyet hakkına müdahale edilmesi, yasanın “mülkü boşalttırmak amacıyla, en minimum” hizmetler olan elektrik, su ve doğalgazın ilgili kurum ve kuruluşlar” tarafından durdurulmasını düzenleyen maddesi ile barınma ve konut hakkına aykırı bir içerik yaratmış olması da önemlidir (Demirkol ve Bereket Baş, 2013: 42-66). Dolayısıyla yasanın taşınmaz sahiplerinin hakları açısından kritik sorunları mevcuttur. Ancak bugün tüm kentlerde ilgili yasaya bağlı olarak hız kazanmış kentsel dönüşüm uygulamalarının farklı başka sorunlar içerdikleri de izlenmeye başlamıştır. Nitekim kentsel dönüşüm projelerinin yerel idarelerce hazırlanmış planlara ve kararlara uymayacak bir içerikte yukarıdan dayatılarak ortaya çıkarılmaları kent planlama disiplini çerçevesinde tanımlanabilecek önemli bir sorundur. Söz konusu projelerdeki içeriğin, özellikle de doğal ve kültürel nitelikleri ile öne çıkan alanlarda yarattığı uyumsuzluk temelinde kritik açılımlar sergilemekte oldukları izlenmeye başlamıştır. Bu husus söz konusu uygulamalara şüpheli bir içerik kazandırmakta ve başta ortaya konan ve meşruiyeti sağlayan afet risklerine karşı tedbir almaya yönelik hedefi de zedeleyerek, uygulamaların başta metropol kentler olmak üzere tüm ülkenin bir rant alanı haline dönüşmesine yol açacağı eleştirisini de güçlendirmektedir. Yasa ile her türlü alanda kentsel dönüşüm alanı ilan edilebilmesine olanak tanınmış bulunmaktadır. 6306 sayılı Yasaya ilişkin en önemli eleştirilerden birisi; yerel yönetimlerin devre dışı bırakıldığı, 5393 sayılı Belediye Kanununun 73. maddesinde yer alan hükümlerle belediyelere kentsel dönüşüm konusunda verilen yetkinin tamamıyla kaldırıldığı, plan yapma yetkisinin yerel yönetimlerden merkeze kaydırılmasının Anayasa aykırı olduğudur (Daşkiran ve Ak, 2015: 280; Demirkol ve Bereket Baş, 2013: 41).

### **3.2. 5393 Sayılı Belediye Kanununun “Kentsel Dönüşüm Ve Gelişim Alanı” Başlıklı 73. Maddesi İle Kentsel Dönüşüm**

Türkiye’de “kentsel dönüşüm” ile ilgili uygulamalardan biri de 5393 sayılı Belediye Kanununun “Kentsel Dönüşüm ve Gelişim Alanı” başlıklı 73. Maddesinde yapılan düzenlemedir. Yerel yönetimlere, büyük inşaat şirketleri ile birlikte küçük mülkiyet sahiplerinin haklarını dikkate almayan bir şekilde (yapılması planlanan konutların niteliği ve hedef kitlesinden bağımsız olarak) tasarruf etme yetkisi verilmektedir. Bu bağlamda, bir şekilde yıpranmış alan olarak tespit edilen kısımlarda, Belediye her türlü fiziki düzenlemeyi yapmakla sınırlı bırakılmayıp, özel mülke müdahalede de yetkili kılınmışlardır. Belediye, belediye meclisi kararıyla; konut alanları, sanayi alanları, ticaret alanları, teknoloji parkları, kamu hizmeti alanları, rekreasyon alanları ve her türlü sosyal donatı alanları oluşturmak, eskiyen kent kısımlarını yeniden inşa ve restore etmek, kentin tarihi ve kültürel dokusunu korumak veya deprem riskine karşı tedbirler almak amacıyla kentsel dönüşüm ve gelişim projeleri uygulayabilir. Bir alanın kentsel dönüşüm ve gelişim alanı olarak ilan edilebilmesi için yukarıda sayılan hususlardan birinin veya bir kaçının gerçekleşmesi ve bu alanın belediye veya mücavir alan sınırları içerisinde bulunması şarttır (Kaya, 2009: 57; Aydın ve Kaya, 2013: 453).

İlgili kanun maddesi incelendiğinde belediyeler şu amaçlarla kentsel dönüşüm projeleri yapabilmektedirler: (1) Konut, ticaret ve sanayi alanları oluşturmak (2) Eskiyen kent kesimlerini yeniden inşa ve restore etmek (3) Teknoloji parkları, sosyal donatı alanları oluşturmak (4) Deprem riskine karşı önlemler almak (5) Kentin tarihi ve kültürel dokusunu korumak. Projeye konu olacak alan belediye meclis kararı ile belirlemektedir. Bir yerin kentsel dönüşüm alanı ilan edilebilmesi için o yerin belediyenin mücavir alanı içinde olması ve en az elli bin metrekare olması gerekmektedir. Bu alanların boşaltılması ve kamulaştırılmasında anlaşma yolu esastır. 5393 sayılı Kanunun kentsel dönüşüm ile ilgili ilk düzenlemelerinde belediyelere “eskiyen kent kısımlarını yeniden inşa ve restore etmek, kentin tarihi ve kültürel dokusunu korumak veya deprem riskine karşı tedbirler almak” amacıyla kentsel dönüşüm ve gelişim projeleri uygulama yetkisi verilmiştir. Kanunun 73. maddesinde 17.06.2010 tarihinde 5998 sayılı Kanun ile yapılan değişiklikte kentsel dönüşüm ve gelişim proje alanı olarak ilan edilecek alanın; üzerinde yapı olan veya olmayan imarlı veya imarsız alanlar olması, yapı yükseklik ve yoğunluğunun belirlenmesi, alanın büyüklüğünün en az 5 en çok 500 hektar arasında

olması, etaplar halinde yapılabilmesi hususlarının takdiri münhasıran belediye meclisinin yetkisine bırakılmıştır. Bu da üzerinde herhangi bir yapı olmayan ve imarsız alanlarda da kentsel dönüşüm uygulamaları yapılabilmesinin yolu açılmıştır. Bu düzenleme ile belediyeler tarım arazilerini ve imarsız boş alanları yapılaşmaya açılmak için hukuki bir dayanak elde etmişlerdir (Aydınlı ve Kaya, 2013: 459).

Yasaya yönelik önemli eleştirilerden öne çıkanlar kentsel dönüşüm projelerinin kısa sürede belediyeler için yeni bir rant kapısı haline gelmesi, imar planlarının öngörülerinin bir kenara itilmesi, dönüşüm projelerinin yalnızca rant getirisi yüksek olan gecekondularında uygulanması, plansız ve altyapısız kentin ortasında, her türlü lükse sahip, kentten ayrılmış, ayrıcalıklı alanlar yaratılmasıdır. Kentsel dönüşüm projeleri, kentsel alanlardaki kullanım ve mülkiyet haklarının alt gelir gruplarından üst gelir gruplarına doğru ve kamusal mülkiyetten özel mülkiyete doğru transfer edilmesine uygun bir zemin yaratmaları bağlamında kritik hale gelmişlerdir. Zira kentsel dönüşüm alanı ilanı için gerekli olan kriter, dönüşüm ve gelişim alanlarının 50.000 nüfus ve 50.000 metrekare ölçütleriyle sınırlandırılması biçiminde tanımlanmıştır. Dolayısıyla bu tür alanların belirlenmesi için sadece sayısal bir ölçüt ortaya konarak, dönüşüm/yenileme gerektiren sorunların varlığı geri plana itilmiştir (Karasu, 2009: 260; Özden, 2008: 321). Esasen yasanın tartışmalı pek çok açılımı mevcuttur ve bu yönleriyle çok yönlü eleştirilere konu olduğu da izlenmektedir. Yasaya yönelik diğer eleştiriler ise şu şekilde sıralanabilir (Türkiye Planlama Okulları Birliği [TUPOB], 2010):

- Yasa'da "*kentsel dönüşüm ve gelişim proje alanı*" olarak belirlenecek alanların, "*imarlı veya imarsız*", "*üzerinde yapı olan veya olmayan*" şeklindeki ifadesi yürürlükteki planlarda kentsel gelişmeye açılmamış alanların da "*kentsel dönüşüm ve gelişim proje alanı*" olarak tanımlanabileceğini ifade etmektedir.
- Büyükşehir Belediyesi sınırları içerisindeki ilçe belediyelerinin böyle bir taleplerinin olmamasına karşın Büyükşehir Belediyesi kentsel dönüşüm alanı ilan edebilecektir. Bu durum yerleşme ve katılımcı planlama süreçlerine aykırıdır.
- Bu konuda Büyükşehir Belediyesi'ne verilen geniş yetkiler ilçe belediyelerini yetkisizleştirmekte ve bu yetki devri Belediye ve Büyükşehir Belediyesi Yasalarına ters düşmektedir.
- Kentsel dönüşüm alanı olarak ilan edilen yerlerdeki halka duyurulacağı, askıya çıkarılacağı ve itirazların nasıl yapılacağı gibi konulardaki belirsizlik planlamanın şeffaflık/açıklık ilkesine aykırıdır.
- Yasa'daki, "*kentsel dönüşüm ve gelişim proje alanı*" kapsamında bulunan gayrimenkul sahipleri ve belediyeler tarafından açılmış olan davalarda bu Yasa hükümlerinin geçerli olacağı ifadesi, üst düzey yasalarla tanımlanmış olan mahkemelerin görev ve yetkilerine ve devam etmekte olan davalara ilişkin koşullar getirmektedir.
- Yasa ile 1/100 000 ölçekli Çevre Düzeni Planlarında veya yerleşimlerin nazım planlarında "*tarımsal niteliği korunacak alan*" veya "*iskan dışı alan*" olarak tanımlanmış alanlar bile "*kentsel dönüşüm ve gelişim proje alanı*" olarak tanımlanabilecektir.
- Proje alanlarındaki "*eğitim ve sağlık kurumları dışındaki, kamuya ait gayrimenkullerin belediyelere devredileceği*" ifadesi kurumlar arası eşgüdümü ortadan kaldıracaktır.
- Proje alanlarında "*kamulaştırma kararının büyükşehir belediye meclislerince alınacağı*" ifadesi ile İlçe belediyelerinin olumlu görüşünün olmadığı ve yöre yaşayanlarının kabul etmediği durumlar ortaya çıkabilecektir.
- Yasa'ya göre, bu alanlarda, "*yapı yüksekliği ve yoğunluğunun*" da belirlenmesi gerekmektedir. Ancak bu karar yürürlükteki planlarda belirlenmiş olan yoğunluk ve yükseklik kararına uygun olmalıdır.
- Yasa'da, "*belediye ile anlaşma yapmayan veya belediyece kamulaştırılmasına gerek duyulmayan gayrimenkullerin sahiplerinin, proje alanının herhangi bir bölümünde, parselasyon planı ile kendilerine ayrılan ada ve parsellerde imar haklarını kullanabilecekleri*" ifade edilmektedir. Oysa İmar Yasasına göre, mülk sahibine kendi taşınmazının bulunduğu yere en yakın parselin tahsisi gerekmektedir.
- Yasa'da, "*gecekondulara sahiplerine enkaz ve ağaç bedeli ödeneceği veya belediye imkanları ölçüsünde kentsel dönüşüm ve gelişme proje alanı dışında arsa veya konut satışı*



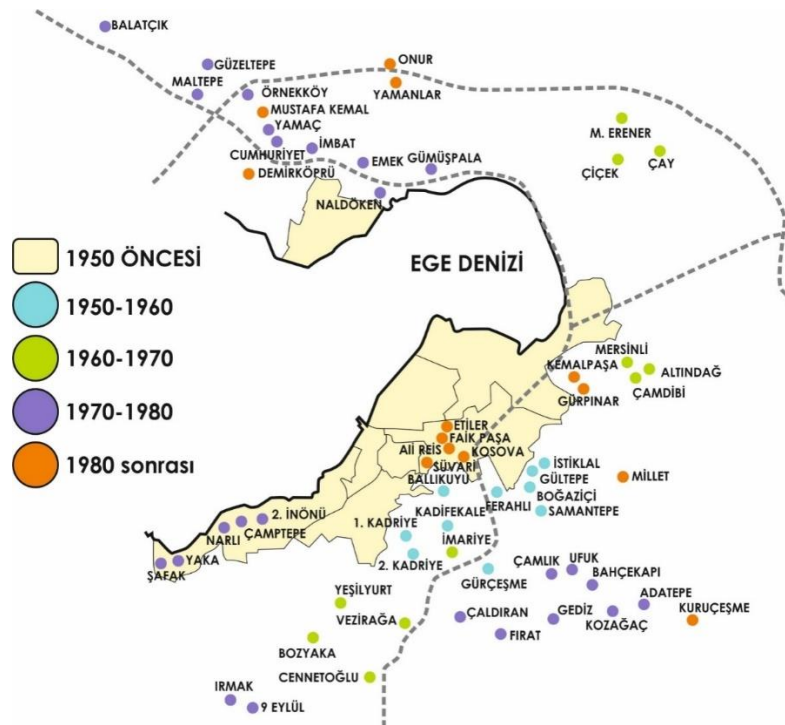
yapılabileceği” belirtilmektedir. Bu durum gecekonduların alanlarında yaşayan yoksul kesimin bu alanların dışına atılmasına neden olacaktır. Ayrıca bu alanlarda yaşayan kiracıların ne olacağı konusu belirsizdir.

- İlan edilen alandaki “devam eden inşaatlardan projeye uygunluğu belediye tarafından kabul edilenler dışındaki diğer inşaatların, beş yıl süreyle durdurulacağı” ifadesi ise aynı belediyeden ruhsat alarak inşaatını yapmakta olan girişimcilerin yatırımlarının beş yıl süreyle durdurulması anlamına gelmektedir.

#### 4. İZMİR’DE GECEKONDU ALANLARI VE KENTSEL DÖNÜŞÜM UYGULAMALARI

Tepekule yerleşiminden itibaren günümüz sınırlarına ulaşan İzmir, kurulduğu yıllardan itibaren deniz ticareti ile uğraşan önemli bir kent olmuştur. 15 ve 16. yüzyıllarda durağan bir dönem yaşayan kent ipek ticaretinin İzmir’e kayması, Ege’deki Karaosmanoğlu ailesinin Avrupa’nın taleplerini karşılayacak tarımsal talepleri üretmesi ve Osmanlıların kent üzerindeki esnek yönetimi İzmir’i 17. yüzyıl sonunda Levant’ın yıldızı haline getirmiştir. Bu dönemde gemicilikte yaşanan değişim kadirga limanlarının dolmasına, liman dışına demirlenen gemiler sonucunda ise güvenlik amaçlı yapıların inşasına neden olmuştur. Kentsel yerleşimler ise Basmane taraflarında gelişmiştir. 18. yüzyılda bu yerleşim desenini koruyan kent, 19. yüzyılda ticaretin serbestleşmesi ile farklı kullanımların görüldüğü mekansal değişimler yaşamıştır. Vilayet merkezi Aydın’dan İzmir’e taşınmış, yabancılara tanınan mülk edinme hakkı ile kentte yerleşme eğilimi artmıştır. Alsancak Garının yapımıyla birlikte buna hizmet edecek alanlar oluşturulmuş, İzmir sanayisi de bu alanlarda yer almaya başlamıştır. Darağacı, Halkapınar, tepecik, Şirinyer ve Buca’da işçi mahalleleri kurulmuştur. Demiryolu ile birlikte Bornova ve Karşıyaka İzmir’e bağlanmıştır. Deniz ulaşımının başlamasıyla kentin kompakt yapısı çözülmüş, Göztepe, Güzelyalı, Üçkuyulargibi yeni yerleşim alanları kente eklenmiş ve Mersinli, Salhane ve Bayraklı kıyısındaki yerleşimler ile birlikte Karşıyaka yönünde doğru sahil boyunca yayılan bir yerleşme deseni ortaya çıkmaya başlamıştır (Tekeli, 2015: 15-24). 1930’lu yıllarda İzmir’in mekansal örüntüsü için 8 adet bölgeden söz edilmektedir (Göksu, 2010: 144). Bunlar: Merkez-Kemeraltı (14 mahalle), İkiçeşmelik (12 mahalle), Eşrefpaşa (14 mahalle), Basmane (13 mahalle), Güzelyalı (17 mahalle), Alsancak (6 mahalle), Karşıyaka (9 mahalle) ve Yangın Bölgesi (3 mahalle).

Şekil 1. İzmir’in gecekondularıyla birlikte değişimi



1950'lerle birlikte diğer pek çok büyük kent gibi İzmir de göç almaya başlamıştır. Ege bölgesinde tarımsal üretimin artmasına yönelik çabalar ve serbest dış ticaret uygulamaları kentteki sermaye birikimini güçlendirmiştir. Bu durum devlet teşvik ve yatırımları ile hız kazanmıştır (Yıldırım ve Haspolat, 2010: 301). Hazine arazisinin varlığı, kent merkezine yakınlık, tarım alanlarına ulaşımın kolaylığı, Halkapınar-Bayraklı doğrultusundaki sanayi aksının Tepecik yönünde geliştirme göstermesi, kamuya ait eşik niteliğindeki alanlar, ana ulaşım akslarının yanındaki sanayi tesislerinin civarı, verimli tarım arazilerine bağlı vadi içleri yer seçimlerinin sebeplerini oluşturmaktadır. İlk gecekondular alanları Kadifekale'nin körfeze bakan yamaçlarında ve Meles çayının batısında başlamış, sonrasında Bayraklı demiryolunun doğusuna yönelmiştir. Samantepe, Ferahlı, İstiklal, Boğaziçi, Gültepe, Ballıkuyu, Gürçeşme, 1. Kadriye, 2. Kadriye ve Kadifekale mahalleleri ilk yerleşim yerleri olmuştur (Şenyapılı, 2012: 123; Türkçü ve diğer., 1996: 16; Tekeli, 2015: 28).

1960'larda ise sözkonusu gecekondular alanları kendi çevrelerine doğru yayılmaya başlamışlardır. Alsancak limanının hizmete girmesiyle birlikte Karşıyaka ile İzmir'i birbirine bağlayacak "Altinyolu"un yapımına başlanması ile bu alanlarda da yeni yerleşimler ortaya çıkmıştır. Bayraklı ve Yamanlar dağı bölgelerinde doğuda Çay ve Çiçek, kuzeyde ise Muhittin Erener mahalleleri, Kadifekale'nin Batı-Güneybatı yamaçlarında İmariye, Yeşilyurt, Cennetoğlu, Vezirağa ve Bozyaka mahalleleri ile Altındağ, Çamdibi, Mersinli bölgelerinde yeni gecekondular alanları oluşmaya başlamıştır (Türkçü ve diğer., 1996: 17; Tekeli, 2015: 28).

1970'lerden sonra ise gecekondular yerleşmeleri Karşıyaka-Gediz düzlüğünün güneyinde Naldökenkuzeyinde Emek, Örnekköy'ün bir kısmı ve Cumhuriyet, Yamaç, İmbat, Maltepe, Gümüşpala, Balatçık ve Güzeltepe'de oluşmuştur. Bunun dışında Buca'nın doğu ve kuzey doğusunda Ufuk, Çamlık, Bahçekapı ve Adatepe, kuzey batısındaki ovada ise Kozağaç, Gediz, Fırat ve Çaldıran gecekondular mahalleleri ortaya çıkmıştır. Bu alanların güney kısmı ise Gaziemir'de oluşan 9 Eylül ve İrmak gecekondular yerleşimleriyle bütünleşmeye başlamıştır. Yine bu dönemde Narlıdere'nin dik yamaçlarında 2. İnönü, Çamtepe ve Narlı ile Güzelbahçe'de Şafak ve Yaka gecekondular mahalleleri gelişmiştir. 1975'lerden sonra ise gecekondular yapımı kentin çevresindeki hazine ve hisse tapulu ucuz arazilerde ve de özellikle sanayi aksları boyunca bir yayılma göstermiştir (Türkçü ve diğer., 1996: 17; Tekeli, 2015: 28).

1980'lerden sonra İzmir'de de gecekondular, kentin içine düştüğü birikim krizini aşmada en önemli unsurlardan biri haline gelmiştir. Sürekli genişleyerek ve yoğunlaşarak gelişen bu oluşumlar bu dönemde belediye sınırları konusunda yapılan düzenlemeler, yerleşebilecek hazine arazilerinin tükenmesi gibi sebeplerle kentin uç noktalarına ve yerleşilmesi güç eğimli tepelerde gelişme göstermeye başlamışlardır. Çiğli ve Menemen arasında kalan yamaçlar, Bornova-Işıkent-Pınarbaşı ve Kavaklıdere kavşağı, Gaziemir-Karabağlar arasında kalan alanlar, Aydın karayolunun batı bölümleri bu dönemde tercih edilen alanlardır. Yoğunlaşma ise sanayi kuruluşlarının fazla olmadığı, hisseli tapu ve ucuz arazi imkanı sunan Buca, Narlıdere ve Güzelbahçe bölgelerinde olmuştur (Zengin, 2002: 189) (Şekil1).

İzmir'de kentsel dönüşüm uygulamaları ise ilk olarak İzmir Büyükşehir Belediyesi tarafından 2006 yılında başlatılmıştır. "Afet riskini azaltma amacıyla tamamlanan kentsel yenileme projeleri" olarak Kadifekale (42 hektar), Yeşildere (2 hektar) ve Gürçeşme'de (2 hektarlık) uygulamalar tamamlanmıştır (Şenyol Kocaer ve Bal, 2013: 448). Bunların dışında ise ilan edilen uygulamaları sürdürülen kentsel dönüşüm projeleri 6306 sayılı yasa ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından ve 5393 Sayılı yasanın 73. Maddesi ile gerçekleştirilen projelerdir.

6306 sayılı yasa ile ilan edilen proje alanları: Karabağlar ilçesine bağlı Cennetçeşme, Salih Omurtak, Bahriye Üçok, Limontepe, Ali Fuat Erden, Umut, Gazi, Özgür, Yüzbaşı Şerafettin, Devrim, Yurtoğlu, Abdi İpekçi, İhsan Alyanak, Uzundere, Peker ve Osman Aksüner, Aşık Veysel, Aydın mahalleleri; Menemen ilçesine bağlı SeydinArsullah, Ahıhdır, Gaybi, Tülbentli, Kazımpaşa, Zafer ve Esatpaşa mahalleri; Narlıdere ilçesine bağlı 2. İnönü, Atatürk, Çatalkaya ve Narlı mahalleleri; Buca



*projelendirme süreci olarak tanımlanabilir*” şeklinde ifade edilirken amaçlar, “*Proje alanlarının gelecekte üstleneceği kentsel roller doğrultusunda, sağlıklı, güvenli ve modern yapılarla, kentsel mekan standartlarında yaşam alanları oluşturulmasıdır*” olarak tariflenmektedir (izmir.bel.tr, 2017a). İzmir, afet riskleri taşıyan bir ildir ve üzerindeki yapıların kalitesi de Türkiye’nin diğer gecekondular alanlarına benzer nitelikler taşımaktadır. Nitekim ilk yapılan projeler de bu risk üzerinden gerçekleştirilmiştir. Bugün var olan proje alanları içinde benzer bir durum geçerlidir. Bununla birlikte yer yer dönüşüm alanı ilan edilen mahallelerin kentte yatırımların yapıldığı ve belirli vizyonların yüklendiği alanlarla komşu olmaları da dikkate alınmak durumundadır. Bu noktada da Belediyenin rantın önlenmesi için projelerde herhangi bir emsal/yoğunluk artışına gitmediğine yönelik açıklamaları önemli hale gelmektedir.

Belediye projeleri gerçekleştirirken “*yerinde dönüşüm*”ü merkeze almaktadır ve bunu “*Hak sahiplerinin, gerçekleştirecek kentsel dönüşüm projesi sonrasında buldukları çevreden uzaklaşmadan, proje alan sınırları içerisinde üretilecek sağlıklı, modern ve güvenilir konutlarda yaşamlarını devam ettirebilmelerini ifade ediyor. Belediyemizce kentsel dönüşüm projesi yürütülen bölgelerde, zeminin jeolojik olarak yeniden yerleşime engel teşkil etmediği tüm durumlarda "Yerinde Dönüşüm" gerçekleştirilmesi hedefleniyor*” şeklinde ifade etmektedir. Böyle bir yaklaşım hiç kuşkusuz projelerin var olan gerçeklikle uyumlanma düzeyini kritik hale getirmektedir. Bununla ilişkili olarak İzmir Büyükşehir Belediyesi çalışmalarına öncelikle sosyo-ekonomik durumun ve halihazır koşulların tespiti ile başlamakta olduğunu ifade etmektedir. Ölçüm ve tespitlerin ardından kıymet takdir raporlarının hazırlandığı, hak sahiplerinin tespitinden sonra ise uzlaşma paylaşım modelinin oluşturulmaya çalışıldığı açıklamalarda ifade bulunmaktadır. 1/5000 ve 1/1000 ölçekli imar planlarının, vaziyet planı, kentsel tasarım ve mimari projelerin hazırlanması bunu izleyen aşamalardır. Bunların ardından ise kentsel dönüşüm alanları içinde bulunan iletişim ve tanıtım merkezlerinde tanıtım ve bilgilendirme toplantıları yapılarak, görüş ve önerilerin alınması yoluna gidilmektedir.

Çalışma için İzmir Büyükşehir Belediyesi tarafından yürütülen 7 proje alanından 6 tanesinin (Uzundere, Örnekköy, Ege Mahallesi, Bayraklı, Ballıkuyu, Aktepe-Emrez) iletişim ve tanıtım merkezleri yerinde incelenmiş ve yetkililerle görüşme yapılmıştır. Güzeltepe projesinin yeni ilan edilmesi ve alanda bir ofisin olmaması sebebi ile çalışma dışında bırakılmıştır. Yapılan görüşmelerde ofisin proje uygulamalarındaki süreçleri, tanıtım merkezlerinde kimlerin çalıştığı, ofiste yapılan görüşmelerin nasıl gerçekleştiği, proje alanı sakinlerinin hangi sıklıklarla merkeze uğradığı, ofislerin alanda sorunlar yaşayıp yaşamadıkları, eğer varsa bunların neler olduğu, iletişim ve tanıtım merkezinin belirli yer seçim kriterleri ile mi yapıldığı ve proje alanındaki konumunun kolay bulunabilen ve erişilebilen bir yerde olup olmadığı gibi sorular yöneltilmiştir. Cevapların ve merkezin konumuna ilişkin değerlendirmeler yapılmıştır. Elde edilen bulgular aşağıda özetlenmektedir.

### **5.1. Uzundere Kentsel Dönüşüm ve Gelişim Projesi**

24.07.2012 tarihli Bakanlar Kurulu kararı ile kentsel dönüşüm alanı ilan edilen Uzundere ve Yurdoğlu mahallelerinin büyük bir kısmını kapsayan 32 hektarlık bir bölgeyi kapsamaktadır. Proje ile alanda 3.500 birim konut / konut altı ticaret; merkezi iş alanında ticaret, ofis ve otel kompleksi; rekreasyon alanında gençlik merkezi, buz pisti, yarı olimpik yüzme havuzu, basketbol, futbol sahaları, tenis kortu gibi spor, eğitim ağırlıklı bir spor kompleksi; sosyal ve kültürel merkezler; pazar alanı; otopark alanları ile yenilenmiş bir altyapı sistemi sunulması amaçlanmıştır. Proje ile bugüne dek, mevcut durum tespitleri yapılmış, hak sahiplerine öncesiz zamanlarda bölge içerisindeki 5 ayrı kahvehanede bilgilendirmeler yapılmış ve ardından da iletişim ve tanıtım merkezlerinde bilgilendirme toplantıları gerçekleştirilmiştir. Hak sahiplerine belediyeye ait Uzundere Toplu Konutlarında konut tahsis edilerek yapıların yıkımı gerçekleştirilmiştir. Tamamıyla uzlaşılan birinci etap için kuraların çekilmesi işlemleri tamamlanmıştır (izmir.bel.tr, 2017b; izto.org.tr, 2013).

Uzundere İletişim ve Tanıtım Merkezi, alanın doğusunda yerleşim bölgesinin ulaşım akslarının yakınında konumlanmıştır. Alanın üç tarafı konut kullanımı ile çevrili iken, batı kısmı alandan geçen derenin devamında yer almakta, böylelikle daha görünebilir hale gelmektedir.



Şekil 3. Uzundere İletişim ve Tanıtım Merkezi Konum ve Arazi Kullanımı

İnşaat faaliyetlerinin başladığı alandaki Uzundere İletişim ve Tanıtım Merkezi'nde yapımına başlanan konutların dışındaki hak sahipleri ile görüşmeler, verilecek dairelerle ilgili hesaplamalar devam etmektedir. Ofisin bünyesinde harita teknikeri, harita mühendisi, inşaat teknikeri, inşaat mühendisi ve mimar çalışmaktadır. Taleplerin çok olduğu ilk dönemlerde özellikle randevu ile görüşmeler yapılırken mesai saatleri içerisinde randevusuz da görüşmeler yapılmaktadır. Bu yoğun zamanlar dışında günlük ortalama 13 kişi (bilgi almak için yapılan telefon görüşmeleri hariç), bilgi almak için ofise uğramaktadır. Yapılan görüşmede ofisin sorunlarına dair en büyük problemler özellikle görüşmelerin yoğun olduğu dönemlerde eleman yetersizliği ve bilgi amaçlı görüşmelerde hak sahiplerine anlatımda yaşanan sıkıntılar ve örneklerle anlatma gerekliliği olarak belirtilmiştir.

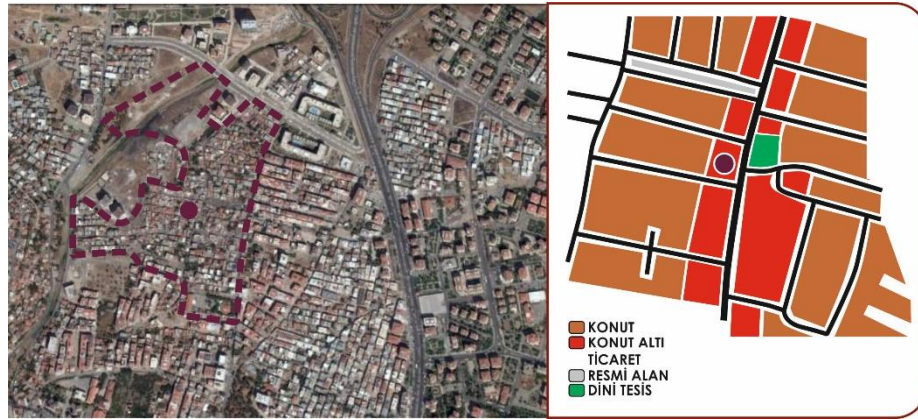


Şekil 4. Uzundere İletişim ve Tanıtım Merkezi

Erişim açısından uygun bir yerde bulunan ofis binası proje alanının içerisinde konutların yoğun bir konumda bulunmaktadır. Yapının seçiminde – diğer ofislerde de olduğu gibi, belirli engellere sahip veya yaş ortalaması yüksek olan vatandaşların rahat gelebilmeleri açısından ulaşım akslarına yakın olması ve yapının kendisinin ilk önce mahalle muhtarlığı daha sonra ise kahvehane olarak kullanılması bilinirliğini güçlendirmiştir.

## 5.2. Örnekköy Kentsel Dönüşüm ve Gelişim Projesi

10.09.2012 tarihli Bakanlar Kurulu kararı ile kentsel dönüşüm alanı ilan edilen Örnekköy mahallesindeki kentsel dönüşüm alanı 18 hektarlık bir alanı kapsamaktadır. Proje ile mevcut yol kademelenmesi ve mevcut imar planı yol aksları ile uyumlu olacak şekilde kuzey-güney ve doğu-batı yönlerinde tasarlanan taşıt yolları ile alana her yönden giriş sağlanarak alanın erişilebilirliği artırılması; güçlü yaya aksları ile yaya-yeşil sürekliliğinin sağlanması; komşuluk ilişkileri gözetilerek proje bütününde 8 kat ile 14 kat arasında değişiklik gösteren konutlar (4 farklı blok ve 7 farklı konut tipi) tasarlanması; mevcut ticari dokunun sürdürülmesi hedefi ile Baş Pehlivan Karaali Caddesi ve ana yaya/taşıt aksları üzerinde, zemin katlarda farklı büyüklüklerde işyerleri tasarlanması; açık ve kapalı otopark alanları; 2 katlı yeni pazar alanı; Pazar alanı ile başlayıp dere boyunca devam eden rekreasyon alanı birbirine bakan seyir terasları, konut alanları arasında geniş yeşil alanlar ve tema park ile yayalar için interaktif aktivitelerin planlanması; spor tesisi; eğitim kampüsü, mevcut ticari aks üzerinde, otobüs duraklarının bulunduğu noktalarda meydan ve günebirlik tesisin tasarlanması amaçlanmaktadır (izmir.bel.tr, 2017b).



Şekil 5. Örnekköy İletişim ve Tanıtım Merkezi Konum ve Arazi Kullanımı

Örnekköy İletişim ve Tanıtım Merkezi, alandaki önemli bir ulaşım aksı üzerinde ve alanın merkezine yakın bir yerde konumlanmıştır. Çevresindeki arazi kullanım deseni ise konut altı ticaretlerin yer aldığı bir güzergâhta mahallelerdeki önemli bir toplanma alanı olan dini tesisin karşısında yer almaktadır. Bu yerin seçilmesinde merkezde yer alması ve mahalle muhtarlığına çok yakın bir konumda yer almasına özen gösterilmiştir. Eskiden pide salonu olarak kullanılan tek katlı yapı belediye tarafından kiralanmıştır.



Şekil 6. Örnekköy İletişim ve Tanıtım Merkezi

Proje kapsamında 2015 yılında yoğun bir görüşme süreci yaşanmış ve inşaatlara başlanacak olan uygulamada proje sözleşmeleri tamamlanmak üzeredir. Sınırlı bir sayıda kalan hak

sahibi/mirasçıya ulaşmak, daha önceki dönemlerden kalma bazı konularda Karşıyaka Belediyesi ile görüşmeler, ipotekli mal sahiplerinin sorunlarının çözümü gibi işlerle ilgilenilmektedir. Önceki dönemlerdeki yoğun görüşmelerde süreç içerisinde uzmanların sadece ofiste değil, sıklıkla alanın içinde de görüşmeler yaptığı belirtilmiştir. Şu anda sürecin tamamlanmış kısmının ilerleyen zamanlarında neler olacağına dair bilgilendirme yapılmaktadır. Bu konuda günde ortalama 5 kişinin geldiği ofiste bugüne kadar herhangi bir sorunlarının olmadığı söylendi. Bunun sebebi olarak ise diyalogların iyi kurulduğu ve mahalle sakinlerinin artık kendilerini tanıdığı belirtilmiştir.

### 5.3. Ege Mahallesi Kentsel Dönüşüm Ve Gelişim Projesi

22.02.2013 tarihli Bakanlar Kurulu kararı ile kentsel dönüşüm alanı ilan edilen Ege Mahallesi proje alanı yaklaşık 7 hektarlık bir alanı kapsamaktadır. Sosyal birlikteliğin korunmasına yönelik olarak “Yerinde Dönüşüm” söylemine sahip olan projede mevcut kullanımın göz önüne alınmasıyla 31 m<sup>2</sup> ile 114 m<sup>2</sup> arası "avlulu konutlar" ile belediye hizmet alanında ve konut altlarında 15 m<sup>2</sup> ile 74 m<sup>2</sup> arası "işyerleri"nin tasarlanması; bodrum katlarda sağlanacak olan otoparklar; tüm altyapının yenilenmesi; tarihi Aya Yanı Ligaria kilisesinin restorasyonu; ortak kullanım alanı ve yeşil alanların planlanması; sosyal, kültürel ve ekonomik yönden alanın geliştirilmesi; kültür merkezi ve aktivite merkezi; semt meydanı, küçük ticari birimler, kafeler ve galerilerle turistler için çekim noktası haline gelmesi amaçlanmıştır. Bölgede 512 adet anket yapılarak vatandaşların beklentilerini ve önerilerini öğrenilmiş, çeşitli toplantılarla projeye şekil verilmiştir. Bölgede mevcut durum tespiti yapılmış, alan sakinleri ve danışma kurulu ile toplantılar gerçekleştirilmiş, kentsel tasarım ve mimari projeler hazırlanmış ve hak sahipleri ile görüşmeye başlanmıştır. Görüşme süreci halen devam etmektedir (izmir.bel.tr, 2017b; izmir.bel.tr, 2014).

Ege Mahallesi İletişim ve Tanıtım Merkezi, diğer 5 proje alanından farklı olarak alanda değil, alanın hemen doğusunda yer alan Kültürpark içerisindeki Doğal Taş Müzesinde başlayan çalışmalarına şu anda yine Kültürpark içerisinde İzmir Büyükşehir Belediyesine ait Sosyal Hizmetler Binasında devam etmektedir. Bu yeni yapıda alan büyüklüğünün ve İzmir içindeki konumunun etkisi ile gelecekte İzmir Büyükşehir Belediyesi tarafından yapılan projelerinin görsel ve maketlerinin sergileneceği bir alan olması planlanmaktadır.



Şekil 7. Ege Mahallesi İletişim ve Tanıtım Merkezi Konumu

2014 yılı itibariyle faaliyetlerine başlayan ofiste proje alanındaki etapların çalışmaları devam etmektedir. Ofiste mevcutta harita mühendisi ve harita teknikeri olmak üzere iki uzman çalışmaktadır. Hak sahipleri ile görüşme yoğun olduğu zamanlarda randevu ile diğer zamanlarda ise randevusuz da görüşebilme imkanı sunmaktadır. Günde ortalama 8 kişi bilgi almak amacı ile ofise uğramaktadır. Diğer proje alanlarından farklı olarak mahalle sınırları içerisinde bulunmayan tek iletişim ve tanıtım merkezi olan ofisin bu yer seçiminin, proje alanında yer bulunamaması ve fuarın mahalleye yakın olmasından kaynaklandığı yapılan görüşmede belirtilmiştir.



Şekil 8. Ege Mahallesi İletişim ve Tanıtım Merkezi

#### 5.4. Bayraklı Kentsel Dönüşüm ve Gelişim Projesi

İzmir Büyükşehir Belediyesi tarafından Cengizhan, Alpaslan ve Fuat Edip Baksı Mahallelerinin büyük bir kısmını kapsayan 60 hektarlık bir alan kentsel dönüşüm alanı olarak ilan edilmiştir. Proje ile sosyal birlikteliğin korunması için “yerinde dönüşüm” olması; 50 m<sup>2</sup> ile 152 m<sup>2</sup> arasında değişen 8 bin konut yapılması; 32 m<sup>2</sup> ile 184 m<sup>2</sup> arasında değişen önemli ulaşım yolları üzerinde konut altı işyerleri; 30 m ve 17 m genişliğinde taşıt yolları ve yeşil koridorlar arasında yaya yolları; alandaki tüm altyapının yenilenmesi; yeşil alanların 4 katı kadar artırılması; Smyrna Kapısı, Akdeniz Kapısı, Homeros Kapısı gibi isimlerle proje alanına giriş noktalarından körfezi göreceк biçimde kent meydanları ve seyir terasları; yaya yollarında güneş panelleri ile temiz enerji üretimi; Şelale deresinin ıslahı; su toplama çanakları ile yağmur sularının toplanması; alanın deniz ile bütünleştirilmesi amaçlanmaktadır. Bölgede mevcut durum tespiti yapılmış, anket ve derneklerle yapılan bilgilendirme toplantıları ile mahalle sakinlerinin beklentileri tespit edilmiştir. Hak sahipliği belirleme çalışmaları tamamlanmıştır. Kentsel tasarım ve mimari projelerin tamamlanmasının ardından hak sahipleri ile görüşmelere başlanmıştır (izmir.bel.tr, 2017b).



Şekil 7. Bayraklı İletişim ve Tanıtım Merkezi Konum ve Arazi Kullanımı

Bayraklı iletişim ve tanıtım merkezinde mevcutta mimar, inşaat mühendisi ve harita mühendisi olarak üç uzman çalışmaktadır ve çalışan sayısı ve uzman çeşidi projenin farklı dönemlerinde değişmektedir. Sözleşmelerin devam ettiği proje alanında şu an randevulu veya randevusuz bilgi edinmek isteyen hak sahipleri ile görüşmeler yapılmaktadır. Bu bilgilendirmeler için günde ortalama 7 kişi gelmektedir. Ofisin yer seçiminde alana yakın olması, batısında mahalle sağlık ocağının varlığı, doğusunda yer alan rekreasyon alanının varlığı ve İzmir Büyükşehir Belediyesine ait bir yapı olması etkili olmuştur.



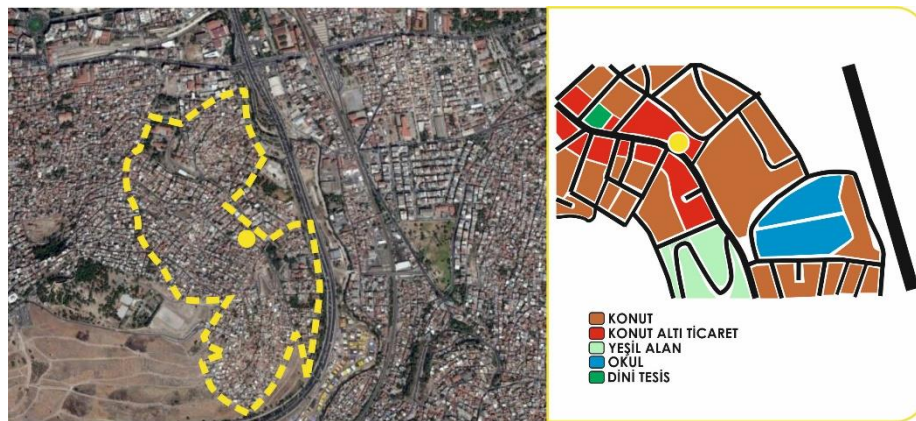


Şekil 8. Bayraklı İletişim ve Tanıtım Merkezi

### 5.5. Ballıkuyu Kentsel Dönüşüm Ve Gelişim Projesi

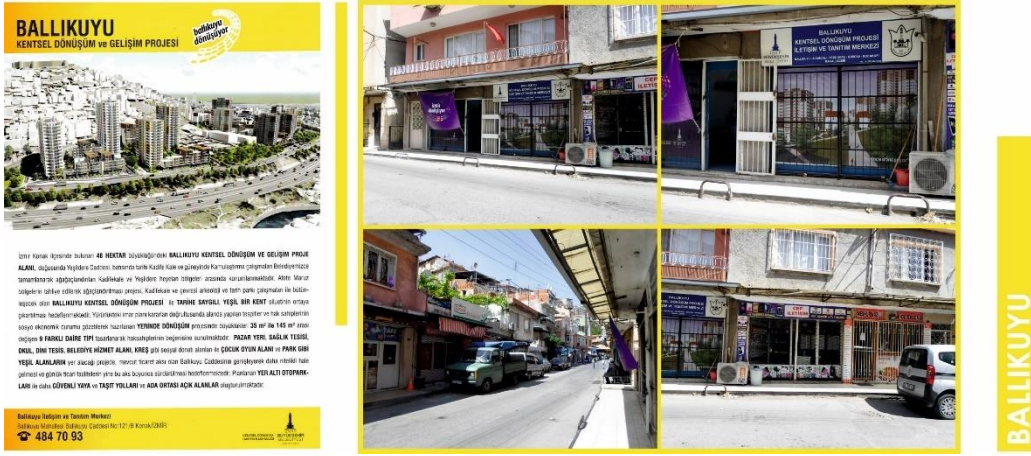
10.9.2012 tarihli Bakanlar Kurulu ile kentsel dönüşüm alanı ilan edilen Kosova, Akarcalı, Yeşildere, Kocakapı ve Ballıkuyu Mahallelerini kapsayan 48 hektarlık bir alan kentsel dönüşüm alanı olarak ilan edilmiştir. Proje ile önceki dönemlerde ağaçlandırılan Kadifekale ve Yeşildere bölgesinin yakınında olan alan Kadifekale ve çevresinin arkeolojik ve tarih parkı çalışmalarıyla bütünleştirilerek “Tarihe Saygılı, Yeşil Bir Kent” ortaya çıkarmak amaçlanmaktadır. Proje ile “yerinde dönüşüm” söyleminin doğrultusunda büyüklükleri 35m<sup>2</sup> ve 145 m<sup>2</sup> arasında değişen 9 farklı tipte konut yapılması; Pazar yeri, sağlık tesisi, dini tesis, belediye hizmet alanı, kreş gibi sosyal donatıların oluşturulması; çocuk oyun alanı ve park gibi yeşil alanlar; mevcut ticaret aksı olan Ballıkuyu caddesinin genişletilmesi ve niteliğinin güçlendirilmesi; yer altı otoparklarının yapılması hedeflenmektedir (Kentsel Dönüşüm Daire Başkanlığı, 2017).

Ballıkuyu İletişim ve tanıtım merkezinde diğer ofislerde olduğu gibi çalışmaya yönelik bilgiler, dağıtım modelleri ile ilgili veriler randevu ile büroda veya iletişim hattı üzerinden telefondan yapılıyor. Alanda şu an Akarcalı mahallesini kapsayan I. Etap için görüşmeler yapılmaktadır. Yaklaşık iki buçuk aylık bir zamanın başladığı şu günlerde randevu ile görüşmeler 9 farklı masada ve günde yaklaşık 45 kişi ile görüşüldüğünden bu zaman zarfı içerisinde harita mühendisi, harita teknikeri, şehir plancısı, inşaat mühendisi, inşaat teknikeri gibi uzmanların yer aldığı bir ekip görev yapmaktadır. Görüşmelerin olmadığı dönemlerde ise hak sahipleri bilgi almak istedikleri konuları görüşmek üzere ofise gelebilmektedir.



Şekil 9. Ballıkuyu İletişim ve Tanıtım Merkezi Konum ve Arazi Kullanımı

Yaşanan en önemli sorunlardan birinin güvenlik olduğu görüşünde dile getirilmiştir. Anlaşmalara yönelik memnuniyetsizliklerin tartışmalara yol açabildiği ifade edilmektedir. Ballıkuyu iletişim ve tanıtım merkezi konum açısından ise proje alanının ana aksı üzerinde, ticaret ve dini tesis gibi donatıların mevcut olduğu bir alanda yer almaktadır. Yapısal olarak mütevazı bir görünüme sahip olan ofisin, mahalleli için bilinirliği yüksek bir firmanın yanında olması, kullanımını kolaylaştırmaktadır.



Şekil 10. Ballıkuyu İletişim ve Tanıtım Merkezi

## 5.6. Aktepe-Emrez Kentsel Dönüşüm Ve Gelişim Projesi

16.7.2012 tarihli Bakanlar Kurulu ile kentsel dönüşüm alanı ilan edilen Aktepe ve Emrez mahalleleri kapsayan proje alanı için “*Alanda yaşayan vatandaşlar için insan haklarına saygılı ve yaşam kalitesi yüksek bir kentsel çevre üretilmesi*” söylemiyle yola çıkan ulusal çapta Aktepe ve Emrez Mahalleleri Kentsel Dönüşüm Alanı Kentsel Tasarım ve Mimari Fikir Projesi Yarışması gerçekleştirilmiştir. Kentsel dönüşüm alanındaki projelerin üretilmesinde yapılan bu yarışmanın çıktıları da kullanılacak biçimde geliştirilmektedir.



Şekil 11. Aktepe-Emrez İletişim ve Tanıtım Merkezi Konum ve Arazi Kullanımı

Aktepe-Emrez iletişim ve tanıtım merkezinde mevcutta görüşmelerin sadece bilgi amaçlı hak sahiplerinin sorularına yönelik olduğu, görüşmelerin randevu sisteminden daha çok, mesai saatleri içerisinde kişilerin ofise gelmeleri ve ilgililere sorularını yönelmeleri ile gerçekleştiği ifade edilmiştir. Ofiste mimar ve harita teknikeri olmak üzere iki uzman çalışmaktadır. Ofisin yaşadığı en önemli sorunlar büyük arsa sahiplerinin sabırsız tutumları, elektrik-su gibi altyapı hizmetlerine resmi olarak ulaşma talepleri gibi konularla uğraşmak olduğu görüşmede belirtilmiştir. Bölgede 2015 yılında bir yarışma yapılmış olup, yarışmanın poster ve maketlerinin sergilenmektedir. Bu doğrultuda hak sahiplerinin sıklıkla sorularının olduğu da ofis tarafından kentsel dönüşüm daire başkanlığına iletilen günlük bilgi formundan anlaşılmaktadır.

Aktepe-Emrez iletişim ve tanıtım merkezi çalışma alanının ortasında, etrafında mahalle sakinlerinin sık kullandığı sağlık ocağı gibi donatılara yakın bir konumda bulunmaktadır. Bu da ofisin sıklıkla-özellikle öğle saatlerinde, ziyaret edilen bir yer olmasını sağlamıştır. Yapısal olarak sade bir tasarıma sahip olan ofis binası Gaziemir Belediyesi tarafından taziye evi olarak tasarlanmış, bir süre sonra mülkü Büyükşehir Belediyesine geçmiş ve dönüşüm projelerinin başlamasıyla iletişim ve tanıtım merkezi olarak kullanılmaya başlanmıştır.



Şekil 10. Aktepe-Emrez İletişim ve Tanıtım Merkezi

## SONUÇ

Göç ve göçe bağlı olarak oluşan yaşama bölgeleri gerek toplumsal/sosyal gerekse mekansal anlamda yapılan çalışmaların her zaman ilgi gösterdiği, çözümler üretmeye çalıştığı konular olmuştur. Özellikle yönetimlerin söylem ve uygulamalarına giren kentsel dönüşüm kavramı, günümüzde en çok tartışılan konuların başında gelmektedir. Masum bir barınak ihtiyacı ile başlayan gecekondu mahalleleşerek kentleri sarmaya başlamış, bu da onların ilerleyen zamanlarda mekânsal olarak sahip oldukları konum özellikleri çerçevesinde yönetimlerin kentin farklı bölgelerinde aldıkları gelişme kararlarının bir parçası haline getirmiştir. 1980'lerden itibaren daha da belirgin olarak izlenen imar kararlarına bağlı dönüştürücü stratejiler son süreçte “Kentsel Dönüşüm” tanımlaması altında ifade bularak ve yarattığı yeni içerikle kentlerin biçimlenişinde temel bir dinamik halini almıştır. Böyle bir süreci yasa ve mevzuat ile ilgili sürekli yenilenen çerçeve de desteklemiştir.

Günümüzde bu tür alanlara yönelik 6306 sayılı “Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun” ve 5393 sayılı “Belediye Kanunu”nun “Kentsel Dönüşüm ve Gelişim Alanı” başlıklı 73. Maddesi ile tanımlanan yasal çerçeve ve bunların uygulamaları ile dönüşüm projeleri gerçekleştirilmektedir. Bu iki farklı uygulama aracı uygulayıcıları ve sahip olduğu yasal dayanakları açısından birbirinden farklılaşmaktadır. 73. madde, eskiyen kent kısımlarının iyileştirilmesi, tarihi ve kültürel dokuyu korumak, deprem riskine karşı tedbir almak için belediyelerin talebiyle; 6306 sayılı yasa da ise afet riski altındaki ve riskli yapıların bulunduğu alanlarda standartlarına uygun, sağlıklı ve güvenli yaşama çevreleri yaratmak amacıyla Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın talebiyle Bakanlar Kurulu onayına gitmektedir. Belediye veya mücavir alan sınırları içerisinde karar üretilen 73. madde ile 5-500 hektar arası bir alan sınırlaması yapılırken, 6306 sayılı yasa da minimum 1.5 hektarlık bir alt limit belirlenmiştir. Anlaşma yolunun esas (boşaltma, yıkım, kamulaştırma) olduğu 73. madde uygulamalarında dönüşüm sonrası yine aynı alanda hak verilmesi esası vardır. Anlaşmanın esas olduğu Bakanlık projelerinde ise anlaşma olamaması durumunda Bakanlık devreye girmektedir. 73. madde uygulamalarında inşaat faaliyetleri belediye tarafından yapılmakta ya da yaptırılmaktadır. Bakanlık projelerinde ise kamu ve özel sektör işbirliğine dayanan usuller çerçevesinde, istenirse yetkiler belediyeye ve TOKİ'ye devredilebilmektedir.

Her iki maddenin uygulamalarında da oluşan haklar ve paylaşılması bağlamında davaya konu olan pek çok unsur bulunmaktadır. Uygulamaların hayata geçebilmesinde söz konusu hakların paylaşımında adil bir ortamın oluşması, taraflar arasındaki diyalog ve müzakerelerin önemli olduğu açıktır. İdarelerin bu yöndeki çalışmalarında iletişim ve tanıtımla ilgili olarak izledikleri süreçler ve kullandıkları araçlar bu noktada ön plana çıkmaktadır. Çalışmada esas alınan konu da bu nedenle bilgi edinme, tanıtım ve sürece katılma bağlamında önemli roller üstlenen dönüşüm ofisleridir.

Dönüşüm ofisleri uygulamaların hayata geçmesinde ve bir anlamda erkin kullanılmasında önemli aracı mekanizmalardır. Kentsel dönüşüm alanlarında farklı aktörlerin süreç içerisindeki konumları ile ilgili farklı güç dengelerinin bulunduğu bilinmektedir. Bu noktada 6306 sayılı yasa ile birlikte bir yanda merkezi yönetimin diğer tarafta da yerelin en güçlü birimi olan belediyelerin uygulamalarının bulunması önemlidir. Her iki güç odağı açısından da, uygulamaları hayata geçirebilmek açısından iletişim, tanıtım ve bilgi alışverişinin nasıl sağlanacağı önemli bir soru haline almaktadır.

İzmir 1950'li yıllardan itibaren maruz kaldığı yoğun göç akışı çerçevesinde özellikle çeperlerde sağlıklı bir yerleşme dokusuna sahip olmuştur. Söz konusu alanların dönüşüm projeleri ile daha sağlıklı hale getirilmesine yönelik stratejiler ise 2006 yılından itibaren üst ölçekli plan kararlarına yansımış ve bugüne dek, Kadifekale, Yeşildere ve Gürçeşme projeleri afet riskleri temelinde tamamlanmıştır. Burada yapılan uygulamalar sonucunda alanlar boşaltılarak ağaçlandırılmış, mahalle sakinleri ise Uzundere TOKİ Konutlarına yerleştirilmiştir. Bu üç alan dışındaki projelerde ise “yerinde dönüşüm” esas alınmış ve 7 adet bölgede kentsel dönüşüm faaliyetleri başlamıştır. İzmir Büyükşehir Belediyesine bağlı Kentsel Dönüşüm Dairesi Başkanlığı tarafından yürütülen uygulamalarda, projelerle ilgili bilgilendirme, projeyi tanıtmaya ve sözleşme öncesi modellere dayalı olarak haklar üzerinden görüşmeler her bir proje alanındaki bu merkezleri aracılığıyla yapılmaktadır. Süreç, yapısal özellikler, konum gibi unsurlar bakımından çalışma için Uzundere, Örnekköy, Ege Mahallesi, Bayraklı, Ballıkuyu ve Aktepe-Emrez (Güzeltepe kentsel dönüşüm ilanının yeni olması ve henüz merkezin olmaması dolayısıyla hariç) ofislerinde görüşmeler yapılmış; ilgili birimler konum, işlev, yapısal özellikler ve çalışma biçimleri üzerinden değerlendirilmeye çalışılmıştır.

Kentsel dönüşüm kararının onay ve ilanından sonra mevcut durum tespitleri, binaların ölçüleri, arazi değeri, ruhsat durumu, kaçak yapıların tespiti, mal sahibi/mirasçıların tespiti gibi alana yönelik çalışmalar belediyenin kendi birimlerince veya ihale usulü ile yapılmaktadır. Bu noktada temel hedefin yerinde dönüşüm olması, hak dağılımlarının tespitini önemli hale getirmekte ve bunun mimari ve kentsel çözümlerle nasıl gerçekleştirilebileceği belediyelerin ilgili birimlerinin gündemine taşımaktadır. Mülklerin değerlemelerinin yapılmasının ardından, çalışmalar daire başkanlığına bağlı uzmanlar tarafından farklı zamanlarda mahallelerin belirli toplanma mekanlarında (kahvehaneler gibi) gerçekleştirilen bilgilendirme toplantıları, ofislerdeki projeye dair maket, poster ve broşürlerle tanıtımlar, mesai saatleri içerisinde ofislerde yüz yüze veya telefonla görüşmeler yapılmaktadır. Ön hazırlıkları tamamlanan proje alanlarında ise hak sahipleri ile yaklaşık 20 dakika süren randevu usulü ile günde yaklaşık 45 hak sahibi ile görüşmeler yapılmaktadır. Sözleşmelerin başlamasıyla birlikte bununla paralel olarak etaplar halinde inşaatlar da başlamaktadır. Uzlaşmaya varılması halinde ise Kentsel Dönüşüm Daire Başkanlığında sözleşmeler imzalanmaktadır.

Bilgilendirmenin bu gibi sosyal, toplumsal ve ekonomik bağlamda kendine has özellikler barındıran bir mekandayapılmasının önemi büyüktür. İdareler mülk sahiplerini görüşmeler için çağırarak yerine onlara gitmeyi tercih etmektedirler. Bilgilendirme ve görüşmelerin daire başkanlığının bulunduğu Konak ilçesinde gerçekleştirilmesinin yerine dönüşüm alanlarında yapılmasının tercih edilmesi, erişilebilirlik (engelli, orta yaş üstü vatandaşlar düşünülerek) ve ulaşılabilirlik (mahallenin içerisinde ve kolay bulunabilir bir mekanda yer seçmesi) kriterlerini ön plana çıkarmaktadır. Araştırma, tüm ofisler için bunun başarıldığını göstermiştir. Bununla birlikte, benzer ilkelere bağlı olarak yer seçildiği gözlemlenmesine rağmen bazı alanlarda eğer belediye mülkünde olan bir mekan varsa, bunun tercih edildiği de görülmüştür. Ballıkuyu ve Örnekköy projelerinde alanın ana aksı üzerindeki ticaret alanları arasında ve önemli bir toplanma mekanı olan

dini tesislerin yakınında, yapı bakımından mütevazı, genel düzenden çok ayrışmayanyapıların tercih edildiği izlenmiştir. Bayraklı ve Aktepe-Emrez proje alanlarındaki ofisler ise alanın içerisinde yer alan ve gün içinde yoğun olarak kullanılan sağlık ocaklarına yakın, belediye mülkünde olan yapılardır. Burada Aktepe-Emrez projesindeki merkez taziye evi olarak tasarlanmış, yine yapı bakımından sade bir özellik taşımakta, sağlık ocağının hemen karşısında olduğu için de gün içinde sık uğranılan bir yerdedir. Aynı başarının sadece Bayraklı projesi tanıtım merkezinde yakalanamadığı gözlemlenmiştir. Mahallenin hemen sınırında yer alan rekreasyon alanı içerisindeki mekanda yer alan merkez, abartıdan kaçınılmış olmasına rağmen, önündeki otopark alanını geçtikten sonra ulaşılması açısından davetkarlığı açısından diğerlerine kıyasla biraz daha zayıftır. Uzundere projesindeki tanıtım merkezi ise dışarıdan gelenler için önemli bir ulaşım aksına yakın olmasına rağmen konutların arasında kalmış bir yerdedir. Bununla birlikte buraya aktif uğrayan mahalle sakinleri açısından bilinirliği yüksek bir yapıdadır. İlk başta muhtarlık daha sonra kahvehane olarak kullanılmış olan ofis binası diğer alanlarda olduğu gibi mütevazı bir özelliğe sahiptir. Proje alanı dışında yer seçen tek tanıtım ofisi ise Ege Mahallesi projesine aittir. Kültürpark'ın hemen sınırında olan mahalle için Kültürpark'ta yer alan ve farklı birimlerin de yer aldığı belediyeye ait bir yapı olmuştur. Buranın yer seçimi ise mahallede yer bulunamaması ve konum açısından tüm projelerin sergileneyeceği nokta olması düşünüldüğünden burada yer seçmiştir. Ancak yapılan görüşmede mahalle sakinlerinin rahatlıkla ulaşabildiği belirtilmiştir.

Yapıların özellikleri değerlendirildiğinde, görüşmelerin yapıldığı mekanların en az iki odadan oluşacak şekilde seçilmiş olduğu tespit edilmiştir. İlk girişte yer alan odada broşürler, maketler, tanıtım videoları gibi sunumlar yer alırken, daha içerideki odalarda görüşmeler yapılmaktadır. Bu da hem randevu ile gelen hak sahiplerinin rahatça bilgi almasını kolaylaştırırken bu sırada bilgi almak için gelen diğer ziyaretçilerin görüşme yapmasını da sağlamaktadır. Beyaz rengin kullanıldığı tüm yapılarda İzmir Büyükşehir flamaları ve projenin görselleri dışında uygulayıcının gücüne vurgu yapan bir özellik bulunmadığı ve mimari olarak da mahallenin özelliklerinden ayrışan bir niteliğin yaratılmadığı gözlenmiştir. Bu durum yaklaşımlarda bölgeyi tedirgin etmemeye ve yeni bir oluşum ile mahalle yaşamında uyum sorunu yaratmamaya yönelik bir tavrın uzantısı olarak okunabilir. Kaldı ki, ofislerin mahalle sakinlerince rahatlıkla girilip çıkılabilen mekanlar olmalarına da dikkate edilmiştir. Genel olarak tek bir güvenlik görevlisinin bulunduğu (sosyal tesis olarak da kullanılan Bayraklı ve Ege mahallesi ofisleri hariç) tanıtım merkezlerinin, insanların rahatça bilgi alışverişinde bulunabildikleri yerler olmaları sağlanmaya çalışılmıştır.

Aktörlerin bilgiyi kullanma biçimi de müzakere süreçleri açısından oldukça önemlidir. Yapılan görüşmelerdeki ilk izlenim tanıtım amaçlı bilgilendirmede açık bir tutum sergileniyor olmasıdır. Görüşme sırasında hangi kurumdan ne amaçla geldiği kısa tutulmasına ve farklı zamanlarda ziyaret edilmesine rağmen merak edilenlere dair sorular açık bir şekilde cevaplandırılmıştır. Ayrıca tekrar bilgiye ihtiyaç duyulması durumunda istenildiği zaman telefonla da ulaşılabilen tüm ofislerde dile getirilmiştir. Sürekli bir bilgi alışverişi sağlayabilmek üzere tanıtım merkezlerinde uzman kişilerin sürekli yer alması önemlidir.

Kentsel dönüşüm süreçlerinde yavaş bir ivme ile ilerleyen İzmir, ilk yıllarından itibaren göç ve gecekondulaşmanın yoğun olarak yaşandığı kentlerden bir tanesidir. Gerek yerleşim yerlerinde ihtiyaç duyulan yenileme/sağlıklaştırma ihtiyacı, gerekse günümüzde yerel yönetimlerin kent çeperlerindeki önemli aksları üzerinde ürettiği yeni mekansal kararlar kentsel dönüşümü gündeme getirmiştir. “*İzmir Dönüşüyor*” sloganıyla yola çıkan İzmir Büyükşehir Belediyesi kentsel dönüşüm uygulamalarının alan çalışmalarında bir ara kurum olarak İletişim ve Tanıtım Merkezleri üzerinden hem projeyi anlatmakta hem de proje ile ilgili bilgilendirmeleri bu ofisler aracılığıyla gerçekleştirmektedir. Farklı aktörlerin bir alan üzerinden müzakereye girdiği bu süreçlerde ofisler, bilginin taraflarca paylaşılması, dönüşüm alanının daha iyi tanınması ve mahalle sakinleriyle yapılan görüşmelerin projelerde bir girdi oluşturmasını sağlamak için önemli bir birim olarak var olmaktadır.

## KAYNAKÇA

- Akkar Ercan, Müge (2012), "Kentsel Dönüşüm", Ersoy, Melih (Ed.), Kentsel Planlama Ansiklopedik Sözlük, Ninova Yayıncılık, İstanbul, s. 223-226.
- Aydınlı, Halil İbrahim-Kaya, Adem (2013), "Yargı Kararları Örnekleri İle Türkiye’de Kentsel Dönüşüm Uygulamalarının Sorun Alanları", Afyon Kocatepe Üniversitesi, İİBF Dergisi, Cilt. 15, Sayı: 2, s. 449-468.
- Ataöv, Anlı-Osmay, Sevin (2007), "Türkiye’de Kentsel Dönüşüme Yöntemsel Bir Yaklaşım", METU JFA, 24(2), s. 57-82.
- Daşkiran, Filiz-Ak, Duygu (2015), "6306 Sayılı Kanun Kapsamında Kentsel Dönüşüm", Yönetim ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi, Cilt. 13, Sayı: 3, s. 264-288.
- Demirkol, Selami-Bereket Baş, Zuhul (2013), "Kentsel Dönüşümün, 6306 Sayılı Yasa Kapsamında Hak Ve Özgürlükler Açısından Ele Alınması", TBB Dergisi, 2013(108), s. 23-70.
- Genç, Fatma Neval (2008), "Türkiye’de Kentsel Dönüşüm: Mevzuat ve Uygulamaların Genel Görünümü", Yönetim Ve Ekonomi, Cilt. 15, Sayı: 1, s. 115-130.
- Göksu, Emel (2010), "Kentleşmenin Kurucu Öznesi Olarak Kriz: 1929 Buhranı Ve İzmir’de Mekansal Dönüşümün Yeni Aktörleri", Yıldırım, Deniz-Haspolat, Evren (Ed.), Değişen İzmir’i Anlamak, Phoenix Yayınevi, Ankara, s.135-169.
- İzmir Büyükşehir Belediyesi Kentsel Dönüşüm Daire Başkanlığı (2017), Ballıkuyu Tanıtım Boşürü.
- Kaya, H. Eylem (2009), "Kentsel Dönüşüm Projeleri ve Halk Katılımı", Toplum ve Demokrasi, Cilt. 3 Sayı: 6-7, s. 203-216.
- Karasu, Mithat A. (2009), "Devletin Değişim Sürecinde Belediyelerin Konut Politikalarında Farklılaşan Rolü", Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt. 14, Sayı: 3, s. 245-264.
- Keleş, Ruşen (2006), Kentleşme Politikası, İmge Yayınevi, Ankara.
- Özden, Pelin P. (2008), Kentsel Yenileme, İmge Kitabevi, Ankara.
- Seydioğulları, Hatice S. (2016), "Yeni Yasal Düzenlemelerle Kentsel Dönüşüm", Planlama Dergisi, 26(1), s. 51-64.
- Şenyapılı, Tansı (2012), "Gecekondu ve Evrimi", Ersoy, Melih (Ed.), Kentsel Planlama Ansiklopedik Sözlük, Ninova Yayıncılık, İstanbul, s.120-127.
- Şenyol Kocaer, Özlem-Bal, Özgür (2013), "Kentsel Dönüşüm Gerçeği Ve İzmir Uygulamaları Üzerine Bir Değerlendirme", TMMOB 2. İzmir Kent Sempozyumu (28-30 Kasım 2013), s. 445-452.
- Tekeli, İlhan (2015), İzmir-Tarih Projesi Tasarım Stratejisi Raporu, İzmir Büyükşehir Belediyesi., İzmir.
- Türkçü, Çetin-Gökmen, Hikmet-Kaya, İlkin S.-Süer, Dürrin-Onat, Neslihan-Sönmez, Abdulah-Günhan, Suat (1996), "İzmir Özelinde Göç ve Yapılanmış Çevre-Gecekondulaşma Olgusu, Toplu Konut Uygulamaları", Ege Mimarlık Dergisi, 02/1996, s. 16-20.
- Türkiye Planlama Okulları Birliği [TUPOB] (2010), "5393 Sayılı Belediye Kanununun 73. Maddesinde Değişiklik Yapılmasına Dair 5998 Sayılı Kanuna İlişkin TUPOB Görüşü", <http://www.spo.org.tr/tupob/detay.php?kod=2235&tipi=56&sube=0> (15.04.2017).
- Uğurlu, Örgen (2013), "Neoliberal Politikalar Ekseninde Türkiye’de Kentsel Mekânın Yeniden Üretimi", Mesleki Sağlık ve Güvenlik Dergisi (MSG), Cilt. 13, Sayı:47, s. 2-12.
- Yıldırım, Deniz-Haspolat, Evren (2010), "Bir Liman Kentinin Siyasal Dönüşümünün Ekonomi-Politik Fay Hatları", Yıldırım, Deniz-Haspolat, Evren (Ed.), Değişen İzmir’i Anlamak, Phoenix Yayınevi, Ankara, s.291-333.
- Uzun, C.Nil (2006), "Yeni Yasal Düzenlemeler ve Kentsel Dönüşüme Etkileri", Planlama Dergisi, 2006/2, s. 49-52.
- Zengin, Ünverdi, Hayat (2002), "Sosyo-Ekonomik İlişkiler Bağlamında İzmir Gecekondualarında Kimlik Yapılanmaları: Karşıyaka-Onur Mahallesi ve Yamanlar Mahallesi Örnekleri (Doktora Tezi)", 2002, İzmir.
- (<http://egekoop.org.tr/izmir-icin-yildirim-donusum/>, 12.04.2017)

([https://www.izmir.bel.tr/YuklenenDosyalar/file/KENTSEL\\_DONUSUM/KD\\_SSS.pdf](https://www.izmir.bel.tr/YuklenenDosyalar/file/KENTSEL_DONUSUM/KD_SSS.pdf), 07.04.2017a)

(<https://www.izmir.bel.tr/Projeler/0/95/ara/tr>, 07.04.2017b)

(<https://www.izmir.bel.tr/HaberDetay/10484/tr>, 07.04.2017)

([http://izto.org.tr/demo\\_betanix/uploads/cms/yonetim.ieu.edu.tr/5641\\_1447765781.pdf](http://izto.org.tr/demo_betanix/uploads/cms/yonetim.ieu.edu.tr/5641_1447765781.pdf), 07.04.2017)

## TÜRKİYE'DE STRATEJİK PLANLAMA DENEYİMİNİN BİR GÖRÜNTÜSÜ: BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ

Dilek TOPCU<sup>1</sup>  
Serpil HARAÇ<sup>2</sup>

### ÖZET

*Bu çalışmada, kamu yönetiminde yaşanan değişim, yeni kamu yönetimi anlayışı çizgisinde değerlendirilecek, yeni kamu yönetimi düşüncesinin ortaya çıkış süreci analiz edilecektir. Kamuda yeniden yapılanma sürecinde benimsenen ilkelerden yola çıkılarak, Türkiye'de stratejik planlama deneyimi yerel ölçekte büyükşehir belediyeleri üzerinden örneklendirilecektir. 6360 sayılı Kanun ile il sınırında hizmet sunumundan sorumlu olan ve çalışmaya örneklem oluşturan 30 büyükşehir belediyesinin kamuoyu ile paylaşılan en son stratejik planı, performans programı ve faaliyet raporları incelenecek, bütçe ve performans değerlendirme tablosunda tespit edilen mevcut şeffaflık düzeyi analiz edilecektir. Elde edilen sonuçlar doğrultusunda plan, program ve raporlar aracılığıyla büyükşehir belediyelerinin halka hesap verebilirlik düzeyinin ne ölçüde sağlandığına yönelik bulgulara ulaşılmaya çalışılacaktır. Çalışma, teori ve uygulamaya dayalı bilgiler ışığında oluşan analiz ve beklentiler ile sonuçlandırılacaktır.*

**Anahtar Kelimeler:** Yeni Kamu Yönetimi, Stratejik Planlama, Büyükşehir Belediyeleri.

## A VIEW OF THE STRATEGIC PLANNING EXPERIENCE IN TURKEY: METROPOLITAN MUNICIPALITIES

### ABSTRACT

*In this study, the change in public administration will be analyzed in the line of new public administration understanding, and the process of emergence of new public administration thinking will be analyzed. The strategic planning experience in Turkey will be exemplified on the local scale through the metropolitan municipalities, starting from the principles adopted during the restructuring process. With the Law No. 6360, the latest strategic plan, performance program and activity reports of the 30 metropolitan municipalities that are responsible for the provision of services in the provincial border and that constitute the sample for the study will be analyzed and the current level of transparency determined in the budget and performance evaluation table will be analyzed. In the direction of the results obtained, plans, programs and reports will be used to try to find out the extent to which the level of public accountability of the metropolitan municipalities is achieved. The study will be concluded with analysis and anticipation in the light of information based on theory and practice.*

**Key Words:** New public administration, strategic planning, metropolitan municipalities.

### GİRİŞ

Küreselleşme rüzgarı ile teknolojidен yönetime, bilimden ekonomiye, siyasetten iletişime pek çok alanda değişim yaşanmıştır. Değişimin yönetiminde başarılı olmak isteyen gerek kamu gerekse özel sektör yapıları, bu süreçte farklı olanla var olanları buluşturmanın yollarını aramış, stratejik adımlarla değişimi yönetebilen ülkeler reform süreçlerini başarıyla şekillendirmiştir. Özel sektörün etkin uygulamaları karşısında kamu yönetiminin görüntüsü yönetim anlayışının tüm kesimler tarafından sorgulanmasına neden olmuştur. Teknolojide meydana gelen gelişmeler, ekonomik, sosyal

<sup>1</sup>Öğr. Gör., İstanbul Ayyansaray Üniversitesi, dilektopcu@ayvansaray.edu.tr

<sup>2</sup>Çorlu Belediyesi Strateji Geliştirme Müdürlüğü, serpil.harac@hotmail.com



ve siyasal yapıda meydana gelen dönüşüm, hızlı nüfus artışı ve beraberinde kentsel alanlarda meydana gelen yoğunluk ve çeşitlenen hizmet talepleri, yönetim mekanizmasını stratejik bir yönetim ve planlama çerçevesinde hareket etmeye zorlamıştır. Bu süreçte, özel sektörün benimsediği yönetim tekniklerinin kamu örgütleri tarafından uygulanması sağlanarak; kamu yönetiminin esnek, bürokratik olmayan, vatandaş-müşteri memnuniyetine öncelik veren, yerleşme sürecini işleten ve müşteri tercihli kamu hizmetini sunan bir yönetime dönüşmesi, hizmetlerin sunumunda uygulayıcı değil yönlendirici olması hedeflenmiştir.

Kamu politikalarının sorgulanması ile kamu hizmetlerinde meydana gelen değişim her ülkenin yönetsel kültürüne farklı süreçlerde yansımıştır. Tüm dünyada olduğu gibi Türkiye'de de yönetim alanında hızlı ve köklü değişimlerin hayata geçirilmesi 1990 öncesi ve sonrasında hayata geçirilen kamu yönetimi reformlarıyla mümkün olmuştur. Merkezi yönetim ve yerel yönetim birimleri tarafından hesap verebilir, sonuç odaklı, stratejik yönetim ilkelerine öncelik veren, performans ölçümlerini dikkate alan bir anlayışla yönetsel süreçler işletilmiştir.

Türkiye'de kamuda yeniden yapılanmayı gerekli kılan dört temel açık: Stratejik açık, performans açığı, bütçe açığı ve güven açığı olarak sıralanmıştır (Dinçer ve Yılmaz, 2003:9-15). Bu açıkların giderilmesi ve yeniden yapılanma sürecinin hayata geçirilmesi için temel uygulama metotlarının sürdürülebilir nitelikte tasarlanması önemlidir. Yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde kamuda yeniden yapılanma anlayışı içinde benimsenen sürdürülebilir metot stratejik yönetimdir. Türkiye'de stratejik yönetime yönelik gelişmeleri mevzuat öncesi gelişmeler ve yasal düzenlemeler kapsamında büyükşehir belediyeleri özelinde incelemek mümkündür. Değişimi stratejik yönetim ilkesi üzerinde yapılandırarak yöneten aktör, büyükşehir belediyeleri; il ölçeğinde stratejik planlama deneyimiyle değişimi tasvir eden bir örnek olarak görülmektedir.

Belirlenen çerçevede bu çalışma, kamu yönetiminde yaşanan değişimi yeni yönetsel ilkeler ekseninde değerlendirme amacındadır. Özellikle kamuda yeniden yapılanma sürecinde benimsenen ilkelerden yola çıkılarak; Türkiye'de stratejik planlama deneyimi yerel ölçekte büyükşehir belediyeleri üzerinden örneklendirilecektir. 6360 sayılı Kanun ile il sınırında hizmet sunumundan sorumlu olan ve çalışmaya örneklem oluşturan 30 büyükşehir belediyesinin kamuoyu ile paylaşılan en son stratejik planı, performans programı ve faaliyet raporları incelenecek, bütçe ve performans değerlendirme tablosunda tespit edilen mevcut şeffaflık düzeyi analiz edilecektir. Elde edilen sonuçlar doğrultusunda plan, program ve raporlar aracılığıyla büyükşehir belediyelerinin halka hesap verebilirlik düzeyinin ne ölçüde sağlandığına yönelik bulgulara ulaşılmaya çalışılacaktır. Çalışma, teori ve uygulamaya dayalı bilgiler ışığında oluşan analiz ve beklentiler ile sonuçlandırılacaktır.

## 1-KAMU YÖNETİMİNDE DEĞİŞİM: YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI

### 1.1.Yeni Kamu Yönetimi Düşüncesinin Ortaya Çıkışı

Geleneksel kamu yönetimi anlayışının hayata geçmesinde etkili olan 1929 Ekonomik Krizi, yine ekonomide yaşanan 1970 ekonomik ve mali bunalımının getirdiği kırılmalar ile yeni bir değişim sürecine girmiştir. 2. Dünya Savaşı sonrasında devlet yönetimlerinden beklenti, toplumsal yapıda meydana gelen talepleri maksimum seviyede karşılamak şeklinde tanımlanmıştır. Bir tarafta hizmet sunmakta güçlük çeken kamu sektörü diğer tarafta ise özel sektör odaklı uygulamalarının başarısı yönetim anlayışının yeniden evrilme sürecini hızlandırmıştır (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 32).

Durgunluk, bütçe açıklarında sürekli artış, enflasyon, işsizlik oranlarındaki artış, küresel rekabet ortamının canlılığı vb. klasik refah devleti anlayışını büyük ölçüde etkisiz hale getirmiştir. Bu kapsamda devletin ekonomideki rolü de sorgulanmaya başlamış, özel sektörün dinamizmini ve piyasaların kaynak tahsisinde rasyonel sonuçlar üretme gücünü vurgulayan liberal yaklaşım güçlenmiştir (Özgür, 2003: 25).

Kamu yönetiminin mevcut hantal yapısının, sınırlı alanda ancak etkin olan özel sektör karşısındaki pasif görüntüsü yönetim anlayışının tüm kesimler tarafından sorgulanmasında önemli bir

etken olmuştur. Özel sektörün benimsediği yönetim tekniklerinin kamu örgütleri tarafından uygulanmasını sağlayarak kamu yönetiminin esnek, bürokratik olmayan, vatandaş-müşteri memnuniyetine öncelik veren, müşteri tercihli kamu hizmetini sunan bir yönetim anlayışı ortaya çıkmıştır. Devletin faydası tüm toplumsal kesimlere olan temel kamu hizmetlerini yerine getirmesi, kalan hizmetlerin sunumunda uygulayıcı değil yönlendirici olması öngörülmüştür (Çevikbaş, 2012: 11).

Weberyen bürokratik örgütlenme temeline dayanan geleneksel kamu yönetimi anlayışı, 1980'li yıllara kadar geniş uygulama alanı bulmuştur. Toplumsal yapıyı ikinci planda bırakarak yönetsel yapı ve işleyişi ön planda tutan, yönetim örgütlenmesinin biçimsel işleyişini ön plana çıkaran bu yönetim anlayışı merkezîyetçi ve katı hiyerarşiye dayalı bir yönetsel kültürün şekillenmesinde etkili olmuştur (Bilgiç, 2003: 27). Yönetimin idari yeteneğini geliştirmeyi hedefleyen bu dönem uygulamaları, batılı devletlerde dahil olmak üzere pek çok ülkenin yönetim yapılarında yeniden yapılanmanın gündeme gelmesinde, yeni kamu yönetimi modeline dönük bir paradigma değişikliğine gidilmesinde önemli bir etken olmuştur (Özer, 2005: 13).

Yeni kamu yönetimi, klasik anlamda iş yapmaya dayalı olan kamu örgütlerinin, yapısı ve işleyişine yöneltilen eleştirilerin; küreselleşme ve teknolojik gelişmelerle güçlenen bilgi toplumu ile birleşmesi ile ortaya çıkmıştır (Çevikbaş, 2012: 15). Küreselleşme sürecinde, iletişimin ve insan dolaşımının artması, kentler ve ülkeler arası karşılıklı etkileşimi beraberinde getirmiştir. Karşılıklı etkileşim ve çok boyutlu ilişkiler mevcut yönetsel yapının belirlediği keskin sınırların aşınmasında önemli bir etken olmuştur (Canpolat, 2009: 8). Devletin eski sınırlarına dönmeye yönelik olarak 1990'lı yıllarda ortaya çıkan gelişmeler, devletin daha az kaynakla, daha nitelikli hizmet sunması yönündeki taleplerin karşılanamaması sebebiyle yapılan reformların yeterince başarılı olmadığı sonucunu ortaya çıkarmış ve yeni bir arayış içine girilmesine neden olmuştur (Ömürgönülşen, 1997: 529'ten aktaran Özer, 2005: 14).

İlk önce Thatcher döneminde kamu yönetiminde uygulamaya konulan yeni kamu yönetimi modeli, zamanla tüm ülkeleri etkileyen bir yönetsel akım haline gelmiştir (Çevikbaş, 2012: 20). Ekonomik ve mali krizler karşısında mevcut etkinliğini de kaybeden kamu yönetiminde etkinliğin nasıl sağlanabileceği sorgulaması ile ortaya çıkan yeni kamu yönetimi anlayışı, mevcut başarısızlığın kaynağında devletin kendisini görmüştür. Bu anlayışla devletin küçültülmesi gerektiği, hesap verebilir idari ve mali yönetim anlayışının benimsenmesi gerekliliği ve özel sektöre ait uygulamaların kamu sektörüne aktarılması suretiyle devletin etkinliğini artırılmasını hedeflemiştir (Balci, 2004: 3).

Ülkelerin yönetim kültürlerinin değişiminde 21. yy yönetim anlayışı etkili olmuştur. Küreselleşme, sanayi toplumundan bilgi toplumuna geçiş bu dönemde ön plana çıkan değişim dinamikleridir. Bunların yanı sıra kamu yönetiminde değişimin meydana gelmesinde teknolojiye meydana gelen gelişmeleri, ekonomik, sosyal ve siyasal yapıda meydana gelen dönüşümü, hızlı nüfus artışı ve beraberinde kentsel alanlarda meydana gelen yoğunluğu ve bu artışın niteliği değişen talepleri değişim nedenleri olarak sıralanmak mümkündür.

## **1.2. Türkiye'de Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ve Uygulama Süreci**

Tüm dünyada olduğu gibi ülkemizde de yönetim alanında hızlı ve köklü değişimler yaşanmaktadır. Bir yandan küreselleşme, diğer yandan politik, sosyal ve teknolojik gelişmeler yönetim yapılarını değiştirmektedir. Nitekim, küçük bir teknolojik gelişme, farklı alanlarda değişik niteliklerde dönüşümlerin meydana gelmesine neden olmaktadır. Bu kapsamda yeni kamu yönetimi uygulamalarının Türkiye'de hayata geçirilmesi 1980'li yıllardan itibaren mümkün olmuştur. Kamu yönetiminde özel sektör uygulamalarının hayata geçirilmesi ile etkinleştirilmesi hedeflenen devlet anlayışı, her ülkenin yönetsel kültürüne farklı süreçlerde entegre edilmiştir. Bu durum Türkiye içinde söz konusu olmuştur.

### **1.2.1. 1990 Öncesi Türkiye'de Kamu Yönetimi Reform Çalışmaları**

Cumhuriyetin ilanı ile birlikte her alanda yeni bir yapılanma sürecine giren Türkiye, Osmanlı geleneğinden gelen bürokratik devlet yapılanmasını korumuştur. Bu yapılanma yeni dönemde

üstlenilen görevlerle birlikte yeniden genişlemiştir. Genişleyen bürokrasinin toplumsal refahı arttırmak için yaptığı çalışmalar, devletin hizmet alanını büyütüştür. Merkezîyetçi bir anlayışla yerine getirilen hizmetler, hiyerarşik yönetim yapısının etkisi ile 1980’li yıllara kadar etkisini sürdürmüştür (Çevikbaş, 2012: 19).

Yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde 1980’li yıllardan önce Türkiye’de kamu yönetimi reformuna yönelik kapsamlı ve sistemli ilk çalışma Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) olmuştur. 1962-1963 yılları arasında yürütülen bu proje DPT ve TODAİE işbirliği ile gerçekleştirilmiştir. Bu projenin hazırlanmasında merkezi hükümetin görevlerinin dağılım tarzını tespit etmek, bu dağılımın kamusal hizmetlerin sunumunda en etkin yolu oluşturması yönünde teklif ve tavsiyelerde bulunmak amacıyla hazırlandığı ifade edilmiştir (Erkan, 2008: 61-62).

Türkiye’de kamu yönetimi reformları kapsamında ikinci ve en kapsamlı örnek Kamu Yönetimi Araştırma (KAYA) projesidir. 1988 yılında Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı hazırlıklarına temel oluşturmak üzere DPT tarafından TODAİE’den kamu yönetimini geliştirmek ve yeniden düzenlemek üzere bir çalışma yapılaması talep edilmiştir (Ünal, 2013: 28). KAYA Raporu, yönetimden yeniden yapılanmayı gerekli kılan değişkenler olarak; hizmetlerin değişen koşullara uyumlu hale getirilmesi, yeni teknolojilerin sisteme kazandırılması ve teknoloji kullanımından kaynaklanan sorunlar, yönetim ve halk ilişkisindeki değişimler, devletin üstlenmesi gereken yönetsel görev ve sorumluluklar konusunda yönetim felsefesinde ortaya çıkan değişimler gösterilmektedir (Erkan, 2008: 63).

### 1.2.2. 1990 Sonrası Türkiye’de Kamu Yönetimi Reform Çalışmaları

1980’li yıllardan sonra hızlanan ve sorunların tespiti için bir plan dahilinde hareket edilmesini hedefleyen kamu yönetimi reform çalışmaları yeni kamu yönetimi anlayışından önemli ölçüde etkilenmiştir. Ancak, teknik düzeydeki tespitler ve bu kapsamda hayata geçirilen uygulamaların, sorunun temeline inilemediğinden geçici ve yüzeysel etkiler bıraktığı ifade edilmiştir (Canpolat, 2009: 11). 1990 Sonrası Türkiye’de kamu yönetimi reform çalışmaları kapsamında yapılan en kapsamlı düzenleme olarak “Kamu Yönetimi Temel Kanunu” gösterilmektedir. Meclisten geçen ancak yasalaşamayan bu çalışma, kamu yönetiminin değişimini ve kendinden sonra gelecek tüm reform çalışmalarını etkilemesi bakımından önemlidir (Canpolat, 2009: 11-12). Tasarı, merkezi yönetimin asıl ve genel yetkili, yerel yönetimlerin ise yetki genişliği, yerinden yönetim ilkeleri gereğince ikincil yetkili olduğuna dayanan temel düşüncenin değişmesi yönünde önemli bir adım atmıştır. Tasarı içinde kullanılan saydamlık, hesap verebilirlik, insan hak ve özgürlüklerinin öncelikli olması, katılımcı yönetim gibi pek çok kavrama ilk defa bu çalışmada yer verilmiştir. Kamu yönetiminde yeniden yapılanma düşüncesi kapsamında hazırlanan kanun tasarısı, mevcut yönetim sistemine bir tehdit oluşturabileceği gerekçesiyle gelen eleştiriler ile dönemin Cumhurbaşkanı tarafından veto edilmiş, yürürlüğe girmemiştir (Erkan, 2008: 65; Ünal, 2013: 28-29).

Türkiye’de 1990 sonrasında yaşanan değişimin; merkezi yönetim, yerel yönetim, mali yönetim ve personel yönetimi birden çok alanı kapsadığı ifade edilmektedir. Yasalaşamayan Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı kapsamında şekillenen reform süreci, Başbakanlık tarafından hazırlanan ve kamu yönetimi reformları ile ilgili temel yaklaşımların ortaya konulduğu bir kitapta<sup>3</sup> analiz edilmiştir. Bu çalışmada, Türk kamu yönetiminin temel sorunu dört açık temel acık olarak sıralanmıştır. Bunlar; stratejik açık, bütçe açığı, performans açığı ve güven açığıdır (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 66).

Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı’nda yer alan hedefler kapsamında; 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu, 5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ve son olarak 2012 yılında 6360 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu çıkarılmıştır.

<sup>3</sup> Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim

Yasalaşmayan kanun tasarısının belirlediği temel felsefe ile 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile para yönetimine ilişkin düzenlemeler yapılmıştır. Bu kanun ile devletin yeni örgütlenmesinin gelir ve harcama sistemi oluşturulmakta, kamu kaynak yönetimi yasal olarak yeniden yapılandırılmaktadır. Çalışmaya temel oluşturması açısından çalışmanın bundan sonraki kısmında, Türkiye’de kamu yönetimi reforma çalışmalarıyla gelen stratejik yönetim ve stratejik planlama vurgusuna yer verilecektir.

## 2- KAMU YÖNETİMİNDE REFORM: STRATEJİ ODAKLI YÖNETİM

### 2.1. Strateji Kavramı

Bilgi teknolojilerinde yaşanan gelişmelere paralel olarak 1980’li yılların başlarından itibaren kamu yönetimi anlayışı değişime uğramıştır. Bu değişim özel sektör uygulamalarının kamu örgütlerine uyarlanması düşüncesi ile yeni kamu yönetimi anlayışını kuvvetlendirmiştir. Bu anlayışın kamu yönetimine yansımalarından biri strateji odaklı yönetim anlayışıdır.

Strateji; örgütün geleceğine odaklanan ve çevresiyle olan ilişkileri düzenleyen, örgütün çevresindeki tehdit ve fırsatları göz önünde tutan, uzun dönemli gelecekle ilgili planlar yaparak örgütün bu planlara uygun olarak hareket etmesini sağlayan, devamlılık ve etkinliği hedefleyen bir kavramdır (Yüksel, 2002: 31).

Ünal’a göre strateji; en genel anlamda, özel sektör içerisindeki Piyasa/Pazar ortamında firmaların rekabet avantajı sağlama adına geliştirdikleri uygulamalardır (Ünal, 2013: 29). Bir başka tanımlamaya göre strateji, geleceğe yönelik fırsatların ve kuruluşun faaliyetlerine ilişkin risklerin öngörülmesini, kurumsal hedeflerin kurumsal vizyona katkı sağlayacak biçimde belirlenmesini gerektiren bir düşüncedir (Kerman v.d., 2012: 90).

Kelime anlamı olarak strateji; “sevk etme, yöneltme, gönderme, götürme ve götürme” anlamına gelmektedir (Demir ve Yılmaz, 2010: 70). Kavramın, eski Yunanlı General Strategos’un savunma alanındaki bilgi ve taktiklerine atıf yapmak üzere kullanıldığı ifade edilmektedir (Güven, 2014: 64-65). Bu kapsamda strateji kavramı; askeri alanda kullanılan bir kavram olarak güçlenmiş, cephe tarafların birbirlerine yönelik ne yapacağını ya da ne yapamayacağını düşünüp; bu kapsamda planlar oluşturmak, gerektiğinde bu planlardan yola çıkarak harekete geçmek olarak kavramsallaşmıştır (Demir ve Yılmaz, 2010: 70).

Strateji, yönetim biliminde 20.yy ikinci yarısından sonra kullanılmaya başlamıştır. İşletmelerin çevresi ile olan ilişkilerini düzenleyen ve rekabet üstünlüğü sağlayabilmek amacıyla kaynakların harekete geçirilmesini ve ekonomik bir ortamda örgütün doğru kararlar almasını sağlayan bir yöntem olarak kavramsallaşmıştır (Demir ve Yılmaz, 2010: 71).

Kamu kurumları kendilerini özgü belirlenen politikalar ile faaliyetlerini gerçekleştiren yapılardır. Bu yapı içinde sektörün doğasından kaynaklı değiştirilemez şartlar yer almaktadır. Kamu organizasyonları bu değiştirilemez yapılara uyum sağlayarak faaliyetlerini gerçekleştirir. Kamu sektöründe strateji üretme ve uygulama kamu politikaları vasıtasıyla hayat geçirilir. Bu kapsamda kamu sektöründe strateji odaklı yönetim belirlenen kamu politikaları çerçevesinde ele alınır. Bu kapsamda kamu sektörünü özel sektörden ayıran en önemli husus, kuvvetler ayrılığı ilkesidir. Stratejileri belirleyenler ile uygulayanların farklı olmasından gelen durum, hedeflenen ile uygulanan arasında farklılığın meydana gelmesine neden olmaktadır (Ünal, 2013. 33-34).Değişime ayak uydurabilen, sürdürülebilir politikaları oluşturmayı hedefleyen, gelecek odaklı kamu sektörünün hayat geçirilebilmesi düşüncesi yeni kamu yönetimi anlayışını ortaya çıkarmıştır. Bu kapsamda kamuda strateji odaklı düşüncenin ürünü olarak, stratejik yönetim<sup>4</sup> ve stratejik planlama uygulamaları hayata geçirilmiştir.

<sup>4</sup> Çalışmanın 2. Bölümünde Türkiye’de stratejik planlama uygulamalarına ve deneyimlerine yer verileceği için stratejik yönetim başlığı detaylandırılmayacaktır.

## 2.2. Stratejik Yönetim

Küreselleşme ve beraberinde getirdiği rekabet olgusu tüm yönetim yapılarını stratejik düşünmeye, stratejik planlamaya ve stratejik kararlar almaya yönlendirmiştir. 1980’li yıllar öncesinde özel sektör tarafından sıkça kullanılan bir kavram olan stratejik planlama, bu tarihten sonra kamu örgütleri tarafından da sıkça kullanılmaya başlamıştır. Stratejik yönetim sürecinde uygulama ve kontrol aşamasından önce gelen, yönetim sürecinin ilk basamağını oluşturan stratejik planlamadır. Bu çerçevede çalışmada öncelikle stratejik yönetim tanımlanacaktır. Ancak stratejik yönetim sürecine ilişkin detaylara yer verilmeyecektir.

Stratejik yönetim, özel sektör, kamu sektörü ve üçüncü sektörde faaliyet gösteren tüm organizasyonlarda geleceğe yönelik amaç ve hedeflerin belirlenmesi ve bu hedeflere ulaşılabilmesi için yapılması gerekenlerin tespit edilmesine imkan sağlayan bir yönetim tekniğidir (Aktan, 2008: 5). Bir başka tanımlamaya göre stratejik yönetim, etkili stratejiler planlayarak geliştirme ve bunları uygulayarak sonuçlarının kontrol etme sürecidir (Yüksel, 2002: 32).

Dinçer’e göre stratejik yönetim, bir örgütün başarılı olabilmesi için çevresinde meydana gelen değişimleri dikkate alarak, örgütlerin amaçları doğrultusunda planlanan stratejilerin, örgüt içinde gerekli önlemler alınmak suretiyle uygulanması ve kontrol edilmesi olarak tanımlanmaktadır ( Dinçer, 1998: 35).

Stratejik yönetim süreci temel olarak üç aşamadan oluşmaktadır.

- 1- Stratejilerin geliştirilmesi ve **stratejik planlama** aşaması
- 2- Stratejilerin uygulanması aşaması
- 3- Uygulanan stratejilerin gözden geçirilmesi ve denetimi aşaması

## 2.3. Kamu Yönetiminde Reform Sürecinin Bir Ürünü Olarak Stratejik Planlama

1929 Dünya Ekonomik Buhranı ile ortaya çıkan refah devlet odaklı kamu yönetimi politikaları, 1980’li yıllara kadar yoğun olarak etkisini göstermiştir. Tek yönlü, katı, kuralcı, merkeziyetçi uygulamalara öncelik veren bir klasik kamu yönetimi örgütlenmesi söz konusu olmuştur. Teknolojide yaşanan gelişmeler ile bilgi toplumu algısının ve uygulamalarının hayata geçirilmesi, küreselleşme ile ortaya çıkan haberleşme kamu örgütlerinin bürokratik ve hantal yapısının sorgulanmasına neden olmuştur (Ünal, 2013: 26-27).

Kamuda yeniden yapılanma süreci benimsenen stratejik planlama olgusu ilk olarak 1950’li yıllarda gündeme gelmiştir. 2. Dünya Savaşı sonrasında Amerikan ekonomisinin belirlenen bütçe hedeflerinden daha fazla bir büyüme göstermesi, bu büyümeden etkilenecek her türlü kurum ve kuruluşun gelecek odaklı planlama yapma, hedefler belirleme gerekliliğini ortaya çıkarmıştır. Bu kapsamda hazırlanan uzun dönemli politikalar 1960’lı yıllarda ABD’de ekonomide büyüme hızının azalması ile çözüm odaklı olma niteliğini yitirmiştir. Uzun vadeli planlama anlayışının yetersiz kaldığı bu dönemde; çevre analizi yaparak, stratejik alternatiflerin belirlenmesi ve strateji seçimi aşamasında stratejik planlama yapılması öngörülmüştür (Yüksel, 2002: 33-34; Erkan, 2008: 7).

Stratejik planlama 1980’li yıllardan sonra kar amacı gütmeyen örgütler tarafından da kullanılmaya başlamıştır. Stratejik planlamaya ilişkin bir yapılanma içine girilmiş; yapı, personel, uzman ekip istihdamı gibi gelişmeler söz konusu olmuştur. Strateji oluşturacak ve oluşturulan stratejileri planlayarak uygulamaya geçirecek kurumsal birimlerin inşasına bu dönemde önem verilmiştir (Demir ve Yılmaz, 2010: 72-73).

Stratejik planlamanın teorik ilk temelleri Drucker 1954 tarihli çalışmasında<sup>5</sup> yer alan amaçlarla yönetim yaklaşımı yer almaktadır. Amaçların gerçekleştirilebilmesi için hedeflerin sadece üst yöneticiler tarafından değil bütün yöneticilerin katılımı ile belirlenmesi ve hedeflerin uygulama neticesinde ne derece gerçekleştiğinin kontrol edilmesi gerektiği belirtilmiştir (Erkan, 2008: 7-8).

<sup>5</sup>Yönetim Pratikleri Kitabı

Stratejik planlama ile ilgili eserlerden biri de, organizasyonlarda strateji kurgusu ve örgüt yapısı arasındaki bağlantıyı inceleyen, Alfred Chandler'ın "Structure and Strategy" adlı kitabıdır. Bir diğer önemli eser 1965 yılında yayımlanan I. Ansoff'un "Corporate Strategy" isimli kitabıdır (Demir, 2001: 8'den aktaran Gürer, 2006: 93)..

Stratejik yönetimin yeni kamu yönetimi reformları kapsamında benimsediği ilkeler; katılımcılık, saydamlık, hesap verme sorumluluğu, esneklik, etkenlik, yetki devri, yerelleşme ve öngörülebilirliktir. Bu ilkeler doğrultusunda planlama sürecine işletilmektedir.

Stratejik planlama, bir kuruluşun aşağıdaki dört temel soruyu cevaplandırmasına yardımcı olur (DPT, 2006: 8). Bunlar;

*Neredeyiz?* sorusu stratejik planlamanın temelini atan sorudur. Kuruluşun faaliyetini gerçekleştirdiği iç ve dış ortamın kapsamlı bir biçimde incelenmesini ve değerlendirilmesini içeren cevaplar, stratejik planlama sürecinde durum analizinin yapılmasını sağlamaktadır (Demir ve Yılmaz, 2010: 74). Neredeyiz sorusu ile başlayan durum analizinde, kurumun tarihsel gelişimi incelenir. Örgütün kuruluş amacına ve kuruluşundan sonra geçirdiği gelişim sürecine yönelik bir analiz gerçekleştirilir. Kuruluşun yasal yükümlülükleri, paydaş analizi, kurum içi ve çevre analizi gerçekleştirilir. Bu kapsamda kullanılacak temel yöntem GZFT analizidir. İşletmenin bir bütün olarak mevcut durumunun üstün ve zayıf yanları, değerlendirebileceği fırsatlar ve karşılaşılabilecek tehditler bu analiz ile tespit edilir (Acar, 2007: 33).

*Nereye gitmek istiyoruz?* sorusunun cevabı kuruluşun misyon ve vizyon bildirimlerinin ortaya çıkmasını sağlayarak stratejik planın ne yönde şekilleneceğini belirlemektedir. Misyon bildiriminde kuruluş kesin olarak ne yaptığını açıklayarak varoluş gerekçesini ortaya koymaktadır (Demir ve Yılmaz, 2010: 77-80). Ulaşılmaya arzu edilen geleceğin kavramsal, gerçekçi ve öz bir ifadesi olan vizyon bildirimi yine bu soru çerçevesinde yapılmaktadır. Vizyon bildirimi ile kuruluşlar gelecekte nerede olmak istediği ile ilgili hedef belirlemesini ortaya koymaktadır.

Amaçlar ve hedeflere ulaşmak için takip edilecek yollar ve kullanılacak yöntemler olan stratejiler "*Gitmek istediğimiz yere nasıl ulaşabiliriz?*" sorusunu cevaplandırır. Belirlenen stratejik amaçlar, vizyon ve misyonun sağlam ve ölçülebilir hedefler şeklinde ifade edilmesini sağlayarak, kurumun planlamasının yapılmasında önemli bir aşamayı oluşturur (DPT, 2006: 8).

*"Başarımızı nasıl takip eder ve değerlendiririz?"* sorusu; uygulama neticesinde ortaya çıkan ve raporlanan durumun, ortaya konulan misyon, vizyon, temel değerler, amaçlar ve hedeflerle ne ölçüde uyumlu olduğunun, kısaca performansın değerlendirilmesi ve buradan elde edilecek sonuçlarla planın gözden geçirilmesini sağlamaktadır (DPT, 2006:8).

## 2.4. Türkiye'de Stratejik Planlama Uygulamasının Gelişimi

Türkiye'de kamuda yeniden yapılanmayı gerekli kılan dört temel açık: Stratejik açık, performans açığı, bütçe açığı ve güven açığı olarak sıralanmıştır (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 72). Bu açıkların giderilmesi ve yeniden yapılanma sürecinin hayata geçirilmesi için temel uygulama metotlarının sürdürülebilir nitelikte tasarlanması önemlidir. Yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde kamuda yeniden yapılanma anlayışı içinde benimsenen en temel ve önemli uygulama stratejik yönetimdir. Türkiye'de stratejik planlamaya yönelik gelişmeleri mevzuat öncesi gelişmeler ve yasal düzenlemeler kapsamında incelemek mümkündür.

### 2.4.1. Stratejik Planlama Konusunda Mevzuat Öncesi Gelişmeler

Türk kamu yönetiminde stratejik planlamaya ilişkin mevzuat öncesi yapılan ilk düzenleme, 12 Temmuz 2001 tarihli Dünya Bankası ile imzalanan 1. Program Amaçlı Mali ve Kamu Sektörü Uyum Kredi Anlaşması (PEPSAL-1)'dir. Bu anlaşma Kamu Harcamaları ve Kurumsal Gözden Geçirme Raporu (PEIR) ile gündeme gelmiş ve stratejik planlama somut bir politika taahhüdü niteliği kazanmıştır (Kerman v.d., 2012: 90).

Stratejik planlama 58. Hükümet tarafından uygulamaya konulan Acil Eylem Planında yer almıştır. Uzun vadeli bir eylem niteliği taşıyan kamu kuruluşlarında stratejik planlama uygulamasına geçilmesi “Kamu Yönetimi Reformu” başlığı altında ifade edilmiştir. Bu kapsamda, Temmuz 2003 tarihli 2004 Yılı Programı ve Mali Yılı Bütçesi Makro çerçeve Yüksek Planlama Kurulu Kararı ile sekiz kamu kuruluşunda uygulama başlamıştır. Bu pilot uygulamalar 2006 yılında sonuçlanmıştır. Pilot uygulamanın yapıldığı kamu kuruluşları şunlardır; Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı, Türkiye İstatistik Kurumu, Hudut ve Sahiller Genel Müdürlüğü, Kara Yolları Genel Müdürlüğü, Hacettepe Üniversitesi, Denizli İl Özel İdaresi, İller Bankası Genel Müdürlüğü, Kayseri Büyükşehir Belediyesi.

DPT sorumluluğunda, kamu kurumlarına yönelik olarak, politikaların maliyetlendirilmesi boyutunu da içerecek şekilde bir stratejik planlama kılavuzu hazırlanması öngörülmüştür. DPT tarafından taslağı Aralık 2001’de hazırlanan ve 2003 yılında son haline getirilerek yayınlanan Kamu Kuruluşları için Stratejik Planlama Kılavuzuna göre; durum analizi kapsamında GZFT, piyasa, hedef kitle ve ilgili tarafların analizlerine yer verilmeli, planlama sürecinde karşılaşılabilecek riskler değerlendirilerek plan varsayımları belirlenmelidir. Kuruluşlar, oluşturacakları misyon, vizyon ve temel ilkeler çerçevesinde orta vadeli stratejik amaçlarını ve ölçülebilir hedeflerini ortaya koymalıdır. Hedeflere ulaşmak için yürütülecek proje ve faaliyetler tespit edilmeli ve bunların kaynak ihtiyacına yer verilmelidir. Kuruluşun hedeflerine ulaşip ulaşmadığını gösterecek bir performans izleme ve değerlendirme sisteminin yöntem ve yaklaşımı da stratejik planda içerilmesi gereken bir husus olarak ifade edilmiştir (DPT, 2003).

Stratejik planlamaya ilişkin yasal mevzuata göre revize edilen kılavuz 2006 yılında ikinci sürümü ile yeniden yayınlanmıştır. 2006 yılında Kamu idarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik çıkarılmıştır. Yönetmeliğin amacı stratejik plan ve performans programları ile hedeflenen ne ölçüde ulaşılabildiğine yönelik tespitte bulunmaktır.

Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planının hedeflerinden biri; “Kamu Hizmetlerinin Kalite ve Etkinliğinin Arttırılması”dır. Bu kapsamda özellikle kamuda stratejik yönetimi ve strateji odaklı yönetim anlayışına yönelik “Politika Oluşturma ve Uygulama Kapasitesinin arttırılması” hedefi belirlenmiş ve uygulama süreci başlatılmıştır.

#### **2.4.2. Stratejik Planlama Konusunda Yasal Düzenlemeler**

Stratejik planlamanın yasal mevzuata yansıma süreci, 24 Aralık 2003 tarihli 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu mümkün olmuştur.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanun, kamu mali yönetiminde reform çerçevesinde mali yönetim sürecine ilişkin düzenlemeler yapmıştır. Kanunun getirdiği önemli bir yenilik, kamu kuruluşları için stratejik planlamayı bütçeleme sürecinin temel bir bileşeni olarak ele almasıdır. Ayrıca kanun, hangi kamu idarelerinin stratejik plan hazırlayacağını, stratejik planlamaya ilişkin takvim ve usul ve esasların nasıl belirleneceğine ilişkin düzenlemelere de yer vermiştir. 5018 sayılı Kanun ile kamu idarelerine kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve uygulamanın izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlama görevi verilmiştir.

Bu kapsamda, Kanun’un 3. maddesinde stratejik plan “kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren plan” olarak tanımlanmıştır. Üçüncü bölümde ise stratejik planlama; mali saydamlık, hesap verme sorumluluğu ve performans bütçeleme ile birlikte kamu kaynağı kullanımının genel esasları arasında sayılmıştır (madde 7, 8, 9). Kanun’un 9. maddesi, kamu idarelerine geleceğe ilişkin misyon ve vizyon oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, önceden belirlenmiş göstergeler doğrultusunda performans ölçümü yapmak ve bu süreci izleme ve değerlendirme amacıyla stratejik plan hazırlamak ve kamu hizmetlerini istenilen düzeyde ve kalitede sunabilmek için bütçelerini stratejik planlarına, yıllık amaç ve hedefleri ile

performans göstergelerine dayandırmak zorunluluğu yüklemiştir. Ayrıca kanun, kamu idarelerinin stratejik planlama sürecine ilişkin usul ve esasları belirlemek için Devlet Planlama Teşkilatı'nı yetkilendirmiştir (Kerman v.d., 2012: 90).

5018 sayılı Kanunun etkileri ile 2006 yılında DPT tarafından Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik hazırlanmıştır. Kamu kuruluşlarının dört yıllık bir geçiş takvimi çerçevesinde stratejik planlarını yapmaları öngörülmüştür. Bu takvim kapsamında 2010 yılına kadar tüm kamu kurumlarının stratejik planlarını yapmaları ifade edilmiştir.

Yönetmelik, stratejik planlamaya geçiş sürecine ilişkin bir takvim tespit etmiş ve yerel yönetimler dışında kalan kamu idarelerince ilk stratejik planların 31 Ocak 2009 tarihine kadar hazırlanmasını öngörmüştür. Yönetmelikte, stratejik plan çalışmalarına ilişkin genel bir çerçeve çizilmiş; stratejik planlama hazırlık sürecinde, çalışmanın başlatıldığı üst yönetici tarafından duyurulması ve bilgi eksikliklerinin tamamlanması, stratejik plan ekiplerinin oluşturulması, tüm paydaşların sürece katılımının sağlanması, çalışmaların strateji geliştirme birimlerince koordine edilmesi stratejik planların doğrudan doğruya ilgili kamu idaresi ve çalışanlarınca hazırlanması ve hesap verme sorumluluğunun dikkate alınması hususlarına yer verilmiştir. Geçen süreç içinde yerel yönetimler, ilki 2006 yılında ikincisi ise 2010 yılında olmak üzere stratejik planlarını hazırlamışlar ve uygulamaya koymuşlardır.

KİT'ler ve bağlı ortaklıklarının 2008 yılına kadar Genel Yatırım ve Finansman Programının kabulüne dair Bakanlar Kurulu kararıyla KİT'lerin de stratejik plan hazırlaması karara bağlanmıştır. Yeni kamu yönetimi anlayışının yereli güçlendirme düşünce ile yerel düzeyde yapılan yönetim reformları 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu çerçevesinde hayata geçirilmiştir.

10.07.2004 tarihinde kabul edilen 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanununun 7/a maddesine göre; "büyükşehir belediyesi, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin görüşlerini alarak büyükşehir belediyesinin stratejik planını, yıllık hedeflerini, yatırım programlarını ve bunlara uygun olarak bütçenin hazırlanmasını sağlamaktan sorumludur." Kanunun 18/b maddesine göre; büyükşehir belediye başkanı, belediyeyi stratejik plana uygun olarak yönetmek, belediye idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi hazırlamak ve uygulamak, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini belirlemek, izlemek ve değerlendirmek sonucunda bunlarla ilgili raporları meclise sunmakla görevlidir. Görevlerin tespitinde, stratejik yönetimin ve yönetimin etkili, verimli, şeffaf, hesap verebilir ve kendi içinde uyumlu olma ilkelerine ağırlık verilmiştir.

03.07.2005 tarihinde kabul edilen 5393 sayılı Belediye Kanununun 18/a maddesinde, belediye meclisinin görev ve yetkileri, "stratejik plan ile yatırım ve çalışma programlarını, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini görüşmek ve kabul etmek" olarak açıklanmıştır.

Kanunun 34/a maddesinde belediye encümenini stratejik planı inceleyerek meclise görüş bildirmekle görevlendirmiştir. 5393 sayılı Kanun 38/b maddesine göre; belediye başkanı, belediyeyi stratejik plana göre yönetmek, belediye idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmakla yetkilidir. İlaveten; 41. maddede belirtildiği üzere, belediye başkanı mahalli idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde kalkınma planı ve programı ile varsa bölge planına uygun olarak stratejik plan ve ilgili olduğu yılbaşından önce de yıllık performans programı hazırlayıp belediye meclisine sunar. Nüfusu 50.000'in altında olan belediyelerde stratejik plan hazırlamak zorunlu değildir. Stratejik plan ve performans programı mecliste bütçeden önce görüşülerek kabul edilir. Tasarının 41. Maddesinde de belirtildiği üzere; yeni kamu yönetimi anlayışı ile belediyelerde stratejik yönetim uygulamasına geçilerek, stratejik planların seçimlerden hemen sonra yapılması ile gelecek yönelimli ve hizmetlerin sonucuna odaklı bir yönetim anlayışının oluşturulması öngörülmektedir. Kanun'un geçici 4. Maddesinde stratejik planlama yapma zorunluluğu olan belediyelerin stratejik planlarının 2006 yılından itibaren hazırlanacağı belirtilmiştir.



2005 tarih ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu 10. maddesinde; il genel meclisinin görev ve yetkileri, stratejik plan ile yatırım ve çalışma programlarını, il özel idaresi faaliyetlerini ve personelinin performans ölçütlerini görüşmek ve karara bağlamak olarak ifade edilmiştir. Kanun 26. maddesi encümeni, stratejik plan ve yıllık çalışma programı ile bütçe ve kesin hesabı inceleyip il genel meclisini bilgilendirmekle görevlendirmiştir.

Kanunun 30/b Maddesinde, valinin görev ve yetkileri; il özel idaresini stratejik plana uygun olarak yönetmek, il özel idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi, il özel idaresi faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak, uygulamak, izlemek ve değerlendirmek sonucunda bunlarla ilgili raporları meclise sunmakla görevlidir. Kanunun 31. Maddesine göre vali, mahalli idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde; kalkınma plan ve programları ile varsa bölge planına uygun olarak stratejik plan ve ilgili olduğu yılbaşından önce de yıllık performans planı hazırlayıp il genel meclisine sunmakla yetkilidir. Stratejik plan, varsa üniversiteler ve meslek odaları ile konuyla ilgili sivil toplum örgütlerinin görüşleri alınarak hazırlanır ve il genel meclisinde kabul edildikten sonra yürürlüğe girer. Stratejik plan ve performans planı bütçenin hazırlanmasına esas teşkil eder ve il genel meclisinde bütçeden önce görüşülerek kabul edilir. 31. maddede ifade edildiği üzere; vali, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 41'inci maddesinin dördüncü fıkrasında belirtilen biçimde; stratejik plan ve performans hedeflerine göre yürütülen faaliyetleri, belirlenmiş performans ölçütlerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini açıklayan faaliyet raporunu hazırlar.

Kanunun 29/b maddesi valiyi, İl özel idaresini stratejik plana uygun olarak yönetmekle, kurumsal stratejileri oluşturmak ve bunlara uygun olarak bütçeyi, il özel idare faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak, uygulamak, izlemek ve değerlendirmekle ve ilgili raporları meclise sunmakla; 35. Maddesinde ise genel sekreteri, il özel idaresini vali adına ve mevzuat hükümleriyle.

Kanun 39. ve 44. maddelerinde il özel idaresi faaliyet programlarının ve bütçesinin stratejik plana uygun olarak hazırlanacağını da belirtmiştir. Ayrıca, Kanunun geçici üçüncü maddesinde il özel idarelerinin stratejik planlarının 2006 yılından itibaren hazırlanacağı belirtilmiştir.

2005 tarihinde yayımlanan 5436 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile tüm kamu idarelerinde strateji geliştirme birimleri oluşturulmuştur. Bu birimler, 18 Şubat 2006 tarihinde yayımlanan “Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik” ile stratejik planlama çalışmalarının koordinasyonu ile görevlendirilmiştir.

5018 sayılı Kanunda, stratejik plan hazırlamakla yükümlü olacak kamu idarelerinin ve stratejik planlama sürecine ilişkin takvimin tespitine, stratejik planların kalkınma planı ve programlarla ilişkilendirilmesine yönelik usul ve esasların belirlenmesine Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı yetkili kılınmıştır. Bu çerçevede hazırlanan “Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik” 26 Mayıs 2006 tarihli Resmi Gazetede yayımlanmıştır (DPT, 2006: 3).

### **3. TÜRKİYE'DE STRATEJİK PLANLAMA DENEYİMİNİN BİR GÖRÜNTÜSÜ: BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ**

Yeni kamu yönetimi anlayışının küreselleşme dinamikleri beraberinde ekonomik kalkınma politikalarını ve bunların yerel yönetim sistemleri ile olan ilişkisini ön plana çıkarmıştır. Artan ulaşım ve iletişim olanakları, sanayi yoğun üretimden bilgi yoğun, teknolojik üretim biçimlerine ve hizmet yoğun sektörlere dönüşmesi, ulusal ve uluslararası ekonomik ilişkileri önemli ölçüde etkilemiştir (Gül vd, 2014:249). Değişimin yönetiminde başarılı olmak isteyen gerek kamu gerekse özel sektör yapıları, bu süreçte farklı olanla var olanları buluşturmanın yollarını aramış, stratejik adımlarla değişimi yönetebilen ülkeler etkin, verimli, hesap verebilir ve şeffaf yönetimi oluşturabilmek için reform süreçlerini başarıyla şekillendirmiştir.

Yerel reform sürecinin bir görüntüsü olarak, küresel sistemin yönlendirici parçası haline gelen kentsel alanların yönetiminde başarılı stratejiler geliştiren yönetim mekanizmalarının ulusal ekonomileri küresel rekabette yarışır hale getirdiği görülmektedir. Yatırımların cazibe merkezi olan kentsel alanların değişen demografik yapısı, çeşitlenen hizmet talepleri ve karşılaşılan sorunların çözümünde etkin ve etkili planlanmış süreçlere olan ihtiyaç ön plana çıkmaktadır. Bu süreçte, yerel dinamiklerin bölgesel ölçekte kalkınmayı sağlayabilecek, mevcut yatırım potansiyelini harekete geçirebilecek niteliğe sahip reformlarla güçlendirilmesi hedeflenmekte; ülkelerin değil şehirlerin yarıştığı, küresel sermaye ile birliktelik kurabilecek kentlerin var olması, ülkelerin kalkınması bakımından bir gereklilik haline gelmektedir (Topcu, 2015:86).

Türkiye'de büyük kentsel alanların yönetiminden il ölçeğinde sorumlu olan birimler büyükşehir belediye yönetimleri olarak tanımlanmaktadır. 2012 tarihli 6360 sayılı Kanun ile 16 olan büyükşehir belediye sayısı 30'a yükselmiş, 14 il<sup>6</sup> nüfus kriterini sağlamak koşulu ile büyükşehir belediyesi olmuştur.

Ülkemizde 2000'li yıllardan itibaren yeni kamu yönetiminin bir aracı olan stratejik yönetim ve stratejik planlama konusunda olumlu anlamda ilerleme kaydedilmiştir. Ülkemizdeki belediyelerin çoğunda üç dönem stratejik plan hazırlanarak tecrübe kazanılmış, hazırlık aşamasındaki teknik açıdan ortaya çıkan aksaklıkların çoğu giderilmiştir. Stratejik plana göre yönetim kültürü belediyelerde benimsenmiştir. Bugüne kadar stratejilerin geliştirilmesi ve stratejik planlama aşaması ile ilgili birçok akademik çalışma literatürde yerini almıştır. Stratejilerin uygulanması aşaması ve uygulanan stratejilerin gözden geçirilmesi ve denetlenmesi aşamasını araştıran akademik araştırmalara ise literatürde çok fazla rastlanmamaktadır. Dolayısıyla çalışmanın analiz kısmında stratejik planların uygulanması ve denetim aracı olarak kullanılmasındaki fayda düzeyine yönelik analizler yapılması tercih edilmiştir. Bu çalışmada; yeni kamu yönetimi anlayışı ekseninde Türkiye'nin stratejik planlama deneyiminin bir görüntüsünü yansıtmak üzere, 30 büyükşehir belediyesinin 2015 yılına ait performans programı ve faaliyet raporları incelenmiştir. Yapılan incelemede, kamu yönetimi ve yerel yönetim reformlarının temel hedeflerinden olan şeffaf yönetim ilkesiyle uyumluluk düzeyine yönelik tespitlere ulaşılmaya çalışılmıştır. Bu kapsamda, büyükşehir belediyelerinin performans programlarında ve çalışmalarının gerçekleştirme durumlarını yansıtan faaliyet raporlarındaki beyanlara istinaden halka ne kadar şeffaf plan, program ve raporlama yapıldığına yönelik bulgulara ulaşılmaya çalışılmıştır.

Belediye Kanunu'nun 56. Maddesine göre, faaliyet raporları Nisan ayında Belediye Başkanı tarafından Meclise sunulmaktadır. Kurumların meclis onayını müteakip web sitesinde paylaşmaları Nisan ayının sonunu bulmaktadır. Dolayısıyla bu çalışmada kurum web sitelerinde bulunan en son faaliyet raporu olan 2015 yılı faaliyet raporu ve faaliyet raporunun karşılaştırılması aşamasında birbirini tamamlayıcı özelliği olması nedeniyle 2015 yılı performans programları seçilmiştir. Performans programları incelenirken "İdare Performans Hedef Tablosu", "Faaliyet Maliyetleri Tablosu" ve "İdare Performans Tablosu" dikkate alınmıştır.

Yapılan inceleme sonucu şu bulgulara ulaşılmıştır.

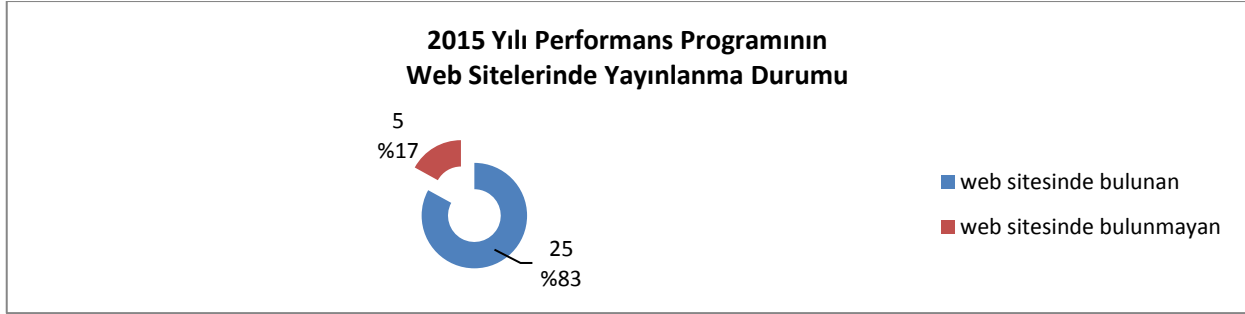
Halka şeffaf plan program ve raporlama yapılmasının ilk ve en önemli göstergesi, bahsi geçen bu dokümanların kurumların web sitesinde halka sunulmasıdır. 2015 Mali Yılı Performans Programlarının kurum web sitelerinde yayınlanma durumunu gösteren bilgiler aşağıdaki tabloda yer almaktadır.

<sup>6</sup> Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Kahramanmaraş, Mardin, Malatya, Manisa, Muğla, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa, Van, Ordu.

**Tablo 1**

2015 Mali Yılı Performans Programlarının Web Sitesinde Yayınlanma Durumu Tablosu

	Web sitesinde bulunan	Web sitesinde bulunmayan
Adet	25	5
Oran (%)	%83	%17

**Grafik-1:** 2015 Mali Yılı Performans Programlarının Web Sitesinde Yayınlanma Durumu Grafiği

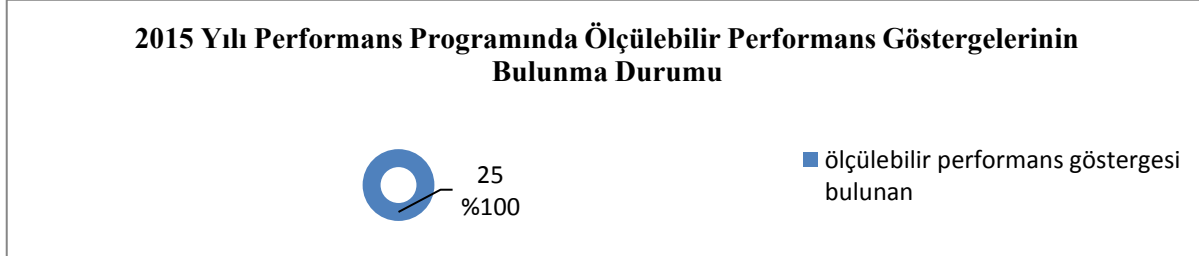
2015 Mali Yılı Performans Programını web sitesinde yayınlayan büyükşehir belediye sayısı 25'tir. Araştırma süresi içinde 5 büyükşehir belediyesinin<sup>7</sup> 2015 yılı performans programlarına kurum web sitelerinden ulaşılabilmiştir. Bu büyükşehir belediyesinin performans programına web sitelerinden ulaşamadığı için bundan sonra ki değerlendirmelere 25 büyükşehir belediyesinin performans programları dikkate alınarak devam edilecektir.

Büyükşehir belediyelerinin 2015 Mali Yılı Performans Programlarında faaliyetleri ölçmeye ve kıyaslama yapılmasına olanak sağlayan performans göstergelerinin konulup konulmadığı "İdare Performans Hedef Tablosu" dikkate alınarak incelenmiştir. 2015 Mali Yılı Performans Programlarının ölçülebilir performans göstergelerinin konulma durumunu gösteren bilgiler aşağıdaki tabloda yer almaktadır.

**Tablo 2**

2015 Mali Yılı Performans Programlarında Ölçülebilir Performans Göstergelerinin Bulunma Durumu Tablosu

	Ölçülebilir performans göstergesi bulunan	Ölçülebilir performans göstergesi bulunmayan
Adet	25	0
Oran (%)	% 100	% 0

**Grafik-2** 2015 Mali Yılı Performans Programlarında Ölçülebilir Performans Göstergelerinin Bulunma Durumu Grafiği

<sup>7</sup> Diyarbakır, Erzurum, Mardin, Şanlıurfa, Van

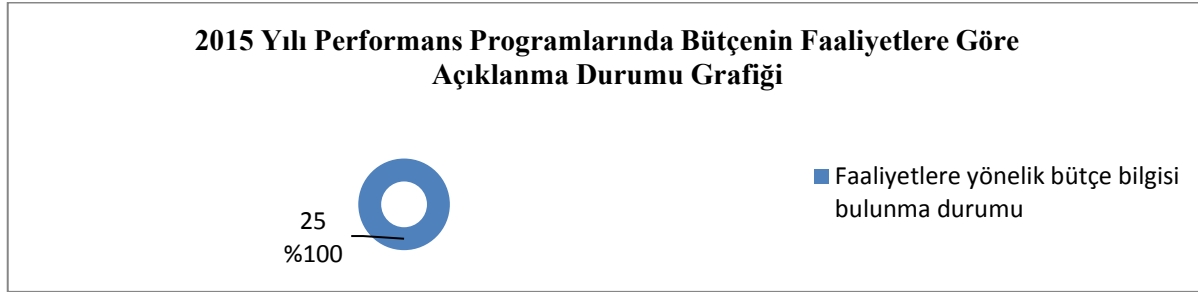
Yapılan incelemede 25 büyükşehir belediyesinin hedef ve faaliyetlerinde kıyaslamaya olanak sağlayacak ölçülebilir performans göstergelerinin tanımlandığı sonucuna ulaşılmıştır. Bu tespit, faaliyetler bazında hesap verebilirliğin olması adına önemli ve olumlu bir gelişmedir.

Büyükşehir belediyelerinin stratejik planın bir yıllık uygulama dilimi olan performans programlarında tanımladıkları faaliyetlere ne kadar harcama yapılacağını tespit edebilmek amacıyla performans programlarında “Faaliyet Maliyetleri Tablosu”, “İdare Performans Tablosu” ve “Toplam Kaynak İhtiyacı Tablosu” incelenmiştir. Bu incelemeye istinaden büyükşehir belediyelerinin planladıkları faaliyetlere ayrıntılı olarak ne kadar harcama yapacaklarına dair beyan ettikleri öngörülerden yola çıkılarak bütçedeki şeffaflık düzeyine yönelik bulgulara ulaşılmaya çalışılmıştır. 2015 Mali Yılı Performans Programlarındaki bütçenin ayrıntılı faaliyetlere göre açıklanma durumunu gösteren bilgiler aşağıdaki tablolarda yer almaktadır.

**Tablo 3**

2015 Yılı Performans Programlarında Bütçenin Faaliyetlere Göre Açıklanma Durumu Tablosu

	<b>Faaliyetlere Yönelik Ayrıntılı Bütçe Bilgisi Bulunma Durumu</b>	<b>Faaliyetlere Yönelik Ayrıntılı Bütçe Bilgisi Bulunmama Durumu</b>
Adet	25	0
Oran (%)	% 100	% 0



**Grafik-3** 2015 Yılı Performans Programlarında Bütçenin Faaliyetlere Göre Açıklanma Durumu Grafiği

Büyükşehir Belediyesi'nin 2015 yılı performans programları bütçe şeffaflığı açısından incelendiğinde şu bulgulara ulaşılmıştır. 25 büyükşehir belediyesinin performans programlarında hedeflere harcanması planlanan tutarlara yer verildiği görülmektedir. Bu sayede halk belediyelerin bütçelerini denetleyebilmektedir. Bazı belediyelerin performans programlarında teknik anlamda eksiklikler bulunsa da bu eksikliklerin giderilebilecek nitelikli eksiklikler olduğu düşünülmektedir.

Belediye Kanununun 56. Maddesine göre; belediye başkanı faaliyet raporunu stratejik plan ve performans programına göre yürütülen faaliyetleri, belirlenmiş performans ölçütlerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini açıklayacak şekilde hazırlamakla yükümlüdür<sup>8</sup>. Çalışmanın bu bölümünde 26 büyükşehir belediyesinin stratejik planın bir yıllık uygulama dilimi olan performans programlarında yer alan hedeflerin gerçekleşme durumlarını yansıtan faaliyet raporları aracılığıyla meydana gelen sapmaların nedenlerini açıklama durumları incelenmiştir. 2015 Faaliyet Raporlarında hedeflerde meydana gelen sapmaların nedenlerinin açıklanma durumunu gösteren bilgiler aşağıdaki tablolarda yer almaktadır. Büyükşehir

<sup>8</sup> 5393 Sayılı Belediye Kanunu: <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5393.pdf>

belediyelerinden dördünün<sup>9</sup> 2015 yılı Faaliyet Raporu web sitesinde bulunmadığından değerlendirme 26 büyükşehir belediyesi dikkate alınarak yapılmıştır.

**Tablo 4**

2015 Yılı Faaliyet Raporunda Hedeflerde  
Meydana Gelen Sapmaların Nedenlerinin Açıklanma Durumu Tablosu

	Hedeflerde Meydana Gelen Sapmaların Nedenlerinin Açıklanma Durumu	Hedeflerde Meydana Gelen Sapmaların Nedenlerinin Açıklanmama Durumu
Adet	23	3
Oran (%)	% 88	% 12

**2015 Yılı Faaliyet Raporunda Hedeflerde Meydana Gelen Sapmaların Açıklanma Durumu**



**Grafik 4:** 2015 Yılı Faaliyet Raporunda Hedeflerde Meydana Gelen Sapmaların Açıklanma Durumu

Büyükşehir belediyelerinin faaliyet raporları incelendiğinde hedeflere yönelik gerçekleşme durumlarının karşılaştırıldığı, aksama nedenlerinin de birçoğunda gerekçeleri ile açıklandığı sonucuna ulaşılmıştır. Faaliyet raporları belediye faaliyetlerinin denetiminin halk tarafından yapılmasına olanak sağlayan araçlardan biridir. Bu çalışma sonucunda faaliyet raporlarının amacına uygun hazırlandığı, belediye faaliyetlerindeki şeffaflık düzeyinin yüksek oranda sağlandığı sonucuna ulaşılmıştır.

## SONUÇ

Klasik kamu yönetimi anlayışına yapılan eleştirilerden en önemlisi kamu hizmetlerinde güvensizliğin oluşmasıdır. Literatürde bu güvensizlik; stratejik açık, bütçe açığı, performans açığı ve güven açığı olarak tanımlanmaktadır. Bu güvensizlik ortamı yeni kamu yönetimi anlayışı ekseninde yönetim mekanizmasının değişimine olan ihtiyacı gündeme getirmiştir.

Özel sektör odaklı yönetim uygulamaların kamu yönetimine aktarımı sürecinde ön plana çıkan; etkinlik, verimlilik, şeffaflık, yerele yetki devri, stratejik yönetim ilkeleri reform sürecinin seyrini bu süreçte şekillendirmiştir. Türkiye özelinde, yönetim mekanizmalarının yerele yaklaştırılmasına imkan veren yerel yönetim reform süreci ayrı bir önem taşımaktadır. Özellikle, yeni kamu yönetimi anlayışının araçlarından olan stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporlarının halkın yerel yönetim hizmetlerini denetlemesine olanak sağlayacak şekilde yapılandırılması Türkiye'de reform süreçlerinin bir yansımasıdır.

<sup>9</sup> Diyarbakır, Malatya, Mardin, Van

Yerel ölçekte sunulan hizmetlerin çeşitliliği ve hizmet sunulan vatandaş sayısı dikkate alındığında, il sınırında yetkilendirilen büyükşehir belediyelerinin stratejik planlama deneyiminin Türkiye'de stratejik planlama deneyimi üzerine değerlendirme yapmak için önemli bir temel oluşturduğu düşünülmektedir. Büyükşehir belediyeleri üzerine yapılan bu çalışmada stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporlarının belediye hizmetlerinde güven açığını giderecek nitelikte olduğu, güven sağlayacak ortamı oluşturduğu sonucuna ulaşılmıştır. Bu plan, program ve raporlar aracılığıyla halktan toplanan vergilerle kaynak sağlanarak planlanan yerel yönetim hizmetlerinin nerede, nasıl ve ne tutarla gerçekleşeceğini görebilmektedir. Yeni kamu yönetimi anlayışının bir görüntüsü olarak yapılandırılan, reform süreçlerinin önemli bir adımı olan stratejik yönetim anlayışının, stratejik yönetim kültürünün yerel yönetimlerde benimsenmiş olduğuna yönelik tespitin Türkiye açısından olumlu ve önemli bir gelişme olduğu düşünülmektedir.

## KAYNAKÇA

- Acar, E.,(2007). “Yarı Resmî Bir Örgütte Stratejik Planlama Uygulaması: Aydın Ticaret Odası Örneği”, Yüksek Lisans Tezi, Adnan Menderes Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Aydın.
- Aktan, C. C.,(2008). “Stratejik Yönetim ve Stratejik Planlama”, ÇEİS Çimento Endüstrisi İşverenleri Sendikası Yayını, Cilt:22, Sayı:4, ss. 4-21.
- Balci, A., (2004). Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar ve Kamu Hizmet Sunumuna Etkileri”, <http://www.canaktan.org/politika/kamuda-kalite/balci.pdf>, (Erişim Tarihi: 28.02.2015).
- Canpolat, H.,(2009). “Türk Kamu Yönetiminde Değişim: Son Dönem Kamu Yönetimi Reformlarının Küreselleşme ve Yeni Kamu Yönetimi Açısından Değerlendirilmesi” VII. Kamu Yönetimi Forumu (KAYFOR), Kahramanmaraş.
- Çevikbaş, R.,(2012). “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı Ve Türkiye Uygulamaları”, *Ekonomi Ve Yönetim Araştırma Dergisi, Cilt: 1, Sayı: 2, s.s.9-32*.
- Demir, C., Yılmaz, M., (2010). “Stratejik Planlama Süreci ve Örgütler Açısından Önemi”, *Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt:25, Sayı:1, İzmir, ss. 69-88*.
- Dinçer, Ö.,(1998). Stratejik Yönetim ve İşletme Politikası, Beta Basım Yayınevi, İstanbul.
- DİNÇER, Ö. ve YILMAZ, C. (2003). “Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim”, T.C. Başbakanlık, Ekim, Ankara.
- DPT, (2003). Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama Kılavuzu, Ankara.
- Erkan, Volkan (2008). Kamu Kuruluşlarında Stratejik Planlama, Türkiye Uygulaması ve Kuruluşlarda Başarıyı Etkileyen Faktörler (Vol. 23),DPT Yayınları, Ankara.
- Gül, H., M. Kiriş, N. Negiz ve İ. Gökdayı. (2014). *Türkiye’de Yerel Yönetimler ve Yerel Siyaset*. Ankara: Detay Yayıncılık.
- Gürer, H., (2006). “Stratejik Planlamanın Temelleri ve Türk Kamu Yönetiminde Uygulanmasına Yönelik Öneriler”, *Sayıştay Dergisi, Sayı 63,s.91-105*.
- Güven, A., (2014). “Kamu Yönetiminde Geleceğin İnşasında Stratejik Bakış”, *Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi, Cilt 2, Sayı 2, Eylül, ss. 63-80*.
- Karasoy, O. (2014). Türk Kamu Yönetiminde Performans Yönetimine Bir Bakış. *Uluslar arası yönetim, iktisat ve işletme dergisi, Cilt 10. Sayı 22*.
- Kerman, U., Altan, Y., Öztop, S., (2012).“Büyükşehir Belediyeleri ve İl Özel İdarelerinde Stratejik Planlama: Ankara, İstanbul ve İzmir Örneği”, *Uluslararası Alanya İşletme Fakültesi Dergisi, Cilt: 4, Sayı: 1, ss. 89-100*.
- Ökmen, M., Parlak, B., (2008). “Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler, İlkeler, Yaklaşımlar ve Mevzuat”, Alfa Aktüel Yayını, İstanbul.
- Özgür,H.,(2003). “Yeni Kamu Yönetimi Hareketi”, Yeni Kamu yönetimi İşletmeciliği, Muhittin Acar ve Hüseyin Özgür (Ed.), Çağdaş Kamu Yönetimi 1, Nobel Yayınları, Ankara, s.s. 183-224.

- Özer, M., (2005). “Günümüzün Yükselen Değeri: Yeni Kamu Yönetimi” Sayıştay Dergisi, Sayı: 59, s.s. 3-46.
- Sözen, S.,(2005). Teori ve Uygulamada Yeni Kamu Yönetimi, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Topcu, D., (2015). Türkiye'de Yeni Büyükşehir Belediye Sistemi", Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.
- Ünal, M.,(2013). “Kamu Örgütleri Ne Kadar Stratejik Yönetilebilir? Strateji Kavramı, Stratejik Planlama/Yönetim, Kamu Sektöründe Uyum ve Çelişkiler”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 46, Sayı: 2, Haziran, ss. 25-43.
- Yüksel, F., (2002). Sürekli Değişen Kentsel Faktörler Karşısında Yerel Yönetimlerde Stratejik Planlama Gereği”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt: 11, Sayı: 1, Ocak, ss. 31-41.
- 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu [http://mevzuat.meb.gov.tr/html/25326\\_1.html](http://mevzuat.meb.gov.tr/html/25326_1.html), (Erişim Tarihi: 27.02.2015).
- 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5216.html>, (Erişim Tarihi: 27.02.2015).
- 5393 Sayılı Belediye Kanunu, <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5393.html>, (Erişim Tarihi: 28.02.2015).
- Adana Büyükşehir Belediyesi 2015 Performans Programı <http://www.adana.bel.tr/performans-programi/> (Erişim Tarihi: 28.03.2017)
- Adana Büyükşehir Belediyesi 2015 Faaliyet Raporu, <http://www.adana.bel.tr/faaliyet-raporlari/> (Erişim Tarihi:28.03.2017)
- Adapazarı Büyükşehir Belediyesi 2015 Performans Programı <http://www.sakarya.bel.tr/uploads/stratejik/G2Fcz6kB8r.pdf> (Erişim Tarihi: 28.03.2017)
- Adapazarı Büyükşehir Belediyesi 2015 Yılı Faaliyet Raporu <http://www.adapazari.bel.tr/upload/tr/dosya/dokumanyonetimi/109/22042016174841-1.pdf> (Erişim Tarihi: 28.03.2017).
- Ankara Büyükşehir Belediyesi 2015 Yılı Performans Programı [https://www.ankara.bel.tr/files/7614/2079/1192/2015\\_performans\\_butce.pdf](https://www.ankara.bel.tr/files/7614/2079/1192/2015_performans_butce.pdf) (Erişim Tarihi: 28.03.2017).
- Ankara Büyükşehir Belediyesi 2015 Yılı Faaliyet Raporu [https://www.ankara.bel.tr/files/6214/6252/4199/faaliyet\\_son\\_web.pdf](https://www.ankara.bel.tr/files/6214/6252/4199/faaliyet_son_web.pdf) (Erişim Tarihi: 28.03.2017).
- Antalya Büyükşehir Belediyesi 2015 Yılı Performans Programı [https://www.antalya.bel.tr/Content/UserFiles/Files/Raporlar%2FPerformansProgrami%2F2015\\_performans\\_programi.pdf](https://www.antalya.bel.tr/Content/UserFiles/Files/Raporlar%2FPerformansProgrami%2F2015_performans_programi.pdf) (Erişim Tarihi: 28.03.2017).
- Antalya Büyükşehir Belediyesi 2015 Yılı Faaliyet Raporu [https://www.antalya.bel.tr/Content/UserFiles/Files/Raporlar%2FFaaliyetRaporlari%2F2015\\_YILI\\_ABB\\_Faaliyet\\_Raporu.pdf](https://www.antalya.bel.tr/Content/UserFiles/Files/Raporlar%2FFaaliyetRaporlari%2F2015_YILI_ABB_Faaliyet_Raporu.pdf) (Erişim Tarihi: 28.03.2017).
- Aydın Büyükşehir Belediyesi 2015 Yılı Performans Programı [http://aydin.bel.tr/Content/files/performans\\_programi\\_2015.pdf](http://aydin.bel.tr/Content/files/performans_programi_2015.pdf) (Erişim Tarihi: 30.03.2017).
- Aydın Büyükşehir Belediyesi 2015 Yılı Faaliyet Raporu [http://aydin.bel.tr/Content/files/Faaliyet\\_Raporlari/2015%20Faaliyet%20Raporu.pdf](http://aydin.bel.tr/Content/files/Faaliyet_Raporlari/2015%20Faaliyet%20Raporu.pdf) (Erişim Tarihi: 30.03.2017).
- Balıkesir Büyükşehir Belediyesi 2015 Yılı Performans Programı [http://www.balikesir.bel.tr/documents/file/bb\\_StrategicPlanFiles/Bal%C4%B1kesir\\_BB\\_2015\\_PP-5b8f781d-7dd8-47e5-80ef-bd2558b744c2.pdf](http://www.balikesir.bel.tr/documents/file/bb_StrategicPlanFiles/Bal%C4%B1kesir_BB_2015_PP-5b8f781d-7dd8-47e5-80ef-bd2558b744c2.pdf) (Erişim tarihi: 30.03.2017).
- Balıkesir Büyükşehir Belediyesi 2015 Yılı Performans Programı [http://www.balikesir.bel.tr/documents/file/bb\\_AnnualReports/faaliyet-raporu-21-4-2016-web-249e2a30-db96-4ff5-a2e2-fdc4615250f9.pdf](http://www.balikesir.bel.tr/documents/file/bb_AnnualReports/faaliyet-raporu-21-4-2016-web-249e2a30-db96-4ff5-a2e2-fdc4615250f9.pdf) (Erişim Tarihi: 30.03.2017).
- Bursa Büyükşehir Belediyesi 2015 Yılı Performans Programı [http://www.bursa.bel.tr/dosyalar/birimek/strateji/performans\\_programi/2015.pdf](http://www.bursa.bel.tr/dosyalar/birimek/strateji/performans_programi/2015.pdf) (Erişim Tarihi:30.03.2017).

- Bursa Büyükşehir Belediyesi 2015 Yılı Faaliyet Raporu  
[http://www.bursa.bel.tr/dosyalar/birimek/strateji/faaliyet\\_raporlari/2015.pdf](http://www.bursa.bel.tr/dosyalar/birimek/strateji/faaliyet_raporlari/2015.pdf) (Erişim Tarihi: 30.03.2017).
- Denizli Büyükşehir Belediyesi 2015 Yılı Performans Programı  
<http://www.denizli.bel.tr/userfiles/file/2015%20performans%20program%C4%B1.pdf> (Erişim Tarihi: 30.03.2017).
- Denizli Büyükşehir Belediyesi 2015 Yılı Faaliyet Raporu  
<http://www.denizli.bel.tr/userfiles/file/2015%20FAAL%C4%B0YET%20RAPORU.pdf> (Erişim Tarihi:30.03.2017).
- Eskişehir Büyükşehir Belediyesi 2015 Yılı Performans Programı  
[http://www.eskisehir.bel.tr/dosyalar/performans\\_programi/2015.pdf](http://www.eskisehir.bel.tr/dosyalar/performans_programi/2015.pdf) (Erişim Tarihi: 11.04.2017).
- Eskişehir Büyükşehir Belediyesi 2015 Yılı Faaliyet Raporu  
[http://www.eskisehir.bel.tr/dosyalar/faaliyet\\_raporlari/2015.pdf](http://www.eskisehir.bel.tr/dosyalar/faaliyet_raporlari/2015.pdf) (Erişim Tarihi: 11.04.2017).
- Erzurum Büyükşehir Belediyesi 2015 Yılı Faaliyet Raporu  
<http://erzurum.bel.tr/DOSYA/26.4.2016-14-59-362015-FAALİYET-RAPORU.pdf> (Erişim Tarihi: 11.04.2017).
- Gaziantep Büyükşehir Belediyesi 2015 Yılı Performans Programı  
<https://gantep.bel.tr/files/2015-performans-programi.pdf> (Erişim Tarihi: 07.04.2017).
- Gaziantep Büyükşehir Belediyesi 2015 Yılı Faaliyet Raporu  
<https://gantep.bel.tr/files/faaliyet-raporu-2015.pdf> (Erişim Tarihi: 07.04.2017).
- Hatay Büyükşehir Belediyesi 2015 Yılı Performans Programı  
[http://www.hatay.bel.tr/PDFler/Stratejik\\_plan/1-PerformansProgrami.pdf](http://www.hatay.bel.tr/PDFler/Stratejik_plan/1-PerformansProgrami.pdf) (Erişim Tarihi: 07.04.2017).
- Hatay Büyükşehir Belediyesi 2015 Yılı Faaliyet Raporu  
[http://www.hatay.bel.tr/PDFler/Stratejik\\_plan/3-FaaliyetRaporu202016.pdf](http://www.hatay.bel.tr/PDFler/Stratejik_plan/3-FaaliyetRaporu202016.pdf) (Erişim Tarihi: 07.04.2017).
- İstanbul Büyükşehir Belediyesi 2015 Yılı Performans Programı  
<http://docplayer.biz.tr/790288-Istanbul-buyuksehir-belediyesi-2015-performans-programi.html> (Erişim Tarihi: 07.04.2017).
- İstanbul Büyükşehir Belediyesi 2015 Yılı Faaliyet Raporu  
[http://www.ibb.gov.tr/TR/BilgiHizmetleri/Yayinlar/FaaliyetRaporlari/Documents/2015/ibb\\_faaliyetraporu2015.pdf](http://www.ibb.gov.tr/TR/BilgiHizmetleri/Yayinlar/FaaliyetRaporlari/Documents/2015/ibb_faaliyetraporu2015.pdf) (Erişim Tarihi: 04.04.2017).
- İzmir Büyükşehir Belediyesi 2015 Yılı Performans Programı  
[https://www.izmir.bel.tr/YuklenenDosyalar/Dokumanlar/12.12.2014%2011\\_53\\_23\\_PerformansProgram%C4%B12015\\_web.pdf](https://www.izmir.bel.tr/YuklenenDosyalar/Dokumanlar/12.12.2014%2011_53_23_PerformansProgram%C4%B12015_web.pdf) (Erişim Tarihi: 04.04.2017).
- İzmir Büyükşehir Belediyesi 2015 Yılı Faaliyet Raporu  
[https://www.izmir.bel.tr/YuklenenDosyalar/Dokumanlar/2015\\_FaaliyetRaporu.pdf](https://www.izmir.bel.tr/YuklenenDosyalar/Dokumanlar/2015_FaaliyetRaporu.pdf) (Erişim Tarihi: 04.04.2017).
- Kahramanmaraş Büyükşehir Belediyesi 2015 Yılı Performans Programı  
<http://kahramanmaras.bel.tr/2015-yili-performans-programi> (Erişim Tarihi: 04.04.2017).
- Kahramanmaraş Büyükşehir Belediyesi 2015 Yılı Faaliyet Raporu  
<https://kahramanmaras.bel.tr/kurumsal/faaliyet-raporlari/2015-yili-faaliyet-raporu> (Erişim Tarihi: 04.04.2017).
- Kayseri Büyükşehir Belediyesi 2015 Yılı Performans Programı  
[http://www.sp.gov.tr/upload/xSPRapor/files/ceXeI+kayseri\\_pp.pdf](http://www.sp.gov.tr/upload/xSPRapor/files/ceXeI+kayseri_pp.pdf) (Erişim Tarihi: 04.04.2017).
- Kayseri Büyükşehir Belediyesi 2015 Yılı Faaliyet Raporu  
[https://www.kayseri.bel.tr/uploads/pdf/uploads\\_pdf/2015-faaliyet-raporu.pdf](https://www.kayseri.bel.tr/uploads/pdf/uploads_pdf/2015-faaliyet-raporu.pdf) (Erişim Tarihi: 04.04.2017).
- Kocaeli Büyükşehir Belediyesi 2015 Yılı Performans Programı  
[http://www.kocaeli.bel.tr/Files/Dokumanlar/Strateji/2015\\_Mali\\_Yili\\_Performans\\_Programi.pdf](http://www.kocaeli.bel.tr/Files/Dokumanlar/Strateji/2015_Mali_Yili_Performans_Programi.pdf) (Erişim Tarihi: 04.04.2017).



- Kocaeli Büyükşehir Belediyesi 2015 Yılı Faaliyet Raporu [http://www.kocaeli.bel.tr/Files/Faaliyet\\_Raporlar/2015\\_YI\\_Faaliyet\\_Raporu.pdf](http://www.kocaeli.bel.tr/Files/Faaliyet_Raporlar/2015_YI_Faaliyet_Raporu.pdf) (Erişim Tarihi: 04.04.2017).
- Konya Büyükşehir Belediyesi 2015 Yılı Performans Programı <http://www.konya.bel.tr/dosyalar/2015performans.pdf> (Erişim Tarihi: 04.04.2017).
- Konya Büyükşehir Belediyesi 2015 Yılı Faaliyet Raporu <http://www.konya.bel.tr/dosyalar/2015FaaliyetRaporu.pdf> (Erişim Tarihi: 04.04.2017).
- Malatya Büyükşehir Belediyesi 2015 Yılı Performans Programı [http://www.malatya.bel.tr/yayin/2015\\_performans\\_programi/index.html](http://www.malatya.bel.tr/yayin/2015_performans_programi/index.html) (Erişim Tarihi: 04.04.2017).
- Manisa Büyükşehir Belediyesi 2015 Yılı Performans Programı <http://www.manisa.bel.tr/upload/teskilat/dosya/6c97e1c67aec45b8a323498d4dc887bc.pdf> ((Erişim Tarihi: 04.04.2017).
- Manisa Büyükşehir Belediyesi 2015 Yılı Faaliyet Raporu <http://www.manisa.bel.tr/upload/teskilat/dosya/ae176fa654e542f4b091a1384fb204bf.pdf> ((Erişim Tarihi: 04.04.2017).
- Mersin Büyükşehir Belediyesi 2015 Yılı Performans Programı <http://www.mersin.bel.tr/userfiles/file/mbb/MBB%20Performans%20Raporu/2015%20Y%20C4%B1%20C4%B1/2015%20%20PERFORMANS%20PROGRAMI.pdf> ((Erişim Tarihi: 04.04.2017).
- Mersin Büyükşehir Belediyesi 2015 Yılı Faaliyet Raporu <http://www.mersin.bel.tr/userfiles/file/mbb/MBB%20Faaliyet%20Raporlar%20C4%B1/2015%20Y%20C4%B1%20C4%B1/2015%20YILI%20FAAL%20B0YET%20RAPORU.pdf> ((Erişim Tarihi: 04.04.2017).
- Muğla Büyükşehir Belediyesi 2015 Yılı Performans Programı <http://www.mugla.bel.tr/kurumsal/performans-programlari/> (Erişim Tarihi: 04.04.2017).
- Muğla Büyükşehir Belediyesi 2015 Yılı Faaliyet Raporu <http://www.mugla.bel.tr/kurumsal/faaliyet-raporlari/> (Erişim Tarihi: 07.04.2017).
- Ordu Büyükşehir Belediyesi 2015 Yılı Performans Programı <http://www.ordu.bel.tr/uploads/Guest/pdf/f6eb0a42-46b2-46bd-98eb-82354248dbf4.pdf> (Erişim Tarihi :07.04.2017).
- Ordu Büyükşehir Belediyesi 2015 Yılı Faaliyet Raporu <http://www.ordu.bel.tr/uploads/FAALİYET-2015.pdf> (Erişim Tarihi: 07.04.2017).
- Samsun Büyükşehir Belediyesi 2015 Yılı Performans Programı [http://www.samsun.bel.tr/Icerik/Dosya/www.samsun.bel.tr\\_14\\_JO2U15LB\\_2015\\_yili\\_perans\\_programi.pdf](http://www.samsun.bel.tr/Icerik/Dosya/www.samsun.bel.tr_14_JO2U15LB_2015_yili_perans_programi.pdf) (Erişim Tarihi: 11.04.2017).
- Samsun Büyükşehir Belediyesi 2015 Yılı Faaliyet Raporu [http://www.samsun.bel.tr/Icerik/Dosya/www.samsun.bel.tr\\_11\\_849\\_FY4E90PU\\_samsun\\_buyuksehir\\_belediyesi\\_2015\\_yili\\_faaliyet\\_raporu.pdf](http://www.samsun.bel.tr/Icerik/Dosya/www.samsun.bel.tr_11_849_FY4E90PU_samsun_buyuksehir_belediyesi_2015_yili_faaliyet_raporu.pdf) (Erişim Tarihi: 11.04.2017).
- Tekirdağ Büyükşehir Belediyesi 2015 Yılı Performans Programı <http://www.tekirdag.bel.tr/content/file/performans/performans.pdf> (Erişim Tarihi: 11.04.2017).
- Tekirdağ Büyükşehir Belediyesi 2015 Yılı Faaliyet Raporu [http://www.tekirdag.bel.tr/content/file/faaliyet\\_raporu/2015\\_yili\\_idare\\_faaliyet\\_raporu.pdf](http://www.tekirdag.bel.tr/content/file/faaliyet_raporu/2015_yili_idare_faaliyet_raporu.pdf) (Erişim Tarihi: 11.04.2017)
- Trabzon Büyükşehir Belediyesi 2015 Yılı Performans Programı <http://www.trabzon.bel.tr/upload/editor/FAAL%20B0YET%20RAPORLARI/2015%20PERFORMANS%20PROGRAMI.pdf> (Erişim Tarihi: 11.04.2017)
- Trabzon Büyükşehir Belediyesi 2015 Yılı Faaliyet Raporu [http://www.trabzon.bel.tr/upload/editor/FAAL%20B0YET%20RAPORLARI/2015\\_faaliyet\\_Raporu.pdf](http://www.trabzon.bel.tr/upload/editor/FAAL%20B0YET%20RAPORLARI/2015_faaliyet_Raporu.pdf) (Erişim Tarihi: 11.04.2017)

## ULAŞIM KARARLARINI YÖNLENDİRECEK VERİ SETLERİ: BİREYSEL YOLCULUKLARDA GÜZERGÂHIN VE ULAŞIM TÜRELİNİN İZLENMESİNE YÖNELİK ALTERNATİF YÖNTEMLERİN İRDELENMESİ

Ebru ÇUBUKÇU<sup>1</sup>,  
Gözde Ekşioğlu ÇETİNTAĞRA<sup>2</sup>,  
Burçin Hepgüzel HATİP<sup>3</sup>,  
İrem ERİN<sup>4</sup>

### ÖZET

Geçmişten günümüze bir kentte üretilen tüm yolculuklar içinde yürüyüşün payı azalırken, motorlu taşıtın payı artmıştır. Özellikle yürünebilir mesafelerde motorlu taşıt kullanımındaki bu artış, hiç şüphesiz bireysel (fiziksel inaktivite, obezite, kronik rahatsızlıklar), toplumsal (hava kirliliği) ve mekânsal (doğal alanların tahribatı, trafik yoğunluğu) olumsuzluklar doğurmaktadır. Bu nedenle, yerel yönetimler özellikle yürünebilir mesafelerde motorlu taşıt yerine aktif ulaşım türelerinden yürüyüşü teşvik edecek kentsel proje ve politikalar üretmekle yükümlüdür. Bu proje ve politikaların temel aldığı veri kaynağı ne kadar doğru olursa ulaşım kararları o kadar doğru ve etkin olur. Buna paralel olarak yürünebilir mesafelerdeki yolculuklarda tercih edilen güzergâhların ve ulaşım türelerinin doğru şekilde izlenmesi, çok sayıda araştırmacının gündemindedir. Bireysel yolculukların izlenmesinde öznel (yüz yüze görüşmeler, yapılandırılmış anket formları, yolculuk günlükleri, öznel davranış gözlemleri, gibi) ve nesnel (aktivite izlem monitörleri, küresel konumlama sistemi aygıtları gibi) yöntemler kullanılmaktadır. Öznel yöntemler ile kim, ne zaman, nerede hangi ulaşım türelini neden kullanıyor sorularına cevap alınabilir. Ancak öznel yöntemlere esas olan kişisel beyan her zaman gerçekte olanı yansıtmayabilir. Nesnel yöntemlerde kullanılan “aktivite izlem monitörü” ile kişinin gün içerisinde belirli zaman dilimlerindeki fiziksel aktivite şiddeti belirlenebilmekte, “küresel konumlama sistemi aygıtı” ile farklı düzeydeki bu aktivitelerin mekânsal konumu izlenebilmektedir. Anılan bu aygıtlardan elde edilen veri ile kişinin ne zaman, nerede, hangi ulaşım türelini kullandığı belirlenebilmektedir. Ancak bu yöntem ile belirli bir ulaşım türelinin neden tercih edildiği, güzergâhın neden seçildiği açıklanamaz. Dolayısıyla, ilgili literatürde öznel ve nesnel yöntemlerin bir arada kullanılması önerilir. Ancak, iki farklı veri setinin nasıl eşleştirilip, karşılaştırılabileceği halen araştırmacılar tarafından sorgulanmaktadır. Bu çalışmada temel hedef bireysel yolculuklarda kullanılan güzergâhların ve ulaşım türelinin izlenmesinde kullanılan alternatif yöntemlerin birleştirilerek karşılaştırılması ve yerel yönetimlerin ihtiyaç duyacağı veri setinin ne şekilde elde edilmesi gerektiğinin tarif edilmesidir. İzmir ili Buca ilçesinde ikamet eden, yaşları 19 ile 23 arasında değişen 7 erkek 26 kadın üniversite öğrencisinin 7 gün boyunca gerçekleştirdiği tüm yolculukların başlangıç ve bitiş saati ve yeri, kullanılan ulaşım türelini ve tercih nedeni “yolculuk günlükleri” aracılığıyla kayıt altına alınmıştır. Ayrıca anılan form ile yürüyüş temelli yolculuklarda yürüyüşün amacı (egzersiz, ulaşım, keyif / dinlenme amaçlı) hakkında da bilgi toplanmıştır. Katılımcılardan her iki destinasyon arasında yolculuğun tamamının yürüyerek gerçekleştirilip gerçekleştirilemeyeceği ve bunun nedenlerini belirtmeleri de istenmiştir. Yolculuk günlüklerine ek olarak, aynı süreçte aynı katılımcı grubunun içinden 3 erkek 5 kadın elastik bir kemer yardımıyla akselerometre ve KKS aygıtlarını bel hizasına takmışlardır. Böylece katılımcıların ne zaman, nerede, ne şiddette bir

<sup>1</sup> Prof. Dr., Dokuz Eylül Üniversitesi, Mimarlık Fakültesi, Şehir ve Bölge Planlama Bölümü, ebru.cubukcu@deu.edu.tr

<sup>2</sup> Ar. Gör. Dr., Dokuz Eylül Üniversitesi, Mimarlık Fakültesi, Şehir ve Bölge Planlama Bölümü, gozde.eksioglu@deu.edu.tr

<sup>3</sup> Ar. Gör., Dokuz Eylül Üniversitesi, Mimarlık Fakültesi, Şehir ve Bölge Planlama Bölümü, burcin.hepguzel@deu.edu.tr

<sup>4</sup> Ar. Gör., Dokuz Eylül Üniversitesi, Mimarlık Fakültesi, Şehir ve Bölge Planlama Bölümü, irem.erin@deu.edu.tr

aktivitede bulunduğu Coğrafi Bilgi Sistemleri aracılığıyla haritalandırılmıştır. Yolculuk günlükleri, akselerometre ve KKS aygıtlarından elde edilen veri irdelenmiş ve karşılaştırılmıştır. Böylece her veri setinin içerdiği hata tiplerini minimize edecek alternatif yöntemler tartışılmıştır. Bireysel yolculuklarda kullanılan güzergâhın ve ulaşım türünün araştırmacılar tarafından doğru olarak belirlenmesi; mekânsal özelliklerin ulaşım türü seçimi üzerindeki etkisinin daha doğru analizine olanak sağlayacağı gibi bu analizlerin yönlendireceği ulaşım kararlarının da daha etkin olmasını destekleyecektir.

**Anahtar Sözcükler:** aktif ulaşım, yürüyüş davranışı, akselerometre, küresel konumlama sistemi, coğrafi bilgi sistemleri

**Teşekkür:** Bu çalışma, 116K358 kodlu proje ile Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırmalar Kurumu (TÜBİTAK) tarafından desteklenmektedir.

## **RELIABLE DATA TO GUIDE TRANSPORTATION DECISIONS: EXAMINING ALTERNATIVE METHODS TO MONITOR PEOPLE'S ROUTE AND TRANSPORTATION MODE CHOICE FOR DAILY TRIPS**

### **ABSTRACT**

*From past to present while the share of walking among all transportation modes keeps decreasing, the share of motor vehicle is increased. The increase in the use of motor vehicles especially in walkable distances undoubtedly produces individual (physical inactivity, obesity, chronic diseases), social (air pollution) and spatial (destruction of natural areas, heavy traffic) harm. That is why, local administrations are supposed to produce projects and policies to encourage the use of active transportation modes, such as walking, instead of motor vehicles when the distance is walkable. Such projects and policies should rely on accurate data to produce effective transportation decisions. Accordingly, accurate monitoring of preferred routes and transportation modes in walkable distances are on the agenda of numerous researchers. When monitoring personal travels, subjective (face-to-face interviews, designed survey forms, travel diaries, subjective behavioral observations etc.) and objective (activity monitors, global positioning devices (GPS) etc.) methods are used. Questions like who use which travel mode when, where and why can be answered via subjective methods. However, personal statement which is essential in subjective methods may not always reflect the reality. The intensity of daily physical activity could be recorded via accelerometers (activity monitoring device) and the location of various activities could be mapped via the use of GPS devices. Given that, via matching the data derived from these objective measures, which transportation mode is used when and where can be determined. However, this objective method has its own limitations; such as why certain transportation mode was preferred or certain route was chosen cannot be explained. Therefore, the literature suggests using subjective and objective methods together. However, researchers still question how to combine and compare these two different datasets. Main objective of this study is to compare and combine alternative methods in monitoring routes and transportation modes which were used in personal travels, and to define how to obtain the dataset that local administrations will be in need. 7 male and 26 female undergrads aged between 19 and 23, who lives in Buca vicinity of Izmir reported the beginning and the end of location, time and transportation mode (and why that specific transportation mode was used) for all travels in 7 days via "travel diaries".*

*Furthermore, when they reported that they walked they identified the purpose (exercise, transportation, leisure). Participants were also asked to state whether they could have walked through the whole route between each destination and why they did or did not do so. In addition to the travel diaries, in the same period, 3 male and 5 female participants from the same group have worn accelerometer and GPS devices on their waist level with the help of elastic belt. Thus, the intensity and the location of their activity were mapped via Geographic Information Systems. Data gathered from the travel diaries, accelerometer and GPS devices are examined and compared. Therefore, alternative methods were suggested to minimize data error (the existing method is developed) for each method. Determining routes and transportation modes accurately in personal travels provides more accurate analyses of influence of spatial characteristics on transportation mode choice. In return, better transportation decisions would be produced based on more accurate data and analyses.*

**Key Words:** *active transportation, walking behavior, accelerometer, global positioning system, geographic information systems.*

**Acknowledgement:** *With the project coded 116K358, this study is supported by the Scientific and Technological Research Council of Turkey (TUBITAK)*

## GİRİŞ

Aktif Yaşam Derneği tarafından 2010 yılında yapılan bir çalışmada, toplumun yaklaşık %75'inin fiziksel aktivite düzeyinin sağlıklı yaşam için yetersiz olduğu, öğrencilerin ise % 72'sinin hareketsiz yaşam tarzına sahip olduğu ortaya konulmuştur (Aktif Yaşam Derneği, 2010). Sağlık Bakanlığı tarafından 2011'de yapılan araştırma bulguları da Aktif Yaşam Derneği'nin bulgularını desteklemektedir (T.C. Sağlık Bakanlığı, 2011). Anılan çalışmada Türkiye genelinde kadınların %87'sinin, erkeklerin ise %77'sinin yeterli ölçüde fiziksel aktivite yapmadığı ortaya konulmuştur. Genç nüfusun aktif yaşam eğilimi tüm nüfusun aktif yaşam eğiliminden farklı değildir. 19-30 yaş grubundaki genç kadınların %70'i genç erkeklerin %77'si yetersiz düzeyde fiziksel aktivite yapmaktadır (T.C. Sağlık Bakanlığı, 2011). Bu çalışmada da gençlerin aktivite davranışlarının doğru şekilde izlenmesi için yeni bir yöntem önerisinde bulunulması hedeflenmiştir.

En popüler, en kolay, en masrafsız fiziksel aktivitenin yürüyüş olduğu düşünüldüğünde (Hwang vd., 2016: 421), kentlilerin ulaşım hareketlerinin izlenmesi tüm ulaşım modları arasında yürüyüşün teşvik edilmesi için gerekli plan ve projelerin üretilebilmesi için önemlidir. Gerçek ve Şengül (2007: 1), 1997-2006 yılları arasında İstanbul'da toplam motorlu araç sayısının % 106,4 arttığını, 1000 kişi başına düşen özel otomobil sayısının 76'dan 108'e yükseldiğini ortaya koymuştur. Aynı çalışmada, motorlu taşıt oranındaki bu artışa rağmen yaya yolculuklarının toplam yolculuklar içindeki payının aynı zaman diliminde % 35'den % 49,7'ye çıkmış olduğu da öne sürülmüştür. Bu çelişki, şüphesiz daha derin çalışmaların gerekliliğine işaret ettiği gibi, bu bulgunun farklı kentlerde farklı örneklemeler için geçerliliği de incelenmelidir. Kuşkusuz yaya yolculuklarının toplam yolculuklar içindeki payının artması hareketsiz yaşamın oluşturduğu olumsuzlukların bertaraf edilmesini sağlayacak önemli bir ümit kaynağıdır. Ancak yurt dışında gelişmiş ülkelerde yapılmış çoğu çalışmada yaya yolculuklarının tüm yolculuklar içindeki payının zamanla azaldığına dikkat çekilmektedir. Örneğin, Oakes vd., (2007: 16, 17), Amerika Birleşik Devletleri'nde iş yerine ulaşımında motorlu taşıt kullanma oranının 1970 – 2000 yılları arasında %78'den %88'e çıktığını belirtmiştir. Bu

durum kentsel yayılma ve banliyölerin gelişimi ile açıklanmıştır. Benzer bir sonuç İngiltere için de ortaya konulmuştur. 2015 yılına ait istatistikler, İngiltere’de tüm yolculukların %64’ünün, kat edilen tüm mesafenin %78’nin araba ile yapıldığını göstermiştir (Department For Transport, 2016). Çalışmada 17-20 yaş grubundaki genç erkeklerin tüm yolculuklarının yaklaşık yarısını motorlu araçla geçirdiği de belirtilmiştir. Ayrıca, aynı çalışmada yaya yolculuklarının toplam yolculuklar içindeki payının 1995 yılından 2015 yılına % 27’den %22’ye düştüğü de ortaya konulmuştur.

Motorlu taşıt kullanımındaki bu artış, hiç şüphesiz toplumsal (hava kirliliği) ve mekânsal (doğal alanların tahribatı, trafik yoğunluğu) olumsuzluklar doğurmaktadır (Garling vd., 2002: 59; Greene ve Wegener, 1997: 177). Nüfus artışına paralel olarak kentsel mekânın büyümesi ne kadar kaçınılmaz ise, kent mekânı büyüdükçe yaya yolculuklarının toplam yolculuk içindeki payının azalması da bir o kadar beklenen bir durumdur. Ancak, fiziksel inaktivite, obezite ve kronik rahatsızlıklar ile mücadele için özellikle “yürünebilir mesafelerde yaya yolculuğunun motorlu araç yerine tercih edilmesini” teşvik edecek politika ve planlamaların yapılması şarttır. Ülkemizde 2009 yılında gerçekleştirilmiş olan Kentleşme Şurasında ise kent merkezi için geliştirilmiş / geliştirilmekte olan ulaşım kararlarının ve uygulamalarının yayalara değil motorlu araçlara öncelik verdiği kabul edilerek, yaya ulaşımını trafiğin ve ulaşım sisteminin bir parçası olarak görececek ulaşım planlarının öneminin altı çizilmiştir (T.C. Bayındırlık ve İskân Bakanlığı, 2009). Anılan ulaşım planlarını üretecek ve uygulayacak olan yerel yönetimlerin öncelikle bireylerin ulaşım davranışlarını izlemesi ve ulaşım türeli seçim kararını etkileyen mekânsal özellikleri anlaması gereklidir (Prelipcean vd., 2015: 251; Wolf vd., 2001: 127; Bernardino vd., 2016: 18).

Mekânsal özellikler yürüyüşü teşvik eder ya da engeller (Hwang vd., 2016: 412; Cho ve Rodriguez, 2015: 365; Kim, 2015: 144). Kay (1997: 67), motorlu aracı esas alan bir mekânsal tasarımı “kötü tasarım”, yayayı temel alan bir mekânsal tasarımı “iyi tasarım” olarak adlandırırken, Amerika Birleşik Devletleri’ni “asfalt cumhuriyeti” olarak tanımlamıştır. Bu gidişatı durdurmak için yapılabilecekler mekansal değişikliklerden (sokakları trafiğe kapatmak gibi) kampanya yapmaya (kamu spotu ile yürüyüşü teşvik etmek, yerel yöneticilerin işe ulaşımında bisikleti kullanmaları ile topluma örnek olmaları gibi); maddi cezalardan (yüksek park yeri ücreti gibi) kurumsal teşviklere (iş saati esnekliği sağlayarak toplu taşıma kullanımını teşvik etmek gibi) kadar farklılıklar içermektedir (Garling vd., 2002: 60). Bu müdahale tipleri içinden “mekânsal müdahaleler” oldukça çeşitlidir (yaya güvenliğini artırıcı önlemlerden mekânsal estetiği artırıcı müdahalelere kadar). Her müdahalenin ekonomik açıdan maliyeti, politik açıdan uygulanabilirliği, teknik açıdan yapılabilirliği farklılık göstermektedir (Garling vd., 2002: 60). Dolayısıyla, yerel yöneticiler uygulamaya yönelik bir mekânsal müdahalede bulunmadan önce yürünebilir mesafelerde yürüyüş için tercih edilen güzergâhların mekânsal özelliklerini doğru şekilde irdelemelidir ki, doğru mekânsal müdahaleler etkin şekilde uygulanabilsin.

Bu gerekliliğe paralel olarak, bireysel yolculukların doğru şekilde izlenmesi çok sayıda araştırmannın gündemindedir (Cho vd., 2011: 365; Wolf vd., 2001: 127; Spurr vd., 2015: 351; Houston vd., 2014: 97; Kang vd., 2013: 1419; Mavoa vd., 2011: 64; Rodriguez vd., 2012: 421; Kelly vd., 2013: 443; Yen vd., 2015: 190; Panter vd., 2014: 116). Bireysel yolculukların izlenmesinde öznel (yüz yüze görüşmeler, yapılandırılmış anket formları, yolculuk günlükleri, öznel davranış gözlemleri, gibi) ve nesnel (aktivite izlem monitörleri, küresel konumlama sistemi aygıtları gibi) yöntemler kullanılmaktadır. Öznel yöntemler ile kim, ne zaman, nerede hangi ulaşım türelini neden kullanıyor sorularına cevap alınabilir (Yen vd., 2015: 190). Ancak öznel yöntemlere esas olan kişisel beyan her zaman gerçekte olanı yansıtmayabilir. İlgi ve dikkat gerektirdiği gibi katılımcının yoğun bir şekilde

zamanını alan bu yöntem katılımcılar tarafından tercih edilmeyebilir (Prelipcean vd., 2015: 251; Spurr vd., 2015: 351). Nesnel yöntemlerde kullanılan “aktivite izlem monitörü” ile kişinin gün içerisinde belirli zaman dilimlerindeki fiziksel aktivite şiddeti belirlenebilmekte, “küresel konumlama sistemi aygıtı” ile farklı düzeydeki bu aktivitelerin mekânsal konumu izlenebilmektedir. Anılan bu aygıtlardan elde edilen veri ile kişinin ne zaman, nerede, hangi ulaşım türünü kullandığı belirlenebilmektedir (Yen vd., 2015: 190). Bu yöntem ile veri, kişinin giyebildiği aygıtlar aracılığı ile toplandığından katılımcıyı yormaz (Wolf vd., 2001: 127). Ancak bu yöntem ile belirli bir ulaşım türünün neden tercih edildiği, güzergâhın neden seçildiği açıklanamaz. Ayrıca bu yöntemin teknik olarak nasıl uygulanacağı açık ve net değildir. Araştırmacılar küresel konumlama ve akselerometre verisinin nasıl eşleştirileceğini (Hurwitz, 2015: 194) tartıştığı gibi, elde edilen veriye bağlı olarak aktivite tipinin motorlu taşıt ve yaya olarak sınıflandırılmasında farklı algoritmalar ve varsayımları da tartışmaktadır (Cho vd., 2011: 365; Kang vd., 2013: 1419; Carlson vd., 2015: 662; Cetateanu vd., 2016: 1944).

Özetle, bireysel yolculukların izlenmesinde kullanılan nesnel ve öznel yöntemlerin olumlu ve olumsuz yanları olduğundan her iki yöntemin bir arada kullanılması önerilmektedir. Ancak iki farklı kaynaktan gelen verinin eşleştirilmesi de önemli bir problem ve araştırma konusudur. Bir başka ifade ile kişilerin yolculuk günlükleri ve rapor ettikleri yolculuk güzergahları ile küresel konumlama ve akselerometre verisinden elde edilen yolculuk güzergahlarının ne derece örtüştüğü çok sayıda çalışmaya konu olmuştur (Cho vd., 2011: 370; Wolf vd., 2001: 127; Spurr vd., 2015: 351; Houston vd., 2014: 97; Kang vd., 2013: 1419; Mavoia vd., 2011: 64; Rodriguez vd., 2012: 421; Kelly vd., 2013: 443; Yen vd., 2015: 190; Panter vd., 2014: 116). Örneğin, Houston vd., (2014: 97) toplam yolculuk sayısı bazında nesnel ve öznel verinin ne derece eşleştiğini incelemiş ve iki yöntemle elde edilen ortalama yolculuk sayısının benzer olduğunu bulmuştur. Buna karşın, Mavoia vd., (2011: 64) çalışmasında tüm yolculukların %61’inin eşleştirilebilmiştir. Kelly vd., (2013: 443) ise her iki yöntemi kullanan çalışmaları taramış ve aygıtlardan elde edilen nesnel veriye kıyasla beyan edilen yolculukların (öznel verinin) daha fazla sayıda ve daha uzun süreleri içerdiğini ortaya koymuştur. Panter vd., (2014: 116)’nin bulgusu da buna paraleldir. Ancak, yolculuk günlüklerinde kısa yürüyüşlerin (park yerinden binaya ya da metro durağından otobüs durağına olan kısa yürüyüşler gibi) rapor edilmediğini (Cho vd., 2011: 370), nesnel yöntemlerle elde edilen ortalama yolculuk sayısının öznel yöntemlerle elde edilenden daha fazla olduğunu ortaya koyan çalışmalar da mevcuttur (Vanwollegem, 2016: 16). Yolculuk sayısından ve süresinden öte, güzergah eşleştirmesi yapıldığında ise iki yöntemden elde edilen yolculuk başlangıç ve bitiş noktalarının konumu ile başlangıç ve bitiş saatlerinin eşleştirilmesinde çoğu zaman ciddi problemler olduğunu, katılımcıların yolculukların başlangıç ve bitiş konumlarını ve saatlerini doğru hatırlayamadığını (Prelipcean vd., 2015: 251; Spurr vd., 2015: 351) ortaya koymuştur. Ancak nadiren, iki farklı yöntemden elde edilen yolculuğun başlangıç ve bitiş konumunun problemsiz bir şekilde eşleştiği de belirtilmiştir (Rodriguez vd., 2012: 421). Bir başka ifade ile iki yöntemden elde edilen bulguların eşleştirilmesi konusunda literatürde çelişkili bulgular mevcuttur. Bu çelişki kuşkusuz (1) öznel yöntemlerde kullanılan yolculuk günlüklerinin kapsamındaki farklılıktan (bazıları bir ya da iki haftalıkken diğerleri bir kaç günlük veriye temellenmektedir, bazıları her yolculuk için daha detaylı veri toplarken diğerleri sadece yolculuğun başlangıç ve bitiş konumu ile saatine ve kullanılan ulaşım moduna odaklanmaktadır); (2) küresel konumlama ve akselerometre verisinde ulaşım türünün ayrıştırılmasında kullanılan algoritmalarındaki farklılıktan; (3) iki yöntemin örtüştürülmesinde kullanılan yöntemsel farklılıklarından (manuel ya da algoritma) kaynaklanmaktadır. Bu çelişki aynı zamanda öznel ve nesnel yöntemlerin bir arada kullanılmasının ve iki farklı veri setinin nasıl eşleştirilip, karşılaştırılabileceğinin araştırılmasının önemini de vurgulamaktadır. Son yıllarda bu iki farklı yöntemi kullanan ve karşılaştıran araştırmaların sayısı artıyor olsa da (Cho vd., 2011: 365; Wolf vd., 2001: 127; Spurr vd., 2015: 351; Houston vd.,

2014: 94; Kang vd., 2013: 1419; Mavoia vd., 2011: 64) henüz küresel konumlama ve akselerometre verisini kullanarak yaya ve motorlu taşıt yolculuklarının nasıl bir algoritma ile ayrıştırılacağı konusunda net bir öneri geliştirilememiştir (Kang vd., 2013: 1419; Carlson vd., 2015: 662; Cetateanu vd., 2016: 1944). Bu araştırmanın temel hedefi de dünyada yaygın olarak kullanılan bu iki yöntemin İzmir kentinde genç nüfus üzerinde kullanılabilirliğini incelemektir. Bu makalede genç nüfusun yolculuk güzergâhlarının izlenmesi için bu yöntemlerin kullanımının nasıl geliştirebileceği ile küresel konumlama ve akselerometre aygıtlarından elde edilen veriye bağlı olarak aktivite tipinin motorlu taşıt ve yaya olarak sınıflandırılmasına yönelik algoritma önerisi tartışılacaktır.

## YÖNTEM

Dokuz Eylül Üniversitesi Mimarlık Fakültesi Şehir ve Bölge Planlama Bölümü'nde eğitimine devam eden 1. sınıf öğrencilerine önce çalışma hakkında bilgi verilmiştir ve çalışmaya katılmayı kabul eden ve Buca İlçesi'nde ikamet eden 35 öğrenciye yolculuk günlükleri, akselerometre ve Küresel Konumlama Sistemi (KKS) aygıtları dağıtılmıştır. 7 günün sonunda 2 katılımcı yolculuk günlüğünü geri getirmemiş, 1 katılımcı ise yolculuk günlüğünü yanlış doldurmuştur (tarih bilgisi girişi yapmamıştır). Bir katılımcının küresel konumlama verisi incelendiğinde Buca İlçesi dışında ikamet ettiği anlaşılmıştır. Bu nedenle analizlere esas olacak örneklem 31 kişi ile sınırlandırılmıştır.

Yolculuk günlüğü genel olarak beş bölümden oluşmuştur; (1) Araştırma hakkında genel bilgilendirme / giriş, (2) Kişisel bilgi / yolculuk alışkanlığı ve tercihinin yönelik değerlendirmeler, (3) Yolculuk günlüğüne yönelik bilgilendirme, (4) Yolculuk günlüğü, (5) Genel değerlendirme / görüş. İlk bölümde çalışmanın içeriği hakkında kısa bir bilgi verildikten sonra katılımcıların 7 günlük yolculukları hakkında veri toplanmasının planlandığı, aygıtların kullanımı ve yolculuk günlüğünün doldurulması konusunda dikkat edilmesi gereken hususlar belirtilmiştir. İkinci bölümde, katılımcılara ait kişisel bilgiler (ad-soyad, doğum yılı, boy, kilo, ikamet adresi, telefon numarası), yürüyüş yapmaya engel bir sağlık problemine sahip olup olmadıkları, ev/yurt-okul arası yolculuklarda en sık kullanılan ulaşım türü ve yürünebilir mesafe algısı hakkında sorular sorulmuştur. Ayrıca katılımcılardan, ulaşım ya da keyif amaçlı yürüyüşlerinde kullandıkları güzergâhlarda olmasını bekledikleri en az üç mekânsal özelliği (bu mekânsal özelliklerden bazıları sorunun ardından örnek olarak verilmiştir) sıralamaları istenmiştir. Üçüncü bölüm, yolculuk günlüklerinin doldurulması sırasında katılımcılara kılavuzluk edebilecek bilgileri içermektedir. Dördüncü bölümde katılımcılara öncelikle hipotetik bir gün ve hipotetik bir yolculuk serisi için örnek olarak doldurulmuş bir sayfa “yolculuk günlüğü formu” sunulmuştur. Örnek sayfanın ardından, 7 gün için ayrı ayrı doldurmak üzere ayrılmış toplam 7 sayfalık boş “yolculuk günlüğü formu” yer almaktadır. Bu form ile her yolculuk için (1) başlangıç ve bitiş yeri ve saati, (2) tercih edilen ulaşım türü ve tercih nedeni, (2) tahmini ulaşım mesafesi, (3) yolculuk sırasında birinin eşlik edip etmediği, (4) yolculuğun tamamının yürüyerek yapılmasının mümkün olup olmadığı ve bunun nedenleri hakkında bilgi toplanmıştır. Ayrıca yürüyüş yapılan yolculuklarda yürüyüşün amacı hakkında da veri elde edilmiştir. Beşinci ve son bölümde katılımcılardan katıldıkları çalışmayı değerlendirmeleri istenmiştir. Bu bölümde kullandıkları aygıtları taşıırken ve yolculuk günlüğünü doldururken yaşadıkları zorlukları listelemeleri istenmiştir. Ayrıca, herhangi bir durum karşısında not almaları için ekstra bir not sayfası günlüğün sonuna eklenmiştir. Yolculuk günlükleri kolay taşınabilir olmaları için A5 (148x210 mm) boyutunda tasarlanmıştır. Belirli bir yerden bir başka yere gitmek için yapılan eylemler bütünü (ulaşım amaçlı ya da rekreasyon amaçlı) “yolculuk” olarak tanımlanmıştır. Son varış noktasına ulaşmaya kadar planlanan bu yolculuk birkaç parçadan oluşabilir ve birkaç ulaşım türünün kullanılmasını içerebilir. Örneğin, evden başlayıp bankada biten eylem bir yolculuktur, ancak evden başlayıp bankaya gitmek üzere otobüs durağına

yürümek bir yolculuk değil, yolculuk parçası olarak kabul edilmelidir. Katılımcılar yolculuk günlüklerinin dağıtılması esnasında bu konuda bilgilendirilmişlerdir.

## GENEL DEĞERLENDİRME

Bu bölümde öncelikle yolculuk günlüklerinin içerdiği hatalar, daha sonra KKS ve akselerometre verisinin içerdiği hatalar ve son olarak da iki veri grubunun (öznel ve nesnel) eşleştirilmesinde yaşanan problemler değerlendirilmiştir. Böyle bir değerlendirmenin bundan sonra benzer çalışmalarda anılan yöntemlerin geliştirilerek kullanılmasını desteklemesi beklenmektedir.

### Yolculuk Günlüklerinin İçerdiği Hatalar

Yolculuk günlüğünden elde edilen verinin içerdiği olası hatalar 8 konuda sınıflandırılmıştır:

- (1) **Yolculuk parçası ve yolculuğun tamamı arasındaki ayrımın yapılamaması:** Katılımcılara evden / yurttan okula ulaşmada temelde tercih ettikleri ulaşım türeli ve yürüyüşü tercih ettikleri durumda bunu neden tercih ettikleri sorulduğunda bazı katılımcıların ev-okul arası yolculuğu evden okula gidecekleri toplu taşıma aracına bindikleri durak arası olarak yorumladığı, bazılarının fakülte giriş kapısı yerine kampus giriş kapısını değerlendirdiği anlaşılmıştır. Dolayısıyla bundan sonra tasarlanacak “yolculuk günlüklerinde” yolculuk ve yolculuk parçası arasındaki ayrımın katılımcılara açık şekilde anlatılması önemlidir.
- (2) **Belirlenen tarih aralığı dışında bir tarihe yönelik veri girişi:** Katılımcıların 15 – 21 Aralık tarihleri arası için veri girişi yapması beklenmiştir. Ancak bir katılımcı yolculuk günlüğünü 14 Aralık tarihi için doldurmuştur. Anılan gözlem veri setinden çıkartılmıştır.
- (3) **Belirlenen tarih aralığı içinde eksik veri girişi:** Belirlenen tarih aralığında her katılımcının kaç gün için veri girişi yaptığı incelendiğinde, katılımcıların yaklaşık yarısı (31 katılımcıdan 16'sı) tüm bir hafta boyunca değil sadece bazı günler için (6 gün ya da daha az) veri girişi yapmıştır. Bir haftalık süreç için dağıtılan yolculuk günlüklerinde katılımcıların yaklaşık beşte biri ardışık en çok 3 gün için veri girişi yapmıştır. Katılımcıların bazı günlerde yolculuk yapmamış olma durumu (günün tamamını evde geçirme durumu) olağan bir durum olduğundan bu durumun veri girişi eksikliğinden kaynaklanıp kaynaklanmadığının belirlenebilmesi için akselerometre ve KKS aygıtlarından elde edilen veri ile karşılaştırmalı olarak incelenmesi gerekmektedir.
- (4) **Yolculuk başlangıç ve bitişinin tanımına yönelik hatalı veri girişi:** 31 katılımcıya ait yolculuk günlüklerinde başlangıç ve bitiş noktası olarak belirtilmiş 498 adet yolculuk bulunmaktadır. Yolculukların başlangıç ve bitiş noktalarının kaydedilmesinde en çok karşılaşılan hata türü, tanımı geçersiz / belirsiz başlangıç ve bitiş noktalarının yazılmış olmasıdır (Şehir dışı, Üçkuyular semti gibi). Yapılan tüm yolculuklar içerisinde bu hata türü 41 kez tekrarlanmıştır. En çok karşılaşılan ikinci hata, başlangıç ve bitiş noktasının belirtilmesinde fazla detay içeren yazımlardır (alışveriş merkezi yerine Forum ya da Optimum gibi) ve tüm yolculuklar içerisinde 36 kez tekrarlanmıştır. Yolculuk başlangıç ve bitiş noktalarının eşleşmediği (örneğin, bir katılımcının gün içinde beyan ettiği tek ve son yolculuk markette bitmiştir ya da başka bir katılımcının gün içinde evde bitmiş yolculuğuna takiben aynı gün içinde yaptığı diğer yolculuk okulundan başlamıştır) durumlar ise tüm yolculuklar içinde 30 kez tekrarlanmıştır. Son olarak, temelde yolculuğun ana hedefi olmayacak olan ara



noktaları (durak, metro, otogar, kampüs ana kapısı gibi) başlangıç ve bitiş noktası olarak kayıt etme durumu ise 24 kez tekrarlanmıştır.

- (5) **Ulaşım türeli tercihine yönelik eksik veri girişi:** 31 katılımcının yapmış olduğu 498 adet yolculuk ve 682 yolculuk parçası incelendiğinde 3 katılımcı tarafından başlangıç noktası ve başlangıç saati verisi işlenmiş ancak ulaşım türeli tercihi işlenmemiş 12 adet “yolculuk parçası” tespit edilmiştir.
- (6) **Ulaşım türeli tercih nedenlerine yönelik eksik veri girişi:** 9 katılımcı 28 yolculuk parçası için ulaşım modunu belirtmiş ancak bu ulaşım modunu neden tercih ettiğini belirtmemiştir.
- (7) **Yolculuk parçasında kat edilen tahmini mesafeye yönelik eksik veri girişi:** 12 katılımcı, 46 yolculuk parçası için soruyu yanıtızsız bırakmıştır.
- (8) **Yolculuk parçasında eşlik eden kişi beyanına yönelik eksik veri girişi:** 14 katılımcı, 61 adet yolculuk parçası süresince kendilerine eşlik eden birinin varlığına ya da yokluğuna ilişkin herhangi bir beyanda bulunmamıştır.

Özetle yolculuk günlüklerinden elde edilen veri büyük eksiklikler içermemektedir. Her hata tipi örneklemin yaklaşık %1’i ile %10’unu kapsamaktadır. Ancak farklı değişkenlerde yapılan bu hatalar ve eksiklikler nedeniyle analiz setinden çıkartılması gereken gözlem sayısı artabilir. Bir başka ifade ile bu eksiklikler birkaç yolculuk parçası üzerinde ortak olmadığında, her yolculuk parçasında farklı bir konuda veri eksikliği olması durumunda hakkında veri bulunan 683 adet yolculuk parçasından ne kadarının analize dahil edilebileceği, hangi veri eksikliklerinin hangi analizler için daha dar örneklemeler sunacağı analiz aşamasında tartışılmalıdır. Bu konu çalışmanın kapsamı dışında olduğundan ve bu çalışmada temel hedef veri eksikliklerini ortaya koymak olduğundan, burada konunun öneminin altı çizilmiş ancak kesin bir yargıya varılamamıştır. Verinin daha sağlıklı elde edilmesi için anket formunda soru tipinde düzeltmelere gidilmelidir. Ayrıca, bazı verilerin neden elde edilemediği (katılımcıların yaklaşık yarısı yolculuğu sırasında kendisine eşlik eden kişi olup olmadığını belirtmemiştir) araştırılarak gerekirse soru anket formundan çıkartılmalıdır. Örneğin yolculuğun başlangıç ve bitiş noktasında adres verme eğilimi düşüktür ve ucu açık soru şeklinde formüle edilen bu soruda katılımcıların verdiği cevapların sınıflandırılması, verinin analize hazırlanması, araştırmacıya ek yük getirmektedir. Dolayısıyla sorunun çoktan seçmeli olarak revize edilmesi, başlangıç ve bitiş noktalarının kullanımına yönelik (konut, rekreasyon, kamusal alan gibi) sınıfların belirlenmesi gerekmektedir. Benzer şekilde ulaşım türeli tercihinin nedeni de pilot çalışmadan elde edilen bulgulara göre sınıflandırılarak çoktan seçmeli soru olarak revize edilmelidir. Kat edilen mesafe tahminine yönelik soru ise anket formundan çıkartılabilir.

### **Akselerometre ve Küresel Konumlama Sistemi Aygıtlarından Verinin Elde Edilmesi ve Verinin İçerdiği Olası Hatalar**

Çalışmaya katılan 35 katılımcıdan sadece 8’inin (5 kadın 3 erkek) akselerometre ve KKS aygıtlarını süreç boyunca açık tuttuğu, diğerlerinin aygıtlardan en az birinin açma kapama düğmesini yanlış kullandığı belirlenmiştir. Bu olumsuzluk yöntemin uygulamasındaki eksikler ile doğrudan ilişkilidir, yöntemin daha sağlıklı uygulayacak şekilde tüm ekibin bilgilendirilmesi ve tüm katılımcılara daha sağlıklı açıklamalar yapılması gerektiği açıktır. Aygıtları süreç boyunca açık konumda tutan 8 öğrenci içinden 2 kadın öğrencinin verisi analiz etmek için yeterli sayıda veri içermediğinden, 1 kadın öğrencinin verisi Buca İlçesi sınırları dışında ikamet ettiğinden, 1 kadın öğrencinin verisi ise yolculuk günlüğünü tamamlamadığı için veri setinden çıkartılmıştır. Özetle, araştırmanın bu bölümünde 1 kadın 3 erkek toplam 4 katılımcı öğrencinin kişisel yolculuk haritası oluşturulurken karşılaşılan problemler açıklanacaktır.

Kişinin gerçekleştirdiği aktivitenin konumunu belirlemek için QStarz firmasının BT-Q1000XT Travel Recorder XT modeli bir küresel konumlama sistemi (KKS) aygıtı kullanılmıştır. Anılan aygıt, 7,22cm x 4,65cm x 2,00cm ebatlarında ve 64,7 gram ağırlığındadır. Aygıt, QTravel yazılımı ile kalibre edilerek araştırmacının belirlediği zaman aralıklarında ve kullanıcının aygıtı açması dışında herhangi bir müdahalede bulunmasına gerek kalmayacak şekilde veri depolayabilmektedir. Önceki birçok çalışmada (Cooper vd., 2010: 179; Lachowycz vd., 2012: 587; Wheeler vd., 2010: 149) kullanıldığı üzere bu çalışmada da 10 saniye aralıklarla veri depolaması amacıyla aygıt ölçümlerden önce kalibre edilmiştir.

Kişilerin aktivitelerinin düzeylerini belirlemek ve yürüyüş ile yürüyüş dışındaki aktivitelerini ayırtmak için aktivite izlem monitörü (akselerometre) olarak ActiGraph firmasının 31.05.2013 tarihinde piyasaya sürdüğü wGT3X-BT modeli bir akselerometre aygıtı kullanılmıştır. Anılan aygıt 4,6cm x 3,3cm x 1,5cm ebatlarında ve 19 gram ağırlığındadır. Çalışmada kullanılan akselerometre aygıtı, kişinin aktivitesini 3'lü aksiyel ivme ölçümü ile nesnel olarak belirleyebilmektedir ve aygıtın depoladığı veri ActiGraph firmasının ürettiği ActiLife yazılımı yardımıyla analiz edilebilmektedir. ActiLife programındaki 'Veri Hesaplama' sekmesi kullanılarak enerji tüketimi, MET değerler, aktivite kesim noktaları (activity cut points), aktivite sayımı (activity bouts) ve kalp atış hızına bağlı enerji tüketimi (heart rate energy expenditure) değişkenleri üzerinden veri setinin detayları analiz edilebilmektedir. KKS aygıtındaki veri ile eşleştirmek için akselerometre aygıtı da 10 saniyelik periyotlarla veri depolayabileceği şekilde kalibre edilmiştir.

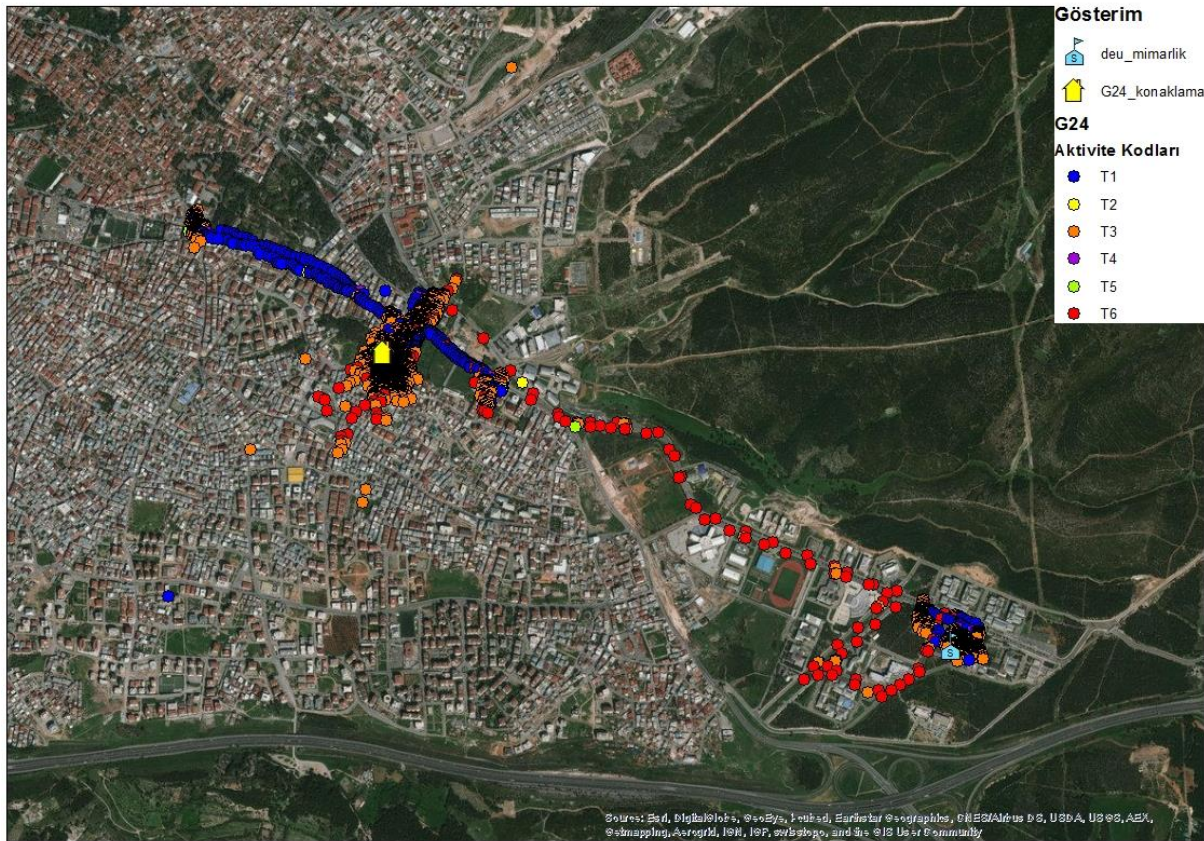
Akselerometre ve KKS aygıtlarının verilerinin eşleştirilmesi, çalışmanın en önemli unsurlarındandır. İki farklı veriyi birleştirmek için tarih ve zaman değişkenleri kullanılmıştır. Burada dikkat edilmesi gereken nokta "saat dilimleri"dir. Hem akselerometre hem de KKS aygıtı Eş Gündümlü Evrensel Zaman (UTC) ve Yerel Zaman üzerinden veri kaydedebilmektedir. Her iki aygıtta da veri "yerel zamana" göre kalibre edilmiştir ve ActiLife yazılımında "KKS Bağdaştırıcısı" (GPS Correlator) hesaplaması kullanılarak veri eşleştirmesi yapılmıştır. Eşleştirilen veri, tarih, zaman, enlem, boylam, yükseklik, hız ve MET değerlerini içermektedir.

Bu çalışmada, yaya ve motorlu taşıt yolculuklarını sınıflandırmaya yönelik olarak daha önce geliştirilmiş algoritmalarından farklı (Cho vd., 2011: 365; Kang vd., 2013: 1419; Carlson vd., 2015: 662; Cetateanu vd., 2016: 1944) bir yöntem kullanılmıştır ve bir dizi varsayımda bulunulmuştur. Bu varsayımlar literatürden destek alan varsayımlardır. Çalışmanın ikinci yazarının doktora tezinde (Çetintahra, 2015: 97) ve ilk iki yazarının daha önceki yayınlarında da kullanılmış olan bir model (daha önce farklı örneklerde, çocuklarda kullanılmıştır) bu çalışmada kullanılmıştır ve geliştirilmiştir (Çetintahra ve Çubukçu, 2015a: 25; 2015b: 207; 2014: 258). Örneğin daha önce model kullanılırken yolculuk parçaları ayırtılmamıştır. Bu çalışmada aktivite sayımına bağlı olarak yolculuk parçalarının ayırtılması mümkün olmuştur. Ayrıca, modelin içerdiği hatalar irdelenerek modelin nasıl geliştirileceğini tartışmak bu çalışmanın temel hedefi olmuştur. Dolayısıyla burada tartışılan model özgün bir modeldir.

Yapılan bir çalışmada (Duncan vd., 2007: 426) kişinin normal tempoda yürüyüş hızının en fazla 5,4 km/saat olabileceğine dair bulgular bulunmaktadır. Bu çalışmada da hız için 5,4 km/saat eşik değeri yaya ve motorlu taşıt yolculuklarını ayırt etmek için kullanılmıştır. Ayrıca, literatürde 1 MET değerinin altındaki aktivitelerin sedanter aktiviteler olduğu belirtilmektedir (Ainsworth vd. 2000: 498). Bu çalışmada da 1MET eşik değeri yaya ve motorlu taşıt yolculuklarını ayırt etmek için kullanılmıştır.

Son olarak eşleşmiş veride hız değerinin bulunmaması küresel konumlama aygıtının veri kaydedemediğine işaret ettiğinden hız verisi bulunmayan gözlemlerin kapalı alanda gerçekleştiği varsayılarak, yolculuk verisi olarak değerlendirilemeyeceği öngörülmüş ve veri setinden elenmiştir. Özetle her 10 saniyelik periyotta hız bilgisi ve MET bilgisine dayanarak aktiviteler 6 sınıfa ayrılmıştır (Tablo 1).

Eşleşmiş akselerometre ve KKS verisi enlem, boylam ve yükseklik verisi kullanılarak ArcMAP 10.1 programına aktarılmıştır. Harita üzerinde katılımcının konutu ile öğretim gördüğü fakülte işlenmiştir. Ayrıca her 10 saniyelik gözlem için hız ve MET eşik değerlerine bağlı olarak gözlemlenen aktiviteler 6 sınıfa ayrıştırılmıştır. Şekil 1, bir öğrenci için oluşturulan aktivite haritasını göstermektedir. Dikkat edilmelidir ki T4, T5 ve T6 için yolculuk modunu ayırt etmek kolaydır, ancak T1, T2 ve T3 kodlarında iki farklı durum bulunmaktadır. Buna göre söz konusu kodlarda eğer noktalar çizgisel bir iz gösteriyorsa, bu iz yürüyüş izi olarak kabul edilmiştir (T3 kodunda ise bu izler mutlaka yolculuk günlüğü ile karşılaştırılarak motorlu taşıtla yapılan ya da yaya olarak yapılan yolculuk olarak kabul edilmiştir). Eğer noktalar, kümesel bir iz gösteriyorsa bu izin, dış mekânda belirli bir alanda yapılan yolculuk dışı aktiviteleri belirttiği kabul edilmiştir.



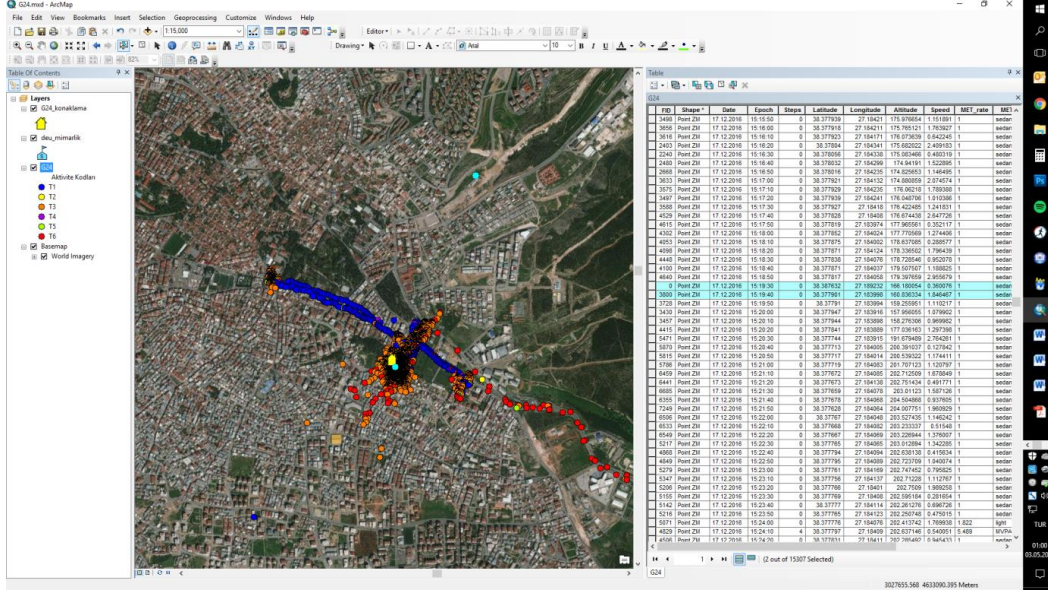
Şekil 1: Kişisel Aktivite Haritası

Katılımcılar için oluşturulan aktivite haritaları incelendiğinde 3 tip hata görülmüştür: (1) konumlandırılmış noktalarındaki ani sapmalar, (2) kapalı alanlarda KKS aygıtının uyduya bağlanması, (3) sayısal altlık olmaması nedeniyle destinasyonların net belirlenememesi.

Tablo 1. Çalışmanın varsayımları

AKSELOREMTRE VERİSİ (MET DEĞERLERİ)		Orta ve Yüksek (3 MET'den fazla)	
1 MET'in üstünde		1 MET'in altında	
Düşük (1 - 3 MET arası)	T2	T1	T3
5,4 km / saatin altında	<p><b>(KOD: YOLCULUK - YÜRÜYÜŞ)</b> Noktalar çizgisel bir iz gösteriyorsa: Katılımcı, dış mekânda ve yürüyüş yapmaktadır.</p> <p><b>(KOD: YOLCULUK DIŞI AKTİVİTE)</b> Noktalar kümesel bir iz gösteriyorsa: Katılımcı, dış mekânda yürüyüş aktivitesi dışında bir aktivitede bulunuyordur (bahçe işleri ile ilgilenmek, gibi).</p>	<p><b>(KOD: YOLCULUK - YÜRÜYÜŞ)</b> Noktalar çizgisel bir iz gösteriyorsa: Katılımcı, dış mekânda tempolu yürüyüşte bulunmaktadır.</p> <p><b>(KOD: YOLCULUK DIŞI AKTİVİTE)</b> Noktalar kümesel bir iz gösteriyorsa: Katılımcı, dış mekânda ve yürüyüş dışındaki aktivitelere katılmaktadır (futbol, basketbol ve tenis gibi sportif aktivitelere katılmak gibi).</p>	<p><b>(KOD: YOLCULUK DIŞI AKTİVİTE)</b> Katılımcı, dış mekânda ve inaktif (oturuyor dinleniyor, durakta toplu taşıma bekliyor gibi) durumdadır.</p> <p><b>(KOD: YOLCULUK - MOTORLU TAŞIT)</b> Katılımcı, dış mekânda ve motorlu ulaşım araçları ile yolculuk durumundadır (trafik yoğunluğu ya da duraklama gibi nedenlerle düşük hızda).</p>
5,4 km / saatin üstünde	<p><b>T5</b> <b>(KOD: YOLCULUK - MOTORLU TAŞIT)</b> Böyle bir durumun gözlemlenme olasılığı düşüktür ancak böyle bir durumda katılımcı dış mekânda ve motorlu ulaşım araçları (vapur, servis, metro gibi) ile yolculuk durumundadır (yüksek hızda) ve katılımcı ani hareketlerde bulunmaktadırlar (zıplamak gibi ya da otobüs, vapur gibi bir aracın içinde yürümektedir)</p>	<p><b>T4</b> <b>(KOD: YOLCULUK DIŞI AKTİVİTE)</b> Katılımcı, dış mekânda ve yürüyüş dışındaki aktivitelere katılmaktadır (bisiklete binmek / koşmak gibi).</p>	<p><b>T6</b> <b>(KOD: YOLCULUK - MOTORLU TAŞIT)</b> Katılımcı, dış mekânda ve motorlu ulaşım araçları ile yolculuk durumundadır (yüksek hızda).</p>
VAR			
YOK			<p><b>(KOD: YOLCULUK DIŞI AKTİVİTE)</b> Katılımcı, iç mekânda ve inaktif (uyku halinde, TV izleme, kitap okuma, gibi) durumdadır.</p>
GPS VERİSİ (HIZ DEĞERLERİ)			

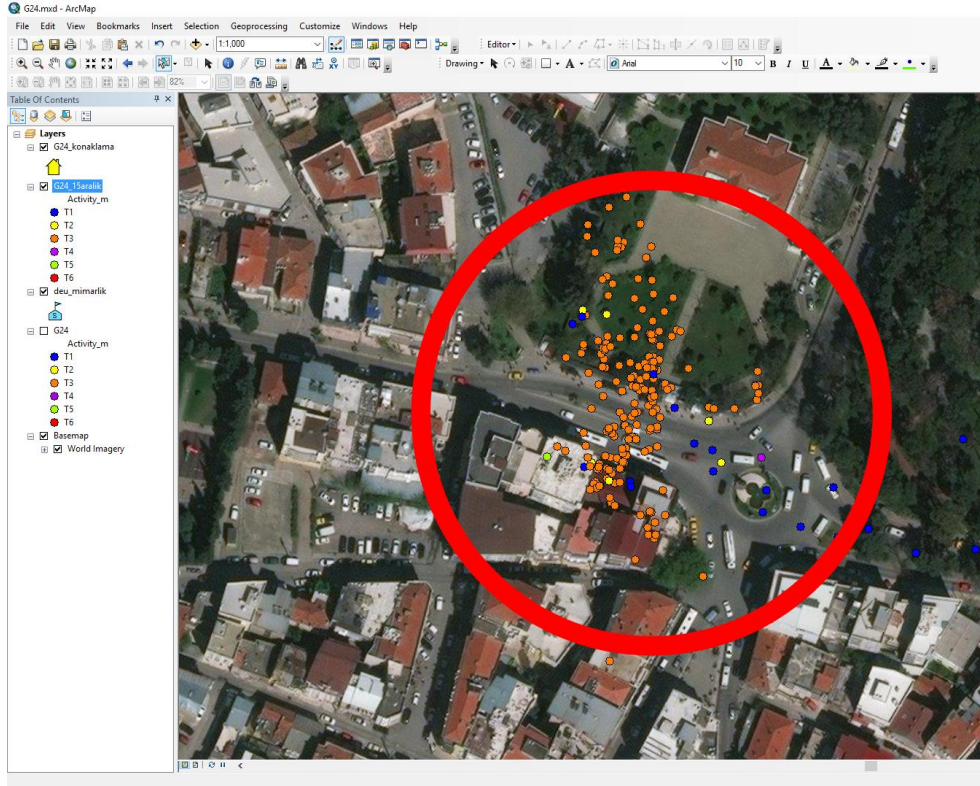
**Konulandırılmış noktalarda ani sapmaların görünmesi:** Birbirini takip eden aktivite noktaları zamansal olarak sıraya dizildiğinde, iki nokta arasında benzer enlem, boylam ve kot değerlerinin görülmesi beklenir. Herhangi bir değerde ani sapmalar olduğunda (örneğin iki nokta arasındaki kuş bakışı mesafe incelendiğine yaklaşık 1,5 km’lik bir uzaklık farkı görüldüğünde ya da iki nokta arasında kot farkı çok yüksek (979,63 metre gibi) olduğunda bu büyük sapmalara sahip değerler veri setinden elenmiştir (Şekil 2).



Şekil 2. Konulandırılmış noktalarda gözlenen ani sapmalar

**Kapalı alanlarda KKS aygıtının uyduya bağlanması:** KKS aygıtı kapalı alanlardayken de veri kayıt edebilmektedir. Dolayısıyla anılan durum için kayıt edilmiş verinin veri setinden çıkarılması gerekir. Şekil 3’te katılımcının yolculuk günlüğünde yolculuk beyan etmediği saatleri kapsayan veri, kırmızı renkle işaretlenmiştir. Anılan aktivite noktaları kümesel ve konut yakınında olduğu durumlarda iç mekân olarak kabul edilebilir ve veri setinden elenebilir. Ancak çizgisel ve bir yapıya yakın olmayan aktivite noktalarının daha detaylı incelenmesi gerekmektedir. Çiz

**Sayısal altlık olmaması dolayısıyla destinasyonların belirlenememesi:** Şekil 4’te mavi işaretli noktalar, katılımcının yolculuk günlüğünde “ev”inden çıkarak “kuaför”e gittiğini belirttiği zaman aralığındaki noktaları göstermektedir. Katılımcılardan çalışma başlangıcında konakladıkları konutun ya da yurdun açık adresleri alınmış ve kişisel haritalarına işlenmiştir. Ancak yolculuk günlüklerinde kayıt altına aldıkları diğer destinasyonların hangi yapıya denk geldiğini belirlemek zaman zaman mümkün değildir. Şekil 4’te de görüldüğü üzere mavi noktalardan herhangi birinin “kuaför” olması olasıdır.



Şekil 4. Sayısal altlık olmaması dolayısıyla destinasyonların belirlenememesi

Yukarıda anılan eksikliklere rağmen küresel konumlanma, akselerometre ve yolculuk günlüğü verisi olan 4 öğrencinin farklı kanallarda beyan ettikleri yolculuk parçası sayısı ve yolculuk başlangıç ve bitiş noktalarının ne derece eşleştiği incelenmiştir. Bunun için öncelikle aktivite noktaları zamansal olarak sıraya dizilmiş ve aktivite sayımı (activity bouts) 0 ve 0’a yakın değerler kişinin hareketsiz olduğunu belirttiği varsayılarak örneklemden çıkartılmıştır. Aktivite sayımı yaklaşık 20 düzeyinde olan veriler eğer birbirini takip ediyorsa bir yolculuk parçası olarak değerlendirilmiştir.

### **Aktivite Haritalarından Elde Edilen Veri ile Yolculuk Günlüklerinden Elde Edilen Verinin Eşleştirilmesi**

Dört katılımcı için aktivite haritalarından elde edilen veri ile yolculuk günlüklerinden elde edilen veri eşleştirilerek karşılaştırıldığında verinin eşleşmesinde problemler görülmektedir (Tablo 2). Buna göre sarı boyalı olan satırlar “akselerometre ve KKS veri setinde yolculuk bilgisi YOK, yolculuk günlüğünde VAR” olan hataları belirtmektedir. Yeşil boyalı satırlar “akselerometre ve KKS veri setinde yolculuk bilgisi VAR, yolculuk günlüğünde YOK” olan durumları belirtirken, gri boyalı

satırlar “her iki veri setinde de yolculuk bilgisi VAR ancak EŞLEŞMİYOR” olduğu durumları göstermektedir. Mavi boyalı satırlar ise “her iki veri setindeki yolculuk bilgilerinin EŞLEŞİYOR” olduğu durumlardır. Tablo incelendiğinde, 4 katılımcı için akselerometre KKS veri setinde 60 adet yolculuk tespit edilebilmiştir. Ancak katılımcıların yolculuk günlüklerine kayıt ettikleri yolculukların sayısı 29’dur. Bu durum literatürde yolculuk günlüklerinde gerçekte olduğundan daha az yolculuğun rapor edilmesi bulgusuna destek sağlamaktadır. Hata durumlarına göre incelendiğinde ise akselerometre ve KKS veri setinde yolculuk bilgisi olmayan ancak yolculuk günlüğünde olan (sarı) toplam yolculuk sayısı 10; akselerometre ve KKS veri setinde yolculuk bilgisi olan ancak katılımcı tarafından günlüğe kaydedilmeyen (yeşil) toplam yolculuk sayısı 41; her iki veri setinde de yolculuk bilgisi olan ancak eşleşmeyen (gri) toplam yolculuk sayısı 37 ve her iki veri setinde de yolculuk bilgisi olan ve eşleşen (mavi) toplam yolculuk sayısı 2 olarak bulunmuştur. Net olarak eşleşen veri sayısının bu kadar az olması Türkiye’de gençlerin yolculuk günlüklerini isteksiz ve ilgisiz bir şekilde doldurduklarına işaret ettiği gibi aygıtları düzenli olarak kullanmada da sıkıntı yaşadıklarına işaret ediyor olabilir. Ancak bu durum çalışmaya özgü bir durum da olabilir. Sadece 4 öğrenci verisine dayanan bu eşleşme arayışı bir anlamda çok da yeterli değildir. Örneklemin çoğaltılarak bu eşleşmenin ne düzeyde gerçekleştirildiğinin mutlaka araştırılması gerekmektedir. Ayrıca öğrencilerin çalışmaya olan ilgilerinin artırılabilmesi ve daha doğru veriyi çalışma ekibine teslim etmesi hususunda öğrencilere katılımları için maddi destek de verilmesi, daha sağlıklı ve doğru veriye ulaşım olasılığını arttırabilir.

Tablo 2. Akselerometre, KKS ve Yolculuk Günlüklerinden Elde Edilen Verilerin Karşılaştırılması

Akselerometre-KKS						Yolculuk Günlüğü					
Katılımcı	Tarih	Başlangıç Yeri	Başlangıç Saati	Bitiş Yeri	Bitiş Saati	Ulaşım türü	Başlangıç Yeri	Başlangıç Saati	Bitiş Yeri	Bitiş Saati	Ulaşım Türü
G12	15.12.2016	veri yok				ev	18:30	arkadaşının evi	18:40	yürüyüş	
	16.12.2016	okul	17:02:20	aktivite merkezi	17:06:00	yürüyüş	arkadaşının evi	12:00	okul	12:20	otobüs
		aktivite merkezi	18:09:20	otobüs durağı	18:10:30	yürüyüş	okul	17:00	ev	17:30	otobüs+yürüyüş
		otobüs durağı	18:10:30	Kampüs ana kapısı	18:19:00	motorlu taşıt					
		kampüs ana kapısı	18:19:00	bilinmeyen destinasyon	20:09:40	yürüyüş					
	17.12.2016	bilinmeyen destinasyon	18:03:00	ev	19:51:00	yürüyüş					
	18.12.2016	veri yok				ev	12:00	okul	16:30	yürüyüş	
		veri yok				okul	16:30	ev	17:00	otobüs+yürüyüş	
	19.12.2016	tüm gün evde				veri yok					
	20.12.2016	bilinmeyen destinasyon	13:01:00	bilinmeyen destinasyon	13:02:10	yürüyüş	veri yok				
		bilinmeyen destinasyon	22:40:20	bilinmeyen destinasyon	22:44:00	yürüyüş					
		bilinmeyen destinasyon	23:03:30	bilinmeyen destinasyon	23:09:40	yürüyüş					
21.12.2016	bilinmeyen destinasyon	14:08:50	otobüs durağı	14:26:30	yürüyüş	veri yok					
	otobüs durağı	14:26:40	okul	14:38:20	motorlu taşıt						
	okul	16:04:00	aktivite merkezi	16:06:30	yürüyüş						

G15	22.12.2016	aktivite merkezi	17:42:10	Kampüs ana kapısı	18:00:50	motorlu taşıt	veri yok				
		kampüs ana kapısı	18:04:00	bilinmeyen destinasyon	18:07:20	motorlu taşıt					
		bilinmeyen destinasyon	19:58:30	ev	20:30:30	yürüyüş					
	15.12.2016	ev	12:11:50	bilinmeyen destinasyon	12:20:40	yürüyüş					
		bilinmeyen destinasyon	13:03:50	Kampüs ana kapısı	13:11:20	yürüyüş					
		kampüs ana kapısı	13:11:30	okul	13:25:00	motorlu taşıt					
		okul	16:27:10	otobüs durağı	16:37:10	motorlu taşıt					
		otobüs durağı	16:37:20	bilinmeyen destinasyon	16:42:10	yürüyüş					
		bilinmeyen destinasyon	17:01:10	ev	17:08:30	yürüyüş					
	16.12.2016	okul	15:30:00	otobüs durağı	15:44:50	yürüyüş					
		otobüs durağı	15:45:00	kütüphane	15:49:10	motorlu taşıt					
		kütüphane	16:00:50	ev	16:22:00	motorlu taşıt					
ev		11:26:00	Kampüs ana kapısı	11:32:00	yürüyüş						
kampüs ana kapısı		11:32:10	okul	11:42:00	motorlu taşıt						
okul		16:17:00	aktivite merkezi	16:21:00	yürüyüş						
aktivite merkezi		16:44:20	Kampüs ana kapısı	16:50:50	motorlu taşıt						
kampüs ana kapısı	16:51:00	ev	17:01:00	yürüyüş							
ev	18:23:00	bilinmeyen destinasyon	18:29:00	yürüyüş							
bilinmeyen destinasyon	20:04:10	ev	20:14:00	yürüyüş							
17.12.2016	tüm gün evde				ev	09:00	market	09:10	yürüyüş		
18.12.2016	tüm gün evde				ev	10:00	kütüphane	10:30	otobüs		
					kütüphane	14:30	kafe	15:00	yürüyüş		
					kafe	00:00	ev	00:20	yürüyüş		
					ev	02:00	kafe	02:20	yürüyüş		
					kafe	03:00	ev	03:20	yürüyüş		
19.12.2016	veri yok				ev	12:00	okul	12:30	otobüs		
					okul	16:00	kafe	16:30	otobüs+yürüyüş		
					kafe	19:00	ev	19:45	yürüyüş		
20.12.2016	veri yok				ev	11:00	kütüphane	11:30	otobüs+yürüyüş		
					kütüphane	22:00	ev	22:30	otobüs+yürüyüş		
21.12.2016	veri yok				ev	12:00	okul	12:30	yürüyüş+otobüs		
					okul	17:00	ev	17:30	otobüs+yürüyüş		
G20	16.12.20	okul	16:16:20	aktivite	16:20:	yürüyüş	ev	09:20	okul	09:45	yürüyüş+



16			merkezi	00						otobüs	
	aktivite merkezi	16:21:00	okul	16:24:50	yürüyüş	okul	17:00	kırtasiye	17:40	yürüyüş	
	okul	17:03:10	ev	17:38:10	yürüyüş						
17.12.2016	tüm gün evde					ev	09:35	okul	10:00	otobüs	
						okul	15:30	kafe	16:00	otobüs+yürüyüş	
18.12.2016	tüm gün evde					ev	09:35	okul	09:50	otobüs	
						okul	15:15	kafe	15:40	otobüs+yürüyüş	
19.12.2016 (anlaşılmayan noktalar var)	ev	09:40:20	Kampüs ana kapısı	09:46:40	yürüyüş	veri yok					
	kampüs ana kapısı	09:47:50	okul	10:06:00	motorlu taşıt						
	okul	15:12:40	otobüs durağı	15:16:10	yürüyüş						
	otobüs durağı	15:16:20	Kampüs ana kapısı	15:28:10	motorlu taşıt						
	kampüs ana kapısı	15:28:20	ev	15:39:30	yürüyüş						
	ev	17:31:00	bilinmeyen destinasyon	17:49:30	yürüyüş						
20.12.2016 (anlaşılmayan noktalar var)	ev	09:28:30	Kampüs ana kapısı	09:54:00	yürüyüş	ev	09:30	okul	10:15	yürüyüş+otobüs	
	kampüs ana kapısı	09:54:10	okul	10:03:10	motorlu taşıt						
	okul	11:12:10	aktivite merkezi	11:15:10	yürüyüş						
	aktivite merkezi	11:23:20	okul	11:30:50	yürüyüş						
	okul	11:47:50	aktivite merkezi	11:51:10	yürüyüş						
	aktivite merkezi	12:20:10	okul	12:27:00	yürüyüş						
	okul	13:41:20	aktivite merkezi	13:44:40	yürüyüş						
	aktivite merkezi	13:50:00	okul	13:54:10	yürüyüş						
	okul	16:08:50	Kampüs ana kapısı	16:20:10	motorlu taşıt						
kampüs ana kapısı	16:20:20	ev	16:28:10	yürüyüş							
21.12.2016	ev	10:08:50	Kampüs ana kapısı	10:14:50	yürüyüş	veri yok					
	kampüs ana kapısı	10:15:00	okul	10:27:30	motorlu taşıt						
	okul	11:41:10	aktivite merkezi	11:45:00	yürüyüş						
	aktivite merkezi	11:50:50	okul	11:57:00	yürüyüş						
22.12.2016	tüm gün evde					veri yok					
23.12.2016	tüm gün evde					veri yok					
G24	15.12.2016	ev	15:19:40	bilinmeyen destinasyon	15:35:00	yürüyüş	ev	15:00	kuaför	15:20	yürüyüş
		bilinmeyen destinasyon	16:06:30	bilinmeyen destinasyon	16:20:20	yürüyüş	kuaför	16:00	ev	16:30	yürüyüş
		bilinmeyen destinasyon	16:20:30	bilinmeyen destinasyon	16:28:20	yürüyüş					

	bilinmeyen destinasyon	16:28:30	bilinmeyen destinasyon	16:35:30	yürüyüş					
	bilinmeyen destinasyon	16:51:20	ev	17:11:00	yürüyüş					
16.12.2016	ev	11:33:20	otobüs durağı	11:37:30	yürüyüş	ev	08:30	okul	08:50	otobüs
	otobüs durağı	11:37:40	okul	11:53:40	motorlu taşıt					
	okul	17:04:50	aktivite merkezi	17:06:50	yürüyüş					
	aktivite merkezi	18:14:10	bilinmeyen destinasyon	18:17:20	yürüyüş	okul	16:50	ev	17:20	otobüs
	bilinmeyen destinasyon	18:36:00	otobüs durağı	18:37:30	yürüyüş					
	otobüs durağı	18:37:40	otobüs durağı	18:49:00	motorlu taşıt					
	otobüs durağı	18:49:10	ev	18:56:00	yürüyüş					
17.12.2016	tüm gün evde					tüm gün evde				
18.12.2016	tüm gün evde					tüm gün evde				

Özetle, bireysel yolculukların doğru şekilde izlenmesi, doğru planlama politikaları ve kararları üretmek için çok önemlidir. Ancak bireysel yolculukların doğru şekilde izlenmesi için yaygın olarak uzun yıllardır kullanılan öznel yöntemlerin de, son yıllarda kullanılmaya başlanan nesnel yöntemlerin de kaçınılmaz olarak içerdiği hatalar bulunmaktadır. Kişilerin yolculuk günlükleriyle rapor ettikleri yolculuk güzergâhları ile küresel konumlama ve akselerometre verisinden elde edilen yolculuk güzergâhlarının ne derece örtüştüğü çok sayıda çalışmaya konu olmuş olsa da bireysel yolculukların izlenebilmesi için tek bir yöntem tarifinde bulunmak mümkün değildir. Bu konudaki çalışmalar arttırıldıkça ve algoritmalar geliştirildikçe daha doğru veriye ulaşmak mümkün olacaktır. Bu araştırma kapsamında bu konuda hazırlanmış bir pilot çalışmadan elde edilen bulgular tartışılmış ve konuya dikkat çekmek hedeflenmiştir. Bu çalışmadan elde edilen bulgular her iki yöntemin de hem uygulanmasında, hem de analizinde kullanılacak algoritmaların tekrar tekrar irdelenmesinin gerekliliğinin altını çizmektedir.

## KAYNAKLAR

Ainsworth, Barbara E. - Haskell, William L. - Whitt, Melicia C. - Irwin, Melinda - Swartz, Ann M. - Strath, Scott J. – O'Brien William L. – Bassett, David R. – Schmitz Kathryn H. – Emplincourt Patricia O. – Jacobs David R. – Leon Arthur S. (2000), "Compendium Of Physical Activities: An Update Of Activity Codes And MET Intensities" Medicine and Science in Sports and Exercise, Vol. 32, No: 9; SUPP/1), s. 498-516.

Aktif Yaşam Derneği (2010) "2010 yılı Türkiye Toplumunu Fiziksel Aktivite Düzeyi Araştırması", <http://www.aktifyasam.org.tr/projeler/turkiye-toplumunun-fiziksel-aktivite-duzeyi-arastirmasi>, (26.04.2017).

Bernardino, João - Lopes, Mafalda - Živanović, Predrag - Tica, Slaven - Milovanović, Branko - Bajčetić, Stanko - Lozzi, Giacomo (2016), "Tracking Cyclists and Walkers: Will it Change Planning and Policy Processes?", Data Analytics 2016, s. 18-28.

Carlson, Jordan. A. - Jankowska, Marta M. - Meseck, Kristin - Godbole, Suneeta - Natarajan, Loki - Raab, Fredric – Demchak, Kevin - Kerr, Jacqueline (2015), “Validity Of PALMS GPS Scoring Of Active And Passive Travel Compared To Sensecam”, *Medicine And Science In Sports And Exercise*, Vol.47, No:3, s. 662-667.

Cetateanu, Andreea - Luca, Bogdan A. - Popescu, Andrei. A. - Page, Angie - Cooper, Ashley - Jones, Andy (2016), “A Novel Methodology For Identifying Environmental Exposures Using GPS Data”, *International Journal of Geographical Information Science*, Vol.30, No:10, s. 1944-1960.

Cho, Gi-Hyoug - Rodriguez, Daniel A. - Evenson, Kelly. R. (2011), “Identifying Walking Trips Using GPS Data”. *Med Sci Sports Exerc*, Vol.43, No:2, s. 365-372.

Cho, Gi-Hyoug - Rodriguez, Daniel A. (2015), “Location Or Design? Associations Between Neighbourhood Location, Built Environment And Walking”, *Urban Studies*, Vol. 52, No:8, s. 1434-1453.

Cooper, Ashley - Page, Angie S. - Wheeler, Benedict W. - Griew, Pippa - Davis, Laura - Hillsdon, Melvyn – Jago, Russel (2010), “Mapping The Walk To School Using Accelerometry Combined With A Global Positioning System”, *American Journal Of Preventive Medicine*, Vol. 38, No:2, s. 178-183.

Çetintahra, Ekşioğlu Gözde (2015) *Kentsel Alanda Fiziksel Çevrenin Fiziksel Aktivitesi Üzerindeki Etkisi*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, İzmir.

Çetintahra, Ekşioğlu Gözde - Çubukçu, Ebru (2015a) “Ebeveynlerin Fiziksel Çevreye Yönelik Algısının Çocukların Fiziksel Aktivite Düzeylerine Etkisi”, *Planlama Dergisi*, Cilt 25, Sayı 3, s.205-211.

Çetintahra, Ekşioğlu Gözde - Çubukçu, Ebru (2015b), “Do Parent’s Evaluations of Physical Environment Influence Childhood Obesity and Children’ Physical Activity?”, *Procedia-Social and Behavioral Sciences*, Vol. 202, s.24-30.

Çetintahra, Ekşioğlu Gözde - Çubukçu, Ebru (2014), “A New Approach to Identify the Location and Intensity of Physical Activity in Urban Areas: The Use of Accelerometer and Global Positioning Systems Data”, *ICONARCH II International Congress of Architecture, Innovative Approaches in Architecture and Planning Proceedings E-Book*, s.256-268.

Gärling, Tommy - Eek, Daniel - Loukopoulos, Peter - Fujii, Satoshi - Johansson-Stenman, Olof - Kitamura, Ryuichi - Pendyala, Ram - Vilhelmson, Bertil (2002), “A Conceptual Analysis Of The Impact Of Travel Demand Management On Private Car Use”, *Transport Policy*, Vol. 9, No:1, s.59-70.

Gerçek, Haluk - Şengül, Serap (2007), “İstanbul’da Yolculuk Hareketlerindeki Son On Yıldaki Değişimlerin Arazi Kullanımı-Ulaştırma İlişkisi Çerçevesinde Değerlendirilmesi”, *İMP/İMO 7. Ulaştırma Kongresi*, s.1-13.

Greene, David. L. - Wegener, Michael (1997), "Sustainable transport", *Journal of Transport Geography*, Vol. 5, No: 3, s. 177-190.

Department for Transport (2016), "National Travel Survey: England 2015", [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/551437/national-travel-survey-2015.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/551437/national-travel-survey-2015.pdf) (20.04.2017).

Duncan, Scott J. - Schofield, Grant- Duncan, Elizabeth K. - Hinckson, Erica A. (2007), "Effects of Age, Walking Speed, And Body Composition On Pedometer Accuracy In Children", *Research Quarterly For Exercise And Sport*, Vol. 78, No: 5, s. 420-428.

Houston, Douglas - Luong, Thuy T. - Boarnet, Marlon G. (2014), "Tracking Daily Travel; Assessing Discrepancies Between GPS-Derived And Self-Reported Travel Patterns", *Transportation Research Part C: Emerging Technologies* 48, s. 97-108.

Hurvitz, Philip M. (2015), "GPS and Accelerometer Time Stamps: Proper Data Handling and Avoiding Pitfalls", In *Proceedings of the 1st International ACM SIGSPATIAL Workshop on Smart Cities and Urban Analytics ACM*, s. 94-100.

Hwang, L. D. - Hurvitz, P. M. - Duncan, G. E. (2016), "Cross Sectional Association Between Spatially Measured Walking Bouts And Neighborhood Walkability", *International Journal Of Environmental Research And Public Health*, Vol. 13, No:4, s. 412-423.

Kang, Bumjoon - Moudon, Anne V., Hurvitz - Philip M. - Reichley Lucas - Saelens, Brian E. (2013), "Walking Objectively Measured: Classifying Accelerometer Data With GPS And Travel Diaries. *Medicine And Science In Sports And Exercise*, Vol. 45, No:7, s. 1419- 1428.

Kay, Jane H. (1997), *Asphalt Nation: How The Automobile Took Over America, And How We Can Take It Back*, Univ of California Press.

Kelly, Paul - Krenn, Patricia - Titze, Sylvia - Stopher, Peter - Foster, Charlie (2013), "Quantifying The Difference Between Self-Reported And Global Positioning Systems-Measured Journey Durations: A Systematic Review", *Transport Reviews*, Vol.33, No: 4, s. 443-459.

Kim, Hyungkyoo (2015), "Walking Distance, Route Choice, And Activities While Walking: A Record Of Following Pedestrians From Transit Stations In The San Francisco Bay Area", *Urban Design International*, Vol. 20, No:2, s. 144-157.

Lachowycz, Kate - Jones, Aandy P. - Page, Angie S. - Wheeler, Benedict W. - Cooper, Ashley R. (2012), "What Can Global Positioning Systems Tell Us About The Contribution Of Different Types Of Urban Greenspace To Children's Physical Activity?" *Health & Place*, Vol. 18, No: 3, s. 586-594.

Mavoia, Suzanne -, Oliver, Melody - Witten, Karen - Badland, Hannah M. (2011), "Linking GPS And Travel Diary Data Using Sequence Alignment In A Study Of Children's Independent Mobility" *International Journal Of Health Geographics*, Vol. 10, No:1, s. 64-74.

Oakes, J. Micheal - Forsyth, Aann - Schmitz, Kathryn H. (2007), “The Effects Of Neighborhood Density And Street Connectivity On Walking Behavior: The Twin Cities Walking Study”, *Epidemiologic Perspectives & Innovations*, Vol. 4, No:1, s. 16-25.

Panter, Jenna - Costa, Silvia - Dalton, Alice - Jones, Andy - Ogilvie, David (2014) “Development Of Methods To Objectively Identify Time Spent Using Active And Motorised Modes Of Travel To Work: How Do Self-Reported Measures Compare?”, *International Journal of Behavioral Nutrition and Physical Activity*, Vol.11, No:1, 116-131.

Prelipcean, Adrian C. - Gidofalvi, Gyoza - Susilo, Yusak O. (2015), “Comparative Framework For Activity-Travel Diary Collection Systems”, In *Models and Technologies for Intelligent Transportation Systems (MT-ITS)*, 2015 International Conference on. IEEE. s. 251-258.

Rodriguez, Daniel. A. - Cho, Gi-Hyoug - Elder, John. P. - Conway, Terry. L. - Evenson, Kelly. R. - Ghosh-Dastidar, Bonnie – Shay, Elizabeth – Cohen, Deborah – Veblen-Mortenson, Sara – Pickrell, Julie - Lytle, Leslie (2012), “Identifying Walking Trips From GPS And Accelerometer Data In Adolescent Females”, *Journal Of Physical Activity and Health*, Vol. 9, No:3, s. 421-431.

Spurr, Timothy - Chu, Alfred - Chapleau, Robert - Piché, Daniel (2015), “A Smart Card Transaction “Travel Diary” To Assess The Accuracy Of The Montréal Household Travel Survey”, *Transportation Research Procedia* 11, s. 350-364.

T.C. Bayındırlık ve İskân Bakanlığı (2009) “Kentleşme Şûrası 2009 Kentsel Teknik Altyapı Ve Ulaşım Komisyonu”, <http://www.csb.gov.tr/db/kentges/editordosya/kitap2.pdf> (26.04.2017).

T.C. Sağlık Bakanlığı (2011), “Türkiye Fiziksel Aktivite Rehberi”, [http://beslenme.gov.tr/content/files/basin\\_materyal/Fiziksel\\_aktivite\\_rehberi/turkce.pdf](http://beslenme.gov.tr/content/files/basin_materyal/Fiziksel_aktivite_rehberi/turkce.pdf) (26.04.2017).

Vanwolleghem, Griet - Schipperijn, Jasper - Gheysen, Freja - Cardon, Greet - De Bourdeaudhuij, Ilse - Van Dyck, Delfien (2016), “Children’s GPS-Determined Versus Self-Reported Transport In Leisure Time And Associations With Parental Perceptions Of The Neighborhood Environment”, *International Journal Of Health Geographics*, Vol. 15, No: 1, s. 16-28.

Wheeler, Benedict W. - Cooper, Ashley R. - Page, Angie S. - Jago, Russell (2010), “Greenspace and Children's Physical Activity: A GPS/GIS Analysis Of The PEACH Project”, *Preventive Medicine*, Vol. 51, No: 2, s.148-152.

Wolf, Jean - Guensler, Randall - Bachman, William (2001), “Elimination Of The Travel Diary: Experiment To Derive Trip Purpose From Global Positioning System Travel Data”, *Transportation Research Record: Journal of the Transportation Research Board*, s. 125-134.

Yen, Irene H. - Leung, Cindy W. - Lan, Mars - Sarrafzadeh, Majid - Kayekjian, Karen C. - Duru, O. Kenrik (2015), “A Pilot Study Using Global Positioning Systems (GPS) Devices And Surveys To Ascertain Older Adults’ Travel Patterns”. *Journal Of Applied Gerontology*, Vol. 34, No:3, s. 190-201.

## EDİRNE İLİ YEREL YÖNETİM KURULUŞLARININ STRATEJİK PLANLARININ İNCELENMESİ

Seyhan Bilir GÜLER<sup>1</sup>,  
Serol KARALAR<sup>2</sup>,  
Işıl USTA<sup>3</sup>,  
Mahmut GÜLER<sup>4</sup>,  
Yasemin KOLDERE AKIN<sup>5</sup>

### ÖZET

*Stratejik planlama, kurumların mevcut durumlarının ortaya koyulmasında ve geleceğe yönelik izlenecek yolların belirlenmesinde önemli görülmektedir. Stratejik plan kapsamında amaçlar, hedefler, stratejiler oluşturulmakta ve stratejik planlama sürecinde bu unsurların gerçekleştirilmesine çaba gösterilmektedir. Stratejik planlar genel olarak beş yıllık bir süreyi kapsayacak şekilde hazırlanmaktadır. Türkiye’de 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 9. Maddesi’ne göre kamu kuruluşlarının benimsenen temel ilkeler doğrultusunda misyon ve vizyon oluşturma, ölçülebilir amaçlar ve hedefler belirleme, bu doğrultuda göstergeler saptama, göstergeleri uygulama ve değerlendirmeleri gerekmektedir. Bu bağlamda çalışmada, Edirne’de bulunan yerel yönetim kuruluşları olan Edirne İl Özel İdaresi, Edirne Belediyesi ve Trakya Üniversitesi’nin stratejik planları incelenmiştir. Edirne Belediyesi’nin 2009-2013 Stratejik Planı, Edirne İl Özel İdaresi’nin 2010-2014 Stratejik Planı ve Trakya Üniversitesi’nin 2013-2017 Stratejik Planı çalışma kapsamında değerlendirilmiştir. Edirne Belediyesi yaşanabilir çevre, sağlıklı alt yapı, kültürel ve sosyal hizmetler, kentsel yaşam ve kurumsal dönüşüm başlıkları altında amaçlarını, hedeflerini ve faaliyetlerini belirlemiştir. Edirne Belediyesi’nin en çok kültürel ve sosyal hizmetler alanında amaç, hedef ve faaliyet belirlediği görülmüştür. Edirne İl Özel İdaresi tarım ve kırsal kalkınma, imar ve kırsal alt yapı, eğitim, gençlik ve spor, tarihi ve kültürel değerler, çevre, orman, ağaçlandırma, doğal ve teknolojik afetler, sağlık ve sosyal hizmetler, yönetim ve organizasyon, sanayi, ticaret ve turizm alanlarına yönelik amaç, hedef ve faaliyetlerini oluşturmuştur. Edirne İl Özel İdaresi, en fazla sayıda amacını tarım ve kırsal kalkınma, eğitim, gençlik ve spor, tarihi ve kültürel değerler alanında; en fazla hedefini tarım ve kırsal kalkınma alanında, en çok faaliyetini eğitim, gençlik ve spor alanında belirlemiştir. Trakya Üniversitesi, eğitim, araştırma, hizmet ve kurumsal gelişim stratejik alanlarında amaç, hedef ve faaliyetler ortaya koymuştur. Trakya Üniversitesi’nin stratejik planında en fazla sayıda amaca, hedefe ve faaliyete hizmet başlığı altında yer verilmiştir. Araştırma kapsamında, adı geçen üç yerel yönetim kuruluşunda stratejik plan ile ilgili yetkili kişilerden randevu talep edilerek yüz yüze görüşme yöntemi ile bilgi alınmıştır. Görüşmeler esnasında kurum yetkililerine stratejik planlarında yer verdikleri amaç, hedef ve faaliyetlerini uygulamak için neler yaptıkları ve bu amaç, hedef ve faaliyetlerden hangilerini hayata geçirdiklerini öğrenmeye yönelik sorular yöneltilmiştir. Bu sayede, oluşturulan stratejik planların etkinlik düzeyleri ortaya koyulmuştur.*

**Anahtar kelimeler:** Yerel yönetim kuruluşları, stratejik plan, Edirne

<sup>1</sup> Yrd.Doç.Dr., Trakya Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, İşletme Bölümü, seyhanguler@trakya.edu.tr

<sup>2</sup> Arş.Gör.Dr., Trakya Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, İşletme Bölümü, serolkaralar@trakya.edu.tr

<sup>3</sup> Arş.Gör.Dr., Trakya Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, İşletme Bölümü, isilusta@trakya.edu.tr

<sup>4</sup> Prof.Dr., Trakya Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü, mahmutguler@trakya.edu.tr

<sup>5</sup> Yrd.Doç.Dr., Trakya Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Ekonometri Bölümü, yaseminkoldere@trakya.edu.tr

## ANALYZING STRATEGIC PLANS OF LOCAL ADMINISTRATION INSTITUTIONS IN EDİRNE

### ABSTRACT

*Strategic planning is regarded as significant in revealing current situations of organizations and determining future procedures to follow. Purposes, goals, strategies are formed within the scope of strategic plans and those components are tried to be performed in strategic planning process. Strategic plans are generally prepared for a five years period. In Turkey according to the 9<sup>th</sup> article of Public Financial Management and Control Law No. 5018, public institutions are required to form mission and vision, set measurable purposes and goals, detect, apply and evaluate indicators in accordance with adopted basic principles. In this context; strategic plans of local administration institutions in Edirne which are Provincial Special Administration of Edirne, Municipality of Edirne and Trakya University, have been analyzed in this study. 2009-2013 Strategic Plan of Municipality of Edirne, 2010-2014 Strategic Plan of Provincial Special Administration of Edirne and 2013-2017 Strategic Plan of Trakya University have been evaluated within the study. Municipality of Edirne designated its purposes, goals and activities under the titles of habitable environment, fine infrastructure, cultural and social services, urban life and institutional transformation. It can be seen that Municipality of Edirne had the most purposes, goals and activities in the field of cultural and social services. Provincial Special Administration of Edirne constituted its purposes, goals and activities intended for the fields of agriculture and rural development, zoning and rural infrastructure, education, youth and sports, historical and cultural values, environment, forestry, forestation, natural and technological disasters, health and social services, administration and organization, industry, trade and tourism. Provincial Special Administration of Edirne determined the most purposes in the fields of agriculture and rural development, education, youth and sports, historical and cultural values; the most goals in the field of agriculture and rural development; the most activities in the fields of education, youth and sports. Trakya University presented its purposes, goals and activities in the strategic fields of education, research, services and institutional development. The most purposes, goals and activities were included under the title of services in the strategic plan of Trakya University. Authorized people about strategic plans from the mentioned three local administration institutions were asked for an appointment and they informed us by face to face meeting method within the scope of the study. During the meetings, questions were directed to the institutional executives in order to learn what they did to perform their purposes, goals and activities in their strategic plans and which of those purposes, goals and activities were accomplished. At this point, the efficiency levels of the strategic plans were revealed.*

**Key Words:** *Local administration institutions, strategic plan, Edirne*

## GİRİŞ

Stratejik planlama örgütlerin gelecekte ulaşmak istedikleri amaçları, hedefleri ve faaliyetleri belirledikleri bir yol haritası niteliği taşımaktadır. Stratejik planlama sürecinde kurumlar misyon ve vizyonlarını belirlemekte, bununla beraber hem kendilerini hem de çevrelerini analiz etmekte ve bu doğrultuda geleceğe yönelik atacakları adımları ortaya koymaktadırlar. Stratejik planların, uygulamaya geçirildikten sonra belirli aralıklar ile izlenmesi ve değerlendirmelerin yapılması planın etkinliğini sağlayan unsurlar olarak görülmektedir. Yapılan planlar, tüm çalışanları ortak bir amaca yönelterek kurum başarısının ve performans düzeyinin artırılması açısından önem taşımaktadır. Stratejik planlamanın getirmiş olduğu faydalar kurumları stratejik plan hazırlama doğrultusunda harekete geçirmektedir. Ayrıca özel sektörde başlayan stratejik planlama zamanla kanunlar ve yönetmelikler ile kamu sektöründe bir zorunluluk haline gelmiştir. Bu doğrultuda kamu kurumlarının stratejik planlarının oluşturulması, uygulanması ve değerlendirilmesi önemli hale gelmiştir.

Bu çalışmada ilk olarak strateji ve stratejik planlama kavramları tanımlanmış, Türkiye’de stratejik planlamanın gelişim süreci açıklanmıştır. Çalışmanın araştırma kısmını oluşturması nedeniyle yerel yönetimlerde stratejik planlama konusu üzerinde durulmuştur. Çalışmada Edirne’de yer alan yerel yönetim kuruluşları olan Edirne Belediyesi, Edirne İl Özel İdaresi ve Trakya Üniversitesi’nin tamamlanmış stratejik planları incelenmiştir. Kurum temsilcileri ile görüşmeler gerçekleştirilerek stratejik planlara ilişkin bilgiler elde edilmiştir.

## 1.STRATEJİ KAVRAMI

Uzun dönemde yaşamın devam ettirilmesi ve sürdürülebilir rekabet üstünlüğü elde edilmesi işletmelerin en önemli amaçları arasında yer almaktadır. İşletmeler bu amaçlarını gerçekleştirebilmek için stratejiler geliştirmektedirler. Bazı araştırmacılar, strateji kelimesinin etimolojik açıdan Latince *stratum* kelimesinden türetildiğini ileri sürmektedirler. Latince’de *stratum*; “yol, çizgi, nehir yatağı” anlamlarına gelmektedir (Aktan, 2008: 5). Ancak genel kanıya göre strateji kavramının kökeni Eski Yunan’da *Strategos* adlı bir generale dayanmakta ve generalin savunma alanındaki bilgi ve taktiklerini yansıtmaktadır. *Stratos* ordu ve *ago* yönetmek anlamlarına gelmekte olup kelimeler bir araya geldiklerinde orduyu kullanmayı sevk ve idare etmeyi ifade etmektedir (Saruhan ve Yıldız, 2009: 27).

Strateji, bilimsel bir disiplin olarak gelişmesini askeri alanda taşıdığı öneme borçludur (Ereş, 2004: 2).İlgili bilim dallarına askeri yazından geçen strateji, rakiplerin faaliyetlerini de inceleyerek, amaçlara varmak için belirlenmiş, nihai sonuca odaklı, uzun dönemli, dinamik kararlar topluluğu olarak tanımlanabilir (Ülgen ve Mirze, 2007: 33).İlgili yazında strateji kavramı ile ilgili çok sayıda tanım bulunmakla beraber, bu tanımlardan bazıları şu şekilde sıralanabilir (Çarkçı, 2007: 187):

- Strateji, bir değişim yaratmak ve değişime hükmedebilmektir.
- Strateji, bir değişim gereğini görecektir sezgi, sağduyu ve vizyona ve bunu gerçekleştirebilecek irade gücüne sahip olmaktır.
- Strateji, bugüne geleceğin kavram, kuram ve kurumları açısından bakabilmektir.
- Strateji, başkaları tarafından algılanamayan fırsat ve tehditleri algılayabilmektir.
- Strateji, amaçlanan geleceğe ulaşabilmek için fırsatları ve tehditleri, güçleri ve zaafı bir kaldıraç olarak kullanabilmektir.
- Strateji, geleceğin kazançları uğruna bugünün kayıplarını göze alabilmektir.
- Strateji, engellerden yılmamak ve bunları fırsat olarak değerlendirebilmektir.

Yapılan tanımlardan yola çıkılarak strateji kavramının geleceğe dönük bir kavram olduğu, değişimi hedeflediği, amaçlara giden yolda fırsatlardan yararlanmayı ve tehditlere karşı önlem almayı sağladığı söylenebilir. Kurumların uzun dönemde varlığını devam ettirme amacı doğrultusunda stratejileri ayrılmaz bir parçaları olarak görmeleri gerekmektedir.



Strateji kavramı, politika ve taktik kavramları ile karıştırılmaktadır. Strateji kavramının politika kavramı ile ilgili olduğunun ancak eş anlamlı olmadığını belirtilmesi gerekmektedir. Politika ile strateji arasındaki en önemli fark olarak; politikaların karar vermede bir düşünme rehberi olduğu stratejinin ise bu rehber doğrultusunda amaçların oluşturulması ve kaynak kullanma kararlarının verilmesini sağladığı söylenebilir (Aydın, 2013: 126). Bu doğrultuda politikaların uyulması planlanan ilkeleri oluşturduğu, diğer taraftan stratejilerin bu ilkeleri uygulamaya yardımcı olan araçlar olduğu belirtilebilir.

Strateji kavramı ile karıştırılan bir diğer kavram olan taktik, stratejiler gibi bir plan türü olup, stratejilerin uygulanması sürecinde karşılaşılan rekabete ve değişen şartlara uygun olarak yapılan dinamik ve daha kısa dönemleri kapsayan, genellikle nihai sonuca odaklı olmayan ama olası rakip davranışlarını dikkate alan faaliyetler ve kararlardır (Ülgen ve Mirze, 2007: 35). Dolayısıyla taktiklerin, stratejilerin uygulanması sırasında rakiplerin davranışları ve diğer çevresel koşullara göre saptanabileceği ve bu süre zarfında değişen koşullara göre değişiklik gösterebileceği söylenebilir. Stratejilerin gerçekleşmesinde taktiklerin önemli bir yeri bulunmaktadır.

Strateji belirlemenin örgüte sağlayacağı faydalar şu şekildedir (Budak, 2000: 4):

- Strateji, çevreyi değerlendirme ve geleceği tahmin etme imkanı vermektedir.
- Strateji, örgüte kendi kendini değerlendirme imkanı vermektedir.
- Strateji, örgüt içinde bir bütün olarak ortak amaca yönelme ve tutarlılık sağlamaktadır.
- Strateji ve politikalar, faaliyetleri belirli bir alana sevk etmekte ve planlar için çerçeve oluşturmaktadır.
- Strateji, örgütün kararlarının ve projelerinin kalitesini yükseltmektedir.

Örgüt içinde oluşturulan stratejiler, örgütü ulaşmak istenilen amaca doğru yönlendirirken aynı zamanda kendisinin zayıf ve güçlü yönlerini, çevresindeki fırsat ve tehditleri görmelerine yardımcı olmaktadır. Belirlenen politika ve taktikler, stratejilere göre şekillenerek faaliyetlere yön vermekte ve faaliyetlerin kalitesinin artmasını sağlamaktadır.

## 2. STRATEJİK PLANLAMA

Stratejik planlama alanındaki çalışmaların 1950’li yıllara dayandığı görülmektedir. Drucker, Ansoff ve Schendel gibi araştırmacılar çalışmalarını stratejik planlama üzerine yoğunlaştırmışlardır (Becerikli, 2000: 99). 1950’li yıllarda hızla büyüyen ancak 1960’lara gelindiğinde büyüme hızı azalan Amerikan ekonomisinde uzun vadeli planlamanın yetersiz kalmasının ardından stratejik planlama ortaya çıkmıştır (Yüksel, 2002: 34). Uzun dönemli planlar o tarihlerde analitik bir düşünce tarzından ziyade karşılaşılan güncel olayların geleceğe dönük olarak tahmin edilmesinden ibaret olup istatistik teknikler ile olayların geleceğe uzandırılmış bir görüntüsü durumundaydı. Dolayısı ile, gelecekte nelerle karşılaşılacağı uzun dönemli planlamanın ana amacını oluşturmaktaydı. Uzun dönemli planlamaya analitik düşünce sisteminin gelmesi ile beraber stratejik planlamaya geçiş başlamıştır (Ülgen ve Mirze, 2007: 36).

1980’li yıllarda stratejik planlama modeli yüksek miktarda geri dönüş sağlamamasına rağmen 1990 ve 2000’li yıllarda işletmelerde yaygın bir şekilde kullanılmaya başlanmıştır. Stratejik planlama konusundaki çalışmalar arttıkça ve rekabet şartları işletmeleri zorladıkça, stratejik planlamaya bakış da geçmişe göre değişmiş ve işletmelerin güncel ihtiyaçlarını karşılayacak yeni görüşler ortaya çıkmıştır (Kahraman, 2014: 36-37).

Stratejik planlama temelde yönetici, lider ve planlamacılara stratejik düşünme ve hareket etmeye yardım için düzenlenmiş araçlar, işlemler ve kavramlar grubudur (Ereş, 2004: 3). Genel bir tanım ile stratejik planlama; bir örgütün ne olduğuna, neyi, niçin yaptığına ilişkin temel karar ve faaliyetleri üreten disiplinli bir çabadır (Genç, 2009: 202). Örgütün bulunduğu nokta ile ulaşmayı istediği nokta arasındaki yolu tarif eden stratejik planlamanın özellikleri şu şekildedir (Ökmen ve Parlak, 2015: 206):

- *Sonuçların planlamasıdır:* Girdilere değil sonuçlara odaklanmaktadır.
- *Değişimin planlanmasıdır:* Dinamiktir ve geleceği yönlendirmektedir.
- *Gerçekçidir:* Arzu edilen ve ulaşılabilir bir geleceği resmetmektedir.
- *Kaliteli yönetimin aracıdır:* Disiplinli ve sistemli bir şekilde, bir kuruluşun kendisini nasıl tanımladığını ve yaptığı şeyleri niçin yaptığını değerlendirmesi, şekillendirmesi ve bunlara rehberlik eden temel kararları ve eylemleri üretmesidir.
- *Hesap verme sorumluluğuna temel oluşturmaktadır:* Hedeflenen sonuçların nasıl ve ne ölçüde gerçekleştiğinin izlenmesine, değerlendirilmesine ve denetlenmesine dayanak oluşturmaktadır.
- *Katılımcı bir yaklaşımdır:* Stratejik planlama sürecinin kuruluşun en üst düzey yetkilisi tarafından tam olarak desteklenmesi gerekmektedir. Bununla beraber ilgili tarafların katkısı, ortak çabası ve desteği olmaksızın stratejik planlamanın başarıya ulaşması mümkün olmamaktadır.

Net bir strateji belirleyip stratejik planlama yapan örgütler, finansal ve davranışsal faydalar elde etmektedir. Stratejik planlamanın örgütlerin finansal performansını arttırdığı, hiyerarşik yapıda yer alan tüm yöneticiler arasındaki etkileşimi geliştirdiği ve katılımcı bir yönetim anlayışına zemin hazırladığı belirtilmektedir (Ünal, 2012: 42). Stratejik planlamanın önemini kavrayan örgütlerin etkinliğini arttıracığı söylenebilir.



Şekil 1. Stratejik Planlamanın ABC'si

Kaynak: Bryson, 2004: 7.

Şekil 1'de stratejik planlamanın ABC'si görülmektedir. A örgütün mevcut durumunu, B örgütün ulaşmak istediği durumu ve C ise bu duruma nasıl ulaşılması gerektiğini göstermektedir. Şekilde yer alan oklar; A'dan B'ye misyon, vizyon ve amaçların belirlenmesini, A'dan C'ye stratejilerin oluşturma sürecini ve C'den B'ye de stratejilerin uygulanmasını ifade etmektedir. Stratejik planlamanın doğru bir şekilde yapılabilmesi için A, B ve C'nin ve aralarındaki ilişkilerin doğru anlaşılması önem taşımaktadır. Ayrıca stratejik planlamanın basit bir süreç olmadığı, bir çok kavram, işlem ve araçtan oluşan bir yapı olduğu söylenebilir.

Stratejik plan örgütün mevcut durumu ile gelecekte olmak istediği durum arasında izleyeceği yol olarak belirtilmekte olup geleceğin birebir kopyasını çıkarmak, büyük ve ayrıntılı planlar hazırlamak demek değildir. Stratejik planlama, yönetsel sezgi ve yargının yerine geçmemekte, planlama yapılırken yönetsel sezgi ve yargılardan yararlanması gerekmektedir (Steiner, 1979: 16).

### 3. TÜRKİYE'DE STRATEJİK PLANLAMANIN GELİŞİMİ

1942 yılında John A. Vieg kamu alanında planlamanın gerekliliğinden söz etmiş ve o tarihten bu yana ABD'de stratejik planlama şehir planlaması ve bölgesel planlama gibi alanlarda önem kazanmıştır. Vieg'e göre planlamanın amacı kamu yararını korumak ve geliştirmektir. Ayrıca Vieg, planlamanın devam eden bir süreç olduğunu, analizden çok senteze dayandığını ve planlamanın faaliyet odaklı olması gerektiğini belirtmiştir (Poister, 2010: 246). Büyük Buhran'ın sonunda ve II. Dünya Savaşı'nın başında ABD'de olumsuz planlamanın yeterince yapıldığı ve artık olumlu planlamaya ihtiyaç duyulduğu belirtilmiştir (Bryson, 2010: 257).

Stratejik planlamanın kökleri, II. Dünya Savaşı'ndan sonra işletmelerde uygulanmaya başlanan uzun vadeli planlama çalışmalarına kadar dayanmakta olup uzun vadeli planlar o dönemde analitik bir düşünce tarzından çok, karşılaşılan güncel olayların geleceğe dönük olarak tahmin edilmesini içermektedir. 1960'larda Ansoff'un, örgütlerde uzun vadeli planlamada analitik yaklaşımı ortaya koymasıyla birlikte stratejik planlama aynı tarihlerde ilk kez özel sektör tarafından gündeme getirilmiş olup, 1980'li yıllardan sonra kar amacı gütmeyen örgütler tarafından da kullanılmaya başlanmıştır (Demirdizen, 2012: 3).

Türkiye'de ilk uzun vadeli planlama çalışması 1971 yılında Koç Grubu tarafından başlatılmıştır. Ancak uzun vadeli planlama çalışmalarının büyük çapta 1970'li yılların sonlarında ve 1980'li yıllarda başladığı gözlemlenmektedir. 1978 yılından beri Eczacıbaşı Grubunda, 1981'den bu yana Türkiye Şişecam fabrikaları ve Yaşar Holding'te, 1985 yılından itibaren de Sabancı Grubunda uzun vadeli planlama çalışmaları yapılmaktadır. Ayrıca 1990 yılından itibaren Alarko Holding ve Borusan Holding yönetim tarzlarını planlı hale getirmek üzere hazırlık yapmışlardır. Uzun vadeli planlama çalışmaları özellikle 1980'lerin sonlarında stratejik bir anlayış ile yerine getirilmeye başlanmıştır (Köse, 2008: 81-82). Stratejik planlama özel sektörde başlamış olup daha sonra kamu sektöründe de uygulanmaya başlamıştır.

Türkiye'de kamu sektöründe stratejik planlamanın gündeme gelmesi PEIR (Kamu Harcamaları ve Kurumsal Gözden Geçirme Çalışması)raporu ile olmuş, 2001 yılında imzalanan PFPSAL (Program Amaçlı Mali ve Kamu Sektörü Uyum Kredisi)anlaşması ile somut bir politika niteliği kazanmıştır. PFPSAL kapsamında DPT sorumluluğunda, kamu kurumlarına yönelik olarak, politikaların maliyetlendirilmesi boyutunu da içerecek şekilde bir stratejik planlama kılavuzu hazırlanması öngörülmüştür (Erkan, 2008: 77-78).DPT tarafından taslağı Aralık 2001'de hazırlanan ve 2003 yılında son haline getirilerek yayınlanan Kamu Kuruluşları için Stratejik Planlama Kılavuzunun genel olarak ABD'de 1990'lardaki mali reformların temel belgelerinden biri olan GPRA (Government Performance and Results Act)'a dayandığı söylenmektedir (Demirdizen, 2012: 16). 2003 yılında Kamu Kuruluşları için Stratejik Planlama kılavuzu kamu kuruluşlarını stratejik plan hazırlama konusunda yönlendiren ve yol gösteren bir belge niteliği taşımaktadır.

Stratejik Plan çalışmaları, kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans göstergelerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren kuruluş düzeyinde planlar oluşturmak için öncelikle pilot kuruluşlar düzeyinde uygulanmıştır. (Acar vd., 2005: 3).2003/14 ve 2004/37 sayılı Yüksek Planlama Kurulu Kararları uyarınca 2004 yılında pilot uygulamalar başlatılmıştır. Sekiz kamu kurumunda stratejik planlama pilot çalışmaları 2006 yılında tamamlanmıştır. Bu kuruluşlar; Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı, Türkiye İstatistik Kurumu, Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü, Karayolları Genel

Müdürlüğü, Hacettepe Üniversitesi, Denizli Valiliği İl Özel İdaresi, İller Bankası Genel Müdürlüğü, Kayseri Büyükşehir Belediyesi'dir (Genç, 2009: 204).

24 Aralık 2003 yılında yürürlüğe giren 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 9. Maddesi "*Kamu idareleri; kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak; stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlarlar.*" ifadesini içermektedir (www.mevzuat.gov.tr). Bu kanun ile beraber stratejik planlama yasal bir temele dayandırılmıştır. 5018 sayılı Kanun stratejik planlama yükümlülüğüne tabi kuruluşları belirtmekte olup, düzenleyici ve denetleyici kurumlar hariç, Kanun kapsamındaki bütün kamu kuruluşlarının stratejik plan hazırlamakla yükümlü olduğu görülmektedir. Kanun kapsamında stratejik planlamaya ilişkin usul ve esaslar belirlenmesi konusunda da DPT Müsteşarlığı yetkili kılınmıştır.

DPT tarafından 26.05.2006 tarih ve 26179 sayılı Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik yürürlüğe girmiştir. Yönetmeliğin 5. Maddesi stratejik planlama sürecini şu şekilde belirtmektedir ([www.mevzuat.gov.tr](http://www.mevzuat.gov.tr)):

- a) *Kamu idaresinin hizmetinden yararlananların, kamu idaresi çalışanlarının, sivil toplum kuruluşlarının, ilgili kamu kurum ve kuruluşları ile ilgili diğer tarafların katılımları sağlanır ve katkıları alınır.*
- b) *Çalışmalar, strateji geliştirme biriminin koordinatörlüğünde tüm birimlerin katılım ve katkılarıyla yürütülür.*

1960 yılında kurulan Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) (Güzelsarı, 2004:88) 2011 yılında yeniden organize edilerek Kalkınma Bakanlığı adını alarak stratejik planların hazırlanması konusunda öncülük etmektedir.

Kamu kurumlarının stratejik planlarını hazırlarken özellikle orta vadeli hedeflerinin kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonları ile örtüşmesi gerekmektedir. Bu yüzden stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlaması, ülkenin kamu kurumlarının stratejileri açısından da değer taşımaktadır (Acar vd., 2005: 3). Dolayısı ile, kamu yönetiminde yerel yönetim kuruluşlarının stratejik planlamaya önem vermeleri gerektiği belirtilebilir.

#### 4. YEREL YÖNETİMLERDE STRATEJİK PLANLAMA

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na göre belediyeler, il özel idareleri ve üniversitelerin stratejik plan hazırlama zorunluluğuna tabi oldukları görülmektedir. Ayrıca, 5393 sayılı Belediye ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunları ile 5302 sayılı İl Özel İdareleri Kanunu'nda stratejik plan hazırlama ile ilgili maddelere yer verilmiştir. 2016 yılında üniversiteler için stratejik plan hazırlama rehberi oluşturulmuştur.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 41. Maddesinde "*Belediye başkanı, mahallî idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde; kalkınma plânı ve programı ile varsa bölge plânına uygun olarak stratejik plân ve ilgili olduğu yılbaşından önce de yıllık performans programı hazırlayıp belediye meclisine sunar. Stratejik plân, varsa üniversiteler ve meslek odaları ile konuyla ilgili sivil toplum örgütlerinin görüşleri alınarak hazırlanır ve belediye meclisi tarafından kabul edildikten sonra yürürlüğe girer. Nüfusu 50.000'in altında olan belediyelerde stratejik plân yapılması zorunlu değildir. Stratejik plân ve performans programı bütçenin hazırlanmasına esas teşkil eder ve belediye meclisinde bütçeden önce görüşülerek kabul edilir.*" ifadesi yer almaktadır. Ayrıca 18., 34., 38., 56. ve 61. Maddeler ile belediye encümeni, belediye meclisi ve belediye başkanının stratejik plan hazırlama ile ilgili görev ve yetkileri belirlenmiştir (www.mevzuat.gov.tr). 5216 sayılı Büyükşehir Belediyeleri

Kanunu'nun 7., 18. ve 21. maddelerinde büyükşehir belediyelerinin stratejik plan yükümlülüklerine yer verilmiştir (www.mevzuat.gov.tr).

5302 sayılı İl Özel İdareleri Kanunu'nun 31. Maddesinde “*Vali, mahallî idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde; kalkınma plân ve programları ile varsa bölge planına uygun olarak stratejik plan ve ilgili olduğu yılbaşından önce de yıllık performans planı hazırlayıp il genel meclisine sunar. Stratejik plan, varsa üniversiteler ve meslek odaları ile konuyla ilgili sivil toplum örgütlerinin görüşleri alınarak hazırlanır ve il genel meclisinde kabul edildikten sonra yürürlüğe girer. Stratejik plan ve performans planı bütçenin hazırlanmasına esas teşkil eder ve il genel meclisinde bütçeden önce görüşülerek kabul edilir.*” ifadesi belirtilmektedir. Bu maddenin yanı sıra 10., 26., 30., 35. ve 44. Maddede il genel meclisi, encümen, genel sekreter ve valinin stratejik plan konusundaki sorumluluklarına yer verilmiştir.

2006 yılında kamu idareleri için çıkartılan stratejik plan hazırlama kılavuzundan elde edilen deneyimler çerçevesinde 2016 yılında Kalkınma Bakanlığı tarafından üniversiteler için ayrı bir stratejik planlama rehberi oluşturulmuştur. Üniversitelerin diğer yerel yönetim kuruluşlarından farklı özellikleri göstermeleri ve üniversitelerin rekabetçi bir ortamda yer almaları; idari, mali ve bilimsel özerkliğe sahip olmaları stratejik planların üniversiteye özgü bir yaklaşımla geliştirilmesini gerektirmektedir. Bu doğrultuda hazırlanan kılavuz üniversitelere stratejik plan hazırlık ve uygulama ile izleme ve değerlendirme aşamalarında yardımcı olmayı amaçlamaktadır (strateji.gumushane.edu.tr).

## 5. METODOLOJİ

### 5.1. Araştırmanın Amacı

Bu çalışmanın amacı Edirne İli'nde bulunan yerel yönetim kuruluşlarının tamamlanan stratejik planlarının etkinliğinin değerlendirilmesi olarak belirlenmiştir. Bu amaçla çalışmada, Edirne'deki yerel yönetim kuruluşları olan Edirne Belediyesi, Edirne İl Özel İdaresi ve Trakya Üniversitesi'nin stratejik planları incelenmiştir. Edirne Belediyesi'nin 2009-2013 Stratejik Planı, Edirne İl Özel İdaresi'nin 2010-2014 Stratejik Planı ve Trakya Üniversitesi'nin 2013-2017 Stratejik Planı çalışma kapsamında irdelenmiştir.

### 5.2. Araştırmanın Sınırlılıkları

Bilimsel araştırmalarda kesin ve doğru sonuçlara ulaşılmasını engelleyen birtakım sınırlılıklar bulunmaktadır. Bu çalışmanın sınırlılıkları şu şekilde sıralanabilir:

- Çalışma kapsamına sadece bir önceki dönem stratejik planlarının dahil edilmesi,
- Sadece Edirne İli'nde bulunan yerel yönetim kuruluşlarına yer verilmesi,
- Edirne İl Özel İdaresi ile görüşme yapılamaması,
- Değerlendirilen stratejik planların aynı yıl aralığında hazırlanmamış olması,
- Yerel yönetim kuruluşlarının farklı özelliklere sahip olması

### 5.3. Araştırmanın Yöntemi

Araştırma kapsamına alınan yerel yönetim kuruluşlarının stratejik planlarının gerçekleşme düzeylerini değerlendirmek üzere kurum yetkilileri ile yüz yüze mülakat yöntemi uygulanmıştır. Bu doğrultuda Trakya Üniversitesi Stratejik Planı ile ilgili olarak Strateji Geliştirme Daire Başkanı, Edirne Belediyesi'nden belediye başkan yardımcısı ile görüşmeler yapılmıştır. Edirne İl Özel İdaresi'nin stratejik planı incelenmiş olup kurum yetkilileri ile görüşme gerçekleştirilememiştir.

Kurumlar ile ilgili değerlendirmeleri yapabilmek adına mülakat soruları belirlenmiştir. Bu sorular şu şekildedir:

- Stratejik plan hazırlanması için bir ekip kurdunuz mu? Bu ekip kimlerden oluşmaktadır?
- Planı hazırlarken dışarıdan destek alındı mı?
- Planı hazırlarken nasıl bir süreç izlediniz?
- Planda yer alan faaliyetlerinizden hangilerini gerçekleştirdiniz?
- Planda yer alan faaliyetlerin gerçekleştirilip gerçekleştirilmediğini nasıl biliyorsunuz?

- Sızce planın kuruma katkısı oldu mu?

#### 5.4. Araştırmanın Bulguları

Edirne Belediyesi 2009-2013 Stratejik Planı'nı hazırlamak için kurum içinde birim müdürlerinden oluşan yirmi iki kişilik bir planlama ekibi kurmuştur. Ayrıca DETAY Eğitim Teknoloji ve Danışmanlık Firması'ndan stratejik planın hazırlanması sürecinde danışmanlık hizmeti alınmıştır. Stratejik plan çalışmalarına başlamadan önce, planı hazırlayacak ekibe bir eğitim toplantısı düzenlenmiştir. Bu toplantıda, planlama sürecinde izlenmesi gereken yollar ve birimlerin sorumlulukları belirlenmiştir. Edirne Belediyesi bu süreçte dış paydaşları ile yüz yüze görüşme yöntemi ile bir anket çalışması gerçekleştirmiştir. Bu doğrultuda, Edirne Belediyesi'nin stratejik planının katılımcı bir yaklaşımla hazırlandığı söylenebilir.

Edirne Belediyesi 2009-2013 Stratejik Planı hazırlanma süreci incelendiğinde; ilk olarak durum analizi yapıldığı, bu kapsamda belediyenin yetki, görev ve sorumluluklarının belirtilerek iç ve dış paydaş analizi, çevre analizi ve teknoloji düzeyi analizinin gerçekleştirildiği görülmüştür. Daha sonra belediyenin misyon ve vizyonunun belirlendiği, SWOT analizinin yapıldığı ve bu doğrultuda stratejik amaç ve hedeflerinin oluşturulduğu tespit edilmiştir. Belirlenen amaç ve hedefler çerçevesinde birimlerin yıllara gider bütçeleri ve belediyenin stratejik faaliyet bütçesi hazırlanmıştır.

Araştırma kapsamında değerlendirilen yerel yönetim kuruluşlarının stratejik planlarında yer alan amaç, hedef ve faaliyetlerinin sayısı ile faaliyetlerin gerçekleşme oranı tablolar yardımı ile gösterilmektedir.

Tablo 1'de ve Tablo 2'de Edirne Belediyesi'ne ait veriler yer almaktadır.

**Tablo 1.** Edirne Belediyesi'nin Amaç, Hedef ve Faaliyetlerinin Değerlendirilmesi

Stratejik Alan	Yaşanabilir Çevre	Sağlıklı Altyapı	Kültürel ve Sosyal Hizmetler	Kentsel Yaşam	Kurumsal Dönüşüm
Stratejik Amaç Sayısı	2	2	2	1	1
Hedef Sayısı	6	3	6	2	2
Faaliyet Sayısı	32	29	38	11	11

Tablo 1'e göre; Edirne Belediyesi en çok kültürel ve sosyal hizmetler alanında amaç, hedef ve faaliyet belirlemiştir.

**Tablo 2.** Edirne Belediyesi'nin Faaliyetlerinin Gerçekleşme Oranları

Stratejik Alan	Yaşanabilir Çevre	Sağlıklı Altyapı	Kültürel ve Sosyal Hizmetler	Kentsel Yaşam	Kurumsal Dönüşüm
Faaliyetlerin Gerçekleşme Oranı	%69	%76	%87	%91	%82

Tablo 2'ye göre; Edirne Belediyesi'nin stratejik plan kapsamında belirlediği faaliyetlerin büyük bir çoğunluğunu gerçekleştirdiği söylenebilir. Stratejik alanlardan en çok kentsel yaşam ile ilgili faaliyetlerin gerçekleşme oranının yüksek olduğu görülmektedir.

Edirne Belediye Başkan yardımcısı ile yapılan görüşmede, planın hazırlanmasında dışarıdan destek alındığı ve stratejik planın tamamlanmasının ardından plan ile ilgili kurum tarafından kısmen değerlendirme yapıldığı belirtilmiştir. Ayrıca plan kapsamında gerçekleşmeyen faaliyetlerin yeni planlama döneminde gerçekleştirildiği aktarılmıştır. Kurum yetkilisi, stratejik planın kuruma katkısı

olduğunu ve kurumu ileriye taşıdığını düşünmektedir. Bu bağlamda, Edirne Belediyesi'nin stratejik planlamaya önem verdiği ve bu konuda özenli davrandığı söylenebilir.

Trakya Üniversitesi 2013-2017 Stratejik Planı'nı oluştururken katılımcı bir yönetim anlayışını benimsemiştir. Stratejik plan komisyonunun dışında plan çalışmalarını yürütmek üzere akademik ve idari olarak iki ayrı düzeyde çalışma grupları oluşturulmuştur. Bu çalışma grupları misyon ve vizyon, SWOT, anket, amaç-hedef-faaliyet başlıklarına göre dört alt gruba ayrılmıştır. Üniversitenin stratejik plan komisyonunda birim üst yöneticilerinden yirmi üç kişi yer alırken çalışma grubu çoğunluğu akademik personel olan on beş kişiden oluşmuştur.

Kasım 2011'de başlayan çalışmalarda durum analizi yapılmış, iç ve dış paydaşların görüşlerini almak üzere anket çalışması uygulanmış, kurum içi analiz yapılarak misyon, vizyon ve temel değerler belirlenmiş, bu çalışmalar doğrultusunda stratejik amaç, hedef ve faaliyetler ortaya koyularak maliyetlendirme yapılmış ve çalışmalar Kasım 2012'de tamamlanmıştır.

Tablo 3'te ve Tablo 4'te Trakya Üniversitesi'ne ait veriler yer almaktadır.

**Tablo 3.** Trakya Üniversitesi'nin Amaç, Hedef ve Faaliyetlerinin Değerlendirilmesi

Stratejik Alan	Eğitim	Araştırma	Hizmet	Kurumsal Gelişim
Stratejik Amaç Sayısı	2	1	2	1
Hedef Sayısı	10	5	14	7
Faaliyet Sayısı	26	22	47	32

Tablo 3'te görüldüğü gibi; Trakya Üniversitesi'nin stratejik planında en fazla sayıda amaca, hedefe ve faaliyete hizmet başlığı altında yer verilmiştir.

**Tablo 4.** Trakya Üniversitesi'nin Faaliyetlerinin Gerçekleşme Oranları

Stratejik Alan	Eğitim	Araştırma	Hizmet	Kurumsal Gelişim
Faaliyetlerin Gerçekleşme Oranı	%77	%55	%36	%56

Tablo 4'e göre Trakya Üniversitesi'nin stratejik plan kapsamında belirlediği eğitim faaliyetlerinin büyük bir çoğunluğunu gerçekleştirdiği söylenebilir. Araştırma ve kurumsal gelişim ile ilgili faaliyetlerin orta düzeyde gerçekleştiği ancak hizmet alanında belirlenen faaliyetlerin gerçekleşme düzeylerinin yetersiz kaldığı görülmektedir.

Trakya Üniversitesi Strateji Geliştirme Daire Başkanı ile yapılan görüşmede planın hazırlanmasında dışarıdan destek alınmadığı üniversitede alanında uzman akademisyenlerden oluşan bir komisyonun planın hazırlanma sürecinde yer aldığı belirtilmiş ve planın her 3 ayda bir izlendiği ancak gelişme ve değişimlerin değerlendirilmediği sonucuna ulaşılmıştır. Kurum yetkilisi stratejik planın kuruma katkısı olduğunu ifade etmiştir. Ayrıca planın zorunluluktan dolayı yapılmaması kurum içinde planlama kültürü ve plana uyma kültürünün yerleştirilmesi gerektiği belirtilmiştir.

Edirne İl Özel İdaresi'nin 2010-2014 Stratejik Planı çerçevesinde durum analizi, iç ve dış paydaş analizi ve SWOT analizi yapılarak temel stratejik alanlar belirlenmiştir. Temel stratejik alanlara göre İl Özel İdaresi ile beraber çalışan sorumlu kurumlar kendi sorumluluk alanlarına göre stratejik amaç, hedef ve faaliyetler oluşturmuştur. Ortaya koyulan amaç, hedef ve faaliyetlere göre bütçeleme ve maliyetlendirme çalışmaları yapılmıştır. İlgili kurumun stratejik planında, çalışma grubu üyelerinin isimlerine ve planın hazırlanma süresine yer verilmemiştir.

Tablo 5'te Edirne İl Özel İdaresi'ne ait veriler yer almaktadır.

**Tablo 5.** Edirne İl Özel İdaresi'nin Amaç, Hedef ve Faaliyetlerinin Değerlendirilmesi

Stratejik Alan	Tarım ve Kırsal Kalkınma	İmar ve Kırsal Altyapı	Eğitim, Gençlik ve Spor	Tarihi ve Kültürel Değerler	Çevre, Orman, Ağaçlandırma	Doğal ve Teknolojik Afetler	Sağlık ve Sosyal Hizmetler	Yönetim ve Organizasyon	Sanayi, Ticaret ve Turizm
<b>Stratejik Amaç Sayısı</b>	6	1	6	3	6	1	2	2	1
<b>Hedef Sayısı</b>	22	8	10	4	8	10	9	4	2
<b>Faaliyet Sayısı</b>	65	13	87	28	20	14	62	13	7

Tablo 5'e göre; Edirne İl Özel İdaresi, en fazla sayıda amacını tarım ve kırsal kalkınma, eğitim, gençlik ve spor, tarihi ve kültürel değerler alanında; en fazla hedefini tarım ve kırsal kalkınma alanında, en çok faaliyetini eğitim, gençlik ve spor alanında belirlemiştir. Çalışma kapsamında Edirne İl Özel İdaresi'nden bir yetkili ile görüşme olanağı bulunamamış olup bu nedenle faaliyetlerin gerçekleşip gerçekleşmediği bilinmemektedir.

## SONUÇ

Araştırma kapsamında Edirne'de bulunan yerel yönetim kuruluşlarının tamamlanan stratejik planları amaç, hedef ve faaliyetler açısından incelenmiştir. Kurumların stratejik planlarında yer verdikleri stratejik alanlara genel olarak bakıldığında;

- Üç kurumun da toplumsal yararı gözeterek kültürel ve sosyal hizmetlere önem verdiği, kurumlarını geliştirmeye yönelik hedefleri bulunduğu söylenebilir.
- Edirne Belediyesi ve Edirne İl Özel İdaresi çevrenin korunması ve altyapının geliştirilmesi ile ilgili hedeflere sahipken Trakya Üniversitesi eğitim ve araştırma faaliyetlerine eğilmektedir.
- Diğer iki kurumdan farklı olarak Edirne İl Özel İdaresi doğal afetler, sanayi, ticaret ve turizmi birer stratejik alan olarak belirlemiştir.

Kurumların stratejik planları incelendikten sonra planlarda yer alan faaliyetlerin gerçekleşme oranlarını saptayabilmek amacıyla kurum yetkilileri ile görüşme yapılmıştır. Ancak Edirne İl Özel İdaresi ile görüşme gerçekleştirilememiştir.

Yapılan görüşmeler sonucunda Edirne Belediyesi'nin stratejik plana göre hareket ettiği ve planlanan faaliyetlerin gerçekleştirilmesi açısından başarılı olduğu söylenebilir. Ayrıca belediyenin somut ve gerçekleştirilebilir faaliyetler belirlediği görülmüştür.

Trakya Üniversitesi'nin esas faaliyet alanlarında belirlenen faaliyetlerin çoğunu gerçekleştirdiği tespit edilmiştir. Ancak diğer alanlardaki faaliyetlerini plan kapsamında gerçekleştirme düzeyinin düşük kaldığı söylenebilir. Gerçekleştirilemeyen faaliyetlere bir sonraki planda yer verilmesi ve bu faaliyetlerin takibinin yapılmasının önemli olduğu düşünülmektedir. Yerel yönetim kuruluşlarında stratejik planlamanın kanun ya da yönetmeliklerin getirdiği zorunluluk durumunun yanında kurumu ileri taşıyacak bir yol haritası olarak görülüp kurum kültürünün bir parçası haline getirilmesi gerekmektedir.

Gelecekte yapılacak çalışmalarda; yerel yönetim kuruluşlarının birden fazla dönemine ait stratejik planlarının ele alınarak kurum bazında karşılaştırma yapılması, Trakya Bölgesi'ndeki diğer



illerde bulunan yerel yönetim kuruluşlarının çalışmaya dahil edilmesi ayrıca, yapılacak iller ve bölgeler arası karşılaştırmalar ile ilgili alanın gelişimine katkıda bulunulabilir.

## KAYNAKÇA

- Acar, İ. A., Gençtürk, M., Göktepe, Ö., Keçeci, D., Kırdemir, V. ve Yılmaz, C. (2005), *Üniversitelerde Stratejik Planlama Sürecinde Eğitime Yönelik Sürdürülebilir Kalite Uygulamaları: Süleyman Demirel Üniversitesi Örneği*, V. Ulusal Üretim Araştırmaları Sempozyumu, İstanbul Ticaret Üniversitesi, 25-27 Kasım, İstanbul.
- Aktan, C. C. (2008), *Stratejik Yönetim ve Stratejik Planlama*, Çimento İşveren Dergisi, Sayı: 4, Cilt: 22, 4-21.
- Aydın, A.H. (2013), *Yönetim Bilimi: Fonksiyonlar, Teoriler, Yaklaşımlar*, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Becerikli, S. Y. (2000), *Stratejik Yönetim Planlaması: 2000'li Yıllarda İşletmeler için Yeni Bir Açılım*, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 33, Sayı: 3, 97-109.
- Bryson, J. M. (2004), *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations*, 3rd Edition, Jossey-Bass, San Francisco, USA.
- Bryson, J. M. (2010), *The Future of Public and Nonprofit Strategic Planning in the United States*, Public Administration Review, Special Issue, pp. 255-267.
- Budak, G. (2000), *Öğrenen Örgütlerde Stratejik Planlama ve Stratejik Öğrenme*, D.E.Ü.İ.İ.B.F. Dergisi, Sayı: 1, Cilt: 15, 1-11.
- Çarkçı, A. (2007), *Kent Yönetimine Farklı Bakışlar: Yerel Perspektiften Ekonomi, Siyaset ve Yönetim*, Şehir Yayınları, İstanbul.
- Demirdizen, Ö. (2012), *Stratejik Planlama, Stratejik Planlama Süreci, Hukuki Altyapısı ve Kamuda Gelişimi*, Uluslararası Hakemli Sosyal Bilimler E-Dergisi, Sayı: 31, 1-23.
- Ereş, F. (2004), *Eğitim Yönetiminde Stratejik Planlama*, Gazi Üniversitesi Endüstriyel Sanatlar Eğitim Fakültesi Dergisi, Sayı: 15, 21-29.
- Erkan, V. (2008), *Kamu Kuruluşlarında Stratejik Planlama: Türkiye Uygulaması ve Kuruluşlarda Başarıyı Etkileyen Faktörler*, Türkiye İstatistik Kurumu Matbaası, Ankara.
- Genç, F. N. (2009), *Türk Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama*, Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 23, 201-211.
- Güzelsarı, S. (2004), *Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımı*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Tartışma Metinleri Serisi, 66, 1-22.
- Kahraman, Y. (2014), *Stratejik Yönetime Giriş: Temel Kavramlar ve Tanımlar*, Stratejik Yönetim, Editör: Gülten Gümüştekin ve İsa İpçioğlu, Lisans Yayıncılık, İstanbul.
- Köse, A. (2008), *Stratejik Yönetim*, Kum Saati Yayınları, İstanbul.
- Ökmen, M. ve Parlak, B. (2015), *Yerel Yönetimlerde Yeni Vizyonlar*, Ekin Basım, Bursa.
- Poister, T. H. (2010), *The Future of Strategic Planning in the Public Sector: Linking Strategic Management and Performance*, Public Administration Review Special Issue, pp. 246-254.
- Saruhan, S. C. ve Yıldız, M. L. (2009), *Çağdaş Yönetim Bilimi*, Beta Basım, İstanbul.
- Steiner, G. A. (1979), *Strategic Planning: What Every Manager Must Know*, The Free Press, New York, USA.
- Ülgen, H. Ve Mirze, S.K. (2007), *İşletmelerde Stratejik Yönetim*, Arıkan Basım Yayın, İstanbul.
- Ünal, M. (2012), *Stratejik Yönetim ve Liderlik*, Beta Basım, İstanbul.
- Yüksel, F. (2002), *Sürekli Değişen Kentsel Faktörler Karşısında Yerel Yönetimlerde Stratejik Planlama Gereği*, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt: 11, Sayı: 1, 31-41.
- <http://bys.trakya.edu.tr/file/open/91993072/>, Trakya Üniversitesi 2013-2017 Stratejik Planı.
- <http://www.edirne.bel.tr/index.html>, Edirne Belediyesi 2009-2013 Stratejik Planı.
- <http://www.edirneozelidare.gov.tr/>, Edirne İl Özel İdaresi 2010-2014 Stratejik Planı.
- <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5393.pdf>, Erişim Tarihi: 17.04.2017
- <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5216.pdf>, Erişim Tarihi: 17.04.2017
- [http://strateji.gumushane.edu.tr/media/uploads/strateji/files/universiteler\\_icin\\_stratejik\\_planlama\\_rehberi.pdf](http://strateji.gumushane.edu.tr/media/uploads/strateji/files/universiteler_icin_stratejik_planlama_rehberi.pdf), Erişim Tarihi: 17.04.2017
- <https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5302.html>, Erişim Tarihi: 17.04.2017

## YENİ KAMU İŞLETMECİLİĞİNE KARŞI YENİ KAMU HİZMETİ: YEREL HİZMETLERE GÖNÜLLÜ KATILIM VE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ

Fulya AKYILDIZ<sup>1</sup>

### ÖZET

*Bu çalışmanın amacı, 1980 sonrasında kamu yönetimine hâkim olan Yeni Kamu İşletmeciliği (YKİ) yaklaşımı karşısında 2000 yılında Janet V. Denhardt ve Robert B. Denhardt tarafından kamu yönetimi literatürüne sunulan Yeni Kamu Hizmeti (YKH) yaklaşımının özellikle yerel yönetim hizmetlerinin sunumunda bir alternatif olarak kullanılabileceğini ortaya koymaktır. YKH yaklaşımı; demokrasi, vatandaş katılımı ve demokratik yönetim kavramları çerçevesinde halkın hizmetlere katılımını gerekli görmektedir. Kamu hizmetlerine halkın katılımı genel olarak kamu politikalarının formülasyonu aşamasında kamu politikalarını etkileme girişimleri olarak değerlendirilir. Bu çalışmada da, halkın kamu programlarının yürütülmesine katılımı yoluyla politika üzerinde önemli etkiler yapabileceği ve yerel demokrasiye katkı sunacağı savunulmaktadır. Özellikle yerel yönetimler tarafından yürütülen ve halkın günlük yaşamını ve yaşam kalitesini yakından etkileyen refah hizmetlerinde bu yöntemden yaygın olarak yararlanmak mümkündür. Yerel yönetimler tarafından yürütülen hizmetlere halkın katılımı, aslında, yerel programların başarısı ve kurumsal performans için de kritik öneme sahiptir.*

*Bu bağlamda çalışmada ilk olarak; YKİ yaklaşımına bir alternatif olarak YKH yaklaşımı ve hizmetlere gönüllü katılım konusu ele alınmakta; daha sonra Türkiye’de yerel kamu hizmetlerine halkın katılımı konusunda bilgi verilmekte ve özellikle 6360 sayılı Kanun sonrasında konunun yerel demokrasi ve yönetim ile olan bağını ortaya koyabilmek için 30 büyükşehir belediyesinin faaliyetleri ve faaliyet raporları YKH yaklaşımı ve yerel hizmetlere gönüllü katılım çerçevesinde incelenerek analiz edilmektedir. Çalışmanın sonunda bulgular ve öneriler sunularak çalışmanın genel bir değerlendirmesi yapılmaktadır.*

**Anahtar Sözcükler:** Yeni Kamu Hizmeti, Yeni Kamu İşletmeciliği, gönüllü katılım, yerel hizmetler, büyükşehir belediyesi.

## NEW PUBLIC SERVICE VERSUS NEW PUBLIC MANAGEMENT: VOLUNTARY PARTICIPATION IN LOCAL SERVICES AND METROPOLITAN MUNICIPALITIES

Fulya AKYILDIZ<sup>2</sup>

### ABSTRACT

*The aim of this study is to demonstrate that the New Public Service (NPS) approach presented by Janet V. Denhardt and Robert B. Denhardt (2000; 2003; 2007), as opposed to the New Public Management (NPM) approach dominated by public administration after 1980, could be used as an alternative to the presentation of local government services. The NPS approach requires people to participate in services within the notion of democracy, citizen participation and democratic governance. Citizen participation in public services is generally considered to be an attempt to*

<sup>1</sup> Doç.Dr., Uşak Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümü, Uşak, Türkiye, fulya.akyildiz@usak.edu.tr

<sup>2</sup> Associate Professor, Uşak University, Faculty of Economics and Administrative Sciences, Department of Public Administration, Uşak, Turkey, fulya.akyildiz@usak.edu.tr

*influence public policies in the course of formulation of public policies. In this study, it is argued that the people will be able to make a significant impact on policy through participation in the implementation of public programs and that local democracy will contribute. It is possible to make widespread use of this method in welfare services carried out by local governments and affecting people's daily life and quality of life. Citizen participation in services carried out by local governments is, in fact, critical to local program success and institutional performance.*

*In this context, the following is done: firstly, the NPS approach as an alternative to the NPM approach and the issue of voluntary participation in services is addressed. Later, information is given on the participation of the citizen in local public services in Turkey, and in particular after the Law No. 6360, activities and the activity reports of 30 metropolitan municipalities are examined and analyzed in the context of voluntary participation in local services and the NPS approach in order to be able to demonstrate their commitment to local democracy and governance. At the end of the study, a general evaluation is carried out by presenting findings and suggestions.*

**Key Words:** *New Public Service, New Public Management, voluntary participation, local services, metropolitan municipality.*

## 1. GİRİŞ

Kamu hizmetlerinin kim tarafından, nasıl ve hangi yöntemlerle sunulması gerektiği kamu yönetimi uygulayıcılarının, politikacıların, vatandaşların ve kamu yönetimi teorisyenlerinin geçmişte olduğu gibi bugün de en çok ilgilendiği konudur. Günümüzde birçok hükümet, kamu hizmetlerini tasarlamak ve sunmak için yeni yöntemler arayışı içindedir. Bu bağlamda, devletin her ölçeğinde kamu-özel ortaklığı, birlikte üretim, özelleştirme, hizmetlere vatandaş katılımı gibi modeller birçok ülkenin mevcut kamu hizmeti reformlarının kilit unsuru niteliğindedir.

20. yüzyıl kamu hizmeti yüzyılı olarak adlandırılır (Eryılmaz, 2013: 43). Kamu hizmetlerinin, özellikle 2. Dünya Savaşı sonrası ve 1970'lerin petrol krizlerine kadar geçen dönemde, sosyal/refah devleti adı altında (Peck ve Dickinson, 2008) bürokrasi eliyle sunulması dünyadaki bütün devletlerin ve bütün sağ-sol iktidarların uzlaştığı bir konu olmuştur. Geleneksel Kamu Yönetimi (GKY) olarak adlandırılan bu paradigma, 1970'lerin petrol krizlerine kadar hakim paradigma durumundadır. GKY, kontrol, iyi tanımlanmış kurallar, hiyerarşi ve bürokrasiye dayanır. Bu paradigmadaki bir yandan hükümetler halka doğrudan hizmet sunar; diğer yandan, halkın “oldukça homojen” olduğu ve rolünün sadece “kullanıcı/alıcı” rolü olduğu kabul edilir. Stoker (2006: 44)'a göre, GKY ve Weberyen teori, vatandaşları siyasi ve idari katılım hususunda büyük ölçüde ilgisiz görmüştür. Dolayısıyla, vatandaşların pasif bir rol oynadığı bu yaklaşımda, kamu kurumları ise değişim/takas ilişkisinde aktif katılımcıdır. GKY'ye göre kamu yönetiminin amacı, tarafsız, uzmanlığa dayalı bürokrasi aracılığıyla etkili bir şekilde kamu hizmetlerini sunmak ve kamu yararını sağlamaktır. Ancak, kurumsal yapıdan, kontrol ve denetim sisteminden kaynaklanan sorunlar nedeniyle kamu hizmeti süreci kamu yararı noktasında tıkanmıştır. Özellikle, sunulan hizmetlerin kullanıcısı olarak vatandaşın sürecin dışında tutulması, demokratik değerlere önem verilmemesi, hiyerarşik ve merkeziyetçi katı bürokratik yapıdan kaynaklanan sorunlar, küreselleşme, bilgi ve iletişim teknolojilerindeki gelişmeler, Soğuk Savaş'ın sona ermesi, bütçe açıkları vb. nedenlerle verimsizliği ve hantallığı sorgulanmaya başlanan GKY'ye yönelik eleştiriler de yine bu yüzyılın sonunda yapılmıştır. Bütün bu nedenlerle 20.yüzyıl kamu hizmetleri açısından oldukça ilginç bir yüzyıldır. Yüzyıl, devlet müdahalesi ve piyasa başarısızlığı söyleminin yapıldığı bir ekonomik kriz (1929) ile başlamış ve yine devlet müdahalesinin eleştirildiği ve devlet başarısızlığı tezinin ileri sürüldüğü bir başka ekonomik kriz (1970'lerin petrol krizleri) ile sona ermiştir. Buna bağlı olarak, 20. yüzyıl, kamu yönetimi ve temel kamu hizmetleri açısından devlet müdahalesi konusundaki görüşlerin inişli çıkışlı bir şekilde değişime uğradığı bir yüzyıldır. 20.yüzyılın sonu ve 21. yüzyılın başı ise dünyadaki tüm devletlerin ve sağ-sol iktidarların kamu hizmetlerinin sunumu konusunda yine bir uzlaşma sağlanmasına tanık olmuştur: Yeni Kamu İşletmeciliği (YKİ) paradigması ve devletin küçültülmesi politikaları.

Politik ve iktisadi bir söylemle sunulan YKİ, 1980 sonrasında kamu yönetiminin teori ve pratiğinde hâkim paradigmadır. YKİ, liberal teorinin rasyonel insan yaklaşımından hareketle insan davranışını anlamının en iyi yolunun hükümet ve diğer aktörlerin kendi menfaatlerine dayalı olarak seçim yapması ve eylemde bulunması olduğunu varsayar. Bu görüşte hükümetin rolü, bireysel tercihi kolaylaştırmak ve etkinliği sağlamak için piyasa güçlerini serbest bırakmaktır. Vatandaşlar müşteri olarak görülür ve sorunlar teşviklerin manipüle edilmesiyle ele alınır. Bu süreçte kamu görevlilerinden beklenen davranış ise, fırsatları elde eden ve maliyetleri düşüren girişimci risk alıcılar olarak hareket etmektir (Denhardt ve Denhardt, 2007: 189).

YKİ'nin kamu hizmetlerinin sunumunda piyasayı ön plana çıkaran ancak halkın vatandaş olmaktan kaynaklı haklarını görmezden gelen yaklaşımı karşısında vatandaşın demokratik haklarına ve kamu hizmetlerine katılımına yer veren bir yaklaşım olarak Yeni Kamu Hizmeti (YKH) Yaklaşımı, 2000 yılında Janet V. Denhardt ve Robert B. Denhardt tarafından geliştirilmiştir.<sup>3</sup>

Kamu hizmetlerine vatandaş katılımı özellikle yerel hizmetlerle gündeme gelmektedir. Yerel yönetimler, sadece hizmet sunumunda etkinliğin sağlanabileceği kurumlar olarak değil, aynı zamanda yerel halkın yerel hizmetlerin kullanıcıları olarak hizmetlere ilişkin kararların alınması ve uygulanması sürecinde aktif rol alabilecekleri kurumlar olarak değerlendirilmektedir. Halkın yerel hizmetlere gönüllü katılımı, yerel kamu hizmetlerinin -YKİ yaklaşımının kavramları ile- etkili, etkin ve ekonomik sunumu için de gereklidir. "Hizmetlere vatandaş katılımı" ya da "hizmetlerde gönüllülük", demokratik kamu hizmeti sunumunun bir parçası olarak tanımlanmakta ve esas olarak, hizmet sunan kurumun performansından etkilenenlerin katılımını içermektedir. Türkiye'de 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 2005 yılında yayınlanan İl Özel İdaresi ve Belediye Hizmetlerine Gönüllü Katılım Yönetmeliği'nde adı geçen yerel yönetim kurumlarına verilen görevlerin yerine getirilmesinde halkın hizmetlere gönüllü katılımı düzenlenmiş olmakla birlikte yerel hizmetlere gönüllü katılım konusunda son on yılda kimi istisnalar hariç olmak üzere çok önemli bir ilerleme kaydedilmemiştir.

Türkiye'de 2012 yılında kabul edilen 6360 sayılı büyükşehir belediyelerini düzenleyen Kanunla ölçek ekonomisi yerel demokrasiye tercih edilmiş ve 30 büyükşehirde il özel idarelerinin yanı sıra belde belediyelerinin ve köylerin tüzel kişiliğine son verilmiştir. Bu çalışmada, belde belediyelerinin ve köylerin tüzel kişiliğinin ortadan kaldırılması suretiyle yerel demokrasiye verilen zararın özellikle kırsal bölgelerde ve kent merkezinden uzak il mülki sınırına yakın yerleşimlerde halkın hizmetlere katılımını sağlayacak mekanizmalara yer verilmesi ile kısmen de olsa giderilebileceği savunulmaktadır. Bu konu, yerel hizmetlerin sunumunda kurumsal performansın iyileştirilmesi ve yerel hizmetlerin kalitesi ile ilgili vatandaş memnuniyetinin artırılması için olduğu kadar yerel kamu hizmetlerinin demokratikleşmesi için de gerekli ve şarttır.

Bu bağlamda çalışmada, YKH'nin temel argümanları göz önünde bulundurularak YKH'nin Türkiye'de bir uygulama alanı bulup bulmadığı ya da nasıl uygulanabileceği özellikle büyükşehir belediyeleri özelinde incelenmektedir. Çalışmada ilk olarak; YKİ yaklaşımına bir alternatif olarak YKH yaklaşımı ve hizmetlere gönüllü katılım konusu ele alınmakta; daha sonra Türkiye'de yerel kamu hizmetlerine halkın katılımı konusunda bilgi verilmekte ve özellikle 6360 sayılı Kanun sonrasında kurulan büyükşehirler de dikkate alarak 30 büyükşehir belediyesinin faaliyetleri ve faaliyet raporları YKH yaklaşımı ve yerel hizmetlere gönüllü katılım çerçevesinde incelenmektedir. Çalışmanın sonunda bulgular ve öneriler sunularak çalışmanın genel bir değerlendirmesi yapılmaktadır.

## 2. YKİ YAKLAŞIMI BAĞLAMINDA KAMU HİZMETLERİ

Kamu hizmeti sunmanın birçok alternatif modeli bulunmaktadır. Alternatif kamu hizmeti modelleri, kamu yönetimi teori ve pratiğindeki değişimi yansıtıcı nitelikte zaman içerisinde

<sup>3</sup> Çalışmada, YKİ ve YKH yaklaşımlarının kamu hizmetlerinin sunumu konusunda önerdikleri modellere ilişkin bilgi için çoğunlukla Denhardt ve Denhardt (2007)'in çalışmasından yararlanılmıştır.

gelişmiştir. GKY ve klasik hizmet sunma modeli olarak bürokratik model bir yana bırakılacak olursa, kamu hizmetlerinin tasarımı ve uygulanması açısından YKİ, piyasa yönelimli ve performans, özelleştirme ve sözleşme odaklı yeni bir model yaratmaya çalışmıştır (Stoker, 2006: 45). YKİ yaklaşımında kamu hizmetleri yalnızca kamu sektörü tarafından değil, aynı zamanda sözleşme temelinde özel sektör ve diğer örgütler tarafından sağlanmaktadır. Bu nedenle, devletin, kamu yönetiminin ve kamu hizmetlerinin daha parçalı hale gelmesi söz konusudur (Dickinson, 2016: 43). Bu yaklaşımla gündeme gelen modellerdeki (yap-işlet, yap-işlet-devret, ihale, imtiyaz, vb.) ortak tema, işletme ve müşteri arasındaki ilişkinin esas alındığı pazar mekanizmaları ve terminolojisinin kullanılmasıdır. Buna göre, müşterilerin kamu hizmetlerinin çeşitli sağlayıcıları arasında daha bilinçli ve özenli tercihler yapması ve hatta memnun olmadığı durumlarda hizmet sağlayıcılardan ayrılması beklenir. Denhardt ve Denhardt (2007: 112)’a göre, YKİ’nin kamu hizmetlerinin uygulanmasına ilişkin varsayımlarını ortaya koymak biraz zor görünmektedir. Bunun nedeni, kısmen YKİ’nin doğrudan “uygulama” ile ilgilenmemesi gerçeğidir. Daha ziyade, Kamu Tercihi Teorisi ve YKİ, kamusal amaçların piyasa güçleri tarafından yerine getirilebilmesi için devletin mümkün olduğunca “yoldan çekil”mesi gerektiğini ileri sürmektedir.

YKİ teorisyenlerinin kamu hizmetlerinin sunumuna ilişkin savunduğu başlıca yaklaşımlar özelleştirme ve birlikte/ortak üretimdir (coproduction). Başka bir ifadeyle YKİ teorisyenlerine göre kamu hizmetlerinin sunumunun bürokratların elinden alınması ve pazar benzeri bir alana getirilmesi gerekir. Nitekim özelleştirme, YKİ’ye damgasını vurmuştur. Osborne ve Gaebler (1992: 47)’e göre, hükümetin toptan özelleştirilmesi gerekmez de, birçok kamu hizmetinin özel ellerce sunulması mantıklıdır. Eğer bu yapılırsa, bir hükümet daha etkinlik, etkililik, hakkaniyet veya hesap verebilirlik elde edebilecektir.

Özelleştirmeler sonucu kamu hizmetlerinin piyasaya bırakılması nedeniyle rekabet eden işletmeler arasında seçim yapma avantajından dolayı çoğunlukla verimlilik elde edilecektir. Bununla birlikte, özelleştirme modelinde amaç, işletmelerin müşterilere hizmet sunmak için birbiriyle rekabet etmelerini ve mevcut kamu kurumlarından biri haline gelmelerini sağlamaktır (Denhardt ve Denhardt, 2007: 116). Bu gibi düzenlemeler halkın vatandaş olmaktan kaynaklı haklarını güvence altına almaz. Aksine, vatandaşlara özelleştirilmiş hizmetlerin müşterileri gözüyle bakılır ve öyle davranılır. Kısacası, özelleştirme, vatandaşlığa katkı sunmaz.

YKİ yaklaşımının bir diğer hizmet sunma modeli olan birlikte üretim modelinde ise, vatandaşlar hizmet sunum sürecinin ayrılmaz bir parçasıdır ve devlet ve vatandaşlar arasında pozitif bir ilişki kurulmaktadır (Levine ve Fisher, 1984: 181). Bu model, YKH literatüründe bulunan uygulama ve vatandaş katılımı ile aynı mekanizmalardan söz etmesine ve aynı terminolojiyi kullanmasına karşın YKH yaklaşımından farklı temel varsayımlara dayanmaktadır.

1970’lerde ilk kez ortaya atılan birlikte üretim modeli, vatandaşların kamu hizmetlerinin üretilmesi ve sunulması sürecine katkıda bulunmasını savunur. Kamu Tercihi teorisyenleri Vincent ve Elinor Ostrom, kamu hizmetlerinin sunumu ile ilgili kamu malları tartışmasında “birlikte üretim” terimini ilk kez kullanmışlardır (Ostrom ve Ostrom, 1971). İronik biçimde, birlikte üretim yönteminin diğer erken destekçilerinden bazıları, toplumu yetkilendirmek için vatandaş katılımını savunmasına karşın<sup>4</sup> bu fikir birlikte üretim modelinin “maliyetleri düşürmek” amacıyla kullanılması fikri ile hızla gölgelenmiştir (Denhardt ve Denhardt, 2007: 113). Çünkü YKİ yaklaşımına göre bu vatandaş / müşteri, hep kendi çıkarını maksimize etme arayışındadır (Dagger, 1997: 105). YKİ ve Kamu Tercihi Teorisinin vatandaşın bakışı fayda maksimizasyonu çerçevesindedir. Vatandaşın karşı sergilenen bu bakış açısı dolayısıyla vatandaşın kamu hizmetlerine kamu yararı amacıyla değil, hem kamu hizmetlerinin maliyetinin azaltılması nedeniyle kamu yönetiminin sağlayacağı fayda ve çıkar, hem de kamu hizmetlerine katılan bireyin elde edeceği kişisel çıkar açısından yaklaşılır. Toplum katında elde edilen bir kamu yararından söz edilemez. Nitekim YKİ ve Kamu Tercihi yaklaşımları kamu yararının bir yalan olduğu tezi üzerine oturur.

<sup>4</sup> Örneğin Percy (1984: 432)’ye göre, YKİ açısından kamu hizmetlerine vatandaş katılımı, sunulan hizmetlerin düzeyini ve kalitesini artıracak davranışlar ile ilgilidir.

Birlikte üretimin YKİ tarafında maliyet kısıtlamaları karşısında maliyet-tasarruf önlemi olarak kullanılmasına yönelik eleştirilerin varlığına karşın, birlikte üretim pratikte YKİ savunucuları tarafından daha çok bu amaçla kullanılmaktadır. Brudney ve England (1983: 959)'a göre, birlikte üretim, yerel halkın hizmet odaklı faaliyetleri ile kamu görevlilerinin faaliyetlerini tamamlayarak ya da yerini alarak özellikle belediye hizmetlerinin kalitesini ve etkinliğini artırma potansiyeline sahip bir kamu hizmeti sunum modelidir (Denhardt ve Denhardt, 2007: 114).

### 3. YKH YAKLAŞIMI BAĞLAMINDA KAMU HİZMETLERİ

YKH yaklaşımı, Denhardt ve Denhardt tarafından YKİ'nin piyasa temelli yaklaşımına yönelik bir alternatif yaklaşım olarak geliştirilmiştir. Denhardt ve Denhardt (2000), YKH yaklaşımın demokratik siyasal teori, ve yönetim ve organizasyona yönelik çeşitli yaklaşımlardan esinlendiğini belirtmektedir. Tasarımı, özellikle kamu yönetimi teorisinin daha insancıl geleneklerine, fenomenoloji, eleştirel teori ve postmodernizm geleneğine uygundur. YKH, kamu yararı ve sivil haklar fikrine dayanan ve kamu kurumlarının vatandaşlara hizmet etmesi ve hizmetten yararlananlarla birlikte çalışmasını vurgulayan bir yaklaşımdır (Pourezat, Attar ve Sodagar, 2011: 12376). YKH yaklaşımına göre, kamu hizmetlerinin yürütülmesine vatandaşların katılımı ve vatandaşla devlet arasında bir 'ortaklık kurma' önemlidir. Devletin ve kamu yönetiminin vatandaşları güçlendirme/yetkilendirme ve aralarında ortak değerler oluşturma ve toplumsal uyumu sağlama görevi bulunmaktadır.

Denhardt ve Denhardt (2007)'in YKH'ye yaklaşımı yedi sinerjik ilke ve fikir üzerine kurulmuştur: Müşterilere değil vatandaşlara hizmet etmek; kamu yararına başvurmak; vatandaşlığı ve kamu hizmetini girişimciliğin üzerinde görmek; stratejik düşünmek ve demokratik davranmak; hesap verebilirliği basite almamak; kamuyu yönlendirmek yerine kamuya hizmet etmek ve sadece verimliliğe değil, insanlara değer vermektir.

YKH yaklaşımında kamu hizmetlerinin kararlaştırılması, planlanması ve uygulanmasına vatandaş katılımını sağlamak esastır. YKH yaklaşımında vatandaş katılımı, YKİ yaklaşımında olduğu gibi, maliyet düşürme aracı olarak kullanılmaz. Kamu hizmetlerine vatandaş katılımı, demokratik bir yönetimde kamu politikalarını uygulamanın gerekli bir parçası olarak değerlendirilir. Örneğin politika uygulanırken kullanılan takdir yetkisinin içeriği vatandaşların katılımıyla şekillenir (Denhardt ve Denhardt, 2007: 114-115). Kamu yönetimine ve kamu hizmetlerine vatandaş katılımı çeşitli şekillerde gerçekleşebilir. Herhangi bir konuyu kamusal tartışmaya açma şeklinde olabileceği gibi, toplumsal diyaloga açılmış bir konuda fikir beyan etme ya da kamu yönetimi tarafından sunulan hizmetlere gönüllü destek olma şeklinde de olabilir. Kimilerine göre, kamusal süreçlere katılma dürtüsü, oylamanın ötesinde, toplumla ilgili toplantılara veya kamuya açık oturumlara katılmak, mektup veya e-posta yazmaktan veya odak grupları ve vizyon projeleri yapmaktan çok daha fazla bir anlama sahiptir (Denhardt ve Denhardt, 2007: 51-53).

YKH yaklaşımında devletin sorumluluğu, vatandaşlığa, kamusal söyleme ve kamu yararına katkı sağlamaktır (Vinzant ve Crothers, 1998: 143-44). YKH'nin kamu hizmetlerinin yürütülmesine yönelik önemli ilkelerinden biri, kamu hizmetlerinde kamu yararının merkezi konumunu yeniden kurmaktır. Kamu yararını ifade etmek ve gerçekleştirmek, kamu yönetiminin ve devletin varlığının başlıca nedenlerinden biridir.

YKH'ye göre vatandaşların kamu yönetimi ve devlet ile olan tek ilişkisi, taleplerini ilgili birimlere iletmek değildir ya da vatandaşların katılımı öncelikleri belirlemekle sınırlı değildir. Aslında, kamu kurum ve kuruluşları vatandaşların politika oluşturma ve uygulama sürecinin her aşamasında katılımını arttırmak ve teşvik etmek için yönlendirilmelidir. Bu süreç sayesinde vatandaşlar kendilerini vatandaş olarak görmeye başlarlar. Vatandaşlar, merkezi/yerel yönetimlere kısa vadeli ihtiyaçlarını karşılama talebinde bulunmak yerine yönetimin içinde yer alırlar. Aynı zamanda kamu yönetimi de, vatandaşların ve yöneticilerin farklı bakış açılarına sahip olduğu ve kamu yararı için birlikte hareket ettiği bir kamusal alan haline gelir (Stivers, 1990: 96). Kamu hizmetlerinin amacına ve varlık nedenine katkı sunan, bu, vatandaşlarla olan etkileşim ve katılımıdır.

Yukarıda da belirtildiği gibi, YKİ ve YKH yaklaşımları ortak literatürden beslenmekte ve ortak terminolojiyi kullanmaktadır. Birlikte üretim gibi. YKH perspektifinden birlikte üretim gibi mekanizmalar, piyasa kavramından değil, topluluk kavramından türetilir. Sundeen (1985: 388) tarafından belirtildiği gibi, toplulukların sosyal etkileşim, ortak mekân ve ortak bağ olarak üç karakteristik özelliği bulunur. Bu özellikler, parçalanmış/bölünmüş, kişisiz bağların aksine, karşılıklı yardım, işbirliği ve bütüncül bağlar aracılığıyla simgelenir ve üyeler arasındaki toplumsal ilişkilerle birlikte topluluğun dayanışmasına katkıda bulunur. Bu özellikteki bir toplumda vatandaşlar ve kamu görevlileri, sorunları tespit etmek ve çözüm üretmek için birlikte sorumluluk üstlenir.

YKH savunucuları, bir toplulukta birlikte üretimin karşılıklı güven, işbirliği ve ortak sorumluluk üzerine kurulması gerektiğini belirtmektedir. YKH’de vatandaşlar ve yöneticiler programları uygulamak için sorumluluk paylaşır ve birlikte çalışır. Bu süreçte vatandaşlar, devlet hakkında ve devlet de vatandaşlar hakkında daha fazla bilgi sahibi olur. Ne kadar para tasarruf edileceğini veya belirli bir yaklaşımın çekişmeli bir siyasi çevre ile nasıl başa çıkılarak uygulanabileceğini vatandaşa sormak yerine, alternatiflerin toplumda vatandaşlığın güçlendirilmesine potansiyel katkılarına göre değerlendirilmesi gerekir. Amaç, (1) vatandaşın devlete olan güvenini; (2) vatandaşın menfaatini; ve (3) devlet ve vatandaş açısından ortak “kamu yararı”nı sağlamaktır (Denhardt ve Denhardt, 2007: 115).

YKH yaklaşımı, kamu hizmetlerine vatandaş katılımını sağlama konusunda kamu yöneticilerine sorumluluk yüklemektedir. Örneğin Cooper (1991: 143), vatandaşların kamusal mal ve hizmetlerin planlanması ve yürütülmesi sürecine katılmaları için teşvik edilmelerini kamu yöneticilerinin etik sorumlulukları arasında olduğunu belirtmektedir. Vatandaşların katılımı sonucu alınan kararlar, kamu yöneticilerini memnun etmeyebilir, ancak bu noktada önemli olan kendi kendini yönetebilen bir siyasi topluluğun oluşturulmasına ve sürdürülmesine sağlanan katkıdır.

YKH yaklaşımında kamu yönetiminin ve kamu görevlilerinin, hizmet edilen vatandaşı nasıl gördüğü, yalnızca vatandaşı ve kamu hizmetini yeniden tanımlamak için değil, aynı zamanda kamu yönetiminin ve kamu görevlilerinin sorumluluklarını ortaya koymak ve kamusal eylem ve işlemlerin meşruluğunu değerlendirmek için de gereklidir. YKH, demokrasinin ve kamu yararının, vatandaşlığın ve insanlık onurunun, hizmetin ve devlete/toplumla bağlılığın ideallerine, kamu hizmetinin temeli olarak dikkati çekmektedir. Denhardt ve Denhardt (2007: 191-192)’a göre YKH, sadece en yeni yönetim modası veya tekniği değildir. YKH, kim olduğumuzun ve neden başkalarına hizmet ettiğimizin tanımlanmasıdır. Memnuniyet, motivasyon ve etkililik gibi değerler, hizmetleri ve karar vermeyi geliştirmekle birlikte, YKH savunucuları bu değerleri kabul etmemekte ve yeni değerler oluşturmaktadır: Demokratik yurttaşlık ve kamu yararı gibi. Onlara göre, demokratik bir toplumda demokratik değerler konusundaki bir endişenin yönetim sistemleri düşüncesi üzerinde büyük önemi bulunmaktadır. Etkinlik ve verimlilik gibi değerler yok olmamalı, ancak bu değerler demokrasi, toplum ve kamu yararı kapsamında incelenmeli, bu kavramların içine yerleştirilmelidir.

#### **4. YEREL KAMU HİZMETLERİNE VATANDAŞ KATILIMI**

Kamu hizmetlerine vatandaş katılımı, merkezi yönetim hizmetlerinden çok yerel yönetim hizmetleri ile ilgili yaygın bir alternatif hizmet sunma modelidir. Bunun nedeni, merkezi yönetimin yerel yönetimlerle karşılaştırıldığında katılım ile ilgili mekanizma ve araçlardan neredeyse yoksun olması ve yerel yönetimlerin demokrasi, katılım, özgürlük gibi kavramlara olan yakınlığıdır. Kamu hizmetlerine vatandaş katılımı (1) kararlara katılma (kent planları, imar, vb.) ve (2) kamu hizmetlerine eylemli katılma (sosyal/refah hizmetleri) şeklinde gerçekleşir. Gerek dünyada gerekse Türkiye’de kamu hizmetlerine ilişkin duyarlılığın artması, ödenen vergilerin ne şekilde kullanıldığının denetlenmek istenmesi, kamu hizmetlerinin kalitesinin sorgulanması, temsilciler olmadan doğrudan yönetim sürecinin içinde yer alınmak istenmesi, vb. sayılabilecek nedenlerle vatandaşlar, yukarıda belirtilen iki katılma yöntemiyle kamu yönetimi sürecine dahil olmaya başlamıştır. Kamu hizmetlerine katılım, bireysel katkı şeklinde olabileceği gibi sivil toplum kuruluşları ve özel sektör kuruluşları aracılığıyla da olabilir.

Yerel yönetimlere gönüllü katılım ya da vatandaş katılımı olarak ifade edilen hizmetler, daha çok yerel yönetimler tarafından sunulan sosyal hizmetlerdir. Yerel yönetimler ya da en yaygın yerel yönetim kurumu olarak belediyeler, yerel halkın refahını artıran, sosyal ihtiyaçlarını karşılayan hizmetler gerçekleştirirler. Literatürde ve uygulamada yerel yönetimlerin bu nitelikte hizmetler sunmasına sosyal belediyeçilik hizmetleri de denilmektedir. Türkiye’de özellikle 1970’lerde sosyal demokrat partilerce savunulan sosyal belediyeçilik, 1980 sonrasında ise neoliberal politikalar aracılığıyla siyasal yelpazenin sağında yer alan liberal partilerce de farklı dayanaklar ve tezlerle savunulan bir görüş olmuştur. Nitekim sosyal devlete savaş açan neoliberalizm, devletin terk ettiği sosyal politika ve sosyal hizmet alanlarını piyasa ve aile bağları ya da gönüllü sivil toplum kuruluşları aracılığıyla doldurmayı hedeflemektedir. Kısacası, 1980 sonrasında dönüştürülen sosyal belediyeçilik anlayışı, sosyal hizmetlerin merkezi yönetimden yerele aktarılması, yerelin mali kaynaklarının yetersizliği ölçüsünde de, yerelden sivil topluma (ve piyasaya) aktarılması şeklinde gerçekleşmektedir. Yukarıda da belirtildiği gibi, YKİ birlikte üretim/gönüllü üretim (co-production) adı altında vatandaş katılımını maliyetleri azaltmada bir formül olarak kullanmış ve yerel demokrasi ile arasında bir bağ kurmayı, kamu hizmetleri ile ilgili sorunların hizmetlerin gönüllülüğe ve fedakârlığa dayandırıldığında ortaya çıktığını belirtmiştir (Alford, 2000: 129). Konuya demokratik bir çerçeveden bakan görüşün YKH yaklaşımı olduğu da yine yukarıda YKH yaklaşımında kamu hizmeti anlayışının incelendiği bölümde ifade edilmiştir. Bu nedenle aynı tartışmaya tekrar girmemekle birlikte, 1980 sonrasında bütün dünyada yerel hizmetlere vatandaş katılımı konusundaki ilgi artışının neoliberalizm ve YKİ reformları ile birlikte geliştiğinin tekrar altını çizmek gerekir. Bu bağlamda, hükümetlerin ve yerel yönetimlerin kamu hizmetlerine vatandaş katılımını, maliyetleri azaltma amacı ile gündeme getirmiş olsa da, bugün gelinen aşamada yerel demokrasiye katkı sunduğunu kabul etmek gerekir.

Yerel kamu hizmetlerinin sunumuna vatandaş katılımı, yerel yönetimlere, yerel halka ve bir bütün olarak ülkeye birçok fayda sunar. Bu faydaları şu şekilde sıralamak mümkündür:

1. Yerel hizmetlerin etkin, etkili ve verimli bir şekilde sunulmasını sağlar.
2. Kamusal hizmetlerin demokratik bir çerçevede sunulmasını sağlar.
3. Yerel hizmetlerden bir bölümünün vatandaş katılımı ile gerçekleşmesi dolayısıyla, yerel kaynakların kentte farklı alanlara aktarılması gündeme geleceğinden, yerel yönetimlerin yeni hizmetler üretmesine imkân sunar.
4. Yerel yönetim, sivil toplum, özel sektör ve vatandaş arasındaki ve vatandaşların kendi arasındaki hemşehrilik bağını ve dayanışma ruhunu güçlendirir.
5. Vatandaşlara, yereldeki hakları kadar sorumluluklarını da hatırlatır.
6. Yerel yönetimlerin kamusal kaynakların kullanımı konusunda hesapverebilirliğini artırır.
7. Vatandaşların bilinçlenmesine ve yerel yönetimlerin gerçek anlamda vatandaşlığın, demokrasinin ve yönetime katılımın öğrenildiği bir yerel demokrasi okuluna dönüşmesini sağlar.
8. Yerel yönetimler yerel demokrasi ile özdeşleştirilmiştir. Bu yönüyle, hizmetlere katılım, yerel yönetimlerin demokrasi ile olan bağını güçlendirir.
9. Kamu hizmetlerine ve yönetime katılma konusunda yerelde edinilen bu tecrübenin ve başarının ulusal ölçüğe aktarılması konusunda merkezi yönetim üzerinde baskı oluşacağından, yerelden ulusala aktarılan bu katılım ve demokrasi tecrübesi ile demokrasinin ülkede kökleşmesine ve sağlam bir zemine oturmasına katkı sağlar.



## 5. TÜRKİYE’DE YEREL KAMU HİZMETLERİNE GÖNÜLLÜ KATILIM

Türkiye’de kamu hizmetlerinin sunumunda yaygın olarak kullanılan yöntem, hizmetlerin kamu kurum ve kuruluşları (bürokrasi) ya da özel sektör eliyle ya da yeni bir yöntem olarak kamu-özel işbirliğinde üretilmesi ve dağıtımının sağlanmasıdır. Kamu hizmetlerinin gönüllüğe dayanan vatandaş katılımı ile yürütülmesi ise oldukça yeni ve az başvurulan bir yöntem özelliğine sahiptir. Vatandaş katılımı, daha önce de belirtildiği gibi, niteliği gereği yerel kamusal hizmetlerin sunumuna uygun bir yöntemdir. Türkiye’de yerel hizmetlere vatandaş katılımı, özellikle 2000 sonrasında Türkiye’nin gündemine oturan yerel yönetimler reformu ile uygulama alanı bulmuştur. 2005 yılında yasalaşan 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nda yerel hizmetlere vatandaş katılımı konusu düzenlenmiştir.

Gönüllü katılım, Belediye Kanunu’nun “Belediye Hizmetlerine Gönüllü Katılım” başlıklı 77. maddesinde, “sağlık, eğitim, spor, çevre, sosyal hizmet ve yardım, kütüphane, park, trafik ve kültür hizmetleriyle yaşlılara, kadın ve çocuklara, engellilere, yoksul ve düşkünlere yönelik hizmetler” için öngörülmüştür. Yani, gönüllülük çerçevesinde vatandaşların (gerçek ve kurumsal) katılacağı ve katkı sunacağı hizmetler daha çok yerel halkın sosyal refahını ve yaşam kalitesini artıran hizmetler olarak sayılmıştır. Bu bağlamda, Belediye Kanunu’nun “Belediyenin Görev ve Sorumlulukları” başlıklı 14.maddesinde belediyelerin görevleri arasında sayılan, mahallî müşterek nitelikte olmak şartıyla; imar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı; coğrafi ve kent bilgi sistemleri; temizlik ve katı atık; zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans; defin ve mezarlıklar; ağaçlandırma, konut; turizm ve tanıtım, meslek ve beceri kazandırma, vb. hizmetler gönüllü katılım yöntemiyle yürütülemez.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nda belediye hizmetlerine ilişkin kararların alınmasına ve hizmetlerin sunumuna yönelik önemli hükümlere yer verilmiştir. Kanunun 14.maddesine göre, belediye hizmetlerinin yerine getirilmesinde dikkate alınacak öncelikli unsurun, belediyenin mali durumu ve hizmetin ivediliği olduğu; belediyenin “belde sakinlerinin belediye hizmetleriyle ilgili görüş ve düşüncelerini tespit etmek amacıyla kamuoyu yoklaması ve araştırması yapabileceği”; “hizmet sunumunda engelli, yaşlı, düşkün ve dar gelirlilerin durumuna uygun hizmet yöntemlerinin uygulanabileceği”; ve hizmette yerellik olarak ifade edilen belediye hizmetlerinin “vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulacağı” hüküm altına alınmıştır.

5393 sayılı Kanunda belirtilen hizmetlerin gönüllü katılım yöntemiyle yapılmasındaki amaç ise, “beldede dayanışma ve katılımı sağlamak, hizmetlerde etkinlik, tasarruf ve verimliliği artırmak” olarak ifade edilmiştir. Belirtilen amacı, iki maddede iki farklı amaç olarak anlamak ve incelemek gerekir: (1) Beldede dayanışma ve katılımı sağlamak ve (2) Hizmetlerde etkinlik, tasarruf ve verimliliği artırmak.

(1) “Beldede dayanışmayı sağlamak”, yani beldede yaşayan halkı, aynı mekanı paylaşmaktan, kamu yararının ortağı olmaktan ve ortak bağlarla birbirine bağlı olmaktan kaynaklanan bir arzu ile ortak iyiliği paylaşmaya teşvik etmek; ve “Beldede katılımı sağlamak”, yani hizmetlerin sunumunda belediye ile işbirliği çerçevesinde belediyenin hazırladığı programlara/projelere dahil olmak suretiyle belediyenin sorumluluklarına ortak olmaya teşvik etmektir. Belediye Kanunu’nun 77.maddesinde hüküm altına alınan “belediye hizmetlerine gönüllü katılım”, hizmetlere ilişkin alınan kararlara katılma olarak yorumlanamaz. Her ne kadar yukarıda da belirtildiği gibi 14.maddede, belediyenin “belde sakinlerinin belediye hizmetleriyle ilgili görüş ve düşüncelerini tespit etmek amacıyla kamuoyu yoklaması ve araştırması yapabileceği” belirtilmişse de kamuoyu yoklaması ve araştırması belediye açısından bir halkla ilişkiler faaliyetidir ve bu yönüyle kararlara katılma yöntemi olarak değerlendirilemez. Kamuoyu araştırma sonuçlarını dikkate alıp almama, belediye yönetiminin inisiyatifindedir. 77. maddede sözü edilen katılım, kararlara katılma yani yönetim (governance) şeklinde gerçekleşen katılım yöntemi değildir. Söz konusu olan, sadece, kamu hizmetlerine eylemli katılma yöntemidir. Sezer ve Önder (2012: 259-260)’in de belirttiği gibi, bu katılım şekli doğrudan bir yönetim değildir. Diğer bir deyişle karar ve yönetim mekanizmalarından ziyade bunların bir sonucu olarak pratiğin hayata geçirilmesidir.

Bu bağlamda, Belediye Kanunu'nun 13.maddesinde düzenlenen "Hemşehri Hukuku" başlıklı 13.maddeyi, yukarıda belirtilen belediye hizmetlerine gönüllü katılım yoluyla "beldede dayanışma ve katılımı sağlamak" amacı ile ilişkilendirmek gerekir. 13. madde, "Herkes ikamet ettiği beldenin hemşehrisidir."<sup>5</sup> demek suretiyle kimlerin hemşehri sayılacağına ve maddenin devamında hemşehrilerin haklarını ve sorumluluklarını "hemşehrilerin, belediye karar ve hizmetlerine katılma, belediye faaliyetleri hakkında bilgilendirme ve belediye idaresinin yardımlarından yararlanma hakları" olarak düzenlemiştir. Buna göre, (1) Herkes, ikamet ettiği beldede belediyenin kararlarına ve hizmetlerine katılabilir, ancak burada ifade edilen belediye karar ve hizmetlerine katılmayı hizmetlere gönüllü katılmada olduğu gibi hizmetlerin sunumuna katılma değil, belediye tarafından sunulan hizmetlerin kullanımına katılma olarak anlamak gerekir. Kısacası, Belediye Kanunu, "kararlara katılma" şeklinde ifade edilen ve yerel demokrasiye katkı sunan boyuttaki katılmayı, o beldede yaşayanların hemşehri olmaktan kaynaklı bir "hak" olarak düzenlemiştir. Ancak, "belediye hizmetlerine gönüllü katılımı" hemşehri olmaktan kaynaklı bir hak değil, sadece beldede/belediye sınırları içinde yaşayan ve gönüllü olanların belediyenin görev ve sorumluluklarına ve belde halkının ihtiyaçlarının giderilmesine "ortak olunması" şeklinde düzenlemiştir. Benzer nitelikteki bir görüş Sezer ve Önder (2012: 259-263) tarafından da ifade edilmiştir. Onlara göre de, "hemşehri hukuku", gönüllü katılıma ivme kazandırmakta ve hemşehrilerin yerel çevrelerine olan sorumluluğu ile gönüllülük ilişkisi arasında sıkı bir köprü kurmaktadır. Kısacası, kararlara ya da planlamaya katılmayı içermeyen sadece belediye tarafından sunulan hizmetlerin yürütülmesine katılmayı içeren bu yaklaşım ve ele alış tarzı yerel demokrasiyi güçlendirir mi? Tartışılır.

Kanunun 77. maddesinde hizmetlerin gönüllü katılım yöntemiyle yapılmasındaki amaçlardan bir diğeri de, (2) "hizmetlerde etkinlik, tasarruf ve verimliliği artırmak" olarak belirtilmiştir. Bu amaç, daha önce YKİ yaklaşımının anlatıldığı bölümde YKİ'nin birlikte üretim (co-production) yöntemi ile kamu hizmeti üretimine vatandaşın katılması ile elde edilecek hizmet maliyetlerini azaltma amacı ile uyumludur. Yani, belediye hizmetlerine gönüllü katılım yönteminin hizmetlerde etkinliği, tasarrufu ve verimliliği sağlayacağına kuşku yoktur. Ancak, etkinlik, tasarruf ve verimlilik, demokrasiye katkı sunar mı? Tartışılır.

Kanunda, belirtilen amaçlara ulaşmak için belediyelerin "gönüllü kişilerin katılımına yönelik programlar uygulayacağı" belirtilmiştir. Bu hükmü, belediyelere verilmiş bir görev ve sorumluluk olarak okumak gerekir. Yani, gönüllüler, belediye tarafından yürütülen mevcut hizmetlere değil, gönüllüler için oluşturulan "programlara/projelere dahil olarak" hizmetlere katılacaktır. Gönüllülerin nitelikleri ve çalıştırılmalarına ilişkin usul ve esasların ise İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle belirleneceği belirtilmiştir. Aynı ifade, İl Özel İdaresi Kanunu'nun ilgili maddesinde (65. madde) de belirtilmekte olup, her iki Kanuna dayanarak 2005 yılında İçişleri Bakanlığı tarafından "İl Özel İdaresi ve Belediye Hizmetlerine Gönüllü Katılım Yönetmeliği" yayınlanmıştır.

2000'li yıllarda yerel yönetimlerde reform olarak nitelendirilen kimi düzenlemelerle vatandaşların yerel yönetimlere katılımını sağlayacak mekanizmalar oluşturma yolunda bir takım adımlar atılmıştır: İhtisas komisyonları, hemşehri hukuku, kent konseyleri, mahalle yönetimine katılım ya da stratejik plan yapımına katılım gibi. Ancak, aradan geçen on yılı aşkın sürede söz konusu mekanizmaların vatandaşların kararlara katılımını sağlamada etkili ve yeterli olmadığı gözlenmektedir. Her şeyden önce kent konseylerinin kararları bağlayıcı değildir ya da mahalle bir tüzel kişilik değildir, muhtar belediye meclisi üyesi değildir ya da stratejik planlar katılım gerçekleşmeden hazırlanmaktadır, vb. Bu nedenle, söz konusu mekanizmaların vatandaşların yerel yönetimlere aktif katılımını sağladığı savı geçersizdir. Çünkü yerel seçimlere katılma dışındaki bu mekanizmalar yerel yönetimlere ve yerel hizmetlere aktif katılımı sağlamada ve belediye kararlarını şekillendirmede yetersiz kalmaktadır.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> 13. madde, "Herkes ikamet ettiği beldenin hemşehrisidir." Demek suretiyle 1580 sayılı Kanunu'nun bağlı olunan nüfus kütüğünü dikkate alarak yapılan hemşehrilik kriteri, yerini, o beldede yaşama kriterine bırakmıştır. Hemşehrilik tanımındaki bu değişim çok önemlidir. Nihayetinde herkes yaşadığı beldede belediye hizmetlerinin yararlanıcısı ve kullanıcı durumunda ve o beldedeki halk ile ortak bir bağ kurmaktadır.

<sup>6</sup> Bkz. Aygen, 2014; Önder ve Güler, 2016; Çetinkaya ve Korlu, 2012; Bulut, 2000.

Gönüllü katılım, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nda ise, "İl Özel İdaresi Hizmetlerine Gönüllü Katılım" başlıklı 65. maddede düzenlenmiştir. Buna göre, İl özel idaresi "sağlık, eğitim, spor, çevre, trafik ve kültür hizmetleriyle yaşlılara, kadın ve çocuklara, engellilere, yoksul ve düşkünlere yönelik hizmetlerin" yapılmasında gönüllü katılım yönteminden yararlanabilecektir. 5302 sayılı Kanun, Belediye Kanunu'nda olduğu gibi, gönüllü katılım hizmetleri düzenlemedeki amacı, "ilde dayanışma ve katılımı sağlamak, hizmetlerde etkinlik, tasarruf ve verimliliği artırmak" olarak belirtmiş ve bu hizmetlere gönüllü katılımın yöntemini de, il özel idarelerine görev ve sorumluluk yükleyen bir ifade ile il özel idareleri tarafından gönüllü kişilerin katılımına yönelik düzenlenecek programlar yoluyla olduğunu hüküm altına almıştır.

İçişleri Bakanlığı, gönüllülerin nitelikleri ve çalıştırılmalarına ilişkin usul ve esasları belirlemek üzere 2005 yılında "İl Özel İdaresi ve Belediye Hizmetlerine Gönüllü Katılım Yönetmeliği"ni yayınlamıştır. Yönetmelik gönüllü katılım şeklinde gerçekleştirilebilecek hizmetlerin kapsamını 2. maddesinde "sağlık, eğitim, spor, çevre, park, trafik, itfaiye, kütüphane, kültür, turizm ve sosyal hizmetlerle; yaşlılara, kadınlara, gençlere, çocuklara, özürlülere, yoksul ve düşkünlere yönelik hizmetler" olarak saymıştır. Burada en çok dikkati çeken daha önce her iki Kanunda da belirtilmeyen "itfaiye" hizmetlerinin de gönüllü yürütülebilecek hizmetler arasında sayılmasıdır. Bunun, özellikle itfaiye hizmetlerinin 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda belediyelerin zorunlu hizmet birimleri arasında olmaktan çıkarılması ve belediyelerin mali olanakları ölçüsünde oluşturabileceği birimler arasında sayılması ile bir ilişkisinin olabileceği düşünülmektedir.

Yönetmeliğin 3.maddesinde "gönüllü"nin tanımına yer verilmiştir. Buna göre yerel hizmetlere "bilgi, beceri ve yeteneğini, her türlü ortak çalışma, imkan ve zamanını ortaya koyarak çalışma alanı konusunda maddi bir kazanç beklemeksizin yerel yönetim hizmetlerine katılan gerçek ve tüzel kişiler ile bünyesindeki gönüllüleri bu hizmetlerde görevlendirecek kamu kuruluşları" gönüllü katılımcı olarak tanımlanmıştır. Yönetmeliğin, gerçek ve tüzel kişileri ve ayrıca kamu kuruluşlarını bu kapsamda birlikte değerlendirmesini, ikamet edilen belde ya da ilde bireysel ve kurumsal vatandaşlık ve bireysel ve kurumsal sorumluluk ayrımı yapmadan hemşehri hukuku çerçevesinde eşit sayması şeklinde yorumlamak ve olumlu bir yaklaşım olarak değerlendirmek mümkündür.

Yönetmeliğin 5.maddesi, gönüllü katılımın çalışma alanlarını düzenlemiştir. Buna göre, il özel idaresi veya belediyenin görev ve sorumlulukları dahilindeki, "özürlülere, çocuklara, kadınlara, gençlere, yaşlılara, yoksullara, kimsesizlere ve düşkünlere yönelik eğitim, kültür, sağlık ve sosyal hizmetler; kütüphane, tiyatro, sinema gibi kültür hizmetleri; bilişim, meslek edindirme kursları, kreş gibi eğitim hizmetleri; park, bahçe, kent estetiği, çevre düzenlemeleri ile katı atık gibi çevre kirlenmesinin önlenmesine yönelik hizmetler; başıboş ve sahihsiz hayvanlara yönelik hizmetler; trafik, itfaiye, arama-kurtarma gibi denetim ve acil yardım hizmetleri; tüm yaş gruplarını içine alan her türlü spor hizmetleri; tarihi, kültürel mirasın ve tabiat varlıklarının yaşatılarak korunması hizmetleri" gönüllü katılım çerçevesinde yapılabilir.

Yönetmeliğin 6.maddesi gönüllü katılımın çalışma usul ve esaslarını düzenlemiştir. Yönetmelik, çalışma alanlarına ilişkin detayların ilgili il özel idaresi veya belediyece tespit edilebileceği şartı ile; gönüllülerin çalışacakları alanları belirtmek sureti ile ilgili il özel idaresi ve belediyeye müracaat etmelerini; müracaatları uygun bulunanların, ilgili birimin gözetim ve bilgisi dahilinde sorumluluk alanlarında taraflarca belirlenecek usul ve esaslar çerçevesinde çalışacaklarını; belirlenen usul ve esaslara aykırı davranışlarda bulunulması halinde gönüllülük ilişkisinin sona ereceğini, verilen kimlik kartlarının geri alınacağını; il özel idaresi ve belediyenin, gönüllülere faaliyet alanına göre, gerekli kıyafet, araç, gereç, mekan sağlayabileceğini ve eleman tahsis edebileceğini; gönüllünün çalışacağı alan kent konseyinin oluşturduğu çalışma alanları içinde ise, bu çalışmanın kent konseyi çalışmaları ile birlikte değerlendirileceğini; faaliyetlerin bitiminde gönüllülere teşekkür belgesi verilebileceğini belirtmiştir.

Yönetmeliğin 7. maddesine göre gönüllülerde aranacak özellikler arasında, gönüllülerin reşit olması veya reşit olmayanlardan en az oniki yaşını bitiren küçüklerin yasal temsilcisinin iznini almış olması, tüzel kişiler için yetkili organlarından karar alınmış olması, sivil toplum kuruluşları için ilgili

konuda faaliyette bulunuyor olması, yabancı uyruklu gönüllüler için 4817 sayılı Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun ve bu Kanuna dayanılarak çıkarılan yönetmelikler ile bu Yönetmelik hükümlerine aykırı olmamak kaydıyla mahallin en büyük mülki amirine bildirilmiş olması gerektiği belirtilmiştir.

Yönetmeliğin 8. maddesinde il özel idaresi veya belediyelerin, kendi özel kanunlarına uygun olarak aralarında yapacakları protokol çerçevesinde kamu kurum ve kuruluşları, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, dernekler, vakıflar, meslek odaları ve diğer yerel yönetim birimleri ile ortak çalışma ve işbirliği yapabilecekleri belirtilmiştir. Dolayısıyla, yerel kamu hizmetlerinin sunumunda kamu-kamu ortaklığı ya da kamu-sivil ortaklığı olarak adlandırılacak modellerin de gönüllü katılım çerçevesinde değerlendirildiğini söylemek mümkündür.

Yönetmeliğin 9.maddesinde gönüllülere, şekil ve şartları belirlenmiş ve ilgili yerel yönetim birimlerince onaylanmış resimli Gönüllü Kimlik Kartlarının verileceği belirtilmiştir. Gönüllülerin katılımı ile yapılan hizmetlerden doğan sorumluluk, Yönetmeliğin 10.maddesine göre, ilgili il özel idaresi ve belediye aittir. Bu sorumluluğun kapsamı ile ilgili detaylar ise il özel idaresi ve belediye ile gönüllüler arasında yapılacak protokol çerçevesinde düzenlenecektir. 11. madde, gönüllülerin gerekli görülen alanlarda detayları il özel idaresince veya belediyece belirlenecek uyum veya yeterlik eğitimine tabi tutulacağını belirtmektedir.

İçişleri Bakanlığı tarafından belediye hizmetlerine gönüllü katılım konusunda çıkarılan bir başka Yönetmelik, 2007 yılında yayınlanan “Belediye Zabıta Yönetmeliği”dir. Belediye zabıta teşkilâtının kuruluş, görev, yetki ve sorumluluklarını, zabıta memurlarının niteliklerini, görevde yükselme ve mesleki eğitimlerini, kıyafetleri ile çalışma usul ve esaslarını düzenleyen Yönetmeliğin “Gönüllü Zabıta” başlıklı 49. maddesinde “zabıta teşkilatı kurulmamış olan belediyelerde veya zabıta teşkilatı kurulmuş olmakla beraber zabıta hizmetlerinin desteklenmesine ihtiyaç duyulan yerlerde 9/10/2005 tarihli ve 25981 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan İl Özel İdaresi ve Belediye Hizmetlerine Gönüllü Katılım Yönetmeliği hükümlerine göre, gönüllü zabıta teşkilleri kurulması belediyelerce teşvik edilir.” denilmektedir.

Belediye Kanunu’nun “Belediye Teşkilâtı” başlıklı 48.maddesinde, belediye teşkilâtının, norm kadroya uygun olarak yazı işleri, malî hizmetler, fen işleri ve zabıta birimlerinden oluşacağı belirtilmiştir. Yani, zabıta birimleri beldenin nüfusu, fizikî ve coğrafi yapısı, ekonomik, sosyal ve kültürel özellikleri ile gelişme potansiyeli dikkate alınmadan her belediyede bulunacak birimler arasında sayılmıştır. Ancak yine aynı Kanunun “Zabitanın Görev ve Yetkileri”nin belirtildiği 51. maddesinde belirtildiği gibi, belediye zabıtası, beldede esenlik, huzur, sağlık ve düzenin sağlanmasıyla görevli olup, zabıta hizmetleri kesintisiz olarak yürütülür. Bu bağlamda, zabıta hizmetlerine gönüllü katılım, özellikle norm kadro sıkıntısı yaşayan belediyelerde beldenin esenliği ve güvenliği için zabıta hizmetlerinin kesintisiz yürütülmesini amaçlamaktadır. Gönüllülerin nitelikleri ve çalıştırılmalarına ilişkin usul ve esasların da 2005 tarihli “İl Özel İdaresi ve Belediye Hizmetlerine Gönüllü Katılım Yönetmeliği” çerçevesinde uygulanacağını belirtmektedir.

Gönüllü zabıtalık hizmetlerine benzer bir katılım örneği de gönüllü itfaiyeciliktir. İçişleri Bakanlığı tarafından 2006 yılında yayınlanan Yönetmelik, “Belediye İtfaiye Yönetmeliği” adını taşımaktadır. Belediye itfaiye teşkilâtının kuruluş, görev, yetki ve sorumluluklarını, itfaiye memurlarının niteliklerini, görevde yükselme ve mesleki eğitimlerini, kıyafetlerini, kullanacakları araç, teçhizat ve malzeme ile denetim usul ve esaslarını düzenleyen Yönetmeliğin “Gönüllü İtfaiyecilik” başlıklı 45. maddesinde “itfaiye hizmetlerinin desteklenmesine ihtiyaç duyulan yerlerde 9/10/2005 tarihli ve 25981 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan İl Özel İdaresi ve Belediye Hizmetlerine Gönüllü Katılım Yönetmeliği hükümlerine göre gönüllü itfaiye teşkilleri kurulabilir.” denilmektedir. Gönüllü itfaiyecilik şu şekilde tanımlanabilir: İtfaiyecilik mesleğinin gerektirdiği özveri ve sorumluluğa gönüllülük etiği ile bağlanmış, görevini din, dil, ırk ayrımı gözetmeksizin zamanında ve eksiksiz, herhangi bir maddi kazanç beklemezsizin, çalışma alanı konusunda bilgi, beceri ve yeteneğini, her türlü ortak çalışma, imkan ve zamanını ortaya koyarak yerine getiren topluluğun üyelerine “Gönüllü İtfaiyeci” denir. Gönüllü İtfaiyeciler; profesyonel itfaiyecilerin istihdam

edilmesinin makul olmadığı nüfusun az, itfai olay çıkma sıklığının düşük olduğu yerleşim yerlerinde kamu adına görevlendirilen, eğitim, beceri ve donanım olarak standart itfaiyecilerle imkân ve kabiliyetlerine sahip olan, itfai olaylar meydana geldiğinde kendi meşguliyetini bırakıp, emir komuta zinciri içinde olaylara müdahale eden ve olay sonrası kendi meşguliyetine dönen, afet, acil durum ve olağanüstü durumlara ilgili gerekli eğitimleri alarak afette hareket tarzını öğrenmiş kişilerdir (antalya.bel.tr, 2017a). Gönüllü itfaiyeciler adayları, teorik ve uygulamalı olmak üzere toplam 64 saat “Temel İtfaiyecilik Eğitimi”ne tabi tutulurlar ve 1. Kademe Gönüllü İtfaiyeciler olurlar (antalya.bel.tr, 2017a).

Yukarıda da belirtildiği gibi, Belediye Kanunu’nun “Belediye Teşkilâtı” başlıklı 48.maddesinde, belediye teşkilâtı olan her beldede kurulacak birimler arasında itfaiye sayılmamıştır. Buna göre itfaiye birimleri beldenin nüfusu, fizikî ve coğrafi yapısı, ekonomik, sosyal ve kültürel özellikleri ile gelişme potansiyeli dikkate alınarak, norm kadro ilke ve standartlarına uygun olarak gerektiğinde kurulacak birimler arasında sayılmıştır. Ayrıca, itfaiye teşkilâtının görevlerinin sayıldığı 6.maddede, itfaiye teşkilâtının görevleri arasında, halkı, kurum ve kuruluşları itfaiye hizmetleri ile ilgili olarak bilgilendirmek, alınacak önlemler konusunda eğitmek ve bu konuda tatbikatlar yapmak; kamu ve özel kuruluşlara ait itfaiye birimleri ile gönüllü itfaiye personelinin eğitim ve yetiştirilmesine yardım etmek; bunların bina, araç-gereç ve donanımlarının itfaiye standartlarına uygunluğunu denetlemek ve bu birimlere yangın yeterlilik belgesi vermek ve gerektiğinde bu birimlerle işbirliği yapmak sayılmıştır. İtfaiye teşkilâtı her beldede kurulmadığı gibi, itfaiye teşkilâtının olduğu birimlerde itfaiye hizmetlerinin kesintisiz yürütülmesi esastır. Ayrıca, Kanun’da teşkilâtın görev alanının belediye mücavir alanı ile sınırlanmadığı, belediye sınırları dışındaki olaylara müdahale etmekten de görevli ve sorumlu olduğu belirtilmektedir.

Son olarak 5393 sayılı Belediye Kanunu’na dayanarak 2006 yılında çıkarılan “Kent Konseyi Yönetmeliği”, kadın ve gençlik meclisleri ile diğer çalışma gruplarını gönüllülük esasına göre oluşmuş yapılar olarak tanımlamıştır.

Söz konusu yasal düzenlemelerle ilgili şu saptamalarda bulunmak mümkündür: İlk olarak, belirtilen yasal düzenlemelerde “vatandaş katılımı” ifadesi yerine “gönüllü katılım” ifadesi kullanılmıştır. Böylece, katılım, gerçek ya da tüzel kişileri kapsayacak şekilde yerel hizmetlere gönüllülüğe dayanarak yapılan katkıları içermektedir. İkinci olarak, vatandaşın katılımı ile yapılacak hizmetler, sayma (liste) usulü ile tek tek belirtilmiştir. Bu nedenle gönüllü katılım ile yapılacak hizmetleri, söz konusu yerel yönetimlerin görev ve sorumlulukları dahilindeki tüm hizmetleri içerecek şekilde genişletmek mümkün değildir. Üçüncü olarak, zabıta ve itfaiye hizmetlerinin yürütülmesinde uyulacak usul ve esasları düzenlemek üzere İçişleri Bakanlığı tarafından yayınlanan yönetmeliklerde, bu iki yerel kamu hizmetinin gönüllü katılım yöntemiyle yürütülmesi konusuna özel olarak yer verilmesi ve bu iki hizmet için uygun olan yerlerde teşkilatın kurulması gereğinden söz edilmesi, yerel hizmetlere gönüllü katılım yönteminin özellikle bu iki hizmet alanında belediyelerin keyfiyetine bırakılmadan doğrudan merkezi yönetim eliyle yerleşik ve kurumsallaşmış bir uygulamaya dönüştürülmek istenildiği şeklinde yorumlanabilir. Buradan yola çıkarak, yerel yönetimlerle merkezi yönetim karşılaştırmasında yerel yönetimlerin merkezi yönetimlere karşısında üstünlükleri arasında sayılan, hizmet geliştirme konusundaki özerkliğin/serbestliğin Türkiye’de yerel yönetimlerin inisiyatifinde olmadığını, hizmetlerin gerek konusunun ve gerekse sunma yönteminin merkezi yönetim tarafından belirlenen koşullarda yürütülmesi nedeniyle söz konusu üstünlüğün, Türkiye’deki yerel yönetimlerin sınırlı ölçüde yararlanabildiği bir üstünlük olduğunu söyleyebiliriz. Belediye Kanunu’nda belirtildiği gibi, her iki hizmetin de kesintisiz sunulması gereken hizmetler olması ve özellikle itfaiye teşkilâtının her belediye tarafından kurulması zorunlu olmayan ve belediyenin mali, vb. olanakları ölçüsünde kuracağı bir birim olması nedeniyle, bu iki hizmetin gönüllü katılım ile sunulmasının yasal ve idari düzenlemelere konu olmasının altında yatan nedenlerin yerel demokrasiye ve vatandaşlığa katkı sağlamaktan ziyade YKİ yaklaşımının görüşüyle ve yukarıda Belediye Kanunu’nun 77. maddesinde hizmetlere gönüllü katılımdan beklenen amacın yorumuyla uyumlu olarak, asıl amacın hizmetlerde etkinlik, tasarruf ve verimlilik olduğu söylenebilir. Söz konusu amaç, vatandaş memnuniyetine katkı sunan unsurlar içermekle birlikte yerel yönetim kararlarına katılma konusunda demokratik açılımlara ise yer açmadığı için eleştirilmektedir.

## 6. TÜRKİYE'DE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ VE 6360 SAYILI KANUN

Türkiye’de büyükşehir belediyelerinin kurulma tarihi 1980 sonrasıdır. 1930 tarihli 1580 sayılı Belediye Kanunu’nun İstanbul gibi metropol kentlerin ihtiyaçlarını düzenlemede yetersiz kalması gibi gerekçelerle önce 1982 Anayasası’nın 127. maddesine büyük yerleşim yerleri için özel yönetim biçimleri getirilebilir hükmü eklenmiş, ardından bu hükmü dayanarak 1983 yılında Anakent Yönetimine İlişkin KHK ve 1984 yılında da 3030 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu yürürlüğe girmiştir.

2004 yılına kadar yürürlükte kalan 3030 sayılı Kanun döneminde Türkiye’de 16 büyükşehir belediyesi kurulmuştur. Yerel yönetim reformları çerçevesinde 2004 yılında 3030 sayılı Kanun’un yerine 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu yasalarak yürürlüğe girmiştir. 5216 sayılı Kanun ile birlikte büyükşehir belediyeleri için getirilen değişikliklerden biri de, büyükşehirlerin sınırlarının tekrar belirlenmesidir. Buna göre, İstanbul ve İzmit (Kocaeli) büyükşehirlerinin sınırları il mülki sınırı olarak belirlenmiş, diğer 14 büyükşehir için ise büyükşehir nüfusunu ve il merkezlerini dikkate alan daireler aracılığıyla büyükşehir belediyesi sınırları belirlenmiştir.<sup>7</sup>

Hiçbir bilimsel dayanağı olmayan, tamamen gelişigüzel bir biçimde yapılan bu geometrik çizimlere göre valilik binası merkez tayin edilerek çizilen dairenin içine giren kırsal kesimdeki köy yerleşmeleri şehre bağlı mahalle haline getirilmiştir (Özgür, 2010: 351). Köy tüzel kişiliğine gelişigüzel son veren bu düzenleme, 2005 yılında yasalaşan 5390 sayılı Kanunla ve 2008 yılında yasalaşan 5747 sayılı Kanunla tekrar gözden geçirilmiştir.

Büyükşehir belediyelerini düzenleyen son yasal düzenleme 2012 yılında yapılmıştır. 12 Kasım 2012 tarihinde yayınlanan On Dört İlde Büyükşehir Belediye ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile Türkiye’de büyükşehir statüsündeki belediye sayısı 30 olmuştur.<sup>8</sup> Kanun, sadece büyükşehir statüsündeki belediye sayısını artırması bakımından değil, getirdiği ve radikal denilebilecek değişiklikler bakımından da oldukça önemlidir. Her şeyden önce, 6360 sayılı Kanun ile birlikte daha önce sadece İstanbul ve Kocaeli için geçerli olan büyükşehir belediyesinin sınırlarının il mülki sınırı olması hükmü, bütün büyükşehirleri içerecek şekilde genişletilmiştir. Bu 30 ilde, diğer 51 ilden farklı olarak il özel idarelerinin, köylerin, belde belediyelerinin, bucakların<sup>9</sup> ve yerel yönetim birliklerinin tüzel kişiliğine son verilmiş, ve ilçe belediyeleri büyükşehir ilçe belediyelerine dönüştürülmüştür. Büyükşehir sınırları içindeki köy ve belde belediyeleri tüzel kişiliği kaldırılınca, köyler mahalle, belediyeler ise mahalleleri ile birlikte bağlı buldukları ilçenin belediyesine mahalle olarak katılmıştır. Mahallelerin kamu tüzel kişiliği olmadığından, dolayısıyla, büyükşehir olan illerde yerel yönetim birimi olarak yalnızca büyükşehir belediyesi ve ona bağlı ilçe belediyelerine yer verildiğini ve ara düzey yerel yönetim kademelerinin (il özel idaresi gibi) son bulduğunu söyleyebiliriz. Böylece, Kanun, 30 ilin yönetimini geriye kalan 51 ilden farklılaştırmıştır.

<sup>7</sup> Diğer büyükşehir belediyelerinde, mevcut valilik binası merkez kabul edilmek ve il mülki sınırları içinde kalmak şartıyla, nüfusu bir milyona kadar olan büyükşehirlerde yarıçapı yirmi kilometre, nüfusu bir milyondan iki milyona kadar olan büyükşehirlerde yarıçapı otuz kilometre, nüfusu iki milyondan fazla olan büyükşehirlerde yarıçapı elli kilometre olan dairenin sınırı büyükşehir belediyesinin sınırını oluşturur (Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 2004, Geçici Madde 2).

<sup>8</sup> 14/3/2013 tarihli ve 6447 sayılı Kanunun 1 inci maddesiyle, bu Kanunun başlığında yer alan “On Üç” ibaresi “On Dört” olarak, “Yirmi Altı” ibaresi “Yirmi Yedi” olarak değiştirilmiş ve 1 inci maddesinin birinci fıkrasında yer alan “Muğla,” ibaresinden sonra gelmek üzere “Ordu,” ibaresi eklenmiştir.

<sup>9</sup> 30 büyükşehir belediyesi olan iller şunlardır: (1) 6360 öncesi kurulan büyükşehir belediyeleri: Adana, Ankara, Antalya, Bursa, Diyarbakır, Eskişehir, Erzurum, Gaziantep, İstanbul, İzmir, Kayseri, Kocaeli, Konya, Mersin, Sakarya ve Samsun; (2) 6360 sonrası kurulan büyükşehir belediyeleri: Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Ordu, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa ve Van.

<sup>9</sup> Bucakların varlığına, 6360 sayılı Kanunla önce 30 büyükşehir belediyesi olan illerde, daha sonra 2014 yılında çıkarılan 6552 sayılı İş Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması ile Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılmasına Dair Kanun’un (Torba Kanun) 129. maddesi ile tüm Türkiye’de son verilmiştir.

Bir yasa ile anayasal birer kurum olan il özel idarelerinin, belde belediyelerinin ve köylerin tüzel kişiliğinin kaldırılması, anayasaya aykırılık özelliği taşıdığı (Gözler, 2013: 37) gibi, 2004 ve 2005 yıllarında yapılan yerel yönetimler reformları ile yerel yönetimlerin özerkliğini artırma ve yerel demokrasiye katkı sunma yönünde atıldığı ileri sürülüp savunulan hizmette yerellik (subsidiarite) gibi ilkelerden de vazgeçildiği şeklinde yorumlanabilir. Hizmette yerellik ilkesi ile, bir hizmeti kim sunmalı? sorusunun yanıtı olarak, hizmetlerin vatandaşa en yakın birimler tarafından sunulması gerektiği savunulmaktadır. Bu yönüyle, daha önce 5393 sayılı Kanunun 14.maddesine eklenen hizmetlerin vatandaşa en yakın birimler eliyle sunulması hükmü geçerliliğini yitirmektedir. Köy ve belde belediyeleri kırsal alanlarda halkın karar alma organlarını seçerek oluşturduğu, idari ve mali özerkliği olan kurumlardır. Doğrudan demokrasiye yakın bir yönetime katılımın gerçekleştiği bu kurumlar aynı zamanda halka hizmeti en demokratik yöntemlerle sunma konusunda da en güçlü kurumlardır.

Bu bağlamda, 6360 sayılı Kanun, bu araştırmanın konusu olmaması nedeniyle eleştirilecek diğer yönleri bir yana, en çok kırsal alanların yönetimine yönelik getirdiği düzenleme ile eleştirilmektedir. 6360 sayılı Kanun ile yerel yönetim kurumları arasında hizmet bölüşümünde yerel demokrasi, ölçek ekonomisi tercihinin kurban edilmiştir. Bir hizmetin üretim ölçeği genişledikçe, üretimde artış oranının maliyetlerdeki artış oranından daha yüksek olması sonucunu doğuran bir etki yapıyorsa buna ölçek ekonomisi denilmektedir. Başka bir anlatımla, toplam üretim ve maliyetler artarken, ilave birim maliyet ve kişi başına hizmet maliyetleri düşüyorsa, ölçek ekonomisinden söz edilir. Eryılmaz (2013: 177) tarafından da belirtildiği gibi, ölçek ekonomilerinden yararlanmak için bir yerel yönetim birimini aşan ve diğer yerel yönetim birimini de ilgilendiren hizmetler daha üst seviyede örgütlenerek yürütülür. Küçük ölçekli yönetim birimlerini daha demokratik, buna karşılık büyük ölçekli birimlerin ise, ekonomik yönden daha verimli ve etkin olduğu konusu tartışılmakla birlikte, uygulamada özellikle 1980 sonrasında YKİ yaklaşımının etkisiyle yürütülen yerel yönetim reformları ile dünyanın birçok yerinde, İngiltere, İsveç, Belçika, vb. gibi, yerel yönetimleri birleştirme ve ölçek ekonomileri oluşturma yönünde adımlar atıldığına tanık olunmaktadır. Bu nedenle, 6360 sayılı Kanun ile atılan bu adım ve yapılan bu tercih ne Türkiye'ye özgüdür, ne de yerel demokrasi açısından bir ihtiyaçtır.

Tekrar konumuza dönecek olursak, 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir olan illerdeki kırsal alanlarda yerel hizmet sunan ve yerel topluluğun özerklikliğini simgeleyen köy ve belde belediyeleri, ve ilin mülki sınırları içinde görev yapan ve özellikle 2005 yılında Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün kapatılması dolayısıyla daha çok kırsal alanlara hizmet sunmaya başlayan il özel idareleri kapatılınca, büyükşehir belediyeleri kırsal alanlara da hizmet sunmakla görevli olmuştur. Böylece, 6360 sayılı Kanun, büyükşehir belediye yönetimlerinin görev ve yetkilerini, ölçek (alan) ve konu (kent ve kır) olarak genişletmiştir. Yeni dönemde büyükşehir belediyeleri, mahalleye dönüştürülen köy ve belde statüsündeki yerlerin bağlı oldukları ilçelerle arasındaki ulaşım altyapılarını yapmak, mahalli müşterek hizmetlerini görmek ve tarım ve hayvancılığı desteklemekle de yükümlü kılınmıştır. Bu yönüyle büyükşehir belediyeleri, kırsal alanlarda söz konusu bölgenin kırsaldan kentsele dönüşen altyapı hizmetlerini ve kırsal niteliğin devam etmesinden kaynaklanan kırsal hizmetleri yürütmekle yükümlüdür.

Kamu hizmetlerinin merkezileştirilmesi ya da merkezi yönetim tarafından sunulması eleştirildiğinde, yapılan en önemli, en gerçekçi ve en dayanaklı eleştiri, yerel ihtiyaçların iyi belirlenememesi, yerel ihtiyaçlara uygun hizmet sunulmaması, dolayısıyla hizmetlerde verimlilik ve etkinliğin olmamasıdır. Aynı eleştiri şu an 6360 sayılı Kanun ile yol açılan yereldeki merkezleşme için de geçerlidir. Nitekim 1982 Anayasası, yerel yönetimleri il, belde ve köy, ve yerel ihtiyaçları da il halkı, belde halkı ve köy halkının ihtiyaçları olarak tanımlayıp birbirinden farklılığına ve ayrı ayrı düzenlenmesi gerektiğine işaret etmiştir. Gözler (2013: 47-48)'in de belirttiği gibi, bunda da isabet vardır: Çünkü bu üç çeşit halkın mahallî müşterek ihtiyaçları birbirinden farklıdır. Anayasa bu üç çeşit halkın mahallî müşterek ihtiyaçlarının, karar organları kendileri tarafından seçilen kamu tüzel kişileri tarafından karşılanmasını öngörmüştür. Ancak, söz konusu düzenleme ile bu farklılıklar yok sayılmış ve bütün kararların ve hizmetlerin özellikle kırsal yerleşimlerdeki halktan uzak olan büyükşehir belediye meclisi tarafından alınması ve büyükşehir belediyesi eliyle yürütülmesinin önü açılmıştır. Hizmetlerde verimlilik ve etkinlik gibi bir amaçla tercih edilen ve bu yönüyle YKİ yaklaşımının

ilkeleri ve kamu hizmeti anlayışı ile de uyumlu olan 6360 sayılı Kanun'da yerel halkın katılım sağlayacağı ve doğrudan karar alabileceği ulaşılması kolay mekanizmalara yer verilmemiştir. Dolayısıyla, bugünkü adı mahalle olan ancak kırsal niteliğini sürdüren bölgelerde yaşayan vatandaşın uzak bir büyükşehir belediye meclisi ile kırsal bölgelerin ihtiyaçlarının hangi ölçüde tespit edileceği, yerine getirileceği ve etkin ve verimli bir yerel yönetim anlayışının tesis edileceği tartışmalıdır.

Bu bağlamda, büyükşehir belediyesi olan illerde vatandaşları yönetime ve yerel kamu hizmetlerinin sunumuna dahil edecek formülleri büyükşehir belediye yönetimleri mümkün olduğunca üretmeli ve kullanmalıdır. Özellikle, il merkezine uzak, ilin mülki sınırına yakın olan ve büyükşehir belediyesinin hizmet ulaştırması gecikmeye ya da hizmette aksaklığa yol açabilecek nitelikteki hizmetlerde ya da sosyal refah hizmetlerinde mümkün olduğunca vatandaşların bu hizmetlerin planlanmasına ve yürütülmesine katılımı sadece verimlilik gibi nedenlerle değil, demokratik amaçlarla sağlanmalıdır. Vatandaşların, hem yerel kamu politikalarına ilişkin gündem oluşturma, hem politikaların formülasyonu, hem de politikaların uygulanma ya da kamu hizmetlerinin yürütülmesi sürecine doğrudan katılımı sağlanmalıdır. Bunun için öncelikle, mahalleleri ve muhtarlıkları daha etkin bir konuma getirmek ve muhtarların belediye meclislerinde yer almasını sağlayacak yasal değişikliklerin yapılması gerekmektedir. Vatandaşların mahalle muhtarlıkları aracılığıyla belediye yönetimine ve hizmetlerine dahil olmasını sağlamak, hem yerel demokrasi açısından bir kazanım, hem verimlilik, etkinlik ve ölçek ekonomisi açısından bir kazanım, hem de büyükşehir belediye yönetimi açısından bir başarı (performans, vatandaşların sunulan hizmetlerden memnuniyeti artacağından) kazanım olacaktır.

## **7. TÜRKİYE'DE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ VE YEREL HİZMETLERE GÖNÜLLÜ KATILIM**

Türkiye'de 2004 yılında yasalaşan 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ya da daha sonra büyükşehir belediyeleri hakkında düzenleme yapan 5747 ve 6360 sayılı Kanunlar incelendiğinde, büyükşehir belediyesi hizmetlerine gönüllü katılım konusunun 5393 sayılı Belediye Kanunu ya da 5302 sayılı Belediye Kanunu'nda olduğu gibi doğrudan düzenlenmediği görülmektedir. Buna karşın, 5216 sayılı Büyükşehir Kanunu'nun büyükşehir belediyesinin görevlerini düzenleyen 7/i/v maddesinde işbirliği mekanizmasına yer verilmiştir. Buna göre "Sağlık merkezleri, hastaneler, gezici sağlık üniteleri ile yetişkinler, yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik her türlü sosyal ve kültürel hizmetleri yürütmek, geliştirmek ve bu amaçla sosyal tesisler kurmak, meslek ve beceri kazandırma kursları açmak, işletmek veya işlettirmek, bu hizmetleri yürütürken üniversiteler, yüksek okullar, meslek liseleri, kamu kuruluşları ve sivil toplum örgütleri ile işbirliği yapmak." Büyükşehir belediyelerinin görevleri arasında sayılmıştır. Madde, büyükşehir belediyesinin hem görevlerini hem de bu görevleri hangi usulle yerine getireceğini hüküm altına almıştır. Kısacası söz konusu sosyal refah hizmetleri için büyükşehir belediyesi belirtilen aktörlerle işbirliği yapacaktır.

Ancak, İçişleri Bakanlığı tarafından 2005 yılında yayınlanan "İl Özel İdaresi ve Belediye Hizmetlerine Gönüllü Katılım Yönetmeliği", belediyeleri içerdiğinden büyükşehir belediyesi ve büyükşehir ilçe belediyeleri tarafından sunulan ve Yönetmelikte düzenlenen diğer hizmetlerin de gönüllü katılım çerçevesinde sunulması mümkündür.

Doğrudan büyükşehir belediyeleri tarafından sunulan hizmetlerde gönüllü katılımı düzenleyen bir Yönetmelik, İçişleri Bakanlığı tarafından 2006 yılında "Büyükşehir Belediyeleri Özürlü Hizmet Birimleri Yönetmeliği" adı altında yayınlanmıştır. Özürlüleri/engellileri konu alan Yönetmeliğin, "Özürlülere Yönelik Gönüllü Hizmetler" başlıklı 13.maddesinde, büyükşehir belediyesi bünyesinde kurulacak özürlü hizmetleri biriminin gönüllü katılım konusunda "özürlülere yönelik olarak; üniversiteler, özel kuruluşlar, özürlülere hizmet amacıyla kurulmuş vakıf, dernek ve bunların üst kuruluşları, kamu kurum ve kuruluşları; kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile işbirliği halinde, 9/10/2005 tarihli ve 25961 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan İl Özel İdaresi ve Belediye Hizmetlerine Gönüllü Katılım Yönetmeliği hükümlerine göre gönüllülük esasına dayanan hizmetlerin yapılmasını temin eder." denilmektedir. İl Özel İdaresi ve Belediye Hizmetlerine Gönüllü Katılım Yönetmeliği'nin de gönüllü katılım çerçevesinde hizmet sunulacak kesimler arasında saydığı



engelliler, bu Yönetmelik ile büyükşehir belediyelerinde doğrudan engellilere hizmet vermek üzere kurulacak bir birim tarafından sunulan hizmetlere gönüllü katılım olarak düzenlenmiştir. Ayrıca Yönetmelik, 2005 yılında çıkarılan İl Özel İdaresi ve Belediye Hizmetlerine Gönüllü Katılım Yönetmeliği'ne atıfta bulunarak, gönüllü katılımın çerçevesini bu Yönetmelikte düzenlendiği şekilde yapılacağını belirtmiştir. Yönetmelik, engelli hizmet birimleri tarafından engellilere sunulacak hizmetlerde bireysel gönüllü katılımdan ziyade kurumsal gönüllü katılıma, daha doğrusu kurumsal işbirliğine yer vermiştir. Bu yönüyle 2005 yılında yayımlanan Yönetmelikten hem hizmet sunulacak kesimler hem de gönüllü katılım gerçekleştirecekler açısından ayrılmaktadır.

Araştırmanın bu bölümünde 30 büyükşehir belediyesinin gönüllü katılım çerçevesinde yürüttükleri faaliyetler hakkında bilgi verilmektedir. Araştırma kapsamında 30 büyükşehir belediyesinin Faaliyet Raporları, web siteleri ve faaliyetlerine ilişkin basında çıkan haberler incelenmiş ve içerik analizi yöntemi ile Türkiye'de büyükşehir belediyesi hizmetlerine gönüllü katılımın genel görünümü ortaya konmaya çalışılmıştır. Aşağıdaki Tablo 1 bu genel görünümü, Tablo 2 ve Tablo 3 ise Tablo 1'in daha anlaşılır özetini sunmaktadır.

**Tablo 1:** Yerel Hizmetlere Gönüllü Katılım Çerçevesinde 30 Büyükşehir Belediyesi (2016)

Byş. Belediyesi	Gönüllü Katılım Yönetmeliği <sup>10</sup>	Avrupa Gönüllü Hizmeti Akredit. <sup>11</sup>	Gönüllü Katılım		Faaliyet Raporu Tarihi	Kırsal / Kentsel	Kişi / Kurum
			Kararlara	Hizmetlere			
Adana	Yok	Var	Muhtarlık İşleri/Kent Konseyi/İhtisas Komisyonları	Gençlik Hizmetleri/Afetlerle Mücadele/Sosyal Destek/Suriyeli Sığınmacılar/Engelliler/Kadın Mahkumlar/Çevre	2016	Kentsel	Kent Konseyi, Üniversiteli Gençler, STK'lar, Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları
Ankara	Yok	Var	Muhtarlık İşleri/Kent Konseyi/İhtisas Komisyonları	İtfaiye/Sokak Hayvanları/Mesleki Eğitim Kursları/Sosyal Etkinlikler	2016	Kentsel	STK'lar, Kamu Kurum ve Kuruluşları
Antalya	Gönüllü İtfaiyecilik Yönetmeliği	Var	Muhtarlık İşleri/Kent Konseyi/İhtisas Komisyonları	Gönüllü İtfaiye İstasyonları <sup>12</sup> /Engelliler/Ağaç Dikimi	2016	Kentsel	Üniversite, STK'lar, Kamu Kurum ve Kuruluşları

<sup>10</sup> İçişleri Bakanlığı tarafından yayınlanan gönüllü katılım yönetmeliklerinin dışında ilgili büyükşehir belediyesi tarafından kabul edilmiş bir gönüllü katılım yönetmeliği olup olmadığı incelenmektedir.

<sup>11</sup> İlgili büyükşehir belediyesinin akreditasyon almış bir Avrupa Gönüllü Hizmeti (AGH) projesi olup olmadığı incelenmektedir. Özellikle gönüllüğün, vatandaş olmanın ötesinde dayanışma, sosyal uyumla bağını kurmasından bu türden bir projeye sahip olmak bir belediye için önemlidir. Buradaki tanımlama, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun Hemşehri Hukuku başlıklı 13. maddesindeki "Herkes, ikamet ettiği beldenin hemşehrisidir." şeklindeki hemşehri tanımının da ötesinde bir anlama sahiptir. Çünkü 5393 sayılı Kanun açısından adrese dayalı nüfus kayıt sistemi, yani ikamet edilen adres, hemşehriliği yani belediye karışındaki hak ve sorumlulukları belirlemektedir; ancak AGH yaklaşımı açısından gönüllü olmak için ne anayasal vatandaşlık ne ikamet edilen adres önemlidir.

AGH, sosyal içerikli faaliyetlerde gönüllü olarak yer almak isteyen AB program ülkelerinden gençler için hazırlanmış Erasmus+ programı altında yer alan bir gençlik programıdır. Program dahilinde projeler 2 aya kadar (kisa dönem) ve 12 aya kadar (uzun dönem) olarak hazırlanmaktadır. Belirlenecek olan sosyal faaliyetlerde gönüllü olarak yer almak isteyen gönüllülerin 17 ile 30 yaş arasında olma şartından başka herhangi bir şartı karşılaması beklenmemektedir. AGH kapsamında hazırlanan projeler, Avrupa işbirliğini, aktif vatandaşlığı, karşılıklı anlayış oluşturmaya, dayanışmayı, hoşgörüyü ve sosyal uyumu hedefleyen kar amacı gütmeyen projelerdir. Bu projelerle Avrupa çapında gençlerin yabancı bir ülkede gönüllü olarak hizmet vermesi, bu hizmeti esasında diğer kültürlerle tanışma imkanı bulması, gittiği ülkenin yabancı dilini öğrenmesi gibi gönüllünün kişisel gelişimini destekleyici faaliyetler amaç edinilmektedir. AGH kapsamında proje hazırlamak ve bu projeleri yürütmek için yeterliliklerini kanıtlamış "Akkredite" bir kurum olmak gerekmektedir. Avrupa Birliği Bakanlığı Türkiye Ulusal Ajansı tarafından desteklenen AGH projeleriyle 17 – 30 yaş arası gençlere yurtdışında yayın eğitim fırsatı sunulmaktadır (ua.gov.tr, 2017).

<sup>12</sup> Antalya Büyükşehir Belediyesi tarafından nüfusu az olan kırsal yerleşim yerlerinde Gönüllü İtfaiye İstasyonları kurulmuş (antalya.bel.tr, 2017b) ve Halkla İlişkiler ve Gönüllü İtfaiyecilik Bürosu tarafından, 2016 yılı içinde vatandaşlara yangın güvenliği konulu eğitimler verilmiştir. Bu kapsamda, çeşitli kurum ve kuruluş çalışanlarının yanı sıra çeşitli yaş gruplarından

Aydın	Yok	Yok	Komisyonları	Gönüllü İstasyonları	İtfaiye	2016	Kentsel	Yok
Balıkesir	Gönüllü İtfaiyecilik Yönetmeliği	Yok	Muhtarlık İşleri/Kent Konseyi/İhtisas Komisyonları	Eğitim <sup>13</sup> /Gönüllü Zabıta/Gönüllü İtfaiyecilik <sup>14</sup> /Mahalle Sorunları <sup>15</sup> /Engelliler		2015	Kentsel/Kırsal	Vatandaşlar, STK'lar
Bursa	Gönüllü İtfaiyecilik Yönetmeliği	Var	Muhtarlık İşleri/Kent Konseyi/İhtisas Komisyonları	Gönüllü İtfaiyecilik <sup>16</sup> /Engelliler		2016	Kentsel	Vatandaşlar, STK'lar
Denizli	Yok	Yok	Muhtarlık İşleri/Kent Konseyi/İhtisas Komisyonları	Gençler		2016	Kentsel	Üniversite
Diyarbakır	Yok	Yok	Muhtarlık İşleri/Kent Konseyi/İhtisas Komisyonları	Gönüllü İtfaiyecilik		2014	Kentsel	Lise Öğrencileri <sup>17</sup>

27.317 kişiye ücretsiz; 7.994 kişiye de ücretli eğitim olmak üzere toplam 35.311 kişiye eğitim verilerek bu eğitimler karşılığında 139.295,00 TL gelir elde edilmiştir. Ayrıca, Antalya Valiliği işbirliğinde Büyükşehir Belediyesi İtfaiye Dairesi Başkanlığı'nın Erasmus Plus Proje başvuruları kapsamında; Türkiye Ulusal Ajansı'na sunduğu "Gönüllü İtfaiyeciliğin Geliştirilmesi İçin İtfaiyecilerin Mesleki Eğitimi (VOLFIRE) Projesi" 287 proje içinden AB hibe desteği almaya hak kazanmıştır. İki yıl sürecek ve bütçesi 283 bin Euro olan AB destekli proje ile Slovenya, Çek Cumhuriyeti ve İrlanda'daki gönüllü itfaiyecilik sistemlerinin Antalya'da uygulamaya koyulması amaçlanmaktadır (antalya.bel.tr, 2017b).

<sup>13</sup> İhtiyaç sahibi ortaöğretim öğrencilerinin kendilerine gönüllü ders verecek üniversite öğrencileri ile buluşturulması projesi.

<sup>14</sup> Balıkesir Büyükşehir Belediyesi, gönüllü itfaiyecilik uygulamasından Antalya'da uygulamaya koyulması amaçlanmaktadır. Bu bağlamda, Balıkesir'deki 521 kırsal mahallede yangınlara müdahale ve çok amaçlı kullanım için arozöz bulunmaktadırlar. Yine bu mahallelerde 5.000 vatandaş gönüllü itfaiyeci olarak eğitilmiştir (haberler.com, 2017a).

<sup>15</sup> Balıkesir Büyükşehir Belediyesi tarafından başlatılan "Balıkesir Bir Büyük Aile Oluyor" Projesi kapsamında 1.119 mahallede 7.737 kişi Büyük Aile Gönüllüsü olmuştur. Türkiye'de ilk defa Balıkesir'de uygulanan sosyal sorumluluk projesindeki Aktif Saha Gönüllüleri mahalleyi temsil etmek üzere okul müdürleri ile öğretmenler, muhtarlar, imamlar, gençler ve mahalledeki diğer kanaat önderlerinden oluşmaktadır. Beyaz Masa uzman ekiplerince koordine edilen gruplarla başlatılan çalışma ile, Büyük Aile Gönüllülerinin Büyükşehir Belediyesine her an ulaşması ve mahallenin sorunlarını anında iletilip takip etmesi amaçlanmaktadır. Proje ile hem afet dönemlerinde sağlıklı bilgiye ulaşabilecek insana destek olabilmek, hem de bir mahalle komitesi/meclisi gibi gönüllülerle birlikte çalışarak mahallede sorunların çözülmesi, belediyenin ve diğer kurumların asli görevleri ile ilgili görüşmeler muhtarlık tarafından yürütülmektedir. Mahalle komitelerinin/meclislerinin görevi ve işlevi, mahallenin yaşam kalitesini arttıracak projeleri oluşturmak (yama, çöp, aydınlatma ampulünün patlaması gibi konular değil). Mahalle komitelerinde/meclislerinde öncelikli olarak mahallenin sorunları konuşulmakta, bölgesel sorunlarla ilgili komiteler birlikte çalışmakta ve çok aktörlü, katılımcı bir süreç işletilmektedir (Sabah, 2016).

<sup>16</sup> Bursa'da gönüllü itfaiye istasyonu sayısı 66'dır (bursadabugun.com, 2017).

<sup>17</sup> Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi'nin yangın ve doğal afetlere müdahale etmek amacıyla 2017 yılında başlattığı gönüllü itfaiyecilik eğitimine Şehmus Sultan Tatlıcı Anadolu Sağlık Meslek Lisesi Acil Tıp Teknikeri Bölümü'nden 25 öğrenci katılmıştır (Milliyet, 2017).

Erzurum	Yok	Yok	Komisyonları	Afetler/Sosyal Destek <sup>18</sup>	2016	Yok	Yok	Yok
Eskişehir	Gönüllü İtfaiyecilik Yönergesi	Yok	Muhtarlık İşleri/Kent Konseyi/İhtisas Komisyonları	ESMEK <sup>19</sup> /Çocuklar <sup>20</sup> /Gönüllü İtfaiyecilik <sup>21</sup> /Gönüllülük Eğitimi <sup>22</sup> /Çevre/Engelliler <sup>23</sup> /Gezi Etkinliği	2016	Kentse/Kırsal <sup>24</sup>	Üniversite Öğrencileri, Gençler, Uzman Eğiticiler,	
Gaziantep	Yok	Yok	Muhtarlık İşleri/Kent Konseyi/İhtisas Komisyonları	Gençlik <sup>25</sup>	2015	Yok	Yok	Yok
Hatay	Yok	Yok	Muhtarlık İşleri/Kent Konseyi/İhtisas Komisyonları	Sempozyum/Yaşlılar <sup>26</sup> /Mesleki Eğitim <sup>27</sup>	2015	Kentse/Kırsal	Gençler/Kamu Kuruluşları/HBB GÇG <sup>28</sup>	ve

<sup>18</sup> Erzurum Büyükşehir Belediyesi'nin Stratejik Planı'nda hedefler arasında gönüllülerin afetler ve sosyal destek hizmetleri konusunda bilgilendirilmesi ve bilinçlendirilmesi bulunmasına karşın 2016 Faaliyet Raporu'nda bu çerçevede yürütülen bir faaliyete yer verilmemiştir.

<sup>19</sup> Eskişehir Büyükşehir Belediyesi, kısaca ESMEK olarak ifade edilen meslek edindirme amaçlı gönüllü öğretmenlerin görev aldığı bir Proje yürütmektedir.

<sup>20</sup> Eskişehir hastanelerinin onkoloji bölümlerinde tedavi gören çocuklar için Eskişehir Büyükşehir Belediyesi Masal Anlatma Sanatı Atölyesi açmıştır. Ekim 2016'da başlatılan 'Masal Anlatan Gönüllüler Projesi'nin ilk adımı olan Masal Anlatma Sanatı Atölyesinin yürütücülüğünü dünyada benzer nitelikteki birçok projede yer alan Judith Liberman yapmaktadır. Liberman tarafından 2 gün eğitim verilen gönüllüler çocuklar için masal anlatmaktadır (eskisehir.bel.tr, 2017a).

<sup>21</sup> 2016 yılı içinde gönüllü itfaiyecilik eğitimi alan kişi sayısı 52'dir (eskisehir.bel.tr, 2017b).

<sup>22</sup> Eskişehir Büyükşehir Belediyesi Sosyal Hizmetler Daire Başkanlığı vatandaşlar arasında iş birliğini, yardımlaşmayı ve güveni artırmak için gönüllü çalışma faaliyetleri eğitim seminerleri düzenlemektedir. Bu eğitimlerden ilki Ekim 2014'de Çocuk Hakları Birimi'nde gerçekleştirilmiştir. Bu kapsamda, Anadolu Üniversitesi Eğitim Fakültesi'nden bir öğretim üyesi üniversite öğrencilerine gönüllülük eğitimi vermiştir. Gönüllü eğitimini tamamlayan öğrenciler Büyükşehir Belediyesi'nin çocuklar, gençler ve kadınlar konusunda çalışmalar yapan kurumlarında çalışmaya başlamaktadır (haberler.com, 2017b). Birleşmiş Milletler tarafından her yıl 5 Aralık'ta çeşitli gönüllülük etkinlikleri ile kutlanan Dünya Gönüllüler Günü öncesinde, Uzman Psikologlar tarafından Eskişehir Kent Konseyi üyelerine "Gönüllülük Eğitimleri" verilmiştir (eskisehir.bel.tr, 2017b).

<sup>23</sup> 28 Kasım 2016 tarihinde Engelli Hizmet Birimi Engelliler Gönüllülerini Arıyor Büyük Buluşma Etkinliği gerçekleştirilmiştir (eskisehir.bel.tr, 2017b).

<sup>24</sup> KETEM ve Eskişehir Büyükşehir Belediyesi Kadın Danışma ve Dayanışma Merkezi işbirliği ile kırsaldaki kadınlara kanser taraması yapılmıştır. Bu kapsamda 492 kadına tarama yapılmıştır (eskisehir.bel.tr, 2017b).

<sup>25</sup> Kültür ve Sosyal İşler Daire Başkanlığı tarafından 2015 yılı içerisinde 4 defa Gençlik alanında eğitim (Gençlik Liderliği, Kamp Liderliği, Gençlik Afet Yardım ve Rehabilitasyon, Gönüllülük, Proje Döngüsü Yönetimi, Karriyer Planlama vb.), rehberlik ve danışmanlık hizmetleri verilmiştir (gante.bel.tr, 2017). Ancak, Faaliyet Raporu'nda Gönüllülerle işbirliği içinde gerçekleştirilen bir faaliyete rastlanmamıştır.

<sup>26</sup> "Gençler Yaşlılar Elele Projesi" kapsamında Hatay Büyükşehir Belediyesi'nce tespit edilen yaşlılar, gönüllü gençler tarafından ziyaret edilmektedir (hatay.bel.tr, 2017).

<sup>27</sup> Sosyal riski azaltmak ve istihdama katkı sağlamak amacıyla Hatay Büyükşehir Belediyesi'nin aktif istihdam politikası gereği HATMEK Kurs Merkezi'nde Antakya Nedime Keser Halk Eğitim Merkezi ile işbirliği içerisinde pek çok alanda 135 ayrı branşta kurs açılmıştır (hatay.bel.tr, 2017).

İstanbul	Gönüllü İtfaiyecilik Yönetmeliği	Var	Komisyenleri	Gönüllü İtfaiye İstasyonu <sup>29</sup> /Afet Yönetimi <sup>30</sup> /Engelliler <sup>31</sup> /Dartüleceze <sup>32</sup>	2016	Kentse/Kırsal	Üniversite ve lise öğrencileri, gönüllü vatandaşlar <sup>33</sup> , İstanbul Kalkınma Ajansı
İzmir	Gönüllü İtfaiyecilik Yönetmeliği <sup>34</sup>	Var <sup>35</sup>	Muhtarlık İşleri/Kent Komisyenleri	Gönüllü İtfaiyecilik <sup>36</sup> /İlköğretim Öğrencileri <sup>37</sup> /Yaşlılar <sup>38</sup> /Çevre	2016	Kentse/Kırsal <sup>39</sup>	Üniversiteler, Üniversite Öğrencileri, STK'lar, Vatandaş, Kamu Kurum ve Kuruluşları

<sup>28</sup> Hatay Büyükşehir Belediyesi bünyesinde 2016 yılında kurulan Hatay Büyükşehir Belediyesi Gönüllü Çalışma Grubu'nun Hatay'ın bütün ilçelerinde temsilcileri bulunmakta olup, her temsilcinin de 15 kişilik gönüllü çalışma grubu bulunmaktadır. Bu şekilde Hatay'ın tamamında faaliyet gösteren 550'ye yakın çalışma grubu bulunmaktadır. Çalışma grupları, Büyükşehir Belediyesi'nin yapmış olduğu hizmetleri halka anlatmakta ve halkın sorunlarını ve beklentilerini de Büyükşehir Belediye arasında bir köprü oluşturmaktadır (İskenderunhaber.com, 2017).

<sup>29</sup> İstanbul Büyükşehir Belediyesi, 2016 yılı içinde Şile'de Kalemköy Gönüllü İtfaiye İstasyonunun hizmete açılması ile birlikte toplam 26 Gönüllü İtfaiye İstasyonuna sahip olmuştur. 2016 yılında hizmete açılan yeni itfaiye istasyonları ile 26'sı gönüllü itfaiye istasyonu olmak üzere toplam istasyon sayısı 120'e ulaşmış olup, bu istasyonlarda 370'i gönüllü itfaiyeci olan toplam 4.336 personelle hizmet verilmektedir (İbb.istanbul, 2017). Gönüllü itfaiye istasyonları genelde kırsal alanlarda kurulmuştur. Örneğin, Çatalca ilçesine bağlı Örencik köyü, Şile ilçesine bağlı Kalemköy gibi.

<sup>30</sup> İstanbul'da olabilecek her türlü afete ve itfai olaya hazırlık ile ilkyardım bilincini geliştirmek amacıyla sivil toplum kuruluşlarına, kamu kurumlarına, okullara, gönüllü halka, işyerlerine, eğitim kurumlarına, meslek odalarına eğitimler verilmektedir (İbb.istanbul, 2017).

<sup>31</sup> Görme engelli vatandaşlar için kitap okumayı seven gönüllülerin görev alabileceği sesli kütüphane sistemi mevcuttur. Gönüllüler tarafından okunarak, görme engelliler için sesli hale dönüştürülen kitaplara, Görme Engelliler Kütüphanesi aracılığıyla internet üzerinden erişilebilmektedir. 2016 itibarıyla seslendirilen kitap sayısı 5.299 adet olup, yıl içerisinde 5.519 kişi sesli kitap hizmetinden faydalanmıştır. Yine yıl içerisinde, İstanbul Kalkınma Ajansı'nın mali desteğiyle yürütülen, "İstanbul Görme Engelliler Bilgi Merkezi" projesi kapsamında görme engellilerin eğitim-öğretim ve sosyal hayatlarına yönelik destekler sağlanmıştır. Gönüllü ve görme engelli vatandaşlara sağlanan bilgilendirmelerle, kütüphanedeki üye sayısı 5.000'den 16.125'e, gönüllü sayısı da 89'dan 440 kişiye ulaşmıştır (İbb.istanbul, 2017).

<sup>32</sup> Darülaceze hizmetleri kapsamında yaşlılara yönelik olarak Kavışdağı Darülaceze Kampüsünde, Darülaceze Dostluğu ve Gönüllülüğü Projesi ile Fizik Tedavi ve Rehabilitasyon hizmetleri yürütülmektedir. Darülaceze Dostluğu ve Gönüllülüğü Projesi ile özellikle üniversite ve lise öğrenci grupları ile gönüllü olan kişilerin sakinlerle iletişim kurması ve sakinlerin sosyal hayata adaptasyonları sağlanmaktadır. 2016 yılında projeye katılımı sayısı 438'dir (İbb.istanbul, 2017).

<sup>33</sup> İstanbul Büyükşehir Belediyesi bünyesinde kurulan Gönüllü Takip Programı aracılığıyla gönüllülerin takibi yapılmaktadır (İbb.istanbul, 2017).

<sup>34</sup> Söz konusu Yönetmelik, özellikle 6360 sayılı Kanun ile İzmir Büyükşehir Belediyesi'nin genişleyen sorumluluk alanında daha etkili bir yangına müdahale konseptinin oluşturulabilmesi amacıyla uygulanacak olan gönüllü itfaiyeciliğin teşkilatlandırılmasını önündeki engelleri kaldırmak, "Gönüllü İtfaiyecilik" projesini hayata geçirmek için hazırlanmış ve yayınlanmıştır (İzmir.bel.tr, 2017).

<sup>35</sup> Akreditasyon, 2007 yılından bu yana yürütülen ve başarısı AB tarafından da takdir edilen Abla-Ağabey-Kardeş Projesi ile alınmıştır.

<sup>36</sup> Muhtarlar, üniversiteler ve sanayi sitelerinin işbirliğinde İzmir İtfaiyesi bünyesinde oluşturulan "Gönüllü İtfaiyeciler Birliği" İzmir İtfaiyesindeki profesyonel kadrolara lojistik destek sağlamaktadır. İtfaiye Daire Başkanlığı, halk ve gönüllü eğitimleri kapsamında 2016 yılı içinde 8 adet eğitimde 726 kişiye eğitim vermiştir (İzmir.bel.tr, 2017).

<sup>37</sup> İlköğretim öğrencilerine yönelik yürütülen ve gönüllü katılımı ile gerçekleştirilen projelerden biri, Abla-Ağabey-Kardeş Projesidir. 10 Mart 2007 tarihinden bu yana yürütülen Proje ile, ilköğretim düzeyindeki çocukların rol-model olarak benimseyebileceği 18-30 yaş arası üniversite öğrencisi ya da mezun gençlerle buluşturulmaları, karşılıklı etkileşimlerini sağlamak, gençlerin kentin sosyal alanındaki gereksinimlerine yönelik duyarlılıklarını artırmak amaçlanmaktadır. Proje 2016 yılında gönüllü olarak 982 kişi katılmış, 991 kardeş destek verilmiştir. Gönüllülerle çeşitli etkinlikler yapılmış, etkinliklere 3.236 kişi katılmıştır. Proje, İzmir merkez ve kırsal bölgeleri kapsamaktadır. Proje kapsamında İzmir Gençlik Meclisi aracılığıyla yurtdışından gelmiş olan gönüllüler de uygulamaya yapılan köylere gitmişler ve çocuklara sunum yaparak kendi ülkelerinin tanıtımını yapmışlardır (İzmir.bel.tr, 2017).

Yine çocuklara yönelik olarak Çağdaş Yaşamı Destekleme Derneği (ÇYDD)'nin gönüllü öğretmenlerinin desteğiyle yıl boyunca 35 eğitimci gezi düzenlenmiştir (İzmir.bel.tr, 2017).

Kahraman maraş	AKMOD <sup>40</sup> ve Gönüllü İtfaiyecilik Yönetmeliği (2014)	Var	Muhtarlık İşleri/Kent Konseyi/İhtisas Komisyonları	Gönüllü İtfaiyecilik <sup>41</sup>	2016	Kentsel/Kırsal	Üniversite Öğrencileri, STK'lar, Vatandaş, Kamu Kurum ve Kuruluşları
Kayseri	Gönüllü İtfaiyecilik Yönetmeliği	Yok	Muhtarlık İşleri/Kent Konseyi/İhtisas Komisyonları	Gönüllü İtfaiyecilik <sup>42</sup>	2016	Kentsel/Kırsal	Vatandaş
Kocaeli	Gönüllü İtfaiyecilik Yönetmeliği	Var	Muhtarlık İşleri/Kent Konseyi/İhtisas Komisyonları	Gönüllü İtfaiyecilik <sup>43</sup> /Su Kazalarını Engelleme <sup>44</sup> /Afetlere Hazırlık <sup>45</sup> /Çevre <sup>46</sup> /Eğitim/Girişimcilik Eğitimi	2016	Kentsel/Kırsal	Üniversite Öğrencileri <sup>47</sup> , STK'lar, Vatandaş, Kamu Kurum ve Kuruluşları

<sup>38</sup> Gençler ve Yaşlılar Elele Projesi kapsamında 2016 yılında hedef 200 iken 346 gönüllü genç görev almıştır. Üniversitelerin projeye olan ilgisi, Projeye olan katılımın artmasında etkili olmuştur (izmir.bel.tr, 2017).

<sup>39</sup> Özellikle Dikili, Beydağ gibi yerleşimlerin kırsal alanlarında tarım ve hayvancılığın geliştirilmesi için ilgili birimlerle koordinasyon sağlanmış ve hizmet sunum etkinliği ve verimliliğini artırmak için ilgili kesimlerle görüşülmüştür. Kırsal alanların yol yapımı ve asfaltlaması, çevre sorunlarının giderilmesi için planlama yapılmış ve sorunların yerinde hızlı tespit edilmesi ve kriz yönetiminin yerinde oluşturulması ve sosyal yaşamın az etkilenmesine yönelik bir politika izleme kararı alınmıştır (İzmir Büyükşehir Belediyesi, 2017: 245).

<sup>40</sup> Olası doğal afetlerde, sivil savunma faaliyetlerinde şartların gerektirdiği özveri ve sorumluluğa disiplin ile bağlanmış, görevini din, dil, ırk ayrımı gözetmeksizin zamanında ve eksiksiz yerine getiren topluluğun gönüllü üyelerine "Arama Kurtarma Moral Destek (AKMOD) Gönüllüsü" denilmektedir.

<sup>41</sup> Gönüllü İtfaiyecilik ve AKMOD Projesi, çeşitli kurum ve kuruluşlardan, her meslek grubundan, sivil vatandaşların ve ilköğretimden üniversitelisine, bayan ve erkek gönüllülerinden oluşan; insanların en zor anlarında yardımlarına koşmak için çeşitli eğitimlerden geçerek hazır bekleyen ve bunun için hiçbir maddi beklentisi olmayan yaklaşık 2.400 üyesi olan bir ekiptir. Bu kapsamda 2016 yılı içinde il genelindeki tüm mahalle muhtarları ile bir araya gelerek muhtelif zamanlarda yangınlar ve doğal afetlerle mücadele, iş birliği ve koordinasyon toplantıları yapılmıştır. Gönüllü itfaiyecilik projesi kapsamında itfaiye şubelerine uzak mahaller tespit edilerek itfaiye gelene kadar mahalle sakimlerinde ilk müdahale yapılabilmesi için 50 mahalleyle ilk müdahale tankeri temin edilerek dağıtımı yapılmış olup, bu mahalleler de ilk müdahale eğitim ve tatbikatları gerçekleştirilmiştir (kahramanmaraş.bel.tr, 2017)

<sup>42</sup> Gönüllü itfaiyeciliğin teşviki ve yaygınlaştırılması için çeşitli zamanlarda Belediye tarafından dezavantajlı bölgelere ziyaretler gerçekleştirilmektedir. Bu kapsamda 2016 yılı içinde gönüllü itfaiyecilerin kullanımını için traktör tarafından çekilen 15 portatif itfaiye aracı kırsal ve dezavantajlı bölgelerde gönüllülere teslim edilmiştir (kayseri.bel.tr, 2017)

<sup>43</sup> Kocaeli Büyükşehir Belediyesi İtfaiye Daire Başkanlığı bünyesinde gönüllü itfaiyecilik eğitimi ve çalışmalarını 2001 yılında başlatmıştır. Kocaeli'nde 2001 yılından bu yana toplamda 79 dönem halinde, 1.247 kişiye gönüllü itfaiyecilik eğitimi verilmiştir. 2016 rakamlarına göre il genelinde toplamda 21 Gönüllü İtfaiye Müfrezesi'nde 7 gönüllü itfaiye aracı ile toplamda 387 aktif gönüllü itfaiyeci vatandaş hizmet sunmaktadır (Kocaeli Büyükşehir Belediyesi, 2017: 198). 2016 yılı içinde İtfaiye Eğitim Merkezi (KOBİTEM) tarafından Gönüllü İtfaiyeci Adayı Eğitimi 8 grup halinde 126 kişiye toplam (8x40 saat) 320 saat olarak verilmiştir (kocaeli.bel.tr, 2017).

<sup>44</sup> Kocaeli Büyükşehir Belediyesi İtfaiye Dairesi Başkanlığı Arkom Şube Müdürlüğü bünyesinde bulunan Kocaeli Sahilleri Su Kazalarını Engelleme Merkezi (KOSKEM) il sahillerindeki su kazalarını engelleme hizmetini, Büyükşehir Belediye birimleri, Kocaeli Valiliği İl Afet ve Acil Durum Müdürlüğü, sivil toplum kuruluşları ve gönüllü vatandaşlar ile ortak çalışmalar kapsamında yürütmektedir. KOSKEM, Türkiye'de bu nitelikteki örnek ilk proje olma özelliğine sahiptir. KOSKEM aracılığıyla 2005-2013 yılları arasında kurtarılan insan sayısı toplam 2775'tir (tibder.org.tr, 2017).

<sup>45</sup> Mahalle Halkı Afetlere Hazırlık Eğitim Projesi kapsamında Zemin ve Deprem İnceleme Şube Müdürlüğü tarafından gerçekleştirilen proje kapsamında Kocaeli Üniversitesi ve İl Afet ve Acil Durum Müdürlüğü tarafından işbirliği protokolü imzalanmıştır. Pilot mahalle olarak seçilen İzmit İlçesi Cumhuriyet Mahallesi'nden başlayarak bir buçuk yıl boyunca Kocaeli'nin farklı mahallelerinde afet gönüllü gruplarına eğitimler yapılacaktır (kocaeli.bel.tr, 2017).

<sup>46</sup> Büyükşehir Belediye Başkanlığı ve Çevre Mühendisleri Odası (Kocaeli Şubesi) işbirliğinde başlatılan "Kocaeli Kaynağında Ayrıştırma Projesi (KOKAP)" ile; toplumda atıkların kaynağında ayrı toplanması, çevre bilincinin yerleştirilmesi ve halihazırda İlçe Belediyeleri ile birlikte yürütülen kaynağında ayrı toplama çalışmalarına ivme katması hedeflenmiştir. Bu proje

Konya	Gönüllü İtfaiyecilik Yönetmeliği	Yok	Muhtarlık İşleri/Kent Komisyonları	Gönüllü İtfaiyecilik <sup>48</sup>	2016	Kırsal	Vatandaş
Malatya	Yok <sup>49</sup>	Yok	Muhtarlık İşleri/Kent Komisyonları	Gönüllü İtfaiyecilik <sup>50</sup>	2013	Kırsal	Vatandaş
Manisa	Yok	Var	Muhtarlık İşleri/Kent Komisyonları	Çevre	2016	Kentsel	Kamu Kurum ve Kuruluşları
Mardin <sup>51</sup>	Yok <sup>52</sup>	Yok	Muhtarlık İşleri/Kent Komisyonları	Yok	Yok	Yok	Yok
Mersin	Belediye Hizmetlerine	Var	Muhtarlık İşleri/Kent Komisyonları	Gönüllü İtfaiyecilik/Engelliler/Tarı	2016	Kentsel/Kırsal	Üniversite Öğrencileri, STK'lar,

kapsamında; Büyükşehir Belediyesi, Körföz Belediyesi, Çevre Mühendisleri Odası (Kocaeli Şubesi) ve Kocaeli Üniversitesi öğrencilerinden oluşan bilgilendirme ekibi pilot bölge olarak seçilen Körföz İlçesi'nde ilk ve orta dereceli okullarda görsel ve interaktif öğeler içeren eğitim ve bilinçlendirme çalışmalarına başlamış, yıl içerisinde 10 ayrı okulda toplam 2.698 öğrenciyi ulaştırmış olup; çevre bilincinin oluşturulması için eğitim çalışmalarının erken yaşta verilmesinin çevreye duyarlılığına sahip gelecek nesillerin yetişmesi ve bu konudaki farkındalığın yüksek seviyede olmasına önemli derecede katkı sağladığı görülmüştür (kocaeli.bel.tr, 2017).

<sup>47</sup> Kılavuz Gençlik Organizasyonu olarak Büyükşehir bünyesinde gönüllü 33 erkek 18 bayan olmak üzere 51 lider genç bulunmaktadır. Yüzerce üniversiteli genç arasından seçilen liderler Büyükşehir bünyesinde hem sorumluluk hem organizasyon hem de eğitim çalışmalarında yer almaktadırlar. Bayan ve erkek liderler; Akademi Lise Birimi, Akademi Üniversite Birimi, Uluslararası Öğrenciler Birimi, Gençlik Kampları Biriminde gönüllü sorumluluklar üstlenmektedirler (kocaeli.bel.tr, 2017).

<sup>48</sup> Yangınlara ilk müdahale için 3 ton su kapasiteli 550 yangın söndürme tankeri 550 mahalleyle dağıtılmıştır. Büyükşehir Belediyesi'nin 550 mahallede 1571 gönüllü itfaiyecisi hizmet vermektedir (konya.bel.tr, 2017a). 1.700 yangına, merkez itfaiye gelmeden gönüllü itfaiyecilerce müdahale edilmiştir (yenimeram.com.tr, 2017).

<sup>49</sup> Malatya Büyükşehir Belediyesi tarafından yayımlanmış doğrudan kamu hizmetlerine gönüllü katılımı düzenleyen bir yönetmelik bulunmamakla birlikte, İtfaiye Dairesi Başkanlığı İç Hizmetler Yönergesi'nde gönüllü itfaiyeciliği düzenleyen maddelere yer verilmiştir.

<sup>50</sup> Malatya Büyükşehir Belediyesi tarafından yayımlanan ve ulaşılan en son tarihli Faaliyet Raporu 2013 yılına aittir. Yani 2013 yılı, Belediye'nin Büyükşehir Belediyesi olarak faaliyetlerini yürütmeye başlamadan önceki ve il merkezi ile sınırlı bir faaliyet alanında görev yaptığı son rapor dönemidir. Malatya Belediyesi, 2013 yılı içerisinde çeşitli kamu kurum ve kuruluşları ile özel kuruluşlara itfaiyecilik eğitimi yönünden yardımcı olmaya çalışmıştır. Gönüllü İtfaiye Yönergesi, Belediye Meclisinden 2013 yılı içerisinde geçmiş olmasına rağmen gönüllü itfaiye personeli bilinci, vatandaş arasında oluşmamıştır (malatya.bel.tr, 2017). 2016 yılında ise Büyükşehir Belediyesi 160 vatandaşta gönüllü itfaiyecilik eğitimi vermiştir. Proje kapsamında verilen eğitim, özellikle 6360 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesi ile kapanan 10 belde 160 vatandaşta Temel İtfaiyecilik Eğitimi şeklinde verilmiştir. İtfaiye Dairesi Başkanlığı tarafından verilen eğitimler sonucunda kırsal mahallelerde olası bir yangına anında müdahale edilmesi amaçlanmıştır. 18 saatlik Temel İtfaiyecilik Eğitimi verilen vatandaşların yangına müdahalesi sırasında herhangi bir yaralanmanın olmaması için koruyucu malzemeler gönüllü itfaiyeci vatandaşlara dağıtılmıştır (malatyahaber.com, 2017).

<sup>51</sup> Kasım 2016 itibarıyla, Mardin Büyükşehir Belediyesi Başkanlığı İşleri Bakanlığı tarafından görevden alınarak Belediye Mardin Valisi kayyum olarak atanmıştır (Milliyet, 2016).

<sup>52</sup> Mardin Büyükşehir Belediyesi tarafından yayımlanmış ve kamu hizmetlerine gönüllü katılımı doğrudan düzenleyen bir yönetmelik bulunmamakla birlikte, İtfaiye Dairesi Başkanlığı İç Hizmetler Yönergesi'nde gönüllü itfaiyeciliği düzenleyen maddelere yer verilmiştir.

	Gönüllü Katılım Yönergesi <sup>53</sup>	Konseyi/İhtisas Komisyonları	m/Sokak Hayvanları/Gönüllü Zabıta <sup>54</sup>	Kentsel/Kırsal	Vatandaş, Kamu Kurum ve Kuruluşları
Muğla	Yok <sup>55</sup>	Var	Gönüllü İtfaiyecilik <sup>56</sup> /Yerel Tohum Üretimi <sup>57</sup>	Kentsel/Kırsal	Üniversite Öğrencileri, STK'lar, Vatandaş, Kamu Kurum ve Kuruluşları
Ordu	Gönüllü İtfaiyecilik <sup>yönetmeliği</sup> (2014)	Var	Gönüllü İtfaiyecilik <sup>58</sup>	Kırsal	Vatandaş
Sakarya	-	Var	Gönüllü İtfaiyecilik <sup>59</sup> /Çevre	Kırsal	Üniversite Öğrencileri, STK'lar, Vatandaş, Kamu Kurum ve Kuruluşları

<sup>53</sup> Mersin Büyükşehir Belediyesi Zabıta Yönetmeliği'nde ve İtfaiye Yönetmeliği'nde gönüllü zabıta ve gönüllü itfaiyeciliği düzenleyen maddelere yer verilmiştir.

Mersin Büyükşehir Belediye Başkanlığı tarafından başlatılan "Mersin'i Birlikte Büyütelim!" Birlikte Yönetelim!" çağrısı ve projesi ile "hizmetlere gönüllü katkı sunmak isteyen her yaş ve meslek mensubu gönüllüler; sağlık, eğitim, spor, çevre, trafik, itfaiye, kütüphane, kültür, turizm ve sosyal hizmetler alanında; yaşlılara, kadınlara, gençlere, çocuklara, engellilere, yoksul ve düşünlere yönelik gönüllü katılımında bulunabilirler; bu alanda inovatif fikirler sunabilir." denilmektedir (mersin.bel.tr, 2017).

<sup>54</sup> Büyükşehir Belediyesi'nin 2013 yılında hayata geçirdiği gönüllü zabıta projesi ile belediye hizmetlerine halkın katılımını arttırmak, vatandaşlarla birlikte kuralara uyulan düzenli bir yaşam alanı oluşturmak amaçlanmıştır. Gönüllü zabıtalardan oluşan bir dizi gönüllü zabıta birimi, Zabıta Daire Başkanlığı ve İnsan Kaynakları Eğitim Daire Başkanlığı tarafından verilmektedir. Ancak, 2016 Faaliyet Raporu'nda gönüllü zabıtalara ilişkin bir değerlendirme yapılmamıştır.

<sup>55</sup> Muğla Büyükşehir Belediyesi tarafından yayımlanmış ve kamu hizmetlerine gönüllü katılımı doğrudan düzenleyen bir yönetmelik bulunmamakla birlikte, İtfaiye Daire Başkanlığı Teşkilat Yapısı ve Çalışma Esaslarına İlişkin İç Hizmet Yönergesi'nde gönüllü itfaiyeciliği düzenleyen maddelere yer verilmiştir.

<sup>56</sup> Gönüllü İtfaiyecilik Projesi kapsamında 75 mahallede vatandaş itfaiyecilik mesleğinin tanıtılması, yangın ve kurtarma konularında eğitim verilmiş, yangın ve afetlerle mücadelede halkın katkılarını sağlamak amacıyla eğitim ve tabikatlar yapılmıştır (muğla.bel.tr, 2017). İtfaiye Dairesi Başkanlığı tarafından gönüllü itfaiyecilik konusunda ilçelere bilgilendirici dokümanlar gönderilmiştir. Ancak bu konuda herhangi bir katılım başvurusu olmamıştır (muğla.bel.tr, 2017).

<sup>57</sup> Atalarımızın bizlere bıraktığı en önemli miraslardan biri olan yerel tohumlarımızı gelecek nesiller için korumak adına Büyükşehir Belediyesi bünyesinde Yerel Tohum Merkezi kurulmuştur. Merkezde, yerel tohumların toplanması, koruma altına alınması ve kontrollü ortamlarda çoğaltılması yapılarak halkın kullanımına ücretsiz sunulması yönünde çalışmalar başlanmıştır. Yerel Tohum Dernekleri, Yerel Tohum Grupları ve bu konuda çalışmalar yapan gönüllüler ve halkın desteği ile yürütülen Proje çerçevesinde Merkezde 380 adet tohum örneği toplanmıştır. Bu tohumlar teknik personel gözetiminde çoğaltılarak halka ücretsiz olarak dağıtılmaktadır (muğla.bel.tr, 2017).

<sup>58</sup> Ordu Büyükşehir Belediyesi İtfaiye Dairesi Başkanlığı'nın yürüttüğü proje kapsamında gönüllü vatandaşlara gönüllü itfaiyecilik eğitimleri verilmektedir. İtfaiye Dairesi Başkanlığı'na nüfus yoğunluğu yüksek olan mahallelerde halkın istekleri doğrultusunda başlatılan proje kapsamında, Gökçöy Direkli ve Mesudiye Yeşilce Mahalle sakinleri için "Gönüllü İtfaiyecilik Eğitim Programı" düzenlenmiştir. Mesudiye ilçesine bağlı Yeşilce Mahallesi'nde Gönüllü İtfaiyecilik Projesi kapsamında, Mesudiye Belediyesi tarafından tahsis edilen yerde gönüllü itfaiyecilerin herhangi bir itfai olayda toplanabilmesi için büro ve garaj şeklinde gönüllü itfaiyecilik istasyonu kurulmuştur. Gönüllü İtfaiyecilik eğitimi, 15 mahallede, 192 kişiye verilmiştir. Ordu'da nüfus yoğun olduğu 12 mahallede gönüllü itfaiye istasyonu bulunmaktadır. Bu istasyonlar; Akkuş ilçesi Salman Mahallesi, Çaybaşı ilçesi İlköğretim Mahallesi, Korgan ilçesi Tepealan Mahallesi, Kabadüz ilçesi Yokuşdibi Mahallesi, Gökçöy ilçesi Güzeyurt, Direkli ve Damarlı Mahalleleri, Kabataş ilçesi Alankent Mahallesi, İkizce ilçesi Yoğunluk Mahallesi, Ünye ilçesi Tekkiraz Mahallesi, Mesudiye ilçesi Hatipli Mahalleleri, Fatsa ilçesi Hatipli Mahallesi ve Korgan ilçesi Çayrıkent Mahallesi'nde yer almaktadır (ordu.bel.tr, 2017).



Samsun	Gönüllü İtfaiyecilik Yönetmeliği	Var	Komisyonları	Gönüllü İtfaiyecilik <sup>60</sup> /Okullara Yardım <sup>61</sup> /Engelliler <sup>62</sup> /Yaşlılar <sup>63</sup>	2016	Kentsel/Kırsal	Üniversite Öğrencileri, STK'lar, Vatandaş, Kamu Kurum ve Kuruluşları
Şanlıurfa	-	Var	Muhtarlık İşleri/Kent Komisyonları	Okul Tadilatı <sup>64</sup> /Köy yolları <sup>65</sup>	2015	Kırsal	Üniversite Öğrencileri, STK'lar, Vatandaş, Kamu Kurum ve Kuruluşları
Tekirdağ	Gönüllü İtfaiyecilik Yönetmeliği	Var	Muhtarlık İşleri/Kent Komisyonları	Gönüllü İtfaiyecilik <sup>66</sup>	2016	Kırsal	Vatandaş
Trabzon	Belediye Hizmetlerine Gönüllü Katılım Yönetmeliği (2015)	Var	Muhtarlık İşleri/Kent Komisyonları	Gönüllü İtfaiyecilik	2015	Kentsel <sup>67</sup>	Yok

<sup>59</sup> Sakarya Büyükşehir Belediyesi İtfaiye Teşkilatı tarafından hayata geçirilen 'Gönüllü İtfaiyecilik' Projesi kapsamında 7 mahalle muhtarlığına 3 ton kapasiteli 7 su tankeri teslim edilmiştir. 6360 sayılı Kanun ile birlikte Büyükşehir Belediyesi'nin hizmet sınırları genişlemiştir. Büyükşehir Belediyesi İtfaiye Teşkilatı, hizmetleri en uç noktalara kadar 664 muhtarlık aracılığıyla ulaştırmayı hedeflemektedir (sakarya.bel.tr, 2017).

<sup>60</sup> Samsun Büyükşehir Belediyesi İtfaiye Daire Başkanlığı tarafından 2016 yılı içerisinde yapılan eğitim faaliyetleri kapsamında Vezirköprü Kuruçay Mahallesi, Çarşamba Kocamanbaşı Mahallesi, Bafra Dikencik Mahallesi, Ondokuz Mayıs Ormanlık ve Kuşular Mahallelerinde "Gönüllü İtfaiyecilik" eğitimleri verilmiştir (samsun.bel.tr, 2017a).

<sup>61</sup> Sosyal sorumluluk projeleri kapsamında Samsun'da eğitim veren köy okullarından talepte bulunanlara gönüllü üniversite öğrencileri ile beraber boya, Atatürk Köşesi, basketbol potası, oyuncak, kitap ve çeşitli malzeme yardımları yapılmıştır (samsun.bel.tr, 2017b).

<sup>62</sup> 3 Aralık Dünya Engelliler Günü kapsamında Samsun 19 Mayıs İşitme Engelliler İlkokulu Büyükşehir Müzesini ziyaret etmiş olup, Dünya Engelliler Günü kapsamında gönüllü rehber çocuklar işaret dili ile arkadaşlarına müzeyi anlatmışlardır (samsun.bel.tr, 2017b).

<sup>63</sup> Büyükşehir Huzurevini, Samsun ve çevresinden vatandaşlar, öğrenciler, resmi kuruluşlar, sivil toplum örgütleri ve gönüllüler 2016 yılı içinde sıklıkla ziyaret etmiştir. Bireysel ve kurumsal ziyaretlerin toplam sayısı 606'dır (samsun.bel.tr, 2017b).

<sup>64</sup> Şanlıurfa merkezde 120 km uzaklıkta olan Akçakale Büyük Tokaç Köyü Okulunun talebi üzerine Toplum Gönüllüleri Vakfı ile koordinasyon sağlanarak 8 derslikli okulun tamamının onarımı yapılmıştır (sanliurfa.bel.tr, 2017).

<sup>65</sup> Harran Üniversitesi'nin Toplum Gönüllüleri Vakfına üye olan 50 öğrencisine köy okulları için araç temin edilmiştir (sanliurfa.bel.tr, 2017).

<sup>66</sup> 2016 yılı içerisinde 50 gönüllü itfaiyeci sayısına ulaşılmış olup, izleyen yıllarda bu sayının artması beklenmektedir (tekirdag.bel.tr, 2017). Mahalle halkı ve muhtarlarla protokol yapmak suretiyle mahallelere gönüllü itfaiye istasyonu kurulmaktadır.

<sup>67</sup> 2015 yılı içinde tahmini 3 gönüllü katılım faaliyeti gerçekleştirilmiştir beklenirken belediye gerçekleştirmemesinde etkili olduğu düşünülmektedir. Katılım Yönetmeliği'nin 2015 yılında henüz yeni yayınlanmış olmasının da vatandaşın belediye faaliyetlerine gönüllü katılım gerçekleştirmemesinde etkili olduğu düşünülmektedir.

Van <sup>68</sup>	Yok <sup>69</sup>	Yok	Yok	Kent Gönüllüleri <sup>70</sup>	2015	Yok	Yok

Yer sıkıntısı dolayısıyla, Tablo 1 yorumlanamamakta ve Tablo 1'in özeti Tablo 2 ve Tablo 3'de gösterilmektedir.

**Tablo 2:** Büyükşehir Belediyeleri ve Yerel Hizmetlere Gönüllü Katılım (2016)

Gönüllü Katılım Yönetmeliği	Avrupa Gönüllü Hizmeti Akreditasyonu	Gönüllü Katılım		Faaliyet Raporu Tarihi	Kırsal / Kentsel
		Kararlara	Hizmetlere		
15	17	28	28	2016: 20 2015: 7 2014: 1 2013: 1 Yok: Mardin	Kırsal: 18  Kentsel: 20

<sup>68</sup> Kasım 2016'da Van Büyükşehir Belediye Başkanı İçişleri Bakanlığı tarafından görevden uzaklaştırılmış ve Belediye kayyum atanmıştır (Hürriyet, 2016a).

<sup>69</sup> Van Büyükşehir Belediyesi tarafından yayımlanmış ve kamu hizmetlerine gönüllü katılımı doğrudan düzenleyen bir yönetmelik bulunmamakla birlikte, İtfaiye Dairesi Başkanlığı Görev ve Çalışma Yönetmeliği'nde gönüllü itfaiyeciliği düzenleyen maddelere yer verilmiştir.

<sup>70</sup> 2016 yılında Van Büyükşehir Belediyesi, kentte yapılacak her türlü sosyal hizmet çalışmalarını yürütecek "Kent Gönüllüleri" projesini başlatmıştır. Van başta olmak üzere diğer illerde yaşlılar, kadınlar, gençler, çocuklar, engelliler, yoksullar ve sosyal hizmet kapsamında olan kimseler için çalışma yapacak olan 2 bin kişilik "Kent Gönüllüleri" projesinde her meslekten kişilere yer verilirken, özellikle üniversite öğrencileri ağırlıkta yer almaktadır. Sosyal Hizmetler Daire Başkanlığı Gençlik ve Çocuk Hizmetleri Şube Müdürlüğü tarafından hazırlanan ve Belediye Meclisi'nde kabul edilen proje ile gönüllülerin tüm alanlarda çalışma yapması öngörülmüştür (Hürriyet, 2016b). Ancak, Kasım 2016'da Van Büyükşehir Belediye Başkanının İçişleri Bakanlığı tarafından görevden uzaklaştırılması ve Belediye kayyum atanması ile Projede bir ilerleme kaydedilmemiştir.

**Tablo 3: Gönüllü Katılımla Yürütülen Hizmetler Bakımından Büyükşehir Belediyeleri (2016)**

Gönüllü Katılım Hizmetleri	Sayısı	Büyükşehir Belediyeleri	
		6360 Öncesi	6360 Sonrası
<b>Gönüllü İtfaiye</b>	21	Ankara, Antalya, Bursa, Diyarbakır, Eskişehir, İstanbul, İzmir, Kayseri, Kocaeli, Konya, Mersin, Sakarya, Samsun	Aydın, Balıkesir, Kahramanmaraş, Malatya, Muğla, Ordu, Tekirdağ, Trabzon
<b>Çevre</b>	8	Adana, Antalya, Eskişehir, İzmir, Kocaeli, Sakarya	Manisa, Hatay
<b>Engelliler</b>	8	Adana, Antalya, Bursa, Eskişehir, İstanbul, Mersin, Samsun	Balıkesir
<b>Mesleki Eğitim</b>	4	Ankara, Kocaeli, Eskişehir	Hatay
<b>Eğitim</b>	4	İzmir, Kocaeli, Samsun	Balıkesir,
<b>Afetlerle Mücadele</b>	3	Adana, İstanbul, Kocaeli	-
<b>Gençlik</b>	3	Adana, Gaziantep	Denizli
<b>Yaşlılar</b>	3	İstanbul, İzmir, Samsun	-
<b>Sosyal Destek</b>	2	Adana, Ankara	-
<b>Sokak Hayvanları</b>	2	Ankara, Mersin	-
<b>Diğer Sosyal Etkinlikler (Gezi, vb.)</b>	2	Ankara, Eskişehir	-
<b>Gönüllü Zabıta</b>	2	Mersin	Balıkesir
<b>Tarım, Yerel Tohum Üretimi, vb.</b>	2	Mersin	Muğla

<b>Köy (Yol Yapımı, Okul Tadilatı, vb.)</b>	2	Samsun	Şanlıurfa
<b>Kadınlar</b>	1	Adana	-
<b>Mülteciler/Sığınmacılar</b>	1	Adana	-
<b>Mahalle ve Sorunları</b>	1	-	Balıkesir
<b>Kent Gönüllüleri</b>	1	-	Van

## 8. GENEL DEĞERLENDİRME

Araştırmanın bu bölümünde bulgular ve öneriler sunulurken çalışmanın genel bir değerlendirmesi yapılmaktadır.

### 8.1. Bulgular ve Öneriler

Türkiye'nin yerel yönetim sisteminde köklü değişikliklere yol açan 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir statüsündeki 30 ilde özellikle kırsal yerleşim alanlarına hizmet götürülen il özel idarelerinin, köylerin ve belde belediyelerinin kapatılması suretiyle yerel demokrasiye zarar verilmiştir. Bu bağlamda, büyükşehir statüsündeki 30 ilin özellikle köy ve beldeden mahalleye dönüştürülen ve il merkezinden uzak, il mülki sınırına yakın yerleşim yerlerinde, vatandaşın yerel kamu hizmetlerine katılımını sağlayacak mekanizmalar oluşturmak suretiyle 6360 sayılı Kanunun yerel demokrasiye verdiği zararın kısmen de olsa giderilmesi gerekmektedir.

6360 sayılı Kanun, YKİ yaklaşımının (ölçek ekonomisi, etkinlik ve verimlilik arayışı) taleplerine yanıt veren ve bu yaklaşımı Türkiye'de yerel yönetimlere aktaran bir düzenlemedir. YKİ yaklaşımının bugün tüm dünyada teoride ve pratikte eleştirilen bir yaklaşım olduğu bilinmektedir (O'Flynn, 2007: 353). Bu bağlamda, Türkiye'de 2012 yılından bu yana, akademisyenler ve siyasetçiler ile uygulayıcılar ve vatandaşlar gibi çeşitli çevrelerce eleştirilen 6360 sayılı Kanunun yeniden düzenlenmesi ya da en azından uygulamada büyükşehir yönetimlerinin almış oldukları kararlara ve sunmuş oldukları hizmetlere vatandaşın aktif olarak katılımını sağlayacak mekanizmalara, projelere ve programlara yer verilmesi gerekir. Büyükşehir yönetimleri bu yönde teşvik edilmelidir. Büyükşehir yönetimlerinin, vatandaşın aktif katılımını sağlayacak düzenlemelere daha fazla yer vermesini sağlayacak yöntem de, belediye yönetimine ve hizmetlerine demokratik katılımın bir performans (başarım) kriteri olarak değerlendirilmesinin yasal olarak düzenlenmesidir. YKİ yaklaşımının bir yansıması olan performans için aranan kriter, belediyelerin etkinliği, etkililiği ve ekonomikliğidir. Oysaki belediyeler, hizmetlerde etkinlikten önce demokrasi ile ilişkilendirilen kurumlardır. Bu nedenle, merkezi yönetim kurumları için gerekli olan performans kriterlerine, yerel yönetimlerde demokratik uygulamaların da birer performans kriteri olarak değerlendirilmesi gerekir. Bu gerekçe ile, yerel yönetimlerde yerel hizmetlere ilişkin kararların alınmasına ve hizmetlerin yürütülmesine vatandaşın katılımını sağlayacak mekanizmalara/projelere/programlara ne ölçüde yer verildiği de performans kriterleri arasına eklenmeli ve bu kurumların iktisadi yönlerinden çok demokratik yönleri ön plana çıkarılmalıdır. Hatta, bu tartışmayı daha ileri götürmek ve büyükşehir belediyeleri başta olmak üzere yerel yönetimlerin performansının değerlendirilmesine vatandaşın da katılımı gerektiği söylenebilir. Stratejik planların yapılma sürecine paralel şekilde performans değerlendirmesi de iç ve dış çevre olarak paydaşların yani vatandaşların katılımı ile gerçekleştirilmelidir.

Vatandaşların süreçlere dahil edilmesi ile, Türkiye'de en azından yerel ölçekte YKİ yaklaşımının değerleri yerine YKH'nin demokratiklik, vatandaşlık vb. gibi kamu değerlerini üretmek mümkün olabilecektir. Bir reformun uygulanabileceği en uygun ölçek genelde yerel yönetimlerdir. Nitekim, Hükümetin Yeniden Keşfi adı verilen YKİ reformları ABD'de ilk olarak yerel yönetimlerde uygulanmıştır (Kutlu, 2006: 128). Denhardt ve Denhardt, YKH yaklaşımını ilk ortaya attıkları 2000 yılının üzerinden 15 yıl geçtikten sonra bu yaklaşımın teoride ve uygulamada ne ölçüde kendine yer bulduğunu tespit etmek için yaptıkları ve 2015 yılında Public Administration Review dergisinde yayınladıkları makalede de, YKH yaklaşımının farklı ülke örneklerinde genelde yerel ölçekte uygulandığını saptamışlardır (Denhardt ve Denhardt, 2015: 664–672). Dolayısıyla, Türkiye'de de 6360 sayılı Kanunun ve YKİ yaklaşımının eleştirildiği bir ortamda, YKH yaklaşımı, büyükşehir belediyeleri ve diğer yerel yönetimler için bir alternatif yaklaşım olarak değerlendirilmelidir. Etkinlik ve verimlilik, vatandaşın taleplerine rağmen sağlanabilir mi? Yerel demokrasi ve vatandaşlık gibi talepleri görmezden gelen bir etkinlik ve verimlilik arayışı performansın değerlendirilmesinde tek başına yeterli midir? Bu soruların sadece büyükşehir belediyelerinde değil, tüm ölçekteki yerel yönetimlerde yanıtlanması gerekmektedir.

Kamu hizmetlerine katılım konusunda en önemli ölçek, yerel yönetimler ve belediyelerdir. Belediyeler, her vatandaşın sorumluluk alma ve demokratik yönetim sürecine girme konusunda en önemli kurumlardır ve bir toplumda demokrasinin gelişimi açısından belediyelerin ve yerel demokrasinin gelişimi açısından da yerel halkın önemli bir rolü ve misyonu vardır. Nitekim bu çerçevede 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 13.maddesinde düzenlenen hemşehri hukukunu da bu çerçevede YKH yaklaşımı ile ilişkilendirerek okumak mümkündür: "Hemşehrilerin, belediye karar ve hizmetlerine katılma, belediye faaliyetleri hakkında bilgilenme ve belediye idaresinin yardımlarından yararlanma hakları vardır. ... Belediye, hemşehriler arasında sosyal ve kültürel ilişkilerin geliştirilmesi ve kültürel değerlerin korunması konusunda gerekli çalışmaları yapar. Bu çalışmalarda üniversitelerin, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, sivil toplum kuruluşları ve uzman kişilerin katılımını sağlayacak önlemler alınır." Bu bağlamda, yerel ölçekte hemşehrilik anayasal vatandaşlığı da aşan bir anlama sahip olup, yabancı uyruklu biri de bir T.C. vatandaşı gibi belediye hizmetlerine gönüllü katılabilir ve bu yönüyle yerel hizmetlerin demokratiklik niteliğini artırmasına katkı sunabilir.<sup>71</sup> Bir vatandaşın yerel yönetime katılabilmesi için temel önkoşul, belediye hizmetleri konusunda doğru bilgiye sahip olmasıdır. Bugün birçok ülkede, belediyeler, özel hizmet teminatları kurarak hizmetlerini daha şeffaf hale getirmek için çalışmaktadır. Ancak Türkiye'de, Tablo 1'de de görüldüğü gibi, yıllık faaliyet raporlarını düzenli olarak paylaşmayan belediyeler mevcuttur.

Türkiye'de büyükşehir belediyeleri tarafından sunulan hizmetler dikkate alındığında, vatandaşın gönüllü katılım ile destek verdiği en önemli hizmet itfaiye hizmetleridir. Büyükşehirler bünyesinde itfaiyecilik mesleğinin kamuoyuna tanıtılması ve benimsetilmesi, yangın ve afetlere müdahale için eğitilmiş gönüllü vatandaşlardan faydalanılması ve halkın desteğinin sağlanması amacıyla gönüllü itfaiyeci teşkilatı oluşturulmaktadır. Gönüllü itfaiyeciler olağanüstü yangın ve afet hallerinde görevli itfaiye personelinin yetersiz kaldığı durumlarda itfaiye teşkilatına destek amacıyla yetiştirilmektedir. Dünyada tüm gelişmiş ülkelerde gönüllü itfaiyeciler profesyonel itfaiyecilere destek vermektedir. Türkiye'de de 21 büyükşehir belediyesi gönüllü itfaiyecilik konusunda eğitim vermekte ve özellikle kırsal bölgelerde hizmet etmek üzere gönüllü itfaiye istasyonları kurmuştur/kurmaktadır. Gönüllü itfaiyecilik hizmetlerinin yaygınlaşmasında, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nda gönüllü katılımın düzenlenmesi ve ardından İçişleri Bakanlığı tarafından İl Özel İdaresi ve Belediye Hizmetlerine Gönüllü Katılım Yönetmeliği'nin çıkarılması etkili olmuştur. 15 büyükşehir belediyesi belediye hizmetlerine gönüllü katılımı kendi çıkardığı yönetmelikle düzenlemiştir.

Yine Tablo 1'den elde edilen bir bilgi olarak, 17 büyükşehir belediyesi belediye hizmetlerine gönüllü katılım konusunda proje hazırlamış ve bu çerçevede Avrupa Gönüllü Hizmet Sertifikası'nın aktivasyonunu sağlamış ve bu çerçevede Avrupa ülkelerine gönüllü gençler göndermeye ve gönüllü gençleri davet etmeye başlamıştır.

Gönüllü katılım konusunda en iyi performansı sergileyen ve diğer büyükşehir belediyeleri ile karşılaştırdığında fark yaratan belediyeler Kocaeli ve İstanbul Büyükşehir Belediyeleridir. Özellikle gönüllü itfaiyecilik çalışmalarını kırsal alanlarda yoğunlaştıran bu belediyelerin, diğer belediyelerden daha önce 2004 yılında 5216 sayılı Kanun ile büyükşehir sınırlarının il mülki sınırı olarak düzenlenmesinin etkili olduğu düşünülmektedir. Gerçi, Kocaeli Büyükşehir Belediyesi'nde gönüllü itfaiyecilik çalışmaları ve eğitimi, 2005 ve 2008 tarihli Kanunlardan önce, 2001 yılında başlatılmıştır. 2004 yılından bu yana il mülki sınırları içerisinde görev yapan Kocaeli Büyükşehir Belediyesi'nde gönüllü itfaiyecilik çalışmaları da daha çok kırsal alanlara yönelik olarak yürütülmektedir (tibder.org.tr, 2017).

Yine Kocaeli ile birlikte 2004 yılında il mülki sınırları içerisinde görev yapmaya başlayan İstanbul Büyükşehir Belediyesi de, belediye hizmetlerinde vatandaşın gönüllü katılımından daha çok kırsal bölgelerde yararlanmaktadır (itfaiyecilik hizmetleri gibi). Kent merkezinden uzak olan yerleşim alanlarında karşılaşılması muhtemel yangın vb. itfai olaylara karşı bölge sakinlerinin hazırlıklı olması ve profesyonel itfaiye ekiplerinin olaya müdahalesine kadar geçen sürede ilk müdahaleyi kendi

<sup>71</sup> Avrupa Gönüllü Hizmetini bu çerçevede değerlendirmek gerekir.

başlarına yapabilmeleri amacıyla bölge sakinlerine detaylı itfaiyecilik eğitimleri verilerek gönüllü itfaiye istasyonları kurulmaktadır.<sup>72</sup>

Daha önce de belirtildiği gibi, gönüllü katılım sadece hizmetlerin yürütülmesine katılım anlamına gelmez; bunun önemli bir parçası ve aşaması olan kararların alınmasına, planların yapılmasına katılımı da içerir. Nitekim YKH'nin GKY'den en önemli farkı bu noktadadır. GKY, politikaların formülasyonu ile uygulanmasını birbirinden ayırır. Oysa yönetim ve YKH yaklaşımlarında bunlar birbirinden ayrılmaz. Özellikle kırsal yerleşim alanlarında belediye hizmetlerine vatandaşın gönüllü katılımı, hizmetlerin yürütülmesine katılımın yanı sıra hizmetlerin kararlaştırılmasına da katılım şeklinde daha geniş bir çerçeveye oturtulmalıdır. Böylece, mahalle muhtarlığı örneğinde olduğu gibi bir tüzel kişilik sahibi olunmasa da, yerel toplulukların karar alma süreçlerine katılımı ile hizmetlerin gerçekleştirilmesinde yerel toplulukların gereksinimlerinin dikkate alınması, büyükşehir belediye hizmetlerinin yerleşmesine katkı sağlayacaktır.<sup>73</sup>

YKH yaklaşımı çerçevesinde yerel kamu hizmetlerine gönüllü katılım, vatandaşların yaşadıkları mekanı ve içinde var oldukları toplumu daha iyi hale getirmede etkili ve iyi bir yoldur. Bunu sağlayacak olan, vatandaşlar ve kurumlar arasındaki işbirliği ve vatandaşların aktif katılımıdır. Kamu yönetiminin ve kamu hizmetlerinin iyi işleyebilmesi için aktif vatandaşlığa ihtiyaç vardır. Vatandaşların kamu hizmetlerine katılması bir vatandaş için hem bir hak, hem bir sorumluluk, hem de bir imtiyazdır. Buna karşılık, kamu hizmetlerine katkı sağlamak bir vatandaş için sadece afet zamanlarında değil, ihtiyaç sahibi vatandaşların günlük yaşam kalitesini artıracak sosyal ve refah hizmetleri için de söz konusu olmalıdır (Denhardt ve Denhardt, 2007: 195). Türkiye’de büyükşehir belediyeleri özelinde yapılan bu araştırma ise ne yazık ki yangın ve afet hizmetlerinin sunumuna yoğunlaşan bir gönüllü katılımın varlığını ortaya koymaktadır. Oysaki özellikle kırsal bölgelerde sanılanın aksine yaşlı ve çocuk bakımı, engelliler, düşkünler ve kimsesizlere yönelik sosyal içerikli hizmetlere daha çok ihtiyaç duyulmaktadır. Bu nedenle, büyükşehir belediyeleri başta olmak üzere yerel yönetimler gönüllü katılım konusunda sahip oldukları girişimciliği ön plana çıkararak gönüllü katılım ile sunulan farklı ve alternatif hizmetler tasarlamalıdır. Bu stratejiyi geliştirebilen belediyeler gerçek anlamda sundukları hizmet ile fark yaratacaktır.

<sup>72</sup> Bu kapsamda 26 adet gönüllü itfaiye istasyonunda, 370 gönüllü itfaiyeci aktif olarak görev yapmaktadır. Eğitimleri tamamlanan 933 gönüllü itfaiyecinin de yeni açılacak gönüllü itfaiye istasyonlarında hizmet sunmaları planlanmaktadır. Büyükşehir Belediyesi tarafından yetiştirilen toplam gönüllü itfaiyeci sayısının, profesyonel itfaiyeci sayısına oranı yaklaşık % 32,8, gönüllü itfaiye istasyonun, profesyonel itfaiye istasyonuna oranı ise % 27,6’dır (ibb.istanbul, 2017).

<sup>73</sup> Örneklik teşkil etmesi açısından şu uygulamayı paylaşmak yararlı görünmektedir. 2004 yılında İtalya’da Bolzano kentinde, pilot mahalle Oltreisarco Asiago, bir kalkınma planının geliştirilmesi için katılımcı ve entegre bir süreç başlatmıştır. Sürecin birkaç hedefi vardı: Kentsel alanı tanımlamak; sorunları tanımlamak; şehir merkezine daha fazla görünürlük kazandırmak; doğal çevreyi iyileştirmek ve sosyal ağların kurulmasını kolaylaştırmak gibi. Bu hedefler dikkate alınarak vatandaşların ihtiyaç ve istekleri temelinde bir proje listesi hazırlanmıştır. Bu ve diğer özel projelerle, vatandaşlar kamu görevlileri ile birlikte çalışmış ve demokratik bir ortamda farklı fikirler dinamik ve entegre bir şekilde tartışmaya açılmıştır. Bolzano kentinin 2005 yılı Stratejik Planı, İtalya’daki bir yerel yönetim planlama belgesinin en yaratıcı ve en iyi örneklerinden biri olarak bugün de örnek olarak gösterilmektedir. Stratejik planlama sürecinde müzakereye ve katılıma büyük önem verilmiştir. İlk olarak, belediye meclisi başlıca sosyal aktörler, kurumlar, kültür uzmanları, diğer yerel kamu örgütleri ve kamu görevlileri ile görüşmüştür. Daha sonra kentteki Üniversitenin Kamu Yönetimi Bölümü, pilot fikirler temelinde hangi tür değişikliklerin yapılabileceğini belirlemek için bir bilgi merkezi kurmuştur. Yerel topluluğun sorunlarını belirlemek ve çözmek için vatandaşlar, uzmanlar ve kamu yöneticilerinden oluşan geçici çalışma ekipleri oluşturulmuştur. Vatandaşların taleplerinin niceliksel ve nitel bir değerlendirmesi yapılmıştır. Vatandaşlardan sunulan fikirlere puan vermeleri istenmiştir. Bu şekilde vatandaşlar için en önemli 25 ana fikir ortaya çıkmıştır. Bu ana fikirlerin ötesinde, tartışma ekipleri, genel hedeflere ulaşmak için stratejik hedefler belirlemiştir. Mayıs 2006’da, bir sonraki stratejik plan onaylanmıştır. Kısacası, Bolzano kentindeki belediyenin stratejik plan yapım süreci, bir katılım kültürüne ve “aktif dinleme demokrasisine” dayanan kamu yöneticileri ile vatandaşlar arasındaki etkileşimi geliştirmiştir (Denhardt ve Denhardt, 2007: 186).

1990’larda, Avrupa’da yerel yönetim kurumlarının çoğu YKİ reformları ile karakterize edilmiş olmasına rağmen, Bolzano’dakine benzer bir tecrübe yine İtalya’da küçük bir belediye olan Grottammare Belediyesi’nde yaşanmıştır. Grottammare Belediyesi, yerel halkın yaşadığı sorunlara çözüm üretmek için vatandaş katılımını kullanarak diğer belediyelerden ayrılmıştır. Grottammare Belediyesi, kamu yönetimi açısından yaygın olan model ve fikirlere bakmak yerine, “Dayanışma ve Katılım (Solidarietà e Partecipazione)” adlı bir siyasi hareketi kullanarak vatandaşları dinleyecek ve kentte ilk kez yerel derneklerin kurulmasını sağlayacak bir yöntem bulmuştur. Sonuç olarak, kent bugün halkın ortak çıkarlarını ve sorumluluklarını dikkate alarak kamu politikalarını belirlemektedir (Denhardt ve Denhardt, 2007: 187).

Ancak buradan belediyeler tarafından sunulacak bütün sosyal hizmetler gönüllü katılım yöntemiyle yürütülmeli gibi bir sonuç çıkarılmamalıdır. Belediyeler tarafından sunulan sosyal hizmetler, bugün ne yazık ki, belediyelerin mali gücü oranında yerine getirilen hizmetlerdir. Mali kaynak sıkıntısı çeken belediyeler bu hizmetleri gereği gibi yerine getiremeyeceğinden bu hizmetlerden faydalanan ya da bu hizmetlerle yaşamını sürdüren ihtiyaç sahibi ya da dezavantajlı kesimler (yaşlılar, yoksullar, kadınlar, kimsesizler, sokak çocukları vb.) sıkıntı yaşayacaktır. Bu nedenle bu hizmetler birçok vatandaşın günlük yaşamını sürdürülebilmesi için “mutlaka” yerine getirilmesi gereken hizmetlerdir (yaşlı bakımı gibi). Gönüllü katılım yönteminin yerel ölçekte uygulanabileceği en uygun hizmet türünün sosyal hizmetler olduğunu belirten çalışmalar bulunmakla birlikte<sup>74</sup> bu hizmetlerin sadece gönüllülük ilkesi çerçevesinde yerine getirilmesi durumunda bazen hiç, bazen de yeterince yerine getirilememe gibi bir durum ortaya çıkacaktır. Bu riski ortadan kaldırmak için yerel yönetimler, yaşlı bakımı, sosyal yardım gibi hizmetlerin, keyfiyete bırakılmadan iyi bir planlamayla mutlaka yerine getirilmesini garanti altına almalıdır. Örneğin, büyükşehir belediyelerinin performans kriterlerinde bu hizmetlere mutlaka yer vermesini sağlayacak yasal ve idari düzenlemeler yapılmalıdır.

Büyükşehir belediyeleri, kentteki tüm kurumlarla özellikle de üniversiteler ile işbirliği içinde proje üretmelidir. Üniversitelerde topluma hizmet uygulamaları dersinin yaygınlaşması üniversitelerin ve üniversite öğrencilerinin gönüllü itfaiyecilik uygulamalarının ötesinde sosyal içerikli projelerde daha fazla katılım sağlamalarını sağlayacaktır.

Demokratik vatandaşlık fikri, en eski zamanlardan beri, vatandaşın toplumun refah seviyesinin yükselmesine katkıda bulunmak için belirli bir görev veya yükümlülük üstlenmesini ifade etmektedir. Antik Yunan’dan gelen Atina Yemini’ne göre yerel yönetimler, yerel halkın ihtiyaç ve menfaatlerine karşı daha duyarlı olmalıdır. Buna karşın, yerel halk da bir vatandaş olarak hak ve sorumluluklarına daha fazla sahip olmalıdır. Bu konuda vatandaşın bilinçlendirmek ve teşvik etmek de siyasi aktörlerin görevidir (Denhardt ve Denhardt, 2007: 53). Bu bağlamda, vatandaşların yerel hizmetlere gönüllü katılımını artırmak için öncelikle belediye hizmetleri ve belediye hizmetlerine gönüllü katılımın önemi konusunda bilgilendirilmesi gerekir. Örneğin, Başbakanlığın girişimi ile 2016 yılı içinde Konya Büyükşehir Belediyesi tarafından düzenlenen Uluslararası Gönüllü İtfaiyecilik Tanıtım Programı (konya.bel.tr, 2017b) basın yoluyla kamuoyunu bilgilendirme ve duyarlılığı artırma bakımından önemlidir. Bu gibi etkinliklerin sayısını artırmak ve diğer illerde de benzer çabaları başlatmak gerekir.

Yerel yönetimler ve özellikle büyükşehir belediyeleri, gönüllü katılım yöntemiyle sundukları hizmetlerde, belde sakinlerinin belediye hizmetleriyle ilgili görüş ve düşüncelerini tespit etmek amacıyla kamuoyu yoklaması ve araştırması yaptırmaya ve bu araştırmaların sonuçlarını hizmetlere yansıtmaya daha fazla özen gösterebilirler. Ayrıca, Belediye Kanunu’nun 14.maddesinde belirtilen “hizmet sunumunda engelli, yaşlı, düşkün ve dar gelirlilerin durumuna uygun hizmet yöntemlerini” mümkün olduğunca uygulayabilirler.

Son olarak, 5393 sayılı Kanun ile Türkiye’de yerel hizmetlerde halka yakınlık ilkesi yani subsidiarite ilkesi kabul edilmişti. Ancak, 6360 sayılı Kanun ile köy ve belde belediyesi gibi halka en yakın yerel yönetim birimleri ortadan kaldırıldığından ve bu işlem, halka danışılmadan yapıldığından şimdi en azından kent merkezinden uzak yerleşim alanlarında, geçerliliğini yitiren “hizmette yerellik” ilkesi yerine “hizmette gönüllük” ilkesi samimi bir şekilde hayata geçirilmelidir.

## 8.2. Sonuç

Bu araştırmada, demokrasi, vatandaşlık ve kamu yararına dayanan bir kamu hizmeti anlayışını ilke edinmiş YKH yaklaşımı konusunda teorik bir çerçeve sunularak Türk kamu yönetiminde özellikle yerel ölçekte bu yaklaşımdan YKİ reformları karşısında bir alternatif olarak yararlanılabileceği vurgulanmıştır. YKH, hem GKY’ye hem de 1980 sonrasında egemen yaklaşım olan YKİ modeline önemli ve uygulanabilir bir alternatif sunmaktadır.

<sup>74</sup> Bkz. Sezer ve Önder, 2012: 255-279.



Alternatif kamu hizmeti modelleri, kamu yönetimi teori ve pratiğindeki değişime bağlı olarak zaman içerisinde gelişmiştir. Kamu hizmetlerinin bürokrasi eliyle görülmesi GKY yaklaşımının savunduğu bir görüştür. Kamu hizmetlerinin bürokrasi eliyle sunulması kamu hizmetlerinde süreklilik, tarafsızlık, eşitlik gibi olumlu sonuçları beraberinde getirmiş, ancak bir yandan da bürokrasinin katı, merkeziyetçi, hiyerarşik yapısı ve aşırı kurallara bağlı işleyişinden kaynaklı olarak kamu hizmetlerinde gecikmelere ve kamu hizmetlerinin gereksinimlere uygun olmamasından kaynaklı bütçe açıkları gibi olumsuz sonuçlara yol açmıştır. 1980 sonrası dönemde, kamu yönetimi teori ve pratiğine nüfuz eden YKİ yaklaşımı ise, kamu hizmetlerinin özelleştirme yolu ile piyasa güçleri tarafından sunulması gerektiğini savunmuştur. Özelleştirmelerle gündeme gelen YKİ yaklaşımı, kamu hizmetlerinde iyileşmeye karşın kamu hizmetlerinin ücretlendirilmesine bağlı olarak vatandaşı müşteri konuma getirme gibi olumsuz sonuçlara yol açmıştır. Bu eleştiriler karşısında geliştirilen ve her iki görüşün görmezden geldiği vatandaşı, kamu hizmetlerinin merkezine oturtan yaklaşım ise YKH'dir. On yedi yıl önce Janet ve Robert Denhardt'ın temellerini attığı ve YKH olarak adlandırılan bakış açısı, 1980'lerde başlayan ve popüler hale gelen YKİ dalgası ve devamı niteliğindeki 1990'ların hükümetin yeniden keşfi söylemi karşısında bir denge oluşturmuştur. YKH, demokrasiyi ve yurttaşlığı kamu yönetimi teorisi ve pratiğinin temeli olarak vurgulayan bir dizi norm ve uygulamayı tanımlamaktadır. YKH, vatandaşların kamu hizmetlerine ilişkin kararlara ve uygulamaya katılımını sağladığı için demokratik bir yöntem olarak değerlendirilmekle birlikte, hizmetlerin yürütülmesini gönüllülüğe bıraktığından bazı hizmetlerin hiç ya da yeterince yerine getirilememesi ya da sorumluluğun saptanamaması ve hesapverebilirliğin sağlanamaması gibi olumsuz sonuçları da kendi içinde taşımaktadır. Ancak, diğer iki yöntemi dengeleyen ve yerel kamu hizmetleri gibi kimi alanlarda yerel yönetimlerin yararlanabileceği önemli bir yaklaşım olarak literatürdeki ve pratikteki yerini almıştır.

Ekonomi teorisine ve çıkar odaklı teoriye dayanan YKİ yaklaşımı, kamu yönetiminin kamu yararı, demokrasi ve vatandaşlık perspektifini dikkate almaması nedeniyle kamu yönetiminin ruhuna aykırıdır. Bir ekonomik kriz ile başlayan ve kamu yönetiminin kimlik krizi olarak ifade edilen yeni bir krize yol açan YKİ yaklaşımının terk edilmesi ve alternatif kamu hizmeti yöntemlerinden, demokratik ve katılımcı değerleri içeren YKH yaklaşımının özellikle yerel yönetimlerde yaygın olarak kullanılması gerekmektedir.

1980 sonrasında tüm dünyaya paralel şekilde Türkiye'de de kamu yönetimini YKİ ilkeleri ve kamu hizmeti yöntemleri (özelleştirme gibi) şekillendirmiştir. YKİ yaklaşımına yönelik hem teoride hem de pratikte yapılan eleştiriler karşısında YKİ'yi dengeleyen bir yaklaşım olarak YKH yaklaşımı ağır aksak da olsa yerel ölçekte kendine yer bulmaya başlamıştır. Özellikle yerel demokrasi ve halkın yönetime ve kamu hizmetlerine katılımı söyleminin kabul gördüğü ve benimsendiği ölçüde yerini sağlamlaştıracaktır.

Bu araştırmasının konusunu oluşturan büyükşehir belediyeleri, yerel kamu hizmetlerinin sunumuna yönelik olarak günümüzde çeşitli alternatif hizmet sunum yöntemlerinden yararlanmaktadır: Kamu-özel ortaklığı, özelleştirme, gibi. Büyükşehir belediyelerinin bu yöntemlerin dışında yararlanabileceği alternatif yöntemlerden biri de, yerel halk ve gönüllü kuruluşların kamu hizmetlerine "gönüllü katılımı"dır. Kamu hizmetlerinin sunumunda gönüllü katılım yöntemi bugün bütün dünyanın kullandığı önemli bir kamu hizmeti sunma yöntemidir. 6360 sayılı Kanun sonrasında köylerin, belde belediyelerinin ve il özel idarelerinin kapatılmasına bağlı olarak kırsal kesime hizmet sunma noktasında büyükşehir belediyeleri tek yetkili ve sorumlu yerel yönetim kurumu haline gelmiştir. Özellikle kent merkezinden uzak kırsal bölgelere kamu hizmetlerini etkin bir şekilde götürmek zor görünmektedir. Hemen her düzeyde ve her hizmette halkın görüşünü ve desteğini almak önemli olmakla birlikte, özellikle bu Kanun sonrasında büyükşehir belediyeleri açısından yerel halkın ve gönüllü kuruluşların kırsal kesimlere sunulan hizmetlere destek olmaları konusunda desteklerinin alınması ise zorunlu gibi görünmektedir.

Büyükşehir belediyeleri, ortaklık ilişkisi kurma ve yenilikçi yaklaşımlar geliştirme konusunda yerel halkı ve gönüllü kuruluşları teşvik etmelidir. Bu 'alternatif' yaklaşımların ne olacağı, nasıl geliştirileceği ve nasıl uygulanacağı yerel halkın ve ilgili gönüllü kuruluşların görüşlerinin alınacağı platformlarda belirlenmelidir. Uygulama sonrasında, uygulamanın temel başarı ve başarısızlık

nedenlerinin neler olduğu yine birlikte değerlendirilmeli ve başarılı ve başarısız projelerden elde edilen dersler de sonraki uygulamalar için not edilmelidir.

Son söz olarak; Denhardt ve Denhardt (2007: 195)'in da belirttiği gibi, bir vatandaş olarak yaşamımıza daha fazla anlam katmak, daha yüksek amaçlar edinmek ve dünyayı ve içinde yaşadığımız toplumu daha yaşanabilir hale getirmek için başkalarına hizmet etmenin ve bizden daha büyük ve önemli şeyleri bulmaya çalışmanın bizlere verebileceği büyük ve muazzam bir memnuniyet duygusu var. Vatandaş olarak, kamu görevlileri olarak ve bir ulus olarak, kendimize karşı dürüst olmaya, ortak değerlerimize sadık kalmaya çalışan bütünlüğümüze, gücümüze ve taahhüdümüze sahip çıkmalıyız. Topluluk diyaloguna daha fazla dahil olmak, demokratik süreç ve kurumlara doğrudan katılmak veya taahhüdü yenilemek suretiyle vatandaşlık ifade edilebilse de, demokratik vatandaşlık anlayışının yaygınlaştırılması, sadece vatandaşları kazanmakla kalmayacak, toplum genelinde kamu hizmeti ruhunu herkesin yararına sunmaya yardımcı olacaktır.

## KAYNAKÇA

Alford, John (1998), "A Public Management Road Less Traveled: Clients as Co- Producers of Public Service", Australian Journal of Public Administration, Vol: 57, Issue: 4, pp. 128–137.

Aygen, Murat (2014), "Kent Konseylerinin Kent Yönetimine Katkıları Üzerine Bir İnceleme: Elazığ Örneği", The Journal of Academic Social Science Studies (JASS) International Journal of Social Science, Number: 29, (Autumn), ss. 217-236.

Belediye İtfaiye Yönetmeliği, Resmi Gazete: Sayı: 26326, Tarih: 21 Ekim 2006.

Belediye Kanunu, Kanun Numarası: 5393, Kabul Tarihi: 3/7/2005, Yayımlandığı Resmi Gazete: Tarih: 13/7/2005, Sayı: 25874, Yayımlandığı Düstur: Tertip: 5, Cilt: 44.

Belediye Zabıta Yönetmeliği, Resmi Gazete: Sayı: 26490, Tarih: 11 Nisan 2007.

Bulut, Yakup (2000), "Gaziantep'te Büyük Şehir Yönetimine Kentsel Alt Örgütlenmelerin Katılımına İlişkin Bir Analiz", Çağdaş Yerel Yönetimler, (2): 30-61.

Büyükşehir Belediyesi Kanunu, Kanun Numarası: 5216, Kabul Tarihi: 10/7/2004, Yayımlandığı Resmi Gazete: Tarih: 23/7/2004, Sayı: 25531, Yayımlandığı Düstur: Tertip: 5, Cilt: 43.

Büyükşehir Belediyeleri Özürlü Hizmet Birimleri Yönetmeliği, Resmi Gazete Tarihi: 16.08.2006, Resmi Gazete Sayısı: 26261.

Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, Kanun Numarası: 5747, Kabul Tarihi: 6/3/2008, Yayımlandığı Resmi Gazete: Tarih: 22/3/2008, Sayı: 26824, Mükerrer Yayımlandığı Düstur: Tertip: 5, Cilt: 47.

Cooper, Terry L. (1991), An Ethic of Citizenship for Public Administration, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, New Jersey, USA.

Çetinkaya, Özhan ve Rukan Kutlu Korlu (2012), "Yerel Demokrasinin Sağlanmasında Katılımcılık Süreci ve Kent Konseylerinin Rolü", Maliye Dergisi, Sayı: 163, (Temmuz-Aralık), ss. 95-117.

Dagger, Richard (1997), Civic Virtues, Oxford University Press, New York.

Denhardt, Robert B. ve Janet V. Denhardt (2000), “The New Public Service, Serving Rather than Steering”, *Public Administration Review*, Vol. 60, No. 6, (November-December), pp. 549-559.

Denhardt, Janet V. ve Robert B. Denhardt (2007), *The New Public Service: Serving, Not Steering*, M.E.Sharpe, Armonk, New York.

Denhardt, Janet V. ve Robert B. Denhardt (2015), “The New Public Service Revisited”, *Public Administration Review*, 75th Anniversary Article, Vol: 75, Issue: 5, (September/October), pp. 664–672.

Dickinson, Helen (2016), “From New Public Management to New Public Governance: The implications for a ‘new public service’”, John Butcher ve David Gilchrist (edt.), *The Three Sector Solution: Delivering Public Policy in Collaboration with Not-For-Profits and Business*, ANU Press, The Australian National University, Canberra, Australia.

Eryılmaz, Bilal (2013), *Kamu Yönetimi*, Umuttepe Yayınları, Kocaeli.

Gözler, Kemal (2013), “6360 Sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler”, *Legal Hukuk Dergisi*, Cilt: 11, Sayı: 122, (Şubat), ss.37-82.

(Hürriyet, 2016a). “Son Dakika Haberi: Van Belediye Başkanı Görevinden Uzaklaştırıldı”, 17 Kasım 2016.

Hürriyet (2016b), “Van Büyükşehir Belediyesi Kent Gönüllüleri Projesi’nin Startını Verdi, 2 Mayıs 2016.

İl Özel İdaresi Kanunu, Kanun Numarası: 5302, Kabul Tarihi: 22.2.2005, Yayımlandığı Resmi Gazete: Tarih: 04.03.2005, Sayı : 25745.

İl Özel İdaresi ve Belediye Hizmetlerine Gönüllü Katılım Yönetmeliği, Resmi Gazete Tarihi: 09.10.2005, Resmi Gazete Sayısı: 25961

Milliyet (2016), “Mardin Belediyesinde Kayyum Gerginliği”, 17 Kasım 2016.

Milliyet (2017), “Gönüllü İtfaiyeci Eğitimi Başladı”, 11 Nisan 2017.

Levine, Charles ve Glenn Fisher (1984), “Citizenship and Service Delivery: The Promise of Coproduction”, *Public Administration Review*, Vol. 44, Special Issue: Citizenship and Public Administration (March), pp. 178-189.

O’Flynn, Janine (2007), “From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial Implications”, *The Australian Journal of Public Administration*, Vol: 66, No: 3, pp. 353-366.

On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, Kanun Numarası: 6360, Kabul Tarihi: 12/11/2012, Yayımlandığı Resmi Gazete: Tarih: 6/12/2012, Sayı : 28489, Yayımlandığı Düstur: Tertip: 5, Cilt: 53.

Osborne, David ve Ted Gaebler (1992), *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*. Reading, Addison- Wesley, Boston, USA.

Ostrom, Vincent ve Elinor Ostrom (1971), "Public Choice: A Different Approach to the Study of Public Administration", *Public Administration Review*, Vol. 31, No. 2, (March– April), pp.203–216.

Önder, Özgür ve Erdal Güler (2016), "Türkiye’de Yerel Demokrasi Açısından Kent Konseyleri Üzerine Bir Araştırma: Kütahya Kent Konseyi Örneği", *Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 7 (1): 881-902.

Peck, Edward ve Helen Dickinson (2008), *Managing and Leading in Inter-Agency Settings*, Policy Press, Bristol.

Percy, Stephen (1984), "Citizen Participation in the Coproduction of Urban Services", *Urban Affairs Quarterly*, Vol. 19, Issue: 4, pp. 431–446.

Pourezzaat, Ali Asghar, Ghazaleh Taheri Attar ve Hashem Sodagar (2011), "Tracing The Identity of Public Administration in Light of Minnowbrook’s Echoes", *African Journal of Business Management*, Vol. 5, (31), pp.12371-12380.

Sabah (2016), Büyük Aile’de Gönüllü Sayısı Giderek Artıyor, 6 Eylül 2016.

Sezer, Özcan ve Özgür Önder (2012), "Sosyal Belediyecilik Bağlamında Yerel Hizmetlere Gönüllü Katılımın İncelenmesi", *AİBÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt: 12, Özel Sayı: 20. Yıl, pp. 255-279.

Stivers, Camilla (1990), "The Public Agency as Polis: Active Citizenship in the Administrative State", *Administration & Society*, Vol: 22, Issue: 1, pp. 86–105.

Stoker, Gerry (2006), "Public Value Management A New Narrative for Networked Governance?", *American Review of Public Administration*, Vol. 36, Number 1, March, pp. 41-57.

Sundeen, Richard, (1985), "Coproduction and Communities", *Administration & Society*, Vol: 16, Issue: 4, pp. 387–402.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, Kanun Numarası: 2709, Kabul Tarihi: 18/10/1982, Yayımlandığı Resmi Gazete: Tarih: 9/11/1982, Sayı: 17863 (Mükerrer), Yayımlandığı Düstur: Tertip: 5, Cilt: 22.

Vinzant, Janet ve Lane Crothers (1998), *Street-Level Leadership: Discretion and Legitimacy in Front-Line Public Service*, Georgetown University Press, Washington, DC, USA.

([https://www.antalya.bel.tr/Content/UserFiles/Files/Birimler\\_Mevzuatlar\\_Yeni%2FR.01-G%C3%B6n%C3%BCll%C3%BC%20%20Y%C3%B6netim%C4%9Fi%20-%20Say%C4%B1%C5%9Ftay%20G%C3%B6r%C5%9F%C3%BC%20do%C4%9Frutusunda%20d%C3%BCzenlenmi%C5%9F%20hali.pdf](https://www.antalya.bel.tr/Content/UserFiles/Files/Birimler_Mevzuatlar_Yeni%2FR.01-G%C3%B6n%C3%BCll%C3%BC%20%20Y%C3%B6netim%C4%9Fi%20-%20Say%C4%B1%C5%9Ftay%20G%C3%B6r%C5%9F%C3%BC%20do%C4%9Frutusunda%20d%C3%BCzenlenmi%C5%9F%20hali.pdf), 05.05.2017a)

([https://www.antalya.bel.tr/Content/UserFiles/Files/Raporlar%2FFaaliyetRaporlari%2F2016\\_antalya\\_buyuksehir\\_belediyesi\\_faaliyet\\_raporu.pdf](https://www.antalya.bel.tr/Content/UserFiles/Files/Raporlar%2FFaaliyetRaporlari%2F2016_antalya_buyuksehir_belediyesi_faaliyet_raporu.pdf), 05.05.2017b)

(<http://www.bursadabugun.com/haber/bursa-da-gonullu-itfaiye-istasyonu-sayisi-66-ya-yukseldi-742442.html>, 05.05.2017)

([http://www.eskisehir.bel.tr/icerik\\_dvm.php?icerik\\_id=2375&cat\\_icerik=1&menu\\_id=24](http://www.eskisehir.bel.tr/icerik_dvm.php?icerik_id=2375&cat_icerik=1&menu_id=24), 05.05.2017a)

([http://www.eskisehir.bel.tr/dosyalar/faaliyet\\_raporlari/2016.pdf](http://www.eskisehir.bel.tr/dosyalar/faaliyet_raporlari/2016.pdf), 05.05.2017b)

- (<http://www.gantep.bel.tr/files/faaliyet-raporu-2015.pdf>, 05.05.2017)
- (<http://www.haberler.com/balikesir-5-bin-gonullu-itfaiyeci-ile-turkiye-ye-8612278-haberi/>, 05.05.2017a)
- (<http://www.haberler.com/buyuksehir-belediyesi-nden-gonullu-egitim-6598271-haberi/>, 05.05.2017b)
- [http://www.hatay.bel.tr/PDFler/Stratejik\\_plan/3-FaaliyetRaporu202016.pdf](http://www.hatay.bel.tr/PDFler/Stratejik_plan/3-FaaliyetRaporu202016.pdf), 05.05.2017)
- (<https://www.ibb.istanbul/Uploads/2017/4/2016-Yili-iBB-Faaliyet-Raporu.pdf>, 05.05.2017)
- (<http://www.iskenderunhaber.com/2017/04/24/hbb-gonullu-calisma-grubu-uyeleri-itsoyu-ziyaret-etti/>, 05.05.2017)
- ([https://www.izmir.bel.tr/YuklenenDosyalar/Dokumanlar/FaaliyetRaporu\\_2016.pdf](https://www.izmir.bel.tr/YuklenenDosyalar/Dokumanlar/FaaliyetRaporu_2016.pdf), 05.05.2017)
- ([http://kahramanmaras.bel.tr/fs/fields/attachments/2016\\_faaliyet\\_raporu\\_-\\_13.04.2017.pdf](http://kahramanmaras.bel.tr/fs/fields/attachments/2016_faaliyet_raporu_-_13.04.2017.pdf), 05.05.2017)
- (<https://www.kayseri.bel.tr/uploads/pdf/2016-yili-%20faaliyet-raporu.pdf>, 05.05.2017)
- ([http://www.kocaeli.bel.tr/Files/Faaliyet\\_Raporlar/2016\\_YI\\_Faaliyet\\_Raporu.pdf](http://www.kocaeli.bel.tr/Files/Faaliyet_Raporlar/2016_YI_Faaliyet_Raporu.pdf), 05.05.2017)
- ([http://www.konya.bel.tr/dosyalar/2016\\_FaaliyetRaporu.pdf](http://www.konya.bel.tr/dosyalar/2016_FaaliyetRaporu.pdf), 05.05.2017a)
- (<http://www.konya.bel.tr/m/haberayrinti.php?haberID=5203>, 05.05.2017b)
- ([http://www.malatya.bel.tr/yayin/2013\\_faaliyet\\_raporu/files/assets/basic-html/index.html#1](http://www.malatya.bel.tr/yayin/2013_faaliyet_raporu/files/assets/basic-html/index.html#1), 05.05.2017)
- (<http://malatyahaber.com/haber/gonullu-itfaiyecilere-sertifika/>, 05.05.2017)
- (<http://www.mersin.bel.tr/mbb-sayfa-birim.asp?id=7741&yid=5&katid=78&altkatid=302&bl=%20Projelerimiz&baslik=Mersin%20B%FCy%FCk%FEehir%20Belediyesi%20Belediye%20Hizmetlerine%20G%F6n%FCII%FC%20Kat%FDI%FDm%20Projesi>, 05.05.2017)
- (<http://www.mugla.bel.tr/kurumsal/faaliyet-raporlari/>, 05.05.2017)
- (<http://ordu.bel.tr/Haber/GONULLU-ITFAIYECILIK-EGITIMLERI-2016-YILINDA-DA-DEVAM-EDIYOR/38/16789>, 05.05.2017)
- (<http://www.sakarya.bel.tr/1/Haber/%E2%80%98gonullu-itfaiyecilik-projesinde-ilk-adim/8754>, 05.05.2017)
- (<http://www.samsun.bel.tr/haber-detay.asp?haber=2362-gonullu-itfaiyeciler-can-kurtaracak>, 05.05.2017a)
- ([http://www.samsun.bel.tr/Icerik/Dosya/www.samsun.bel.tr\\_11\\_1319\\_IU4A39FP\\_samsun\\_buyuksehir\\_belediyesi\\_2016\\_yili\\_faaliyet\\_raporu.pdf](http://www.samsun.bel.tr/Icerik/Dosya/www.samsun.bel.tr_11_1319_IU4A39FP_samsun_buyuksehir_belediyesi_2016_yili_faaliyet_raporu.pdf), 05.05.2017b)
- ([http://www.sanliurfa.bel.tr/files/1/faaliyet\\_2016.pdf](http://www.sanliurfa.bel.tr/files/1/faaliyet_2016.pdf), 05.05.2017)

([http://www.tekirdag.bel.tr/content/file/faaliyet\\_raporu/2016\\_yili\\_idare\\_faaliyet\\_raporu.pdf](http://www.tekirdag.bel.tr/content/file/faaliyet_raporu/2016_yili_idare_faaliyet_raporu.pdf), 05.05.2017)

(<http://www.tibder.org.tr/index.php/turkiye-itfaiyeleri/15-tuerkiye-itfaiyeleri/363-kocaeli-itfaiye-daire-baskanligi>, 05.05.2017)

([http://www.trabzon.bel.tr/upload/editor/FAAL%C4%B0YET%20RAPORLARI/2015\\_faaliyet\\_Raporu.pdf](http://www.trabzon.bel.tr/upload/editor/FAAL%C4%B0YET%20RAPORLARI/2015_faaliyet_Raporu.pdf), 05.05.2017)

(<http://www.ua.gov.tr/programlar/erasmus-program%C4%B1/gen%C3%A7lik-program%C4%B1/%C3%B6%C4%9Frenme-hareketlili%C4%9Fi/avrupa-g%C3%B6n%C3%BCll%C3%BC-hizmeti>, 05.05.2017)

(<http://www.yenimeram.com.tr/konyada-gonullu-itfaiyecilik-tanitildi-217765.htm>, 05.05.2017)

## TÜRKİYE'DE YAŞAM MEMNUNİYETİNİN BOYUTLARI VE YEREL KAMU HİZMETLERİNDEN TATMİN ARASINDAKİ İLİŞKİ

*Erol TURAN<sup>1</sup>*

*Savaş ÇEVİK<sup>2</sup>*

*Eray AKTEPE<sup>3</sup>*

### ÖZET

1980'lerin ilk yarısından itibaren tüm dünyada kamu yönetimi paradigmasında yaşanan değişim ve dönüşümle birlikte vatandaş odaklı bir yönetim ve hizmet sunum anlayışı kabul görmeye başlamıştır. Zaman içerisinde kamu yönetiminin vatandaş talepleri doğrultusunda örgütlenmesi ve yönetsel anlayışların da değiştirilmesi yönünde eğilim artmıştır. Geleneksel kamu hizmeti üretme yöntemleri, vatandaşların kamu örgütleri karşısındaki konumlarının güçlendirilmesi ve kamu kurumlarının vatandaşlara bakış açılarının değiştirmesi gerektiğini ön plana çıkarmıştır. Söz konusu bu yaklaşımların etkisi ile günümüzde kamu kesiminin hizmetlerinden yararlananlar, müşteri olarak yeniden tanımlanmaya çalışılmaktadır.

Öncelikli olarak vatandaşın ön plana alındığı bu yaklaşımda, artık vatandaşın kamu yönetiminin ürettiği mal ve hizmetlerden elde ettiği tatmine bakılmaktadır. Vatandaş tatmini ise bir anlamda onun ihtiyaçlarının karşılanması olarak ifade edilebilir. Dolayısıyla vatandaşın tatmininin önemsenmesi, vatandaşın memnuniyetini gerekli kılmaktadır. Bu yeni paradigmanın vatandaş odaklı bir yönetim anlayışına dayalı olmasından dolayı, hızla değişen ve gelişen topluma nasıl hizmet sunulacağına belirlenmesi, hizmet sunma yöntemlerinin geliştirilmesi, etkin hizmet sunma araçlarının belirlenmesi ve vatandaşın hizmet taleplerindeki değişimin farkında olunması gibi hususları da temel almaktadır.

Bu bağlamda günümüzde kamu hizmetlerinin birincil amacı vatandaşların kolektif ihtiyaçlarını gidererek hayat tatminini artırmak olarak görülebilir.

Bu açıklamalar çerçevesinde bu çalışma TÜİK tarafından yürütülen Yaşam Memnuniyeti Araştırması'nın (YMA) verilerine dayanarak yerel kamu hizmetlerinden memnuniyetin temel belirleyicilerini incelemeyi amaçlamaktadır. Söz konusu araştırma 2013 yılında il düzeyinde yürütüldüğünden iller arasında karşılaştırmalara da imkân sağlamaktadır. Bu yüzden çalışmada 2013 yılı verileri değerlendirilmektedir.

Çalışmanın ilk bölümünde yerel kamu hizmetlerinden vatandaş memnuniyetini artırmaya yönelik çağdaş yaklaşımlar ve iyi uygulamalar incelenmekte, ikinci bölümde illere göre Türkiye'de yerel ve merkezi kamu hizmetlerinden memnuniyet karşılaştırmalı olarak TÜİK YMA 2013 verileri ile incelenmekte ve son bölümde yerel kamu hizmetlerinden memnuniyetin başta hayat tatmini olmak üzere il düzeyinde belirleyicileri ile arasındaki korelasyonlar değerlendirilmektedir.

**Anahtar Kelimeler:** Kamu Hizmeti, Vatandaş Odaklı Yönetim, Vatandaş Memnuniyeti, Yerel Kamu Hizmetleri

<sup>1</sup>Doç. Dr., Kastamonu Üniversitesi, İİBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, eturan@kastamonu.edu.tr.

<sup>2</sup>Doç. Dr., Selçuk Üniversitesi, İİBF, İktisat Bölümü, scevik@selcuk.edu.tr.

<sup>3</sup>Arş. Gör. Kastamonu Üniversitesi, İİBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, eaktepe@kastamonu.edu.tr

## SATISFACTION WITH LOCAL PUBLIC SERVICES AND SUBJECTIVE WELFARE IN TURKEY

### ABSTRACT

*Since the first half of the 1980s, the change and transformation in the public administration paradigm all over the world have led to recognition of a citizen-centered approach to management and service delivery. Over time, there has been an increasing tendency for public administration to organize in the direction of citizen demands and to change administrative understandings. Traditional public service production methods have emphasized the need for citizens to strengthen their positions in relation to public organizations and to change the way public institutions look at citizens. With the effect of these approaches, those who benefit from the services of the public sector are trying to be redefined as customers.*

*This approach, which is primarily based on citizen's priorities, now takes into account the citizens' satisfaction from the goods and services produced by the public administration. Citizen satisfaction can be expressed in a sense as meeting its needs. Therefore, the importance of the satisfaction of the citizen requires the satisfaction of the citizen. Since this new paradigm is based on a citizen-centric approach to management, it is also based on identifying how to serve the rapidly changing and evolving community, developing service delivery methods, identifying effective means of delivering services, and being aware of changes in citizen service demands.*

*In this context, it can be seen today as increasing the satisfaction of life by eliminating the collective needs of the primary purpose citizens of public services.*

*Within the framework of these explanations, this study aims to examine the determinants of satisfaction with local public services based on the data of the Life Satisfaction Survey (LSS) conducted by TURKSTAT. Since the research is carried out at the provincial level in 2013, it also provides a comparison between the provinces. Therefore, 2013-year data will be evaluated in the study.*

*In the first part of the study, contemporary approaches and good practices to increase citizen satisfaction from local public services are examined. In the second part, satisfaction with local and central public services in Turkey is examined comparatively with TURKSTAT LSS 2013 data and in the last part, satisfaction with local public services the correlations with the determinants at the provincial level are evaluated.*

**Key Words:** *Public Service, Citizen-Focused Management, Citizen Satisfaction, Local Public Services*

### 1. GİRİŞ

Kamu hizmetlerinin temel amacı, vatandaşların yaşam koşullarını çağdaş değerlere uygun biçimde düzenlemek, iyileştirmek ve onların refah düzeylerini artırmaktır. Bu amacın gerçekteşmesi için devletin üstlendiği görevler her geçen gün artmakta, kamu yönetimi örgütleri de buna koşut olarak hem fonksiyonel hem de hacimsel anlamda büyümektedir. Bu büyüme kaynak kullanımında da bir artışa neden



olduğu için, kamu hizmetlerinin sunumunda etkinlik, verimlilik ve iktisadilik gibi ilkeleri de beraberinde getirmiş; kaynakların sınırlarını zorlamadan hizmet üretiminin nasıl sağlanacağı konusu önem kazanmıştır. Bu nedenle, özellikle kamu hizmetlerinin sunumunda son yıllarda yapılan reformların temel amacı, kamu hizmetlerinin sunumunda verimliliğin ve etkinliğin sağlanması ve artırılmasıdır. Ancak, kamu hizmetlerinin sunumunda verimliliğin ve etkinliğin nasıl artırılacağı hususuna verilecek cevap, kamu yönetimi sisteminde yapılacak reformların da esaslarını belirleyecektir. Bu nedenle de etkinliğin ve özellikle ekonomik verimliliğin sağlanmasına, rasyonel kaynak kullanımına ve hizmet kalitesine ilişkin hususlar, kamu yönetiminin en önemli problemleri arasında sayılmaktadır.

Vatandaşların taleplerinin kamu yönetiminde daha iyi karşılanması ve bu amaçla çağdaş hizmet sunum yöntemleri kullanımının sağlanması, kamusal hizmetlerin verimlilik ve etkinlik düzeyine doğrudan etki edecektir (Saygılıoğlu ve Arı, 2002: 166).

Birçok alanda devletin sahip olduğu monopol gücü, kamu yönetimlerinin sunduğu kamusal mal ve hizmetleri rekabetçi bir ortamdan uzak tutmuş, bu nedenle kamu sektörünün sunduğu mal ve hizmetlerde etkinlik, verimlilik ve kalite gibi yönetsel göstergelerin özel sektörün sunduğu mal ve hizmetlerdekiyle karşılaştırılmasının çok anlamlı olmayacağı ileri sürülmüştür. Bu düşünceye göre, kamu kurumlarında “değer”in veya “kalite”nin tanımını yapmak ya da bunları özel sektörde olduğu gibi net bir biçimde ölçebilmek kolay değildir. Diğer taraftan, kamu kurumlarında ortaya çıkan değere hangi örgütsel işlevlerin veya yönetsel süreçlerin katkıda bulunduğu belirlenmesi de özel sektöre kıyasla daha zordur (Yalçın ve Özulucan, 2002: 179-201).

Ancak, günümüzde sunulan hizmetlerde bu göstergeler yönünden bir kıyaslama yapılabilmektedir. Kamu sektöründe etkin, verimli ve kaliteli hizmet vermek için kimi özel sektör yöntem ve teknikleri uygulanmaya başlanmıştır. Fakat bu yeni yönetim tekniklerinin uygulanması için, kamu yönetimini siyasal, ekonomik ve sosyal bağlamdan soyutlayarak salt mekanik-teknik bir niteliğe büründürmekten kaçınılması gerekmektedir.

Genelde tüm kamu kurumlarında hâkim olan kalitesizlik probleminin giderilmesi ve vatandaşlara sunulan kamu hizmetlerinin toplumun gereksinimleriyle uyumlu, daha kaliteli ve etkin şekilde verilmesi talebini karşılayacak şekilde yerine getirebilmesi için, kamu hizmet sunumlarındaki yeni yöntemler, kamu yönetimlerinin önüne yeni fırsatlar koymaktadır. Bu çerçevede yeni hizmet sunum teknikleri kamu yönetimlerine yeni bir dinamizm getirmektedir. Kamu yönetiminde yaşanan bu köklü değişimler ile özel sektör ile kamu sektörü ortak bir dile sahip olmuş; merkezi yönetim odaklı konuların yerine hizmet kalitesi, müşteri memnuniyeti, süreç yenileme, yenilik, etkinlik konuları ele alınmaya başlanmıştır (Paton - Dodge, 1995: 6-7).

Bu çalışmada kamu hizmetlerinin sunumunda söz konusu olan dönüşüm çerçevesinde Türkiye’de vatandaşların yerel ve merkezi kamu hizmetlerinden memnuniyet dereceleri TÜİK YMA 2013 verileri ile incelenmekte ve yerel kamu hizmetlerinden memnuniyetin il düzeyinde belirleyicileri ile aralarındaki korelasyonlar değerlendirilmektedir.

## 2. KAMU HİZMETLERİNDEN MEMNUNİYET ALGISI

Vatandaşların kamu hizmetlerine yönelik memnuniyet veya memnuniyetsizliklerini açıklayan ve dolayısıyla bu açığı kapatmak için öneriler sunan pek çok görüş öne sürülmüştür. Bu alanda yapılan araştırmalar, kamu hizmetlerine yönelik olan memnuniyetsizliğin; vatandaşın beklentileriyle kamu kurumlarının performansı arasındaki fark, ekonomik performans, medyanın rolü, siyasal skandallar, sosyal sermaye ve kültürdeki değişiklikler ve algılanan siyasa başarısızlıkları gibi idari, siyasal, iktisadi ve kültürel farklı nedenleri olduğunu ortaya koymuştur.

Yapılan pek çok araştırma vatandaşların kamu hizmetlerine yönelik memnuniyet veya memnuniyetsizlikleriyle kamu kurumlarının performansları arasındaki ilişkiye de işaret etmektedir. Bu bağlamda kamu hizmetlerine yönelik memnuniyet derecesini performans perspektifinden

değerlendirilmesinde iki temel unsur söz konusudur. Makro ve Mikro Performans. İşsizlik, ekonomik büyüme, enflasyon gibi iktisadi değerler makro performans içerisinde değerlendirilir. Mikro performans ise kamu kurumlarının hizmet sunumları olarak değerlendirilir.

Kamu kurumlarının hizmet sunumlarını değerlendiren mikro performans yaklaşımını iki ana alana ayırmak mümkündür: politikacıların performansı ve devlet kurumlarının performansı. Bürokratik performanstan duyulan tatmin, bir anlamda merkezi hükümetten duyulan tatminin bir özetidir. Yapılan araştırmalarda, vatandaşa bürokrasinin performansı ile ilgili sorular yöneltildiğinde, bürokrasiye yönelik negatif bir tutum içinde olduğu görülür. Diğer taraftan, siyasetçilerin oy toplamak amacıyla kamu yönetiminin ya da bürokrasinin performansını eleştirmeleri de vatandaşların kamu yönetimine karşı düşüncelerini olumsuz yönde etkiler. Ancak, genel olarak vatandaşın politika ile kamu yönetimi arasındaki ayrımı yapamadığı ve kamu yönetimine veya bürokrasiye ilişkin memnuniyetsizliklerini dile getirirken çoğunlukla politikacılardan memnuniyetsizliklerini yansıttıkları söylenebilir (Ateş, 2004: 355-387). Bu nedenle özellikle idari birimlerin performans ölçümleri yapılırken, vatandaşın kamu yönetimi ile politika arasındaki yanlışları dikkate almak gerekmektedir (Bouckaert ve Walle, 2003: 299-318). Ayrıca dikkat edilmesi gereken diğer bir husus da kamu yönetiminin performansının değerlendirilmesinin yalnızca performans değişkenine bağlı olmadığıdır. Performansı etkileyen bazı değişkenler, kamu yönetiminin yapısına ve işleyişine etkilerde bulunurken, bazıları ise idare üzerinde herhangi bir etki yaratmaz.

Performansın değerlendirilmesinde kullanılan çok sayıda kriter vardır. Yönetimsel mikro performansın kriterleri arasında kalite, kişisel hizmet birimlerinin varlığı ve hizmet düzeyi sayılabilir. Ancak, hizmeti üretenle hizmetten yararlanan tarafların farklı kriterleri olduğunu göz önünde bulundurmak gerekir. Söz gelimi, hizmetten yararlananlar (tüketici/vatandaş) sağlık, güvenlik, eşitlik serbestlik gibi unsurlara önem verirken, hizmeti üretenler (kamu yönetimi ve işletmeler) rasyonelliği ve ekonomik unsurları dikkate alırlar (Ateş, 2004: 355-387).

Kamu hizmetlerine ilişkin olarak ortaya çıkan beklentiler ile kamu kurumlarının görevlerini yerine getirirken gösterdikleri performans arasındaki farklılıklar, kamu yönetiminin yerine getirdiği hizmetlerden tatminin değerlendirilmesinde anahtar bir rol oynar. Psikolojik pazarlama araştırmaları, hizmetlerden memnuniyetsizliğin nedenlerini, beklentiler ile algılar arasındaki farklılığa bağlamaktadırlar. Söz gelimi; bir hizmeti almak için 50 dakika bekleyeceğini düşünen bir kullanıcı, eğer 20 dakika sonra talep ettiği hizmeti alabilmişse, hizmetten tatmin olmuş olabilir. Buna karşın hizmeti 20 dakikadan daha kısa bir süre içinde alabileceğini düşünen kullanıcı ise, 20 dakikalık hizmete ulaşma süresinden tatmin olmayabilir. Bu durum, tatmin (memnuniyet) = algılanan hizmet düzeyi-beklenti ile formüleleştirilebilir (Ateş, 2004: 355-387). Diğer taraftan, hizmet kullanıcısının, herhangi bir hizmetle ilgili olarak tercih ettiği bir çıktı düzeyi ya da hizmetten yararlanarak ulaşacağı bir amacı yoksa, çıktı memnuniyeti belirleyen değişkenlerden biri 9olabilecektir. Ancak kişinin hizmeti alması ile birlikte gerçekleştireceği bir amacı varsa, çıktı düzeyi kişinin memnuniyetini belirleyen en önemli kriter haline gelir. Ayrıca hizmetten yararlanma sıklığı ile kişinin kurumla olan geçmişteki ilişkileri ve kurumla ilgili tecrübeleri de kişinin hizmetten duyduğu memnuniyeti üzerinde etkili olacaktır. Burada sayılabilecek son değişken ise, bireylerin kamu hizmeti hakkındaki bilgi düzeyidir. Söz gelimi, kullanıcı muhatap olduğu kurumun fonksiyonunu bilmekte ya da alacağı hizmetin niteliğinin farkında ise hizmetin sunumunda ortaya çıkacak aksaklıkları tespit edebilecektir.

Günümüzde belediyelerin bir yönetim biriminden ziyade bir hizmet sağlayıcı olarak değerlendirilmesi, hemşerilerinin sunulan hizmetlerden memnuniyetinin yönetimdeki başarılarını ifade eden en önemli parametrelerden biri olmasını sağlamıştır. Bu bağlamda, yerel kamu hizmetlerinden memnuniyetin ölçümü ile ilgili ilçe, il veya büyükşehir ölçeğinde yerli ve yabancı yazında birçok çalışma yapılmıştır. İlçe ölçeğinde, Konya'nın Karatay ilçesinde ikamet eden 18 yaş ve üstü vatandaşların eğitim, yaş ve gelir grubuna göre Karatay Belediyesi'nin sunmuş olduğu hizmetlerden memnuniyet düzeyi ölçülmüş, belediyenin vatandaş memnuniyetini sağlama konusunda eğitim, yaş ve gelir grubuna göre farklı hizmet anlayışı ortaya koyması gerekliliği ortaya çıkmıştır (Göküş ve Karayıldırım, 2012). Kamu

hizmetlerinden memnuniyet derecesi ölçülmek amacıyla, Mersin'in Silifke ilçesinde yaşayan 469 kişiye uygulanan anketin sonucunda ise, vatandaşların memnuniyetinin yerleşim yerlerine göre farklılık gösterdiği görülmüştür (Göküş ve Alptürker, 2011). Bir diğer çalışmada ise, İzmir'in Karşıyaka ilçesinde ikamet eden 3030 kişiye uygulanan anket ile halkın kamu hizmetlerinden memnuniyet derecesi ölçülmüş, elde edilen sonuçlara göre memnuniyet düzeyi demografik özelliklere göre farklılık gösterdiği ortaya çıkmıştır. Çalışmada ayrıca, memnuniyet kıstaslarından en önemlisinin belediye başkanının tarafsızlığı, güvenilirliği ve halk ile olan bağlantısı olduğu vurgulanmıştır (Kurgun vd., 2008). Benzer bir şekilde, Ardıç vd. (2004) tarafından yapılan çalışmada da Tokat şehrinde ikamet eden vatandaşların yaş seviyeleri arttıkça yerel yönetim hizmetlerinden memnuniyet düzeylerinin arttığı gözlemlenmektedir.

İl ölçeğinde yapılan çalışmalarda da benzer yöntemler kullanılmış, elde edilen sonuçların ilçe ölçeğine göre bariz farklılıklar göstermediği görülmüştür. Örneğin, Akyıldız (2012), tarafından Uşak ilinde yaşayan 384 kişiye yapılan anket ile vatandaşların Uşak Belediyesi hizmetlerinden memnuniyeti ölçülmüş, elde edilen sonuçlarda, halkın en az memnun olduğu hizmetler arasında geri dönüşüm hizmetleri, asfaltlama, yol yapım işi, kaldırım çalışması ve yapı denetim ve imar hizmetleri bulunmaktadır. Sonuç olarak katılımcılar, Uşak Belediyesi'nin altyapı hizmetlerine öncelik vermesi gerektiğini ifade etmektedir. Kara ve Gürcü (2010) tarafından yapılan çalışmada, Yozgat Belediyesi ölçeğinde halkın kamu hizmetlerinden memnuniyet derecesinde demografik değişkenlerin etkisi görülürken, Albayrak vd. (2015) tarafından Rize Belediyesi ölçeğinde yapılan çalışmada, meslek hariç demografik değişkenlerin anlamlı bir etkisi görülmemiştir.

Büyükşehir Belediyeleri gerek sosyal gerek kültürel gerekse ekonomik açıdan diğer yerel yönetim birimlerinden daha geniş bir yönetim alanına sahiptir. Bu durum, metropoliten kentlerin kamu hizmetleri sunumu kapsamını ve sorumlu olduğu ölçek boyutlarını genişletmektedir. Buldukları ülkenin küçük bir prototipini oluşturan metropoliten kentlerin sunduğu hizmetlerden memnuniyet, bir nevi ülkedeki vatandaşların genel mutluluk seviyelerini ifade etmektedir. Bu çalışmanın veri setini de oluşturan TÜİK'in il düzeyinde "Yaşam Memnuniyeti 2013 Araştırması" sonuçlarına göre mutluluk düzeyi en yüksek ilk yirmi il içerisinde sadece üç büyükşehirin (Balıkesir, Sakarya ve Erzurum) bulunması Türkiye'nin Birleşmiş Milletler Sürdürülebilir Kalkınma Ağı'nın hazırladığı 2013 Dünya Mutluluk Raporu'nda 77. sırada olmasını doğrular niteliktedir. Metropoliten kentlerdeki hizmetlerden memnuniyeti etkileyen faktörlere bakacak olursak, Ankara Büyükşehir Belediyesi hizmetlerinden memnuniyetin ölçümü için yapılan farklı yıllardaki çalışmalarda, katılımcıların halk ekmek hizmetinden memnun (Gürel ve Özel, 2013), içme suyunun kalitesinden ise memnun olmadığı görülmüştür (Ankara Büyükşehir Belediyesi Kamuoyu Araştırma Merkezi, 2009). Eskişehir kent ölçeğinde yapılan bir başka çalışmada ise, belediye tarafından sunulan genel hizmetler katılımcıların memnuniyetini olumsuz etkilerken, yönetim hizmetlerinin olumlu yönde etkilediği görülmüştür (Cankuş, 2008).

Yerel yönetimlerin hizmet kalitesini ve vatandaş memnuniyetinin ölçümünde, Mokhlis vd. (2011) Güney Tayland örneğinde somutluk, empati, itimat ve cevap verebilirlik unsurlarını, Kondrotaitė (2012) Litvanya örneğinde belediyelerin orta öğretim okulları tarafından verilen eğitim hizmetleri, yetişkin eğitim kurumlarının eğitim hizmetleri, sosyal hizmetler ve sağlık hizmetleri değişkenlerini, Alizadeh ve Kianfar (2013) demiryolu ulaşımı, trafik sorunu, yeşil, sosyal ve eğlence alanları önemli değişkenler olarak ele alınmıştır. Sağlık, eğitim, ulaşım, elektrik ve diğer devlet hizmetleri gibi temel kamu hizmetlerinden duyulan memnuniyetsizlik, Arap Baharından önceki yıllarda pek çok MENA (Orta Doğu ve Kuzey Afrika Bölgesi) ülkesinde büyümüştür. Bu ülkelerde yaşam memnuniyeti düzeyi çok düşük seviyelerde ve dünya mutluluk raporlarında Mısır, Ürdün, Libya, Fas, Tunus ve Yemen'deki halk dünyanın en mutsuz insanları olarak ifade edilmektedir (Benmansour, 2016). Diğer taraftan, dünyada kişi başına düşen en yüksek milli gelire sahip ülkelerden biri olan Katar'da gelir seviyesi mutluluk seviyesi ile doğru orantılı değildir. Hızlı nüfus artışı ve göçmen nüfusunun fazlalaşması ve en önemlisi kamu hizmetlerinden memnuniyetsizlik ülkedeki mutluluk düzeyini olumsuz etkilemektedir (Benmansour, 2016).

Sonuç itibari ile halkın kamu hizmetlerinden memnuniyet derecesinin ölçümünde farklı örneklem alanlarında farklı örneklemler ele alınmış ve bu çalışmalarda farklı analizler kullanılmıştır. Ancak çoğu

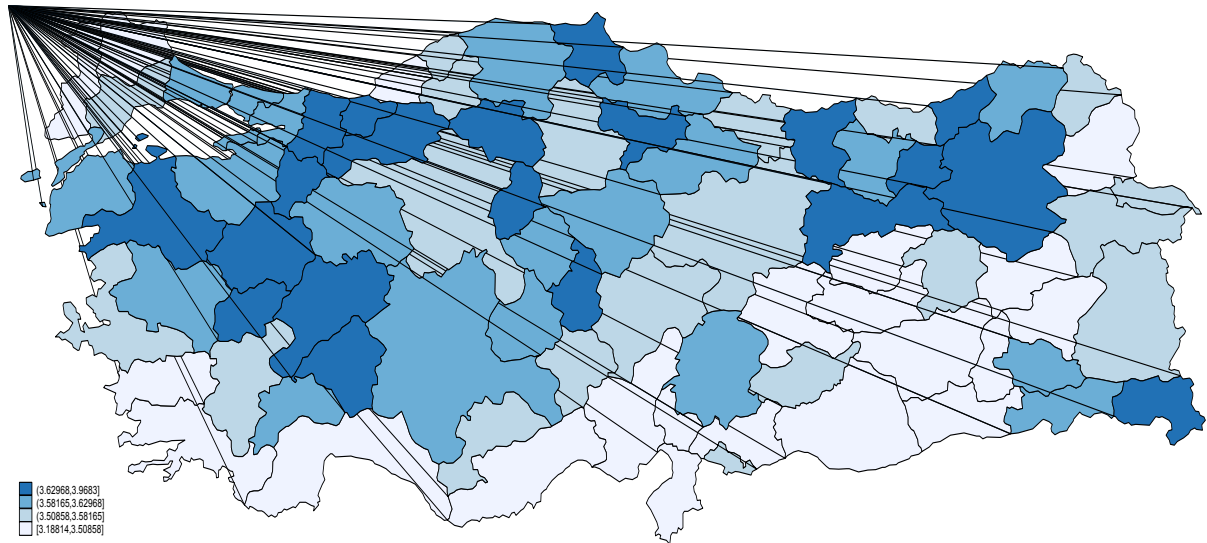
çalışmada demografik değişkenlerin kamu hizmetlerinden memnuniyete etkisi ele alınmıştır. Diğer bir deyişle, çalışmalar yerel yönetimlerin sunduğu kamu hizmetleri ve bu hizmetlerden memnuniyet yerine, bireylerin demografik özelliklerinin hizmetten memnuniyet üzerindeki etkisini ön plana çıkarmaktadır. Yine vatandaşların kamu hizmetlerinden memnuniyeti ile ilgili bu çalışmalarda örneklem sayısının az, örneklem ölçeğinin dar olması, temsil gücü, araştırma sonuçlarının genellemesi ve evren (population) için geçerli olması önünde en büyük kısıtlardan biridir. Bu çalışmada, bahsedilen kısıtlardan etkilenmemek için veri seti olarak TÜİK'in il düzeyinde "Yaşam Memnuniyeti 2013 Araştırması" seçilmiştir. Türkiye'de ilk defa yapılan il düzeyinde yaşam memnuniyeti araştırması kapsamında, Türkiye ölçeğinde 125.720 hane ile yapılan çalışmada, 18 yaş ve üstü 196.203 kişi ile görüşme yapılmıştır.

### 3.MUTLULUK VE KAMU HİZMETLERİNDEN TATMİN: TÜRKİYE ÖLÇEĞİ

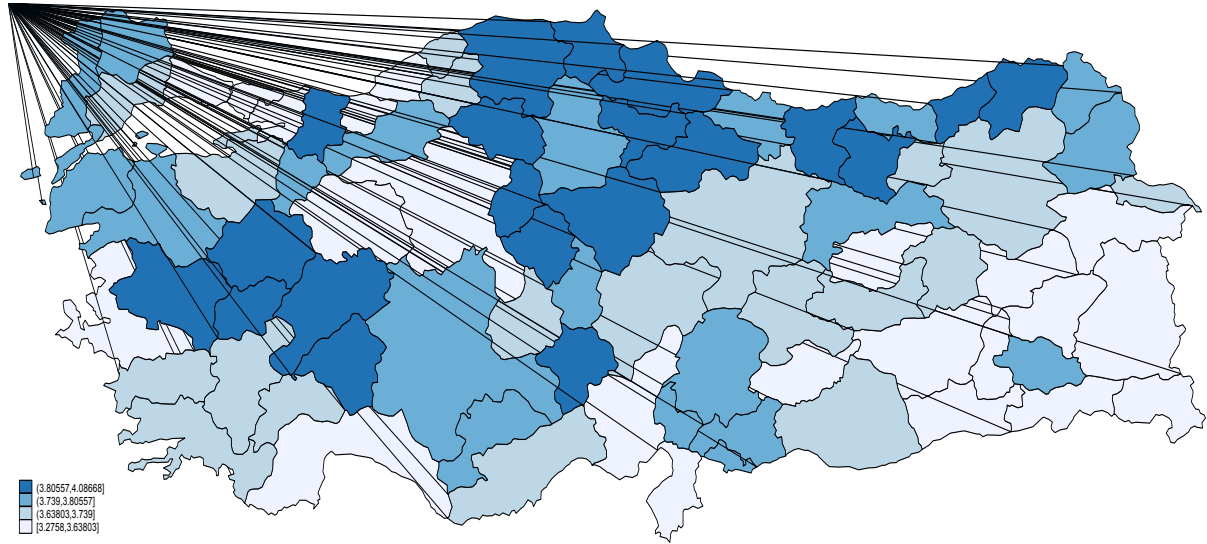
Yaşam Memnuniyeti Araştırması'nda mutluluk "Yaşamınızı bir bütün olarak düşündüğünüzde ne kadar mutlusunuz" sorusuna, 1 – çok mutlu; 5- çok mutsuz olacak şekilde bir likert ölçeği ile verilen cevaplarla ölçülmektedir. Biz daha yüksek değer için daha mutlu bir durumu göstermesi için ölçeği ters kodladık ve il seviyesinde ortalamalarını alarak il düzeyi için ortalama mutluluk skorları elde ettik. Şekil 1 bu verilere dayanarak il seviyesinde mutluluğun Türkiye düzeyinde dağılımını göstermektedir. Şekilden genelde orta-batı Anadolu ve kuzey illerinde daha yüksek mutluluk görülmektedir.

İllerin sıralamasına bakıldığında Türkiye'de en mutlu il Sinop en mutsuz il Tunceli'dir. En mutlu ilk beş iller sırayla Sinop, Çankırı, Bayburt, Afyon ve Bolu; en mutsuz iller Tunceli, Diyarbakır, Mardin, Osmaniye ve Muş'tur

Şekil 1.Türkiye'de İllere Göre Mutluluk

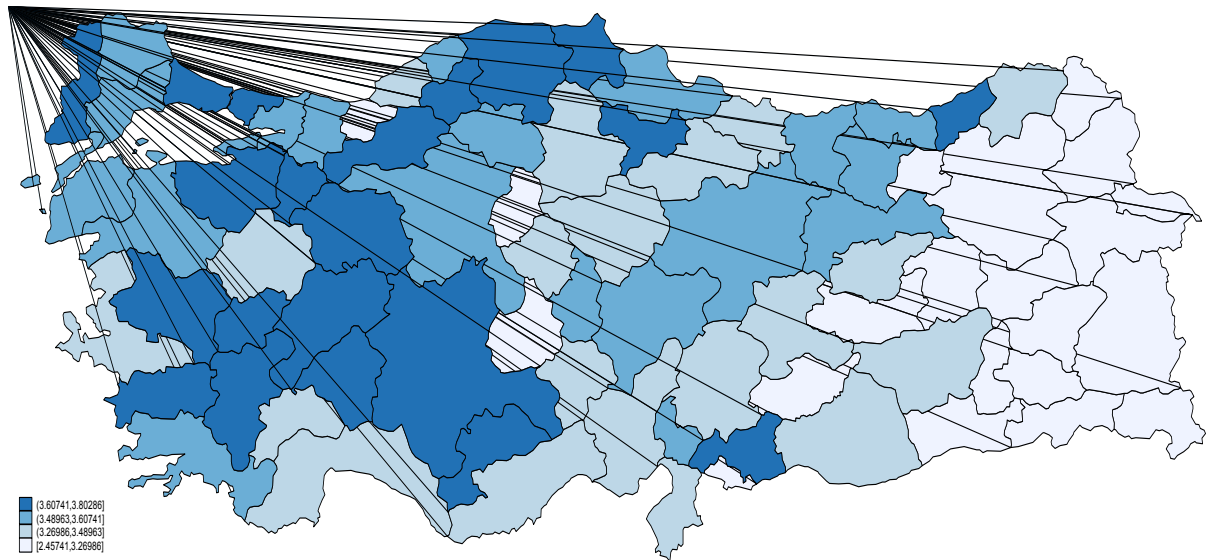


**Şekil 2. Türkiye’de İllere Göre Merkezi Kamu Hizmetlerinden Memnuniyet**



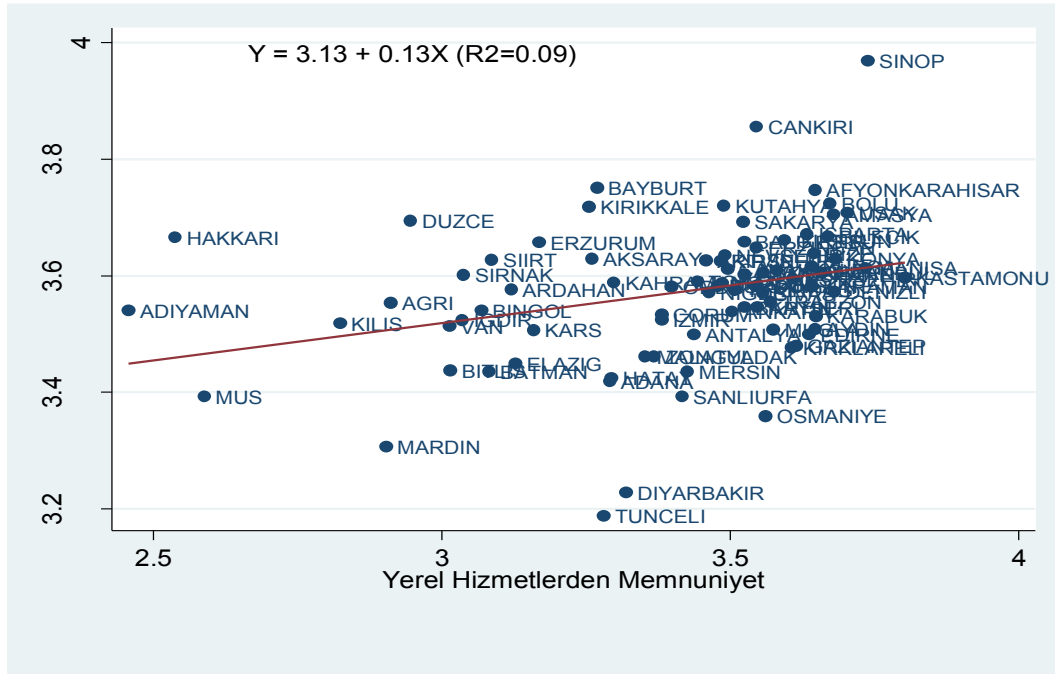
Merkezi yönetim tarafından sunulan kamu hizmetlerinden memnuniyet 5’li likert ölçeği ile (1: hiç memnun değil; 5: çok memnun) sorulmuştur. Değişken katılımcıların sağlık, asayiş, eğitim, ulaşım hizmetleri ile adli ve Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından sunulan hizmetlerle ilgili sorulara verdikleri cevapların ortalaması ile elde edilmiştir. Elde edilen sonuçlara göre, merkezi kamu hizmetlerinden en memnun 5 il sırayla: Sinop, Kastamonu, Çankırı, Afyonkarahisar ve Uşak illeri iken merkezi kamu hizmetlerinden en memnuniyetsiz 5 il sırayla: Hakkâri, Düzce, Şırnak, Muş ve Ankara’dır.

**Şekil 3. Türkiye’de İllere Göre Yerel Kamu Hizmetlerinden Memnuniyet**





Şekil 5. Yerel Hizmetlerden Memnuniyet



#### 4. YAŞAM MEMNUNİYETİ VE KAMU HİZMETLERİNDEN TATMİN

##### 4.1. Yaşam Memnuniyetinin Boyutları

Genel yaşam memnuniyetini ölçmek üzere YMA'da bir dizi soru bulunuyor. Katılımcılara 5'li likert ölçeğinde (1: hiç memnun değil; 5: çok memnun) belirli konularda memnuniyetleri soran 15 soruluk bir soru bataryası içermektedir. Bu konular:

- Sağlıklarından memnuniyet (sağlık)
- Evliliklerinden memnuniyet (evlilik)
- Almış oldukları eğitimden memnuniyet (eğitim)
- Oturdukları konuttan memnuniyet (konut)
- Oturdukları semt/mahalleden memnuniyet (semt)
- İşlerinden memnuniyet (iş)
- Kazançlarından memnuniyet (kazanç)
- Hane halkı gelirinden memnuniyet (gelir)
- Sosyal hayatlarından memnuniyet (sosyal hayat)
- Kendilerine ayırdıkları zamandan memnuniyet (bakım)
- İşe gidiş geliş harcadıkları zamandan memnuniyet (trafik)
- Akrabalarla ilişkilerden memnuniyet (akraba)
- Arkadaşlarıyla ilişkilerden memnuniyet (arkadaş)
- Komşularla ilişkilerden memnuniyet (komşu)
- İşle ilgili kişilerden memnuniyet (iş hayatı)

Genel yaşam memnuniyetine ilişkin bu değişkenlerin boyutlarını belirlemek (daha sonra bu boyutlarla kamu hizmetlerinin ilişkisini araştırmak) üzere keşfedici amaçlı faktör analizi uygulanmıştır<sup>4</sup>. Faktör analizi 5 boyuta işaret etmektedir.

<b>Tablo 1. Yaşam Memnuniyetinin Boyutları: Faktör Analizi ve Yapı Güvenilirliği</b>				
<b>Faktör</b>	<b>Ölçüm</b>	<b>Faktör Yüklemesi</b>	<b>Uniqueness</b>	<b>Cronbach Alfa</b>
Kişisel Hayattan Memnuniyet	Sağlık	0.745	0.4002	0.30
	Evlilik	0.7543	0.397	
Sosyal Hayattan Memnuniyet	Eğitim	0.2765	0.8171	0.57
	Sosyal hayat	0.8146	0.2632	
	Bakım	0.8657	0.209	
	Trafik	0.5204	0.6348	
Yaşanılan Çevreden Memnuniyet	Konut	0.7969	0.3083	0.59
	Semt	0.8178	0.2818	
Ekonomik Memnuniyet	İş	0.631	0.4891	0.71
	Kazanç	0.8596	0.2309	
	Gelir	0.8233	0.2523	
İlişkilerde Memnuniyet	Akraba	0.7936	0.3445	0.82
	Arkadaş	0.8528	0.2496	
	Komşu	0.7897	0.3248	
	İş hayatı	0.5903	0.5614	

Kişisel hayata dair boyuta dair ölçümlerin varyansına dayanan Cronbach alfa katsayısı düşük olmakla birlikte diğer faktörlerin alfa katsayısı kabul edilebilir düzeydedir.

Kamu hizmetleri için de benzer bir şekilde faktör analizi yürütülmüş olmakla birlikte merkezi yönetim tarafından sunulan hizmetler ve yerel idareler tarafından sunulan hizmetlere dair iki ayrı faktör bulunmuştur. Yerel hizmetler için yürütülen ayrı bir faktör analizi tek bir faktöre işaret etmiştir. Bu yüzden sadece merkezi tarafından sunulan ve yerel yönetimler (belediyeler ve il özel idareleri) tarafından sunulan kamu hizmetlerinin ayrı ayrı değerlendirilmesine karar verilmiş daha ileri boyut azaltmaya gidilmemiştir.

## **5. YAŞAM MEMNUNİYETİ VE KAMU HİZMETLERİNDEN TATMİN ARASINDAKİ İLİŞKİLER**

Yaşam memnuniyetinin boyutları yukardaki faktör analizine göre oluşturulmuş ve ilgili faktöre dâhil değişkenlerin ortalaması alınmak suretiyle faktör değişkenleri elde edilmiştir. Bu değişkenlerin il düzeyinde ortalamaları alınmak suretiyle yine il düzeyinde ortalamaları ile kamu hizmetlerinden memnuniyetle aralarındaki korelasyonlar değerlendirilmiştir.

<sup>4</sup>Principalcomponentfactor (pcf) kullanıldı.



<b>Tablo 2. Yaşam Memnuniyetinin Boyutları ve Kamu Hizmetlerinden Tatmin Arasındaki İlişkilere Dair Korelasyon Matrisi</b>					
	Kişisel Hayattan Memnuniyet	Sosyal Hayattan Memnuniyet	Yaşanılan Çevreden Memnuniyet	Ekonomik Memnuniyet	İlişkilerde Memnuniyet
<b>Merkezi Yönetim Tarafından Sunulan Kamu Hizmetleri</b>					
Sağlık hizm.	0.3775	0.3723	<b>0.5922</b>	<b>0.624</b>	0.1321
Asayiş (güvenlik)	0.3916	0.4879	0.549	0.49	0.5427
Adli hizm.	0.3528	<b>0.6316</b>	0.5529	0.5212	0.4634
Eğitim hizm.	0.2979	<b>0.5817</b>	0.5194	0.5392	0.3304
SGK	0.4878	<b>0.6073</b>	<b>0.6592</b>	<b>0.585</b>	0.469
Ulaşım hizm.	0.4005	0.4841	<b>0.6627</b>	<b>0.6993</b>	0.113
<b>Yerel Yönetimler Tarafından Sunulan Kamu Hizmetleri</b>					
Çöp/atık toplama	0.4077	0.0134	0.5047	0.4452	-0.1835
Kanalizasyon hizm.	0.519	0.0985	<b>0.5871</b>	0.544	-0.0311
Şebeke suyu	0.3636	0.0867	0.4873	0.5056	-0.1925
Toplu taşıma	0.3621	0.1564	0.5105	0.4926	-0.036
Zabıta hizm.	0.5007	0.1533	<b>0.6169</b>	0.5783	0.0229
Yol/kaldırım	0.4074	0.1921	0.5251	0.5669	-0.1369
Yeşil alan	0.3246	0.2684	0.5601	0.5985	-0.124
Hava kirliliği ile müc.	0.307	0.2133	<b>0.5901</b>	<b>0.6029</b>	-0.1275
Sağlık/spor merkezleri	0.4285	0.2324	<b>0.6067</b>	<b>0.6275</b>	-0.117
İmar/iskân/ruhsat	0.5292	<b>0.3185</b>	<b>0.6974</b>	<b>0.6836</b>	0.0608
Engelli hizm.	0.4791	<b>0.3405</b>	<b>0.6544</b>	<b>0.6894</b>	0.072
Sosyal yardımlar	0.535	0.285	<b>0.6776</b>	<b>0.7282</b>	0.0123
Sergi/festival/panayır	0.5005	0.1912	<b>0.6229</b>	<b>0.6292</b>	-0.0272
Meslek kursları	0.526	0.1492	<b>0.6065</b>	<b>0.6023</b>	-0.0354
Işıklandırma	0.5382	0.1773	<b>0.6512</b>	<b>0.6664</b>	-0.0401
Temizlik hizm.	0.4839	0.1226	<b>0.5889</b>	0.5816	-0.1773
İtfaiye hizm.	0.5538	0.0545	0.523	0.4621	0.0727
Cenaze hizm.	0.4878	-0.0301	0.3698	0.2956	0.1409
Levhalandırma hizm.	0.5292	0.1574	0.5654	0.5716	0.0391
Gıda denetim hizm.	0.3919	<b>0.3284</b>	<b>0.6013</b>	0.5697	0.1111

Kişisel hayattan (sağlık ve evlilikten) memnuniyetle en yüksek korelasyona sahip hizmetler genelde yerel yönetimler tarafından sunulanlardır. Bunlar arasında sosyal yardımlar, itfaiye hizmetleri, levhalandırma hizmetleri, imar/ruhsat işlemleri, meslek edindirme kursları ve kanalizasyon hizmetleri ön plana çıkmaktadır.

Sosyal hayattan (eğitim, sosyal hayat, kişisel zaman ayırma ve trafik) memnuniyetle en yüksek korelasyona sahip hizmetler merkezi yönetim tarafından sunulan hizmetler olup bunlar arasında adli hizmetler, SGK tarafından sunulan hizmetler ve eğitim hizmetleri ön plana çıkmaktadır. Yerel yönetim

hizmetlerinden ise engellilere yönelik hizmetler, gıda denetim hizmetleri ve imar/ruhsat hizmetleri diğerleri arasında daha yüksek korelasyona sahiptir.

Yaşanılan çevreden (konut ve semt) memnuniyet neredeyse tüm hizmet türleri ile yüksek korelasyona sahiptir. Merkezi yönetim hizmetleri arasında ulaşım hizmetleri, SGK tarafından sunulan hizmetler ve sağlık hizmetleri özellikle yüksek korelasyon gösterirken, yerel hizmetler arasında imar/iskân/ruhsat hizmetleri, sosyal yardımlar, ışıklandırma hizmetleri, engellilere yönelik hizmetler, sergi/festival, zabıta hizmetleri sağlık/spor merkezleri, meslek edindirme kursları ve gıda denetim hizmetleri öne çıkmaktadır.

Ekonomik (işten, kazançtan ve hanehalkı gelirinden) memnuniyet de yaşanılan çevreden memnuniyette olduğu gibi neredeyse tüm hizmet tiplerinden tatminle yüksek korelasyona sahip gözükmektedir. Ama en çok yerel hizmetlerden sosyal yardımlar, imar (iskân/ruhsat hizmetleri, engellilere yönelik hizmetler, ışıklandırma hizmetleri ile birliktelik göstermektedir. Merkezi yönetim hizmetleri arasında ise ulaşım hizmetleri, sağlık hizmetleri ve SGK tarafından sunulan hizmetlerle yüksek korelasyona sahiptir.

İlişkilerden (akrabalarla, arkadaşlarla, komşularla ve iş hayatındakilerle) memnuniyet daha çok merkezi yönetim hizmetleri ile birlikteliğe sahiptir. Özellikle de asayiş, SGK ve adli hizmetlerden tatmin bu boyut ile yüksek derecede korelasyona sahiptir. Yerel hizmetlerden tatmin ile bu boyut arasında belirgin bir korelasyon göze çarpmadığı gibi bazıları ile düşük derecede de olsa negatif korelasyon bulunmaktadır.

Sonuç olarak iki hizmet grubu karşılaştırıldığında; Merkezi yönetim tarafından sunulan kamu hizmetlerinden tatmin sosyal hayattan memnuniyet ve ilişkilerden memnuniyetle daha ilişkilidir. Yaşam memnuniyet boyutları arasında kamu hizmetleri ile en yüksek korelasyona sahip boyutlar yaşanılan çevreden memnuniyet ve ekonomik memnuniyettir. Bu iki boyut iki hizmet grubu ile de yüksek derecede korelasyona sahiptir. Ancak ekonomik memnuniyette bazı yerel hizmet grupları özellikle ön plana çıkmaktadır. Kişisel hayattan tatmin her iki hizmet grubu ile de ilişkili gözüküyorsa da yerel yönetimler tarafından sunulan hizmet grubu ile daha fazla birliktelik göstermektedir.

## SONUÇ YERİNE

Merkezi yönetimin kamu kaynaklarını etkin ve verimli kullanabilmesi için işleyişin başarı ve performansını olumlu yönde etkileyecek bir yönetim yaklaşımına gereklilik duyulmuştur. Tam da bu aşamada geleneksel anlayıştan yeni kamu yönetimi anlayışına geçiş beraberinde kamu sektöründe hizmet kalitesi, müşteri memnuniyeti, süreç yenileme, yenilik, etkinlik gibi konuları getirmiştir. Bu minvalde, kamu yönetimi birimleri tarafından sunulan hizmetlerden bireylerin duyduğu memnuniyet seviyesinin ölçülmesi kamu politikalarının başarı ve performansını etkileyen ve artıran en önemli parametrelerden biri olmuştur. Bu yeni kamu işletmeciliği anlayışı ile birlikte, kamu kurum kuruluşlarının sağladığı hizmetlerden elde edilen genel tatmin seviyesi arttıkça kamu sektöründen memnuniyet ve yöneticilerine duyulan güven olumlu yönde etkilenecektir. Kamu yönetim birimleri, bireylerde ihtiyaçlarına cevap verebilmek için kamu hizmetlerini sağlarken insanların memnuniyetini yerel yönetimler aracılığıyla yapmaktadır (Torlak, 1999). Bu nedenle, yerel yönetimlere vatandaşlara etkin ve verimli hizmet verme ve memnuniyetlerini sağlama noktasında büyük bir mesuliyet yüklemektedir. Vatandaşın sunulan hizmetten memnuniyeti duyması, hizmetin etkili, verimli ve beklentilerin karşılanmasıyla doğrudan ilgilidir. Bu kıstaslar sağladığı takdirde yerel yönetimlerin etkin ve kalitelik kamu hizmeti sağladığı düşünülmektedir (Torlak, 1999). Başka bir ifade ile yerel yönetimlerin vatandaşların ihtiyaçlarına cevap verebildiği ve memnuniyetlerini sağlayabildiği seviyede yönetim hedeflerinde ve temel işlevinde başarılı olacaklardır (Duman ve Yüksel, 2008).

Hemşerilerin belediyelerden talep ve beklentileri ekonomik ve sosyal nedenlere bağlı olarak zamanla değişebilmektedir. Ancak talep ve beklentilerin fazla olmasının yanında kaynakların sınırlı olması belediyeleri daha kaliteli hizmet sunmaya olmaya zorlamaktadır (Aslan, 2012). Kamu hizmetlerindeki kalite kavramını belirleyen birden çok etken vardır. Bu etkenlerin çeşitliliği, sunulan hizmetin kalitesinin ölçülebilmesini ve vatandaşların bu etkenlerden memnun olup olmadığının anlaşılabilmesini belirlemektedir. Bu nedenle, hizmet kalitesini etkileyen faktörlerin bilinmesi ve bu etkenlerin irdelenmesi çok önemlidir (Ardıç vd, 2004). Çünkü belediyelerin sunduğu hizmet kalitesini ölçülebilen ve bu hizmetlerden yararlanan hemşerilerdir. Ayrıca, hizmet kalitesi ve beklenti kavramları hemşeriden hemşeriye değişebilmekte ve bu yüzden memnuniyetler arasında farklılıklar oluşabilmektedir (Sevimli, 2006).

Bu çalışmada da vurgulandığı gibi yaşam memnuniyetinin boyutları ile kamu hizmetlerinden tatmin arasındaki ilişkilere bakıldığında kişisel hayattan memnuniyet, sosyal hayattan memnuniyet, yaşanılan çevreden memnuniyet, ekonomik ve ilişkilerde memnuniyet kriterleri bazen merkezi bazen ise yerel yönetimler tarafından sunulan kamu hizmetleri ile bağlantılı göstermektedir. Hemşerilerin memnuniyet kıstasları, düzeyleri ve anlayışlarına göre hangi kamu hizmetinin değerlendirildiğinin tespiti, yönetimin sağlandığı ölçekteki genel mutluluk düzeyinin belirlenmesinde önemli bir basamak olacaktır.

## KAYNAKLAR

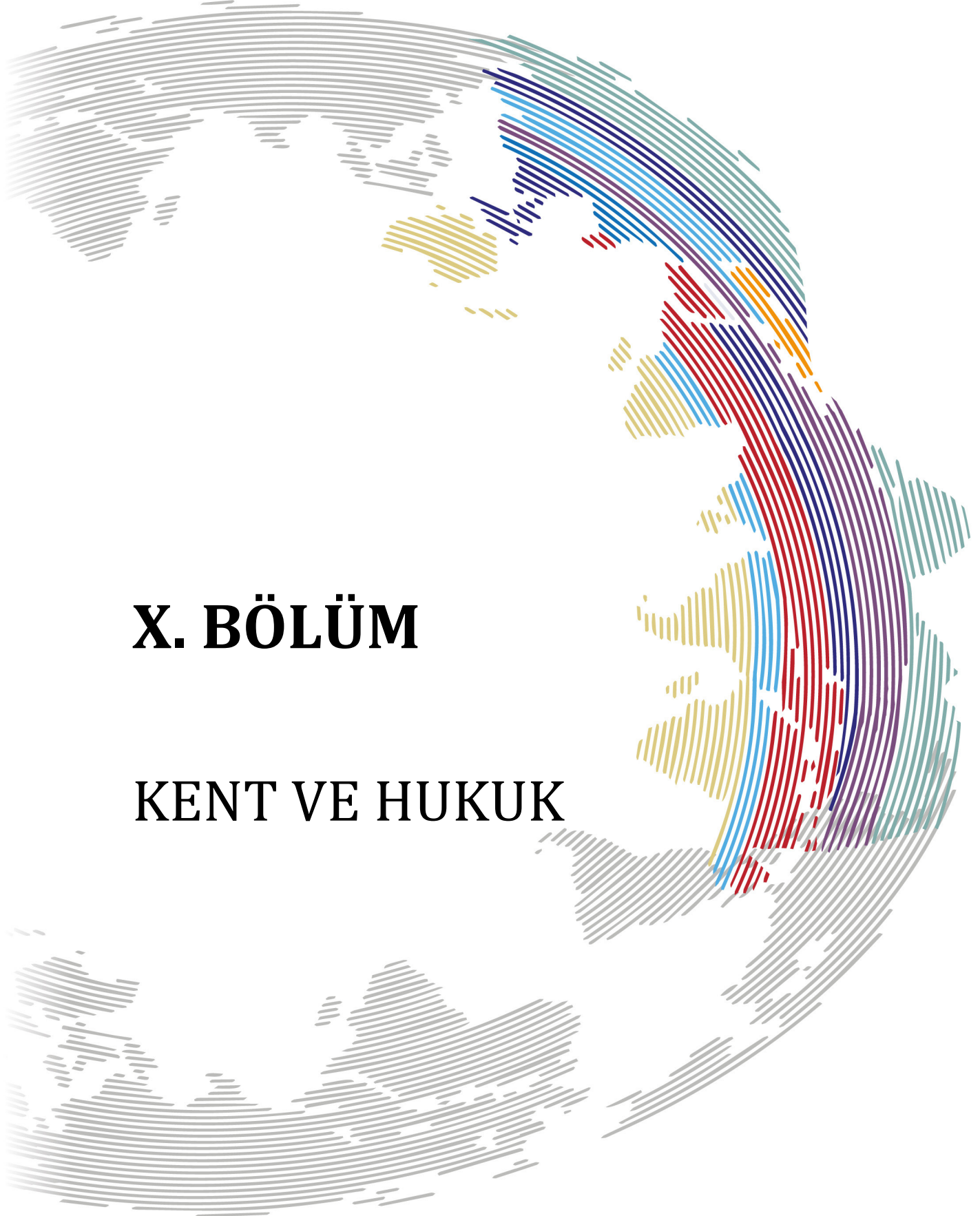
- Akyıldız F. (2012). “Belediye Hizmetleri ve Vatandaş Memnuniyeti: Uşak Belediyesi Örneği”, **Journal of Yaşar University**.
- Albayrak, Sait A., Savaş, F. ve Baltacı, M. (2015). “Belediye Tarafından Sunulan Hizmetlerde Vatandaş Memnuniyetinin Ölçülmesi: Rize Belediyesi Örneği” **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt 24 Sayı 3 Temmuz, ss.1-44.
- Alizadeh, AlirezaandKianfar, Fereydoon (2013). "Developing a Model forCitizens' SatisfactionWithPublicSector Services Based on RoughSetsTheory: A Case Study of TehranMunicipality," **Technical Gazette**, Vol. 20, No: 5, ss. 795-802.
- Ankara Büyükşehir Belediye Hizmetleri Konulu Anket Katılım Raporu. (2009). Ankara Büyükşehir Belediyesi, Kamuoyu Araştırma Merkezi (yayınlanmamış araştırma)
- Ardıç, Kadir, Fatih, Yüksel ve Osman, Çevik. (2004), “Belediyelerde Hizmet Kalitesinin (Vatandaş Tatminin) Ölçülmesi (Tokat Belediyesi’nde Bir Uygulama), **Çağdaş Yerel Yönetimler**, 13 (3), ss. 63-65.
- Aslan, Cumhur; Uluocak, Şeref(2012). “Belediye Hizmetlerinden Memnuniyet Düzeyleri Üzerine Bir Araştırma: Çanakkale Örneği”, **Uluslararası İnsan Bilimleri Dergisi**, ISSN:1305-5134, s:45.
- Ateş, Hamza (2004). “Kamu Yönetiminde Güven problemi ve Halkın Devlete Güveni”, içinde: **Çağdaş Kamu Yönetimi II** (Eds. Muhittin Acar ve Hüseyin Özgür), Ankara: Nobel Yayınları, ss. 355-387.
- Benmansour, Nada A. (2016). “Quality of Life and Satisfaction with Public Services in Qatar: Qataris versus Expatriates’ Perspectives”, *Developments in Administration* 1 (1) **The e-Journal of the IIAS, the IASIA, and the Regional Groups of the IIAS**.
- Bouckaert, Geertand Steven Van de Walle (2003). “Quality of Public Service Delivery and Trust in Government”, in: **Governing Networks: EGPA Yearbook**, Amsterdam: IOS Press, ss. 299-318.

- Cankuş, Bülent, (2008). “Belediye Hizmetlerine İlişkin Algı ve Memnuniyetin İkili Lojistik ve Regresyon Analizi İle Ölçümü (Eskişehir İli Örneği)”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Eskişehir: Osmangazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Duman, T. ve F. Yüksel (2008). “Belediyelerde Vatandaş Memnuniyetinin Ölçümü: Mersin Büyükşehir Belediyesi Örneği”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 17, Sayı 1, ss. 43–50.
- Eryılmaz, Bilal (1994). **Kamu Yönetimi**, İzmir: Üniversite Kitabevi.
- Göküş, M ve Karayıldırım, Ş. (2012). “Vatandaşların Belediye Hizmetlerinden Memnuniyeti Karatay Belediyesi Örneği” **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 474.
- Göküş, Mehmet ve Alptürker, Hakan (2011). “Belediyelerin Sunduğu Hizmetlerde Vatandaş Memnuniyeti: Silifke Belediyesi Örneği”, **Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 25, ss. 128-132.
- Gürel, B. ve Özel, Ç. (2013). “Kamu Çalışanlarının Büyükşehir Belediye Hizmetlerinden Memnuniyeti: Ankara Örneği” **Hacettepe Hukuk Fakültesi Dergisi**, 3(1) ss. 65–74.
- Kara, M. ve Gürcü, M. (2010). “Belediye Hizmetlerinde Halkın Memnuniyetinin Ölçülmesine Yönelik Bir Çalışma: Yozgat Belediyesi Örneği” **Organizasyon ve Yönetim Bilimleri Dergisi** Cilt 2, Sayı 2.
- Kondrotaitė, Gita (2012), "Evaluation of the Quality of Public Services in Lithuanian Municipalities", **Intellectual Economics**, Vol. 6, No: 3, ss. 393-411
- Kurgun, A., Özdemir, A., Kurgun, H. ve Bakıcı, Z. (2008). “Belediyelerde Hizmet Yeterliliğinin ve Hizmet Kalitesinin Artırılmasını Etkileyen Faktörlerin Analizi: İzmir Karşıyaka Belediyesinde Uygulama”, **Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 10 (2), ss. 29-54.
- Mokhlis, Safiek; Aleesa, Yaleakho and Mamat, Ibrahim (2011), "Municipal Service Quality and Citizen Satisfaction in Southern Thailand", **Journal of Public Administration and Governance**, Vol. 1, No: 1, ss. 122-137
- Paton, Richard- Dodge, Christiane (1995), “Reinventing Administrative Policies for the 1990s: Administrative Policy in Canada”, **International Journal of Public Sector Management**, Vol. 8, No. 2, ss.6-18.
- Saygılıoğlu, Nevzat ve Selçuk Arı (2002). **Etkin Devlet: Kurumsal Bir Tasarı ve Politika Önerisi**, İstanbul: Sabancı Üniversitesi Yayınları.
- Sevimli, S. (2006), “Hizmet Sektöründe Kalite ve Hizmet Kalitesi Ölçümü Üzerine Bir Uygulama”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Torlak, Ömer. (1999). “Belediye Hizmetlerinde Pazarlama”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 8, Sayı: 1, ss. 11-23.
- Yalçın, İbrahim ve M Nuri Özulucan (2002). “Özel ve Kamu Yönetiminde Değişim Mühendisliği”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 74, Sayı: 436, ss. 179--201.



# X. BÖLÜM

## KENT VE HUKUK



## YEREL YÖNETİMLER VE ANAYASA MAHKEMESİ'NE BİREYSEL BAŞVURU

Hakan Sabri ÇELİKİYAY<sup>1</sup>

### ÖZET

2010 yılında yapılan anayasa değişikliği ile bireysel başvuru (anayasa şikâyeti) yolu pozitif hukukumuzda dâhil olmuş, yasal düzenlemenin ardından 23.09.2012 tarihinden itibaren yürürlüğe girmiştir. Anayasanın 148/III. maddesi bireysel başvuru hakkını herkese tanırken, 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluş ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanununun 46/2. maddesi, kamu tüzel kişilerinin bireysel başvuru hakkına sahip olmadığını hükme bağlamıştır. Bu yasal düzenlemenin ardından, anılan Kanun hükmünün anayasaya aykırılığı tartışma konusu haline gelmiş, konu Anayasa Mahkemesi'ne iptal davası yolu ile götürülmüş ise de Anayasa Mahkemesi düzenlemeyi anayasaya aykırı görmemiştir.

Uygulamada Anayasa Mahkemesi de bugüne kadar verdiği bireysel başvuru kararlarında yerel yönetimler tarafından yapılan bireysel başvurular hakkında “kişi bakımından yetkisizlik” gerekçesiyle kabul edilmezlik yönünde hüküm vermiş, başvurunun esasına girmediğinden bir hak ihlali olup olmadığını değerlendirme konusu yapmamıştır. Böylece, yerel yönetimler açısından bireysel başvuru yolu tümüyle kapatılmış, anayasa koyucunun iradesi etkisizleştirilmiştir. Anayasa Mahkemesi'nin ulaştığı sonuç 6216 sayılı Kanununun 46/2. maddesinin lafzına uygun olsa da “anayasaya uygun yorum” yönteminin benimsenmesi halinde, ulaşılan bu sonuca istisnalar getirmek mümkündür. Özellikle, kamu tüzel kişilerinin temel hak öznesi olduğu durumlar istisna kapsamında değerlendirilmelidir.

Doktrinde kamu tüzel kişisi olan yerel yönetimlerin, idarenin bütünlüğü ilkesi çerçevesinde kamu gücünü kullanan konumunda oldukları ve bu nedenle bireysel başvuru hakkına sahip olmadıkları ifade edilmekte ise de, aksi yönde görüşler de bulunmaktadır. Gerçekten de yerel yönetimlerin kamu gücü kullanmaksızın ve kamu hukukuna tabi olmaksızın özel hukuk hükümlerine göre faaliyette buldukları durumlarda, bireysel başvuru hakkına sahip olmaları gerektiği sonucuna ulaşılabilir. Bu sonuç, bireysel başvuru yolunun objektif hukuk düzenini koruma işlevi ile de uyumludur. Diğer taraftan, özellikle yargılamaya ilişkin usuli temel haklarının ihlal edilmesi durumunda da yerel yönetimlerin bireysel başvuru hakkına sahip olduğu kabul edilebilir. Zira bireysel başvuru öncesindeki yargılama sürecinde, davanın tarafı olan yerel yönetimlerin yargılamaya ilişkin haklarının ihlal edilmesi söz konusu olabilecektir. Bu durumda yerel yönetimlerin kamu gücünü kullanan taraf olduğunu ileri sürmek mümkün olmayacak ve bireysel başvuru hakkından yararlanmalarının yolu açılmış olacaktır.

**Anahtar Kelimeler:** Yerel Yönetimler, Bireysel Başvuru, Anayasa Mahkemesi.

<sup>1</sup> Yrd. Doç. Dr. Trakya Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü Hukuk Bilimleri Anabilim Dalı Öğretim Üyesi, hcelikyay@trakya.edu.tr

## LOCAL GOVERNMENTS AND INDIVIDUAL APPLICATION TO CONSTITUTIONAL COURT

### ABSTRACT

*Individual application (constitutional complaint) was included into our positive law with the constitutional amendment of 2010 and following the legal regulation entered into force as of 23.09.2012. Article 148/III of the Constitution recognized the right to individual application for every subject, but article 46/2 of the Law on the Establishment and Procedures of the Constitutional Court, No 6216 ruled that public legal entities do not have any right to individual application. After this legal regulation, contradiction of this aforementioned provision to Constitution became a matter of debate, although this issue was brought to the Constitutional Court with the demand of cancellation, the Constitutional Court resolved that there was no contradiction to the Constitution.*

*In practice, as to decisions for the individual applications that made up to now, the Constitutional Court has declared the inadmissibility of individual applications made by local governments on the ground of "lack of venue in terms of person". Since it did not evaluate the merits of applications, it did not consider whether there was a violation of rights. So, with regard to local governments, individual application way has been completely closed and will of constitutional legislator has been neutralized. Decisions of Constitutional Court suits to Article 46/2 of Law Numbered 6216, but in the case of a "corresponding constitutional interpretation" method is adopted, it is possible to bring some exceptions to this conclusion. In particular, situations in which public entities are subject of fundamental rights should be considered under these exceptional circumstances.*

*In doctrine, it is generally stated that local governments, as public legal entities, use public power within the framework of the principle of administrative integrity and therefore they do not have the right to individual petition, but there are some opinions in the opposite direction. Indeed, it can be reached to conclusion that local governments which operate in accordance with provisions of private law without using any public power and without being subject to public law, have the right to individual application. This result is also compatible with individual application's function of protecting the objective legal order. On the other hand, it can be assumed that local governments have the right to individual application in particular if the procedural fundamental rights as regards the trial are violated. Because, in the procedure before the individual application, there may be a violation of the rights of the local government, which is the party of the case, regarding to the trial. In this case, it would not be possible to claim that local governments are the party using the public power and then the way to their exercise of right to individual application would be open.*

**Key Words:** *Local Governments, Individual Application, Constitutional Court.*



## GİRİŞ

1982 Anayasası (AY)’nın 148. maddesinde 07.05.2010 tarih ve 5982 sayılı kanunla 2010 yılında yapılan değişiklik (Resmi Gazete, 13.05.2010, Sayı 27580) uyarınca, Anayasa Mahkemesi (AYM)’ne bireysel başvuru yolu pozitif hukukumuzda dâhil olmuş, ardından 6216 sayılı *Anayasa Mahkemesinin Kuruluş ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun*’un (6216 sayılı Kanun) kabul edilmesiyle, 23.09.2012 tarihinden itibaren yürürlüğe girmiştir (Resmi Gazete, 03.04.2011, Sayı 27894). Böylece, ülkemizde uzun yıllardır tartışılan ve anayasa hukuku doktrininde “anayasa şikâyeti” olarak ifadesini bulan bireysel başvuru yolu hukukumuzda kazandırılmıştır.

Anayasa, bireysel başvuru ile ilgili genel nitelikteki normlara yer vermiş, bireysel başvuruya ilişkin usul ve esasların ise kanunla düzenlenmesini hükme bağlamıştır. Ancak, anayasal düzenlemenin emri uyarınca çıkartılan 6216 sayılı Kanunda anayasal düzenleme ile uyumlu olduğu tartışmaya açık birçok düzenlemeye yer verilmiştir. Bu bağlamda, Anayasa, bireysel başvuru hakkını herkese tanıdığı, 6216 sayılı Kanun, kamu tüzel kişilerini bu hakkın kapsamı dışında bırakmıştır. Kamu tüzel kişisi olan yerel yönetimlerin de bu yasal düzenlemeden etkilenmesi söz konusudur. Anayasaya göre il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan (AY.md.127/I) yerel yönetimlerin kategorik olarak bu hakkın dışında tutulması farklı açılardan sorunlu bir yaklaşım olup, aşağıda bu yaklaşım değerlendirilme konusu yapılmaktadır.

Buna göre, ilk olarak konu ile ilgili anayasal ve yasal düzenleme üzerinde durulmakta (I), daha sonra karşılaştırmalı hukuk (II) ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi (III) açısından kısa bir değerlendirmeye yer verilmekte, son olarak da Türkiye açısından bir değerlendirme (IV) yapıp, AYM’nin uygulaması (V) ele alınmaktadır.

## I. ANAYASAL VE YASAL DÜZENLEME

AYM’ne bireysel başvuru konusunu düzenleyen AY.md.148/III’de “*Herkes, Anayasada güvence altına alınmış temel hak ve özgürlüklerinden, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi kapsamındaki herhangi birinin kamu gücü tarafından, ihlal edildiği iddiasıyla Anayasa Mahkemesine başvurabilir. Başvuruda bulunabilmek için olağan kanun yollarının tüketilmiş olması şarttır*” hükmü bulunmaktadır. Bu hükümden anlaşılacağı üzere Anayasa, bireysel başvuru hakkının öznesinin “herkes” olduğunu belirtmektedir. Buna göre, hukuken “kişi” olarak kabul edilenler bireysel başvuru hakkını kullanabilirler.

Gerek hukuk teorisinde, gerekse uygulamada kişiler; gerçek kişiler ve tüzel kişiler olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Gerçek kişi sözcüğü ile kastedilen tüm insanlar iken, tüzel kişiler gerçekte insan olmayan, ancak kişi olarak kabul edilen varlıklardır. Tüzel kişiler “belli bir amacı gerçekleştirmek üzere bağımsız bir varlık şeklinde örgütlenmiş, haklara ve borçlara sahip olabilen kişi ve mal toplulukları” (Akıntürk, 2003: 173) olarak tanımlanmaktadır. Tüzel kişiler de özel hukuk tüzel kişileri (örneğin şirketler) ve kamu hukuku tüzel kişileri (örneğin belediyeler) olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Buna göre, tüzel kişiler gerçek kişiler gibi haklara ve ödevlere ehil olabilmektedirler. Ancak nitelikleri gereği bazı hakların sadece gerçek kişiler tarafından kullanılması mümkündür. Konuyu anayasa hukuku temelinde bir örnekle somutlaştırmak gerekirse, AY.md.20/I’de düzenlenen “aile hayatına saygı gösterilmesini isteme” hakkı niteliği gereği tüzel kişiler tarafından kullanılmaya uygun değildir. Bu ve buna benzer haklar dışında kalan haklar açısından ise tüzel kişilerin de hak ehliyeti bulunduğu söylenebilir. Bu açıklamalar uyarınca, Anayasa “herkes” sözcüğüne yer verdiği göre, nitelikleri gereği tüzel kişiler tarafından kullanılmalrı mümkün olmayan haklar dışında kalan

haklar açısından gerek özel hukuk tüzel kişilerin, gerekse kamu hukuku tüzel kişilerinin bireysel başvuru ehliyetinin olduğu ileri sürülebilir.

Buna karşılık, 6216 sayılı Kanunun “bireysel başvuru hakkına sahip olanlar” kenar başlığını taşıyan 46. maddesinin 2. fıkrası “*Kamu tüzel kişileri bireysel başvuru yapamaz. Özel hukuk tüzel kişileri sadece tüzel kişiliğe ait haklarının ihlal edildiği gerekçesiyle bireysel başvuruda bulunabilir*” şeklinde bir düzenlemeye yer vermiştir. Anılan Kanun maddesinin gerekçesinde “*Bireysel başvurunun kamu gücünün kullanılmasından kaynaklanan hak ihlallerine karşı tanınan bir yol olması nedeniyle, kamu tüzel kişilerine bireysel başvuru hakkı tanınması, bu anayasal kurumun hukuki niteliği ile bağdaşmadığı*” ifade edilmektedir.

## II. KARŞILAŞTIRMALI HUKUKA KISA BİR BAKIŞ

Anayasa şikâyeti konusunda uzun bir geçmişi olan Almanya uygulamasına bakıldığında; Alman AYM’ne göre, temel haklar kural olarak kamu tüzel kişileri için geçerli değildir. Zira kamu tüzel kişileri üzerindeki perde kaldırıldığında görülen özne gerçek kişiler değil, devlettir. Bu nedenle, prensip olarak, Alman AYM, kamu tüzel kişilerinin hak taşıyıcısı ve anayasa şikâyetçisi olamayacakları görüşündedir. Ancak Alman AYM’nin ilkesel tavrından uzaklaştığı ve istisnalara yer verdiği kararları da bulunmaktadır (Karaman, 2013: 128-129; Şirin, 2013: 228-230).

İlk istisna Alman Anayasasında yer alan hukuk devleti ilkesinin bir sonucu olarak somutlaşmaktadır. Buna göre, hukuk devleti içinde değerlendirilebilecek doğal yargıç, hukuki güvenceler ve benzeri adil yargılanma hakkı ile ilgili yargısal güvenceler vazgeçilmez nitelikte olup, bunlardan kamu hukuku tüzel kişilerinin de yararlanması gerekir. İkinci istisna ise vatandaşların temel haklarını gerçekleştirmeye hizmet eden, devletten bağımsız ve özerk biçimde yönetilen kamu tüzel kişileri için söz konusu olmaktadır. Bu kamu tüzel kişileri doğrudan bir temel hakka özgülenmiş olduklarından, özgülenmiş oldukları hak bağlamında anayasa şikâyetine başvurabilirler. Bir kamu tüzel kişisi olan üniversiteler, bilim ve sanat özgürlüğü bağlamında bu son duruma örnek teşkil etmekte olup, bu istisna kapsamında olan kamu tüzel kişileri hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları olarak nitelendirilmektedirler.

Belirtmek gerekir ki Alman Anayasasında, tüzel kişilerin özel-kamu ayrımı olmaksızın, niteliklerine uygun temel haklardan yararlanabileceği hükmü (md.19) bulunmakta, Alman AYM Kanununda ise Türkiye’deki 6216 sayılı Kanundan farklı olarak tüzel kişilerin anayasa şikâyetine başvurup başvuramayacağına dair bir hüküm bulunmamaktadır. Bu nedenle, Alman AYM’nin yukarıda değinilen istisnalara yer vermesi, Alman mevzuatı açısından daha kolay kabul edilebilir niteliktedir. Diğer taraftan, Alman AYM, özerkliğe sahip olan yer yönünden yerinden yönetim kuruluşları (yerel yönetimler) açısından bir istisnaya yer vermemekle beraber, bunların özerklik hakları konusunda komünal anayasa şikâyetinde bulunabileceklerini kabul etmektedir (Şirin, 2013: 231-234). Bu konuda akla gelebilecek bir diğer durum da özel hukuk alanında faaliyet gösteren kamu tüzel kişilerinin (örneğin KİT’lerin) anayasa şikâyetinde bulunup, bulunamayacaklarıdır. Kısaca ifade etmek gerekirse, Alman AYM, hisselerinin çoğunluğu kamuda olan ve/veya karar alma sürecinde kamu gücünün etkili olduğu tüzel kişilerin anayasa şikâyetlerini kabul etmemekle beraber, azınlıkta kalan özel kişilerin somut olayın özelliğine göre, özellikle mülkiyet hakkı bakımından anayasa şikâyetinde bulunabileceklerini kabul etmektedir (Şirin, 2013: 238).

İspanya’da amparo başvurusunda bulunabilme hakkı kural olarak özel hukuk tüzel kişilerine aittir. İspanya’da AYM, kamusal nitelikleri ön planda olan meslek kuruluşlarının, parlamento gruplarının ve üniversitelerin kendi üyeleri ile ilgili durumlarda başvuru olabildiğini kabul etmektedir. Ayrıca İspanya AYM, istisnai durumlarda kamu tüzel kişilerinin de amparo başvurusunda

bulunabilmesine olanak sağlamaktadır. Konuya yerel yönetimler düzeyinde örnek vermek gerekirse İspanya AYM, bir belediyenin kendisi aleyhine verilen yargı kararını, temel hakkını ihlal ettiği gerekçesiyle AYM'ne götürmesine imkân vermektedir. Amparo başvurusunun subjektif işlevinin yanında objektif işlevinin de bulunması nedeniyle, İspanya Anayasa Mahkemesinin Kuruluşuna İlişkin Organik Kanun'un 46/1b maddesi, doğrudan zarara uğrayan veya bir işlemde etkilenen kişilerin yanı sıra kamu denetçisine ya da savcılık makamına da amparo başvurusunda bulunabilme yetkisi tanımıştır (Karaman, 2013: 130-132). Ayrıca, İspanya Anayasasının 24. maddesinde yer alan etkili yargısal koruma ve bazı usuli güvencelerin bir yargılamanın tarafı olan bütün gerçek ve tüzel kişiler için geçerli olduğu kabul edilmekte ve kamu tüzel kişilerinin de buna dahil olduğu ifade edilmektedir (İnceoğlu, 2017: 136).

Avusturya'da da statüleri anayasayla korunduğu sürece kamu tüzel kişilerinin bireysel başvuruda taraf ehliyetine sahip oldukları kabul edilmektedir. Bu bağlamda belediyelerin özerk yönetim ilkesi gereği, kendilerine tanınan anayasal hakların ihlal edildiği iddiasıyla anayasa şikâyeti yoluna gitme hakları bulunmaktadır (Karaman, 2013: 132).

Latin Amerika ülkelerinde başlangıçta kamu tüzel kişilerinin amparo başvurusunda bulunamayacakları kabul edilmiş iken, bu yaklaşımdan giderek uzaklaşıldığı ifade edilmektedir. Örneğin Arjantin ve Uruguay'da kamu tüzel kişilerinin amparo davası açabilecekleri açıkça benimsenmiştir (İnceoğlu, 2017: 137). Buna karşılık Meksika'da kamu işletmelerinin sadece ekonomik menfaatlerinin zarar gördüğü iddiasıyla amparo davası açabilmesi kabul edilmiştir (İnceoğlu, 2017: 137-138). Venezüella'da kamu tüzel kişilerinin amparo davası açabilmesi kabul edilmektedir. Ancak Venezüella Yüksek Mahkemesi, belediyelerin Anayasada güvence altına alınan özerkliklerinin amparo yoluyla korunması talebini reddetmiş, bunların ancak adil yargılanma hakkı gibi anayasal temel hak ve özgürlüklerle sınırlı olarak başvuruda bulunabileceklerini ifade etmiştir (İnceoğlu, 2017: 138).

Özetlemek gerekirse, bazı ülkelerde sınırlı da olsa kamu tüzel kişilerinin bireysel başvuruda bulunabilmelerine olanak sağlanmakta olup (Efe, 2016: 159), Türkiye yasal düzenleme açısından bu ülkelerden ayrılmaktadır.

### III. AVRUPA İNSAN HAKLARI MAHKEMESİNİN YAKLAŞIMI

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin bireysel başvuru ile ilgili 34. maddesi, bu hakkın öznesi olarak "kişi" kavramına yer vermektedir. Gerçekten de Sözleşmenin İngilizce metninde "person" ifadesi yer almaktadır. Bahsi geçen maddede hükümet dışı örgütlerin ve kişi topluluklarının da bireysel başvuruda bulunabilecekleri kabul edilmektedir. Burada sözü geçen hükümet dışı örgütler ile kastedilen kural olarak özel hukuk tüzel kişileridir ve bunların bireysel başvuruda bulunabilecekleri Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM) uygulamasında da benimsenmektedir. AİHM kararlarında, "hükümet dışı örgütler" kavramının genel bir tanımını vermemekte, "hükümet dışı olmayan" kavramı üzerinde durarak, devletin kurumsal yapısına dahil olmayan ve kamu otoritesinin uygulanmasına katılmayan örgütlerin bireysel başvuru olacağı sonucuna varmaktadır. AİHM, bir kurumun kamu gücü kapsamında olup olmadığına karar verirken, o kurumun hukuksal statüsünü, bu statüye tanınan hakları, gerçekleştiren faaliyetlerin doğasını ve siyasi otoritelerden bağımsızlık derecesini dikkate almaktadır (*Radio France ve diğerleri v. Fransa*, 30.03.2004, Başvuru No 53984/00).

Uygulamada AİHM'nin hizmet bakımından yerel yönetim kuruluşlarının bireysel başvuru hakkı ile ilgili içtihadı karmaşık bir görünüm arz etmektedir. Mahkemeye göre, bu kuruluşlar kamu hizmeti görmekten ziyade serbest rekabet koşulları içinde ticari nitelikte bir faaliyette bulunuyorsa ve tabi oldukları mahkeme ve kurallar adli yargı bünyesinde ise hükümet dışı örgüt sıfatını kazanmakta

ve bireysel başvuru hakkının öznesi olarak kabul edilmektedir (Bilgin, 2016: 131; Şirin, 2013: 242-244). Bu bağlamda yukarıda değinilen *Radio France ve diğerleri* kararında AİHM, devlete ait kamusal radyo kuruluşunun başvurusunu kabul edilebilir bulmuştur.

Buna karşılık, çalışma konumuzu oluşturan yerel yönetimler (yer yönünden yerinden yönetim kuruluşları) tarafından yapılan başvurular AİHM tarafından “kişi bakımından yetkisizlik” gerekçesiyle reddedilmektedir. Bu bağlamda merkeziyetçi üniter devlet, bölgesel devlet ve federal devlet biçimine sahip devletlere karşı yapılan bireysel başvurularda AİHM, yerel yönetimlerin başvurularını, bunların özerkliklerine bakılmaksızın, “kişi bakımından yetkisizlik” gerekçesiyle kabul edilmez bulmuştur (*Municipal Section of Antily v. France*, 23.11.1999, Başvuru No 45129/98; *Government of the Autonomous Community of the Basque v. İspanya*, 03.02.2004, Başvuru No 29134/03; *Rohtenthurn Commune v. İsviçre*, 14.12.1988, Başvuru No 13252/87). AİHM, Türkiye aleyhine yapılan bireysel başvurularda da yerel yönetimlerin bireysel başvuru hakkına sahip olmadıklarını hükme bağlamıştır (*Abdullah Demirbaş ve diğeleri v. Türkiye*, 09.11.2010, Başvuru No1093/08; *Döşemealtı Belediyesi v. Türkiye*, 23.01.2010, Başvuru No 50108/06).

Ancak özerk nitelikteki bir yerel yönetim kuruluşunun hükümet yetkilerine sahip olmadığı durumlarda bireysel başvuru olabilmesi AİHM tarafından kabul edilmektedir. Buna göre, hükümet yetkilerine sahip olmadıkları, diğer bir ifadeyle kamu gücü kullanmadıkları durumlarda yerel yönetimlerin bireysel başvuruda bulunabilmesine AİHM onay vermektedir (*Konkama ve diğerleri v. İsveç*, 25.11.1996, Başvuru No 27033/95). Sonuç olarak, yerel yönetim kuruluşunun özerk olup olmamasına bakılmaksızın, kamu gücü kullanmadıkları olaylarda bireysel başvuru olabilmelerine AİHM içtihadı izin vermektedir (Şirin, 2013: 242).

#### IV. TÜRKİYE AÇISINDAN DEĞERLENDİRME

Yukarıda değinilen anayasal düzenleme, bireysel başvuru hakkının öznesi olarak “herkes” kavramına yer verdiği göre, tüm kişilerin bu hakka sahip olması gerektiği söylenebilir. Kamu tüzel kişilerin “kişi” olduğu konusunda şüphe bulunmadığından, bunların da bireysel başvuru hakkına sahip olduğu anayasal açıdan ileri sürülebilir. Ancak AY.md.148/III hükmü, bireysel başvuru için bir hak ihlalini zorunlu kılmaktadır. Bu durumda kritik soru, kamu tüzel kişilerinin bir anayasal hakkının taşıyıcısı olup olamayacaklarıdır. Yine yukarıda ifade edildiği üzere, 6216 sayılı Kanunun 46/2. maddesi, bu konuda hiçbir ayırım gözetmeksizin kategorik olarak tüm kamu hukuku tüzel kişilerinin bireysel başvuru olamayacağını hükme bağlamaktadır. Oysa maddede, özel hukuk tüzel kişilerinin “sadece tüzel kişiliğe ait hakların ihlal edildiği gerekçesiyle”, diğer bir ifade ile bir anayasal hakkın öznesi olabildikleri ölçüde bireysel başvuruda bulunabilecekleri kabul edilmektedir.

Doktrinde anılan kanun hükmünden iki farklı sonuç çıkarılabileceği ifade edilmektedir (Şirin, 2013: 244 vd). İlk olarak 6216 sayılı Kanunun, apriori biçimde kamu tüzel kişilerinin bir anayasal hakkın taşıyıcısı olamayacaklarına hükmettiği sonucuna varılabilir. Oysa bu yönde bir sınırlama yasa ile değil, anayasa ile getirilmesi gerekir. Zira AY. md.148/III hükmünde yasama organına bu yönde bir sınırlama yapma yetkisi verilmemiş, AY. md.148/IV’de bireysel başvuruya ilişkin usul ve esasların kanunla düzenleneceği belirtilirken, hakkın öznesini sınırlama yetkisi kanuna bırakılmamıştır. İkinci olarak 6216 sayılı Kanunun, kamu tüzel kişilerini bir anayasal hakkın taşıyıcısı olup olmadıklarına bakılmaksızın, kişi olarak bireysel başvuru hakkının dışına çıkardığı sonucuna ulaşılabilir. Ulaşılan ilk sonuçtan farklı olarak, kamu tüzel kişilerin bir anayasal hakkın taşıyıcısı olabilecekleri ihtimali dışlanmamış, ancak anayasal hakkın taşıyıcısı olsalar dahi, bireysel başvuruda bulunamayacaklarına hükmedilmiştir. Bu ihtimalde dahi anayasaya aykırılık söz konusu olmaktadır. Zira anayasada bu şekilde yorumlanabilecek bir istisnaya yer verilmemiştir.

Bireysel başvurunun amacı, kamu gücünün farklı türleri arasındaki uyuşmazlıkların çözümüne hizmet etmek değil, bireyleri kamu gücü ihlallerine karşı korumaktır (Kanadoğlu, 2015: 59). Bu amaç çerçevesinde konuya yaklaşıldığında, kamu tüzel kişilerinin kamu gücü kullandıkları durumlarda bireysel başvuru olamayacakları kabul edilse bile, 6216 sayılı Kanunun 46/2. maddesinin kamu tüzel kişilerinin kategorik olarak bireysel başvuruda bulunamayacağı yönündeki düzenlemesi, bu amaç ile uyumlu olmadığı gibi, anayasaya aykırılık tartışmasını da beraberinde getirmektedir.

Nitekim 6216 sayılı Kanunun 46/2. maddesinin anayasa aykırılığı iddiasını da içeren bir iptal davası açılmış ise de AYM şu gerekçelerle, anılan kanun hükmünü anayasaya aykırı görmemiştir: *“Anayasalar genel ve soyut düzenlemeler içeren metinlerdir. Anayasa’nın 148. maddesinde bireysel başvuruda bulunma hakkı herkese tanınmış bir hak olarak gözükmekle birlikte, Anayasa’da yer alan ‘herkes’ ibaresinin kapsamında aynı zamanda kişilerin niteliğinden kaynaklanan nedenlerle bazı kısıtlamaları da içinde barındırdığının, kabulü gerekir. Anayasa’nın 148. maddesinde yer alan ‘herkes’ ibaresinin, kamu gücü kullanan kamu tüzel kişilerini de kapsadığı şekilde anlaşılmaya elverişli olmadığı, bu konuda kanun koyucunun bireysel başvuruda bulunma ile ilgili hak sahipleri yönünden bir takdir hakkının bulunduğu da kabulü gerekir. Bireysel başvuru yolu, Anayasa’da yer alan bütün hak ve özgürlüklerin korunması için kabul edilmiş bir yol olmadığı gibi genel bir hak arama yolu da değildir. Bu nedenle Anayasa’nın 36. Maddesinde yer alan hak arama özgürlüklerinden de farklı niteliğe sahiptir. Anayasa’nın 36. Maddesinde yer alan hak arama özgürlüğü genel mahkemelerin koruma işlevini düzenlerken, bireysel başvuru yolu daha özel, istisnai ve ikincil bir hak arama yolu olarak düzenlenmiştir. Bu nedenle 36. maddede yer alan ‘herkes’ ibaresinin her iki maddede düzenlenen hak arama yollarının niteliğine uygun olarak yorumlanması gerekmektedir”* (2011/ 59 Esas, 2012/34 Karar, Karar Tarihi 01.03.2012, Resmi Gazete, 02.04.2013, Sayı 28606-Mükerrer).

AYM’nin yukarıdaki değerlendirmelerine ve ulaştığı sonuca katılmak mümkün değildir. Mahkemenin değerlendirmesinde kamu tüzel kişilerin niteliğinden kaynaklanan nedenlerle bireysel başvuru hakkına sahip olamayacakları ifade edilmekte ise de yukarıda açıklandığı üzere, bazı anayasal hakların kamu tüzel kişiler tarafından kullanılması mümkündür. Özellikle adil yargılanma hakkı gibi usuli haklar bu bağlamda örnek olarak gösterilebilir. AYM ise hiçbir ayırım gözetmeden, kategorik olarak kamu tüzel kişilerin bireysel başvuru hakkına sahip olamayacakları sonucuna ulaşmaktadır. Bu konuda kanun koyucunun bir takdir hakkına sahip olduğunu söyleyen AYM’nin bu yaklaşımı da sorunludur. Zira yukarıda ifade edildiği gibi, Anayasa bireysel başvuru hakkı ile ilgili usul ve esasları düzenleme yetkisini kanuna vermiş, ancak hakka sahip olanlar yönünden bir sınırlama yapma yetkisi vermemiştir. Bu nedenle, hakkın öznesini belirleme konusunda kanun koyucunun bir takdir hakkı bulunmamaktadır. AYM’nin bireysel başvuru hakkının niteliği ile ilgili değerlendirmeleri de ulaştığımız sonucu değiştirmemektedir. Özellikle, bireysel başvuru hakkının ikincil niteliğini ortaya koyan vurgulamalar, hakkın öznesini sınırlamak açısından doğrudan etkili değildir. AYM, Anayasa hükmünü yorumlarken, “herkes” sözcüğünün sözel anlamının dışına çıkmıştır (Şirin, 2015: 20). Oysa anayasa hukukunda yorumun amacı, bir normun içeriğini belirlemek olup (Oder, 2010, 36), AYM iptal davasındaki yorumu ile bunun oldukça dışına taşmıştır. Kısacası, kanun koyucu bireysel başvuru konusunda sadece somutlaştırıcı bir düzenleme yapma yetkisine sahip iken (Sağlam, 2013: 441-442), 6216 sayılı Kanunun 46/2. maddesinde sınırlayıcı bir hükme yer vererek anayasaya aykırı davranmıştır.

Esasen, kanaatimize göre, 6216 sayılı Kanunun 46/2. maddesine Kanunda yer verilmesine gerek bulunmamaktadır. Zira kamu tüzel kişilerinin bireysel başvuruda bulunup bulunmayacakları, bir anayasal hakkın taşıyıcısı olup olmadıklarına göre her somut olayda AYM tarafından değerlendirme konusu yapılabilmelidir. Başvurular bu nitelikte olmadığına, diğer bir ifadeyle kamu tüzel kişisinin

doğrudan bir anayasal hakkının ihlali söz konusu olmadığında, kabul edilmezlik kararı verilecek, aksi halde ise kabul edilebilirlik kararı verilecektir. Özellikle, kamu tüzel kişisi kamu gücü kullanan konumunda olmadığı, aksine kamu gücü kullanımının muhatabı olduğu olaylarda bireysel başvuru olabilecektir. Örneğin, bir kamu gücü kullanımı olan yargılama faaliyeti sırasında, davalı olarak yargılanmanın süjesi olabilen kamu tüzel kişiliğinin adil yargılanma hakkı kapsamında makul sürede yargılanma hakkının ihlali söz konusu olabilecektir. Ulaştığımız bu sonuç kamu tüzel kişisi olan yerel yönetimler açısından da geçerlidir. Esasen, yukarıda kısaca ifade edildiği gibi, Almanya’da Kanunda bu hususta bir hüküm olmadığı halde, uygulamada Alman AYM içtihatları ile sorun açıkladığımız şekliyle çözüme kavuşturulmuştur. Diğer bazı ülkelerde de kamu tüzel kişilerin sınırlı da olsa bireysel başvur hakkına sahip oldukları kabul edilmektedir. Keza, yine yukarıda değinildiği gibi, AİHM içtihatları da benzer bir çizgidedir.

Doktrinde, kamu tüzel kişilerinin idarenin bütünlüğü ilkesi uyarınca kamu gücünü bizzat kullanan taraf olduklarından, bireysel başvuru olamayacakları ifade eden görüşler bulunmaktadır (Ekinci ve Sağlam, 2012: 15; Güveyi, 2015: 92). Ancak doktrinde, kamu tüzel kişilerine de bireysel başvuru hakkı tanınması gerektiğini ileri süren görüşler de bulunmaktadır (Sabuncu ve Arnwine, 2004, 231; Oder, 2011: 91; Kanadoğlu, 2015: 59-60). Bu son görüşü savunanlar kamu tüzel kişilerinin kamu gücü kullanmadığı, tamamen özel hukuka tabi olduğu durumların bulunduğunu, bu tür durumlarda kamu tüzel kişilerine bireysel başvuru hakkı tanınmasının bu kurumun objektif hukuk düzenini koruma işlevini yerine getirmesine katkı sağlayacağını ifade ederek, 6216 sayılı kanunun 46/2. maddesini eleştirmektedirler. Özellikle, üniversiteler, enstitüler, radyo televizyon kurumları gibi devlet yapısı içinde yer almakla beraber, faaliyetlerini tümüyle kamu gücü kullanmadan yürüten, başka bir ifadeyle özel hukuka tabi işlem ve eylemlerde bulunan kurumların, bu alanlardaki temel hak ve özgürlükleri ile sınırlı olarak bireysel başvuruda bulunabilmeleri üzerinde durulmaktadır (Atasoy, 2015: 130; Göztepe, 2011, 28-29; Kılınç, 2014, 632; Efe, 2016, 157-158; Bilgin, 2016: 130-132).

İdare hukukunun uygulama alanını belirleyen ölçütlerden bir olan “kamu gücü” ölçütüne göre “idarenin kamu gücü kullanarak yaptığı işler idare hukukuna tabidir” (Gözler ve Kaplan, 2012a: 41). Kamu gücü ölçütü; idarenin kamu gücünü kullandığı işlemlerin yanında, kamu gücü kullanmadığı “temşiyet tasarrufları” ya da “işletme işlemleri” bulunduğunu da kabul etmektedir. Bu son gruba dahil olan işlemlerde kamu kurumu ya da kuruluşu özel kişiler ile benzer bir faaliyet içinde olup, kural olarak özel hukuk kişileri ile eşit durumdadır ve bu faaliyetler özel hukuk hükümlerine tabidir (Gözler ve Kaplan, 2012a: 42; Derdiman, 2010: 12-13). Bu bağlamda kamu tüzel kişiliğine sahip ve kural olarak kamu gücü kullanan yerel yönetimlerin de kamu gücü kullanmadıkları işlemleri bulunmaktadır. Bunların tam bir listesinin verilmesi mümkün olmamakla birlikte, aşağıda değinilecek AYM kararlarından bazı çıkarımlar yapmak mümkündür. AYM kararlarında belirtilenler dışında örnek vermek gerekirse, kamu iktisadi teşebbüslerinin üçüncü kişilerle olan ilişkilerinde kural olarak kamu gücü kullanmadıkları ve özel hukuk tabi oldukları söylenebilir (Gözler ve Kaplan, 2012b: 19; Gözler ve Kaplan, 2012a: 236). Yerel yönetim kuruluşlarının özel kişiye ait bir taşınmazda kiracı olarak bulunmaları durumunda da bunların kamu gücü kullanmadıkları ve söz konusu ilişkide özel hukuk hükümlerinin uygulanması gerektiği ifade edilebilir. Diğer taraftan, yerel yönetimlerin kendilerine bağlı sermaye şirketleri kurması da mümkün olup (Gözler ve Kaplan, 2012a: 251-252), bunların da kamu gücü kullanmadıkları işlemleri bulunmaktadır.

Kısacası genel olarak kamu tüzel kişilerinin, özel olarak da yerel yönetimlerin kamu gücü kullanmadıkları işlemleri de bulunmakta olup, bu işlemleri ile ilgili olarak bireysel başvuruda bulunabilmeleri mümkün olmalıdır. Ancak 6216 sayılı Kanunun 46/2. maddesi bu konuda bir ayrıma yer vermeden, kamu tüzel kişilerinin bireysel başvuruda bulunamayacaklarını hükme bağlamıştır. Bu

yasal düzenlemenin AYM'nin içtihatları ile aşılması akla gelmekte olup, aşağıda bu konu ele alınmaktadır.

## V. ANAYASA MAHKEMESİ'NİN UYGULAMASI

Uygulamada AYM'nin içtihadı, yukarıda değinilen Anayasa hükmüne göre değil, Kanun hükmüne göre oluşmuş ve giderek istikrar kazanmıştır. Mahkeme, anayasal düzenlemede herkesin bireysel başvuru hakkına sahip olduğu belirtilmesine rağmen, 6216 sayılı Kanunun 46/2. maddesi uyarınca, hiçbir ayırım gözetmeden tüm kamu tüzel kişilerinin bireysel başvuru hakkına sahip olamayacağı sonucuna varmış, kamu tüzel kişilerinden gelen başvurular hakkında “*kişi bakımından yetkisizlik*” nedeni ile kabul edilemezlik kararları vermiştir. Esasen, AYM'nin 6216 sayılı Kanunun 46/2. maddesinin iptaline ilişkin başvuruyu reddetmiş olduğu dikkate alındığında, ulaşılan sonuç beklenmedik değildir.

AYM; Çankırı ili, Orta ilçesi, Büğdüz ve Dodurga köyleri arasında yayla ve mera uyuşmazlığı ile ilgili davanın, yargılama ve kanun yolu incelemelerinde usul hükümlerinin yanlış uygulandığı iddiasıyla adil yargılanma hakkının ihlal edildiği gerekçesine dayalı olarak Büğdüz Köyü Muhtarlığı tarafından yapılan bireysel başvuruyu reddederken, başvurusunun kamu tüzel kişisi olması ve bu nedenle 69216 sayılı Kanunun 46/2. maddesine göre başvuru hakkı olmadığı gerekçesine dayanmış ve neticede “*kişi bakımından yetkisizlik*” gerekçesiyle kabul edilemezlik kararı vermiş, bireysel başvurunun esası hakkında bir değerlendirmede bulunmamıştır. AYM bu bireysel başvuru kararında 6216 sayılı Kanunun 46. maddesinin 2. fıkrasını kastederek “*anılan fıkra da belirtilen ‘kamu tüzel kişisi’ kavramı içine, merkezi idare birimleri yanında, mahalli idareler de girmektedir. Bu açıdan mahalli idareler üzerindeki vesayet denetiminin gevşek veya sıkı olmasının ya da ilgili idarenin içinde bulunduğu hukuki ilişkinin niteliğinin bir önemi yoktur. Bireysel başvuru, kamu gücünün kullanılmasından kaynaklanan hak ihlallerine karşı tanınan bir yol olduğundan kamu tüzel kişilerine bireysel başvuru hakkı tanınması, bu anayasal kurumun hukuki niteliği ile bağdaşmamaktadır*” (Büğdüz Köyü Muhtarlığı Başvurusu, Başvuru Numarası 2012/22, Karar Tarihi 25.12.2012).

AYM bu kararında bireysel başvuruda bulunan muhtarlığın iddia edildiği gibi adil yargılanma hakkının taşıyıcısı olup olmadığı üzerinde durmamıştır. Oysa ihlal iddiası adil yargılanma hakkıyla ilgili olup, yukarıda açıklandığı üzere, bunun gibi yargısal haklar açısından kişiler arasında bir ayırım yapılması anayasal düzenlemeye aykırıdır. Kararda bireysel başvurunun kamu gücü kaynaklı ihlaller için öngörülen bir başvuru yolu olduğu ifade edilmekte ise de, somut olayda başvuru olan muhtarlık kamu gücü kullanan konumunda olmayıp, kamu gücü; yargılamayı yapan ilk derece mahkemesi ve Yargıtay tarafından kullanılmaktadır. Kısacası bu olayda, muhtarlık ilk derece mahkemesi ve Yargıtay'da yargılanırken gerçek kişilerden ya da özel hukuk tüzel kişilerden farklı bir durumda değildir. Bu nedenlerle, AYM'nin ulaştığı sonuç isabetsiz olup, yerel yönetimler de adil yargılanma hakkının öznesi olarak kabul edilmelidir. Gerçekten de, adil yargılanma hakkı objektif hukuk düzeninin ve anayasal değişmez bir ilke olan hukuk devletinin kurucusudur. Bu nedenle, gerçek kişiler dahi adil yargılanma hakkının uygulanması sırasında öznel haklarının yanında kamusal bir görev ifa ederken, kamusal ödevlere sahip olan kamu tüzel kişilerinin bunun dışında tutulmasını kabul etmek mümkün değildir (Şirin, 2013: 247).

Ballıdere Belediye Başkanlığı tarafından yapılan bireysel başvuruda başvuru; 12.11.2012 tarih ve 6360 sayılı *On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*'un geçici 2. maddesinin (1) numaralı fıkrası uyarınca Amasya ili, Taşova ilçesi, Ballıdere Belediyesinin tüzel kişiliğinin ilk mahalli idareler genel seçiminden geçerli olmak üzere kaldırılarak köye dönüşecek olması nedeniyle

yerel yönetim ilkesinin ihlal edildiğini ileri sürmektedir. AYM bu başvuru hakkında da, başvuru kamunun kamu tüzel kişisi olması ve 6216 sayılı kanunun 46/2. maddesine göre kamu tüzel kişilerinin bireysel başvuruda bulunmasının mümkün olmadığı gerekçesiyle, “kişi yönünden yetkisizlik” nedeniyle kabul edilmezlik kararı vermiştir (*Ballıdere Belediye Başkanlığı Başvurusu*, Başvuru Numarası 201/1327, Karar Tarihi 12.02.2013). Böylece, AYM belediyelerin de bireysel başvuru ehliyetine sahip olmadıklarını vurgulamıştır.

Ancak bu başvuruda dikkate çeken başka hususlar da bulunmaktadır. İlk olarak, belediye başkanlığı, başvurusunu bireysel başvuru kapsamında olan bir hakkın ihlaline dayandırmamış, “yerel yönetim ilkesinin” ihlal edildiğini ileri sürmüştür. Bu durumda AYM, kişi yönünden yetkisizlik kararı vermeseydi dahi, başvuru hangi hakkının ne şekilde ihlal edildiğini somutlaştırmadığından, bu kez “konu yönünden yetkisizlik” kararı verebilirdi. İkinci olarak, başvuru belediye başkanlığı, yukarıda bahsi geçen kanuna karşı doğrudan AYM’ne bireysel başvuruda bulunmuştur. 6216 sayılı Kanunun 45/2. maddesine göre, bireysel başvuruda bulunulmadan önce ihlale neden olduğu ileri sürülen işlem, eylem ya da ihmale karşı idari ve yargısal başvuru yollarının tamamının tüketilmiş olması gerekir. Ancak somut olayda bir yasama işlemi olan kanuna karşı bireysel başvuruda bulunulmuş olup, belediye başkanlığının kanuna karşı başvurabileceği etkili bir idari veya yargısal yol bulunmamaktadır. Diğer taraftan, 6216 sayılı Kanunun 45/3. maddesi yasama işlemleri aleyhine doğrudan bireysel başvuruda bulunulamayacağını da hükme bağlamaktadır. Somut olayda da kanuna karşı “doğrudan” bireysel başvuruda bulunulmuştur. Ancak, yukarıda ifade edildiği üzere, kanuna karşı başvurulacak etkili idari veya yargısal başvuru yolları olmadığına göre, başvuru yolları tüketilmeden de AYM’ne gidilebilmesi gerekirdi. Kanun, uygulama işlemi olmaksızın temel hak ihlaline yol açıyorsa, “doğrudan” başvuru hakkını ihlal ediyor demektir (Kanadoğlu, 2015: 90). Nitekim 6216 sayılı Kanunun 47/5. maddesinde bireysel başvurunun, başvuru yollarının tüketildiği tarihten; başvuru yolu öngörülmemişse ihlalin öğrenildiği tarihten itibaren otuz gün içinde yapılması gerektiği belirtilerek, başvuru yolu öngörülmeyle işlemlere karşı doğrudan AYM’ne bireysel başvuru yapılabileceği hükme bağlanmıştır. Ancak, uygulamada AYM, kanunlara karşı yapılan bireysel başvuruları 6216 sayılı Kanunun 45/3. maddesi uyarınca genel olarak reddettiğinden, Ballıdere Belediye Başkanlığı’nın başvurusu “kişi bakımından yetkisizlik” nedeniyle reddedilmesiydi dahi büyük bir ihtimalle “konu bakımından yetkisizlik” nedeni ile reddedilecekti. Nitekim AYM, 6360 sayılı Kanuna karşı bir gerçek kişi tarafından yapılan bireysel başvuru hakkında, yasama işlemine karşı doğrudan bireysel başvuru yapıldığı gerekçesiyle, “konu yönünden yetkisizlik” nedeniyle kabul edilmezlik kararı vermiştir (*Süleyman Erte Başvurusu*, Başvuru Numarası 2013/469, Karar Tarihi 16.04.2013). Sonuç olarak bir kamu tüzel kişiliği olan belediyenin hukuki varlığını sona erdiren, benzetme yapmak gerekirse yaşam hakkını ortadan kaldıran bir kamu gücü işlemi, AYM tarafından hak ihlali açısından bir değerlendirme konusu yapılmamıştır. Oysa, AY.md.148/III hükmü, koruma altına alınan haklarla ilgili olmak kaydıyla, hiçbir istisnaya yer vermeden “kamu gücü” kaynaklı hak ihlallerine karşı bireysel başvuru yolunu açmıştır.

Çavuş Köyü Muhtarlığı tarafından AYM’ne yapılan bireysel başvuruda; “kamulaştırma bedelinin tespit ve tescil” davasında belirlenen bedelin, taşınmazın gerçek değerinden düşük olduğu, uygun bedel tayin edilmediği, faize hükmedilmediği ve yargılamanın makul sürede sonuçlandırılmadığı nedenleriyle eşitlik ilkesinin, mülkiyet ve adil yargılanma haklarının ihlal edildiği iddia edilmektedir. AYM, bu davada yukarıda değinilen *Büğdüz Köyü Muhtarlığı Başvurusu* kararına atıfta bulunarak ve o kararda yer alan değerlendirmeleri tekrar ederek, “kişi bakımından yetkisizlik” gerekçesiyle kabul edilmezlik kararı vermiştir (*Çavuş Köyü Muhtarlığı Başvurusu*, Başvuru Numarası 2013/4291, Karar Tarihi 09.09.2015).



Yukarıda Büğdüz Köyü Muhtarlığı kararı ile ilgili olarak yaptığımız eleştirilerin bu karar için de tekrarlanması mümkündür. Bunlara ilaveten, şu hususlara da dikkat çekilebilir. Başvurucu, adil yargılanma hakkının yanında, eşitlik ilkesi ve mülkiyet hakkının ihlali edildiğini de iddia etmektedir. Başvuruya konu olan olay incelendiğinde, muhtarlığa ait taşınmazların DSİ tarafından kamulaştırılmış olduğu görülmektedir. Buradan anlaşılacağı üzere, başvuru muhtarlık somut olay açısından kamu gücü kullanan taraf değildir. Olayda kamulaştırma işlemi yaparak kamu gücü kullanan taraf DSİ'dir. Muhtarlık ise söz konusu kamu gücü kullanılması işleminin muhatabı olup, bundan dolayı haklarının ihlal edildiğini ileri sürmektedir. Bu durumda, somut olayda kamu tüzel kişisi olan köy ile gerçek kişiler ya da özel hukuk tüzel kişileri arasında bir fark yoktur. Bu nedenle eşitlik ilkesinin ihlali söz konusu olabileceği gibi, mülkiyet hakkının ihlali de söz konusu olabilir. Özellikle, köy tüzel kişiliğine ait taşınmazların kamulaştırılması ile ilgili olarak köy halkı doğrudan mağdur olmadığından, köyde yaşayan bir kişinin bireysel başvuruda bulunması söz konusu olmayacağına göre, taşınmaz üzerindeki mülkiyeti sone erdirilen ve bu nedenle doğrudan mağdur olan köy tüzel kişiliğinin başvuruda bulunabilmesi gerekirdi.

AYM, yerel yönetimlerin bireysel başvuru olamayacağını yönelik içtihadını diğer kamu tüzel kişileri için de tekrarlamış, Doğubayazıt Ticaret ve Sanayi Odası (*Doğubayazıt Ticaret ve Sanayi Odası Başvurusu*, Başvuru Numarası 2012/743, Karar Tarihi 05.03.2013) ve İhsan Doğramacı Bilkent Üniversitesi (*İhsan Doğramacı Bilkent Üniversitesi Başvurusu*, Başvuru Numarası 2013/1430, Karar Tarihi 21.11.2013) tarafından yapılan başvuruları, bu kurumların kamu tüzel kişisi oldukları gerekçesiyle “kişi yönünden yetkisizlik” nedeniyle reddetmiştir. Son karara muhalefet şerhi yazan bir hakim, özetle, kamu tüzel kişilerinin kural olarak bireysel başvuruda bulunamayacakları, ancak kamu gücünü kullanmadıkları AY.md.36 ve 37’de düzenlenen haklara ilişkin olarak istisnaen başvuruda bulunabilmelerinin mümkün olduğu şeklinde yorum ve uygulama yapılabileceği, bu yorumun AY.md.36 ve 148 açısından uyumlu olduğu, ayrıca bireysel başvurunun niteliğine de uygun düştüğü hususları üzerinde durmaktadır. Karara muhalif kalan bu görüş, yukarıda savunduğumuz görüşler ile uyumlu olup, AYM’nin en azından bundan sonraki kararlarında dikkate alınmalıdır. AYM, kamu tüzel kişilerinin bireysel başvuruda bulunamayacaklarına yönelik kararları ile 6216 sayılı Kanunun 46/2. maddesinin AY.md.148/III hükmüne uygun yorumlanması (anayasaya uygun yorum) olanağını değerlendiremediği, anayasanın üstünlüğü ve bağlayıcılığı ilkesini (md.11) göz ardı ederek anayasaya aykırı bir uygulamanın yolunu açtığı gerekçesiyle de eleştirilebilir (Kanadoğlu, 2015: 61).

## SONUÇ

AY.md.148/III hükmünde bireysel başvuru hakkının öznesi “herkes” olarak belirlenmiş olmasına rağmen, 6216 sayılı Kanunun 46/2. maddesi kamu tüzel kişilerinin bireysel başvuruda bulunmayacaklarını hükme bağlamıştır. Kamu tüzel kişilerinin, bu bağlamda yerel yönetimlerin de kamu gücünü kullandıkları durumlarda, bireysel başvuru hakkının koruma alanında olan anayasal hakların taşıyıcısı olamayacaklarından, bireysel başvuru hakkına sahip olmamaları kabul edilebilirse de, kamu gücünü kullanmadıkları, örneğin bir yargılama sürecinde davacı ya da davalı olarak buldukları durumlarda, usul hukuku ile ilgili adil yargılanma hakkı gibi hakların taşıyıcıları olmaları mümkündür. Bu durumda yerel yönetimlerin de bireysel başvuru hakkına sahip olduğunu kabul etmek anayasal düzenlemenin bir sonucudur.

Diğer taraftan, yerel yönetimlerin sadece kamu gücünü kullandıkları ve kamu hukukunun uygulandığı işlemleri bulunmamaktadır. Yerel yönetimler bazı faaliyetlerinde özel hukuk hükümlerine tabi olup, bu açıdan gerçek kişiler ve özel hukuk tüzel kişileri ile tamamen eşit durumdadır. Bu

durumda dahi yerel yönetimler bir anayasal hakkın taşıyıcısı olabileceğinden, bireysel başvuru hakkına sahip olmaları gerekir. Örneğin maliki olduğu bir taşınmazın kamulaştırılması sürecinde yerel yönetimlerin mülkiyet hakkının ihlaline yönelik iddialarının değerlendirilmesinde, gerçek kişilerden ve özel hukuk tüzel kişilerinden kural olarak farklı bir yön yoktur. Bu durumlarda yerel yönetimlerin bireysel başvuru hakkına sahip olduklarının kabulü, AY.md.148/III hükmüne uygun bir yorum olacaktır. 6216 sayılı Kanununun 46/2. maddesi hükmü, bu durumlar dışında kalan olaylarda uygulanma imkânı bulacak şekilde yorumlanırsa, hem anayasaya uygun yorum tekniğine göre hareket edilerek bu yasal düzenlemenin hukuki varlığı korunacak, hem de yerel yönetimlerin yerel halkın ortak menfaatlerini ilgilendiren konularda aktif bir hak arama sürecine dâhil olmaları sağlanacaktır. Ancak, uygulamada AYM, içtihadını bu yönde oluşturmamış, bireysel başvurunun yürürlüğe girdiği tarihten bu yana verdiği kararlarında, yukarıda belirttiğimiz şekilde bir ayrıma gitmeyerek tüm kamu tüzel kişilerinin, bu arada yerel yönetimlerin de kategorik olarak bireysel başvuruda bulunmayacakları sonucuna varmıştır. AYM'nin ulaştığı bu sonuç Anayasa ile uyumlu olmadığı gibi, bireysel başvuru yolunun objektif hukuk düzenini koruma işlevi ile de uyumsuzdur. Diğer taraftan, AYM'nin bu yaklaşımı, AİHM'nin yaklaşımı ile de farklılık göstermektedir. Ülkemizde AYM'ne bireysel başvurunun getirilme sebeplerinin başında AİHM önündeki mahkûmiyet sayısının azaltılmasının yer aldığı dikkate alındığında, AYM'nin yaklaşımının bu amaca hizmet etmeyeceği de ortadadır.

## KAYNAKÇA

### Literatür:

Akıntürk, Turgut (2003), Yeni Medeni Kanuna Göre Uyarlanmış Medeni Hukuk, Beta Yayınları, İstanbul.

Atasoy, Hakan (2015), Anayasa Mahkemesine Bireysel Başvuruda Kabul Edilebilirlik Koşulları, Adalet Yayınları, Ankara.

Bilgin, Ahmet Burak (2016). Bireysel Başvuruda 3 Yıl: Bir İnsan Hakları Karnesi, Legal Yayınları, İstanbul

Ekinci, Hüseyin – Sağlam, Musa (2012), 66 Soruda Anayasa Mahkemesine Bireysel Başvuru, Anayasa Mahkemesi ve Avrupa Konseyi Yayını, Ankara.

Efe, Metin (2016), Bireysel Başvuruda Kabul Edilebilirlik Şartları, Seçkin Yayınları, Ankara.

Gözler, Kemal-Kapan, Gürsel (2012a), İdare Hukuku Dersleri, 12. Baskı, Ekin Yayınevi, Bursa.

Gözler, Kemal-Kapan, Gürsel (2012b), İdare Hukukuna Giriş, 16. Baskı, Ekin Yayınevi, Bursa.

Göztepe, Ece (2011), “Anayasa Mahkemesine Bireysel Başvuru”, Anayasa Şikâyeti/Anlamı, Kapsamı ve Olası Sorunlar, Türkiye Barolar Birliği Yayınları:201, Ankara.

Güveyi, Nazmiye (2015), Bireysel Başvuruda Kabul Edilebilirlik Aşaması, On İki Levha Yayınları, İstanbul.

İnceoğlu, Sibel (2017), Anayasa Mahkemesi'ne Bireysel Başvuru Türkiye ve Latin Modelleri, Oniki Levha Yayınları, İstanbul.

Kanadoğlu, Korkut (2015), Anayasa Mahkemesi'ne Bireysel Başvuru, On İki Levha Yayınları, İstanbul.

Karaman, Ebru (2013), Karşılaştırmalı Anayasa Yargısında Bireysel Başvuru Yolu, On İki Levha Yayınları, İstanbul.

Kılınç, Ümit (2014), “Anayasa Mahkemesi Önünde Bireysel Başvuru: Kabuledilebilirlik Kriterlerinin Uygulanması Konusunda Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi ile Uyum ve Uyumsuzluklar”, Türkiye Adalet Akademisi Dergisi, Sayı 14, Yıl 4, s.623-650.

Oder, Bertil Emrah (2010), Anayasa Yargısında Yorum Yöntemleri, Beta Yayınları, İstanbul.

Sabuncu, Yavuz – Esen Arnwein, Selin (2004), “Türkiye İçin Anayasa Şikâyeti Modeli-Türkiye’de Bireysel Başvuru Yolu” Anayasa Yargısı, Cilt 21, s.229-246.

Sağlam, Fazıl (2013), Anayasa Hukuku Ders Notları, Yakın Doğu Üniversitesi Yayınları, Lefkoşa.

Şirin, Tolga (2013), Türkiye’de Anayasa Şikâyeti (Bireysel Başvuru), On İki Levha Yayınları, İstanbul.

Şirin, Tolga (2015), Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında Bireysel Başvuru Hakkı, On İki Levha Yayınları, İstanbul.

### **Mahkeme Kararları:**

1. Türk Anayasa Mahkemesi Kararları ([www.anayasa.gov.tr](http://www.anayasa.gov.tr))

2011/ 59 Esas, 2012/34 Karar, Karar Tarihi 01.03.2012

*Büğdüz Köyü Muhtarlığı Başvurusu*, Başvuru Numarası 2012/22, Karar Tarihi 25.12.2012

*Ballidere Belediye Başkanlığı Başvurusu*, Başvuru Numarası 201/1327, Karar Tarihi 12.02.2013

*Süleyman Erte Başvurusu*, Başvuru Numarası 2013/469, Karar Tarihi 16.04.2013

*Çavuş Köyü Muhtarlığı Başvurusu*, Başvuru Numarası 2013/4291, Karar Tarihi 09.09.2015

*Doğubayazıt Ticaret ve Sanayi Odası Başvurusu*, Başvuru Numarası 2012/743, Karar Tarihi 05.03.2013

*İhsan Doğramacı Bilkent Üniversitesi Başvurusu*, Başvuru Numarası 2013/1430, Karar Tarihi 21.11.2013

2. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Kararları ([www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int))

*Radio France ve diğerleri v. Fransa*, 30.03.2004, Başvuru No 53984/00

*Municipal Section of Antily v. France*, 23.11.1999, Başvuru No 45129/98

*Government of the Autonomous Community of the Basque v. İspanya*, 03.02.2004, Başvuru No 29134/03

*Rohtenthurn Commune v. İsviçre*, 14.12.1988, Başvuru No 13252/87

*Abdullah Demirbaş ve diğerleri v. Turkiye*, 09.11.2010, Başvuru No1093/08

*Doşemealtı Belediyesi v. Turkiye*, 23.01.2010, Başvuru No 50108/06

*Konkama ve diğerleri v. İsveç*, 25.11.1996, Başvuru No 27033/95

**Diğer Yayınlar:**

Resmi Gazete, 13.05.2010, Sayı 27580

Resmi Gazete, 03.04.2011, Sayı 27894

## CEZA HUKUKU AÇISINDAN GÜNCEL BELEDİYECİLİK PROBLEMLERİ OLARAK DİLENCİLİK VE GÜRÜLTÜ FİİLLERİ

Yrd. Doç. Dr. Hüseyin ERTUĞRUL<sup>1</sup>

### ÖZET

*Kamu hukukunun suç ve kabahat olarak birlikte yaptırım altına aldığı fiillerden olan 'dilencilik' ve 'gürültü' fiilleri, gündelik yaşamda hukuki ve idari tedbirlere rağmen halen varlığını devam ettirmektedir. Özellikle belediyelerin almış olduğu tüm tedbirlere rağmen halktan destek bulan ve ekonomik çıkar amacıyla işlenen dilencilik varlığını devam ettirmesi, çözümü zor sosyal ve hukuki bir sorun görünümündedir.*

*Bu fiiller, hem 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu, hem 5326 sayılı Kabahatler Kanunu ile yaptırım altına alınmıştır. Türk Ceza Kanunu'nda düzenlenen 'dilencilik' ve 'gürültü' fiilleri bizatihi suç olup adli para cezası veya hapis cezasıyla yaptırıma bağlanmışken; Kabahatler Kanunu'nda düzenlenen gürültü ve dilencilik fiilleri ise, salt idari para cezasıyla yaptırıma tabi tutulmuştur. Düzenlenen bu farklı yaptırımlardan anlaşılacağı üzere, her iki kanundaki bu benzer fiiller, niteliği itibariyle birbirinden farklılık arz etmektedir.*

*Gerçekten de, TCK'nın 123. maddesinde düzenlenen 'huzur ve sükûnu bozma suçu', 'bir kimseyi rahatsız etmek amacıyla' gürültü çıkarılmasını suç olarak yaptırıma bağlarken, Kabahatler Kanunu'nun 36. maddesinde düzenlenen 'gürültü kabahati' ise, 'rahatsız etme amacı olmadan' salt gürültü yapılmasını yaptırıma bağlamıştır.*

*Aynı şekilde TCK'nın 229. maddesi ile suç olarak yaptırım altına alınan dilencilik fiili, temel olarak "dilencilik yaptırma" şeklinde düzenlenmişken; Kabahatler Kanunu'nun 33. maddesi ile yaptırım altına alınan dilencilik kabahati ise, 'salt dilencilik' eyleminden ibarettir.*

*Görülebileceği üzere, kanun koyucu izlemiş olduğu suç ve ceza siyaseti gereği, dilencilik yaptırma fiilinin haksızlık muhtevasını daha ağır gördüğünden Türk Ceza Kanunu'nda suç olarak yaptırıma bağlamıştır. Aynı şekilde sadece dilencilik yapılması fiilini de, suç olarak cezalandırmaya layık görmediğinden kabahat olarak yaptırıma bağlamıştır. Bu tespitlerimiz gürültü fiili içinde geçerlidir.*

*Her iki kanunda düzenlenen ayrı ayrı yaptırıma bağlanan bu fiillerin yaptırımını uygulayacak kamu görevlilerinin özellikle belediye yetkililerinin bu ayrıma vakıf olması, sorunun çözümü ve hukuki sorumluluk açısından büyük önem arz etmektedir. Başka bir ifadeyle yetkililerin kabahat ve suç olarak dilencilik ve gürültü fiillerini birbirine karıştırmaması, eğer suç şeklinde bir dilencilik veya gürültüye adli mercileri haberdar etmesi, değilse yetkili belediye görevlilerince kabahat yaptırımının uygulanması gerekecektir. Bunun yapılmaması belediye yetkililerin hukuki ve idari sorumluluğunu gerektirecektir.*

**Anahtar Kelimeler:** Dilencilik, gürültü, suç, kabahat, yaptırım, belediyecilik

## BEGGING AND NOISE ACTS CURRENT MUNICIPALITY PROBLEMS OF THE CRIMINAL LAW

### ABSTRACT

*The acts of 'begging' and 'noise', which are the acts that public law has been sanctioned as crime and misdemeanor, continue to exist despite the legal and administrative measures in everyday life. In spite of all the measures taken by the municipalities, the continuity of the existence of begging,*

<sup>1</sup> Ahi Evran Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Öğretim Üyesi, huseyinertugrul83@gmail.com.

*which is supported by the people and which is supported for the benefit of the economy, seems to be a difficult social and legal problem.*

*These acts have been sanctioned by both the Turkish Penal Code No. 5237 and the Misdemeanor Law No. 5326. The acts of 'begging' and 'noise' organized in the Turkish Criminal Code are criminal in nature and they are punished with criminal penalty or imprisonment; the acts of noise and begging organized in the Code of Misdemeanors were subjected only to administrative punishment. As can be seen from these different sanctions regulated, these similar acts in both laws differ from each other in quality.*

*Indeed, while the 'noise crime' in Article 123 of the Turkish Penal Code is a criminal offense to 'make noise' in order to disturb someone, 'noise crime' in Article 36 of the Code of Misdemeanors is 'without disturbing purpose' 'Only to make noise made to connect. In the same way, the act of begging, which is punishable by Article 229 of the Turkish Penal Code as a crime, is basically regulated as "begging"; the punishment offense, sanctioned by Article 33 of the KK, is merely the act of 'pure begging'.*

*As it can be seen, the lawmaker committed crime and punishment politics as a criminal offense in the Turkish Criminal Code because of the fact that the content of injustice of the act of making beggars was considered to be more serious. Likewise, he did not only deserve punishment as a crime but also as a misdemeanor. These determinations are also valid for the noise act.*

*It is of great importance that the public officials who will enforce sanctions of these acts, which are organized separately in each of these two laws, especially the municipal authorities are aware of this separation, in terms of solution of the problem and legal liability. In other words, the authorities will have to apply sanctions or misdemeanors as a crime, and if they do not inform the judicial authorities in the form of a crime or noises in the form of crime, they will have to be sanctioned by the competent municipal officials. Failure to do so will require the municipal authorities' legal and administrative responsibility.*

**Key Words:** *Begging, noise, crime, misdemeanor, sanction, municipality*

## I. GENEL AÇIKLAMALAR

Dilencilik ve gürültü fiilleri, toplumun huzur ve sükûnu tehdit eden, esenlik içerisinde hayatın akışını engelleyen haksız fiillerdir. Günümüzde görülmüştür ki, hukuk normlarıyla bu fiilleri yasaklamak, çözüm için yeterli olmamıştır. Hem uygulamada yeterli ve etkin denetimlerin yapılmaması, hem o toplumda bir şekilde bu fiillerin destek görmesi ve müsamaha ile bakılması bu hukuk kurallarının etkinliğini yetersiz kılmaktadır (Gözler, 2011:371).

Aslında bu fiillerin yaygın olarak işlenmesi, o toplumun örfü, kültürü ve zaman içerisinde sahip olduğu alışkanlıklarıyla doğrudan ilgilidir. Açık hava düğünleri ve asker uğurlama gibi gürültülü şenlikleri olan toplumlarda elbette gürültünün önüne geçmek ya da toplumdan sürekli destek gören dilencilerin varlığını hukuk kuralları koyarak engellemek mümkün değildir. Bu şekilde konulan hukuk normları etkin uygulanamayacaktır. Çünkü hukuk kuralları, toplum vicdanında kabul görmezse, işlerlik kazanması mümkün değildir.

## II. KABAHAHAT-SUÇ İLİŞKİSİ

Dilencilik ve gürültü fiilleri, hukuk sistemimizde hem kabahat, hem suç olarak yaptırma bağlanmıştır. Bu durum, bu fiillerin farklı şekillerde işlenmesinden ve kanun koyucunun takdirinden kaynaklanmaktadır. Çünkü kanun koyucu, izlemiş olduğu suç ve ceza siyaseti gereği, haksız fiiller içerisinde hangilerinin suç veya kabahat olarak tanımlanması gerektiğini tayin etmektedir (Özgenç,

2015: 37). Başka bir ifadeyle, haksızlık ifade etmeyen ve hukuka da aykırı olmayan hiçbir fiil suç veya kabahat olarak tanımlanmamaktadır.<sup>2</sup>

1926 tarih ve 765 sayılı ilk (mülga) Türk Ceza Kanunu<sup>3</sup>’nda suçlar, ‘kabahat’ ve ‘cürüm’ olarak iki grupta tasnif edilmişti. Kanunun ‘Kitap’ olarak ifade ettiği üç bölümü mevcuttu. İkinci bölümde ‘cürümler’; üçüncü bölümde ise, ‘kabahatler’ düzenlenmişti. Suçun düzenlendiği yere ve yaptırımına göre kabahat veya cürüm olduğu anlaşılmaktaydı. Kanunda kabahat fiilinin karşılığında verilecek ceza hafif hapis, hafif para cezası veya bir meslek veya sanatın yasaklanması iken; suçun karşılığında ise, idam, hapis, ağır hapis, ağır para cezası, kamu hizmetinden yasaklılık öngörülmüştü (Özgenç, 2015:103). İşte bu dönemde, kabahatler, cürümlere göre daha az haksızlık içeriğine sahip bir suç türü olarak kabul edilmekteydi (Koca ve Üzülmüş, 2015: 40). Bu düzenleme ve uygulama, yeni TCK yürürlüğe girene kadar devam etmiştir.

26 Eylül 2004 tarih ve 5327 sayılı yeni TCK’nın 1 Haziran 2005 tarihinde yürürlüğe girmesiyle birlikte, kabahat-cürüm ayrımı ortadan kaldırılmış ve bazı kabahatler suç olarak metinde muhafaza edilmiştir. Fakat bu durumda, suç seviyesine gelmemiş fakat cezalandırmaya layık idari yaptırımı gerektiren belirli haksızlıkları düzenleme ihtiyacı ortaya çıkmış ve böylece 1 Haziran 2005 tarihinde yürürlüğe giren 30.03.2005 tarih ve 5326 sayılı Kabahatler Kanunu (KK)<sup>4</sup> hazırlanmıştır (Özgenç, 2015:105). Buna göre, bir fiil karşılığında öngörülen yaptırım, hapis veya adli para cezası ise bu fiil, “suç”; idari para cezası veya mülkiyetin kamuya geçirilmesi yaptırımı ise bu fiil “kabahat” sayılmıştır (Birtek, 2014: 35). Böylelikle ilk defa kabahatler, teorik ve sistematik bir temele oturtularak ‘suç’ kavramından tamamen ayrılmıştır (Koca ve Üzülmüş, 2015: 41).

Kabahatler, karşılığında idari yaptırımlar uygulandığından “idari suçlar” olarak da isimlendirilmektedir (Koca ve Üzülmüş, 2015: 41). Kabahatlerin karşılığında uygulanacak idari yaptırımı; bir idari kurul, makam veya kamu görevlileri karar vermektedir (KK, m.22). Kabahat fiilleri karşılığında kural olarak bir parasal yaptırım öngörülse de, bu yaptırım bir ceza hukuku yaptırımı olan adli para cezası değil, idari yaptırım olarak idari para cezasıdır. Aslında her iki durumda da, belirli bir miktar kişiden alınıp Devlet Hazinesine intikal ettirilse de, bu intikale karar verecek mercii ve infaz şekli arasında farklılıklar bulunmaktadır. Örneğin idari yaptırım olarak para cezasına mahkeme tarafından hükmedilemez, ancak bir idari makam veya bir idari merci ya da bir kamu görevlisi tarafından hükmedilir. Keza bu cezalar adli sicile kaydedilmez ve ödenmediği takdirde hapse dönüştürülemez.<sup>5</sup>

Kabahatler için temel ilkeleri belirleyen Kabahatler Kanunu, TCK’nın genel hükümler kısmındaki düzenlemelere yollama yapması dolayısıyla ceza hukuku ile sıkı bir ilişki içerisinde bulunmaktadır (Özgenç, 2015: 43). Örneğin, suçların kasten işlenmeleri esas, taksirle işlenmeleri ise, kanunun açıkça öngördüğü hallerde mümkün iken (TCK, m.21,22); kabahatlerin hem kasten, hem taksirle işlenmesi mümkündür (KK, m.9).Yine kural olarak, kabahate teşebbüs cezalandırılmazken (KK, m.13); suça teşebbüsün cezalandırılması esastır (TCK, m.35). Keza, kabahatlerde faillik-şeriklik ayrımı yapılmayıp tek tip fail sistemi benimsenmişken (KK, m.14); suçlar bakımından faillik-şeriklik ayrımı yapılmaktadır (TCK, m.37-39).

Aynı şekilde, Anayasamızın 38. maddesinin 3. fıkrasında ve TCK’nın 2. maddesinde ifade edilen ‘suçta ve cezada kanunilik ilkesi’ gereği, bir kimseye kanunda suç olarak tanımlanan bir fiil nedeniyle hangi türde ve miktarda cezai yaptırım uygulanacağı ancak kanunla belirlenebilmektedir. Yani kanunda öngörülmeyen bir ceza ile kimse cezalandırılmaz. Bu ilke kabahatler kanununda biraz yumuşatılmıştır. KK’nın 4. maddesine göre, hangi fiillerin kabahat oluşturduğu kanunda açıkça tanımlanabileceği gibi, kanunun kapsam ve koşulları bakımından belirlediği çerçeve hükmün

<sup>2</sup> Kabahatler Kanunu Genel Gerekçesi, TBMM, Dönem:22, Yasama Yılı:3, Sıra Sayısı: 840, s.1.

<sup>3</sup> Bundan sonra TCK olarak ifade edilecektir.

<sup>4</sup> Bundan sonra KK olarak ifade edilecektir.

<sup>5</sup>KK Genel Gerekçesi, s.1.

içeriğinin idarenin genel ve düzenleyici işlemleriyle de mesela bir yönetmelik veya yönergeyle de doldurulabilmesi mümkündür.

### III. DİLENCİLİK FİİLİ

Dilencilik fiili, hem TCK'da 'suç' olarak, hem KK'da 'kabahat' olarak düzenlenmiştir. Bu fiillerin düzenlenmesinde benzerlik görülse de, ayrı fiiller yaptırım altına alınmıştır.

#### A. Kabahat Olarak Dilencilik Fiili

'Kabahat' olarak dilencilik fiili, KK'nın 33. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre,

*"(1) Dilencilik yapan kişiye, elli Türk Lirası<sup>6</sup> idari para cezası verilir. Ayrıca, dilencilikten elde edilen gelire el konularak mülkiyetin kamuya geçirilmesine karar verilir.*

*(2) Bu kabahat dolayısıyla idari para cezasına ve el koymaya kolluk veya belediye zabıta görevlileri, mülkiyetin kamuya geçirilmesine mülki amir veya belediye encümeni karar verir."* denilmektedir.

Görülebileceği üzere, burada yaptırıma bağlanan fiil, 'salt dilencilik'tir. Bu fiili, 'doğrudan' ve 'dolaylı' dilencilik olarak ikiye ayırmak mümkündür (Vatandaş, 2002:174). Doğrudan dilencilikte, bir kimseden karşılıksız maddi bir menfaat talebinde bulunmak söz konusu iken; dolaylı dilencilikte, bir mal veya hizmet karşılığı para istemek söz konusudur. Mesela, tartı karşılığı veya kağıt mendil karşılığı kişilerden para istemek gibi.

Her iki dilencilik şeklinde de, kişiler tarafından çoğu zaman 'para vermek' şeklinde karşılık verilebileceği gibi, para dışında da 'maddi bir eşyanın verilebilmesi' örneğin soğukta mendil açan birinin önüne bir atkı veya bir bere bırakılması şeklinde olabilmesi mümkündür. **Burada önemli olan dilenme talebinin yani maddi bir menfaat isteğinin insanlara duyurulmasıdır.** Bu duyurma, çoğunlukla konuşarak yapılabildiği gibi; konuşmadan da, mesela bir mendil açarak beklemek şeklinde de olabilmesi mümkündür. Kanaatimizce, **dilencilik fiilinin tamamlanması için, bu duyurmanın yapılması yeterli kabul edilmelidir, ayrıca bir menfaatin kazanılması aranılmamalıdır.** Dolayısıyla bu dilenme duyurusuna şahit yetkili bir kamu görevlisi mesela bir zabıta memuru, ayrıca bir menfaat kazanıldığına bakmaksızın tutanağını tutmalı ve idari para cezasının tahsilini sağlamalıdır. Eğer bu esnada dilenen kişi, zabıtaya tehdit veya cebirle karşı koyması söz konusu olursa, burada artık TCK'nın 265. maddesinde düzenlenen 'görevi yaptırmamak için direnme' suçunun da oluşacağını kabul etmek gerekecektir.<sup>7</sup> Burada yetkili kamu görevlisinin, bu suçun ihbarı için yetkili adli mercilere bu durumu iletmesi gerekecektir.

<sup>6</sup> Kabahatler Kanunu'nun "İdari para cezası" başlıklı 17. maddesinin 7. fıkrasına göre; bu miktar, her yıl yeniden değerlendirilerek artırılmaktadır. 2017 yılı itibarıyla bu miktar, 109 TL'dir (sinerjimevzuat.com.tr, 2017).

<sup>7</sup>Nitekim Yargıtay benzer bir olayda şu şekilde karar vermiştir:

*"Sanığın, suç tarihinde, trafik ışıklarında dilencilik yapan eşinin görevli zabıta memurları olan mağdurlar Ş. Ç. ve E. S. tarafından, .. UZY .. plakalı zabıta aracına işlem yapmak üzere alındığını görmesi üzerine, zabıta aracının camına vurmak suretiyle kırarak zarar verdiği ve zabıta görevlilerinin eşi hakkında işlem yapılmasını engellediği, sanığın bu surette kamu malına zarar verme ve görevi yaptırmamak için direnme suçlarını işlediği iddia ve kabul olunan somut olayda,*

*A) Sanık hakkında kamu malına zarar verme suçundan verilen mahkumiyet hükmüne yönelik temyiz başvurusunun incelenmesinde,*

*Sanığın zabıta aracının camına vurmak suretiyle zarar verdiği, sanığın samimi ikrarı, mağdur beyanları, tespit tutanağı ve tüm dosya kapsamında anlaşıldığından, kamu malına zarar verme suçunun oluştuğuna yönelik kabulde bir isabetsizlik görülmemiştir.*

*Yapılan yargılamaya, toplanıp karar yerinde gösterilen delillere, mahkemenin kovuşturma sonuçlarına uygun olarak oluşan kanaat ve takdirine, incelenen dosya kapsamına göre, sanığın yerinde görülmeyen temyiz itirazlarının reddiyle hükmün ONANMASINA,*

*B) Sanık hakkında görevi yaptırmamak için direnme suçundan verilen mahkumiyet hükmüne yönelik temyiz başvurusunun incelenmesinde,*

*Sanığın yerinde görülmeyen diğer temyiz itirazlarının reddine, ancak;*



## B. Suç Olarak Dilencilik Fiili

‘Suç’ olarak dilencilik fiili, TCK’nın 229. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre,

“(1) Çocukları, beden veya ruh bakımından kendini idare edemeyecek durumda bulunan kimseleri dilencilikte araç olarak kullanan kişi, bir yıldan üç yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır.

(2) Bu suçun üçüncü derece dahil kan veya kayın hısımları ya da eş tarafından işlenmesi halinde verilecek ceza yarı oranında artırılır.

(3) Bu suçun örgüt faaliyeti çerçevesinde işlenmiş olması halinde, verilecek ceza bir kat artırılır.”denilmektedir.

Görüleceği üzere, burada yaptırma bağlanan fiil, dilencilik değil ‘dilendirme veya dilencilik yaptırma’ fiilidir. Buradaki dilendirme fiili, salt bir kimseden maddi bir menfaat istetmektir. Bu istetmek fiilinin, bir ücret mukabili mendil sattırma veya tartının kullanılarak para istetmek gibi bir mal veya hizmet sunulması şeklinde söz konusu olabilmesi mümkündür<sup>8</sup> (Birtek, 2014: 127).

Bir suç olarak dilendirmek fiili, bizatihi bileşik suç olduğundan, yani kendi içerisinde cebir veya tehdit fiilini de barındırdığından ayrıca tehdit (TCK, m.106) veya cebir suçundan (TCK, m.108) ceza verilmesi yoluna gidilmemelidir.

Dilenen kişinin, bunu bir çocuk veya kendini idare edemeyecek biri marifetiyle yaptırması dilencilik suçunu oluştururken<sup>9</sup>; eğer çocuğu dilendirmeyip sadece yanında tutuyorsa yani onu kullanmayarak dilenme fiilinde bulunuyorsa bu durumda dilencilik suçu oluşmaz, sadece dilenme kabahatinden bir yaptırım uygulanması yoluna gidilmelidir. Fakat somut olaya göre, TCK’nın 232. maddesinde düzenlenen ‘kötü muamele suçu’nun oluşması söz konusu olabilecektir: “Sanık hakkında dilencilik suçundan kurulan hükmün temyiz incelemesine gelince;10 ve 11 yaşları içinde bulunan ve öz çocukları olan mağdurlara mendil sattıran sanığın eyleminin TCK’nın 232/1. maddesi kapsamında kötü muamele suçunu oluşturacağı ve bu suçtan mağdur sayısınca hüküm kurulması gerektiği gözetilmeden suç niteliğinde yanılığa düşülerek yazılı şekilde tek hüküm kurulması .. kanuna aykırıdır.”(Yargıtay 14. Ceza Dairesi kararı, 423/10613, karar tarihi: 29.09.2014<sup>10</sup> sinerjimevzuat.com.tr, 2017).

1) Görevi yaptırmamak için direnme suçu, seçimlik hareketli bir suç olup kamu görevlisinin görevini yapmasını engellemek amacıyla, cebir ve tehdit kullanılması ile oluşabilecektir. Cebir, kamu görevlisine karşı fiziki güç kullanılmasıdır. Cebirin sınırı, kasten yaralama suçunun temel şekli veya daha az cezayı gerektiren hâli kapsamında olmalıdır. Bu ilkeler ışığında somut olay incelendiğinde; sanığın görevlilere karşı ne şekilde direndiği ve görevi yaptırmamak için direnme suçunun unsuru olan cebir ve/veya tehdit eyleminin olayda ne şekilde gerçekleştiği belirtilip buna ilişkin deliller açıkça tartışılmadan, “olay yerinde zabıta görevlilerine mukavemet ederek” şeklindeki soyut bir anlatımla yetinilerek, sanık hakkında yazılı şekilde mahkûmiyetine karar verilmesi,

2) Kabule göre de; sanığın, birden fazla mağdura karşı görevi yaptırmamak için direnme suçunu tek fiille işlediğinin anlaşılması karşısında TCK’nın 43/1-2 maddesi uyarınca zincirleme suç hükümlerinin uygulanması gerektiğinin gözetilmemesi,

Sonuç: Bozmayı gerektirmiş, sanığın temyiz itirazları bu itibarla yerinde görülüş olduğundan hükmün bu sebeplerden dolayı 5320 sayılı Kanun’un 8/1. maddesi gereğince uygulanması gereken 1412 sayılı CMUK’nın 321. maddesi uyarınca BOZULMASINA, 11.11.2015 tarihinde oybirliği ile, karar verildi.” Yargıtay 23. Ceza Dairesi kararı, 15028/6439, karar tarihi: 11.11.2015 (sinerjimevzuat.com.tr, 2017).

<sup>8</sup>“... sanığın birinci derece kan hısımları olan çocuğu ...yı dilencilikte araç olarak kullanmak sureti ile atılı suçun işlediği bu sebeple, 5237 sayılı TCK’nın 229/2. maddesi uyarınca cezalarının yarı oranında artırılması gerektiği gözetilmeden hüküm kurularak eksik ceza tayini, karşı temyiz olmadığından bozma nedeni yapılmamıştır.” Yargıtay 8. Ceza Dairesi kararı, 4269/7287, karar tarihi: 02.06.2016 (sinerjimevzuat.com.tr, 2017).

<sup>9</sup>“Sanığın akıl hastası olan mağduru tekerlekli sandalye ile gezdirerek ilahi söylediği ve yoldan geçen kişilerden para istediği olayda, sanığın dilencilik suçundan mahkûmiyetine karar verilmesi gerekir.” Yargıtay 14. Ceza Dairesi kararı, 414/10702, karar tarihi: 30.09.2014 (sinerjimevzuat.com.tr, 2017).

<sup>10</sup> Keza Yargıtay zorla mendil sattığı kızını döven sanık için ayrıca kasten yaralama suçunun da oluşacağını kabul etmektedir:

“Sanık hakkında dilencilik suçundan kurulan mahkûmiyet hükmünün incelenmesinde, Delillerle iddia ve savunma, duruşma göz önünde tutularak tahlil ve takdir edilmiş sübutu kabul olunan fiilin

Aynı şekilde dilenen kişinin, sözlü olarak çocuğunun hasta olduğundan bahisle dilenmesi de dilencilik suçunu oluşturmamaktadır. Bu fiilin de, dilenme kabahatini oluşturduğu kabul edilmelidir (Birtek, 2014: 146).

#### IV. GÜRÜLTÜ FİİLİ

Gürültü fiili, hem TCK'da 'suç' olarak, hem de KK'da 'kabahat' olarak düzenlenmiştir.

##### A. Kabahat Olarak Gürültü Fiili

'Kabahat' olarak gürültü fiili, KK'nın 36. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre,

*“(1) Başkalarının huzur ve sükununu bozacak şekilde gürültüye neden olan kişiye, elli Türk Lirası<sup>11</sup> idari para cezası verilir.*

*(2) Bu fiilin bir ticari işletmenin faaliyeti çerçevesinde işlenmesi halinde işletme sahibi gerçek veya tüzel kişiye bin Türk Lirasından beşbin Türk Lirasına kadar idari para cezası verilir.*

*(3) Bu kabahat dolayısıyla idari para cezasına kolluk veya belediye zabıta görevlileri karar verir.”* denilmektedir.

Görülebileceği üzere burada, rahatsız etme amacı olmadan 'salt gürültü yapılması' yaptırım altına alınmıştır. Örneğin alkollü iken sokakta bağırp çağırarak, sebepsiz yere arabasından sürekli kornaya basmak ya da keyfi olarak kurusıkı tabancısıyla havaya ateş etmek gibi fiiller bu kabahati oluşturacakken;<sup>12</sup> bir kimseyi rahatsız etmek amacıyla gürültü yapılması TCK'nın 123. maddesinde düzenlenen 'huzur ve sükunu bozma' suçunu ya da bu gürültü fiili, insanları korkutmak amacıyla korku ve panik yaşatacak şekilde havaya ateş edilerek işlenirse, TCK'nın 170. maddesinde düzenlenen 'genel güvenliğin kasten tehlikeye sokulması' suçunu oluşturacaktır.<sup>13</sup>

Kabahat olarak gürültü fiili günümüzde en çok, açık hava düğünleri ve gürültülü yapılan asker uğurlamaları gibi eğlenceler olarak karşımıza çıkmaktadır. Hemen ifade edelim ki, bu düğün ve eğlenceleri doğrudan yasaklayan bir hukuk normumuz yoktur. Anayasamızın 13. maddesine göre temel hak ve hürriyetlerimizin sınırlandırılabilmesi için bir kanun hükmünün bulunması gerekir. Dolayısıyla açık havada gürültülü düğün ve eğlence yapılmasını yasaklayan bir kanun hükmü olmadıkça bu fiiller tamamen yasaklanamayacaktır (Gözler, 2011: 355). Nitekim Danıştay 2012 tarihli bir kararında Tunceli Belediyesi'nin açık havada yapılan düğünleri yasaklama kararını hukuka aykırı bulmuştur. Belediyenin görevleri arasında böyle bir kanuni düzenlemenin olmadığına dikkat

---

*unsurlarına uygun şekilde tavsif ve tatbikatı yapılmış bulunduğundan, sanığın yerinde görülmeleyen temyiz itirazlarının reddiyle hükmün ONANMASINA,*

*Sanık hakkında kötü muamele suçundan kurulan mahkûmiyet hükmünün temyiz incelemesine gelince, Yapılan yargılamaya, toplanıp karar yerinde gösterilen delillere, mahkemenin soruşturma ve kovuşturma sonuçlarına uygun olarak oluşan kanaat ve takdirine, incelenen dosya içeriğine göre yerinde görülmeleyen sair temyiz itirazlarının reddine,*

*Ancak;*

*Olay günü sanığın öz kızı olan mağdurenin dilencilik yapmasını sağlamak için saçından çekiştirip yüzünü tokatladığı tüm dosya içeriğinden anlaşıldığından, mevcut haliyle eyleminin kasten yaralama suçunu oluşturduğu gözetilerek TCK'nın 86/2,3-a. maddesi gereğince cezalandırılması gerekirken suç vasfının tayininde yanlışlığa düşülerek yazılı şekilde kötü muamele suçundan mahkûmiyetine hükmedilmesi, Kanuna aykırı, sanığın temyiz itirazları bu bakımdan yerinde görüldüğünden, kazanılmış hak saklı kalmak kaydıyla hükmün 5320 sayılı Kanununun 8/1. maddesi gözetilerek CMUK'nun 321 ve 326. maddeleri uyarınca BOZULMASINA, 25.04.2014 tarihinde oybirliğiyle, karar verildi.”* Yargıtay 14. Ceza Dairesi kararı, 8939/5649, 25.04.2014 (sinerjimevzuat.com.tr, 15.04.2017).

<sup>11</sup> Kabahatler Kanunu'nun "İdari para cezası" başlıklı 17. maddesinin 7. fıkrasına göre; bu miktar, her yıl yeniden değerlendirilerek artırılmaktadır. 2017 yılı itibarıyla bu miktar, 109 TL'dir (Sinerji Hukuk Mevzuatı, 10.04.2017).

<sup>12</sup> Yargıtay Ceza Genel Kurulu kararı, 8-156/163, karar tarihi: 03.07.2007 (sinerjimevzuat.com.tr, 2017).

<sup>13</sup> Yargıtay 8. Ceza Dairesi kararı, 7668/8486, karar tarihi: 27.06.2016 (sinerjimevzuat.com.tr, 2017).

çekmiştir<sup>14</sup>. Aslında yasak olan husus, düğün yapılması değil; düğünde gürültü yapılmasıdır. Şu halde, Kabahatler Kanununun kabahat olarak yasakladığı bir hususu, bir belediyenin düzenleyici bir işlemiyle mesela günün belirli saatlerinde düğünlerin yapılmasına izin vermesi hukuki değildir. Dolayısıyla gürültülü yapılan düğünlerde zabıta veya kolluk kuvveti, gürültü kabahatinin işlenmesinden bahisle idari para cezasının tahsilini sağlamalıdır.

### B. Suç Olarak Gürültü Fiili

‘Suç’ olarak gürültü fiili, TCK’nın 123. maddesinde ve 170. maddenin 1. fıkrasının (c) bendinde düzenlenmiştir. Buna göre, “Huzur ve Sükunu Bozma” başlıklı 123. maddesinde.

*“(1) Sırf huzur ve sükununu bozmak maksadıyla bir kimseye ısrarla; telefon edilmesi, gürültü yapılması ya da aynı maksatla hukuka aykırı başka bir davranışta bulunması halinde, mağdurun şikâyeti üzerine faile üç aydan bir yıla kadar hapis cezası verilir.”* denilmektedir.

Genel güvenliğin kasten tehlikeye sokulması başlıklı 170. maddenin 1. fıkrasının (c) bendinde ise, *“(1) Kişilerin hayatı, sağlığı veya malvarlığı bakımından tehlikeli olacak biçimde ya da kişilerde korku, kaygı veya panik yaratabilecek tarzda; ... (c) Silahla ateş eden veya patlayıcı madde kullanan, kişi altı aydan üç yıla kadar hapis cezasıyla cezalandırılır.”* denilmektedir.

Görülebileceği üzere, bu düzenlemelerde ‘bir kimseyi rahatsız etmek amacıyla’ gürültü çıkarılması fiilleri, suç olarak yaptırıma bağlanmıştır.

### V. SONUÇ

Dilencilik ve gürültü fiilleri hukukumuzca yasaklanmıştır, ancak toplumumuzca dilencilere maddi destek verme ya da sokak aralarında düğün yapma, korna çalarak düğün konvoyuna eşlik etme gibi gelenek ve göreneklerimiz ilgili hukuk kurallarının etkinliğini zayıflatmaktadır. Polis ve zabıta şu ya da bu şekilde, bu tür dilencilere ve gürültülere müdahale etmekten kaçınmaktadır. Aslında söz konusu dilencilerden rahatsız olan ya da açık hava düğünlerinin çıkardığı gürültüden rahatsız olan kişilerin, polis ve zabıtayı söz konusu düğünlere müdahale etmeye zorlamak için, müdahale etmeyen polis ve zabıta memur ve amirlerini savcılığa şikâyette bulunmak gibi bir hukuki yol mevcuttur. Fakat bunun sağlanması için toplumsal olarak bir kararlılığın, bir bilincin sağlanması gerektiği de ortadadır. Dilenciye ceza kesilirken ‘gücünüz bunlara mı yetiyor’ diye toplumun zabıtaya tepki göstermesi ya da yüksek sesle sokak arası düğünlere ceza kesildiğinde ‘ömrümüzde bir defa evleniyoruz, izin verin’ diyerek kolluğa direnmesi söz konusu fiillerin işlenmesinin önüne geçilmesini zorlaştırmaktadır.

İfade ettiğimiz üzere, toplum vicdanında kabul görmeyen hukuk kuralları koymanın bir düzen ve fayda sağlaması ve etkin uygulanması mümkün değildir. Eğer bir ilerleme olacaksa, bir hukuk kuralı konulmadan önce yapılacak sosyolojik ve akademik çalışmalarla o toplumun adet ve göreneklerinin uygun şekilde kanalize edilmesi sağlanmalıdır. Mesela devlet eliyle dilencilerin devlet sektöründe fayda sağlayacak şekilde istihdam edilmesi veya imkânı olmayanlara ücretsiz düğün yerlerinin tahsisi gibi kapsamlı çözümlerin üretilmesi gerekmektedir.

Kabahate ilişkin yaptırımı uygulayacak olan idari makam veya kamu görevlilerinin fiilin suç oluşturduğu konusunda şüpheleri var ise, durumu adli mercilere de bildirmesi önem arz etmektedir.

<sup>14</sup>“Dava; Tunceli İli, şehir merkezinde açık alanda yapılan düğünlerin, Çevresel Gürültünün Değerlendirilmesi ve Yönetimi Yönetmeliği'nde öngörülen sınır değerlerin sağlanmasının mümkün olmadığından bahisle, yasaklanmasına ilişkin Tunceli Belediye Başkanlığı'nın ... günlü, ... sayılı işleminin iptali istemiyle açılmıştır. İlde çevre kirliliğine neden olan ya da olabilecek tesis ve işletmeleri belirlemek, yapılan işve işlemleri incelemek, değerlendirmek ve gerekli önlemleri almak konusunda yetkili merci olan il mahalli çevre kurulunun, bu kapsamda olan, tüm il şehir merkezinde açık havada yapılan düğünlerin yapılacağı alanların belirlenmesi ve yasaklanması konusunda, yetkili olduğu açık olup, dava konusu belediye başkanlığı işleminde yetki yönünden hukuka uyarlık bulunmamakla hükmün bozulmasına karar verilmiştir.” Danıştay 14. Dairesi Kararı, 5931/3683, karar tarihi: 22.05.2012 (sinerjimevzuat.com.tr, 2017).

Örneğin sokakta on beş yaş ve üzerinde olan bir çocuğun<sup>15</sup> dilendiğini gören bir zabıta memuru, kabahat için tutanak tutmakla yetinmemeli, kuvvetle muhtemel bu çocuğu bir dilendirenin olmasından bahisle, durumu adli mercilere bildirmelidir, çünkü dilendirme fiili TCK'da suç olarak düzenlenmektedir ve KK m.15/3'e göre, bir fiil hem kabahat, hem suç ise, sadece suçtan dolayı bir yaptırım uygulanmalıdır. Dolayısıyla bu çocuk hakkında dilencilik fiilinden dolayı bir kabahate hükmolunması mümkün değildir. 15 yaşından küçük çocuklar için zaten bir kabahat yaptırımına hükmetmek mümkün olmadığından (KK, m.11/1) yine ilgili memur, durumu adli mercilere bildirmelidir.

Bir fiille hem dilencilik, hem de gürültü fiilinin işlenmesi mümkündür. Bu fiillere, suç veya kabahat olsun fikri içtima gereği en ağırından ceza verilmesi gerekir (TCK, m.44; KK, m.15). Burada şöyle bir problem söz konusudur. Örneğin bağırarak çevreyi rahatsız ederek dilenen kişinin fiilliyle hem gürültü, hem dilencilik kabahatleri işlenmiş olacaktır. Her iki kabahatin de kanuni tarifinde verilecek idari para cezası birbirinin aynıdır. Dolayısıyla nasıl en ağırından bir cezaya hükmolunacaktır? **Kanaatimizce burada yetkili kamu görevlisi bir tercihte bulunarak dilencilik veya gürültü kabahatinden bir yaptırım uygulamalıdır.** Aksi halde her iki kabahatten idari para cezasına hükmolunursa kanunun amir hükmüne aykırı hareket edilmiş olacaktır.

## VI. KAYNAKÇA

### Kitap:

Birtek, Fatih (2014), Ceza Hukuku Genel Hükümler, Adalet Yayınevi, 3. Baskı, Ankara.  
Koca, Mahmut - Üzülmüş, İlhan (2015), Türk Ceza Hukuku Genel Hükümler, Seçkin Yayıncılık, 8. Baskı, Ankara.  
Özgenç, İzzet (2015), Türk Ceza Hukuku Genel Hükümler, Seçkin Yayıncılık, 11. Bası, Ankara.

### Makale:

Birtek, Fatih (2014), "Dilencilik Suçu", İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 5, Sayı:2, Malatya.  
Gözler, Kemal (2011), "Sokak Düğünleri ve Hukuk", Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Zabunoğlu Armağanı, s.352-371, Ankara.  
Vatandaş, Celalettin (2002), "Dilenciler ve Dilencilik", Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt:4, Sayı:1, Afyon.

### Elektronik Kaynak:

Danıştay 14. Dairesi Kararı, 5931/3683, Karar Tarihi: 22.05.2012,  
<http://www.sinerjimevzuat.com.tr>, 14.05.2017.  
Yargıtay Ceza Genel Kurulu Kararı, 8-156/163, Karar Tarihi: 03.07.2007,  
<http://www.sinerjimevzuat.com.tr>, 14.05.2017.  
Yargıtay 8. Ceza Dairesi Kararı, 4269/7287, Karar Tarihi: 02.06.2016,  
<http://www.sinerjimevzuat.com.tr>, 14.05.2017.  
Yargıtay 8. Ceza Dairesi Kararı, 7668/8486, Karar Tarihi: 27.06.2016,  
<http://www.sinerjimevzuat.com.tr>, 14.05.2017.  
Yargıtay 14. Ceza Dairesi kararı, 423/10613, Karar Tarihi:29.09.2014,  
<http://www.sinerjimevzuat.com.tr>, 14.05.2017.  
Yargıtay 14. Ceza Dairesi kararı, 414/10702, Karar Tarihi: 30.09.2014,  
<http://www.sinerjimevzuat.com.tr>, 14.05.2017.  
Yargıtay 23. Ceza Dairesi kararı, 15028/6439, Karar Tarihi:11.11.2015,  
<http://www.sinerjimevzuat.com.tr>, 14.05.2017.

<sup>15</sup> KK m.11/1'e göre, fiili işlediği sırada on beş yaşını doldurmamış çocuk hakkında idari para cezası uygulanamaz. Dolayısıyla on beş yaşında ve üzerinde olan her kişi hakkında bir kabahate hükmolunabilecektir.

## PLAN NOTU YOLUYLA İMAR HAKLARININ TRANSFERİ

Dr. Halil ALTINDAĞ<sup>1</sup>

### ÖZET

*İmar haklarının transferi yirminci yüzyılın başında Amerika Birleşik Devletleri'nde ortaya çıkmış ve bugün pek çok Avrupa ülkesinde uygulanan bir imar modelidir. Bu model belli sebeplerle yapılanma hakkı sınırlanan taşınmazlar üzerindeki imar haklarının, bu taşınmazdan ayrılarak başka bir taşınmazda kullanılmasına imkân vermektedir.*

*Bir taşınmazda yapılanma hakkının sınırlandırılması ilgili taşınmazın imar planında sosyal donatı alanı olarak belirlenmesi sebebiyle olabileceği gibi taşınmazın koruma alanlarında veya afet riski taşıyan alanlarda bulunması yahut taşınmaz üzerinde idari irtifak tesis edilmesi sebebiyle de olabilir. Böyle bir durumda taşınmaz üzerinde herhangi bir yapı mevcut değilse veya yapı mevcut olmakla birlikte, imar hakkının tümü kullanılmamış ise kullanılmayan imar hakları, gelişme bölgeleri olarak adlandırılan alanlarda yer alan taşınmazlara doğrudan veya menkul kıymetler vasıtasıyla aktarılabilir.*

*Türk hukukunda sosyal donatı alanlarında, koruma alanlarında ve yapılaşmanın yasak olduğu diğer alanlarda yapılanma hakkına getirilen sınırlandırmalar nedeniyle taşınmaz maliklerinin uğradığı zararlar yalnızca kamulaştırma ve trampa yoluyla giderilmeye çalışılmaktadır. Ancak idarelerin mali kaynaklarının yetersizliği nedeniyle bu usullere başvurulması pek çok kez mümkün olmamakta ve idareler ile malikler arasında yıllar süren uyuşmazlıklar doğmaktadır. İmar planı yoluyla kamulaştırmaz el atma olarak adlandırılan bu problem, kanun koyucu tarafından geçici tedbirlerle çözülmeye çalışılmaktadır. Ancak getirilen çözümler maliklerin mülkiyet haklarını ihlal edici nitelikte olduğundan Anayasa'ya aykırılık taşımaktadır. Dolayısıyla imar haklarının transferi usulü, imar haklarının başka bir taşınmaza aktarılması imkanını sunarak bu zararın tazmin yükünü idare üzerinden almaktadır.*

*İmar Kanunu'nda imar hakkı transferine ilişkin herhangi bir hüküm bulunmasa da imar hakları transferi modeline duyulan ihtiyaç plan notlarında yer alan düzenlemeler yoluyla giderilmektedir. İmar Kanunu'nda kamulaştırma ve trampa dışında malikin kısıtlanan yapılanma hakkını telafi edecek bir yetki idareye tanınmamıştır. Ancak uygulamada belediyeler plan notlarında imar hakkı transferine ilişkin maddelere yer vermektedir.*

*Öncelikle idarenin kanuniliği ilkesi gereği idarenin tüm yetkilerinin kanunla öngörülmüş olması gerekir. İmar Kanunu ve sair kanunlarla verilmeyen böyle bir yetkinin plan notu vasıtasıyla yaratılması Anayasa'nın 123. maddesine aykırılık oluşturmaktadır. Ancak plan notlarında genel itibariyle gözlemlenen durum, kamulaştırmadan farklı olarak uygulamanın maliklerin başvurusu koşuluna tabi kılınmasıdır. Esasen imar hakları transferi modeli de bu rıza unsurunu bünyesinde barındırmaktadır. Dolayısıyla bu unsur en azından maliklerin rızaları olmaksızın imar hakları üzerinde işlem yapılmasını engellediğinden uygulama bu yönüyle Anayasa'nın mülkiyet hakkını düzenleyen 35. maddesine aykırılık oluşturmamaktadır. Ancak plan notlarında transfere konu taşınmaz üzerindeki imar haklarının tümü yerine yalnızca yüzde altmışının transfere konu olacağı şeklinde düzenlemeler yer almaktadır. Malikin mülkiyet hakkı üzerindeki yapılaşma yasakları kamu yararı amacı taşıırken, imar haklarının yüzde kırkıdan feragat edilmesinde herhangi bir kamu yararı bulunmamaktadır. Ayrıca transfer edilecek imar haklarının belirlenmesinde yalnızca maksimum inşaat alanı üzerinden bir değerlendirme yapılmakta, imar hakkının bulunduğu parseldeki değeri ve transfer edileceği parseldeki muhtemel değeri göz ardı edilmektedir. İdare kendi yarattığı mağduriyeti*

<sup>1</sup>İstanbul Medeniyet Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku Anabilim Dalı Araştırma Görevlisi, halilaltindag19@gmail.com

*gidermeye çalışırken başka mağduriyetlere sebep olmaktadır ki hem yüzde kırklık kesinti hem de değer in göz ardı edilmesi Anayasa'nın 35. maddesine aykırıdır.*

**Anahtar Kelimeler:** *imar hakları transferi, plan notu, kamulaştırma*

## TRANSFER OF DEVELOPMENT RIGHTS VIA PLAN NOTES

### ABSTRACT

*Transfer of development rights is a model of zoning that emerged in the United States at the beginning of the twentieth century and is now applied in many European countries. This model allows the right to construct on the immovable on which the right to construct is limited for a certain reason, to be used in another immovable by removing it from this immovable.*

*The limitation of the right to construct of an immovable may be due to the determination of the immovable as a social facility area in the zoning plan or it may be due to the presence of the immovable in the protected areas or in areas bearing the disaster risk or due to the establishment of the administrative easement on the immovable. In such a case, if there is not a building on the immovable, or if the construction right is not wholly used, the unused construction rights can be transferred directly to the immovable in the areas called development zones or through the negotiable securities.*

*The losses incurred by the immovable owners due to the limitations imposed by the Turkish law on immovable are solely tried to be compensated through expropriation and exchange. However, due to the inadequate financial resources of the administration, it is not possible in each case to resort to these methods and that failure to act gives rise to disputes between administration and owners. This problem, which is called as confiscation without expropriation through the reconstruction plan, is tried to be solved by temporary measures by the lawmaker. However, these measures are contrary to the Constitution because they are in violation of the property rights of the owners. Therefore, the procedure for transfer of development rights is to set the administration free from compensation cost of the loss by giving the possibility of transferring construction rights to another immovable.*

*Although there is no provision regarding the transfer of development rights in the Zoning Law, the need for transfer of development rights model are satisfied through the regulations in the plan notes. In the Zoning Law, an authority was not granted to the administration to compensate for the loss caused by the limitation of the right to construct but expropriation and exchange. However, in practice, the municipalities' zoning plan notes include provisions related to transfer of development rights.*

*First of all, as required by legality principle the authority of an administration must be prescribed by law and thus the creation of such authority, which is not granted by the Zoning Law, through a plan note is contrary to Article 123 of the Constitution. However, according to the general observation in the plan notes, the system is, unlike expropriation, is dependent on the applicant's demand. In fact, transfer of the development rights model includes this consent. Therefore, the system per se does not contradict Article 35 of the Constitution, which regulates the right to property. However, in plan notes there are provisions such that only 60 percent of the rights to construct on an immovable will be subject to the transfer. There is no public interesting waiver from the 40 percent of the rights to construct. In addition, in determining the rights to be transferred, evaluation is carried out only in terms of maximum construction area and thus the difference between the value of the right in the parcel in which it is located and the potential value of the right in the parcel to which it is to be transferred is ignored. While the administration is trying to eliminate the grievance it has created, it*

*causes other grievances such that both the deduction of 40 percent and the disregard of value are contrary to Article 35 of the Constitution.*

**Key Words:** *transfer of development rights, plan note, expropriation*

## GİRİŞ

Bu çalışmada mahalli idarelerin imar planı notlarında yer alan imar hakları transferine ilişkin hükümlerin ve örnek uygulamaların hukuki bir değerlendirmesi yapılacaktır. İmar hakları transferi kavramına ilişkin kısa bir açıklamadan sonra mahalli idarelerin böyle bir sisteme ihtiyaç duymalarının sebeplerine, Türk hukukunda bu ihtiyaca ne ölçüde cevap verildiğine değinilecektir. Daha sonra birkaç belediyenin plan notunda imar hakları transferine ilişkin hükümlere ve birkaç somut örneğe yer verilerek bu hükümlerin hukukiliği üzerine değerlendirmelerde bulunulacaktır.

## I. İMAR HAKLARININ TRANSFERİ KAVRAMI

İmar haklarının transferi yirminci yüzyılın başında Amerika Birleşik Devletleri'nde ortaya çıkmış ve bugün pek çok Avrupa ülkesinde uygulanan bir imar modelidir (Göksu, 2007: 1). Bu model, belli sebeplerle yapılanma hakkı sınırlanan taşınmazlar üzerindeki imar haklarının, taşınmazdan ayrılarak başka bir taşınmazda kullanılmasına imkân vermektedir (Yamak, 2006: 110). Başka bir deyişle, bu modelde mülkiyet hakkının bir parçası olan imar hakkı, mülkiyetten ayrılarak tasarruf edilebilir hale gelmektedir.

İmar haklarının transferi modeli ilk olarak tarihi ve kültürel yapıların korunması amacıyla kullanılmıştır (Duyguluer, 2014: 16). Daha sonra modelin uygulama alanı genişlemiş ve enerji nakil hatları, afet riski altındaki alanlar başta olmak üzere, belli kamusal gerekçelerle yapılaşma hakkı sınırlanan alanlar imar hakkı transferine konu olmuştur (Duyguluer, 2014: 16).

Bir taşınmazda yapılanma hakkının sınırlandırılması ilgili taşınmazın imar planında sosyal donatı alanı olarak belirlenmesi sebebiyle olabileceği gibi taşınmazın koruma alanlarında veya afet riski taşıyan alanlarda bulunması yahut taşınmaz üzerinde idari irtifak tesis edilmesi sebebiyle de olabilir. Böyle bir durumda taşınmaz üzerinde herhangi bir yapı mevcut değilse veya yapı mevcut olmakla birlikte, imar hakkının tümü kullanılmamış ise kullanılmayan imar hakları, gelişme bölgeleri (Yamak, 2006: 110) olarak adlandırılan alanlarda yer alan taşınmazlara aktarılabilir. Bu aktarım yapılanma hakkı kısıtlanan taşınmaz malikinin imar hakkının, gelişme bölgesinde yer alan başka bir taşınmaza doğrudan transfer edilmesi şeklinde olabileceği gibi imar haklarının menkul kıymet haline dönüştürülmesi ve bu menkul kıymetlerin gelişme bölgesinde yer alan taşınmaz malikleri tarafından satın alınması şeklinde de olabilir.

İmar hakkının transferinde imar hakları alınan alan “aktaran alan”, imar hakları aktarılan alan ise “gelişme bölgesi” veya “aktarım alanı” olarak adlandırılmaktadır (Mengilli-Işıldak, 2012: 40). Aktaran alanda arazi üzerindeki mülkiyet hakkı, aktarımın ardından imar hakkından sürekli olarak mahrum kalmakta ve bu imar hakkı aktarım alanındaki bir arazinin mülkiyet hakkına eklenmektedir (Mengilli-Işıldak, 2012: 41). Aktaran alandaki arazi artık özel mülkiyette de kalsa kamu mülkiyetine de geçse yapılaşmaya kapalı hale gelmektedir.

İmar haklarının transferi modeliyle afet riski, çevrenin korunması, güvenlik gibi kaygılarla korunması ve yapılaşmaması istenen sahaların hem kamuya mali bir külfet yaratılmadan hem de arazi malikleri mağdur edilmeden korunması temin edilmektedir (Mengilli-Işıldak, 2012: 32). Her ne kadar konuya ilişkin literatürde bu model korunması gereken alanlar özelinde ele alınsa da kanaatimce imar

planlarında sosyal donatı alanları olarak tespit edilen arazilerin kamu mülkiyetine geçmesinin bir vasıtası olarak da kullanılabilir.

## II. TÜRK HUKUKUNDA İMAR HAKLARININ TRANSFERİNE İLİŞKİN DÜZENLEMELER

İmar haklarının transferi konusu Türk hukukuna ilk kez 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanununda 2004 yılında 5226 sayılı Kanunla yapılan değişiklikle “yapılanma haklarının devri” adıyla girmiştir. Kanunun 17. maddesinde hem imar haklarının doğrudan devrine hem de menkulleştirmeye yer verilmiştir. Maddenin (c) bendinde imar hakkı yerine “yapılanma hakkı” kavramı kullanılmış ve imar hakları transferi modelinin temel unsurlarına madde metninde yer verilmiştir. Ancak Kanunun uygulanma şartları yönetmeliğe bırakılmıştır. Henüz bu konuda bir yönetmelik yürürlüğe girmediğinden, 2004 yılında yapılan bu değişiklik kâğıt üzerinde kalmıştır.

Türk hukukunda imar hakları transferi konusuna iki düzenlemede daha yer verilmiştir. Bunlardan ilki 644 sayılı Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, diğeri ise 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanundur. Ancak her iki düzenlemede kavram sadece zikredilmekte, uygulamaya yönelik herhangi bir detaya yer verilmemektedir (Duyguluer, 2014: 19).

## III. SİSTEME DUYULAN İHTİYAÇ

Türk hukukunda sosyal donatı alanlarında, koruma alanlarında ve yapılaşmanın yasak olduğu diğer alanlarda yapılanma hakkına getirilen sınırlandırmalar nedeniyle taşınmaz maliklerinin uğradığı zararlar yalnızca kamulaştırma ve trampa yoluyla giderilmeye çalışılmaktadır. Ancak idarelerin mali kaynaklarının yetersizliği nedeniyle bu usullere başvurulması pek çok kez mümkün olmamakta ve idareler ile malikler arasında yıllar süren uyuşmazlıklar doğmaktadır. İdareler ya ilgili taşınmazı yeterli ödenek bulunamadığından kamulaştıramamakta ya da yine ödenek yetersizliğinden kamulaştırma işlemine girişmeksizin doğrudan ele atmaktadır. İmar planı yoluyla kamulaştırmaz el atma olarak adlandırılan ilk durum ile kamulaştırmaz el atma olarak adlandırılan ikinci durumlarda doğan veya doğabilecek sorunlar kanun koyucu tarafından geçici tedbirlerle çözülmeye çalışılmıştır. Kamulaştırma Kanunu’nun Geçici 6. maddesiyle 1956-1983 yılları arasında kamulaştırmaz el atılan taşınmazlara ilişkin getirilen çözümün, 2011 yılında 6111 sayılı Kanunla yapılan değişiklikle<sup>2</sup> 2026 yılına kadar genişletilmesi ve bu hükmün Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmesinden<sup>3</sup> sonra bu kez imar planı yoluyla kamulaştırmaz el atma davalarının 2016 yılında kabul edilen 6745 sayılı Kanunla 2021 yılına ötelenmesi<sup>4</sup>, kanun koyucunun bulduğu geçici çözümlerdir. Ancak her iki düzenlemenin ortak amacı uyuşmazlıkları çözüme kavuşturmak değil, idarelerin yükümlülüklerini ötelemektir. Maliklerin mülkiyet hakkına yönelik ölçsüz bir müdahale niteliği taşıyan bu düzenlemeler Anayasa’ya aykırıdır. Nitekim ilk düzenleme Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir. İkinci düzenleme hakkında da iptal davası açılmış olup kuvvetle muhtemel bu düzenleme de Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilecektir.

İdarelerin mali kaynaklarının yetersizliği, yapılanma hakkının sınırlandırılmasının doğurduğu zararların idareler tarafından tazmin edilmesini imkânsızlaştırmaktadır. Dolayısıyla imar haklarının

<sup>2</sup>6111 sayılı Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması İle Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ve Diğer Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, 25 Şubat 2011 tarih ve 27857 (Mükerrer) sayılı Resmi Gazete.

<sup>3</sup>Anayasa Mahkemesi, 9.5.2013 Tarih, E.2011/42 K.2013/60 Sayılı Karar, 25 Temmuz 2014 tarih ve 29071 sayılı Resmî Gazete.

<sup>4</sup> 6745 sayılı Yatırımların Proje Bazında Desteklenmesi İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, 7 Eylül 2016 tarih ve 29824 sayılı Resmi Gazete.



transferi usulü, imar haklarının başka bir taşınmaza aktarılması imkânını sunarak bu zararın tazmin yükünü idare üzerinden almaktadır.

#### IV. PLAN NOTU YOLUYLA YAPILAN İMAR HAKLARI TRANSFERİ

Yukarıda ifade edildiği üzere, Türk hukukunda imar hakları transferine imkân veren düzenlemeler bulunsa da bunlar uygulanabilir somutlukta düzenlenmediği için henüz uygulamaya dönüştürülemediği. Ayrıca bu düzenlemelerin yalnızca afet riski altındaki alanlar ve kültür varlıklarına ilişkin olması sebebiyle, yeterli somutlukta düzenlense dahi, imar planlarında yapılaşma hakkı kısıtlanan taşınmazlara ilişkin bir çözüm sunması pek olası değildir. Ancak vurgulandığı üzere, sisteme duyulan ihtiyaç açıktır. İmar Kanunu'nda imar hakkı transferine ilişkin herhangi bir hüküm bulunmasa da imar hakları transferi modeline duyulan ihtiyaç plan notlarında yer alan düzenlemeler yoluyla giderilmektedir. İmar Kanunu'nda kamulaştırma ve trampa dışında malikin kısıtlanan yapılanma hakkını telafi edecek bir yetki idareye tanınmamıştır. Ancak uygulamada belediyeler plan notlarında imar hakkı transferine ilişkin maddelere yer vermektedir.

İstanbul'da imar hakkı transferini kabul eden ilçe belediyelerinin uygulama imar plan notları incelendiğinde genel itibariyle enerji nakil hatları, dere kenarları veya sosyal donatı alanlarındaki imar haklarının transfer konusu edildiği görülmektedir. Enerji nakil hatlarında imar hakkı transferi, İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisinin 13.01.2012 tarih ve 169 sayılı kararı ile İstanbul genelinde kabul edilmiştir. Dolayısıyla sınırları dahilinde enerji nakil hattı olan ilçe belediyeleri uygulama imar plan notlarına İBB Meclisinin bu kararı eklemektedir. Bu nedenle enerji nakil hatlarında imar hakkı transferi, yukarıda zikredilen diğer alanlara göre daha yaygındır. Enerji nakil hatları dışında, dere kenarlarında yapı yaklaşma sınırı içerisinde bulunan arazileri veya sosyal donatı alanlarına denk gelen arazileri de imar hakkı transferine konu eden belediyeler bulunmaktadır.

Belediyelerin plan notlarında imar hakkı transferine ilişkin dikkat çeken ortak noktalar şunlardır:

Öncelikle imar hakkı transfer edilecek alanın, başka bir deyişle aktaran alanın toplam imar hakkının tümünün transferi kabul edilmemektedir. Genel itibariyle yüzde kırklık bir kesinti sonrası imar hakkı transfer edilmektedir. Kanaatimce İmar Kanunu 18. maddede düzenlenen düzenleme ortaklık payı referans alınarak bu şekilde bir kesintiye gidilmektedir. Zira plan notlarında, imar uygulaması sonucu kesinti yapılan arazilerin imar haklarının transferinde, kesinti öncesi durumu dikkate alınarak yüzde kırklık bir kesinti yapılacağı düzenlenmektedir. Örneğin, 700 metrekarelik bir parselde KAKS 0,40 olarak düzenlenmiş ise, bu parselden yapılacak imar hakkı transferinde 700 metrekarenin yüzde kırkı düşülerek 420 metrekare üzerinden hesaplama yapılmakta ve  $420 \times 0,40 = 168$  metrekare imar hakkı transfer edilebilir imar hakkı olarak tespit edilmektedir. Eğer bu parsel daha önce imar uygulaması görmüş ise, örneğin 18. madde uygulaması ile yüzde otuzluk düzenleme ortaklık payı alınmış ise, imar hakkı transferine esas parsel alanı düzenleme ortaklık payı alınmadan önceki 1000 metrekaredir. Bu durumda yüzde kırklık kesinti 1000 metrekare kare üzerinden hesaplanmakta ve transfer edilecek imar hakkı belirlenmektedir:  $600 \times 0,40 = 240$  metrekare imar hakkı transfer edilebilir.

Transfer edilecek imar hakkı, plan sınırları içerisinde aynı kişinin malik olduğu başka bir taşınmaza transfer edilmektedir. Bazı belediyelerde başka bir taşınmaza transfere de izin verilmektedir. Ancak tek bir parselde transfer zorunluluğu öngörülmemektedir. Malik transfer edebileceği imar hakkını birkaç parsel arasında paylaşırabilmektedir. 500 metrekare ölçüsünde TAKS: 0,20 KAKS:0,35 H:12,50 olan parselde imar hakkı transferi yapılacağını düşünelim. Bu parselde  $500 \times 0,35 = 175$  metrekare inşaat yapılabilir. Maksimum  $500 \times 0,20 = 100$  metrekare taban alanına oturmak kaydı ile bu 175 metrekareyi malik kullanabilir. Yukarıdaki örnekten devam edersek, aynı malik 240 metrekare imar hakkını bu parselde transfer etmek istediğinde, H: 12,50 olduğundan 4 kata kadar inşaat hakkı olduğu için  $175 + 240 = 415$  metrekare inşaatı bu ikinci parselde yapabileceği

söylenbilir (birinci kattan itibaren inşaatta çıkma yapılabileceği ve emsale dahil olmayan alanlar düşünüldüğünde 415 metrekare inşaat alanı sınırlar içinde kalmaktadır). Ancak plan notlarında malikin tüm imar hakkını tek bir parselde devretmesini engellemek için bir kısıtlama daha getirilmekte ve aktarılan parseldeki imar hakkının en fazla yüzde elli fazlası kadar emsal artışına gidilebileceği de transfer koşullarına eklenmektedir. Dolayısıyla örneğimizde malik 175 metrekare emsalin yüzde ellisi olan 87,5 metrekare imar hakkı transfer edebilecektir. 240 metrekarenin 87,5 metrekare transfer edildikten sonra arta kalan kısmını ancak başka parsellerde kullanabilecektir.

Plan notlarına göre imar hakkı transferi malikin başvurusu üzerine gerçekleşmektedir. Re'sen bir transfer öngörülmemektedir. İmar hakkı transferi, imar hakkı aktarılan parselin kamuya bedelsiz terki koşuluna bağlanmaktadır. Enerji nakil hattı koruma kuşağındaki parseller ile dere kenarlarındaki parsellerin kamuya bedelsiz terki sonrası bu alanlar yeşil alan olarak düzenlenmektedir. Sosyal donatı alanlarına rastlayan parsellerde yapılacak transfer işleminin ardından ise bu alanlar imar planında öngörülen fonksiyonlara tahsis edilmektedir. Plan notlarında bu alanların tahsis edildikleri fonksiyon dışında kullanılması yasaklanmaktadır.

Yukarıda ana hatları itibariyle anlatılan bu uygulamanın hukuka uygunluğunu değerlendirsek, öncelikle bu uygulamanın herhangi bir kanuni dayanağı olmadığı, doğrudan plan notları ile düzenlendiği ifade edilmelidir.

Bilindiği üzere, idarenin kanuniliği ilkesi idarenin tüm yetkilerinin kanunla öngörülmesi gerektirir. İmar Kanunu ve sair kanunlarla verilmeyen böyle bir yetkinin plan notu vasıtasıyla yaratılması idarenin kanuniliğini düzenleyen Anayasa'nın 123. maddesine aykırılık oluşturmaktadır.

Meselenin mülkiyet hakkı ile ilişkisine bakarsak imar hakkı transferinin maliklerin başvurusu koşuluna bağlanması, kamulaştırmadan farklı olarak malikin mülkiyet hakkına rıza dışı bir müdahalenin olmadığını göstermektedir. Ancak plan notlarında transfere konu taşınmaz üzerindeki imar haklarının tümü yerine yalnızca yüzde altmışının transfere konu olacağı şeklinde düzenlemelerin mülkiyet hakkını ihlal etmediğini söylemek güçtür. Malikin mülkiyet hakkı üzerindeki yapılaşma yasakları kamu yararı amacı taşırken, imar haklarının yüzde kırkıdan feragat edilmesinde herhangi bir kamu yararı bulunmamaktadır. Elbette burada transferin tek taraflı yapılmadığı, transferin malikin isteği üzerine yapıldığı ileri sürülebilir. Ancak malikin serbest bir seçim yaptığını söylemek pek mümkün değildir. Zira ikinci ihtimal, belirsiz bir süre arazi üzerinde yapı yapamamaktır. Böyle bir durumda malikin istemeyerek de olsa yüzde kırklık imar hakkından feragat etmeyi tercih etmesi muhtemeldir. Yüzde kırklık oran, kanaatimce, İmar Kanunu'nun 18. maddesi kıyas alınarak belirlenmektedir. Ancak şu dikkatlerden kaçmamalıdır ki, 18. maddedeki yüzde kırklık oran varsayımsal bir değer artışının karşılığıdır. Oysa burada bir değer artışından da söz etmek mümkün değildir.

Plan notlarıyla yapılan imar hakkı transferinin bir diğer problemi, değerlendirme yapılmaksızın yalnızca emsal değer üzerinden hesaplama yapılmasıdır. Transfer edilen imar haklarında yalnızca aktaran parseldeki inşaat alanı üzerinden bir değerlendirme yapılmakta, imar hakkının aktaran parseldeki değeri ve transfer edileceği parseldeki muhtemel değeri göz ardı edilmektedir (Duyguluer, 2014: 19). Oysa aktaran parselde bir metrekare yapının değeri, aktarım parselinde bir metrekare yapının değerinden birkaç kat düşük veya yüksek olabilir. İlk durumda malikin imar hakkı transferine başvurma ihtimali hayli düşükken, ikinci durumda malike plan notu ile hak etmediği bir kazanç sağlanmaktadır.

Plan notuna dayalı olarak yapılan transferlerde plan bütünlüğünün bozulmasını engellemek için yüzde ellilik bir sınırın getirildiği gözlemlenmektedir. Bu sayede aktarım parselinde planlanan yoğunluğun radikal bir biçimde artmasının önlenmesi amaçlanmaktadır. Bu yönüyle olumlu olmakla birlikte, bu sınırlama malikleri imar hakkı transferine başvurmadan caydırıcı bir etki yaratabilir. İmar hakkını transfer edebileceği tek bir taşınmazı olan malik, imar haklarının yalnızca bir kısmını

kullanabileceğini fark ettiğinde bu yola başvurmadan vazgeçecektir. Başka bir kişinin parseline transfere izin veren belediyelerde ise bu transferin yasal zemininin olmaması ayrı bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır.

Elbette bu yüzde elli sınırının belirlenmesinde imar hakları transferi modelinin olması gerektiği gibi düzenlenmemesinin etkisi büyüktür. İmar planlarında imar haklarının aktarılacağı bölgelerin önceden belirlenmesi ve malikin imar haklarını başkalarına ait olan parsellere de aktarabilmesi gibi hususların yasal bir zeminde öngörülmesi ve planların bu hukuki zemin dikkate alınarak kaleme alınması halinde yüzde elli gibi sınırlamalar getirmenin bir gereği kalmayacaktır.

## SONUÇ

İmar hakkı transferi kamu yararı gerekçesiyle getirilen yapılaşma yasaklarından doğan mağduriyetlerin giderilmesinde kamulaştırma ve trampaya göre daha olumlu bir modeldir. İdarelerin mali kaynaklarının yetersizliğini, bu mağduriyetlerin giderilememesinin gerekçesi olmaktan çıkaracak bir sistemdir. Sistemin bu olumlu yanı idarelerin de dikkatinde kaçmamıştır. Ancak konunun imar mevzuatında uygulanabilir bir düzeyde düzenlenmemesi nedeniyle idareler, plan notu yoluyla imar haklarını transfer etmeye çalışmaktadır. Bu uygulama hem idarenin kanuniliği ilkesine aykırıdır hem de uygulamada mülkiyet hakkı ihlallerine yol açabilmektedir. Dolayısıyla bu modelin İmar Kanunu'na eklenmesi ve uygulama yönetmelikleriyle ilgililere usuli güvenceler verecek şekilde düzenlenmesi gerekmektedir.

## KAYNAKÇA

Duygulu, Feridun (2014), “İmar (Sürecinin Yeni) Araçları”, Mimarlık, Sayı 375, [www.mimarlikdergisi.com](http://www.mimarlikdergisi.com) (20.03.2017).

Göksu, Faruk (2007), “İmar Hakları Transferi (İHT)”, [www.kentselyenileme.org/dosyalar/L\\_imar\\_haklari\\_tranferi.doc](http://www.kentselyenileme.org/dosyalar/L_imar_haklari_tranferi.doc) (19.03.2017).

Mengilli Işıldak, Funda (2012), Koruma Alanlarında İmar Hakları Transferi ve ABD Modeli, Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi, Ankara.

Yamak, Yalçın (2006), “İmar (Yapılanma) Haklarının Devri: Model-Uygulama Alanları ve Sonuçlar”, Maliye Dergisi, Sayı 150, Haziran, s. 107-121.

## YEREL YÖNETİMLER VE KENTLİ HAKLARI

*Kıvılcım AKKOYUNLU ERTAN*

### GİRİŞ

Yerel halkın çağdaş, ortak ve yerel gereksinimlerini karşılamak üzere göreve gelen yerel yönetimler, yerleşimlerde insanca yaşama koşullarının sağlanmasında vazgeçilmez bir öneme sahiptir. Yerleşimlerde sunulması gereken ortak, çağdaş hizmetler büyük ölçüde yerel yönetimler eliyle sunulmaktadır.

Yerleşme, çalışma, barınma, dolaşma, eğlence-dinlenme gereksinimleri/işlevleri<sup>1</sup> temelinde insan toplulukları için kurulan kentler, toplumun gündelik yaşamının örgütlendiği yerlerdir-yaşam alanlarıdır. Günümüzde teknolojik olanaklarla zenginleşen bilgi edinme ve iletişim hakkının da yerleşimlerin ya da kentin bu sayılan işlevleri arasında yer alması gerektiğini belirtmek gerekir. Bireylerin yaşama hakkı temelinde kırsal ya da kentsel alanda yerleşim özgürlüğü, kentsel hizmetlerden yararlanma hakları yaşama hakkının bir uzantısı olarak yerleşimlere özgü kentsel hakları gündeme getirmiştir.

Kentli hakları, yerleşimlere özgü kentsel hizmetlerin eşitlik ve toplumsal, ekonomik, yönetsel, siyasal adalet ilkelerine uygun olarak insan onuruna yaraşır biçimde sunulması gereğinden doğmaktadır. Yerleşik bir yaşam biçimine geçen insanın topluluğunun güncel, ortak gereksinimleri kentsel hizmetlerin düzenli, planlı biçimde yönetimler eliyle sunulma gereğini doğurmuştur. Kentli hakları, yaşama hakkı ile doğrudan ilişkili olmanın yanında dayanışma hakları kapsamında yer alan üçüncü kuşak insan haklarının bir parçası olarak görülen çevre hakkının tamamlayıcı bir parçası olarak da görülebilir. Kentli hakları bu kapsamda doğal ve yapay çevrenin bir bileşenidir.

Kentli hakları, bireylerin yerleşme özgürlüğünü de kapsayacak biçimde yerleşik yaşamdan ve doğasından kaynaklı temel, ortak, yerel, çağdaş gereksinimlerinin karşılanmasına dayalı haklar grubudur. Bir başka ifadeyle, yaşama hakkının coğrafi bir alanla ilişkilendirilerek temellendirilmesi, kentli hakları olarak anılan hakları gündeme getirmektedir. Kentli hakları, insanın insan olmaktan kaynaklı ve insan onuruna yaraşır biçimde yaşama koşullarının yaratılması kapsamında ortaya konulmaktadır.

Hizmette halka yakınlık anlamına gelen yerellik (subsidiarity) ilkesi kapsamında yerel halkın kentli haklarının somutlaştırılmasında yerel yönetimlere önemli görevler ve sorumluluklar düşmektedir. Kentsel haklar özünde yönetsel-siyasal, ekonomik, toplumsal, kültürel, mekânsal, ekolojik unsurları- beşeri gereksinimleri içermektedir.

Kentsel unsurlar arasında ekonomik boyut-çalışma olanağının sağlanması, barınma gereksiniminin, konutun bileşenlerinin (ısınma, aydınlanma, çöp ve kanalizasyon, kent içi ve kentler arası ulaşım), eğitim ve sağlık hizmetlerinin, eğlence-dinlenme olanaklarının, toplu taşıma olanaklarının insan onuruna yaraşır biçimde ve ödeme güçlüğü bulunan kesimlerin de erişimine sunulması gerekmektedir. Diyebiliriz ki istihdam koşulu ile ilişkili olan ekonomik boyut diğer gereksinimlerin karşılanmasının temel koşuludur. Bir anlamda diğer kentsel gereksinimlerin karşılanması, ekonomik olanaklarla doğru orantılıdır. Kentsel hizmetlerin insan onuruna yaraşır biçimde sunulması, kentli haklarının temel koşulu olmalıdır.

<sup>1</sup> Kent ve kentin temel işlevleri için bkz.; Le Corbusier (2009 [1933]), **Atina Anlaşması**, (Çev.; Ayda Yörükkan), Yapı Kredi Yayınları, 1. Baskı, İstanbul.

1933 yılında Atina'da toplanan Uluslararası Modern Mimarlık Kongresi (CIAM)'in 4. Toplantısının 95 maddeden oluşan raporu olup Le Corbusier tarafından düzenlenmiş metin yayınlanmıştır.

Kentli hakları, günümüz koşullarında parası olanın dilediği kadar yararlanmasına açık haklar demeti olmak yerine farklı gelir gruplarının erişimine açık bir güvenceye sahip kılınmalıdır. Bu noktada yoksul kesimlerin, eğitimsiz ya da nitelikli işlerde çalışmak için aranan yetenek ve niteliklerden yoksun olanların da erişimine ve kullanımına açık olmalıdır. Yoksul ve yoksun kesimlerin de insan onuruna yaraşır koşullarda yerleşme ve yaşama olanaklarına kavuşturulması kentli haklarının bir gereği olarak görülmelidir. Bu kesimlerin devletin merkezi ve yerel birimlerince desteklenmesi, bazı temel hizmetlerin farklı gelir gruplarına devlet desteği temelinde farklı bedellerle sunulması gerekebilir.

Bu çalışmada, Kentli Hakları kavramını kısaca açıkladıktan sonra, kentli hakları çerçevesinde Yerel Yönetimler konusunda önemli uluslararası belgeler olan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Avrupa Kentsel Şartı I ve Kentsel Şart 2 belgelerini inceleyeceğiz.

## 1. KENTLİ HAKLARI KAVRAMI

“Kent hakkı” ya da “kentli hakları” kavramlarını, Henri Lefebvre’in düşüncelerini ve katkılarını dışlayarak incelemek mümkün değildir. Buna karşın, kent hakkı kavramına Lefebvre dışındaki katkıları da incelemek durumundayız.

Kentli haklarının konusu, sağlıklı ve nitelikli kentlerde yaşama hakkıdır. Bu çerçevede kentli haklarının öznesi, kentte yaşayan insanlardır. İnsanların kentli haklarının öznesi olması açısından birey ve grup olarak hakkın öznesi olabilecekleri, gerçek ya da tüzel kişiler olarak hakkın öznesi olabildiklerinin vurgulanması gerekir.

Kentli haklarının tarafları kapsamında sorumlularının ve yararlanıcılarının ayrı ayrı değerlendirilmesi gerekir. Kentli haklarının sorumluları, hakkın gerçekleşmesi için üstüne sorumluluk yüklenenlerdir. Bu çerçevede, kentli haklarının sorumluları şunlardır:

- a. Devlet,
- b. Özel ve Kamusal Kuruluşlar (Tüzel Kişiler),
- c. Bireyler.

Kentli haklarının yararlanıcıları arasında hak talebinde bulunacak ve bu haktan yararlanacaklar bulunmaktadır. Bu çerçevede içinde ise kentli haklarının yararlanıcıları şunlardır:

- a. Bireyler,
- b. Tüzel kişiler,
- c. Kentte yaşayan grup olarak insan toplulukları ve
- d. Gelecek Kuşaklar.

Kentli hakları, eşitlikçi insan yerleşimlerinin, ırk, renk, cinsiyet, dil, din, siyasi ya da farklı görüş, ulusal ya da toplumsal köken, mülkiyet, doğum ya da toplumsal statü ayrımı olmaksızın tüm insanların eşit biçimde yerleşim hakkı, konuta, kentsel altyapıya, sağlık hizmetlerine erişim hakkı, yeterli gıdaya ve suya erişim hakkı, eğitime ve açık alanlara eşit erişime sahip (Busa, 2005-2009: 5-6) olmayı kapsamaktadır.

1967 tarihli “Kent Hakkı”<sup>2</sup> başlıklı çalışmasında Lefebvre, bu hakkın hem bir itiraz (*appeal*), hem bir talep olduğunu ortaya koymuştur. Kentsel mekanın üretimi, kentsel yaşamın tüm unsurlarının üretimini de içermektedir. Bu itiraz, kentteki gündelik yaşamda karşılaşılan sorunlara karşı duyulan bir tepkidir. Talep ise, daha yaşanabilir bir kentsel çevrede daha arzu edilir bir yaşam kurma çabasıdır

<sup>2</sup> Lefebvre’in orijinal eseri için bakınız; Henri Lefebvre (1968), *Le Droit a la Ville*, Anthropos, Paris.

(Lefebvre 1996 [1967]: 158); (Harvey, 2013 [2012]: 30). Sadri, İngilizceye “ağlamak”, “bağırma”, haykırış” anlamındaki *cry* olarak çevrilen Fransızca *appeal* teriminin aslında “itiraz” ve “yakarış” anlamına geldiğini (2013: 79) belirtmektedir. Bu kavramı, itiraz ve yakarış anlamında düşünürsek, kentsel talepler de bu itiraz ya da yakarış metaforuyla, kentsel sorunlara ilişkin itirazların kent yönetimlerine iletilmesinin bir aracı olarak görülebilecektir.

Lefebvre’in “Kent Hakkı” isimli kitabı, kenti sermaye birikiminin çıkarlarına hizmet eden bir metaya dönüştürerek kapitalist ekonominin kentler üzerindeki negatif etkisini ortaya koymuştu. Lefebvre, kent hakkının, herkes için yüksek nitelikli bir yaşam olanağı sunma olasılığı üzerinde durmuştur (Mathivet, 2010: 21). Kent hakkı, bir anlamda sermaye yönelimli kentleşme çerçevesinde var olan erk ilişkilerine ve kentsel mekan üretimine meydan okumaktır (Busa, 2005-2009: 6-7).

Lefebvre ve izleyenleri kent hakkının felsefi ve siyasal boyutları üzerinde durmuş, hukuksal temellerini araştırmamışlardır. Harvey ve Peter Marcuse da kent hakkını yaptırımları açısından değil, adalet, etik gibi kavramlar üzerinden ele alarak ahlaki bir istem olarak açıklamışlardır (Mayer, 2009’dan aktaran; Uzunçarşılı Baysal, 2011: 367). Bunun yanı sıra kent hakkının kentsel hizmetlerin yeterli sunulmasıyla sınırlandığı görüşler de kavramın, örneğin bir konut hakkına indirgenerek çerçevesinin yetersiz biçimde çizilmesi tehlikesini doğurmaktadır (Uzunçarşılı Baysal, 2011: 367).

Lefebvre’e göre; eğer orada kentin üretimi ve kentteki toplumsal ilişkiler varsa, bu, nesnelerin üretiminden çok insanların yine insanlar tarafından üretimi ve yeniden üretimidir (1996 [1968]). “Eğer kent hakkı fikri son on yıldır yeniden canlanma sürecine girdiyse, bunun kaynağını Lefebvre’nin entelektüel mirasında aramak gerekir” (Harvey, 2013 [2012]: 32) diyen Harvey’in de Lefebvre’nin çalışmalarının anlaşılmasını kolaylaştırarak ve derinleştirerek bu mirası geliştirdiği tartışma götürmez bir gerçektir. Bu nedenle, kent hakkı kavramının kaynaklarını araştırırken Lefebvre ve Harvey’in eserlerine sıkça başvurulması doğal karşılanmalıdır.

Harvey, kent hakkı kavramına herkesçe farklı anlamlar yüklenebileceğini ifade etmiştir. Bu hakkın iinin doldurulması, açık bir tanımının yapılması ve pratiğe yansıtılması süreçleri, ayrı ayrı yurttaşların mücadelesiyle gerçekleşecektir (Harvey, 2013 [2012]: 36). Bu görüşten yola çıkarak kent hakkının içeriğinin zenginleşmesinin, kentlilerin mücadeleleriyle elde edinilebileceği sonucuna varmak yanlış olmaz. Kentli haklarının kent yaşamına yansıtılabilmesi, bireylerin kenti biçimlendirme çabası, yaşanabilir kent talebi, etkin işbirliği ve kenti biçimlendirme arzusu ve kentlilerin etkin işbirliğiyle mümkün olabilecektir.

Kentli haklarının gerçekleştirilme sürecinde kentlilerin görevi, Lefebvre’ye göre, sınırsızca kentleşen ve küreselleşen bir dünyada, arzu edilen yaşanabilir kentleri hayal etmek ve yaratmaktır. Bu mücadele, kente müdahale aracılığıyla gündelik yaşamı dönüştüren kapitalist sisteme karşı gösterilecek dirençle bağlıdır (Harvey, 2013 [2012]: 36-37). Yaşanabilir nitelikte kentlerin yaratılması, kapitalist sistemin çelişkilerinden kurtulma mücadelesini gereksinir.

Lefebvre, değişimin gücünü vurgularken yaşamı değiştirmenin mekanın değişimine de yansıdığını (1991: 59-60) anlatmaktadır. Lefebvre’e göre kent hakkı, mekansal ve toplumsal değişime yol açan sermaye ve devletin kentsel mekan üzerindeki kontrolünü, kentte yaşayanlara devrederek kentsel mekandaki güç ilişkilerini yeniden yapılandırmayı amaçlamaktadır (Lefebvre, 1968: 132’den akt.; Sadri, 2013: 79).

Lefebvre’in kent hakkı, kenti gönüllerince biçimlendirme hakkını içerir ve böylece kentli, kenti inşa ederken kendini de biçimlendirir. Kent hakkı, aynı zamanda kenti kökten biçimlendirmek üzere bir erk talebini de kapsamaktadır (Bkz.; Harvey, 2013 [2012]: 37, 43-45). Burada anlatılmak istenen; kentin, kentlilerin gereksinimleri ve arzuları doğrultusunda biçimlendirilmesidir. Kentte

yaşama ve kentsel haklara sahip olma durumu, kentlerde yaşayanlara kentsel sorumlulukların yerine getirilmesi ödevini de yükler.

Günümüzde sınırları giderek daraltılmakta olan kent hakkı, kenti kendi çıkarları doğrultusunda biçimlendiren siyasal ve ticari bir azınlığın güdümündedir (Harvey, (2013) [2012]: 67). Kentin geleceği, erk sahiplerinin eliyle biçimlenmekte, kentin gerçek sahipleri olan yurttaşlar, kente ilişkin karar ve uygulamaların bütünüyle dışında tutulmaktadır. Kentin gerçek sahiplerine kavuşması için kentli kitlelerin, yaşam alanlarını sınırlı bir azınlığın biçimlendirmesine karşı durması ve kentine sahip çıkarak sürdürülebilir kentlerin yaratılmasında aktif bir katkı sahibi olması gerekir.

Basit biçimde vurgulamak gerekirse, kent hakkı, sağlıklı ve nitelikli bir kentte yaşama hakkının yanı sıra, kentsel hizmetlerden gereksinildiği ölçüde ve ödenebilir koşullarda yararlanma hakkını da içermektedir (Akkoyunlu Ertan, 1997: 47).

## 2. TÜRK MEVZUATI VE KENTLİ HAKLARI

Cumhuriyetinden kuruluşundan bugüne çıkarılan pek çok düzenleme ile yerleşime özgü sorunların çözülmesine ve temel gereksinimlerin karşılanmasına çalışıldığı görülmektedir. Kentli hakları açısından önem taşıyan bazı yasalara değinmek gerekirse;

1924 tarihli ve 442 sayılı Köy Kanunu ile köy yerleşimlerinde yaşayan insanların temel, ortak ve yerel gereksinimlerinin gerektiğinde elbirliğiyle karşılanması öngörülmüştür. Bu gereksinimlerinin pek çoğunun daha sınırlı bir nüfus yönelik olmakla birlikte kentsel yerleşimlerin gereksinimleriyle benzeştiği görülmektedir. Yerleşim alanının çalışma, barınma, ulaşım, eğlence-dinlenme gereksinimleri doğrultusunda düzenlenmesi, Köy Kanunu aracılığıyla sağlanmaktadır. Yine su temini, atık su gideri yapılması, ortak kullanım alanları ve yolların düzenlenmesi ve yerleşim alanının temiz tutulması, ağaçlandırma çalışmaları, köy korusunun korunması gibi zorunlu işler; pazar ve çarşı yerleri yapmak, tarla ve bahçeleri sulamak için köye ortak ark yapmak, ortak tarım aletleri almak, köye kitap getirmek, köyün yoksullarına ve kimsesizlerine yardım etmek, kazara yıkılan ya da yanan konutları köy yardımı ile onarmak, tarla, bahçe, çift ve tohum almak isteyenlere bankadan kredi temini, köy namına hayvan almak gibi köylünün isteğine bağlı işler bu kapsamda düşünülmelidir.

1926 tarihli ve 831 sayılı Sular Hakkında Kanun ile şehir ve kasabalarda içme suyu temini, su kaynaklarının korunması ve kontrolü belediye örgütü bulunan yerlerde belediyenin, bulunmayan yerlerde muhtar ve ihtiyar meclisinin sorumluluğuna verilmiştir.

1930 tarihli ve 1593 sayılı Hıfzıssıhha Kanunu ile halk sağlığını tehdit eden unsurlar yasaklanarak şehir, kasaba ve köylerdeki sağlık ve sosyal yardım hizmetlerinde belediyeler, il özel idareleri ve mahalli idare birimleri yetkili kılınmıştır. Zaman içinde ise bu görevler ağırlıklı olarak merkezi yönetimin yetki alanına girmiştir.

1933 tarihli ve 2290 sayılı Belediye Yapı ve Yollar Kanunu ile nüfusu 10 binden fazla olan yerlerin kendi imar planlarını yapmaları öngörülmüştür.

Düzensiz kentleşmenin önlenmesi ve tarım alanlarının konuta açılmasının sınırlandırılmasına ilişkin ilk yasal düzenleme 1934 tarihli ve 2510 sayılı İskan Kanunu'dur.

1957 tarihli ve 6968 sayılı Zirai Mücadele Kanunu ile tarımsal zararlı ve hastalıklarla mücadele amaçlanmıştır.

1960 tarihli ve 167 sayılı Yeraltı Suları Kanunu ile tüm suların devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunduğu, her türlü kullanımın devletin iznine bağlı olduğu öngörülmüştür.

1980'lerden sonra ise değişen koşullar ve gereksinimler doğrultusunda çeşitlenen konularda yasalarla merkezi ve yerel yönetimlerin yetkilendirildiğini görmekteyiz. 1982 tarihli ve 2634 sayılı

Turizm Teşvik Kanunu, 1983 tarihli ve 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu, 1983 tarihli ve 2872 sayılı Çevre Kanunu, 1983 tarihli ve 2873 sayılı Milli Parklar Kanunu, 1983 tarihli ve 2960 sayılı Boğaziçi Kanunu, 1984 tarihli ve 3213 sayılı Maden Kanunu, 1984 tarihli ve 3621 sayılı Kıyı Kanunu, 1985 tarihli ve 3194 sayılı İmar Kanunu, 2010 tarihli ve 5996 sayılı Veteriner Hizmetleri, Bitki Sağlığı Gıda ve Yem Kanunu (il özel idareleri ve belediyeler, hayvan hastalıkları ile mücadele ve kontrollerde Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı'na yardımcı olmakla yükümlüdür) bu düzenlemeler arasında sayılabilir.

3194 sayılı İmar Kanunu ile merkezi yönetimden çok belediyelere görev yüklenmiştir. Kanunun 7. Maddesinde ...halihazır haritası olmayan yerleşim bölgelerinin haritalarının belediyeler ya da valilikçe yapılması veya yaptırılması; 8. Maddede belediye ve mücavir alan sınırlarında imar planı yapma ve yaptırma yetkisi belediyelere verilmiş; 21. Maddede yapılara ve çevreye estetik kazandırmak amacıyla dış duvar kaplamaları vb. yetkisi belediyelere tanınmıştır.

3621 sayılı Kıyı Kanunu'na göre kıyıların kontrolü, belediye ve mücavir alan sınırlarındaysa belediyeler; dışındaysa valilik yetkilendirilmiştir.

1984 tarihli ve 3030 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ise belli büyüklükteki şehirlerde yerel hizmetlerin daha etkili biçimde yürütülmesine yöneliktir.

Bu çerçevede çevre kanunu ile çevrenin korunması görevi 1982 Anayasası (başta 56. Madde) ile de olduğu gibi, merkezi yönetim ile yerel yönetimlere ve sivil toplum kuruluşlarına verilmiştir. Ayrıca katılım ortamı yaratma görevi Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ile yerel yönetimlere verilmiştir; bilgi edinme ve başvuru hakkı, çevre için eğitim gibi başlıklar, doğrudan kentli hakları ile ilintilidir), İmar Kanunu (7. Maddede, halihazır haritası olmayan yerleşim yerlerinin haritaları belediyeler ya da valilikçe yapılacak ya da yaptırılacaktır; 8. maddede belediye ve mücavir alan sınırlarında imar planı yapma ve yaptırma yetkisi belediyelere verilmiştir), Kültür ve Doğa Varlıklarını Koruma Kanunu, Kıyı Kanunu (kıyılarda izinsiz bina yapımı, kıyılarına atık ve hafriyat dökenler bulunduğu belediye, mücavir alan dışında ise ilgili mülki amir tarafından cezalandırılacaktır), 4077 sayılı Tüketicinin Korunması Hakkında Kanun, Umumi Hıfzıssıhha Kanunu, Gecekondu Kanunu çeşitli hükümleri ile merkezi yönetimin yanı sıra yerel yönetimlere de yetki ve sorumluluk yüklemektedir.

### 3. YEREL YÖNETİMLER VE KENTLİ HAKLARI

Yerel yönetimler; seçimle göreve gelen organlara sahip, karar alma ve yürütme gücüne sahip, yasalarla açık biçimde tanımlanmış yetki ve sorumlulukları bulunan, özerk bir yapısı olan hizmet birimleridir. Yerel yönetim birimleri; İl özel idareleri, belediyeler (büyükşehir, il, ilçe ve belde) ve köylerdir. Köyleri kent yönetimi olmadığı için dışarda tutarsak, belediyeler ve il özel yönetimlerinin kentli hakları konusundaki mevzuatı ve uygulamaları konusuna kısaca değinmekte yarar vardır.

Yerel yönetim birimlerinde yaşayan nüfus oranları; büyükşehir % 77,2, il merkezleri % 8,4, ilçe merkezleri % 6,2, beldeler, % 1,6, köyler % 6,7'dir (TÜİK Adrese Dayalı Nüfus Kayıt sistemi Sonuçları-2014). 30 büyükşehir belediyesinde TÜİK 2014 verilerine göre toplamda yaklaşık olarak 60 milyonluk bir nüfusun yaşamakta oluşu, kentli haklarının gerçekleştirilmesinin Türkiye açısından önemini ortaya koyması açısından kayda değerdir.

1982 Anayasası'nın 56. Maddesi ile çevrenin korunması ve geliştirilmesi ödevi, devlete ve vatandaşlara yüklenmiştir. Kentlerin yapay çevre olduğunu ve yerel yönetimlerin devleti tamamlayan yönetim birimleri olduğunu göz önünde bulundurursak çevresel ve kentsel haklarının gerçekleştirilmesinden yerel yönetimleri de sorumlu tutabiliriz.

Bunun yanında 2872 sayılı Çevre Kanunu'nun 30. Maddesi ile çevreye zarar veren bir faaliyetten zarar gören ya da haberdar olan herkese ilgili mercilere başvurarak gereken önlemlerin alınmasını ya da faaliyetin durdurulmasını isteme hakkı tanınmıştır. Vatandaşların yanı sıra yerel yönetim birimleri de çevreyi tahrip eden tüm etkinlikleri ilgili kurumlara bildirmek ve kendi yetkisi



dahilinde gereken önlemleri almakla yükümlüdür diyebiliriz. İlgili maddedeki “herkes” yönetilenleri olduğu kadar yönetenleri de kapsamına almaktadır. Doğal çevrenin yanında kentsel çevrenin de korunması ve geliştirilmesi ödevi herkesindir.

Kentli haklarının ihlali, kente karşı suç kapsamında değerlendirilmelidir. 2004 tarihli ve 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu’nun 182. Maddesi-çevrenin kasten kirletilmesi; 182. Maddesi çevrenin taksirle kirletilmesi; 183. Maddesi gürültü kirliliğine neden olma; 184. Maddesi imar kirliliğine neden olma; 185. Madde su ve besin kaynaklarını zehirlemek; 186. Maddesi bozulmuş ya da değiştirilmiş gıda ya da ilaçların ticareti; 187. Maddesi insan sağlığını tehlikeye sokacak ilaç üretme ve satma; 188. Madde ve izleyen maddeler uyuşturucu ya da uyarıcı madde üretimi ve ticaretine ilişkin suçlara karşı çeşitli cezalar öngörmektedir.

2001 tarihli ve 4721 sayılı Türk Medeni Kanunu’nun 737. -761. Maddeleri komşu hakkı başlığı altında komşuluk ilişkilerini düzenlemekte ve dolaylı da olsa kentli hakları ile ilişkilendirilebilmektedir.

#### **a. Belediyeler ve Kentli Hakları**

Belediyelerin kentli hakları kapsamındaki görev ve yetkileri; 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 2872 sayılı Çevre Kanunu (değişiklik-2006), 1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu (1930), 775 sayılı Gecekondu Kanunu (1966), 3621 sayılı Kıyı Kanunu (1990), 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu (1983), 4077 sayılı Tüketicinin Korunması Hakkında Kanun (1995), 3572 sayılı İş Yeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına Dair KHK’nın Değiştirilerek Kabulüne Dair Kanun (1989) vb. dağılmış durumdadır.

#### **5393 sayılı Belediye Kanunu**

Kanunun *Mahalle ve Yönetimi* başlıklı 9. Maddesinde; muhtarın mahalle sakinlerinin gönüllü katılımıyla ortak gereksinimleri belirlemek, mahallenin yaşam kalitesini geliştirmek, kurumlarla işbirliği yapmak ve kanunla verilen diğer görevleri yapmakla yükümlü kılınmıştır: (Kentsel Şart 1-10. Katılım ve Kent Yönetimi); (Kentsel Şart 2- 2.Halk Katılımı)

Ayrıca, aynı maddede belediyenin, mahallenin ve muhtarlığın gereksinimlerinin karşılanması ve sorunlarının çözümü için bütçe olanakları çerçevesinde gerekli aynı yardım ve desteği sağlayacağı öngörülmüştür: (Kentsel Şart 1-12. Finansal Yapı ve Mekanizmalar)

5393 sayılı Kanun’un 13. Maddesine (Hemşehri Hukuku) göre; herkes ikamet ettiği beldenin hemşehrisi olarak kabul edilmekte olup belediye karar ve hizmetlerine katılma, belediye faaliyetleri hakkında bilgilendirme ve belediyenin yardımlarından yararlanma hakkına sahip kılınmıştır. Ayrıca, hemşehri arasında sosyal ve kültürel ilişkilerin geliştirilmesi ve kültürel değerlerin korunması konusunda belediyenin gerekli çalışmaları yapacağı ve bu çalışmalarda üniversitelerin, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, sivil toplum kuruluşları ile uzmanların katılımını sağlaması gerektiği öngörülmüştür. Görüldüğü gibi, bu madde doğrudan halk katılımı ve halkın doğru bilgilendirme hakkına ilişkindir: (Kentsel Şart 1-10. Halk Katılımı ve Kent Yönetimi; 6.Sosyo-ekonomik ve Fiziksel Engelliler; 8.Kültür ve Kültürlerarası Kaynaşma); (Kentsel Şart 2- 2.Halk Katılımı; 3.Demokrasi; 4.Sürdürülebilir Kent; 5.Çevre; 6.Ulaşım; 7.Kültür ve İletişim)

*Belediyenin Görev ve Sorumlulukları* başlığında 14. Madde ile belediye; imar düzenlemesi, su ve kanalizasyon, atık sorunu, park ve yeşil alanlar, trafik ve kent içi ulaşım gibi kentsel altyapı, çevre konuları, tabiat varlıklarının korunması, ağaçlandırma, coğrafi ve kent bilgi sistemleri, eğlence-dinlenme, kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma, mezarlıklar, mabetlerin yapımı, okul binalarının yapımı, bakımı ve onarımı, sosyal hizmet ve yardım, meslek ve

beceri kazandırma, ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi, sağlıkla ilgili tesislerin açılması, işletilmesi, gençlere spor olanakları sağlamak, sporu teşvik gibi hizmetleri yapar ya da yaptırmasını öngörmektedir: (Kentsel Şart 1-1.Ulaşım ve Dolaşım; 2.Doğal ve Yapay Çevre: Fiziksel Yapı; 4.Konut; 5.Güvenlik; 6.Sosyo-ekonomik ve Fiziksel Engelliler; 7.Spor ve Boş Zamanları Değerlendirme; 8.Kültür ve Kültürlerarası Kaynaşma; 9. Sağlık; 12. Sürdürülebilir Gelişme Çerçevesinde Ekonomik Gelişme ve İstihdam) (Kentsel Şart 2-3.Demokrasi; 4.Sürdürülebilir Kent; 5.Çevre; 6.Ulaşım; 7.Kültür ve İletişim)

*Belediye yetkilerine ve imtiyazlarına* işaret eden 15. Maddede; yerel halkın ortak gereksinimlerinin karşılanmasına dönük görevler, temiz su temini, atık su ve yağmur sularının tahliyesi, atık tesislerinin kurulması ve çalıştırılmasının sağlanması, atık yönetimi (katı atıkların ayrıştırılması, bertarafı, geri kazanımı, depolanması konuları) ile eğlence mekanlarına ruhsat verilmesi ve denetlenmesi, halk sağlığına ve çevreye olumsuz etkisi olan işyerlerini belirli yerlerde toplamak, toplu taşıma hizmeti sunmak, çevre kirliliğinin önlenmesine yönelik çalışmalar, araç park yerleri belirlemek, işletmek ve işlettirmek ya da kiraya vermek, imar planları, çevre düzeni planlarının hazırlanması ve onayı, belde ekonomisi ve ticaretin geliştirilmesi amacıyla önlemler almak öngörülmektedir. Büyükşehir belediyeleri, belediye ve mücavir alan sınırları içinde il belediyeleri ile nüfusu 10.000'i geçen belediyeler, meclis kararıyla turizm, sağlık, sanayi, ve ticaret yatırımlarının ve eğitim kurumlarının su, termal su, kanalizasyon, doğal gaz, yol ve aydınlatma gibi altyapı çalışmalarını yapabilir ya da yaptırabilir; sağlık, eğitim, sosyal hizmet ve turizmi geliştirecek projelere İçişleri Bakanlığı'nın onayı ile ücretsiz ya da düşük bir bedelle taşınmaz tahsis edebilir. Belediye, belde sakinlerinin belediye hizmetleriyle ilgili görüş ve düşüncelerini almak üzere kamuoyu yoklaması ve araştırması yapabilir: (Kentsel Şart 1-1.Ulaşım ve Dolaşım; 2.Doğal ve Yapay Çevre: Fiziksel Yapı; 6.Sosyo-ekonomik ve Fiziksel Engelliler; 7.Spor ve Boş Zamanları Değerlendirme; 9.Sağlık; 10.Halk Katılımı ve Kent Yönetimi); (Kentsel Şart 2- 2.Halk Katılımı); (Kentsel Şart 2-3.Demokrasi; 4.Sürdürülebilir Kent; 5.Çevre; 6.Ulaşım)

Buna karşılık, belediyelerin 15. Maddede sıralanan görevlerini (70. madde kapsamında şirket kurma yoluyla) belediye şirketleri eliyle gördürülebilmesi, bu hizmetlerin kamu hizmeti niteliğini ortadan kaldıracak olup kentlileri yurttaş yerine müşteri olarak gören bir anlayışın yansımadır. Bu hizmetlerin belediye şirketleri eliyle sunulması, kar amacı güdümlü verilmesine yol açmakta; düşük gelirli grupların kentsel hizmetlere erişme olanaklarını daraltmaktadır. Bu durum, insan haklarının bir uzantısı olarak görülmesi gereken kentli haklarının gerçekleşme yollarını tıkamaktadır.

18. maddede imar planlarının görüşülmesi ve onaylanması, büyükşehir ve il belediyelerinde il çevre düzeni planının kabul edilmesi konuları düzenlenmiştir. Belediye sınırları il sınırı olan büyükşehir belediyelerinde il çevre düzeni planı ilgili büyükşehir belediyeleri tarafından yapılır ya da yaptırılır ve doğrudan Belediye Meclisi tarafından onaylanır şeklinde öngörülmüştür.

*Kentsel dönüşüm ve gelişim alanı* başlığını taşıyan 73. maddede; belediye, belediye meclis kararıyla konut alanları, sanayi alanları, ticaret alanları, teknoloji parkları, kamu hizmeti alanları, rekreasyon alanları ve her türlü sosyal donatı alanları oluşturmak, eskiyen kent kısımlarını yeniden inşa ve restore etmek, kentin tarihi ve kültürel dokusunu korumak ya da deprem riskine karşı önlemler almak amacıyla kentsel dönüşüm ve gelişim projeleri uygulayabilir denilmektedir: (Kentsel Şart 1-4.Konut; 2.Doğal ve Yapay Çevre: Fiziksel Yapı; 8.Kültür ve Kültürlerarası Kaynaşma; 12. Sürdürülebilir Gelişme Çerçevesinde Ekonomik Gelişme ve İstihdam); (Kentsel Şart 2-3.Demokrasi; 4.Sürdürülebilir Kent; 5.Çevre; 7.Kültür ve İletişim)

Son dönemde Türkiye'de bu madde kapsamında kent merkezinde kalan ve değeri artan yerleşim alanlarının çeşitli gerekçelerle kentsel dönüşüm projelerine konu edildiğini görmekteyiz. Kentsel dönüşüm projeleri ile değişim ve dönüşüme uğrayan alanlarda yaratılan rantın pek çok örnekte görüldüğü gibi sermaye sahipleri ya da yatırımcılar yerine kamuya diğer bir ifadeyle, halkın yararlanacağı hizmetlere aktarılması kentli haklarının gerçekleşmesinin önünü açacaktır. Bu projelerin uygulanmasında karşılaşılan diğer bir sorun da, bölgede yerleşik halkın dönüştürülen alanlarda üretilen yüksek bedelli konutları edinemeyerek yaşam alanlarını terk etmek zorunda kalmalarına

ilişkindir. Bu yolla, yöre halkı anlarıyla, komşularıyla, çalışma olanaklarıyla bağlandıkları semtlerinden koparılmakta, bir anlamda kentli hakları ihlaline uğramaktadırlar.

Kentli haklarının gerçekleştirilmesinde önemli bir araç olabilecek Kent Konseyleri ise 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 76. Maddesi ile öngörülmüştür. Buna göre; hemşehrilik bilincini geliştirmek, yurttaş katılımını sağlamak, kent konseylerinin amaçları arasında sayılmıştır: (Kentsel Şart 1-10.Halk Katılımı ve Kent Yönetimi); (Kentsel Şart 2- 2.Halk Katılımı)

Bu doğrultuda çıkarılan 2006 (Değişiklik 2009) tarihli Kent Konseyleri Yönetmeliği'ne katılım ilkesine uygunluk açısından kısaca değinmek gerekirse; 1. Madde ile, kentin kalkınma önceliklerinin, sorunlarının, kent vizyonunun sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme ilkeleri çerçevesinde ortak akıl, uzlaşma, demokrasi ve yönetim temelinde yerel yönetimin, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının ve sivil toplumun katılımı ve işbirliğiyle gerçekleştirilmesi öngörülmüştür.

Kent Konseyleri, 1992 tarihli Brezilya'da BM Rio Zirvesinde kabul edilen Yerel Gündem 21 Programı çerçevesinde oluşturulmuştur. Yerel düzeyde demokratik katılımın sağlanması, hemşehrilik hukuku ve ortak yaşam bilincinin geliştirilmesi, çok ortaklı ve çok aktörlü yönetim anlayışının benimsenmesi, Kent Konseyinin görevleri (6. madde) arasında sayılmıştır. Ayrıca sürdürülebilir gelişme yaklaşımının benimsenmesi; kente ilişkin ortak sorunlar karşısında ortak akıl oluşturulması; yerellik ilkesi temelinde demokrasi ve uzlaşma kültürü geliştirilmesi; kent kimliğini oluşturan tarihsel, kültürel, doğal vb. değerlere sahip çıkılması; kentsel kaynakların etkili, verimli ve adil kullanımının sağlanması; çevreye duyarlılığın sağlanması ve yoksulluğun azaltılması ekseninde kentsel yaşam kalitesinin yükseltilmesi; sivil toplumun gelişmesine ve kurumsallaşmasına katkı sağlanması; toplumun dezavantajlı kesimlerinin (yaşlılar, çocuklar, engelliler, kadınlar, gençler vb.) toplumsal yaşamdaki etkinliklerini ve kararlara katılımını arttırmak; kent yönetiminde saydamlık, katılım, hesap verebilirlik, öngörülebilirlik ilkelerinin uygulanmasına katkıda bulunmak; Kent Konseylerinde alınan kararların ilgili belediyeye ulaştırılmasını sağlamak Kent Konseylerinin Yönetmelik ile düzenlenen görevleri arasındadır.

Bununla birlikte, kentli hakları açısından umut vaat eden bu hükümlere karşın Kent Konseyi üyelerinin (8. Madde); mahallin en büyük mülki idare amiri veya temsilcisi; belediyenin içinde bulunduğu seçim bölgesi veya bölgelerinin milletvekilleri; belediye başkanı veya temsilcisi; illerde valiler, ilçelerde kaymakamlar tarafından belirlenen kamu kurum ve kuruluşlarının temsilcileri (en fazla on kişi); meclis üye tam sayısının yüzde 30'unu geçmemek üzere belediye meclisinin üyeleri arasından seçeceği temsilciler; belediye başkanının çağrısı üzerine muhtarların kendi aralarından seçecekleri 10 temsilci; beldede teşkilatı bulunan siyasi partilerin temsilcileri; varsa üniversitelerden birer temsilci; kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, sendikalar, noterler, baro, kooperatifler, birlikler konuyla ilgili dernek ve vakıf temsilcileri; kent konseyince kurulan meclis ve çalışma gruplarından birer temsilcisini katılımıyla oluşturulması, kent konseylerinin toplumun tüm kesimlerine açık olmaması sonucunu doğurmakta ve kentli haklarının gerçekleşmesi açısından sorun yaratmaktadır. Bunun yanında, (11. Madde ile) yürütme kurulunun genel kurulun gündemini belirlemesi ve genel kurul tarafından oluşturulan görüşleri belediyeye yalnızca sunması, kent konseylerinin gündem oluşturma iradesinin sınırlandırılması ve alınan kararların herhangi bir bağlayıcılığının olmamasına yol açmakta, bu durum ise kent konseylerinin amacı, temel ilkeleri ve kentli haklarının kapsamıyla çelişmektedir.

77. maddesine göre belediye, sağlık, eğitim, spor, çevre, sosyal hizmet ve yardım, kütüphane, park, trafik, kültür hizmetleri, yaşlılar, kadınlar, çocuklar, engelliler, yoksullar ve düşkünlere kısaca toplumun dezavantajlı kesimlerine yönelik hizmetlerin yerine getirilmesinde belde de dayanışma ve katılım sağlamak, hizmetlerde etkinlik, tasarruf ve verimliliği arttırmak amacıyla gönüllülerin katılımına yönelik programları uygulayacaktır: (Kentsel Şart 1- Kentsel Şart 1- 1.Ulaşım ve Dolaşım; 2.Doğal ve Yapay Çevre: Fiziksel Yapı; 3.Tarihi Kentsel Yapı Mirası; 4.Konut; 6.Sosyo-ekonomik ve Fiziksel Engelliler; 8.Kültür ve Kültürlerarası Kaynaşma; 10.Halk Katılımı ve Kent Yönetimi; 11.Kent

Planlaması; 12. Sürdürülebilir Gelişme Çerçevesinde Ekonomik Gelişme ve İstihdam); (Kentsel Şart 2-2.Halk Katılımı; 3.Demokrasi; 4.Sürdürülebilir Kent; 5.Çevre; 6.Ulaşım; 7.Kültür ve İletişim) 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 7. Maddesine göre, büyükşehir belediyeleri sınırları içinde 1/5 000 ile 1/ 25 000 arasında tüm ölçeklerde nazım imar planlarının yapılması, yaptırılması ve onaylayarak uygulanması; sürdürülebilir kalkınma anlayışına uygun biçimde çevrenin, su havzalarının ve tarım alanlarının korunmasının sağlanması; ağaçlandırma çalışmalarında bulunulması, eğlence yerlerini, işyerlerini, çevreye ve halk sağlığına etkisi olan işletmelerin belli yerlerde toplanması, büyükşehir katı atık yönetim planını yapılması ya da yaptırılması, tıbbi ve sanayi atıkları ilgili hizmetlerin yerine getirilmesi, bu amaçla gerekli tesislerin kurulması; meslek ve beceri kazandırılması; kültür ve sanat hizmetlerini; turizm ve tanıtımını; sosyal hizmet ve yardımları; kültür ve tabiat varlıkları ile tarihi dokunun ve kent tarihi açısından önem taşıyan alanların ve işlevlerinin korunmasını sağlamak, gerektiğinde bakım ve onarımını yapmakla büyükşehir belediyeleri yükümlü kılınmıştır: 1- Kentsel Şart 1-1.Ulaşım ve Dolaşım; 2.Doğal ve Yapay Çevre: Fiziksel Yapı; 3.Tarihi Kentsel Yapı Mirası; 4.Konut; 6.Sosyo-ekonomik ve Fiziksel Engelliler; 8.Kültür ve Kültürlerarası Kaynaşma; 10.Halk Katılımı ve Kent Yönetimi; 11.Kent Planlaması; 12. Sürdürülebilir Gelişme Çerçevesinde Ekonomik Gelişme ve İstihdam); (Kentsel Şart 2- 4.Sürdürülebilir Kent; 5.Çevre; 6.Ulaşım; 7.Kültür ve İletişim)

Görüldüğü üzere 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ile 5393 sayılı Belediye Kanunu, belediyelere kentli hakları açısından önemli görevler ve sorumluluklar yüklemektedir.

### 6360 Sayılı Kanun

2012 tarihli ve 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir statüsü verilen kent sayısı 30'a çıkarılmış; bu düzenleme ile büyükşehirlerde il özel idareleri kaldırılmış, köyler mahalleye dönüştürülmüş, belde belediyeleri büyükşehirde dahil edilmiş, büyükşehir belediyelerinin yetkileri arttırılmıştır. Bu statüdeki kentlerde büyükşehir ve ilçe belediyeleri kalmış; bu belediyelere, kentli haklarının uygulanması açısından önemli işlevler yüklenmiştir. Yine bu kanun kapsamında büyükşehirlerde yeni bir ilçe kurulabilmesi için gereken nüfus ölçütü 50 binden 20 bine indirilmiştir. Yine kanun kapsamında Büyükşehir belediyelerinin, büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri ve ilçe belediyelerinin kendi aralarındaki sorunların çözümlenmesinde etkili bir rol oynaması, işbirliğinde bulunması ve gerektiğinde eşgüdüm sağlamanın gerektiğini özellikle vurgulamak gerekir.

Özellikle belirtmek gerekir ki, belediyelerin sınırlarının değiştirilmesinde belde halklarına danışılmamış olması büyük bir eksikliktir. Bu durum, yerel yönetimlerin sınırlarında, mevzuatın olanak verdiği durumlarda ve mümkünse bir referandum yoluyla yerel halka danışılması gerektiğini öngören 1995 tarihli Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı<sup>3</sup>'nin<sup>4</sup> 5. Maddesine de aykırıdır.

### b. İl Özel İdareleri ve Kentli Hakları

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 6. Maddesine göre il çevre düzeni planı, valinin koordinasyonunda büyükşehirlerde büyükşehir belediyesi, diğer illerde il belediyesi ve il özel idaresi ile birlikte yapılır; belediye meclisi ve il genel meclisi tarafından onaylanır. Bunun yanında gençlik ve spor, sağlık, tarım, sanayi ve ticaret, bayındırlık ve iskan, toprağın korunması, kültür, sanat, turizm, sosyal hizmet ve yardımlar, yoksullara kredi verilmesi, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları, öğretim kurumlarına arsa temini gibi hizmetler, il sınırları içinde il özel idarelerine verilmiştir. Aynı maddeye

<sup>3</sup> Şartın genel hükümleri ve Türkiye'nin çekincelerine ilişkin bilgi için bkz.; Ruşen Keleş (2016), **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, 10. Baskı, Cem Yayınevi, Ankara; Ayşegül Mengi ve Can Umut Çiner (2015), "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı: Niteliği, Beklentiler ve Türkiye", **Yerel Yönetimler, Kent ve Ekoloji**, Can Hamamcı'ya Armağan, İmge Kitabevi, 2015, s. 89-108; Kuvılcım Akkoyunlu Ertan ve Birol Ertan (2013), "Avrupa Konseyi Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Yerel Özerklik", **Beşinci Yerel Yönetimler Sempozyumu, Merkezi Yönetim Yerel Yönetim İlişkileri: Özerklik**, 21-23 Kasım 2011, Ankara, s. 293-324.

<sup>4</sup> Türkiye Şart'ı 1988 tarihinde imzalamış, 1992 tarihinde de bazı çekinceler koyarak onaylamıştır.

göre imar, yol, su, kanalizasyon, katı atık, çevre, acil yardım ve kurtarma, orman köylerinin desteklenmesi, ağaçlandırma, park ve bahçe oluşturulması hizmetleri, belediye sınırları dışında il özel idarelerine aittir: (Kentsel Şart 1-1.Ulaşım ve Dolaşım; 2.Doğal ve Yapay Çevre: Fiziksel Yapı; 3.Tarihi Kentsel Yapı Mirası; 4.Konut; 6.Sosyo-ekonomik ve Fiziksel Engelliler; 7.Spor ve Boş Zamanları Değerlendirme; 8.Kültür ve Kültürlerarası Kaynaşma; 10.Halk Katılımı ve Kent Yönetimi; 11.Kent Planlaması; 12. Sürdürülebilir Gelişme Çerçevesinde Ekonomik Gelişme ve İstihdam); (Kentsel Şart 2- 4.Sürdürülebilir Kent; 5.Çevre; 6.Ulaşım; 7.Kültür ve İletişim)

10. maddede belediye sınırları il sınırı olan Büyükşehir Belediyeleri hariç il çevre düzeni planı ile belediye sınırları dışındaki alanların imar planlarını görüşmek ve karara bağlamak il özel idarelerine tanınmıştır: (Kentsel Şart 1-2.Doğal ve Yapay Çevre: Fiziksel Yapı; 11.Kent Planlaması); (Kentsel Şart 2- 4.Sürdürülebilir Kent; 5.Çevre)

65. madde ile il özel idareleri; eğitim, sağlık, spor, çevre, trafik ve kültür hizmetleriyle yaşlılara, kadın ve çocuklara, engellilere, yoksullara ve düşkünlere yönelik hizmetlerin yerine getirilmesinde ilde dayanışma ve katılımı sağlamak, hizmetlerde etkinlik, tasarruf ve verimliliği arttırmak amacıyla gönüllü kişilerin katılımına yönelik programlar uygulamakla yetkili kılınmıştır: (Kentsel Şart 1-1.Ulaşım ve Dolaşım; 2.Doğal ve Yapay Çevre: Fiziksel Yapı; 3.Tarihi Kentsel Yapı Mirası; 6.Sosyo-ekonomik ve Fiziksel Engelliler; 7.Spor ve Boş Zamanları Değerlendirme; 8.Kültür ve Kültürlerarası Kaynaşma; 10.Halk Katılımı ve Kent Yönetimi; 12. Sürdürülebilir Gelişme Çerçevesinde Ekonomik Gelişme ve İstihdam); (Kentsel Şart 2-2.Halk Katılımı; 3.Demokrasi; 4.Sürdürülebilir Kent; 5.Çevre; 6.Ulaşım; 7.Kültür ve İletişim)

İl özel idareleri de belediyeler ve köyler gibi bazı kentli haklarının gerçekleşmesine katkı yapmaktadır. 6360 sayılı Kanun ile büyükşehirlerde il özel idarelerin kaldırılmasının, kentli haklarına yapacağı etkiler zaman içinde ölçülebileceğinden bu çalışmanın kapsamı dışında tutulmuştur.

Türkiye’de olduğu gibi yerel yönetim mevzuatının sık olarak değişikliğe uğramasının yerel yönetim ve kentli hakları geleneği oluşmasını güçleştireceğini iddia edebiliriz. Bunun yanında farklı sorunlara, farklı avantaj (turizm olanakları, endüstriyel gelişim vb.) ve dezavantajlara (örneğin terör, güç coğrafi koşullar, olumsuz iklim koşulları, çevre sorunları vb.) sahip yerel yönetim birimlerinin aynı gelir kaynaklarına sahip tutulması, bu birimlerin görev ve sorumluluklarını gerektiği gibi yerine getirmesini engelleyecektir. Bunun yanında şeffaf, katılımcı ve demokratik biçimde yöre halkının görüşlerine ve önerilerine açık bir yönetim anlayışı geliştiren yerel yönetim birimleri düşlenen ideal yaşam ortamlarının yaratılmasına daha fazla katkı koyabilecektir. Unutulmamalıdır ki, yerel halkla bütünleşmiş, işbirliğini ve dayanışma yollarını pekiştirmiş yerel yönetimler başarıya yakın olacaktır.

#### **4. KENTLİ HAKLARININ ULUSLARARASI BOYUTUNA ÖRNEK: AVRUPA KENTSEL ŞARTI 1 VE AVRUPA KENTSEL ŞARTI 2**

Birleşmiş Milletler Genel Kurulu’nun 1948 tarihinde kabul ettiği İnsan Hakları Evrensel Beyanamesi’nde onurlu bir yaşam sürmenin temel bir insan hakkı olduğu vurgusundan hareketle insanoğlunun kentlerde ya da genel olarak insan yerleşimlerinde onurlu ve sağlıklı bir yaşam sürmesi gereğine dikkat çekmek gerekir. Bu çerçevede düşünüldüğünde kentli hakları, yaşama hakkının temeli olarak görülmelidir.

1976’da Kanada-Vancouver’da toplanan BM İnsan Yerleşimleri Konferansı (HABITAT 1); yeterli konut ve kentsel hizmetlerden yararlanma; sürdürülebilir yerleşimler; katılım, kendini geliştirme hakkı; temel insan hak ve özgürlüklerinin korunması ve ekonomik gelişme; toplumsal gelişme ve çevre koruma gereklerini ortaya koyar. Vancouver Bildirgesi, yerleşim politikası ve planlaması, konut ve altyapı hizmetleri, arazi yönetimi, yurttaş katılımı, kurumlar ve yönetim başlıkları altında kentsel yaşama ilişkin önemli ilkeler oluşturmuştur. Habitat 1 Avrupa Kentsel Şart’a paralel başlıklara vurgu yapmıştır.

Avrupa Kentsel Şartı 1, Türkiye'nin de taraf olduğu Avrupa Konseyi'ne bağlı Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Konferansı'nın (AYBYK) 17-19 Mart 1992'de Strazburg'daki toplantısında kabul edilmiş ve (hükümetlerin değil) yerel yönetimlerin imzasına sunulmuştur. Şart<sup>5</sup>, kentli haklarının temel çerçevesini ortaya koyması açısından bir dönüm noktası sayılmalıdır. Özellikle Avrupa kentleri için bir başvuru kaynağı olan Kentsel Şart 1'in genel çerçevesi sürdürülebilir kentler için önemli tespitler ortaya koymaktadır.

**a. Ulaşım ve Dolaşım**

- Gürültünün azaltılması ve çevre estetiği
- Toplu taşımın özendirilmesi
- Yaya ve bisiklet trafiğine yer ayrılması

**b. Doğal ve Yapay Çevre: Fiziksel Yapı**

- Kentlerde yapay ve doğal çevrenin bütünleştirilmesi
- Doğal kaynaklar ve enerji kaynaklarını yerel yönetimlerce akılcı, tasarruflu yönetimi
- Yerel yönetimlerin atık yönetimi: ayrıştırma, dönüştürme vb. kolaylaştırmaları
- Yerel yapı teknolojilerinin yasal düzenlemelerle desteklenmesi
- Yerel yönetimlerin çevre politikalarında etkili olmaları
- Kültürel mirasın korunması
- Yeşil alanlar oluşturulması
- Mimari yaratıcılık ve imarın, kent estetiğine katkı sunması
- Nitelikli kentsel çevreler yaratılması

**c. Tarihi Kentsel Yapı Mirası**

- Kent kimliği açısından önem taşıyan ortak geçmiş ve gelecek bilinci oluşumu
- Kentsel mirasın korunması için kent eğitimi

**d. Konut**

- Mahremiyetin korunması, güvenliğin sağlanması
- Yerel yönetimlerin konutta seçenek, çeşitlilik ve (parasal ve mekânsal) ulaşılabilirliği arttırması
- Yerel yönetimler, toplumsal hedeflere ulaşmak için özel sektörü de konut politikaları konusunda özendirilmeli, uygun koşullarda konut sunumunda gerekli yetkiye sahip olmalıdır.

**e. Güvenlik**

- Güvenlik ve suçları önleme politikası izlenmesi
- Kentsel çevreyi iyileştirirken gençlere sağlık, eğlence, eğitim, istihdam olanakları yaratılması
- Dezavantajlı kesimlerin ekonomik bütünleşme, barınma gibi konularda gözetilmesi

**f. Sosyo-ekonomik ve Fiziksel Engelliler**

- Herkesin tüm toplumsal olanaklara ve faaliyetlere erişebilmesi-ödenebilirlik
- Kentlerin, herkesin (bedensel engellileri de içerecek biçimde) bütün noktalara erişebilirliğini sağlayacak biçimde tasarlanması-mekansal erişim

**g. Spor ve Boş Zamanları Değerlendirme**

- Herkesin eğlence-dinlenme ve spor olanaklarına erişiminin sağlanması
- Spor alanlarının sağlıklı ve güvenli biçimde tasarlanması

**h. Kültür ve Kültürlerarası Kaynaşma**

- Kır-kent ayrımı olmaksızın herkesin kültürel faaliyetlerden yararlanma hakkı
- Kültürel demokrasi için yerel yönetimlerin, gönüllü kuruluşların ve özel sektörün dayanışması gereği

<sup>5</sup> Şart 1'in metni için bkz.; [www.migm.gov.tr](http://www.migm.gov.tr); [www.mimarlarodasianskara.org](http://www.mimarlarodasianskara.org).

- Kültürlerarası dayanışma gereği
- Ayrımcılığa karşı olmak (kültür ve eğitim programlarını da içerecek biçimde)
- Göçmenlerin yerel politik yaşama etkin katılımının sağlanması

i. **Sağlık**

- Sağlık politikalarının oluşturulmasında yerel yönetimlere görev verilmesi
- Sağlık koşullarındaki eşitsizlikleri gidermek
- Herkesin sağlık hizmetlerinden yararlanabilmeleri (coğrafi ve akçal erişimin sağlanması)

j. **Halk Katılımı ve Kent Yönetimi**

- Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın da tanımladığı yerel özerklik ve yerel finansmanın temel ilkelerinin gözetilmesi, kendi kendini yönetmek
- Kararlara yurttaş katılımı
- Sosyo-ekonomik durumlarına bakılmaksızın, tüm kentlilere seçimlere katılma hakkının tanınması
- Kent çevresini etkileyecek tüm projeler, seçilmiş temsilciler, ihtiyaç sahipleri ve halk tarafından inceleme ve denetlemeye açık olmalıdır.

Bu çerçevede resmi, yasal kamuya danışma süreçleri oluşturmak, danışma süreçlerinde tarafsızlık ilkesini teminat altına almak, istisnalar dışındaki tüm kamu dokümanlarına serbestçe erişimi sağlamak, bütün projeleri yerinde tanıtmak, resmi bir yerel bülten yayınlamak, yerel yönetim ile kamuoyu arasında köprü görevi gören gönüllü kuruluşların önemini kabul etmek.

k. **Kent Planlaması**

- Kent yönetimi ve planlamasının; kent karakteri ve özel niteliklerine ilişkin yeterli bilgiye dayandırılması, yerleşimin bölgesel ilişkileri, konumu, nüfusu, fiziki sınırları, çevresi, iklimi, formu, yapısı, kökeni, tarihi, işlevleri ve bunların tümü bir yerleşimin diğerinden farkını ortaya koyar.
- Kentin öncelikleri hakkında karar vermek ve öneriler geliştirmek konusu, tek bir meslek grubuna, tek bir birime ya da şansa değil, disiplinler arası bir çalışmaya ve analizlere bırakılmalıdır.

l. **Sürdürülebilir Gelişme Çerçevesinde Ekonomik Gelişme ve İstihdam**

- Yerel yönetimlerin, yörenin ekonomik gelişimine katkıları
- Yeterli istihdam olanaklarının yaratılması ve kişilere meslek ve beceri kazandırılması
- Toplumsal ve ekonomik gelişmenin bütünlüğünün görülmesi: Kentsel olanaklara erişim ile istihdam olanaklarına erişim arasındaki bağı dikkate alarak toplumsal ve ekonomik kalkınmanın ayrılmaz bütünlüğünden hareket etme gereği
- Kalkınmanın sonuçları yalnızca ekonomik göstergelerle değil yaşam çevresindeki gelişimin göstergeleriyle birlikte değerlendirilmelidir
- Kentin, bölge ve yakın çevresinin toplumsal ve ekonomik parçası olarak kavranması: Yerel yönetimler yönetsel sınırları içinde uygulanacak plan, politika, strateji, öneri ve programları hazırlarken, kentin içinde bulunduğu bölgeyle etkileşimi de dikkate almalıdır.
- Üretime yönelik yeterli altyapı temelli ekonomik büyüme ve kalkınma
- Kent ekonomisinin büyümesi ve kalkınması için önemli bir bileşken olan, kamu-özel sektör işbirliği sağlanması: Mal ve hizmetlerin erişilebilir, nitelikli ve kapsamlı bir çerçevede yerel yönetim-özel sektör işbirliğiyle sağlanması

m. **Finansal Yapı ve Mekanizmalar**

- Kentli haklarının gerçekleştirilmesine yönelik olarak gerekli kaynakları bulma konusunda yerel yönetimlerin yetkili kılınması

Görüldüğü gibi *Kentsel Şart 1*, kentsel yaşamın düzenlenmesi ve geliştirilmesinde yerel yönetimlere geniş sorumluluklar yüklemektedir. Ülkemiz açısından düşünüldüğünde yerel yönetimlere bu

görevleri yerine getirmeleri amacıyla yeterli kaynağın yanında merkez-yerel yönetim işbirliğinin sağlanması gerekir. Ayrıca günümüzde kentsel hizmetlerin ticari kaygılarla sunulmakta oluşu, özellikle düşük gelir gruplarının hizmetlere erişimini engellemekte; kentlerin yaşanabilirliğini sınırlamakta, kısaca kentli haklarını engellemektedir.

1996'da İstanbul'da toplanan HABITAT 2 Konferansı, barınma sorunu, ödenebilir koşullarda konut sunumu, giderek artan yoksulluk, temel kentsel hizmetlerin yetersizliği, toplumsal dışlanma, çevre tahribatı, farklı gelişmişlik düzeyindeki ülkeler arasında işbirliği, dezavantajlı grupların gözetilmesi, gelecek kuşakların haklarını gözetme, sürdürülebilir üretim kalıplarının oluşturulması gibi kentsel yaşamı doğrudan etkileyen konulara yer vermiştir (Ertan, 2014:108-109). Görüleceği üzere konu başlıkları Avrupa Kentsel Şart 1 ve 2 ile benzeşmektedir.

2008 tarihinde Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi Avrupa Kentsel Şartı 2'yi<sup>6</sup> kabul etmiştir. Bu süreçte küreselleşmenin de etkisiyle kentler, yeni teknolojilere, ekolojik, ekonomik ve toplumsal koşullara uyum sağlama çabalarının odağında yer almıştır. Şart 2'nin temel maddelerini aşağıdaki biçimde sıralayabiliriz:

#### **a. Gelecek Kuşaklar**

Kentler, gelecek kuşaklara aktarılması gereken toplumsal, ekonomik ve kültürel değerlerdir.

#### **b. Katılım**

1985 tarihli Yerel Yönetimler Özerklik Şartı doğrultusunda halk meclisleri, yerel referandumlar ve halk katılımına yönelik düzenlemeler teşvik edilmelidir.

- Kentsel projeler konusunda halka danışılmak üzere yeni bilgi ve iletişim teknolojilerinden yararlanılması ve halk katılımı sağlanmalıdır.
- Kentlerin, katılım açısından kentsel yönetim modeli oluşturma sorumluluğu vardır.
- Kentler, katılım hakkının yerel düzeyde yaşama geçirilebileceği yerlerdir.
- Göçmenler, yoksullar, yaşlılar, çocuklar, yalnız yaşayanlar gözetilmelidir.
- Kentsel ve kırsal dayanışma başarılıdır.
- Yerel alanlarda dayanışma başarılıdır.

#### **c. Demokrasi**

- Yerel demokrasi gerçekleştirilmelidir.
- Yerinden yönetim (subsidiarity-yerellik) ilkesi gözetilmelidir.
- Kentsel yayılma, ulaşım ve bilgi altyapısı, konut hakkı, çevrenin korunması gibi konular yerel yönetimlerin yanı sıra merkezi yönetimin de görev alanına girmektedir; yerel politika konuları bölgesel, ulusal ve Avrupa düzeyinde, dengeli ve saygılı bir ortaklık içinde yürütülmelidir.

#### **d. Sürdürülebilir Kent**

- Sürdürülebilir kentler oluşturulmalıdır.
- Sürdürülebilir kentsel gelişme ve toplumsal eşitlik gözetilmelidir.
- Farklı yerleşim yerleri arasında toplumsal ve mekânsal uçurumlar önlenmelidir.
- Arazi kontrolleri aracılığıyla kentsel büyümenin denetlenmesi sağlanmalıdır.
- Kentsel yaşam kalitesi korunmalıdır.
- Kentsel peyzajlar geliştirilmelidir.

#### **e. Çevre**

- Kentler ve kentliler, çevre krizine karşı duyarlı olmalıdır.
- kentsel ekolojiye önem verilmelidir.
- İyi kent uygulamaları, kentsel yaşam kalitesinin gözetilmesi açısından önemlidir.
- Mekansal eşitsizlikler azaltılmalıdır.
- Çevre sorunları önlenmelidir.

<sup>6</sup> Kentsel Şart 2'nin metni için bkz.; [www.mgm.gov.tr](http://www.mgm.gov.tr)



-Küresel çevrenin korunması, iyileştirilmesi sağlanmalıdır.

#### **f. Ulaşım**

- Toplu taşıma yönelik sürdürülebilir ulaşım politikaları benimsenmelidir.
- Yaya yolları ve bisiklet öncelikleri korunmalıdır.

#### **g. Konut**

- Konut hakkının gerçekleştirilmesi, bu amaçla çeşitli grupların gelirlerine uygun konut sunumu sağlanmalıdır.

#### **h. Kültür ve İletişim**

- İletişim ve buluşma, kaynaşma yeri olarak kentlerin önemi korunmalıdır.
- Kültürel farklılıkların gözetileceği; kültürel çeşitliliğin bütünleştirileceği kentler desteklenmelidir.
- Kentlerde canlı mimari kültür gözetilmelidir.
- Küreselleşmiş kentsel gelişme modeli benimsenmelidir.
- Dijital kentler ve yerleşimler desteklenmelidir.
- Ayrımcılık önlenmelidir.
- Kent suçları önlenmelidir.

#### **i. Etik Boyut (diğer tüm boyutları birleştirecek katalizör)**

- Avrupa'nın Seçilmiş Yerel ve Bölgesel Temsilcileri için etik kamu yaşamı ilkeleri oluşturulmalıdır.

Bu çerçevede Şart 2, gelecek kuşaklar, sürdürülebilir kentler, yurttaşların kentsel kararlara katılımı, yerellik (subsidiarity) ilkesi, merkezi yönetim-yerel yönetim işbirliği, çevre krizi, küresel çevre sorunları, kentsel yaşam kalitesi, kültürel çeşitlilik gibi başlıklara yer ayırmıştır. Bu anlamda Avrupa kentleri temel alınarak hazırlanmakla birlikte genel olarak yaşanabilir kentler açısından da açıklayıcı hükümler taşımaktadır.

Bu temel belgelerden de görüleceği üzere kentli hakları listesi, dünya ölçeğinde kentlerde yaşayan nüfus oranının ve yoğunluğunun giderek arttığı günümüz koşullarında insanın insan onuruna yaraşır koşullarda yaşaması açısından önemini korumaktadır.

Aslında her iki Kentsel Şart ile güvence altına alınmaya çalışılan hükümlerin bir bölümünün yerel yönetim yasalarımızda yer aldığı ve kentli haklarını kısmen de olsa yerine getirdiği görülmektedir. Ancak kentli hakları mevzuatımızın kimi eksiklikleri de bulunmaktadır. Örneğin yöneticilerin kararlarına kentlileri dahil etmek istememesi ya da karar alma erkini kentli ile paylaşmak istememesi, bu nedenle de halk katılımına olanak sağlayacak mekanizmaların işletilmemesi kentli haklarının gerçekleşmesinin önünde ciddi bir engeldir. Her iki Şartın da yerel mevzuatımızda yerini alması, çağdaş gereksinimlerin ve kentli haklarının önkoşuludur. Kentli haklarının uluslararasıdan ulusala yansımaları, Türkiye’de arzu edilen düzeyde gerçekleştirilmesi kentsel şartların yerel yönetimlerimizde onaylanmasına ve pratiğe yansıtılmasına bağlıdır.

## SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Kentli haklarının gerçekleştirilmesinde yerel yönetimlerin rolünü önemle vurgulamak gerekirse; Büyükşehir belediyeleri başta olmak üzere belediye başkanlarının farklı siyasi partileri temsil etmeleri durumunda öncelikli görevlerinin halka hizmet olduğunu idrak etmeleri, kentli haklarının yaşama geçirilmesinde önemli bir etken olacaktır. Bunun yanında belediye başkanları ve yardımcıları başta olmak üzere belediye personelinin kentsel ve çevresel konularda eğitilmesi, kentsel-çevresel farkındalık kazanmalarına; bu farkındalığı kentlilere uzanan bir süreçte karar ve uygulamalarına yansıtılmalarına katkı sağlayacaktır.

Avrupa Kentsel Şart 1 ve Şart 2 birlikte değerlendirildiğinde her iki Şartın kapsadığı alanların Türk yerel yönetim mevzuatında büyük ölçüde içerildiği görülmektedir. Bu çerçevede yerel yönetim birimlerinin her iki Kentsel Şart'ı imzalamasının sakınca yaratmayacağı, aksine yerel yönetim birimlerinin yapısına **demokratikleşme ve katılımçılık** anlamında katkı sağlayacağını iddia edebiliriz. Anlaşılmalıdır ki asıl sorun mevzuatımızdan değil mevzuatın pratiğe yansıtılmasındaki eksiklikten kaynaklanmaktadır. Uygulama sürecindeki eksikliğin giderilmesi çabalarında yerel yöneticilerin, kent ve kentleşme sorunları ile kentlilik bilinci ve etik sorumluluk alanlarında eğitilmeleri; ayrıca yerel yöneticilerin yerel halkın görüşlerini kararlarına yansıtılmaktan kaçınmamları önem taşımaktadır.

Bu çerçevede, yerel halkın kararlara katılımının temini, yerel yönetim birimlerinin faaliyetlerine ilişkin olarak halkın zamanında ve doğru bilgilendirilmesi, halkın okul öncesinden başlayarak çevre ve kentlilik bilinci ve duyarlılığı konusunda eğitilmesine katkı sağlanması, kişilere meslek ve beceri kazandırılması, belediyelerin önemli görevleri arasındadır. Halkın kenti tanımada ve kenti sahiplenmesinde,- kısaca kentlilik bilinci kazanmasında, kente ilişkin talep ve beklentilerini dile getirebilmesinde, kentin biçimlenmesinde rol oynamasında belediyelere önemli bir görev düşmektedir. Kentli haklarının yaşama geçirilmesi, belediyeler ile halkın işbirliğine dayalıdır.

**Kentlerin sürdürülebilirliği ya da yaşanabilirliği**, yöneticilerce ve yurttaşlarca, kentin **etik** bir anlayışla birlikte yaratılmasını ve yönetilmesini (yerel işbirliği) gerektirir. Bunun ise temeli, kamusal-toplumsal çıkarların her türlü çıkarın üstünde tutulmasıyla, bir başka ifadeyle bireycilikten toplumsuluğa geçişle başarılabılır. Kente etik bir kaygıyla yaklaşılması gereği, yurttaşların da bu sürece dahil edilmesiyle, diğer bir ifadeyle kentsel aktörler rolünün yurttaşlara verilmesiyle gerçekleşebilir.

Yurttaşların yönetime ve kentsel yaşama doğrudan katılması, diğer bir ifadeyle kentlilerin kendi yaşamlarını doğrudan etkileyebilecek kararlarda ve uygulamalarda söz sahibi olabilmesi, kentlerin daha yaşanabilir biçimde tasarlanmasını sağlayabilecek, bu anlamda kentsel sürdürülebilirlik, yöneticilerin kente ve kentlilere etik davranmasıyla (onları yok saymamasıyla) gerçekleşebilecektir.

Kuşkusuz çocukluktan başlayarak tüm kentlilerin kentsel ve çevresel konularda sürekli bir eğitim olanağına kavuşturulmaları, halkın yöneticilerini bilinçli seçmelerine olduğu kadar yöneticilerin de kentsel-çevresel sorunlara karşı bilinçli tercihlerde bulunmalarına katkı sağlayacaktır. Kentli haklarının aydınlatacağı **yaşanabilir kentler**, bu bilinç ve farkındalık eşliğinde yaratılabilecek, ideal kentler ütopya yazınıyla sınırlı kalmayacaktır.

**KAYNAKÇA**

Akkoyunlu Ertan, Kıvılcım, (1997), “Kentli Hakları”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 30, Sayı 3, Eylül 1997.

Cihan Uzunçarşılı Baysal (2011b), “Kent Hakkı”, **Türkiye’de Hak Temelli Sivil Toplum Örgütleri, Sorunlar ve Çözüm Arayışları**, s. 363-381.

Busa, Alessandro (2005-2009), “The Right to the City: The Entitled and the Excluded”, **The Urban Reinventors Online Journal**, Issue 3/09, s. 2-13.

Ertan, Kıvılcım Akkoyunlu ve Birol Ertan (2013), “Avrupa Konseyi Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Yerel Özerklik”, **Beşinci Yerel Yönetimler Sempozyumu, Merkezi Yönetim Yerel Yönetim İlişkileri: Özerklik**, 21-23 Kasım 2011, Ankara, s. 293-324.

Ertan, Kıvılcım Akkoyunlu (2014), **Kent ve Kentli Hakları**, TODAİE, Ankara.

Keleş, Ruşen (2016), **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, 10. Baskı, Cem Yayınevi, Ankara.

Harvey, David (2013 [2012]), **Asi Şehirler**, Metis Yayınları, İstanbul.

Keleş, Ruşen, Can Hamamcı ve Aykut Çoban (2012), **Çevre Politikası**, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara.

Le Corbusier (2009 (1933)), **Atina Anlaşması**, (Çev.; Ayda Yörükán), Yapı Kredi Yayınları, 1. Baskı, İstanbul.

Lefebvre, Henri (1996 [1967]), ‘The Right to the City’, (Ed.: E. Kofman and E. Lebas), **Wrings on Cities**, Blackwell, London, s. 63-184.

Charlotte Mathivet (2010), “Enjoying Slow Life: Let’s Slow Down Cities!”), **Cities For All, Proposals and Experiences towards the Right to the City**, (Ed.: Ana Sugranyes ve Charlotte Mathivet), Habitat International Coalition, Chile, s. 311-316.

Mengi, Ayşegül ve Can Umut Çiner (2015), “Avrupa Yerel Yönetimler

Özerklik Şartı: Niteliği, Beklentiler ve Türkiye”, **Yerel Yönetimler, Kent ve Ekoloji**, Can Hamamcı’ya Armağan, İmge Kitabevi, 2015, s. 89-108.

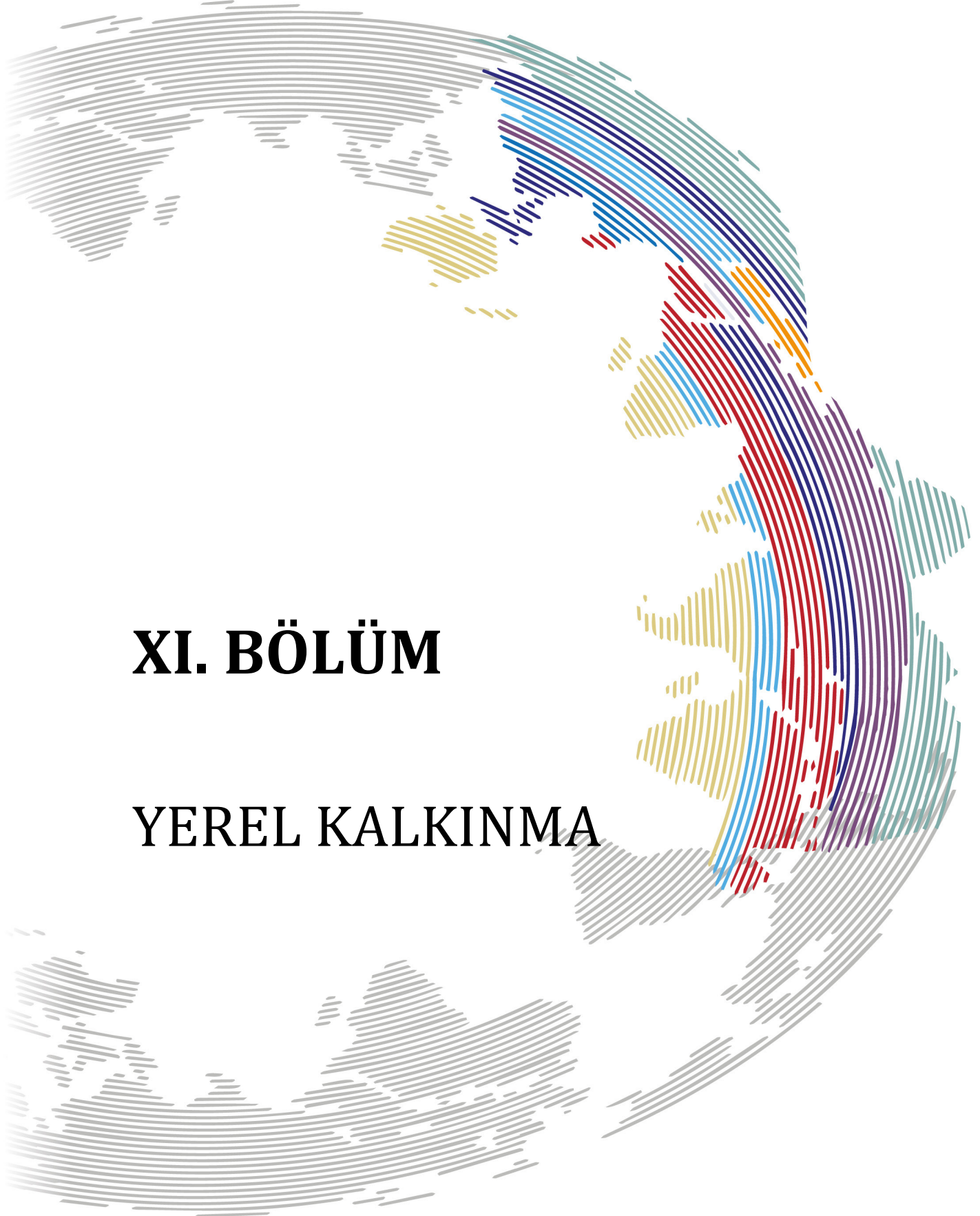
TÜİK Adrese Dayalı Nüfus Kayıt sistemi Sonuçları-2014, <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=18616>, (E.T.: 10.04.2017)

[www.migm.gov.tr](http://www.migm.gov.tr), (E.T.: 10.12.2016)

Sadri, Hossein (2013), “Kent Hakkından Kentte İnsan Haklarına”, **Kentsel Dönüşüm ve İnsan Hakları**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları 415, İnsan Hakları Hukuku Çalışmaları, İstanbul, s. 73-85.

# XI. BÖLÜM

## YEREL KALKINMA



## BELEDİYELERİN GELECEĞİ VE SÜRDÜRÜLEBİLİRLİK

Prof. Dr. Ömer Faruk GENÇKAYA<sup>1</sup>

Hızlı kentleşme sonucunda 2030’da dünya nüfusunun %60’ı şehirlerde yaşayacaktır.<sup>2</sup> İnsanlık geride kalan 3 bin yıl içerisinde 3 milyar insan için şehirler kurmuşken, önümüzdeki otuz yıl içerisinde 3 milyar yeni insan için şehirler kurmak zorunda kalacaktır.<sup>3</sup> Bunun %95’i gelişmekte olan ülkelerde oluşacaktır. Şehirler, ekonomik, toplumsal ve kültürel yönlerden önemli üretim merkezleridir. Önümüzdeki 15 yıl içerisinde dünyadaki gayri safi milli hâsılanın %65’inin 600 büyük şehir tarafından sağlanması beklenmektedir.<sup>4</sup> Kentleşmenin yarattığı hava kirliliği gibi olumsuzluklar yanında, doğal kaynakların aşırı tüketimi önemli bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır. Türkiye’de nüfusun büyük bölümünün şehirlerde yoğunlaştığı görülmektedir.<sup>5</sup> Bilimsel tahminler İstanbul nüfusunun özellikle 2025’ten sonra sabit kalacağı göstermektedir.<sup>6</sup> Buna karşılık, küresel gelişmelere bağlı olarak, ekonomik, toplumsal ve çevresel koşulların etkin ve etkili bir biçimde yönetilmesi önem taşıyacaktır.

Bu bağlamda, halkın günlük gereksinimlerini karşılayan ve kendilerine en yakın yönetim birimi olan belediyeler özellikle gelişmekte olan ülkelerde büyük tehditler ile karşı karşıyadırlar.<sup>7</sup> Merkezi yönetim-yerel yönetimler çatışması, mali ve insan kaynaklarının sınırları, iç ve dış göç ve benzeri birçok sorun belediyelerin etkin bir biçimde çalışmasını engellemektedir. Belediyeler öncelikle günlük ve ivedi gereksinimlere yanıt vermek durumundadırlar. Bununla birlikte, belediyelerin orta ve uzun dönemli gereksinimleri sürdürülebilirlik çerçevesinde planlaması ve yürütmesi gerekmektedir.

Sürdürülebilirlik kavramı, insan kaynaklı etkinliklerin çevresel sorunlara neden olduğu dönemde ileri sürülmüştür. 1970’lerde çevrebilimsel kaynaklı olarak üretilen bu kavram, 1980’lerin başında “Dünya Koruma Stratejisi” içerisinde toplumsal ve ekonomik bir yaklaşıma dönüşmüştür.<sup>8</sup> İş Milletler’in 1987 Brundtland Komisyonu Raporu (“Ortak Geleceğimiz”), kalkınma (*development*) kavramını büyüme (*growth*) kavramından farklı olarak, bugünkü ve gelecek kuşakların gereksinim ve beklentileri ile uyumlu bir kalkınma ve değişim süreci olarak ifade etmektedir.<sup>9</sup> Başta yoksulluk olmak üzere, farklı toplumsal kesimlerin karşı karşıya oldukları “çevresel” etkileri dikkate alarak Brundtland Raporu, ekonomik büyümenin toplumsal ve çevresel unsurların istikrarını gözetmesi gerektiğini vurgulamıştır. Bir başka deyişle, sürdürülebilir kalkınma, insan odaklı değer yargısal bir yaklaşım (paradigma) olarak, gelişme ve

<sup>1</sup> Marmara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Fransızca Kamu Yönetimi Bölümü Öğretim Üyesi & Kongre Bilim ve Hakem Kurulu Üyesi.

<sup>2</sup> UN-Habitat, Background, Urbanization: Facts and Figures, ty, <http://www.un.org/ga/Istanbul+5/back11.doc>.

<sup>3</sup> World Wild Fund-İsveç, Five Challenges, 2013, <http://www.wwf.se/source.php?id=1523656>.

<sup>4</sup> McKinsey&Company, Global cities of the future: An interactive map, Haziran 2012. <http://www.mckinsey.com/global-themes/urbanization/global-cities-of-the-future-an-interactive-map>.

<sup>5</sup> TÜİK 2016 verilerine göre Türkiye nüfusunun %78’i il ve ilçe merkezlerinde yaşamaktadır. <http://www.tuik.gov.tr/UstMenu.do?metod=temelist>. TÜİK 2015 verilerine göre büyükşehir sınırları içerisinde yaşayan nüfus yaklaşık 60 milyondur. 51 il merkezinde yaşayan nüfus 6,5 milyon ve belediye sınırları içerisinde yaşayan nüfus 72,5 milyondur. [http://www.tuik.gov.tr/basinOdasi/haberler/2015\\_8\\_20150226.pdf](http://www.tuik.gov.tr/basinOdasi/haberler/2015_8_20150226.pdf).

<sup>6</sup> Daniel Hoornweg & Kevin Pope January, “Socioeconomic Pathways and Regional Distribution of the World’s 101 Largest Cities 2014,” Global Cities Institute Working Paper No. 04, <https://shared.uoit.ca/shared/faculty-sites/sustainability-today/publications/population-predictions-of-the-101-largest-cities-in-the-21st-century.pdf>.

<sup>7</sup> UN-Habitat, The Challenge of Local Government Financing in Developing Countries, ty, <https://unhabitat.org/the-challenge-of-local-government-financing-in-developing-countries/>.

<sup>8</sup> Union for Conservation of Nature and Natural Resources, United Nations Environment Programme and World Wild Fund, World Conservation Strategy Living Resource Conservation for Sustainable Development, 1980, <https://portals.iucn.org/library/efiles/documents/wcs-004.pdf>.

<sup>9</sup> World Commission on Environment and Development, Our Common Future, [www.un-documents.net/our-common-future](http://www.un-documents.net/our-common-future).

ilerlemenin kültürel, toplumsal ve ekonomik boyutlarını dikkate alır.<sup>10</sup> Esas olarak, insan varlığının niteliğini geliştirmek, biyolojik (genetik farklılıklar, direnç ve biyolojik üreme), ekonomik (temel gereksinimlerin karşılanması, eşitliğin güçlendirilmesi ve yararlı mal ve hizmetlerin artırılması) ve toplumsal sistem amaçlarının (kültürel farklılıklar, kurumsal sürdürülebilirlik, toplumsal adalet ve katılım) en ileri düzeyde gerçekleştirilmesidir.<sup>11</sup> Bir başka deyişle, insan varlığının özne olarak yer aldığı bu farklı eko sistemlerin birbirleriyle çatışmadan ve uyumlu bir biçimde gelişmesi insan varlığının sürdürülebilirliğini sağlayacaktır. Bu nedenle, sürdürülebilir kalkınmanın *ne olduğundan* daha fazla *nasıl olacağı* temel bir soru olarak akla gelmektedir.

Şehirlerin sürdürülebilirliği ile ilgili çeşitli endeksler geliştirilmiştir.<sup>12</sup> Bu endekslerde sürdürülebilirliğin geleneksel boyutları (toplumsal, ekonomik ve çevresel) ayrıntılı göstergeler ile değerlendirilmeye çalışılmaktadır.<sup>13</sup> Yine Avrupa Birliği ülkeleri için yapılan çözümlerinde sürdürülebilir kalkınma temalarında çevre ve toplumsal kapsayıcılık konuları dışında bir gelişme olmadığı görülmektedir.<sup>14</sup> Türkiye'deki şehirler ile ilgili olarak yapılan bir araştırmada; üç büyük şehrin ilk sıralarda yer almasında daha çok ekonomik sürdürülebilirlik göstergelerinin etkili olduğu, İstanbul'un *toplumsal sürdürülebilirlik* göstergelerinde açık ara önde bulunduğu görülmektedir.<sup>15</sup> Gerek tüm dünyada gerekse Türkiye'de şehirlerin sürdürülebilirlik göstergelerine ilişkin verilerin sağlıklı olmayışı ya da toplanamaması nedeniyle, bu tür değerlendirmelere ölçülü yaklaşmak gerekir.

Birleşmiş Milletlerin dünyamızı *dönüştürmek* üzere belirlediği 17 sürdürülebilirlik amacının hemen hepsi doğrudan şehirleri ilgilendirmekle birlikte, “sürdürülebilir şehirler ve topluluklar” ayrı bir hedef olarak tanımlanmıştır.<sup>16</sup> 2030 Sürdürülebilir Kalkınma Gündemi'nin belirlenmesinden sonra Birleşmiş Milletler Konut ve Sürdürülebilir Kentsel Kalkınma Konferansı 2016'da Quito'da (Ekvador) toplanarak her düzeyde ilgili paydaşların katılımı ile gerçekleştirilecek Yeni Kent Gündemi kabul edilmiştir. Habitat III toplantısında şehirlerin ve kırsal alandaki yerleşim yerlerinin planlanması ve yönetilmesi ile ilgili sorunlar Sürdürülebilir Kalkınma Amaçları ve iklim değişikliğine ilişkin Paris Anlaşması çerçevesinde tartışılmıştır.

Başta şehirler olmak üzere tüm insanlığın Sürdürülebilir Kalkınma Amaçlarına ulaşmasının önünde çeşitli tehditler bulunmaktadır.<sup>17</sup> Özellikle, Afrika'da 2050'ye kadar nüfusun iki katına çıkacağı tahmin edilmektedir. Nüfus artışı ile baş etmenin temel bir sorun olacağı açıktır. Doğal afetler yanında, etnik ve dinsel çatışmalar, siyasi ve ekonomik istikrarsızlık gibi çeşitli unsurlardan kaynaklanan kitlesel göç hareketleri doğu-batı ve güney-kuzey yönlerinde uzun yıllar devam edecek görünmektedir. Bir

<sup>10</sup> Kurt Viking Abrahamsson, “Paradigms of sustainability,” içinde S. Sörlin, der. *The road towards sustainability, A historical perspective, A sustainable Baltic Region*, The Baltic University programme, Uppsalla University, 1997, 30-35.

<sup>11</sup> Edward B. Barbier, “The concept of sustainable economic development,” *Environmental Conservation*, 1987 14 (2), 101-110.

<sup>12</sup> European Commission, Science for Environment Policy In-Depth Report: Indicators for Sustainable Cities, November 2015 Issue 12,

[http://ec.europa.eu/environment/integration/research/newsalert/pdf/indicators\\_for\\_sustainable\\_cities\\_IR12\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/environment/integration/research/newsalert/pdf/indicators_for_sustainable_cities_IR12_en.pdf).

<sup>13</sup> Örneğin bkzn. Arcadis, Sustainable Cities Index 2016 Putting people at the heart of city sustainability, 2016, <https://www.arcadis.com/media/0/6/6/%7B06687980-3179-47AD-89FD-F6AFA76EBB73%7DSustainable%20Cities%20Index%202016%20Global%20Web.pdf>, Sustainable Development Solutions Network, The U.S. Cities Sustainable Development Goals Index 2017, <http://unsdsn.org/wp-content/uploads/2017/08/US-Cities-SDG-Index-2017.pdf>

<sup>14</sup> European Commission-Eurostat, Sustainable development in the European Union 2015 monitoring report of the EU Sustainable Development Strategy, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2015, <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/6975281/KS-GT-15-001-EN-N.pdf>.

<sup>15</sup> TÜİK, Sürdürülebilir Kalkınma Göstergeleri 2000–2009, Ankara, 2011 ve Master Card ve Boğaziçi Üniversitesi, Türkiye'nin Şehirleri Sürdürülebilirlik Araştırması, İstanbul, 2011.

<sup>16</sup> Birleşmiş Milletler Sürdürülebilir Kalkınma Amaçları 2015,

<http://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/>.

<sup>17</sup> Bill Hinchberger, “4 biggest challenges to achieving the SDGs,” 5 April 2016, <https://www.devex.com/news/4-biggest-challenges-to-achieving-the-sdgs-87979>.

yandan hızlı nüfus artışı öte yandan kitlesel göç doğrudan istikrarlı bir büyüme ve kalkınmaya uzun dönemde en büyük tehdidi oluşturacaktır. Nüfus artışı ve göç gelişmiş ya da gelişmekte olan ülkelerde ucuz emek arzını desteklese de bu emek ordusunun orta ve uzun vadede gelir dağılımı, toplumsal adalet ve genel olarak istikrarı olumsuz etkileyecektir. Sadece yükselen piyasalarda değil tüm ülkelerdeki yavaş ve eşitlikçi olmayan büyüme modeli, toplumu ekonomik anlamda olduğu kadar siyasi olarak ta kutuplaştırmaktadır. Bu gelişmelerden olumsuz etkilenen orta sınıflar merkezi ya da yerel yönetimlerin uyguladığı geleceği belirsiz toplumsal yardım programları ile desteklenilmektedir.

İnsanlığın karşı karşıya olduğu bu temel sorunlar ile sürdürülebilirliği esas alan bir kalkınma stratejisi dikkate alınmaz ise özellikle yüksek gelir grubundaki şehirlerin sıralamada aşağıya ineceği görülmektedir. Bu bağlamda, kaynak verimliliği, komşular ve küresel ortaklar ile işbirliği önem taşımaktadır. İnsan merkezli sürdürülebilirlik yaklaşımlarının sadece biyolojik insan varlığının sürdürülmesi değil, insanı insan yapan değerlerin (düşünme, anlama, yaratma ve etik gibi) sürdürülmesini de dikkate alması gerekir.

Bu süreç, yerelden küresele yaklaşımı ile yürütülmek durumundadır. Günümüzde, *yine, yeni ve yeniden* güçlü merkezi yönetimlere yönelik bir gelişme görülmektedir. Bununla birlikte, yukarıda ana boyutları tanımlanan sorunların gelecekteki siyasi sorumlusu kaçınılmaz olarak yerel yönetimler olacaktır. Şehirlerin ve insanların geleceğini düşünürken belediyelerin geleceğini irdelemek gerekir. Bu nedenle, yerel yönetimlerin yeniden keşfi anlamında *yeniden belediyeleştirme* süreci önem taşımaktadır. Başta planlama olmak üzere, özelleştirilen birçok hizmetin yeniden belediyeler tarafından yerine getirilmesi gerekir. Böylece demokratik ve sürdürülebilir kamusal hizmetler temel gereksinimler ve toplumsal adalet çerçevesinde sağlanabilecektir.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> Olivier Petitjean, “Remunicipalisation in France: From addressing corporate abuse to reinventing democratic, sustainable local public services,” içinde Madeleine Bélanger Dumontier and Ann Doherty (der), *Reclaiming Public Services How cities and citizens are turning back privatisation*, Transnational Institute, 2017.

## TÜRKİYE'DE SÜRDÜRÜLEBİLİR YEREL KALKINMADA YENİ BİR YÖNETİM VE ŞEHİR ANLAYIŞI: CİTTASLOW (SAKİN ŞEHİR)<sup>1</sup> HAREKETİ

Ferhat ARSLAN<sup>2</sup>

### ÖZET

*İtalya'da 1999 yılında ortaya çıkan cittaslow (sakin şehir) hareketi; doğal çevresini bozmayıp onunla bütünleşmiş yerleşmeler için, yerel estetik geleneklerinin, yerel el sanatlarının ve yerel mutfağın korunmasını amaçlayan alternatif bir yönetim ve şehir anlayışıdır. Kısa zamanda uluslararası bir ağ haline gelen cittaslow, yerel toplumun ve ziyaretçilerin yaşam kalitesini arttırmayı hedeflemektedir. Özellikle geleneksel değerlerini ve kimliğini kaybetmemiş yerleşmelerin sürdürülebilir kalkınması için bir rol model olan bu hareket, tüm dünyada olduğu gibi Türkiye'de de karşılık bulmuştur. Barındırdığı zengin doğal ve kültürel varlıkları ile bir açık hava müzesi görünümündeki Türkiye'de, bu hareketin tüm şartlarını taşıyan birçok özgün yerleşme bulunmaktadır. Türkiye'de yer alan özgünlüğünü kaybetmemiş bu şehirler için cittaslow hareketi, dünyaya kapılarını aralayabilecekleri bir tanıtım aracı olabilecektir.*

**Anahtar Kelimeler:** *Cittaslow (sakin şehir), sürdürülebilir yerel kalkınma, Türkiye*

### A NEW MANAGEMENT AND CITY APPROACH FOR LOCAL SUSTAINABLE DEVELOPMENT IN TURKEY: THE CİTTASLOW MOVEMENT

### ABSTRACT

*The movement of cittaslow is an alternative management and city approach to aiming at the protection of local aesthetic traditions, local crafts and local cuisine for settlements integrated with its natural surroundings and it emerged in 1999 in Italy. The cittaslow, which has become an international network in a short time and its aim to improve the quality of life of the local community and visitors. This movement is a role model for sustainable development of the settlements which don't lost its identity and traditional values and it has seen interest in all over the World and Turkey. Turkey looks like an open air museum with rich natural and cultural assets and there are many original settlements with all the characteristics of this movement in Turkey. The cities that have not lost their originality in Turkey will be able to open doors to the world with cittaslow movement.*

**Key Words:** *Cittaslow, sustainable local development, Turkey*

### GİRİŞ

İngiltere'de 1848 yılında yaşanan ve tüm dünyanın baş döndürücü bir hızda değişmesine neden olan Sanayi İnkılabı ile başlayan ülkeler arası kalkınma yarışı, doğal kaynakların aşırı tükenmesine ve doğanın dengesinin bozulmasına neden olmuştur. Kalkınmanın lokomotifi olan sanayi sektöründe, hammaddelerin işlenebilmesi ve mamul madde haline getirilebilmesi için gerekli olan enerji ihtiyacının karşılanması adına fosil yakıtlar olarak tanımlanan petrol, kömür ve doğalgaza doğru yönelim 19. yüzyılın ikinci yarısından itibaren had safhaya ulaşmıştır.

<sup>1</sup> Kavramdaki "slow" kelimesi "sakin" ve "yavaş" anlamında kullanılsa da bu çalışmada "sakin" kelimesi tercih edilmiştir. Bu durumda Özür (2016)'ün Seferihisar Belediye Başkanı Tunç Soyer ile yaptığı e-posta yazışması etkili olmuştur. Söz konusu yazışmada Tunç Soyer'in konu ile ilgili görüşleri şöyledir: Elbette "yavaş" kavramının ardında derin bir felsefe, çağın hız fetişizmine karşı bir duruş var ve o nedenle kullanmak çok anlamlı olabilirdi. Ancak İngilizce anlamından biraz farklı olarak "yavaş" sözcüğünün Türkçe algısının biraz miskinlik ve tembellik çağrıştırdığını düşünüp "sakin şehir" de karar kıldık. Üstelik sakın sözcüğü yavaşa göre daha zengin bir içerik taşıyordu. Ayrıntılı bilgi için (Özür, 2016: 159).

<sup>2</sup>Yrd. Doç. Dr. Manisa Celal Bayar Üniversitesi Fen – Edebiyat Fakültesi Coğrafya Bölümü ferhat.arslan@cbu.edu.tr



Fosil yakıtların yakılması sonucu ortaya çıkan karbon gazının olumsuz etkilerinin yanında kaynak çıkarımları için doğanın tahrip edilmesine yönelik faaliyetler gezegenimizi yaşanabilir kılan özelliklerin bozulmasına neden olmuştur. Başlangıçta çok önemsenmeyen bu durum insan yaşamını olumsuz etkilemeye başladığı zaman kamuoyunun dikkatini çekmiştir. Özellikle Londra’da 1952’de yaşanan hava kirliliğinin birçok ölüme neden olması gibi örnekler gelişmiş batılı ülkelerin mevcut kalkınma anlayışını sorgulamasına neden olmuştur.

20. yüzyılın ikinci yarısından itibaren başlayan bu sorgulama, mevcut kalkınma paradigmalarına alternatif olabilecek yöntem ve strateji arayışlarını da beraberinde getirmiştir. Bu arayışın da etkisiyle 1972 yılında Birleşmiş Milletler İnsan ve Çevre Konferansı (United Nations Conference on Human Environment) gerçekleşmiştir. Bu konferans birçok çevre koruma kurumunun oluşmasına önderlik etmesinin yanında Birleşmiş Milletler Çevre Programının (UNEP) gerçekleşmesini sağlaması nedeniyle önem arz etmektedir.

Mevcut kalkınma anlayışına alternatif olabilecek yeni yöntemler arayışında mihenk taşı 1972 yılında bir grup aydın ve bilim insanının bir araya gelerek oluşturduğu Roma Kulübü (Club of Rome)’nün yayınladığı Büyümenin Sınırları (Limits to Growth) adlı rapordur. Raporda hâlihazırda uygulanan büyüme anlayışından vazgeçilmez ve büyüme yavaşlatılmazsa ortaya tüm dünyayı etkileyecek kötü sonuçların çıkacağı vurgulanmıştır.

Sanayi İnkılabının başlamasıyla birlikte ortaya çıkan ve uzun yıllar tüm dünyayı etkileyen mevcut kalkınma anlayışına yönelik en önemli değişim talebi Ortak Geleceğimiz Raporu (Our Common Report)’unda ifade edilmiştir. 1987 yılında Dünya Çevre ve Kalkınma Komisyonu tarafından hazırlanan ve Norveç Başbakanı Gr oHarlem Brundtland tarafından sunulması nedeniyle Brundtland Raporu olarak bilinen bu rapor, “sürdürülebilir kalkınma” kavramını ilk kez ortaya çıkarması ve mevcut kalkınma anlayışına alternatif bir yaklaşımı öne sürmesi nedeniyle önemlidir. Raporda sürdürülebilir kalkınma; “gelecek nesillerin kendi ihtiyaçlarını karşılama imkânı elinden alınmadan günümüz ihtiyaçlarının karşılanması” olarak tanımlanmaktadır (WCED, 1987).1960’lı yıllarda çevre, kalkınma ve güvenli bir geleceğe ilişkin sorunların tartışılmaya başlanması ve bu konuda uluslararası politikaların geliştirilmesi gereğinin kabul edilmesi ile birlikte, yerel, ulusal, bölgesel ve küresel düzeyde sürdürülebilir kalkınma bir amaç olarak öne çıkarılmıştır(Korkmaz, 2003: 61).

Rapor, sürdürülebilir kalkınmayı global düzeyde değerlendirilmesi gereken bir kavram olarak ele alırken, yoksulluğun ortadan kaldırılması, çevrenin ve doğal kaynakların korunması ile bu kavram arasında da sıkı bir ilişki kurulması gerektiğine işaret etmiştir (Yıldırım ve Göktürk, 2004: 455). Brundtland Raporu genel olarak, yoksulluğun ortadan kaldırılmasını, doğal kaynaklardan elde edilen yararın dağılımında eşitliğin sağlanmasını, nüfus kontrolünü ve çevre dostu teknolojilerin geliştirilmesini sürdürülebilir kalkınma ilkesi ile doğrudan ilişkilendirmektedir. Bu bağlamda raporda, ekonomik büyümenin çevre dostu bir perspektifle gerçekleştirilebileceği varsayımından yola çıkılarak, hem dünyadaki çevre sorunlarının üstesinden gelebilmek hem de yoksulluğu önlemek için, gelişmekte olan ülkelerin önemli rol oynayacağı anlayışıyla, yeniden yapılanmayı sağlayacak uzun dönemli bir büyüme çağına girilmesi gerektiği öne sürülmüştür(Ağca, 2003).

Raporun yayınlanmasından sonraki süreçte, sürdürülebilirlik ve onun beraberinde getirdiği yeni kalkınma paradigması hem akademik camiada hem hükümetler ve sivil toplum kuruluşları içerisinde hem de sanayiciler arasında sürekli tartışma konusu olmuştur. Kavramın uygulanabilir olup olmadığı bu tartışmaların ana noktasını oluşturmuştur. Mevcut kalkınma anlayışının günümüz şartlarında devam ettirilmesini mümkün görmeyenler sürdürülebilir kalkınma yaklaşımına sıkı sıkıya bağlı olurken, kavramın tanımlarındaki belirsizlik nedeniyle yaşanan sorunlara çözüm olmayacağını düşünenler ise bu yaklaşıma karşı mesafeli durmuşlardır.

## SÜRDÜRÜLEBİLİR YEREL KALKINMA

Sürdürülebilirlik kavramının, genel geçer olabilmesi ve kağıt üzerinde tanımlanmış bir kavram olarak kalmaması için onun uygulanabilir politikalarla hayata geçirilmesi gerekir. Bu ise kararlı yöneticiler ve uygulayıcılarla mümkündür.

Sürdürülebilir kalkınma, doğal kaynak tabanının korunmasını ve yönetimini içermekte, bugünkü ve gelecek kuşakların isteklerinin karşılanması ve bu alanda devamlılığın sağlanması için her türlü teknolojik ve kurumsal düzenlemelerin yapılmasını kapsamaktadır. O halde bir yandan kalkınmanın olması diğer yandan da bunun sürdürülebilir nitelik taşıması zorunludur (Emekli vd., 2007).

Sürdürülebilirliğin uygulanabilir bir hale gelmesi için en önemli mecralardan birisi küçük şehirlerdir. Nüfusun az olması, uygulama sırasında karşılaşılabilecek problemlerin büyük şehirlere nispeten daha az olması, ekonomik faaliyetlerdeki çeşitliliğin görece az olması, karar vericilerin daha az olması ve şehrin kurulduğu alan itibarıyla daha küçük yer kaplaması gibi nedenlerle sürdürülebilirlik ile ilgili alınan kararların küçük şehirlerde uygulanabilme olasılığı daha yüksektir.

Yerel kavramı, bölgesel ya da bölgenin içerisinde bir birimde yaşayan nüfus tarafından başlatılan ya da sürdürülen bir olayı nitelemektedir. Kalkınma kavramı ise, uzun vadeli ve geri döndürülemez yapısal değişim ile birlikte görülen bir ekonomik büyüme süreci olarak tanımlanmaktadır. Bu sürecin sonuçları arasında görece olarak bölgenin ekonomisinde verimlilik artışı ve böylece nüfusun kişi başına düşen gelirinde bir artış yer almaktadır. Yerel kalkınma mevcut serbest piyasa ekonomisi içerisinde yerel olarak yürütülen ekonomik büyümedir (Coffrey and Polese, 1985'ten aktaran Topkaya, 2015).

21. yüzyılın ortak hedeflerinin çevre ve kalkınma olarak belirlenmesinin ardından bu sorunlara kalıcı çözümlerin bulunması çerçevesinde hazırlanan Gündem 21 Eylem Planı ve Yerel Gündem 21 Projesi bu alandaki önemli girişimlerdir. Gündem 21, kalkınma ve çevre arasında denge kurulmasını hedefleyen "sürdürülebilir gelişme" kavramının yaşama geçirilmesine yönelik, küresel uzlaşmanın ve politik taahhütlerin en üst düzeydeki ifadesi olan bir eylem planıdır. Gündem 21'in, bir yandan günümüzdeki artan yoksulluk, açlık, salgın hastalıklar, çevre kirliliği gibi sorunları çözümlenmeyi, diğer yandan da dünyayı 21. yüzyılın tehditlerine karşı hazırlamayı hedeflediği vurgulanmaktadır (Eroğlu, 2010: 45).

Yerel Gündem 21, hedeflenen sürdürülebilir kalkınmanın yerel düzeyde yaşama geçirilmesini sağlayacak bir mekanizma ve başlıca toplu girişim projesidir. Yerel Gündem 21, özellikle yerel ve sürdürülebilir kalkınmaya yönelik olarak çeşitli katılımcı mekanizmaları içeren ve yerel ortaklıklara dayalı "yönetişim" anlayışının hayata geçirilmesini gerekli kılmaktadır. Yerel Gündem 21, çevresel olmanın ötesinde kadınlara, gençlere, çocuklara yönelik girişimleri ile yerel düzeyde kalkınmanın gerçekleştirilebilmesi, geleceğe ilişkin olarak çevre ve yaşam kalitesinin artırılmasını hedefleyen bir eylem planıdır (Eroğlu, 2010: 45).

Bir iktisadi kalkınma modeli olarak Yerel Ekonomik Kalkınma (YEK) kısaca, yeni iş alanları yaratacak ve kent ekonomisini canlandıracak en etkin politikaların belirlenmesi, bu politikaların en verimli şekilde bir araya getirilmesi olarak tanımlanabilir. Bu bağlamda YEK, bir yereldeki potansiyel ve gereksinimlere uyarlanmış, ağırlıklı iş olanakları/alanları yaratmak suretiyle ekonomiyi canlandırma, işsizliği önleme ve yoksullukla savaş üzerine geliştirilen yerel politika ve kavramlardan oluşur (Kahraman, 2004).

Boekel ve Logtestijn (2002), yerel kalkınma stratejilerini üç başlıkta belirlemiştir. Bunlar: yerel kalkınma politika/projeleri, yerel kalkınma araçları ve uygulayıcılarıdır. Her bir grupta farklı

politika ve projeler için kalkınma araçları belirlenirken bunları yürütecek kurum ve kuruluşlar da uygulayıcı başlığı altında değerlendirilmiştir (Tablo 1).

**Tablo 1: Yerel Kalkınma Stratejileri**

	Yerel Kalkınma Politika/Projeleri	Yerel Kalkınma Araçları	Uygulayıcılar
Yerel Kalkınma Stratejileri	Finans	Kredi programları Garanti fonları Döner sermaye İş ortaklıkları Gençler ve kadınlar için özel kredi hatları	Yerel bankalar Mikro – finans enstitüleri Finansal araçlar Kalkınma Bankaları vb.
	İş/işletme geliştirme hizmetleri	Pazarlama araştırmaları İş başlangıçları Data banklar İnkübatörler Danışmanlar İhracat teşvikleri Kümelenme destekleri	Üyeler Yerel yönetim Özel servis sağlayıcılar Üniversiteler Araştırma kurumları İşletme inkübatörleri
	Eğitim	Yönetim kursları İş turları Uzaktan eğitim kursları Kadınlar ve dışlanmış gruplar için özel kurslar	Araştırma kurumları Özel/devlet okulları Üniversiteler Üyeler Özel servis sağlayıcılar
	Altyapı yatırımları ve planlama	Yerel kalkınma planı Çevresel plan	Yerel yönetim Araştırma kurumları vb.
	Yatırımları çekme	Bölgesel pazarlama	Yerel yönetim Özel pazarlama ajansları Üyeler vb.
	Ağ oluşturma	Merkezi yönetim, uluslararası organizasyonlar, kar amacı gütmeyen organizasyonlar, uluslararası yatırımcılar, yerel kalkınma ajansları ile lobi ilişkileri	Yerel yönetim Üyeler Yerel/bölgesel kalkınma ajansları vb.
	Yerel kaynakların coğrafi koordinasyonu	Bölgedeki yatırımların, kümelenme stratejilerinin oryantasyonu ve yeniden oryantasyonu	Yerel yönetim Üyeler Yerel/bölgesel kalkınma ajansları vb.
	Yerel kaynakların fonksiyonel koordinasyonu	En uygun pay sahipleri için kalkınma fonksiyonlarının yetkilendirilmesi	Yerel yönetim Üyeler Yerel/bölgesel kalkınma ajansları vb.

**Kaynak:**(Boekel ve Logtestijn, 2002)’den uyarlanmıştır.

Yerel kalkınmanın amaçları şunlardır:

- Kentin fiziksel gelişmişlik düzeyinin yükseltilmesi suretiyle yaşam kalitesinin artırılması ve kentin ekonomik-sosyal-kültürel aktiviteler için gerekli alt ve üst yapı donanımına sahip olması,
- Yerel kültürel değerlerin korunması ve sosyal dayanışmanın güçlendirilmesi yoluyla toplumsal huzurun temini,
- Yerel ekonominin insan ve doğal kaynak potansiyeli ile kentin sahip olduğu avantajlardan optimum düzeyde yararlanmasını sağlamak suretiyle ekonomik refah seviyesinin ve yerel girişimcilerin rekabet üstünlüğünün artırılması,

- Kentlerin kendine özgü, yerelde üretilen ürün ve kaynaklarının daha iyi pazarlanmasının sağlanması,
- Yerli girişimcilerin teşvik edilmesi ve dış yatırımcıların kente gelmesinin temin edilmesi,
- Bilgi üretim, ulaşım ve paylaşım sistemlerinin geliştirilmesi
- Ekonomik gelişmenin nimetlerinin adil dağıtılması,
- Ekonomik kalkınmanın sürdürülebilirliğinin sağlanması (Siyasalalan, 2016)

## CITTASLOW (SAKİN ŞEHİR) HAREKETİ

Dünyada yaşanan hızlı sanayileşme ve onun beraberinde getirdiği kalkınma yarışı, doğal kaynakların aşırı tüketilmesinin yanında doğaya verdiği tahribat nedeniyle de önemli sorunlara neden olmuştur. Bu sorunların doğrudan ve dolaylı olarak insan yaşamını tehdit eder hale gelmesi, 20. yüzyılın ortalarından itibaren insan odaklı yaşam yerine, merkezde çevreyi ve doğayı alan yaşam stilleri ve anlayışları arayışını getirmiştir. “Cittaslow” kavramı da bu arayışın bir neticesi olarak ortaya çıkmıştır.

İtalyanca “Citta”, İngilizce “Slow” kelimelerinin bir araya getirilmesiyle oluşan Cittaslow terimi, sakin – yavaş şehir anlamında kullanılmaktadır. Cittaslow akımı 1999 yılının ekim ayında Greve in Chianti, Toskana Belediye Başkanı Paolo Saturnini’nin diğer üç belediye başkanı (Orvieto, Bra, Positano) ile toplantı yapması ile başladı. Bu toplantıda bir “slow city” nin özellikleri belirlendi. Bunlar, daha sakin ve daha az kirli fiziksel çevrelerde çalışmayı, yerel estetik geleneklerin, yerel el işlerini, yerel mutfağı korumayı içermekteydi. Ayrıca daha sağlıklı çevreler yaratmak için, vatandaşlarının hayatın ritmine boş zamanlarında varabilmeleri ve daha iyi yaşamak üzere yönetsel çözümler aramada deneyimlerini paylaşmak için teknolojiyi kullanmaya da karara vermişlerdir (Sezgin ve Ünüvar, 2011: 128).

Aslında bu hareketin ortaya çıkmasındaki ilk kıvılcımı, 1986 yılında Roma’nın simgesel meydanlarından birisi olan İspanyol Merdivenlerinde (Piazzadi Spagna) yapılan Mc Donalds açılışı esnasında Carlo Petrini önderliğindeki grup tarafından gerçekleştirilen bir protesto hareketi oluşturmuştur (CittaslowTürkiye, 2014). Dolayısıyla bu hareket sıradan bir tepki ve protesto hareketi değildi. Mc Donalds’ın yapmadığı, yapamadığı her şeyi yapma ve gerçekleştirme iddiasını ortaya koyuyordu. Taze, yerel, mevsimlik ürünleri vaat ediyordu. Geçmişten günümüze nakledilen yemek tarifleriyle pişirilmiş lezzetleri aile bireyleriyle, yakın dost ve çevreyle birlikte tadına vararak yemeyi savunuyordu (Sırım, 2012: 121).

Cittaslow, hızlı ve tüketime dayalı bir hayat felsefesinin hâkim olduğu şehir yaşamına ve dizaynına alternatif getirmeyi hedeflemektedir. Bu hedefe ulaşmada ve modern dünyanın birçok ‘aynılaşmış’ kentinden farklı kalabilmede şehirlerin hangi alanlarda önemli ve özel olduklarının iyi belirlenmesi ve bu özelliklerini korumak için stratejiler geliştirilmesi, bunun için yerel değerlere sahip çıkılması, korunması ve geliştirilmesi en büyük gereklilik olarak görülmektedir. Zira küreselleşen dünyada elde edilen teknolojik gelişme, insanlar arasındaki iletişimi, kaynaşmayı ve değişimi kolaylaştırırsa da, farklılıkları törpüleyerek tek tip bir insan modeli ortaya koymuştur (Sırım, 2012: 120).

Tüketim odaklı hayatın insanlara mutluluk ve huzur getirmediği, insanların farklı bir yaşam biçimi aramaları kentsel boyutta Cittaslow hareketini ortaya çıkarmıştır. Cittaslow felsefesi yaşamın, yaşamaktan zevk alınacak bir hızda yaşanmasını savunmaktadır. Cittaslow hareketi, insanların birbirleriyle iletişim kurabilecekleri, sosyalleşebilecekleri, kendine yeten, sürdürülebilir, el sanatlarına, doğasına, gelenek ve göreneklerine sahip çıkan ama aynı zamanda alt yapı sorunları olmayan, yenilenebilir enerji kaynakları kullanan, teknolojinin kolaylıklarından yararlanan kentlerin gerçekçi bir alternatif olacağı hedefiyle yola çıkmıştır (CittaslowTürkiye, 2014).

Yaşamın daha hızlı bir hale gelmesi insanların iş yüklerinin artmasına sebep olmuştur. Bununla birlikte, hızlı yaşam nedeniyle hızlı yemek (fast-food) tüketimi artmış, insanlar kendilerini sürekli meşgul hissetmeye ve sürekli tüketim eğiliminde olmaya başlamışlardır. Bu durumun önüne geçmenin temel koşulu mevcut olan yapıyı insanların lehine çevirebilecek alternatif bir yaklaşım olan yavaş şehir hareketidir (Çetinkaya vd. 2016: 1066).

Cittaslow Birliği, nüfusu 50.000 altında olan kentlerin üye olabildiği uluslararası bir belediyeler birliğidir. Birliğe üye olmak için birliğin belirlediği kriterleri gerçekleştirmek için projeler geliştirmek ve uygulamak gerekmektedir. Kentlerin kriterler çerçevesinde yaptığı çalışmalar puanlanmakta ve bir kentin üye olması için 50 ve üzerinde puan alması gerekmektedir. 1999 yılında birliğin belirlediği kriterler, birliğin sadece İtalya veya Avrupa’da değil bütün dünyada yayılması sonucu daha evrensel bir hale getirilmeye çalışılmıştır(CittaslowTürkiye, 2014).

Bir şehrin Cittaslow unvanına sahip olabilmesi için Çevre Politikaları, Alt Yapı Politikaları, Kentsel Yaşam Kalitesi Politikaları, Tarımsal, Turistik, Esnaf ve Sanatçılara Dair Politikalar, Misafirperverlik, Farkındalık ve Eğitim İçin Planlar, Sosyal Uyum ve Ortalıklar olmak üzere 7 başlık altında toplam 72 kıstas belirlenmiştir (Tablo 2). Üyelğe başvuracak şehirlerden bu kriterlere göre düzenlemeler yapmaları beklenmektedir.

**Tablo 2:**Cittaslow Üyelik Kriterleri

<b>Çevre Politikaları</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hava temizliğinin yasa tarafından belirtilen parametrelerde olduğunun belgelenmesi</li> <li>• Su temizliğinin yasa tarafından belirtilen parametrelerde olduğunun belgelenmesi</li> <li>• Halkın içme suyu tüketiminin ulusal ortalama ile karşılaştırılması</li> <li>• Kentsel katı atıkların ayrıştırılarak toplanması</li> <li>• Endüstriyel ve evsel kompostlamanın desteklenmesi</li> <li>• Kentsel ya da toplu kanalizasyon için atık su arıtma tesisinin bulunması</li> <li>• Binalarda ve kamu kullanım alanlarında enerji tasarrufu</li> <li>• Kamunun yenilebilir enerji kaynaklarından enerji üretimi</li> <li>• Görsel kirliliğin ve trafik gürültüsünün azaltılması</li> <li>• Kamusal ışık kirliliğinin azaltılması</li> <li>• Hane başına düşen elektrik enerjisi tüketimi</li> <li>• Biyoçeşitliliğin korunması.</li> </ul>	<b>Alt Yapı Politikaları</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kamu binalarına bağlı verimli bisiklet yolları</li> <li>• Mevcut bisiklet yollarının araç yollarıyla kilometre üzerinden karşılaştırılması</li> <li>• Metro ve otobüs durakları gibi aktarma merkezlerinde bisiklet park yerleri</li> <li>• Özel taşıt kullanımına alternatif olarak eko ulaşım planlanması</li> <li>• Engellilere yönelik mimari engellerin kaldırılması</li> <li>• Aile hayatı ve hamile kadınlar için girişimler</li> <li>• Sağlık hizmetlerine onaylanmış ulaşılabilirlik</li> <li>• Kent merkezlerinde malların sürdürülebilir dağıtımı</li> <li>• Şehir dışında çalışan şehir sakinlerinin oranı</li> </ul>
---------------------------	--	------------------------------	--

<p style="text-align: center;"><b>Kentsel Yaşam Kalitesi Politikaları</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kentin direnci için planlama</li> <li>• Kente ait değerlerin iyileştirilmesi, kent merkezlerinin ve kamu binalarının değerlerinin artırılması için programlar</li> <li>• Verimli bitkiler ve meyve ağaçları kullanılarak sosyal yeşil alanların iyileştirilmesi ve/veya oluşturulması</li> <li>• Kentsel yaşanabilirliğin artırılması</li> <li>• Marjinal alanların tekrar değerlendirilip kullanılması</li> <li>• Vatandaşlara ve turistlere yönelik interaktif hizmetlerin geliştirilmesinde bilgi ve iletişim teknolojilerinden faydalanılması</li> <li>• Sürdürülebilir mimari için hizmet masası oluşturulması</li> <li>• Kentin internet ağına sahip olması</li> <li>• Kirleticilerin izlenmesi ve azaltılması</li> <li>• Tele çalışmanın geliştirilmesi</li> <li>• Kişisel sürdürülebilir kentsel planlanmanın teşviki</li> <li>• Sosyal altyapıyı desteklemek</li> <li>• Kamusal sürdürülebilir kentsel planlanmanın teşviki</li> <li>• Kent içindeki kullanışlı yeşil alanların verimli bitkiler ile değerlendirilmesi</li> <li>• Yerel ürünlerin ticarileşmesi için alanların yaratılması</li> <li>• Atölyelerin korunması ve değerlerinin artırılması – doğal/yerel alışveriş merkezlerinin yaratılması</li> <li>• Yeşil alanlarda kullanılan beton miktarı</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>Tarımsal, Turistik, Esnaf ve Sanatçılara Dair Politikalar</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Agroekolojinin geliştirilmesi</li> <li>• El yapımı ve etiketli veya markalı esnaf/sanatkar ürünlerinin korunması</li> <li>• Geleneksel iş tekniklerinin ve zanaatların değerinin artırılması</li> <li>• Kırsal bölgede yaşayanların hizmetlere erişimini artırarak kırsal bölgelerin değerini arttırmak</li> <li>• Kamuya ait restoranlarda (okul kantinleri, aş evleri vb) yerel, mümkünse organik ürünlerin kullanılması</li> <li>• Kişisel kullanımda ve yemek sektöründe tat eğitimlerinin verilmesi ve mümkünse organik yerel ürünlerin kullanılmasının teşvik edilmesi</li> <li>• Yerel ve geleneksel kültürel etkinliklerin korunması ve değerlerinin artırılması</li> <li>• Otel kapasitelerinin artırılması</li> <li>• Tarımda GDO kullanımının yasaklanması</li> <li>• Önceden tarım için kullanılmış alanların kullanımı hakkındaki imar planları için yeni fikirlerin varlığı</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><b>Misafirperverlik, Farkındalık ve Eğitim İçin Planlar</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• İyi karşılama Esnafın ve operatörlerin farkındalıklarını arttırmak</li> <li>• Yavaş güzergahların mevcut olması</li> <li>• Önemli yönetsel kararlara tabandan tavana katılım sürecini sağlayacak aktif tekniklerin benimsenmesi</li> <li>• Eğitimciler, yöneticiler ve çalışanların Cittaslow temaları hakkında sürekli eğitim görmesi</li> <li>• Sağlık eğitimleri</li> <li>• Yöre halkına Cittaslow' un anlamı hakkında sistematik ve kalıcı eğitim vermek</li> <li>• Cittaslow üzerine yerel yönetim ile çalışan derneklerin aktif varlığı</li> <li>• Cittaslow kampanyalarının desteklenmesi</li> <li>• Cittaslow logosunun internet sayfasında ve antetli kağıt üzerinde kullanımı</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>Sosyal Uyum</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Azınlıklara yönelik ayrımcılığa karşı çalışmalar.</li> <li>• Farklı etnik kökene sahip insanların aynı mahallede yaşaması</li> <li>• Engelli kişilerin entegrasyonu</li> <li>• Çocuk bakımının desteklenmesi</li> <li>• Genç neslin istihdam durumu</li> <li>• Yoksulluk</li> <li>• Toplumsal ortaklıklar/sivil toplum kuruluşların mevcudiyeti</li> <li>• Farklı kültürlerin entegrasyonu</li> <li>• Politikaya katılım</li> <li>• Belediyenin kamu konut yatırımı</li> <li>• Gençlik faaliyetlerinin yürütüldüğü bir alanların ve bir gençlik merkezinin mevcudiyeti</li> </ul>

<b>Ortaklıklar</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Slowfood aktiviteleri ve kampanyaları için destek</li> <li>• Doğal ve geleneksel yiyecekleri Slowfood veya diğer kurumlar ile desteklemek</li> <li>• Eşleştirme projelerini desteklemek ve geliştirmekte olan ülkelerin Cittaslow ve Slowfood felsefelerinin yayılmasını da sağlayacak şekilde gelişmeleri için işbirliği yapmak</li> </ul>
--------------------	--

**Kaynak:**(CittaslowTürkiye, 2014)

Cittaslow International, sakin şehir organizasyonunun hedeflerini; kentsel yaşam kalitesinin iyileştirilmesine yönelik yenilikçi fikirlerin farklı yöntemler üzerinde düşünülerek oluşturulması ve bu yöntemlerin organizasyon üyesi ülkeler arasında paylaşılması; eko gastronominin geliştirilmesi; organizasyonda yer alacak kentlerin manzara ve özgün yapılarının, yerele ait kültür ve sanat yapılarının korunması ve buralarda yaşayan insanların sakin şehir felsefesini benimsemesi şeklinde oluşturmuştur (Güneş vd., 2015: 3). Günümüzde 28 ülkede 182 üyeye (Tablo 3) yayılan Cittaslow hareketinin amacı Slow Food felsefesini kentsel boyuta taşımaktır (CittaslowTürkiye, 2014).

**Tablo 3:**Cittaslow Ünvanlı Şehirler

Ülke Adı	Şehirler
<b>ABD</b>	Sebastopol, Sonoma
<b>Almanya</b>	Bad Essen, BadSchussenried, Berching, Bischofsheim, Blieskastel, Deidesheim, Hersbruck, Lüdinghausen, Meldorf, Nördlingen, Penzlin, Spalt, Überlingen, Waldkirch, Wirsberg
<b>Avustralya</b>	Goolwa, Katoomba Blue Mountains, Yea
<b>Avusturya</b>	Enns; Hartberg; Horn
<b>Belçika</b>	Chaufontaine, Enghien, Estinnes, Evere, Lens, Maaseik, Silly
<b>Birleşik Krallık</b>	Aylsham, BerwickuponTweed, Llangollen, Mold, Perth
<b>Çin</b>	Fuli (FuchuanYaoAutonomousCounty), Gaochun/Yaxi, Shimenshan, Yanyang, Yuhu (WenchengCounty)
<b>Danimarka</b>	Mariagerfjord, Svendborg
<b>Finlandiya</b>	Kristinestad
<b>Fransa</b>	Blanquefort, Créon, LabastideD’Armagnac, Loix, Mirande, Saint Antonin, NobleVal, Segonzac, Valmondois
<b>Güney Afrika</b>	Sedgefield
<b>Güney Kore</b>	CheongsongCounty, DamyangCounty, HadongCounty, Jecheon City, Jeonju, HanokVillage, NamyangjuCity,Sangju City, ShinanCounty, WandoCounty, YeongwolCounty, YesanCounty
<b>Hollanda</b>	Alphen-Chaam, Bellingwedde, Borger-Odoorn, Midden-Delfland, EchtSusteren, Vaals, Vlagtwedde, Heerde, Vianen
<b>İrlanda</b>	Clonakilty
<b>İspanya</b>	Balmaseda,Begues, Begur, Lekeitio, Morella, Mungia, Pals, Rubielos de Mora
<b>İsveç</b>	Falköping
<b>İsviçre</b>	Mendrisio
<b>İtalya</b>	Abbiategrosso, Acqualagna, Acquapendente, Altomonte, Amalfi, Amelia, Anghiari, Barga, Bazzano, BorgoValdiTaro, Bra, Brisighella, Bucine, Caiazzo, Capalbio, Casalbeltrame, CastelCampagnano, Castel San Pietro Terme, Castelnovo ne’ Monti, CastelnuovoBerardenga, Castiglione in Teverina, CastiglioneOlona, CerretoSannita, Chiavenna, Chiaverano, Cisternino, CittadellaPieve, CittàSant’Angelo, Civitella in ValdiChiana, Controguerra, Cutigliano, Fontanellato, Francavilla al Mare, Galeata, GiulianoTeatino, Gravina in Puglia, Greve in Chianti, Grumes, Guardiagrele, Levanto, Marradi, Massa Marittima, Monte CastellodiVibio, MontefalcoMorimondo, Novellara,

	OrsaradiPuglia, Orvieto, PellegrinoParmense, Penne, Pianella, Pianella, Pollica, Positano, Pratovecchio – StiaPreci, Ribera, Salorno, San Gemini, San Miniato, San PotitoSannitico, San Vincenzo, Sant’AgatadiPuglia, SantaSofia, SantarcangelodiRomagna, Scandiano, Sperlonga, Suvereto, Teglio, Termoli, Tirano, Todi, Tolfà, Torgiano, Trani, Travacò Siccomario, Trevi, Turbigio, VigaranoMainarda, Zibello
<i>İzlanda</i>	Djupavogshreppur
<i>Japonya</i>	Kesenuma
<i>Kanada</i>	Cowichan Bay, Naramata, Wolfville
<i>Kolombiya</i>	Pijao
<i>KKTC</i>	Lefke, Mehmetçik, Yeniboğaziçi
<i>Macaristan</i>	Hódmezövásárhely
<i>Norveç</i>	Eidskog, Levanger, Sokndal, Ulvik
<i>Polonya</i>	Barczewo, Bartoszyce, Biskupiec, Bisztynek, DobreMiasto, Działdowo, Goldap, GórowoHaweckie, Jeziorany, Kalety, Lidzbark, Lidzbark, Warminski, Lubawa, MurowanaGoślina, Nidzica, NoweMiastoLubawskie, NowyDwórGdański, Olsztynek, Orneta, Pasym,
<i>Portekiz</i>	Lagos, Sao Bras de Alportel, Silves, Tavira, Viana do Castelo, Vizela
<i>Tayvan</i>	Dalin, Fonglini, Nanzhuang, Sany
<i>Yeni Zelanda</i>	Matakana

**Kaynak:** (Topal vd., 2016)

## TÜRKİYE’DE CITTASLOW HAREKETİ VE SÜRDÜRÜLEBİLİR YEREL KALKINMA İLİŞKİSİ

Küçük kentlerde istihdam ve sosyal olanakların eksikliği nedeniyle özellikle gençler büyük şehirlere göç etmektedir. Ekonomik gücü olmayan kentler zamanla ölmektedir. Kentin kendi kimliğine sahip çıkarak kalkınması mümkündür. Kentin doğasına, esnafına, kültürüne, tarihine, yemeklerine, ürünlerine saygı duyarak, sahip çıkarak geliştirmesi sosyal ve ekonomik hayatın canlanması kentin ayakta kalması için şarttır (Cittaslow Türkiye, 2014)

Cittaslow Hareketi, küreselleşmesinin etkisiyle birbirine tıpa tıp benzemeye başlayan şehirlere karşı bir dik duruş hareketidir. Cittaslow; özellikle, kendi özgün kültürünü, mimarisini, sanatlarını, yemeklerini kaybetmemiş şehirlerin bir araya gelerek oluşturduğu bir topluluktur. Bu topluluk kâğıt üzerinde bir etiket olmaktan ziyade, bu unvana sahip şehirlerin sahip oldukları özellikleri korumalarını sağlamanın yanında kalkınmalarını da gerçekleştirmeyi amaçlamaktadır. Cittaslow unvanı almak için belirlenen Tarımsal, Turistik, Esnaf ve Sanatkârlara Dair Politikalar ile ilgili kriterler doğrudan bunu gerçekleştirmeyi amaçlamaktadır. Bu politikalar içinde yer alan kriterler ve amaçlanan hedefler Tablo 4’de gösterilmiştir.

**Tablo 4:** Tarımsal, Turistik, Esnaf ve Sanatkârlara Dair Politika Kriterleri ve Hedefleri

Kriter	Hedef
Agroekolojinin geliştirilmesi	Yerel ürünlerin sertifikalandırılması ile yerel tarımın güçlendirilmesi ve korunması; tarımda ekolojik prensiplerin uygulanması ve kimyasal ürünlere ve fosil yakıtlara mümkün olduğunca az bağımlı bir “agrosistem” oluşturulması
El yapımı ve etiketli veya markalı esnaf/sanatkâr ürünlerinin korunması	Yerel esnafın korunması, el yapımı ürünlerin desteklenmesi ve hem esnafın hem de üreticilerin korunmasının sağlanması



Geleneksel iş tekniklerinin ve zanaatların değerinin artırılması	Geleneksel mesleklerin ve ustaların değerinin artırılması ile geleneksel kültürün mesleki açıdan yaşatılmasının sağlanması
Kırsal bölgede yaşayanların hizmetlere erişimini artırarak kırsal bölgelerin değerini arttırmak	Özellikle ulaşımın zor olduğu kırsal bölgelerde ulaşım ağının güçlendirilmesi ile beşeri ve fiziki unsurları bozulmamış kırsal yerleşmelerin değerinin artırılması
Kamuya ait restoranlarda (okul kantinleri, aş evleri vb) yerel, mümkünse organik ürünlerin kullanılması	Yerel organik ürünlerin kullanılmasının yaygınlaştırılması ve böylece kimyasal gübre kullanmayan, organik tarım yapan yerel çiftçilerin korunmasının sağlanması
Kişisel kullanımda ve yemek sektöründe tat eğitimlerinin verilmesi ve mümkünse organik yerel ürünlerin kullanılmasının teşvik edilmesi	Yerel organik ürünlerin kullanılmasının yaygınlaştırılması ve böylece kimyasal gübre kullanmayan, organik tarım yapan yerel çiftçilerin korunmasının sağlanması
Yerel ve geleneksel kültürel etkinliklerin korunması ve değerlerinin artırılması	Alternatif turizm arayışı içindeki insanların görebileceği farklı geleneksel kültürel etkinliklerin korunarak hem korunması hem de bölge halkının gelir elde etmesinin sağlanması
Tarımda GDO kullanımının yasaklanması	Organik tarım yapan yerel çiftçinin korunmasının sağlanması
Önceden tarım için kullanılmış alanların kullanımı hakkındaki imar planları için yeni fikirlerin varlığı	Tarım alanlarının korunmasının gerçekleştirilmesi

Şekil 1, yavaş şehirler ve sürdürülebilir kalkınma sürecini göstermektedir. Tüketici/hak talebi ile başlayan bu süreç, kent ve sürdürülebilir yaşam platformu ile desteklenmektedir. Cittaslow ilkeleri ile yavaş şehir unvanı alan şehir, sürdürülebilir tüketimin sağlanması ile de sürdürülebilir kalkınma sürecini gerçekleştirir.



**Şekil 1:** Yavaş Şehirler ve Sürdürülebilir Kalkınma Süreci

**Kaynak:** (Hekimci, 2014)

Cittaslow, küreselleşmenin karşısında dik durmayı başarmış şehirlerin kalkınmasını sağlamada özellikle turizmi kullanır. Yavaş şehirler hareketinin ortaya çıkışı ve tüm dünyada benimsenmesiyle “yavaş turizm” kavramı da konuşulmaya başlanmıştır. Zira bu şehirler sahip oldukları bu özellikleriyle insanlar tarafından merak edilmiş, daha sakin ve doğal ortamlarda dinlenmek isteyen turistler için cazip alanlar olarak görülmüş ve insanların bu alanlara ziyaret etmeye başlamalarıyla; yeni bir turizm şeklini ortaya çıkarmıştır (Ünal, 2016: 20).

Cittaslow, bir bölgedeki turizmi canlandırırken o bölgedeki doğal ve kültürel unsurları da koruma altına almayı amaçlar. Literatürde sürdürülebilir turizm olarak tanımlanan bu anlayışı Soykan (2003) şu şekilde ifade eder: “Sürdürülebilir turizm denildiği zaman akla ilk gelen turizm türü eko turizmdir. Eko turizm, doğal ve kültürel kaynakları baz alan ve bunları tahrip etmeyen küçük ölçekli bir turizm türüdür. O, kitle turizmini reddeder. Sürdürülebilir turizmde otantizm çok önemlidir. Turizmde kullanılan yerel kültürel zenginlik, turizm tarafından değiştirilmediği sürece sürdürülebilir turizm ürünü sayılır. Doğa; turist ve doğal kaynakların buluşma yeri olarak, sürdürülebilir turizmin bir başka ürünüdür”(2003, s.8).

Türkiye turizminde son yıllarda bir ilke ve slogan haline gelen “turizmin çeşitlendirilmesi ve 12 aya yayılması” politikası, birçok yeni yerin turizme açılması, birçok doğal ve kültürel kaynağın turistik ürüne dönüştürülmesini amaçlamaktadır. Bu politikanın arkasında “turizmde kutuplaşmayı dağıtmak, yerel kalkınmada turizmden yararlanmak” yatmaktadır. Ancak göz ardı edilmemesi gereken konu; Türkiye’nin turizmde rekabet gücünü kaybetmemesi için “yerelliğini korumasının” son derece önemli olduğudur. Türkiye’nin yedi coğrafi bölgesindeki yöresel kaynaklar son derece çeşitlidir. Özellikle kırsal kültür (etkinlikler, mimari, gelenekler, yemek, müzik, folklor, el sanatları vb.), turizmin çeşitlendirilmesinde önemli bir güçtür ve ondan çok sayıda fırsatlar ve ürünler yaratılabilir. Bu durumda; hangi yerel değer, nerede, ne zaman, kimler için turizme açılacağı, nasıl korunacağı, nasıl pazarlanacağı sorularının yanıtlanmasıdır (Emekli, İbrahimov ve Soykan 2006: 13).

Sanayileşme ve modernleşme etkilerinden nispeten uzak, kendi halinde kalmış birçok kasaba ve küçük şehir sosyo-ekonomik düzeyde az gelişmişlik sorunu yaşamaktadır. Genelde ekonomik durgunluk ve çöküş içindeki bu yerleşmeler yerel kalkınmayı gerçekleştiremedikleri için, şehirlerarası rekabet ortamında nüfus kaybeden yerler durumundadır. Türkiye’de birçok kasaba ve küçük şehir benzer nedenlerle sosyo-ekonomik gelişim sağlamak, kabuğunu kırmakta zorlanmaktadır. Bu yerleşmeler sahip oldukları yerel potansiyelleri (doğal ve kültürel değerleri) harekete geçirecek, sosyo-ekonomik ve kültürel gelişimlerini sağlayacak biçimde üretim, gelir ve refah düzeylerini yükseltecek etkinlik ve örgütlenmelere, stratejilere ihtiyaç duymaktadırlar. Günümüzde sürdürülebilir turizm ve yavaş şehir (Cittaslow) uygulamaları bu tür yerleşmeler için yerel kalkınma stratejisi olarak giderek önem kazanmaktadır(Yılmaz vd., 2016: 2).

Son yıllarda nüfusu 50.000’in altında olan küçük şehirlerin unvanını almak için uğraştıkları Cittaslow Hareketi’ne Türkiye’den ilk olarak 2009 yılında Seferihisar üye olmuştur. Günümüzde Cittaslow Türkiye Koordinatörlüğü’nü elinde bulunduran Seferihisar, Türkiye’den üyelik başvurularının da yapıldığı merkez durumundadır.2017 yılı itibariyle Türkiye’de 14 şehir Cittaslow unvanı almıştır. Bu şehirler ile unvanı aldıkları tarih ve sürdürülebilir kalkınma kapsamında yapılan/planlanan uygulamalar Tablo 5’te gösterilmiştir.

**Tablo 5:** Türkiye’de Cittaslow Şehirler ve Sürdürülebilir Kalkınma Uygulamaları

Şehir	Unvanı Aldığı Tarih	Sürdürülebilir Kalkınma Kapsamında Yapılan/Planlanan Uygulamalar
Seferihisar (İzmir)	2009	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Peyzajda yöresel aromatik bitkilerin kullanılması</li> <li>• Güneş enerjili sokak aydınlatma elemanlarının kullanılması</li> <li>• Karbon salınımının hesaplanması</li> <li>• Atık kompost tesisi ve güneş enerji santrali yapımı gibi projelerin hayata geçirilmesi</li> <li>• Yerel yemeklerin keşfedilerek açığa çıkarılması</li> <li>• Yerli tohumların korunması ve organik tarımın desteklenmesi</li> <li>• Yerel çiftçinin korunması adına üreticinin ürünlerini aracsız satabileceği üretici pazarlarının kurulması</li> <li>• Turizmin çeşitlendirilmesine yönelik Teos antik kentinde kazıların tekrar başlatılması ve Sığacık Kalesi sokaklarının görsele hitap</li> </ul>

		<p>edecek konuma getirilmesi</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Seferihisar’ın yerel özelliklerine sahip çıkılması adına yerel halkın farkındalığını arttırmaya yönelik eğitimlerin gerçekleştirilmesi</li> </ul>
Gökçeada (Çanakkale)	2011	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dünya’nın ilk ve tek sakin adası olma özelliğindedir.</li> <li>• Adanın tüm dünyada “Organik Tarım Adası” olarak tanınması amaçlanmıştır. Bu amaçla Gökçeada, 2002 yılında yapılan Gökçeada Organik Tarım Projesi ile toplulaştırılmış ilk proje modelinin uygulandığı yer olma özelliğini taşımaktadır.</li> <li>• Zeytincilikle başlayan organik tarım, çam ve kekik balları üretimi ile devam etmiş; daha sonra organik süt ürünlerinin üretimi ile yerel çiftçinin korunması amaçlanmıştır</li> <li>• Adada yapılan arkeolojik kazılar sırasında günümüzden 3000 yıl öncesine ait üzüm çekirdekleri bulunan Gökçeada’da, bağcılık ve şarap üretiminin geliştirilmesi amacıyla asma fidanları dağıtılmıştır. Böylece şehirdeki geleneksel şarap üretiminin canlandırılması amaçlanmaktadır.</li> </ul>
Akyaka (Muğla)	2011	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Turizmin 12 aya çıkarılması amacıyla Akyaka’nın “Ekolojik Turizm Merkezi” olmasının sağlanması</li> <li>• Ekoturizm konusunda Akyaka, Gökova ve Marmaris bölgesinde yeni cazibe alanları oluşturma fikriyle Gökova-Marmaris karayolu üzerindeki Okalıptus Yolu Projesi’nin yapılması</li> <li>• Yerli ve yabancı turistler ile diğer ziyaretçileri çekebilmek için yürüyüş, bisiklet yolları, faytonla gezinti, çocuk oyun alanları, pazar alanları ve satış tezgahlarının yapılması</li> <li>• Muğla El Sanatları (MELSA) ürünlerinin satılacağı stantların kurulması ile geleneksel mesleklerin korunmasının sağlanması</li> </ul>
Taraklı (Sakarya)	2011	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pamukova’da kurulacak olan özel bir atık dönüştürme tesisiyle atıkların burada toplanması; böylece el değmemiş doğanın bozulmasının önüne geçilmesi</li> <li>• Alternatif enerji kullanımı açısından güneş ve jeotermal enerjinin kullanılmasının sağlanması</li> <li>• Kentin aydınlatmasında tasarruflu ampullerin kullanılması</li> <li>• Organik tarımın gerçekleştirilmesi adına, tarımda yerel çiftçilerin GDO’lu tohum kullanmamalarının sağlanması ve üretimin tamamen doğal yollarla gerçekleştirilmesi</li> <li>• Koruma amaçlı imar planı kapsamında birçok eski yapının restore edildiği edilmesi</li> <li>• Restorasyon atölyesi açılmış ve özellikle ağaç işleri bu atölyelerde yapılmıştır. Ayrıca bu atölyede birçok ahşap ve kerpiç ustası yetiştirilmiştir.</li> <li>• Tarihi kent merkezlerinde yer alan geleneksel kasap, fırın, bakkal vb. işyerlerinin desteklenerek kentsel yaşamın güçlendirilmesi</li> </ul>
Yenipazar (Aydın)	2011	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Orthasia Kültür Merkezi’nin kurularak kültürel simgelerin sergilenmesi</li> <li>• Kadınların yaptıkları ürünlerin satılabildiği çarşının kurulması</li> <li>• Organik tarımın devam edilmesi adına çiftçilere eğitimler verilmesi</li> </ul>
Yalvaç (Isparta)	2012	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ekmek yapım geleneklerini sürdürülmesi amacıyla kerpiçten yapılan geleneksel mahalle fırınlarının yapılması</li> <li>• Çevre köylerden gelen çiftçilerin ve geleneksel kıyafetleri ile kadınların ürünlerini satabilmeleri amacıyla Yalvaç Pazarı’nın kurulması</li> <li>• Festival ve şenliklerde bisiklet kullanımını özendirmek için Toplu Bisiklet turunun gerçekleştirilmesi</li> <li>• Geleneksel yemekleri yaşatmak ve yeni nesle tanıtmak için de Geleneksel Yemek Yarışması düzenlenmesi</li> </ul>
Perşembe (Ordu)	2012	<ul style="list-style-type: none"> <li>• İlçenin merkezinde aktif olarak kullanılan ana arterlerin daha sağlıklı, kullanılabilir çehreye kavuşması için “Sokak İyileştirme Projesi”</li> </ul>

		<p>nin hazırlanması</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Doğu Karadeniz Kalkınma Ajansı'na sunulan ve kabul edilen "CİTTASLOW PERŞEMBE'NİN TURİZM VE MEDYA ARAÇLARININ GELİŞTİRİLMESİ PROJESİ" kapsamında Android ve İOS yazılımlar sayesinde ilçeye gelen yerli ve yabancı ziyaretçilerin ilçenin turizm alanlarına ve bütün bilgilere "Perşembe Cebinizde" programını indirerek ulaşmasının sağlanması</li> <li>Şehir merkezindeki oto tamircileri, ahşap, demir ve alüminyum doğrama atölyeleri, oto elektrik ve döşemecileri vb. çevreye gürültü yayarak rahatsız eden tüm işyerlerinin bir arada toplanacağı "Küçük Sanayi Sitesi" nin yapılması</li> <li>Sadece organik yerli ürünlerin satılabileceği "Yöresel Organik Gıda Pazarı" nın kurulması</li> </ul>
Vize (Kırklareli)	2012	<ul style="list-style-type: none"> <li>İlçedeki gürültü ve hava kirliliğinin önüne geçebilmek ve bisiklet kullanımını teşvik etmek adına bisiklet turları düzenleyerek gerekli alt yapının oluşmasını sağlanması</li> <li>Daha sağlıklı olan yerel besinlerin, organik ürün ve yemeklerin özendirilmesi adına ilçedeki restoranlarla görüşerek yöresel yemeklerin restoranlarında yer almasının sağlanması</li> <li>Yöresel el sanatları ve yiyeceklerin satışının yapıldığı bir kooperatif oluşturulması</li> <li>Trakya yemek kültürü projesinin gerçekleştirilmesi</li> <li>Antik dönem Trakya köyü projesinin yapılması</li> <li>Cittaslow Sakin Şehir derneğinin kurulara, el sanatları eğitmenleri ile birlikte hediyelik eşya üretimlerinin yapılması</li> <li>Yerel ve tarihsel özelliklerinin korunup geliştirerek gün yüzüne çıkarılması ve planlı altyapı gelişimi ile sürdürülebilir çevrenin sağlanması adına Sokak Sağlıklaştırma Projesinin gerçekleştirilmesi</li> </ul>
Halfeti (Şanlıurfa)	2013	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aşağı Halfeti ve Fırat Mahallesi'nde peyzaj, yol, kaldırım bakım çalışmalarının yürütülmesi</li> <li>Eski Halfetiye kuş bakışı görerek yerli ve yabancı turistlere görsel ziyafet sunan 20 dönüm alana seyir tepesi projesi yapılması</li> <li>Temiz ve sağlıklı bir çevre için ilçe merkezi ve mahallelere 1500 adet çöp konteynırı dağıtılması</li> </ul>
Şavşat (Artvin)	2015	<ul style="list-style-type: none"> <li>Geleneksel mimariye uygun olarak Şavşat Evinin yapılması ve 25 kadın çalışan ile Şavşat'ın yerel yemeklerinin burada sunulması</li> <li>Ziyaretçilerin ilgisini çekmek adına doğa ile uyumlu seyir terasının yapılması</li> <li>Karagöl çevresinde betonarme yapılara izin verilmeyerek çevrenin korunmasının amaçlanması</li> <li>Yerel yemeklerin satışının yapılması için küçük dükkanlar oluşturulması</li> <li>Ahşap oymadan yapılmış geleneksel Şavşat evlerinin maketlerinin satışının gerçekleştirilerek, yerel ustaların korunmasının amaçlanması</li> <li>Her şey dâhil sisteminde çalışan oteller yerine ahşap bungalov otellerin yapılarak doğa ile dost konaklamanın gerçekleştirilmesi</li> </ul>
Uzundere (Erzurum)	2016	<ul style="list-style-type: none"> <li>Uzundere Butik Otel ve Karşılama Merkezi (Welcoming Centre) Projesinin gerçekleştirilmesi</li> <li>Yıkıklar Doğal Çevre Koruma ve Çoruh Vadisinin Eurovelo Avrupa Bisiklet Ağına Katılım Sürecinin Desteklenmesi Projesi ile hem doğal çevrenin korunması hem de bisiklet ağı sayesinde alternatif turizm rotası içerisinde yer almanın sağlanması</li> <li>Destinasyon Düzeyinde Avrupa Turizm Sisteminin Sürdürülebilir Yönetim Göstergeleri (ETIS) Projesinin gerçekleştirilmesi</li> </ul>
Eğirdir (Isparta)	2017	<ul style="list-style-type: none"> <li>Elma üretimini artırmak ve üreticiyi korumak adına projelerin</li> </ul>

		gerçekleştirilmesi <ul style="list-style-type: none"> <li>• Belediye bünyesinde kurulan geri dönüşüm biriminde toplanan atıkların yeniden tasarlanarak kullanılır hale getirilmesi</li> <li>• Eğirdir Çarşı Projesi'nin gerçekleştirilmesi</li> </ul>
Göynük (Bolu)	2017	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Şehir merkezi kanalizasyon ve alt yapı çalışmalarının gerçekleştirilmesi</li> <li>• Tarihi Çınar altı Çay Bahçesi çevre düzenlemesi, Belediye Meydanına yeni balıkçı ve manav dükkânları yapımı</li> <li>• 2. ve 3. Etap sokak sağlıklaştırma ve restorasyon çalışmalarının yapılması</li> <li>• İlçede bulunan mevcut 'Köy Ürünleri Pazarı' binasının ilçe mimarisine uygun olarak restore edilmesi</li> <li>• Göynük Belediyesi Yöresel El Sanatları Eğitim Merkezinin faaliyete geçmesi (12 adet yeni dokuma tezgâhı ile mülkiyeti Belediyeye ait binada hizmete girmiştir)</li> </ul>
Gerze (Sinop)	2017	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gerze Kaymakamlığı ve Halk Eğitim Merkezi Müdürlüğü'nün projelendirdiği, Gerze Belediyesi, İl Özel İdaresi ve Mimarlar Odası'nın ortak olduğu "Tarihi Sinop Evlerinin Restorasyonunda Çalışacak Nitelikli İş Gücü" projesinin gerçekleştirilmesi</li> <li>• Sanat Sokağı projesinin gerçekleştirilmesi</li> <li>• Belediye bünyesinde çini atölyesinin faaliyete geçmesi</li> <li>• Gerze Belediyesi-TEMA Vakfı ve Petra işbirliğiyle hayata geçirilen Hatıra Ormanı projesi kapsamında Şimşir ağacı dikilmesi</li> <li>• Özellikle kadın çiftçilerin satış yaptığı "Organik Pazar" ın hayata geçirilmesi</li> <li>• Gerze Belediyesi bünyesinde özel proje alanı içerisinde yapılacak olan Tip Projelerin geliştirilmesi, değiştirilmesi ve yeni projeler üretilebilmesi için mimari estetik komisyonu kurulması</li> </ul>

## SONUÇ

Günümüzde küreselleşmenin de etkisiyle tek tip hale gelen şehirler, bu sürecin etkisiyle kendilerine has olan hem yerel hem de geleneksel özelliklerini kaybetme tehlikesi altındadır. Özellikle küçük şehirlerin kültürel açıdan bir bir yok olmasına neden olacak olan bu sürecin beraberinde de bazı sorunlara neden olacağı açıktır.

Temelde işsizlik, özelde ise diğer faktörlerin etkili olduğu (hizmet sektöründeki yetersizlikler, güvenlik sorunu, eğitim vb.) küçük şehirlerden kentlere olan göçler, bir yandan büyük şehirlerin üstündeki baskıyı artırmakta bir yandan da küçük şehirlerin güç kaybetmesine neden olmaktadır. Özellikle genç nüfusun göç ettiği gelişmemiş küçük şehirlerde, o kentin kültürel özelliklerini devam ettirebilecek kişilerin varlığının yetersiz olması da bu şehirler için önemli bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır.

Türkiye’de hem doğa hem de kültürel özellikleri açısından bozulmamış birçok küçük şehir bulunmaktadır. Son yıllarda küreselleşmeye karşı tepki olarak doğan ve yerelin kendine has özelliklerini koruması gerektiğini savunan bir hareket olarak ortaya çıkan “Cittaslow”, Türkiye’deki birçok küçük şehrin hem kendini tanıtmaya hem de kalkınma anlamında bir seçenek olarak belirlemiştir.

Türkiye’de 2017 yılı itibarıyla 14 şehir bu unvana sahiptir. Ancak Türkiye’deki nüfusu 50 binin altında olan birçok şehrin tanıtımlarını yapabilmek ve diğer şehirlerden farklılığını göstermek amacıyla bir etiket olarak kullanabilmek için Cittaslow unvanına sahip olmak için istekli olduğu görülmektedir. Bu isteklilik, 14 olan Cittaslow unvanlı şehir sayısının artacağına da göstergesidir.

Cittaslow unvanına sahip olabilmek için 7 başlıkta 72 kriter üzerinden en az 50 puan alınması gerekir. Bu ölçütlerin koyulmasının temelinde ise, bu unvana sahip şehirlerin küreselleşme karşısında yenilmeden dik durabilmesini ve varlığını devam ettirebilmesi yer almaktadır. Bu ise ancak şehrin sürdürülebilir olarak kalkınmasını gerçekleştirmesi ile mümkündür.

Bir şehrin sürdürülebilir yerel kalkınmasının ölçütü, o şehrin sahip olduğu doğal ve beşeri unsurlarının tahrip edilmeden kalkınmasıdır. Bu ise ancak, söz konusu unsurların korunarak, değer verilerek ve yapılacak planlamalarda onların da dikkate alınarak hareket edilmesi ile mümkündür.

Bir bölgede yerel kalkınmanın gerçekleşmesinin devamlılığı onun sürdürülebilir hale getirilmesine bağlıdır. Bu ise ancak, uygun politika ve projelerin belirlenerek uygulayıcıların taviz vermeden belirlenen bu süreçte aktif rol oynamasına bağlıdır. Ayrıca sürdürülebilir kalkınma kavramının tanımındaki temel öge olan “gelecek nesillerin ihtiyaçlarını göz önüne alarak büyüme” ilkesinin göz ardı edilmeden stratejilerin uygulanması gerekmektedir.

Türkiye’de, büyük şehirlere göç edilmesi ile genç nüfusunu kaybetmiş, ekonomik sıkıntılarla baş etmek zorunda kalan; ancak, doğal ve beşeri özellikleri açısından eşsiz olan birçok şehrin varlığını devam ettirebilmesi, ekonomisinin canlanması o şehrin diğer şehirlerden bir adım öteye geçmesi ile mümkündür. Cittaslow hareketi, kendine has özelliklerini yitirmemiş şehirlerin hem ülke içinde hem ülke dışında tanınmasını sağlayacak bir etiket görevi görerek, bu şehirlerin bir adım öteye geçmesini sağlayabilmektedir. Bu açıdan bakıldığında Türkiye’de bulunan, nüfusu 50 binin altında olan ve kendi yerel özelliklerini kaybetmemiş birçok şehir için Cittaslow, bu şehirlerin hem doğasını hem de beşeri özelliklerini kaybetmeden kalkınmasını amaçlayan sürdürülebilir yerel kalkınma için önemli bir anahtar rol oynama potansiyeline sahiptir. Bunun gerçekleşmesi ise ancak, yöneticilerin istekli olması kadar o şehirde yaşayan yerel halkında Cittaslow felsefesini benimseyip özümsemesi ile mümkündür. Aksi durumda Cittaslow bir etiketten/unvandan öteye geçemeyecektir.

## KAYNAKÇA

- Ağca, B. (2003). Dünya Sürdürülebilir Kalkınma Zirvesi(Johannesburg, 26 Ağustos - 4 Eylül 2002). [http://www.mfa.gov.tr/dunya-surdurulebilir-kalkinma-zirvesi\\_johannesburg\\_-26-agustos---4-eylul-2002\\_.tr.mfa\(E.T. 12. 01.2017\)](http://www.mfa.gov.tr/dunya-surdurulebilir-kalkinma-zirvesi_johannesburg_-26-agustos---4-eylul-2002_.tr.mfa(E.T. 12. 01.2017))
- Boekel, G. v., Logtestijn, M. v. (2002). Applying the comprehensive LED approach The case of Mozambique. Geneva, Switzerland: Cooperative Branch International Labour Office.
- CittaslowTürkiye. (2014). Cittaslow Felsefesi. <http://cittaslowturkiye.org/#cittaslow> (E.T. 11.12.2016)
- Çetinkaya, M. Y., Serçeoğlu, N., Uzan, H. A. (2016). Yavaş Şehir Hareketinin Yaşam Doyumu Üzerindeki Etkisi: Erzurum-Uzundere Halkının Tutum ve Algıları Üzerine Bir Araştırma. Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi, 9(45), 1065-1073.
- Emekli, G., İbrahimov, A., Soykan, F. (2006). Turizmde Küreselleşmeye Coğrafi Yaklaşımlar ve Türkiye. Ege Coğrafya Dergisi(15), 1-16.
- Emekli, G., Südaş, İ., Soykan, F. (2007). Göç, Kırsal Kalkınma - Kırsal Turizm ve Türkiye. 38. Uluslararası Asya ve Kuzey Afrika Çalışmaları Kongresi 10-15 Eylül 2007, (s. 324-340). Ankara.
- Eroğlu, H. T. (2010). Sürdürülebilir Yerel Kalkınma ve Kent Konseyleri . Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 44-55.
- Güneş, G., Arısoy, E. Ç., Aslan, E. (2015). Cittaslow Ağına Dahil Kentler ve Sürdürülebilir Turizm Kriterlerine Yönelik Bir Analiz. Doğu Karadeniz Bölgesi Sürdürülebilir Turizm Kongresi (s. 1 - 13). Gümüşhane: Gümüşhane Üniversitesi Turizm Fakültesi.
- Hekimci, F. (2014). Sürdürülebilir Bir Yerel Kalkınma Modeli: Yavaş Şehirler ve Ekoturizm. Anahtar, 44-50.

- Kahraman, T. (2004). Türkiye İçin Alternatif Bir Sürdürülebilir Yerel Kalkınma Yaklaşımı. A. Hareketi içinde, Türkiye İçin Sürdürülebilir Kalkınma Stratejileri (s. 29-40). İstanbul: Mikado Matbaacılık.
- Korkmaz, T. (2003). Türkiye'nin Kullandığı Uluslararası Krediler ve Çevre (IMF ve Dünya Bankası). Yayınlanmamış Doktora Tezi. Ankara: Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sosyal Bilimler Çevre Ana Bilim Dalı.
- Özür, N. K. (2016). Sakin Şehir/Cittaslow Hareketi ve Yerleşme Coğrafyası. SDÜ Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi(37), 151-179.
- Sezgin, M., Ünüvar, Ş. (2011). Sürdürülebilirlik ve Şehir Pazarlaması Ekseninde Yavaş Şehir. Konya: Çizgi Kitabevi.
- Sırım, V. (2012). Çevreyle Bütünleşmiş Bir Yerel Yönetim Örneği Olarak “Sakin Şehir” Hareketi Ve Türkiye'nin Potansiyeli. Tarih Kültür ve Sanat Araştırmaları Dergisi, 1(4), 119-131.
- Siyasalalan. (2016). Yerel Kalkınma Nedir? <http://siyasalalan.com/yerel-kalkinma-nedir-ayrintili-anlatim/> (E.T. 15.01.2017)
- Soykan, F. (2003). Kırsal Turizm ve Türkiye İçin Önemi. Ege Coğrafya Dergisi(12), 1-11.
- Topal, T. Ü., Korkut, A., Kiper, T. (2016). Yerel Kimliğin Kent İle Buluşması: Cittaslow-Yavaş Şehirler. İdil, 5(25), 1413-1430.
- Topkaya, Ö. (2015). Yerel Kalkınma Stratejilerinin İstihdamı Artırma ve Kayıtdışı İstihdamı Azaltmadaki Rolü. Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, 29(4), 645-658.
- Ünal, Ç. (2016). Turizm Coğrafyasında Yeni Kavramlar “Yavaş Şehirler ve Yavaş Turizm”. Doğu Coğrafya Dergisi(36), 13-28.
- WCED. (1987). World Commission on Environment and Development, Our Common Future. [http://www.surdurulebilirkalkinma.gov.tr/wp-content/uploads/2016/06/Development\\_and\\_International\\_Economic\\_Cooperation.pdf](http://www.surdurulebilirkalkinma.gov.tr/wp-content/uploads/2016/06/Development_and_International_Economic_Cooperation.pdf) (E.T. 02.03.2017)
- Yıldırım, U., Göktürk, İ. (2004). Sürdürülebilir Kalkınma. M. c. Marin, & U. Yıldırım içinde, Çevre Sorunlarına Çağdaş Yaklaşımlar (s. 449-488). İstanbul: Beta.
- Yılmaz, A., Tuncer, M., Zorlu, K. (2016). Yavaş Şehir (Sürdürülebilir Yerel Kalkınma) Potansiyelinin Belirlenmesine Yönelik Bir Araştırma: Güzelyurt, Aksaray. Studies of Ottoman Domain, 6(10), 1-19.

## “YAVAŞ ŞEHİR” KAVRAMI VE MODERN İNSANIN “YAŞANABİLİR ŞEHİR” ÜTOPYASI

Hamza ATEŞ<sup>1</sup>

### ÖZET

*Kökleri eski Roma'ya kadar dayanan yavaş yaşam arayışı, günümüzde modern dünyanın ve teknolojinin sağladığı imkanları kullanarak daha küçük, daha insani, daha çevreci ve daha sürdürülebilir bir Şehir ortamı oluşturma çabalarına kaynak oluşturmaktadır. Kentsel yaşamda sürdürülebilir kalkınma arayışlarına paralel bir sürdürülebilir tüketim ve üretim anlayışını öne çikaran Yavaş Şehir Hareketi, sürdürülebilir bir tüketicilik ile desteklenerek sürdürülebilir bir yerel üretimi öngören, mimarisi, doğası ve kültürel değerleri korunmuş, insanca ve daha kaliteli bir yaşam ortamına ulaşmak amacıyla başlatılmıştır. YavaŐŐehir olabilmek için Yavaş Şehir Bildirgesi'nde yer alan; çevre politikaları, altyapı politikaları, kentsel kalite için teknolojiler ve tesisler, yerel üretimi korumak, konukseverlik, farkındalık, yavaş yemek etkinlik ve projelerine destek ana başlıkları altında 59 ana kriterde projeler oluşturulması gerekmektedir. Yavaş Şehir adaylık kriterleri incelendiğinde, bu kriterlerle öngörülen projelerin; kentsel çevre, yerel refahı artırma ve iyi yönetim öğelerinin hedeflendiği ve bu kriterlere özgülünen bir Şehirleşme anlayışıyla kentsel yaşam kalitesinin artırılmasını amaçladığı görülecektir.*

*Bu bildiride, mevcut Şehirlerin dönüşümünün zor olduğu gerçeğinden hareketle, Şehirleri yaşanabilir kılma yolunda yavaş Şehir kavramının başta Şehir ütopyaları olmak üzere, daha önce “erdemli Şehir” ve “ideal Şehir” gibi yaşanabilir ve insan fitratına uygun mekanlar oluşturma çabaları için çağdaş bir alternatif kavram/yaklaşım olabileceği tezi savunulmaktadır.*

*Bildiri, mevcut Şehirler ve yaşam kalitesi ilişkisinin çeşitli boyutları yönünden incelenmesi ile başlamaktadır. Daha sonra, Şehirlerin yaşanabilir kılınması veya yaşanabilir Şehirler oluşturulması çabaları hem teorik hem de uygulama yönüyle tarihi perspektifte incelenmektedir. Daha sonra, yavaş yemek hareketi ve yavaş Şehir kavramı değişik boyutlarıyla kısaca tanıtılmaktadır. Bildiri, hem günümüzde hem modern dünyanın gerektirdiği konfordan vazgeçemeyen hem de büyük-modern Şehirlerin sorunlarından uzakta kalmayı düşleyen bireyler için “yavaş Şehir” kavramının ne derecede çözüm üretme kapasitesine sahip olduğu konusunun tartışıldığı bir bölüm ile sona ermektedir.*

**Anahtar Kelimeler:** Yavaş Şehir, Sürdürülebilirlik, Erdemli Şehir, İdeal Şehir, Yaşanabilir Şehir.

## "SLOW CITY" (CITTASLOW) APPROACH AND THE UTOPIA OF A LIVABLE CITY

### ABSTRACT

*The search for a "slow" (tranquil) life, rooted in ancient Rome, is the source of efforts to create a sustainable urban environment that is smaller, more humanistic and more environmentally friendly; using the facilities provided by modern world and technology today. The quality of life in cities has become a major problem of globalization, as the world population is becoming more and more urbanized day to day. The fact that the cities are getting bigger helps the globalization process which hits its mark on the last 5-6 decades of the contemporary world in accelerating unsustainable capitalist consumption culture, and thus decreasing the quality of life in large cities. Therefore, people have begun to look for a more humane and more sustainable living environment in the cities they live in.*

<sup>1</sup>Prof. Dr., İstanbul Medeniyet Üniversitesi, hamza.ates@medeniyet.edu.tr.



*Cittaslow Movement, which emphasizes a sustainable consumption and production approach in parallel to the search for sustainable development in urban life, has been initiated in order to reach a decent and humane living environment. In order to provide sustainable development in urban life and humane living environment for citizens living in urban dwellings, Cittaslow Movement claims, we need a sustainable local production and consumption process as well as a well preserved architectural, natural and cultural values. Taking into account the reality that the transformation of the existing cities is difficult, this paper argues that, Cittaslow Movement can provide a contemporary alternative approach/concept to the existing urbanization approach which is based on capitalist development model. This alternative concept would be provide an impetus to efforts to create living spaces suitable for the humanitarian and livable places defended mainly by urban utopians, by such notions as "city of virtue" and "ideal city".*

*The paper begins with examining the relationship between the existing cities and the quality of life in terms of various dimensions. Then, the efforts to make cities livable and to build livable cities are examined both in theoretical and practical aspects from a historical perspective. A brief description of slow-food movement and the notion of "slow city" will follow these. The paper concludes with a discussion of whether, and to what extent, the concept of "cittaslow" has the capacity to produce solutions for individuals who cannot afford to abandon the comforts required by the modern life while desiring not to fall away from the problems of the big-modern cities.*

**Key words:** *Slow City, Sustainability, Virtuous City, Ideal City, Livable City.*

## GİRİŞ

Kökleri eski Roma'ya kadar dayanan "yavaş"(sakin) yaşam arayışı, günümüzde modern dünyanın ve teknolojinin sağladığı imkanları kullanarak daha küçük, daha insani, daha çevreci vedaha sürdürülebilir bir şehir ortamı oluşturma çabalarına kaynak oluşturmaktadır. Dünya nüfusunun her geçen gün daha da şehirleşmesiyle şehirlerdeki yaşam kalitesi küreselleşmenin güncel sorunu haline gelmiştir. Şehirlerin her gün biraz daha kalabalıklaşması, yüzyılımıza damgasını vuran küreselleşmenin hız kazanmasına ve sürdürülebilir olmayan kapitalist tüketim kültürünün daha da artmasına neden olmakta bu da yaşam kalitesini düşürmektedir. Günümüzde insanlar artık yaşadıkları şehirlerde daha insancıl ve daha sürdürülebilir bir yaşam ortamının arayışındadır.

İşte şehirselleşen yaşamda sürdürülebilir kalkınma arayışlarına paralel bir sürdürülebilir tüketim ve üretim anlayışını öne çıkaran Yavaş Şehir Hareketi; sürdürülebilir bir tüketicilik ile desteklenerek sürdürülebilir bir yerel üretimi öngören, mimarisi, doğası ve kültürel değerleri korunmuş, insanca ve daha kaliteli bir yaşam ortamına ulaşmak amacıyla başlatılmıştır. "Yavaş şehir" olabilmek için Yavaş Şehir Bildirgesi'nde yer alan; çevre politikaları, altyapı politikaları, şehirselleşen kalite için teknolojiler ve tesisler, yerel üretimi korumak, konukseverlik, farkındalık, "yavaş yemek" etkinlik ve projelerine destek ana başlıkları altında 59 ana kriterde projeler oluşturulması gerekmektedir. Yavaş Şehir adaylık kriterleri incelendiğinde, bu kriterlerle öngörülen projelerin; şehirselleşen çevre, yerel refahı artırma ve iyi yönetim öğelerinin hedeflendiği ve bu kriterlere özgülünen bir şehirleşme anlayışıyla şehirselleşen yaşam kalitesinin artırılmasını amaçladığı görülecektir. Yavaş Şehir Hareketi uluslararası kabul gören bir kalkınma modeli ve turizm açısından rekabet gücünü artırarak sürdürülebilirliği destekleyecek bir yol haritası niteliğinde olup, aynı zamanda iyi bir eko-turizm modelidir.

Bu bildiriye, mevcut şehirlerin dönüşümünün zor olduğu gerçeğinden hareketle, "şehirleri yaşanabilir kılmak yolunda yavaş şehir kavramının başta şehir ütopyaları olmak üzere, daha önce *erdemli şehir* ve *ideal şehir* gibi yaşanabilir ve insan fitratına uygun mekanlar oluşturma çabaları için çağdaş bir alternatif kavram olabileceği" tezi savunulmaktadır. Bildiri, şehir kavramı ile doğu ve batının şehir anlayışlarının kısa bir mukayesesi ile başlamaktadır. Daha sonra, mevcut şehirler ve

yaşam kalitesi ilişkisi çeşitli boyutları yönünden incelenmektedir. Bildiri, şehirlerin yaşanabilir kılınması veya yaşanabilir şehirler oluşturulması çabalarının hem teorik hem de uygulama yönüyle tarihi perspektifte özetlendiği bir bölümden sonra, günümüzde hem modern dünyanın gerektirdiği konforu asgari düzeyde de olsa vazgeçemeyen hem de büyük-modern şehirlerin sorunlarından uzakta kalmayı düşleyen bireyler için yavaş şehir (cittaslow) kavramının ne derecede çözüm üretme kapasitesine sahip olduğu konusunun tartışıldığı bir bölüm ile sona ermektedir.

## 1. ŞEHİR KAVRAMI VE ŞEHİRLERİN YAŞANABİLİRLİĞİ

Şehir, “insanın yerleşme, yurtlanma ihtiyacının yalın bir karşılığıdır. Temel bir mekandır, bir yaşam alanıdır” (Alver, 2011: "Şehir, insanın, hayatını düzenlemek üzere meydana getirdiği en önemli, en büyük fiziki ürün ve insan hayatını yönelten, çerçeveleyen yapıdır. Bu yapıya biçim veren tercihleri ise insan ve toplumlar, inançlarından, dinlerinden hareket ederek belirlerler. Şehir, toplumsal hayata, insanlar arasındaki ilişkilere biçim veren, sosyal mesafelerinden aza indirdiği, bu ilişkilerin en büyük yoğunluk kazandığı yerdir." (Cansever, 2010: 17).

Her ne kadar insanlık tarihinde şehir-öncesi bir dönemin varlığı söz konusu olmuş ise de, medeniyetin oluşum ve gelişimi şehirler ile karakterize olmuştur. İnsanlığın bilinen birkaç binyıldaki gelişimi, şehirlerin büyüüp gelişmesi ve yeni şehirlerin kurulması yoluyla nüfusun giderek artan bir bölümünün şehirlerde yaşaması şeklinde olmuştur. Bir başka deyişle, şehirlerin artan nüfusları ve üstlendikleri toplumsal fonksiyonların yanında, toplumsallaşma ve medenileşme konularında da önemli rolleri olmuştur. Bazı yazarlar, medenileşme ve devletlerin gelişmesi süreçlerini şehirlerin ortaya çıkması ve böylece düzensiz toplumdan düzenli topluma geçiş ile ilişkilendirmektedirler. Örneğin Pustu (2006), devletin doğuşundan itibaren geçirdiği evreleri antik şehir evresi, Roma siteleri, M.Ö. 3. Yüzyıldan itibaren şehrin biçim değiştirmesi, piskoposluk şehirleri, ortaçağ şehirleri ve komünler, sanayi şehirleri ve küreselleşme sürecindeki şehirler olarak listelemektedir.

Özellikle son yüzyıl, şehirleşme eğiliminin hızının arttığı bir yüzyıldır. İnsanların yığınlar halinde kırsal alanlardan şehre doğru göç etmeleri, tarih boyunca önemli toplumsal hareketlilikler arasında sayılmıştır. Her ne kadar şehirleri bırakarak kırsal alanlara yerleşenlere de rastlansa da, kırdan şehre göç edenlere göre bunların oranı çok daha azdır. Peki neden insanlar hayat şartlarının nispeten daha kolay olduğu kırsal alanları terk ederek kalabalık, suç, trafik, yabancılaşma, gurbetlik gibi şehre ait sorunlara rağmen şehirlerde kendilerine yerleşim imkanı aramaktadırlar? Bu soruya literatürde verilen cevapları “şehrin çekiciliği” ve “kırsal iticiliği” olarak iki ana grupta toplamak mümkündür. Şehirler insanları kendine çekmektedir; çünkü sağlık, eğitim ve iletişim gibi alanlarda kırsal alanlara göre tartışılmaz bir üstünlüğü bulunmakta, iktisadi faaliyetlerin boyutu da iş bulma ve gelecek kurma konularında köye göre tartışılmaz bir üstünlük algısı meydana getirmektedir. Batı ülkelerinde şehirlerin asıl büyüme trendini sanayi devrimi sonrası yakaladığı bilinmektedir. Ancak, Gideon Sjoberg ve Henri Lefebvre gibi yazarlar, şehri ve şehirliliği anlamak için sanayiye bir milat olarak kabuletmeyerek, sanayileşme hareketlerinden önce de şehir olgusunun var olduğunu vurgulamaktadırlar (Alver, 2011: 334).

Orta çağda Batı dünyasında, ticareti, kale ve surları, pazarı, belirli bir özerkliğe sahip olan mahkemesi ve kısmi bir muhtariyetle sınırlanan siyasal yapısı ile temelde politik ve ekonomik unsurların ortaya çıkardığı Batı şehri kavramına paralel olarak İslam hâkimiyeti altındaki yerleşim yerlerinin de İslam şehri diye tanımlanması tartışması başlamıştır. Bu kavramı çalışmalarında kullanan William ve Georges Marçais kardeşler İslam’ın şehirli bir din olduğunu ve İslam şehrinin karakteristik özelliğinin Cuma Camisi, pazar ve hamam olarak belirginleştiğini vurgulamaktadırlar. Yerleşim mahallerinin ayrıştırılması, esnafın ve ticaret erbabının pazarda hiyerarşik olarak yer alması ve belediye gibi bir yapılanmanın yokluğu gibi özellikler de ilave edilen görüşler arasındadır. Bunun yanında dîni-örfi hukuk, İslam şehrinin oluşum sürecinin alt yapısını oluşturmuştur. Bu çerçevede şekillenen ve literatürdeki yerini alan İslam şehri kavramı birçok araştırmacının yapmış olduğu çalışmalarla daha da geliştirilmiştir (Pırlanta, 2010).

Müslümanların hayatında önemli bir konumda yer alan şehirler, kuruluş ve gelişim özellikleri bakımından çeşitli sınıflandırmalara tâbî tutulmuşlardır. Bu sınıflandırmaların odaklandığı ana eksen Müslümanlar tarafından kurulmuş olma ve fetihle İslam hâkimiyetine girme noktasında kendini göstermektedir. Fethedilmiş olan bölgelerde Müslümanlar tarafından kurulan şehirler gerek kurulum aşamalarında gerekse gelişim aşamalarında tamamen Müslümanların istek ve ihtiyaçları doğrultusunda şekillenmişlerdir. Buna karşın hâlihazırda mevcut olan ve fethedilerek İslam hâkimiyetine girmiş olan şehirlerde ise yerleşim düzenine ve biçimlenmesine çok fazla müdahale edilmemiştir. Müslümanların kurmuş oldukları şehirler için bir model göstermek istersek Medine şehrini gösterebiliriz. 9. Ve 10. Yüzyıllardan sonra İslam dünyasının zenginleşmesi sonucu planlı olarak kurulan şehirlerden en önemlisi Bağdat'tır (Pırlanta, 2010).

İslam şehri kavramını oluşturan en önemli öğeler arasında fizikî yapılar ön plana çıkmaktadır. “İslam şehirlerinin çekirdeğini teşkil eden en önemli fizikî unsurlar cami, pazar, dârü'l-imâredir. Şehir bunların çevresinde kağı takeri şeklinde açılır ve büyük yollardan ana kapılara ulaşırdı. Bu unsurlardan özellikle cami, istisnasız bir şekilde her zaman bütün İslam dünyası şehirlerinde merkezdeki yerini almıştır. Cami, sadece ibadet maksadı ile toplanılan yer değil aynı zamanda toplumsal faaliyetler için de bir araya gelinen yerdir. Böylece o, şehrin tamamını daha yüksek bir payda altında toplamaktaydı. Caminin yanında ise şehir hayatının vazgeçilmezi olarak gösterilen pazar veya çarşı bulunmaktadır. Çarşılar kendi içerisinde bir branşlaşma halinde idiler ve her meslek grubu ana caddeye açılan bir sokakta bulunmaktaydı. Pazarları tamamlayan diğer bir unsur hemen yanında yer alan hamam idi. Şehrin ana karakterlerinden olan ve yönetim kademesindeki görevlilerin işlerini gördükleri yer durumunda bulunan dârü'l-imâre, cami ve pazar birlikteliğinin vazgeçilmez bir parçasını oluşturmaktadır” (Pırlanta, 2010: 137).

Türk-İslam şehirlerinin iskan yerlerini oluşturan mahalleler oluşum tarzları, mimarîleri, yerleşme düzenleri, nüfus yapıları, meskûn olan insanların karakterleri gibi özellikler bakımından oldukça önemli bölümlerdir. Her mahalle, kendi binaları, bahçe kapıları, gece bekçisi, su kaynakları ve çarşısı ile idarî ünitenin bir çeşidini oluştuyordu. Bu mahalleler her biri birer şehir yapısında olup, İslam şehirciliğinde alt kültür unsurlarının (dinî, etnik, kabile vb. ) bir dayanışmasının yansıması olarak görülmektedir. Mahalle, idari bakımdan da özerk bir ünite olarak karşımıza çıkmaktadır. Mahalle, sosyal ve fiziki bir birimdir. Mahalle birbirini tanıyan, bir ölçüde birbirinin davranışlarından sorumlu, sosyal dayanışma içinde olan kişilerden oluşmuş bir topluluğun yaşadığı yerdir. Aynı mescitte ibadet eden cemaatin aileleri ile birlikte ikamet ettikleri şehir kesimidir. Mahalleler mimari tarzları, gelişme düzeyleri, meskûn olan insan kalitesi gibi özellikler bakımından şehirlerin vitrini konumundadır.

Yukarıda sayılan özellikleri dolayısıyla, İslam şehirleri başta olmak üzere, Doğu şehirlerinin kendine yeten ve yaşanabilir mahallelerden oluşan birer mekan oldukları görülmektedir. Her mahalle, şehir içinde küçük çapta ütopyaların hayata geçirildiği birer birim durumundaydı. Bir başka deyişle, Türk-İslâm şehircilik anlayışı, sadece ütopya kalmamış, hem fethedilen şehirlerin imarında hem de yeni kurulan şehirlerin inşasında ideal şehir hayali hayat geçirilmeye çalışılmıştır. Genel olarak, mimaride sade ve yalın inşaat malzemelerine bağlı kalınmış ve enerji kaynağı olarak ışık ve rüzgâr gibi temiz ve ucuz doğal enerji çeşitleri kullanılmıştır. Cami ve ev avluları içinde kirlenmemiş tabiatın sükûnetini, ahengini ve huzurunu yeniden oluşturarak şehirler inşa edilmiştir. Bu şehirlerin kalbinde ibadet için düzenlenen mekânlar, eğitim, zanaat ve ticaret işleri için düzenlenen alanlar, özel hayat ve kültürel faaliyet için oluşturulan alanlarla da hep iç içe olmuştur. Ayrıca, insanla tabiat arasındaki dengenin korunmasına ister küçük bir köyde isterse büyük bir şehirde maksimum düzeyde özen gösterilmiştir. Şehrin temel unsurlarını oluşturan ev, cami, cadde, pazar ve meydanlar tabii faktörlerden maksimum ölçüde yararlanma esasına dayanıyordu. “Evleri serinletmek için kullanılan rüzgâr kuleleri, yaz aylarında serinlemek için yapılan serin bodrumlar, hazırlanan yeraltı sarnıçları bunun ifadesidir” (Nargül, 2017).

Ancak, sanayi devrimiyle birlikte artan çevre sorunları, nüfus artışı ve kırdan kente göç olguları dolayısıyla hızla artan şehir nüfusu karşısında şehrin ulaşım, altyapı ve diğer yönlerden yetersiz hale gelmesi, gecekondulaşma ve gettolaşma eğilimleri sonucu şehirlerin bir kısmının güvenlik yönünden riskli hale gelmesi, köy ve kırsal alanlardaki kendi kendine yeten hayat anlayışının şehirlerde daha fazla tüketim eğilimine doğru evrilmesi, şehirleşmenin artmasına rağmen bu sürecin sosyal yönü olan şehirlileşmenin gelişiminin yeterince hızlı olmaması ve şehirlerin büyüklüklerinin yaşam kalitesini sağlayacak optimal ölçütleri çoktan aşmış olmaları gibi bir çok neden bir araya gelerek şehirlerin yaşam kalitesini hızla düşürmektedir. Önce batıda başlayan ve zamanla doğuya da sıçrayan bu yaşanmaz şehirler gerçeği karşısında her iki cenahta da büyük bir memnuniyetsizlik ve alternatif çözümler üretme çabaları görülmektedir. Bu çabalar, önce felsefi düzeyde başlamış, zamanla alternatif şehirleşme yaklaşımları ve somut projelere dönüşmüş /dönüşmektedir.

## 2. ŞEHİRLERİ YENİDEN YAŞANABİLİR KILMANIN DÜŞÜNCE SAFHASI: YAŞANABİLİR ŞEHİR ÜTOPYALARI

Ütopya, aslında olmayan, tasarlanmış olan ideal toplum ve devlet şekli anlamı taşır. Olmayan bir yere yahut gerçekte gösterilemeyecek bir ilkeye, bir topluma karşılık gelmesine karşı ütopyanın bir yeri, çevreyi, bir mekânsal konumlanmayı çağrıştırdığı düşünülür. Ütopya dendiğinde hayali dahi olsa akla gelen şey, bizzat belli bir yer, mekan ya da şehirden başkası değildir. “Ütopya belli bir hayatın ve yaşam biçiminin inşasına dönüktür. Ütopya, insanın hayata verdiği karşılıklardan biridir aslında. Yani ütopya bizzat hayatı önceleme hayalinden başka bir şey değildir. İster düşsel ister gerçek olsun, ütopyanın zemini belli bir hayat tarzıyla mukayyettir. ... Ütopyalar, farklı bir hayat tarzının, değişik bir yaşama ikliminin dile getirilişidir.” (Alver, 2009: 140).

Ütopya, bir bakıma ideal bir şehir hayalinin dile getirilişidir. Bu nedenle, ütopya yazarları mekana ve içerisinde buldukları şehirsiz ortamlara aşırı şekilde müdahale ederek onu biçimlendirmişlerdir. Hiçbir olumsuz düşünce veya etkinin ütöpik şehirlerine karışmasına izin vermemişlerdir. Böylelikle, hayallerindeki şehri fiziki yapısından insanlarına, yönetim sisteminden insan davranışlarına kadar belirlemişler, bir bakıma kendilerince yaşanabilir şehirler ve ülkeler için ideal tipler oluşturmuşlardır. Kısaca, genellikle ütopyalar yönetilebilir mekanlar olarak şehir şeklinde tasavvur edilirler ve yazarları ile onlar gibi düşünenlerin şehir hayalini yansıtır. Bu hayal giderek yaşanabilir/ ideal bir ülke haline dönüşür, çünkü şehirler ülkelerin küçük birer prototipi olarak görülürler (Jameson, 2009). Ütopyalar üzerine görüşler iki biçimde ortaya çıkmıştır. Bir kısmı özendirici nitelikte, diğer bir kısmı ise korkutucu/ ürkütücü ütopyalardır.

Özendirici nitelikte ütopyalar, ideal bir toplum ve devlet tasarımlarıdır. Örneğin; Platon, "Devlet" adlı eserinde ideal devletin nasıl olacağını belirtmiştir. Bu devlette insanlar üç sınıfa bölünmüştür; Çalışanlar (işçiler, çiftçiler, zanaatkarlar), bekçiler (askerler) ve yöneticiler. İşçi sınıfı çalışıp üretimde bulunarak devletin maddi ihtiyaçlarını karşılar. Bekçiler sınıfı toplum içinde güvenliği ve dışarıya karşı devletin varlığını savunur. Yöneticiler sınıfı ise devleti yönetir. Bu toplumda her sınıfın bir erdemi vardır. İşçi sınıfının erdemi kanaatkâr olmak, bekçi sınıfının erdemi cesaret, yöneticilerin erdemi ise bilgeliktir. "Ütopya Adası" adlı eserinde ütöpik bir şehir devleti tasarımı yapan Thomas More, ideal şehir modelinde özel mülkiyeti yasaklar. More'un şehrinde herkes devlet adına üretir ve para geçerli olmayıp herkes üretilen mallardan ihtiyacı kadarını alır. Bireyler günde altı saat çalışır, geri kalan zamanlarını sanat ve bilimle uğraşarak geçirirler (Bilgi Dünyası, 2017). Yöneticiler, tıpkı Platon'un ideal devletinde olduğu gibi, çok sıkı bir eğitimle yetiştirilir.

Campanella, Güneş Devleti adlı eserinde ütöpik bir devlet tasarımı yaparken, Platon'un etkisi altında kalmıştır. Güneş şehirde her şey ortaktır. Aile yoktur. Eşlerin seçimi yönetimce yapılır. Şehir bir rahip tarafından adilce yönetilir. Herkes dört saat çalışır. Geri kalan zamanda sanat, eğlence, okuma, beden ve ruhları eğitime gibi zevk veren işlere ayrılır. Yöneticinin yetkisi mutlak. Adları "Güç", "Akıl", "Sevgi" anlamına gelen üç yardımcısı vardır. Francis Bacon ise, Yeni Atlantis adlı

eserinde ütöpik devletini tanıtır. "Ben Salen" adlı adada sağlam bir ahlâk anlayışı egemendir. Özel bir örgüt, halkın bu yüksek bilgi ve kültürünü planlar ve yürütür. Buna göre "Yeni Atlantis" bir bilgi devleti olarak tasarlanmıştır (Bilgi Dünyası, 2017).

Eski dönemlerde yazılan yukarıdaki ütopyaların aksine, günümüzde yazılan ütopyaların çoğunluğunun ideal bir şehir/devlet yaşamını betimlemek değil, toplumları gelecekte bekleyen tehlikeleri göstermek gibi ortak bir amaçları olduğu görülmektedir. Bu tehlikeler arasında makineleşen bir toplumda insanın duygu, düşünce ve değer sistemleri ile yok olup gitmesi ve insan özgürlükleri ile demokratik hakların kurulacak bir despotik devlet tarafından yok edilmesi en fazla üzerinde durulanlardır. Bu tür ütopyaların en meşhurları Huxley'in ve George Orwell'in Ütopyalarıdır. Huxley'in Yeni Dünya eserinde kurguladığı bilim-kurgu yüklü modeldeteknoloji çok gelişmiş olup insanlar evlilik yoluyla değil suni yoldan üremektedirler. İnsanlar çalışır ve eğlenirler. Hastalanma ve yaşlanma yoktur. Geçmiş, tüm değerleriyle yok edildiği için, geçmişi düşünme ve özlem duyma yoktur. Bu ütopya, doğal yaşamdan kopmayı dile getirme açısından geleceğe ilişkin bir korku ütopyası olarak kabul edilmektedir. Despotluğun hakim olduğu bir dünyayı betimleyen Orwel ise, "1984" adlı eserinde dünya eşit güce sahip üç bloka ayırır. Yönetenler tek egemen güçtür. İnsanlar yöneticilerin korkusu ile sinmiş, özgürlükler kaldırılmış, ahlâki ve insani duygular yok edilmiş, düşünme ve düşündüğünü söyleme yasaklanmış, yaşam tüm güzelliklerini yitirmiştir. Hiç kimse birbirine güvenememektedir. Çoğu kişiler casustur. En yakınlarını yönetime gammazlama bir ödev haline getirilmiştir. Bireylerin kişilikleri tamamen silinmiştir. Orwel bu eserinde, gelecek üzerine korkularını dile getirmiştir. İnsanları, modern dünyayı etkileyebilecek sorunlar üzerinde düşünmeye yöneltmek istemiştir (Bilgi Dünyası, 2017).

İslam dünyasının büyük düşünürlerinden Farabi de, önemli bir şehir ütopyası yazarı olarak kabul edilmektedir. Ona göre, insanlar yardımlaşarak bir arada yaşamalıdır. Sağlıklı bir organizmada bütün organlar nasıl uyumlu bir şekilde çalışıyorsa, toplum da böyle olmalıdır. Kötü insanlar toplumdaki çıkarılmalıdır (Farabi, 2004). Erdemli şehirde gerçeklikler, doğruluklar, iyilik ve güzellikler birleşirler. Bunu sağlayan bu şehrin yöneticisidir. Yönetici, peygamber ile filozofun erdemlerini kendinde toplayan kişidir ve bu özelliklerini topluma yayarak devleti yönetir. Bireylerin de yöneticinin bilgilerine katılmasıyla mutlu bir şehir doğar. El-Medinetü'l-fâzıla (2004) adlı eserinde Erdemli Şehri detaylarıyla açıklayan Farabi'ye göre, erdemli şehrin karşısı "cahil şehir"dir. "Şehri insan eksenli kurgulayan Farabi, İnsanların mutluluğunu erdemli şehrin belirleyici özelliği ve özü olarak kabul etmektedir. Farabi'ye göre, doğal ihtiyaçların etkisiyle bir araya gelerek toplumu oluşturan bireyleri bilgin ve erdemli kişiler yönetmelidir. Bir topluma ancak beden ve ruhen sağlam, zeki, öğrenme ve öğretmeyi seven, dürüst, kendine güvenen, Tanrı'ya inanan, çalışkan kimse önderlik etmelidir. Böyle kişiler, etkiledikleri kişileri bilgi bakımından yükselttikleri gibi, sosyal hayatta da erdemi doğruyu ve güzeli gerçekleştirmek suretiyle insanların mutluluğunu sağlarlar (Yıldırım, 2017). "Mutluluğa ulaşmak için kurulan her şehir erdemli şehirdir. Farabi buradan yola çıkarak, mutluluğa erişmek amacıyla el ele vererek çalışan bir millete "erdemli bir millet", bütün milletleri mutluluğa ulaşmak için el birliğiyle çalışan bir dünyaya da "erdemli dünya" der. Böylece, erdemli bir toplumdan erdemli bir "dünya devleti"ne ulaşılır" (Yıldırım, 2017).

Her ne kadar birkaç yüzyıl önce Farabi'nin idealize ettiği devletler, toplumlar ve şehirler özellikle doğu dünyasında rahatlıkla görülebilmekteyse de, günümüzde ne Doğu'da ne de Batı'da sağlıklı bir şehirleşmenin yaşandığını söylemek zordur. Şehirlerin inşa ve imarında "Erdemli Şehir" kavramının içerdiği değerlerin ve bağların yitirildiği, şehrin giderek topluluk içerisinde hem kendisine hem de çevresine yabancılaşan insanlarla dolup taşıdığı bir dönemde yaşamaktayız. Bugün birçok şehir, geçmişte sahip olduğu değerleri ve otantik özelliklerini yitirmiştir. Farabi'nin kavramsallaştırdığı "erdemli şehir"den "cahil şehir"e doğru bir evrilme söz konusudur. Bu evrimde sadece şehirlerin fizikî donanımları değil, "şehirlilerin değerleri" de önemli rol oynamaktadır. Çünkü, bir bakıma "insan şehrin ruhu, şehir de o ruhun cisimleşmiş hâlidir. Şehirler, şehir olma özelliğini kaybetmeye başladıktan sonra insan şehirle, şehir de insanla bir mücadeleye başlamıştır.

Günümüzde şehir, kaybettiği insanını yani ruhunu aramaya başlamıştır. Ruhundan soyutlanmış şehir, birçok insanı hayal kırıklığına uğratmıştır. İnsan şehirde öncelikle kendisini sonra da şehri inşa etmelidir. Kendini bilgi, birikim, duyu ve düşünce boyutuyla inşa edemeyenlerin, fizikî ve mânevî çevrelerini inşa etmeleri düşünülemez. İnsanın içinde yaşadığı şehrin imkânlarını gerektiği gibi kullanması, şehirli olmanın erdemlerine ulaşması, fert olarak şehir kültürünü içselleştirmesi, sanata, bilime, kültüre katkıda bulunması, tarihi ile bütünleşmesi, ahlâkî birtakım özelliklere sahip olması, kişiyi gerçek anlamda şehirli bir fert hâline getirecektir” (Nargül, 2007). Bir başka deyişle, mekâna değer katan şey aslında o mekânın içinde bulunanlardır; İnsanlar, gelenek, zihni yapı ve değer yargılarına göre yaşadıkları mekânları şekillendirirler. Örneğin, bugün övündüğümüz İstanbul’daki yalı ve konaklar, Safranbolu’nun sevimli konakları, çoğu şehirlerdeki bahçeli evler ve Anadolu’daki birçok şehrin insancıl şehir planlarında, oralarda yaşayan insanların zarafeti ve letafeti ile dünyaya ve eşyaya bakışı görülür.

### 3. YAŞAM KALİTESİ YÜKSEK ŞEHİRLER OLUŞTURMA ÇABALARI

Dünya Sağlık Örgütü, **yaşam kalitesi** kavramını “hedefleri, beklentileri, standartları, ilgileri ile bağlantılı olarak, kişilerin yaşadıkları kültür ve değer yargılarının bütünü içinde durumlarını algılama biçimi” olarak tanımlamaktadır (WHOQOL, 1995). Bu kavram, küreselleşme sürecinin de etkisiyle insanlığın ortak değerlerinden birisi haline gelmiş bulunmakta olup, günümüzde toplumlararası gelişmişlik kıyaslamasının temel göstergeleri arasında gösterilmektedir. Bu nedenle, sadece sağlık politikaları değil, kentleşme, güvenlik ve ekonomi politikaları da büyük ölçüde yaşam kalitesinin ve buna bağlı olarak da yaşam memnuniyetinin artırılmasını hedefler hale gelmiştir (Çağlayanderelivd, 2016). Ancak, yaşam kalitesi; “tıp teknikleri, laboratuvar işlemleriyle ölçülen bir nicelik değil, sübjektif olarak yaşatılan bir niteliktir ve aslında pahalı zevklerle doğrudan bir ilişkisi yoktur” (Hekimci, 2017). Önemli olan, insanların yaşamdan zevk almasını sağlayacak olan huzurun sağlanmasıdır. Bu da, yaşam kalitesinin her şeyden önce psikolojik bir olgu olduğu gerçeğini hatırlatır. Ancak, bu huzur ve göreceli kalite anlayışı, başta şehirlerin fiziki ortamı olmak üzere, çevresel faktörlerden de etkilenir. Bu nedenle, yaşam kalitesini artırmak için şehirlerin fiziki ve sosyal gelişimi önem taşımaktadır.

Günümüz dünyasının en etkili eğilimlerinden olan küreselleşme ve hızlı kentleşme, yaşam kalitesini de küresel bir ilgi alanı haline getirmiştir. Halen dünya nüfusunun büyük bir kısmının şehirlerde yaşıyor olması nedeniyle, “yaşam kalitesi” kavramı da şehir ve şehirleşme süreci ile daha fazla ilintili durumdadır. Dünyanın hemen her tarafında şehirlerin yaşam kalitesi yönünden ciddi sorunlar barındırdığı bilinmektedir. Ayrıca, yapılan alan araştırmalarında da bu sonuç görülmektedir. Örneğin, dünyanın en büyük insan kaynakları danışmanlığı firmalarından olan dünyada belirli büyüklükte olan 450 şehri yaşanabilirlik ve yaşam kalitesi yönlerinden değerlendiren Mercer’in her yıl yayınladığı "Yaşam Kalitesi Endeksi"ne göre (Mercer, 2016), başta az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin metropol şehirleri olmak üzere, dünyanın farklı noktalarında bulunan ve günümüzde milyonlarca insanın yaşadığı bir çok şehir, yaşam kalitesi bakımından oldukça olumsuz bir görüntüye sahiptir. Hatta, politik ve toplumsal ortam, ekonomik ortam, sosyokültürel ortam, sağlık hizmetleri, çevre sorunları, eğitim, yerel kamu hizmetleri, ulaşım, eğlence, gıda ve günlük tüketim mamullerine erişim, barınma ve doğal yaşam kriterleri ile ölçülen yaşam kalitesi yöndengelişmiş ülkelerdeki büyük şehirlerin bir kısmı ile, iyi durumda olduğu kabul edilen şehirlerin bazı mahalle ve semtleri de yaşanamaz bölgeler durumundadır (onedio.com, 2016)

Tüm bu olumsuzluklara karşın, 20. Yüzyılın son çeyreğinden itibaren mevcut şehirleri yaşanabilir kılma ve yeni yaşanabilir şehirler oluşturma yolunda bir bilinçlenme yaşanmakta ve bunun sonucu olarak da, modern kapitalist şehir kurgusuna karşı çeşitli alternatif şehircilik yaklaşımları geliştirilmektedir. 21. Yüzyılın ilk çeyreğinde oldukça popüler hale gelen alternatif şehircilik yaklaşımlarından en bilinenleri, temel uygulama ilkeleri ile birlikte Tablo1’de görülmektedir.

**Tablo 1. Alternatif Şehircilik Yaklaşımları**

Şehircilik Yaklaşımları	Açıklama	Uygulama ilkeleri
Yeni Şehircilik (New Urbanism)	Yeni Şehircilik hareketi, resmi olarak 1990'ların başında Alexandra/Virginia'da yapılan Yeni Şehircilik Kongresi'nde tanınmıştır. Toplantıda uygulamacılaralt şehir yayılmasına alternatifçözüm bulmak amacıyla bir arayagelmişler tasarım odaklı bir yaklaşımgeliştirmişlerdir. Hareket, insan ve doğa ekolojisi ile uyum sağlayacak sürdürülebilir yapılar, mahalle ve bölgeler yaratmayı amaçlamaktadır.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Yere özgü mimari ve peyzaj tasarımı</li> <li>• Yapılarda enerji verimli malzeme kullanımı, yenilenebilir enerji üretimi, verimli su kullanımı</li> <li>• Kompakt yapı adası ve bağlantı kabiliyetiyüksek yürünebilir sokak dokusu</li> <li>• Isı ve ışık açısından konfor arz eden kamusalmekekan</li> <li>• İnsan ölçeğinde kamusal mekanlar</li> <li>• Yerleşmenin meskun alanda gelişimi ve yıpranmış alanların yeniden kullanımı</li> <li>• Kompakt yerleşme formu, karma alan kullanımı, verimli yaya erişimi, • Çok çeşitli konut tipolojileri</li> </ul>
Akıllı Büyüme (Smart Growth)	Akıllı büyüme terimi 1997'de Maryland valisiParrisGlendening tarafından şehirselyayılmayı engellemek amacıylaortaya konulmuştur. Bir çok ABD şehri bu akım doğrultusunda planlama politikalarında reform yapmaya yönelmiştir..	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kompakt yapı tasarımı</li> <li>• Farklı konut seçeneklerinin geliştirilmesi</li> <li>• Yürünebilir mahalleler yaratılması</li> <li>• Yerleşmede güçlü aidiyet hissi</li> <li>• Adil ve maliyet etkin gelişme kararları</li> <li>• Karma alan kullanımı</li> <li>• Açık mekan, tarım alanı, doğal güzellikler ve kritik çevresel alanların korunması</li> <li>• Çok çeşitli ulaşım seçenekleri</li> <li>• Mevcut yerleşim alanı çapında gelişme</li> <li>• Toplum ve uygulamacılar arası işbirliği</li> </ul>
Sürdürülebilir Şehir (Sustainable City)	Sürdürülebilir gelişme “gelecek nesillerin kendi ihtiyaçlarını karşılamabecerisini tehlikeye atmadan günümüzünihitiyaçlarını karşılama sürecidir. Sürdürülebilir şehirbir çok otorite tarafından tam bir tanımlanmamışkenkin sınırları olmayan bir kavramdır. Geenhuisan ve Nijkamp'a göresürdürülebilir şehirler, süreklilik içindedegişimi sağlamak amacıyla, sosyo-ekonomikçikarların çevre ve enerji ile ilgilikaygılarla uyumlu hale getirildiği şehirlerdir.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Uzun dönemli ekonomik ve sosyal güvenliğin sağlanması</li> <li>• Biyoçeşitlilik ve doğal ekosistemlerin korunması ve restore edilmesi</li> <li>• Şehirlerin kültürel karakterlerinin tanınması</li> <li>• İnsanlara sürdürülebilir gelişme sürecinde yetki verilmesi</li> <li>• Sürdürülebilir gelecek doğrultusunda işbirliğiagları kurulması</li> <li>• Sürdürülebilir üretim tüketimin çevreciteknolojilerin kullanımı ve verimli talep yönetimi doğrultusunda geliştirilmesi</li> <li>• Şeffaf yönetim</li> </ul>
Ekolojik Şehir/ Ekoşehir (Ecological City/ Ecocity)	Ekoşehir, bir eko sistemde yaşayan tümorganizmaları, organizmaların etkileşimiçinde bulunduğu hava, toprak, su,güneş ışığı gibi çevrenin fiziksel öğelerini içeren biyolojik bir çevredir. Ekoşehir kendini idame ettiren esnek yapısı ve doğal ekosistemlerin bir fonksiyonu olarak modellenmiş sağlıklı insan yerleşmeleridir. Ekocity için ilk girişimler 1992 de Rio de Janerio'da“United Nations Earth Summit” organizasyonundan sonra ortaya çıkmıştır. 2002'de 5. International Ecocity Conference delegasyonu tarafından eko-şehir prensipleri belirlenmiştir.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Temiz hava ve güvenilir yiyecek ve su destekleri,sağlıklı konut ve işyerleri</li> <li>• Tüm atıkların geri dönüşümü için maliyet verimli eko-mühendislik çözümleri</li> <li>• Yenilenebilir enerji üretim ve kullanımı</li> <li>• Verimli ulaşım sistemlerinin geliştirilmesi.</li> <li>• Yerleşmelerin doğal nitelikleriyle uyumlu altyapı entegrasyonu</li> <li>• Ekolojik (çevresel ve kültürel) farkındalığın geliştirilmesi.</li> </ul>

Yeşil Şehir (Green City)	Yeşil şehirler, temiz hava-su sağlayan, doğal felaketlere direnç gösteren, kamusal ulaşım vb. ekolojik davranış biçimi teşvik eden yerlerdir. Yeşil şehirler teması altında gerçekleştirilen bazı girişimler ve projeler yapı ve enerji korunumunu öne çıkarmaktadır. Bunlardan, 1996'da kurulan The European Green Cities Network girişimi enerji, kaynaklar, mekansal planlama, yenilenebilir enerjilerin yapılara entegrasyonu vb. konularına dair bilgi ve tecrübe paylaşımı sunmaktadır.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Yenilenebilir enerji araçlarının şehir ve yapı ile entegrasyonu</li> <li>• Enerji verimliliği sağlayacak malzemelerin kullanımı ve havalandırma sistemlerinin geliştirilmesi</li> <li>• Yeşil bina kontrol sistemlerinin uygulanması</li> <li>• Ekolojik farkındalığın artırılması</li> </ul>
Düşük Karbon Şehir (LowCarbon City)	Dünya çapında birçok şehir enerji tüketimi ve CO2 emisyonlarını azaltabilmek için gelişme politikasını düşük karbon ekonomisine uyumlu hale getirmeye çalışmakta, düşük karbonlu şehir yaratmayı hedeflemektedir. Çeşitli program ve girişimler genellikle düşük karbon salınımı için ekolojik farkındalığın artırılması ve yapı teknolojilerini öne çıkarmaktadır. Şehir ölçeğinde motorsuz ulaşımı sağlayacak müdahaleler benimsenmektedir.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Yeşil işgücünün geliştirilmesi</li> <li>• Enerji korunumu farkındalığının artırılması</li> <li>• Enerji korunumu için yapı ve malzeme teknolojisinin gelişimi</li> <li>• Kompakt ve esnek şehirselle mekansal yapı</li> <li>• Çevre dostu ulaşım planı</li> <li>• Ekolojik eşiklere dayalı sınırların tespiti</li> <li>• Şehirselle yenileme ve yoğunluk denetimi ile verimli arazi kullanımı</li> <li>• Yeşil yaşam çevrelerinin yaratımı ve yeşil şehir sistemi</li> </ul>
Yaşanabilir Şehir (Liveable City)	Yaşanabilir şehir; sosyal ve ekonomik olarak işlevleri güçlü, çevreye duyarlı, yaya ve motorsuz erişime olanak verecek şekilde ulaşım bağlantıları güçlü, yaşlı- engelli ve çocukların hizmetlere kolay erişebileceği bir şehir modelidir. Tarihe saygı duyan, gelecek kuşaklara sağlıklı yaşam alanı sağlayan geçmiş ile gelecek arasında bir köprü niteliğindedir. Bu yüzden yaşanabilir şehir aynı zamanda sürdürülebilir şehirdir. Bir çok girişimin yanı sıra ABD ve Avrupa'da 1985'ten günümüze 8000'den fazla temsilcisi ile "International making Cities Livable" girişimi yaşanabilir şehir teması altında faaliyetlerini sürdürmektedir.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Yüksek iletişim ve etkileşim olanakları</li> <li>• Çekici, estetik ve işlevsel kamusal mekan</li> <li>• Temiz ve Güvenli şehirselle mekan</li> <li>• İşlevsel çeşitlilik içeren şehirselle mekan</li> <li>• İnsan ölçeğinde, yaşlı, çocuk, engelli bireyler için konfor arz eden şehirselle mekan</li> <li>• Etnik ve kültürel çeşitliliğin sürdürülebilirliği</li> <li>• Katılım imkanları sunan yönetim yapısı</li> <li>• Sürdürülebilir ulaşım modlarının arz edilmesi</li> <li>• Doğal kaynakların korunumu ve enerji verimliliğinin desteklenmesi</li> <li>• Ekonomik konut olanakları</li> <li>• Motorlu ulaşım araçlarından bağımsız şehir</li> <li>• Yerel ekonominin desteklenmesi</li> </ul>
Şehirselle Rönesans (Urban Renaissance)	Şehirselle Rönesans hareketi İngiltere'de 1999'da ortaya çıkmıştır. İngiltere'nin %90'ının şehirlerde yaşaması, 20 yıllık perspektifte 3,8 milyon hanenin daha artış göstereceği tahmini, 30 yıllık süreçte gerekli yapıların %90'ının şimdiden inşa edilmiş olması (1999), taşıt trafiğinin 20 yıl içinde üç kat artacağı tahmini şehirlerin yeniden yapılanması görüşünü güçlendirmiştir. Rapor sürdürülebilir şehir, şehri işler kılmak, şehirselle değerlerin yenedencanlandırılması, yatırım olanakları ve Rönesans hareketinin sürdürülebilirliği üzerine kurgulanmıştır.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kompakt şehirselle gelişim</li> <li>• Yaya, bisiklet ve toplu ulaşım sistemleri</li> <li>• Ulusal şehirselle tasarım çerçevesinin yaratılması ve benimsenmesi</li> <li>• Yaratıcılık ve inovatif kapasitenin desteklenmesi</li> <li>• Yerel otoritelere şehirselle çevre hakkında stratejik rollerin verilmesi</li> <li>• Şehirselle müdahale öncelik alanları tespiti</li> <li>• Şehirselle gelişme için bölgesel kaynak merkezleri ağının geliştirilmesi</li> <li>• Mevcut yapılaşmış alanda ve işlevsiz sanayi bölgelerinin gelişme önceliği</li> <li>• Kamu-özel işbirliğinde Bir Rönesans fonunun kurulması, vergi teşvikleri</li> </ul>
Sorumlu Şehir	Bir şehrin şehirdeki paydaşlar ile ortak biçimde sosyal sorumlu uygulamalar geliştirmesini içermektedir. • Şehrin ihtiyaçlarına, katılımcı, şeffaf, hesapverebilir, yenilikçi, kapsayıcı ve akılcı	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Çocuk İşçi Çalışmayan Şehir</li> <li>• Afetlere Hazır Şehir</li> <li>• Katılımcılık ve Şeffaflığa ve sivil topluma Açık Şehir</li> </ul>



	<p>çözümleri ortaklık temelinde geliştiren bir sorumluluk anlayışını ifade etmektedir.</p> <p>•Bu çerçevede şirketlerin şehirlere katkısı ile yerel yönetimlerin özgün sosyal sorumlu belediyeçilik uygulamaları bir araya geldiğinde “Sosyal Sorumlu Şehirlerin” oluşması sağlanabilir.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Genç, kadın, engelli, çocuk ve kıdemli hemşehri dostu ve İyi Davranış Kurallarını geliştirmiş şehir</li> <li>•Şehirdeki tüm şirketlerin sosyal sorumluluk stratejisi geliştirmiş şehir</li> <li>•Şehirdeki tüm paydaş ve aktörlerin sosyal sorumluluk yaklaşımı olan şehir</li> <li>•Çalışanların tamamı sigortalı şehir</li> <li>•Çalışma güvenliği sağlanmış şehir</li> <li>•Enerji verimliliği ve karbon hedefleri olan şehir</li> <li>•Şehir ve kırsal yaşam dengesi sunan şehir</li> <li>•Yeşil Şehir</li> </ul>
Aile Dostu Şehir		<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> İnsanın doğayla/tabiatla ilişkisinin kurulması</li> <li><input type="checkbox"/> İnanç değerlerinin ve yaşama kültürünün merkeze alınması</li> <li><input type="checkbox"/> İnsanın çevresini inşa etmesinin/bu sürece katılımın sağlanması</li> <li><input type="checkbox"/> Bütünsel işlevlerin bir arada olmasının sağlanması</li> <li><input type="checkbox"/> Yürünebilir yerleşme düzeninin oluşturulması</li> <li><input type="checkbox"/> Yapılı çevrenin kompakt olması</li> <li><input type="checkbox"/> Çocuklara ve yaşlılara özel mekânsal uygulamaların yapılması</li> <li><input type="checkbox"/> Farklı aile tiplerine uygun ve satın alınabilir konutların inşa edilmesi</li> <li><input type="checkbox"/> Ulaşım sürelerinin kısılması</li> <li><input type="checkbox"/> Açık ve kapalı kamusal mekânların inşa edilmesi</li> <li><input type="checkbox"/> Şehirdeki toplumsal ilişkilerin korunması ve güçlendirilmesi</li> <li><input type="checkbox"/> Kuşakların bir arada yaşayabilmesinin ya da yakın mesafelere yerleşmelerinin sağlanması</li> <li><input type="checkbox"/> Ebeveyn ve çocuğun birlikte vakit geçireceği kamusal mekânların inşa edilmesi</li> <li><input type="checkbox"/> Çok katlı ve yüksek binalar yerine yatay binaların inşa edilmesi</li> <li><input type="checkbox"/> Toplumsal ritüeller için açık ve kapalı kamusal mekânlar inşa edilmesi</li> <li><input type="checkbox"/> Siteler hâlinde şehirleşmenin ve şehrin bütününden, mahalleden ve sokaktan yalıtılmış mekânların inşa edilmesine izin verilmemesi.</li> </ul>

**Kaynak:** Sınmaz, 2013; Özservet, 2015; Kalkınma Bakanlığı, 2012; Beatley, 2000; TKSSD, 2015.

Günümüzün alternatif şehirler oluşturma çabaları ve arayışları dünyadaki eğilimlere paralel olarak Türkiye’de de tartışılan ve üzerinde çalışılan bir konu haline gelmiştir. Son yıllarda bu yönde atılan somut adımlarla çeşitli projeler geliştirildiği görülmektedir. 10. Beş Yıllık Kalkınma Planında sürdürülebilir şehirler yaklaşımına atıfta bulunulması da bu gelişmelerin hızlanmasına katkı sağlayarak bir anlamda yönlendirici olmuştur.

Bu projeler arasında Turkuaz Şehirler Projesi öne çıkan örneklerden biridir. Turkuaz kelimesi, hem tertemiz mavi denizleri çağrıştırması hem de Türklükle özdeşleşen bir renk olması dolayısıyla projeye özgün bir anlam katmıştır. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ile Yıldırım Beyazıt Üniversitesi’nin ortaklaşa geliştirdikleri Turkuaz Şehirler Projesi ile asıl hedeflenen iklim değişikliği ile mücadele, çevrenin korunması ve bu hedefle uyumlu şehirler oluşturulmasıdır. Enerji, ulaşım, atık yönetimi, imar gibi şehirle ilgili planlama ve uygulama alanları, çevre ve iklimle uyum içerisinde şekillendiğinde

yönetildiğinde bu şehirlerde yaşayan insanların daha huzurlu, çevreye daha duyarlı, doğal/tarihi ve kültürel değerlere daha çok sahip çıkan, yaşam kaliteleri daha yüksek bireylere dönüşeceği düşünülmektedir. Bu proje ile oluşturulması planlanan şehirlerin Türkiye'nin marka şehirleri haline gelmesi beklenmektedir (ebelediye.info, 2016).

Çevrenin korunduğu, şehirleşmenin doğayla ve iklimle uyum içerisinde geliştiği, doğal kaynaklara ve tarihi/kültürel dokuya saygılı, ekonomik kalkınmanın sosyal gelişmeyle çatışmadığı, yüksek yaşam kalitesi sunan şehirlerin imar meydana getirilmesi amacıyla bu proje kapsamında ilk aşamada 14 il belirlenmiştir. Ancak, projenin nihai hedefi Türkiye'nin tüm şehirlerini marka şehirlere dönüştürmektir. Bu çalışmaların elbette tek bir yönetim birimi tarafından hayata geçirilmesi, projenin çok yönlülüğü ve hedeflediği kapsam dikkate alındığında mümkün olmayacaktır. Bu nedenle söz konusu projede merkezi yönetimin ilgili bakanlık birimleri ile birlikte yerel yönetimler, özellikle de büyükşehir belediyeleri, üniversiteler ve sivil toplum kuruluşları da aktif rol oynayacağı belirtilmektedir (ebelediye.info, 2016).

#### 4. SAKİN ŞEHİR YAKLAŞIMI VE VAAD ETTİKLERİ

“Citta” İtalyancada şehir (city), “Slow” ise İngilizcede “yavaş” anlamına gelmektedir. Bu iki kelimenin birleşiminden oluşan Cittaslow kavramı, Türkçe literatürde “Yavaş Şehir” veya “Sakin Şehir” olarak çevrilmektedir. “SlowFood” (Yavaş Yemek) hareketinden doğmuş olup hayatı yavaşlatarak hayat kalitesini artırmak felsefesiyle yola çıkan Cittaslow hareketi, kar amacı gütmeyen uluslararası bir organizasyon ve harekettir. Dünya genelinde nüfusu 50.000in altında bulunan küçük şehirlerin özgün kültür ve kimliklerini koruyarak sürdürülebilir şekilde gelişmelerini teşvik etmek amacıyla faaliyetlerde bulunmaktadır (Ahmet ve Mailoğlu, 2015). Bir şehrin Cittaslow ağına dahil olabilmesi için, aşağıda 7 ana başlık halinde verilen bir takım kriterleri dikkate alarak bunların her biri hakkında özgün inisiyatif ve projeler geliştirmek gerekmektedir. Bu kriterlerin bir kısmı zorunlu ve üyelik için hepsinin yerine getirilmesi şart olan kriterler iken, bir kısmı ise perspektif kriterler olarak adlandırılmakta ve aday şehrin geleceğe yönelik yapmayı taahhütlerini içermektedir. Ayrıca her ülke kendi şartlarına göre kriter başlıklarına, o başlığın puan değerinin %20'sini geçmemek şartıyla ulusal kriter ekleyebilmekteyse de, henüz Cittaslow Türkiye Ulusal Ağı'nda ülke şartlarına göre kriter eklenmemiş durumdadır. Aday şehirlerin her bir proje ve inisiyatifine puan verilmekte ve adayın üyeliğe kabulü için Uluslararası Bilim Komitesi tarafından yapılan değerlendirmeden en az 50 puan alması gerekmektedir. Bu kriterler, aşağıda 7 ana başlık halinde gruplandırılmış halde görülmektedir (Pajo ve Uğurlu, 2015: 68-69).

##### I) Çevre Politikaları

- 1) Hava temizliğinin yetkili kurumlarca denetlenmesi ve belgelenmesi,
- 2) Su temizliğinin yetkili kurumlarca denetlenmesi ve belgelenmesi,
- 3) Şehrin içme suyu tüketiminin ulusal ortalama ile karşılaştırılması,
- 4) Şehirselleşme atıklarının ayrıştırılarak toplanması
- 5) Endüstriyel ve evsel biyolojik ayrışma çalışmalarının desteklenmesi,
- 6) Toplu kanalizasyon atık su arıtma tesisinin bulunması,
- 7) Binalarda ve kamu kullanım alanlarında enerji tasarrufunun sağlanması,
- 8) Kamunun yenilenebilir enerji kaynaklarından enerji üretiminin sağlanması,
- 9) Görsel kirliliğin ve trafik kaynaklı gürültünün azaltılması,
- 10) Kamusal ışık kirliliğinin azaltılması,
- 11) Hane başına elektrik enerjisi kullanımının azaltılması,
- 12) Biyolojik çeşitliliğin korunması,

##### II) Altyapı Politikaları

- 1) Kamu binalarına bağlı bisiklet yolları oluşturulması,

- 2) Bisiklet yollarının araç yollarıyla kilometre üzerinden karşılaştırılması,
- 3) Metro ve otobüs durakları civarında bisiklet park yerlerinin yapılması,
- 4) Eko-ulaşım planının yapılması,
- 5) Engelli vatandaşlara uygun mimari uygulamalar yapılması
- 6) Aile hayatı ve hamile kadınlara uyumlu planlar geliştirilmesi,
- 7) Sağlık hizmetlerinin ulaşılabilirliğinin sağlanması,
- 8) Şehir merkezlerindeki malların dağıtımında sürdürülebilirliğin sağlanması,
- 9) Şehir dışında çalışan şehir sakinlerinin oranının belirlenmesi,

### **III) Şehirselleşme Kalitesi Politikaları**

- 1) Şehrin dışa bağımlılığını azaltacak planlar yapılması,
- 2) Şehre ait değerlerin iyileştirilmesi, şehir merkezlerinin ve kamu binalarının değerlerinin artırılması,
- 3) Su kaynaklarını tüketmeyen ağaçlar seçilerek yeşil alanlar oluşturulması,
- 4) Şehrin daha yaşanabilir hale getirilmesi,
- 5) Marjinal alanların değerlendirilmesi,
- 6) Vatandaşlara ve turistlere yönelik interaktif hizmetlerin geliştirilmesi teknolojiye dayanarak verimliliğin artırılması,
- 7) Kişilerden oluşan sürdürülebilir mimari birimi oluşturulması,
- 8) Şehirde internet kullanımının artırılması,
- 9) Şehre zararlı kirleticilerin sürekli izlenmesi ve azaltılması,
- 10) Tele çalışmanın yaygınlaştırılması,
- 11) Kişisel sürdürülebilir şehirselleşme planlarının teşvik edilmesi,
- 12) Sosyal altyapının destekleyici önlemler alınması,
- 13) Kamusal sürdürülebilir şehirselleşme planlarının teşvik edilmesi,
- 14) Şehirdeki yeşil alanların verimli bitkiler kullanılarak değerlendirilmesi,
- 15) Yerel ürünlerin ticarileşmesi amacıyla yerel ürün pazarı alanlarının yaratılması,
- 16) Atölyelerin korunması ve işlevsel hale getirilmesi, doğal/yerel alışveriş merkezlerinin oluşturulması,
- 17) Yeşil alanlarda belirlenenden fazla beton kullanımına karşı önlemler alınması,

### **IV) Tarıma, Turizme, Esnaf ve Sanatçılara Dair Politikalar**

- 1) Agro-ekolojinin geliştirilmesi amacıyla düzenlemeler yapılarak projeler oluşturulması ve projelerin hayata geçirilmesi,
- 2) Şehir esnafına veya sanatçılara ait el yapımı, etiketli veya markalı ürünlerinin korunması, patentlerinin alınması,
- 3) Geleneksel iş tekniklerinin ve zanaatların değerinin artırılması,
- 4) Kırsal bölgede yaşayanların hizmetlere erişimini kolaylaştırılması, kırsal bölgelerin değerinin artırılması,
- 5) Kamuya ait okul kantini, restoran vb. yerel yiyecek ve içeceklerin hazırlanması veya satılması,
- 6) Kişisel kullanımda ve yemek sektöründe lezzet eğitimlerine ağırlık verilmesi,
- 7) Geleneksel ve kültürel etkinliklerin korunması ve değerlerinin artırılması,
- 8) Konaklama tesisleri kapasitelerinin artırılması,
- 9) Tarımda GDO kullanımının yasaklanması,
- 10) Tarım alanları için imar planlarının oluşturulması,

### **V) Misafirperverlik, Farkındalık ve Eğitim ile İlgili Planlar**

- 1) Şehre gelenlerin güler yüz ile karşılanması,
- 2) Esnafın ve tur operatörlerinin farkındalığının artırılması,

- 3) Yavaş güzergâhların mevcut oluşturulması,
- 4) Halkın yönetsel kararlara dâhil edilmesi,
- 5) Eğitimcilere, yöneticilere ve çalışanlara Cittaslow temaları hakkında sürekli eğitim verilmesi,
- 6) Sağlık konusunda eğitim verilmesi,
- 7) Yöre halkına Cittaslow'un anlamı ile ilgili olarak sistematik ve kalıcı eğitim verilmesi,
- 8) Yerel yönetim ile Cittaslow üzerine çalışan derneklerin aktif işbirliğinin sağlanması,
- 9) Yerel yönetimlerin Cittaslow kampanyalarına destek olması,
- 10) Yazışmalarda Cittaslow logosunun kullanılması,

#### **VI) Sosyal Uyum Politikaları**

- 1) Azınlıklara yönelik ayrımcılığı engelleyici çalışmaların yapılması,
- 2) Farklı etnik kökene sahip insanların aynı mahallede yaşamasının teşvik edilmesi,
- 3) Engelli kişilerin toplumsal yaşama uyumunun sağlanması,
- 4) Çocuk bakımının desteklenmesi,
- 5) Genç neslin istihdamı için tedbirler alınması,
- 6) Yoksulluk ile mücadele edilmesi,
- 7) Toplumsal ortaklıklar/sivil toplum kuruluşlarının kurulması ve sürekliliğinin sağlanması,
- 8) Farklı kültürlerin uyumunun sağlanması,
- 9) Halkın politikaya katılımının teşvik edilmesi,
- 10) Belediyenin kamu konut yatırımlarına öncülük etmesi,

#### **VII) Ortaklıklara İlişkin Politikalar**

- 1) "Slow Food" aktiviteleri ve kampanyaları için destek olunması;
  - a) Yerel bir "Slow Food Convivium" oluşturulması,
  - b) İlk, orta ve lise düzeyindeki okullarda öğrencilerin tat ve beslenme konusunda bilinçlenmesi için eğitim programları oluşturulması ve uygulanması,
  - c) Okullarda sebze ve meyve bahçeleri oluşturulması, çocuklara yerel üretim bilincinin aşılması,
  - d) Yok olma riski altında bulunan ürünlerin korunması için projeler hazırlanması,
  - f) Yerel ürünlerin kullanımının desteklenmesi ve beslenme geleneklerinin gıda hizmeti veren tüm kuruluşlarca uygulanması için gıda eğitim programlarının düzenlenmesi,
- 2) Doğal ve geleneksel yiyecekleri "Slow Food" veya diğer kurumlar ile desteklemek;
  - a) Yöreye özgün, yerli ürün üretiminin desteklenmesi,
  - b) Gıda ile ilgili kurulmuş olan derneklerin yerel değerleri koruyacak şekilde hareket etmesinin sağlanması,
- 3) Eşleştirme projelerinin desteklenmesi, gelişmekte olan ülkelerde "Cittaslow" ve "Slow Food" felsefelerinin yayılması için ortaklıklar oluşturulması,

"Yavaş şehir" kavramı, 3 temel düzeydeki sorunlar için çözüm vaat etmektedir (Pajo ve Uğurlu, 2015).

- a. *Küçük nüfuslu şehirler için:* Günümüzde küçük şehirler iş imkanlarının sınırlı olması, sosyal etkinliklerin azlığı, eğitim ve sağlık tesislerindeki yetersizlikler vb. etkenler nedeni ile göç vermekte ve nüfusları hızla azalmaktadır. Bunun önüne geçmek isteyen şehirlerimiz ya sanayi tesislerinin gelişimini desteklemek veya özgünlüğünü koruyarak yola devam etmek durumundadır. Sanayi tesislerinin doğaya ve insan sağlığına verdiği zarar düşünüldüğünde, doğal güzelliklere ve tarihi değerlere sahip küçük şehirlerin varlığını sürdürebilmesi için değerlerine sahip çıkıp özgünlüğünü koruması daha doğru bir yaklaşım olarak görünmektedir.

- b. *Şehirden bunalan insanlar için*: İnsanlar dinlenmek için kalabalık, trafik sorunu yaşayan gürültülü büyük şehirlerden kaçarak, flora vefaunası zarar görmemiş, temiz, doğal kalabilmiş, doğal üretimin ve tüketimin yapılabildiği, özgünlüğünü koruyabilmiş şehirlere yönelmektedirler. Ziyaret edilen şehirlerde yöreye ait el sanatı ürünler, yiyecek ve içeceklerden tatma gibi talepler gastronomi turizmini ön plana çıkarmaktadır. Örneğin Edirne’yi ziyaret edenleryöreye ait sabundan yapılan meyve sepetleri, aynalı süpürge gibi el sanatı olan ürünleri talep etmenin yanında Edirne tava ciğerinden tatmak istemektedirler.
- c. *Otantik şehir turizmi için*: Gelir düzeyindeki artışla beraber insanların yeni yerler görme, tanıma ve dışarıda yemek yeme isteği daha da artmış bulunmaktadır. Dünyada ve Türkiye’de kadınların çalışma hayatına katılması da insanların yeme içme ihtiyaçlarını dışarıdan sağlamalarında önemli rol oynamaktadır. Bu gibi sebepler gastronomi turizminin gelişmesine ve özellikle yöresel yiyecek ve içecek sunan restoranlara talep oluşmasını sağlamıştır. Yöresel üretim ve tüketimi savunan adil, temiz ve iyi gıda felsefesi ile yola çıkan Slow Food hareketi küçük şehirler için kendi ürünlerinin üretilmesi, yerel üreticinin kazanç sağlaması ve dolayısı ile sürdürülebilirliğin sağlanması bakımından önemlidir.

Yavaş Şehir hareketi dikkatle incelendiğinde, onu modern çağda büyük şehirlerin trafik, yabancılaşıma, kentsel yoksulluk, hayat pahalılığı, topraktan ve doğal hayattan uzaklaşma, hava kirliliği, gürültü kirliliği, altyapı yetersizliği, niteliksiz ve pahalı konutlar, plansız şehirleşme ve otopark yetersizliği gibi büyük sorunlar karşısında daha küçük ölçekte, toprak-çevre-insan ile dost, geleneksel değerler ile modern teknolojinin imkanlarının uyumlaştırıldığı, tarihi ve doğal güzelliklerin korunup geliştirildiği ve yaşanabilir şehir arayışı olarak okumak mümkündür. Küreselleşmeye karşı yereli önceleyen ancak farklı ülkelerdeki benzer yapılanmalarla işbirliği ve dayanışma arayışında bulunan küçük şehirlerin üye olabildiği ve üye şehirlerin otantik özelliklerini koruyarak gelişmelerini amaçlayan Yavaş Şehir hareketi, küçük şehirlerin tasarımı ve planlanmasında Yavaş Gıda felsefesini kullanmayı amaçlayan kar amacı gütmeyen uluslararası bir ağıdır.

Günümüzün en önemli alternatif şehir arayışlarından birisi olarak kabul edilen yavaş şehir hareketi; son birkaç yüzyılda gelişen bencilliğe, maddeciliğe ve akla aşırı güvene dayalı düşüncenin elinde şekillenen ancak 20. Yüzyılın sonlarına doğru içinde yaşayanlara mutluluk ve erdem sağlamada başarısız olduğu anlaşılan zihin yapısına alternatif bir zihniyete dayanmakta olduğu görüntüsünü vermektedir. Bu hareketin felsefi arka planını, Farabi’nin adlandırmasıyla “cahil şehir” olarak nitelendirilebilecek toplumsal ve mimari durumun sonucu olarak gelişen insanları bunaltan ve hayat kalitesini azaltan şehirlerden hayallerdeki “erdemli şehir” benzeri alternatif yaşam şekillerine bir kaçış olarak okumak mümkündür. Bu da, tüketim eksikli/haz ve kar maksimizasyonu için uğraşan/çıkarıcı/rasyonel düşünen “ekonomik insan” modelinden farklı, paylaşan/azla yetinebilen/insana ve çevreye saygılı/erdemli temel ilke edinen bir insan modeline geçiş anlamına gelecektir. Nitekim, bu hareketin “ilk bildirgesinde küreselleşmenin insanlar arasındaki iletişimi, kaynaşmayı ve değişimi kolaylaştırmasına karşın, farklılıkların törpülenerek tek bir model insan oluşturmaya doğru gittiğini ve sonunda sıradanlığın etkin olacağı bir düzenin oluşabileceği endişesini belirtmiştir. Bu olumsuzlukları önlemek için yerel değerlere sahip çıkmak, bu değerleri korumak ve onları geliştirmek için “yavaş şehirler” kavramı çerçevesinde bir ağ oluşturulmuştur... Cittaslow yaklaşımı, saygı, çevre, yerel geleneklerin desteklenmesi, keyifle şimdiki ve gelecek nesilleri koruyarak bir insan ölçeğinde yaşam içerir... Görüldüğü üzere yavaş şehir konseptinde birey, rasyonel davranan insan görünümünün ötesinde, ideal yaşam ortamı için insan anlayışı daha hâkim konumdadır. Bu durum, bireyin sosyal ve ekonomik olarak aldığı kararlarının etkisini sorgulamak yerine günümüz insan yaşayışının, örneğini sunmaktadır” (Darıcı, 2015).

Sadece Yavaş Şehir yaklaşımında değil, diğer alternatif şehircilik yaklaşımlarında da insanı tek boyutlu olarak düşünen rasyonel insan anlayışının insani ve ahlaki değerlerinin yoksunluğu fark edilerek, birey tercihlerinin çıkışı kabul edilen rasyonel çerçeve sorgulanmaktadır. Tablo 1’de, rasyonel birey ve alternatif üreten zihni yapıya sahip birey karşılaştırılmaktadır. Tablo 2’nin özü, “alternatif şehir için alternatif zihni yapı gereklidir” önermesi olup, tabloda geçen rasyonel birey

ifadesi geleneksel şehri yaratan zihni yapıyı, alternatif birey terimi ise yaşanabilir / sürdürülebilir şehir için sahip olunması gereken zihni yapıyı tanımlamaktadır.

**Tablo 2. Rasyonel Birey ve Alternatif Üreten Zihni Yapıya Sahip Bireyin Karşılaştırması**

Karşılaştırma Kavramları	Rasyonel birey	Alternatif birey
Nicel / Nitel Bakış Açısı	Daha Çok Nicel	Tamamen Nitel
İktisadi / Sosyal Davranış Biçimi	İktisadi Davranış	Sosyal Davranış
Karar Alma	Rasyonel Davranış	Özgürlükçü Karar Alma
Sistem Anlayışı	Kapitalizm	Kapitalizm Ötesi
Ekonomik Açıdan Özelliği	Çıkarıcı	Çıkarıcılıktan Sıyrılmış Yaşam Eksenli
Bilgi	Tam Bilgiye Sahip	Sorumlu Bilgiye Sahip
İnceleme ve Gözlem Alanı	İktisat Bilimi	Hız/haz Karşıtı Sosyal Bilimler
Fayda	Fayda Maksimizasyonu	Çıkarısız Fayda Maksimizasyonu
Tüketim	Bütçesi Dışında Sınırsız	Geleneksel ve Yavaş Tüketim
Sosyal Kavramlara Bakış	Rasyonel Bakış Açısı	Kültüre ve Değerlere Saygılı
Deneyim	Deneyimlemeye Yer Vermez	Deneyimlerden Yola Çıkarak Karar Alır
İnsanlar Arası İlişkiler	Somut İlişkiler	Daha Dar Çerçeve ve Daha Sıkı İlişkiler
Sosyal Sorumluluk	Zevk almaz	Zevkle, inanarak, içselleştirerek sosyal sorumluluğunu yerine getirir

**Kaynak:** Darıcı, 2015'ten esinlenilmiştir.

Yavaş şehir hareketinin, küreselleşmenin getirdiği tek tipleşmeye karşı şehirlerin özgün yönlerini, yerel kültürlerini ve tarihi-doğal değerlerini koruyarak gelişme stratejisi, bu hareketin görece daha kolay kabul edilmesini ve yaygınlaşmasını sağlamaktadır. Böylece, aday şehirler başkasını taklit etmeden daha insani ve daha kaliteli bir hale gelebilme imkanına sahip olmaktadır. Şehirlerin otantik yapısının ve ruhunun muhafaza edilmesi, o şehirde yaşayanların yaşam tarzları ve kimliklerinin de garantisidir. Çünkü, “Her memleket kendine özgü bir ruhla var olur ve o memleketin havası-suyu, iklimi, yaşam şekli, hissiyatı dolayısıyla ilacı, dermanı farklı olur. Kimlik de böyle bir husustur nihayetinde; oranın özgünlüğünü ve biricikliğini ifade eder. Şehirlerin adları gibi yaşam tarzları da farklıdır; her birinin kendi özelinde hayat bulduğu görülür (Alver, 2012: 19-20). Mesnevi’de geçen bir hikaye, şehirlerin öz-doğasının insanın kimliğini belirleyebileceği üzerinde durmaktadır. Hikayeye göre hastasını tedavi eden hekim önce ona memleketini sorar. Sonra ekler: “Çünkü her memleket halkının ilacı, başka başkadır” (Mevlana, 1991: 12)

## SONUÇ

Artan nüfus, şehirleşme oranı ve tüketim unsurları karşısında şehirselleşme, doğal çevre ve enerji sorunları büyümektedir. Aynı zamanda gelişen teknoloji ise şehirselleşme yaşam ve şehirselleşme tasarım sürecine yenilikler getirmektedir. Buna dayanarak 90’lı yıllardan itibaren, şehirlerin doğa ve insan üzerinde bıraktıkları negatif izlerin minimuma indirilmesi, nüfus ve şehirleşme baskısının kaldırılabilmesi, daha verimli, yaşanılır şehirler için yeni arayış ve girişimler (yeşil şehir, ekoşehir, yaşanabilir şehir, dijital şehir, akıllı şehir girişimleri vb.) gündeme gelmiştir. Türkiye’de de, Turkuaz şehirler projesi gibi Türk usulü yaşanabilir şehirler oluşturma çabaları giderek daha önem kazanmaktadır. Bu arayışların, insanoğlunun yaşanabilir yerleşim oluşturma hayalini yansıtan şehir ütopiyalarından esinlendiğini iddia etmek abartı olmayacaktır. Özellikle “yavaş yemek” hareketinden doğan “yavaş şehir” anlayışının nüfus olarak küçük, modern teknolojinin kullanılmasına rağmen çevrenin tahrip edilmediği, misafirperverlik gibi kültürel öğelerin korunduğu ve bir bakıma modern ile gelenekselin uzlaştırıldığı bir yerleşim oluşturma çabalarının, modern bir kentsel ütopya olarak adlandırılabilir. Ancak, bu ütopyanın daha öncekilerden farkı, gerçekleştirilebilir, rasyonel ve somut olmasıdır.

Her ne kadar Yavaş Şehir kavramı önce Batı dünyasında ortaya çıkmış ve yaygınlaşmış ise de, başta İslam şehri olmak üzere doğunun geleneksel şehir anlayışı ile de uyumlu olduğu görülmektedir. Geleneksel İslam şehirlerinde, yavaş şehir hareketinin hedeflediği hayat tarzı yüzyıllar öncesinden pratiğe dökülmüştür. Bahçe duvarının yüksekliğinden, evin pencerelerinin yönüne ve şekline kadar her ayrıntı, insanlık ve sürdürülebilirlik kaygıları çerçevesinde dizayn edilmiştir.

“İslam şehirleri, aynı zamanda içinde gelişen kurumları ile Müslüman bireyi yoğuran ve şekillendiren bir mektep gibidir. Bir tarafta Cami etrafında akıp giden hayata kitlesel katılım, diğer tarafta loncaların İslami ilkelerden beslenen esnaf ahlâkını ticarî hayatta hakim kılma çabaları, dayanışmacı toplum yapısı ve mahallelerin organik ve yüksek aidiyet sunan kimlikleri; o şehirde yaşayan herkes üzerinde bir kimlik oluşturur. Bu haliyle İslam şehirleri Müslüman toplumlar için yaşayarak öğrenilen büyük bir mekteptir. Kurumlar, sosyal yapılar, gelenekler, alışkanlıklar ve ilişkiler, o şehirde yaşayan herkese bir kimlik ve bir şahsiyet sunarlar. Bugün Müslüman halklar kendi medeniyetlerini tekrar dirilteceklerse, bu öncelikle her yönüyle özgün bir gündelik hayat kurmayı ve kendi bilgisini üretecek bir bilgin ve insan tipini yetiştirmeyi gerekli kılmaktadır. Tarihsel tecrübemiz bunun ancak bir şehir hayatı ve ilerlemiş bir şehir kültürü içinde mümkün olacağını gösteriyor” (Demirci, 2003: 146).

Ancak, sanayi devrimi ve metropolleşme olguları sonrasında Batı'nın şehirleri nasıl birçok yönden can çekişmekte ve kimliklerini ve insanlıklarını kaybetme tehlikesi ile yüzyüze kalmışlarsa, Doğu'nun kadim, “erdemli” ve görece daha insani şehirleri de betonlaşma, gecekondulaşma, estetiği yitirme ve Farabi'nin deyiimiyle “cahil şehir” haline dönüşme sürecinde bulunmaktadırlar. Bu durum, sadece Batı'da değil, Doğu'da da daha “erdemli”, daha yaşanabilir ve daha insani şehir dizaynını acil bir gündem haline getirmektedir.

Yavaş şehir hareketinin şehirlerin nüfus olarak küçük, göreceli olarak yavaş, kendi iç dinamikleri ve otantik özelliklerini koruyup geliştiren ve hayat kalitesi yüksek yerleşim yerleri haline getirilmesini temel amaç olarak belirlemesi, bir bakıma Thomas More'dan Francis Bacon'a, Tommaso Campanella'dan Farabi'ye kadar birçok düşünürün ütopyalar şeklinde geliştirdiği ideal şehir ve toplum yapısının modern çağdaki somut ve uygulanabilir-erişilebilir versiyonudur. Çünkü, Mumford'un (2007) ifade ettiği gibi, ütopya daha iyi bir geleceğe götüren tüm gelişmelerin ve denemelerin temelini oluşturur. Hem mekânsal biçimlerin hem de halinden memnun olmayan toplumların ütopyaları vardır. Ancak, mekansal biçimlerin ütopyaları, statik resmi önerilere değil, mimari alana girerken sosyolojik ütopyalar ise zamansal süreçlere dayanır.

Daha önce geliştirilen ütopyalarda olduğu gibi, yavaş şehir felsefesinde de hakim toplumsal/siyasal yapıya karşı edilgen bir direniş ve alternatif geliştirme kaygısı ön plandadır. Yavaş şehrin alternatif geliştirecek kadar tehlikeli olarak gördüğü hakim yapı ise nüfus olarak büyük, hızlı ve modern şehirler ve onların meydana getirdiği mekânsal, çevresel ve toplumsal sorunlardır. Hakim yapı ne kadar güçlü olursa olsun, alternatif bir hayatın mümkün olduğunu göstermek, yeni ve tamamen dizayn ürünü bir şehir kurmaktan ziyade mevcut şehirleri yaşanabilir hale getirmek, birbirinden farklı coğrafi, kültürel ve toplumsal özellikleri olan şehirleri “hayatı yavaşlatarak daha kaliteli hale getirmek” şemsiyesi altında birleştirerek sürdürülebilirliği teşvik etmek, bu hareketin temel motivasyonu durumundadır. Ancak, küçük bir şehir ölçeği için ideal olabilecek bir reçete sunan Yavaş Şehir hareketinin metropol şehirlerin dönüşümü için söylenecek yeterli sözünün olmaması ise, bu hareketin zayıf noktasını oluşturmaktadır. Yine de, yavaş şehir hareketini de daha iyi, daha insancıl, daha adil bir şehir ve toplum yaşamı özleminin bir sonucu vedaha yaşanabilir mekanlara ulaşmak için iyimser kişiler için uygun sayılabilecek bir yolculuk olarak görmek, modern şehrin sıklığı, insani olmayan şartları ve meydana getirdiği sorunların giderek artması karşısında süregiden bir karamsarlık yerine iyimser bir adım olarak değerlendirilmesi daha doğru olacaktır.

**KAYNAKÇA**

- Ahmet, Semiha ve Yasemen Özlem Mailoğlu, 2015, "Cittaslow/ Sakin Şehir Kalkınma Modeli Ve Türkiye Kalkınma Ajansları", **3.Uluslararası Bölgesel Kalkınma Konferansı**, 15-16 Ekim, Bingöl.
- Alver, Köksal, 2009, "Utopia: The Ideal Form of Place And City", **Sosyoloji Dergisi**(3), 18, pp. 139-153.
- Alver, Köksal, 2011, "Korkut Tuna ve Şehir Sosyolojisi", **Sosyoloji Dergisi**, 3. Dizi, 22. Sayı, 2011, ss. 331-346
- Alver Köksal, 2012, "Kent İmgesi", **Kent Sosyolojisi**, ed. Köksal Alver, Ankara: Hece Yayınları
- Alexander, G., 2002, **eGaia: Growing a Peaceful Sustainable Earth through Communications**, (2.nd ed.) LighthouseBooks.
- Beatley, Timothy, 2000, **Green Urbanism**, Washington DC, IslandPress
- Bilgi Dünyası, 2017, "Ütopya Nedir?", <http://www.bilgidunyasi.com/2017/08/utopya-nedir.html>
- Can, İslam, 2012, "İslam Şehrine Dair Sosyolojik Okumalar", **OPUS**, Sayı 3, 2012-2, ss. 6-27
- Cansever, Turgut, 1995, "İslam ve Şehir", **İzlenim/XXII**, İstanbul.
- Cansever, Turgut, 2010, **Osmanlı Şehri**, İstanbul: Timaş.
- Caragliu, A. Nijkamp P. (2009) "Smart Cities in Europe", **Serie Research Memoranda 0048**, VU University Amsterdam.
- Çağlayandereli, Mustafa, Arslan, D. A. ve Ünal, R. N. (2016). "Adalet Algısı Ve Yaşam Kalitesi Üzerine Sosyolojik Bir Araştırma", **International Journal Of Eurasia Social Sciences**, Vol:7, Issue: 23 June 2016, pp. (319- 347)
- Darıcı, Bülent, 2015, "Sürdürülebilir Kalkınma, Yavaş Şehir (Cittaslow) Anlayışı; Rasyonel İnsan'ın (Homo Economicus) Yeniden Sorgulanması", **Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi**, Cilt: 8 Sayı: 40, Ekim 2015
- Demirci, Mustafa, 2003, "İslam'da Şehir ve Şehrin Sosyal Dinamikleri", **İstem**, Yıl:1, Sayı:2, 2003, s.129 - 146
- FÂRÂBÎ, 2004, **İdeal Devlet (El-Medinetü'İFâzıla)**, İkinci Baskı, Çev. Ahmet Arslan, Vadi Yayınları, Ankara.
- Hekimci, Ferda, 2017, "Yaşamın Gözdesi: Yavaş Şehirler", [http://www.tuketiciyardim.com/?act=news\\_content&id=2957](http://www.tuketiciyardim.com/?act=news_content&id=2957), (alıntı tarihi: 06.05.2017)
- <https://onedio.com/haber/yasam-kalitesi-endeksi-ne-gore-dunyanin-en-yasanilmaz-durumdaki-29-sehri-685369>, erişim tarihi, 2 Mart 2016.
- <http://www.ebelediye.info/guncel/turkiye-nin-prestij-sehirleri-turkuaz-sehirler-olacak>, erişim tarihi: 25 Şub 2016
- Honoré, Carl, 2004, **In Praise of Slowness. How a Worldwide Movement is Challenging the Cult of Speed**, New York: HarperCollins Honoré,
- Hoeschele, Wolfgang, 2010, "Measuring Abundance: The Case of Cittaslow's Attempts to Support Better Quality of Life", **International Journal of Green Economics**, Volume 4, No 1.
- Jameson, Fredric, 2009, **Ütopya Denen Arzu**, Çeviren Ferit Burak Aydar, İstanbul: Metis Yayınları.
- Türkiye Kurumsal Sosyal Sorumluluk Derneği (TKSSD), 2015, Responsible City, <http://responsiblecity.org/hbrc.html>
- T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2012, **10. Kalkınma Planı Yaşanabilir Kentler Ve Kentsel Dönüşüm Özel İhtisas Komisyonu Ön Raporu**, Ankara.
- Özbek, Derya Adıgüzel ve Selcen Nur Erikçi, 2014, "Slow City Movement is an Utopia of Livable City?", **2nd ICAUD International Conference in Architecture and Urban Design**, Epoka University, Tirana, Albania, 08-10 May 2014.
- Özservet, Yasemin Çakırer, 2015, "Aile Dostu Kent İçin Kavramsal Analiz", içinde, **Aile Dostu Şehirler Etüt Araştırması**, Aralık, Ankara: Aile ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (ASGB).
- Mercer, 2016, "2016 Mercer Yaşam Kalitesi Araştırması", <https://www.mercer.com.tr/newsroom/yasam-kalitesi.html>.
- Mevlana Celalattin Rumi, 1991, Mesnevi,



- Nargül, Veysel, “İslâm Şehirciliğine Nostaljik Bir Bakış”,  
<http://www.yeniumit.com.tr/konular/detay/islam-sehirciligine-nostaljik-bir-bakis-110>
- NASR S. Hüseyin (2001), **Modern Dünyada Geleneksel İslam**, çev. S. Büyükduru, İstanbul: İnsan Yayınları
- Pajo, Aykut ve Kaplan Uğurlu, 2015, “Cittaslow Şehirleri için SlowFood Çalışmalarının Önemi”, **Electronic Journal of VocationalColleges-December/Aralık**.
- Pırlanta, İsmail, 2010, “Ortaçağ İslam Şehirlerinde Mahallelerin Oluşumu (Nişabur Örneği)”, **İ.Ü. İlahiyat Fakültesi Dergisi**, Güz 2010/ 1(2) 133-147.
- Pink, Sarah, 2008, “Sense andSustainability: The Case of theSlow City Movement”, **Local Environment**, Vol. 13 , No 2.
- Pustu, Yusuf, 2006, “Küreselleşme Sürecinde Şehir “Antik Site’den Dünya Şehrine” **Sayıştay Dergisi**, Sayı 60.
- Sınmaz, Serkan, 2013, “Yeni Gelişen Planlama Yaklaşımları Çerçevesinde Akıllı Yerleşme Kavramı ve Temel İlkeleri”, **Megaron**, Cilt 8 – Sayı 2
- Suzuki, Hiroaki. vd.,2010, **Eco2 Cities: Ecological Cities as Economic Cities**, Washington DC., The International Bank forReconstructionand Development / The World Bank.
- Tuna, Korkut, 2009, "Şehrin Serüveni", **Hece**, Sayı: 150-152, Haziran-Ağustos.
- World Health Organization QOL Group (1995). **The World Health Organization Quality of Life Assessment**. Position Paper from the World Health Organization, Social Science and Medicine, 41, 1403–1409.
- Yalçın, Alper ve Sevda Yalçın, 2013, “Sürdürülebilir Yerel Kalkınma için Cittaslow Hareketi Bir Model Olabilir mi?”, **Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi**, Cilt 5, No 1.
- Yıldırım, Ömer, 2017, **Ütopyalar: Farabi'nin "Erdemli Şehir (El Medinetü'l Fazıla)" Ütopyası**, [http://www.felsefe.gen.tr/siyaset/felsefesi/farabi\\_ve\\_erdemli\\_sehir\\_erdemli\\_kent\\_el\\_medinetul\\_fazila\\_utopyasi\\_anlayisi\\_nedir.asp](http://www.felsefe.gen.tr/siyaset/felsefesi/farabi_ve_erdemli_sehir_erdemli_kent_el_medinetul_fazila_utopyasi_anlayisi_nedir.asp), (alıntı tarihi: 22.05.2017).

## TÜRKİYE'DE KENTSEL ALANDA KIRSAL KALKINMA SORUNU ÜZERİNE NİTEL BİR ARAŞTIRMA

Özer KÖSEOĞLU\*  
Duygu DEMİROL DUYAR\*\*  
Selin BAŞCAN\*\*\*

### ÖZET

2012 yılında kabul edilen 6360 sayılı Kanun'dan önce büyükşehir belediyelerinin bulunduğu kentlerdeki köy yönetimleri, köyler tarafından kurulan mahalli idare birlikleri ve il özel idareleri gibi yerel aktörler kırsal kalkınmanın yönetiminden sorumluydular. 6360 sayılı Kanun, büyükşehir belediyelerinin sınırlarını il mülki sınırlarına doğru genişleterek tüm ili kentsel alan haline dönüştürmüş ve söz konusu yerel idarelerin tüzel kişiliklerini sona erdirerek kırsal kalkınmaya ilişkin yetkileri büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyelerine aktarmıştır. Şimdiye kadar sadece kentsel alanda hizmet yürüten büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyelerinin kırsal kalkınma konusunda ciddi bir tecrübe eksikliği/yetersizliği bulunmaktadır. Bu çalışmanın amacı; Türkiye'deki büyükşehir belediyelerinin 6360 sayılı Kanun'dan sonra ortaya çıkan kırsal kalkınmanın yönetimi sorununu nasıl algıladıkları ve soruna nasıl yaklaştıklarını ortaya koyarak sorunun çözümüne yönelik geliştirdikleri politika, model ve stratejileri nitel veri analizi yoluyla incelemektir. Çalışma kapsamında 30 büyükşehir belediyesinin kırsal kalkınma için geliştirdikleri örgütlenme biçimi ile stratejik planlarında yer alan kırsal kalkınmaya ilişkin stratejik amaçları, politika ve projeleri incelenmiştir.

**Anahtar Sözcükler:** Kırsal Kalkınma, Büyükşehir Belediyesi, Kırsal Alan, Kentsel Alan, 6360 sayılı Kanun

## ORGANIZATION POLICIES AND LEADING STRATEGIES OF METROPOLITAN MUNICIPALITIES FOR RURAL DEVELOPMENT AFTER THE LAW NUMBERED 6360

### ABSTRACT

Local actors such as villages, village associations and special provincial administrations were responsible for conducting the rural development in metropolitan cities before the law numbered 6360 dated 2012. The law has expanded the borders of the metropolitan municipalities and transformed the whole province to an urban area. The law also abolished public corporate entities of the abovementioned local actors and conveyed the responsibilities of urban development and management to metropolitan municipalities. However, metropolitan municipalities have not experienced rural development until the promulgation of the law, as they were responsible for providing municipal services only in urban areas. In this context, this paper aims to examine the policies, strategies and models that metropolitan municipalities have thrived for the management of rural development through a qualitative research. There are 30 metropolitan municipalities in Turkey and all of them are included in the research. Within the context of the study, organizational structure of the metropolitan municipalities have been analyzed and their strategies, policies and projects specified in the updated strategic plans to accomplish rural development have been examined through employing content analysis.

**Key Words:** Rural Development, Metropolitan Municipality, Rural Area, Urban Area, Law numbered 6360

\* Doç. Dr., Sakarya Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü (ozerk@sakarya.edu.tr)

\*\* Arş. Gör., Sakarya Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü (ddemirol@sakarya.edu.tr)

\*\*\* Arş. Gör., Sakarya Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü (sbascan@sakarya.edu.tr)

## GİRİŞ

2012 yılında kabul edilen 6360 sayılı Kanun'dan önce büyükşehir belediyelerinin bulunduğu kentlerdeki köy yönetimleri, köyler tarafından kurulan mahalli idare birlikleri ve il özel idareleri gibi yerel aktörler kırsal kalkınmanın yönetiminden sorumluydular. 6360 sayılı Kanun, büyükşehir belediyelerinin sınırlarını il mülki sınırlarına doğru genişleterek tüm ili kentsel alan haline dönüştürmüş ve söz konusu yerel idarelerin tüzel kişiliklerini sona erdirerek kırsal kalkınmaya ilişkin yetkileri büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyelerine aktarmıştır. Bu dönüşüm sürecini tamamlamak üzere, söz konusu belediyelere tarım ve hayvancılığı desteklemek amacıyla her türlü faaliyet ve hizmette bulunabilme yetkisini vermiştir. Böylece 6360 sayılı Kanun'dan önce sadece sınırlı bir kentsel mekana belediye hizmetlerini sunma yetkisi bulunan büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyeleri, artık kendi sınırları içinde bulunan ve köy tüzel kişiliği kaldırılarak mahalleye dönüşen yerleşim yerlerinde kırsal kalkınma faaliyetlerini yürütmekle de sorumlu kılınmıştır.

Bununla birlikte, şimdiye kadar sadece kentsel alanda hizmet yürüten büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyelerinin kırsal kalkınma konusunda ciddi bir tecrübe eksikliği/yetersizliği bulunmaktadır. Kapatılan il özel idarelerinin teknik personeli büyükşehir belediyelerine aktarılmakla birlikte, bu personelin ne kadar etkin ve işe dönük kullanıldığı belirsizdir. Ayrıca kırsal kalkınmaya yönelik idari örgütlenmelerinin ne kadar tamamlanıp tamamlanmadığı da bilinmemektedir. Yine büyükşehir belediyelerinin, bu kapsamda gerçekleştirecekleri yatırımların finansman kaynaklarının kapsamlı bir şekilde incelenmesi gerekir. Fakat burada da büyükşehir sınırlarında olup da kapatılan köy ve beldelede yaşayanlara getirilen vergi ve harç muafiyetleri nedeniyle henüz net bir öngörülede bulunmak mümkün değildir. Kentsel alanda kırsal kalkınma; özellikle kırsal nüfusu fazla olan, yaygın ve dağınık bir kırsal yerleşim yapısı bulunan ve yoğun bir şekilde tarım ve hayvancılık faaliyetleri yürütülen kentler başta olmak üzere çok sayıda büyükşehir için önemli bir problem teşkil etmektedir.

Alanyazın açısından bakıldığında ise, 6360 sayılı Kanun üzerine çok ciddi sayıda akademik çalışma üretildiği görülmektedir. Fakat bu çalışmalar genelde ölçek olarak bir il veya ilçeye odaklanmakta, bölgesel ya da ülke çapında araştırmalar nadiren yürütülmektedir. Geniş ölçekte yürütülecek projeler için ihtiyaç duyulan mali kaynakları bulmak ve farklı disiplinlerden çok sayıda araştırmacıyı bir araya getirmek konularında karşılaşılan zorluklar; bölgesel ve ulusal düzeyde 6360'ın uygulama başarısı üzerinde araştırma yapmayı güçleştirmektedir. Yazında, 6360 sayılı Kanun, çoğunlukla kentsel hizmetlerin etkinlik ve verimliliği, yerel demokrasi ve ölçek ekonomileri açılarından incelenirken, büyükşehirlerde ortaya çıkan kırsal kalkınma sorununa odaklanan sınırlı sayıda çalışma bulunmaktadır.

Bu bağlamda çalışmanın amacı; büyük ölçekli kentsel alana hizmet sunmaktan sorumlu olan büyükşehir belediyelerinin 6360 sayılı Kanun'dan sonra ortaya çıkan kırsal kalkınmanın yönetimi sorununa nasıl yaklaştıklarını ortaya koyarak, sorunun çözümüne yönelik geliştirdikleri politika, model ve stratejileri nitel veri analizi yoluyla incelemektir. Büyükşehir belediyeleri Mart 2014 seçimlerinin ardından yeni stratejik planlarını hazırlamıştır. Bu nedenle planlarda, kırsal kalkınmanın yönetimine ilişkin temel strateji, politika ve faaliyetlerini yansıtacakları düşüncesinden hareketle otuz büyükşehir belediyesinin stratejik planları içerik analizi yöntemiyle incelenmektedir. Ayrıca kırsal kalkınmadan sorumlu idari birimlerin nasıl örgütlendikleri, belediyelerin kırsal kalkınma yaklaşımlarını anlamak için analiz edilmektedir. Bu çalışma sonucunda, Türkiye'de büyükşehir belediyelerinin kırsal kalkınma sorununa yönelik politika ve yaklaşımları tespit edilmiş olacak ve büyükşehir belediyelerinin kırsal kalkınmanın yönetimi açısından geliştirdikleri iyi uygulama örnekleri ortaya konulacaktır.

### 1.1. KIRSAL KALKINMA: KAVRAMSAL VE TEORİK ÇERÇEVE

“Kırsal kalkınma”, “kır” ve “kalkınma” olmak üzere yazında net bir tanımına rastlanması zor olan iki kavramın birleşiminden oluşmaktadır. Burada karşımıza çıkan ilk soru, “kırsal” olarak adlandırılan mekanların hangi ölçüte göre tanımlanabileceğidir? Yazına bakıldığında belirli sosyo-ekonomik faaliyetlerin yürütülmesi, belirli bir nüfusa sahip olma ya da belirli kamu hizmetlerine erişememe gibi kriterlere göre kırsal kavramının tanımı da değişmektedir.

Kırsal alan bazılarında göre tarımsal alan iken, diğerlerine göre kentsel olmayan mekânlardır. Tanımlaması zor olmakla birlikte kırsal alan olarak adlandırılan yerlerin ortak bazı özelliklere sahip olduğu görülmektedir. Bunlar arasında kalkınmaya engel oluşturan düşük nüfus büyüklüğü ve

yoğunluğu; ulaşım, sağlık, eğitim ve teknolojiye kısıtlı erişim; pazara uzaklık ve genelde doğal kaynaklara (ormancılık, madencilik ve balıkçılık gibi) bağlı tek bir endüstriye dayalı olma sayılabilir (Green ve Zinda, 2013: 3). Elbette ülkeler farklı gelişmişlik düzeylerine ve sosyo-kültürel özelliklere sahip olduğundan yukarıda sayılanlar, her ülkede aynı şekilde ve düzeyde karşılaşılan özellikler değildir. Ülkeler ve bölgeler arasındaki gelişmişlik farklılıkları, sosyo-kültürel çeşitlilik ve bireysel olarak kalkınma algısındaki farklılaşmalar kırsal alanın ortak bir tanımının yapılmasını güçleştirmektedir.

Benzer biçimde “kalkınma” da sosyal bilimlerin en tartışmalı kavramlarından birisidir. Sübjektif ve değer yüklü bir kavram olduğundan üzerinde uzlaşılmış bir tanımı bulunmamaktadır. Genel olarak ekonomik bir gelişme veya aktivite şeklinde anlaşılan kalkınma kavramı, özünde bir toplumda yaşanan sosyal değişim sürecine işaret etmektedir. Bu süreç içinde kaynakların dağılımı ve üretim teknikleri gibi ekonomik faaliyetlerin yanında kurumsal yapı, toplumsal değerler, bireysel tutum ve davranışlar da değişir (Tolunay ve Akyol, 2006). Kalkınma, temelde, istenilen bir değişim sürecine işaret eder. Ancak bu değişimin unsurları ve amaçları üzerinde uzlaşılmış değildir. Değişimin amacı kişi başına düşen milli gelirin artması olduğu kadar adalet, eğitim, sağlık, istihdam olanakları ve kaynaklara eşit bir şekilde erişebilmeyi de kapsar (Singh, 2009: 2).

Kalkınmayla en çok karıştırılan kavram “büyüme”dir. Aralarında temel bazı farklılıklar bulunmasına rağmen, bu iki kavram çoğunlukla birbirinin yerine kullanılır. Büyüme genellikle nüfus, istihdam, gelir veya kişi başına düşen üretim miktarının artmasına işaret eder. Ancak bu göstergeler kalkınma anlayışını maddi faydalara indirgeme gibi bir problemi de beraberinde getirir. Örneğin, bir toplumdaki nüfus artışı yerel hizmetlerin sunumu için yerel yönetimlere ek vergi geliri sağlaması nedeniyle belirli bir düzeyde kalkınmayı ifade eder. İkinci olarak büyüme, genellikle kısa vadeli bir perspektif sunmakta ve büyümeyle birlikte ortaya çıkan çevresel etkiler gibi maliyetlere değil de sadece faydalara odaklanmaktadır. Üçüncü olarak, kalkınmanın Batıya ve özellikle de ABD kültürüne özgü olduğu görülmektedir. Kalkınma, Batı kültürüne ait değerler ve davranışların da benimsenmesi anlamına geleceğinden, kendi ülkelerindeki geleneksel değerler ve kültürün çözülmesinden endişe eden gelişmekte olan ülke yönetimleri kalkınma kavramına itiraz etmektedir (Green ve Zinda, 2013: 5).

Günümüzde kalkınmanın sadece maddi özelliklere odaklanan ekonomik bir fenomen olmasından öte ekonomik ve toplumsal sistemlerin yeniden yapılanmasını içeren çok boyutlu bir süreç olarak değerlendirilmesi daha yaygındır. Gelirin ve kaynakların dağıtımında ve düzeyindeki iyileşmelere ek olarak kurumsal, toplumsal ve yönetsel yapılar ile insanların ve toplumun değer ve inanç sisteminde radikal değişiklikleri de kapsar (Singh, 2009: 4).

Geçmişte kırsal kalkınma programları ve politikaları tarımsal verimin artırılması üzerine kuruluydu. Çünkü verimin artması sonucunda çiftçilerin gelirinin artacağı ve kırsal alanda ekonomik fırsatların genişleyeceği düşünülürdü. Ancak günümüzde gelişmiş ülkelerde tarım, kırsal alanda temel uğraş olmaktan çıkmıştır. Gelişmenin ilerleyen dönemlerinde genel ekonomi içinde tarımın önemi giderek azalmıştır. Ayrıca kırsal alan ile küresel ekonomi arasındaki bağların güçlendirilmesi gerekmiştir. Örneğin, eko-turizm, küresel ekonomiyle eklemlenmenin bir unsuru olarak gelişmekte olan ülkelerin en hızlı büyüyen gelir kaynaklarından biri haline gelmiştir. Tüm bu nedenlerden dolayı, kırsal kalkınmaya yönelik yaklaşımımızı değiştirme ve genişletme ihtiyacı bulunmaktadır (Green, 2013: xiii-xiv).

Yukarıda yer verilen gelişmeler, kırsal kalkınmaya yönelik yaklaşımımızı değiştirme ve genişletmemiz gerektiğine işaret etmektedir. Kırsal alan politikalarında sektörel bakış açıları yetersiz kalmakta olup kırsal ekonomideki çeşitlilik, küçük ve orta ölçekli işletmelerin varlığı, yeni teknolojilerin kullanılması ve kırsal turizm gibi unsurların sürdürülebilir kırsal kalkınmada dikkate alınması gerekmektedir. Sürdürülebilir dengeli bir kalkınma için kır ve kenti içine alan geniş ölçekli mekânsal politikalar önem kazanmıştır (Yeniğül, 2016: 17). Bu ise kırsal alanda tarım ve tarım dışı sektörleri içeren fonksiyonel ve entegre bir yaklaşıma, kırsalın dinamiklerini ve önceliklerini güçlendirecek politikaları gündeme getirmektedir. Daha geniş mekanda, daha fazla aktörün katılacağı entegre bir bakış açısı, kırsal kalkınma süreçlerine “yönetişim” kavramının eklemlenmesine neden olmuştur (Gülçubuk, 2013: 47).

Kırsal kalkınma politika ve stratejilerindeki değişim ihtiyacı, Dünya Bankası ve Birleşmiş Milletler gibi uluslararası kuruluşların 2000’li yılların başında ortaya koydukları yeni kalkınma

hedeflerinde de kendini göstermektedir. Değişimin izlerini AB kırsal kalkınma politika belgelerinde ve hibe programlarının oluşumunda da görmek mümkündür (Gülçubuk vd., 2010).

Buraya kadar yapılan kavramsal tartışmalar ve politika değişim süreçlerine bakıldığında kırsal kalkınma, kırsal alanda yaşayan insanların yaşam kalitesinde sürdürülebilir bir iyileşmenin yakalanması olarak tanımlanabilir. Bu açıdan kırsal kalkınma, kapsayıcı ve çok boyutlu bir kavram olup tarım ve ilgili faaliyetlerin, köy ve kır ekonomilerinin, zanaatın, sosyo-ekonomik altyapının, kamusal hizmetlerin ve olanakların, kırsal alandaki insan kaynağının gelişmesini içerir (Singh, 2009: 3).

## **1.2. 6360 SAYILI KANUN SONRASI BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNDE KIRSAL KALKINMA SORUNU**

Türkiye’de resmi kurumlar, faaliyetlerinin amacı ve kapsamına göre farklı kırsal alan tanımları kullanmaktadır. TÜİK kırsal alanı, yerleşim yerlerinin idari statüsü ve nüfus eşiği kriterlerine göre tanımlamaktadır. Buna göre, il ve ilçe merkezleri dışındaki tüm yerleşimler, beldeler de dâhil olmak üzere köy olarak kabul edilmektedir. Ayrıca TÜİK, 1982 yılında gerçekleştirilen bir araştırmayı dikkate alarak, asgari kentsel fonksiyonları gösteren yerleşimlerin nüfusunu 20.000 olarak kabul etmiştir. Böylece TÜİK’in yaklaşımı dikkate alındığında nüfusu 20.000’den az olan il ve ilçe merkezleri ile belde ve köyler kırsal yerleşim sayılmaktadır (UKKS, 2014). 2000 yılı genel nüfus sayımında köy ve bucak nüfusları “köy nüfusu”; il, ilçe merkezleri ve belediye sınırları içindeki nüfus ise “kent nüfusu” olarak kabul edilmiştir (Temurçin ve Şenol, 2008: 196).

Yasal düzenlemelerde de farklı kırsal alan tanımları bulunmaktadır. Örneğin, 442 sayılı Köy Kanunu nüfusu 2.000’den az olan yerleşim yerlerini köy, nüfusu 2.000-20.000 arasındakileri kasaba ve nüfusu 20.000’den fazla olan yerleri ise şehir (kent) olarak nitelemektedir. Ayrıca cami, okul, otlak, yaylak, bataklık gibi orta malları bulunan, toplu veya dağınık evlerde oturanların bağ, bahçe ve tarlalarıyla birlikte köyü oluşturduğu da belirtilmektedir. Böylece köyün tanımı için hem nüfus hem de orta malları kriterleri birlikte kullanılmaktadır.

2012 yılında kabul edilen ve hükümlerinin önemli bir kısmı 2014 mahalli idareler seçimlerinin ardından yürürlüğe giren 6360 sayılı “On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması Hakkında Kanun” ile birlikte büyükşehir belediyesi sınırları il mülki sınırına, büyükşehir ilçe belediyesi sınırları ise ilçe mülki sınırına doğru kırsal alanları da kapsayacak şekilde genişlemiştir. Ancak büyükşehir belediyesi bulunan kentlerde tüzel kişiliği kaldırılan köy ve belde belediyeleri mahalleye dönüştürüldüğünden, kırsal alan nüfusunun belirlenmesinde kullanılan geleneksel ölçütler yetersiz hale gelmiştir. Mahallelerin tüzel kişiliği bulunmadığından, kentlerdeki mahalleler ile kırsal alandaki yeni mahalleleri nüfus açısından ayırt etmek için yeni bir kırsal ve kentsel alan tanımına ihtiyaç bulunmaktadır.

Kırsal alanın tanımlanmasındaki belirsizlik, kırsal kalkınmanın yönetiminde de karşımıza çıkmaktadır. 6360 sayılı Kanundan önce büyükşehir belediyesi sınırları içinde yer alan köyler, köyler tarafından kurulan veya köylerin üye oldukları mahalli idare birlikleri ve il özel idareleri tarım ve hayvancılık da dâhil olmak üzere kırsal kalkınmaya ilişkin yerel sorumlulukları yerine getirmekteydi. Özellikle Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü’nün 2005 yılında lağvedilerek, İstanbul ve Kocaeli dışındaki kentlerde il özel idarelerine bağlanmasıyla birlikte, kırsal kalkınma konusunda il özel idarelerinin görev ve sorumlulukları da artmıştır. Mahalli idare birlikleri ise kırsal kalkınma hizmetlerinin yürütülmesi ve koordinasyonunda önemli rollere sahiptir. 2005 yılında İçişleri Bakanlığı tarafından başlatılan Köyleri Destekleme Projesi (KÖYDES) kapsamında köylere yapılacak altyapı yatırımlarının koordinasyonunda önemli bir fonksiyon yerine getirmektedir. 6360 sayılı Kanun, söz konusu yerel idarelerin tüzel kişiliklerine son vererek bu kuruluşların kırsal kalkınmayla ilgili yetkilerini büyük ölçüde büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyelerine aktarmıştır.

Mevcut 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ile 5393 sayılı Belediye Kanununda büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyelerinin kırsal kalkınma kapsamında değerlendirilebilecek yetki ve görevleri vardır. 5216 sayılı Kanunun 7/i bendinde belirtilen “tarım alanlarının ve su havzalarının korunmasını sağlamak, ağaçlandırma yapmak” görevleri buna örnek verilebilir. Büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyeleri yukarıda da belirtildiği gibi il ve ilçe merkezleri olarak kentsel mekânlar şeklinde değerlendirildiğinden, yerel yönetimlerin sundukları hizmetler de kentsel hizmet olarak öngörülmüştür. Bu nedenle, yasalarda kırsal veya tarımsal kalkınmaya ilişkin belediyelere doğrudan bir

yetki, görev veya sorumluluk verilmemiştir. Zira bu fonksiyonu yerine getiren başka yerel aktörler de 6360 sayılı Kanundan önce varlığını korumaktaydı.

Bu nedenle, büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyelerinin geniş anlamda kırsal kalkınma ve dar anlamda tarım ve hayvancılık faaliyetleri konusunda ciddi bir tecrübe eksikliği ortaya çıkmaktadır. Yasal olarak, özellikle tarımsal kalkınmaya yönelik ortaya çıkan boşluğu doldurmak amacıyla 6360 sayılı Kanun, büyükşehir ve ilçe belediyelerine ek bir görev olarak tarım ve hayvancılığı desteklemek amacıyla her türlü faaliyette bulunabilme imkânı vermiştir (5216, md. 7). Bu düzenleme, yetki ilkesi dikkate alınarak tarımsal kalkınma fonksiyonunu büyükşehir ve ilçe belediyelerine yüklemiştir. Bu nedenle, merkezi idarenin kentte yer alan ve kırsal kalkınmadan sorumlu olan idari birimleri (Gıda, Tarım ve Hayvancılık İl Müdürlüğü gibi) ile yerel yönetim kuruluşu olan belediyelerin (büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyeleri) kırsal kalkınmayla ilgili yetki, görev ve sorumlulukları nasıl paylaşacağına ilişkin bir belirsizlik de ortaya çıkmaktadır. Daha da ötede, bu haliyle 5216 ve 5393 sayılı Kanunlar da kırsal kalkınma fonksiyonunu tanımlamada yeterli gözükmemektedir.

6360 sayılı Kanunun uygulanması açısından bakıldığında şehir merkezlerine uzak olan kırsal yerleşim alanlarının yerel kamusal hizmetlere erişiminde sorunların ortaya çıkaracağı, bu durumun hizmet maliyetlerini artıracığı, tarım ve hayvancılığın olumsuz etkileneceği, tarım topraklarının imara açılacağı ve kırdan kente göçü artıracığına ilişkin kaygılar dile getirilmektedir (Akıllı ve Kızılboğa Özasan, 2015). Ancak Kanunda düzenlenen maddelerin büyük kısmının 2014 yılında yürürlüğe girdiği ve aktif olarak 2015 yılından itibaren uygulandığı düşünüldüğünde, bu kaygıların ne kadarının gerçekleşeceğine ilişkin bir çıkarımda bulunmak için henüz erken olduğu söylenebilir. Zira büyükşehir belediyelerinin kurumsal ve mali kapasitelerini güçlendirmesi ve ilçe belediyelerine yetki aktarımı yoluyla kırsal kalkınma hizmetlerinin daha etkin ve verimli bir şekilde yerine getirilmesinin yolları bulunabilir.

Ulusal düzeyde kırsal kalkınma politikalarının oluşturulması ve uygulanması açısından konuya yaklaşıldığında, özellikle 2000’li yıllarla birlikte tarımsal sübvansiyonların nitelik değiştirdiği, tarımsal destek türlerinin çeşitlendiği, tarımsal ve kırsal kalkınmanın yerel ve bölgesel politikalar ile Avrupa Birliği (AB) politikaları bağlamında değerlendirilmeye başlandığı görülmektedir. Nitekim 9. ve 10. Kalkınma Planlarında kırsal kalkınma, bölgesel gelişme ekseninde yer alırken, politikanın kapsamı tarım sektörünün rekabet gücü ile yerel kalkınmayı destekleyecek biçimde düzenlenmiştir (UKKS, 2014). Yine AB kırsal kalkınma politikalarına uyum çerçevesinde 2007-2013 ve 2014-2020 dönemleri için Ulusal Kalkınma Stratejisi hazırlanmıştır. Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı ile Tarım ve Köyişleri Bakanlıkları ise Kırsal Kalkınma Eylem Planları aracılığıyla ulusal düzeyde belirlenen kırsal kalkınma stratejilerini somut hedeflere dönüştürerek uygulamaların başarısını takip etmektedir. Ayrıca kırsal kalkınma strateji ve hedeflerinin yerine getirilmesi, bu doğrultuda AB ve uluslararası kuruluşlardan alınan kaynakların yönetimi ve kırsal kalkınma programlarının uygulanması amacıyla kamu tüzelkişiliği, kendi bütçesi, idari ve mali özerkliği bulunan Tarım ve Köyişleri Bakanlığının bağlı kuruluşu olarak “Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu” kurulmuştur.

### **1.3. BÜYÜK YERLEŞİM YERLERİNDE KIRSAL KALKINMA SORUNUNA YÖNELİK NİTEL BİR ARAŞTIRMA**

#### **1.3.1. Literatür İncelemesi ve Araştırma Problemi**

Kırsal kalkınma istihdam, yoksulluk, tarımsal kalkınma, eko-turizm, kırsal altyapı gibi birçok boyuttan oluşan kompleks bir alandır. Farklı boyutlardan oluşan kırsal kalkınma alanında yapılacak araştırmaların da çok disiplinli bir yaklaşımla ele alınması daha faydalı olacaktır. Ancak bu çalışmada, büyükşehir belediyelerinin bulunduğu kentlerdeki kırsal kalkınma sorunu yönetsel bir sorun olarak ele alınmaktadır.

Türkiye’de 1982 Anayasası gereği büyük yerleşim yerleri olarak tanımlanan büyükşehir belediyelerine ilişkin son yıllardaki en kapsamlı düzenleme daha önce de bahsedilen 6360 sayılı Kanun ile gerçekleşmiştir. Bu kanunla birlikte büyükşehir belediyesi kurulmasına ilişkin nüfus kriteri 750.000 olarak belirlenmiş, 16 olan büyükşehir belediyesi sayısı 30’a çıkmış, yeni ilçeler kurulmuş, nüfusu 2.000’in altında kalan belde belediyeleri kapatılmış, büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerdeki il özel idareleri kapatılırken köylerin tüzelkişilikleri kaldırılarak mahalleye dönüştürülmüştür. Ayrıca

büyükşehir belediyelerinin sınırları il mülki sınırlarına ve büyükşehir ilçe belediyelerinin sınırları ise ilçe mülki sınırlarına kadar genişletilmiştir.

6360 sayılı Kanundan önce kırsal kalkınma faaliyetleri il özel idareleri, köyler ve köylerin oluşturduğu ya da üye oldukları mahalli idare birlikleri tarafından yerinde yürütülürken; bu kuruluşlar kapatıldığı için büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde kırsal kalkınmanın yönetiminden sorumlu yerel yönetim kuruluşları olarak sadece büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyeleri kalmıştır. Tarım Kredi Kooperatifleri, merkezi idarenin il ve ilçe örgütlenmeleri, çiftçi birlikleri gibi diğer yerel aktörler de kırsal kalkınma sürecinin paydaşı olarak faaliyet göstermektedir.

Sonuç itibarıyla kırsal kalkınma; özellikle kırsal nüfusu fazla olan, yaygın ve dağınık bir kırsal yerleşim yapısı bulunan ve yoğun bir şekilde tarım ve hayvancılık faaliyetleri yürütülen kentler başta olmak üzere çok sayıda büyükşehir için önemli bir problemdir. Bölgesel ve yerel düzeydeki kamu, özel sektör ve STK'lar tarafından izlenen yerel politika, uygulama ve faaliyetler ile bunların merkezi yönetim düzeyinde hükümet, bakanlıklar ve diğer kamu kurumlarının geliştirdikleri politikalarla uyumu konularının çok disiplinli bir perspektiften araştırılması ihtiyacı bulunmaktadır. Bununla birlikte, 6360 kapsamında yürütülen çalışmalar incelendiğinde ya hizmet sunumunda etkinlik ve verimlilik (bkz. Biricikoğlu ve Demirel Duyar, 2015) gibi belirli bir soruna odaklanan “özel” ya da 6360 sayılı Kanunun avantaj ve dezavantajlarını (bkz. Adıgüzel, 2012; Muratoğlu, 2015) birlikte değerlendirmeye çalışan “genel” araştırmalardan oluştuğu görülmektedir. Türkiye’de 6360 üzerine yapılan araştırmaların diğer bir özelliği ise araştırma alanının genellikle bir il veya belediye düzeyi ile sınırlı kalmasıdır. Bu kapsamda Van (İzci ve Turan, 2013), Şanlıurfa (Karasu, 2013), Aydın (Genç, 2014) ve Muğla (Gezgüç vd., 2015) gibi birçok kentte münferit araştırmalar şeklinde gerçekleştirilmiştir.

### 1.3.2. Araştırmanın Amacı ve Sınırlılıkları

6360 sonrasında ortaya çıkan değişime ve bu çalışma özelinde büyük yerleşim yerlerinde kırsal kalkınma meselesine büyükşehir belediyelerinin nasıl ve ne düzeyde yaklaştıklarının kapsamlı bir incelemesine ihtiyaç bulunmaktadır. Böyle bir araştırmanın belediyelerin örgütlenmesi, insan kaynakları ve mali kapasitesi, kırsal kalkınma politika ve model(ler)i gibi noktalara odaklanması gerekir.

Bu çalışma, 6360 sayılı Kanundan sonra büyükşehir belediyelerinin bulunduğu kentlerde kırsal kalkınma sorununa yönelik büyükşehir belediyelerinin örgütlenme ve strateji geliştirme yaklaşımlarının incelenmesini amaçlamaktadır. Çalışmada büyükşehir belediyelerinin kırsal kalkınma politika ve yaklaşımları ile kırsal kalkınma politikalarını yerine getirmek için geliştirdikleri örgütlenme modelleri incelenmektedir. Bu bağlamda, araştırmanın iki temel sorusu bulunmaktadır: (1) Büyükşehir belediyelerinin kırsal kalkınmaya yönelik geliştirdikleri başlıca strateji, model ve yaklaşımlar nelerdir? (2) Büyükşehir belediyeleri kırsal kalkınma hizmetlerinin sunumu için nasıl bir örgütlenme modeline sahiptir?

Belirtmek gerekir ki, büyükşehir belediyelerinin sahip oldukları mali olanaklar ve insan kaynağı gücü farklı araştırmaların konusunu oluşturduğundan çalışma kapsamına dâhil edilmemiştir. Ayrıca bu çalışma, sadece büyükşehir belediyelerine odaklanmış olup kırsal kalkınma konusunda yerinde hizmet üretmesi beklenen ilçe belediyeleri ölçeği fazlaca genişleteceğinden araştırmaya alınmamıştır.

### 1.3.3. Araştırmanın Yöntemi

Bu çalışmada, Türkiye’de var olan 30 büyükşehir belediyesinin 2014 mahalli idareler seçimlerinin ardından yayınladıkları stratejik planları, kırsal kalkınma politika ve stratejileri ile bunların üst politika belgeleriyle ilişkisinin var olup olmadığı açısından “içerik analizi” yöntemiyle incelenmektedir. Bu kapsamda, büyükşehir belediyelerinin resmi web sitelerinde yayınladıkları en güncel stratejik planları kullanılmıştır. 6360 sayılı Kanun 2012 yılında kabul edilmiş ve ilgili yerel yönetim kuruluşlarının kapatılması ve yenilerinin kurulmasına ilişkin hükümleri Mart 2014 tarihinde yapılan mahalli idare seçimleriyle birlikte yürürlüğe girmiştir. Böylece hem 6360’dan önce büyükşehir belediyesi olanlar, hem de yeni büyükşehir dönüşecek olan 16 il belediyesinin seçimlerinin ardından yaptıkları ilk stratejik planlarında kırsal kalkınmaya ilişkin temel stratejiler, amaç ve hedeflere yer verecekleri varsayılmıştır. Ayrıca araştırma kapsamında, büyükşehir belediyelerinin kırsal kalkınmaya yönelik oluşturduğu organizasyon yapısını incelemek amacıyla resmi web sitelerinden daire başkanlığı ve müdürlük düzeyindeki örgütlenme tarzları analiz edilmiştir.

### 1.3.4. Araştırmadan Elde Edilen Bulgular

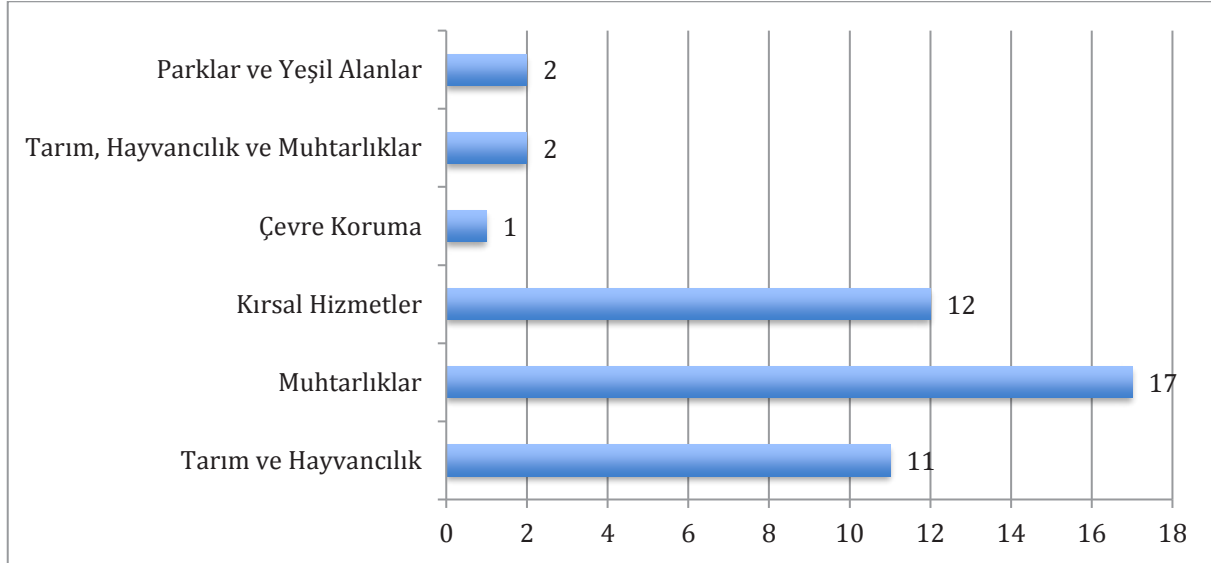
Araştırmanın bulguları üç başlık altında ele alınmaktadır. Bu başlıklar, büyükşehir belediyelerinin başlıca kırsal kalkınma politika ve stratejileri, bunların üst politika belgeleri ve mevzuatla ilişkisi, kırsal kalkınma hizmetlerini sunmak için geliştirdikleri idari yapılanma modellerinden oluşmaktadır.

#### 1.3.4.1. Kırsal Kalkınmaya İlişkin Örgütlenme Modelleri

6360 sayılı Kanunla birlikte 14 yeni büyükşehir belediyesinin kuruluşu 2014 mahalli idareler seçimlerinin ardından tamamlanmıştır. 2015 yılından itibaren yeni kurulan belediyeler de dâhil olmak üzere büyükşehir belediyeleri kırsal kalkınma ve muhtarlıklara ilişkin daire başkanlığı ve müdürlük düzeyinde idari birimler oluşturmuştur.

Bu kapsamda, Türkiye'deki otuz büyükşehir belediyesi incelendiğinde ağırlıklı olarak Muhtarlıklar (n=17), Kırsal Hizmetler (n=12) ve Tarım ve Hayvancılık (n=11) isimleri altında daire başkanlıkları kurulmuştur (bkz. Şekil 1). Bu genel eğilimden farklı olarak Çevre Koruma ile Parklar ve Yeşil Alanlar daire başkanlıkları altında kırsal hizmetler ve muhtarlık örgütlenmelerini tanımlayan belediyeler de bulunmaktadır.

**Şekil 1. Büyükşehir Belediyelerinin Kırsal Kalkınma Hizmetlerine Yönelik Oluşturduğu Daire Başkanlıkları**



Şanlıurfa Büyükşehir Belediyesi dışında kalan tüm büyükşehir belediyeleri, kırsal kalkınma ve muhtarlık hizmetlerine ilişkin en az bir daire başkanlığı oluşturmuştur. Antalya (Tarımsal Hizmetler, Muhtarlık İşleri, Kırsal Hizmetler) ve Mersin (Tarımsal Hizmetler, Veteriner Hizmetleri, Muhtarlık İşleri) Büyükşehir Belediyelerinin ise kırsal kalkınmaya ilişkin üç daire başkanlığı birden oluşturduğu görülmektedir. Belediyelerin resmi internet siteleri üzerinden yapılan araştırmaya göre Eskişehir, Kayseri, Hatay ve İstanbul Büyükşehir Belediyelerinin şube müdürlükleri kurmadığı anlaşılmaktadır.

Kırsal kalkınma hizmetlerinin yürütülmesinde, özellikle köy tüzelkişiliği kaldırılan mahalle muhtarlıkları önemli bir paydaş konumundadır. Muhtarlık işlerinin yürütülmesi için belediyelerin yarısından fazlası daire başkanlığı düzeyinde idari birimler oluşturmuştur. Ayrıca Van, Mersin ve Adana Büyükşehir Belediyeleri muhtarlık işlerinin yerinden yönetimini sağlamak ve daha etkili bir şekilde koordine etmek için “bölgesel” şubeler kurma stratejisini belirlemiştir.

Tarım ve Hayvancılık, Muhtarlık İşleri ve Kırsal Hizmetler Daire Başkanlıklarının altında yapılanan şube müdürlüklerine bakıldığında birbirinden farklı yapılanma örüntüleri olduğu görülmektedir. *Tarım ve Hayvancılık Daire Başkanlıkları* kapsamında oluşturulan şube müdürlükleri arasında bitkisel üretim, çiftçi eğitimi, sulama, tarım Ar-Ge, kooperatifler, alternatif tarım, seracılık,



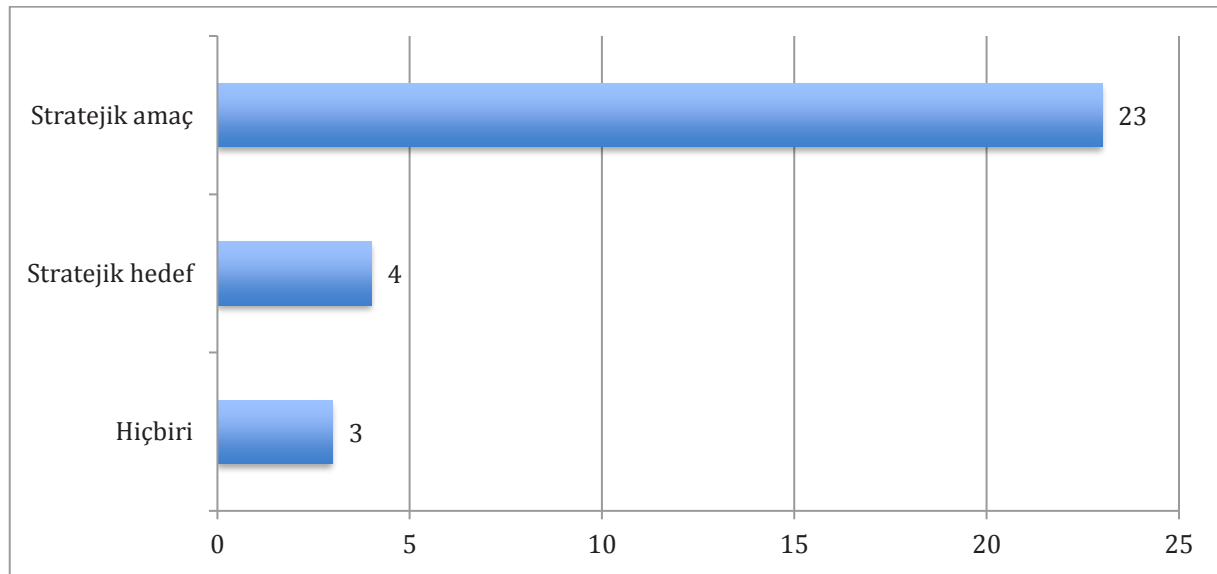
haller, tarımsal altyapı strateji geliştirme ve hibe projeleri ile veteriner, hayvanat bahçesi, sahipsiz hayvanlar, hayvansal üretim, mezbahalar, hayvan sağlığı ve yetiştiriciliği gibi idari birimler bulunmaktadır. *Kırsal Hizmetler Daire Başkanlıkları* altında jeotermal kaynaklar, kalkınma projeleri, atık koordinasyon, makine ikmal, yollar, kırsal alan planlaması, ekonomik araştırma ve yatırım destek, istihdam geliştirme, sanat yapıları, şantiyeler, kentsel kalkınma gibi müdürlükler öne çıkmaktadır. *Muhtarlık İşleri Daire Başkanlıklarının* nasıl örgütlendiklerine bakıldığında ise muhtar bilgi merkezi, mahalle hizmetleri, idari işler, STK koordinasyon, sosyal hizmetler, tören ve organizasyon gibi idari yapılar söz konusudur.

Yukarıda yer verilen örgütlenme biçimlerinden farklı stratejiler izleyen büyükşehir belediyeleri de bulunmaktadır. Kırsal hizmetler içinde istihdamı öne çıkaran (Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi), muhtarlık işlerini sivil toplumla birlikte değerlendiren (Ankara ve Kahramanmaraş Büyükşehir Belediyeleri), park ve bahçeler birimi içinde tarım hizmetlerine yer veren (Trabzon Büyükşehir Belediyesi), kırsal hizmetler içinde kentsel hizmetleri örgütleyen (Samsun Büyükşehir Belediyesi), tarımsal projeleri daire başkanlığı olarak yapılandıran ve AB hibe projelerini idari birim olarak kuran (Malatya Büyükşehir Belediyesi), tarımsal Ar-Ge olarak örgüt yapısını oluşturan (Aydın Büyükşehir Belediyesi) ve alternatif tarıma odaklanan (Aydın Büyükşehir Belediyesi) belediyelerden söz edilebilir.

#### 1.3.4.2. Kırsal Kalkınma Strateji, Politika ve Yaklaşımları

Büyükşehir belediyelerinin stratejik planları incelendiğinde, büyükşehir belediyelerinin üçü hariç geriye kalan tamamının kırsal kalkınmaya yönelik en az bir stratejik amaç ve/veya stratejik hedefe sahip olduğu anlaşılmaktadır (bkz. Şekil 2). Belediyelerin önemli bir kısmı (n=23), doğrudan kırsal kalkınmaya odaklanan müstakil (en az) bir stratejik amaç geliştirmiştir. Üç büyükşehir belediyesinin (İstanbul, Ordu ve Trabzon Büyükşehir Belediyeleri) ise kırsal kalkınma için dolaylı amaç ve hedeflere yer verilse de doğrudan bir stratejik amaç veya hedef geliştirmedikleri tespit edilmiştir. Bu durum, söz konusu belediyeler için kırsal kalkınmanın stratejik bir konu olmadığını göstermesi bakımından önemlidir.

**Şekil 2. Büyükşehir Belediyelerinin Kırsal Kalkınmaya İlişkin Stratejik Amaç ve Hedef Belirleme Oranı**



Stratejik planların önemli bir parçasını stratejik amaç ve hedeflerin yerine getirilmesi için öngörülen performans hedefleri, proje ve faaliyetler oluşturmaktadır. Büyükşehir belediyelerinden bazıları kırsal kalkınmayla ilgili stratejik amaç ve hedef belirlememiş olmakla birlikte, belediyelerin tamamı kırsal kalkınmaya odaklanan en az bir performans hedefi, proje ve faaliyet ortaya koymuştur.

Kırsal kalkınma bağlamında büyükşehir belediyelerinin stratejik planları incelendiğinde, tarımsal üretim ve hayvan veriminin artırılması odaklı geleneksel yaklaşımların ötesinde farklı

performans hedefi, proje ve faaliyetlere yer veren büyükşehir belediyelerinin varlığı dikkati çekmektedir. Tablo 1 incelendiğinde, geleneksel kırsal kalkınma yaklaşımı çerçevesinde büyükşehir belediyelerinin kırsal hizmet, tarımsal kalkınma, kooperatifleşme ve hayvan pazarı gibi hedef ve projelere yöneldikleri görülmektedir. Yeni kırsal kalkınma yaklaşımı çerçevesinde değerlendirilebilecek hedef veya projeler ise tarım ve hayvancılık teknokenti, organik ve ekolojik tarım, entegre kırsal kalkınma, tarımsal danışmanlık modeli, yerel eşitlik, ekolojik köy modeli, kırsal ve kentsel epidomiyolojik araştırma, sözleşmeli tarım modeli, kırsal turizm, yerel kalkınma platformu, sürdürülebilir kentsel kalkınma, agro turizm, tarımsal yönetimden oluşmaktadır.

**Tablo 1. Büyükşehir Belediyelerinin Kırsal Kalkınmaya İlişkin Farklı Proje ve Uygulama Hedefleri**

Büyükşehir Belediyesi	Performans Hedefi, Proje ve Faaliyet Adı
Adana	Adana Yüksek Tarım Teknokenti
Antalya	Organik tarım
Balıkesir	Entegre kırsal kalkınma, kırsal yerleşim, kırsal mahalle, tarımsal danışmanlık modeli
Bursa	Kırsal hizmet, kırsal gelişim hizmetleri, kırsal hizmet yönetimi
Diyarbakır	Yerel ekonomi, kırsal bölge hizmetleri, kırsal mahalle
Erzurum	Hayvancılık teknokenti
Eskişehir	Tarımsal kalkınma
Gaziantep	Ekolojik tarım, yerel eşitlik eylem planı
Hatay	Organik tarım, kooperatifleşme
İzmir	Tarımsal laboratuvar, yerel ekonomi, ekolojik köy modeli
Kocaeli	Kırsal ve kentsel epidomiyolojik araştırma (PURE)
Konya	Organik tarım, sözleşmeli tarım modeli
Manisa	Kırsal mahalle, yerel ekonomik dinamizm, kırsal turizm, yerel kalkınma platformu
Mardin	Yerel ekonomiyi güçlendirme, kentsel ve kırsal bölgenin gelişimi, kooperatif oluşturma, kırsal planlama, ekolojik koruma, kent tarımı
Muğla	Tarım ekonomisi, sosyo-ekonomik politika temelinde kırsal kalkınma
Ordu	Kırsal turizm, agro turizm
Sakarya	Sürdürülebilir kentsel kalkınma, kentsel tarım ve hayvancılık durum raporu
Samsun	Ekolojik mahalle uygulaması (köy), yerel ekonomi, tarımsal yönetimi güçlendirme kalkınma
Şanlıurfa	Kentsel ve kırsal gelişim, kırsal mahalle
Tekirdağ	Agro turizm (bağcılıkla ilgili tarım turizmi), kentsel ve kırsal kalkınma
Van	Organik tarım, ekolojik çiftlik pazarı, besi hayvan barınağı projesi, hayvan pazarı projesi, hayvan içme suyu göleti projesi

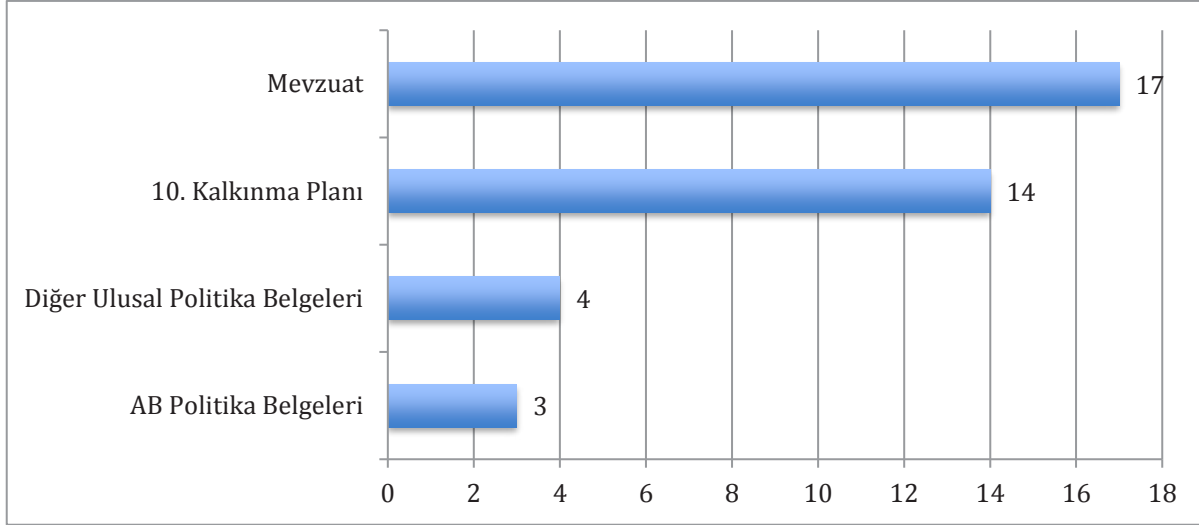
Büyükşehir belediyelerinin sınırlarında yer alan, eskiden köy ya da geniş anlamda kırsal yerleşim olarak tanımlanan; ancak 6360 sayılı düzenlemenin ardından kentsel alan içinde kalan mekanların tanımlanmasına ilişkin “kırsal mahalle” ve “kentsel tarım” gibi farklı kavramların kullanımına rastlamak mümkündür (bkz. Tablo 1).

#### 1.3.4.3. Kırsal Kalkınma Strateji ve Politikalarının Üst Politika Belgeleri ve Mevzuat İle İlişkisi

Büyükşehir belediyelerinin 6360 sayılı Kanun sonrasında kırsal kalkınmaya yönelik geliştirdikleri politika ve stratejilerin ulusal düzeyde var olan üst politika belgeleriyle uyumlu olması beklenir. Aksi durumda, kırsal kalkınma politikalarının yerel düzeyde hayata geçirilmesi imkansızlaşır. Bu açıdan büyükşehir belediyelerinin stratejik planları incelendiğinde üst politika belgeleri arasında en fazla 10. Kalkınma Planı ile ilişki kurulmuştur. Kalkınma Planı dışında Kırsal Kalkınma Planı ve Orta

Vadeli Program (Gaziantep Büyükşehir Belediyesi) ile Bölgesel Gelişme Planı ve Turizm Master Planı (Ordu Büyükşehir Belediyesi) gibi diğer ulusal ve bölgesel politika belgelerine atıfta bulunan büyükşehir belediyeleri de bulunmaktadır. Stratejik planların mevzuatla ilişkisi açısından bakıldığında ise ağırlıklı olarak 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 6360 sayılı Kanununun mevzuat analizi kapsamında değerlendirildiği söylenebilir.

**Şekil 3. Büyükşehir Belediyelerinin Kırsal Kalkınma Politikalarının Üst Politika Belgeleriyle İlişkisi**



AB'nin kırsal kalkınma politikaları ve özellikle hibe programlarını stratejik planlarında doğrudan değerlendiren, bu kapsamda amaç veya hedef belirleyen büyükşehir belediyesine rastlanmamıştır. AB politika belgeleri arasında Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Avrupa Kentsel Şartı'na atıf yapılmıştır.

## SONUÇ

Bu çalışmada, Türkiye'deki büyükşehir belediyelerinin kırsal kalkınma hizmetlerinin sunulmasına yönelik geliştirdikleri örgütlenme stratejileri ile stratejik planları üzerinden kırsal kalkınma politikaları ve bu politikaların ulusal-uluslararası kırsal kalkınma politikaları ile ilişkisi nitel bir araştırma yöntemi olan içerik analizi yoluyla incelenmiştir.

Elde edilen bulgulara bakıldığında dört temel sonuca ulaşmak mümkündür. *İlk olarak*, stratejik planlar, büyükşehir belediyelerinin tarım ve hayvancılık faaliyetlerini de içine alacak şekilde kırsal kalkınmayla ilgili kendi kentlerine özgü stratejiler, hedefler ve projeler geliştirmelerine imkân veren önemli araçlar olarak öne çıkmaktadır. Yani belediyeler, kırsal kalkınmaya stratejik planlama anlayışı içinde yaklaşmaktadırlar.

*İkinci olarak*, büyükşehir belediyelerinin kırsal kalkınmaya ilişkin idari örgütlenmelerini önemli ölçüde tamamladıkları söylenebilir. İdari yapılar derinlemesine araştırıldığında, daire başkanlığı düzeyinde muhtarlık işleri, kırsal hizmetler, tarım ve hayvancılık olmak üzere belirli bir yönelim tespit edilmektedir. Müdürlükler düzeyinde örgütlenme modellerine bakıldığında kentlerin kırsal kalkınma stratejileri, politikaları ve önceliklerine göre jeotermal kaynaklardan kırsal alan planlamasına, çiftçi eğitiminden bitkisel üretime kadar oldukça farklı idari birimleri öne çıkardıkları söylenebilir.

*Üçüncü olarak*, büyükşehir belediyelerinin genel olarak kırsal kalkınma sorununa yönelik yenilikçi model ve uygulamalar geliştirmeye açık oldukları anlaşılmaktadır. Elbette stratejik planlarda öngörülen proje ve faaliyetlerin ne kadarının hayata geçirildiği ve söz konusu uygulamaların başarı düzeyleri başka araştırmaların konusunu oluşturmaktadır. Ancak en azından stratejik planlar incelendiğinde tarım ve hayvancılık teknokenti kurulması, yerel eşitlik eylem planı hazırlanması,

ekolojik köy modeli, sözleşmeli tarım modeli ve tarımsal yönetim modeli gibi kırsal kalkınmaya ilişkin yeni yaklaşımların izlerini görmek mümkündür.

*Dördüncü olarak*, büyükşehir belediyelerinin kırsal kalkınma stratejilerini belirlerken ağırlıklı olarak ulusal kalkınma planı ve mevzuatla ilişki kurmaya çalıştıkları anlaşılmaktadır. AB kırsal kalkınma politikalarının ya da AB sürecinde çıkarılan Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisinin stratejik planlarda yeterince dikkate alınmadığı görülmektedir. Ayrıca kırsal kalkınmayla ilişkili bakanlıkların kırsal kalkınma politikaları, plan ve programlarına da stratejik planlarda atıf yapılmamıştır. Bu durum en azından stratejik planlar düzeyinde, ulusal düzeyde geliştirilen kırsal kalkınma politikalarının büyükşehir belediyeleri tarafından yeterince dikkate alınmadığı sonucunu ortaya çıkarmaktadır. Bu durum, kırsal kalkınmanın ulusal düzeyde planlanması ve yönetilmesi yerine, yerel kalkınma bağlamında konumlandığını gösteriyor olabilir. Ancak yine de bu sonuca ilişkin genelleme yapılmasında temkinli olmak ve daha ileri araştırmalarla konuyu kapsamlı bir şekilde incelemek gerekir.

Bu çalışmanın stratejik planlar ile belediyelerin resmi internet sitelerinden oluşan iki çeşit ikincil veri kullanılarak gerçekleştirildiğinin altı çizilmelidir. Stratejik planlarda ortaya konulan kırsal kalkınma hedeflerinin farklı kentlerdeki gerçekleşme düzeyi, çok disiplinli bir yaklaşımla gerçekleştirilecek saha araştırmaları neticesinde etraflıca incelenmelidir. Ayrıca büyükşehir belediyelerinin kırsal kalkınma hizmetlerinin yürütülmesi kapsamında oluşturdukları idari birimlerin personel, mali kaynak, araç-gereç, yetki, görev ve sorumluluklar açısından da değerlendirilmesine ihtiyaç vardır.

## KAYNAKÇA

Adıgüzel, Şenol (2012), “6360 Sayılı Yasa’nın Türkiye’nin Yerel Yönetim Dizgesi Üzerine Etkileri: Eleştirel Bir Değerlendirme”, *Toplum ve Demokrasi*, Yıl 6, Sayı 13-14, s. 153-176.

Akıllı, Hüsniye – Kızılböğe Özasan, Rüveyda (2015), “6360 Sayılı Kanuna İlişkin Literatür Taraması”, *Akdeniz İİBF Dergisi*, Sayı 30, s. 155-184.

Biricikoğlu, Hale – Demirel Duyar, Duygu (2015), “6360 Sayılı Yasanın Genişleyen Büyükşehir Belediyesi Hizmet Sınırının Etkinlik ve Verimliliğe Etkisi Bağlamında Değerlendirilmesi: Sakarya Büyükşehir Belediyesi Örneği”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi*, Cilt 20, Sayı 4, 2. 369-393.

Genç, Fatma Neval (2014), “6360 Sayılı Kanun ve Aydın’a Etkileri”, *ADÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt 1, Özel Sayı, s.1-29.

Gezgüç, Gözde Müşerref – Aldemir, Ceray – Uzun, Turgay (2015), “6360 Sayılı Kanun ve Muğla Örneği”, *Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi*, Yıl 3, Sayı 18, s. 461-477.

Giray, Fatma Handan - Akın, Ayşegül - Gün, Sema (2004), “Kırsal Kalkınmada Yeni Perspektifler”, *Türkiye VI. Tarım Ekonomisi Kongresi*, Tokat, [https://www.researchgate.net/publication/280383866\\_Kırsal\\_Kalkınmada\\_Yeni\\_Perspektifler](https://www.researchgate.net/publication/280383866_Kırsal_Kalkınmada_Yeni_Perspektifler), Erişim Tarihi:19.06.2017.

Green, Gary Paul (2013), *Handbook of Rural Development*, Cheltenham: Edward Elgar.

Green, Gary Paul - Zinda, John Aloysius (2013), “Rural Development Theory”, *Handbook of Rural Development*, Green, Gary Paul (Ed.), Cheltenham: Edward Elgar, s. 3-20.

Gülçubuk, Bülent (2013), “Kırsal Kalkınma Politikaları ve Yönetişim”, *7. Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu*, TEPAV Yayınları, Ankara.

Gülçubuk, Bülent - Yıldırak, Nurettin- Kızılaslan, Nuray - Özer, Dilek - Kan, Mustafa - Kepoğlu, Arzu (2010), Kırsal Kalkınma Yaklaşımları ve Politika Değişimleri”, *Türkiye Ziraat Mühendisliği VII. Teknik Kongresi*, 11-15 Ocak, Ankara, [http://www.zmo.org.tr/resimler/ekler/e443d6819ae22b2\\_ek.pdf](http://www.zmo.org.tr/resimler/ekler/e443d6819ae22b2_ek.pdf), Erişim Tarihi:19.06.2017.

- İzci, Ferit – Turan, Menaf (2013), “Türkiye’de Büyükşehir Belediyesi Sistemi ve 6360 Sayılı Yasa ile Büyükşehir Belediyesi Sisteminde Meydana Gelen Değişimler: Van Örneği”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi*, Cilt 18, Sayı 1, s. 117-152.
- Karasu, Mithat Arman (2013), “6360 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ve Olası Etkileri: Şanlıurfa Örneği”, *Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi*, Cilt 15, Sayı 1, s. 123-139.
- Muratoğlu, Tahir (2015), “Mahalli İdareler Mevzuatında 6360 Sayılı Kanunla Yapılan Değişiklikler”, *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 20, Sayı 32, s. 59-96.
- Singh, Katar (2009), *Rural Development: Principles, Policies and Management*, 3rd Edition, New Delhi: Sage.
- Temurçin, Kadir – Şenol, Pervin (2008), “Kırsal Alanda Kamusal Hizmet Sunumlarındaki Dönüşümün Mekânsal Etkileri: Isparta İli Örneği”, *SDÜ Fen-Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı 18, Aralık, s. 195-214.
- UKKS (2007), *Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi 2007-2013*, Başbakanlık Devlet Planlama Başkanlığı, Ankara.
- UKKS (2014), *Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi 2014-2020*, Ankara.
- Tolunay, Ahmet – Akyol, Ayhan (2006), “Kalkınma ve Kırsal Kalkınma: Temel Kavramlar ve Tanımlar”, *Süleyman Demirel Üniversitesi Orman Fakültesi Dergisi*, Sayı 2, s. 116-127.
- Yenigül, Sevinç Bahar (2017), “Kırsal Kalkınma Politikalarında Yeni yaklaşımlar ve Bu Yaklaşımların Türkiye’nin Kırsal Kalkınma Politikalarına Etkisi”, *Planlama*, Cilt 27, Sayı 1, s. 16-25.

## 6360 SAYILI KANUNUN UYGULAMA SÜRECİNE ESKİ KÖY/YENİ MAHALLE MUHTARLARININ BAKIŞI: KAHRAMANMARAŞ ÖRNEĞİ

İbrahim Ethem TAŞ1

Yeter ÇİÇEK2

Hatike KOÇAR3

### ÖZET

Türkiye geçmişten bugüne her ne kadar katı merkezîyetçi bir teşkilatlanma yapısına sahip olsa da bu yapılanma içerisinde yerel yönetimlere de yer verilmiş ve yerel yönetimler günümüzde gerek demokratik hayatta üstlendikleri roller gerekse de halka hizmet sunumundaki faaliyetleri dolayısıyla önemleri her geçen gün artarak devam etmiştir. Özellikle de AB'ye uyum çerçevesinde yapılan değerlendirmeler ve son dönem yerel yönetimlerin yapısındaki değişim sonucunda Türkiye özelinde yerel yönetimler alanında kapsamlı çalışmalar yapıldığı gözlenmektedir. Bu düzenlemelerin başında ise 6360 Sayılı “On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” gelmektedir. Bu kanun büyükşehir olan illerde köylere yönelik yeni bir düzenleme getirmektedir. Köyler genel anlamda nüfusu itibarıyla en küçük yerel yönetim birimi olarak Türkiye’de 1924 yılında 442 sayılı kanunla oluşturulmuş olup, tüzel kişiliğe kavuşmuş ve yönetsel bir birim olarak günümüze kadar varlığını korumuştur. Bu doğrultuda muhtar bir yerel yönetim organı olarak ve tüzel kişiliğini kullanarak merkezi yönetime karşı haklara sahiptir. Kırsal alanının yöneticisi durumundadır. Ancak bu yeni düzenlemeyle birlikte büyükşehir olan illerde köyler tüzel kişiliğini kaybetmiş ve mahalle statüsüne dönüşmüştür. Türkiye’de mahalle yönetimine dair düzenleme ise 1944 yılında “Şehir ve Kasabalarda Mahalle Muhtar ve İhtiyar Heyetleri Teşkiline Dair Kanun” adı altında oluşturulmuş ve halen mevcudiyetini korumaktadır. Mahalle muhtarının konumu merkezi yönetim ile yerel yönetimlerin temsilcisi durumunda kalmaktadır. Bu durum çerçevesinde yeni düzenlemeyle birlikte tüzel kişiliğini kaybeden, sosyo-ekonomik ve kültürel anlamda bir değişim geçiren köylerin durumunun ne olacağı, muhtarlıkların kimle nasıl muhatap olacağı, çok eski olan ve zaten bir revizyona ihtiyaç duyan mahalle yönetimine dair kanunun bu noktada büyük eksikliklerinin olması tartışılan konuların en önemlileri arasındadır. Özellikle de belediyelerin il mülki sınırlarından sorumlu tutulması, köylerin kırsal alanlara yönelik sorumluluklarını belediyelere devretmeleri, köylerin mahalleye dönüşmesi bağlamında yükümlülük yüklenmeleri ve muhtarların bu süreçteki pozisyonu sorgulanır olmaktadır. Bu kapsamda kırsal alan yönetiminde önemli bir noktada yer alan muhtarların bu konuya bakışı çalışma için önem teşkil etmektedir.

**Çalışmanın Amacı, Kapsamı ve Yöntemi;** çalışma genelinde 6360 sayılı kanunla eski köy/yeni mahallerin durumu ve bu kapsamda mahalle yönetimine dair kanun irdelenecek olup, çalışma özelinde ise köy muhtarıken ve tüzel kişiliğe sahipken 6360 sayılı kanunla mahalle muhtarı olarak yeni haklar ve yükümlülükler elde eden muhtarların durumu teorik çerçevede belirlenmeye çalışılacaktır. Sonrasında 6360 sayılı kanunla Büyükşehir Belediyesi statüsü kazanan Kahramanmaraş’ın köy durumunda olan yerleşim yerlerinin mahalle yönetimine dönüşmesiyle buradaki muhtarlıkların bu sürece nasıl baktıkları ve süreci nasıl karşıladıklarını ölçmek amaçlı 10 detaylı sorudan oluşan nitel araştırma tekniklerinden biri olan mülakat yöntemi uygulanacak, sonuçlar yorumlanarak analiz edilecektir. Ön çalışma kapsamında irtibata geçilerek muhtarlara uygulanan ve elde edilen cevaplar doğrultusunda Türkiye’nin yerel yönetimlere yönelik bu reform hareketine muhtarların bakışı ve bu süreci tahlilinde farklı yaklaşımlar/bakış açıları/beklentileri olduğu gözlenmiştir.

**Anahtar Kelimeler:** Muhtar, Köy Yönetimi, Mahalle Yönetimi, 6360 Sayılı Kanun

<sup>1</sup>Doç. Dr., Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi, İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü, Yönetim Bilimi ABD, [i.ethem.tas@gmail.com](mailto:i.ethem.tas@gmail.com)

<sup>2</sup>Arş. Gör., Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi, İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü, Kentleşme ve Çevre Sorunları ABD, [y.cicek\\_01@hotmail.com](mailto:y.cicek_01@hotmail.com)

<sup>3</sup>Öğr. Gör., Süleyman Demirel Üniversitesi, Aksu Mehmet Süreyya Demiraslan MYO, [hatike.kocer35@hotmail.com](mailto:hatike.kocer35@hotmail.com)

## THE VIEW OF OLD VILLAGE/ NEW QUARTER'S HEADMEN ON 6360 NUMBERED LAW'S PRACTICE LAW PROCESS: THE SAMPLE OF KAHRAMANMARAŞ

### **ABSTRACT**

*Even if Turkey has had a strict centrist organization structure from past to today, the local administrations were included in this structuring, and the importance of local administrations has increasingly gone on both with the democratic life and their roles in the life today. It is observed that the comprehensive studies were done in the field of local administrations specific to Turkey especially as a result of evaluations which were done within the frame of adoption to EU and the change in the structure of recent local administrations. 6360 Numbered "Law To Change in Some of Law and Statutory Decrees with The Establishment of Metropolitan Municipality in Fourteen Province and Twenty Seven Districts" is the main one of these regulations. This law requires a new regulations about the villages in the metropolitan provinces. The villages were constituted as the smallest local administration unit generally with the population by 442 numbered law in Turkey in 1924, they got the legal entity and they have protected their existence as an administrative unit up to today. Accordingly, the headman has got rights against the central administration as a local administration body and using his/her legal entity. He has a position to be the administrator of rural area. However, the villages got lost their legal entity in the metropolitan cities with this new regulation and they got the status of quarter. The regulation about the quarter administration in Turkey was constituted under the name of "The Law about Organization of Headmen and Board of Alderman in The Cities and Towns" in 1944 and they have still protected their existence. The position of headman is between the representative of the central administration and local administrations. The following cases are among the most important ones of the topics at issue; about what the case of villages which got lost their legal entity with the new regulation within the scope of this case, which changed in socio-economic and cultural senses, about whom the headmen will deal with, and about that the law on the quarter administration which has been very old and which requires a revision has got great deficiencies at this point. The following cases come under the question; especially, the municipalities were held responsible for the provincial administrative boundaries, the villages transferred their responsibilities on the rural areas, the villages got the responsibilities in the sense of being a quarter, and the position of headmen. The view of headmen who are at a significant place in the administration of rural area on the topic has the importance for this study within this scope.*

**The Goal, Scope and Method of Study:** *The law on the old village /new quarters' case and within this scope, the quarters' administration will be examined with 6360 numbered law throughout the study, the case of headmen who got new rights and responsibilities with 6360 numbered law while they were a headmen of villages and had the legal entity will be tried to be determined within a theoretical frame specific to the study. In the sequel, the interview method which is one of the qualitative research techniques which consist of 10 detailed questions in the purpose of measuring what the headmen consider about the process with the transformation of settlements to the quarters management which has the village position in Kahramanmaraş that it got the status of Metropolitan Municipality with 6360 numbered law, and how they accept the process will be applied, the results will be interpreted and analyzed. It was observed that the views of headmen on the reform act related to Turkey's local administration were available and there were different approach/ viewpoints/ expectations in the analytic of this process in accordance with the answers which were applied to the headmen as they were contacted within the scope of the pre-study and which were obtained.*

**Key Words:** *Headman, Village Administration, Quarter Administration, 6360 Numbered Law*

## GİRİŞ

Son dönemde dünyada yönetim noktasında ilişkilerin değişmesi, merkezi hükümet ile yerel yönetimler arasındaki ilişkileri yeniden ölçeklendirme ve tanımlama girişimleri, kamu yönetimini daha optimal ve daha adem-i merkeziyetçi olmaya zorlamıştır (Göküş ve Alptürker, 2016).

Türkiye de geçmişten bugüne her ne kadar katı merkeziyetçi bir teşkilatlanma yapısına sahip olsa da bu yapılanma içerisinde yerel yönetimlere de yer verilmiş ve yerel yönetimler günümüzde gerek demokratik hayatta üstlendikleri roller gerekse de halka hizmet sunumundaki faaliyetleri dolayısıyla önemleri her geçen gün artarak devam etmiştir. Özellikle de AB'ye uyum çerçevesinde yapılan değerlendirmeler ve son dönem yerel yönetimlerin yapısındaki değişim sonucunda Türkiye özelinde yerel yönetimler alanında kapsamlı çalışmalar yapıldığı gözlenmektedir. Bu düzenlemelerin başında ise 6360 Sayılı “On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” gelmektedir. Bu kanun büyükşehir olan illerde köylere yönelik yeni bir düzenleme getirmektedir.

Yerel yönetimler noktasında köklü değişiklikler ortaya koyan 6360 sayılı kanun Türkiye'nin yönetim yapısını etkilemiştir. Yeni kanunla birlikte Büyükşehir Belediye yönetimleri ve bunun yanında il özel idareleri ve köy yönetimleri de süreçten etkilenen yapılar olmuştur.

Köyler genel anlamda nüfusu itibarıyla en küçük yerel yönetim birimi olarak Türkiye'de 1924 yılında 442 sayılı kanunla oluşturulmuş olup, tüzel kişiliğe kavuşmuş ve yönetsel bir birim olarak günümüze kadar varlığını korumuştur. Bu doğrultuda muhtar, bir yerel yönetim organı ve tüzel kişiliğin temsilcisi olarak merkezi yönetime karşı haklara sahiptir. Kırsal alanın yöneticisi durumundadır. Ancak bu yeni düzenlemeyle birlikte büyükşehir olan illerde köyler tüzel kişiliğini kaybetmiş ve mahalle statüsüne dönüşmüştür. Türkiye'de mahalle yönetimine dair düzenleme ise 1944 yılında “Şehir ve Kasabalarda Mahalle Muhtar ve İhtiyar Heyetleri Teşkiline Dair Kanun” adı altında oluşturulmuş ve halen mevcudiyetini korumaktadır. Mahalle muhtarının konumu merkezi yönetim ile yerel yönetimlerin temsilcisi durumunda kalmaktadır. Bu durum çerçevesinde yeni düzenlemeyle birlikte tüzel kişiliğini kaybeden, sosyo-ekonomik ve kültürel anlamda bir değişim geçiren köylerin durumunun ne olacağı, muhtarlıkların kimle nasıl muhatap olacağı, çok eski olan ve zaten bir revizyona ihtiyaç duyan mahalle yönetimine dair kanunun bu noktada büyük eksikliklerinin olması tartışılan konuların en önemlileri arasındadır. Özellikle de belediyelerin il mülki sınırlarından sorumlu tutulması, köylerin kırsal alanlara yönelik sorumluluklarını belediyelere devretmeleri, köylerin mahalleye dönüşmesi bağlamında yükümlülük yüklenmeleri ve muhtarların bu süreçteki pozisyonu sorgulanır olmaktadır.

Bu kapsamda kırsal alan yönetiminde önemli bir noktada yer alan muhtarların bu konuya bakışı çalışma için önem teşkil etmektedir.

### 1. 442 SAYILI KÖY KANUN'UNA GÖRE KÖYLERİN DURUMU

Günümüzde de yürürlükte olan 19 Mart 1924 tarihli ve 442 sayılı Köy Kanunu yarım yüzyıldan fazla bir geçmişi bulunmaktadır. Bu süre içerisinde köy ile ilgili olarak Türkiye tarihinde pek çok örgüt kurulmuş ve türlü yapılan reform hareketlerinde köylere yönelik girişimlerde bulunulmuştur. Köylere tüzel kişilik kazandıran 1924 tarihli ve 442 sayılı Köy Kanunu, küçük yerleşme birimleri için çıkarılmış bir Belediye Kanunu niteliğini taşımaktadır. Bunun sebebinin köyün yerleşme bakımından taşıdığı özellikten kaynaklandığı ifade edilmektedir (Keleş, 2012: 2019).

1924 yılında sosyolojik bir boyut kazanan köyler, yönetsel bir kuruluş olarak Türk Kamu Yönetim sistemi içerisinde yer almaktadır. 1982 anayasasınının 127. maddesi kapsamında da köyün bir yerel yönetim birimi olduğu belirtilmekte ve hukuki anlamda sahip olduğu bir faaliyet alanının olduğu görülmektedir(Şengül, 2016: 147).

Türkiye'de cumhuriyetin ilk yıllarından itibaren köyler, nüfusun artmasıyla birlikte, kalkınmanın odak noktası haline gelmiş ve kalkınmaya yönelik yapılan girişimler, yönetime yönelik yapılan reform hareketleri ilk olarak köylerde gerçekleştirilmek istenmiştir. Bunun akabinde Köy Kanunu oluşturulmuştur. 442 sayılı Köy Kanununda köy yönetimine dair bilgiler 10 fasıl ve 95 madde



şeklinde yer almaktadır. Köy Kanununda yer alan ana başlıkları ise şu şekilde sıralamak mümkündür(Eldem, 2015: 41):

- Köy İşleri,
- İmece ve Köy Parası,
- Köy Muhtarının ve İhtiyar Meclisi Azlarının Seçilme Yolu,
- Muhtarın Göreceği İşler,
- İhtiyar Meclisinin Göreceği İşler,
- İki ve Daha Ziyade Köylere Düşen İşler,
- İhtiyar Meclislerinin Göreceği Davalar,
- Davaların Nasıl Görüleceği,
- Köy Koruyucuları ve Göreceği İşler,
- Köy İmamları ve Müteferrik İşler.

Köy Kanununun 1. maddesine göre köy şu şekilde tanımlanmaktadır: “Nüfusu iki binden aşağı olan yerlere köy ve nüfusu iki bin ile yirmi bin arasında olan yerlere kasaba, yirmi binden fazla nüfuslu olan yerlere de şehir denilmektedir. Nüfusu iki binden aşağı dahi olsa bile belediye teşkilatı mevcut olan nahiyeye, kaza ve vilayet merkezleri kasaba itibar olunur ve Belediye Kanununa tabidir.” Yine kanununun 2. maddesine göre; “Cami, mektep, otlak, yaylak, baltalık gibi orta malları bulunan ve toplu veya dağınık evlerde oturan insanlar bağ ve bahçe ve tarlalarıyla birlikte bir köy teşkil ederler.” ifadesi köylere ilişkin nüfus ve mekânsal saptamaları ortaya koymaktadır.

Köy yönetimine verilen görevler ise Köy Kanununun 12- 14. maddelerinde sayılmakta ve bu görevler zorunlu ve isteğe bağlı olmak üzere iki kümede toplandığı görülmektedir. Bu maddeye göre zorunlu işler görülmediği takdirde köylü cezaya tabi tutulurken, isteğe bağlı işlerin görülmemesi durumunda ise herhangi bir ceza yaptırımının olmadığı ifade edilmektedir. Ayrıca tüm bunlara ek olarak Köy Kanununa ve anayasanın 127. maddesine göre köyler tüzel kişiliği sahip yerel yönetim birimleri olmalarından dolayı kendilerine ait gelirleri ve giderleri de vardır. Köy yönetimlerinin gelirleri Köy Kanununun 15- 19. maddesinde, imece ve köy parası olarak belirtilmektedir. Ayrıca bu maddelerde; “Köy işlerinin birçoğu bütün köylü birleşerek yapılır.” şeklindeki ifade de yer almaktadır. Köy giderleri ise Köy Kanununun 18. maddesinde yönetim giderleri, köy muhtarı, köy korucusu ve köyün öteki görevlerine ödenmesi gereken aylıklar şeklinde belirtilmiştir.

Yine Köy Kanununun 10. maddesinde köyün organları ile ilgili hükümler bulunmakta ve bu maddelere göre, her köyde bir Köy Derneği, bir Köy Muhtarı ve bir de İhtiyar Meclisi bulunmaktadır. Köy Derneği, köyde Köy Muhtarını ve Köy İhtiyar Heyetini seçmeye hakkı olan kadın ve erkek köylülerin oluşturduğu topluluğa denmektedir. Köy Muhtarı ve İhtiyar Heyeti doğrudan Köy Derneği tarafından seçilmekte, Köy Muhtarı da hem köyün hem de İhtiyar Meclisinin başı olmaktadır.

Çalışmayla doğrudan ilgisi olması cihetiyle köy muhtarı hakkında detaylı bilgi verilmesi ve köy muhtarıyken ve 442 sayılı kanuna tabiyken sahip olduğu yetki ve sorumlulukların belirtilmesi bu kısımda uygun görülmüştür.

Muhtar, köy yönetiminin başıdır. Köy işlerinde söz söylemek, buyruk vermek ve buyruklarının gereğini yaptırmak muhtarın en temel hakkı ve görevidir.

442 sayılı kanunla muhtar, devlet memuru olarak da görülmekte ve bir yerel yönetim organı olarak çeşitli yetki ve sorumluluklara sahip olmaktadır.

Muhtar, göreviyle ilgili suçlarda memur gibi yargılanabilmekte, köyde düzenin sağlanması ve işlerin görülmesinden sorumlu bir birim olarak önemli bir faaliyet alanına sahip olmaktadır.

Ayrıca köy yönetiminin tüzel kişiliği olmasından dolayı muhtar köyün hak ve hukukunu korumada etkin konumdadır. Tüzel kişiliğe sahip olmasından dolayı köy muhtarlığına/yönetimine görev ve yetki verilmiştir. Köy muhtarlığının/yönetiminin bu özelliğinden dolayı kendine ait hem bir bütçesi hem de personeli bulunmaktadır. Bu nedenle köyün ihtiyaçları merkezi yönetimin çok da müdahalesi olmayacak şekilde bu bütçeden ve köye yönelik hizmetlerde sahip olduğu personelinden karşılanabilmektedir.

Köy yönetimleri ve muhtarlığı bir yerel yönetim birimi ve organı olması dolayısıyla köye yönelik karar alıp vermede muhtarlıklar özerk bir yapıya sahip olup, köye yönelik hizmetlerin sağlanmasında tam yetkili olarak faaliyette bulunabilmektedirler.

Muhtarın köy işlerini ve yasalarla kendine verilmiş yetki ve sorumlulukları yerine getirmediğinin saptanması durumunda ile bağlı köylerde valiler, ilçelere bağlı köylerde ise kaymakamlar köy muhtarına yazılı olarak uyarıda bulunabilmekte ve iş görmeyen muhtarı yetkili yönetim kurulu kararıyla görevden uzaklaştırabilmektedirler.

Yukarıda anlatılanlar kapsamında 1924 tarihli ve 442 sayılı Köy Kanunu değerlendirildiğinde cumhuriyet döneminde köye ve köylüye yönelik yapılmış en kapsamlı ve en iyi reform hareketlerinden biri olduğu belirtilebilmektedir. Köye, köylüye ve organı olan muhtara bu denli yetkiler veren Köy Kanununun ne derece başarılı olduğu noktası ise tartışmalı konuların başında gelmektedir. 1929 dünya ekonomik buhranının etkisiyle kanunun uygulamaya geçişinin gecikmesi, 2. Dünya savaşının devreye girmesi ve köy gelirlerinin azalması (Sarı, 2014: 514), köy nüfusunun sürekli artış göstermesi, kanunun uygulanacak kesimin yeterli düzeyde bilgi seviyesine sahip olamaması gibi pek çok etken kanunun uygulanmasında istenen verimin alınmamasına sebep olmuştur.

Özellikle de son dönem dünyayı etkisi altına alan küreselleşme ve onunla birlikte başlayan çağdaşlaşma hareketleri geçen yüzyılın ilk çeyreğinde düzenlenen Köy Kanununun artık çağın gereklerine uyum sağlayamadığını ve bir revizeye ihtiyaç duyduğunu göstermiştir. Mevcut Köy Kanununa ilişkin reform hareketleri zaman zaman gündeme gelse de istenilen sonuca ulaşamadığı, bu kapsamda yapılan çoğu çalışmanın tasarından öteye gidemediği görülmektedir. Bu kapsamda özellikle de 2003 yılından sonra yapılan yerel yönetimlerde uygulanan değişim ve dönüşüm hareketlerinin de köyler ve organlarına yönelik bir düzenleme getirmediği belirtilebilmektedir. Bu süreçte AB'ye uyum çerçevesinde de Kamu Yönetimindeki aksaklıkları ve yetersizlikleri gidermek adına pek çok ayrıntılı düzenlemeler hayata geçirilmiştir. Bunlar içerisinde 2004 yılında 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 2005 yılında 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu çıkarılırken, köy yönetimlerine ilişkin bir kanun düzenlemesi yapılamamış olması önemli bir eksikliklerdir. Yapılan tüm bu reform hareketlerinin ardından günümüze kadar köy yönetimleri ilişkin yasal ve yönetsel yenilenme ihtiyacı ve artık mevcut Köy Kanununun günün koşullarına uyum sağlayamadığı gündeme gelmiş olsa da somut bir adım atılmamıştır. Köylerin değişen ihtiyaçları ve yerel yönetim reformu kapsamında diğer yerel yönetim mevzuatlarındaki değişim ve dönüşüm doğrultusunda, artık köy yönetimlerine ilişkin bir yasal düzenlemenin gerekli olduğu bu kapsamda günün koşullarına uygun bir reform hareketinin kaçınılmaz olduğu görülmektedir (Eldem, 2015: 40).

Ancak bunlara ek olarak 2012 yılında çıkarılan ve Büyükşehir Belediye Yönetimi açısından büyük bir reform niteliği taşıyan 6360 sayılı kanun, Türkiye'de 30 büyükşehirde köylerin tüzel kişiliğine son vermiş ve bu yerleri mahalle haline getirmiştir. Bu 30 ilde eski köy/yeni mahalle olan köyler büyük bir değişim ve dönüşüm geçirmiş olup köy muhtarlıklarının eski durumu ve 6360 sayılı kanun sonrası mevcut durumu en çok tartışılan konular arasında yer almıştır.

## **2. 6360 SAYILI KANUN İLE MAHALLEYE DÖNÜŞEN KÖYLERİN İDARİ YAPISINDAKİ DEĞİŞİM**

Türkiye'de büyükşehirlerin yönetilmesine dair çıkarılan yasal düzenlemelerin tarihsel geçmişi çok uzun yıllara dayanmamakta bu kapsamda ilk deneyimin 1984 yılında çıkarılan 3030 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu olduğu görülmektedir. Daha sonra 2004 yılında çıkarılan 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu gelmektedir. Son olarak ise 2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı kanun Büyükşehir Belediyeleri ile ilgili önemli değişikliklere sebebiyet vermiştir. Bu kanun ile birlikte Büyükşehir Belediyesi kurulan otuz ilde il özel idaresi, belde belediyeleri ve bucaklar kaldırılmıştır. Aynı zamanda bu yerlerde köylerin tüzel kişiliğine de son verilmiş ve mahalleye dönüştürülmüşlerdir. Böylece büyükşehirlerde yerel yönetim birimi olarak ve tüzel kişiliğe sahip sadece büyükşehir belediyesi ve ona bağlı ilçe belediyeleri kaldığı görülmektedir (Göküş ve Alptürker, 2016).

Öncelikle belirtilmelidir ki, 6360 sayılı kanunun getirdiği olumlu olumsuz değişiklikler ya da kanun hakkında yapılan tartışmalar bu çalışmanın kapsamını aşmaktadır. Kanunun yönetim sistemimize getirdiği yenilikler üzerinde olumlu olumsuz çok çeşitli eleştirilere maruz kaldığı söylenebilmektedir. 6360 sayılı kanunun eski köylere/yeni mahallelere getirdiği düzenlemelere

geçmeden önce anayasaya uygunluğu noktasında çeşitli tartışmaların yapıldığını açıklamak da çalışma kapsamında yararlı görülmektedir. Bu kapsamda iki farklı düşüncenin olduğu görülmektedir. Bazı yazarlara göre köylerin tüzel kişiliklerinin kaldırılması ve mahalle olarak konumlandırılmaları anayasanın 127. maddesine aykırılık oluşturmaktadır<sup>4</sup>. Anayasal bir birim olan köylerin ancak anayasal bir düzenlemeyle kaldırılmasının uygun olacağı belirtilmektedir.<sup>5</sup> Ancak bazı yazarlar ise anayasa mahkemesi denetiminden geçmiş olan böyle bir düzenlemenin anayasaya aykırı olmadığını ifade etmişlerdir (Tekin, 2016: 1249).

6360 sayılı kanun kapsamında köylerin mahalleye dönüştürülmesi, köylerin idari yapısında pek çok değişikliklere sebep olacağını ortaya koymaktadır. Her şeyden önce Türkiye tarihinde uzun bir geçmişe sahip olan köylerin bu yeni kanunla mahalle olmasındaki durumu ve bu süreçte köy muhtarı mahalle muhtarı olan muhtarların pozisyonlarını ayrıntılı olarak açıklamakta yarar vardır.

İlk olarak köylere yönelik tanımlamalarda niteliksel ayırım büyük önem taşımaktadır. Köyü köy olarak bırakmak, değiştirmek ya da kentsel bir alan haline getirmede göz önünde tutulması gereken ilk şey köy olgusundan neler anlaşıldığıdır. Köylerin diğer yerleşim yerlerine nispeten sosyolojik bir yönünün olması ve sosyolojik açıdan tanımın farklı olması önemli bir durumdur. Bu kapsamda diğer yerleşim birimlerinden ayrıştığı nokta köyün, toplumsal yapıda gördüğü tarımsal üretimdir. Kırsal bir nitelik taşıyan ve tarımsal üretim ve hayvancılığın yapıldığı yerleşme birimidir (Dik, 2014: 89). Bu kapsamda yukarıda ayrıntılı olarak incelenen 1924 tarihli 442 sayılı Köy Kanununda da bu durum ifade edilmiştir. Mahallelere yönelik tanımlamalarda ise çok ayrıntılara inilmemekte, 5393 sayılı Belediye Kanununda mahalle, belediye sınırları içerisinde yer alan, ortak ihtiyaç ve öncelikleri benzer özellikler gösteren ve sakinleri arasında komşuluk ilişkisi bulunan insanların yaşadığı idari birim olarak ifade edilmektedir. Mahallelerin de yapısının ve görevlerinin yer aldığı kanun 1944 tarihli ve 4541 sayılı Şehir ve Kasabalarda Mahalle Muhtar ve İhtiyar Heyetleri Teşkiline Dair Kanundur (Gözler ve Kaplan, 2016: 215).

Köy muhtarı kırsal yerleşim biriminin başı, yasal ve tüzel kişiliğin temsilcisidir. Bir yerel yönetim birimi olmasından dolayı tüzel kişiliği, kendine ait bütçe ve personeli, özerkliği vardır. Ayrıca köy muhtarı köyle ilgili herhangi bir iş olması durumunda köylüye bunu yaptırabilmektedir. Mahalleler ise tarihsel olarak çok eski birimler olsa da, pek çok kişi tarafında aynı köyler gibi bir yerel yönetim birimi olarak bilinse de, mahallenin organları da köyün organları gibi (muhtar, ihtiyar heyeti) adlandırılrsa da, mahalleler tüzel kişiliğe sahip olmayıp hukuki anlamda köylerle karşılaştırılamazlar. Köyler gibi hak ve yetkilere sahip olmadıkları gibi, hukuki işlem yapamaz ve hak ve borç altına giremezler. Dolayısıyla hukukun nezdinde mahallelerin herhangi bir yaptırımı yoktur. Ayrıca mahalle muhtarlığı, kentlerde belediye yönetiminin olduğu yerlerde örgütlenir, görevleri genel yönetimin yetki alanına giren konularda onlara yardımcı olmaktır bundan dolayı (Kaypak, 2013: 259) gerekli yerlerde yasal olarak mahalleyi temsil de edemez. Ayrıca mahalle muhtarı mahalleye yönelik işlerde ancak mahalleliye gönüllülük esasına göre bunu yaptırabilmektedir (Gözler ve Kaplan, 2016: 215; Dik, 2014: 89).

Eski köy/yeni mahallelerin 6360 sayılı kanunla birlikte elde ettikleri bazı olumlu ve olumsuz durumları şu şekilde sıralamak mümkündür ([www.academia.edu](http://www.academia.edu), 28.04.2017):

- **Olumlu durumlar kapsamında:** köylere yönelik belediye hizmetleri ilçe belediyeleri ya da büyükşehir belediyesi tarafından verilecek olup; su, kanalizasyon işleri, toplu taşıma hizmetleri, köyün meydan ve anayolları ile köyü ilçeye bağlayan yolların yapımı, bakım ve onarımı, temizliği, karla mücadele çalışmaları ve buralardaki reklam ve ilân işleri ildeki büyükşehir belediyesince; büyükşehir belediyesi yetki alanı dışında kalan imar işleri ile yollar ve sokaklara ilişkin hizmetler, çöp toplama, evlendirme, cenaze defin gibi hizmetler ise ilçe belediyesince yapılacaktır.
- **Olumsuz durumlar kapsamında:** sosyolojik bir birim olan köyler mahalleye dönüşünce bu özelliğini kaybedecek ve bir kimlik problemi oluşacaktır. Köylerin tüzel kişiliği

<sup>4</sup>Ayrıntılı bilgi için Kemal Görmez (2013), “6360 Sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler Yirmi Dokuz İlde İl Özel İdareleri ve Köylerin Kaldırılması ve İlçe Belediyelerinin Büyükşehir İlçe Belediyesi Hâline Dönüştürülmesi Anayasamıza Uygun mudur?”, bakınız.

<sup>5</sup>Ayrıntılı bilgi için Hayrettin Güngör (2012), “Yeni Büyükşehir Yönetimi ve Geçiş Nedenleri”, bakınız.

kaldırıldığından taşınmazları üzerinde de belediyeler söz sahibi olacağı için bu durum sonraki dönemlerde birtakım sorunlara kaynaklık edebilecektir. Köylerin mahalleye dönüşmesiyle mali yükümlülükleri (emlak vergisi, köye yönelik harcama paylarına katılım, çöp vergisi, su vergisi) artacaktır. Ayrıca mevzuatta köyler için özel bir kanun bulunmakta olduğu halde mahalleler için böyle bir kanun bulunmamakta bu da birçok sorunu örneğin, muhtarlıkların kimle ve nasıl muhatap olacağı karmaşıklığını ortaya çıkarmaktadır. Köylere hizmet götürme birlikleri gibi köylüye hizmet üreten birimler bu yeni kanunla atıl hale gelmiş bu durumda hizmet maliyetlerinin artmasına sebebiyet verecektir. Ayrıca çalışmayla doğrudan ilgisi olması bakımından köy muhtarlıkları bu durumdan etkilenen en önemli organ olmakta, köy muhtarlığının mahalle muhtarlığına dönüşmesiyle niteliği zayıflamıştır. Tüzel kişiliğini kaybetmesiyle yetki ve sorumlulukları büyük ölçüde zayıflamıştır.

6360 sayılı kanunla birlikte köylerin ve köy muhtarlıklarının idari yapılarında büyük değişimlerin yaşandığı görülmektedir. Ancak Türkiye’de gerçekleşen bu reform hareketi bir kenara bırakıldığında günümüzde zaten köylerin mevcut durumu ve yerel yönetim sistemi içerisindeki yeri uzun süredir sorgulanmaktaydı. Köylerin 1982 anayasasının 127. Maddesi kapsamında bir yerel yönetim birimi olduğu şüphesizdir fakat; küreselleşmeyle birlikte ve çağın gereklerine uyum sağlaması noktasında sahip olduğu pozisyonu uygulamaya geçirmesi ve gereklerini yaptığını söylemek çok güçtür. Günümüzde yaşadığı mali kaynak yetersizliği, nitelikli personel sorunu buna sebebiyet vermektedir. Ayrıca bir yerel yönetim birimi olan köyler, köy halkının ihtiyaçlarına cevap veremediği için sürekli olarak da merkezi yönetimin yardımına ihtiyaç duymakta bu durumda merkezi yönetimin köyler üzerinde müdahalesini gerektirmektedir (Şengül, 2016: 147). Köy kanununda belirtilen çoğu görevlerinde merkezi yönetim tarafından yerine getirildiği görülmektedir. Ayrıca tüm bunlara ek olarak Köy Kanunu da günün koşullarına cevap verememektedir. Bu kapsamda 6360 sayılı kanunun getirilerinin değerlendirilmesi ve katı ayrımların yapılabilmesi zamana bağlı olmaktadır. Aynı zamanda kanunun uygulamasından elde edilen sonuçlar bu noktada yol gösterici olmaktadır.

### **3. BÜYÜKŞEHİR OLAN KAHRAMANMARAŞ İLİNDE 6360 SAYILI KANUNUN UYGULAMA SÜRECİNE ESKİ KÖY/YENİ MAHALLE MUHTARLARININ BAKIŞINA YÖNELİK BİR NİTEL ARAŞTIRMA**

#### **3.1. Araştırmanın Amacı ve Yöntemi**

Bu çalışmada 6360 sayılı kanun ile birlikte Büyükşehir Belediyesi statüsü kazanan Kahramanmaraş’ın köy durumunda olan yerleşim yerlerinin mahalle yönetimine dönüşmesiyle buradaki muhtarlıkların bu sürece nasıl baktıkları ve süreci nasıl karşıladıklarını ölçmek amaçlanmıştır. Bu kapsamda Kahramanmaraş ilçelerinden Onikişubat İlçe Belediyesi ve Dulkadiroğlu İlçe Belediyesi muhtarlarına çalışmanın amacını gerçekleştirmek amacıyla 10 detaylı sorudan oluşan nitel araştırma tekniklerinden biri olan mülakat yöntemi uygulanmıştır.

Araştırmanın evrenini Kahramanmaraş ili, örneklemini ise Kahramanmaraş ilçe belediyeleri olan Onikişubat İlçe Belediyesi ve Dulkadiroğlu İlçe Belediyesi muhtarları oluşturmaktadır. Örneklem oluşturulurken dikkat edilen en önemli noktalardan biri mülakat yapılan muhtarların daha önce aynı yerde köy muhtarlığı yapmış olmalarıdır. Dolayısıyla adı geçen eski köylerde/yeni mahallelerde daha önce en az bir dönem köy muhtarlığı yapmış olmaları çalışmanın amacına ulaşmasında temel faktörlerden biridir.

#### **3.2. Bulgular**

Onikişubat İlçe Belediyesi ve Dulkadiroğlu İlçe Belediyesinde toplamda Kahramanmaraş Büyükşehir Belediyesinden elde edilen bilgiler kapsamında 140 köy mahalleye dönüştürüldüğü bilgisine ulaşılmış ve bu eski köylerdeki/yeni mahallelerdeki 42 muhtarla ile mülakat gerçekleştirilmiştir. Mülakat gerçekleştirilen bu 42 muhtarda daha önce köy muhtarlığı yapmış kişilerdir. Nitel bir araştırma yöntemi olan mülakat tekniği ile çalışma kapsamında oluşturulan sorulara 2017 yılı ve Şubat- Mart- Nisan aylarında cevap aranmıştır. Görüşmeler muhtarların rızası alınarak soru- cevap eksenli yapılmış ve cevaplar alındıktan sonra sonuçlar yorumlanarak çalışmaya aktarılmıştır. Bu sorular ve artık mahalle muhtarı olan eski köy muhtarlarının 6360 sayılı kanunla birlikte bu sürece nasıl baktıklarını ifade eden cevapları aşağıdaki gibidir.

**1. 6360 sayılı kanun kapsamında, mevcut uygulama süreci değerlendirildiğinde; 5 yıl sonra uygulamaya geçirileceği belirtilen mali yükümlülüklerin bir dönem daha ertelenmesine yönelik düzenlemeler yapılmalı mı?**

Yapılan görüşmelerde eski köy/yeni mahalle muhtarlarının 6360 sayılı kanunla gelen mali yükümlülüklerin (emlak vergisi, köye yönelik harcama paylarına katılım, çöp vergisi, su vergisi) bir dönem daha ertelenmesinin daha yerinde olacağı yönünde kanaatlerinin olduğu görülmüştür. Ayrıca aşağıdaki ifadelerde yine muhtarların cevapları arasındadır:

“Evet yapılmalı. İlk defa bu kadar geniş kapsamlı olan bir kanunun uygulanmasına hazır olunmadığından ertelenmesi olumlu olacaktır.”

“Köy halkı yani seçmen henüz fatura ödemeye, vergi ödemeye hazır değil, köy halkı tarımla hayvancılıkla uğraşmakta ve düzenli geliri bulunmamakta. O yüzden kanunun tam yerleşene kadar en azından bir dönem daha ertelenmesi köylü halk için olumlu bir adım olacaktır.”

“Muhtar olarak bu beklentimizi nereye bildireceğimizi bilmiyoruz.”

“Mali yükümlülükler ilerde köylü halk için büyük sıkıntılar ortaya çıkarabilir. Muhtarların bu yöndeki düşünceleri pek önemsenmiyor.”

“Bir dönem ertelenmesi tabii ki de iyi olur bizler zaten muhtarlar olarak bu durumu belediyeye, valiliklere ve kaymakamlara belirttik.”

**2. “Özellikle kırsal alan yoğunluğu fazla olan büyükşehir belediyeleri düşünüldüğünde, mahalle muhtarı kimliğini güçlendirmeye yönelik düzenlemelerin gelecek dönemde yapılması gerekir” söylemine katılıyor musunuz?**

Görüşme yapılan eski köy/yeni mahalle muhtarlarının hemen hemen hepsi bu söyleme katıldıklarını belirtmişlerdir. Çalışmanın literatür kısmında da anlatıldığı üzere köy muhtarlığının tüzel kişiliği, yetki ve sorumlulukları, hukuki bir boyutu varken mahalle muhtarlığı yetki ve sorumluluklarını köy muhtarları özerk bir şekilde kullanamamakta ve belediyeden yardım almaktadırlar. Bu yeni kanunla birlikte birçok yetkisini kaybeden muhtarlar tekrar yeni bir düzenlemeyle eski güç ve yetkilerine sahip olmayı beklemektedirler. Ayrıca aşağıdaki ifadelerde yine muhtarların cevapları arasındadır:

“Köy muhtarıyken tüzel kişiliğimiz vardı, bütçemiz vardı. Mahalle muhtarı olduktan sonra bunları kaybettik.”

“Katılıyorum, muhtara verilen yetki ve sorumluluk şahsi değildir, gönüllülük esasına göre muhtar olarak köy halkına hizmet etmekteyiz. Bir kurumdan bir talepte bulunduğumuzda saatlerce kurumda sırada beklemek istemiyoruz. Bizlerde milletvekilleri gibi devlet başkanları gibi seçimle göreve geldik ve buna uygun muameleler bekliyor ve buna yönelik düzenlemeler istiyoruz.”

“Çok doğru bir karar olur. Hizmetin gerekli kurumlardan alınmasında ve halka ulaştırılmasında zaten en önemli problemlerden bir tanesi güçlü bir yetkisinin olmamasıdır.”

“Kesinlikle. Muhtarlar yetki ve sorumluluklarının farkında değiller.”

“Muhtarlıkların belediyeler karşısındaki konumları güçlendirilmelidir.”

**3. 6360 sayılı kanun uygulama sürecini değerlendirdiğinizde, işlevselliği sebebiyle kapatılan köylere hizmet götürme birliklerinin yeniden açılması faydalı olur mu?**

Görüşme yapılan muhtarlardan bir kısmı 6360 sayılı kanunla birlikte kapatılan köylere hizmet götürme birliklerinin yeniden açılmasını faydalı ve gerekli görmezken bazı muhtarlar ise kesinlikle yeniden açılmasının faydalı olacağını dile getirmiştir. Ayrıca aşağıdaki ifadelerde yine muhtarların cevapları arasındadır:

“Şuan için hizmet yönünden pek bir sıkıntımız yok. Belediye, BŞB ve KASKİ birliklerin yaptığı aynı işlevi yapmaktadır.”

“Faydalı olur. Talep edilen hizmette gecikmeler oluyor. Ancak birliklerle hizmetler daha hızlı ilerliyordu, maliyetler azalıyordu.”

“Hayır, faydalı olmaz zaten BŞB hizmetler noktasında gerekli desteği sağlıyor.”

“Gerekli bir birlik değil. Aynı işlevi yapan belediyeler zaten var.”

“Zaman kaybına sebep oluyordu.”

“Eskiden bir hizmetin gelmesi için 1 yıldan fazla beklenirdi. Dilekçeler yazılır, hizmet beklenirdi. Ama şimdi belediyeye direkt irtibat kurulabilmektedir. Hizmetler hemen gerçekleşebilmekte.”

**4. 6360 sayılı kanun kapsamında getirilen kırsal alana yönelik uygulamaların 5 yıl sonra gerçekleştirilecek olması sebebiyle; mevcut uygulama sürecinde kırsal alan ölçeğinde bir değişim yaşanmamıştır.” söylemine katılıyor musunuz?**

Görüşme yapılan eski köy/yeni mahalle muhtarların bu soruda aynı fikirde oldukları ve farklı cevaplar vermedikleri görülmektedir. Verilen cevaplara bakıldığında, 6360 sayılı kanunla 5 yıl sonra uygulamaya konulacak olan mali yükümlülüklerin kırsal alanın ölçeğinin herhangi bir değişime yaratmayacağı muhtarların genel olarak görüşüdür. Ayrıca yine verilen cevaplar kapsamında şunları da belirtmek mümkündür:

*“Şuan mahallede henüz böyle bir durumdan bahsetmek mümkün değil.”*

*“Kırsal alanda bir değişiklik olacağını sanmıyorum. Tam tersi son yıllarda şehirlerden kırsal alanlara doğru yerleşimlerin olduğunu gözlemlemekteyim.”*

*“Katılıyorum. Çünkü bu kanunla birlikte en uzaktaki yerleşim yerlerine de hizmet en etkin bir biçimde götürülmekte ve mağduriyetler yaşanmamaktadır. Bundan dolayı kırsal alanın ölçeğinde bir değişim yaşanacağını düşünmüyorum.”*

*“Herhangi bir değişim yaşanmamıştır. Hatta kentsel alanlarda durumlarını düzelterken bu alanlara doğru yeniden yerleşmekte.”*

**5. “6360 sayılı kanun uygulama süreci değerlendirildiğinde, il ölçeğinde yer alan eski köy/yeni mahalleler için Mahalle Kanununun revize edilmesi sorunların çözümünde katkı sağlar.” söylemine katılıyor musunuz?**

Bu soruya ilgili mahalle muhtarlarının hemen hemen hepsi Mahalle Kanununun değiştirilmesi gerektiğini belirtmişlerdir. Ancak bu kapsamda görüşme sonrasında bazı çıkarımlarda da bulunulduğunu söylemekte yarar vardır. Çünkü muhtarlarla yapılan görüşme neticesinde eski köy/yeni mahalle muhtarlarının “Mahalle Kanunu” hakkında yeterince bilgi sahibi olmadıkları gözlemlenmiştir. Mahalle Kanununun, Köy Kanunu kadar detaylı bilmediklerini ifade eden muhtarlar bu kapsamda belediyenin eğitimler düzenlemesi gerektiğini belirtmişlerdir. Tüm muhtarlardan ortak şu bilgiler alınan cevaplar kapsamındadır:

*“Evet, değiştirilmeli.”*

*“Kanun revize edilmeli. Günün koşullarına uyumlu olmalı. Çünkü çok eski.”*

*“Değiştirilmeli, muhtarların yetkileri ve sorumlulukları artırılmalı. Bütçe konusunda da geniş yetkiler verilmeli.”*

*“Herhangi bir bilgim yok. Bizlere de bu konuda eğitim verilmeli.”*

**6. 6360 sayılı kanun mevcut uygulama deneyimi ve 2019 yerel seçimleri sonrasında il ölçeğindeki kırsal alanlara yönelik mali düzenlemeler düşünüldüğünde; kırsal alanlarda yoksullaşmanın artacağı öngörüsüne katılıyor musunuz?**

Eski köy/yeni mahalle muhtarlarıyla yapılan görüşmeler neticesinde kanunun getireceği mali yükümlülüklerin kırsal alanlarda bir yoksullaşmaya sebebiyet vermeyeceği ortaya konulmuştur. Ayrıca yine verilen cevaplar kapsamında şunları da belirtmek mümkündür:

*“Hayır, katılmıyorum. Herkes kendine düşen vergiyi ödemeli. Zaten belediyeler erzak, kömür vs., noktasında yardımlara gerekli yardımları yapmakta yoksulları desteklemekte. Geriye kalanlar da vergilerini ödemeli. Yoksullaşmayı getireceğini düşünmüyorum.”*

*“Kesinlikle katılmıyorum. Büyükşehir belediyesi zaten yoksullara daha iyi yetişiyor.”*

*“Belki, kısmen etkileyebilir ancak yoksullaşmayı artıracaklarını düşünmüyorum.”*

**7. İl özel idarelerinin tüzel kişiliğinin kaldırılması kırsal alana götürülen hizmetlerin finansmanını sizce ne ölçüde etkiledi?**

Yapılan görüşmelerde eski köy/yeni mahalle muhtarları 6360 sayılı kanunla birlikte il özel idarelerinin tüzel kişiliğinin kaldırılmasının ardından kırsal alana götürülen hizmetlerin finansmanı noktasında eski köy/yeni mahallenin bu durumdan pek de etkilenmediğini dile getirmişlerdir. Ayrıca hizmet sunumunda pek çok aksilikler yaşadıklarını, hizmetlerin sağlanmasında gecikmelerin olduğunu dile getirmişlerdir. Tüm muhtarlardan ortak şu bilgiler alınan cevaplar kapsamındadır:

*“Hayır, etkilenmedik. Büyükşehir belediyesi daha etkili.”*

*“Önceden il idaresinden zamanında hizmetleri talep ederdik, bekle de bekle, bekle de bekleydi. Telefonda hiç birine ulaşamazdık. Şimdi beklemeden taleplerimiz yerine getiriyor.”*

*“Muhtar olarak dikkate alınmıyorduk.”*

*“Genelde siyasi ağırlığı olan alanlara hizmet götürüyordu. Zamanla işlevini kaybettiğini düşünüyorum.”*

*“Bizlerde seçimle gelen birimleriz, hizmet istiyoruz gelmesi ayları yılları buluyordu. Dilekçe yazıyorduk, sıraya giriyorduk, seçimle gelmiş insanlar gibi muamele göremiyorduk. Belediye geçmesi bazı yetkilerin bu noktada iyi oldu.”*

**8. “Muhtarların, 6360 sayılı kanun ile bazı yetkilerini kaybetmeleri mahallelerde sorunları artırdı.” söylemine katılıyor musunuz?**

Görüşme yapılan muhtarlardan bir kısmı eski köy/yeni mahalle muhtarlarının kanunla birlikte yetkilerinin bir kısmını kaybetmelerinin mahallelerde sorunları artırmadığını düşünürken bir kısmı bu fikre kesinlikle katılmamaktadır. Muhtarların kanunla birlikte bazı yetkilerinin ellerinden alınması mahallelerde sorunları artırdığını ve kesinlikle alınan yetkilerin geri verilmesi gerektiği düşüncesinde oldukları yapılan görüşme neticesinde gözlemlenmiştir. Muhtarların bu konudaki görüşleri şu şekildedir:

“Sorunlar elbette arttı. Büyüdük. Köy muhtarıyken köylüye köy işleri için yapılması için emir buyruk verebiliyorduk. Mesela köyün suyu yapılacak herkes toplansın gibi. Ancak mahalle muhtarı olunca mahalle halkı belediye bağlı olduğumuzu bildiği için hem muhtardan beklentileri arttı hem de yardımlaşma, sorunları birlikte çözme gibi bir şey kalmadı. Muhtar seçmenden bir şey isteyemez oldu ve sorunları artırdı halkın isteği de artı.”

“Herhangi bir sorun artışına dair yaşanmadı. Zamanla mahallelinin istekleri belediye tarafından yerine getirildiği için şu anlık bir sıkıntı yok.”

Mahalle muhtarlığı çalışmanın literatür kısmında da belirtildiği üzere tüzel kişiliği olmayan, kendisine ait bir bütçesi bulunmayan, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında aracı bir birimdir. Mevzuatta mahalle muhtarlığına birçok görev verilmiş olmasına rağmen bunları yerine getirebilecek yetki verilmemiş olup, mahallelinin beklendikleri hizmetler mahalle muhtarları tarafından belediyeye irtibata geçilerek yerine getirilmeye çalışılmaktadır. Eski köy/yeni mahalle muhtarlarının da verdikleri cevapların bu yönde oldukları görülmektedir.

**9. “6360 sayılı kanun mevcut uygulama sonuçları gösteriyor ki; tüzel kişiliği olan köyler, tüzel kişiliği ile büyükşehir yönetimine bağlansa daha başarılı sonuçlar elde edebilirdi.” söylemine katılıyor musunuz?**

Görüşme yapılan muhtarların hepsi bu soruya kesinlikle katıldıklarını belirten cevaplar vermişlerdir. Çünkü çalışmanın literatür kısmında da belirtildiği üzere köy muhtarlığı tüzel kişiliğe sahip, kendisine ait bütçesi ve personeli olan bir yerel yönetim birimidir. Mevzuatta sayılan birçok görevi yerine getirecek yetkiyle donatılmıştır. Bu yetkilerin ellerinden alınmış olması muhtarlar için en çok şikâyetçi olunan konu olduğu gözlemlenmiştir. Ayrıca eski köy/yeni mahalle muhtarları bu yetkilerinin alınmış olmasının bir itibar kaybını da ortaya çıkardığını, vasıfsız kaldıklarını düşündüklerini dile getirmişlerdir. Bu yetkinin tekrar onlara geri verilmesi ve bu şekilde belediyeye bağlanmalarının halkın beklentilerini karşılamada daha olumlu sonuçlar doğuracağını ifade etmişlerdir. Yine bu soruya verdikleri cevaplar şöyledir:

“Evet, katılıyorum. Hem büyükşehir belediyesinden aldığımız güç hem de tüzel kişilikten aldığımız güç bizi daha da başarılı kılar.”

“Katılıyorum çok doğru bir kara olur.”

“Kötü niyetli olunmadığı takdirde ancak bu durum hep bu şekilde olmamıştır, yetkiler muhtarlara geri verilmeli. Denetimler olmalı, ancak bu koşulda büyükşehirle bağlanabilir.”

“Büyükşehir il idaresine göre büyük hizmetler sunuyor. Büyükşehirden memnunuz. Ancak yetkilerimiz alındı, bunlarda verilirse daha iyi olur hizmet için.”

**10. 6360 sayılı kanun uygulama sürecini mevcut çıktılar üzerinden değerlendirdiğinizde; değişikliğe gidilmesini önerdiğiniz hususlar nelerdir?**

Yapılan görüşmelerde eski köy/yeni mahalle muhtarlarına yöneltilen bu soruda çeşitli cevapların verildiği gözlemlenmiştir. Muhtarların değişikliğe gidilmesinde önerdiği konular çok çeşitlidir. Muhtarlar tarafından verilen cevaplar şöyledir:

“Mahalle meclisi kurulmalı, ancak görevler ve yetkiler netleştirilmek şartıyla.”

“Belediye meclis toplantısına sırayla muhtarlar çağırılmalı ve dinlenmeli. Belediyenin bilgi ve tecrübeleri muhtarlara aktarılmalı. Muhtarların beklentileri talepleri dikkate alınarak mecliste tartışılmalı.”

“Büyükşehir belediyesiyle irtibata devam edilmeli. Muhtarlara daha fazla yetkiler verilmeli.”

“Muhtarlar halka hizmet etmek için vardır, gönüllülük vardır, ancak hizmet içinde gerekli olanlar seçmenlere, muhtarlara sağlanmalı. Her mahalleye araç, muhtarlık binası vb. gerekli desteğin sağlanması gerekir.”

“Muhtarlık makamı güçlendirilmeli, çünkü bizlerde seçimle gelmişiz. Bir milletvekilinden ya da seçimle gelmiş diğerleri kadar yetki sahibi olmalıyız.”

*“Muhtarların mali durumunu düzeltecek düzenlemeler yapılmalı.”*

*“Muhtarlar sorumluluk almalı. Görevini tam anlamıyla yerine getirebilmesi için bu şart.”*

*“Belediyeler, muhtarları daha da önemsemeli.”*

*“Çoğu muhtar yetki ve sorumluluklarının farkında değil. Bilinçsiz, halkı için talepte bile bulunamıyor. Belediyeye karşı bunu bilmeli, gerekirse belediye bunu destekleyecek programlar sunmalı.”*

*“Maddi desteğin sağlanması durumunda sorunun kalmayacağını düşünüyorum.”*

## SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Köyler yerel yönetim sistemimizde, en eski yönetim birimleri olmakla birlikte, günümüzde yerel yönetimlere yapılan reformlarla kıyaslandığı zaman da en ihmal edilen birimler olarak nitelendirilebilmektedir. Köylerin tüzel kişiliğe kavuşmaları cumhuriyetle birlikte olmuş, 1924 tarihli 442 sayılı Köy Kanunu ile düzenlenerek, yasal dayanağa sahip olmuşlardır. 442 sayılı Köy Kanununun yürürlüğe girmesinden bu yana, köylere yönelik olan çeşitli uygulamalarda istenilen sonuçlar elde edilememiştir (Adıgüzel, 2013: 155). Ancak yerel yönetimler kapsamında büyükşehir belediyelerine yapılan son büyük yasal düzenleme birçok değişikliği de beraberinde getirmiştir.

Bu yeniliklerden çalışmamız kapsamında en önemlisi büyükşehir belediyesi kurulan illerdeki tüm köylerin tüzel kişiliğinin sona erdirilmiş olması ve en yakın ilçenin birer mahallesine dönüştürülmüş olmasıdır. Bu noktada eski köy/yeni mahalle muhtarlıklarının bu sürece bakışı çalışma için önemli bir hal almaktadır. 6360 sayılı kanunun uygulamaya geçmesiyle birlikte eski köy/yeni mahalle muhtarlıklarının bu sürece nasıl baktıklarını ortaya koyan görüşme neticesinde şu saptamaları yapabilmek mümkündür:

- 6360 sayılı kanun sonrasında eski köy/yeni mahalle muhtarlıklarının bir kısmı bu durumdan memnun olurken bir kısmı memnun olmamaktadır. Özellikle köy muhtarıyken bir bütçeye, personele, özerk bir yapıya sahip olduğunu söyleyen muhtarlar, mahalle muhtarıyken bunların ellerinden alınmış olmasından dolayı şimdiki durumdan memnun olmadıklarını dile getirmişlerdir. Yapılan görüşme neticesinde muhtarların en şikayetçi oldukları konunun tüzel kişiliklerinin ellerinden alınmış olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Bu noktada güçsüz, vasıfsız kaldıklarını, bir seçilmiş gibi hissedemediklerini dile getirmişlerdir. Memnun olanlar ise belediyeye bağlanmaktan dolayı hiçbir sıkıntı yaşamadıklarını, her türlü hizmetin belediye tarafından karşılanmaya çalışıldığını belirtmişlerdir.
- 6360 sayılı kanunla mahalle olan köylere gelen mali yükümlülükler noktasında ise çoğu muhtar bunun bir dönem daha ertelenmesinden yana olduğunu ifade etmiştir. Kanunun yerleşebilmesi için ve insanların mahalleli olma duygusuna erişebilmeleri için zamana ihtiyacın olduğu ve henüz eski köy/yeni mahalleli seçimde bunun oluşmadığını dile getirmişlerdir. Ayrıca bu şekilde olduğu takdirde toplumda herhangi bir yoksullaşma olmayacağı da dile getirilmiştir.
- Yine 6360 sayılı kanunun getirilerinden olan mali yükümlülüklerin kırsal alanın ölçeğinde bir değişme yaratmadığı da dile getirilmiştir. Bu noktada muhtarlar bir sıkıntı yaşamadıklarını hatta tersi bir durum olarak eski köy/yeni mahallelere tekrardan dönüşlerin olduğu ifade edilmiştir. Özellikle de yaz aylarında kırsal alan nüfusunda bir artma olduğunu bile belirtmenin yanlış olmayacağı belirtilmiştir.
- Çalışmada ortaya çıkan bir diğer önemli sonuç ise eski köy/yeni mahalle muhtarlıklarının 6360 sayılı kanunun ardından belediyeye bağlanmalarını olumlu karşılamalarıdır. Muhtarların hemen hemen hepsinin bu durumdan memnun olduğu gözlemlenmiştir. Çünkü il özel idaresi zamanında eski köylü/yeni mahalleli adına istenen bir hizmetin gerçekleşmesinin uzun zaman aldığı belirtilmiş olup belediyede ise işlerin daha hızlı ilerlediği ve büyükşehir belediyesinden bu noktada desteğin sağlandığı belirtilmiştir.
- Yine görüşmeler neticesinde muhtarlıkların en büyük beklentilerinin tüzel kişiliklerini yeniden elde etmeleri yönünde olduğu gözlemlenmiştir. Görevlerini tam anlamıyla yerine getirebilmeleri için yetki sahibi olmaları gerektiği ve bu şekilde belediyeye de irtibat içerisinde olmak istedikleri aşikârdır. Ayrıca bu noktada Köy Kanununun revize edilmesi ya da hem tüzel kişilikli hem de belediyeye bağlı bir düzenleme öngörecektir şekilde, günün





## KÖYLERİN MAHALLEYE DÖNÜŞTÜRÜLMESİNİN SOSYAL ETKİLERİ SAHA ARAŞTIRMASI BULGULARI VE HUKUK SOSYOLOJİSİ AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ “KÖYLERİN YASAL DÜZENLEMELERE TEPKİSİ”

Hüseyin Murat LEHİMLER\*

### ÖZET

3/7/2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanunu'na, köylerin tüzel kişiliklerinin kaldırılması, mahalleye dönüştürülerek belediye idari sınırları içine alınması düzenlemesi gerçekleştirilmiştir. 12.11.2012 tarih ve 6360 sayılı kanun ile bu düzenlemenin kapsamı genişletilmiştir.

Bu düzenlemeler sonucunda, 34.247 olan köy sayısı 2014 Türkiye yerel seçimleri ile yürürlüğe giren yeni büyükkent yasası ile birlikte 18.335'e inmiştir.

Yasal düzenlemelerle hedeflenen “köylerin dönüşümü”, iki durumu birlikte ele almaktadır. Bunlardan ilki, köyün bir belediyenin yetki ve sorumluluk alanı olarak belirlenmiş idari sınırlar içinde dahil edilmesidir.

İkincisi ise “mahalleye dönüşme” durumudur ve köy tüzel kişiliğinin ilga edilmesi, mahalle olarak idari sisteme dahil edilmesidir.

Yasal düzenlemeler ile köy ve mahalle arasında mevcut yapısal farklılıklar, köylerin kamu yönetimi sistemi içinde artık “mahalle” olarak adlandırılması ile yetinilmeyen, hukuki olduğu kadar sosyal sonuçları da bulunan bir dönüşümü ifade etmektedir: Köy ortak mallarının yönetimi başta olmak üzere köy içinde, o köye mahsus kurallar ve teamülleri temsil eden köy tüzel kişiliği, ilga edildiği için artık yoktur. Buna karşılık gelen kuralları belediye tüzel kişiliği belirlemekte ve uygulamaktadır.

Hukuk normları, uygulanacakları toplumsal yaşama ilişkin, bazen kuşaklar boyu süren kurumlar ve teamülleri de yönlendirmektedir. Köyler, kuşaklar boyunca yaşanan olaylar ve deneyimlerle şekillenen bir kurum ve teamüllerin sonucu ortaya çıkan, sosyolojik bir varlıktır. Dolayısıyla hukuk normlarının yöneldikleri kurumları ve yerleşik teamüllerini de dikkate almaları gerekir. Normlardan, yasalardan, beklenen faydanın ölçülebilmesi için hukuk sosyolojisi perspektifinden de incelemek gerekmektedir.

Şimdiki adıyla, Kentsel Gelişim Araştırmaları ve Uygulamaları Derneği, Silivri Belediyesi ve Aydın Üniversitesi Türkiye Araştırmaları Merkezi tarafından “2014 Köylerin Mahalleye Dönüştürülmesinin Sosyal Etkileri Saha Araştırması, yapılmıştır. Araştırma sonuçları 2015 yılında açıklanmıştır. Bu araştırma, ülkemizde köy sayısını tek bir yasal düzenlemeyle yarı yarıya azaltan yasal düzenlemelerin sosyal etkilerine ilişkin bulgular içermektedir.

Bulgular değerlendirildiğinde “köyleri mahalleye dönüştürme” amacıyla çıkarılan yasaların, “köylü” ve “kentli” kimliğinin bireyler üzerindeki etkisi, nasıl anlaşıldığı, kimliklerin değişim yönelimi ve sosyal ilişkilere etkisi izlenebilmektedir.

Bu çalışmada Genel Sosyoloji, Kırsal Sosyolojisi, Kent Sosyolojisi bağlamında Hukuk Sosyolojisi açısından, yapılan yasal değişikliklerin, İstanbul'da Silivri ilçesinin 18 köyünde / mahallesinde 1437 denekle yapılan araştırma verilerine göre sosyal etkisi görülmeye çalışılmaktadır.

**Anahtar Kelimeler;** Sosyoloji, Hukuk Sosyolojisi, Köy, Mahalle

## **THE SOCIAL FACTORS OF THE TRANSFORMATION OF THE VILLAGES INTO THE NEIGHBORHOOD FIELD SURVEY FINDINGS AND EVALUATION FROM THE POINT OF LEGAL SOCIOLOGY**

*Hüseyin Murat LEHİMLER\**

### **ABSTRACT**

*With the Municipal Law No. 5393 dated July 3, 2005, the removal of the legal personality of villages, their transformation into neighborhoods and inclusion in municipal administrative borders is regulated. With the Law No. 6360 dated Nov. 12, 2012, the scope of this regulation is enlarged.*

*As a result of these regulations, the number of villages falls to 18,335 from 34,247 with the new large city law enacted after the 2014 local elections in Turkey.*

*The "transformation of villages," which is aimed at by legal regulations, deals with two situations together. First is the inclusion of villages within administrative boundaries, which are defined as the authority and responsibility area of a municipality.*

*Second is "transformation into neighborhoods" and the abolition of the village legal entity and the inclusion of villages in the administrative system as a neighborhood.*

*As a result of legal regulations, the structural differences between villages and the neighborhoods, and the discontent with titling villages as "neighborhoods" within the public administration system point to a transformation that has both social and legal consequences: There is no village legal personality, which represents a village's rules and practices, especially in the management of the common goods, as it has been abolished. The legal personality of municipalities defines and implements the corresponding rules.*

*The norms of law also guide the institutions and practices, which sometimes run through generations, in the social life where they are practiced. Villages are a sociological entity that emerges as a result of institutions and practices that are shaped by events and experiences through generations. It is therefore necessary for the norms of law to take into account the institutions and established practices. It is necessary to examine norms and legislations from the legal sociology perspective in order to measure their expected benefits.*

*"The 2014 Field Study on the Social Impacts of the Transformation of Villages to Neighborhoods" was conducted by the Association for Urban Development Studies and Practices, as it is called now, the Silivri Municipality and the Aydın University Turkey Research Center. The research results were announced in 2015. This research includes findings on the social impacts of legislative acts that reduce the number of villages in our country by half in a single legal regulation. When the findings are assessed, the impacts of legislations enacted to "transform villages into neighborhoods", as well as of "villager" and "urban" identities, on individuals, how these are understood, the orientation of change of identities and their effect on social relations can be observed.*

*This study tries to see the social effects of legal amendments made in the Sociology of Law in terms of General Sociology, Rural Sociology and Urban Sociology according to the research conducted with 1,437 respondents in 18 villages / neighborhoods of Istanbul's Silivri district.*

*Key Words: Sociology, Sociology of Law, Village, Neighborhood*

## GİRİŞ

Ülkemiz sosyal yapısının ve idari sisteminin temel unsurlarından biri “köy” yerleşim alanlarıdır. Köy, tarihsel dönemlerin iklim, ekonomi, politika koşullarının etkisiyle ortaya çıkan, temel yerleşim alanı durumundadır.

Dünyada da köy, benzer anlam ve işlevlere sahiptir. Ortaya çıkışı ve değişimi yine iklim, politika ve ekonomi açısından benzer etkiler meydana getirmiş, ortaya çıkmaları ya da değişimlerine etki etmiştir.<sup>1</sup>

Basit bir yerleşim modeli ya da ölçeği olarak köyü insan yerleşimlerinin ilk kademesi olarak kabul etmek yaygın kanıdır.

Nitekim İbn-i Haldun’a göre köy bir toplu yaşam deneyimi olarak, dayandığı “asabiye” ile bir araya gelme istencine sahip, aralarında çoğunlukla kan bağı bulunan bireylerin ortak yaşam alanıdır.<sup>2</sup>

Köyün yönetsel açıdan tanımında ise genel yaklaşım, kent olarak belirlenmiş idari sınırların dışında kalan alanlar köy olarak tanımlanır. Bu görüşte yönetsel sınırlar ölçüt kabul edilmektedir.<sup>3</sup>

Hukuki açıdan köyün tanım ve kapsamı,07.04.1924 yılında Resmî Gazete’de yayımlanan 442 sayılı Köy Kanunu hükümlerine göre belirlenmiştir. 1924’den önce köylere ilişkin hükümlere 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi’nde, 1870 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi’nde, 1876 tarihli Bucakların Yönetimi Hakkındaki Tüzük’te (İdare-i Nevahi) ve 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu’nda yer verilmiştir. 1924 tarihli, 442 sayılı Köy Kanunu nüfusu kriter kabul etmekte ve nüfusu 2000 kişiden az olan yerleşim yerlerini köy kabul etmektedir.<sup>4</sup>

Bu yasada yapılan köy tanımında (m.2) “cam, otlak, yaylak...” gibi ortak mallara sahip olma ve dağınık yada bir arada evlerde oturan insanların bahçe, bağ ve tarlalarıyla birlikte köyü teşkil ettikleri belirtilmektedir.

Kanun, nüfusu 2000’i geçen köylerde belediye kurulabileceğini, bu durumda köyün, kasaba olarak adlandırılacağını hükme bağlamaktadır.

Temelde köy, mahalle ve kasaba arasında bir ölçüde kabul edilebilir. Ancak köyün organizasyon yapısı ve işlevi diğer ikisine göre daha farklı yönelimdedir. İnsan – mekân ilişkisinde mekânın, cemaatten cemiyete geçişin en önemli faktörü olmasından hareket eden Tönnies ve diğer düşünürler, cemiyet tarzı yapılanmalarının etkili olacağını belirtmiştir. Bu bağlamda köyün, az bir coğrafi alanda, daha az farklılıklar bulunan bir insan topluluğunun, kendi anlayışlarına ve ihtiyaçları ölçüsünde kurguladıkları bir cemaat hayatına tekabül ettiği ileri sürülebilir.<sup>5</sup>

Nitekim soy bağı ve ortak etnik kimlik ağırlıklı olarak bir araya gelmiş köy topluluğu, kendilerini bazen komşu köyden bile farklı kılan geleneklere, inançlara, üretim ve tüketimde dayandıkları alışkanlıklara sahiptir. Göreceli olarak bu özgünlük, köy için “kamusal” kabul edilebilecek alanda da köye özgü uygulamaların gerekçesi olmaktadır. Örnek olarak, bir doğa olayı ya da tarihi bir olayın yıl dönümünde, köyün ortak bütçesinden bedeli karşılamanın kurbanın kesilmesi,

<sup>1</sup> GEZGİN, Mehmet Fikret (1988), “Cemaat-Cemiyet Ayrımı ve Ferdinand Tönnies” İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Sosyoloji Konferansları(Prof. Dr. Mehmet Erözle Armağan), Sayı: 22, 183-201

<sup>2</sup> HALDUN, İbn (1986), Mukaddime, Çev. Zakir Kadiri Ugan, Milli Eğitim Basımevi, İstanbul.

<sup>3</sup> KELEŞ, Ruşen (1961), Şehir ve Bölge Planlaması Bakımından Şehirleşme Hareketleri, Ankara SBF Yayınları, Sayfa 17

<sup>4</sup> TBMM, Resmi Gazete, Kabul Tarihi : 18/3/1924 Yayımlandığı R. Gazete : Tarih : 7/4/1924 Sayı : 68 Yayımlandığı Düstur : Tertip : 3 Cilt : 5 Sayfa : 336

<sup>5</sup> AYDOĞAN Ahmet ( Derleyen ) : Şehir ve Cemiyet – “SIMMEL, Georg ; WEBER, Max; TONNIES, Ferdinand; MARTINDALE, MARTINDALE, Don” – İz Yayıncılık, 2000,İstanbul

sadece o köy ve orada yaşayanlar için gerekli, anlamlıdır.

Mahallede ise birey ve ailelerin sahip oldukları gelenekleri, mal varlıklarının o mahallede olmasından kaynaklanan mukimlikten kaynaklanan sınırlı bir katılım sağlamaktadır. Cemiyet mekânı bir mahalle ortamı, soy bağı ve etnisiteden daha çok cemiyet için anlamlı, Durkheim'in deyimiyle, mekanik toplumdaki organik topluma geçişe işaret eden toplumsal değişimde alınabilen rollerle dahil olunabilen bir topluluğu ifade etmektedir. Mahalle cemiyeti tarafından yadsınmayan gelenek ve etnik farklılıklar mahalle hayatına yansıtılabilir.<sup>6</sup>

Kasabada ise birey ve aile büyümesinin sınırına gelmiş, kalabalık ve nispeten kentte karşımıza çıkan ihtisaslaşmanın küçük boyutta hayata geçmeye başladığı bir alandır. Birey ve aile, bir taraftan köy varlıkları ve köyde elde ettikleri kimliklerine dayanırken diğer taraftan kent kaynaklı varlıklar ve kimliklerle ikincil olarak ilgilidir. Bazıları, köy ölçeğinde ikincisi, üçüncüsü açılmayacak ticaret ve zanaat işletmelerini açmaya başlamış, bazıları kente mahsus beğeniler ve beceriler edinmiştir.

Köy, bunlar yanında çoğu gelenek ve teamüle, sözlü aktarımlara dayanan kurallara sahip olmasıyla da farklılık göstermektedir. Kuruluşundan itibaren köy teamülü aslında ilk kurucuların etnik, dini, kültürel ve sair antropolojik, folklorik değerlerinden kaynaklanmaktadır. Cemaat ölçeğinde kalan köyün, yaşanan dönemlerin etkisiyle geçirdiği dönüşüm, dışarıdan gelenlerin yerleşmelerini gerektiren, onlara fırsat veren büyük ekonomik etkinlikler olmadığı sürece, modern sosyolojide kavramsallaşan "cemiyet" ölçeğine evrilmez. Bu normalden ayrılan, ekonomik faaliyetlere açık bölgelerde kurulan köylerde ise yeni yerleşimcileri kabul etmek zorunda bırakan iktisadi değişimler, nüfus artışına, alan büyümesine yol açar. Bir maden ocağı, fabrika veya önemli bir ticari yolun etkisiyle yaşanan iktisadi büyüme, köyün kentleşmesine (ve cemiyete dönüşmesine, heterojen ve yoğun bir nüfus büyüklüğüne ulaşmasına)<sup>7</sup> yol açabilir.

Köyün sadece evrilmeyle, cemaat niteliği etkilenmeden yaşaması, geleneklerin katmanlar halinde, kuşaktan kuşağa aktarılan bir köy kimliğine dönüşmesine yol açmaktadır. Gelenek ve teamüller, ilk yıllarda, çevreye adaptasyon sağlama sürecinde değişiklikler gösterir ve tekrarlanarak "köye mahsus" hale gelir.<sup>8</sup> Aslında bu, köyün kendisine mahsus kültürünü oluşturma sürecidir. İklim, bitki örtüsü, doğal kaynaklar, ticaret yollarına olan mesafe ve diğer etkileyiciler, üretim ve tüketim alışkanlıklarını değişikliğe uğratar. Ama, kuşakların kendilerinden sonra aktarabilecekleri ve sadece o köyde anlam ifade eden, özel farklar da artık ortaya çıkmaya başlamaktadır. Bunlara uygun adetler, gelenekler ve bunların işlevini belirleyen kurallar, köy hukukunun, devlet otoritesi tarafından belirlenen kurallar dışında kalan alanları doldurmaktadır.

Köy, mahalle ve kentle karşılaştırıldığında, farklı bir reaksiyon alanıdır. Bireyler arasında gerçekleşen ilişkiler bir mahallede ya da bir kentte kurulanlardan daha farklı reaksiyonlarla karşılır. Örneğin "imece" geleneği, bir mahalle veya bir kentte zor yaşatılabilir.

Birinci nedeni; imece ile yapılması öngörülen işler, bir mahallede veya bir kentte belirli bir otoritenin gözetiminde ve sorumluluğunda yapılması gereken, ihtisas gerektiren<sup>9</sup> işlere dönüşmüştür. Afet gibi bir durumun öncesi veya sonrasında süre ve işle sınırlı, sonradan tekrarlanmayan işbirlikleri, dayanışma girişimleri görülse de bunlar imece nitelikli değildir.<sup>10</sup>

İkinci nedeni; bireylerin bir imcede yer almaları, önceki kuşakların da birebir yaptığı işlerin, sonraki kuşak tarafından da tekrarlanması durumudur. Köyde iş olarak kabul edilen eylemlerin

6 DURKHEIM, Emile (2015), *Sosyoloji Dersleri, İletişim Yayınları*, 4. Baskı, İstanbul

7 TEZCAN, Mahmut (1970), "Sosyolojik Yönden Köy – Tanımı ve Özellikleri", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 3, Sayı: 3, 151-182.

8 GIDDENS, Anthony (2016)- *Sosyoloji*, 2. Baskı, Say Yayınları, Çeviren : Dr. Ali Esgin, İstanbul, Shf: 171

9 TATLIDİL, Ercan (2009), "Kent ve Kentli Kimliği; İzmir Örneği", *Ege Akademik Bakış / Ege Academic Review*, 9 (1), 319-336

10 AÇIKGÖZ, Özkan (2007), "Şehir, Şehir Toplumu ve Şehir Sosyolojisi", *Sosyoloji Konferansları*, (35), 57-83.

“bedel” olarak karşılığı, kentte iş olarak kabul edilen eylemlerde karşılaştığımız bedelden farklılık göstermektedir. Bunun bir müşteriye sunumu, arz edilmesi ve karşılığında bir para alınması, köyün ekonomik hayatı için her zaman geçerli olmamaktadır.<sup>11</sup>

Köylerin nüfus ve toprak açılarından küçük ölçekte olmaları ilk başta homojen sosyolojik yapıya sahip olduklarını düşündürtebilir. Ancak köy, kimlikler, değerler, ilişkiler, gruplar olarak heterojen yapı arz eder.<sup>12</sup> Her şeyden önce dahil olunan kentten ve ülkenin başkentinden gelen yasalar, yönetmelikler, kurallar, köy hayatında uygulanmak ve dikkate alınmak zorundadır. Göreceli olarak muhtar ve ihtiyar heyetinden oluşan” köy hükümeti” bu mevzuatı köyde tatbik etmekle sorumludur. Merkezi hükümet adına hareket eden muhtar; doğum, nikâh, ölüm gibi işlemleri yapan bir merci olarak, otoriteyi de elinde bulundurmaktadır.

Diğer yandan bu mevzuatla eş zamanlı olarak köyün kendisine mahsus teamüli kuralları ve muhtar ve köy halkının aldıkları kararlar da dikkate alınır, tatbik edilir. Köyün bu çift mevzuatlı yapısı, köyden kente, kentten köye, ekonomik, sosyal ve kültürel akışı düzenlemektedir.<sup>13</sup> Örneğin köy mallarının ihdası ve yönetilmesi konusunda kenttekinden daha farklı bir durum söz konusudur. Köy okulu, mülkiyet olarak köy tüzel kişiliğine aittir ve bu tüzel kişiliğe ait olmak, binanın kamuya, devlete ait olması anlamına gelmez. Isınması, bakımı, onarımı, tefrişi bireylerin kendiliklerinden ya da muhtarın çağrısıyla katkıda bulunmak zorunda oldukları, kendi mülklerine karşı aldıkları sorumlulukları malikmiş gibi yerine getirmek zorunda oldukları mülklerdir. Oysa kentte bir kamu binası, bir okul, sadece mülkiyetiyle değil onunla ilgili malik sorumluluklarının ifası bakımından da kentte yaşayan bireylerin bireysel olarak sorumlu olamayacakları kamu mülküdür.

Köylerin sosyal ve iktisadi açılarından kentleri “besleyen” fonksiyonları geleneksel ya da modern yöntemlerle düzenlenmiş birer tedarik unsuru olmalarından kaynaklanmaktadır. Kentsel tedarik, kentin beşeri ve iktisadi katkılar olarak bunlardan bir kent hayatı oluşturmasını sağlayan mekanizmaların varlığını anlatan geniş bir kavramdır. Kentin teknolojik ve fiziksel niteliğinin çok geliştiği aşamalarda köylerin kent için artık “değer” taşımayacağı, günümüzde bir modernizm söylemine dönüşmüştür. Kentlerin, sürdürülebilir kalkınma stratejilerinde tedarik kaynağı kabul edilen köyleri, kent hayatının varlığı için zorunlu kabul eden yeni bir yerel yönetim anlayışı geliştirmek gerekmektedir. Köyün, kırsal hayatın mekânı olarak, sosyal ve kültürel değerleri; doğal kaynakları, endemik ya da otantik girdileri üreten ve kent envanterini zenginleştiren sosyolojik aktörler olduğu kabul edilmektedir.<sup>14</sup>

Köylerin bu fonksiyonlarını daha verimli ve nitelikli koşullarda yerine getirebilmeleri, kent hayatı-kır hayatı arasında seçim yapmak zorunda olunan bir önerme olarak politikleştirilemez. Köylerin mahalleye dönüştürülmesi, kır hayatı ve kent hayatı arasında tercih yapmak zorunda kalındığı ve kentten yana tercih yapılmak zorunda olunduğuna dayalıdır.<sup>15</sup>

12.11.2012 tarih ve 6360 sayılı kanun ile daha önce 3/7/2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanunu’nda yapılan, köylerin tüzel kişiliklerinin kaldırılarak, mahalleye dönüştürülerek belediye sınırları içine alınması politikası genişletilmiştir. Bu düzenlemeyle, 2010 verilerine göre 34.247 olan köy sayısı 2014 Türkiye yerel seçimleri ile yürürlüğe giren yeni büyükşehir yasası ile birlikte 18.335’e düşmüştür. Kanun, köylerin dönüşümünde, “belediye sınırları içine alınma” ve “mahalleye dönüşme” gibi iki durumu hedeflemiştir.

<sup>11</sup> SİMMELE, George (2005), Metropol ve Zihinsel Yaşam, İz Yayıncılık, İstanbul

<sup>12</sup> TÖNNIES, Ferdinand (2000), Gemeinschaft ve Gesellschaft, (Çev.) Ahmet Aydoğan, Şehir ve Cemiyet, Haz. Ahmet Aydoğan, İz Yayıncılık, İstanbul

<sup>13</sup> KELEŞ, Ruşen (1972), 100 Soruda Türkiye’de Kentleşme, Konut ve Gecekondu, Gerçek Yayınları, İstanbul

<sup>14</sup> TAŞ, Barış, Türkiye’de Coğrafi Bakış Açısıyla Köy Kavramı, TÜCAUM Uluslararası Coğrafya Sempozyumu International Geography Symposium, 13-14 Ekim 2016 /13-14 October 2016, Ankara (Erişim T: 14.10.2017: [http://tucaum.ankara.edu.tr/wp-content/uploads/sites/280/2016/12/Int\\_semp\\_BC2.pdf](http://tucaum.ankara.edu.tr/wp-content/uploads/sites/280/2016/12/Int_semp_BC2.pdf))

<sup>15</sup> TÜRKDOĞAN, Orhan (1996), Aydınlıktakiler ve Karanlıktakiler, Timaş Yay., İstanbul.

Kırsal hayatın, modern kentin ihtiyaçlarına yönelik olarak yeniden düzenlenmesi için köylerin belediye sınırları içine alınması, kent hayatı için kırsal hayattan vazgeçmeden, tercih yapmadan, iyileştirme yapma fırsatı sunan bir düzenleme olarak kabul edilebilir. Ancak bu mevzuat değişiklikleri, bir iyileştirme yerine kırsal hayatı yok sayan, kırsal hayatsız kent hayatı öngören bir boyutta ortaya çıkmıştır.<sup>16</sup>

Belediye sınırları içine alınmış köy, kentin tedarik sisteminin gerektirdiği iyi miktar ve iyi kalitede insan, ürün, kaynak girdilerinin ortaya çıkarılması için eğitim, teknoloji, bilgi ve diğer araçların kırsal hayata yani köye ulaşmasını sağlamakta, diğer taraftan köy, göz ardı edilmemesi gereken ve bazen asırlarca süren özgün kimliğini yaşatabilmektedir. Köy; muhtar ve ihtiyar heyeti ile, ortak malları ile, etno-kültürel ve folklorik farklılıklarıyla, yaşamaya devam etmektedir.<sup>17</sup>

Buraya kadar bir düzenleme ile yetinilmesi bir başka açıdan da önemlidir. Bugün büyük kültürel zenginliklere sahip ülkemizde, sadece bir ya da birkaç köyle sınırlı sosyo-kültürel farklılıklar, ürünler, ülkemizin envanterinde kalmaya devam edecektir.<sup>18</sup>

Belediye sınırları içine alma kararı sonrasında, köylerin mahalleye dönüştürülmesi kararı alınmıştır. Bu ikinci karar, köy tüzel kişiliklerinin ortadan kaldırılması anlamını taşımaktadır. Tüzel kişiliğin kaldırılması, belediye sınırları içinde yer almaya başlayan kırsal hayatın, kent hayatına eklendiği ve birlikte yönetileceği anlamına mı gelmektedir? Yoksa kırsal hayatı olmayan bir kent hayatı kurgusu mudur?

Temelde yasama sürecinin aşamalarında ve yasa teklif, tasarılarının gerekçelerinde aranması gereken bu soruların cevapları için konunun doğrudan muhatapları olan ve bu yasal düzenlemelerden doğrudan etkilenen köylülere yönelik bir saha araştırması ve değerlendirmesi yapılmıştır.<sup>19</sup>

## ARAŞTIRMA ALANINDA MEVCUT DURUM

2014 yılı Nisan – Haziran aylarında Silivri'ye bağlı 18 köyde, 1473 kişiyle gerçekleştirilen saha araştırmasına İstanbul Aydın Üniversitesi Türkiye Araştırmaları Merkezi ve Sosyoloji Bölümü öğretim görevlileri ile 32 öğrencisi katılmıştır. Kentsel Gelişim Araştırmaları ve Uygulamaları Derneği işbirliği ile gerçekleştirilen araştırma bulguları, 6360 sayılı kanun ile birlikte, 16 yıllık zaman diliminde çıkan 7 kanunun gerekçelerinden ayrı olarak, fiili etkisini bulgulamayı ve değerlendirmeyi amaçlamaktadır. Araştırma, kitap olarak da yayınlanmıştır.

Araştırmada Silivri'nin seçilmesi, ilçenin ve köylerinin taşıdıkları özelliklerden kaynaklanmaktadır: Denizden içeriye doğru değişen nüfus, arazi büyüklükleri; iklim ve arazi çeşitlilikleri; bitki ve ürün farklılıkları; değişik zamanlarda gelen göçle oluşan demografya ve kültür farklılıkları; İstanbul gibi büyük bir metropolün ilçe, köyleri olmakla birlikte, Trakya'nın ortalama özelliklerini de taşımaları, araştırma alanının seçilmesinde belirleyici gerekçeler olmuştur. Genel örneklendirme açısından araştırma alanı, söz konusu yasal düzenlemelerden etkilenen 18 bin köy açısından olabildiğince iyi bir gösterge alanı kabul edilmiştir.

Ancak bu araştırma, değişikliklerin dönemsel ve tam etkilerinin izlenebilmesi için belirli periyotlarla, daha geniş araştırma alanlarında tekrarlanmasını zorunlu kabul ettiğimiz bilimsel bir çabanın ilk adımı kabul edilmelidir.

16 ASLAN, Ali, BİR KÖY SOSYOLOJİSİ ÇALIŞMASI: KAVAKÖZÜ KÖYÜ'NÜN SOSYO-EKONOMİK YAPISI VE SORUNLARI, Osmangazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt: 4 Sayı: 1 Haziran 2003

17 ÖZDEMİR, Bülent & ARSLAN, İsmail (2013), "Orda bir köy var uzakta; 19. YY Osmanlı Köy Toplumunda Sosyo-Kültürel İlişkiler ve Değişim: Balıkesir Örneği", The Journal of Academic Social Science Studies, Volume 6, Issue 3, p.

18 KOCAMAN, Sinan (2014), "Kentsel Alanlara Göç Eden Kırsal Nüfusun Kentsel Uyumu Ve Kentleşme Düzeyi Üzerine Uygulamalı Bir Araştırma: Ağrı Örneği", Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi, Cilt: 7, Sayı: 34 , 335-349, www.sosyalarastirmalar.com Issn: 1307-9581

19 ÖZENSEL, Ertan, Köy Sosyolojisi, İstanbul Üniversitesi Açık ve Uzaktan Eğitim Fakültesi Sosyoloji Lisans Programı ( Erişim T: 14.10.2017: [https://www.academia.edu/12712393/k%C3%B6y\\_sosyolojisi\\_3.d%C3%B6nem](https://www.academia.edu/12712393/k%C3%B6y_sosyolojisi_3.d%C3%B6nem))

Araştırma alanında, araştırmanın yapıldığı Nisan – Haziran 2015 tarihlerinde 28.605 kişi yaşamaktadır. Araştırmada 1466 kişiye 16 soruluk anket sorgusu yöneltilmiştir. Katılımcıların 888'i erkek ( % 62) ve 542'si kadındır ( % 38).

## YASAL DÜZENLEMELER ÖNCESİ BİLGİLENDİRME SÜREÇLERİ

Yasalar, yasa koyucunun ve iktidarın belirli konular ve muhataplara yönelik haklarını, sorumluluklarını düzenleyen; kapsam ve sınırlarında kamu otoritesi gözetimi, denetimi bulunan işlemlerdir.

Klasik hukuk açısından ele alındığında, yasa koyma iradesinin ortaya çıkması ile birlikte (mutlak veya seçilmiş erk), kanun, vatandaşlar açısından, riayet edilmesi zorunluluğu ifade eder. Politik yaklaşımların değişimine göre yasa koyucu, o hukuk ve siyaset sisteminde geçerli kabul edilebilecek “hakkaniyet” ve “gerekçe” sunmakla sorumludur. Ancak ülkenin siyasi kültürü, bu sorumluluğu değişik oranlarda kabul edebilir. Kimi ülke siyasi kültüründe hakkaniyet ve gerekçe daha fazla açık, daha fazla kapsamlıdır.<sup>20</sup>

Modern hukukta ise bu gerekçe ve hakkaniyet içerme sorumluluğu, ülkenin siyasi kültüründen bağımsız olarak, çok açık ve çok kapsamlı gerekçelendirmeyi kapsamaktadır. Hele son dönemde tüm dünyada altı çizilen good governance-iyi yönetim anlayışı<sup>21</sup>, kanunların teklif – tasarı aşamasında topluma ve vatandaşa daha açık ve şeffaf olmayı ve beraberinde “hesap verebilirlik” şartını getirmektedir.

Araştırmada öncelikli olarak, bu yasal düzenlemelerin, etkilenecek kesimlere ne oranda duyurulabildiği, bilgilendirmenin düzeyi sorgulanmıştır. Yasal düzenlemelere basın ve medyada yer alma biçimi genelde “ortadan kalkma”, “yok olma” gibi menfi tanımlarla gerçekleşmiştir.<sup>22</sup>

Deneklere “Kendinizin ve ailenizin yaşam biçimini nasıl tarif edersiniz?” sorusu yöneltilmiştir. Bu soruya cevap veren 1430 denekten, 492'si ( 34,2) kendisini “köylü” olarak tanımlarken; 724'ü ( % 50,6) kendisini “kentli” olarak tanımlamaktadır. Bu soruda dikkat çekici olan, deneklerden 214'ünün ( %15) “kararsız” olmasıdır.

İlkokuldan lisansüstüne kadar bir skalada eğitim durumu arttıkça, “kentli” cevabında artış görülmektedir. Lise ve üzeri eğitimde kentli cevabı oranı % 77 olarak gerçekleşmiştir.

Yaş gruplarında ise Evet cevabı oranı ; 15-30 yaş arasında % 73; 30-45 yaş aralığında % %62 ve +45 yaş üzerinde ise % 59'dur.

Köylerin belediye sınırları içine alınması, köylerin, mahalleye dönüşerek, “kent alanı” olarak kabul edildiğini göstermesi açısından anlamlıdır.

Ancak köy tüzel kişiliğinin ilgası, bireylerin yaşam biçimlerine bakılmaksızın köy hayatının bitirilmesi. Bu noktada kendisini “köylü” olarak kabul eden % 34,4'lük bir kesimin bu yasal düzenlemeler sonrasında sosyal kimlik değişimine zorlanmakla karşı karşıya bulunmaları söz konusudur. Oran, bir kanunun etki alanı göz önünde bulundurulduğunda, tartışılması gereken bir düzeydedir.<sup>23</sup>

<sup>20</sup> GERAY, Cevat (1976), Kırsal Alanda Değişme ve Yönetim, içinde “Yönetim Sosyolojisi”, Yay.Hazırlayan: Ömer Bozkurt, TODAİE Yay., Ankara

<sup>21</sup> TOKSÖZ, Fikret (2008), İyi Yönetişim El Kitabı, Tesev Yayınları, İstanbul.

<sup>22</sup> MİLLİYET 26.01.2013: Bütünşehir Yasası Köyleri Bitirecek, [www.academia.edu/12712393/k%C3%B6y\\_sosyolojisi\\_3.d%C3%B6nem](http://www.academia.edu/12712393/k%C3%B6y_sosyolojisi_3.d%C3%B6nem)

<sup>23</sup> VERGİN, Nur (1986), "Hızlı Şehirleşmenin Sosyolojik ve Siyasal Sonuçları", Hızlı Şehirleşmenin Yarattığı Ekonomik ve Sosyal Sorunlar, SİSAV Yay. İstanbul.



Diğer yandan, %50,6'lık oranın kendisinin ve ailesinin yaşam biçimini “kentli” olarak tarif etmesi, yasal düzenlemelerin öngördüğü, köy tüzel kişiliklerinin ortadan kaldırılmasına “onay” anlamı taşımakta mıdır? Bunun da hukuk açısından, yasa tekniği açısından tartışılması gerekmektedir.

## TARIMLA GEÇİNME VE ARAZİ MÜLKİYETİ DURUMU

Köy tüzel kişiliğinin ortadan kalkması, kırsal alan faaliyetlerinin temelini teşkil eden tarımla iştigali bitirmeyi de beraberinde getirebilir. Kırsal faaliyetlerin, tarımın yapılabirlik saikleri ve koşulları köy kavramı ile birlikte ele alınmak zorundadır. Buna rağmen kırsal faaliyetler ve tarımın alışlagelenin dışında, belediye sınırları içine dahil olduğunda, kent alanı içinde kabul edildiğinde yapılabirliği sorunsalı karşımıza çıkmaktadır. Buna göre kent alanı içinde, belediye sınırları içinde kentsel hayat ve kırsal hayat birlikte “yönetilmektedir”.<sup>24</sup>

Kırsal alanda yaşayanların arazi mülkiyet durumları ve bu arazilerden yararlanma oranları, yasa sonrasında ortaya çıkacak yönetilebilirliğin görülmesi bakımından önem taşımaktadır. Yasa ile birlikte köylerin ve dolayısıyla köy için özel olarak düzenlenen yasaların kalkması, yeni durumda, kent için özel olarak hazırlanan kanunların, kent alanı içinde kabul edilen kırsal alanlara ve buralardaki tarımsal faaliyetlere ilişkin de hükümler taşımamasını gerekli kılacaktır. Aksi durumda, fiili olarak kırsal alan durumunda bulunan araziler ve iştigaller, kent için öngörölmüş yasalar ve hükümleriyle sürekli çatışma halinde olacak, kamu düzeni ve vatandaş memnuniyeti açılarından sakıncalar taşıyacaktır.<sup>25</sup> Yürürlüğe giren yasaların içeriğine bakıldığında, kırsal araziler ve iştigallere yönelik, daha önce köy mevzuatında bulunan hükümlere karşılık gelebilecek, özel düzenlemelere yer verilmediği görölmektedir.

Araştırmamızda, arazi ve temel iştigal ile ilgili olarak sorulan sorunun cevap seçeneklerinden biri de “Bana Ait Arazimde Tarımla Uğraşıyorum” cevap seçeneğidir.

Cevap veren 1430 denekten 498'i kendisine ait arazide tarımla iştigal ettiğini belirtmiştir (%34,8). Derneklerin 619'u (% 43,3) ise “hayır” seçeneğini seçmiştir. Soruyu cevapsız bırakanların sayısı 313'tür. (% 21,9).

Bu sonuçlarla birlikte ele alındığında, yasal düzenlemeler öncesinde ve sonrasında dikkate alınması zorunlu bir kesimin ve iştigal alanlarının varlığından bahsedilebilir.

Bu soru seçeneklerinden diğeri de Arazi Mülkiyet Durumu ile ilgilidir. 1430 denekten 497'si kendisine ait bir araziye sahiptir ve tarım yapmaktadır. (% 34,8). 248 denek, aile fertlerine ait arazide tarım yapmaktadır (% 17,3). Seçeneklerden ikisi önemlidir. Buna göre veraset yoluyla müşterek mülkiyete konu arazide tarımla uğraşanların oranı % 11,8 ve zilyetlik yoluyla tarımla uğraşanların oranı % 29,3'tür. Bu iki durum, müşterek mülkiyet ve zilyetlik, hukuk dünyamızın geçmişten bugüne devam eden dava haritasında önemli yer tutmaktadır. Bu haliyle de kent hukukuna yani belediye mevzuatına taşınmış olmaktadır.

Deneklerin sadece % 6,8'i tarım dışı faaliyetlerle uğraşmaktadır. Bu veriye bakıldığında, kent mevzuatı içinde ya da yasanın olası hedeflerinden birisi olan, kentleşmenin yaygınlaştırılması açısından bireylerin kente özgü iştigallere yönlendirilebilmesi sürecinde, ne kadarının adaptasyon sağlayabileceğini gösterebilir. Bu oranın % 6,8 gibi düşük bir düzeyde bulunması, handicap kabul edilebilir.

24 PLANCK, Ulrich Çev.: Dr. M. Reşit KÜÇÜKBOYACI, Türkiye’de Köy Sosyolojisi, Shf: 226 Erişim T: 14.10.2017: [http://blog.aku.edu.tr/ometin/files/2012/02/turkiyede\\_koy\\_sosyolojisi.pdf](http://blog.aku.edu.tr/ometin/files/2012/02/turkiyede_koy_sosyolojisi.pdf)

25 BOOKCHİN, Murray (1999), Kentsiz Kentleşme, Yurttaşlığın Yükselişi ve Çöküşü, Ayrıntı Yayınları, İstanbul.

## YASALAŞTIRMA SÜRECİNDE BİLGİLENDİRME VE KANAATLER

Köylerin belediye sınırları içine alınmaları ve köy tüzel kişiliklerinin kaldırılması, yasalaştırma sürecinde toplumun tamamını ve bu düzenlemelerden etkilenecek kesimleri dikkate alan bir yaklaşımı dikkate almayı gerektirmektedir.

Yasaların, yasa koyuculuktan kaynaklanan otoritenin ürünü olmaları, modern hukuk açısından, yasa koyucunun yasalaştırmanın her aşamasında sosyolojik durumu göz önünde bulundurma sorumluluğunu kaldırmamaktadır.

Araştırma verilerine baktığımızda, deneklere sorular “Size Sorulsaydı, Köyünüzün Mahalle Olmasını İster miydiniz?” sorusuna evet diyenlerin oranı %34,3’tür. Buna göre, bireylerin, belediye sınırlarına dahil olarak, daha fazla kent hizmetlerinden yararlanma, kentli haklarına sahip olma ile köy tüzel kişiliğinin ilga edilmesi durumlarını ayırt ettiklerini varsayabiliriz. Bu soruya cevap verenlerin % 63,4’ünün “Köy Olarak Kalmasını İsterdim” seçeneğini tercih etmesi, oranın yüksekliği dikkate alındığında, yasal düzenlemelerin, yasalaştırma aşamasında yeterli sosyolojik etütler yapması noktasında eksiklikler bulunduğunu varsaymamıza neden olmaktadır.

Araştırmada bir başka önemli bulguda “Köyünüzün Mahalleye Dönüşeceğini Ne Zaman Öğrendiniz?” sorusuna verilen cevaplarda görülmektedir. Bu soruya cevap veren 1430 denekten 693’ü (%48,46) yasa çıkmadan önce, 737’si ise ( 51,4) yasa çıktıktan sonra öğrendiğini açıklamıştır. Yasalaştırma süreci aşamalarında toplumun ve bireylerin bilgilendirilmesi konusunda yeterlilik tartışmalıdır.

Köylerin Mahalle Statüsüne Dönüştürülmesinin Sosyal Etkileri Saha Araştırması Bulguları

### Köyün Mahalleye Dönüştürülmesi Sürecinde Köy Sakinlerinin Kanaatleri

SEÇİM HAKKINIZI NASIL KULLANIRDINIZ?		
DÜŞÜNCE	SAYI	%
KÖY OLARAK KALMASINI İSTERDİM	906	63,4
MAHALLE OLMASINI İSTERDİM	491	34,3
KARARSIZ	33	2,3
	1430	100



Araştırmada kentlere belediyeler tarafından sunulan kamu hizmetlerinin köylerde bulunmaya başladığı ifade edilmektedir. (İçme suyu, okul, Pazar yeri, zabıta hizmetleri vb alanlarda verilen hizmetlerin artık köyde de bulunma durumunu denekler %50 üzeri oranda onaylamaktadır).

Buna rağmen, araştırma kapsamında düşünceleri sorulan deneklerin % 63,4’ü köy statüsünün devamından yana olduğunu açıklamıştır. Her iki kanaat beraber değerlendirildiğinde, araştırmaya katılan köy sakinlerinin, köyün kentlerde sunulan kamu hizmetlerine erişiminin sağlanması kaydıyla statüsünün köy olarak kalmasından yana görüş bildirdikleri görülmektedir.

## SONUÇ

Köylerin mahalleye dönüştürülmesi, belediye sınırları içine alınması başlığı ile gerçekleştirilen ve sonuncusu 6360 sayılı olan yasal düzenlemeler, iç içe geçen iki farklı sosyolojik durumla ilintilidir. Birincisi köylerin yani kırsal alanların belediye sınırları içine alınmasıdır. Bu durum yalın olarak ele alındığında, köy, kırsal yaşamının sürdüğü ve süreceği kabul edilen yerleşim yerleri ve buralarda yaşayan bireyler, aileler, sosyal gruplar, yasayla birlikte, kente özgü kamusal hizmetler, hak ve sorumluluklar ile karşılaşmaktadır. Bu yalın ele alışıta, modernizmi de temsil eden kentliliğin, yurdun daha fazla alanına yaygınlaştırılacağı kabul edilebilir. Nitekim bu yasaların TBMM görüşmelerinde ve yasa gerekçelerinde önemli ölçüde bu saptama yapılmaktadır.

Ancak iç içeliğe neden olan ikinci düzenleme köy tüzel kişiliklerinin kapatılması ve tüzel kişilik mallarının merkezi hükümet ve yerel yönetim mekanizmalarına devredilmesidir. Dolayısıyla fiili olarak köy yaşamının, kırsal hayatın devam etmesi ama kent hukukuna tabi olmaya başlamaları, hukuk sosyolojisi açısından, hukuk ve yasalastırma süreçlerinin toplumun sorun ve ihtiyaçlarını karşılama prensipleri açısından tartışılmalıdır.

Araştırma bulgularından bazılarından yararlandığımızda, yasal düzenlemeler öncesi haberi olma ve kendisine sorulması durumunda yasanın belli bir kısmı veya tamamını istememe gibi önemli kanaatlerin tespitinde, yeterlilik düzeyleri tartışılmalıdır.

Küresel gelişmelere paralel olarak, nüfusun önemli oranda kentlerde yaşamaya başlaması ve bu oranın artmaya devam etmesi, yasalastırma sürecinde de karşılığı olan, hukuk sosyolojisi açısından izlenmesi gereken bir fenomen olmakla beraber, kent yaşamı ile kırsal yaşam arasında, tercih yapmakla sınırlandırılan düzenlemelerin kamu düzeni ve barışı açısından beklenen faydayı sağlamakta yeterli katkıyı sağlamayacağını söyleyebiliriz.

## YARARLANILAN KAYNAKÇA

1. GEZGİN, Mehmet Fikret (1988), “Cemaat-Cemiyet Ayrımı ve Ferdinand Tönnies” İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Sosyoloji Konferansları(Prof. Dr. Mehmet Eröz'e Armağan), Sayı: 22, 183-201
2. HALDUN, İbn (1986), Mukaddime, Çev. Zakir Kadiri Ugan, Milli Eğitim Basımevi, İstanbul.
3. KELEŞ, Ruşen (1961), Şehir ve Bölge Planlaması Bakımından Şehirleşme Hareketleri, Ankara SBF Yayınları, Sayfa 17
4. TBMM, Resmi Gazete, Kabul Tarihi : 18/3/1924 Yayımlandığı R. Gazete : Tarih : 7/4/1924 Sayı : 68 Yayımlandığı Düstur : Tertip : 3 Cilt : 5 Sayfa : 336
5. AYDOĞAN Ahmet ( Derleyen) : Şehir ve Cemiyet – “SIMMEL, Georg ; WEBER, Max; TÖNNIES, Ferdinand; MARTINDALE, MARTINDALE, Don” — İz Yayıncılık, 2000,İstanbul
6. DURKHEIM, Emile (2015), Sosyoloji Dersleri, İletişim Yayınları, 4. Baskı, İstanbul
7. TEZCAN, Mahmut (1970), “Sosyolojik Yönden Köy – Tanımı ve Özellikleri”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 3, Sayı: 3, 151-182.
8. GIDDENS, Anthony (2016)- Sosyoloji , 2. Baskı, Say Yayınları, Çeviren : Dr. Ali Esgin, İstanbul, Shf: 171
9. TATLIDİL, Ercan (2009), “Kent ve Kentli Kimliği; İzmir Örneği”, Ege Akademik Bakış / Ege Academic Review, 9 (1), 319-336
10. AÇIKGÖZ, Özkan (2007), “Şehir, Şehir Toplumu ve Şehir Sosyolojisi”, Sosyoloji Konferansları, (35), 57-83.
11. SİMMELE, Georg (2005), Metropol ve Zihinsel Yaşam, İz Yayıncılık,İstanbul
12. TÖNNIES, Ferdinand (2000), Gemeinschaft ve Gesellschaft, (Çev.) Ahmet Aydoğan, Şehir ve Cemiyet, Haz. Ahmet Aydoğan, İz Yayıncılık, İstanbul
13. KELEŞ, Ruşen (1972), 100 Soruda Türkiye’de Kentleşme, Konut ve Gecekondu, Gerçek Yayınları, İstanbul

14. TAŞ, Barış, Türkiye’de Coğrafi Bakış Açısıyla Köy Kavramı, TÜCAUM Uluslararası Coğrafya Sempozyumu
15. International Geography Symposium, 13-14 Ekim 2016 /13-14 October 2016, Ankara (Erişim T: 14.10.2017: [http://tucaum.ankara.edu.tr/wp-content/uploads/sites/280/2016/12/Int\\_semp\\_BC2.pdf](http://tucaum.ankara.edu.tr/wp-content/uploads/sites/280/2016/12/Int_semp_BC2.pdf))
16. TüRKDOğAN, Orhan (1996), *Aydınlıktakiler ve Karanlıktakiler*, Timaş Yay., İstanbul.
17. ASLAN, Ali, BİR KÖY SOSYOLOJİSİ ÇALIŞMASI: KAVAKÖZÜ KÖYÜ’NÜN SOSYO-EKONOMİK
18. YAPISI VE SORUNLARI, Osmangazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt: 4 Sayı: 1 Haziran 2003
19. ÖZDEMİR, Bülent & ARSLAN, İsmail (2013), “Orda bir köy var uzakta; 19. YY Osmanlı Köy Toplumunda Sosyo-Kültürel İlişkiler ve Değişim: Balıkesir rneği”, *The Journal of Academic Social Science Studies*, Volume 6, Issue 3, p.
20. KOCAMAN, Sinan (2014), “Kentsel Alanlara Göç Eden Kırsal Nüfusun Kentsel Uyumu Ve Kentlişme Düzeyi zerine Uygulamalı Bir Araştırma: Ağrı rneği”, *Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi*, Cilt: 7, Sayı: 34 , 335-349, [www.sosyalarastirmalar.com](http://www.sosyalarastirmalar.com) Issn: 1307-9581
21. ÖZENSEL, Ertan, Köy Sosyolojisi, İstanbul Üniversitesi Açık ve Uzaktan Eğitim Fakültesi Sosyoloji Lisans Programı ( Erişim T: 14.10.2017: [https://www.academia.edu/12712393/k%C3%B6y\\_sosyolojisi\\_3.d%C3%B6nem](https://www.academia.edu/12712393/k%C3%B6y_sosyolojisi_3.d%C3%B6nem))
22. GERAY, Cevat (1976), *Kırsal Alanda Değişme ve Yönetim*, içinde “Yönetim Sosyolojisi”, Yay.Hazırlayan: Ömer Bozkurt, TODAİE Yay., Ankara
23. TOKSÖZ, Fikret (2008), *İyi Yönetişim El Kitabı*, Tesev Yayınları, İstanbul.
24. MİLLİYET 26.01.2013: Bütünşehir Yasası Köyleri Bitirecek, [www.academia.edu/12712393/k%C3%B6y\\_sosyolojisi\\_3.d%C3%B6nem](http://www.academia.edu/12712393/k%C3%B6y_sosyolojisi_3.d%C3%B6nem)
25. VERGİN, Nur (1986), "Hızlı şehirleşmenin Sosyolojik ve Siyasal Sonuçları", *Hızlı şehirleşmenin Yarattığı Ekonomik ve Sosyal Sorunlar*, SİSAV Yay. İstanbul.
26. PLANCK, Ulrich ev.: Dr. M. Reşit KKBOYACI, *Türkiye’de Köy Sosyolojisi*, Shf: 226 Erişim T: 14.10.2017: [http://blog.aku.edu.tr/ometin/files/2012/02/turkiyede\\_koy\\_sosyolojisi.pdf](http://blog.aku.edu.tr/ometin/files/2012/02/turkiyede_koy_sosyolojisi.pdf)
27. BOOKCHİN, Murray (1999), *Kentsiz Kentleşme, Yrttaşlığın Yükselişi ve kş*, Ayrıntı Yayınları, İstanbul.

## ESKİ BÖLGEÇİLİKTEN YENİ BÖLGEÇİLİĞE: TÜRKİYE’DEKİ YENİ BÜYÜKŞEHİR YASASININ KÜRESEL KENTLER YARATMA POLİTİKALARI ÇERÇEVESİNDE İNCELENMESİ

Feriştah YILMAZ<sup>1</sup>

### ÖZET

*Kentlerin zaman içerisinde büyümesiyle beraber oluşan metropolitan alanlar tarihsel açıdan farklı yönetimlerle gündeme gelmiştir. Hem ekonomik alanın hem de siyasal alanın etkili olduğu metropoller de kentler gibi devlet politikalarına yön vermeye başlamıştır. 20.yüzyılın ilk yarısında eski bölgecilik olarak adlandırabileceğimiz tek merkezli büyükşehir yönetimleri söz konusu olmuştur. Bu dönemde saçaklanma ve banliyöleşme sorunlarına odaklanılarak kırdan kente göçlerin önlenmesine dair uygulamalar önem kazanmıştır. Verimliliğin kritik niteliğe sahip olduğu bu süreçte iki aşamalı bir metropolitan uygulanmıştır. 20. yüzyılın ortalarına gelindiğinde büyükşehirlerin sınırları içine dahil ettiği çevre kentlere ya da kırsal alana hizmet sunulmasına dair sorunlarla çözüm sunulması amacıyla bütünleşmeye yönelen ve daha az maliyetle daha fazla kentsel faydayı sağlamaya dönük politikalar geliştirilmeye başlanmıştır. Hizmetlerin tek elden gördürülmesi fikri merkezîyetçiliğe yönelmeye neden olacağı ve küçük yerel birimlerin ve çevre kentlerde yaşayan kentlilerin kısıtlanacağından hareketle epey tartışılmıştır. 21. yüzyılın başında küreselleşme sonrası nüfusun kent merkezlerindeki yoğunlaşmasının yanında ekonomik kalkınmaya önem verilmeye başlanmasıyla yeni bölgecilik kavramı ortaya atılmış, büyükşehirlerde yeniden ölçeklendirme ve kaynaklandırmaya dayanan devlet, özel ve sivil toplumu içine alan yönetişime odaklanan uygulamalar getirilmeye başlanmıştır. Küreselleşmenin etkisiyle beraber rekabet eden yarışmacı ve girişimci kentlerin oluşturulması fikrinden hareketle küresel kentler ya da dünya kentler olarak tanımlanan neo liberal kentler gündeme gelmiştir. Yerel yönetimlere daha fazla idari ve mali özerklik verilmesine dayanan yeni bölgecilik kavramı çevre kentle merkez kent arasındaki yakınlığın işbirliği ile sağlanacağını düşünülmüştür. Eski bölgecilikten yeni bölgeçiliğe doğru uzanan bu diyagramda bir uzlaşma ve çatışma mekanı olarak kentler hem siyasal hem ekonomik hem de toplumsal anlamda değişimlere neden olmuştur.*

*Türkiye’de büyükşehir belediyeleri 1960 sonrası kırdan kente göç sonrası hızlı kentleşme ile gündeme gelmiş, hizmet ve verimliliğe odaklanmayan 3030 sayılı Kanunla ilk kez ikili yapıya sahip metropol alanlar oluşturulmuştur. Yerel yönetimlerin idari ve mali özerkliğini arttırmak ve bu amaca uygun olarak yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması amacıyla 2004 yılında 5216 sayılı Büyükşehir yasası yürürlüğe girmiştir. Hizmet ve verimlilik kavramının ortaya çıktığı yasa da büyükşehir belediye uygulamaları ölçek ekonomisine dayandırılmıştır. Büyükşehirleri çevresindeki ilçe belediyeleriyle bütünleştirmeye dayanan bu büyükşehir modelinin yetersiz görülmesi sonucu 2014 yılında 6360 sayılı yeni büyükşehir yasası yürürlüğe girmiştir. Yığınlaşmaya dayanan, bütünleşmeyi genişleten ve aynı zamanda büyükşehri kırsal alanı da kapsayacak şekilde genişleten bir büyükşehir belediye modeli oluşturulmuştur. Yeni Büyükşehir Yasasıyla 16 olan büyükşehir sayısı 30’a yükselmiş, büyükşehir belediyeleri büyük altyapı hizmetleri sunan birimler haline getirilmekle beraber yerel kalkınmayı sağlamak amacıyla büyükşehirler ülke ekonomisinin öncülü haline getirilmeye çalışılmıştır.*

*Çalışmanın ilk bölümünde eski bölgecilik ve yeni bölgecilik konularına dair betimleyici bir açıklama sunulmakla beraber ülke örneklerinden hareketle büyükşehirlere dair kamu politikaları ekonomik, siyasal ve toplumsal açıdan değerlendirilecektir. İkinci kısımda Türkiye’deki büyükşehir mevzuatları bölge kavramıyla tartışılacak yeni bölgecilik kavramı 6360 sayılı Yeni Büyükşehir Yasası özelinde incelenecektir. Küresel kentler oluşturma fikrinin yanı sıra metropolitan yönetişimine dair bir değerlendirmenin yapılmasının amaçlandığı bu çalışmada Türkiye’de büyükşehir yönetimlerinin küresel kent oluşturma fikriyle hareket edip etmediğine dair eleştirel bir analiz sunulacaktır. Büyükşehirlerde bütünleşmeden parçacılaşmaya doğru yönelim gösteren yeni bölgecilik kavramının*

<sup>1</sup>Araştırma Görevlisi, Gazi Üniversitesi, feristahyilmaz@gazi.edu.tr, yilmazferistah@gmail.com.

*olumlu ve olumsuz yönlerinin tartışılacağı çalışmada büyükşehirlerin geleceğine dair hem Türkiye özelinde hem de genel anlamda bir yol haritası çizilmesi amaçlanmaktadır.*

**Anahtar Kelimeler:** Bölgecilik, Küresel Kentler, Büyükşehir Belediyeleri, 6360, Türkiye.

## **FROM OLD REGIONALISM TO NEW REGIONALISM: AN EVALUATION FOR NEW TURKISH METROPOLITAN LAW IN THE FRAWORK OF CONSTITUTING GLOBAL CITIES**

*The metropolitans which are consisted by growing cities became current issues with the different type of administrations from a historical perspective. Metropolitans --affected both economic and political area- had an influence on government policy like urban. The first half of 21st century, monocentric metropolitan governments had been a matter of old regionalism. In this period practices were focused suburbanization and urban sprawl problems preventing rural-urban migration had become significant. Even though efficiency had become a crucial point for urban politics and the two-tier metropolitan government had implemented. Until midway, through the century urban periphery and rural areas were inserted in metropolitan governments and had large urban problems. For solving large urban problems the politics have changed in the direction of amalgamation and less cost and more urban benefit. The idea of central delivering service caused centralization for local governments and limiting city surrounding dwellers had been criticized. At the beginning of the 21st century, after globalization, the rapid growth in population density and leading to economic development raised New Regionalism idea that rescaling and reallocation of resources for metropolitans and metropolitan governance which includes public-private- non-public partnership. The consequence of globalization Global cities and World cities (in other words neoliberal cities) has come out with reference to constitute competitive and entrepreneur cities. The term of new regionalism is based on administrative and fiscal autonomy and collaboration with the city centre and periphery. The graph from old regionalism to new regionalism affected the metropolis (conflict and reconciliation spaces) and changed political, economic and social forms of the metropolis.*

*Metropolitan municipalities in Turkey constituted due to rapid urbanization after rural-urban migration. The first example of municipalities has established the law no 3030 which not focused service and efficiency and was two-tier structures. In 2004 law no. 5216 entered to force for reconstructing local government on the purpose of increase administrative and fiscal autonomy. Law no.5216 leads to service and efficiency and metropolitan municipality practices have centered upon scale economy. Law no. 5216 which was prioritized urban periphery aggregation (which is amalgamation metropolitan municipality to country municipality) not found adequate in addition to this new law no 6360 is entered to force. The new metropolitan municipalities are based on aggregation extend amalgamation limitation inclusive of rurality. Besides that the number of metropolitan municipalities is increased 16 to 30, large infrastructure projects lay a burden on metropolitan municipality and metropolitan municipality are initialized to provide local development to become the premise for the national economy.*

*The first part of this study will be submitted descriptive explanation about old and new regionalism thus metropolitan public policies as far as samples of countries will be evaluated in the frame of economic, political and social. In the second part of this study codifications of the metropolitan municipality will be discussed even though the term of regionalism, the new regionalism examined specific to the new municipality law no. 6360. Besides the idea of constituting global cities, this study will include evaluation of metropolitan governance and critical analysis for Turkish metropolitan municipalities whether get closer to global cities or not. In addition, the tendency of new regionalism from aggregation to segmentation in metropolitans will be argued positive and negative sides. This study will be determined route map for the future of metropolitan municipalities both in general and specific about Turkey.*

**Key Words:** Regionalism, Global Cities, Metropolitan Municipalities, The Law No.6360, Turkey.

## 1. GİRİŞ

Küreselleşmenin etkisiyle beraber kentler ekonominin, siyasetin aynı zamanda kültürel alanlarında harekete geçiren uzlaşma ve çatışma mekanları haline gelmiştir. Coğrafi alanların sonlamasıyla beraber sermaye, bireyler, kurumlar ve teknolojiler küreselleşmesiyle yığınlaşma ve kümelenme kendini yerel düzeyde göstermeye başlamıştır (Macleod, 2001: 805). Metropolitenin daha da genişlemesiyle beraber trafik akışı, insan kalabalıklığı ve kirlilik ve su ihtiyacı gibi sorunlara maruz kalan ve giderek artan sorunlarda koordinasyon ve denetimin nasıl sağlanacağına dair sorunlar gündeme gelmiştir (Vogel, 107: 107).Metropolitan alan ya da diğer deyişimiyle anakente dair geliştirilen politikalarda istenilen düzeyde bir başarı elde edilemediği için yerel politikalarda başı çeken bir konu olarak ele alınmıştır.

Etkin bir gelişme ve yaşanabilir bir toplum yaratma felsefesinden hareketle ilk kez 1800’li yıllarda sosyo ekonomik gelişmelerin olumsuz etkilerini en aza indirgeyerek topluluk, çıkar grupları ve kapitalizm arasında aracılık etmeye dönük finansman sürecinden bağımsız bir gündem yaratılmaya çalışılmıştır (Scott, 2007: 15). 1960’lı yıllara gelindiğinde devlet ve topluluk düşüncesinde yönetim düşüncesinin yanında girişimcilik fikri yerelleşmeyle metropol alanlara dair yeni bir süreç girilmesine neden olmuştur. Metropol alanlar kentlerin büyümesi ve yoğunlaşmasıyla beraber kent temelli politikalar yerini bölge temelli politikalara bırakmıştır. Metropol alanları bölge düşüncesiyle ele alan düşünce dönem dönem farklılıklara neden olmuştur. Eski bölgeci yaklaşımın temel nesnesi haline gelen metropolitan alan sınırları kimi zaman küçülme kimi zamanda büyüme yoluna gitmiştir. Yatırım, seyahat ve iletişimin daha da küreselleşmesiyle beraberbüyük çaplı kaynaklara ihtiyacın artması ve devletleştirilmiş işletmelerin elden çıkarılmasıyla (Sassen, 2006: 138-144) refah devleti doğal ekonomik alanlara doğru yönelmeye neden olmuş yüksek profile sahip bölgesel ekonomiler ve kentsel metropoller zenginliğin yaratılmasında yarışan bir motor haline gelmişlerdir (Macleod, 2001: 804).

Ekonomik alanda küresel dünya ekonomisinin kentsel alanlara eklenmesiyle beraber kentte bölgesel rekabet, dış sermaye yatırımlarının kentlere çekilmesi ve ölçeklendirmeye dair düşünceler metropol haline gelen alanların birer dünya kenti/küresel kent olarak görülmelerinin yolunu açmıştır. Küreselleşme ulusal ve dünya ölçeğinde ekonomik faaliyetin dağılması yeni bölgesel merkezleşme biçimleri yaratmıştır, kent hiyerarşisinde yığınlaşmanın oluşturduğu dinamik küreselden bölgeye doğru yönelmiştir (Sassen, 2006: 112). Dünya/Küresel kentler artık bölge kavramının içerisinde ele alınmaya başlanmıştır. Dünya kentlerinin devamlı artış gösteren nüfusu, yaşanabilir kent olma hedefi ve sınırları kaldıran bir kent yaratma çizgisiyle beraber merkezle yerel arasındaki akışkan gücün nasıl dağıtılacağına dair düşünceler ekonomik temelli odaklanmayı beraberinde getirmiştir. Metropolitan alanların dünya ölçeğinde yaygınlaşmasıyla beraber reformlar uygulamaya konulmuştur. Kentlerin büyüyerek saçaklanması yerel yönetim reformlarının kurumsal bir harita olarak sunulmasına ve metropol alanların fonksiyonel ağlara, sınırları dışına çıkan yerel bölgesel ve aynı zamanda ulusal hükümetleri geliştiren bir alan olarak tanımlandırılmasını sağlamıştır (Kubler ve Schwab, 2007: 473).

Günümüzde metropol alanlara ilişkin reformlarda mekanların farklı ve geniş eğilimler etrafında yeniden şekillendirilmesi, girişimci kent yönetimi çerçevesinde yeni ve acil politik stratejilerin yeniden düzenlenmesi amaçlanmaktadır (Brenner, 2003: 298). Fakat oluşturulan reformların kentteki sosyo ekonomik duruma dair herhangi bir öngöründe bulunmaması tartışılan konular haline gelmiştir. Metropol dair reformların tekliği, uluslararası uyumlaştırılması ve birleştirilmeye dair düşünceler bulunsa da ülkelerdeki merkez ve yerel yönetimler arasındaki ilişkiler ortaya atılan düşüncelerin kapsayıcı olmayan uygulamalarla oluşturulmasına neden olmuştur. Metropolitan alanı şekillendiren reformların farklı zamanlarda ve farklı coğrafyalarda bazen birbirinin zıddı bazen birbirinin benzeri olmuştur. Devlet gücünü elinde bulunduran kapitalizme rağmen kente dair toplumsal eylemlerin ve hareketlerin engellenememesi kentin dinamik bir yapıya sahip ve her zamanda ani bir krize neden olabilecek bir yapıya sahip olduğunu ortaya koymaktadır.

Kentler özellikle de dünya kentleri artık bir uzlaşma ve çatışma mekanının üstünde dayanışmacı demokrasi mekanizmasının sağlanabileceği sosyal sermayenin tamamen

soyutlanamayacağı mekanlar haline gelmektedir. Neo- liberalizmin etkisiyle kente dair politikalarının kenti bir meta olarak görüp üretilmesine dayanan politikalar ön plana çıkmasına rağmen kadın hakları ve ekoloji haklarının yanına kent hakkının da eklenmesi metropol alanlarda etki ve tepkinin en rahat şekilde görülebilmesini sağlamıştır. Post fordizm ve neo liberalizmin oluşturduğu havayla beraber pragmatik çerçeve ile sosyal gerçeklik arasında gerilim söz konusu olmuş uygulanan kent reformları fikir birliğine sahip ve bölgesel politikalar üzerinde üstünlük kuran topluluklar ve gündemler arasında sosyo politik mekanizmaları sürekli bir şekilde bağlantılandırmıştır (Scott, 2007 :16). Dünya kentleri ve küresel kentler bu sürecin rahat okunmasında anahtar role sahip olmuştur.

Metropol reformuna ilişkin tartışmaların dünya/küresel kentler üzerinden yapılması gelişmiş kapitalist süreçte kent yönetimi ve yerel demokrasi kavramına dair atılacak adımların önem kazanmasını sağlamaktadır (Brenner, 2002: 18).Dünya/Küresel kentlerinde kent hakkı üzerinden kimi kentsel dönüşümlere tepki için oluşturulan derneklerle kimi zamanda kent sınırlarının çizilmesinde sessiz bir tepki olarak oy vermeme hareketleri kente dair yapılan eylemleri çeşitlendirse de kentin herkesin söz sahibi olacağı birmekan olarak soyutlanmayacağını göstermektedir.

## 2. ESKİ BÖLGEDEN YENİ BÖLGEYE KÜRESEL KENTLER

Kentlerin büyümesi ve kent nüfusunun yoğunlaşması sonucu kente dair alınan politikalarda bir süreklilikten ziyade belli dönemlerde bir kırılma ve dönüşüm yaşayarak yerel yönetimlere dair reformlar söz konusu olmuştur. Küreselleşmenin getirdiği yeni koşullarla beraber yerel yönetimlerde de değişimler olmuştur. Bu çalışmada yerele dair değişimler 20. yüzyıl gözetilerek çalışılmakla beraber küreselleşme öncesi kapitalist üretim biçimi ve teknolojik ilerlemelerin kente olan etkileri bölgecilik kavramı üzerinden tartışılmaya çalışılacaktır.

Mekanda belirlenmiş bir sınır kavramı ve devamlılık kavramı olmayan mekanı belirli parçaya ayırmaya dayanan bölge kavramı (Tekeli,2008:173) küreselleşmenin etkisiyle beraber sadece sınırları içerisinde kalan bir mekan olma özelliğinden dışarı çıkarak yerel yönetimlerin tartışma konularından biri haline gelerek yerel yönetim reformlarında yerini almaya başlamıştır. Eski metropol reformları birden fazla bağımsız yetkiye sahip kurumların olduğu, metropol alanlarda temel düzeydeki problemlerin çözümüne ve kurumsal olarak bir bütünleşmeye dayanmaktadır. (Kubler, 2004: 2). 1900-1960 arasında bulunan bu dönemde metropol yönetimi iki katmanlı olup eski sanayi bölgelerinde yer alan kent bölge daha gayri resmi, mevcut yetkili birimler ile bürokrasiyi daha fazla güçlendiren gönüllü anlaşmalar ve bölgesel düzeyde hükümet otoritelerini biraraya getiren bir oluşum içerisine girilmiştir (Brenner,2002 :5). 1900-1960 yılları arasında yerel yönetime ilişkin kararlarda verimliliğe odaklanan ve tek merkezli ekonomik kalkınmanın öncelendiği hiyerarşik bir yönetim mekanizması oluşturularak yeni alanları kent sınırlarına ekleyen çok fazla devlet yetersiz yönetim anlayışına bir refleks olarak bütünleştirmeye dayanan metropoliten yani eski bölgecilik yaklaşımı benimsenmiştir.

1950-1960lı yıllar arasında etkinliğin odağa çekilmesiyle verimliliğin yanında etkinlik kavramı da getirilerek kent merkezi ağırlıklı çok merkezli metropol kavramı ortaya atılmıştır. 1960'la beraber kurumsal yapılanmada kamu tercihi yaklaşımı rol oynamaya başlamıştır. Yapılan reformlar aşırı merkezleşme soruna çözüm olarak piyasa rekabetine dayanan kentler yaratılması fikrini gündeme getirmiştir. Kamu hizmeti nedir sorusunun tartışıldığı bu dönemde ölçek kriteri özel ve kamu mallarının kamusal örgütlere etkisinin değerlendirildiği süreç olarak karşımıza çıkmaktadır. Kentlerin vergilerinin düşürülmesi, iyi kamu hizmeti sunulmasında iş çevrelerine avantajlı bir ortam sağlamaya dönük kararlar alındığı görülmektedir. Daha az maliyetle daha fazla kamu yararı önceleyen ölçek ekonomilerinin yerel yönetimlere yansıtılmasına dair kararlar bu dönemde çoğu düşünürün uğraştığı bir alan haline gelmiştir. Büyük ölçekli, teknokratik ve bürokratik metropoliten örgütlenmesinin etkili olduğu bu dönemde birçok metropoliten birimleri kurulmaya başlamıştır (Brenner, 2003: 300).

1960'lı yıllarda metropol reformlarında sanayinin gelişmesi ve ekonominin revize edilmesiyle beraber artan mekânsal yoğunlaşma, tek merkezli geleneksel sanayi kentlerinin yerini hızlı



kentleşmeyle beraber uydu kentleri birbirine bağlayan ulaşımın artmasıyla beraber kentsel yığınların çok merkezli metropol alanlara dönüşmesi ve kentlerde fordist ve keynesyen ekonomik politikaların öne çıkması sonrası hükümetlerin kentsel sorunları çözmeye yetersizliği, metropolde maddi eşitsizliklerin yoğunlaşması ve kamu kaynaklarının kentsel ihtiyaçları karşılayamaması etkili olmuştur (Brenner, 2002: 5-6).

1960'lerden itibaren metropol yönetimlere dair Tiebout'un şekillendirdiği kentsel hizmetlerin üretiminde etkililiğin artırılması ve kentsel hizmetlerin taleplerinin etkili bir şekilde yerelde vergi verenler için yerel otoritelerin aralarında rekabet etmesiyle uyarlanan kamu tercihi teorisi (Kübler, 2004: 3) fikri çok fazla yönetimin olması fakat bu yönetimlerin yeterli olmamasına dayanmaktadır. Kamu mallarına dair attıkları düşüncelerin yanında yerel yönetimlerin kendi aralarında birbirlerini destekleyecek düzeyde olumlu dışsallıklar yaratmasının merkezi yönetimin sorumluluk ve yükümlülüklerini azaltmanın yanında etkin ve yerinde hizmetin gerçekleştirileceğini savunmaktadır. Kamu malları ve özel mallar arasındaki ayrımın kamu kurumlarının örgütlenmesini politik temsilin ölçek kriterinden hareketle tartışılmakla beraber mal ve hizmetlerin üretiminde kamu harcamalarındaki koşullardan farklı tutulmasını ve devletin koşullarının kamu üretimini içermesinin gerekli olmadığını her kamu malının bir doğal kaynak olmadığını bunun için özel kaynaklı olabileceği üzerinde durmuşlardır (Ostrom, Tiebout ve Warren, 1961: 834).

Yap, işlet ve devret, sözleşmeye dayanan anlaşmalar, özelleştirmeler ve imtiyazlar önem kazanmakla beraber kamu tercihi teorisinde metropol alanların yerel yönetimlerin parçalanması yeni sakinler ve firmalar için rekabet etmelerine yol açmakta ve dolayısıyla vergilerin düşük tutulmasına, düşük maliyetli ve etkin hizmet sunumunda ve sakinlerine karşı duyarlılık sağlamaktadır (Hogel ve Savitch, 2017: 210). Kamu tercihi teorisi yerel yönetimlerde tarafsız rekabeti ve metropol alanların gönüllü işbirliğiyle de yönetilmesinin güçlü bir yönetişimi sağlayacağını savunmaktadır (Kübler, 2004: 3).

Yerel mal ve hizmetlerin üretiminde tek bir birim yerinde birden çok birim olmasının bu mal ve hizmetlerden fayda sağlayacak yerel sakinlere daha az ücret karşılığı ihtiyacını karşılama olanağı yaratmanın yanında teknolojik gelişme ve iş gücünün becerisi ve yeterliliği konularında yerel yönetimlerin tek başına bir hizmetine görmesine yerine yerel yönetimlerin kendi aralarında işbirliği yapmalarına birden fazla yerel birimin ve aynı zamanda erişebilirlikle beraber etkililiği sağlayacağı, doğrudan ve dolaylı hak sahiplerinin kamusal işlemlere dair yapılan harcamalara ilişkin kontrolünün sağladığı sorumluluk hesap verebilirlik unsuru yanında çok büyük yerel yönetimlerle çok küçük yerel yönetimlerin kamusal ve politik topluluklarının bir kamusal örgütlenmede örtüşmesi ve sınırlarının ortadan kalkması kentler arasında gayri resmi ilişkileri artırarak politik temsile olumluluk katacağı ve son olarak bilgi edinme yoluyla yerelin yerel hizmetlerden haberdar olmasının yerel benlik/kimlik oluşturarak içselleştirilmesi yerel özerkliği sağlayacaktır (Ostrom, Tiebout ve Warren, 1961: 835-838). Fakat bu yıllarda aynı zamanda kentsel yığınlaşmalar sonucu kent merkezlerinde çevre kentlere olan saçaklanma olgusuyla beraber banliyöleşmenin artmasının yanında mali yetersizlikler, sosyo mekânsal dışlanmalar ve sınır ve etnik kutuplaşmalara dayanan toplumsal hareketler artmış, kenti dönüştürmeye yönelik politikalar üretilmeye başlamıştır (Brenner, 2002: 7).

1980'li yıllarda temel hizmetlerin özelleştirilmesi kentleri de girişimci stratejilere yönelterek kentler dış yatırımları kendi kentine çeken cazibe merkezleri olarak rekabet eden bir model içerisinde tanımlamıştır. 1980'lerin başında Avrupa'da 1960'taki metropoliten alan kavramının içine yönetişimin girişimci formlarının girmesiyle beraber yeni bölgecilik yaklaşımı genel bir paradigma olarak sunulmaya başlanmıştır (Scott, 2007: 15). Yerel yönetimler arasındaki koordinasyonu güçlendirmeye ve etkili metropol yönetimi üretmeye çalışmasının ancak yönetim yerine yönetişimle sağlanabileceği üzerinde durulmaktadır (Harrigan ve Vogel, 2002: 289). 1980'lerin ortasında büyük ölçekli yerel yönetimlerin büyük ölçekli örgütler gibi tüm problemlerden sorumlu tutulmasıyla beraber küçük güzeldir düşüncesine doğru bir değişim yaşanmış hızlı neoliberal siyasal çevreyle beraber büyük ölçekli projeler küçültülmüş geleneksel refah devleti daraltılmıştır. Bütünleşmenin merkez şehir ile banliyö arasındaki sosyo ekonomik farklılıklara bir çözüm bulamayacağı için çok merkezli

metropolitan yönetimi savunan bir yapıya kavuşturulması savunularak yeni bölgecilik kavramı ortaya atılmıştır (Savitch ve Vogel, 2000: 210).

1990'lı yıllardan itibaren kentlerin dünya genelindeki firmaların ve hükümetlerin finans araçlarını ve uzmanlaşmış hizmetleri alabilecekleri uluslar üstü pazarlar haline gelmesiyle yerel hizmetlerin ülke geneline yayılan özel gelir tabanına birbirinden sahip bağımsız komisyonlarla tedarik edilmesiyle beraber şehir ve ülke genelinde parçalı bir yerel yapısını ortaya çıkarmış ve etkin bir metropolitan yönetişimi nasıl olmalıdır sorusuna dair çalışmalar başlatılmıştır (Savitch ve Vogel, 2000: 201) 1980 sonrasında başlayan ve 1990'lara kadar devam eden uzun süreli ekonomik durgunluklar, liberalleştirme politikalarının yaygınlaştırılması sonucumetropoliten kurumların farklı coğrafi ölçeklerde örgütlenmiş rekabet eden sosyo-politik güçler arasındaki siyasi çatışmanın ana eksenine haline gelmesine neden olmuş, kent merkezleri ile çevresi arasında dış sermaye yatırımı odaklı yoğun rekabet nedeniyle metropol alanlar ciddi şekilde zayıflamış ve bu zayıflama şehir merkezi ile çevresi arasında bölgesel çatışmaları ortaya çıkarmıştır (Brenner, 2003: 301). Verimlilik ve etkinlik kavramının yanına eşitlik kavramının da katılmasıyla beraber yerelde yerinde ve yerinden hizmetlerin gördürülmesine dayanan bir anlayışla ölçeklendirme kriteri de devamlılığını sağlamıştır. Kaynakların dağıtımında ve vergi tabanının uyumlaştırılmasında eşitlik ön plana çıkmakla beraber işbirliğine odaklanan kentsel alanlarda kent bölge kavramlarının tartışıldığı özellikle post fordist üretim biçiminin ortaya çıkardığı aşırı rekabete de önem verilmiştir.

Geleneksel üretim biçiminin çökmesi sonucu metropolitan alanlarda ekonomik yönden kırılmanın yaşanmasıyla beraber yeni bölgecilik neofordizm ve esnek üretim çerçevesinde sermayenin yoğunlaşarak finansallaşmasına dönük uygulamalar üzerine odaklanmıştır.(Brenner, 2003 :301). Yeni metropolitan gündemi çerçevesinde yönetim ve yönetişime dair yerel birimler arasında vergi paylaşımı, genişlemenin sınırlandırılması, banliyölerde uygun fiyatlı konutların inşa edilmesi, kent merkezlerinin canlandırılması, sürdürülebilir ekonomik büyüme ve gelişmenin teşvik edilmesine odaklanmıştır (Savitch ve Vogel, 2000:198). Kent mekanlarının yeniden düzenlenmesi (özellikle banliyö ve çöküntü alanlarının kentsel dönüşümü), küresel ekonominin uyumlaştırılması ve neo-liberalizmin getirdiği siyasi uyarlamalar bu dönemde önem kazanmış, bölgesel gelişme yönetimi ve çevresel planlama, bölgesel ekonomik gelişme politikaları ve bölgesel gelirin dağılımı ve yeniden dağıtımına dair bölgesel dönüşümler uygulanmıştır (Brenner, 2002: 10).

Metropolitan yönetişimini önceleyen yeni bölgecilik düşüncesinin önemini arttırdığı süreçte reformlar bölgesel örgütlenme fiziki bir form üzerinde paradigmlar ve söylemler metropollerin finansal kapasitesi üzerinde odaklanmıştır (Scott, 2007: 17). Yeni bölgecilik özellikle kamu-özelinin birliğini önceleyen devletle özel sektör arasında işbirliği ve uyum içerisinde kamu politikalarının yapılması ve uygulanmasına odaklanmış olup hükümet dışı topluluklara dahil olmaksızın devletlerin kendi arasında işbirliği yaparak bölgesel hizmetlerin dağılabileceğine dayanmaktadır (Hamilton, 2002: 404). Rekabetçi üstünlüklerinin yerini karşılaştırmalı üstünlüğe bıraktığı (Aysan ve Dumludağ, 2014: 325) bu anlayışla beraber ölçek ekonomilerinin yanında fırsat maliyeti kavramı da gündeme gelmiştir. Karşılaştırmalı üstünlük anlayışının yerel ve merkez arasında hizmetlerin gördürülmesinde başarılı olanın hizmetleri görerek maliyetleri azaltmaya dayanan anlayışıyla beraber yerelde yerinde ve yerinden yönetime ve aynı zamanda kamu özel ve sivil ortaklığına dayanan işbirliğine odaklı yönetim kavramının içselleştirmesine dayalı kararların alınmasını da hızlandırmıştır.Yeni bölgecilik metropoliten alandaki sorunların çözümünde hem kamu hem de özel sektörü kapsayan bir liderliğin geniş kapsamlı ve hiyerarşik olmayan bir süreçle yönetişimi geliştireceğini savunmaktadır (Kübler, 2004: 4).

Yeni bölgecilikekonomik rekabet ve ağı dayalı metropol yönetişiminin sağlanabilmesi için ulusal düzeyde bir kurumsal bütünleşme yerineçeşitli bölgesel seviyede yer alan devlet kurumları, özel sektör ve sivil toplum kurumlarının bir araya gelmesinin gerekliliğini ortaya koymaktadır (Kübler, 2007: 475). Yeni bölgeciliğin getirdiği metropolitan yönetim bu aşamada ekonomik gelişmenin bir mekanizması olarak ulusal ve yerel politik ekonomi elitlerinin sosyo ekonomik varlıklarının attırma girişimli bir hareket olarak şehir ve çevresinde işbirliğinin artırılması, Batı Avrupa boyunca yerel,

bölgesel ve ulusal politik mücadelede bölgeler arası ekonomik yönetişimi ön plana çıkaran reformlara doğru yönelmenin adımlarını atmıştır (Brenner, 2003:298).

Kentsel rekabetin kendisini metropollerde hissettirmeye başlamasıyla coğrafi mekanlarda küresel kent ya da dünya kenti olarak tanımlanabileceğimiz yeni kent düzenleri ortaya çıkmıştır. Eski bölgecilikte yer alan korumacı politikaların yerini piyasa odaklı rekabetin kentlerde etkili olduğu bir süreç ortaya çıkmıştır (Keleş ve Mengi, 2013:98). Uluslararası yatırım ve küresel piyasa odaklı ticaretin hükümetlerden hizmet firmalarına yani küresel firmalara aktarılması ve kentlerin de hizmet sektörüne kaydırılmasıyla metropol alanlar finansör olma konumuna gelmiştir (Sassen, 2006: 32 ).Küresel ya dünya kentleri sınırların, rollerin, sorumlulukların ve yerel kaynaklarının yeniden tahsisinde finans ve karar verme mekanizmaları önem kazanmıştır. Rekabetin yanında metropol yönetişimle beraber çevre sorunları ve iyi yaşam koşullarına odaklanılarak rahat bir işbirliği ve somut kentsel formlar ve melez bir yönetim modeli benimsenerek sosyal sermayenin gelişimini destekleyen, güven, sivil katılım ve başarılı bir yönetim düşüncesi için temel ihtiyaçlar sosyal eşitlik çerçevesinde mekanın yeniden üretilmesi fikrinde kendini bulmuştur (Scott, 2007 :17). Yeni bölgecilik yaşam kalitesinin artırılması ve eşitsizliğin azaltılmasından hareketle merkez ve çeper üzerinde öncülenmiş, politik gündeme yayılmadan kaynaklanan merkez çeper arasındaki gelir farklılık, ırk ayrımı, düşük ücretli konut politikaları, trafik sıkışıklığı ve çevresel bozulmalar ile ilgilenmiştir (Vogel, 2002: 108).

Demokrasi yönünden çoğulculuğun ve sivil kültürün oluşmasında yeni bölgecilik sadece devlete dair kurumları değil aynı zamanda hükümet dışı örgüt ve dernekleri kapsadığı için dayanışmacı demokrasi fikrinin eşitlikçi ve hükümet baskılarından kurtaran bir basamağı olarak görülmektedir (Kübler ve Schwab, 2007:479). Vergi tabanında paylaşımın düşük gelirli konutların bölge düzeyinde sağlanmasına odaklanarak yoksulluğun hafifletilmesi, sınıfsal yetersizlik, sosyo-mekansal kutuplaşma ve ırk ayrımı gibi ilerici ve sol politik gündemlerle sosyal uzlaşmaların kurumlaştırılması çabası olarak görülebilir (Brenner, 2002: 16).1900-1960 dönemindeki çift katmanlı metropol olgusu 1960'larda yerini tek merkezli metropole 1990 sonrasında da birden çok merkezli küçük birimlere doğru evrilmiştir.

	ESKİ BÖLGEÇİLİK		YENİ BÖLGEÇİLİK	
	Birleştirilmiş Yerel Yönetimler Metropolitan Yönetim	Çoklu Yerel Yönetimler Kamu Tercih	Fonksiyonlara Dayalı Yönetişim Yeni Bölgecilik	Karmaşık Ağ Yönetişimi Yeniden Ölçeklendirme ve Yeniden Bölgeselleşme
Aktörler	Tek bir yerel otoritenin devlet aktörleri	Birkaç yerel yönetimin devlet aktörleri: yerel otoritelerin üst düzey yetkilileri	Birkaç yerel yönetimin devlet aktörleri; Özel ve/veya gönüllü sektörlerden ajanslar	Yerel ve/veya üstü yerel makamların devlet aktörleri; Özel ve/veya gönüllü sektörlerden ajanslar
Etkileşim Kuralı	Yerel kamu yönetimi hakkındaki mevzuatla yönetilen resmi etkileşimli dikey etkileşimler	Ortak özerklik üzerinde anlaşma yoluyla yönetilen resmileştirilmiş dikey etkileşim	Özerk anlaşma yoluyla yönetilen resmi yatay etkileşim	Oyunun kendine özgü kurallarına göre geçici olarak yatay etkileşimler
Örnekler	Yerel yetki birleştirilmesi	Metropolitan yönetim	Yerel yönetimler arasında hizmet anlaşmaları	Örtüşen gönüllü işbirliği ağları
Temel Odak	Verimlilik	Etkinlik	Eşitlik	Kentsel Rekabet Ekonomik Kalkınma Girişimcilik
Sorun	Parçalanma	Merkezileşme	Eşitlik ve Rekabetçilik Kentsel Kriz	Rekabetçilik
Çözüm	Hiyerarşi	Piyasa Rekabeti	Hiyerarşi/İşbirliği/İttifaklar	Yeniden Ölçeklendirme/Yeniden Yapılandırma

Temel Sav	İki seviyeli metropolitan yönetimin yerini bütünleşme yoluna gidilmeli	Temel kamu hizmetlerinin sunumunda piyasaya güvenilmeli ve alternatifler oluşturulmalıdır	Kentte merkezde yaşayan ile çevresinde yaşayan arasında eşitsizliklerin artması sonucu kent yerine bölgesellik ancak rekabet etmek için uygun ortamı sağlar. Uygun maliyet ve etkili hizmet için rekabet desteklenerek doğru ölçek bulunmalıdır. Yerel yönetimlere daha fazla kaynak ve özerklik verilmelidir.	Geniş, merkezi ve hiyerarşik bir metropolitan verimsiz ve uygulanamazdır. Küresel ekonomide rekabet edilebilirliklerin artırılmasında girişimciliğin artırılması için yönetime odaklanması gerekmektedir.
-----------	--	---	---	---

Tablo 1: Metropolitan Yönetişimin 4 Çeşidi, Kaynak: Kübler ve Schwab, 2007: 478.

Küresel ölçekte kapitalist bölgesel gelişme süreci hızlanmasıyla beraber kentsel bölgelerin coğrafi yapılandırması klasik sanayi döneminde tek merkezli metropol bölgeleri iken 20.yüzyılda devletin düzenleyici kontrollüyle beraber çok merkezli metropolitan bölgelerine doğru yönelmiştir (Brenner, 2003: 299).

Bölgesel ekonomilerin belli bir coğrafya içinde yerini bulmasıyla beraber kentsel küresel kapitalizmin gelişme dinamiği metropoliten reform politikasına benzer şekilde daha geniş bir yapısal ve stratejik önem kazanmaktadır (Brenner, 2002: 17). Dünya kentleridiğer kentlere karşı rekabet üstünlüğünü kazanabilmeleri bu kentlerin üretim ve piyasayı harekete geçirmede öncelikli role sahip olmalarını sağlamıştır. Büyük metropolitan kentleşmenin bölgesel ekonomiyle bütünleşmesi dünya/küresel kentlerde görülmektedir (Macleod, 2001: 809). Kentlerin uzmanlaşma ve nüfus yoğunluğunun artışı yani işgücüne hızlı bir şekilde erişimle beraber küresel sisteme uyum sağlayan yapıları metropol alanların daha da büyümesine ve artmasına neden olmuştur. Yönetişimle ortaya çıkan tüm maddi olanaklar küresel ekonominin kendi çemberinin dışına çıkmamış, bölgesel ekonomik varlıkların kendi çıkarı için kullanan ve tanımlayan piyasa odaklılığına dayanarak stratejik planlara girilmiş, şirketler arası işbirliği ağları genişletilmiş, kamu politikaları bölgesel ekonomik büyüme çerçevesinde desteklenerek bölgesel büyümeyi daha da arttırıcı çok büyük yatırım projelerini destekleyen kamu politikaları oluşturulmuştur (Brenner, 2007: 14)

Kentlere dair yapılan çalışmalarda bu noktadan hareketle beraber yeni küresel ağ ilişkilerinin kentler üzerinde özellikle dünya kentleri ya da küresel kentler üzerinde yarattıkları sonuçlarla ilgilenmeye başlamıştır. Sadece ulusal sınırlarıyla gündeme kentler yerini sınırlarının dışına çıkan sosyo mekânsal alanlar olmanın yanında sosyal sermaye olarak tanımlamaya başlanmıştır. Esneklik ve uzmanlaşmanın kentlerde yerini almasıyla beraber kentler piyasadaki rekabete konu olan birer sosyal sermaye mekânları haline gelmişlerdir. Sermaye karlılığının yeni mekanlara dağılmasıyla beraber dünya ekonomisiyle bağdaştırılan kentler ulusötesi şirketlerin kendi üretim ve yatırım faaliyetlerinin içinde bulunduğu ve bunun sonucu olarak aşırı rekabetin arttığı mekanlar olarak görülmeye başlanmıştır.

Küresel yerel rekabet, küresel kent bölgeleri ve büyük endüstriyel bölgeler endüstriyel kapasitelerin, altyapı yatırımlarının ve emek gücünün sistematik olarak yeniden yoğunlaştırılmasında nüfusun ülke genelinde eşit şekilde yayılmasını vurguladı (Brenner, 2003: 307). Sadece ekonomik anlamda kentlere dair bir değişiklik olmamakla beraber kentler arası ağların mekansallığının uzlaşma ve çatışmaya dayanan bir ilişki içerisinde değerlendirilmesine ve tek taraflı bir kentsel ağ yerine ulusötesi akışların ve karşılıklı bağılıklarına dayandırılmasına vurgu yapmıştır (Brenner ve Keil, 2013). Brenner azalan vergi matrahından hareketle merkez şehirleri ve banliyölerini içeren devlete yardımcı olacak bölge çapında bir bölgesel koalisyon kurulursa vergi geliri paylaşımı ve yeniden dağıtma politikaları metropolit sınıflar ve irksal eşitsizlik konularında daha geniş bir ulusal tartışmaya yeniden taşıyarak, ilerici bölgesel teşvik projelerinin geliştirebileceğini bunun yanında 1970'lerin sonrası dönemin sosyo-mekânsal eşitsizliklerinin yoğunlaşmış biçimleri, küreselleşme ve ara bölünme

rekabetinin bölgesel veya metropolde yeni kurumsal formların yaratılmasının neo muhafazakâr ve neo liberal politik güçlerin piyasa üzerinden yerel ekonomik kalkınma biçimlerini empoze etmek, popüler demokratik denetimden meşru hale gelen kentsel süreci izole etmek için güçlü siyasi araçlar olarak kullanılabileceğini savunmaktadır (Brenner, 2002: 17-19).

Tarihsel Oluşum	Devletin Mekan Biçimi	Kent Bölge Düzenlemeleri	Temel Çatışma ve Çelişkiler
Keynesyen Mekansallık (1960-1970)	Devlet sanayi nüfusunu ve altyapı yatırımlarını ulusal topraklara eşit bir şekilde yayarak ekonomik kalkınmayı teşvik eder	Kent işletmeciliği: Yerel refah hizmeti sağlama ve toplu tüketim araçları olarak çalışırlar. Metropoliten kurumlar, refah hizmetlerinin sağlanmasını koordine eder ve fordist kentsel yığılmayı fiziksel olarak genişletmeyi yönetirler.	Kent merkezlerinde aşırı büyüme,
Fordizm Krizi (1970-1980)	Dengeli ulusal büyümeye ve keynesçiliğin yeniden dağıtım projesine olan bağlılıklarını sürdürürler. Azalan sanayi kentleri ve bölgelerin yapısal sorunlarından yola çıkılarak mekânsallık yeniden düzenlenir.	Ulusal dağıtım politikalarının azaltılması, Endüstride büyümüş krizlerde iç kaynaklı bir büyüme politikası yeni bir çaba olarak ortaya çıkıyor, İhtiyaca göre düzenlenen politikalarla ekonomik gerilemenin yüzyüze gelmesi	Ulusal ve yerel mali krizler, uygun büyüme dengesini güçlendirmek ve yeniden dağıtmak gibi mücadelelerin yoğunlaşmasıyla ortaya çıkar
Yerel özellikleri koruyarak küreselleşme I (1980)	Devlet, ekonomik kapasitelerin ve ileri altyapının, kendi bölgelerindeki en küresel rekabetçi şehirler ve bölgede yeniden yoğunlaştırılmasını teşvik etmektedir.	Kentsel girişimcilik: Yerel birimlerin yerel ekonomik kalkınmayı teşvik etmek ve pazarlama stratejilerini yerleştirmek için kilit role sahip olması Yerel sosyo-ekonomik politikanın geleneksel refah yönetimi biçimleri azaltılır. Refah devletinin yeniden yapılandırılmasıyla birlikte metropoliten kurumlar kaldırılıyor veya küçülüyor.	Düzensiz gelişme ulusal ekonomik istikrarın altını oyar Yerel ekonomik girişimler yerel üstü politik koordinasyonun eksikliği sebebiyle yönetim başarısızlığını tetikler. Ulusal ve yerel meşruiyet krizleri bölgesel eşitsizlikler sonucu ortaya çıkar.
Yerel özellikleri koruyarak küreselleşme (1990- Günümüz)	Küyerelleşme stratejilerinin yeniden ölçeklendirilmesi: ekonomik modernizasyona en uygun ölçeğe sahip metropoliten bölgelerin hedeflenmesi.	Yarışmacı Bölgecilik: Metropoliten kurumlar bölgesel ekonomik kalkınmanın eşgüdümlü programlarının oluşturulması için projelerle yenileştirildi Yeni kurumsal biçimler ve politik stratejiler kriz yönetimi ve ekonomik yenilemeyi dengeye getirmeye dair girişimlere odaklandı	Metropoliten reformu sosyo mekânsal eşitsizlikle, yetersiz koordinasyonla ve büyük metropol alanlarda meşruiyete dair ölçekleme problemlerini tetikler. Kriz eğilimi ve yönetimde başarısızlık küyerelleşme stratejilerini yeniden ölçeklendirir fakat ulusal düzeyde daimi

			çözümlememiş bir sorun olarak devam eder.
--	--	--	---

Tablo 2: Devlet mekan stratejileri ve yerel yönetişimin coğrafyası: 1960-2000 yılları arasında Batı Avrupa'da şematik bir dönemselleştirme. Kaynak: Brenner, 2004: 479.

Küresel kentlerin büyük yatırım projelerine olan eğilimleri ve kentlerde ortaya çıkan kutuplaşma sorunu yeni bölgecilik tartışmalarının devamlılığını sağlaması kente dair düşüncelerde artık küresel metropol kentlerde özellikle kentsel hareketlerin etkisiyle yeni düşüncelerin ön plana çıkacağına dair görüşler söz konusu olmaktadır. Küresel düzeyde, metropol alanların dünya ekonomisindeki yerini açıklayan önemli bir dinamik, metropol alanların küresel kontrolü sağlamak için altyapıyı ve hizmet alanını üreten çalışmalara yoğunlaşılmasıdır (Sassen, 2006: 112). Kendi sınırları dışındaki kentlerle arasında yakınlaşmaları artmasına rağmen kent içerisindeki kopukluğa çözüm bulunamaması kentlerde sosyal sermayeyi içine alan ve yönetişime odaklanan bir politikanın sürekliliğinin sağlanmasına engel olacaktır.

### 3. TÜRKİYE'DE BÜYÜKŞEHİR YASALARININ GELİŞİMİNDE ESKİ VE YENİ BÖLGEÇİLİK PERSPEKTİFİNİN İNCELENMESİ VE 6360 SAYILI KANUN ÖZELİNDE DEĞERLENDİRİLMESİ

Türkiye'de 27.06.1984 sayılı 3030 sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun özellikle metropol alan oluşturma yolunda atılan ilk adım olarak görülmektedir. Eski bölgecilik döneminde yaygın olan kente dair tüm hizmetlerin tek merkezden sunulmasını da içeren bu kanunda temel amaç altyapı ve ulaşım konularında malî ve teknik imkânları ile nüfus ve hizmet alanını dikkate alarak, hizmetlerin dengeli dağılımından hareketle verimliliğe odaklanmıştır. Büyük şehir çapında ortak finansman ve yatırım gerektiren hizmetlerin gerçekleştirilmesini sağlanmasına dair bir bütünleştirme sürecinin hareketleyerel hizmetlerin sağlanmasında sadece yerel birimlere görev verilmiştir.

10.7.2004 tarihinde yürürlüğe giren 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'yla beraber ilk kademe belediyeleri ve ilçe belediyeleri oluşturulmuş çevresindeki ilçe belediyelerini merkezde bulunan kente bağlanabilmesinin yolunu açankatılma ve birleştirme politikaları devreye girmiştir. Büyükşehir belediyelerinin görev ve sorumlulukları arttırılarak daha fazla merkezileşen bir yapıda kent merkezlerinin baskın olduğu bir metropol yapısına bürünmelerine neden olmuştur. Belediyeler artan hizmet talebini yeni kanunla açık hale getirmenin yanında günün koşullarına da uyumlu hale getirmeyi amaçlamıştır.

Büyükşehir belediyenin görevleri içerisinde yer alan yapmak ve yaptırmak hükümlerinin bulunmasıyla özel sektörle anlaşmalar yaparak üretimini onlara yaptırdığı yerel hizmetleri sıralamıştır. 3030 sayılı kanundameydan, bulvar, cadde ve anayolları yaptırmak, yolcu ve yük terminalleri yaptırmak ve işletmek, yeşil sahalar, parklar ve bahçeler yaptırmak, su, kanalizasyon, her nevi gaz, merkezi ısıtma ve toplu taşıma hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gerekli tesisleri kurdurmak ve

işletirmek, çöplerin ve sanayi atıklarının gerekli tesisin kurdurulması, toptancı halleri ve mezbahaların işlettirilmesine dair maddeler bulunmaktadır. 5216 sayılı Kanunla bu maddelerin yanında merkezi ısıtma tesislerinin kurdurulması ve işlettirilmesi, katı atık planlarının yaptırılması, mezarlıkların işlettirilmesi maddesi de girmiştir.

Büyükşehir belediyelerinin sermaye şirketleri kurabilmesi çok merkezliliğe vurgu yapılarak kamu tercihi teorisinden hareketle kentlerin piyasa rekabetinde yerine alınmasına dayanan bir yapıya ilk adımların atıldığını göstermektedir. Büyükşehir belediyelerine ilçe ve ilk kademe belediyeleri ile ortak projeler ve yatırım yaptırabilmesi büyükşehir belediyeleriyle ilçe belediyeleri arasında dikey ilişki yerini yatay ilişkiye bırakmış gibi gözükse de Büyükşehir belediyeleri görevleri içerisinde uygun görmesine dayanması bir yatay ilişkiden söz edilmesini engellemektedir. Kısacası, yerel yönetimler arasında hizmet anlaşması tam olarak sağlanamamıştır. Bunun yanında büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin nüfus ve hizmet alanlarını dikkate alarak, bu hizmetlerden yararlanacak büyükşehir kapsamındaki diğer belediyeler arasında dengelilik sağlanması verimlilik ve ölçek ekonomileriyle ilgilidir.

03/07/2005 tarihli 5393 sayılı Belediye Kanunu'yla beraber birleşme ve katılmada optimum kent büyüklüğü olgusunun yerleşmeye başladığını görmekteyiz. Bu dönemde kent merkezinin baskın olduğu çok merkezli metropol düşüncesi devam etmekle beraber yerel hizmetlerin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın ortaya çıkardığı en uygun ve yerinden sunulmasına dair kararlar yanında büyükşehirlerde halkın katılımına ilişkin maddeler de konulmuştur. Kanunun hemşehrilerin belediye karar ve hizmetlerine katılma, belediye faaliyetleri hakkında bilgilendirme ve belediye idaresinin yardımlarından yararlanma haklarına sahip olmaları kentte yaşayan tüm sakinlerin eşitlik ilkesi çerçevesinde yerel hizmetler konusunda söz sahibi olmalarının yolu açılmıştır. Aynı zamanda Belediye meclisinin diğer mahallî idarelerle birlik kurulmasına, kurulmuş birliklere katılmaya veya ayrılmaya karar vermeye yetkili olması büyükşehirlerde birliklerin oluşturulması işbirliği ve ittifak fikrini de gündeme getirmiştir.

Belediyelerin düzenli kentleşmeyi sağlamak, beldenin konut, sanayi ve ticaret alanı ihtiyacını karşılamak amacıyla imarlı ve alt yapı arsalar üretmek; konut, toplu konut yapmak, satmak, kiralamak ve bu amaçlarla arazi satın almak, kamulaştırma yapmak, bu arsaları trampa etmek, bu konuda ilgili diğer kamu kurum ve kuruluşları ve bankalarla iş birliği yapmak ve gerektiğinde onlarla ortak projeler gerçekleştirmek yetkisine sahipliği hem işbirliğinin yanında kent çevrelerinde ucuz konut üretimi üzerine odaklanmasını yeni bölgecilik düşüncesiyle bağlantılandırabiliriz. Belediyelerin birçok hizmetlerin yapılmasında kentte dayanışma ve katılımı sağlamak, hizmetlerde etkinlik, tasarruf ve verimliliği artırmak amacıyla gönüllü kişilerin katılımı yönetiminde yer alan sivil boyutun sağlanması yolundaki adımı olarak okunabilir. Yerel kararlarda mahallelinin ortak isteklerini göz önünde bulundurularak hizmetlerin mahallenin ihtiyaçlarına uygun biçimde yürütülmesini sağlamaya çalışması eşitlik temelli bir yapının oluşturulması amacıyla merkezi kentlerin sınırları içinde bulunan mahaller arasında ilişkileri geliştirmeyi hedeflenmiştir (md.9)

Yaptırmak ve işletirmeye dair doğal gaz, su, atık su ve hizmet karşılığı alacakların tahsilini yaptırmak, kaynak sularını işletirmek, belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde taşınmazların kiraya verilmesi de belediyelerin piyasa odaklılığının yanında taşınmaz mal alımına, satımına, takasına, tahsisine, sınırlı aynî hak tesisine karar verebilmesi, belediye adına imtiyaz verilmesine ve belediye yatırımlarının yap-işlet veya yap-işlet-devret modeli ile yapılmasına; belediyeye ait şirket, işletme ve iştiraklerin özelleştirilmesine karar vermek belediye meclisinin görevleri içerisinde sayılmakla beraber belediyelere imtiyaz, özelleştirme ve ihale yoluyla hizmetlerin gördürülmesine dair kararın verilmesiyle kentsel rekabet unsurunun bir ölçütü olarak görülebilir.

5393 sayılı kanunda aynı zamanda belediyelerin verimlilik ve etkinlik özelliklerinin yanında hesap verebilirliğin artırılması amacıyla hemşehri hukukunda belirtilerek belediye karar ve hizmetlerine katılma, belediye faaliyetleri hakkında bilgilendirilmelerine dair madde olmasına rağmen aldıkları hizmetlerin kalitesi ve miktarı üzerinde kontrollerine dair bir hüküm bulunmamaktadır.

Kentsel bölgelerde yönetim ve yönetişim artı yönetişim bütünleşme ya da yeniden düzenlemeleri üzerinden alınan stratejik metropolitan kararlarına odaklanan yeni bölgecilik yaklaşımı çerçevesinde hem 5216 sayılı Kanunda hem de 5393 sayılı kanunda belediyelerin stratejik yönetimine dair faaliyet raporları hazırlanması ve bunun yanı sıra kent yaşamında kentin hak ve hukukunun korunması, saydamlık ve hesapverebilirlik düşüncesiyle Kent Konseyleri oluşturulmuştur. Türkiye’de yeni bölgeciliğe dair çalışmaları hizmet yönünden özel sektöre kararların alınmasında sivil toplumun görüşlerinin alınacağına dair birimlerin oluşturulmasıyla değerlendirdiğimizde bir adım olarak görülmesine rağmen yeterli görülmemektedir.

12/11/2012 tarihli 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun kapsamında “Kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetlerinin etkin olarak yapılmasını, izlenmesini ve koordinasyonunu sağlamak” amacıyla oluşturulan Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı yerel yönetimlerin hizmetlerinde etkinlik ve verimliliğin büyük altyapı projelerindeki sürecinde merkezden yerele kaynak aktarımında görevlendirilmiştir. 6360 sayılı kanunda yer alan önemli değişiklik büyükşehir belediyesi sınırları içerisindeki il özel idarelerin ve köylerin kaldırılması olmuştur. Bu karar beraber büyükşehir belediyesinin sınırları il sınırlarıyla örtüştürülmüş ve il sınırları içerisinde kırsal alanlar da büyükşehir belediyesi içerisinde ele alınmıştır.

#### 4. SONUÇ

Günümüzde metropolitan alanlar ekonomik büyümenin ve nüfusun yoğunlaştığı birimler haline gelmiştir. Kırsal yoksunlukla beraber kent merkezlerine yönelen göçlerin sonucu olarak nüfusun hızlı bir şekilde kent merkezlerinde yoğunlaşması yerel hizmetlerin sağlanmasında birçok problemi de beraberinde getirmiştir. Kırsal gelişmenin sürdürülebilirliğinin sağlanamaması, büyükşehir yönetimlerinin merkezdeki kentleri daha fazla önplana çıkarmalarına rağmen görece daha az oy potansiyeline sahip kırsal alanlardaki ihtiyaçlara karşı daha mesafeli duruşları kısacası kırsal alanların da büyükşehir sınırların içerisinde sayılması kırsala dair problemlerin göz ardı edilmesine yol açmıştır.

Yerel ihtiyaçların giderilmesinde ya da karar verme aşamasında sadece büyükşehirin söz sahibi olması yereldeki yönetim birimlerinin karşı görüşlerine önem verilmemesi yönünden eksiklik göstermektedir. Hizmetlerin gördürülmesinde ölçeğin büyümesine dair eleştiriler bulunmakla beraber yeni bölgecilik sonrası oluşan yeni düşüncede sınırların, rollerin, fonksiyonların yeniden düzenlenmesine dair bir kanun çizilmekte olup ekonomik küreselleşme konularında da kanun büyük yatırım projelerine dair konular üzerinde durmakla beraber özel sektör ile sivil toplum arasında işbirliğinin geliştirilmesi amacıyla önceki kanunlardan pek de farklılaşmadığı görülmektedir. Yerel yönetim birliklerinin kaldırılmasıyla beraber yerel yönetimler arasında işbirliği yerine gönüllü işbirliği oluşturulmasına dair yeni bir yapılandırma içine girilmemiştir.

6360 sayılı Kanun’la beraber hem dünya kenti özelliğine sahip büyük yatırım projeleri uygulayan kentlere yönelik Yatırım, İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı’nın bulunması, hem de kır özelliği gösteren hala geçimini kırsal ürünle devam ettiren bir büyükşehir yapılanmasında köylerin kaldırılarak mahalle olarak merkez kente bağlanması yani her iki büyükşehir belediyesinin aynı görev ve sorumluluklar içerisinde değerlendirilmesi sıkıntılıdır. Bir tarafta ekonomik küreselleşmeye yönelen bir dünya kenti ile henüz kırsal özelliklerinden kopmayan yeni büyükşehirler arasındaki farklılıklara rağmen karar alma ve uygulamada aynı hükümlere göre hareket etmesi sıkıntılıdır. Batı Avrupa’da ve Amerika’da bütünleştirmeye dayalı alan ekonomisine dayanan metropol alanlar oluşturulmakla beraber kırsal kalkınmada önemli bir role sahip olan birimlerin kaldırılmadığı hatta kırsal alanların da görüşlerinin alındığı kır komisyonlarının kurulduğu ve küçük yerel yönetim birimlerinin kaldırılmasında belde sakinlerinin görüşlerinin alındığı görülmektedir.

Yeni büyükşehir yasası bir yönüyle küresel ya da dünya kentleri yaratmak üzerinde düşünürken aynı zamanda kırsal alanı fazla olan büyükşehir belediyeleri oluşturmaları hizmetlerde



etkinlik, verimliliği sağlamak ve rekabeti oluşturmaktan ziyade daha fazla maliyet yükünü oluşturacaktır. Büyükşehir belediyelerinin merkezden gelen gelirleri yönünden nüfus, yüzölçümü ve gelişmişlik endeksleri kullanılmasının yanında dünya kentlerine yakın büyükşehirlerin özel sektörle daha fazla işbirliği içerisinde bulunması bölgesel eşitsizlikleri gidermekten ziyade daha da artıracaktır.

## KAYNAKÇA

- Brenner Neil (2004), Urban governance and the production of new state spaces in western Europe, 1960–2000, *Review of International Political Economy* 11:3, 447–488.
- Brenner, Neil (2003), Metropolitan institutional reform and the rescaling of state space in contemporary western Europe, *European Urban and Regional Studies*, 10:4, 297-324.
- Brenner, Neil (2002), Decoding The Newest Metropolitan Regionalism in the USA: A Critical Overview, *Cities*, Vol. 19, No.1, 3-21.
- Brenner, Neil-Keil, Roger (2013), From Global Cities to Globalized Urbanization, in *The City Reader*, (Çev.MuratÜçoğlu), Fifth Edition, Editors: Richard T. LeGates&FredericStout, New York: Routledge, pp. 599-608.
- Davies, Jonathan S.-Imbroscio, David L. (2017), *Kentsel Politika Teorileri*, (Çev.Emek Şevket Ataman), Litera Yayıncılık, İstanbul.
- Harrigan John J.-Vogel Ronald K. (2002), *Political Change in the Metropolis*, Longmann,
- Ostrom, Vincent- Tiebout, M. Charles-Warren, Robert (1961), *The American Political Science Review*, Vol.52, 831-842.
- Keleş, Ruşen- Mengi, Ayşegül (2013), *Avrupa Birliği'nin Bölge Politikaları*, Cem Yayınevi, İstanbul.
- Kubler, Daniel-Schwab, Brigitte (2007), New Regionalism in Five Swiss Metropolitan Areas: An assessment of inclusiveness, deliberation and democratic accountability, *European Journal of Political Research*, 46, 473-502.
- Kubler, Daniel (2004), Impacts of New Regionalism on The Relationship Between the Citizens and The State. Evidence form Switzerland, "Governing the Metropolis", ECPR Joint Sessions of Workshops, Uppsala 13-18th of April 2004.
- Macleod, Gordon (2001), New Regionalism Reconsidered: Globalization and the Remarking of Political Economic Space, *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol.25 No.4, 804–829.
- Sassen, Saskia (2006), *Cities in a World Economy*, PineForgePress, USA.
- Savitch, H.V.-Vogel, Ronald K. (2000), Metropolitan Consolidation versus metropolitan governance in Louisville, *State and Local Government Review*, Vol. 32, No.3, 198-212.
- Scott, James Wesley (2007), Smart Growth as Urban Reform: A Pragmatic Recoding of the New Regionalism, *Urban Studies*, Vol.44, No.1, 15-35.
- Tekeli, İlhan (2008), *Türkiye'de Bölgesel Eşitsizlik ve Bölge Planlama Yazıları*, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul.
- Türker, Atakan K. (2014), *Kalkınmada Yeni Yaklaşımlar*, İmge Kitabevi, Ankara.
- Vogel, Ronald-Nezelkewicz, Norman (2002), Metropolitan Planning Organizations and the New Regionalism: The Case of Louisville, *Publius*, Vol. 32, No.1, 107-129.

## UNESCO YARATICI KENTLER AğI ÜZERİNDEN KENT, KÜLTÜR VE EKONOMİ ETKİLEŞİMİ: EDEBİYAT KENTLERİ ÖRNEğİ

Gül ŞİMŞEK\*

Halil İbrahim AYDIN†

### ÖZET

Küreselleşen dünya ve sanayileşme süreci ile birlikte ruhsuz bir hale bürünen kentlerin, insan odaklı olarak ele alınması önem kazanmıştır. Kentler, küreselleşmenin olumsuz sonuçlarını dengeleyerek, faydalarını artırma potansiyeli taşımaktadır. İyi yönetilen kentler, işgücü için fırsatlar sunan bir ekonomik ortam sağlayabilmekte ve hizmet çeşitliliği sunabilmektedir. Kentlerin yiten anlamlarının yeniden kazanılmasına yönelik olarak, yere özgü değerlerin öne çıkarılması çabaları gündeme gelmiştir. Söz konusu çabaların uluslararası platformlardaki karşılıklarından biri, UNESCO Yaratıcı Kentler Ağı olarak karşımıza çıkmaktadır. Yaratıcı Kentler Ağı, kendisine özgü nitelikleriyle ön plana çıkan kentlerin, bu niteliklerden beslenen kimliklerinin pekiştirilmesini içeren uluslararası bir tanınırlık ağı olarak ifade edilmektedir. Bahse konu ağ 2004 yılında, kültürel çeşitlilik ve sürdürülebilir kentsel kalkınma temel misyonu çerçevesinde kurulmuş olup, kentleri yaratıcı sektörlere girdi veren özellikleri üzerinden değerlendirmektedir. Bu değerlendirme, zanaat ve halk sanatları, tasarım, sinema, gastronomi, edebiyat, müzik ve medya sanatları olmak üzere yedi başlık altında sınıflandırılmaktadır. Sosyal, ekonomik ve kültürel açıdan kentlerin gelişmesini ve ilerlemesini destekleme hedefindeki bu program aynı zamanda, kültürel çeşitliliğin devamı ve yerel ölçekte yaratıcı ortamların geliştirilmesini de içermektedir. Söz konusu yaklaşım, kentlerin kalkınmasında yakın zamanda artan biçimde gündeme gelen yaratıcı endüstrilerin de olmazsa olmazları arasında yer almaktadır. Bu bağlamda programın amacı salt ekonomik kalkınma olmayıp, kentin sosyal dokusuna, kültürel zenginliğine ve estetik niteliklerine katkı sunmak, yaşam kalitesini yükseltmek, topluluk hissi ile kimliğini güçlendirmek ve kültür turizmini teşvik etmektir. Tam da bu noktada yaratıcı kentler, hem kültürel hem ekonomik anlamda yerele artı değer sağlamaktadır. Bu çalışma kapsamında, UNESCO Yaratıcı Kentler Ağı sınıflandırması içinde yer alan edebiyat kentleri ve bu kentlerin kültür ve ekonomi ile olan güçlü bağı irdelenecektir. Bugün UNESCO Edebiyat kentleri ağında, Edinburgh (İskoçya), Melbourne (Kanada), Iowa City (ABD), Dublin (İrlanda), Reykjavik (İzlanda), Norwich (İngiltere), Krakow (Polonya), Dunedin (Yeni Zelanda), Prag (Çek Cumhuriyeti), Heidelberg (Almanya), Granada (İspanya), Ulyanovsk (Rusya), Bağdat (Irak), Tartu (Estonya), Lviv (Ukrayna), Ljubljana (Slovenya), Barcelona (İspanya), Nottingham (İngiltere), Óbidos (Portekiz) ve Montevideo (Uruguay) olmak üzere 20 kent yer almaktadır. Bu kentlerin sahip oldukları değerlerini yerel ekonomiye olan pozitif etkisine, ağ içerisindeki ilk edebiyat kenti olan Edinburgh örneği üzerinden işaret edilecektir.

**Anahtar kelimeler:** Yaratıcı ekonomiler, kültür endüstrileri, UNESCO yaratıcı kentler ağı, yerel kalkınma, edebiyat kentleri

\*Doktora Sonrası Araştırmacı, ODTÜ Şehir ve Bölge Planlama Bölümü; Yrd. Doç. Dr., Atatürk Üniversitesi Şehir ve Bölge Planlama Bölümü, simsekg@metu.edu.tr, gulsims@gmail.com

†Yrd. Doç. Dr., Batman Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, İktisat Bölümü, hiaydin@gmail.com

**THE INTERACTION OF CITIES, CULTURE, AND ECONOMY THROUGH UNESCO  
CREATIVE CITIES NETWORK:  
CITIES OF LITERATURE AS A CASE**

Gül ŞİMŞEK‡

Halil İbrahim AYDIN§

**ABSTRACT**

*It is crucial to address cities, which are becoming soulless with the globalizing world and the industrialization period, as people oriented. Cities have the potential to increase the benefits of globalization by balancing the negative consequences of it. Well-managed cities can provide an economic environment that offers opportunities for the labour, and offer a variety of services. The efforts have been arisen to regenerate place-specific values in order to regain the lost meanings of the cities. One of the outputs of these efforts in the international platform is the UNESCO Creative Cities Network. The Creative Cities Network is expressed as an international network of recognition that covers strengthening the identities fed by the unique values of the cities those have come to the forefront through these values. The network was established in 2004 within the context of the fundamental mission for cultural diversity and sustainable urban development, and evaluates cities in terms of their features contributing to creative sectors. This evaluation is categorized under seven headings: craft and folk arts, design, cinema, gastronomy, literature, music, and media arts. This program, which aims to promote the development and improvement of cities in social, economic and cultural terms; involves the continuity of cultural diversity and the flourish of creative environments at local scale. This approach is also one of the essential aspects of creative industries, which are on the rise regarding the development process of cities. In this context, the aim of the program is not only economic development, but also contributing to the city's social texture, cultural richness, and aesthetic qualities, raising the quality of life, strengthening the sense of community and identity, and promoting cultural tourism. At this point, creative cities provide the added value for the local in the meaning of both culture and economy. Within the scope of this study, the cities of literature as a category of the UNESCO Creative Cities Network, and the strong bonds of these cities with culture and economy will be analyzed. Today, there are 20 cities in the UNESCO Literary Cities network, including Edinburgh (Scotland), Melbourne (Canada), Iowa City (USA), Dublin (Ireland), Reykjavik (Iceland), Norwich (UK), Krakow (Poland), Dunedin (New Zealand), Prague (the Czech Republic), Heidelberg (Germany), Granada (Spain), Ulyanovsk (Russia), Baghdad (Iraq), Tartu (Estonia), Lviv (Ukraine), Ljubljana (Slovenia), Barcelona (Spain), Nottingham (Portugal) and Montevideo (Uruguay). The positive impact on the local economy of the values of these cities will be represented through the case of Edinburgh as the first city of literature in the network.*

**Key Words:** *Creative economy, cultural industries, UNESCO creative cities network, local development, cities of literature*

---

‡Post Doctoral Researcher, METU Department of City and Regional Planning; Asst. Prof. Dr., Atatürk University Department of City and Regional Planning, simsekg@metu.edu.tr, gulsims@gmail.com

§ Asst. Prof. Dr., Batman University, Faculty of Economics and Administrative Sciences, Department of Economics, hiaydin12@gmail.com

## 1. GİRİŞ

Çalışma, birbiriyle bağlantılı üç bölümden oluşmaktadır: Giriş bölümünde; yaratıcı ekonomi, kültür endüstrisi, içerdikleri sektörler, kültürün yerel ekonomi içindeki yeri, yaratıcı sektörlerle ait ekonomik göstergeler ve yaratıcı kent kavramının ortaya çıkışı yer almaktadır. Bir sonraki bölüm; UNESCO yaratıcı kentler ağının kapsamı, ağa dahil olan sektörler, yaratıcı kentler ağı içerisinde edebiyat kentlerinin yeri, kent ve edebiyat ilişkisi, edebiyat kentleri için temel göstergeler, ağ içerisinde yer alan edebiyat kentleri ve ilk edebiyat kenti olarak Edinburgh örneğini içermektedir. Son bölümde ise; kent, edebiyat ve yaratıcı ekonomi etkileşimi ile, özelde edebiyat kentlerine dair çıkarımlara ve önerilere yer verilmektedir.

### 1.1. Yaratıcı Ekonomiler ve Kültür Endüstrileri

Yaratıcı ekonomiler, temelinde beceri, yetenek ve yaratıcılığın olduğu, entelektüel zenginliği artıracak yönde yeni iş alanları açabilecek potansiyele sahip sektörler olarak tanımlanmaktadır. Birleşmiş Milletler'in Yaratıcı Ekonomi üzerine hazırladığı raporlarda yaratıcı endüstriler, özellikle gelişmekte olan ülkelerde ekonomik büyümenin ve ticaretin güçlü motorları olarak tanımlanmıştır. Yaratıcı endüstriler, mal ve hizmet satışlarından elde edilen gelirlerle doğrudan ekonomik etki sağlarken, bir yandan da çarpan etkisi ile diğer sektörleri etkileyerek yeni iş alanları yaratmakta ve diğer sektörler göre daha büyük potansiyel sunabilmektedir. Bu anlamda yaratıcı endüstriler, sosyal ve kültürel ürünlerin ekonomiye dahil edilmesinde etkin araçlar olarak ortaya çıkmaktadırlar (Yücel, 2016, s. 249).

Yaratıcı sektörlerin odak noktası bireysel yaratıcılıktır. Buna göre, yaratıcı sektörlerin belirleyici özelliğini; patent, telif hakkı, marka ya da tasarım şeklinde bir fikri mülkiyet hakkının ortaya çıkması oluşturur. Yaratıcılık çok fazla ara mal ve fiziki sermaye gerektirmediğinden, yaratıcı endüstrilerin girdi maliyeti genelde yüksek değildir. Piyasalardaki değişimden az etkilendiğinden kırılabilirliği de azdır (Yücel, 2016, s. 251). Bu özelliğinin yanısıra yaratıcı ekonomi; tek bir otobana değil, gelişmekte olan ülkelerdeki kentler ve bölgelerde bulunan çok sayıda ve farklı yerel yollara işaret etmesi nedeniyle zengin bir yelpaze sunmaktadır (UNESCO&UNDP, 2013, s. 15).

Kültür ürünlerinin incelendiği literatür alanında çeşitli kavramsallaştırmalara yer verilmektedir. "Kültür ekonomisi-kültür endüstrileri", "yaratıcı ekonomi-yaratıcı sektörler", "gelecek odaklı endüstriler", "içerik endüstrileri", "eğlence ekonomisi", "yaratıcı sınıf" ve "yaratıcı kentler" gibi kavramlar bunlardan bazılarıdır. Literatürde bu kavramlardan, ekonomi ve sektöre ilişkin olarak, özellikle "kültür ekonomisi-kültür sektörleri" ve "yaratıcı ekonomi-yaratıcı sektörler" kavramlarının yaygın olarak kullanılmakta olduğu görülmektedir (Hesmondalgh, 2002'den aktaran T.C Kültür ve Turizm Bakanlığı Kültürel İrtibat Noktası, 2013: 6).

"Kültür ekonomisi, girdisi yaratıcı ve kültürel emek olan, çıktısı ise fikri mülkiyet hakları ile korunan ürünler, eserler, etkinlikler ve ürünlerin tüketici ile buluşmasını sağlayan endüstriler toplamıdır. Kültürün ekonomik bir faaliyet alanı olarak görülmesi onun değerini düşürmemekte, tam tersine kültürün ekonomik değeri, onların iletişim değerlerini ve etki alanlarını artırmaktadır. Kültür ekonomisi özdeğerleri ve yerli kazanımların dünyaya açılmasını sağlamaktadır." (Erataş, Alptekin, & Uysal, 2013, s. 25).

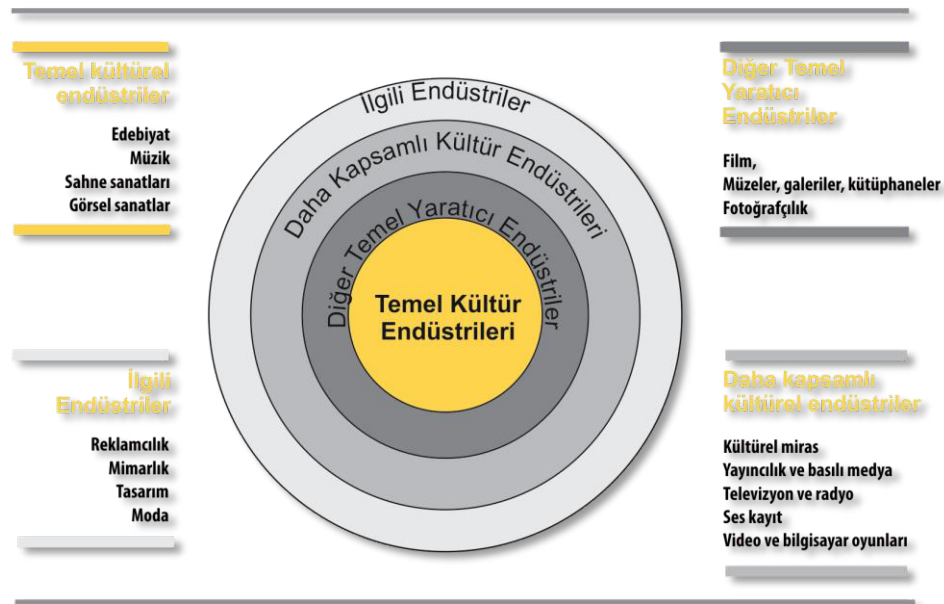
Yaratıcı sektör tanımı için ise, literatürde en yaygın kabul gören tanımlardan olan DCMS'nin (The Department for Culture, Media and Sport of UK - İngiltere Kültür, Medya ve Spor Bakanlığı) tanımına bakmakta fayda vardır (Yücel, 2016, s. 250-251). DCMS yaratıcı sektörleri; kaynağında bireysel yaratıcılık, yetenek ve marifet bulunan ve fikri mülkiyet haklarının üretilmesi ve kullanılması yoluyla refah ve yeni iş imkanları yaratma kapasitesine sahip olan sektörler olarak tanımlanmaktadır. DCMS'nin sınıflandırmasının verildiği aşağıdaki tabloda yaratıcı sektörler 13 ana başlık altında toplanmaktadır. Bu başlıklar; reklamcılık, mimarlık, sanat-antika, el sanatları, tasarım, moda, film ve video, müzik, gösteri sanatları, yayıncılık, yazılım, radyo ve tv ve bilgisayar oyunlarıdır.

Tablo 1. İngiltere Kültür, Medya ve Spor Bakanlığı'nın (UK DCMS) Yaratıcı Sektörler Sınıflandırması

	<b>Yaratıcı Sektörler</b>
1	Reklamcılık
2	Mimarlık
3	Sanat-Antika
4	El Sanatları
5	Tasarım
6	Moda
7	Film ve Video
8	Müzik
9	Gösteri Sanatları
10	Yayıncılık
11	Yazılım
12	Radyo ve TV
13	Bilgisayar Oyunları

Kaynak: Yücel, 2016: 251

Yaratıcı endüstriler ve kültür endüstrileri kimi kaynaklarda birbirlerinin yerine kullanılan eşdeğer kavramlar olarak geçmekle birlikte, bazı kaynaklarda da içerdikleri sektörler bakımından ayrıştırılmışlardır. Örneğin DCMS'nin modelinde bir ayrıştırma yapılmamışken (bkz. Tablo 1), UNESCO örneğin edebiyata, temel kültür endüstrileri içerisinde yer vermektedir (bkz. Şekil 1). Bununla beraber temel kültür endüstrileri, UNESCO'nun modelinde yaratıcı endüstrilerin alt kümesi olarak gösterilmektedir. Bu anlamda yaratıcı ekonomi ya da yaratıcı endüstrilerin, üst şemsiye olarak kültür endüstrilerinden daha kapsamlı bir alanı tanımladığı görülmektedir. Bu modelin merkezinde bulunan temel kültür endüstrileri, dış katmanlarda yer alan endüstriler tarafından desteklenmektedir (UNESCO&UNDP, 2013, s. 22'den aktaran Şimşek & Güven, 2017, s. 1133).



Şekil 1: Kültürel ve Yaratıcı Endüstriler: Eşmerkezli Çemberler Modeli

Kaynak: Şimşek & Güven, 2017, s. 1133

Kültür ve yaratıcı endüstriler üzerine, DCMS modeli ve UNESCO'nun eşmerkezli çemberler modeli gibi modeller dışında farklı sınıflandırmalar da bulunmaktadır: Sembolik Metin Modeli, WIPO (World Intellectual Property Organization – Dünya Fikri Mülkiyet Örgütü) Telif Hakkı Modeli, UNESCO İstatistik Enstitüsü Modeli, Amerika Sanat Modeli gibi (UNESCO&UNDP, 2013, s. 22'den

aktaran Şimşek ve Güven, 2017, s. 1133). Tüm bu modellerin ortak noktası, kültürden beslenen sektörleri bir araya getirme çabasıdır.

Kültürel olaylar doğaları gereği çok boyutlu ve disiplinler arasıdır. Bu bağlamda, kültürün iktisat bilimi ile ilişkisi bulunmaktadır (Yücel, 2016, s. 250). Ekonominin bir alt alanı olarak kültür ekonomisi, “iktisadi analiz uygulamalarının özel ya da kamusal olarak sahip olunan kültür sektörleri, kültür mirası ve sanatsal uygulamaların tümüne uygulanmasıdır” şeklinde tanımlanmaktadır (T.C. Kültür ve Turizm Bakanlığı Kültürel İrtibat Noktası, 2013, s. 6). Birleşmiş Milletler kültür endüstrilerini, kültürel mal ve hizmet üretensektörler olarak tanımlamaktadır. Bu sektörler genel anlamda telif hakkı ile korunan yaratıcı içerikleri, mal ve hizmet şekline dönüştürerek metalaştırmaktadır. Ekşioğlu’na (2013) göre, kültür ekonomisinin girdisi kültürel ve entellektüel sermayedir. Çıktıları ise çoğunlukla fikri mülkiyet hukukuna konu olan ürünler, eserler ve etkinliklerdir. Bu çerçevede kültür, yaratıcı sektörler üzerinden ürettiği değerler ile ekonomiye katkı vermektedir.

## 1.2. Yaratıcı Sektörlere Ait Ekonomik Göstergeler

Kültür unsurları, yerel ekonominin dinamiklerini besleyen temel girdilerdendir. Yere ait kültürel değerler, yaratıcı sektörleri desteklemekte ve bu yöndeki istihdam düzeyini artırmaktadır. Ekonomik gelişmeye ilişkin hedeflerin kültür üzerinden kurgulanması; hem ülke, hem bölge, hem de kent ölçeğinde söz sahibi olan çeşitli kurum ve kuruluş çatısı altındaki paydaşların gündemlerinde giderek artan biçimde yer almaktadır. Yereldeki kapasitenin ilk elden ortaya çıkarılması ve yönetilmesi konusunda kent ölçeği; istihdam yaratma, üretim, dağıtım, tanıtım ortamları hazırlama ve yatırımcıyı çekme anlamında kilit bir düzey olarak karşımıza çıkmaktadır. Neo-liberalizm karşıtı cephede kültürün metalaşması endişesine dair söylemler yer alsa da, kültürel unsurların yaşatılması ve yarına aktarılmasının sağlanabilmesinin yolu bir ölçüde tüketimden geçmektedir. Kültürel değerlerin üretimi, o değerlere olan bilgi ve ilgiyi artırmakta, bu ise tüketimi, dolayısıyla ekonomik canlılığı getirmektedir.

Kültürel antropolojinin kurucusu olarak bilinen Tylor(1871, s. 1) kültürü; “geniş etnografik anlamda ele alındığında, bilgi, inanç, sanat, ahlak, hukuk, gelenek ve toplumun bir üyesi olarak insanın kazanmış olduğu diğer yetenek ve alışkanlıkları içeren karmaşık bir bütündür” şeklinde tanımlamaktadır. Kültür, daha genel manada; bir toplumun kimliğini oluşturan ve onu diğer toplumlardan farklı kılan, tarihsel süreç içinde kuşaktan kuşağa aktarılan maddi ve manevi özelliklerin bütünü olarak ifade edilebilir. UNESCO’nun yaptığı tanıma göre kültür; "Bir topluluğun ya da toplumsal bir grubun karakterine damgasını vuran maddi, manevi, entelektüel ve duygusal ayırt edici özelliklerin bütünüdür. Kültür sadece sanatı ve edebiyatı değil, aynı zamanda yaşama biçimlerini, insanın temel haklarını, değer sistemini, geleneklerini ve inanışlarını da kapsar” (Yücel, 2016, s. 249-250).

Borg & Russo (2005), yaratıcı sektörlerin öne çıktığı birkaç kent (Amsterdam, Bolzano, Edinburgh, Eindhoven, Klaipeda, Manchester, Rotterdam, Tampere, TheHague ve Viyana) üzerinde bir çalışma yürütmüşlerdir. Borg ve Russo’nun (2005, s. 43-44) belirttiğine göre Amsterdam, Viyana, Manchester’in da içinde yer aldığı çok sayıda kentin yaratıcı sektörlerdeki işgücü geleneksel olanlar\*\* hariç % 4 ila %14 arasındadır. Geleneksel olanlar da dahil edildiğinde örneğin Viyana’da bu oran %10’ların üzerine çıkmaktadır. Yaratıcı sektörler içerisinde yer almayan ama bir yandan yaratıcı sektörlerden beslenen turizmin payı değerlendirilecek olursa, bu kentlerde turizm sektöründeki istihdamın yerel ekonomi içindeki payı %15’ler düzeyine kadar çıkmaktadır.

\*\*Borg ve Russo (2005: 43-44), yaratıcı sektörleri, geleneksel kültürel faaliyet ve yaratıcı endüstri (geleneksel olmayan) şeklinde değerlendirmişlerdir. Geleneksel olanlar; “güzel sanatlar alanı ve sanat pazarındaki ürünler, gösteri sanatları ve eğlence, müzik, müzeler ve kütüphaneler”, geleneksel olmayanlar “mimarlık, görsel-işitsel sektör, grafik sanatlar, moda, tasarım, edebiyat, yayıncılık, müzik kaydı ve üretimi, basılı medya, yazılım, multimedya, oyunlar ve internet”tir.

Ekonomik büyüme ve kalkınma literatüründe “kültür” kavramı giderek daha fazla yer bulmaktadır. Bunun nedeni; her ne kadar öznel bir deneyimlerden beslense de kültürün kalkınma, dış ticaret, markalaşma, turizm geliri sağlama, beşeri sermaye stoğunun gelişimini sağlama ve bunları yaparken çarpan etkisi yaratma gibi çok sayıda alanı etkileyen bir faktör olmasıdır (Yücel, 2016, s. 249-250). Kültür, daha dengeli ve sürdürülebilir bir kentsel gelişmeye de katkıda bulunabilmektedir. Kültür aynı zamanda, gelişmiş ülkelerde bozulmaya uğramış olan alanlarda kentsel canlanma projelerinin bir parçasıdır. Bu yönüyle, kentteki daha zayıf gruplar arasında sosyal etkileşim sağlama konusunda fırsatlar sunmakta ve dışlanan bireylere kendi işlerini kurmaları ve sosyal açıdan gelişmeleri anlamında şans vermektedir (Borg & Russo, 2005, s. 7).

Mimarlık, görsel-işitsel medya, grafik sanatlar, moda, tasarım, edebiyat, yayıncılık, müzik kaydı ve üretimi, yazılı basın, yazılım, multimedya, oyunlar ve internet sektörlerini içeren yaratıcı endüstriler, pek çok kentte kayda değer bir işgücü oranına sahiptir ve bu oran büyümeye devam etmektedir. Örneğin Viyana’da bu sektörlerin istihdamdaki payı %14, Amsterdam, Edinburgh, Manchester’da %4 ila %8 arasındadır. Turizm istatistikleri, kültür destinasyonu olan kentler için bu oranlarla dolaylı olarak ilişkilendirilebilir. Yaratıcı endüstrilerin bir parçası olarak kabul edilemezlerse de, kültürel etkinliklerin etkilerinin boyutlarının değerlendirilmesine yardımcı olurlar. Amsterdam, Edinburgh, Viyana ve yanı sıra Manchester’da bile, yerel ekonominin % 15’ini temsil eden bir turizm istihdamı söz konusudur, bu da kısmen destinasyonların kültürel çekiciliği ile yakından ilgilidir (Borg & Russo, 2005, s. 44).

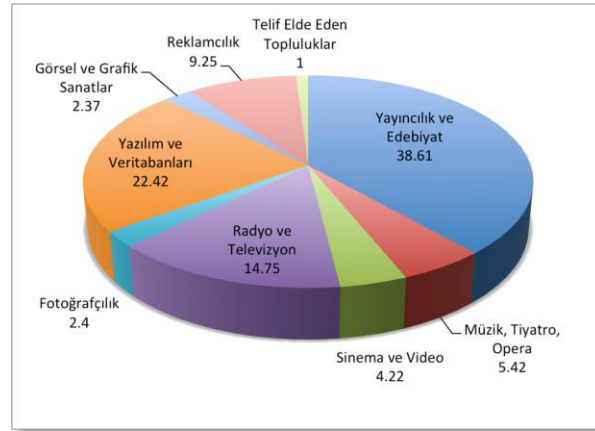
UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development - Birleşmiş Milletler Ticaret ve Kalkınma Konferansı) (2010) Yaratıcı Ekonomi Raporu’na göre 21. yüzyıl kalkınma modelinin çekiciliği kültür ekonomisi ve yaratıcı endüstrilerdir. Bu bağlamda, UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization - Birleşmiş Milletler Eğitim, Bilim ve Kültür Örgütü) ve UNCTAD gibi önemli örgütler, özellikle gelişmekte olan ülkelerdeki kültürel ve yaratıcı sektörlerin öneminde vurgu yapmaktadırlar. Hazırladıkları raporlar, kültürün ve yaratıcı sektörlerin büyüme ve istihdam yaratıcı etkilerini göz önüne sermeyi amaçlamaktadır (Yücel, 2016, s. 252). Bu raporlardan biri olan UNCTAD’ın 2008 ve 2010 yıllarında yayınladığı “Yaratıcı Ekonomi” raporunun amacı, dünyanın çeşitli ülkelerindeki kültür odaklı gelişmeleri analiz etmek ve önerilerde bulunmaktır (Ekşioğlu, 2013, s. 2, 3 ve 9). Yine, UNDP (United Nations Development Programme - Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı) ve UNESCO tarafından hazırlanan rapora göre yaratıcı ekonomi, tek bir otobana değil, gelişmekte olan ülkelerdeki kentler ve bölgelerde bulunan çok sayıda farklı yerel yollara işaret etmektedir (UNESCO, 2004).

Dünyada yerel değerlerin yükselişi ile yerel aktörlerin artan etkinliği, yerelin kültürden beslenen içsel potansiyellerini ortaya çıkarma yolundaki adımları da hızlandırmaktadır. Politika yapıcı ve karar vericilerin, kültürel yatırımları hem ekonomik, hem toplumsal anlamda geri dönüşü olan yatırımlar olarak benimsenmeleri, insan odaklı kalkınma hedefi yolunda da gerekli görülmektedir. Kültür, toplumsal kalkınmanın ve ekonomik büyümenin bir motorudur, ancak aynı zamanda süreç içinde etkilenebilir hatta tahrip olabilir. Sürdürülebilir kentsel gelişme, maksimum kalkınma fırsatları elde etmek ve aynı zamanda kentin kültürel kimliğini oluşturan varlıkları ve somut olmayan unsurları korumak üzere bir denge kurmayı gerekli kılmaktadır (Borg & Russo, 2005, s. 16). Yalnızca talep olasılığı yüksek ürünlere yönelmesi ihtimalini bertaraf etmek için kamu kurumlarının, yerel yönetimlere bağlı kurumların, meslek kuruluşlarının, STK’ların ve özel sektörün destek ya da sponsorluk yoluyla bu alanda yatırımlarına ihtiyaç bulunmaktadır.

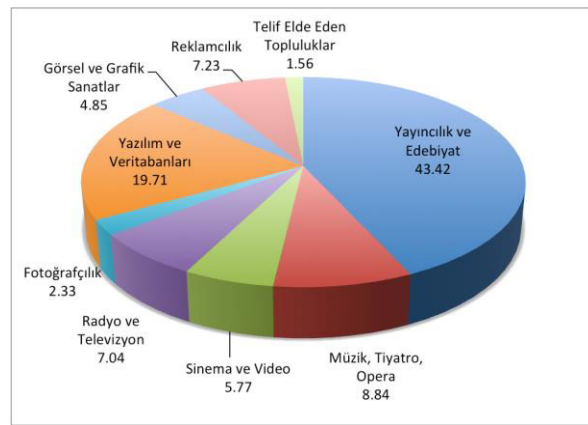
Kültürel unsurlar, yaratıcı sektörlerin beslediği bir çekirdek niteliğindedir. Dünya Fikri Mülkiyet Kuruluşu (WIPO), Telif Hakkı Modeli sınıflandırmasında yaratıcı sektörleri; (1) temel telif konusu endüstriler (reklamcılık, meslek birlikleri, film ve video, müzik, sahne sanatları, yayıncılık ve edebiyat, yazılım, televizyon ve radyo, görsel ve grafik sanatlar), (2) kısmi telif konusu endüstriler (mimarlık, giyim ve ayakkabıcılık, tasarım, moda, ev eşyaları, oyuncaklar), (3) karşılıklı bağımlı telif konusu endüstriler (boş kayıt materyali, tüketici elektroniği, müzik enstrümanları, kağıt, fotokopi cihazları, fotoğrafçılık malzemeleri) ve (4) özgül destek endüstrileri (satış, ulaşım, bilgi ve iletişim) olmak üzere 4 alt başlıkta toplamıştır (WIPO, 2015, s. 47-63). WIPO, 2002 yılı sonrası yaratıcı

sektörlerin ekonomiye olan katkısını konu alan bir çalışma yürütmüş ve telif tabi ürünler üzerinden bir gösterge seti oluşturmuştur. 2013 yılına kadar olan süreci ve 40 ülkeyi içeren araştırmanın bulguları, yaratıcı sektörün büyüdüğünü ve ülkelerin çoğunda tahmin edilenden daha büyük olduğunu göstermektedir. Araştırmada, fikri mülkiyete konu sektörlerin GSYİH'ya ciddi bir katkı yaptığını da belirtilmektedir. Araştırmanın yürütüldüğü ülkelerin dörtte üçünün GSYİH'ya katkısı %4-6,5 arasındadır, ortalama katkı oranı %5,2'dir. Hızlı bir ekonomik gelişmenin ölçüldüğü ülkelerde, fikri mülkiyete konu sektörlerin GSYİH içerisinde orta üstü bir paya sahip olduğu izlenmektedir(UNESCO&UNDP, 2013, s. 164).

WIPO'nun sınıflandırmasında temel telif konusu endüstriler içinde, yayıncılık ve edebiyatın ekonomiye katkısı %38,6 ile en yüksek düzeydedir (bkz. Şekil 2). %50'nin üzerinde bir oranı içeren temel telif hakkı konusu endüstriler içinde yer alan diğer sektörler içinde, yazılım kendi başına bu oranın yaklaşık yarısını oluşturmaktadır. Temel telif endüstrileri içerisinde yer alan işgücünün %43'ü yayıncılık ve edebiyat sektöründedir (bkz. Şekil 3). Yazılım, radyo ve TV en işgücü yoğun sektörlerdir ve GSYİH'lara toplamda en yüksek katkıyı vermektedirler. Ulusal araştırmaların sonuçları, telif hakkı konusu endüstrilerin genel ekonomik etkinlik içindeki önemini onaylamaktadır. Yaratıcı endüstriler, ekonominin geri kalanı ile sıkı bir bağa sahiptir ve ekonomik döngü içinde etkin bir rolü bulunmaktadır. Yaratıcı endüstrilerin etkinliği, yönetimler, yasal sistem ve iş çevreleri tarafından desteklendiğinde daha da güçlenmektedir (UNESCO&UNDP, 2013, s. 165-166).



Şekil 2. Telif Konusu Endüstrilerin GSYİH'ya Katkısı (%)  
Kaynak: UNESCO, 2013, s. 166 (Türkçeleştirilerek yeniden üretilmiştir).



Şekil 3. Telif Konusu Endüstrilerin İşgücüne Katkısı (%)  
Kaynak: UNESCO, 2013, s. 166 (Türkçeleştirilerek yeniden üretilmiştir).



EC Avrupa; ISCO'nun (International Standard Classification of Occupations - Uluslararası Standart Meslek Sınıflaması) meslek kategorilerini baz alarak, kültür istatistikleri içerisinde kültür endüstrilerini değerlendirmiştir. Buna göre, AB ilkelerinde sanatçılar (görsel sanatçı, müzisyen, dansçı, aktör, film direktörü vb) ve yazarlar (edebiyat yazarları, gazeteciler ve dilbilimciler), 2015 yılı itibarıyla tüm AB ilkelerindeki kültür endüstrisi işgücü içinde %30'luk (yaklaşık 2 milyon) bir oranı oluşturmaktadır (European Commission Eurostat, 2017).

Ekonomik büyüme ölçülebilir bir nitelikte olmakla birlikte, bu durum onun rakamlara sığdırılabileceği anlamına gelmemektedir. Büyümenin arkasında rakamlarla ifade edilemeyen davranışlar ve kurumlar, dolayısıyla sosyal bileşenler de bulunmaktadır (Usta, 2013, s. 463). Yine Usta'nın (2013, s. 462) Aron (1986) ve Ülgener'den (1982) aktardıklarının ışığında; Weber ve Schumpeter gibi düşünürlere göre ekonomi ve sosyo-kültürel yapı arasında belirlemeci değil, çift yönlü bir ilişki vardır. Ekonomik yapı ve sosyal-kültürel yapı etkileşim içinde olduğundan, ekonomik kalkınma salt ekonomik terimlerle analiz edilemez. Benzer biçimde Keynes'e göre de, ekonomik kalkınmaya dair analizlerden, insan davranışlarının irdelenmesine kadar götürülmediği sürece sonuç alınmaz. Marshall da, ekonominin bir yüzünün madde ve servete dönükse, diğeryüzünün insan davranışlarına dönük olduğunu ifade etmektedir. Tüm bu değerlendirmelerin ışığında görülmektedir ki, her toplumda ekonomik kalkınma, ekonominin dışında kalan tüm sosyal unsurlarla, dolayısı ile kültür ile de örülür bir yapı halindedir (Usta, 2013, s. 463).

1991 yılından beri her yıl yayınlanan İnsani Gelişmişlik Endeksi (İGE) hesaplaması da, yalnız ekonomik göstergeler üzerinden yapılan bir değerlendirmenin sosyal göstergeleri içeremiyor olmasından kaynaklanmaktadır. İGE ile, ekonomik göstergelerin yanısıra sağlık, eğitim, yaşam standardı gibi ölçütler de değerlendirmeye katılmaktadır (Ekşioğlu, 2013, s. 2-3). Dünya Bankası da 1999'da yayınladığı raporunda sürdürülebilir bir kalkınmanın anahtarının kültür olduğunu ifade etmiştir. Dünya Bankası raporunda kültürün kalkınmayla dört temel yönde etkilediği belirtilmiştir (Worldbank; 1999:15'den aktaran, 2013: 9):

- Kültürel birikim ve üretim gelir seviyesi düşük kesimler için yeni fırsatlar yaratır,
- Yerel düzeyde ekonomik gelişmenin sağlanmasına katkı sağlar,
- Var olan kültürel varlıkların korunmasına ve onlardan gelir elde edilmesine yardımcı olur,
- Sosyal sermayeyi güçlendirir ve düşük gelir grubundaki insanların yetenek ve becerilerini geliştirmesine öncülük eder.

Tüm bu etkilerin bir araya gelişi, birikimin sağlandığı kentler üzerinden sağlanabilmektedir. Kültürden beslenen sektörler, kent ortamında canlanabilmekte ve bunun başarıldığı kentler “yaratıcı kent” olarak adlandırılmaktadır. Güncel literatürde, yaratıcılık ile kent arasındaki ilişki çokça yer bulmaktadır. Özellikle C. Landry'nin “yaratıcı kent”, A.J. Scott'un “kentlerin kültür ekonomisi” ve R. Florida'nın “yaratıcı sınıfın yükselişi” üzerine çalışmaları, kültür ile yer arasındaki karşılıklı ilişki üzerine yeni bir düşünce biçiminin temellerini oluşturmaktadır. Bu çalışmalarda yaratıcılık ve kültür, belirli bir yere özgü olan ve uzmanlaşmış mal ve hizmetlerin üretiminde karşılaştırmalı bir avantajı olan bir yapıp etme biçimi olarak görülmektedir (Borg & Russo, 2005, s. 8). Yaratıcılığın belirli bir yere özgü olduğu, yaratıcılık ile yaratıcı yere tekabül eden kent kelimelerinin birlikte kullanımını, dolayısıyla yaratıcı kent tabirini getirmektedir. Scott'a (2014) göre yaratıcı kent belli başlı niteliklere sahiptir. Bunlar; başarılı yeni-ekonomi endüstrilerini içeren bir istihdam, becerili ve kalifiye çalışanlardan oluşan canlı bir havuz, yüksek düzeyde çevresel kalite, sanatçılar, bohemler gibi marjinal entelektüelleri içeren dinamik bir kültürel ortam, festivaller ve gösteriler, ikonik mimari ve küresel bir marka olma yolunda sembolik bir kimliktir.

Ekonomisinde yaratıcı sektörlerin payı görece yüksek olan kentlerin bir kısmı, UNESCO yaratıcı kentler ağında yer almıyor olmakla birlikte, bu tümü için söz konusu değildir. Örneğin ağda edebiyat kentleri içerisinde yer alan Edinburgh, Borg ve Russo'nun (2005) çalışmasında incelenen kentlerden biridir ve yukarıda verilen oranlar Edinburgh için de söz konusudur. Yine ağda yer alan kentler içerisinde pek çok metropolün adını görmek mümkündür. Bununla birlikte ağın temel hedeflerinden biri, yaratıcı sektörlerde kendi ekonomisi içerisinde kayda değer bir pay elde edilmiş

olsa da adını küresel düzeyde duyuramamış kentlerin bilinirliği anlamında bir kanal olmaktadır. Bir sonraki bölüm, UNESCO yaratıcı kentler ağının daha detaylı olarak ele alınışına ayrılmıştır.

## 2. UNESCO YARATICI KENTLER AĞI ve EDEBİYAT KENTLERİ

Bu bölümde UNESCO yaratıcı kentler ağının kapsamı, içerdiği sektörler, kent ve edebiyat ilişkisi, yaratıcı kentler ağı içerisinde edebiyat kentlerinin yeri, edebiyat kentleri için temel göstergeler aktarılmakta, ağ içerisinde yer alan edebiyat kentleri sıralanmakta ve ilk edebiyat kenti olarak Edinburgh örneği üzerinden bir değerlendirmeye yer verilmektedir.

### 2.1. UNESCO Yaratıcı Kentler Ağı

“Yaratıcı Kentler Ağı”, UNESCO çatısı altında 2004 yılında başlatılmış olan; farklı bölgelerden, gelir düzeylerinden, kapasitelerden şehirleri yaratıcı endüstriler alanında çalışmak üzere biraraya getiren bir girişimdir. Bugün yaratıcı kentler ağına dahil, 54 ülkeden 116 kent bulunmaktadır (UNESCO, 2017). UNESCO Yaratıcı Kentler Ağı, kültürel çeşitlilik ve sürdürülebilir kentsel kalkınma temel odağına sahip yaratıcı kentlerden oluşan bir ağıdır. Sosyal, ekonomik ve kültürel açılardan kentlerin gelişmesini destekleme hedefindeki yaratıcı kentler programı, kültürel çeşitliliğin devamına ve yerel ölçekte yaratıcı ortamların geliştirilmesine önem vermektedir. Bu yaklaşım aynı zamanda kentlerin kalkınmasında giderek öne çıkan yaratıcı ekonomilerin de olmazsa olmazları arasında yer almaktadır (Aksel, 2009).

Ağda, farklı bölgelerden, gelir düzeylerinden ve kapasitelerden kentler, yaratıcı endüstriler alanında çalışmak üzere biraraya gelirler. Yerel yaratıcı endüstriler yoluyla kalkınmanın teşvik edilmesinin bir aracı olarak; kentler tarafından edinilen deneyim, bilgi ve kaynaklar üye kentler arasında paylaşılmaktadır. Ağa katılım, katılan kentin, kültürel ve yaratıcı endüstrilerinin geliştirilmesine olan devamlı ve derin bağlılığını yansıtır. Ağda yer alan kentler arasında uluslararası işbirliğinin, dünyanın tüm bölgelerinde kamu ve özel sektör, meslek örgütleri, topluluklar, sivil toplum ve kültür kurumlarının dâhil olduğu ortaklıklar çerçevesinde geliştirilmesi hedeflenmektedir (UNESCO, 2014). UNESCO yaratıcı kentler ağında Türkiye, 2015’te gastronomi alanından ağa dahil olan Gaziantep ile temsil edilmektedir. UNESCO yaratıcı kentler ağında yer alan tüm kentler ve yaratıcılık alanları, Tablo 2’de sıralanmakta, Şekil 4’te de dünya üzerindeki konumları gösterilmektedir.

Tablo 2. UNESCO Yaratıcı Kentler Ağında Yaratıcılık Alanları ve Bu Başlıklar Altında Yer Alan Kentler (Mayıs 2017 itibarıyla)

YARATICILIK ALANLARI	Sayı	Yüzde (%)	Kentler
EDEBİYAT	20	17	Baghdad, Krakow, Barcelona, Heidelberg, Lviv, Ljubljana, Iowa City, Edinburgh, Norwich, Nottingham, Granada, Óbidos, Dublin, Granada, Tartu, Ulyanovsk, Dunedin, Montevideo, Barcelona
GASTRONOMİ	18	16	Popayán, Chengdu, Rasht, Zahlé, Jeonju, Shunde, Burgos, Östersund, Dénia, Parma, Bergen, Dénia, Belém, Ensenada, Phuket, Tsuruoka, Tucson, Gaziantep
MEDYA SANATLARI	9	8	Linz, Gwangju, Tel Aviv-Yafo, Sapporo, Dakar, York, Enghien-les-Bains, Austin, Lyon
MÜZİK	19	16	Hamamatsu, Adelaide, Bogota, Medellin, Glasgow, Katowice, Liverpool, Tongyeong, Kinshasa, Seville, Varanasi, Kingston, Bologna, Ghent, Hannover, Brazzaville, Idanha-a-Nova, Mannheim, Salvador
SİNEMA	8	7	Rome, Galway, Santos, Bitola, Sydney, Bradford, Sofia, Busan
TASARIM	22	19	Singapore, Helsinki, Montreal, Detroit, Shenzhen, Saint-

			Étienne, Puebla, Graz, Budapest, Beijing, Curitiba, Kaunas, Nagoya, Buenos Aires, Bandung, Bilbao, Seoul, Dundee, Torino, Berlin, Curitiba, Kobe
ZANAAT VE HALK SANATLARI	20	17	Durán, Bamiyan, Aswan, Jingdezhen, Santa Fe, Pekalongan, Fabriano, Kanazawa, Lubumbashi, Sasayama, Al-Ahsa, Suzhou, Isfahan, Jacmel, Icheon, Jaipur, Nassau, Hangzhou, San Cristóbal de lasCasas, Paducah
TOPLAM	116	100	

Kaynak: <http://en.unesco.org/creative-cities/creative-cities-map> sitesinden derlenmiştir.



Şekil 4. UNESCO Yaratıcı Kentler Ağında Yer Alan Kentlerin Dünya Üzerindeki Dağılımı

Kaynak: <http://en.unesco.org/creative-cities/creative-cities-map>

Hem gelişmiş, hem de gelişmekte olan dünyada kentlerin sosyal ve ekonomik kalkınmasını sağlamak için tasarlanan program, yaratıcılık ve sanat rolü üzerinde durmakta ve kentler arasında bilgi alışverişi için bir platform yaratmaktadır. Yerel kapasiteler inşa etmek, yerel ve küresel pazarlarda kültürel üretimin çeşitliliğini artırmak ve iyi uygulama modellerini yaygınlaştırmak, platformun ulaşmaya çalıştığı diğer hedeflerdir. Program, yere özgü değerlerin yüceltilmesi, rekabet edebilirlik ve yerel kalkınma anlamında fırsatlar sunmaktadır. Nitekim, kimlik, kültür, yerele özgülük, yöresellik vs. otantik birer nitelik olmalarının ötesinde, kent ekonomisi için kayda değer dönüşümlere yol açmaktadır. Bu anlamda, programın amacı yalnızca ekonomik kalkınma değildir; yaratıcı endüstriler kentin sosyal dokusuna, kültürel çeşitliliğine ve estetik niteliklerine katkıda bulunmakta, yaşam kalitesini artırmakta, topluluk hissi ve kimliğini güçlendirmekte ve kültür turizmini teşvik etmektedir (UNESCO, 2004).

2010 KültürBaşkenti projeleri kapsamında; İstanbul'un kültür ekonomisini geliştirmeyeyönelik projeler arasında, edebiyat projelerinden olan "İstanbul'un Edebiyat Haritası", "Roman Yarışması" ve "İstanbulum" önemli bir yere sahiptir (Özdemir, 2009). Avrupa Kültür Başkentleri gibi projeler, uzun vadeli faydalar gösterebilmekle birlikte, yalnızca bir yıl sürecek biçimde tasarlanmışlardır. UNESCO Yaratıcı Kentler Ağı üyeliği ise, kentler üyelik ünvanını kullanmak istedikleri sürece, kalıcı ve süreklidir. Üye olabilmek için bir kent, ilgili sektörde sahip olduğu nitelikleri ve bu niteliklerini geliştirmeye dair planını ortaya koyan bir teklif belgesi hazırlamaktadır. Bu belgenin hazırlanması sürecinin, yerel politik liderlerin desteği ile yürütülmesi ve belgenin kentin bağlı olduğu ulusal UNESCO heyeti tarafından onaylanması gerekmektedir. Bu aşamadan sonra UNESCO, sektör uzmanlarından oluşan bir kurul atamakta ve teklifi değerlendirmektedir (Kostanski & Puzey, 2011, s. 1216).

UNESCO yaratıcı kentler ağı içerisinde yer alabilmek, başvuru temelli bir sistem üzerinden başvurunun değerlendirilmesi sonrası olabildiğinden; dünya üzerindeki tüm kentlere uygulanmış ve belli göstergeler ve hesaplamalar sonrasında ortaya çıkmış bir liste söz konusu değildir.

Değerlendirme, ağda yer almak isteyen kentlerin başvuruları üzerinden yapılmakta olduğundan; dünyada ekonomisinde yaratıcı sektörlerdeki pay yüksek olduğu halde bu ağda yer almayan kentlerin varlığı gözden kaçırılmamalıdır.

UNESCO Yaratıcı Kentler Ağı ve Avrupa Birliği Kültür Başkenti gibi programların, edebiyat belleğinden de beslenen kentsel kalkınma projeleri olduğu ifade edilmektedir (Özdemir, 2011, s. 110). İlk bölümde yer verilmeye çalışıldığı gibi, yaratıcı sektörler içerisinde edebiyat ve yayıncılığın temel sektörlerden biri olarak gösterilmesi nedeniyle, bu çalışmada yaratıcı kentler içerisinde edebiyat kentleri ele alınmış ve irdelenmeye çalışılmıştır. Çalışmanın bir sonraki kısmında, edebiyat kentlerinin niteliklerine geçmeden önce, kent ve edebiyat etkileşimine kısaca değinilmektedir.

## 2.2. Kent ve Edebiyat

*“Yazar ve şairlerini yaşadıkları kent ile ilişkileri köklü, çok boyutlu ve karmaşıktır. Bir bakıma kent yazarı, yazar da kenti yaratmaktadır. Yaşadıkları kentlerle bütünleşen ve ölümsüzlük kazanan nice yazar vardır. Yazarlar yaşadıkları kentlere yeni imgeler, dolayısıyla boyutlar ve kimlikler kazandırır. Özellikle yazarlar başta olmak üzere sanatçılarca yaratılan bu bellek sayesinde kentler canlanarak konuşmaya, öykülerini anlatmaya başlarlar. Bugün kültür turizminin temel çekiciliğini oluşturan da bu özgünü içerikler bileşkesi (kültürel) bellektir. Bu kapsamda yazar ve şairler kentlerin kültür turizmine doğrudan ve dolaylı olarak kültürel ekonomik değer kazandırır. Kafka’sız Prag, Hugo’suz Paris ve Yahya Kemal’siz İstanbul düşünülemez.” (Özdemir, 2011: 108).*

19. yüzyılın ikinci yarısı itibarıyla, el yazmaları çağından basım çağına geçiş, edebiyatın kültürel ekonomik boyutunu geliştirmiş ve belirginleştirmiştir (Özdemir, 2011, s. 106). Bir edebiyat eseri, yaratıcısından çıktığı andan itibaren kültürel ekonomik bir üretime dönüşmektedir. Bir eserin yaratıcısı ve okuru arasındaki bağlantılar, eseri kültürel ekonomik bir üretime dönüştürenlerce kurulmaktadır (Özdemir, 2011, s. 103-104). Günümüzde herhangi bir eserin okunma, dolayısıyla satış oranlarını, edebiyat eleştirmeni ve araştırmacısından çok, yayıncı, dağıtıcı, reklamcı ve tabii okur kitlesi belirlemektedir. Bu durum, edebiyat eserlerinin kültürel ekonomik boyutunu belirginleştirmekte ve pekiştirmektedir (Özdemir, 2011, s. 107).

Kentlerde edebiyat ile ilgili göstergeler; kentteki kitap-kafeler, kitabevleri, yazarlar, okullar, üniversiteler, kütüphaneler, müzeler, edebiyat festivalleri/fuarlar, edebiyat ödülleri, yayınevleri, basılan kitaplar, kişi başına düşen kitap adedi, kitap okuma ortalaması, edebiyatla ilgili kuruluşlar/merkezler, yazarlık programları/çalıştayları, ikonik kent imgeleri, edebiyatla ilgili projeler, kitapta ve e-kitapta KDV oranı vb. şeklinde sıralanabilir. Edebiyatla bağlantılı göstergelerden kitap festivalleri, basımevlerinin ve yazarların bir araya gelmeleri ve basımevleri ve yazarlar arasında iletişim kurma ve ağ oluşturma fırsatı sunma açısından kayda değerdir. Yeni ağların kurulması yalnızca edebiyat alanı ile de sınırlı kalmamakta, diğer yaratıcı sektörlerden tasarımcılar, oyun yazarları gibi aktörleri de içerebilmektedir. Kitap festivalleri, üretilen bilginin yerel halka ulaşmasının da en etkili yollarından biri olmaktadır. “Edinburgh Uluslararası Kitap Festivali” örneğinde olduğu gibi, kitap fuar ve festivalleri, kentlerin kimlikleri ve tanıtımlarının oldukça etkili bir parçası olabilmektedir. İstanbul’da da, bu yıl 36.’sı düzenlenecek olan TÜYAP kitap fuarı, İstanbul kentinin olduğu gibi, düzenlendiği konum itibarıyla Büyükçekmece kentinin de kimliğinin bir parçası haline gelmiştir.

Dünyada büyük kentler, edebiyatçıların ve özellikle yayıncıların yoğun olarak yaşadıkları yerlerdir. Örneğin; İstanbul Ticaret Odası’nın 2017 yılı verilerine göre İstanbul’da basım ve yayım sektöründe 5441 firma faaliyet göstermektedir (İstanbul Ticaret Odası, 2017). TÜİK’in Kitap İstatistikleri 2009 verilerine göre ise, Türkiye genelindeki 1546 kitap yayıncısının (483’ünün yayım alanı edebiyattır) yaklaşık üçte birini oluşturan 452’si (419 özelsektör, 12 kamu, 20 STK ve 1 bilinmeyen) İstanbul’dadır ve Türkiye genelinde alınan bandrol sayısının yaklaşık dörtte üçü İstanbul yayıncılarınınca satın alınmıştır (TÜİK, 2009: 119-121, 131’dan aktaran Özdemir, 2011: 109). Bu

veriler ışığında, Türkiye'deyayıncılığın, İstanbul merkezli olarak ve edebiyat yayıncılığı temelinde geliştiği söylenebilir.

İstanbul'un zengin kültürü, çok sayıda yazarın da bu kentte yer seçmesini sağlamıştır. Bugün kentin çeşitli yerlerinde, İstanbul'da yaşamış olan yazarların anısını yaşatmak için yazar müzeleri bulunmaktadır. Tevfik Fikret Aşiyen Müzesi, Ahmet Hamdi Tanpınar Edebiyat Müze Kütüphanesi (bkz. Şekil 5), Sait Faik Abasıyanık Müzesi, Orhan Kemal Müzesi, Hüseyin Rahmi Gürpınar Müze Evi, Yahya Kemal Müzesi, Adam Mickiewicz Müzesi bunlardan bazılarıdır. Yazar müzeleri dışında, edebiyat ile ilgili müzeler arasında; Türkiye Yazarlar Sendikası Edebiyat Müzesi ve Yazın Belgeliği, Karikatür ve Mizah Müzesi ve Galata Mevlevihanesi Divan Edebiyatı Müzesi sayılabilir (Saridoğan, 2013).



Şekil 5. Ahmet Hamdi Tanpınar Edebiyat Müze Kütüphanesi  
Kaynak: Saridoğan, 2013

Temel kültürel sektörlerden biri olarak gösterilen edebiyat alanı, aynı zamanda UNESCO yaratıcı kentler ağına tanıtılan ilk alan olmuştur. Kent ve edebiyat arasındaki etkileşime dair giriş niteliğindeki bu bölümün ardından, aşağıda, UNESCO yaratıcı kentler ağı içerisinde edebiyat kentlerinin yeri aktarılmaktadır.

### 2.3. UNESCO Edebiyat Kentleri

Edebiyat kenti statüsü, UNESCO'nun Yaratıcı Şehirler Ağı'nın bir unsurudur ve belirli kentlerin, kalıcı olarak, tanınan bir marka olma yolundabaşlıca kültürel üretim merkezleri olarak ödüllendirilmesi ile kazanılmaktadır. Günümüzde UNESCO Edebiyat Kentlerinin sayısı 20'ye ulaşmıştır (bkz. Tablo 3). Edebiyat kentleri ağı, uluslararası ve yerel düzeyde edebiyata olan ilginin paylaşıldığı, çağdaş yazarların yetiştiği ve edebiyat mirasının umut ve ortaklık ruhu içinde anıldığı bir ortam oluşturmaktadır. Edebiyat kentlerinde, kalkınmanın temel göstergelerinden olan ifade özgürlüğüne ve eğitimde fırsat eşitliğine de saygı gösterilmektedir(The City of Edinburgh Council, 2017a).

Tablo 3. UNESCO Yaratıcı Kentler Ağındaki Edebiyat Kentleri, Ülkeleri ve Ağa Kabul Edildikleri Yıllar

Edebiyat Kentleri	UNESCO Yaratıcı Kentler Ağına Kabul Edilme Yılı
<i>Edinburgh, İskoçya</i>	2004
Melbourne, Avustralya	2008
Iowa City, ABD	2008
Dublin, İrlanda	2010
Reykjavik, İzlanda	2011
Norwich, Birleşik Krallık	2012
Krakov, Polonya	2013
Dunedin, Yeni Zelanda	2014
Prague, Çek Cumhuriyeti	2014
Heidelberg, Almanya	2014
Granada, İspanya	2014
Ulyanovsk, Rusya	2015
Baghdad, Irak	2015
Tartu, Estonya	2015
Lviv, Ukrayna	2015
Ljubljana, Slovenya	2015
Barcelona, İspanya	2015
Nottingham, Birleşik Krallık	2015
Óbidos, Portekiz	2015
Montevideo, Uruguay	2015

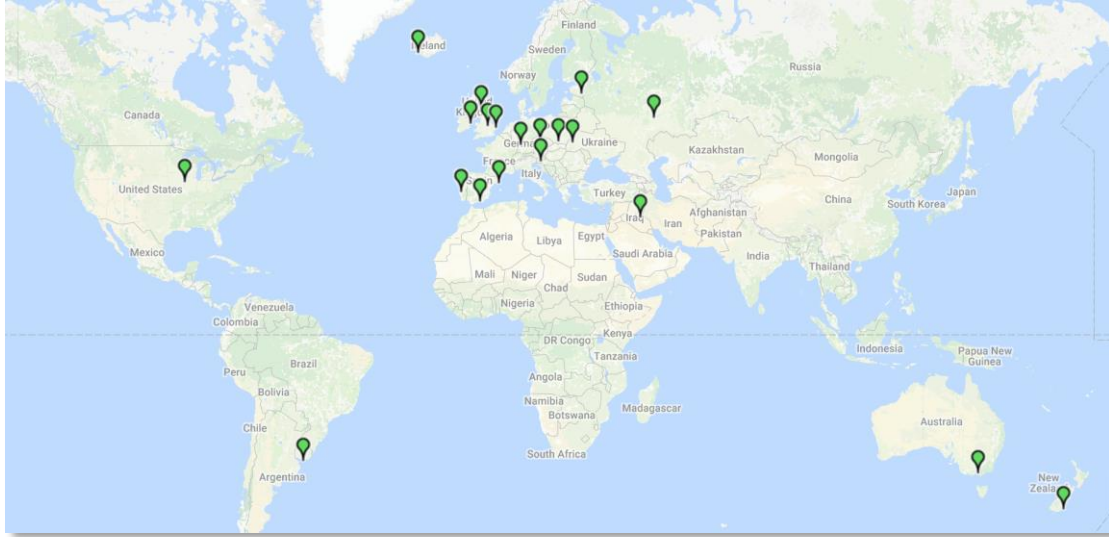
Kaynaklar: The City of Edinburgh Council, 2017d; UNESCO, 2017

Edebiyat kentleri ağında yer almak için başvuran kentlerin; şiir, edebiyat ya da dramının ayrılmaz rol oynadığı bir kent ortamına sahip olduğunu göstermeleri gerekmektedir. UNESCO'nun, bir kenti ağda yer almaya uygun bulması için, o kentin çok sayıda yayın ve etkinlik yelpazesine sahip olması beklenmektedir. Ulusal ve yabancı edebiyatın arşivlerinin yer aldığı zengin kütüphaneler, kitapçılar ve edebiyat müzelerine sahip olmak da gereklilikler arasındadır. Bu kentler aynı zamanda, edebiyatı teşvik eden dersler ve kurslar sunan okullar, kolejler ve üniversiteler ile tanınmış bir eğitim sistemine sahip olmalıdırlar. Bunların yanısıra kentlerin, edebiyata yönelik tanıtım ve etkinliklere ev sahipliği yapmada deneyim gösterebilmesi gereklidir (The City of Edinburgh Council, 2017b). Başvuran kentler ayrıca, seçkin bir edebi mirasa, canlı ve çağdaş bir yapıya sahip olduklarını; en önemlisi de, seçtikleri sanat biçimi, sermaye geliştirme ve kültürel katılım programları yoluyla büyüyüp gelişmek için sektörün işbirliği içinde çalıştığı bir kent olduklarını göstermelidirler (The City of Edinburgh Council, 2017c).

Bir kentin edebiyat kentleri arasına girebilmesi için belirlenen kıstaslar; yayınevleri ve yayın girişimlerinin niteliği, niceliği ve çeşitliliği; ilk, orta ve yüksek öğretimde yerli veya yabancı edebiyat odaklanan eğitim programlarının niteliği ve niceliği; edebiyat, tiyatro ve/veya şiirin temel rol oynadığı türden kentsel kalkınma; yerli ve yabancı edebiyatın teşvik edilmesini hedefleyen edebiyat etkinlikleri ve festivallerine ev sahipliği yapmakta deneyim; yerli ve yabancı edebiyatın korunmasına, teşvikine ve yayılmasına adanmış kütüphaneler, kitapevleri ve kamusal veya özel kültürel merkezler; çeşitli ulusal diller ve yabancı dillerden edebiyat eserlerinin çevirisini yapmada ve yayınlamada aktif çaba ve edebiyatın teşviki ile edebiyat ürünleri pazarlamasının güçlendirilmesi için medyanın aktif dâhiliyetidir (Tok, 2016).

UNESCO edebiyat kentlerinin dünya üzerindeki dağılışına baktığımızda, Avrupa kıtasında yoğunlaştığı görülmektedir. Bununla birlikte listede ABD, Güney Amerika, Asya ve Avustralya'dan da edebiyat kentleri bulunmaktadır. Ağda yer alan edebiyat kentleri içinde İngiltere, 3 ile en çok kent ile ağa giren ülke olarak dikkat çekmektedir (bkz. Şekil 6). Bir sonraki bölümde, edebiyat kentleri

arasında en yoğun biçimde temsil edilmekte olan İngiltere’den edebiyat kentleri ağına ilk dahil edilen kent olan Edinburgh örneği ele alınmaktadır.



Şekil 6. UNESCO Yaratıcı Kentler Ağı - Edebiyat Kentleri

Kaynak: Secretariat of Nagoya UNESCO City of Design Organizing Committee, 2017

#### 2.4. UNESCO Edebiyat Kentlerinin İlki: Edinburgh

İngiltere, 1990’ların sonundan itibaren kültür sektörlerini, ekonomisinin temeline alan bir politika izlemektedir. Uzun süreden beri kendi dil ve edebiyatını dünyaya yayan ülke, bundan kayda değer miktarda gelir elde etmektedir. Bu kapsamda, İngiltere örneği bize edebiyat eserlerinin bir kültür ekonomisi ürünü olarak belirgin bir gelir kalemi oluşturabildiğini göstermektedir (Özdemir, 2011, s. 108). Kültür ve festivaller kenti ve kuşkusuz İngiliz kültür turizminin başkenti olan Edinburgh, İngiltere’nin ikinci büyük turizm destinasyonu olarak, her yıl düzenlenen ve yıl boyunca gerçekleşen müzik, tiyatro, dans, film ve edebiyat festivallerini içeren bir programa ev sahipliği yapmaktadır. Edinburgh, yüzyıllar öncesine dayanan edebi mirasıyla, dünyanın en heyecan verici çağdaş yazarlarından bir kısmına ev sahipliği yapmıştır. Kent, edebiyatla ilgili çok çeşitli aktiviteler, benzeri olmayan kitapçı ve kafeler, çağdaş yazı ve geleneksel öykü anlatımı ile pek çok ilki barındırmaktadır. Edinburgh her yıl Ağustos ayında, Edinburgh Uluslararası Kitap Festivali ile dünyanın en büyük yazarlarını ve eserlerini bir araya getirmektedir (The City of Edinburgh Council, 2017b; 2017e; 2017f).

Yarım milyona yaklaşan nüfusu ile İskoçya’nın başkenti Edinburgh, hizmetler sektörüne dayalı bir ekonomiye sahiptir. Kamu hizmetlerinin yoğun olduğu kentte, İskoç Parlamentosu bulunmaktadır ve kent, İskoç yasal sisteminin merkezidir. Bankacılık, finans şirketleri, dört üniversitesi ile eğitim ve turizm kentte öne çıkan temel sektörlerdir (Kostanski & Puzey, 2011, s. 1217). Edinburgh’da edebiyatla ilgili çok sayıda etkinlik düzenlenmektedir. Bunlardan biri, edebiyat temalı kent turlarıdır: Kentte edebiyatla ilgili turistik mekanlara, temalı tur güzergahlarının içinde yer verilmektedir. Örneğin “Edinburgh kitapsever turu”nda (bkz. Şekil 7); J.K. Rowling, Walter Scott, Ian Rankin gibi yazarların yaşamları tarihi kent merkezindeki 2,5 saatlik yaya turu içerisinde deneyimlenmektedir. Üniversite ve çevresinde şairlerin uğrak yerlerine gidilmekte ve bu mekanlar üzerinden anlatımlar gerçekleştirilmektedir (The Edinburgh Book Tour, 2017).



Şekil 7. Edinburgh Kitapsever Turu  
Kaynak: The Edinburgh Book Tour, 2017

Edinburgh'un edebiyatla ilgili sahip olduklarının tümü değerlendirildiğinde, ortaya çıkan nitelikler şu şekilde sıralanabilir:

- *Ünlü yazarlar:* J.K. Rowling (Harry Potter serisinin yazarı), Kate Atkinson, Alexander McCall Smith, Ian Rankin, Sir Walter Scott, Arthur Conan Doyle (Sherlock Holmes'un yazarı) vb.
- *Şenlikler:* "Edinburgh Uluslararası Kitap Festivali", dünyanın en büyük kitap festivali olarak geçmektedir. Bunun dışında "Bağımsız Radikal Kitap Fuarı", "Bloody Scotland", "Wigtown Kitap Festivali" gibi kitap etkinlikleri de vardır.
- *Yayıncılık:* İskoçya'da 1508'de basılmış olan ilk kitabın basım yeri Edinburgh'dur. İskoçya'daki yayıncıların yaklaşık dörtte biri bu kentte bulunmaktadır.
- *Kitapçılar:* Kentte 50'yi aşkın kitapçı vardır.
- *Edebiyat ödülleri:* Pek çok edebiyat ödününün yine bu kentte doğduğu görülmektedir.
- *Kütüphaneler ve müzeler:* Kentteki kütüphaneler, zengin kitap koleksiyonlarının yanı sıra, okuma yazma etkinlikleri, atölye çalışmaları gibi çeşitli aktiviteleri içermektedirler. "Yazarlar Müzesi" (bkz Şekil 8), Edinburgh Belediyesi tarafından desteklenmektedir. Dünyanın ilk "Şiir Kütüphanesi" de bu kentte yer almaktadır.
- *Edebiyatla ilgili turistik mekanlar:* Edinburgh'un sokakları; mimarisi, edebi olayları, heykelleri, anıtları, edebiyat kafelerini ve barlarını tecrübe etmek ve edebi kahramanlarının izini sürmek isteyen ziyaretçiler tarafından yoğun biçimde kullanılmaktadır.
- *Edebi miras:* Kentte güçlü bir hikaye anlatımı geleneği vardır, ulusal "İskoç Hikaye Anlatım Merkezi" dünyada türünün ilk örneğidir. Yine dünyanın ilk mobil kütüphanesi ve Britannica Ansiklopedisi de Edinburgh'un edebiyat alanındaki zenginlikleri arasındadır (The City of Edinburgh Council, 2017g).





Şekil 8. Edinburgh Yazarlar Müzesi (Girişinde Yer Alan Figür)  
Kaynak: Hans, 2010

### 3. SONUÇ VE ÖNERİLER

UNESCO Edebiyat Kentleri Ağı üzerinden kent, kültür ve ekonomi etkileşimine dair sunulan aktarımların ardından, bu son bölümde, çıkarımlara ve önerilere yer verilmektedir. Yaratıcı sektörler, gelişmiş ülkelerde olduğu kadar, gelişmekte olan ülkelerde de ekonomiye olan katkısı giderek artan sektörler olarak göze çarpmaktadır. Bu anlamda kendi ülkemiz için de burada ortaya çıkan bulgulardan faydalanmak mümkündür. Yaratıcı sektörlerin geliştirilmesi ve tanıtılması bağlamında, yerel birimlerin özellikle kent yönetimlerinin kilit role sahip yapılar oldukları görülmektedir. UNESCO Yaratıcı Kentler Ağı'nda yer almak ya da yaratıcı alanlara dair bir vizyon geliştirmenin, kültürel değerlerin tanıtımı, devamı ve ekonomik olarak değerlendirilmesi konularında kayda değer katkıları bulunmaktadır. Türkiye üzerinden düşündüğümüzde; kendi yerel değerlerini dünyaya tanıtmaya niyetinde olan il ya da ilçe yönetimleri, UNESCO yaratıcı kentler ağına kendisini ilgilendiren alanda dahil olmak üzere kapasite geliştirebileceği gibi, bu ağa entegre olan kentlerdeki uygulamaları takip ederek bir kısmını kendine göre uyarlama ve geliştirme yoluna da gidebilir.

Yaratıcı sektörler ve özelde edebiyat; hem ekonomik, hem de sosyal değişim ve dönüşümlerin gerçekleşmesine katkı sunmaktadır. İstanbul özelinde düşündüğümüzde; kent, hem tarihi, hem mekanı, hem ekonomisi ile zaten kendi başına küresel ölçekte tartışmasız özel bir yere sahiptir. Bu zengin yapısından dolayı İstanbul'un, yaratıcı sektörlerin her birinde kayda değer bir birikimi vardır. Bu çerçeveden bakıldığında, yaratıcı ağlara entegrasyon anlamında İstanbul için birkaç yol planlanabilir:

- İlki, kendi ismini bir alanda daha duyurmak; ama daha çok ağdaki diğer kentlerle deneyimini paylaşmak isteyen bir kent olarak süreçte yer almaktır.
- İkincisi, İstanbul kentinin tümü üzerinden değil ama pek çoğu ortalama bir kentten büyük olan ilçelerinin yaratıcı ekonomiler anlamında taşıdıkları değerler özelinde, ilçe bazında başvurmak olabilir.
- Üçüncü olası süreçte ise, ağa dahil olmasa bile ağdaki kentlerin ilgili sektördeki tecrübelerinin takip edilerek yere özel stratejiler geliştirilebilir ve projeler üretilebilir. Yerelin kendine özgü değerlerinin ortaya çıkarılmasına ve sürdürülmesine dair projelere, kurum strateji planları içerisinde ve kentsel strateji planları içerisinde yer verilebilir. Bu üçüncü durumu edebiyat sektörü üzerinden düşündüğümüzde, örneğin Edinburgh'un uyguladığı edebiyat temalı turların benzerleri, İstanbul için de düşünülebilir: İstanbul'da bulunan edebiyatçılara ait müzeler, kütüphaneler, şiir, mizah, roman müzeleri, yazarlara ait evler, evlerin bulunduğu sokaklar, TÜYAP gibi festival noktaları vb. belli güzergahlar ve etkinlik dizileri kapsamında birleştirilerek edebiyat temalı turlar organize edilebilir. Kütüphaneler, üniversiteler, müzeler, eğitim konulu

gönüllü kuruluşlar, yayınevleri, turizm rotaları vb. arasındaki bağın kent mekanı üzerinden ve birbirleriyle kurdukları etkileşim üzerinden geliştirilmesine dair daha geniş kapsamlı projeler de hazırlanabilir.

Yaratıcı sektörlerin aktörlerine bakıldığında, son yıllarda yerel yönetimlerin, sivil toplum kurumlarının ve özel girişimlerin dahi süreç içinde etkin olduğu görülmektedir. Yerel yönetimlerce ve STK'larca ulusal ve uluslararası kuruluşların fonlarından faydalanma kapasitesinin artışı da bu girişimleri çeşitlendirmektedir. Edebiyat ve yayıncılık sektörü üzerinden baktığımızda; yerel, ulusal ve uluslararası kitap fuarları, yazarlar ve şairlere ait müzeler, kütüphaneler, yayınevleri, kitap-kafeler ve daha birçok değer, sektörde canlılığı sağlamaktadır. Tüm bunların ortak mekanı olarak kent; yereldeki kapasitenin ilk elden ortaya çıkarılması ve yönetilmesi konusunda istihdam yaratma, üretim, dağıtım, tanıtım ortamları hazırlama ve yatırımcıyı çekme anlamında kilit bir düzey olarak karşımıza çıkmaktadır. Bir kentin mekanı üzerinde söz sahibi olmaları dolayısıyla da, UNESCO Yaratıcı Kentler Ağında işleyen süreçlerde olduğu gibi, ana aktör olarak yerel yönetimler önem kazanmaktadır. Kentte kültür ve ekonomi etkileşimini okumanın en etkili araçlarından olan edebiyat ve yayıncılık, bu etkileşimin geliştirilmesi konusunda da fırsatlar sunmaktadır. Bu fırsatların değerlendirilme yolları; başta yerel yönetimler olmak üzere, yereldeki kurum ve kuruluşlar vasıtasıyla, bir yazarın yaşamış olduğu sokağın yenilenmesinden, kent mekanında bulunan edebiyatla ilgili simgeler için bir mobil uygulamanın geliştirilmesine dek çeşitlendirilebilir.

## KAYNAKLAR

Aksel, B. (2009, Aralık 30). *UNESCO Tasarım Kentleri*. Mart 24, 2017 tarihinde Mimdap: <http://www.mimdap.org/?p=30038> adresinden alındı

Borg, J., & Russo, A. (2005). *The Impacts of Culture on the Economic Development of Cities Research Report*. Nisan 12, 2017 tarihinde European Institute for Comparative Urban Research & Erasmus University Rotterdam: [https://www.researchgate.net/profile/Jan\\_Borg3/publication/266269671\\_THE\\_IMPACTS\\_OF\\_CULTURE\\_ON\\_THE\\_ECONOMIC\\_DEVELOPMENT\\_OF\\_CITIES/links/567044c208ae2b1f87acda4e.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Jan_Borg3/publication/266269671_THE_IMPACTS_OF_CULTURE_ON_THE_ECONOMIC_DEVELOPMENT_OF_CITIES/links/567044c208ae2b1f87acda4e.pdf) adresinden alındı

Ekşioğlu, Ş. Z. (2013). Kültür ile ilgili Faaliyetlerin Ekonomik Etkisi. *EY International Congress on Economics I "Europe and Global Economic Rebalancing* (s. 1-24). Ankara: Gazi University.

Erataş, F., Alptekin, V., & Uysal, D. (2013). Türkiye'de Kültür Ekonomisinin Gelişimine Yerel Bir Bakış. *Anemon Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 1 (2), 25-47.

European Commission Eurostat. (2017, Şubat 16). *Culture Statistics - Cultural Employment*. Mayıs 12, 2017 tarihinde Eurostat Statistics Explained: [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Culture\\_statistics\\_-\\_cultural\\_employment](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Culture_statistics_-_cultural_employment) adresinden alındı

Hans, T. (2010, Eylül 23). *Literary-Soaked Edinburgh*. Mayıs 12, 2017 tarihinde Immersed in Away Blogspot: <http://immersed-in-away.blogspot.com.tr/2010/09/literary-soaked-edinburgh.html> adresinden alındı

Istanbul Ticaret Odası. (2017). *İstatistiki Veriler/Firma İstatistikleri/Faal Firma Sayıları*. Mayıs 12, 2017 tarihinde İstanbul Ticaret Odası: <http://www.ito.org.tr> adresinden alındı

Kostanski, L., & Puzey, G. (2011). A Tale of Two Cities of Literature: Toponymic Identity and the Promotion of Edinburgh and Melbourne in the UNESCO Creative Cities Network. *Onomàstica Biblioteca Tècnica De Política Lingüística*, 1215-1224.

Özdemir, N. (2011). Edebiyat ve Ekonomi: Kültürel Ekonomik Bir Alan Olarak Edebiyat. *Milli Folklor*, 23 (91), 101-114.

Sarıdoğan, K. (2013, Mayıs 22). *İstanbul Edebiyat ve Yazar Müzeleri*. Mayıs 12, 2017 tarihinde Kalem Kahve Klavye: <http://kalemkahveklavye.com/2013/05/istanbul-muzeleri-yazar-edebiya.html> adresinden alındı

Scott, A. J. (2014). Beyond the Creative City: Cognitive–Cultural Capitalism and the New Urbanism. *Regional Studies*, 48 (4), 565-578.

Secretariat of Nagoya UNESCO City of Design Organizing Committee. (2017). *UNESCO Creative Cities Network*. Nisan 16, 2017 tarihinde Nagoya UNESCO City of Design: <http://www.creative-nagoya.jp/en/uccn/#gm-map-1> adresinden alındı

Şimşek, G., & Güven, A. (2017). Yaratıcı Sektörlerde Türkiye İçin Yeni Bir İvme: Midwood İstanbul Film StüdyoKompleksi. *Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 10 (51), 1131-1146.

T.C. Kültür ve Turizm Bakanlığı Kültürel İrtibat Noktası. (2013). *Ankara Kültür Ekonomisi: Sektörel Büyüklüklerin Değerlendirilmesi*. Nisan 14, 2017 tarihinde T.C. Kültür ve Turizm Bakanlığı Kültürel İrtibat Noktası: <http://www.envanter.gov.tr/files/kultur-ekonomisi/ake.pdf> adresinden alındı

The City of Edinburgh Council. (2017a). *The Designation*. Nisan 15, 2017 tarihinde Edinburgh City of Literature: Books Words Ideas: <http://www.cityofliterature.com/cities-of-literature/the-designation/> adresinden alındı

The City of Edinburgh Council. (2017b). *Creative City Network*. Mart 24, 2017 tarihinde Edinburgh City of Literature: Books Words Ideas: <http://www.cityofliterature.com/cities-of-literature/creative-city-network/> adresinden alındı

The City of Edinburgh Council. (2017c). *City of Literature: Baghdad*. Nisan 15, 2017 tarihinde Edinburgh City of Literature: Books Words Ideas: <http://www.cityofliterature.com/cities-of-literature/cities-of-literature/baghdad/> adresinden alındı

The City of Edinburgh Council. (2017d). *City of Literature Home*. Nisan 15, 2017 tarihinde Edinburgh City of Literature: Books Words Ideas: <http://www.cityofliterature.com/> adresinden alındı

The City of Edinburgh Council. (2017e). *UNESCO Cities of Literature*. Mart 24, 2017 tarihinde Edinburgh City of Literature: Books Words Ideas: <http://www.cityofliterature.com/cities-of-literature/cities-of-literature/> adresinden alındı

The City of Edinburgh Council. (2017f). *City of Literature: Edinburgh*. Nisan 15, 2017 tarihinde Edinburgh City of Literature: Books Words Ideas: <http://www.cityofliterature.com/cities-of-literature/cities-of-literature/edinburgh/> adresinden alındı

The City of Edinburgh Council. (2017g). *The Literary City*. Nisan 15, 2017 tarihinde Edinburgh City of Literature: Books Ideas Words: <http://www.cityofliterature.com/the-literary-city/visit/resources/> adresinden alındı

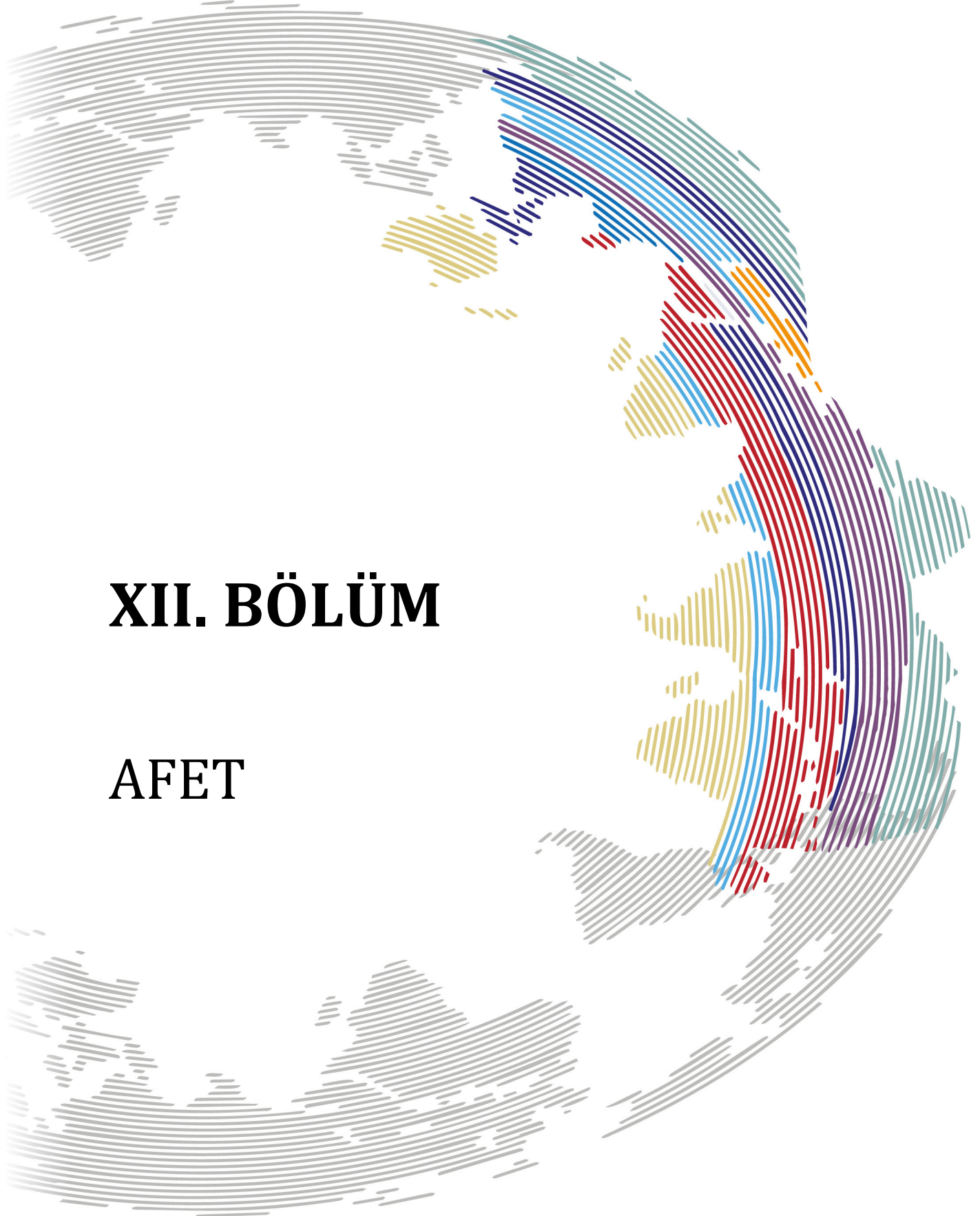
The Edinburgh Book Tour. (2017). *The Edinburgh Book Lovers' Tour Home*. Mayıs 2017, 2017 tarihinde The Edinburgh Book Tour: <https://www.edinburghbooktour.com/> adresinden alındı

- Tok, A. (2016, Ekim 12). *Edebiyat Muzesine İhtiyacı Var*. Mart 24, 2017 tarihinde Taka: <http://www.takagazete.com.tr/edebiyat-muzesine-ihciyac-i-var-roportaj,45.html> adresinden alındı
- Tylor, E. B. (1871). *Primitive Culture: Researches into the Development of Mythology, Philosophy, Religion, Art, and Custom* (Cilt 1). London: Bradbury Evans Co and Printers WhiteFriars.
- UNCTAD. (2010). *Creative Economy Report*. Nisan 15, 2017 tarihinde UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development): [http://unctad.org/en/Docs/ditctab20103\\_en.pdf](http://unctad.org/en/Docs/ditctab20103_en.pdf) adresinden alındı
- UNESCO. (2004). *Creative Cities - Promoting Social and Economic Development through Cultural Industries*. Mart 24, 2017 tarihinde UNESCO: [http://portal.unesco.org/culture/en/files/23947/11055395211Creative\\_Cities\\_Feature.doc/Creative%2BCities%2BFeature.doc](http://portal.unesco.org/culture/en/files/23947/11055395211Creative_Cities_Feature.doc/Creative%2BCities%2BFeature.doc) adresinden alındı
- UNESCO. (2017). *Creative Cities Network Home*. Mart 24, 2017 tarihinde UNESCO: <http://en.unesco.org/creative-cities/> adresinden alındı
- UNESCO. (2014). *Dokumanlar*. Nisan 20, 2017 tarihinde UNESCO: [http://unesco.org.tr/dokumanlar/duyurular/ia\\_sunum.pdf](http://unesco.org.tr/dokumanlar/duyurular/ia_sunum.pdf) adresinden alındı
- UNESCO Türkiye Milli Komisyonu. (2013). *UNESCO Yaratıcı Şehirler Ağı*. Nisan 12, 2017 tarihinde UNESCO Türkiye Milli Komisyonu: [http://unesco.org.tr/dokumanlar/duyurular/ia\\_sunum.pdf](http://unesco.org.tr/dokumanlar/duyurular/ia_sunum.pdf) adresinden alındı
- UNESCO&UNDP. (2013). *Creative economy report: Widening Local Development Pathways*. Nisan 20, 2017 tarihinde UNESCO: [http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/2013-creative-economy-report-widening-local-development-pathways-en\\_1.pdf](http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/2013-creative-economy-report-widening-local-development-pathways-en_1.pdf) adresinden alındı
- Usta, E. E. (2013). Kùltürün Ekonomik Kalkınmaya Etkisi ve Türkiye-Rusya Ekonomik İlişkisi. *International Conference on Eurasian Economies, Conference Proceedings Book* (s. 461-468). St. Petersburg: Beykent University.
- WIPO. (2015). *Guide ON Surveying the Economic Contribution of the Copyright Industries*. Mayıs 12, 2017 tarihinde WIPO (World Intellectual Property Organization): [http://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/copyright/893/wipo\\_pub\\_893.pdf](http://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/copyright/893/wipo_pub_893.pdf) adresinden alındı
- Yücel. (2016). Dünya Ticaretinde Yaratıcı Endüstriler ve Türkiye'nin Konumu. *INTOCBEPS II International Turgut Özal Congress on Business Economics and Political Science PROCEEDINGS E-Book II: Business and Economics* (s. 249-256). Ankara: Turgut Özal University.



# XII. BÖLÜM

## AFET



## TÜRKİYE’DE AFETLERİN HUKUKİ, KURUMSAL VE BİLİMSEL İZDÜŞÜMLERİ

Yakup ÖZKAYA\*

Veysel ERAT\*\*

### ÖZET

*Toplumsal bir sorunun gerek hükümet gündemine girmesi gerekse akademi de inceleme nesnesi haline gelmesi, bu sorunun etkilenenler tarafından ne derece önemli ve öncelikli görüldüğüyle ilişkilendirilebilir. Afetler birçok açıdan önem düzeyi yüksek toplumsal sorunlar arasına girmektedir. Erken uyarı sistemleri ve risk azaltma stratejilerine rağmen özellikle önceden tahmin edilemeyen doğal afetler herkesi ilgilendirmekte ve afetleri, öncesinde politika geliştirilmesi gereken genel bir sorun haline getirmektedir. Afetlerin meydana geldiği coğrafyada hayatın olağan akışını uzun süre durdurabilecek nitelikte olması, afetler sırasında erken müdahaleyi, risk azaltmayı ve afet sonrası kalıcı zararların ortadan kaldırılması için etkili çalışmalar yapmayı gerektirmektedir. İçinde bulunduğumuz çağda nicel olarak artış gösteren ve daha büyük boyutlarda zarar veren afetler, devletlerin politika geliştirmesi gereken başlıca toplumsal sorunlar arasına girmiştir. Yaşanan gelişmeler bilimsel çalışmalara yansımış ve konuyla ilgili yasal düzenlemelerin yapılmasını sağlamıştır. Bu çalışmada Türkiye’de devletin ve bilimsel çalışmalar ortamının afetler karşısında geliştirdiği tepki ve politikaların ne derece etkili olduğu, yaşanmış olan afetlerle ilişkili olup/olmadığı tartışılacaktır. Yokohoma Stratejisi ve Eylem Planı, Hyogo Protokolü ve Sendai Çerçeve Sözleşmesiyle “bütünleşik afet yönetimi” anlayışının ortaya çıkmasıyla bağlantılı olarak tüm ülkelerin izlediği politikalar günün getirdiği koşullarda afetin tipine göre her biri geliştirilen fakat yetersiz kalmış politikalarlardır. Bu uluslararası düzenlemelerin de etkisiyle çalışmada, siyasi sistemin afetler karşısında geliştirdiği kurumsal ve hukuki tepkiler ve akademinin afetleri bir araştırma konusu olarak nasıl ele aldığı sorgulanacaktır. Bu bağlamda çalışma iki kısımda planlanmıştır. Öncelikle ilgili yasalar, kurumlar ve politikalar gazete arşivleri üzerinden nedensellik sorgulamasına tabi tutularak, meydana gelen afetler ve siyasi sistemin eylemi arasındaki ilişki çözümlenmeye çalışılacaktır. İkinci başlıkta yapılan lisansüstü çalışmalar üzerinden yine gerçekleşen afetlerin bilimsel çalışmaları hangi konularda ve etkililikte dinamize ettiği analiz edilecektir.*

**Anahtar Kavramlar:** Afet, Afet Politikası, Devlet, Bilim.

## LEGAL, INSTITUTIONAL AND SCIENTIFIC PROJECTION OF THE DISASTER IN TURKEY

### ABSTRACT

*The fact that a social problem comes into the government’s agenda and become a subject to be studied can be related to what degree of importance and priority the affected people put on this issue. Disasters are among the one of the most important social problems in terms of so many aspects. Despite early warning systems and risk mitigation strategies, especially unpredictable natural disasters are of interest to everyone and make disasters a common problem that needs to be improved in advance. Because of The ability of disasters to stop the usual course of life in the geography where disasters have taken place for a long time, it requires effective intervention during disasters, risk reduction and effective elimination of permanent damage after a disaster. The disasters that have increased quantitatively and harmed to a greater extent in the current period are among the major*

\* Arş. Gör. Dokuz Eylül Üniversitesi, İİBF, Kamu Yönetimi, yakup.ozkaya@deu.edu.tr

\*\*Yrd. Doç. Dr. Bitlis Eren Üniversitesi, İİBF, Kamu Yönetimi, veyselerat@hotmail.com.

*social problems that governments need to develop policy. Experienced events have been reflected in scientific studies and made legal regulations related to them. In this study, it is argued that to what extent the reactions and policies developed by the state and the scientific world in Turkey are influential and related to the disasters that have been experienced. The policies which all countries have followed rating to the emergence of the understanding of "Integrated Disaster Administration" by Yokohoma Strategy and Action Plan, Hyogo Protocol and Sendai Framework Convention have been developed for the disaster types of the day but they are inadequate. Working under the influence of these international regulations the institutional and legal reactions that the political system developed against disasters and how the academy treats disasters as an object of investigation will be questioned in this study. In this context, the study is planned in two parts. First, relevant legislation, institutions and policies will be subjected to questioning of causality through the newspaper archives, and the relationship between the disasters and the action of the political system will be tried to be resolved. In the second chapter, it will be analyzed on which topics and effectiveness the occurred disasters have dynamised the scientific studies.*

**Key Words:** *Disaster, Disaster Policy, Government, Science.*

## GİRİŞ

Devletlerin geliştirmiş oldukları politikaların nihai amacı toplumsal bir sorunun çözülmesidir. Bilim de sonuçları itibariyle çoğu zaman bu duruma hizmet etmektedir. Bu durum birbirinden ilgisiz ya da az ilgili görülebilecek afetlerin hukuksal ve kurumsal yansımaları ile bilimsel yansımaları konu edinen çalışmanın ortak özelliğidir. Yaşanan afetler çoğu kez etkileri itibariyle tüm toplumu ilgilendiren genel sorunlar arasındadır. Hatta zaman zaman küresel bir nitelik taşımaktadır. Bu da afetlerin devletlerin gündemine girmesini kolaylaştırmakta ve politika arayışı sürecini hızlandırmaktadır. İkinci dünya Savaşı'yla birlikte bilimin devletler tarafından politika olarak üretilmesi ve üretilen neredeyse her politikanın dayanağı olması, bilimi afetler gibi önemli toplumsal sorunların çözümünde de başvurulacak etkili bir araç konumuna koymuştur. Bu nedenle boyutu büyük bir afet yaşandığında en az devlet yetkililerinden tutumu kadar bilim dünyasının görüşü de önemsenmektedir. Bunu birçok afet de görmek mümkündür. Örneğin Ortadoğu'da Türkiye'nin konumu ile bağlantılı medyada devlet yetkililerinin görüşleri kadar konu ile ilgili siyaset bilimcileri, dış politikacılar vb. konunun uzmanlarının görüşleri de önemlidir.

Bu çalışma her iki bağlamı afetleri merkeze alarak bütünleştirme ve aralarındaki paralelliği gösterme çabasıdır. Çalışma dört bölüm üzerine kurgulanmıştır. Birinci başlıkta, politikanın hukuksal, kurumsal ve bilimsel bir nesne olarak ne olduğu konusu incelenmiştir. İkinci bölümde, uluslararası afet politikaları dünyada yaşanan afetler ile ilişkilendirilerek ele alınmıştır. Üçüncü başlıkta bu bağlam Türkiye üzerinde uygulanmış ve afetlerle ilgili yasal durum ile kurumsal yapılar afetlerle ilişkilendirilerek açıklanmaya çalışılmıştır. Çalışmanın son bölümünde afetleri konu edinen lisansüstü tez çalışmalarının incelenerek afetlerin bilimsel izdüşümleri ortaya konmaya çalışılmıştır.

Afetlerin bilime nasıl yansıdığını ortaya koymak için makaleler, tebliğler, dersler hatta ders içeriklerin analiz edilmesi gibi birçok farklı yola başvurulabilir. Ayrıca bu çalışmada "afet" kavramını içeren tez başlıklarının dışında deprem, sel ve savaş gibi afet çeşitlerinden bir ya da bir kaç seçilerek de analiz yapılabilir. Burada yalnızca "afet" kavramını başlık olarak içeren tezlerin seçilme nedeni, öncelikle yukarıda belirtilen yöntemlerin kullanılmasının bir tebliğin boyutunu aşacak bir çalışmayı gerektirmesidir. İkincisi, afet kavramı kapsayıcılığı itibariyle herhangi bir afetin öncesi ve sonrası gibi tüm aşamalarıyla birlikte tüm farklı türlerini de içereceği düşüncesidir. Çalışmada Yükseköğretim Kurulu Tez Merkezi'ne "afet" kavramıyla kayıtlı 253 tezden 250 tanesi; lisansüstü seviyesi, çalışmaların tarihi, afetlerin hangi aşaması ile ilişkili olduğu, konuyu hangi bağlamı ile ele aldığı, çalışmanın hangi alanda yapıldığı ve herhangi bir afeti inceleyip incelemeyeceği açılarından analiz



edilmiştir. Sonuç olarak afetlerin hem devlet gündeminde hem bilim açısından nasıl ele alındığı ortaya konmuştur.

## HUKUKSAL, KURUMSAL VE BİLİMSEL BİR NESNE OLARAK POLİTİKA

Siyasi iktidarların toplumsal uzlaşının sağlanması ve sorunların çözülmesi noktasında gerçekleştirdikleri eylemlerin en temel çıktılarında birisi kamu politikasıdır (Yıldız & Sobacı, 2013: 17). Kamu politikaları her ne kadar görünür olmasa da belirli aşamalara bağlı olarak başlatılır ve sonlandırılır. Öncelikle seçilmiş ve atanmışlar sorunları kamusal gündeme yerleştirir. Kamu politikası açısından “gündem” kamu politikası aktörlerinin önem verdiği sorunlar, sorular ve kaygıları ifade etmek için kullanılmaktadır (Yılmaz, 2016: 101). Diğer bir ifadeyle, sorunun tanımından sonra gelen gündem belirleme, siyasi ve idari kurumların soruna belli bir anlam yükleyerek çözüm sürecine almasıdır (Akdoğan, 2013: 214). Daha sonra sorunla ilgili alternatif politikalar üretilir. Bunlar arasından kabul edilen politika mali ve beşeri kaynaklarla harekete geçen yönetsel birimlerce yürütülür (Dunn, 1994: 16). Bir diğer anlatımla, sorunun çözülmesi için geliştirilen alternatif politikalar genellikle yasal bir düzenlemeyle mevcudiyet kazanır ve kurumsal bir aktör tarafından uygulanır. Son olarak ilgili birimler politikaların gereklerine ve hedeflerine ulaşım ulaşıldığını denetler (Dunn, 1994: 16). Bu bağlamda çoğunlukla her politika dayanağını yasal bir düzenlemeden alır ve belirli bir yapı tarafından icra edilir. Bu nedenle politikaların hukuksal ve kurumsal bir boyutu her zaman vardır. Politikaların aynı zamanda bilimsel anlamda inceleme konusu olması ise görece yeni bir durumdur.

Politika olma dinamiğini içinde barındıran bir sorunun hem hükümetin gündeminde yer alması hem de bilimsel açıdan ele alınması arasındaki doğrudan ilişki, modern anlamda kamu politikası analizinin ortaya çıktığı 20. yüzyılın başlarında gelişmiştir. Özellikle 1929 Dünya Buharından hemen sonra politikalar verilerin kullanımı ve çözümlenmesine konu olmuş, diğer bir ifadeyle bilim politikalara dayanıklılık etmeye başlamıştır (Gül, 2015: 6). Birey temelli ekonomik yaklaşımların ağırlıklı olduğu bu dönemde matematiksel modeller kullanılmış, 1930’larda ekonometri ve ekonomik ölçüm yöntemleriyle neoklasik iktisatta matematiğin kullanımı artmıştır. Ekonomik gerçekliği ifade etmenin önemli bir aracı haline gelen matematik, ekonomi disiplini sosyal bilimlerde öncelikli ve ayrıcalıklı bir yere taşımıştır (Akdoğan, 2012: 6).

Sözel tanımlama ve genellemelerin yerini ölçüm ve hesaplama bırakması sonraki süreçte diğer alanlara da yayılarak devam etmiştir. Örneğin kendi araştırma dünyasında çalışan sosyologlar, İkinci Dünya Savaşı’nda hem araştırma yapmak hem de bunların sonuçlarını uygulamaya koymak için gereken araçların kendilerine tahsis edildiği bir konuma getirilmiştir. Askeri alandave sanayi alanında fizikçiler ve biyologlarla birlikte çalışmaya başlamışlardır. Böylece fizikçiler sosyologların geliştirdiği anket teknikleri ve istatistiksel analizlerin avantajlarını; sosyologlarda biyolog ve fizikçilerin önem verdiği planlı deneyler ve matematiksel varyasyon analizlerinin değerini anlamıştır. Yeni yöntemlerin en etkili ve genel olanı istatistik olmuştur. Hükümet meselelerinde olguların kayda geçirilmesi için başvuru istatistik; toplumsal araştırma, kamuoyu yoklaması, toplumsal ve endüstriyel psikoloji, pazar ve yöneylem araştırması gibi pek çok olgunun çözümlenmesinde kullanılmıştır (Bernal, 2009:365).

Hükümetlerin karar almak için bilime başvurusunun tarihsel kökenini modern bilimin başlangıcı ve sonrasında yaşanan gelişmeler oluştursa da İkinci Dünya Savaşı, bu duruma resmiyet kazandırmıştır. Savaş yıllarında bürokratlar, askerler ve politikacılar kamusal işlevlerini yerine getirirken kesin bilimsel önerilere yönelmişlerdir (Habermas, 2013: 89). Teknik ve bilimsel gelişmeler çalışma alanı fark etmeksizin bilim insanını devletlerin nezdinde önemli kılmıştır. Foucault bu durumu “spesifik entelektüel” ortaya çıkışı olarak yorumlamaktadır. Ona göre evrensel entelektüelden spesifik entelektüele geçişin noktasını atom fizikçisi Robert Oppenheimer temsil etmektedir. Entelektüel ilk defa genel söylemi nedeniyle değil, denetiminde tuttuğu bilgi sayesinde iktidarın kendi peşine düşmesini sağlamıştır (Foucault, 2011: 46-47). Oppenheimer’in bilimsel başkanlığını yaptığı Manhattan Projesi, yani atom bombasının yapım projesi, bilim insanlarını, mühendisleri, askeri ve

sivil bürokrasiyi somut bir hedef için bir araya getirmiştir. Bu ve benzeri gelişmelerle bilim insanları kendi projeleri için değil devletin belirlediği kamusal hedefler için istihdam edilmiş ve bilim sistemi giderek denetim altına alınmıştır(Türkcan, 2009: 212).

Bilim insanlarının yaşadıkları çağda sosyal, askeri, ekonomik ve sınai gelişmelere doğrudan dâhil olması (Bernal, 2009: 12), kamu politikalarının önemli bir aktörü haline gelmeleri ile politikaların geliştirilmesini gerekli kılan araştırma faaliyetleri, bilim insanlarının kendilerini mobilize edecek bir takım kamusal kurumların doğmasına ve kendileri için de politika oluşturulmasına zemin hazırlamıştır. Böylece kamu politikalarını bilimselleştirme çabası, bilim politikalarının ortaya çıkmasını sağlamıştır. (Erat ve Arap, 2016: 56). 1945'te ABD'de Bilimsel Araştırma ve Geliştirme Ofisi'nin direktörü tarafından hazırlanan raporda bilim ile toplumsal refah ilişkisinin üzerinde durulmuş ve bilimsel faaliyetler ile politikalar arasında bağlantı kurmanın önemine değinilmiştir (Göker, 2004).

Bilim politikalarının diğer devletler arasında yayılmaya başlamasıyla kamusal sorunların çözümünün bilimin inceleme konusu olma pratiği genelleşmiştir.Devletlerin örneğin sağlık, eğitim, uzay gibi belirli alanlarda çözüm arayışına girdikleri sorunların bilimsel verilere dayanılarak çözülmesi bu politikaların geliştirilmesi için istihdam edilen uzmanların mesleki görevi haline gelirken, rasyonel politika arayışı kamu kurumları dışındaki bilim insanlarının da sorunsal ettiği bir şeye dönüşmüştür. Özetlemek gerekirse, kamu politikalarının devletin kodladığı biçimiyle ele alınmave çözümlene girişimi, üretilen politikalar için gerekli hukuksal ve kurumsal yapıların olması kadar doğallaşmıştır.

## **ULUSLARARASIAFET POLİTİKALARI**

1960'lı yıllar itibarıyla afet yönetimi politikaları, dar anlamda teknik bir disiplin olmaktan çıkarak sürdürülebilir kalkınma üzerine odaklanan geniş tabanlı bir küresel hareket olma yönünde ilerleme göstermiştir (UNISDR, 2017). Yaşanan afetler ulusal ve uluslararası organizasyonları yeni hukuki düzenlemeler, yeni örgütlenmeler ve yeni bilimsel çalışmalar yapılmasını zaruri kılmıştır. Bu çerçevede, İran (1962) ve Yugoslavya depremleri (1963) ile Küba'da yaşanan şiddetli kasırganın (1963) önemli miktarlarda can ve mal kaybına sebep olması Birleşmiş Milletler Genel Kurulu'nu (The UN General Assembly)harekete geçirmiş ve Üye Devletlere doğal afetler ve acil yardım durumlarında yardım edilmesi konusunda çağrıda bulunmuştur. Takip eden yıllarda BM Genel Sekreterliği, ulusal ve uluslararası afet öncesi planlamalar, doğal afetlerin önlenmesi için teknolojik uygulamalar ve bilimsel araştırmalar yapılması ile uydulardan yapılan araştırmaların sonuçlarının tüm ülkelere etkili bir biçimde yayılması konularında birtakım kararlar almıştır. Bu kararlarla, uluslararası iş birliğini güçlendirmek ve erken uyarı sistemlerini geliştirmek için teknoloji oluşturulması amaçlanmıştır(UN, December 1970, s. 83-84). Birleşmiş Milletlerin tüm bu çabaları 1971 yılında Birleşmiş Milletler Afet Yardım Ofisinin (Creation of the United Nations Disaster Relief Office -UNDRO) kurulmasını sağlamıştır(UN, 1971, s. 86).

1987 yılında düzenlenen Birleşmiş Milletler Genel Kurulu'nda uluslararası hükümetler tarafından 1990 ve sonraki on yılda gerçekleştirilecek hedeflerin yer aldığı raporda, 1990-2000 yılları Doğal Afetlerin Azaltılması Uluslararası On Yılı (International Decadefor Natural Disaster Reduction-IDNDR) olarak kabul edilmiştir (UN, December 1987, s. 1). 1992 yılında Güney Afrika'da Sürdürülebilir Kalkınma Dünya Zirvesi'nde (The World Summit on Sustainable Development - WSSD) Johannesburg Uygulama Planı (The Johannesburg Plan of Implementation) yayımlanmıştır. Zirve'de Dünya iklim dengesinin korunması, sürdürülebilir ve çevresel kalkınma ve dünya üzerinde asgari yaşam standartlarını sağlama konuları tartışmaya açılmıştır. Bu tartışma, afetlerin neden olduğu zararların azaltılmasına yönelik tedbirlerin alınmasına, sürdürülebilir kalkınma hedeflerine ulaşmada oynadığı rolün öneminin ortaya çıkmasına da katkıda bulunmuştur(UN, 1992). Plan'da21. yüzyılda Dünyanın daha güvenli bir yer haline gelebilmesi için önleme, hafifletme, hazırlık, müdahale ve iyileştirme dâhil olmak üzere bütünlük afetyönetimi yaklaşımına ihtiyaç olduğu belirtilmiştir(UN,

1992, s. 20). Ardından, 1994 yılında doğal afetlerin zararlarını azaltmak için gerekli tedbirlerin alınması adına “Daha Güvenilir Bir Dünya İçin Yokohama Stratejisi ve Eylem Planı” toplantısı ve Doğal Afetler Üzerine Dünya Konferanslarından (The World Conference on Natural Disasters) ilki gerçekleştirilmiştir. Toplantılarda, afet risklerinin azaltılmasında ve politikaların uygulanmasında risk analizi ön plana çıkmıştır (IDNDR, 1994: 8). Yokohama Konferansı’nda alınan kararlar neticesinde Birleşmiş Milletler bünyesinde Afet Azaltımı için Uluslararası Strateji (International Strategy for Disaster Reduction - ISDR) birimi adı altında yeni bir organ oluşturulmuştur (UN, 2000: 3).

Deprem, sel ve kuraklık gibi birçok afet tipinden etkilenenlerin %85’inin gelişmekte olan ülkelerde yaşaması, Birleşmiş Milletler’in Sekizinci Genel Kurul Toplantısı’nda 2000 yılında ilan edilen Bin Yıl Kalkınma Hedeflerinde de (Millennium Development Goals) bu ülkeleri odak noktası haline getirmiştir (UNISDR and IPU, 2010: 9). 2002 yılında İkinci Sürdürülebilir Kalkınma Zirvesi’nde Johannesburg Eylem Planı (The Johannesburg Plan of Action The World Summit on Sustainable Development) ile somut bir dizi hedef sağlanarak, afet risk azaltımını kalkınma politikalarına ve süreçlerine entegre etmek ve yaygınlaştırmak için kurumlar arası işbirliğinin önü açılmıştır. Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (United Nations Development Program-UNDP)’nın 2004 yılında Afet Riskini Azaltma - Kalkınma için Bir Zorluk (Reducing Disaster Risk – A Challenge for Development) isimli raporda afet risklerinin azaltılması ve kaygıların azaltılması için üç temel adıma ihtiyaç olduğu belirtilmiştir. Bunlar (UNDP, 2004: 27):

- Afet riski ile ilgili temel verilerin toplanması ve kalkınması politikası ve buna ilişkin planlama araçlarının geliştirilmesi,
- Afet riskini azaltacak kalkınma planları ve politikalarında en iyi uygulamaların belirlenmesi ve yaygınlaştırılması,
- Hem kalkınma hem de afet yönetimi sektörlerin yeniden yönlendirecek siyasi iradenin oluşturulması.

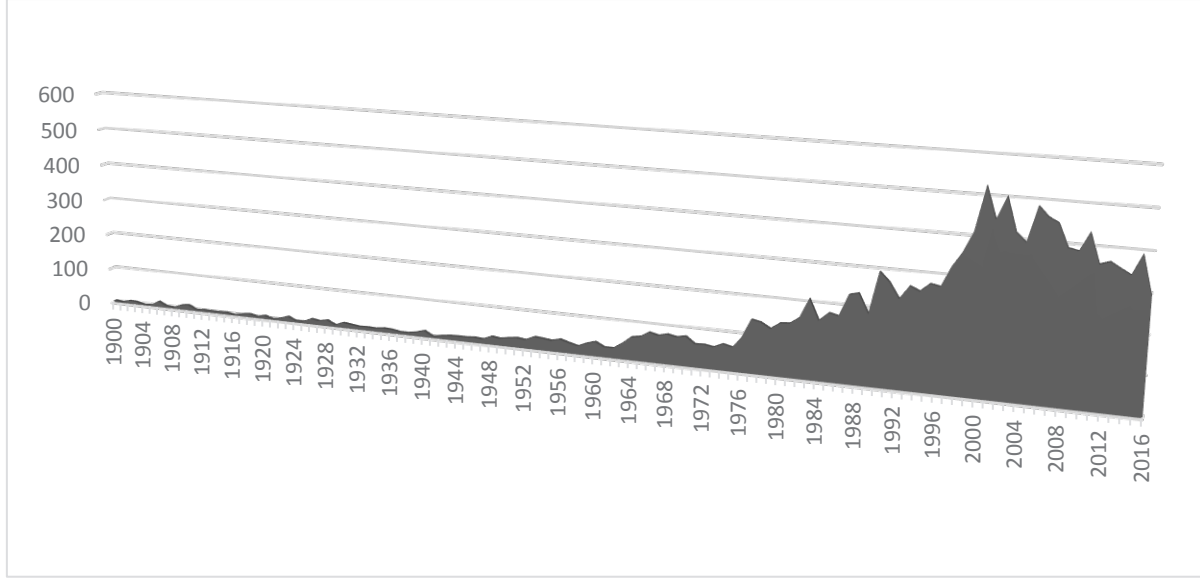
Yukarıda bahsedilen adımlar aslında daha sonra gerçekleştirilen uluslararası raporlara temel dayanak oluşturmuştur. Bu çerçevede, 2005 yılında Japonya’nın Kobe kentinde Uluslararası Kobe Konferansı (World Conference on Disaster Reduction) düzenlenmiştir. UN-ISDR Sekreteryası tarafından bir değerlendirme raporu hazırlanmıştır. Bu rapor sonrasında bir yandan Yokohama Stratejisi’nin on yıllık sonucunun değerlendirildiği öte yandan afetlerin etki alanlarının büyüklüğü nedeniyle özel yönetim mekanizmalarının gerekliliği ve küresel iş birliği eksikliğinin öne çıktığı Hyogo Çerçeve Eylem Planı (Hyogo Framework for Action) ile 2005-2015 yılları yeni Doğal Afet Risk Azaltımı On Yılı olarak ilan edilmiştir (UN, 2005, s. 21). Hyogo sonrasında afet risklerini azaltmaya yönelik çeşitli raporlar ve deklarasyonlar hazırlanmıştır. Bunlar:

- (2001-2016) Yıllık Afet Azaltımı için Uluslararası Strateji Raporları (Implementation of the International Strategy for Disaster Reduction)
- (2005) Risk ile Yaşamak – Afet Azaltımı Girişimlerinin Küresel bir Gözden Geçirmesi (Living with Risk-A Global Review of Disaster Reduction Initiatives)
- (2007, 2009, 2011, 2013) Afet Risk Azaltımı Üzerine Küresel Platform (Disaster Risk Reduction: Global Review)
- (2011) Shanghai/Çin, Shanghai Forumu (The Shanghai Forum on ‘Disaster Prevention, Post-Disaster Reconstruction and International Cooperation: Learning from both Japanese and Chinese Experiences) gibi çalışmalardır.

Son olarak, Hyogo Çerçeve Eylem Planı yerini Sendai Afet Risk Azaltma Çerçevesi’ne (2015-2030) bırakmıştır. 14-18 Mart 2015’te Japonya’nın Miyagi Eyaleti’nde düzenlenen “Afet Risklerinin Azaltılması Üçüncü Dünya Konferansı”nda kabul edilen Sendai Çerçevesi afet yönetimine verilen önemin arttığını gözler önüne sermiştir. Konferans sırasında devletler, afet risklerinin azaltılması ve afetlere karşı mukavemetin artırılmasının, hızlı bir biçimde ve her seviyede politika, plan, program ve bütçelere uygun şekilde entegre edilmesine ilişkin taahhütlerini tekrarlamıştır (UNSDR, 2015, s. 9).

Tüm bu küresel çalışmalar afet politikalarının 1950'lerden sonra hızla arttığını ve yaşadığımız yüzyılda düzenli hale geldiğini göstermektedir. Aslında bu durum doğrudan yaşanan doğal afetlerle ilişkilendirilebilir. Şekil 1'de görüleceği üzere 1960'lardan sonra afetlerin artış göstermesi yukarıdaki tarihsel sıralama dikkate alındığında uluslararası düzenlemelerle çakışmaktadır. Bu da biz yapılan çalışmaların aslında afetlerin birer izdüşümü olduğunu göstermektedir.

**Şekil 1:** 1900-2016 Tüm Dünya'da Gerçekleşen Doğal Afetlerin Yıllara Göre Oranı



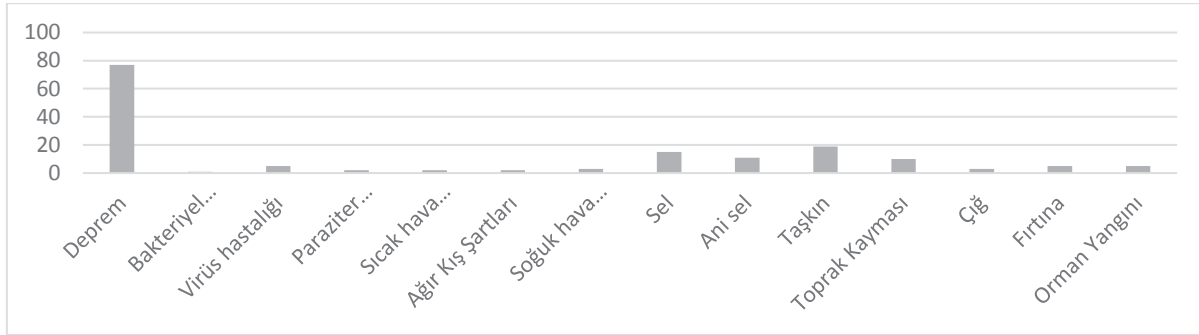
**Kaynak:** [http://www.emdat.be/advanced\\_search/index.html](http://www.emdat.be/advanced_search/index.html), 2017

Yaşanan afetler, yeni politika, çalışma ve araştırma alanları açmakta ve afet politikalarının değişmesine ve gelişmesine neden olmaktadır. Afet araştırmalarında doğru bilgi ve veriyi elde etmek için afetlerin ayrı ayrı incelenmesi önem arz etmektedir. Bu yönüyle de doğal, insan kaynaklı ve teknolojik afetler olarak yapılan genel ayırımın yanı sıra doğal afetleri de kendi içinde biyolojik, klimatolojik, jeofiziksel, hidrolojik ve meteorolojik olarak ayırmak gerekir. Şekil 1'de afetlerin yıllara göre dağılımında doğal afetler tümüyle istatistiksel olarak verilmiş ayrı ayrı değerlendirilmemiştir. Bunun sebebi afetlerle ilgili uluslararası çalışmalardaki sayısal artışı görmek istememizdir. Ancak şunu da belirtmek gerekir ki afetlerin sayısının 1960'lardan sonra sayısal olarak artış göstermesi toplumların kırılganlıklarının artması, hızlı kentleşme ve afetlerden etkilenen insan sayısı gibi nedenlerle doğrudan ilişkilidir. Bu nedenler, istatistiksel verilerin daha sağlıklı tutulmasına ve bu konuda veri akışını sağlayacak kurum ve kuruluşların oluşturulmasına katkıda bulunmuştur.

## TÜRKİYE'DE AFETLERİN HUKUKİ VE KURUMSAL İZDÜŞÜMLERİ

Geçmişte sadece afet anında müdahale ve sonrasında iyileştirme çalışmalarını kapsayan "kriz yönetimi" anlayışının yer aldığı yapı, günümüzde afet öncesi risk-zarar azaltma ve hazırlık sürecinin dâhil edildiği "risk yönetimi" ile birlikte değerlendirilerek "bütünleşik afet yönetimi" anlayışının doğmasını sağlamıştır. Hızlı dönüşüm yaşayan afet politikaları, alınan önlemler ve afet çalışmalarının afetlerin yaşanma oranıyla ilişkili bir şekilde artmasına neden olmuştur. Türkiye'de de tıpkı diğer ülkeler gibi afet çalışmaları, 1960'lardan sonra artış göstermiş ve can ve mal kaybının yüksek olduğu afetler sonrasında yoğunluk kazanmıştır. Risk yönetimi algısı yine uluslararası çalışmalarla bağlantılı bir şekilde 1990'lardan sonra bütünleşik afet yönetimi politikaları içinde yer almıştır. Bu gelişmeleri yıllar itibarıyla incelemek yerinde olacaktır.

Türkiye'nin bulunduğu coğrafi yapı gereği Türkiye, başta depremler olmak üzere; heyelan, çığ, su baskınları, orman yangınları, kuraklık, erozyon gibi afetlere maruz kalmaktadır.

**Şekil 2:** 1900-2016 Türkiye’de Gerçekleşen Afetler

**Kaynak:** [http://www.emdat.be/country\\_profile/index.html](http://www.emdat.be/country_profile/index.html), 2017

Şekil 2’de de görüleceği üzere Türkiye daha çok depremlere maruz kalan bir ülke profiline sahiptir. Tarihsel süreç incelendiğinde başta depremler olmak üzere Türkiye’de yaşanan afetlerin afet mevzuatına ve bu alandaki kurumların oluşmasına etkisi yine uluslararası düzenlemelerle aynı düzlemde ilerlemektedir.

Osmanlı döneminde yaşanan afetler sonrasında afetzedelere çeşitli yardımlar yapıldığı görülmektedir. Örneğin; 1509 yılında gerçekleşen İstanbul Depremi sonrasında II. Beyazıt’ın çıkardığı fermanla halka maddi yardımda bulunulurken, zarar gören evlerin de tamir edilmesi sağlanmıştır. Bu dönemdeki afetlere yönelik mevzuat düzenlemeleri yetersiz kalmaktadır. 1855 yılında İstanbul’da ilk belediye teşkilatının kurulması ve sonra tüm ülke sınırlarına bu teşkilatlanmaların yer alması yerleşimlerin yapılaşması anlamında önemli bir gelişme olarak kaydedilebilir. Cumhuriyetin ilanı ile birlikte İmar ve İskân Bakanlığı’nın kurulması, 1930’da 1580 sayılı Belediye Kanunu’nun çıkarılması ve imar planı yapma, yerleşimleri denetleme ve konut yapma görevinin belediyelere verilmesi diğer önemli gelişmelerdir (Erkan, 2010: 76).

27 Aralık 1939’da meydana gelen Erzincan Depremi yıkıcı etkisiyle büyük oranda can ve mal kaybına neden olmuştur. 32.968 kişinin hayatını kaybettiği depremde 116.720 bina yıkılmıştır. Bu olay karşısında başta TBMM olmak üzere birçok resmi ve sivil toplum kuruluşları depremzedelerin yardımına koşmuştur (Haçin, 2014: 66). 1939’da Yapı ve İmar İşleri Reisliği kurulmuş ve yasayla deprem bölgesindeki vergi mükelleflerine vergi affı getirilmiş yıkılan ve hasar gören evler için ücretsiz yapı malzemesi alınması kararı verilmiştir. Sonraki yıllarda üst üste yaşanan sel baskınlarına ilişkin yasal düzenlemelerle su baskınlarının ve afet zararlarının azaltılmasına yönelik birtakım tedbirler alınmıştır. 1945 yılında Türkiye’nin ilk “Yersarsıntısı Bölgeleri Haritası” ve “Türkiye Yer sarsıntısı Bölgeleri Yapı Yönetmeliği” hazırlanmıştır. 1953 yılında Deprem Bürosu ve Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü kurulmuş Deprem Bürosu daha sonra DE-SE-Ya (Deprem Seylap<sup>1</sup>- Yangın) Şubesi olarak adlandırılmıştır (Erkan, 2010: 78).

Türkiye’de kentlerin deprem ve sel gibi afetlere maruz bir şekilde hızlı ve plansız büyümesi 1950’lerden sonra da yatırımların bu bölgelerde yoğunluk kazanmasıyla birlikte büyük risk oluşturmuş ve depremler sonrası yaşanan can ve mal kaybının önüne geçilmesini engellemiştir. Dolayısıyla kalkınma planlarında afetlere ilişkin politikalar afet öncesi risk azaltma politikalarında stratejik bir öneme sahiptir.

<sup>1</sup>Su baskını, taşkın, taşma, feyezan.

Birinci (1963–1967) ve İkinci (1968-1972) Beş Yıllık Kalkınma Planları konut yatırımları ve mekânsal planlamaya yer vermiştir. Bu dönemde 1965 yılında Afet İşleri Genel Müdürlüğü kurulmuştur ve 88/12777 sayılı Afetlere İlişkin Acil Yardım Teşkilatı ve Planlama Esaslarına Dair Yönetmelik çıkarılmıştır. Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977) imar planlarına ve düzenli kentleşmeye, Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979–1983) afet tehditleri açısından önleyici çalışmalara yer vermiştir (Karaman, 2017: 8). Bu dönem içerisinde 1983 yılında Bayındırlık Bakanlığı ve İmar ve İskân Bakanlığı kurulmuştur. Bakanlıkların görevleri afetlere yönelik alınacak tedbirler bakımından oldukça genişletilmiştir.

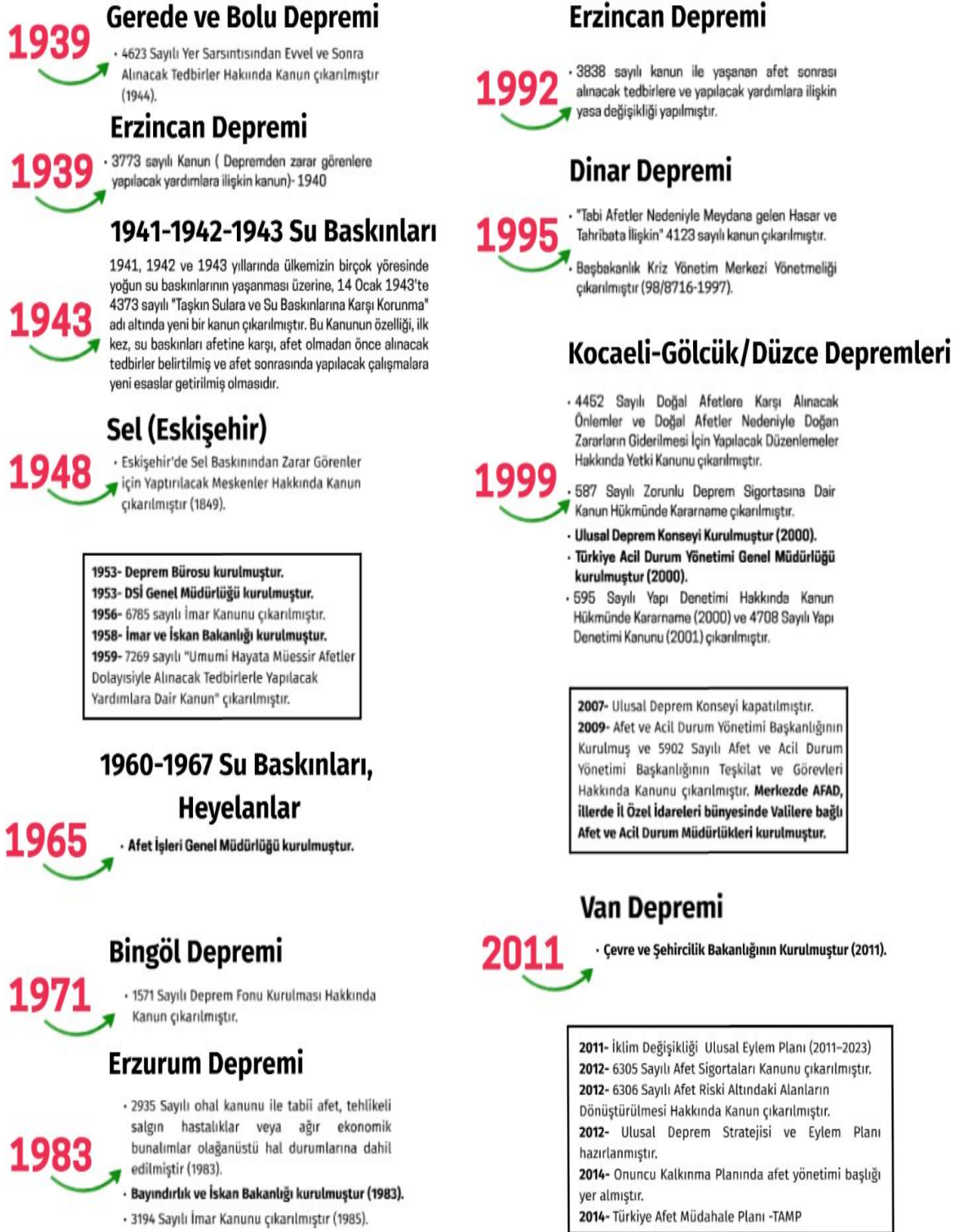
Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985- 1989) kırsal alan yapılaşmalarına yer vermiştir. 1985 yılında ayrıca 3194 sayılı İmar Kanunu yürürlüğe girmiştir. Bu yasayla birlikte yerel yönetimler imar planları konusunda yetki sahibi olmuşlardır. Yerel yönetimlerin kendi bölgelerindeki afet risklerine göre kendi ihtiyaçlarını belirlemesi ve planlarını bu stratejilere göre hazırlamaları yönüyle İmar Kanunu oldukça önemli bir katkıda bulunmuştur.

Yukarıda da belirtildiği üzere afetlere ilişkin düzenlemeler daha çok 1990’lı yıllarda kendini göstermiştir. Dolayısıyla Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990–1994) doğrudan deprem ve diğer afet risklerini azaltmaya yönelik politikalarla birlikte afete dirençli yapılar, buna uygun teknolojiler ve standartlara ilişkin düzenlemelere yer vermiştir. Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda (1996-2000) arazi kullanım ve risk haritalarının hazırlanması hususu yer alırken 1997 yılında Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi Yönetmeliği yürürlüğe girmiştir. 1999 Marmara Depremi sonrasında 4452 sayılı Doğal Afetlere Karşı Alınacak Önlemler ve Doğal Afetler Nedeniyle Doğan Zararların Giderilmesi İçin Yapılacak Düzenlemeler Hakkında Yetki Kanunu yürürlüğe girmiştir. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001–2005) afet zararlarının azaltılması konusunda eğitim ve kamu-özel-sivil iş birliğine dikkat çekmiştir. 23.11.1999 tarihinde Marmara depremi sonrasında risk yönetiminin kurumsal çerçeveye oturtmak amacıyla Dünya Bankası ile hükümet sözleşme imzalamış ve Başbakanlık Müsteşarına bağlı Acil Durum Yönetimi Merkezi Genel Müdürlüğü oluşturuldu (Yılmaz, 2002: 14). Dönemin kayda değer bir diğer önemli gelişmesi 21 Mart 2000’de büyük umutlarla Ulusal Deprem Konseyi kurulmuş olmasıdır. Fakat Konseye yıllarca depreme olan ilginin azalması sebebiyle hükümet tarafından herhangi bir danışma başvurusu gelmemiştir (Yılmaz, 2004: 14).

Dokuzuncu Kalkınma Planı’nda (2007–2013) Afet riski yüksek bölgelere öncelik verilmiştir. 2009 yılında Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı Kurulmuş ve 5902 Sayılı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunu çıkarılmıştır. Merkezde AFAD, illerde İl Özel İdareleri bünyesinde Valilere bağlı Afet ve Acil Durum Müdürlükleri kurulmuştur. Onuncu Kalkınma Planı (2014–2018) doğrudan afet yönetimi başlığı açmıştır. Bu çerçevede, afet risklerinin azaltılması için eylem planlarının oluşturulması hedeflenmiştir (Karaman, 2017: 8). 2012 yılında 6305 Sayılı Afet Sigortaları Kanunu ve 6306 Sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun çıkarılmıştır. Ayrıca aynı yıl Ulusal Deprem Stratejisi ve Eylem Planı hazırlanmıştır. Söz konusu tarihsel gelişmeler aşağıdaki tabloda daha detaylı olarak verilmiştir.

## **AFETLERİN BİLİMSEL İZDÜŞÜMLERİ**

1999 Marmara Depremi’nden sonra Cumhuriyet Halk Partisi Deprem Araştırma Komisyonu tarafından hazırlanan raporda yapılan önemli önerilerden birisi fakültelerin inşaat, mimarlık, kamu yönetimi ve şehir ve planlama bölümlerinde “afetler ve mimarlık”, afetler ve şehir planlama”, “afet yönetimi” başlıkları altında derslerin verilmesidir (Milliyet Gazetesi, 1999: 17). Yine bu depremden sonra İstanbul Teknik Üniversitesi ile Uluslararası Konut Bilimleri Birliği 02.12.1999’da Türkiye’yi sarsan depremleri konu edinen Uluslararası Deprem Konferansı düzenlemiştir (Milliyet Gazetesi, 1999: 18). Boğaziçi Üniversitesi’nden bir grup hoca Türkiye’nin “acı tecrübelerden ders aldığı” ancak ABD’deki gibi değişen koşullara ayak uyduran ve ihtiyaçlara göre sürekli güncellenen bir afet yönetim sistemi kurarak göstereceğini belirtmiştir (Milliyet Gazetesi, 2000c: 24).

**Tablo 1: Türkiye’de Afetler Sonrası Hukuki ve Kurumsal İzdüşümü**

**Kaynak:** İstanbul Valiliği, İstanbul Proje Koordinasyon Birimi (İPKB) tarafından yürütülen, “İstanbul Sismik Riskin Azaltılması ve Acil Durum Hazırlık Projesi - İSMEP rehber kitabından yararlanılarak yazarlar tarafından hazırlanmıştır.

Çok daha fazla verilebilecek bu örnekler önemli bir toplumsal sorunun hükümet ve bilim gündemine neredeyse aynı anda düştüğünü göstermektedir. Afetlerin başlı başına kendilerinin toplumsal yaşamı etkileyen önemli olaylar olması, hükümetlerin çözüm bulma arayışını tetiklediği gibi konunun bilimsel açıdan da ele alınmasını sağlamaktadır. Ayrıca devletler tarafından kurumsal ve yasal dayanaklar ile afetlerin tüm aşamaları için geliştirilen politikalar bunu pekiştiren bir durumdur. Yapılan çalışmaların bir kısmı da devletin ilgili kurum ve yasalarını etkililik ve verimlilik temelinde değerlendirilmektedir. Bu birinci başlıkta açıklandığı gibi bilim insanlarından beklenen bir durumdur. Böylece bilim ve politika süreçleri sürekli birbirini beslemektedir. Politika bilime sorun götürmekte, bilim bu soruna çözüm üretmekte ve üretilen çözümleri değerlendirmektedir.

Türkiye’de afetler konusunda yaşanan gelişmelerde özellikle 1999 depremi belirleyici olmuştur.İlgili derslerin verilmesi gündeme gelmiş ve ABD Acil Yönetim Kurumu (FEMA) ile İstanbul Teknik Üniversitesi ortaklığıyla Afet Yönetimi Eğitimi Projesi kapsamında ABD’den gelen uzmanlar Türkiye’den 31 profesör ve doçente afet planının nasıl hazırlanacağı, kriz yönetim merkezinin nasıl kurulacağı, teşkilatlanma ve afet öncesi önlemler gibi temel konularda eğitim vermeye başlanmıştır (Milliyet Gazetesi, 2001a: 4).2001’de Boğaziçi Üniversitesi’nde yer bilimleri, mühendislik, sosyal bilimler ve eğitim alanında sinerji öngören ortak bir projeye Afet Yönetimi Uygulama ve Araştırma Merkezi kurulmuştur. Merkez bünyesinde bulunan 26 profesörle Marmara Depremi üzerinden olası bir depremin fiziki, jeolojik, sosyo-ekonomik, demografik psikolojik etkileri üzerine araştırma yapmaya başlamıştır (Milliyet Gazetesi, 2002: 14; Milliyet Gazetesi, 2002a: 15). Ortadoğu Teknik Üniversitesi’nin deprem kitapçığı basması ve Deprem Dede olarak ünlenen Prof. Dr. Ahmet Mete Işıkara’nın bir dizi bilinçlendirme faaliyetinde bulunması şeklinde birçok örnekle bilimin konuyu ele aldığı gösterilebilir (Milliyet Gazetesi, 2000a: 21; Milliyet Gazetesi, 2000b: 20; (Milliyet Gazetesi, 2001b:15). Ancak önemli olan nokta Milliyet Gazetesi arşivine göre, “afet yönetimi” kavramının en sık geçtiği yıllar Marmara Depremi sonrasındaki ilk birkaç yıldır. Sonraki süreçte afetler bilimsel olarak daha sık gündeme gelmiş derslerin yanı sıra bölümler ve lisansüstü programlar açılmıştır. Bugün Acil Yardım ve Afet Yönetimi Bölümlerine; fakülte bazında Mehmet Akif Üniversitesi, Biruni Üniversitesi, Gümüşhane Üniversitesi, yüksekokul bazında Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, Mehmet Akif Üniversitesi, Mustafa Kemal Üniversitesi, Namık Kemal Üniversitesi, Selçuk Üniversitesi ve meslek yüksekokulu bazında Erzincan Üniversitesi, İstanbul Üniversitesi, Avrasya Üniversitesi, Biruni Üniversitesi, İstanbul Bilgi Üniversitesi, Okan Üniversitesi, Ayvansaray Üniversitesi, Üsküdar Üniversitesi örnek gösterilebilir (YÖK, 2017). Türkiye’de afet yönetimi alanında yüksek lisans eğitimi de verilmektedir. Avrasya Üniversitesi, Dokuz Eylül Üniversitesi, Gümüşhane Üniversitesi, İstanbul Teknik Üniversitesi, Hacettepe Üniversitesi, Bezmialem Üniversitesi, Bitlis Eren Üniversitesi, TODAİE bu eğitimin verildiği kurumlardan sadece birkaçıdır. Ayrıca Dokuz Eylül Üniversitesi 2017 yılında Afet Yönetimi Doktora Programı’nı da başlatmıştır. Afet yönetimi eğitimi sağlık, sosyal, fen ve eğitim enstitüsü gibi farklı enstitülerde eğitim veren disiplinler arası bir alandır. Örneğin Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü bünyesindeki Afet Yönetimi Anabilim Dalı Yüksek Lisans Programı’nda kamu yönetimi, maliye, işletme bölümlerinin yanında, mühendislik, tıp, mimarlık ve hukuk fakültelerinden öğretim üyeleri eğitim vermektedirler.

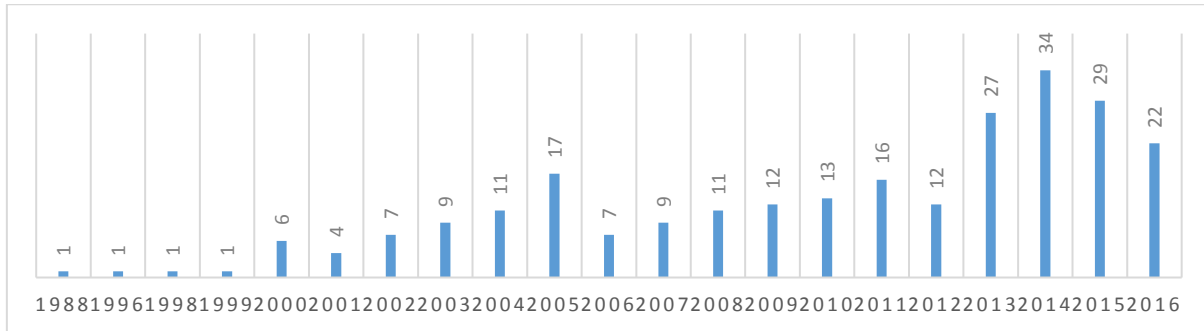
Bu gelişmelerin her birisi çalışma açısından önemli olmakla birlikte çalışmanın bu başlığında Yükseköğretim Kurulu Başkanlığı’nın Tez Merkezi’nden “afet” kavramı esas alınarak bir çözümlenmeye gidilmiştir. Yapılan çalışmalar lisansüstü seviyesi, tarihi, afetlerin hangi aşaması ile ilişkili olduğu, konuyu hangi bağlamı ile ele aldığı, çalışmanın hangi alanda yapıldığı ve herhangi bir afeti inceleyip incelemeye açılardan analiz edilmiştir. 253 tez içinden 47’si doktora 203’ü yüksek lisans olmak üzere 250 tanesi incelenmiştir (Tablo 2).



**Tablo 2:** Afet konulu çalışmaların yıllar itibariyle sayıları

Yıl	Sayı	Yıl	Sayı	Yıl	Sayı
1988	1	2003	9	2010	13
1996	1	2004	11	2011	16
1998	1	2005	17	2012	12
1999	1	2006	7	2013	27
2000	6	2007	9	2014	34
2001	4	2008	11	2015	29
2002	7	2009	12	2016	22
Toplam					250

Çalışmaların yapıldığı tarihe bakıldığında 2000'den önce konu ile ilgili dört tez yazılmışken, bu tarihten sonra çalışmaların belirli bir artış gösterdiği anlaşılmaktadır. 17 Ağustos 1999 Marmara ile 23 Ekim 2011 Van Depremlerinin etkisiyle 2001-2005 ve 2012-2014 arasında sürekli artış söz konusudur. Ancak bu artışların oranı özellikle 2005-2013 yılları arasında düzenliliğini yitirmiştir (Şekil 3). Bu da yukarıda bahsedildiği üzere yıllar içerisinde afet konusuna tıpkı hükümetin ilgisinin azalması gibi bilimsel ilginin de azaldığını ve aslında konunun kamuoyunun da gündeminden düştüğünü söylemek yanlış olmayacaktır.

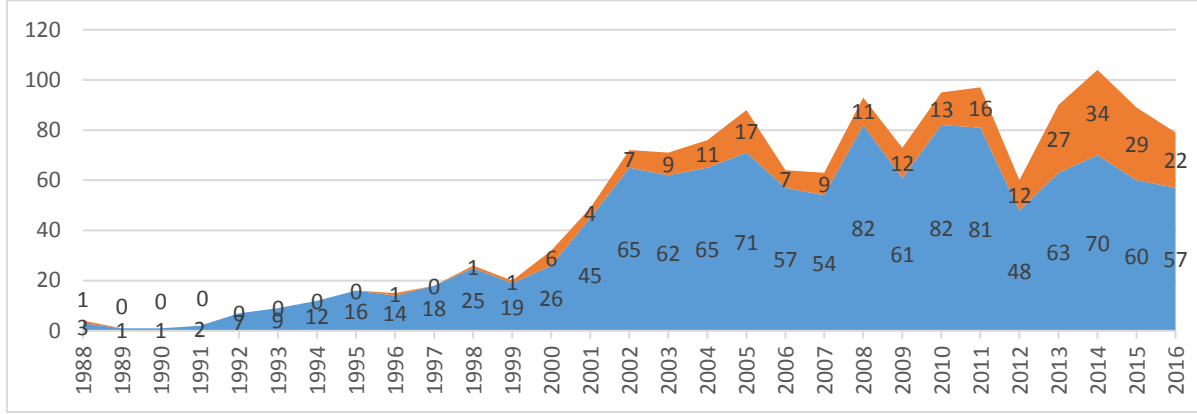
**Şekil 3:** Afet konulu çalışmaların yıllar itibariyle sayıları

Afet konulu çalışmalar, Tez Merkezi'nden "deprem" kavramı esas alınarak yapılan taramada sonuç olarak çıkan 1173 tez ile neredeyse aynı oranda çalışılmıştır (Şekil 4). Bu da konunun bilimsel olarak ele alınmasında tutarlılık olduğunu göstermektedir. "Deprem" kavramının yer aldığı tezler "afet" kavramının yer aldığı tezlerden yaklaşık 5 kat fazladır. Büyük depremler sonrasında kaleme alınan bu çalışmalar genel üzerinden değil de yine yaşanan afetlerin niteliği gereği o afete özel akademik tezlerdir. Dolayısıyla söz konusu tezlerin tıpkı kurumsal olduğu gibi aynı zamanda afetlerin birer bilimsel yansıması olduğu söylenebilir. Konu aşağıda daha detaylı incelenmiştir.

Yapılan çalışmaların birçoğu Türkiye'de yaşanan herhangi bir afete değinse de doğrudan bir ya da birkaç afeti inceleme nesnesi haline getiren çalışma sayısı 65'tir (Tablo 3). Bu sayı toplam çalışmaların %26'sına tekabül etmektedir. Bu çalışmalardan biri 1995 Isparta-Senirkent sel felaketini, biri Marmara depremi ile birlikte 2003 Pülümür ve Bingöl depremlerini; biri 1995 Dinar depremini; ikisi Bingöl depremini; biri 2004 Doğubayazıt depremini; biri Bingöl ve Van depremini; biri 2011 Simav ve Van depremini incelemiştir. Geri kalan çalışmalardan 38'i sadece Marmara depremini, 9'u sadece Van depremini ve 10'u Marmara ve Van depremini doğrudan araştırma konusu yapmıştır. Marmara depreminden sonra 2001-2005 arasında yapılan 48 çalışmanın 23'ü bir depremi konu alırken bunların 20'si Marmara depremini incelemiştir. Yaklaşık %42'ye tekabül eden bu oran depremin

bilimsel çalışmalara ne derece etki ettiğini göstermesi açısından önemlidir. 2006 itibarıyla herhangi bir afeti konu alan çalışmalarda düşüşün yaşanması ve Van Depremi'nden sonra 2012'de tekrar yükselişe geçmesi bu durumu pekiştiren önemli bir gelişmedir.

**Şekil 4:** Deprem konulu çalışmalar ile afet konulu çalışmaların yıllar itibarıyla sayılarının karşılaştırılması



**Tablo 3:** Yıllara göre afet çalışmaları (AÇ) ve depremle ilişkili çalışma sayısı (DİÇ)

Yıl	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>DİÇ</b>	1	3	5	3	3	9	3	4	2	1	1	2	3	7	10	6	2
<b>AÇ</b>	6	4	7	9	11	17	7	9	11	12	13	16	12	27	34	29	22

Afet konulu çalışmaların genel olarak “öncesi”, afetlerin “olduğu an” ve “sonrası” olmak üzere üç ana aşama üzerine yoğunlaştığı görülmektedir. Herhangi bir afet yaşanmadan önce risk azaltma stratejileri ve erken uyarı sistemleri gibi politikalarla afet öncesi tedbirler alınır. Bunun gibi afetler olduğu anda en az zararlar krizin yönetilmesi ve sonrasında iyileştirme ve normalleşme süreçleri, bir dizi faaliyet ve politika ile yönetilmeye çalışılır. İncelenen çalışmalar genellikle tek bir aşamaya yoğunlaşmıştır. Bu tebliğde örneğin hemşirelerin afetlerle ilgili bilinç düzeyini ölçen bir çalışma “afet öncesi” çalışmalar içinde değerlendirilmiştir. Herhangi bir afet olduğunda kurtarma faaliyetleri “afet esnası” ve afetzedelerin barınma sorununun çözülmesi ise “afet sonrası” çalışmalar şeklinde sınıflandırılmıştır. Üç aşamayı birlikte düşünen; dirençli bir toplum oluşturmak için her tehlikeyi dikkate alan, afet yönetiminin önleme, zarar azaltma, hazırlık, müdahale ve iyileştirme safhalarını içeren bütünlükli afet yönetimi (ADAF, 2014: 51) ile ilgili 4 çalışma yapılmıştır. Afet öncesi 142, afet esnasını konu edinen 24 ve sonrası ile ilgili yapılan çalışma sayısı 80'dir. Bu çalışmaların yoğunlaştığı konular afet yönetimi, yapı, eğitim, sağlık ve barınmadır.

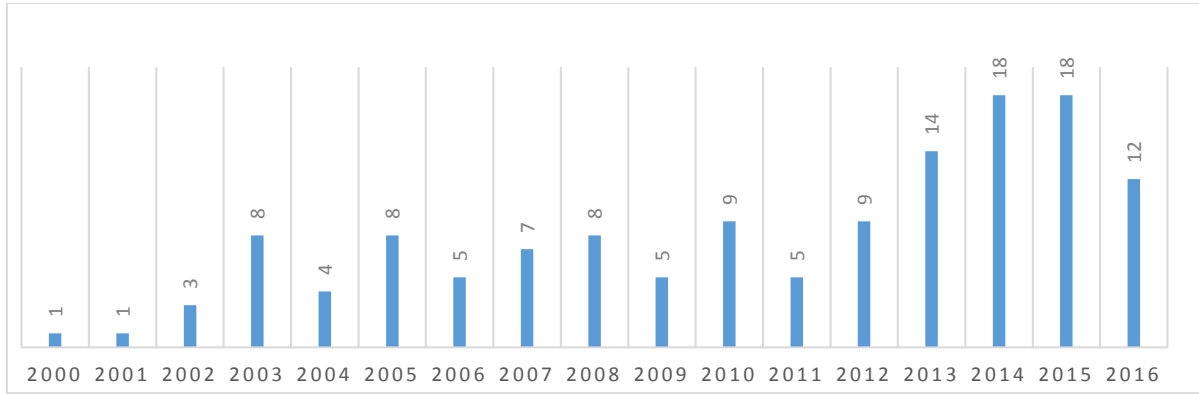
**Tablo 4:** Yapılan çalışmaların yoğunlaştığı konular

Konu	Afet yönetimi	Yapı	Eğitim	Sağlık	Barınma	Diğer
<b>Sayı</b>	135	42	31	24	13	5

Bu başlıklar içinde değerlendirilemeyecek olan dini tutumun afetler üzerine etkileri (1), afetlerin ekonomiye ya da kalkınmaya etkileri (3) ve genel olarak afetlerin etkilerini (1) konu alan çalışmalar da mevcuttur. Çalışmalar zaman zaman bir diğerinin kapsamına girebilir. Örneğin hastanelerin acil durum yönetimi hem “sağlık” hem de “afet yönetimi” başlığında değerlendirilebilir. Burada çalışmalar ağırlıklı olarak hangi başlığın unsurlarını daha fazla taşıyorsa o kapsamda ele

aldığından hastanelerin acil durum yönetimi “afet yönetimi” başlığında yer edinmiştir. Afet yönetimi kapsamında değerlendirilen çalışmaların ortak özelliği aşaması fark etmeksizin yönetim olgusunun herhangi bir boyutu ile ilişkili olmasıdır. Afet yönetimi içerisinde değerlendirilen konuların bir kısmı şu şekildedir: kriz yönetimi, risk yönetimi, merkezi ve yerel yönetimin rolü, örneğin işletmeler ve STK’lar gibi diğer yerel aktörlerin rolü, afet planı, insan kaynakları yönetimi, kurumlar arası koordinasyon (ağ yönetimi), afet bilgi sistemi, malzeme yönetimi, acil durum yönetimi, coğrafi bilgi sistemi tabanlı afet yönetimi, ulaşım planı, afet lojistik planı, hukuksal düzenlemeler, TSK’nın afetlerde etkinlik düzeyi, karar alma yöntemleri, afet yönetim modeli. Afet yönetimi kapsamında yapılan çalışmalar kavramın tanımı gereği afetlerin her aşamasına yayılmıştır ve bütünlük afet yönetimi çalışmalarının dördü de bu başlığa girmektedir. Bunun dışında çalışmaların 81’i afet öncesi, 32’si afet sonrası ve 18’i afet esnasında yönetim ile ilgilidir. Bu çalışmaların çoğunluğu kamu yönetimi (27), endüstri mühendisliği (18), işletme (14), şehircilik ve bölge planlama (10) alanlarında yapılmıştır. Bunun dışında jeodezi ve fotogrametri, bilgisayar mühendisliği, uluslararası ilişkiler, maliye, hukuk, tıp, halkla ilişkiler ve gazetecilik gibi pek çok alanda afet konulu çalışmalar yapılmıştır. Afet yönetimi konulu çalışmaların son yıllarda artmıştır. 2012’ye kadar çalışmaların sayısında yıllar itibariyle tutarlılık bulunmamaktayken, 2012 itibariyle sürekli yükseliş söz konusudur (Şekil 5).<sup>2</sup>

**Şekil 5:** Afet yönetimi konulu tezlerin yıllara göre dağılımı



“Yapı” sınıfı içinde değerlendirilen çalışmalar ise öncesi(22) ve sonrası (20) olmak üzere iki aşama üzerine yapılmıştır. Afet öncesini konu edinen çalışmalar afet tehlikesi olan bölgelerdeki yapılar üzerine; afet sonrası merkeze alan çalışmalar yapı temeline yeniden inşa ve kentleşme süreçleri üzerine yoğunlaşmıştır. Yapı kapsamında yapılan çalışma konularının örnekleri şu şekildedir: Yönetmeliklerin öngördüğü yapılar üzerine yapılan karşılaştırmalı çalışmalar, mimari tasarım, afet konutlarının kente ve kentleşmeye etkisi, bu konutların kullanılabilirliği, mobil konut, yapı denetimi, tarihi mekânların yeniden inşası. Bu nedenle her ne kadar başka alanlarda söz konusu olsa da “yapı” temalı çalışmaların geneli mimarlık (21), inşaat mühendisliği (9), kentsel sistemler ve ulaştırma yönetimi (3) şehir ve bölge planlama (3) alanlarında yapılmıştır.

Eğitimi konu edinen çalışmalar afetlere hazırlık niteliğinde olduğu için bu alanda yapılan çalışmaların tümü afet öncesi kapsama girmektedir. Eğitim düzeyinin tümünde (ortaöğretim, lise, üniversite) ayrı ayrı afet bilgisini ölçme çalışmaları, yetişkinlerde afet bilinci, hemşire, 112 çalışanları ve itfaiyeci gibi afetlere müdahale ekiplerinin afet bilgisi “eğitim” başlığının en çok ele alınan konuları olmakla birlikte, tarih derslerinde afet, teknoloji temelli afet eğitimi, doğal afet eğitiminde drama tekniği gibi eğitici ve öğretici çalışmalar mevcuttur. Bu nedenle yapılan çalışmaların birçoğu fen, sosyal, ilköğretim vb. alanları içine alan eğitim bilimleri (12) alanında yapılmıştır. Bunun dışında halk sağlığı (7), afet yönetimi (3) başta olmak üzere yine farklı alanlar afet konusunu bu açıdan ele almıştır.

<sup>2</sup> 2016’da görülen düşme ise YÖK tez merkezine ilgili yılda yapılan çalışmaların geç girmesiyle ilgili olabilir. Bu durum diğer veriler açısından da geçerlidir.

Eğitim konulu çalışmalar son yıllarda artış göstermiştir. 2011 yılına kadar 6 çalışma yapılmışken; 2011’de 5, 2013’de 4, 2014’te 6, 2015’te 3 ve 2016’da 7 çalışma yapılmıştır.

Afetlerin kadın, çocuk, gönüllüler vb. kişiler üzerindeki psikolojik etkileri, ambulans hizmet kalitesi, yaralıların müdahale biçimi ve öncelikli kurtarılması gereken kişiler konusu gibi alanları içine alan “sağlık” konulu afet çalışmaları da eğitim gibi son yıllarda artmıştır. 9’u 2011’den önce, 15’i 2011 ve sonrasında yapılan çalışmaların çoğu (10) acil tıp, psikoloji, sağlık kurumları yöneticiliği vb. alanların içinde değerlendirilebileceği sağlıkla ilgili bilim dallarında yazılmıştır. Bununla birlikte kamu yönetimi, sosyoloji ve istatistik gibi alanlarda da afet konusunu sağlık açısından inceleyen çalışmalar bulunmaktadır. Son olarak “Barınma” temalı afet çalışmalarının biri afet esnasında olmak üzere, diğerleri konusu gereği afet sonrası kapsamdadır. Çalışmaların çoğu mimarlık (10) alanında yapılmış olup, geomatik mühendisliği, savunma teknolojileri ve yapı bilim dallarınca da bu açıdan incelenmiştir. Barınma konulu çalışmalar genel olarak afetlerin hemen sonrasında geçici barınma ihtiyacının karşılanmasına yönelik çalışmalarıdır. Çadır sistemi başta olmak üzere, geçici barınakların inşası, tahsisi ve sürdürülebilirliği başlıca konular arasında yer edinmiştir.

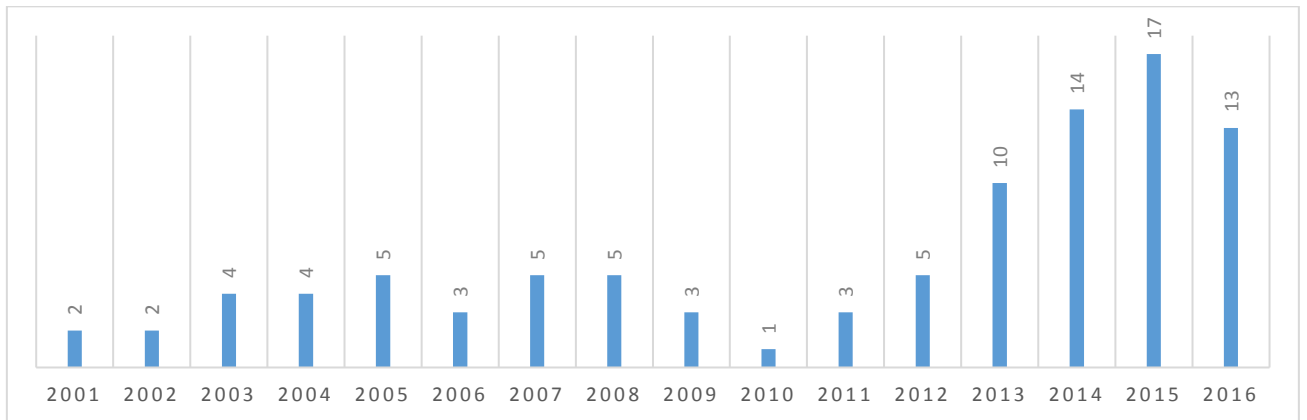
Çalışmaların hangi alanlarla ilgili olduğu sınıflandırmasında eğitim, sosyal, sağlık ve teknik şeklinde sınıflandırmaya gidilmiştir (Tablo 5). Coğrafya, fen bilimleri ve sosyal bilimler başta olmak üzere afetleri eğitim temelinde ele alan 18 çalışma bulunmaktadır. Sosyal bilimler alanında en fazla kamu yönetimi (30), işletme (16), kentsel sistemler (11), afet yönetimi (9), sosyoloji (4) alanında çalışma yapılmıştır. Sağlık konulu çalışmalar da ise halk sağlığı (9), acil tıp eğitimi (6) ve sağlık kurumları yöneticiliği (3) bilim dalları ağırlıklı çalışma yapılan bilim dallarıdır. En çok çalışmanın yapıldığı teknik bilimler kapsamında mimarlık (35), şehircilik ve bölge planlama (13) ve mühendislikler (33) başı çekmiştir.

**Tablo 5:** Afet konulu çalışmaların yapıldığı alt alanların dağılımı

Alan	Eğitim	Sosyal	Sağlık	Teknik
Sayı	18	96	29	107

Bu çalışmaların tarihsel olarak artış oranlarına baktığımızda, yukarıda belirtildiği gibi eğitim ve sağlık çalışmaları 2011 yılıyla birlikte artış göstermiştir. Sosyal bilimler alanında yapılan çalışmalarda da aynı durum söz konusudur (Şekil 6).

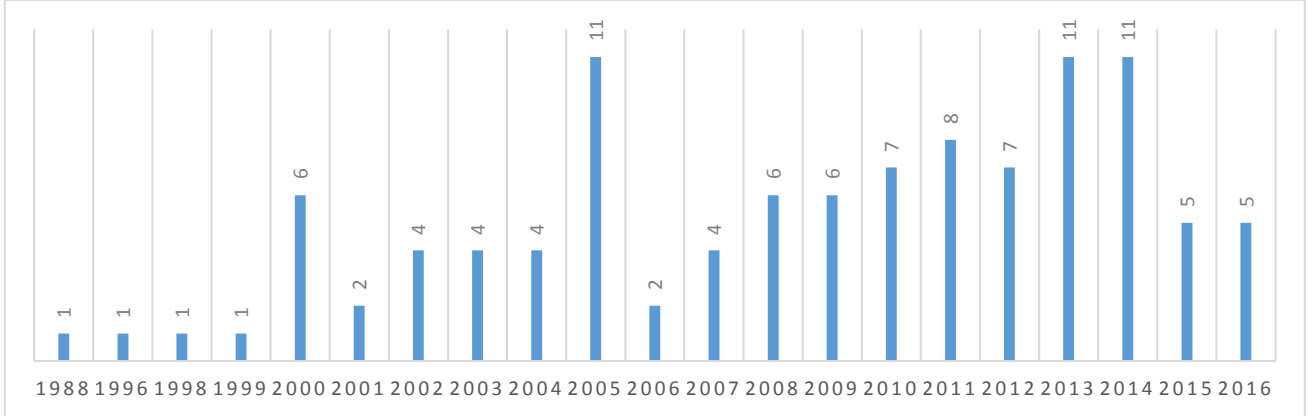
**Şekil 6:** Afet yönetimi konusunun ele alındığı sosyal bilimler tezleri.



Teknik alanında yapılan çalışmalarda düzenli bir artış söz konusu olmasa da 107 çalışmadan 47’si (yaklaşık %44’ü) 2011 itibarıyla yapılmıştır (Şekil 7). 2005 ve 2013-2014 yıllarındaki

sıçramalar 1999 ve 2011 depremleriyle ilişkilendirilebilir. 2013 ve 2014 yılında tamamlanan tezlerin büyük bir bölümünün yüksek lisans tezi olması da bu varsayımı güçlendirmektedir.

**Şekil 7:** Afet yönetimi konusunun ele alındığı teknik bilimler (mühendislik, mimarlık vb.) tezleri.



## SONUÇ

Afetler uzun bir geçmişe sahiptir. Ancak afetlere ilişkin veriler çok eskiye dayanmamaktadır. Hızlı nüfus artışı ve kentleşme ile afet riski altındaki alanların gerekli tedbirler alınmadan yerleşim alanları haline gelmesi bu bölgelerde yaşanan doğa olaylarını da birer afet haline getirmiş ve bu yerleşim alanlarının kırılganlığa sahip mekanlar, insanların ise afet riski altındaki gruplar olarak nitelendirilmesine sebep olmuştur. Sadece yerleşim alanlarının tercihi değil, konutların afetlere dirençli yapıya ve teknolojiye sahip olmaması, kapasite yetersizliği ve doğa olaylarına karşı risk potansiyellerinin yüksek olması gibi tetikleyici nedenlerin bir araya gelmesi can ve mal kaybı ile çevresel zararları artıran sorun alanları olarak karşımıza çıkmıştır. Afet zafiyetleri 1950’lerden sonra hızla artan Dünya nüfusunun yaşanan afetlerden daha fazla zarar görmesine neden olmuş ve toplumların kırılganlığını artırarak afetler karşısında tedbir almaya zorlamıştır. Hükümetler afetler karşısında politika oluşturmak için afetleri daha dikkatli bir şekilde kayda almaya başlamıştır. Afetlere maruz ve afet riski altındaki ülkelerde veri akışının sağlanabilmesi için iş birliğine gidilmiş, uluslararası toplantılarda afetlerle mücadele konusunda nasıl tedbir alınacağı hususu tartışılmıştır.

Günümüzde afetlerin neden olduğu can ve mal kayıpları, geçmişe oranla çok daha fazladır. Bu durum uluslararası işbirlikleri ve ortak faaliyetlerin yanı sıra ulusal düzeyde politika üreten ve geliştiren kurum ve kuruluş sayısını da etkilemiştir. Bu farkındalık, ülkeleri kendi içinde yeni stratejiler geliştirmeye sevk etmiş ve her ülke kendi coğrafyasında gerçekleşen afetlere özel politikalar üretmeye başlamıştır. Zamanla afet sonrası kriz yönetimi üzerine yoğunlaşan politikalar kendi içinde hatasını fark etmiş, afet öncesi risk yönetimi algısını da bu sürece dâhil ederek bütünlüklü afet yönetimi yapısına evrilmiştir.

Türkiye’de afet odaklı kurumların ve ilgili mevzuatın gelişimi diğer ülkelerden farklı değildir. Afetler ve verdiği zararlar tarihsel süreç içerisinde meclislerimizi ve hükümetlerimizi harekete geçirmiş, ihtiyaç duyulan yasal düzenlemelerin yapılmasını sağlamıştır. Mevzuatın, koordinasyon ve eşgüdümün yetersiz olması merkezde bakanlıklara, taşrada yerel yönetimlere afetlere ilişkin önemli sorumluluklar verilmesini sağlamıştır. Ayrıca daha etkin bir afet politikası yürütülebilmesi için afetlere özel yeni kurumsal yapılara yer verilmiştir. Yokohama Strateji Belgesi, Hyogo Protokolü ve Sendai Çerçevesi gibi uluslararası düzenlemelerin Türkiye’deki afet politikaların gelişmesine katkısı oldukça fazladır. Afet risk haritalarının çıkarılması, kalkınma planlarında afetlere özel yer verilmesi, doğrudan Başbakanlığa bağlı Afet ve Acil Durum Başkanlığı’nın kurulması ve taşrada il müdürlüklerinin oluşturulması, afet toplanma alanlarının güncellenmesi gibi gelişmeler Dünyada ve Türkiye’de

yaşanan afetlerin hukuki ve kurumsal izdüşümlerinin örnekleridir. Bu araştırma da göstermiştir ki Türkiye'nin afetler konusunda belirleyici kurumları ve yasal düzenlemeler çoğunlukla doğal bir afet sonrasında ortaya çıkmıştır.

Öte yandan bilimsel açıdan değerlendirildiğinde, 20. yüzyılın başlarında devletlerin bilimsel verilere dayanarak politika geliştirme anlayışı, 1950'lerde devlet denetiminde üretilen bilim politikası kavramının ortaya çıkmasıyla sistematik hale gelmiştir. Bilim sonuçları itibarıyla elde ettiği güç ve sorunların çözümü olarak görülmesi nedeniyle politikaların başvurduğu önemli bir araç haline gelmiştir. Bu durum toplumsal sorunlar karşısında siyasi karar alıcıların olduğu kadar bilim insanlarının görüşlerini önemli kılmıştır. Durum tespitleri ve çözüm yöntemleri devletlerin olduğu kadar bilimsel çalışmalar ortamının da gündemine girmiştir. Bu nedenle soruna karşı devlet tarafından üretilen politikalar ile bilimsel çalışmalar arasında bir eşgüdüm oluşmuştur. Afetler özelinde de hem uluslararası hem de Türkiye'de kurumsal ve hukuksal gelişmelere neden olan afetler bilimsel çalışmaları da dinamize etmiştir. Diğer bir ifadeyle, afetlerin bilimsel açıdan ele alınması afet politikalarının kurumsal ve hukuki yapısının gelişimiyle doğrudan ilişkilidir. Ayrıca bilimsel çalışmalar bütünleşik afet yönetimi döngüsünün tüm parçalarının etkin ve verimli çalışmasını sağlayan temel unsurlardır. Bu konuda kent konseyleri, kalkınma ajansları gibi müzakere ortamları ile üniversiteler ve sivil toplum örgütlerinden destek alınması yerel ve bölgesel ölçekte katkı sağlayacaktır.

Türkiye'de afetler ve bilimsel tezler arasındaki ilişki değerlendirildiğinde, çalışmaların niceliğinin ve bu çalışmalara sevk eden olgunun meydana gelmiş bir afetle doğrudan ilişkili olduğu anlaşılmaktadır. "deprem" afet tipleri içinde en fazla çalışılan konudur. Risk Yönetimi İndeksinde de görüleceği üzere (INFORM, 2017), Türkiye'de doğal afetler içinde deprem riskinin diğer afetlere oranla yüksek ve etkilerinin yıkıcı olması, bilimsel çalışmaların da deprem odaklı ilerlemesine neden olmuştur. Bu nedenle diğer afet tiplerini konu edinen çalışma sayısı yetersizdir.

## KAYNAKÇA

- ADAF. (2014), Açıklamalı Afet Yönetimi Terimleri sözlüğü, T.C. Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı, Ankara.
- Akdoğan, A. A. (2012), "Aydınlanmadan Neoliberalizme Kamu Politikalarının Sarsıl(a)mayan Egemenliği", *Amme İdaresi Dergisi*, 45(4), 1-24.
- Akdoğan, A. A. (2013), "Gündem Belirleme", M. Yıldız, & M. Z. Sobacı içinde, *Kamu Politikası Kuram ve Uygulama*, Adres Yayınları, Ankara, s. 210-227.
- Bernal, J. D. (2009), *Tarihte Bilim-2*, Evrensel Basım Yayım, İstanbul.
- Dunn, W. N. (1994), *Public Policy Analysis ; An Introduction*, Prentice Hall, New Jersey.
- Erat, V., & Arap, İ. (2016), *Bilim-İktidar İlişkisinin Evrimi*, Notabene Yayınları, Ankara.
- Erkan, E. (2010), *Afet Yönetiminde Risk Azaltma ve Türkiye'de Yaşanan Sorunlar*, DPT, Ankara.
- Foucault, M. (2011), *Entellektüelin Siyasi İşlevi*, Ayrıntı Yayınları, İstanbul.
- Göker, A. (2004), "Pazar Ekonomilerinde Bilim ve Teknoloji Politikaları ve Türkiye", *TMMOB, Teknoloji*, TMMOB, Ankara, s. 122-220.
- Gül, H. (2015), "Kamu Politikası Analizi, Yöntemleri ve Teknikleri", *Yasama Dergisi*, Sayı 29, s. 5-31.
- Habermas, J. (2013), "ideoloji" Olarak Teknik ve Bilim, *Yapı Kredi Yayınları*, İstanbul.
- Haçın, İ. (2014), "1939 Erzincan Büyük Depremi", *Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Mart, s. 37-69.
- IDNDR. (1994), "World Conference on Natural Disaster Reduction, Guidelines for Natural Disaster Prevention, Preparedness and Mitigation. International Decade for Natural Disaster Reduction, Yokohama, Japan", <https://www.unisdr.org/we/inform/publications/8241> (18.04.2017).

- INFORM. (2017). “Countries”, Index For Risk Management: <http://www.inform-index.org/Countries/Country-profiles/iso3/TUR> (23.04.2017).
- Kalu, K. A. (Ed) (2016), “Agenda Setting: Domestic and Foreign Policy in Africa”, Agenda Setting and Public Policy in Africa, Routledge, New York, s. 69-86.
- Karaman, Z. T. (2017), “Afet Yönetimine Giriş ve Türkiye’de Örgütlenme”, Bütünleşik Afet Yönetimi, Birleşik Matbaa, İzmir, 1-36.
- Milliyet Gazetesi (1999, 09 27), CHP Afet Dersi Önerdi. Milliyet .
- Milliyet Gazetesi (1999, 12 02), Milliyet-İTÜ İşbirliği. Milliyet.
- Milliyet Gazetesi (2000a, 06 09), Dedenizi İyi Dinleyin. Milliyet.
- Milliyet Gazetesi (2000b, 08 16), Deprem Dedenen Çocuklara Çizgi Film. Milliyet.
- Milliyet Gazetesi (2000c, 04 22), Depreme Karşı Risk Pasaportu. Milliyet.
- Milliyet Gazetesi (2001a, 02 13), Deprem Eğitim Timi. Milliyet.
- Milliyet Gazetesi (2001b, 03 27), Deprem Felaketine Hazır mısınız? Milliyet .
- Milliyet Gazetesi (2002, 3 6), Yakında Depreme Hazır Olacağız. Milliyet.
- Milliyet Gazetesi (2002a, 3 11), Türk Halkı Deprem Şokunu 5 Ayda Atıyor. Milliyet.
- Türkcan, E. (2009), Dünyada ve Türkiye’de Bilim, Teknoloji ve Politika, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- UN. (1971), Resolutions Adopted On The Reports Of The Third Committee, United Nations General Assembly.
- UN. (1992), “Plan of Implementation of the World Summit on Sustainable Development”, [http://www.un.org/esa/sustdev/documents/WSSD\\_POI\\_PD/English/WSSD\\_PlanImpl.pdf](http://www.un.org/esa/sustdev/documents/WSSD_POI_PD/English/WSSD_PlanImpl.pdf) (17.04.2017).
- UN. (1992), “Reports of the United Nations Conference on Environment and Development” United Nations General Assembly, <http://www.un.org/documents/ga/conf151/aconf15126-1annex1.htm#disas> (17.04.2017).
- UN. (2000), “Resolution Adopted By The General Assembly”, A/RES/54/219. International Decade for Natural Disaster Reduction: successor. United Nations General Assembly, <https://unisdr.org/files/resolutions/N0027175.pdf> (16.04.2017).
- UN. (2005), Hyogo Framework for Action 2005-2015, Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters. ISDR.
- UN. (1970), Resolutions Adopted on the Reports of the Third Committee, 2717. United Nations General Assembly.
- UN. (1987), International Decade for Natural Disaster Reduction, . S/RES(42/169).
- UNDP. (2004), Reducing Disaster Risk a Challenge for Development. New York,: United Nations Development Programme Bureau for Crisis Prevention and Recovery.
- UNISDR. (2017, 03 21), “History. United Nations Office for Disaster Risk Reduction”, <https://www.unisdr.org/who-we-are/history> (16.04.2017).
- UNISDR and IPU. (2010), Advocacy Kit for Parliamentarians: Disaster Risk Reduction - An Instrument For Achieving the Millennium Development Goals, (Inter-Parliamentary Union).
- UNISDR. (2015), Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030. Switzerland, The United Nations Office for Disaster Risk Reduction .
- Yıldız, M., & Sobası, M. Z. (Ed.) (2013), “Kamu Politikası ve Kamu Politikası Analizi”, Kamu Politikası Kuram ve Uygulama, Adres Yayınları, Ankara, s. 16-42.
- Yılmaz, M. B. (2016), “Gündem Belirleme”, H. Altunok, & F. G. Gedikkaya (Ed), Kamu Politikaları Ansiklopedisi, Nobel Akademik Yayıncılık, Ankara, s. 101-103.
- Yılmaz, Ö. (2002, 03 14), “Naylon Genel Müdürlük”, Milliyet Gazetesi.
- Yılmaz, Ö. (2004). Deprem Konseyi Unutuldu. Milliyet Gazetesi. .
- YÖK. (2017), “YÖK Atlası. Yükseköğretim Kurulu”, <https://yokatlas.yok.gov.tr/lisans-anasayfa.php> (17.04.2017).

## BİR BÜTÜNCÜL AFET YÖNETİMİ MODELİ: BEYLİKDÜZÜ ÖRNEĞİ

Murat ACAR<sup>1</sup>

### ÖZET

*Türkiye doğal ve insan kaynaklı risklerin çok büyük bir kısmını barındıran bir coğrafyada yer almaktadır. Etki dereceleri değişmekle birlikte yüzölçümünün tamamı deprem, heyelan, erozyon ve sel gibi doğa olaylarına açık bir ülke olan Türkiye’de, özellikle de nüfus yoğunluğu fazla olan büyükşehirlerde bu risklere karşı alınacak tedbirler hayati derecede önem taşımaktadır.*

*17 Ağustos 1999 tarihinde yaşanan Marmara Depremi sonrasında yasal mevzuatta gerçekleştirilen düzenlemeler, kamu yönetiminin afetlere karşı bir yönetim modeli oluşturmaya yönelik çalışmalarının yanı sıra afet ve risk yönetimine yönelik bilimsel araştırmaların sayısında önemli bir artış meydana gelmiştir. Risklerin yönetilebilir olması ve olası bir afete dönüşmeden önce gerekli önlemlerin alınması, afet anında ve afet sonrasında yapılması gereken çalışmalara yönelik modellerin oluşturulması merkezi ve yerel yönetim birimlerinin önünde duran önemli bir konu olarak varlığını korumaktadır.*

*Bu çalışmada, yüzölçümünün yaklaşık %90’ı birinci derece deprem bölgesi olan, sınırları içerisinde Gürpınar Formasyonu gibi ciddi bir heyelan riski barındıran jeolojik yapının bulunduğu, aynı zamanda Lpg Dolum Tesisleri, Elektrik Üretim Santrali ve Doğalgaz İletim Hatları gibi ülke ölçeğinde öneme haiz ve insan kaynaklı risklere açık tesislerin yer aldığı Beylikdüzü ilçesinin Afet Yönetimi konu edilmiştir. Beylikdüzü Belediyesi tarafından ihdas edilmiş olan ‘Beylikdüzü Belediyesi Afet Yönetim ve Koordinasyon Birimi’ tarafından gerçekleştirilen çalışmalar ile olası risklere karşı alınan tedbirlerin neler olduğu, doğal afetlerin olası zararlarının engellenmesi yönündeki maddi çabaların izahı ve bu çabaların hangi unsurlar yardımıyla gerçekleştirileceği bu bildirinin temel kaygısını oluşturmaktadır.*

**Anahtar Kelimeler:** Afet Yönetimi, Risk Yönetimi, Afet Bilgi Sistemi(Abis), Beylikdüzü Belediyesi, Afet Yönetim Ve Koordinasyon Birimi’

## AN INTEGRATIVE DISASTER MANAGEMENT MODEL: EXAMPLE OF BEYLİKDÜZÜ

### ABSTRACT

*Our country is located in a geography containing a considerable part of nature and human driven risks. Measures to be taken against these risks are vitally important in Turkey, where the degree of influence changes and the entire surface area is vulnerable to natural phenomena such as earthquakes, landslides, erosion and floods, especially in metropolitan cities with high population density.*

*Amendments made on legal regulations following Marmara Earthquake which happened on the date of August 17, 1999 have provided a significant rise in the number of the scientific researches concerning risk and disaster management as well as in the number of management models to be implemented by public administration. It remains as a significant topic for central administration and local governments to make the risks more manageable and take precautions to prevent them becoming more crucial disasters and develop necessary emergency models to be applied at the moment of disasters and afterwards.*

<sup>1</sup> Yüksek Şehir Plancısı, Beylikdüzü Belediye Başkanlığı Afet Yönetimi ve Koordinasyon Büro Sorumlusu, [muratacar83@gmail.com](mailto:muratacar83@gmail.com), [muratacar@beylikduzu.bel.tr](mailto:muratacar@beylikduzu.bel.tr)



*In this research, Disaster Management of Beylikduzu of which 90% is a first-degree seismic zone and which has a geological structure bearing landslide risk such as Gurpinar Formation, and has facilities open to human driven risks such as Lpg Filling Facilities, Electric Power Station and Natural Gas Distribution Lines will be discussed. With all these studies conducted by 'Disaster Management and Coordination Unit of Municipality of Beylikduzu' designated by the Municipality of Beylikduzu, measures taken against possible risks, explanation of material efforts to prevent possible damages of natural disasters and elements that these efforts will be used through consist of the main concern of this declaration.*

**Key Words:** *Disaster Management, Risk Management, Disaster Information System (Abis), Municipality Of Beylikdüzü, Disaster Management and Coordination Unit*

## GİRİŞ

Türkiye'nin en büyük metropolü konumundaki ve 15 milyonluk nüfusu ile ülkenin en önemli kenti olan İstanbul deprem başta olmak üzere tüm risklerin görülebildiği bir coğrafyada yer almaktadır. Özellikle 17 Ağustos 1999 Gölcük depreminden sonra yer bilimcilerinin İstanbul için deprem riskinin her geçen gün arttığı yönündeki uyarıları İstanbul geneli ve ilçelerinde bütüncül bir afet yönetim modeli oluşturmanın önemini de artırmaktadır.

2016 TÜİK verilerine göre toplam 297 bin kişilik nüfusu ile İstanbul'un Batı yakasında konumlanan Beylikdüzü ilçesi için olası risklere yönelik olarak bir risk yönetim modelinin ortaya konulması büyük önem taşımaktadır. Bu kapsamda Beylikdüzü Belediyesi bünyesinde Türkiye'de örneği az bulunan bir yönetim birimi oluşturulmuş (Afet Yönetimi ve Koordinasyon Birimi) ve her türlü doğal ve insan kaynaklı riskin afete dönüşmesini önleyecek ya da asgari zararlar atlatılmasını sağlayacak teknolojik, bilimsel ve saha araştırmalarına dayalı bir afet yönetim modeli hayata geçirilmiştir.

Bu makalede; doğal, insani ve teknolojik risklere karşı Beylikdüzü Belediyesi Afet Yönetimi ve Koordinasyon Birimi tarafından alınan tedbirlerin yanı sıra gerçekleştirilen çalışmalar ve bu çalışmaların hangi unsurlar yardımı ile hayata geçirildiği açıklanacaktır. Ayrıca ağırlıklı olarak merkezi yönetimin yetki ve sorumluluğunda olan afet yönetimi alanında bir yerel yönetim birimi olarak Belediye'nin ne gibi görev ve sorumlulukları yerine getirebileceği ortaya konulacaktır. Tüm bu çalışmalar ile afet yönetimine yerel bir bakış açısı kazandırmak ve alınacak tedbirlerin yaygınlaştırılması ile bilinç düzeyinin artırılmasına katkı sağlamak hedeflenmektedir.

## BEYLİKDÜZÜ: DOĞAL VE İNSAN KAYNAKLI RİSKLERİN BELİRLENMESİ

### Afet ve Risk Türleri

5902 sayılı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un 2.maddesinde Acil Durum ve Afet tanımları yapılarak bu iki durum kapsamına giren olayların genel niteliği ortaya konulmuştur. İlgili yasanın 2.maddesinde; "Toplumun tamamının veya belli kesimlerinin normal hayat ve faaliyetlerini durduran veya kesintiye uğratan ve acil müdahaleyi gerektiren olaylar ve bu olayların oluşturduğu kriz hali **Acil Durum**; Toplumun tamamı veya belli kesimleri için fiziksel, ekonomik ve sosyal kayıplar doğuran, normal hayatı ve insan faaliyetlerini durduran veya kesintiye uğratan doğal, teknolojik veya insan kaynaklı olaylar ise **Afet** "olarak tanımlanmıştır.

Bu tanımdan anlaşılacağı gibi kanun koyucu afetleri üç kategori içerisinde ele almıştır. Doğal, teknolojik veya insan kaynaklı olarak tasnif edilen afetlerin ortak özelliği toplumsal yaşamı kesintiye uğratması ya da tamamen durdurması şeklinde ifade edilmiştir.

Afetlere yönelik tedbirlerin olay meydana gelmeden önce alınmaya başlanması ve henüz risk aşamasında önlenebilir ya da zararları azaltılabilir hale getirilmesi amacı ile afet kavramının yerine risk kavramının kullanılması başarılı bir afet yönetimi için önem taşımaktadır. Afet Yönetimi kapsamında risk; “*Bir tehlikenin bölgenin sakinleri, özellikleri, etkinlikleri, özgün tesisleri, tabii ve kültürel kaynakları üzerine olan (muhtemel) kötü etkisi*” (Kadioğlu,2008a,:4) olarak tanımlamak mümkündür. Bu kapsamda riskler de aynı afetlerde olduğu gibi üç ana başlık altında toplanabilmektedir. Doğal Kaynaklı Riskler, İnsan Kaynaklı Riskler ve Teknolojik Kaynaklı Riskler’dir.

Doğal Kaynaklı Riskler; doğanın kendisinden kaynaklanan, bununla birlikte insan davranışlarının da etkilediği deprem, sel, heyelan, taşkın, toprak kayması, çığ, fırtına ve hortum gibi olayları ifade etmektedir. İnsan Kaynaklı Riskleri ise; insan unsuruna bağlı olarak ortaya çıkan ve gerekli tedbirlerin alınmaması, ya da dikkatsizlik gibi sebepler dolayısıyla yaşanan yangın, patlama, salgın hastalıklar, ulaşım kazaları, terör, yoğun göç hareketleri gibi olaylar meydana getirirken; Teknolojik Kaynaklı Riskleri yine büyük oranda insana bağlı olarak ortaya çıkan nükleer, biyolojik ve kimyasal nitelikli gaz sızıntıları, saldırılar ve terör olayları oluşturmaktadır (İGDAŞ,2016:14).

Afetler; hangi türü gerçekleşirse gerçekleşsin; meydana geldiği yörenin toplumsal sürdürülebilirlik hedeflerine zarar veren ve onları sekteye uğratabilen olaylardır. Dolayısıyla etkili bir afet yönetim modelinin ortaya konulması toplumsal sürdürülebilirliğin sağlanması adına ciddi bir önem taşımaktadır.(Kutluk,2016:41)

### **Beylikdüzü İlçesi ve Risklerin Değerlendirilmesi**

Beylikdüzü İlçesi; doğal, insan ve teknoloji kaynaklı risklerin önemli bir kısmını barındıran ve önlem alınmadığı takdirde ciddi can ve mal kayıplarının yaşanabileceği bir yerleşim alanını oluşturmaktadır. Doğal kaynaklı risklerin en önemlilerinden birisini oluşturan depremin yanı sıra, sel, taşkın riskinin bulunduğu ve aktif bir heyelan alanına sahip olan ilçe; aynı zamanda ülke ölçeğinde öneme sahip çok tehlikeli işyeri sınıfında yer alan birçok tesisi de barındırmaktadır. Bu sebeple insan kaynaklı ve teknoloji kaynaklı riskleri barındıran Beylikdüzü; bu özellikleri dolayısı ile adeta bir risk laboratuvarı konumunda yer almaktadır.

Bu kapsamda Beylikdüzü için önemli bir riski oluşturan heyelan alanları TÜBİTAK ve İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı’nın 2012 yılında birlikte başlattığı ve 2016 yılında tamamlanan “*Beylikdüzü ve Büyükçekmece İlçelerindeki Muhtelif Heyelan Sahalarının Araştırılması, İncelenmesi ve İzlenmesi Projesi*” doğrultusunda incelenmiş ve kapsamlı bir bilimsel rapor hazırlanmıştır. İlçemiz sınırlarının büyük bir kısmını oluşturan Adnan Kahveci, Gürpınar ve Dereağzı mahallelerimizin tamamı; Sahil, Kavaklı ve Barış Mahallelerimiz ise önemli bir kısmının araştırma konusu edildiği bu çalışmada; heyelana katılmış ve katılmamış alanların yanı sıra dolgu alanları ile yapay seki alanları ortaya konulmuştur.

Söz konusu rapor sonuçları değerlendirildiğinde; Gürpınar, Dereağzı ve Sahil mahallelerimiz kıyı kesiminden başlamak üzere iç kesimlere doğru uzanan bir bölüm ile Kavaklı, Adnan Kahveci ve Barış Mahallelerimiz bir kısmının “Etkin Heyelana Katılmış Alanlar” içerisinde yer aldığı; yine araştırma bölgesini oluşturan tüm mahallelerimizde kısmi oranlarda Dolgu Alanları bulunduğu; bunun dışında kalan ve çalışma alanının büyük kısmını oluşturan bölgenin ise “Heyelana Katılmamış Alanlar” içerisinde yer aldığı görülmektedir.(TÜBİTAK,2016:20)

İstanbul’un birçok ilçesinde olduğu gibi yüzölçümünün tamamına yakını 1.Derece Deprem Bölgesinde yer alan Beylikdüzü ilçesi için deprem en önemli doğal kaynaklı riski oluşturmaktadır. İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı’nın öncülüğünde Boğaziçi Üniversitesi, İstanbul Teknik Üniversitesi, Yıldız Teknik Üniversitesi ve Ortadoğu Teknik Üniversitelerinin katılımı ile 2003 yılında hazırlanan İstanbul Deprem Master Planı ve 2009 yılında bu plan doğrultusunda oluşturulan “İstanbul’un Olası Deprem Kayıpları Tahminlerinin Güncellenmesi” projeleri incelendiğinde Beylikdüzü ilçesinin olası bir depremden birinci derecede etkileneceği görülmektedir.(İBB,2009:52)

Doğal kaynaklı risklerin yanı sıra insan kaynaklı risklere de açık olan ilçede özellikle lpg dolum tesisleri, doğalgaz boru hatları ve elektrik üretim santrali tesisleri yangın, patlama ve gaz sızıntısı gibi risklerin görülebileceği alanları oluşturmaktadır. Bunun yanı sıra Organize Sanayi Bölgesi ve diğer sanayi siteleri de yanıcı ve patlayıcı madde atölyelerinin bulunması nedeni ile risk taşıyan bölgeleri teşkil etmektedir.

## **YASAL MEVZUAT VE KURUMSAL YAPI**

### **Türkiye’deki Yasal Mevzuat**

Türkiye’de afetlere karşı alınacak önlemlere yönelik mevzuatımızda çeşitli kanun ve yönetmelikler bulunmaktadır. 5902 Sayılı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ile 7269 sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun gibi afetlere yönelik alınacak tedbirleri içeren kanunların yanı sıra 5393 sayılı Belediye Kanunu ile de mahalli idarelere olası afet ve acil durumlardan korunma ve gerekli müdahalelerde bulunma sorumluluğu yüklenmiştir (mevzuat.gov.tr,2017).

Bu kanunlar arasında yer alan ve 2009 yılında yürürlüğe giren 5902 sayılı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun; afet yönetimine yönelik politikaların belirlenmesi ve kurumsal bir yapının ortaya konulabilmesi amacı ile hazırlanan önemli bir yasal düzenlemeyi oluşturmaktadır. Ülke genelinde afet yönetiminin nasıl gerçekleştirileceği, buna yönelik idari yapılanmanın nasıl kurgulanacağına yönelik hükümlerin yer aldığı kanun ile olası afet ve acil durumlara ilişkin kurumsal bir yapının ortaya konulmasının amaçlandığı belirtilmiştir.

### **Türkiye’deki Afet Yönetim Sistemi**

Türkiye’nin doğal ve insan kaynaklı riskler açısından zengin bir ülke olması nedeni ile geçmişten bugüne yaşadığı acı tecrübeler bulunmaktadır. Tarih boyunca birçok yıkıcı depremin yanı sıra sel ve taşkın ve heyelana sahne olan topraklarımız; yine birçok insanın hayatına mal olan yangınlar, patlamalar ve terör saldırıları gibi risklerin afete dönüştüğü durumları yaşamıştır. Bu kapsamda afet yönetimi alanında geçmişten günümüze çeşitli politikaların benimsendiği görülmektedir.

Afet Yönetimi; toplum hayatının sekteye uğramasına ya da tamamen durmasına sebep olan süreçlerin ortaya konulmasından başlayarak önlenmesi, planlanması ve yönetilmesi sürecini ifade etmektedir.(Toprak,2011:22) Bu tanım esas alındığında; afet yönetiminin çok geniş kapsamlı ve en önemlisi yönetilebilir olması gereklilikleri ortaya çıkmaktadır.

Türkiye’deki yasal mevzuat hükümleri incelendiğinde çeşitli kanunlar uyarınca bir afet yönetimi modelinin oluşturulduğu görülmektedir. Bu kanunların en önemlilerinden birisini oluşturan 5902 sayılı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ile Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı(AFAD), ülke genelinde meydana gelebilecek afetlere karşı gerekli tedbirleri alma, afetlere yönelik müdahaleleri gerçekleştirme ve afet sonrasında ihtiyaç duyulan iyileştirme süreçlerini yönetecek ve yönlendirecek en yetkili kuruluş olarak görevlendirilmiştir. (afad.gov.tr,2017)

Başbakanlık’a bağlı olarak faaliyet gösteren ve afet yönetim sisteminin en üst kısmında yer alan AFAD; diğer merkezi yönetim unsurları gibi taşra teşkilatları aracılığı ile bu modelin illere taşınmasını gerçekleştirmiştir. Valiliklere bağlı olarak her ilde faaliyet gösteren AFAD; İl Müdürlükleri eliyle afet yönetiminin yerel yönetim bazında temsil edilmesini sağlamıştır. İlçelerde ise Kaymakamlık tarafından temsil edilen AFAD’ın ilçe ölçeğinde ayrı bir kuruluşu bulunmamaktadır.

Yerel yönetimlerin en önemli unsurlarından birisini oluşturan belediyelerde ise kanunla düzenlenen bir kurumsal yapı öngörülmemiştir. 5393 sayılı Belediye Kanunu'na dayalı olarak acil durum planlaması yapılmasına yönelik hüküm getirilmekle beraber AFAD'ın yetkili kılındığı model içerisinde Belediyelere ayrıca bir kurumsal görev atfedilmemiş, daha çok koordinasyon sağlanacak bir birim olarak yer verilmiştir.

### **Belediyeler ve Afetlere Yönelik Görev ve Sorumlulukları**

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun Acil Durum Planlaması başlığı altında yer alan 53.maddesi ile Belediyelere olası afetlere karşı gerekli önlemleri almak ve ortaya çıkan bir acil durum sonrasında gerekli müdahale ve iyileştirme çalışmalarını yapmak sorumluluğu yüklenmiştir. Bahse konu maddede; *"Belediye; yangın, sanayi kazaları, deprem ve diğer doğal afetlerden korunmak veya bunların zararlarını azaltmak amacıyla beldenin özelliklerini de dikkate alarak gerekli afet ve acil durum plânlarını yapar, ekip ve donanımı hazırlar. Acil durum plânlarının hazırlanmasında varsa il ölçeğindeki diğer acil durum plânlarıyla da koordinasyon sağlanır ve ilgili bakanlık, kamu kuruluşları, meslek teşekkülleriyle üniversitelerin ve diğer mahallî idarelerin görüşleri alınır. Plânlar doğrultusunda halkın eğitimi için gerekli önlemler alınarak ikinci fıkrada sayılan idareler, kurumlar ve örgütlerle ortak programlar yapılabilir. Belediye, belediye sınırları dışında yangın ve doğal afetler meydana gelmesi durumunda, bu bölgelere gerekli yardım ve destek sağlayabilir."* denilerek afet öncesi, afet anı ve afet sonrasında yapılacaklara ilişkin yetki ve sorumluluklar tanımlanmıştır.

Bunun yanı sıra 7269 sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun, 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun ve 7126 sayılı Sivil Savunma Kanunu'nda Belediyelere özellikle afete maruz kalmış ya da kalma ihtimali olan ve ilgili kurumlarca ilan edilen alanlarda iyileştirme, zarar azaltma ve müdahale gibi sorumluluklar yüklenmiştir. 5902 sayılı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'da ise Belediyelere afetlere yönelik bütçe oluşturma sürecinde belirli bir oranda katkı sunma sorumluluğu yüklenmiştir.

## **BEYLİKDÜZÜ BELEDİYESİ BÜTÜNCÜL AFET YÖNETİM MODELİ**

### **Afet Yönetim ve Koordinasyon Biriminin Kurulması**

Türkiye'nin karşı karşıya bulunduğu doğal ve insan kaynaklı riskler göz önünde bulundurulduğunda; başta tüm vatandaşlarımız olmak üzere hem bireysel hem de kurumsal bazda her düzeyde hazırlıklı olmanın gerekliliği ortaya çıkmaktadır.(Atlı,2006:289) Bu nedenle başta merkezi yönetim birimleri olmak üzere yerel yönetimlerin ve en önemlisi de elbette vatandaşlarımızın risklere karşı tedbirlerin alınması noktasında bilinçli olmaları gerekmektedir.

Tüm bu nedenlere bağlı olarak, Beylikdüzü Belediye Meclisi tarafından; afetlere yönelik kurumsal bir yönetim anlayışının oluşturulması, afet hazırlıklarının belirli dönemlerde değil sürdürülebilir bir anlayışla sürekli kılınması ve afet bilincinin daima yüksek tutulması amacı ile Plan ve Proje Müdürlüğü bünyesinde Afet Yönetimi ve Koordinasyon Bürosu'nun kurulması kararlaştırılmıştır. Büronun görev yönetmeliğinde afet öncesi, afet anı ve afet sonrasına yönelik olarak çalışmaların gerçekleştirilmesi, *"bu kapsamda risk analizlerinin yapılması, planlama, kentsel dönüşüm ve ulaşım faaliyetleri ile uyumlu arazi kullanım ve yer seçimi kararlarının alınması, kentsel strateji ve politikaların belirlenmesine yönelik çalışmaların hazırlanması"* temel ilke olarak belirlenmiştir.

Bunun yanı sıra olası afet ve acil durumların sebep olacağı zararların azaltılması, bu amaca yönelik etkin araçların oluşturulması, tüm kamu kurum ve kuruluşlarının yanı sıra sivil toplum kuruluşları, meslek odaları, üniversiteler, uluslararası kuruluşlar ve ilgili diğer paydaşlarla koordinasyonun sağlanması, arama-kurtarma çalışmalarının gerçekleştirilmesi amacı ile belediye bünyesinde gönüllü bir ekip oluşturulması, ihtiyaç duyulan ekipmanın temin edilmesi ve eğitim-tatbikat çalışmalarının sağlanması, Beylikdüzü halkının eğitimi ve bilinçlendirilmesi amacıyla her türlü eğitim, kültür ve sosyal etkinliklerin gerçekleştirilmesi, başta kamu yapıları olmak üzere ilçedeki

tüm yapıların risk değerlendirmelerinin gerçekleştirilmesi ve ihtiyaç duyulan yapılarda güçlendirme çalışmalarının yapılması, olası bir afet sonrası kullanılmak üzere toplanma ve geçici barınma alanlarının belirlenmesi ve bu alanlardaki altyapının hazır hale getirilmesi büronun sorumlulukları olarak belirlenmiştir.

Bu amaçlarla kurulan Afet Yönetimi ve Koordinasyon Bürosu 2016 yılının Nisan ayı itibari ile faaliyetlerine başlamış ve öncelikle olası bir afet sonrası tüm ilçede hayati derecede önem taşıyan toplanma alanlarının belirlenerek eksikliklerinin tespit edilmesi çalışmalarını gerçekleştirmiştir.

### **Beylikdüzü Hazır Kampanyası**

Beylikdüzü Belediyesi Afet Yönetimi ve Koordinasyon Birimi olarak afet bilincinin oluşturulması ve gerçekleştirilen çalışmaların bir kampanyaya dönüştürülmesi amacıyla “*Beylikdüzü Hazır*” sloganı belirlenmiş ve bu kapsamda 3 Mart 2017 tarihinde bir lansman gerçekleştirilmiştir.

Beylikdüzü Belediye Başkanı Ekrem İMAMOĞLU, Beylikdüzü Kaymakamı Mehmet OKUR, Beylikdüzü Belediye Meclis Üyeleri, Başkan Yardımcıları, Birim Müdürlerinin yanı sıra ilçede faaliyet yürüten sivil toplum kuruluşu temsilcileri, muhtarlar, akademisyenler, AFAD ve AKOM yetkilileri, diğer ilçe belediye başkanlıklarından gelen temsilciler ve vatandaşların katılımı ile World Point Yaşam Merkezi’nde gerçekleştirilen etkinlikle birlikte hem yapılan çalışmalar aktarılmış hem de geleceğe yönelik projeler paylaşılmıştır.

İlçe Kaymakamı ve Belediye Başkanı’nın başta deprem olmak üzere afetlere yönelik alınması gereken tedbirlere değindiği ve “*Beylikdüzü Hazır*” kampanyasının startını verdikleri konuşmalarının yanı sıra belediye başkan yardımcısının sunumu ile kampanyanın vizyonu aktarılmıştır. Beylikdüzü Belediyesi Afet ve Acil Durum Planı, Afet Yönetim Bilgi Sistemi(ABİS), Beylikdüzü Hazır İnternet Sitesi ve Mobil Uygulaması, Bir Doğal Afet Masalı ve gerçekleştirilen diğer projeler tanıtılmış; bunun yanı sıra AFAD Temel Arama Kurtarma Eğitimlerini tamamlayan belediye personelimize sertifika takdim töreni gerçekleştirilmiştir.

Yaklaşık 500 davetlinin katıldığı bu toplantı ile hem afetlere karşı bir bilinç oluşturulması hem de paydaşların konu ile ilgili olarak desteklerinin alınması hedeflenmiştir. “*Beylikdüzü Hazır*” kampanyası ile asıl hedeflenen ise afetlere karşı hazırlıkların toplumsal ve kurumsal bir sürdürülebilirliğe kavuşturulması oluşturmaktadır.

### **Beylikdüzü Afet ve Acil Durum Planı**

Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı(AFAD) tarafından yasal mevzuat hükümleri çerçevesinde ülke genelinde afet yönetiminin bütüncül olarak sağlanması ve afet ve acil durum hizmetlerinin koordinasyonunun gerçekleştirilmesi amacı ile “*Türkiye Afet Müdahale Planı(TAMP)*” hazırlanmış ve 2013 yılı itibari ile yürürlüğe girmiştir.

Planın amacı; afet ve acil durumlar karşısında gerekli müdahalelerin ilgili kamu idarelerince koordinasyon içerisinde yapılması olarak belirlenmiş ve bu kapsamda 28 ana hizmet grubu teşkil edilmiştir. Söz konusu hizmet grupları dört ana başlık altında ve ilgili kuruluşların ana çözüm ya da destek çözüm ortağı olarak belirlendiği bir sistem içerisinde oluşturulmuştur.

Türkiye Afet Müdahale Planı kapsamında her il kendi afet planını oluşturarak gerekli hazırlıklarını bu doğrultuda gerçekleştirmektedir. “*İstanbul Afet Müdahale Planı(İSTAMP)*” bu amaçla il bünyesinde yer alan ilgili kamu kurum ve kuruluşların görevlendirildiği bir plan olarak yürürlükte bulunmaktadır. İlçe ölçeğinde ise Kaymakamlıklar yerel düzey hizmet planlarının hazırlanması konusunda görevli bulunmaktadır.(AFAD,2013:)

Beylikdüzü Belediye Başkanlığı Afet Yönetim ve Koordinasyon Bürosu olarak; tüm bu planlara entegre olan “*Beylikdüzü Belediye Başkanlığı Afet ve Acil Durum Planı(BB-AADMP)*”hazırlanmış ve Belediye Başkanının onayı ile yürürlüğe girmiştir. Söz konusu plan; üst

ölçekli planlarda yer alan hizmet gruplarının, Belediyemiz bünyesinde hizmet sunmakta olan Müdürlüklerimizin görevlendirildiği bir anlayışla ele alınması ile oluşturulmuştur.

Türkiye Afet Müdahale Planı ve İstanbul Afet Müdahale Plan'larında yer aldığı şekli ile "Operasyon, Lojistik ve Bakım, Bilgi ve Planlama, Finans ve İdari İşler" olmak üzere dört ana servisten oluşan Beylikdüzü Belediyesi Afet ve Acil Durum Müdahale Planı'nda 27 Ana Hizmet Grubu teşkil edilmiştir. Tüm hizmet gruplarında görevlendirilen Müdürlüklerimiz; olağan zamanlarda hizmet sundukları alanları kapsamında değerlendirilmiş ve olağanüstü bir durumda da bilgili oldukları alanlarda sorumlu kılınmıştır.

Plan hazırlanması aşamasında tüm Müdürlüklerden görüş alınmış ve bu görüşler doğrultusunda hangi Müdürlüğün hangi hizmet grubunun ana çözüm ortağı hangisinin ise destek çözüm ortağı olacağı bu kapsamda belirlenmiştir. Görevli personellerin tayini yine Müdürlükler aracılığı ile belirlenmiş ve ilgili personellerin de bilgilendirilmesi sağlanmıştır.

Planın onayını takip eden süreçte plan dağıtımını tüm müdürlüklere gerçekleştirilmiş; ayrıca hazırlanan operasyon planları da ilgili müdürlüklere iletilmiştir. Tüm personelimizin görevlendirilmeye çalışıldığı bu planla ilgili olarak tüm müdürlüklere bilgilendirme ve tatbikat programları hazırlanmış ve uygulanmaya başlamıştır.

Beylikdüzü Belediyesi Afet ve Acil Durum Müdahale Planı ile Belediye bünyesinde hizmet sunan tüm müdürlüklerin ve bu müdürlüklere bağlı çalışanların görevlendirilmesi ve olası bir afet ve acil durumda müdahale gerçekleştirebilmeleri hedeflenmiştir. Her yıl yeniden revize edilerek Belediye Başkanı'nın onayına sunulan ve dağıtımını gerçekleştirilen plan ile Beylikdüzü Belediyesi'nin afet ve acil durumlara karşı hazırlıklı olabilmesi amaçlanmıştır.

### **Afet Yönetim Bilgi Sistemi**

Afet riskini azaltmak ve afetlere karşı hazırlıklı olabilmek adına teknolojik unsurlar günümüz dünyasının en önemli araçlarını oluşturmaktadır. Özellikle enformasyon alanında son yıllarda meydana gelen gelişmeler afet yönetimi alanında da kurumların organizasyon kapasitesini artırmaktadır.(Kuzucuoğlu,2015:129)

Bu kapsamda Afet Bilgi ve Yönetim Sistemleri; afetlere karşı mevcut kapasitenin bilinmesi, vatandaşların yaşamış oldukları kentteki önemli yer bilgilerine erişebilmeleri ve bilginin paylaşılması adına önemli teknolojik sistemleri oluşturmaktadır. Türkiye'de yerel yönetimlerin önemli bir kısmı Afet Yönetim Bilgi Sistemi uygulamasını kullanmaktadır.

Bu sistem sayesinde olası bir afet anında ve sonrasında vatandaşların toplanacağı alanlar belirlenmekte ve dijital olarak bilgi sunulmaktadır. Bunun yanı sıra bir afet anında ihtiyaç duyulabilecek eczaneden hastaneye, ibadet mekanlarından fırınlara kadar tüm önemli alanlar söz konusu sisteme entegre edilerek vatandaşların bilgi edinmesi hedeflenmektedir. Afetlere hazırlık kapsamında sahip olunan toplam kapasite bilgisi (araç sayısı, personel sayısı, ekipman bilgileri vb.)Afet Yönetim Bilgi Sistemlerinde yer almaktadır.

Beylikdüzü Belediyesi olarak bu amaçlarla oluşturulan Afet Bilgi Sistemi(ABİS) ile; Türkiye'de bir ilk olarak toplanma alanlarının tüm binalarla eşleştirilmesi çalışması gerçekleştirilmiştir. İlçemiz sınırları içerisinde yer alan 10 mahallede her biri en fazla 1 kilometrelik yarıçaplı erişilebilirlik mesafesi içerisinde toplam 387 adet toplanma alanı belirlenmiş ve tüm binaların en yakınında yer alan toplanma alanı ile eşleştirilmesi sağlanmıştır.

Bunun yanı sıra belirlenmiş olan tüm toplanma alanlarının sahada kontrolleri gerçekleştirilerek kullanıma uygunlukları denetlenmiştir. Bu amaçla her bir alana ait bilgi kartları oluşturularak teknik altyapı durumu kayıt altına alınmıştır. Toplanma alanlarının mevcut büyüklüğü ve olası bir afet anında ne kadar insanı barındırabileceğine yönelik kapasite bilgileri, zemin açısından uygunluğu, aydınlatma, kanalizasyon, kamera ve ses sistemi varlığı, hidrant, mazgal ve tuvalet bulunup bulunmadığı gibi olası

bir kullanım durumunda ihtiyaç duyulabilecek bütün bilgileri tek tek değerlendirilerek mevcut durum ve eksiklikler ortaya konulmuştur.

Tüm toplanma alanlarının bu kapasiteleri Afet Yönetim Bilgi Sistemi'ne aktararak vatandaşların kendilerine ait toplanma alanının mevcut durumunu kontrol etmeleri hedeflenmiştir. Öncelikli olarak her mahallede belirlenen bir toplanma alanının eksiklerinin tamamlanması, ardından uzun vadede tüm toplanma alanlarının eksik bulunan altyapı eksikliklerinin giderilmesi için Afet Yönetim ve Koordinasyon Birimi tarafından çalışmalar sürdürülmektedir.

Ayrıca her binaya toplanma alanını gösterir bir tabelanın ve afetlere yönelik temel bilgilerin yer alacağı bir levhanın asılması projelendirilmiş olup; ilk pilot uygulama için tasarımlar sürmektedir. Bu çalışma sayesinde dijital olarak sunulan bilgilerin yanı sıra vatandaşların bizzat yaşadıkları binalarda da bu yönlendirmelerin sunulması ile bilgi paylaşımının artırılması sağlanacaktır.

### **Mobil ve Dijital Uygulamalar**

Türkiye'de ilk olarak ilçedeki tüm yapı stoğuna özel toplanma alanlarının belirlendiği, tüm önemli kurum ve yer bilgilerini içeren Afet Bilgi Sistemi(ABİS)'ne ek olarak yine bir ilk olarak söz konusu uygulamanın mobil cihazlarda kullanılması sağlanmıştır.

“*Beylikdüzü Hazır*” kampanyası ile hayata geçirilen önemli projelerden bir diğerini oluşturan mobil uygulama sayesinde Afet Yönetim ve Bilgi Sistemi(ABİS)'nin içerisinde yer alan toplanma alanı bilgilerinin yanı sıra yine Türkiye'de ilk olarak uygulanan Acil Durum Butonu hizmeti sunulmuştur. Bu buton sayesinde olumsuz bir durumda; kişilerin daha önceden kendilerinin belirleyeceği 5 yakınına hem konum hem de bilgilendirme mesajı gönderme olanağı getirilmiştir. Böylece uygulamayı kullanan bir vatandaşın acil durum veya afet anında bu butona basarak yardım istemesi ve konumunu bildirmesi mümkün hale gelmiştir.

Ayrıca uygulamayı kullanacak kişilerin önemli sağlık bilgilerinin de girilmesine olanak tanınmış, böylelikle olası bir acil durumda kan grubu ve varsa özel hastalıklar, kullanılan ilaçlar gibi bilgilerin uygulamaya dahil edilmesi sağlanmıştır.

İos ve Android tabanlı tüm cihazlarda ücretsiz olarak indirilebilen bu uygulama ile kullanıcıların bilgisayara gereksinim duymadan telefonları ya da tabletleri aracılığı ile afet ve acil durumlara hazırlıklı olmaları ve bilgi edinmeleri hedeflenmiştir.

### **Katılım ve Bilinçlendirme**

Afet Yönetimi'nin en önemli kısmını halkın sürece katılımı ve bilgi sahibi olması oluşturmaktadır. Bu kapsamda tek tek bireylerin, hanelerin, kurum ve kuruluşların olası afetlere karşı hazırlıklı olmalarını sağlamak; afetlere yönelik toplumsal bilincin diri tutulması ve bu amaçla ihtiyaç duyulan etkinliklerin gerçekleştirilmesi, bütüncül ve katılımcı bir afet yönetimi için önem arz etmektedir.

Beylikdüzü Belediyesi Afet Yönetimi ve Koordinasyon Birimi, bu doğrultuda öncelikle afet bilincinin oluşturulması ve sürdürülebilirliğinin sağlanması adına ilgili tüm paydaşlarla “*Afet Yönetimi*” modelinin ortaya konulması adına toplantılar gerçekleştirmiştir. İl ve ilçe içerisindeki kamu kurum ve kuruluşlarının yanı sıra, özel sektör temsilcileri, sivil toplum kuruluşları, üniversiteler, muhtarlıklar, kent konseyi, din görevlileri ve belediye personeline yönelik toplantılar düzenlenerek hem yeni oluşturulan afet yönetimi birimi tanıtılmış, hem de ilçe düzeyinde alınması gereken tedbirlere yönelik fikir alışverişi gerçekleştirilmiştir.

Bunun yanı sıra belediye personelimizden başlayarak Temel Afet Bilinci, Temel Yangın Bilinci ve Temel İlk Yardım Bilinci eğitimleri gerçekleştirilmiş; ayrıca konusunda uzman

akademisyenlerle afetlere hazırlık seminerleri düzenlenmiştir. Katılımın en önemli ayağını oluşturan vatandaşlarımıza yönelik bilinçlendirme eğitimleri düzenlenmesi adına Marmara Belediyeler Birliği'nin desteği ile “*Temel Afet Bilinci Seminerleri*” planlanmıştır. İlçemizde bulunan 10 mahallede Mayıs ayından başlamak üzere her ay bir seminerin düzenleneceği bu programla birlikte tüm mahallelerde ayrı ayrı bu etkinliklerin gerçekleştirilmesi kararlaştırılmıştır.

Söz konusu etkinlikle birlikte genel olarak afetlere yönelik farkındalık oluşturulması hedeflenmiştir. Eğitime katılacak vatandaşlarımıza seminer sonunda bilgilendirme broşürlerinin yanı sıra yapısal olmayan elemanlar kategorisinde yer alan ve evde devrilme riski taşıyan eşyalarını sabitlemeleri adına sabitleme aparatları dağıtımı gerçekleştirilecektir. Bunu takip eden süreçte orta vadede tüm hanelere yönelik bilgilendirici broşürlerin ve sabitleme aparatlarının dağıtılması hedeflenmektedir. Bu çalışma ile evlerde bulunan yapısal olmayan elemanların devrilmesi, düşmesi konusunda önlem alınması amaçlanmakta böylece muhtemel yaralanmaların ya da ölümlerin önüne geçilebilmesi arzu edilmektedir.(Özdikmen,2015:82)

### **Kültürel ve Sanatsal Etkinlikler**

Beylikdüzü Afet Yönetimi modelinin bir diğer önemli ayağını kültürel ve sanatsal etkinliklerin düzenlenmesi oluşturmaktadır. Risk kapsamı içerisine giren doğa olaylarının ve insan kaynaklı risklerin, zararı azaltılabilir ya da önlenebilir olduğu gerçeğinin her yaşta vatandaşımıza aktarılması amacıyla taşıyan bu etkinliklerle bilinç düzeyinin artırılması sağlanmaktadır.

Bu kapsamda etkinliklerin hitap edeceği hedef kitleler belirlenerek konu ile ilgili olan müdürlüklerimizle birlikte program taslakları hazırlanmıştır. Çocuklarımızdan engellilerimize, yaşlılarımızdan ev hanımlarına, öğrencilerden çeşitli meslek gruplarına kadar birçok hedef kitlenin oluşturulduğu bu gruplara ayrı ayrı etkinlikler gerçekleştirilmesi amaçlanmaktadır.

İlk kültürel etkinliği Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Müdürlüğümüzle birlikte 4 yaş üstü ana okulu ve ilkököl öğrencilerine yönelik olarak sergilenen “*Bir Doğal Afet Masalı*” tiyatrosu oluşturmuştur. Afet Yönetimi ve Koordinasyon Birimi olarak Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Müdürlüğümüz çalışanlarının katkıları ile hazırlanan ve tiyatromuz oyuncularından sunulan oyunu ilçemizdeki birçok anaokulundan öğrencilerin yanı sıra ilkököl öğrencileri de izlemiştir. Doğal olaylarının gerekli tedbirler alındığında zararının azaltılabileceği bilgisinin müzikler ve eğlenceli bir oyun şeklinde sunulduğu bu tiyatro ile çocuklarda depreme karşı bir bilinç oluşturulması hedeflenmiştir.

Bunun yanı sıra Haziran ayı başında Boğaziçi Üniversitesi Kandilli Rasathanesi Deprem Araştırma Enstitüsü ile Belediyemiz Afet Yönetim Biriminin düzenleyeceği bir eğitimle ev hanımlarına yönelik olarak eğlendirici ve bilgilendirici bir “*Deprem Sarsma Masası Toplantısı*” gerçekleştirilecektir. İlçemizde yaşayan gönüllü 40 ev hanımının katılım sağlayacağı bu etkinlikle, kadınların ailelerindeki deprem bilincinin artırılmasına katkı sunması hedeflenmektedir.

Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Müdürlüğü, Kültür ve Sosyal İşler Müdürlüğü, İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürlüklerimizle bu etkinliklere ilişkin detaylı programlar ve uygulama takvimleri oluşturulmakta ve hayata geçirilmektedir.

### **Gönüllü Arama Kurtarma Ekibi ve Tatbikatlar**

Afet sonrası müdahale çalışmaları için en önemli unsurlardan birisini oluşturan arama-kurtarma faaliyetlerini gerçekleştirmek adına Afet Yönetim Birimi önderliğinde tamamı gönüllü personelimizden oluşan Beylikdüzü Arama ve Kurtarma Birimi(BEYAK) oluşturulmuştur. Bu kapsamda AFAD İstanbul İl Müdürlüğü uzmanları tarafından gönüllü olan 20 personelimize yönelik Temel Arama Kurtarma Eğitimi düzenlenmiş ve 3 Mart'ta gerçekleştirilen “*Beylikdüzü Hazır*” lansman etkinliğinde Belediye Başkanımız ve AFAD İl Müdürlüğü Şube yetkilileri tarafından katılımcılara sertifikaları verilmiştir.



Arama kurtarma ekibimize ait ekipmanların bir kısmı temin edilmiş; ihtiyaç duyulan malzemelerin listeleri belirlenerek alımının sağlanması programlanmıştır. Bunun yanı sıra Belediyemizin gönüllü 8 personelinden oluşan ve Türkiye'nin sayılı ekiplerden birisi olan “*Su Altı Arama Kurtarma Ekibi*” teşkil edilmiştir. Ulusal ve uluslararası etkinliklere katılan ve her biri belirli derecelerde başarılarla sahip bulunan bu ekiple birlikte; denizlerde gerçekleşecek acil durumlara müdahale kapasitesinin de hazır bulunması sağlanmıştır.

Beylikdüzü Arama Kurtarma ve Su Altı Kurtarma ekiplerinin her an müdahaleye hazır halde olmaları ve faaliyetlerini icra edebilmeleri adına 2017 yılından başlamak üzere tatbikat programları oluşturulmuştur. Halkımızın katılımına açık olarak yılda en az bir kez tatbikat yapılması ve iletişim araçları ile duyurulması; bunun yanı sıra arama kurtarma ekibimizin kendi rutin tatbikatlarını yaparak afetlere hazırlıklı olmaları hedeflenmektedir.

## SONUÇ

Beylikdüzü Belediyesi Afet Yönetimi ve Koordinasyon Birimi tarafından hayata geçirilen tüm bu çalışmalar ile olası afet ve acil durumlara karşı hazırlıklı olunması, afet anında ve hemen sonrasında afetlerin yol açtığı durumların yönetilmesinin sağlanması ve afet sonrası iyileştirme çalışmalarına destek sunulması hedeflenmektedir.

Türkiye'deki yasal ve yönetsel bağlam değerlendirildiğinde; merkezi yönetimin ağırlıklı olarak yetkili olduğu afet yönetimine yerel bir bakış açısı kazandırmak ve vatandaşın yola çıkarak toplumsal farkındalığı artırmak Beylikdüzü Belediyesi'nin en önemli amacını oluşturmaktadır. Bu nedenle tüm kapasitenin seferber edilerek sürecin sürdürülebilir olması adına kurumsal bir yapı ile çalışmaların yürütülmesi amaçlanmaktadır.

Teknolojinin ve bilimin ışığında; afet hazırlık planlarından eğitim süreçlerine, dijital bilgi sistemlerinden mobil uygulamalara, toplanma alanlarının altyapılarının iyileştirilmesinden kültürel ve sanatsal etkinliklere, gönüllü arama kurtarma ekiplerinin teşkilinden kamusal binaların fiziksel güçlendirme çalışmalarına kadar afet yönetiminin hazırlıklı olma, müdahale ve iyileştirme safhalarının tümünü içeren bütüncül bir yönetim modeli ortaya konulması Afet Yönetim ve Koordinasyon Birimi'nin temel vizyonunu oluşturmaktadır.

## KAYNAKLAR

- Atlı, Ayhan(2006),”Afet Yönetimi Kapsamında Deprem Açısından Japonya ve Türkiye Örneklerinde Kurumsal Yapılanma”, Asil Yayınları, İstanbul.
- Beylikdüzü Belediye Başkanlığı(2016), “Beylikdüzü Belediyesi Afet ve Acil Durum Planı Raporu”, İstanbul.
- İBB(2009),”İstanbul Olası Deprem Kayıp Tahminleri Raporu”, İstanbul.
- İGDAŞ(2016),”Afet ve Acil Durum Yönetim Sistemi”, İstanbul.
- Kutluk, Ersoy(2016),”Afet ve Kriz Yönetiminde Yeni Bir Model Tasarımı-İstanbul Örneği” ,Akıl Fikir Yayınları.
- Kuzucuoğlu, Alpaslan Hamdi(2015), “Kentsel Riskler ve Japonya Modeli”, Hiperlink Yayınları.
- Özdikmen, Tayfun(2015), “Afet ve Acil Durum Yönetimi”, Seçkin Yayınları, Ankara.
- Toprak, Zerrin(2011),”Kamu Yönetiminde Afet Yönetimi Algısının Önemi”, Gündüz, İsmail(Ed.), (2014),”Afetleri Yönetmek Afet Algısından Afet Sonrası Çalışmalara, Değişim Yayınları”,İstanbul,s.21-35.
- TÜBİTAK (2016),”Beylikdüzü ve Büyükçekmece İlçelerindeki Muhtelif Heyelan Sahalarının Araştırılması, İncelenmesi ve İzlenmesi Projesi Raporu”, Gebze.

**İnternet Kaynakları**

<https://afad.gov.tr>(24.04.2017)

<https://mevzuat.gov.tr>(25.07.2017)

## YEREL YÖNETİM YASALARININ AFET ZARARLARININ AZALTILMASI BAĞLAMINDA İNCELENMESİ

Hayriye ŞENGÜN<sup>1</sup>  
Esra Banu SİPAHI<sup>2</sup>

### ÖZET

*Yerel halkın can ve mal güvenliğinin sağlanması ve yaşam kalitesinin yükseltilmesi, yerel yönetimlerin asli görevleri arasında sayılmaktadır. Yerel yönetimler için, mahalli müşterek ihtiyaçlar arasında güvenli yaşam alanlarının oluşumu konusunda gerekli önlemlerin alınması en önemli sorumluluk alanıdır. Ülkemiz her türlü doğal afetle karşılaşma riskinin bu denli yüksek olması bu konuyu daha önemli kılmaktadır. Afetlere ilişkin pek çok görevin (kentsel planlama, acil yardım hizmetleri, iyileştirme çalışmaları vb.) yerel nitelikte olması, yerel yönetimlerin daha fazla yetkilendirilmesini de gerektirmektedir.*

*Bu güne kadar doğal afet oluştuğunda müdahale çalışmaları ve afet sonrasında yapılan iyileştirme çalışmaları çoğunlukla merkezi yönetimler tarafından yürütülmüştür. Doğal afet zararlarını azaltmaya yönelik düzenlemelerin olmasına rağmen, deneyimler, merkezi yönetimler düzeyinde alınan önlemlerin ve yapılan müdahalelerin yetersiz kaldığını göstermektedir.*

*Bu çalışmada yerel yönetimlerin afet olgusu karşısındaki durumları, yetki ve sorumluluk alanları yerel yönetim yasaları bağlamında tartışılmaktadır. Yerel yönetim ve afet yasaları incelenerek, afet zararlarının azaltılması konusunda yerel yönetimlerin sorumlulukları ve bu düzenlemelerin afet zararlarının azaltılmasına etkisi tartışılmakta, uygulama örneklerinden yol çıkararak çeşitli öneriler geliştirilmektedir.*

**Anahtar Kelimeler;** Afet, Yerel Yönetim, Yerel Yönetim Yasaları.

## INVESTIGATION OF LOCAL ADMINISTRATIVE LAWS IN THE CONTEXT OF DISASTER HAZARD MITIGATION

### ABSTRACT

*Providing a secure environment, increasing the quality of life within their jurisdictions and ensuring the property right of the individuals are considered as the primary duties of the local governments among the many. Taking the necessary precautions and measures in establishing safe spaces where the common needs of the locals are supplied is of paramount importance. The fact that our country has such a high risk of encountering all kinds of natural disasters makes these issues even more paramount. Because the many missions related to prevention, mitigation, responding and recovery pre, during and post natural disasters (such as urban planning, emergency services, remediation work, etc.) are to be accomplished at the local government levels due to the nature of the events, it is essential to empower the local governments to achieve this goal.*

*Up to now, the measures to mitigate the risks, the responses to the natural disasters emerging and the Works undertaken post-disaster have been carried by the departments and the agencies under the central governments. The experiences have shown that despite the existence of convincingly comprehensive regulations aiming at minimizing the damages caused by natural disaster as much as possible, those measures and the Works for prevention, mitigation, responding and recovery were far from adequate.*

<sup>1</sup>Yrd. Doç. Dr., Bayburt Üniversitesi İ.İ.B.F., Kamu Yönetimi Bölümü, [hsengun@bayburt.edu.tr](mailto:hsengun@bayburt.edu.tr)

<sup>2</sup>Doç. Dr., Necmettin Erbakan Üniversitesi, SBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, [ebsipahi@konya.edu.tr](mailto:ebsipahi@konya.edu.tr)

*In this study, the authority and the responsibilities of the local governments in terms of responding to the disasters are discussed. The adequacy and efficiency of these regulations at local government level related to the responses to the disasters are examined to see how those assist the agencies to minimize the damages caused by the natural disasters. Various suggestions are developed on the basis of those derived from applications on the ground in the past.*

**Keywords;** Disaster, Local Government, Local Government Laws.

## GİRİŞ

Türkiye, afetlerle en sık karşılaşan ülkeler arasında ilk sıralarda bulunmaktadır. Son yüz yılda oluşan depremlerde yaklaşık 100 bin kişi yaşamını kaybetmiş, 170 bin kişi yaralanmış, 500 binden fazla konut yıkılmıştır. Afetlerin neden olduğu kayıplara her geçen zaman yenileri eklenmektedir. Ortaya çıkan zararların giderilmesi büyük parasal kaynaklar gerektirmektedir. Yeterli kaynağa sahip olunmadığı zaman dış borç almak üzere başvurulmakta, ülke kalkınmasını olumsuz etkileyen bu döngü, gerekli önlemler afet olmadan önce alınmadığı için, sürüp gitmektedir.

Afet yönetimi yaklaşımında 1990 sonrasında, uluslararası yaklaşımlara uygun olarak, yeni bir anlayış yaygınlaşmaktadır. Bu yeni anlayış, afet tehlikeleri karşısındaki önceliği afet sonrası çalışmalara değil, afet olmadan önce “risk yönetimi” ve “zarar azaltma” çalışmalarına vermektedir. Birleşmiş Milletler gibi pek çok uluslararası kuruluş, doğal afetlere karşı özellikle zarar azaltma ve korunma konusunu sürdürülebilir kalkınmanın bir önkoşulu olarak tanımlamıştır. Dünya’daki pek çok ülke bu ortak söylem doğrultusunda yasal ve kurumsal yapısını yenilemiştir. Türkiye de, Erzincan Depremiyle başlayan ve Marmara Depremi sonrası hızlanan yasal ve kurumsal düzenlemeleri gerçekleştirmiştir. Türkiye’de afet yönetimi denildiğinde, afet sonrasında yapılacak işler ve bu işlerin yürütülmesi için afet öncesinde gereken örgütlenme, haberleşme, planlama ve lojistik hizmetlerin tamamı anlaşılmaktadır.

Afet yönetimi sürecinde merkezi yönetim ve yerel yönetimler çeşitli sorumluluklara sahiptir. Afet doğası gereği yerel olması, afetin sınırlarını o yerel yönetimin sınırlarıyla belirlenemeyeceğini de ortaya koymaktadır. Afet zararlarının azaltılabilmesi merkezi ve yerel düzeyde alınacak ve birbiriyle eşgüdüm içerisinde yürütülecek önlemlerin başarısına bağlıdır. Başarının diğer bir koşulu da, afet yönetimi kapsamındaki düzenlemelerin günün koşullarını ve olayın boyutlarını dikkate alacak düzeyde olmasıdır.

Bu çalışmada, yerel yönetimlerin afet olayı karşısındaki durumları, yetki ve sorumluluk alanları yerel yönetim yasaları bağlamında tartışılmaktadır. Yerel yönetim ve afet yasaları incelenerek, afet zararlarının azaltılması konusunda yerel yönetimlerin sorumlulukları ve bu düzenlemelerin afet zararlarının azaltılmasına etkisi tartışılmakta ve çeşitli öneriler geliştirilmektedir.

## 1. AFET, AFET YÖNETİMİ VE TÜRKİYE’NİN AFET POTANSİYELİ

### 1.1. Afet Nedir?

Afet, halk arasında; “felaket”, “kıran”, “afad” olarak adlandırılan, afet literatürde, meydana geldiği yerde fiziksel, ekonomik, sosyal, psikolojik yıkımlara neden olan, yerel halkın tek başına üstesinden gelemediği ve yardım almayı gerektiren, doğal veya teknolojik olaylar nedeniyle ortaya çıkan sonuçlar olarak tanımlanmaktadır. Tanımın mantığında, afetin insanlığın yarattığı değerlerin olmadığı bir yerde meydana gelmesi halinde bir zararın söz konusu olamayacağı, sadece bir doğa olayı gibi görüleceğinden hareketle, bir “sonuç” olarak görülmektedir. Diğer bir deyişle, afet olayın kendisi değil, neden olduğu sonuç olarak nitelendirilmektedir.

Yüzyıllardan bu yana Anadolu coğrafyasında, başta depremler olmak üzere, çok çeşitli afetler meydana gelmiş ve yıkımlara neden olmuş, hatta uygarlıkları tarih sahnesinden silmiştir. Truva buna

en iyi örneklerden biridir. Bugünün dünyasında özellikle kentlerde yaratılan değerler nedeniyle afetlerdeki kayıplar çok daha fazla olmaktadır.

### 1.2. Afet Yönetimi

Yönetim, bir örgütün önceden belirlenmiş amaçları gerçekleştirmek için gerekli olan araçlarla ilgili bir etkinlik olduğu gibi aynı zamanda, planlama, örgütlenme yönetme ve denetim süreçleri yoluyla tüm kaynakların koordine edilerek istenilen sonuca ulaşma olarak tanımlanmaktadır. (Ergun; 2004: 4, Ergünay 1999: 8), afet yönetimini, “afet sonucu doğurabilecek olayların önlenmesi veya olası zararlarının azaltılması amacıyla bir afet olayının; zarar azaltma, hazırlık, müdahale ve iyileştirme aşamalarında yapılması gereken çalışmaların, toplumun tüm kesimlerini kapsayacak şekilde planlanması, yönlendirilmesi, desteklenmesi, koordine edilmesi, gerekli mevzuat ve kurumsal yapıların oluşturulması veya yeniden düzenlenmesi yanında, etkin ve verimli bir uygulamanın sağlanabilmesi için toplumun tüm kurum ve kuruluşlarıyla, kaynaklarının bu ortak amaçlar doğrultusunda yönetilmesini gerektiren çok geniş bir kavram” olarak tanımlamaktadır.

Bir başka deyişle afet yönetimi, “bir yerleşme biriminin, karşı karşıya bulunduğu tehlikeleri, bu tehlikelerin meydana gelmesi halinde uğranacak kayıp ve zararları önceden öngörebilen ve bu kayıp ve zararların en düşük düzeyde tutulabilmesi için, kurum ve kuruluşların, ne zaman, hangi görev ve yetkiyle, hangi kaynaklar kullanılarak görev üstleneceklerini açıkça planlanması ve afet sürecinde ve sonrasında uygulanmasıdır” (Büyükkaracıgan, 2016: 206).

Afet yönetimi, risk yönetimi yanında, acil durum yönetimini de kapsamaktadır. Kriz yönetiminin bir alt dalı olan afet yönetimi, kamunun ve özel sektörün bütün olanaklarını kullanmaya ve bu konuda yetkilendirilmeye ihtiyaç duyar. Kriz yönetimi afet yönetimine göre daha geniş kapsamlı bir süreç yönetimidir (Demir, 2011: 3). Kriz yönetiminde sadece afetler değil, ekonomik, sosyal, siyasal olaylar ve uluslararası ilişkilerde yaşanan sorunların yönetilmesi de söz konusudur.

Bir doğal veya teknolojik afetın zararlarının azaltılması, tehlikenin bilinmesi ve tehlikenin riske dönüşme olasılığının da ortaya konularak, gerekli önlemlerin alınmasıyla gerçekleşebilir. Afet zararlarının azaltılması çalışmaları arasında, afet olmadan önce risklerin belirlenmesi, gerekli yasal, teknik ve idari düzenlemelerin yapılması, farkındalık oluşturulması bağlamında çok önemlidir. Afet zararlarının azaltılması, tümüyle afetın olma olasılığını ortadan kaldırmaz. Bu nedenle önceden bazı hazırlıkların da yapılması gerekir. Afet olduğunda halkın nasıl davranacağını bilmesi, buna yönelik farkındalık eğitimlerinin planlanıp, uygulanması gerekmektedir. Diğer önemli konular arasında lojistik merkezlerin belirlenmesi, afet sonrası olası toplanma yerlerinin ayrılması, geçici iskân ünitelerine ilişkin stokların hazırlanması da sayılabilir.

Afetin meydana gelmesi kaçınılmaz olduğunda, en az kayıpla üstesinden gelmek kamu örgütlerinin en önemli görevidir. En kısa zamanda en fazla insan canını kurtarmak için hazırlıklı olmak, arama kurtarma ekiplerini her an müdahale edecek şekilde hazır bulundurmak diğer önemli bir unsurdur. Yaşamın en kısa zamanda eski durumundan daha iyi bir konuma gelmesi için gerekli iyileştirme çalışmalarının, bir sonraki olası afetın zararlarını en aza indirecek şekilde her türlü planlamanın yapılması çok önemlidir.

Afet yönetimi, afet olayı veya ortaya çıkardığı durumun öncesi ve sonrasında yapılacak tüm işlerin bütüncül bir anlayışla yönetilmesini gerektirmektedir (Şahin, 2014: 11). Afet yönetimi sürecinde yapılması gereken tüm çalışmalar birçok disiplinin bir arada bulunmasını gerektirmekte, risk yönetimi, acil durum yönetimi süreçlerinin gerektirdiği çalışmaları bütünsellik içerisinde yürütmeyi sağlamaya yönelik çabaları içermektedir.

### 1.3. Türkiye'nin Afet Potansiyeli

Türkiye Alp-Himalaya deprem kuşağı üzerinde bulunan, topraklarının %96'sı deprem tehdidi altında bulunan bir ülke konumundadır. Bu tehlikeli bölgelerde yaşayan nüfusun genel nüfusa oranı ise %95'tir. Ülkenin coğrafi yapısı ve iklimsel özellikleri, sel, heyelan, kaya düşmesi, çığ gibi afetlerin çok sık görülmesine neden olmaktadır. Küresel iklim değişikliğinin etkisiyle etkisi artan ve bir afet olarak kabul edilen kuraklık etkisindeki alanların her geçen gün artmaktadır.

**Çizelge 1: Türkiye’de Afetlerin Nedeniyle Oluşan Kayıpların Oransal Dağılımı**

Doğal Afet Türü	Toplam Kayıp İçerisindeki Oranı (%)
Deprem	% 65,4
Su baskını	% 15,3
Heyelan	% 10,8
Kaya düşmesi	% 7,2
Yağmur, Fırtına, Yeraltı suyu	% 1,1
Çığ	% 0,2
Toplam	% 100,0

Afetler nedeniyle Türkiye’de son yüz yıldaki yaşam kaybı yaklaşık 100 bin kişiye ulaşmış, yaralı sayısı 170 bin kişi, yıkılan veya ağır hasar gören konut sayısı ise 500 bin konuttur. 1999 Marmara Depreminde yaşanan can kayıplarının yanı sıra (yaklaşık 18 bin), mal kaybı ve önemli sanayi tesislerinin bulunduğu bölgede kimyasal sızıntılar nedeniyle de çevrenin kirlenmesi olumsuz etkilerin bir diğer boyutudur. Bu depremlerin belli ölçüde uyarıcı etkisiyle merkezi ve yerel örgütlenmede değişikliklerin gerçekleştirilmesi, yerel yönetim yasalarına afetlerle ilgili düzenlemelerin alınması, 2011 Van Depremlerinde çok sayıda can kaybının olmasını (601 ölü, 4152 yaralı, 2262 konut yıkılması) ve binlerce konutun yıkılmasını engelleyememiştir.

Afet zararlarının azaltılması sadece yasal ve yönetsel önlemlerle sonuç alınabilecek bir durum değildir. Afet, doğası gereği bütün unsurların, yani halkın, yöneticilerin, özel sektörün, bilim çevrelerinin ve STK’ların topyekûn mücadelesine ihtiyaç duymaktadır.

## 2. TÜRKİYE’NİN AFET YÖNETİMİ ÖRGÜTLENMESİ

Kamu yönetimi yapısı iki temel ilke üzerine kurulmuştur: Merkezi yönetim ve yerel yönetimler (Keleş, 2004: 4). Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 123. Maddesi “idarenin kuruluş ve görevlerinin, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına...” dayandığını düzenlemektedir (Taşdan ve Gül, 2013: 131). Merkezi yönetim, kamu yönetiminde karar mekanizmalarının merkeze bağlı olması ve merkez tarafından belirlenmesi, mali kaynak yönetiminin (gelir- giderlerin), her türlü personel işlemlerinin ve kamu hizmetlerinin örgütlenmesi merkezi birimler veya onlara bağlı organlar ve birimler tarafından yapılmasını ifade eder (Akdağ, 2002: 28).

Afet yönetiminin merkezi düzeyde örgütlenme yapısını oluşturan Acil Afet Durum Yönetimi Başkanlığı (AFAD), yerel düzeydeki örgütlenmesi ise bu kurumun il teşkilatlarıdır. Ancak afetlerle ilgili alınması gereken önlemler ve kentlerde yapılması gereken çalışmalarda önemli sorumluluk yerel yönetimlere düşmektedir. 2005’li yıllarda yürürlüğe giren yerel yönetim yasalarında afetle ilgili düzenlemelerin yer almasında 1999 Depremlerinin etkisi yadsınmaz.

### 2.1. Merkezi Yönetim Düzeyinde Örgütlenme

Merkezi yönetimin doğal afetlerle ilgili temel görevleri, afetler konusunda ulusal politikaları üretmek, geliştirmek, bu politikaları uygulayacak örgütlenmeleri gerçekleştirmenin yanı sıra yasal düzenlemeleri yapmaktır. Sayılan bu görevleri yerine getirmek için kullanılacak kaynakları sağlamak da yine bu merkezi yönetim görevleri arasındadır.

Afet zararlarının azaltılmasına ve diğer afet yönetim aşamalarına ilişkin uygulamayı izlemek, değerlendirmeler yapmak ve afet durumunda yerelde ve ülke çapında işbirliğini ve eşgüdümü (koordinasyonu) sağlamak da merkezi yönetimin sorumluluğundadır. Merkezin taşradaki uzantıları olan vali ve kaymakamların, afet yönetimi süreciyle ilgili olarak gerekli görevlerin yerine getirilmesi konusunda, il ve ilçelerde acil kurtarma ve ilk yardım çalışmaları yaparak, kamu kuruluşları ile özel ve gönüllü kuruluşlar arasında eşgüdümü sağlamak da önemli rolleri vardır.

Türkiye’de afet yönetimi süreci 2009 yılında, 5902 sayılı yasayla önemli ölçüde değişikliğe uğramıştır. Bayındırlık Bakanlığı’na bağlı Afet İşleri Genel Müdürlüğü, İçişleri Bakanlığı’na bağlı Sivil Savunma Genel Müdürlüğü ve Marmara Depremi sonrasında, MEER Projesinin bileşenleri kapsamında kurulan Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı (Daha sonrayine Başbakanlığa bağlı Afet ve Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü olmuştur) kapatılarak, Başbakanlığa bağlı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı (AFAD) kurulmuştur.<sup>3</sup> Merkezi düzeyde örgütlü olan bu yapının taşradaki uzantısı, her ilde kurulu bulunan AFAD İl Müdürlükleri’dir. 5902 sayılı yasayla, merkezde, Afet ve Acil Durum Yüksek Kurulu (Bakanlar düzeyinde), Afet ve Acil Durum Koordinasyon Kurulu (Müsteşarlar düzeyinde), Deprem Danışma Kurulu üst karar verici kurullar olarak örgütlenmiştir.

Marmara Depremi sonrası kurulan ve afet zararlarını ve risklerini azaltma konusunda bir misyonu olan Doğal Afet Sigortaları Kurumu (DASK), bilimsel gelişmeleri izlemek ve yayınlamak görevini yürüten TÜBİTAK ve afet olduğunda arama kurtarma yapmak, enkaz kaldırmak, geçici iskânları kurmak konusunda en etkili güç olan Silahlı Kuvvetler, diğer merkezi düzeydeki kuruluşlardır.

## 2.2.Yerel Yönetim Düzeyinde Örgütlenmeler

Yerel yönetimler, belli amaçlara ulaşmak, belli gereksinimlere cevap vermek üzere, toplumların tarihsel gelişim süreçlerine koşut olarak, ortaya çıkmış yönetim birimleridir (Keleş, 2006: 17). Bir başka deyişle, yerel yönetimler, belirli bir coğrafi alanda yaşayan yerel topluluklara, bir arada yaşamının getirdiği gereksinimler doğrultusunda hizmet üretmek üzere kurulan, karar organları yerel topluluğun seçimi sonucu oluşturulan, yasalarca belirlenen görev ve yetkilere, özel gelirlere, bütçeye ve personele sahip, merkezi yönetimle olan ilişkilerinde yerel özerklikten yararlanan kamu tüzel kişileridir (Erkul, 2013: 12)

Yerel yönetimlerin asli görevi, yerel halkın can ve mal güvenliğinin sağlanması ve yaşam kalitesinin yükseltilmesidir. Bu konuda merkezi yönetimlere düşen görev, kuralları ve ölçünleri belirleme, yönlendirme, kaynak sağlama, destekleme ve denetleme olmalıdır.

Afetlerin neden olduğu zararların boyutları ve afetlerin oluş sıklığındaki artışın bir sonucu olarak, özellikle gelişmiş ülkelerin yurttaşları, yerel yönetim hizmetleri içerisinde, yerleşim, yerel halkın gönencini yükseltme gibi çalışmalarının yanı sıra afet etkilerini azaltmaya yönelik çalışmaları izlemeye başlamışlardır (Yılmaz, 2003: 105). Afete ilişkin pek çok görevin yerel nitelikte olması (kentsel planlama, acil yardım hizmetleri, iyileştirme çalışmaları vb.), yerel yönetimlerin, özellikle kent yönetimlerinin, afet zararlarını azaltma için verilen yetki ve sorumluluk oranında, mali olanaklarla donatılmaları gerekmektedir. Ancak, diğer birçok ülkede olduğu gibi, ülkemizde de afet yönetiminde merkezileşme eğilimi söz konusudur. Yerel yönetimler ise afet zararlarının azaltılması bağlamında sorumluluk üstlenme noktasında isteksiz görünmektedirler. Ne var ki, yürürlükteki 1982 Anayasasının olağanüstü yönetim usullerini düzenleyen 119. maddesine dayanılarak, doğal afet nedeniyle olağanüstü hal ilan edilmesi durumu, doğrudan ya da dolaylı olarak yerel yönetimleri

<sup>3</sup>Türkiye Cumhuriyeti Hükümetince, Marmara Depremi Acil Yapılandırma Projesi bağlamında (Marmara Earthquake Emergency Recovery Project -MEER), Dünya Bankası ile yapılan ikraz anlaşması sonucu toplam 757.53 Milyon ABD Dolar kredi alınmıştır. Bu kredinin; 252.53 Milyon ABD Dolarlık kısmı bütçenin finansmanı için Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu (SYDTF)’na barınma, onarım, ölüm ve sakatlık yardımlarında, Emekli Sandığı, SKK, Bağ-Kur’a cenaze yardımı, maluliyet, dul ve yetim aylıkları olarak kullanılmak üzere, verilmiştir. 505 Milyon ABD Doları ise Marmara Depreminin Yeniden Yapılandırılması Projesinin bileşenleri için verilmiştir. Projenin bileşenleri; Afetle Mücadele ve Risk Azaltma (EMAT), Yetişkinler İçin Travma Programı, Fiziksel Yeniden Yapılandırma

ilgilendirmektedir (Tuncer, 1996: 17). Olağanüstü Hal Kanunu'nun özellikle doğal afetlerle ilgili alınacak ivedi önlemleri düzenleyen 5, 6, 7, 8, 9 ve 10. maddeleri, yardım istemini düzenleyen 20, 21, 22 ve 23. maddeleri ile yerel yönetimlere ait yetkilerin düzenlendiği 27. madde doğrudan konuya ilişki düzenlemelerdir. (OHAL Kanunu, 27.10.1993/18204 R.G.).

### 3. YEREL YÖNETİM YASALARI VE AFET İLİŞKİSİ

Günümüze kadar doğal afet zararlarını azaltmaya yönelik düzenlemelerin yetersizliği yanı sıra, afet olduğu zaman ve sonrasında yapılan çalışmalar da merkezi örgütler tarafından yürütülmüştür. Bu alışkanlıkların değişmesi, yerel yönetimlerin afet yönetimi sürecine etkin katılım araçlarının oluşması zaman alacak bir durumdur. Doğal afetin oluş sınırları yerel yönetimlerin sınırlarıyla aynı olmamaktadır. Farklı farklı yerel yönetim birimlerinin aynı müdahaleyi yapmasının güçlüğü ortadadır. Doğal afet yönetimi süreci, olayın doğası gereği, afetin yerel bir olgu olmasına karşın, merkezi bir örgütlenmeyi gerektirdiği de açıktır. Buna karşın yerel düzeyde yerel yönetimlerin, yasalardan kaynaklı sorumluluklarının tam anlamıyla yerine getirilmesi, afet zararlarının azaltılmasında önemli bir unsurdur.

Yerel yönetimlerin her biri Anayasal kurumlardır. Ortaya çıktığı andan itibaren yerel yönetim sisteminde temel düşünce, toplumun kendi ihtiyaçlarını kendi seçtiği organlar eliyle, demokratik kurallar çerçevesinde karşılamasıdır. Can ve mal güvencesinin sağlanmasında yerel yönetim örgütlerinin sorumluluğu her birinin kendi yasasında tanımlanmıştır. İlk düzenlendiği andan itibaren kimi düzenlemelerle afet zararlarının giderilmesine yönelik önlemler içerse de açıkça ifadesini bulan düzenlemelere rastlanmamaktadır. Belediyeler ve büyükşehir belediyelerinin temel görevi, yerel halkın her türlü gönencini sağlayacak görevleri yapmaktır. Bunlar arasında, düzenli ve planlı kentleşmeyi sağlamak, yapıların sağlam ve güvenilir, gıda güvenliğinin denetimler yoluyla sağlanması olarak sıralanabilir. Ancak, Türkiye'nin afet potansiyeli bilindiği ve çok sık afetlerle karşılaştığı halde, 1999 depremlerine kadar konuyla ilgili yeteri kadar çalışma yapıldığı ifade edilemez.

Marmara Depremi ve sonrasında yaşanan gelişmeler ışığında birçok KHK ile afet yönetimi sisteminde değişikliklere gidilmiştir. Söz konusu değişiklikler 586 sayılı KHK, İl Özel İdare Kanunu veo dönemde yürürlükte olan 1580 sayılı Belediye Kanunu'nda yer almaktadır (27 Aralık 1999/23919 Sayılı RG). Bu düzenlemelerin temel nedeni, büyük çaplı bir afetten sonra belediyelerin ve özel idarelerin afet bölgesine yardım konusunda karşılaştıkları sorunların ivedilikle giderilmesidir.

#### 3.1. 442 Sayılı Köy Kanunu

Cumhuriyetin ilk ve köklü kanunlarından olan (Kavruk, 2004: 60) ve yürürlükteki en eski yerel yönetim yasası olarak kabul edebileceğimiz Köy Kanunu'nda afet zararlarının azaltılmasına ilişkin müstakil bir düzenlemeye rastlanmamaktadır. Yasanın 36. maddesinde sayılan muhtarın görevleri arasında "köy sınırı içinde yangın ve sel olursa köylüleri toplayıp söndürmeğe ve çevirmeğe çalışmak, (orman yangınlarında) sınırdan dışarı olsa dahi yardıma mecbur" tutulmak bulunmaktadır. (442 sayılı Kanun 36/12 md. 7 Nisan 1924/68 RG) Muhtarların bugün afetleri haber verip, gönüllü olarak katılım dışında tanımlanmış bir görevi de bulunmamaktadır. 6360 sayılı yasa ile statüleri değişerek mahalle olan köylerin afetlere ilişkin yapması gerekenler il/ ilçe belediyeleri veya Büyükşehir Belediyelerinin hizmet alanı içerisinde kalmaktadır.

#### 3.2. 3194 sayılı İmar Kanun

Afet olgusunun nerede ne zaman ortaya çıkacağı kesin olarak belli olmamasına karşın bazı afetlerin oluşumuyla ilgili kestirimlerde bulunmak olasıdır. Giderek depremlerin kentsel alanlarda yaşanması, bu alanların plansız olma yoğunluğuna göre, fiziksel ve toplumsal çevre ve kent ekonomisi için oluşturduğu "riskler" in de boyutları büyümektedir. Buna karşılık, doğal tehlikelere bağlı olarak ortaya çıkabilecek riskleri, afet yönetim süreci içinde zarar azaltarak ya da tamamen ortadan



kaldırarakolumsuzlukları gidermek mümkündür. Bu nedenle afet zararlarının azaltılması için kentlerin planlı olması ve bu planların uygulanması oldukça önemlidir.

Çevrenin, afetlere (yıkımlara) karşı korumalı biçimde düzenlenmesi, fiziksel ya da çevresel planlamanın, bir başka deyişle, kent planlamasının ana amaçlarından biridir. Yerleşim yerlerinin imar planları yapılırken, afetlere karşı güvenliği sağlayacak biçimde topraktan yararlanılması, gerekli çevre koşullarına özen gösterilmesi bir zorunluluktur. Afet olasılığının kentsel alanlarda daha fazla yaşanmaya başlanması, bu alanların plansız veya afet risklerini dikkate almayan planlamayla ilk afette yerle bir olması kaçınılmaz olacaktır. Kentlerin planlanmasıyla ilgili yasalarda afet olgusu ne yazık ki, yeterince dikkate alınan bir konu değildir. 1999 Depremleri sonrasında bu konudaki duyarlılık yasalara yansımıştır.

3194 sayılı İmar Kanunu ve ilgili yönetmelikler, belediye sınırları içerisinde imar planı yapma, tadilatta bulunma görevini belediyelere vermiştir. Belediyeler bu konudaki yetkilerini belediye meclisi aracılığı ile kullanmaktadır (Destan, 1999: 10). Bu yasa doğrultusunda nüfus ölçütüne göre belediyelerce yapılması zorunlu mekânsal planlarla ilgili kuralları düzenleyen Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği'nde, belediyelerce yapılacak mekânsal planlarda bölgenin afetselliği, jeolojik ve doğal verilerin esas alınacağı düzenlenmiştir (3194/7.ğ.). İmar Yasası'nın 8. maddesinin 10. fıkrasında "Afet ve diğer kentsel risklerin yüksek olduğu yerleşmeler veya yapıları kentsel çevre için, gerekli görülmesi halinde kentsel risk analizleri veya sakınım planlaması çalışmaları yapılır, afet ve diğer kentsel riskler için yapılmış risk azaltıcı tedbirler planlarda esas alınır" denilmektedir.

Planlama ilkeleri ve esasları içerisinde "afet zararlarının azaltılmasına yönelik olarak tehlike ve risklerin analiz edilerek tanımlanması ve tedbirlerin alınması" da bulunmaktadır (3194/ 10- 2). İmar yasası gereği Çevre Düzeni Planı yapılırken de afet risklerinin dikkate alınması gereği düzenlenmiştir (3194/ 19-h.). İmar planı ilkeleri arasında, "afet ve acil durumlarda ihtiyaç duyulabilecek açık alan, yol ve diğer mekânsal ihtiyaçlar gözetilir" denilmesine karşın, özellikle kentsel rantın çok yüksek olduğu İstanbul, İzmir, Bursa gibi deprem riski taşıyan kentlerde, deprem sonrası toplanma alanı neredeyse kalmamıştır. Bu alanların hemen hemen tamamı imara açılarak gökdelenler yapıldığına ilişkin çok sayıda haber basında yer almaktadır<sup>4</sup>.

Yine, 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 39'ncü maddesinde; "...bir kısmı veya tamamı yıkılacak derecede tehlikeli yapıya sahip bulunanlara, tehlikeli durumu ister tamir ettirmek isterse yıkmak..." suretiyle gidermek yükümlülüğü getirilmiştir (Çelik, 2002: 17). Kanun'un yapılmasını zorunlu kıldığı belirtilen bu yükümlülüklerini yerine getirmeyen görevliler için herhangi bir yaptırım bulunmamaktadır. 3194 sayılı İmar Kanunu'nda ruhsatsız ve ruhsat ve eklerine aykırı yapı yapanlara da herhangi bir hapis cezası öngörülmemiş, sadece para cezası ile yetinilmiştir. Kanun'da kaçak yapıların yıkım kararlarını uygulamayan görevlilere verilecek ceza miktarının açık olarak belirlenmesi gerekmektedir. Kaçak olarak, mevzuata aykırı yapı yapanlara da caydırıcı yaptırımlar uygulanmalı, hapis cezaları getirilmelidir. Yasaların uygulanmasının denetlenmesi ve caydırıcı önlemlerin alınması sağlanamazsa, deprem veya diğer afetler olduğunda ortaya çıkacak kaybın sorumluluğu kimde olacaktır? Bu sorunun yanıtı, Marmara Depremi sonrasında birçok hukuksal sorununa yol açmıştır. Yalova, Sakarya ve Kocaeli Büyükşehir Belediyeleri tazminat ödemekle karşı karşıya kalmışlardır.

<sup>4</sup>İzmir Üçkuyular Pazaryeri'ne yapılmak istenen alışveriş merkezi ve otel belediye kayıtlarında afet sonrası toplanma alanı olarak yer almaktaydı. Evrensel Gazetesi 5 Aralık 2016 (Erişim Tarihi, 18.04.2017). İstanbul İnşaat Mühendisleri Odası Başkanı, Cemal Gökçe; "470 yer bile İstanbul için yetersizdi. Her mahallede bir toplanma alanı olması gerekir. Dolayısıyla bu fonksiyonları değiştirilen alışveriş merkezlerine ve gökdelenlere dönüştürülmüş yerin alternatifi olarak yeni yerlerin bulunmasını bir tarafa bırakalım, neredeyse bu 470 yerin 300'ü alışveriş merkezine ve gökdelenlere dönüştü. Kentin afete hazırlanması sadece yapılarımızın depreme dayanıklı olmasıyla sınırlı bir konu değil, deprem sonrası insanların ihtiyaçlarını karşılayabilecek yerlerin olması gerekir. Alışveriş merkezi kenti haline dönüşen İstanbul'un bugünkü durumu 1999'dan daha problemlidir. Yani biz, Kentsel dönüşüm yapıyoruz, İstanbul'u dayanıklı hale getiriyoruz diyen insanlar şunu bilmelidirler ki; İstanbul 1999 yılından çok daha problemlidir. Afete daha hazırlıksız bir durumdadır." ([www.istanbul.imo.org.tr](http://www.istanbul.imo.org.tr), 2017)

### 3.3. 5393 Sayılı Belediye Kanunu

Belediye Kanununda, belediye, “belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişi” olarak tanımlanmıştır (5393 sayılı Kanunu md. 3/a). Belde halkının temel ihtiyaçlarının başında yaşam hakkının korunması ve geliştirilmesi gelmektedir. Yaşam hakkının korunması, olası afetler karşısında gerekli önlemlerin alınmasını da gerektirir. Öncelikle depremler ve diğer afetler olmadan önce olası zararların azaltılması konusunda yerel yönetimlere özellikle de belediyelere çok büyük görevler düşmektedir. İmar düzeni ve yapı denetimi konusunda tüm görev yerel yönetimlerde (Çoker, 2002: 21).

Belediyelerin görevlerini yeniden düzenleyen 5393 sayılı “Belediye Kanunu”nun Marmara Depremi sonrasında çıkarılan yerel yönetim yasalarından biri olma özelliği ile afetler konusunda daha kapsamlı önlemleri içermesi beklenir (13.07.2005/25874 Resmi Gazete). Yasanın 53. maddesinde, “Belediye; yangın, sanayi kazaları, deprem ve diğer doğal afetlerden korunmak veya bunların zararlarını azaltmak amacıyla beldenin özelliklerini de dikkate alarak gerekli afet ve acil durum plânlarını yapar, ekip ve donanımı hazırlar.” şeklinde düzenlenmiştir. Yasanın yukarıda sözü edilen 53. maddesi belediyelere, o yerin Acil Durum Plânlarının hazırlanması görevini de vermiştir. Acil durum planları, afetlerin yol açtığı zararları gidermek, acil kurtarma ve yardım işlerinde verimli olmak, afetin hemen sonrasında yapılması gerekenleri önceden düşünüp planlamak, orta vadede ise meydana gelen can ve mal kayıplarını yerine koymak gibi hazırlıkları içermektedir. Yasada belirtilen Acil Durum Planlarının hazırlanmasında, “...varsa il ölçeğindeki diğer acil durum plânlarıyla da koordinasyon sağlanacağını ve ilgili bakanlık, kamu kuruluşları, meslek teşekkülleriyle üniversitelerin ve diğer mahallî idarelerin görüşleri”nin alınacağını düzenlenmektedir.

Belediyelerin sınırları dışında yangın ve doğal afetler meydana gelmesi durumunda, bu bölgelere gerekli yardım ve destek sağlanabileceği, 5393 sayılı yasayla belediyelere verilen görevler arasındadır (Erkul, 2013: 68). Ancak, bu işbirliğinin nasıl olacağı açıkça belirlenmemiştir. Bu işbirliğinin koşullarının belli olmaması, afetin yarattığı kaos ortamında, gönüllü çabaların eşgüdüm sorununa yol açılabileceğini de gözden uzak tutmamayı gerektirmektedir.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 69. maddesi düzenli kentler yaratılmasının doğal afet zararlarını azaltmadaki önemini ortaya koyan düzenlemeler içermesi bakımından olumlu bir düzenlemedir. Ancak, bunun nasıl denetleneceği ve nasıl başarı sağlanacağı yeterince açık değildir. Bu düzenlemelerle, “Belediyeler; düzenli kentleşmeyi sağlamak, beldenin konut, sanayi ve ticaret alanı ihtiyacını karşılamak amacıyla belediye ve mücavir alan sınırları içinde, özel kanunlarına göre korunması gerekli yerler ile tarım arazileri hariç imarlı ve alt yapılı arsalar üretmek; konut, toplu konut yapmak, satmak, kiralamak ve bu amaçlarla arazi satın almak, kamulaştırma yapmak, bu arsaları trampa etmek, bu konuda ilgili diğer kamu kurum ve kuruluşları ve bankalarla iş birliği yapmak ve gerektiğinde onlarla ortak projeler gerçekleştirmek yetkisine sahip hale getirilmiştir.”

Belediyelerin çalışma usul ve esaslarını düzenleyen 5393 sayılı yasa afet zararlarının azaltılmasına ilişkin düzenlemeler açısından olumlu içerik taşısa da, sadece yasal düzenlemeler yapmak yetmemektedir. Bu düzenlemelerin uygulamaya aktarılması ve denetlenmesi, aykırı davranılması halinde gerekli caydırıcı önlemlerin de alınması gerekmektedir. Eğer ülkemizde meydana gelebilecek bir doğa olayının afete dönüşmemesi isteniyorsa, kentsel ve bölgesel planlama aşamalarında afet yönetimi kavramına risk yönetiminin de eklenmesi ve risk yönetimine de gereken önemin verilmesi zorunlu görülmektedir. Risk yönetimi olmadan, afet yönetiminin de başarısından söz edilemeyeceği unutulmamalıdır (Uzunçubuk 2006).

### 3.4. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu

Büyükşehir, diğer bir adlandırmayla metropoliten kent, fiziksel büyüklüğü ifade etmesinin yanında, ekonomik bir olgu olduğu kadar yasal bir tasarruftur (Yıldırım vd., 2015: 205). Büyükşehir belediyelerinin kurulmasına dayanak olarak, 1982 Anayasasının 127.maddesinin 3.fikrasında yer alan; “büyük yerleşim yerleri için özel yönetim birimleri/biçimleri geliştirilebilir” hükmüdür (Sezer ve Torlak, 2005: 522).

Büyükşehir Belediyelerinin görev ve yetkilerini düzenleyen ve genel yetki esasına dayanan (Demirkaya ve Bozlağan, 2005: 501)5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda; doğal afetler karşısında alınacak önlemleri düzenleyen 7. maddesinin (u) bendi; "... doğal afetlerle ilgili plânlamaları ve diğer hazırlıkları büyükşehir ölçeğinde yapmak; gerektiğinde diğer afet bölgelerine araç, gereç ve malzeme desteği vermek; itfaiye ve acil yardım hizmetlerini yürütmek; patlayıcı ve yanıcı madde üretim ve depolama yerlerini tespit etmek, konut, işyeri, eğlence yeri, fabrika ve sanayi kuruluşları ile kamu kuruluşlarını yangına ve diğer afetlere karşı alınacak önlemler yönünden denetlemek, bu konuda mevzuatın gerektirdiği izin ve ruhsatları vermek, (z) bendinde de, "...afet riski taşıyan veya can ve mal güvenliği açısından tehlike oluşturan binaları insandan tahliye etmek ve yıkmak..."la görevlendirilmiştir.

Belediyelerin uygulamakta olduğu 3194 sayılı İmar Kanunu bütün plan kademelerinde afet risklerinin dikkate alınarak, gerekli verilerin toplanması, bunların planlara işletmesini bir zorunluluk olarak düzenlemektedir. Bu planları uygulayan yerel yönetimlerin de bu hassasiyeti göstermesi beklenir.

### **3.5. 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu**

İl özel idaresi, il olarak tanımlanan coğrafi alanda çalışmalarını sürdüren bir yerel yönetim birimidir. Büyükşehir belediyesi dışındaki diğer yerel yönetim birimi olan belediye ve köylerin faaliyetleri, belirli bir yerleşme alanı ile sınırlı olduğu halde, il özel idaresinin hizmetleri il sınırları içindeki bütün bölgeyi kapsamaktadır. Bütün bir il sınırları içerisinde tanımlanan sorumluluk alanı bir afet durumunda da geniş kapsamlı müdahaleyi gerektirecektir. Yasada, İl Özel İdaresinin görev, yetki ve sorumluklarını düzenleyen 6. maddesiyle, il çevre düzeni plânı; valinin koordinasyonunda, büyükşehirlerde büyükşehir belediyeleri, diğer illerde il belediyesi ve il özel idaresi ile birlikte yapılır" denilerek, afet risklerinin dikkate alınarak yapılan çevre düzeni planı, afet zararlarının azaltmasında önemli bir düzenleme anlamına gelmektedir.

5302 sayılı yasanın 69. maddesinin ilk iki fıkrası, İl özel idarelerine, yangın, sanayi kazaları, deprem ve diğer doğal afetlerden korunmak veya bunların zararlarını azaltmak amacıyla ilin özelliklerini de dikkate alarak gerekli afet ve acil durum plânlarını yapma yetkisi vermiştir. Ekip ve donanımın hazırlanması da İl Özel İdaresinin sorumluluğundadır. Acil durum plânlarının hazırlanması sırasında, varsa il ölçeğindeki diğer acil durum plânlarıyla da koordinasyon sağlanarak, ilgili bakanlık, kamu kuruluşları, meslek teşekkülleriyle üniversitelerin ve diğer mahallî idarelerin görüşleri alınır. 5902 sayılı yasadaki yapılan değişiklikle illerde örgütlenen AFAD İl Müdürlüklerinin, bu düzenlemeden önce İl Özel İdarelerine bağlı birimler olarak düşünülmesi, İl Özel İdarelerinin afet ile ilgili tüm süreçlerde etkinliğini artırmıştır.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 69. maddesinde, Acil Durum Planlaması başlığıyla düzenlenen görevler 5393 sayılı "Belediyeler Kanunu"nda aynı şekilde yer almaktadır. Bu durum, afete ilişkin aynı görevlerin iki farklı yerel yönetim örgütünün görevleri arasında sayılmasının yaratacağı eşgüdüm sorununu gündeme getirmektedir. Bir afet durumunda, belediyelerin veya İl Özel İdareleri'nin "benim görevimdir" veya "benim sorumluluğum değildir" şeklinde yaklaşımlara neden olabilecek bir düzenlemedir. Hizmet tanımları net yapılmamış, "kim yetişirse o yapsın" yaklaşımıyla hazırlanmış maddeler izlenimi vermektedir (İnan, 1999: 22).

## **4. YEREL YÖNETİMLERE VERİLEN DİĞER SORUMLULUKLAR (7269, 5902 VE 6306 SAYILI KANUNLAR)**

### **4.1. 7269 Sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun**

1959 yılında yürürlüğe giren ve Türkiye'nin afet yönetimi sürecinde en önemli hukuksal düzenleme olan 7269 Sayılı yasa, tanımladığı görevler bakımında belediyelere pek çok sorumluluk getirmektedir. Yasanın ikinci maddesine göre; "ilan edilen afet bölgelerinde yeniden yapılacak, değiştirilecek, büyüülecek veya esaslı tamir görecektir resmi ve özel bütün yapıların tabi olacağı teknik

şartlar, Bayındırlık Bakanlığı'nın mütalaası da alınarak İmar ve İskân Bakanlığı'na hazırlanacak bir yönetmelikle tespit olunur" denilmektedir. Söz konusu bakanlıklar kaldırdığı için bu görev AFAD tarafından yürütülmektedir. Yasanın 2. maddesi ile belirlenen afete uğrama riski olan alanla ilgili tasarruf yerel yönetimlere bırakılmıştı. Konuya ilişkin olarak, "Belediyesi olan yerlerde belediyeler, olmayan yerlerde ihtiyar meclisleri bu yasaklanmış afet bölgesi hükmünü uygulamakla görevlidir" (14/2 md.) denilmektedir.

Belediye hudutları ve varsa mücavir sahalar dâhilinde ilgili belediyeler, bunun dışında kalan yerlerde vali ve kaymakamlar, 7269 sayılı Yasanın ikinci maddesine göre ilgili Bakanlıkça (İmar ve İskan Bakanlığı) çıkarılan yönetmelik esaslarının uygulanmasını sağlamakla yükümlüdürler. Yönetmeliğe göre, belediyelerce yerine getirilmesi gereken bir diğer sorumluluk, "afete maruz bölge kararı" içinde kalan binaların yıkıtılma işinin ilgili belediyelere bırakılmış olmasıdır.

7269 sayılı Yasanın yürürlükten kaldırılan Afetlere İlişkin Acil Yardım Teşkilatı ve Planlama Esaslarına Dair Yönetmelik'te yerel yönetimler, afet olduğunda müdahale hizmet gruplarının hemen hepsinde görevli sayılmıştır. Afet sonrası "iç iskân" olarak gerçekleşen toplu nakillerde de ilgili belediyeler gerekli altyapıyı ve gerekli koşulları sağlamakla yükümlüdür.

#### **4.2. 5902 Sayılı Afet ve Acil Durum Yönetmeliği Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun**

Afet yönetimi sisteminin yeni bir anlayışla örgütlenmesindeki amaç, afet ve acil durum yönetimini bir çatı altında toplayarak, etkili bir koordinasyonla; zarar azaltma, hazırlık, müdahale ve iyileştirme çalışmalarını yürütmektir. Ancak, afetle ilgili görevlerin bir kurum sorumluluğu altında toplanması, o konuyla ilgili bütün sorumluluklarında toplanması anlamına da gelmemektedir. Afet olayı çok disiplinli çalışmayı gerektiren bir olgudur. Bir afet olması durumunda hangi kurumun hangi görevi yapacağı net ve anlaşılır biçimde tanımlanması gerekir. 5902 sayılı Yasanın yürürlüğe girdiği 2009 yılında AFAD'a verilen bazı sorumluluklar, aradan geçen süre de diğer bazı kurumlara dağıtılmıştır. Örneğin; afet sonrası hasar belirleme, KBNR saldırı önlemi, enkaz kaldırma gibi görevler Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından yürütülmek üzere düzenleme yapılmıştır.

5902 sayılı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, afet yönetimi ile ilgili afet olmadan önce, afet olduğunda ve afet olduktan sonra oluşan sorunları en kısa zamanda çözmek için görevli kurumun sorumluluk alanlarını belirlemektedir. Bu teşkilat yasası aynı zamanda afet süreçlerinde eşgüdümü sağlayarak diğer kurumlarla ilişkileri de düzenlemektedir. Yerel yönetimlerin afet safhalarında ne tür sorumlulukları olacağı Türkiye Afet Müdahale Planı (TAMP) ile belirlenmiştir. Afetlere İlişkin Acil Yardım Teşkilatı ve Planlama Esaslarına İlişkin Yönetmeliğin yürürlükten kaldırılmasıyla, yerelde acil durum yönetimi bağlamındaki görevler TAMP içerisinde düzenlenmiştir. Acil durumlarda toplanacak olan İl Afet ve Acil Durum Koordinasyon Kurulu'nun daimi üyeleri arasında belediye başkanları yer almaktadır. Merkezi düzeyde AFAD Başkanlığının koordine ettiği Acil Müdahale Planını, illerde uygulanması, valinin koordinatörlüğünde, ilgili vali yardımcılarını ve ekiplerince yürütülür.

Afetin yerel olması, yerel halkı önemli ölçüde etkilemesi, bu düzenlemelerin gerekliliğini ortaya koymaktadır. Ancak, bu belirlenen görevler önemli ölçüde finansal kaynak gerektirmektedir. Görevleri ile doğru orantılı kaynak bulamayan yerel yönetimlerin bu işleri yaparken ne kadar başarılı olabilecekleri kuşkuludur. Afete uğrama olasılığı olanlara doğrudan merkezi bütçeden yardım yapmak yerine, zarar azaltımı çabalarına ve sürekli gelişmeye yönelik düzenli mali kaynakların sağlanması gereklidir. Gerek kaynak sorunu ve çözümü, gerekse eşgüdüm sorunu, afet yönetimi sisteminin merkezi niteliğe sahip olması özelliğini desteklemektedir. Bu bağlamda, Başkanlığın kuruluşunu düzenleyen 5902 sayılı yasanın Ek 1. Maddesinin 5. Fıkrası "Büyükşehir belediyesi bulunan illerde büyükşehir belediyesinin gerçekleşen en son yıl bütçe giderinin en az binde biri oranında ve diğer illerde ise il özel idaresinin gerçekleşen en son yıl bütçe giderinin en az yüzde biri oranında bu idarelerce, Başkanlıkça (AFAD) uygun görülen afet ve acil durumlar ile sivil savunmaya ilişkin hizmetler kapsamındaki yatırım projeleri için harcama yapılacağı" nı düzenlemiş olması önemlidir.

### 4.3. 6306 Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun

Türkiye’ coğrafyası için bir gerçeklik olan afet olgusunun yapı stokuna olası etkisi bakımından değerlendirildiğinde, tehlikenin büyüklüğü daha iyi anlaşılacaktır. Yapıların yeterli güvenlikte olması, afet zararlarının azaltılması çalışmaları içinde en öncelikli olanıdır. Ülke genelinde yapı stokunun büyük bir bölümünün sağlıklı ve güvenli olduğunu söylemek olanaklı değildir. Yapı stokunun iyileştirilmesi için öncelikle bu konuda bir envanter çalışmasına ihtiyaç vardır. Ancak yapı stokunun elverişsizliğinin, böyle kapsamlı bir çalışmayı bekleyebilecek kadar vakti olmadığı da bir gerçektir.

Afet riskli alanların dönüştürülmesinde en önemli aktörler büyükşehir ve diğer belediyelerdir. Belediyeler için bir yenilenme fırsatı olarak düşünülen uygulama, aynı zamanda kent ekonomisi açısından da büyük beklenti oluşturmaktadır. Kanun isminin doğrudan afetle ilgili olması, sadece afet risklerini dikkate alan uygulamalara açık diğer dönüşümlere kapalı olduğu anlamına gelmez. Bu yasa belediyelerce farklı beklenti ve amaçlarla uygulanmakta, birer gelir kazanma vasıtası olarak değerlendirilmektedir.

Gerçekte, 5393 sayılı yasa da kentsel dönüşüm uygulamalarını belediyelerin görevleri arasında saymaktadır. Kısaca Kentsel Dönüşüm Yasası olarak anılan 6306 sayılı yasanın amacı 1. maddesinde “afet riski altındaki alanlar ile bu alanlar dışındaki riskli yapıların bulunduğu arsa ve arazilerde, fen ve sanat norm ve standartlarına uygun, sağlıklı ve güvenli yaşama çevrelerini teşkil etmek üzere iyileştirme, tasfiye ve yenilemelere dair usul ve esasları belirlemek...” olarak düzenlenmiştir. Kentlerdeki olumsuz gidişi, afet riski bağlamında yorumlayarak yürürlüğe konan bu yasanın, kimi zaman afet riskini bir piyasa değerine kavuşturma eksenli politikalara gerekçe oluşturduğu görülmektedir.

## GENEL DEĞERLENDİRME

Her türlü afetle her an karşılaşma olasılığı olan, buna karşın yerleşme ve yapılaşmalarını denetlemeyen ülkelerin, afet zararlarını azaltmaları söz konusu olamamaktadır. Afet yönetiminin, yerel ölçekte, var olan tüm olanak ve kaynaklar dikkate alınarak planlanması ve tek merkezden yönetilerek, uygulanması gerekir. Afet yönetimi, daha planlama aşamasından itibaren birlikte ele alınıp, birlikte düşünülüp, uygulamalarla (tatbikat) da sürekli geliştirilecek bir kavramdır (Ergünay, 2002: 3). Afetlere müdahalenin zamana karşı bir yarış olduğu düşünüldüğünde, bunun önemi daha iyi ortaya çıkmaktadır.

Diğer birçok ülkede olduğu gibi Türkiye’de de afet zararlarının azaltılması noktasında yerel yönetimler önemli aktörler olmalarına karşın, afet konusunda üstlendikleri rollerin son derece sınırlı olduğu görülmektedir. Yerel yönetimlerin, yalnızca afetten sonra yapılacak hizmetlerde oldukçasınırlı bir rol üstlendikleri görülmektedir. Oysa afetin etkisi yereldir ve afet bölgesine ve halka en yakın kuruluşlar, yerel yönetimlerdir. Bu nedenle, afet konusunda, yerel organlar eliyle daha etkili çalışmaların yürütülmesi, başarıyı artıracaktır. Afete yönelik oluşturulacak bir kent bilgi sistemi ya da coğrafi bilgi sistemlerini kullanmak, halkı afete hazırlıklı kılmak ve afetler konusunda eğitim vermek gibi birçok konuda yerel yönetimlerin devreye sokulması öncelikli olmalıdır.

Konuya ilişkin olarak, Türkiye’deki uygulamalar değerlendirildiğinde, afetlere, özellikle de depremlere önceden hazırlıklı olmak için, başta İstanbul olmak üzere birçok yerel yönetim biriminin kapsamlı çalışmalar sürdürdükleri görülmektedir. İstanbul Büyükşehir Belediyesi bünyesinde oluşturulan Afet Yönetimi Merkezi’nin, olası İstanbul depremine yönelik olarak hazırlık çalışmalarının olduğu bilinmektedir. Yine İstanbul Büyükşehir Belediyesi’nin “İstanbul Deprem Master Planı” çalışması bunun en önemli örneğidir. İzmir Büyükşehir Belediyesi Kent Konseyi çalışmaları kapsamında, olası deprem zararlarını azaltma çalışmaları sürdürmekte, İstanbul gibi İzmir’de de Master Plan öngörülerini doğrultusunda çalışmalar yapılmaktadır. Örneğin, Büyük Çekmece Belediyesi’nin olası İstanbul merkezli depreme hazırlık amacıyla, dayanıksız binaları yıkarak, kentsel dönüşüm çalışmaları yapması, zarar azaltma bağlamında önemli çalışmalardır.

Yapılan bu olumlu çalışmalara karşın, Türkiye’de yerel düzeyde etkili bir afet yönetiminin yürütüldüğünü ifade etmek olanaklı değildir. Yapılan yasal düzenlemelere rağmen, yerel yönetimlerin,

özellikle de belediyelerin konuya ilişkin daha ciddi önlemler alması ve afet bilincinin oluşturulması bir zorunluluktur. Bu bağlamda, belediyelerin uyguladıkları fiziksel planları (imar planı, nazım plan, uygulama planı, revize planı imar planı vd.) hazırlama ve uygulama aşamalarında, o yerin afet durumunu, jeolojik yapısını mutlak surette göz önünde bulundurmaları gerekmektedir. Yine, söz konusu yerlerdeki kaçak yapılaşma ile ödün vermeksizin mücadele edilmesi bir gerekliliktir. Bu gibi durumlarda politik kaygılar ve eş- dost etkisinin söz konusu olmaması bir sorumluluk gereğidir.

## KAYNAKÇA

- Akdağ, Emre (2002), Mali Yapı ve Denetim Boyutlarıyla Afet Yönetimi, Araştırma/İnceleme/Çeviri Dizisi: 20, Ankara, Sayıştay Yayını.
- Büyükkaracıgan, Naci (2016), “Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Kriz ve Afet Yönetim Çalışmalarının Mevzuat Açısından Değerlendirilmesi, Selçuk Üniversitesi Sosyal ve Teknik Araştırmalar Dergisi Sayı: 12, 2016, s. 195-219. file:///C:/Users/User20-PC/Downloads/95-183-1-SM%20(2).pdf
- Çelik, Nuri (2002), Afet Yönetimi ve Yerel Yönetimler, (Toplantı), Ankara, Türk Belediyeler Birliği- Konrad Adenauer Vakfı.
- Çoker, Ziya (2002), “Afet Yönetimi,” Afet Yönetimi ve Yerel Yönetimler, (Toplantı), Ankara, Türk Belediyeler Birliği- Konrad Adenauer Vakfı.
- Demir, Nazlı (2011), “Türk Kamu Yönetiminde Kriz Yönetimi”, Kaymakamlık Tezi, İçişleri Bakanlığı PGM, Ankara, s.3.
- Destan, İsmail (1999), “Deprem Belediyeler ve Sorumluluğumuz,” Yerel Yönetim ve Denetim, Ankara, C. 4, S; 8 Ağustos , s. 10-22.
- Ergun, Turgay (2004), Kamu Yönetimi- Kuram Siyasa Uygulama, TODAİE, 2. Baskı, Ankara.
- Ergünay, Oktay (1999), “Acil Yardım Planlaması ve Afet Yönetimi”. Uzman Der Dergisi, Yıl:2, S. 6-7, Ankara, Nisan - Eylül, s. 7-14.
- Ergünay, Oktay (2002), Afet Yönetimi ve Yerel Yönetimler, (Toplantı), Ankara, Türk Belediyeler Birliği- Konrad Adenauer Vakfı.
- İnan, Atilla (1999), “Belediyelerin Deprem Felaketzedelerine Yardım,” Belediye Dergisi, Ankara, Yerel Çözüm Dayanışma Derneği Yayını, C: 6, S: 3, Eylül 1999, s. 22-23.
- Keleş, Ruşen (2004), “Turkish Government Structure from a Disaster Management Perspective,” The Role of Local Governments in Reducing the Risk of Disasters, Ed. Katalin Demeter, vd. The World Bank, Washington D.C., ve Center for Local Government Studies and Training Marmara Üniversitesi, İstanbul, Beta Basım Yayım.
- Keleş, Ruşen (2006), Yerinden Yönetim ve Siyaset, İstanbul, Cem Yayınevi, 2006.
- Özmen, Bülent vd. (1991), “Depreme Direnmek Mümkündür,” Bayındırlık ve İskân Bakanlığı ile Belediyeler, Yıl: 5, S: 11, Eylül- 1991, s. 51.
- Şahin, Ali Utku (2014), “Afet Yönetimi Faaliyetlerinin Kamu Hizmeti Kavramı Çerçevesinde Değerlendirilmesi”, Tesam Akademi Dergisi – Turkish Journal of TESAM Academy Temmuz –July, s. 7-30.
- Tuncer, Ali Hikmet (1996), “Türkiye’de Doğal Afetler ile İlgili Belediyelerin Yapacağı İşlemler, Eylemler, Çalışmalar,” Beklenen Mahalli İdareler Dergisi, Ankara, Mahalli İdareler Derneği Yayını, S. 29. s. 16-21.
- Uzunçubuk, Levent (2009), “Doğal Afetlerin Kentsel ve Bölgesel Planlamada Yeri” hkm Jeodezi, Jeoinformasyon ve Arazi Yönetimi Dergisi 2009/2, Sayı 101, [http://www.hkmo.org.tr/resimler/ekler/2ddc87b68fed4f6\\_ek.pdf](http://www.hkmo.org.tr/resimler/ekler/2ddc87b68fed4f6_ek.pdf)
- Yıldırım, Uğur, Gül, Zehra, Akın, Soner (2015), İl Mülki Sınırı Büyükşehir Belediye Modelinin Getirdiği Yenilikler, Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İİBF Dergisi, Ağustos, 10(2), s. 205- 229.

Yılmaz, Abdullah (2003), Türk Kamu Yönetiminin Sorun Alanlarından Biri Olarak Afet Yönetimi, 1. Basım, Ankara. PEGEM Yayıncılık.

[http://istanbul.imo.org.tr/genel/bizden\\_detay.php?kod=13369&tipi=5&sube=15#.WPep\\_dLyjI](http://istanbul.imo.org.tr/genel/bizden_detay.php?kod=13369&tipi=5&sube=15#.WPep_dLyjI)

U Erişim Tarihi, 18.04.2017)

08.05.1988 Tarih ve 19808 Sayılı Resmi Gazete

27 Aralık 1999 Tarih ve 23919 Sayılı Resmi Gazete.

05 Aralık 1999 Tarih ve 23897 Sayılı Resmi Gazete

Olağanüstü Hal Kanunu, 27.10.1983 gün ve 18204 Sayılı Resmi Gazete.

442 Sayılı Köy Kanunu, 7 Nisan 1924 Tarih ve 68 Sayılı Resmi Gazete

7269 Sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun 25 Mayıs 1959 Tarih ve 10213 Sayılı Resmi Gazete

3194 Sayılı İmar Kanunu 9 Mayıs 1985 Tarih ve 18749 Sayılı Resmi Gazete

5393 Sayılı Belediye Kanunu, 13.07.2005 Tarih ve 25874 Sayılı Resmi Gazete

5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 23.07.2004 Tarih ve 25531 Sayılı Resmi Gazete

5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 4 Mart 2005 Tarih ve 25745 Sayılı Resmi Gazete

6306 Sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun 31 Mayıs 2012 Tarih ve 28309 Sayılı Resmi Gazete

5902 Sayılı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, 17 Haziran 2009 Tarih ve 27261 sayılı Resmi Gazete

## AFET YÖNETİMİ OTURUMU DEĞERLENDİRMESİ

*Prof. Dr. Zerrin Toprak, Karaman*

Değerli öğrencilerimiz ve konuklarımız, öğretim üyelerimiz, katılımcılarımız hoş geldiniz.

Çalışmaların bu kısmında, ana teması afet yönetimi olan farklı konulardaki çalışmalarını bilgi havuzuna aktarmak ve bu vesile ile bir araya gelerek sinerji yaratmak, gerek idari gerekse toplumsal farkındalıkların gelişmesini sağlamaktır.

Toplumsal yaşam biçimleri, “güvensizlik, belirsizlik ve risklerin etkisinde” devam etmektedir. Gelişmiş ülkeler sadece vatandaşlarına değil, yerleşiklerine de en üst seviyede “adalet, özgürlük ve güvenlik” alanı yaratmaktadır. Ancak güvenlik ihlallerini neredeyse sırayla Avrupa ülkelerinde de görmekteyiz. Özetle bugün güvenlik konuları her zamankinden daha da önemli bir duruma gelmiştir. Çünkü risk toplumu haline geldik. Bilindiği gibi Alman sosyolog Ulrich Beck tarafından 1992 yılında “risk toplumu” kavramı ilk defa kullanılmıştır. Bilgi ve risk toplumuna doğru: bilgi, insan, zaman, mekân değerlerinin şekillendirdiği bir dünyada yaşıyoruz.

Birleşmiş Milletler Güvenlik Tanımına göre (1992, 1994); güvenlik sorunu için yavaş veya aniden ekonomik, doğal ve siyasi nedenlerle ortaya çıkabilen, günlük hayatın işleyişini bozan olgular güvenli olmayan ortamlar yaratmaktadır. Bu olgular tehlike yaratma anlamında birbirini etkileyebilen ve tetikleyebilen özelliğe sahiptir. Günümüzde güvenlik kavramı, sadece askeri değil, ekonomik güvenlik, doğal çevre güvenliği, enerji güvenliği, sınır güvenliği gibi devletin ülkesi ve milletiyle sürdürülebilirliğini sağlayan tüm değerleri içeren geniş bir kavram olarak değerlendirilmektedir. Güvenlik tehditleri yalnızca diğer sınır dışındaki devletler gibi klasik düşmanları değil aynı zamanda güç kullanarak şiddet yaratan, uyuşturucu kartelleri, suç örgütlerini de içerir. Doğal afetler ve ağır çevresel zararlar yaratan olaylar da güvenlik kapsamı içinde incelenmektedir.

Ulusal güvenliği sağlamak için yerleşimlerin stratejik altyapı ve üst yapı donatılarını güçlendirici çalışmalar, toplumsal mukavemeti artırıcı ekonomik destek çalışmaları, sivil savunma ve afet ile acil durum yönetimine yönelik hazırlık çalışmaları, terörist saldırıların önlenmesine yönelik istihbarat çalışmaları, casuslukların tespiti, askeri faaliyetler benzeri çalışmalar önemli idari tedbirlerdir.

İnsan Güvenliği Komisyonu (CHS) yeni bir güvenlik paradigması ihtiyacının günün getirdiği koşullar nedeniyle ortaya çıktığını savunmaktadır. İlk olarak; kronik ve kalıcı yoksulluktan etnik şiddete, insan kaçakçılığına, iklim değişikliğine, sağlık güvenliği koşullarından, uluslararası teröre ve ani ekonomik ve finansal gerilemelere kadar eski ve yeni güvenlik tehditlerinin karmaşıklığına ve birbiriyle olan ilişkisine yanıt olarak insani bir güvenceye ihtiyaç bulunmaktadır. Nedeni ise, bu tip tehditlerin sınır aşan ve ulus ötesi özellik taşıma eğiliminden dolayı, tek başına dış ülkelerden veya sınır ötesinden gelen geleneksel güvenlik kavramlarının ötesine geçmesidir. İkincisi, insanların güvenliğine karşı ortaya çıkan bu tip tehditlerin bütünleşik şekilde çözülebilmesi için geniş kapsamlı yeni fırsatları ve yapıları kullanan kapsamlı bir yaklaşıma ihtiyaç bulunduğu. İnsan güvenliğine karşı ortaya çıkan tehditlerin tek başına klasik güvenlik tedbirleri (silah kullanarak) çözülemeyeceği (<http://www.un.org/humansecurity/sites/>), tamamlayıcı olarak geniş bir ilişkiler ağından hareketle (network), kalkınma, insan hakları ve ulusal güvenlik arasındaki bağımlılıkları kabul eden yeni bir ulusal ve uluslararası fikir birliğine ihtiyaç duyulmaktadır. Nihai tahlilde, ulusal güvenlik ile güvenliğin çeşitli tipleri ile olan ilişki ağları birbirinden ayrılamayan bir tamamlayıcı özelliğe sahip görülmektedir.

CHS, nihai raporu(2003:4), insan güvenliğini: insanın hayati merkezi olan özgürlüğünü korumayla ilişkilendirmektedir. Özgür insanı, şiddetli ve yaygın tehditlerden koruyarak hayatta kalmasını sağlama haysiyetli yaşamın yapı taşlarını oluşturmaktadır. Bu konuyu aynı zamanda siyasi, sosyal, doğal, ekonomik, askeri ve kültürel sistemlerle birlikte düşünmek gerektiği fikri savunulmaktadır. İnsanın güvenliğinin sağlanmasına yönelik konular: güvenlik, hak ve kalkınmanın



sahip olduğu "insani unsurlarını" bir araya getiren disiplinler arası bir kavramdır. İnsan güvenliğini esas alan aşağıda listelenen temel unsurlar şunlardır.

- Çok sektörlüdür,
- Kapsamlıdır,
- Özgün koşullara sahiptir,
- Önleyicidir.

İnsan merkezli bir kavram olarak, insan güvenliği, bireyi 'analiz merkezine' yerleştirmektedir. Sonuç olarak, hayatta kalmayı zorlaştıran veya ortadan kaldıran ya da yaşamı tehdit eden geniş bir koşul aralığını ele almaktadır. İnsan güvenliği aynı zamanda, haysiyetli olması gereken insan yaşamının dayanılmaz derecede tehdit altında olduğu eşiği belirtir. Güvensizlik nedenleri, sağlık, çevresel, gıda gibi konuların kişisel, topluluk ölçeğinde incelenmesine ihtiyaç göstermektedir. Bu konular aynı zamanda siyasi güvenlik ile de ilişkilendirilmektedir. İnsan güvenliğini tehdit eden çeşitli güvenlik tipleri birbiriyle bağlantılıdır. Her bir tehdit diğeri ile bağlantılı olup, domino etkisi yaratabilir. Örneğin, şiddetli çatışmalar yoksunluk ve yoksulluğa, dolayısıyla kaynak tükenmesine, bulaşıcı hastalıklara, eğitimde yetersizliklere ve sorunlara yol açabilirken, aynı zamanda belirli bir ülke veya alanda tehditler etki ve tepki ilişkisi içinde daha geniş bir bölgeye yayılarak, bölgesel ve ulusal hatta uluslararası güvenlik sorunlarına yol açabilir. Sınır ötesinden de gelebilecek etkilenmeleri de dikkate almak gerekmektedir.

Birleşmiş Milletler İnsan Güvenliği Vakfının, insan güvenliği kavramını değerlendiren Tablo aşağıda yer almaktadır.

**Tablo. İnsan Güvenliğinde Olası Tehditler**

Güvenlik Tipleri(Security)	Temel Tehditlere Örnekler
Ekonomik Güvenlik	Kalıcı yoksulluk ve işsizlik
Gıda Güvenliği	Açlık ve kıtlık, terörizm*
Sağlık Güvenliği	Ölümcül Bulaşıcı Hastalıklar*, güvensiz gıda, yetersiz beslenme, temel sağlık hizmetlerine erişim eksikliği
Çevresel Güvenlik	Çevresel bozulma, kaynak yetersizliği, doğal afetler, kaotik ortamda terörizm*. Kirlilik
Kişi Güvenliği	Fiziki şiddet, suç, terörizm, aile iç şiddet, çocuk işçiliği
Toplum Güvenliği	Etnik gruplar arası, dini ve diğer kimlik tabanlı gerginlikler, terörizm*
Politik Güvenlik	Siyasi baskı, insan hakları ihlalleri, yurt için ve yurt dışı*

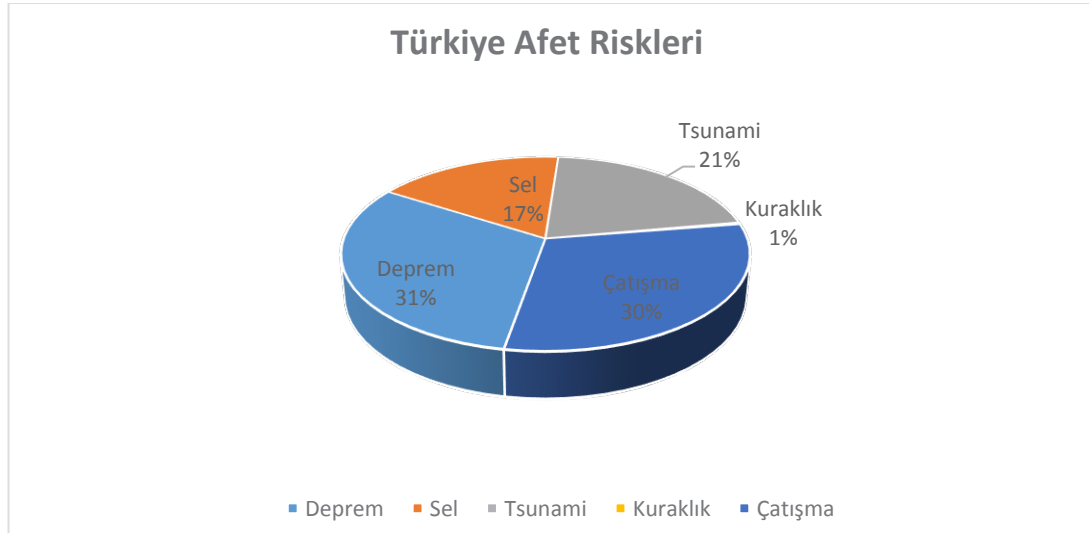
Kaynak : kşl. UN Human Security in Theory and Practice,(2009), s.6: Based on the UNDP Human Development Report of 1994 \* yazar eklemiştir.

Dünya Sağlık Örgütü'nün tanımına göre tehditkâr ve tehlikeli ortamlar her tip terör için uygun ortamlardır. Terörün az gelişmiş ülkeler kadar, dünyanın gelişmiş ülkelerine de yönelmesi hatta dıştan destekleyici olmak yanında, “yerleşik” hale gelmesi ve mümkün olan her türlü “güvenlik açığını” fırsat görerek kullanılması, ülkeleri ortak çalışma ve sorumlulukta dayanışmaya yönlendirmiştir. Güvenlik konusu kamu kurumlarına özellikle personel yetiştiren kamu yönetimi temel eğitimini ne kadar ilgilendirmektedir?

## AFET YÖNETİMİ NEDEN ÖNEMLİDİR?

Afet Yönetimi öncelikle, Kamu Yönetiminin kontrolü altında bir alandır. Devlet teşkilatlanmasının ilçe, il (yerel) ve ülke(merkez) kademelenmesinde bir bütün olarak sistemin yönetimi, bir yönetim ustalığı işidir. Profesyonel memur gerektirmektedir.

Birleşmiş Milletler Afet Risklerinin Azaltılması Dairesi (UNISDR) tarafından yayınlanan raporda son 20 yılda kayıtlara geçen 6,457 doğal afetin yüzde 90'ının sel, fırtına, sıcak hava dalgası, kuraklık ve diğer aşırı iklim hareketlerinden kaynaklandığı belirtilmektedir. Türkiye afet riskleri için değerlendirildiğinde ise, İstanbul, İzmir illerinde son yıllarda kıyıya yakın deniz üstünde görülen, şaşkınlık ve korkuyla izlenen hortumların (2015) ilk haberlere çıkması, Akdeniz kıyılarında özellikle Mersin'de 2009 yılından bu yana hortumların yol açtığı zararların tarım sektöründe yarattığı kayıplar ilk ve tek olgu durumundan çıkmıştır. Tsunaminin Türkiye'de 1688'lerde İzmir'de yaşandığı gibi örnekleri olmasına karşın, yakın dönemlerde yaşanmaması kamuoyunun gündeminde hiç akla gelmeyen bir konu olmasına yol açmaktadır. Oysaki bilimsel öngörülerde olması muhtemel afet riskleri arasında en başlarda olması afet yöneticileri için dikkat çekilmesi gereken bir durumdur. Bodrum'da tsunami felaketi ile karşılaşmıştır (21 Temmuz 2017) (<http://www.sabah.com.tr/yasam/2017/07/22/bodrumda-tsunami>) ve her zaman karşılaşılabilir.



Kaynak: <http://www.inform-index.org/>,

Türkiye afet riskleri için Risk Yönetimi İndeksi (INFORM)'dan alınan verilere göre Türkiye bu indeks sıralamasına göre, en çok sırası ile deprem, çatışmalar, tsunami, sel ve kuraklık riskleri ile karşı karşıya kalmaktadır (<http://www.inform-index.org/>, 2016). Ayrıca, savaş, terörist atak gibi insan kaynaklı afetlerin çatışma grubunda aldığı dilimin %30 olması önemli bir orandır.

Sürekli değişim gösteren karmaşık teknolojiler, nüfus hareketleri ve kamu politikaları afet olgusundan etkilendiği gibi aynı zamanda etkilemektedir. Bu karşılıklı etkileşim, kamu ve özel sektör yönetim stratejilerinde acil durum planlaması ve müdahale aşamalarının programlanması gereğini ortaya çıkarmıştır.

Günümüzde “Afet Yönetimi ve Acil Durum Planlaması” konularının çok yönlü ve kapsamlı incelenmesi gereği görmezlikten gelinen bir konu olmaktan çoktan çıkmıştır. Artık, kamu ve özel kurum ve kuruluşların her zamankinden daha fazla niteliksel ve niceliksel olarak, acil durum ve afet konularıyla, başa çıkabilecek bilgili ve yetenekli yöneticilere ve uzmanlara ihtiyacı bulunmaktadır.

Her afet beraberinde başka bir afete veya afet riskinin oluşumuna sebep olabilmektedir. İklim değişikliğinin sellere, açlığa sebep olması, ormanların tahribatı sonucu erozyonların oluşması, şiddetli yağmur nedeni ile heyelanların gerçekleşmesi, aktif bir volkanik dağın eteğinde veya dere yataklarında yerleşim yerlerin kurulması ve burada volkanik patlama veya sel felaketinin gerçekleşmesi karma afetlere örnek gösterilebilir. İnsan kaynaklı afet olarak sınıflandırılan baraj yıkılmaları; sel, aşırı yağış veya tsunami gibi doğal nedenler sonucu da meydana gelebilmektedir. Aynı şekilde göçlerin sebepleri yaşanan savaş, terör olayları olabilirken, doğal afetlerin sebep olduğu hasarlar sonucunda da olabilmektedir. Aşağıda genel olarak bazı öneriler yer almaktadır.

1. Mevzuatı sürekli gözden geçirmek ve süreçlerin başarısını öğrenilmiş derslerden yola çıkarak denetlemek, hızla güncellemek,
2. Mevcut mevzuatın uygulanmasını ve istediği verilerin toplanmasını sürekli denetlemek (AFAD) ,
3. Teknolojik gelişmeleri takip etmek,
4. Afet öncesi risk hazırlıkları ve afet sonrasında da hızlı ÇED yaparak kamu yönetimine gerekli bilginin temini için hareket planları geliştirmek,
5. Dağlık Alanlar Belediyeler Birliği gibi kritik alanlarda güç birliği yapacak konu odaklı organizasyonlar kurmak, var olan organizasyonları işler halde tutmak,
6. Hizmet içi ve halk Eğitimlerini yaygın hale getirici çalışmaları cesaretlendirmek, hizmet içi eğitimleri artırmak,
  - a. Hizmet içi eğitim, afet tipleri ve kurumsal, bireysel sorumluluk ilişki ağlarının afete özel biçimlendirilmesine yönelik eğitimler ile
  - b. Halkın Eğitimi, afet tiplerine göre nasıl davranılacağı ve bireysel sorumluluk ilişki ağlarının afete özel biçimlendirilmesine yönelik eğitimler olmak üzere değerlendirilmelidir.
7. Kamu Yönetimleri Bölümlerinde lisans seviyesindeki eğitimlerde, “afet yönetimi” derslerinin zorunlu ders olmasını sağlamak,
8. AFAD ve destekleyici ilgili birimlerce afet gönüllüsü çalışmaları için ciddi eğitimlerin verilmesi önemlidir.

**Bu çalışmaları yerinde getirilmesinde idarenin sorumlulukları bulunmaktadır. Ayrıca,** ekonomik kalkınma ve sürdürülebilirliği sağlama, toplum kalkınmasını sağlama, kadın-erkek toplumsal eğitimi sağlama gibi çalışmaları, özellikle dış göçler nedeniyle farklı kültürel karşılıksızların olduğu yerleşimlerde önem taşımaktadır. Kadın ve erkeğin çok yönlü eğitimsiz olduğu, kadının eve kapandığı/kapatıldığı, erkeklerin eğitimsiz, bağınaz olduğu toplumlarda kadınıyla, erkeğiyle toplumda güvenlik açığının yüksek olduğunu görmekteyiz. Bu bakımdan gelişmemiş toplumlarda afetlerden gerek afetin kendisinden gerekse bu süreç içinde insan kaynağından etkilenebileceği öngörülmelidir. Dış göçler nedeniyle oluşan kültürel karşılıksızlık diğer bir sorun alanıdır. Bu konuda yerel yönetimler başta olmak üzere kurum ve kuruluşların özellikle keskin kültürel farklılıkları giderme konusunda sorumlulukları bulunmaktadır.

Ben bu konuyu burada bitiriyorum ve daha kapsamlı çok yönlü değerlendirmelerin geliştirildiği Programın akışına bırakıyorum. En derin Sevgi ve Saygılarımla.

