

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
2. CİLT ISBN: 978-605-67424-8-4

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

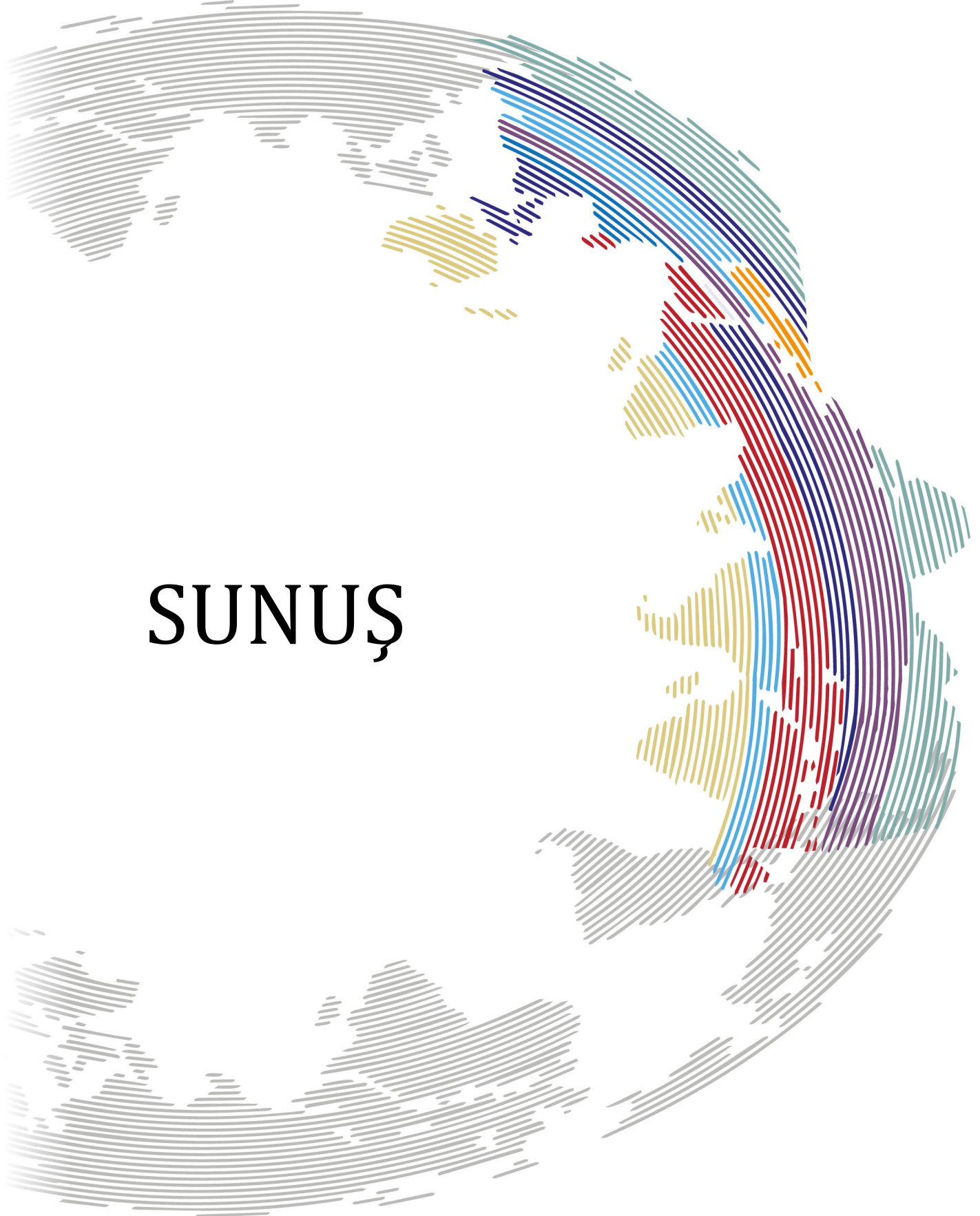


Belediyelerin Geleceği ve Yeni Yaklaşımlar

The Future of Municipalities
and New Approaches

2. 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 eBir 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.

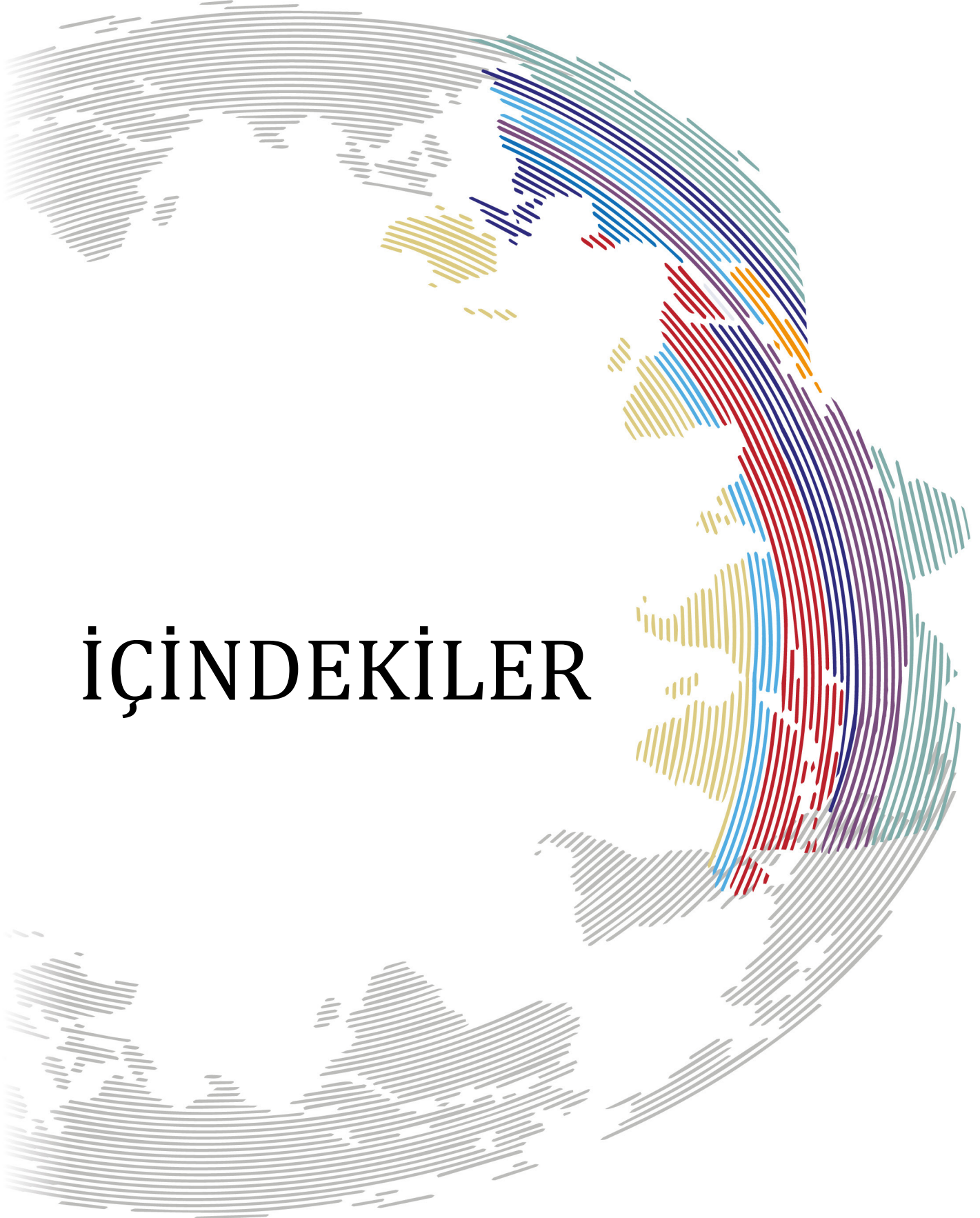
2008 yılında çıkarılan 5747 sayılı kanunla Büyükşehir sınırları içerisine alınan belde belediyeleri kapatıldı. İlçe belediye sınırları içerisinde kalan bazı mahalleler de halkın iradesi dışında bölünerek iki ayrı ilçeye bağlandı. Örneğin; kurulduğu günden bu yana Büyükçekmece'ye bağlı olan Çakmaklı Mahallesi'nin 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



2. CİLT - İÇİNDEKİLER

	GİRİŞ	16
5. BÖLÜM	YEREL YÖNETİMLER MALİYESİ	24
5.1.	Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Bağlamında Yerel Yönetimlerde Mali Özerklik. <i>Hülya KÜÇÜK, Öğr.Gör.Çağatay ALAN.</i>	25
5.2.	Türkiye’de Belediyelerin Mali Özerklik Derecesi. <i>Yrd. Doç. Dr.Ülkü ARIKBOĞA.</i>	44
5.3.	Belediye Gayrimenkullerinin Değerlendirilmesinde Bir Yöntem Olarak Hasılat paylaşımı Yöntemi Ve Muhasebeleştirilmesi. <i>Yrd. Doç. Dr.Ali KABLAN, Selçuk ALTUN.</i>	73
5.4.	Gider ve Hizmet Bölüşümü Açısından Yeni Büyükşehir Belediye Sisteminin Tekirdağ Üzerinden Analizi. <i>Prof. Dr. Mahmut GÜLER, Dr.Gökhan ZENGİN.</i>	86
5.5.	Türkiye’de Belediye Gelirlerinin Vergi Türü Ayrımında Analizi, Etkinlik Üzerine Bir Değerlendirme ve Öneriler. <i>Prof. Dr. N. Semih ÖZ, Doç. Dr.Cenker GÖKER.</i>	103
5.6.	Türkiye’de Yerel Kredi Piyasası ve Belediyelerin Tahvil İhracı Üzerine Bir Değerlendirme. <i>Araş. Gör. Seda CANPOLAT BICAKCI, Araş. Gör. Dr.Can Giray ÖZGÜL.</i>	114
6. BÖLÜM	BÜYÜKŞEHİR SİSTEMİNİN SORUNLARI VE GELECEĞİ	126
6.1.	Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Geleceğini Şekillendiren 6360 Sayılı “ Yeni Büyükşehir Yasası”. <i>Doç. Dr. Yusuf ERBAY.</i>	127
6.2.	Yerel Yönetimler Önemi ve Geleceği. <i>Prof. Dr. Zerrin TOPRAK KARAMAN.</i>	139
6.3.	Büyükşehir Belediyelerinin Sorunları Üzerine Bir Değerlendirme. <i>Yrd. Doç. Dr.Aysun YEMEN.</i>	143
6.4.	6360 sonrası yeni büyükşehir belediye modeli ile Hollanda-Randstad karşılaştırması. <i>Araş. Gör. Seda EFE, Prof. Dr. Hüseyin GÜL.</i>	165
6.5.	Türkiye’de Büyükşehir Belediyelerinde Hizmet Sunumuna İlişkin Öneriler: Yedi Bölge ve Yedi Büyük Kentte Vatandaşların Görüşleri. <i>Prof. Dr. Murat OKÇU, Prof. Dr. Hüseyin ÖZGÜR, Doç.Dr. Nilüfer NEGİZ, Yrd. Doç. Dr. Pınar SAVAŞ YAVUZÇEHRE, Yrd. Doç. Dr. Gökçen KILINÇ, Yrd. Doç. Dr. Elvettin AKMAN, Yrd. Doç. Dr. Çiğdem AKMAN, Araş. Gör. Tolgahan AYDINER.</i>	182
6.6.	Değişen Büyükşehir Yönetim Sisteminin Bursa İlçe Belediyeleri Üzerinden Analizi. <i>Dr. Hicran HAMZAÇELİKİYAY.</i>	197
6.7.	Metropolitan Alanlarda Muhtarlık Kurumu Ve İstanbul Büyükşehir Belediyesi Uygulama Örneği. <i>Doç. Dr. Rüveyda KIZILBOĞA ÖZARSLAN, Yrd. Doç. Dr.Burak Hamza ERYİĞİT.</i>	215
6.8.	6360 Sayılı Kanun Ve Mülki İdare Sınırı Uygulaması Üzerinden Yürütülen Siyasi Rant Tartışmaları Üzerine Bir Değerlendirme. <i>Araş. Gör.İbrahim Tanju AKYOL.</i>	230

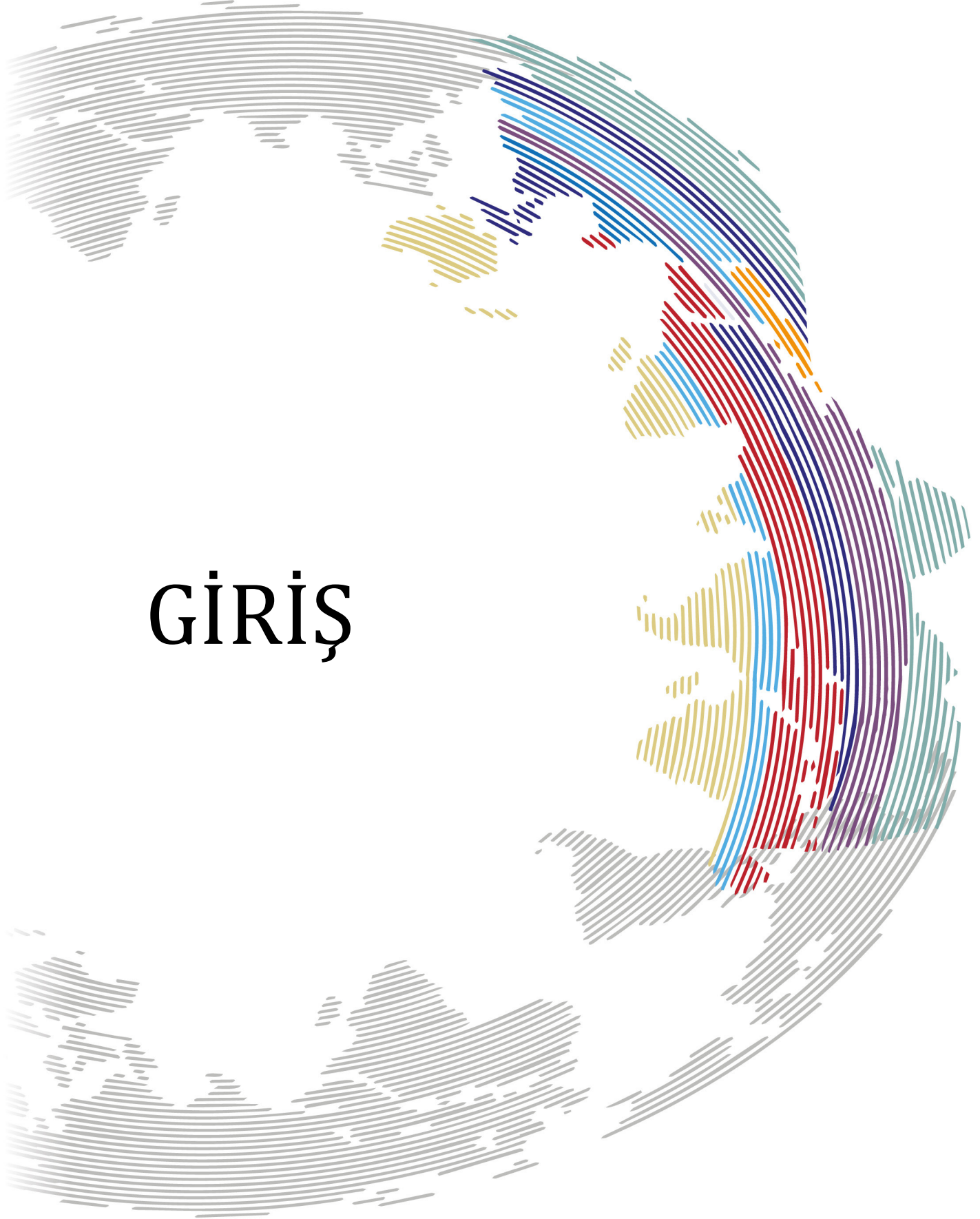
6.9.	Meclis-Yönetici Modelinin Türkiye’de Büyükşehir Belediyelerinde Uygulanabilirliği <i>Yrd. Doç. Dr.Sezai ÖZTOP, Doç. Dr.Mustafa LAMBA.</i>	224
6.10.	İki kademeli büyükşehir yönetim sisteminin yargı kararları kapsamında incelenmesi. <i>Dr.Orhan Veli ALICI, Doç. Dr.Rüveyda KIZILBOĞAÖZARSLAN.</i>	255
6.11.	Yeni Büyükşehir Olgusu: Hatay’da Yerel Halkın “Büyükşehirleşme” Algısı Üzerine Nitel Bir Çalışma. <i>Dr. Eylem BEYAZIT, Prof. Dr. Muharrem Güneş.</i>	268
7.	KENT, KÜLTÜR VE KİMLİK	280
BÖLÜM		
7.1.	Türkiye’de Kent Sosyolojisi Üzerine Bir Literatür Taraması. <i>Doç. Dr. Mithat Arman KARASU.</i>	281
7.2.	Yerel Yönetimlerde Liderliğe Yönelik Kavramlar bir Araştırma. <i>Öğr. Gör. Dr Yusuf ESMER, Yar. Doç. Dr. Onur ŞAYLAN, Öğr. Gör. Dr. Faruk DAYI</i>	296
7.3.	Kent Kültürü ve Aktif Vatandaşlık İlişkisi Üzerine Bir İnceleme. <i>Atilla ALTUN, Doç. Dr. Hasan YAYLI.</i>	307
7.4.	Yerel Düzeyde Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Politika Geliştirmek Türkiye İçin Öneriler . <i>Doç. Dr. Nuray ERTÜRK KESKİN, Araş. Gör. Duru Çiğdem ŞİMŞEK.</i>	324
7.5.	Belediye Personel Sisteminin Sorunları ve Çözüm Önerileri. <i>Araş.Gör. Cuma YILDIRIM.</i>	333
7.6.	Kent, Kimlik Kimlik ve Demokrasi İlişkisi. <i>Yrd. Doç. Dr. Hazal Ilgın BAHÇECİ.</i>	345
7.7.	Çocuk Dostu Kent Politikaları ve Samsun Üzerine Bir Değerlendirme. <i>Yrd. Doç. Dr. Aslı YÖNTEN BALABAN, Doç. Dr. Ahmet Mutlu.</i>	360
7.8.	Kent Kimliği ve Kültürü açısından Çarşılar. <i>Öğr. Gör. Mustafa BÜYÜKTÜRKMEN.</i>	372
7.9.	Türkiye’de “Kadın Dostu” Kent Belediyelerinin Stratejik Planlarında Kadının Yeri Üzerine Bir Değerlendirme. <i>Doç. Dr. Esra Banu SİPAHİ, Yrd. Doç. Dr. Hayriye ŞENGÜN.</i>	378
7.10.	Çocuk Dostu Şehirler: Kepez Belediyesi (Çanakkale) <i>Doktora Öğrencisi Aslı BEK, Doktora Öğrencisi Nahit BEK.</i>	394
7.11.	Türkiye’de Kadın Yoksulluğunun Önlenmesinde Sosyal Belediyecilik Anlayışını Rolü. <i>Araş. Gör. Alper KARADEMİR.</i>	407
7.12.	Markalaşan Kentler, Kentsel Pazarlama ve Dünya Kentlerinin Stratejileri Üzerine Bir Değerlendirme. <i>Araş. Gör. Senem TEZCAN, Araş. Gör. Ebru ÇERÇİ ÖZAŞIR.</i>	417
7.13.	Yerel Kalkınma Projeleri Olarak Tarihi Alanların Korunması Örnekleri <i>Doç. Dr. Azize Serap TUNÇER, Cazibe AYDOĞAN.</i>	436
7.14.	Belediye Başkanı Ve Belediye Başkanlığı Seçimlerinin Türk Sinemasında Bir Siyasi Komedi Temsili Olarak Konumlandırılışı . <i>Selami İNCE.</i>	457

**8.
BÖLÜM****TEKNOLOJİ KULLANIMI VE BELEDİYELER**

470

8.1.	Doğu Anadolu Bölgesinde İşler Nasıl Yürüyor? E-Belediye Uygulamalarında Yönetişim Düzeyleri: Doğu Anadolu Bölgesi İl Belediyeleri Üzerinden Bir İnceleme. <i>Yrd. Doç. Dr. Yasemin HAYTA, Arş. Gör. Mehmet NALBANT.</i>	471
8.2.	Akıllı Kentler ve Akıllı Katı Atık Yönetimi. <i>Yrd. Doç. Dr. Levent MEMİŞ.</i>	483
8.3.	Bütünleşik Kurumsal İnovasyon Sistemi Yönetimi: Teorik Bir Tasarım <i>Dr. Murat Yusuf UÇAN.</i>	504
8.4.	e-Belediyecilik Kapsamında Gazimağusa Belediye'sinin Web Sitesinin Hizmet Kalitesinin Değerlendirilmesi. <i>Doç. Dr. Ersun İŞÇİOĞLU, Öğr. Gör. Ömer Sami KAYA.</i>	516
8.5.	E-Belediye ve Sosyal Medya Araçları Arasındaki Etkileşim: Samsun Büyükşehir Belediyesi ve Tokat Belediyesi Uygulaması. <i>Yrd. Doç. Dr. Türker ŞİMŞEK, Yrd. Doç. Dr. Emre ASLAN.</i>	526
8.6.	Alternatif Yenilenebilir Enerji Kaynaklarının Yerel Yönetimlerde Kullanımı Ve Mali Getirileri. <i>Öğr. Gör. Mehmet Ali BİBERCİ, Öğr. Gör. Mustafa DOĞAN, Öğr. Gör. Caner DİLBER Prof. Dr. Mustafa Bahattin ÇELİK.</i>	541

GİRİŞ



GİRİŞ

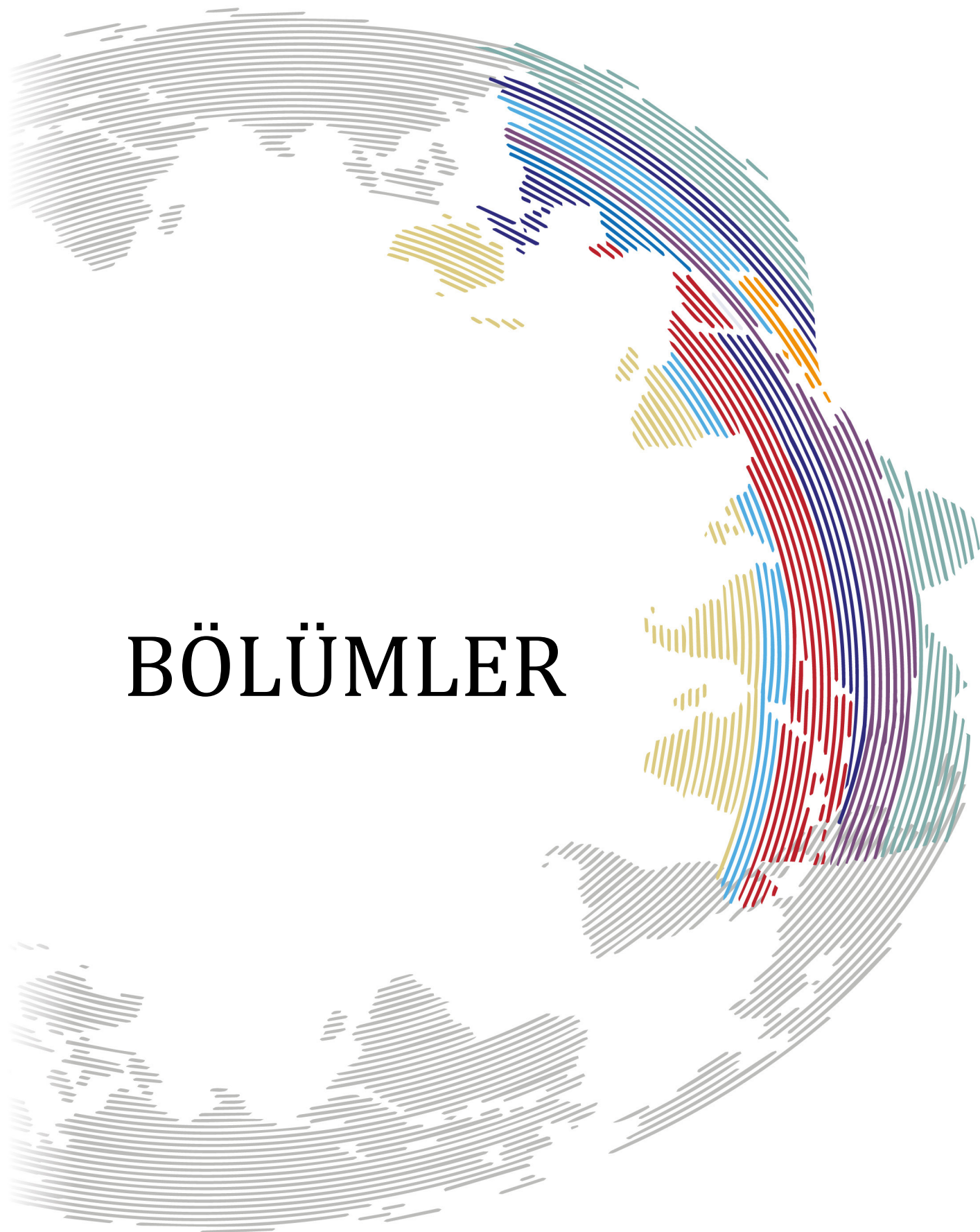
Yakın bir geçmişte sona eren 20. Yüzyılı ve içinde bulunduğumuz 21.Yüzyılı karakterize eden küreselleşme olgusu kaçınılmaz bir şekilde Ulusal Egemenlik kavramını sarsan etkiler yapmıştır ve yapmaktadır. Ulus devletler, egemenlik haklarından bir bölümünü giderek artan bir oranda uluslararası kuruluşlarla 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 koşturmaktayız. 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 bağlılıkları 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 karşılıyorum, 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.

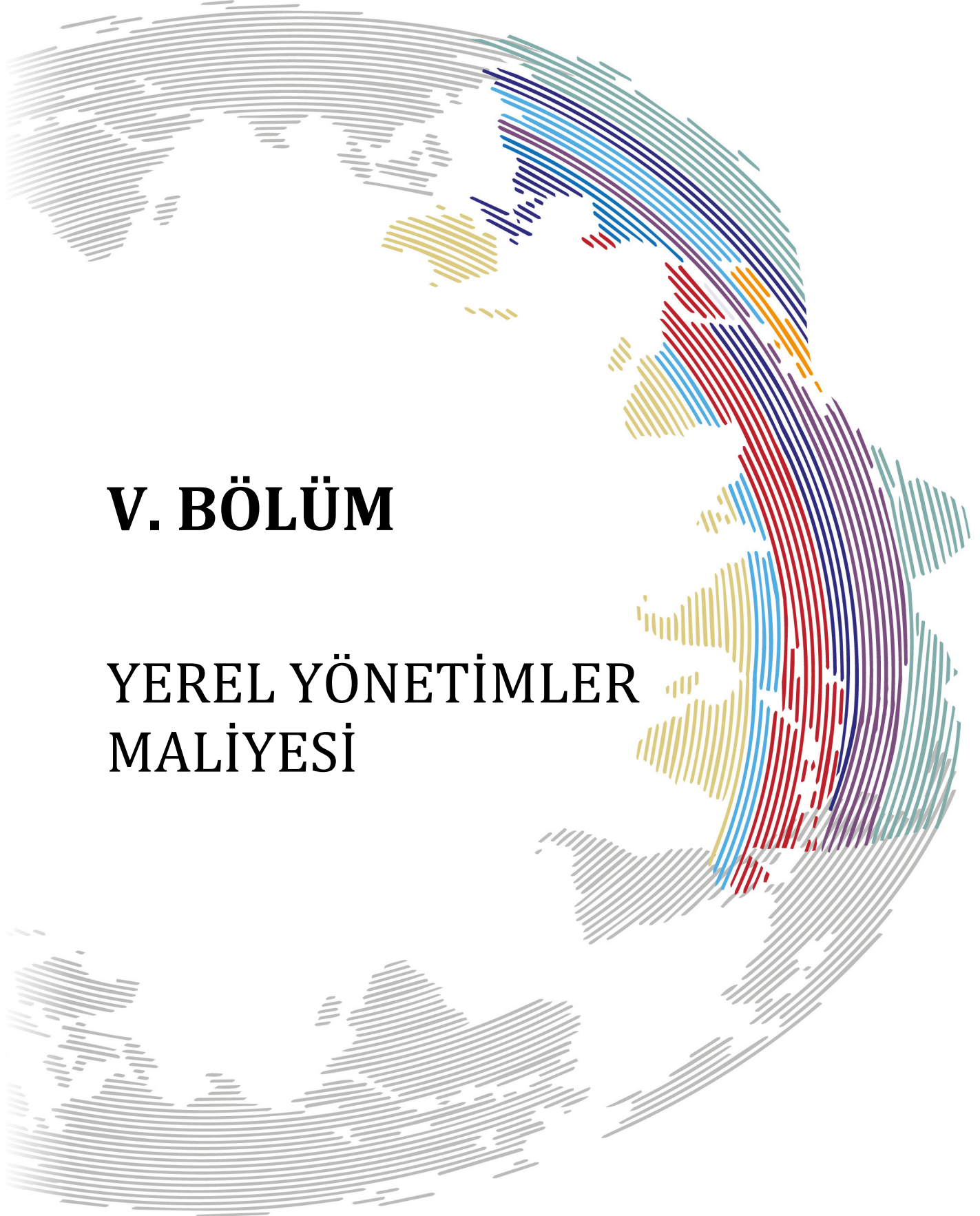
Prof. Dr. Ruşen KELEŞ

BÖLÜMLER



V. BÖLÜM

YEREL YÖNETİMLER MALİYESİ



AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTI BAĞLAMINDA YEREL YÖNETİMLERDE MALİ ÖZERKLİK

Hülya KÜÇÜK¹

Öğr. Gör. Çağatay ALAN²

ÖZET

Bir ülkedeki kamu yönetimi sisteminin iki temel organ vardır. Bunlar merkezi yönetim ve yerel yönetimlerdir. Aynı zamanda bu iki organ arasındaki ilişki çok önemlidir. Demokrasinin daha iyi işleyebilmesi, halkın yönetime katılımının artması, merkezi yönetimin artan iş yükünün hafifletilebilmesi ve yerel ihtiyaçlara daha etkin, verimli ve hızlı cevap verilebilmesi için yerel yönetimlerin varlığı oldukça önemli bir yere sahiptir. Yerel yönetimlerin görev ve sorumluluklarını yerine getirebilmeleri için özerk olmaları ve özerkliklerinin sınırlarının çerçevesinin kanunlarla belirlenmesi gerekir.

Yerel özerklik, yerel makamların kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin çoğunu kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkânına sahip olmasıdır. Kendilerine verilen görevleri yerine getirebilmeleri bağlamında yerel yönetimlerin görevleri ile orantılı gelire sahip olmaları mali özerklik için önemlidir. Bu nedenle yerel yönetimlerin gerçek anlamda var olabilmesi için idari özerkliğin yanında mali açıdan da özerk olması gerekir.

Bu çalışmada literatür taraması yapılarak yerel özerklik ve yerel demokrasi arasındaki ilişki ve yerel özerkliğin varlığı için önemli olan mali özerklik ele alınarak çalışmanın kavramsal çerçevesi çizilecektir. Türkiye'nin taraf olduğu Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı (AYYÖŞ)'nin ön gördüğü mali özerklik bağlamında yerel yönetimlerin mali özerklikleri incelenecektir. Türkiye'nin AYYÖŞ karşısındaki durumu ve Şart'a koyduğu çekinceler ayrıntılı bir şekilde incelenecek ve sonuç olarak da Türkiye'nin bugünkü durumda mali özerkliğe mi yoksa mali yerelleşmeye mi gittiği tartışılacaktır.

Anahtar Kelimeler: Yerel Yönetimler, Yerel Özerklik, Mali Özerklik, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Türkiye

FINANCIAL AUTONOMY IN LOCAL AUTHORITIES WITHIN THE CONTEXT OF EUROPEAN CHARTER OF LOCAL SELF-GOVERNMENT

ABSTRACT

There are two principle organs of public administration in a nation. These are centralized and local administrations. And the relation between these two is of great significance. The presence of local administrations has a significant role for the democracy to process better, in the increase of public participation in management and in lessening the increasing workload of centralized administration and also in meeting the local needs efficiently and quickly. In order for the local administrations to fulfill their duties and responsibilities, they need to be autonomous and their spaces of autonomy must be bordered through laws.

Local autonomy is local authorities' having the right and opportunity to manage and regulate most of the local affairs under their own responsibilities and in the direction of the benefits of the local

¹ İstanbul Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Doktora Öğrencisi, hulyakucuk2015@gmail.com

² Gaziosmanpaşa Üniversitesi Almus MYO Mülk Kor ve Güv Bölümü, TOKAT, cagatay.alan@gop.edu.tr

population within the boundaries defined by law. Local administrations' having incomes proportionate to their duties is significant for financial autonomy in that they can carry out the duties assigned to them. Thus, for the local administrations to be real, they need to be financially autonomous as well as being administratively autonomous.

In this study, reviewing the literature, conceptual framework of the study will be drawn through tackling the relation between local autonomy and local democracy and also the financial autonomy which is essential for the administrative autonomy. Within the context of the financial autonomy foreseen by the European Charter of Local Self-Government to which Turkey is part to, financial properties of local authorities will be analyzed. The situation of Turkey against European Charter of Local Self-Government and reservations it has put will be analyzed in detail and consequently whether Turkey is going towards financial autonomy or financial localization in today's context will be discussed.

Key Words: *Local Authorities, Local Autonomy, Financial Autonomy, European Charter of Local Self-Government, Turkey.*

1.GİRİŞ

Yerel yönetimler, tarihi oluşum içerisinde, yerel halkın ihtiyaçlarını karşılamak ve yerel hizmetleri yerine getirmek için devletle beraber ortaya çıkmış kurumlardır. Devletin bir parçası olan yerel yönetimlerin bir kısım hizmetleri yürütmeleri gelenek haline gelmiştir. Ancak merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki idari ve mali ilişkiler, yerel yönetimlerin varlığından bugüne kadar hep tartışma konusu olmuştur. Merkezi yönetim, yerel yönetimlerin yapmaları gereken hizmetleri onlara vermekten çekinmiş ve kendisi yerine getirmeye çalışmıştır. Bu durum sonucunda hem demokrasi için önemli olan yerel yönetim kurumları işlevsiz duruma gelmiş hem de merkezi hükümetin üzerindeki sorumluluk artmıştır. Halka en yakın kurumlar olan yerel yönetimlerin merkezi yönetim karşısında gücünü koruyabilmesi ve yerel demokrasiyi var edebilmesi için özerkliğini koruması gerekmektedir. Bir ülkedeki yerel yönetimlerin gücü ve etkinliği, söz konusu ülkedeki demokrasinin düzeyi ile yakından ilişkilidir. Yerel yönetimler demokrasi açısından önemli olduğu kadar, yerelde halkın daha çok katılımına imkân tanıyan, yerel hizmetlerde verimliliği ve etkinliği sağlama açısından da oldukça önemli kurumlardır (Ulusoy ve Akdemir, 2013: 22).

Avrupa Birliği'nin yerel demokrasiyi güçlendirme ve yerel özerkliği yapılandırma çabalarından sonra yerel yönetimlerin önemi daha da ön plana çıkmıştır. Avrupa Konseyi, 1981-1984 yılları arasında yerel yönetimlerin özerkliği ile ilgili bazı ilkeleri ele almış ve yerel yönetimlerin özerkliklerinin, merkezi yönetim karşısında güçlendirilmesi, özerkliklerinin savunulması, yerinden yönetim ve demokrasi ilkelerine dayanan bir Avrupa'nın kurulması düşüncesiyle tasarı hazırlamış ve hazırlanan bu tasarı sonucunda Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı kabul edilmiştir (Ertan ve Ertan, 2013: 293).

Şart'ın bir bölümü özerk yerel yönetimler kavramının anlamı, içeriği ve öğeleriyle ilgilidir. Şart özerk yerel yönetimleri; "yerel yönetimlerin yasalar çerçevesinde, kendi sorumlulukları altında, yerel halkın hizmet gereksinimlerini karşılayacak kamu etkinliklerinin önemli bir bölümünü düzenleme hak ve yetkilerine sahip bulunmalarıdır" şeklinde tanımlamıştır. Yerel yönetimlerin özerk olabilmesi için, yerel hizmetleri yerine getirebilecek organlarının olmasının yanında hizmetlerini devam ettirebilecek mali kaynağa da sahip olmaları gerekir.

Yerel yönetimler kendilerine yetecek mali kaynağa sahip olmadıkları sürece her zaman merkezi yönetime bağımlı olmak durumunda kalacaklardır. Şart bu durumun önüne geçmek, yerel demokrasiyi güçlendirmek ve tam anlamıyla yerel özerkliği sağlamak için; "yerel yönetimlere serbestçe kullanabilecekleri, yeterli miktarda akçal kaynak sağlanır, akçal kaynaklarının belirli bir

kısmını, belli yasal sınırlar içinde oranını kendilerinin belirleme yetkisine sahip olduğu yerel vergi ve harçlardan oluşmalıdır. Bunun yanında gelir sistemleri, hizmet maloluşlarındaki artışlara kolayca uyum sağlamalarına olanak vermeli ve bu amaçla farklılaştırılmış olmalıdır. Akçal yünden güçlü olmayan yerel yönetimler akçal denkleştirme yöntemiyle ya da başka yöntemlerle desteklenmek zorundadır. Yerel yönetimlere dağıtılacak akçal kaynaklar konusunda görüşleri alınmalıdır. Yapılan bu yardımların yerel yönetimlerin siyaseti uygulama özgürlüğünü ortadan kaldırmayacağını ve yerel yönetimlerin, sermaye birikimi ve yatırımı amacıyla, yasalar çerçevesinde, ulusal sermaye piyasasından borç alabileceğini” yerel yönetimlerin sahip olması gereken hakları bu şekilde ifade etmiştir.

Türkiye, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nı 1988 yılında imzalamış ve 1992 yılında yasa ile onaylamıştır. Türkiye Şart’ı onaylamasına rağmen on bir maddeye çekince koymuştur. Yerel yönetimlerin mali özerklikle ilgili olan 9.maddesinin 4. 6. ve 7. Paragraflarına Türkiye tarafından çekince konulmuştur.

Bu çalışmanın ilk bölümünde yerel özerklik kavramı üzerinde durularak yerel demokrasi ve yerel özerklik ilişkisi içerisinde özerk bir yerel yönetimin ve organlarının nasıl olması gerektiği ile ilgili bilgi verilecektir. Çalışmanın ikinci kısmında mali yerelleşme ve yerel özerkliğin en temel şartlarından biri olan mali özerklik açıklanmaya çalışılacaktır. Üçüncü kısımda Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı maddeler halinde ele alınacak ve bu çerçevede Türkiye’nin Şart’a yaklaşımı, uygulamaya geçirdiği ve çekince koyduğu maddeler üzerinden mali özerklik tartışması yapılarak, Türkiye mali yerelleşmeye mi yoksa mali özerkliğe mi gidiyor konusuna açıklık getirilmeye çalışılacaktır.

2.YEREL ÖZERKLİK

Yerel özerklik (Local Autonomy), yerel yönetimlerin kamu hizmetlerini daha iyi yerine getirebilmesi, bu hizmetleri yerine getirirken merkezi yönetimin ya da onların ajanlarının bir müdahalesi olmadan karar alabilmesi, böylece yerel toplulukların yerel nitelikteki işleri kendi sorumlulukları altında özgürce verebilmeleri, katılımcı demokrasiyi hayata geçirmesi ve daha da güçlendirmesi anlamına gelmektedir (Çelik vd., 2008: 95). Bu nedenle yerel yönetimlerin özerk bir kuruluş niteliği kazanabilmesi için, öncelikle seçimle iş başına gelen karar organlarının olması ve bu karar organlarıyla dışarıdan hiçbir baskı ve karışma olmadan kendi işlerini yapabilmeleri gerekmektedir (Keleş, 2012: 52).Tortop’a göre (1996a: 12) özerklik ise, kurumların kendi öz sorumlulukları altında kendi hizmetlerini düzenleme hakkıdır. Merkezden yönetimin sakıncalarını gidermek ve azaltmak için düşünülen yerel özerklik; yerel yönetimlerin kendilerine tahsis edilmiş hizmetleri, ülke yararları doğrultusunda sunmaları sürecindeki davranış özgürlüğünün derecesi ile ilgilidir. Yoksa merkezi yönetimle hiçbir hukuki, teknik vs. ilişkisi olmayan, merkezi yönetimden tamamıyla kopuk bir yerel yönetim anlayışı yerel özerklik kavramının hedefi değildir (Çelebi, 2003: 53). Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nda özerk yerel yönetim kavramı şu şekilde yapılmıştır: “yerel makamların, kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkânı anlamını taşır” (Keleş, 2012: 56).

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nda ifade edildiği gibi özerklikle amaçlanan, merkezi yönetimin ve bürokratik çalışmaların sakıncalarını gidermektir. Yetkilerin tek elde toplanması, kararların merkezden alınması yürütmeyi geciktirmekte hizmetlerde bir yavaşlama meydana gelmektedir (Tortop, 1991: 3). Bu sistemi daha verimli, hızlı ve demokratik bir yapı haline getirebilmek için yerel yönetimlerin özerk olması önem teşkil etmektedir. Yerel özerkliğin sağlanmasıyla birlikte merkezi yönetimin yoğun vesayeti de sınırlandırılmış olacaktır. Böylece yerel yönetimlerde görevlerini yerine getirirken merkezin yoğun vesayetinden kurtulmuş olacak ve yerel yönetimler kanunlar çerçevesinde karar verme serbestisine sahip olabilecektir. Keleş’e göre yerel özerkliğin iki yönü vardır:

Bunlardan ilki yerel organların merkezle olan ilişkisidir. Yerel yönetimler kendi işlerini merkezin karışması olmadan kendi imkânlarıyla yapabilmelidir. Bu nedenle geniş bir özerklikten yararlanmaları şarttır. İkincisi ise, yerel yönetimlerin yerel topluluklarla olan ilişkisidir. Seçilmiş yerel organların, halkı gereği gibi temsil edebilmelerini, temsil yönteminin, bu nitelikteki kişilerin seçilmesine elverişli olmasını anlatır. Anayasada yerel özerkliğin ne olduğu tanımlanmamıştır, fakat iki anlamı olduğu genellikle kabul edilmektedir:

Birinci anlamı; yerel yönetimin tüzel kişiliğinin özerkliğidir.

- 1) Merkezin ve yerel yönetim biriminin ayrı ayrı işlevleri ve görev alanları bulunması,
- 2) Yerel yönetimlerin akçal durumunu güçlendirici önlemlerin alınması
- 3) Merkezin, yerel birimler üzerindeki denetiminin sınırlı ölçülere indirilmesidir.

İkinci anlamı; yerel halkın özerkliğidir.

- 1) Yerel birimlerin etkinlik alanlarını yerel organların belirlemesi ve
- 2) Yerel yönetimlerin, merkezi yönetimce değil de halk tarafından denetlenebilmesidir (Keleş, 2012: 52-53).

Yerel yönetimlerin özerkliğiyle birlikte hizmetin daha kolay verilebilmesini sağlamak, gereksiz malzeme ve personel kullanımını azaltmak, hizmetlerin en kısa sürede verilmesiyle, hizmette kaliteyi artırmak amaçlanmaktadır. Yerel yönetimlerin özerkliği düşüncesi halkın kendi kendini yönetmesi felsefesine dayanmaktadır. Özerk bir yönetim demokratik bir yönetim anlayışının ürünüdür. Yerel yönetimlerin özerk olması demek yerel demokrasinin de var olması demektir. Özerk yerel yönetimle beraber yerelde halkın kendisiyle ilgili her şeye kendisinin karar vermeye başlaması demektir. Bu demek oluyor ki yerel özerklik, yine yerelde oluşan bir yerel demokrasiyi beraberinde getiriyor. Böylece aşağıdan yukarıya doğru harekete geçen bir demokrasi kendini var ediyor. Ancak özerk yönetimin kötüye kullanılmaması için yasalarla güvence altına alınması gerekir. Aksi takdirde demokratik ve etkin yönetim anlayışının yerine, bu durumdan menfaat sağlamak isteyenlere kapı aralanmış olabilir (Yüksel, 2005: 275-276).

3. YEREL ÖZERKLİK VE YEREL DEMOKRASİ İLİŞKİSİ

Yerel makamların, kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkânı anlamını taşıyan yerel yönetimlerin özerkliği kavramı ve halkın kendi kendini yönetmesi anlamına gelen demokrasi kavramının arasında yakın bir ilişkinin olduğunu söylemek mümkündür. Bunun nedeni, güçlü ve özerk yerel yönetimlerin demokratik ülkelerde ortaya çıkarken, demokratik olmayan ülkelerde özerk yerel yönetim geleneğinin ve pratiğinin görülmemesidir (Ertan ve Ertan, 2013: 293).

Demokrasi kavramının hayata geçirilebilmesi için bu kavramın yerel toplum tarafından var edilmesi demokratik toplumun varlığı açısından oldukça önemlidir. Yerel demokrasinin varlığı aynı zamanda demokrasinin ulusal düzeydeki varlığı anlamına da gelmektedir. Tüm ülkede demokrasinin var olabilmesi, aşağıdan yukarıya doğru gelişen, yani yerelde hayat bulabilen demokrasiyle mümkündür (Çelik vd., 2008: 96).

Ancak yerel yönetimler ve demokrasi arasındaki ilişki ile ilgili farklı yorumlar da vardır ve bu yorumlamalar birkaç grupta toplanabilir. Bunlardan bir bölümü demokratik seçim ilkesine ters düşen, yerel yönetimlerin tüm gücünü geleneklerden alan kutsal bir kurum olarak nitelendirir. Bu görüşü savunanlar arasında Toulmin Smith, Langord ve Moulin vardır. Bu görüşü savunanlar, yerel yönetimleri demokrasinin düşmanı gibi görmüş ve demokrasinin özerk yerel yönetimi yıkabileceğini savunmuşlardır. Yerel yönetimlerin siyasi bir kurum oldukları görüşüne, Hugh Whalen tarafından

karşı çıkmıştır. Hugh Whalen yerel yönetimlerin siyasi bir geleneği temsil ettiğini ancak aynı zamanda da bundan daha çok kamu hizmeti sunan bir kurum olduğunu savunmuştur.

Diğer tarafta ise, John Stuart Mill, yerel yönetimlerin demokrasi ile zorunlu olarak ilişkili bulunduğu görüşünü savunmuştur. Mill, aldığı hizmet karşılığında vergisini veren vatandaşın yönetimde mutlaka söz hakkı olması gerektiğini, yönetimle ilgili konularda onlara her zaman danışılması ve yapılanlar hakkında vatandaşın bilgilendirilmesi gerektiğini savunmuştur. Aynı zamanda Mill, yerel yönetimlerin siyasal eğitim aracı olarak önemli olduğunu vurgulayarak, bu birimlerin demokrasinin temel ögesi olduklarını savunmuştur. W. J. Mackenzie, Yerel yönetimler Kuramları adlı kitabında, çağdaş yerel yönetim düşüncesinin değerlerini şöyle açıklamıştır:

- 1) Yerel yönetim, insanların geleneksel haklarını yansıtan bir kurumdur.
- 2) Bazı kamu hizmetlerinin etkin ve uygun bir biçimde halka sunulması yöntemidir.
- 3) Halkın siyasal eğitiminin bir aracı olduğu için de, ayrıca değer taşımaktadır (Keleş, 2012: 82-85).

Mill ve Mackenzie'nin görüşlerinin Avrupa Konseyinin gerçekleştirmek istediği yerel ve bölgesel özerklik ile aynı eksende olduğunu görüyoruz. Konsey de demokrasinin yerel ve bölgesel yönetim için önemli olduğunu vurgulamıştır. Yerel demokrasinin ulusal ölçekte demokrasinin temelini oluşturduğunu söyleyebiliriz. Bu nedenledir ki yerel özerkliğin var olması yerel demokrasinin varlığıyla yakından ilişkilidir.

Yerel özerklik, yerel demokrasinin daha geniş bir katılımcı demokrasinin temel unsuru olduğu gerçeğinden yola çıkarak, yerel toplumun demokrasiyi içselleştirip hayata geçirmesiyle birlikte hem kendisini hem de bir üst sistem olan merkezi yönetimi demokratik anlamda dönüştürebilir. Yerel toplumun üst sistemi dönüştürmesinde yerel yönetsel kurumlarla olan mesafesi önemlidir. Bu mesafe yerel toplumun özerklik alanını ifade etmektedir. Bu özerk alan, yerel toplumu merkezi yönetimin gücünden ve diğer kısıtlayıcı örgütsel oluşumlardan koruyacak, halkın kendi iradesiyle eleştirmesine, değerlendirmesine, alternatif çözümler üretebilmesine olanak sağlayabilecektir. Tüm bunlar gerçekleştiğinde özerklik gerçek anlamda yerini bulacaktır (Alada, 2008: 20).

Bununla birlikte yerel yönetimlerin özerk olabilmesinde, idari özerkliğin yanında mali özerkliğin de olması çok önemlidir. İdari açıdan özerkliğin sağlanması tek başına yerel özerkliği sağlamaya yetmemektedir. Çünkü yerel yönetimlere idari açıdan özerklik verilse bile mali açıdan yerel yönetimler merkezi yönetime bağlı olacak, mali kaynağı olmadığı için merkezi yönetimden alacağı kaynak ile varlığını devam ettirmek zorunda kalacaktır. Bu durumun önüne geçilebilmesi için yerel yönetimlere kendi kaynağını yaratabilme imkânı verilmelidir ki yerel ihtiyaçlar karşısında merkeze bağımlı olmadan ihtiyaçlara cevap verebilsin.

4. MALİ YERELLEŞME VE MALİ ÖZERKLİK

Genel olarak yerel mali faaliyetler için yerel yönetimlere yetki verilmesi işlemi olan mali yerelleşme, aynı zamanda hizmet sunumuna yardımcı olacak mali araç ve yöntemleri de içermektedir. Yerel ekonomik faaliyetlerin yerel yönetimlere devredilmesiyle birlikte yerel yönetimlerin gelirlerini artıracığı ve böylece harcamaların kanuni sınırlar çerçevesinde değişik hizmetlere de yönlenebileceği ifade edilmektedir. Mali yerelleşme ile birlikte yerel yönetimler vatandaşlara daha etkin, verimli ve hızlı şekilde hizmet sunabilecektir (Yüksel, 2013: 193).

1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu başta olmak üzere 1924 Anayasamızda da mali yerelleşme ile ilgili ifadeler yer almış ve yerel yönetimlere bu konuda yetkiler tanındığını görebiliriz. 1924 Anayasası'nda illere yerel yönetimler yönünden tüzel kişilik ve özerklik verilmesi, merkezi yönetim ve il yönetimi arasında görev ayrımı yapması dolayısıyla görevler yönünden geniş özerklik hükümleri

bulunsa da gelir yönünden herhangi bir özerklik hükmü yer almamaktadır. 1924 Anayasası'nın 91.maddesi "İllerin işlerinin, yetki genişliği ve görev ayrımı esaslarına göre idare edileceğini hüküm altına almıştır" (Yaman, 2015: 253). Yerel yönetim sınıflandırması ve yetki genişliği hükmünden idari âdemi merkeziyetçi bir yaklaşımı kabul ettiği görülmektedir. Fakat Anayasanın 85. Maddesinde "vergilerin sadece kanunla salınacağı ve alınacağı belirtilmiş vergilerin yasallığı ilkesini açıkça ortaya koymuştur". 1924 Anayasası'nda devletin geçiş aşamasında yerel yönetimlerin aldığı resim ve harçların kendi kanunları yapıncaya kadar bu kurumlarca alınmasına devam edileceği hüküm altına alınmıştır (Cenikli, 2011: 9).

1961 Anayasası'nda ise, 1924 Anayasası'nın tersine tekçi devlet ilkeleri üzerinde durulmuştur. 1961 Anayasası'nın 112. Maddesinde "İdarenin kuruluş ve görevleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayandığı, idarenin, kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu ve kanunla düzenlendiği belirtilmiştir (Yeter, 1996: 9). 1961 Anayasası'nda belediye kavramı ön plana çıkmıştır (Yaman, 2015: 253). Kanunun vergi ile ilgili maddesi ise 1971 yılında yapılan değişiklik sonucu şu şekildedir: "Herkes, kamu giderlerini karşılamak üzere, mali gücüne göre, vergi ödemekle yükümlüdür. Vergi, resim ve harçlar ve benzeri mali yükümler ancak kanunla konulur. Kanunun belli ettiği yukarı ve aşağı hadler içinde kalmak, ölçü ve esaslara uygun olmak şartıyla, vergi, resim ve harçların muafiyet ve istisnalarıyla nispet ve hadlerine ilişkin hükümlerde değişiklik yapmaya Bakanlar Kurulu yetkili kılınabilir". 1982 Anayasası'nda da idarenin bütünlüğü ilkesi kabul edilmiştir (Cenikli, 2011: 9-10). Tarihsel süreç içerisinde Anayasalar incelendiğinde 1924 Anayasası'nın mali yerelleşme ile ilgili düzenlemelere yer verdiğini söyleyebiliriz. 1961 ve 1982 Anayasaları'nın yetki genişliği ve görev ayrımı ilkelerinin tekçi devlet anlayışına ters düştüğü ve riskli görüldüğü için idarenin bütünlüğü ilkesi bağlamında bu yetkiler kaldırılmış idarenin kuruluş ve görevleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim esasına dayanır şeklinde düzenlenmiştir.

Mali yerelleşme, yerelleşmenin harcama yapma, gelir toplama gibi mali boyutunu ele almaktadır. Yerel yönetimlerin bağımsız gelir artırma ve harcama kararları alma konusunda yetki verilmesi mali yerelleşmenin temelini oluşturmaktadır. Ancak yerel yönetimler gelir ve harcama yapma konusunda merkezi yönetim tarafından belli ölçülerde denetlenmektedir (Acar ve Kitapçı, 2009: 88).

Diğer bir tanıma göre mali yerelleşme, yerel ekonomik faaliyetler için yerel yönetimlere yetki verilmesi işlemidir ve bu işlem değişik yönetim birimlerinin mali tanımlanmasını içermektedir. Mali yerelleşme, karar alma yetkisinin alt yönetim birimlerine devri olarak da ifade edilmektedir. Önemli bir nokta olan hesap verilebilirlik ile birleştirilmiş yetkinin yerel yönetim birimlerine transferinin de yerel yönetimlerin gelirlerini artıracığı ve bu sayede harcamalarını kanuni sınırlar çerçevesinde değişik hizmetlere de yönlenebileceği ifade edilmektedir. Mali yerelleşmenin, yerel yönetim birimlerinin gelir ve harcama özerkliğini artırarak vatandaşların mal ve hizmet sunumu taleplerine daha esnek ve etkin cevap verme olanağı getirmektedir. Mali yerelleşmenin etkili olabilmesi için kamu harcamalarındaki yerelleşmeye vergilerdeki yerelleşmenin de eşlik etmesi önemlidir (Acar ve Kitapçı, 2009: 90).

Karar alma özerkliğinin derecesini etkileyen mali yerelleşme, vergi koyma ve harcama güçlerinin merkezi yönetim tarafından yerel yönetimlere transferinin sağlanması konusu gelişen birçok ülkede oldukça önemli bir yere sahiptir.

Mali yerelleşmeden beklenen, kamu ekonomisinin performansını güçlendirerek kamu ekonomisindeki etkinsizlik sorununu çözmeye yardımcıdır (Karagöz, 2015: 140). Hesap verebilirliği artıran mali yerelleşme ile birlikte ödenen vergiler bağlamında seçilmişlerin daha sorumlu oldukları ve vatandaşlar bakımından da ödedikleri vergilerin karşılığında aldıkları hizmetlere daha duyarlı oldukları söylenebilir (Yüksel, 2013: 192-193).

Mali yerelleşmeyle ilgili yerel yönetimlerdeki harcama sorumluluklarının ve gelir kaynaklarının yönetim kademeleri arası dağılımı ve yerel yönetimlere verilen kendi harcama ve gelirlerini belirleme yetkisi yerleşmenin etkinliğini ve gücünü göstermektedir.

Mali yerelleşmenin yararlı olduğunu savunan görüşlerin çıkış noktaları şu şekildedir:

- Yerel yönetimler yerel halkın ihtiyaçlarını, yerel tercihleri merkezi yönetime göre daha iyi bilmelerinden dolayı harcamaların yerelleşmesi kamu sektörünün ekonomik verimliliğini artıracaktır.
- İkinci çıkış noktası ise, mali yerelleşmenin şeffaflığı ve hesap verilebilirliği artırarak harcama kararlarında ve gelir toplama etkinliğini sağlamasıdır.

Mali yerelleşmenin yararlı olmadığını savunan görüşler de vardır. Bunlar:

- Yerel yönetim birimlerinin mal ve hizmetlerin sunumunda ölçek ekonomisini sağlayamayabileceğidir.
- Bununla birlikte bir diğer neden; yerel hesap verilebilirliğin olmadığı bir ortamda yerel çıkarlar güçlü ise, bu noktada mali yerelleşme yolsuzluğa ve sosyal tabakalaşmaya sebep olabileceğidir.
- Mali yerelleşme, yerel yönetim birimleri arasında rekabeti ve politik gerginliği artırabilir.
- Yerel yönetim birimlerindeki kurumsal ve idari kapasitedeki eksiklik mali yerelleşmenin yararlarının gerçekleşmesini engelleyebilir.
- Değişik yerel yönetim birimleri arasındaki koordinasyon ve etkileşim problemleri mali reformları ve düzenlemeleri gizleyebilmektedir (Yüksel, 2013: 194-195).

Mali yerelleşmenin daha ileri seviyesi olan mali özerkliği kavramsal açıdan ortaya koymak bakımından birçok tanımlama yapılmıştır. Bir tanıma göre mali özerklik, yerel yönetimlerin merkezi yönetime muhtaç olmadan, kendilerine verilen görev ve sorumluluklarını yerine getirebilecek kadar serbestçe harçayabilecekleri yeterli gelir kaynaklarına sahip olmasıdır. Yani yerel yönetimlerin yasal düzenlemelerle merkezi yönetimden aldıkları payların dışında gelir kaynaklarına sahip olmaları ve kendi organlarının kararlarına dayanarak harcama yapabilmelidirler (Egeli ve Diril, 2012: 27).

Yerel yönetimlerde etkinlik, sosyal adalet ve tarafsızlık bu idarelerin görevlerini yerine getirebilecek düzeyde gelire sahip olmalarıyla sağlanabilir (Yüksel, 2005: 283). Bir diğer tanıma göre mali özerklik, kurumların çeşitli yollardan gelir oluşturmaları, gelirlerini ve varlıklarını kendi amaçlarına uygun bir biçimde kullanabilmeleri ve esnek bir bütçe sistemine sahip olmalarıdır (Egeli ve Diril, 2012: 27).

Bu yerel yönetimlerin yeterli mali kaynağa sahip olabilmeleri için, her şeyden önce merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında iyi bir gelir bölüşümü yapılması gerekmektedir. Merkezi yönetimle, yerel yönetimler arasında gelir bölüşümü sistemi, yerel yönetimlerin mali özerkliğinin temelini oluşturmaktadır (Açıkgöz, 2007: 19).

Mali özerkliğin koşullarını dört başlık altında toplayabiliriz.

- Mali kaynakların çoğunluğunun öz gelirlerden oluşması,
- Öz gelirlerin oranlarını belirleyebilme,
- Merkezi yönetim yardımlarının şartsız verilmesi,
- Gelirlerin serbestçe harcanabilmesidir.

Mali özerkliğin özelliklerine değinmek gerekirse (Egeli ve Diril, 2012: 27-28):

- Mali özerklik, öncelikle gelir ve harcama boyutlarıyla birlikte ele alınmalıdır. Yönetim gelirleri harcamalara göre belirlenmelidir. Harcamaların belirlenmesinde örneğin; halka açık hizmetlerin ücretlendirilmesi gibi ağırlıklı olarak hizmetlerden yararlananlar tarafından finansmanın sağlandığı harcama kaynak ilişkisi sağlanmalıdır.

- Mali özerkliği değerlendirmede kuvvetli bir merkezi gözlem ve değerlendirme yeteneği olmalıdır,
- Yerel yönetimlere belirli ölçülerde vergilendirme yetkisi tanınmalıdır,
- Merkezi yönetim, koyduğu mali özerklik kurallarını koruyabilmelidir,
- Mali özerklik kapsamında oluşturulan sistem basit ve anlaşılır olmalıdır,
- Yönetimler arası vergilendirme yetkisinin devri mali özerkliğin amacına uygun olmalıdır.

Bu özellikler mali özerlikle istenilen amaca ulaşıp ulaşılmadığını tespit etmekte önem teşkil etmektedir. Yerel yönetimlerin etkin, tarafsız, yerinde ve hızlı hizmet verebilmesi için idari özerkliğin yanında mali özerkliğin de var olması gerekir.

Tortop'a (1996) göre, de yerel yönetimlerde etkinlik, sosyal adalet ve tarafsızlığın sağlanması, yerel yönetimlerin yeterli düzeyde gelir kaynağına sahip olmalarına bağlıdır. Yerel yönetimler mali açıdan özerk olduklarında ancak kamu hizmetlerini iyi bir şekilde yerine getirebilir ve varlıklarını sürdürebilirler. Bu noktada merkezi yönetimin vesayetinin derecesi çok önemlidir. Mali açıdan yetersiz olmaları yerel yönetimlerin faaliyet alanlarının devlet tarafından daraltılması ve daha fazla müdahale edilebilir hale gelmesine yol açmaktadır. Yerel yönetimler mali yetersizlik nedeniyle görevlerini iyi bir şekilde yerine getirememekte ve bunu merkezi yönetime devretme eğilimi gösterebilmektedir. Bu eğilim genellikle sağlık, eğitim, kolluk ve yangın söndürme hizmetlerinde belirgin hale gelmektedir (Tortop, 1996b: 7).

Bu nedenle yerel yönetimlerin ve merkezi yönetimin görevlerindeki farklılık net bir şekilde belirlenmelidir ve Keleş'e göre yerel özerkliğin anlamı merkezin ve yerel yönetim birimlerinin ayrı ayrı işlevlerinin bulunmasıdır. Bunu da şu şekilde ifade etmiştir:

- Yerel yönetimin, mali durumunu güçlendirici mali önlemlerin alınması,
- Merkezin yerel yönetim birimleri üzerindeki denetiminin sınırlı ölçülere indirilmesidir (Keleş, 2012: 20).

Mali açıdan özerk bir yerel yönetim, yerel demokrasinin sağlıklı işleyebilmesinin temel koşullarından birisidir. Yerel yönetimlerin mali durumlarını güçlendirebilmeleri için merkezi yönetimin yoğun vesayeti olmadan gelir elde edebilmelidirler. Bu nedenle de mali özerkliğin vergi özerkliğiyle sıkı bir ilişkisi vardır. (Türkoğlu, 2009: 168).

İdareler arası mali ilişkiler açısından hizmetlerin sunumunda optimal noktaya ulaşılarak yerel ihtiyaçlara cevap verilebilmesi açısından kaynak tahsisinde etkinliğinin sağlanması gerekmektedir. Bu etkinliğin sağlanması açısından yerel ihtiyaçların doğru olarak belirlenmesine yönelik olarak yerel idarelerin daha rasyonel kararlar verebilecekleri öngörülmektedir. Bu çerçevede hizmette yerellik (Subsidiarite) ilkesine göre, kamu hizmetlerinin halka en yakın birimler tarafından görülmesi esastır. Bu ilke, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki görev ve yetkilerin düzenlenmesinde özellikle Avrupa Birliği ve Avrupa Konseyi tarafından dikkate alınmaktadır. Ülkemizde de yürürlüğe giren Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı 4.madde 3. Fıkrasında yer verilen "Kamu sorumlulukları genellikle ve tercihen vatandaşa en yakın olan makamlar tarafından kullanılacaktır. Sorumluluğun bir başka makama verilmesinde, görevin kapsam ve niteliği ile yetkinlik ve ekonomi gerekleri göz önünde bulundurulmalıdır." hükmü ile söz konusu ilke kabul edilmiştir (Yontar ve Dağ, 2014: 148).

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şart'ın da yerel yönetimlerin özerkliği kanunlarla korunmak istenmiştir. Bir sonraki bölümde AYYÖŞ'ün maddelerinden ve yerel özerkliğe bakış açısından bahsedilecektir. Şart'ın içeriği genel hatlarıyla incelenerek, Türkiye'nin Şart'a bakışını ve Türkiye tarafında çekince konulan maddeler ele alınarak mali özerklik meselesi şart kapsamında incelenecektir.

5. AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTI ÇERÇEVESİNDE TÜRKİYE'DE MALİ ÖZERKLİK

Yerel demokrasi ve yerel özerkliğin önemi Avrupa Konseyi üye ülkeleri tarafından kabul edilmiş ve bunun üzerine Konsey, yerel yönetimlerin haklarını ve yetkilerini garanti altına almak için yerel yönetimlerin özerkliği üzerine çalışmalar yapmaya başlamıştır. Avrupa Konseyi yaptığı çalışmalar sonucunda Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nı hem merkezîyetçi hem de daha adem-i merkezîyetçi ülkeler arasında yapılan müzakereler sonucunda hazırlamıştır. Şart ülkeler arasında var olan önemli farklılıklara rağmen, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve korunması konusunda tüm Avrupa'da yerel yönetimler adına önemli ilkelerin kabulüne dayalı bir ortaklık kurmaya çalışmıştır (Arıkboğa, 2015: 61).

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı üç ana bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde, özerk yerel yönetim kurumunun dayandığı ilkeler yer almakta, yerinden yönetim kavramı tanımlanmakta, yerel yönetimlerin görev ve yetki alanlarının belirlenmesinde kullanılması gereken ölçütler gösterilmekte ve özerk yerel yönetimlerin anayasal ve yasal bir temele dayandırılması gerektiği üzerinde durulmaktadır. Bunun yanında yerel yönetimlerin üzerindeki devlet denetiminin azaltılması ve kendilerine görevleriyle orantılı gelir kaynaklarının sağlanması gereği de bu bölümde yer almaktadır.

İkinci bölümde, AYYÖŞ'ü onaylamış olan devletlerin yükümlülük ve sorumluluklarıyla ilgili kurallar yer almaktadır. Bu bölümde devletlerin çekince koymakta özgürce davranabilecekleri maddeler ayrı ayrı gösterilmiştir. Ülkelerin Şart'ın ilkelerini hayata geçirmek amacıyla aldıkları yasal önlemlerin zaman zaman Konsey'e bildirilmesi dışında; ilkelerin uygulanıp uygulanmadığı ya da nasıl uygulandığını denetlemek amacıyla oluşturulmuş bir sistem bulunmamaktadır. Üçüncü bölüm ise, uygulama ve yürürlük koşulları ile ilgili kuralları kapsamaktadır (Keleş, 1995: 4-5). Şart özerk yerel yönetimleri şu şekilde tanımlamaktadır:

“Özerk yerel yönetim kavramı yerel makamların, kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkânı anlamını taşır. Bu hak, doğrudan, eşit ve genel oya dayanan gizli seçim sistemine göre serbestçe seçilmiş üyelerden oluşan ve kendilerine karşı sorumlu yürütme organlarına sahip olabilen meclisler veya kurul toplantıları tarafından kullanılacaktır. Bu hüküm, mevzuatın olanak verdiği durumlarda, vatandaşlardan oluşan meclislere, referandumlara veya vatandaşların doğrudan katılımına olanak veren öteki yöntemlere başvurulmasını hiçbir şekilde etkilemeyecektir”

AYYÖŞ'te yerel yönetimlerin görev ve yetkileri, yerel yönetimlerin sınırlarının değiştirilmesi, mali kaynaklar, birlik kurabilme ve yerel yönetimlerin hukuki açıdan nasıl korunacağı gibi önemli noktalar maddeler halinde düzenlenmiştir.

Şart'ın amacı, yerel yönetimlerin mali ve idari özerkliğini sağlayacak ilkelerin üye ülkeler tarafından benimsenmesini ve hayata geçirilmesini sağlamaktır. Uluslararası antlaşma niteliğinde olan ve metinde yer alan maddeler ilke düzeyinde ifadelerdir.

AYYÖŞ'ü imzalayan ülkelerin, kendi iç hukuklarında bu ilkelere uygun düzenlemeleri yapmaları beklenmektedir. Şart'ı onaylayan her ülke, Şart'ın 12. maddesinde belirtilen paragraflardan en az 10 tanesi zorunlu olmak üzere, toplam 20 paragrafı kabul edecektir. Birlik ülkelerinin her biri yerel yönetimlerle ilgili temel yasalara sahiptir ve bunları tek bir çerçeve yasa, bir tür ülkeye özgü

yerel özerklik şartı çatısı altında toplamak eğilimindedirler (Arıkan, 2004: 46). AYYÖŞ, Avrupa Konseyi üyesi olan 47 ülke içinden 44 ülke tarafından imzalanmış ve yürürlüğe konulmuştur. Bu ülkeler, kendi iç hukuklarına göre de düzenlemeler yapmışlardır.

Türkiye Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nı 1985 yılında imzalamış ve Türkiye tarafından 30 paragraftan 20'si kabul edilmiş, 10 paragrafa çekince konularak 1988 yılında metin kabul edilmiş ve 1992 'de yasa ile onaylanmış ve 1993 yılında yürürlüğe girmiştir. Şart 'ın temel felsefesinin sınırlarını çizen ve ortaya çıkış amacını belli eden ilkeler şu şekildedir:

- Yerel makamlar, her türlü demokratik rejimin temelidir.
- Vatandaşların kamu işlerinin sevk ve idaresine katılma hakkı ve bu hakkın kullanım alanının yerel olduğu paylaşılan demokratik ilkelerdir.
- Gerçek yetkilerle donatılmış yerel makamların varlığı etkili ve vatandaşa yakın yönetim sağlar.
- Özerk yerel yönetimlerin korunması ve güçlendirilmesi idarede adem-i merkeziyetçiliğe dayanan bir Avrupa'ya katkı sağlar.

Şart, demokratik usullerle oluşan karar organları ve bunların sorumlulukları; bu sorumlulukların kullanılmasındaki imkân ve yöntemler; bu sorumlulukların karşılanması için gerekli kaynaklar bakımından geniş bir yerel özerkliğe sahip yerel makamların varlığı gereğinden hareket etmektedir (Salman, 2013: 3).

Yerel özerklik şartı, demokrasinin gelişmesi ve yönetimde etkinlik sağlanması açısından temel bir konuma sahip olan yerel yönetimlerin haklarının korunabilmesi için bir güvence oluşturmuştur (Alodalı vd., 2007: 3). Şart, yerel demokrasiye, yetkilendirilmiş ve mali açıdan güçlendirilmiş yerel yönetimlere Avrupa'nın ihtiyaç duyduğunun üzerinde durmuştur. Yerel yönetimlerin güçlü ve demokratik olabilmelerinin de idari ve mali özerkliğe sahip olabilmelerinden geçtiğini vurgulamıştır. İdari açıdan özerk olup mali açıdan merkezi yönetime bağımlı kalan yerel yönetimler istenmemektedir. Yerel yönetimlerin, görevlerini en iyi şekilde yerine getirebilmeleri için görevleriyle orantılı mali kaynaklara da sahip olmaları gerekir (Yontar ve Dağ, 2014: 153).

Bu konuyla ilgili AYYÖŞ de yerel hizmetlerin halka en yakın birimler tarafından götürülmesi ilkesini benimsemiştir ve mali özerkliğin nasıl olması gerektiği ile ilgili maddeleri de aşağıdaki gibidir:

- Şart, kamu hizmetlerinin tercihen vatandaşa en yakın makamlar tarafından yürütülmesini ve yerel yönetimlerin başka bir makama açıkça bırakılmayan tüm görevleri, yasalarla belirlenen sınırlar içinde yapabilmelerini öngörmektedir (madde4/2,3).

Mali kaynaklarının görev ve sorumluluklarını yerine getirebilecek kadar yeterli olması, gelir kaynaklarının sürekli ve belirli olması –mali özerklik- AYYÖŞ'ün 9. Maddesinde Yerel Yönetimlerin Mali Kaynakları başlığıyla açık olarak düzenlenmiştir.

- Yerel idarelere, ulusal ekonomik politika çerçevesinde serbestçe kullanabilecekleri yeterli mali kaynak sağlanmalıdır (madde 9/1). Bu maddede yerel makamlar kendi yetkileri dahilinde serbestçe kullanabilecekleri mali kaynakların sağlanacağı ifade edilmiştir. Burada dikkat edilmesi gereken nokta “sağlanacaktır” ifadesinin kullanılıp zorunluluğun ortaya konulmasıdır. Bununla birlikte bir de ”serbestçe” mali kaynağın kullanılması vurgulanarak herhangi bir kısıtın oluşturulması engellenmiştir (Yontar ve Dağ, 2014: 155).
- Sağlanan mali kaynaklar yasalarla verilen görevlerle orantılı olmalıdır (madde 9/2 ve Türk Anayasası madde 127, son fıkra). Bu maddede, yerel yönetimlere verilen mali kaynakların

onlara verilen sorumlulukları karşılamaya yetip yetmeyeceği üzerinde durulmuştur. Mali özerkliğin varlığı için yerel yönetimlere yasalar çerçevesinde verilen görev ve hizmetlerin yerine getirilmesinde mali kaynakların yeterli olması gerekmektedir. Yerel yönetimler kendilerine verilen görev ve hizmetleri yerine getirirken mali açıdan sıkıntı yaşamaması yani kaynakların yetersiz olması sonucunda merkezi yönetimden yardım alması yerel özerkliği ve demokrasiyi zedelemektedir.

- Yerel yönetimler kaynaklarının bir bölümünü, oranlarını kendilerinin serbestçe belirleyecekleri vergi ve harçlardan sağlayabilmelidirler (madde 9/3). Yerel yönetimlerin görev ve hizmetlerini yerine getirirken ihtiyacı olan bütün mali kaynağı merkezi yönetimden alması sonucunda yerel yönetimlerin özerkliğinden söz etmek mümkün olmamaktadır. Yerel vergi ve harçlar yerel yönetimlerin öz gelirlerini oluşturmaktadır ve emlak vergisi, çevre temizlik vergisi gibi vergilerde yerel yönetimlerin kanunların çizdiği sınırlar çerçevesinde söz hakkına sahip olması yerel yönetimlerin gerçek anlamda mali özerkliğine sahip olması açısından oldukça önemlidir. Bu vergi ve harçların oranlarını kendilerinin belirlemesi yerel özerkliğin en önemli göstergesidir. Ancak vatandaşın yüksek vergi ve harçlardan dolayı mağdur olmaması için temel yasa ve kuralların iyi belirlenmesi de önemlidir. Yani kanunun koyduğu sınırlar dâhilinde yerel yönetimlere hareket alanı bırakılmalıdır (Yontar ve Dağ, 2014: 155).
- “Yerel makamlara sağlanan kaynakların dayandığı mali sistemler, görevin yürütülmesi için gereken harcamalardaki gerçek artışların mümkün olduğunca izlenebilmesine olanak tanımaya yetecek ölçüde çeşitlilik arz etmeli ve esneklik taşımalıdır” (madde 9/4). Bu maddede ifade edildiği gibi mali kaynaklar çeşitlilik göstermeli ve yalnızca merkezi yönetimin yardımları gibi tek bir yönden gelir elde edimi olmamalıdır. Yerel yönetimler tek bir elden kaynak elde ederse bu durum hizmetlerin aksama olasılığını artıracak gibi yerel demokrasinin zedelenmesine de neden olacaktır (Yeter, 1996: 11). **Türkiye bu maddeye çekince koymuştur.** Çünkü yerel idarelere kaynak sağlanırken hizmet maliyetlerindeki artışın hesaba katılması zorunluluğunun ekonomik açıdan bir takım sıkıntılar doğurması ihtimalidir.
- “Mali bakımdan daha zayıf olan yerel makamların korunması, potansiyel mali kaynakların ve karşılanması gereken mali yükün eşitsiz dağılımının etkilerini ortadan kaldırmaya yönelik mali eşitleme yöntemlerinin veya buna eş önlemlerin alınmasını gerektirir. Bu yöntemler ve önlemler yerel makamların kendi sorumluluk alanlarında kullanabilecekleri takdir hakkını azaltmayacaktır” (madde 9/5). Bu madde mali açıdan zayıf olan yerel yönetimlerin korunmasını, yerel hizmetlerin yerine getirilmesini garanti altına almak ve yerel demokrasinin devamını sağlamak için oldukça önemlidir. Yaşamsal denkleştirme ödeneği yerel yönetimler için yaşamsal bir mekanizmadır. Denkleştirme ödeneği 2008 tarihli 5779 Sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun’da düzenlenmiştir.
- Yerel yönetimlere yeniden dağıtılacak paylar ve kaynakların dağıtımının nasıl yapılacağı konularında yerel yönetimlere uygun biçimde danışılacaktır (madde 9/6). **Türkiye bu maddeye çekince koymuştur.** Bu maddede ön görülen ilişki Türkiye’de merkezi yönetim ve yerel yönetim arasında görülmeyen bir olgudur. Merkezi yönetim mali kaynakların tahsis konusunu yerel yönetimleri etkilemede bir araç olarak kullanabildiğinden yerel yönetimlere danışma yolu tercih edilmemektedir (Yontar ve Dağ, 2014: 155).
- “Mümkün olduğu ölçüde, yerel makamlara yapılan hibeler belli projelerin finansmanına tahsis edilme koşulu taşımayacaktır. Hibe verilmesi yerel makamların kendi yetki alanları içinde kendi politikalarına ilişkin olarak takdir hakkı kullanmadaki temel özgürlüklerine halel getirmeyecektir”(madde 9/7). **Türkiye bu maddeye de çekince koymuştur.** Bu maddede yerel

yönetimlere bağış yapılacaksa bunların şartlı olmaması gerektiğini ifade etmektedir. Şartlı yapılan bağışlar yerel yönetimlerin bu kaynağı kullanmadaki özgürlüğünü kısıtlayarak yerel özerkliği zedelemektedir. Bağışlar belli bir projenin finansmanına tahsis edilme koşuluyla verildiğinde merkezi yönetimin istediği yatırımların ve hizmetin yapılması sorununu ortaya çıkarmakta ve merkezi yönetimin etkisine ve yönlendirmesine açık hale gelmekte yerel özerklik ortadan kalkmaktadır (Yeter, 1996: 12).

- Yerel yönetimler sermaye yatırımlarının finansmanı için kanunla belirlenen sınırlar içerisinde ulusal sermaye piyasasına girebileceklerdir (madde 9/8). Bu maddede ifade edilen ulusal sermaye piyasasında yerel idarelerin yerel yatırımların finansmanı amacıyla alım-satım işlemleri konusunda yetki sahibi olmalarına yönelik kanuni bir düzenleme yapılmamıştır. Yerel idarelerin yerel yatırımlar finansmanında ulusal sermayeye girebilmeleri ile yerel ve bölgesel kalkınma konusunda yaşanan sıkıntılara çözüm olabilir (Yontar ve Dağ, 2014: 155).

AYYÖŞ yerel yönetimlerin halka en yakın birimler olarak hizmeti en iyi şekilde halka ulaştırabilmek için yerel yönetimlerin mali özerkliğe kavuşmaları gerektiğini maddelerle açıklamıştır. Mali özerklikle ilgili olan bu maddeler değerlendirildiğinde Türkiye’de mali özerkliğin düşük seviyede olduğu söylenebilir.

Türkiye tarafından çekince konulan maddelerin en önemli üç tanesi yerel yönetimlerin akçal yetkileriyle ilgili olanlardır. “Gelir kaynaklarının, hizmet harcamalarındaki ve mal oluşlardaki artışları izlemesi gereği (9/4), yerel yönetimlere devletçe dağıtılacak kaynakların tahsisinde bu yönetimlere danışılması zorunluluğu (9/6) ve devlet yardımlarının özel amaçlı yardım olmamasına ve yerel yönetimleri denetleme ve siyasal hareket özgürlüklerini kısıtlama aracı olarak kullanılmamasına ilişkin kurallar (9/7)” maddelerine çekince konulmuştur.

Türkiye’nin Şart’ta çekince koyduğu maddeler değerlendirildiğinde; yerel yönetimlerin gelirlerini düzenleyen başta Belediye Gelirleri Yasası olmak üzere ilgili yasal düzenlemelerde köklü değişiklikler yapılmasını gerektirdiği için bu düzenlemelere (9.madde 4/6/7) çekince konulduğu anlaşılmaktadır.

Bu maddelere çekince konulması Anayasa’mızın 127. maddesindeki “mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması” tanımıyla bütünlük oluştursa da aslında Türkiye’nin çekince koyduğu konuların bir bölümü, Türk yerel yönetim mevzuatında uygulanmaktadır. Çünkü 127. maddeyi, yerel yönetimlerin özerkliği yerine merkezi hükümetin daha çok merkezileşmesi şeklinde yorumlayabiliriz. Bunun nedeni, Türkiye’nin AYYÖŞ’te çekince koyduğu maddeler yerel yönetimlerin mali özerkliğine engel oluşturmaktadır ve bu şekilde de merkeziyetçi yapısını korumaya devam etmektedir.

Yerel yönetimlerin mali kaynakları özellikle belediyeler başta olmak üzere merkezi yönetim hibeleri ve yardımları konusunda partizanlıklar ve ayrımcılıklar yapıldığı bilinmektedir. Türkiye AYYÖŞ’ün bu hükümlerini kabul etmesi ile bu konularda yerel yönetimlere yargı yoluna gitme hakkı doğacağı için en başta önlem alınmak istenmiştir (Ertan ve Ertan, 2013: 319-320).

Türkiye tarafından çekince konulan maddeler genel olarak ele alındığında, aslında Türkiye’nin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’na koyduğu birçok çekince, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nun çıkması ile anlamsız hale gelmiştir. Yani Türkiye bu reformlarla birlikte Özerklik Şartı’nda daha önce koymuş olduğu çekincelerde yer alan prensipleri, büyük oranda iç hukukunun bir parçası haline getirmiş ve sonuç olarak da çekinceleri fiili olarak kaldırmıştır.

“Yapılan bu reformlar sonucunda meydana gelen değişimler Türkiye’nin yönetim yapısını kökten değiştirmemiştir ve yerel yönetimlere yasalarla verilen bazı yetkiler ve esneklikler, daha sonra çeşitli birimler tarafından çıkarılan yönetmelik, genelge vb. alt mevzuatlarla içi boşaltılmaya çalışılmıştır. Bununla birlikte ülkemizin merkezîyetçi bir gelenekten gelmesi nedeniyle uygulamada bazı sıkıntılarla karşılaşıldığında, yerel özerkliği artıran ve farklılaşmalara imkân veren bazı düzenlemelerden kolayca geri dönüldüğü ve yeniden merkezîleşme yoluna gidilebildiği de görülmektedir” (Arıkboğa, 2015: 66-67).

Bu nedenle Şart’a konulan çekincelerle ilgili ve yerel yönetimlerin özerkliğinin genişletilmesi için yeniden yasal düzenlemeler yapılmalıdır. Şart’a konulan çekincelerden birçoğunun hukuken kaldırılabilir hale geldiğini söylemek mümkündür. Ancak Şart’a konulan çekincelerin kaldırılması hukuki bir süreçten çok siyasi bir karardır. AYYÖŞ’te mali özerklikle ilgili maddelere çekince konulması fiili olarak yerel yönetimlere engel teşkil etmese de, yasal çerçevede düzenlemelerin yapılması yerel özerklik için önemlidir.

Türkiye’de yasal düzenlemeler gerekli şekilde yapılmadığı için yerel yönetimler görevlerini yerine getirirken mali kaynak konusunda sıkıntı yaşamaktadır. Bunun nedeni, Türkiye’de yerel yönetim gelirlerinin toplam kamu gelirleri içindeki payının düşük olmasının yanı sıra, yerel yönetimlerin gelirleri içinde öz gelirlerin payının da düşük olmasıdır (Yontar ve Dağ, 2014: 155). Yeterli mali kaynağa sahip olmadığı için merkezi yönetim tarafından aktarılan vergiler önem kazanmakta ve bu durum yerel yönetimlerin mali özerkliği açısından olumsuz sonuçlar doğurabilmektedir.

Yerel yönetimlerin karar alma ve uygulama serbestisi olan bağımsız organlarının olması da karar alırken baskı altında olmadan doğru şekilde karar alabilmelerini sağlayacaktır. Bu şekilde de merkezi yönetimin etkisinde kalmadan kendisi için en etkin harcama kararlarını kendileri verebileceklerdir (Türkoğlu, 2009: 169).

Bu nedenle yerel yönetimlerin kendi kaynaklarını yaratabilmeleri organlarının serbest hareket edebilmesinde çok önemli rol oynamaktadır. Ancak, Türkiye’de yerel yönetimlerin en önemli gelir kaynakları merkezden sağlanan genel bütçe vergi gelirleri üzerinden verilen paylar ve devlet yardımlarından oluşmakla birlikte; vergi, resim, harç, katılma payları, faiz ve ceza gelirleri, girişim, iştirak ve faaliyet gelirleri gibi ikinci derecede önemi olan öz gelirleri de bulunmaktadır.

Yerel yönetimler, yapı, görev, yetki, mali imkânlar, personel konusunda merkezi yönetimle olan sorunları çözememekte ve bu durum bu birimlerin hizmetlerinde demokratik, hızlı, etkin ve verimli olmalarını engellemektedir (Türkoğlu, 2009: 73-76). Çünkü yerel vergiyle ilgili konuları, en ince ayrıntısına kadar merkezi yönetimin planlamakta ve bu durum yerel yönetimlerin özerkliğini azaltırken, bunula ilgili bazı konuların yerel yönetimlere bırakılması yerel özerkliği güçlendirmektedir (Yüksel, 2005: 284). Ancak yerel yönetimlerin yalnızca merkezi yönetim tarafından toplanan paraları harcayan birimler olmaktan ziyade, özerk gelir kaynaklarına sahip olmaları isteniyorsa, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında adil ve dengeli bir gelir bölüşümü gereklidir. Yerel idarelerin mali özerkliğini belirleyen gelir kaynakları arasında vergiler en büyük paya sahiptir. Bu nedenle idareler arası mali ilişkiler açısından vergilemeye yönelik düzenlemeler büyük önem arz etmektedir (Saki, 2011: 71).

Yerel vergilerin özelliklerine değinmek gerekirse şöyle sıralayabiliriz:

- Yerel vergiler, kaynakların çok iyi bir biçimde bölüşülmesine olanak vermelidir.

- Yerel vergiler yerel idare yapısı içinde siyasal dengeleri güvence altına alma ihtiyacına yanıt vermelidir.
- Yerel vergilendirme yerel bütçe ihtiyaçlarını karşılamalıdır.
- Yerel idareler üst yönetimler tarafından verilen yardımlardan dolayı olanaklar ölçüsünde bağımsız olmalıdırlar.
- Yerel idareler tarafından alınan vergiler uzun süreli bütçe tahminleri için sağlam bir temel oluşturulmalıdır. Masraflar yönünden de özerk bir davranış sergilemeye elverişli olmalıdır.
- Yerel yönetimler giderlerini karşılamak için yerel halkın ödeyeceği bazı vergilerin oranlarını serbestçe tespit edebilmelidirler.
- Vergi yükümlüleri verdikleri vergiler hakkında bilgi sahibi olmalıdırlar.
- Yerel vergiler ekonomik büyümeye yanıt vermeli, halkın büyüyen ihtiyaçlarını karşılamalıdır.
- Yerel idarelerin giderleri istikrarlı olmalıdır.
- Yerel vergilerin vatandaşlar, iş yerleri ve teşebbüsler arasında adaletli dağılımı yerel idarelerin önemli bir sorunu olmalıdır (Tortop, 1996: 8).

Yerel vergilerin özelliklerini incelediğimizde Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ile de uyumlu olduğunu görüyoruz. Ancak yerel yönetimlerin vergilendirme yetkisini nasıl kullanacağı önemlidir bir konudur. 1982 Anayasası'nda vergilendirme yetkisi '... vergi, resim, harç vb. mali yükümlülükler kanunla konulur, değiştirilir veya kaldırılır.' Vergilerin kanuniliği hususuna vurgu yapılarak söz konusu yetki yasama organının tekeline verilmiştir.

1982 Anayasası'nın 73.maddesinde;

"Herkes kamu giderlerini karşılamak üzere, mali gücüne göre, vergi ödemekle yükümlüdür.

Vergi yükünün adaletli ve dengeli dağılımı, maliye politikasının sosyal amacıdır.

Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükler kanunla konulur, değiştirilir veya kaldırılır.

Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin muaflik, istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerinde kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapma yetkisi Bakanlar Kuruluna verilebilir".

Bu anayasa maddesinden de anlaşılacağı gibi ülkemizde vergiler ancak yasama organı tarafından konulabilmektedir. Yerel yönetimlerin vergi koyma, değiştirme ve kaldırma yetkisi bulunmamaktadır. Vergilerin oranlarının belirlenmesi ile muafiyet ve istisnalar konusunda da yerel yönetimlere yetki verilmemiştir.

Gelişen ekonomik koşullara uyum sağlanabilmesi amacıyla Anayasa'nın 73. maddesinin son fıkrasıyla olağanüstü hallerle sınırlı kalmak kaydıyla yürütme organına bu yetkinin devredilebileceği hüküm altına alınmıştır. Türkiye'de vergi kaynakları merkezi yönetim ve yerel yönetim arasında paylaştırılmıştır ancak yerel yönetimlerin vergi kaynaklarının görevlerini etkin şekilde yerine getirebilmelerinde yeterli olmadığını söylemek mümkündür. Yerel yönetimlerin öz gelirleri dışındaki finansman ihtiyacını merkezi yönetimden aldığı transferlerle karşılamaktadır (Arıkboğa, 2015: 6-7).

Egeli ve Diril (2012: 26)'e göre aynı şekilde fayda ilkesi gereğince yerel yönetimlere vermiş oldukları hizmetlerin bir karşılığı olarak, sınırları yasama organınca belirlenmek üzere vergilendirme yetkisi yerel yönetimlere devredilebilmelidir. Ancak yerel yönetimler bir verginin oranı, matrahı ve mükellef tabanının genişliği gibi hususlarda vergilendirme yetkisini kullanırken, yerel halkın vergi ödeme gücünün boyutlarını göz önünde bulundurmalıdır. Ayrıca vergilendirme yetkisini egemenlik gücüne dayanarak kullanan devlet bu yetkiyi yerel idarelere devrettiği ölçüde mali özerkliğin boyutları değişebilmektedir.

Esasen vergilendirme yetkisi-mali özerklik ilişkisi bu noktada önem kazanmaktadır. Çünkü yerel yönetimler kendilerine devredilen vergilendirme yetkisi çerçevesinde mali özerkliğe sahip olabilirler. Öte yandan vergilendirme yetkisinin kullanımı bakımından ülkenin idari yapısının göz önünde bulundurulması gerekmektedir. (Egeli ve Diril, 2012: 27-30). Vergilendirme yapılırken ülkenin idari yapısı da göz önünde bulundurularak; halktan ve teşebbüslerden alınan vergilerle halk için yapılan yerel giderler ve teşebbüsler için yapılan yerel giderler arasında bir denge gereklidir. Bu ilkeler doğrultusunda yerel idareler mali yükleri dengelemek ve çalışmalarında halkın ve teşebbüslerin çıkarlarını birlikte göz önünde tutmak zorundadırlar (Tortop, 1996: 8). Gelirlerinin kaynağını daha çok öz gelirlerin oluşturması, yerel yönetimlerin merkezi yönetime karşı bağımlılığını azalttığı gibi, aynı zamanda seçilmiş kişilerin sorumluluk yüklenmelerini de kolaylaştırır. Seçilmişlerin verilen yardımların yetersiz olduğu ve bu nedenle hizmet üretemedikleri gibi mazeret göstermeleri mümkün olmaz.

Ayrıca yerel yönetimler merkezin isteklerine değil, halkın isteklerine kulak verirler. Yerel yönetimlerin öz gelir oranlarının düşük olması, merkezi yönetimi keyfi uygulamalara itebilmekte, yerel hizmetler aksamakta ve yerel özerklik tehdit altında kalabilmektedir. Yerel yönetimler, mali kaynaklarını, daha çok öz gelirlere dayandırırken, merkezi yönetim sadece, gelirlerin yerel topluluklar arasındaki dengeli dağılımını sağlamak için gelir ve giderleri denetler. Ancak, yerel yönetimler kendilerini finanse etmelerine karşın, yoğun bir denetim özerkliğin varlığını engelleyebilmektedir.

Mali özerkliğin sağlanması için, yerel vergi oranlarını belirleme yetkisi yanında, kendi sınırları içindeki devlet gelirleri üzerine yüzde ekleme, yetkisinin de yerel yönetimlere verilmesi gerekir.

Mali özerkliğin bir diğer koşulu da, bahsedilen gelirlerin yanında, belli bir şart koşmadan ulusal gelirden paylar verilmesi ve yardımlar yapılmasıdır. Diğer gelirlerine rağmen, yurt çapında yerel yönetimler arasında eşitliği sağlamak için yardım yapılması gereklidir. Ancak yapılacak yardımların şekli, özerkliği yakından ilgilienmekte ve etkilemektedir. Yardımların, harcama yerleri belli edilerek verilmesi, özellikle öz kaynakları yetersiz olan yerel yönetimler, merkezi yönetimin isteklerine uymak zorunda kalmaktadır ki, bu durum mali özerkliğe önemli bir engel oluşturmaktadır. Bu nedenle, yapılacak yardımların, belli bir şarta bağlı olarak değil, blok yardımlar şeklinde yapılması, yani harcama yeri tespitinin yerel yönetimlerin inisiyatifine bırakılması mali özerkliği güçlendirecektir.

Mali özerkliği belirleyen diğer bir koşul ise, yerel yönetimlerin ellerindeki mevcut mali kaynakları, kentsel sorunlar karşısında, ihtiyaca göre harcaabilme yetkisinin olmasıdır. Bu ise yerel yönetimlerin kendi içinde mali yönetim süreçlerini çok daha etkili bir şekilde getirmeleri ve geliştirmelerine bağlıdır. Aksi halde ise, yerel yönetimlerin gelirlerinin çoğunluğunu, oranlarını belirleyebildiği öz kaynaklar oluştursa bile, merkezi yönetimin aşırı denetimi nedeniyle, bunları harcamakta serbestliklerinin olmaması, yerel özerkliğin varlığını engelleyebilmektedir.

O halde, yerel yönetimlerin, mevcut kaynaklarını, tespit ettikleri hizmet öncelikleri doğrultusunda harcaabilmeleri, özerkliğin vazgeçilmez bir diğer koşulu durumundadır (Yüksel, 2005: 284-285). Tüm bu mali özerklik koşullarına ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın maddelerine Türkiye açısından değerlendirdiğimizde, yerel yönetimlerin mali özerkliğinin sınırlı olduğunu ve mali özerklikle iliği yasal düzenlemelere ihtiyaç duyulduğunu söyleyebiliriz (Sadioğlu ve Ömürgönülşen, 2013: 373). Türkiye'nin AYYÖŞ'ün mali özerklikle ilgili en önemli maddelerine çekince koymasının altında yatan en önemli nedenin ülkenin birliğinin ve bütünlüğünün bozulması korkusu olduğu ve Türkiye'nin bu ihtiyatlı tutumunun yerel demokrasinin önünde engel oluşturduğu söylenebilir. Ancak yerel yönetimlere mali özerklik verilmesi ve yerel yönetimlerin güçlendirilmesi hem yerel hizmetlerin verimli ve etkili biçimde sunulmasına hem de demokrasinin gelişmesine katkı sağlayacaktır (Ertan ve Ertan, 2013: 323).

6.TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERDE MALİ YERELLEŞME VE MALİ ÖZERKLİK DEĞERLENDİRMESİ

Türkiye'de son yıllarda yerel yönetimlerin kamu yönetimi içindeki rolü uluslararası gelişmelerin de etkisiyle değişmeye başlamış ve yerel yönetimler önem kazanmıştır. Bu değişim sürecinde yerel yönetimlere verilen görev ve yetkiler artmıştır. Bu süreç geleneksel yönetim anlayışını değiştirirken ulus devletin yapısını da dönüştürmeye başlamış ve yerelleşme olgusuyla birlikte yerel yönetimlerin yapıları, işlevleri ve statüleri önemli ölçüde değişime uğramıştır (Yüksel, 2013: 197). Yerel yönetimlerin görevlerinin ve yetkilerinin artması sonucunda bu görevleri yerine getirebilecekleri mali kaynağa olan ihtiyacı da artırmıştır. Yerel yönetimlerin gelirlerinin büyük bir kısmının merkezi yönetim tarafından aktarılan kaynaklardan oluşması, mali özerklik bağlamında yerel yönetimlerin hizmetlerini etkin ve verimli şekilde yerine getirememesi sonucunu doğurmaktadır. Bu durum da yerel yönetimlerin mali özerkliği ve mali yerelleşmesi konularının önemini ön plana çıkarmaktadır.

Mali yerelleşme, yerelleşmenin harcama yapma, gelir toplama gibi mali boyutunu ele almaktadır. Yerel yönetimlerin bağımsız gelir artırma ve harcama kararları alma konusunda yetki verilmesi mali yerelleşmenin temelini oluşturmaktadır. Ancak yerel yönetimler gelir ve harcama yapma konusunda merkezi yönetim tarafından belli ölçülerde denetlenmektedir (Acar ve Kitapçı, 2009: 88). Denetlenme konusunda mali yerelleşme mali özerklikten ayrılmakta ve onun bir aşamasını oluşturan duruma gelmektedir.

Mali yerelleşmenin, yerel yönetim birimlerinin gelir ve harcama özerkliğini artırarak vatandaşların mal ve hizmet sunumu taleplerine daha esnek ve etkin cevap verme olanağı getirmektedir. Mali yerelleşmenin etkili olabilmesi için kamu harcamalarındaki yerelleşmeye vergilerdeki yerelleşmenin de eşlik etmesi önemlidir (Acar ve Kitapçı, 2009: 90). Bu nedenle mali yerelleşme, kamu hizmetlerinin değişik yönetim kademelerindeki sunumuyla ilgili karar alma özerkliğinin derecesini ifade etmektedir.

Mali özerkliğe giden yolun ilk basamağını oluşturan mali yerelleşmenin ülkemizdeki uygulanmasına, yapılan çalışmalar gözetilerek bakıldığında mali sistemin etkin şekilde işlediğini söylemek pek mümkün değildir. Yerel yönetim birimlerine görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlamak anayasal zorunluluk olarak ifade edilmesine rağmen uygulamada ülkemizde bu tam anlamıyla gerçekleştirilememiştir. 1982 Anayasası'nın vurguladığı yerinden yönetim ilkesine ağırlık veren bir görev ve yetki paylaşımı ile mali paylaşım yapılamamıştır. Yerel hizmetlerin büyük bir bölümü merkezi yönetim kuruluşları tarafından yürütülmektedir. Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin tümünde, yerel hizmetlerin merkezi yönetimden yerel yönetim birimlerine aktarılması çok daha önceki yıllarda gerçekleşmişken ülkemizde ise ancak son yıllarda AB uyum süreci çerçevesinde hız kazanmaya başlamıştır. Türkiye'nin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nı kabul etmesine rağmen özellikle mali özerlikle ilgili olan bazı maddelerine çekince koymasında da yerel yönetimlerin mali özerkliği ile ilgili tutumunu bize göstermektedir. Türkiye'de mali yerelleşme ve mali özerkliğin varlığından söz etmemiz için anayasal düzenlemeler yapılmalıdır. Yerel yönetimlerin kendi öz gelirleriyle kendilerine verilen görev ve yetkileri en iyi şekilde yerine getirebilmeleri için mali özerkliğin varlığı oldukça önemlidir. Türkiye'de yerel yönetimlerin mali açıdan merkezi hükümete bağımlı olmaması için AYYÖŞ'te çekince konulan maddeler üzerinde düzenlemeler yapılmalı ve bu düzenlemeler yasalarla güvence altına alınmalıdır. Yapılacak olan bu yasal düzenlemelerle yerel yönetimler güçlendirilmeli ve yerel yönetimlerin özerklik alanları genişletilmelidir.

SONUÇ

Türkiye’de merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki görev bölüşümünün yasal çerçevesi doğrultusundaki bazı hizmetler merkezi yönetim tarafından, bazıları yerel yönetimler tarafından yerine getirilmektedir. Hizmetlerin finansmanı açısından gelir bölüşümü konusunda ülkemizde uygulanmakta olan mevzuatın yapısından kaynaklı bir takım sorunlar yaşanmaktadır. İdari özerklik açısından yasalarda son zamanlarda düzenlemeler yapılırken, mali özerkliğe dair bir düzenleme yapılmamıştır. İdari özerkliğin tek başına yerel özerklik için yeterli olmadığını, yerel yönetimlere mali konularda da özerklik verilmesi gerektiğinin ne kadar önemli olduğu bilinmektedir.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın kabul edilmesine rağmen Şart’ın mali özerklikle ilgili olan 9. maddesinin 4. 6. 7. paragraflarıyla birlikte bazı paragraflarına Türkiye tarafından çekince konulmuştur. Ancak şunu da belirtmekte fayda var aslında Türkiye’nin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’na koyduğu birçok çekince, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nun çıkması ile anlamsız hale gelmiştir. Bu nedenle Şart’a konulan çekincelerle ilgili yeniden yasal düzenlemeler yapılmalı ve çekinceler kaldırılmalıdır. Şart’a konulan çekincelerden birçoğunun hukuken kaldırılabilir hale geldiğini söylemek mümkündür. Ancak Şart’a konulan çekincelerin kaldırılmasının hukuki bir süreçten çok siyasi bir karar olduğu söylenebilir.

Mali özerkliğin sağlanabilmesi açısından merkezi idarenin yerel idarelerle ilişkilerinde mali özerklik kavramına yer vermek yeterli olmamakta, uygulamada Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartındaki unsurları taşıyan ve yerel idarelere yeterli öz gelir sağlamaları açısından imkân sağlayan bir mali yapı tesis edilmelidir. Yerel idarelere görev ve hizmetleriyle orantılı gelir kaynaklarının sağlanması hususunda merkezi idarenin alacağı inisiyatif sonucunda hem idareler arası mali ilişkilerin daha iyi kurulmasına hem de demokrasinin yerelde güçlenmesine katkı sağlayabilecektir.

Türkiye’nin mali özerkliğe olan ihtiyatlı yaklaşımı nedeniyle ülkemizde mali özerkliğin ve mali yerelleşmenin varlığından söz etmek oldukça güçtür. Mali özerklikle ilgili olan 9. maddesinin 4. 6. ve 7. paragraflarına ülkenin bütünlüğünün tehlikeye girebileceği varsayımıyla çekince konmuştur. Bunun nedeni aslında demokrasiye olan güvensizliktir. Ancak yerel yönetimlerin özerk ve güçlü olması hem yerel hizmetlerin verimli ve etkili biçimde sunulması hem de demokrasinin gelişmesi noktasında büyük önem taşımaktadır. Yerel yönetimlerin mali açıdan özerk olmalarının olumlu bir sonucu da, merkezin sorumluluğunda olduğunu düşünerek aşırı borçlanma yapılmasının ve ülkenin gizli borç yükünü arttırarak mali sıkıntılara yol açmalarının önüne geçilebilecek olmasıdır. Yerel yönetimler merkezi yönetimden alacakları kaynaklarla görevlerini yerine getirmeye çalışmaktadırlar. Ancak günümüzde yerel yönetimleri güçlendirmek, etkin ve verimli hizmet vermesini sağlamak için birçok çalışma yapılmakta, kamu yönetimi reformları hazırlanmakta iken yerel yönetimleri geri planda bırakması söz konusu olamamaktadır.

Türkiye, devlet yapısına göre anayasasında yeni düzenlemelere gitmeli, yerel demokrasiyi, demokrasinin beşiği olan yerel yönetimlerden gerçekleştirmeye çalışmalıdır. Yerel demokrasi hayata geçirebilirse o ülkede yerel özerklik de gerçekleştirebilir. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın maddelerine göre idari özerklik ve mali özerklik uygulanabilirse tam anlamıyla yerel özerkliğin varlığından söz edebilmemiz mümkün olabilecektir. Rasyonel ve en uygun hizmet sunumunu esas alarak mali özerklik temelinde yerel demokrasinin uygulanabilmesi için öncelikle merkezi idareden ayrılan payları azaltan ve yerel idarelerin vergilendirme yetkisini belirli ölçüde genişleten çalışmalar yapılmalıdır. Böylece demokrasinin ve kalkınmanın yerelden başladığı gerçeğinden hareketle ülkemizde yerel yönetimlerin mali özerkliğinin Şart’ın ilkelerine uygun bir şekilde yeniden düzenlenmesi ve uyumlaştırılması yerel yönetimlerin idari ve mali açıdan varlığına ve yerel demokrasinin gelişmesine hizmet etmiş olacaktır.

KAYNAKÇA

- Acar, İ. A. ve Kitapçı İ. (2009), Bir Mali Yerelleşme Deneyimi Olarak İsveç, **Maliye Dergisi**, S. 157, Temmuz-Aralık 2009, ss. 85-104.
- Açıkgöz, E. (2007), Yeni Düzenlemeler Eşliğinde Yerel Yönetimlerde Mali Özerklik ve Mali Tevzin, Süleyman Demirel Üniversitesi SBE, **Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi**, Isparta.
- Alada, A. B. (2008), Türkiye’de Yerel Yönetimleri ‘Özerklik Meselesi’ Üzerinden Yeniden Düşünmek, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 17, S. 4, Ekim 2008, ss. 5-44.
- Alodalı, M. F., & Özcan, L. & Çelik, F. ve Usta, S. (2007), Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartı ve Türkiye’de Belediyelerde Özerklik’, **Selçuk Üniversitesi Karaman İİBF Dergisi Yerel Ekonomiler Özel Sayısı**, 1-11.
- Arıkan, Y. E. (2004), **Bütünleşen Avrupa’da Yerel Yönetimler**, Görüş, TÜSİAD Yayınları, İstanbul.
- Arıkboğa, E. (2015), **Özerklik Yerel Yönetimler ve Türkiye**, Marmara Belediyeler Birliği Kültür Yayınları, İstanbul.
- Arıkboğa, Ü. (2015), “Türkiye’de Yerel Vergi Yönetimi”, **Maliye Dergisi**, Sayı 168, Ocak-Haziran 2015.
- Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, http://www.tbb.gov.tr/mevzuat/kanunlar/Avrupa_Yerel_Yonetimler_ozerklik_Sarti.pdf [Erişim Tarihi: 10.05.2016].
- Cenikli, E. (2011), “Türkiye’de Mali Yerelleşme Anlayışına Tarihsel Bir Bakış”, **Sosyal Bilimler Araştırma Dergisi**, Cilt II, ss. 1-14.
- Çağdaş, T. (2011), Türkiye’de Yerel Yönetimlerde İdari Özerklik, **Marmara Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, Cilt XXX, S. I, ss. 391-416.
- Çelebi, T. (2003), Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye’de İdari Vesayet Uygulamasının Değerlendirilmesi, Ankara Üniversitesi SBE, **Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi**, Ankara.
- Çelik, V. & Çelik, F. ve Usta S. (2008), Yerel Demokrasi ve Yerel Özerklik İlişkisi, **Niğde Üniversitesi İİBF Dergisi**, Aralık 2008, Cilt 1, S. 2, ss. 87-104.
- Egeli H. ve Diril F. (2012), Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Mali Özerklik ve Vergilendirme Yetkisi, **Sayıştay Dergisi**, S. 84, 25-44.
- Ertan, K. Ve Ertan B. (2013), “Avrupa Konseyi Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Yerel Özerklik“, **Beşinci Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu, Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri: Özerklik**, Türkiye Belediyeler Birliği, Ankara.
- Himsworth, C. (2007), ‘Yerel Yönetimlerin Özerkliğine İlişkin İlkelere Uyumun İzlenmesi’, **Yerellik ve Politika Küreselleşme Sürecinde Yerel Demokrasi**, Çev. Bülent Duru, (Ed. Ayşegül Mengi), İmge Kitabevi, Ankara.
- Karagöz, B. (2015), “Türkiye’de Mali Yerelleşme Emareleri ve Yatay Eşitsizlik Sorunu”, **Sosyoekonomi Dergisi**, Vol 23 (26), ss. 139-163.
- Keleş, R. (2012), **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, Cem Yayınevi, Genişletilmiş 8. Basım, İstanbul.
- Sadioğlu, U. ve Ömürgönülşen, U. (2013), ‘Yerel Özerklik Algılamaları: Türkiye’de İl Belediyeleri Örneği’, **Beşinci Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu Merkezi Yönetim Yerel Yönetim İlişkileri: Özerklik**, Türkiye Belediyeler Birliği, Ankara.
- Salman, C. (2013), İdari Özerklikten Toplumun Özerkliğine: Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Kent Hakkı, **Toplum ve Hukuk Araştırmaları Vakfı, Yerel Yönetimler Konferansı Bildirisi**, 15-16 Haziran.
- Saki, H. (2011), Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, **Dış Denetim Dergisi**, Nisan-Mayıs-Haziran 2011.
- Toksöz F. ve diğerleri (2009), **Yerel Yönetim Sistemleri**, TESEV Yayınları, İstanbul.

- Tortop, N. (1991), Özerk, Üretken ve Katılımcı Mahalli İdare Anlayışı, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 24, Sayı 4.
- Tortop, N. (1996a), **Yerel Yönetimler Maliyesi**, 1. Basım, TODAİE Yayını, Ankara.
- Tortop, N. (1996b), Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 5, S. 5, ss.3-13.
- Türkoğlu, İ. (2009), **Yerel Yönetimlerde Mali Reform Arayışları: Türkiye’de Belediyelerde Mali Özerklik ve Belediye Başkanlarının Mali Özerklik Algılaması**, T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Bakanlığı Yayın No: 2009/389, Ankara.
- Türkoğlu, İ. (2013), Yerel Yönetimlerin Mali Özerkliği, **Yerel Siyaset Dergisi**, S. 41, (<http://www.yerelsiyaset.com/v4/sayfalar.php?goster=ayrinti&id=1187>), 20.04.2014.
- Ulusoy, A. ve Akdemir, T. (2009), Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik: Türkiye ve OECD Ülkelerinin Karşılaştırmalı Analizi, **Bahkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt 12, S. 21, ss. 259-287.
- Ulusoy, A. ve Akdemir, T. (2012), **Mahalli İdareler**, Seçkin Yayıncılık, Yedinci Baskı, Ankara.
- Yaman, M. (2015), “AB ve Yerel Yönetimler“, **Yerel Yönetimler**, (Ed. Kemal Görmez), Orion Kitabevi, Ankara.
- Yeter, E. (1996), “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Türkiye: Anayasa ve İlgili Yasalarda Durum“, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 5, Sayı1.
- Yontar, i. G. Ve Dağ, M. (2014), Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Çerçevesinde Türkiye’de Mali Özerklik, **Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi**, Cilt 10, S. 21.
- Yüksel, F. (2005), “Yerel Özerklik Kavramı Üzerine Bir İnceleme”, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar- I**, (Ed. Özgür, H. ve Kösecik, M.), Nobel Yayıncılık, Ankara.
- Yüksel, H. (2013), “Türkiye’de Mali Yerelleşmenin Boyutları ve Ölçümü Üzerine Bir Değerlendirme”, **Yönetim ve Ekonomi Dergisi**, Cilt. 20, Sayı 2, ss.191-208.

TÜRKİYE’DE BELEDİYELERİN MALİ ÖZERKLİK DERECEŚİ

Ülkü ARIKBOĞA*

ÖZET

Makalede, Türkiye’de belediyelerin mali özerklik derecesi analiz edilmeye çalışılmıştır. Makale kapsamında, öncelikle mali özerklik konusu ele alınarak, yerel yönetimlerin mali özerklik açısından nasıl bir gelir yapılanmasına sahip olması gerektiğine değinilmiştir. Daha sonra Türkiye’de belediyelerin mali özerklik derecesi, mevcut yasal düzenlemeler ve belediyelerin gelir gerçekleşme rakamları çerçevesinde, Avrupa Komisyonu öncülüğünde gerçekleştirilen “Yerel Yönetimler Özerklik Endeksi” araştırmasından yararlanılarak analiz edilmiştir. Bu çerçevede, endeks kapsamındaki yerel vergileme, mali transfer sistemi, mali yeterlilik, borçlanma özerkliği değişkenleri mali özerkliğin ölçüldüğü değişkenler olarak kabul edilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Mali özerklik, yerel yönetimler, özerklik endeksi.

THE DEGREE OF FISCAL AUTONOMY OF MUNICIPALITIES IN TURKEY

ABSTRACT

In this article, degrees of fiscal autonomy of local governments in Turkey have been analyzed. Firstly, the subject of fiscal autonomy has been addressed considering what kind of revenue structuring local governments need to have in terms of fiscal autonomy. Then, the degree of fiscal autonomy of local governments in Turkey has been examined according to the research on “Self-Rule Index for Local Authorities” led by the European Commission, in light of existing legal regulations and realized figures of revenue of municipalities. Within this framework, local taxation, financial transfer system, financial self-reliance and borrowing autonomy variables within the index have been considered as the variables to measure fiscal autonomy.

Keywords: fiscal autonomy, local authorities, self- rule index.

GİRİŞ

Mali özerklik yerel özerkliğin önemli bir koşulunu, tamamlayıcı bir unsurunu oluşturmaktadır. Yerel yönetimlerin kanunlarla kendilerine yüklenen görev ve sorumlulukları etkin bir şekilde yerine getirebilmeleri, yeterli düzeyde gelir kaynaklarına sahip olmalarına bağlıdır. Yerel yönetimlerin yeterli gelir kaynaklarına sahip olmaması bazı hizmetleri yerine getirememesi, eksik yerine getirmesi ya da hizmetlerin yerine getirilmesi noktasında merkezi yönetime bağımlı olması sonucunu doğurabilecektir. Diğer taraftan, yerel yönetimlerin gelir kaynakları üzerinde ne ölçüde kontrol yetkisine sahip oldukları konusu da mali özerkliğin derecesini belirleme açısından önem arz etmektedir. Bu noktada, yerel yönetimlerin gelirlerini nasıl temin ettikleri(öz gelir ya da transfer), öz gelir kaynakları üzerinde oran ve tarife belirleme yetkilerinin bulunup bulunmadığı, borçlanma imkanına sahip olup olmadıkları öncelikle cevaplanması gereken konular arasındadır.

*Yrd. Doç. Dr.,Marmara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, ulkuarikboga@gmail.com

Mali özerklik açısından yerel yönetimlerin nasıl bir gelir yapılanmasına sahip olması gerektiğine ilişkin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda bazı ilkeler yer almaktadır. Bunun yanı sıra, OECD gibi bazı uluslararası kuruluşlar tarafından geçmiş yıllarda yerel yönetimlerin mali özerkliklerini bazı kriterler üzerinden değerlendiren araştırmalar yapılmıştır. 2014-2015 yılları arasında Avrupa Komisyonu organizasyonunda gerçekleştirilen “*Yerel Yönetimler Özerklik Endeksi*” araştırması kapsamında da yerel yönetimlerin mali özerkliği değerlendirilmeye yönelik bazı kriterler geliştirilmiş ve Türkiye'nin de içinde bulunduğu 39 ülke bu kriterler çerçevesinde değerlendirilerek puanlandırılmıştır.

Bu makalede, Avrupa Komisyonu tarafından yayınlanan “*Yerel Yönetimler Özerklik Endeksi*” araştırmasından yararlanılarak Türkiye'de belediyelerin mali özerklik derecelerinin analiz edilmesi amaçlanmıştır. “*Yerel Yönetimler Özerklik Endeksi*” kapsamında iki alt bölüm, 11 değişken ve bu değişkenler altında çeşitli kriterler bulunmaktadır. Bu değişkenlerin dört adedi (yerel vergileme, mali transfer sistemi, mali yeterlilik, borçlanma özerkliği) mali özerkliği doğrudan ilgilendiren değişkenlerdir. Makale kapsamında mali özerkliği ilgilendiren bu değişkenler üzerinden, Türkiye'deki belediyelerin durumu dört başlık altında değerlendirilecektir.

Makalede, öncelikle mali özerklik konusu ele alınarak, yerel yönetimlerin mali özerklik açısından nasıl bir gelir yapılanmasına sahip olması gerektiğine değinilecektir. Daha sonra Türkiye'de belediyelerin mali özerklik derecesi, mevcut yasal düzenlemeler ve belediyelerin gelir gerçekleşme rakamları çerçevesinde, Avrupa Komisyonu öncülüğünde gerçekleştirilen “*Yerel Yönetimler Özerklik Endeksi*” araştırmasından yararlanılarak analiz edilecektir. Bu çerçevede, endeks araştırmasının kapsadığı 1990-2014 yılları arasında Türkiye'nin mali özerklik derecesinde bir değişiklik olup olmadığı tespit edilmeye çalışılacaktır. Yapılan analizler sonucunda endeks kapsamında Avrupa Komisyonu tarafından Türkiye için bulunan puanın mali özerklik değişkenleri açısından test edilmesi de hedeflenmiştir.

1. YEREL YÖNETİMLER VE MALİ ÖZERKLİK

Özerklik yerel yönetimlerin temel nitelikleri arasında yer almaktadır. Keleş, yerel özerkliği “*bir yerel topluluğun, yerel nitelikte olan işleri, kendi başına, kendi organları eliyle görebilmesi ve buna olanak verecek kaynaklara da sahip olabilmesi*” şeklinde tanımlamıştır. Yerel özerkliğin iki yönü bulunmaktadır. Bunlardan birincisi yerel yönetimlerin merkezi yönetim ile olan ilişkilerine, ikincisi yerel halk ile olan ilişkilerine yöneliktir. Bu bağlamda, yerel yönetimler bir yandan faaliyetlerini merkezi yönetimin müdahalesine maruz kalmadan yürütmeli, diğer yandan yerel halkı yeterince temsil edebilmelidir (Keleş, 2016 : 57).

Yerel yönetimlerin özerkliğinden bahsedildiğinde sınırsız bir özerklik kastedilmemektedir. Yerel yönetimlerin özerkliği yasalarla tanımlanan bir özerkliktir. Yerel yönetimler yasaların öngördüğü alanlarda kamu gücünü kullanma yetkisine sahiptir (E. Arıkboğa, 2015:48). Nitekim, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 3. Maddesinde yerel özerklik; “*yerel yönetimlerin kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde kamu işlerinin önemli bir bölümünü düzenleme ve yönetme hakkı ve imkanı*” şeklinde tanımlanmıştır. Bu tanımlamada yerel yönetimlere tanınan özerkliğin kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde olduğu açıkça vurgulanmıştır. Dolayısıyla yerel yönetimlerin özerklik derecesi ülkeden ülkeye değişebildiği gibi, aynı ülke içerisinde de yasa yapma gücüne sahip olan parlamentonun tasarrufu ile dönemsel olarak değişikliğe uğrayabilmektedir. Yasa yapma gücüne sahip olan parlamento, yerel özerkliğin kapsamını değiştirebilecek nitelikte düzenlemeler yapma imkanına her zaman sahip olabilmektedir (E. Arıkboğa, 2015: 52).

Yerel yönetimlerin özerkliğinin idari ve mali özerklik olmak üzere iki boyutu bulunmaktadır. İdari özerklik yerel yönetimlerin seçimle işbaşına gelen organları eliyle işlerini yürütmeleri anlamına gelmektedir. İdari özerklik söz konusu olduğunda yerel yönetimlerinin organlarının sahip olduğu yetkilerden bahsedilmektedir (Güner, 2015: 22). Yerel yönetimlerin seçimle işbaşına gelmiş

organlarının bulunması, bu organları aracılığıyla merkezi yönetiminin onayına tabi olmaksızın serbestçe kararlar alabilmesi, idari örgütlenme, personel, taşınır ve taşınmaz malların edinilmesi konusunda karar alma yetkisine sahip olması idari özerkliğin unsurları arasında sayılabilir (E. Arıkboğa, 2015: 57, 58).

Mali özerklikten bahsedildiğinde ise, yerel yönetimlerin kendine has bir bütçeye, mal varlığına ve gelir kaynaklarına sahip olması ve bu gelir kaynaklarını merkezi yönetimin müdahalesi olmaksızın serbestçe harcayabilmesi gerekmektedir. Bu bağlamda mali özerklik yerel özerkliğin önemli bir koşulunu, tamamlayıcı unsurunu oluşturmaktadır. Yerel yönetimlerin üstlenmiş oldukları hizmetleri yerine getirebilmeleri ve kendi organlarının kararlarına dayanarak serbestçe kararlar alabilmeleri öncelikle bu hizmetleri yerine getirebilmek için yeterli gelir kaynaklarına sahip olmalarına bağlıdır. Yerel yönetimlerin yeterli gelir kaynaklarına sahip olmaması bazı hizmetleri yerine getirememesi, eksik yerine getirmesi ya da hizmetlerin yerine getirilmesi noktasında merkezi yönetime bağımlı olması sonucunu doğurabilecektir (Arıkboğa, 2004: 52). Bu noktada, yerel özerkliğin sürdürülebilmesinin yerel yönetimlere tanınan mali özerklik derecesi ile yakın derecede ilişkili olduğu söylenebilir. Yerel yönetimlere belirli ölçüde mali özerklik tanınmadığında, bu yönetim birimlerinin seçilmiş organlara ve seçmenlerin verdiği bazı yetkilere sahip olmaları, yerel özerkliğin uzun süre sürdürülmesi için yeterli olamayacaktır. Yerel yönetimlerin sahip oldukları gelirlerin önemli bir bölümünün merkezi yönetimin kontrolünde bulunması, yerel harcamalar ve faaliyetler üzerinde merkezi yönetimin talimatlarının etkili olması sonucunu doğuracaktır. Bu ise, gerçek anlamda bir yerel özerkliğe değil, yerel özerkliğin kötü bir taklidine sahip olunduğu anlamına gelir (Kim, 1997: 268). Dolayısıyla, yerel özerklik açısından yalnızca yerel yönetimlere görevleriyle orantılı gelir kaynakları sağlanması yeterli olmamakta, bu gelir kaynaklarının serbestçe kullanılabilmesi, bir başka deyişle gelir kaynaklarının temini ve kullanımı açısından yerel yönetimlerin merkezi yönetime bağımlı olmaması gerekmektedir. Bu ise yerel yönetimlere yeterli ölçüde öz gelir kaynakları sağlanması ile mümkün olabilecektir.

Yerel yönetimlerin mali özerkliğe kavuşturulması bu yönetim birimlerinin varlıklarını sürdürebilmeleri için son derece önem arz etmektedir. Bunun yanı sıra, hem ulusal, hem de yerel ölçekte bazı faydalardan da bahsedilebilir. Yerel yönetimlerin yeterli gelir kaynaklarına kavuşturularak, yerel nitelik taşıyan hizmetlerin halka yakın olan bu yönetim birimleri tarafından sunulması, bir yandan kamu hizmetlerinin halkın ihtiyaçlarına uygun bir şekilde sunulmasını sağlarken, diğer yandan halkın hizmeti sunan yönetim birimini daha etkin bir şekilde denetlemesine de imkan tanıyacak, bu ise kamu kaynaklarının daha etkin kullanılması sonucunu doğuracaktır (Ulusoy ve Akdemir, 2009:264). Bunun yanı sıra, yerel yönetimlerin mali özerkliği hesap verebilirliğin güçlenmesi açısından da fayda sağlamaktadır. Yerel hizmetlerin yerel halktan alınan vergiler ve öz kaynaklarla finanse edilmesi, seçilmişlerin yerel halk karşısında sorumluluğunu artırmakta, yerel halkı ise ödediği vergilere karşı sunulan hizmetler konusunda daha duyarlı hale getirmektedir. Ayrıca, mali özerklik yerel yönetimlere gelirlerini daha gerçekçi bir şekilde tahmin edebilme ve bütçelerini daha etkin yönetebilme imkanını verecektir (Güner, 2005: 2-3).

2. MALİ ÖZERKLİĞİN KOŞULLARI

Yerel yönetimlerin gelir yapılanmasının mali özerklik açısından hangi özelliklere olması gerektiği konusunda Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı genel bir çerçeve çizmektedir. Avrupa Konseyi'nin 1985 yılında kabul ettiği ve Türkiye'nin de 1988 yılında imzaladığı Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 9. Maddesi'nde yerel yönetimlere sağlanacak mali kaynakların hangi özelliklere sahip olması gerektiğinden bahsedilmiştir. Buna göre;

“Ulusal ekonomi politikası çerçevesinde yerel yönetimlere kendi yetkileri dahilinde serbestçe kullanabilecekleri yeterli mali kaynaklar sağlanmalıdır.

Yerel yönetimlerin mali kaynakları anayasa ve kanunla belirlenen sorumluluklarla orantılı olmalıdır.

Yerel yönetimlerin mali kaynaklarının en azından bir bölümü oranlarını kanunun koyduğu sınırlar dahilinde kendilerinin belirleyecekleri yerel vergi ve harçlardan oluşmalıdır.

Yerel yönetimlere sağlanan kaynakların dayandığı mali sistemler görevlerin yürütülmesi için gereken harcamalardaki gerçek artışların mümkün olduğunca izlenebilmesine olanak tanımaya yetecek çeşitlilik arz etmeli ve esneklik taşımalıdır.

Mali bakımdan zayıf olan yerel yönetimlerin korunması potansiyel mali kaynakların ve karşılanması gereken mali yükün eşitsiz dağılımının etkilerini ortadan kaldırmaya yönelik mali eşitleme yöntemlerinin veya buna eş önlemlerin alınmasını gerektirebilir. Bu yöntem ve önlemler yerel yönetimlerin kendi sorumluluk alanlarında kullanabilecekleri takdir hakkını azaltmamalıdır.

Yeniden dağıtılan kaynakların yerel yönetimlere tahsisinin nasıl yapılacağı konusunda, kendilerine uygun bir biçimde danışılmalıdır.

Mümkün olduğu ölçüde, yerel yönetimlere yapılan hibeler, belli projelerin finansmanına tahsis edilme koşulu taşınamalı, hibe verilmesi, yerel yönetimlerin kendi yetki alanları içinde, kendi politikalarına ilişkin olarak takdir hakkı kullanmadaki temel özgürlüklerine hanel getirmemelidir.

Yerel yönetimler sermaye yatırımlarının finansmanı için kanunla belirlenen sınırlar içerisinde, ulusal sermaye piyasasına girebilmelidir.”

Bu düzenlemeler, yerel yönetimlerin mali özerkliği açısından yol gösterici ilkeler olarak kabul edilebilir. Gerek Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda yer alan bu ilkeler, gerekse OECD gibi uluslararası kuruluşların çalışmaları ve literatürde yapılan çalışmalardan yararlanılarak yerel yönetimlerin mali özerkliğinin nasıl değerlendirilebileceği, yerel yönetimlerin gelir yapısının hangi özelliklere sahip olması gerektiği konusunda aşağıda bazı değerlendirmeler yapılmaya çalışılacaktır.

Öncelikle, bir yerel yönetim biriminin mali açıdan özerk olabilmesi için görevleriyle orantılı gelir kaynaklarına sahip olması gerektiği söylenmelidir. Ancak, bu gelir kaynaklarının ne şekilde sağlandığı da mali özerkliğin derecesinin tespiti açısından oldukça önemlidir. Bu noktada yerel yönetimlerin gelirleri içinde öz gelirlerin ve transferlerin payı, öz gelirler üzerinde yerel yönetimlerin takdir yetkisinin bulunup bulunmadığı (vergi salma ve vergi ve harçların oranlarını belirleme yetkisi), transferlerin ne kadarının koşula bağlı, ne kadarının koşulsuz transferlerden oluştuğu, borçlanma konusunda yerel yönetimlerin serbestlik dereceleri (borçlanmanın türü, kaynağı ve miktarı açısından), yerel gelirlerin ve yerel harcamaların toplam kamu gelirleri ve GSYH içindeki payı cevaplanması gereken sorular olarak görülmektedir (Güner ve Çelen, 2014: 168; Ü. Arıkboğa, 2015a: 29).

Dolayısıyla, yerel yönetimlerin gelir yapılanmasının ne şekilde oluştuğu mali özerklik açısından oldukça önemlidir. Bir yerel yönetim biriminin gelir yapısının tarh, tahakkuk ve tahsilatını kendilerinin yaptığı öz gelir kaynaklarına dayandığı ölçüde mali özerkliğin güçleneceği söylenebilir. Ancak, yalnızca öz gelirlerin toplam gelirler içindeki payının yüksek olması mali özerklik açısından yeterli görülmemektedir. Yerel yönetimlerin öz gelir kaynaklarını belirleyebilme ve öz gelir kaynakları üzerindeki kontrol yetkisi de mali özerkliğin derecesi hakkında bir fikir vermektedir. Yerel yönetimlerin öz gelir kaynakları üzerindeki kontrol yetkisi (matrah, oran, tarife belirleme yetkisi) zayıfladıkça kaynaklarını ihtiyaçlarına göre ayarlama esnekliği de zayıflamaktadır.

OECD tarafından yerel yönetimlerin vergi gelirleri üzerindeki kontrol derecesi dikkate alınarak mali özerklik açısından bir derecelendirme yapılmıştır. Buna göre (OECD, 1999:11);

- a) Yerel yönetimler vergi matrahını ve vergi oranlarını belirler.
- b) Yerel yönetimler yalnızca vergi oranlarını belirler.
- c) Yerel yönetimler yalnızca vergi matrahını belirler.
- d) Yerel yönetimlere vergi paylaşımı yoluyla gelir sağlandığı durumlar:
 - d1) Vergi paylaşım oranını yerel yönetimler belirler.
 - d2) Vergi paylaşım oranı yalnızca yerel yönetimlerin onayı ile belirlenir.
 - d3) Vergi paylaşım oranı kanunla belirlenmiştir merkezi yönetim tarafından değiştirilebilir.

- d4) Vergi paylaşım oranı her yıl bütçenin bir parçası olarak merkezi yönetim tarafından belirlenir.
- e) Verginin matrah ve oranını merkezi yönetim belirler.

Bu sınıflandırmaya göre a, b, c seçenekleri ile d1 ve d2 seçenekleri yerel yönetim birimlerine vergi gelirleri üzerinde önemli ölçüde kontrol yetkisi vermektedir. Diğer seçeneklerde ise (d3, d4 ve e seçenekleri) yerel yönetimlerin vergiler üzerinde hiçbir özerkliği bulunmamakta ya da sınırlı ölçüde bulunmaktadır (OECD, 1999:11).

Yerel yönetimlerin vergi gelirleri üzerindeki kontrol yetkisi, dolayısıyla mali özerkliği ülkeden ülkeye farklılık arz edebilmektedir.¹ Diğer taraftan öz gelir kaynaklarının türlerine göre de yerel yönetimlerin kontrol yetkisi değişkenlik arz edebilmektedir. Örneğin, vergi, harç, harcamalara katılma payı gelirleri üzerinde yerel yönetimlerin kontrol yetkisi genellikle, fiyat gelirleri, taşınmaz gelirleri, ekonomik teşebbüs gelirleri gibi diğer öz gelir kaynaklarına göre daha sınırlı olabilmektedir (Arıkboğa, 2004: 57).

Transfer gelirleri açısından değerlendirildiğinde ise, transferlerin toplam gelirler içindeki payı ve transferlerin yapılış biçimi (koşula bağlı ya da koşulsuz transfer) yerel yönetimlerin mali özerkliği açısından önemlidir. Yerel hizmetlerin finansmanı için yerel yönetimlere sağlanan öz gelirlerin sınırlı düzeyde kalması ve bölgeler arası eşitsizlikler gibi bazı nedenlerle merkezi yönetim tarafından yapılan transferler de yerel yönetimlerin finansman kaynağı olarak düşünülmektedir.² Ancak, bir yerel yönetim biriminin toplam gelirleri içinde transferlerin payının artması, merkezi yönetime bağımlılık oranını artırması nedeniyle mali özerkliği kısıtlayıcı bir etki oluşturmaktadır. Diğer taraftan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda da belirtildiği gibi, merkezi yönetim tarafından yerel yönetimlere yapılan transferler mümkün olduğu ölçüde yerel yönetimlerin takdir hakkını kısıtlamayacak şekilde kullanım alanı belirtilmeden koşulsuz bir şekilde verilmelidir. Kullanım alanı belirtilerek yapılan koşula bağlı transferler yerel yönetimlerin hangi alanda ne kadar harcama yapacağını belirlemesi nedeniyle, mali özerkliği sınırlandırıcı bir etkiye sahiptir.

Borçlanma gelirleri açısından düşünüldüğünde, bir ülkede borçlanma konusunda yapılan düzenlemelerin yerel yönetimlerin mali özerkliğini olumlu ya da olumsuz yönde etkilediği söylenebilir. Yerel yönetimlerin borçlanmalarının kontrolü konusunda dört farklı yaklaşımlardan bahsedilmektedir. Bunlar; borçlanmanın kontrolünü tamamen piyasa disiplinine bırakan, bu konuda merkezi yönetim tarafından sınırlandırma getirilmeyen piyasa disiplinine güven yaklaşımı; merkezi yönetim ve yerel yönetim birimlerinin karşılıklı olarak bir araya gelerek borçlanmanın miktar ve koşullarını belirledikleri işbirliği yaklaşımı; yerel yönetimlerin borçlanmalarına ilişkin koşulların yasalarla belirlendiği kurala dayalı yaklaşım ve merkezi yönetimin borçlanma işlemine genellikle önceden izin vermesi, onaya tabi tutması şeklinde ortaya çıkan merkezi yönetimin doğrudan kontrolü yaklaşımlarıdır (Ter Minassian and Craig, 1997: 157-169). Bu yaklaşımlardan piyasa disiplinine güven ve işbirliği yaklaşımlarının yerel yönetimlerin mali özerkliğini güçlendiren yaklaşımlar olduğu söylenebilir. Kurala dayalı yaklaşım ve merkezi yönetimin doğrudan kontrolü yaklaşımları ise yerel yönetimlerin mali özerkliğini sınırlandırıcı etkilere sahiptir (Arıkboğa, 2004: 59, 60). Ancak, bir sıralama yapmak gerekirse kurala dayalı yaklaşımın en azından borçlanma ile ilgili sınırlamaların yasalarla belirlenmesi, önceden merkezi yönetimin vesayetinin söz konusu olmaması nedeniyle, merkezi yönetimin doğrudan kontrolü yaklaşımına göre mali özerkliği daha az sınırlandırdığı söylenebilir.

¹ OECD ülkelerinde çeşitli yıllar için alt yönetim birimlerinin vergi kontrol yetkilerine ilişkin yapılan analizler için bkz. Blöchliger and King, 2006: 11-17; Blöchliger and Rabesona, 2009: 4-11; Ulusoy ve Akdemir, 2009: 271-275; Korlu ve Çetinkaya, 2015: 100-103.

² Transferlerin nedenleri hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Arıkboğa, 2004: 37-40; Ü. Arıkboğa, 2015b: 2-4.

Yerel yönetimlerin gelir yapılanmasının yanı sıra, yerel yönetimlerin gelir ve harcamalarının toplam kamu gelir ve harcamaları ile GSYİH içindeki payı da mali özerkliğin değerlendirilmesinde dikkate alınan konular arasındadır. Bu değişkenler, yerel yönetimlerin sahip olduğu kaynağın hacmi ve harcama kapasitesini göstermesi açısından önemli görülmektedir (Güner ve Çelen, 2014: 168). Nitekim, OECD tarafından yerel yönetim birimlerinin vergi konusundaki özerklikleri değerlendirilirken kullanılan değişkenler arasında yerel yönetimlerin vergi gelirlerinin toplam vergi gelirleri ve GSYİH içindeki paylarının da yer aldığı görülmektedir (Blöchliger and King, 2006: 11; Blöchliger and Rabesona, 2009: 7). Dolayısıyla, bu değişkenler de yerel yönetimlerin mali özerkliği değerlendirilirken dikkate alınabilecek değişkenler arasında sayılabilir.

3. YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ENDEKSİ VE MALİ ÖZERKLİK

“*Yerel Yönetimler Özerklik Endeksi*” araştırması Avrupa Komisyonu’nun organizasyonunda 2014 Ekim-2015 Kasım ayları arasında Türkiye’nin de içinde bulunduğu 39 ülke kapsamında gerçekleştirilen bir çalışmadır. Bu çalışma ile, Avrupa Birliği ülkelerindeki desantralizasyon derecesinin analiz edilmesi ve bu konudaki değişimlerin raporlanması hedeflenmiştir. Araştırma ile, analiz kapsamındaki ülkelerde 1990 yılından 2014 yılına kadar meydana gelen değişimler incelenerek raporlanmış, geliştirilen endeks üzerinden yapılan analizler sonucu ülkeler puanlandırılarak karşılaştırılmıştır

Endeks geliştirilirken teorik ve ampirik çalışmaların yanı sıra, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nda yer alan ilkeler de temel alınmıştır. “*Yerel Yönetimler Özerklik Endeksi*” kapsamında 11 değişken bulunmaktadır: Kurumsal derinlik, politika kapsamı, etkili politik karar verme, yerel vergileme (mali özerklik)³, mali transfer sistemi, mali yeterlilik, borçlanma özerkliği, örgütsel özerklik, yasal koruma, idari denetim, merkezi veya bölgesel erişim. Ayrıca, bu değişkenler altında çeşitli kriterler bulunmaktadır. Her bir değişkenin altında yer alan kriterler sayesinde en az özerklik derecesinden en yüksek özerklik derecesine doğru 0 ile 3 ya da 0 ile 4 arasında bir kademelendirme yoluyla puanlama yapılması sağlanmıştır. 11 değişkenin tamamından bu yolla elde edilen puanların toplamı ise o ülkedeki yerel yönetimlerin özerklik puanını oluşturmuştur. Bunu yanı sıra, çalışmada, 11 değişkenin yedi farklı boyutta gruplandırılarak ülkelerin ağırlıklı puanlarının hesaplandığı ikinci bir analiz de yer almaktadır. Hazırlanan raporda, yapılan bu çalışmanın nihai bir ürün olmadığı, daha ileri düzeyde araştırmalar ile geliştirilebileceği, çalışmaya yeni ülkeler ve yeni boyutlar ilave edilebileceği belirtilerek, yapılan araştırma “Sürüm 1.0” olarak isimlendirilmiştir (European Commission, 2016: 4-6; 20-23). Dolayısıyla, yapılan bu araştırmanın geliştirilmeye ve eleştiriye açık olduğu raporda vurgulanmak istenmiştir.

“*Yerel Yönetimler Özerklik Endeksi*” araştırmasında yer alan değişkenler aracılığıyla yapılan analizler neticesinde çeşitli ülkelerde farklı zamanlarda yerel özerkliğin derecesi ve değişkenliği hakkında genel bir değerlendirme yapılmıştır. Yapılan analizler belediyeleri kapsamaktadır.⁴ Çalışmanın sonucunda analiz kapsamındaki ülkelerde 1990’lı yıllar ile karşılaştırıldığında yerel yönetimlerin özerklik derecesinde bir artış sağlandığı tespit edilmiştir. Ancak, bu konuda ülkeler arasında eşit bir dağılım bulunmamakta, ülkeler ve ülke grupları arasında önemli farklılıklar bulunmaktadır. Örneğin; Finlandiya, Danimarka, İzlanda, İsveç, Norveç özerkliğin en üst derecede olduğu ülkeler grubunda yer almaktadır. Bu grubu, İtalya, Sırbistan, Litvanya, Fransa, Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Avusturya izlemektedir. Kıbrıs, Türkiye, Malta, Moldova, İrlanda gibi ülkeler ise

³ Yayınlanan endekste bu değişken “mali özerklik” (fiscal autonomy) olarak isimlendirilmekle birlikte, değişkenin açıklaması “yerel yönetimlerin kendi yerel nüfusu üzerine bağımsız vergi koyabilme derecesi” şeklindedir. Bu çalışmada mali özerklik kapsamında 4 değişken (mali özerklik (yerel vergileme), mali transfer sistemi, mali yeterlilik, borçlanma özerkliği) ele alındığı için, kavram kargaşası yaşanmaması için bu değişken “yerel vergileme” şeklinde ifade edilecektir.

⁴ 1990 yılında analiz kapsamındaki 39 ülkedeki toplam belediye sayısı yaklaşık 120.000 iken, 2014 yılında bu sayı yaklaşık 106.500 civarında olmuştur. Bu süre içinde belediyelerin sayısında yaklaşık %12 civarında bir azalma görülmüştür (European Commission, 2016: 7).

analizi yapılan ülkeler arasında yerel özerkliğin en düşük olduğu ülkeler grubunda yer almaktadır (European Commission, 2016: 5-6).

Bu çalışma kapsamında yerel yönetimler özerklik endeksinin mali özerklik ile ilgili kısımları ele alınacağından endeks kapsamındaki diğer değişkenlere ilişkin detaylı analizlere ve ülkelerin puanlarına burada yer verilmeyecektir.⁵ Bu bölümde, bir sonraki başlık altında Türkiye için yapılacak analizlere altık teşkil etmesi amacıyla “*Yerel Yönetimler Özerklik Endeksi*”nin mali özerkliği doğrudan ilgilendiren değişkenlerine ilişkin ayrıntılara yer verilecektir.

“*Yerel Yönetimler Özerklik Endeksi*” kapsamında yer alan değişkenlerin dört adedi (yerel vergileme, mali transfer sistemi, mali yeterlilik, borçlanma özerkliği) mali özerkliği doğrudan ilgilendiren değişkenlerdir.⁶ Bu değişkenlere ilişkin alt başlıkların detayları ve puan kriterleri Tablo 1’de yer almaktadır.

Bu tablo incelendiğinde, yerel vergileme değişkeninin yerel yönetimlerin vergileme konusundaki yetki derecesi ile ilgili olduğu görülmektedir. Buna göre, vergileme konusunda en az yetki derecesinden, en çok yetki derecesine göre 0 ile 4 arasında bir puan arasında bir kademelendirme yapılmıştır.

Mali transfer sistemi; doğrudan yerel yönetimlerin merkezi yönetimden aldıkları transfer gelirlerinin koşula bağlı ya da koşulsuz olması ile ilişkili olarak 0 ile 3 puan arasında kademelendirilmiştir. Toplam transfer gelirlerinin içinde koşula bağlı transferlerin payı yükseldikçe endeks puanı azalmakta, koşulsuz transferlerin payı yükseldikçe endeks puanı artmaktadır.

Mali yeterlilik değişkeni; yerel yönetimlerin öz gelirlerinin ağırlığı ile ilişkili olarak 0 ile 3 puan arasında kademelendirilmiştir. Öz gelirlerin toplam gelirler içindeki payı yükseldikçe özerklik endeks puanı artmaktadır.

Borçlanma özerkliği ise; yerel yönetimlerin borçlanma konusundaki yetkileri ile ilişkili olarak 0 ile 3 puan arasında kademelendirilmiştir. Yerel yönetimlerin borçlanma yetkisi hiç bulunmadığında özerklik endeks puanı 0 olmakta, merkezi yönetimin yerel yönetim birimlerinin borçlanmaları üzerindeki denetimi ve sınırlamaları azaldıkça endeks puanı artmaktadır.

“*Yerel Yönetimler Özerklik Endeksi*”nin mali özerklikle doğrudan bağlantılı olan değişkenleri incelendiğinde, toplam gelirler içinde öz gelirlerin payı, vergi gelirleri üzerinde yerel yönetimlerin kontrol yetkisinin derecesi, transferler içinde koşulsuz yardımların payı, borçlanma konusunda yerel yönetimlere tanınan yetkinin derecesinin puanlamada esas kabul edildiği görülmektedir. OECD’nin mali özerkliği ve mali desantralizasyon derecesini ölçmekte kullandığı yerel harcamaların ve yerel gelirlerin GSYH içindeki payı, yerel vergilerin toplam vergi gelirleri ve GSYH içindeki payı gibi değişkenler ise Avrupa Komisyonu tarafından geliştirilen *Yerel Yönetimler Özerklik Endeksi*’nde yer almamaktadır.

⁵ Ülkeler için yapılan analizin ayrıntılı sonuçları için bkz. European Commission, 2016.

⁶ Avrupa Komisyonunun “*Yerel Yönetimler Özerklik Endeksi*” kapsamında yaptığı çalışmada 11 değişkenin yedi farklı boyutta gruplandırılarak ülkelerin ağırlıklı puanlarının hesaplandığı ikinci bir analize yer verilmiştir. Bu analizde yedi boyuttan bir tanesi mali özerkliğe ilişkindir. Buna göre mali özerklik boyutunda; yerel vergileme, mali yeterlilik ve borçlanma özerkliği yer almaktadır. Mali transfer değişkeni ise merkezi veya bölgesel kontrol boyutu altında gruplandırılmıştır. Ancak bildirinin yalnızca mali özerklik boyutunu kapsamaması ve mali transferlerin toplam gelirler içindeki payının ve mali transferlerin türünün yerel yönetimlerin mali özerkliğinin değerlendirilmesinde doğrudan etkili bir faktör olması nedeniyle bildiri kapsamında yapılan analizlerde mali transferler de dikkate alınarak, mali özerkliğin değerlendirilmesinde dört değişken temel alınmıştır.

**Tablo 1-Yerel Yönetimler Özerklik Endeksi ve Kod Yapısı
(Yerel Vergileme, Mali Transfer Sistemi, Mali Yeterlilik ve Borçlanma Özerkliği)**

Değişken	Açıklama	Puan Aralığı	Puan	Puana İlişkin Açıklama
Yerel Vergileme	Yerel yönetimlerin kendi yerel nüfusu üzerine bağımsız bir şekilde vergi koyabilme derecesi	0-4	0	Yerel yönetimler hiçbir verginin matrah ve oranını belirleyemez
			1	Yerel yönetimler dar tabanlı vergilerin matrah ve oranını belirleyebilir
			2	Yerel yönetimler geniş tabanlı bir verginin (gelir vergisi, kurumlar vergisi, katma değer vergisi, emlak ya da satış vergileri) oranını üst yönetim biriminin belirlediği sınırlar çerçevesinde belirleyebilir.
			3	Yerel yönetimler geniş tabanlı bir verginin oranını (gelir vergisi, kurumlar vergisi, katma değer vergisi, emlak ya da satış vergileri) üst yönetim biriminin belirlediği sınırlar olmaksızın ya da çok az sınırlama ile belirleyebilir.
			4	Yerel yönetimler birden fazla geniş tabanlı verginin (gelir vergisi, kurumlar vergisi, katma değer vergisi, emlak ya da satış vergileri) matrah ve oranını belirleyebilir.
Mali Transfer Sistemi	Yerel yönetimlerin aldıkları mali transferler içinde koşulsuz transferlerin oranı	0-3	0	Koşula bağlı transferler belirleyicidir (koşulsuz transferlerin toplam transferler içindeki payı %0 ile %40 arasındadır)
			1	Koşula bağlı transferler ile koşulsuz transferler arasında büyük ölçüde bir denge vardır.(koşulsuz transferlerin toplam transferler içindeki payı % 40 ile %60 arasındadır)
			2	Koşulsuz transferler belirleyicidir (koşulsuz transferlerin toplam transferler içindeki payı %60 ile %80 arasındadır)
			3	Transfer gelirlerinin neredeyse tamamı koşulsuz transferlerden oluşmaktadır (koşulsuz transferlerin toplam transferler içindeki payı %80 ile %100 arasındadır)
Mali Yeterlilik	Yerel yönetimlerin gelirleri içinde öz gelirlerin (vergi, harç, ücret) oranı (İlave notlar: Merkezi yönetim tarafından toplanan ve yerel yönetimlerin hiçbir etkisinin olmadığı paylaşılan vergiler mali transfer olarak kabul edilir.)	0-3	0	Öz gelirlerin toplam gelirler içindeki payı %10'dan azdır.
			1	Öz gelirlerin toplam gelirler içindeki payı %10 ile %25 arasındadır.
			2	Öz gelirlerin toplam gelirler içindeki payı %25 ile %50 arasındadır.
			3	Öz gelirlerin toplam gelirler içindeki payı %50'den fazladır.
Borçlanma Özerkliği	Yerel yönetimlerin borçlanma yetkisinin derecesi	0-3	0	Yerel yönetimlerin borçlanma yetkisi bulunmamaktadır.

			1	Yerel yönetimler üst yönetim biriminin ön izni ve bir ya da birden fazla sınırlama ile borçlanabilirler (bu sınırlamalar aşağıda yer almaktadır). a)altın kural (cari açıkları kapatmak için borçlanma yapılamaz) b)dış borçlanma ya da diğer borçlanmalar yalnızca bölgesel ya da merkezi bankalardan yapılabilir. c) yerel yönetimlerin toplam borç stoku belirli bir tavanın üstünde olamaz, yeni borçlanmalar ve açık finansmanı için maksimum bir borçlanma oranı söz konusudur. d)borçlanma özel bir amaç ile sınırlandırılmıştır
			2	Yerel yönetimler üst yönetim biriminin ön izni olmadan ve a), b), c) ya da d) seçeneklerinde yer alan bir ya da birden fazla sınırlama ile borçlanabilirler
			3	Yerel yönetimler üst yönetim biriminin hiçbir sınırlandırması olmaksızın borçlanabilirler.

Kaynak: European Commission, 2016: 21-22.

4. YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ENDEKSİ KAPSAMINDA TÜRKİYE'DE BELEDİYELERİN MALİ ÖZERKLİK DERECEŚİNİN ANALİZİ

Bu başlık altında, Türkiye'de belediyelerin mali özerklik dereceleri Avrupa Komisyonu tarafından geliştirilen “*Yerel Yönetimler Özerklik Endeksi*” kapsamında analiz edilecektir. Yukarıda da belirtildiği üzere, Avrupa Komisyonu tarafından gerçekleştirilen analiz çalışması Türkiye dahil 39 ülkeyi kapsamaktadır. Ancak, bu çalışma kapsamında yalnızca Türkiye ile ilgili yapılan puanlamalar üzerinden detaylı analizler yapılacak, diğer 38 ülke ile ilgili detaylı açıklamalara yer verilmeyecek, gerekli yerlerde Türkiye'nin puanı ile diğer ülkelerinin puan ortalamalarının karşılaştırılması amacıyla sınırlı ölçüde diğer ülkelerden de bahsedilecektir.

“*Yerel Yönetimler Özerklik Endeksi*”nin mali özerkliği doğrudan ilgilendiren değişkenleri ve bu değişkenlere ilişkin puanlama kriterleri Tablo 1'de detaylı olarak gösterilmiştir. Tablo 1'de, mali özerkliği ilgilendiren kısımlar dört başlık altında gruplandırılmıştır. Bu bölümde yapılacak analizler Tablo 1'de yer alan başlıklar altında gruplandırılarak yapılacaktır. Türkiye'deki belediyelerin durumu yürürlükte olan mevzuat hükümleri ile belediyelerin gelir gerçekleşme rakamları dikkate alınarak ilgili değişken kapsamında yer alan kriterler açısından değerlendirilecektir. Böylece, Avrupa Komisyonu tarafından bulunan puan da test edilmeye çalışılacaktır.

Aşağıda Türkiye'de belediyelerin mali özerklik derecesi “*Yerel Yönetimler Özerklik Endeksi*” dikkate alınarak yerel vergileme, mali transfer sistemi, mali yeterlilik ve borçlanma özerkliği olmak üzere dört başlık altında ele alınmıştır.

4.1.Yerel Vergileme

Tablo 1'de görüleceği üzere, “*Yerel Yönetimler Özerklik Endeksi*”nin yerel vergileme değişkeni kapsamında yerel yönetimlerin vergileme konusundaki yetki derecesi ile ilgili olarak 0 ile 4 puan arasına bir kademelendirme yapılmıştır. Endeks çalışması kapsamında yapılan analizde ülkelerin puan durumu 1990, 1995, 2000, 2005, 2010 ve 2014 dönemleri için ayrı ayrı gösterilerek 1990 yılından

2014 yılına ortaya çıkan değişim ölçülmeye çalışılmıştır. Bu değişken kapsamında Türkiye'nin puan durumunun dönemsel olarak gelişimi Tablo 2'de yer almaktadır.

Tablo 2 incelendiğinde, Türkiye'nin yerel vergileme değişkeni kapsamındaki puanının 1990 yılından 2014 yılına değişmediği, yukarıda belirtilen 5'er yıllık dönemler itibariyle 1 puan üzerinden değerlendirildiği görülmektedir. Raporda yerel vergileme konusundaki yetki derecesinin ölçümlendiği bu değişken kapsamında 39 ülke ortalamasının da oldukça düşük olduğu, 1,72 puan düzeyinde düzeyinde tespit edildiği belirtilmektedir. 39 ülke ortalamasının puanı 1990 yılında 1,69 iken, izleyen yıllarda 1,82'ye yükselmiştir (European Commission, 2016: 36-37). Türkiye'nin durumu ise ortalamasının da altındadır. Diğer 38 ülkenin puan durumu ise 2014 yılı itibariyle Ek 1'de ayrıca verilmiştir.

Tablo 2
Türkiye'nin Yerel Vergileme Değişkeni Açısından Durumu 1990-2014

39 Ülke Ortalaması*	Türkiye*							Türkiye İçin Önerilen Puan**		
	1990-2014	1990	1995	2000	2005	2010	2014	2014-1990 (Değişim)	2013 Öncesi	2013 Sonrası
1,72	1	1	1	1	1	1	1	0	1'e yakın	0'a yakın

*Yerel Yönetimler Özerklik Endeksi araştırmasında tespit edilen puan. **Yazar tarafından tespit edilen puan.

Kaynak:EuropeanCommission, 2016: 37.

Tablo 1'de görüleceği üzere yerel vergileme değişkeninde 0 puanının açıklaması; “yerel yönetimler yerel vergilerin matrah ve oranının belirleyemez”, 1 puanının açıklaması ise “yerel yönetimler dar tabanlı vergilerin matrah ve oranını belirleyebilir” şeklinde yapılmıştır. Bu çerçevede değerlendirildiğinde, Türkiye'deki belediyelerin durumunun 2010 yılında 1 puanına daha yakınken, mevcut yasal düzenlemelerdeki değişiklikler dikkate alındığında 2014 yılında 1 puanının altında olduğu düşünülmektedir.

Bu puan ile ilgili değerlendirme yaparken, Türkiye'de belediyelerin vergileme yetkilerinin sınırlarını Anayasa ve yasalar çerçevesinde incelemek gerekmektedir. Türkiye'de belediyelerin vergileme yetkisinin sınırları öncelikle Anayasa ile belirlenmiştir. Anayasa'nın 73. Maddesi, “...*Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükler kanunla konular, değiştirilir veya kaldırılır. Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin muafiyetler, istisna ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerinde kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapma yetkisi Bakanlar Kurulu'na verilebilir.*” hükmünü taşımaktadır.

Anayasa'nın bu hükmü uyarınca, vergiler ancak kanunla yasama organı tarafından konulabilmektedir. Dolayısıyla, yerel yönetimlerin vergi koyma yetkisi bulunmamaktadır. Vergi oranlarının, vergiye ilişkin istisna ve muafiyetlerin belirlenmesi konusunda ise Kanunun belirttiği alt ve üst sınırlar çerçevesinde dahi olsa belediyeler yetkili değildir, bu konuda Bakanlar Kurulu yetkili kılınmıştır. Bu hüküm, 1982 Anayasası'nda yer alan bir hüküm olup, analiz kapsamındaki dönemde bu düzenlemede bir değişiklik olmamıştır.

Belediyelerin tahsil edecekleri vergilerin neler olduğu 1981 tarihli Belediye Gelirleri Kanunu ile 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nda belirlenmiştir. Bu Kanunlarda belediyelerin tahsil etmekle yükümlü oldukları vergilerin matrah ve tarifelerine ilişkin düzenlemeler de yer almaktadır. 2013 yılına kadar Belediye Gelirleri Kanunu ile belediyelerin sınırlı sayıda bazı vergi ve harçların maktu tarifelerini Kanunun belirlediği alt ve üst sınırlar çerçevesinde belirleme yetkisi bulunmakta idi. Ancak, belediyelere bu konuda yetki veren Belediye Gelirleri Kanunu'nun 96. Maddesinin B bendi

Anayasa'nın 73. Maddesine aykırı bulunarak Anayasa Mahkemesi'nin 2011/175 sayılı Kararı ile iptal edilmiştir (Arıkboğa, 2015c: 12-13; Resmi Gazete, 19 Mayıs 2012).⁷

Anayasa Mahkemesi'nin 2011 yılında verdiği ve 2013 yılında yürürlüğe giren bu karar sonrası, Belediye Gelirleri Kanunu'nun ilgili maddeleri yeniden düzenlenmiş, tüm vergi ve harçların tarifelerini Kanunun belirlediği alt ve üst sınırlar çerçevesinde belirleme yetkisi Bakanlar Kurulu'na verilmiştir. Bu açıdan değerlendirildiğinde, belediyelerin yerel vergileme konusundaki özerklik derecesinin 1990 yılından 2014 yılına değişmediğini söylemek biraz zor görünmektedir. 1990-2010 yılları arasında bu değişken, bazı vergilere ilişkin yerel yönetimlerin alt ve üst sınırlar çerçevesinde tarife belirleme yetkisi nedeniyle 1'e daha yakın bir seviyede puanlansa bile (ancak belediyelerin tarifelerini belirleyebildiği vergilerin az sayıda olması nedeniyle yine de 1 puanın altında olmalı)⁸, 2014 yılında bu puanın 0'a yakın bir puana düştüğünü söylemek mümkündür.

Belediyelerin günümüzde yerel vergilerin oranları üzerinde hiçbir şekilde yetkisi bulunmamakla birlikte, Emlak Vergisi'nde vergi oranının uygulandığı matrahı dolaylı olarak da olsa etkileyebildiği söylenebilir. Emlak Vergisi Kanunu'na göre Emlak Vergisi için kanunda belirtilen oranlar Emlak Vergisi Kanunu ve Vergi Usul Kanunu hükümlerine göre belirlenen vergi değerine uygulanarak hesaplanmaktadır. Vergi Usul Kanunu'nun Mükerrer 49. Maddesi ile 72. Maddesi uyarınca da emlak vergi değerinin belirlenmesinde (arazi vergisi için) belediye temsilcilerinin de üyesi olduğu vergi takdir komisyonları etkili olmaktadır. Bu açıdan bakıldığında günümüz koşullarında Türkiye'de belediyelerin puanını 0 ile 1 arasında bir yerde, 0'a yakın bir yerde vermek daha mantıklı görünmektedir.

4.2. Mali Transfer Sistemi

Tablo 1'de görüleceği üzere, “*Yerel Yönetimler Özerklik Endeksi*”nin mali transfer sistemi değişkeni kapsamında yerel yönetimlere merkezi yönetim tarafından sağlanan transferler içinde koşulsuz transferlerin oranı ile bağlantılı olarak 0 ile 3 puan arasına bir kademelendirme yapılmıştır. Endeks çalışması kapsamında yapılan analizde ülkelerin puan durumu 1990, 1995, 2000, 2005, 2010 ve 2014 dönemleri için ayrı ayrı gösterilerek 1990 yılından 2014 yılına ortaya çıkan değişim ölçülmeye çalışılmıştır. Bu değişken kapsamında Türkiye'nin puan durumunun dönemsel olarak gelişimi Tablo 3'de yer almaktadır.

⁷ “Belediyelerin tarife belirleme yetkisinin bulunup bulunmadığı konusunda Anayasa Mahkemesi 2011 yılında ve 2013 yılında iki farklı karar vermiştir. Anayasa Mahkemesi'nin 29.12.2011 tarihli ve 2011/175 sayılı kararı ile belediye meclislerine Kanun'un belirlediği alt ve üst sınırlar çerçevesinde bazı vergi ve harçlara ilişkin tarife belirleme yetkisi veren Belediye Gelirleri Kanunu'nun 96. Maddesinin B bendi Anayasaya aykırılığı nedeniyle iptal edilmiştir. Diğer taraftan Anayasa Mahkemesi'nin 10.04.2013 tarihli ve 2013/55 sayılı kararında Kanunda belirtilen sınırlar çerçevesinde tarife belirleme yetkisinin belediye meclislerine verilmesinin Anayasaya aykırı olmadığı belirtilmektedir” (Arıkboğa, 2015c: 6). Ayrıca, bu konudaki tartışmalar hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Yakar ve Gündüz, 2014: 117-141.

⁸2010 yılı itibarıyla de belediyelerin vergi tarifelerini belirleme yetkisinin olduğu vergi ve harçlar da oldukça sınırlı sayıdaydı. İlan ve Reklam Vergisi, Eğlence Vergisi, İşgal Harcı, Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı, İşyeri Açma İzni Harcı 2013 yılı öncesi belediyelerin vergi tarifelerini Kanunun belirlediği alt ve üst sınırlar çerçevesinde belirlemeye yetkili olduğu vergi ve harçlardır. Dolayısıyla 2010 yılı ve öncesinde bile puanın 1 puandan daha az olduğu söylenebilir.

Tablo 3
Türkiye'nin Mali Transfer Sistemi Değişkeni Açısından Durumu 1990-2014

39 Ülke Ortalaması*	Türkiye*							Türkiye İçin Önerilen Puan**	
	1990-2014	1990	1995	2000	2005	2010	2014		2014-1990 (Değişim)
1,5-1,8 arasında		3	3	3	3	3	3		3

*Yerel Yönetimler Özerklik Endeksi araştırmasında tespit edilen puan. **Yazar tarafından tespit edilen puan.

Kaynak: European Commission, 2016: 39.

Tablo 3 incelendiğinde, Türkiye'nin mali transfer sistemi değişkeni kapsamındaki puanının 1990 yılından 2014 yılına değişmediği, yukarıda belirtilen 5'er yıllık dönemler itibariyle 3 puan üzerinden değerlendirildiği görülmektedir. Raporda yerel vergileme konusundaki yetki derecesinin ölçümlendiği bu değişken kapsamında 39 ülke ortalamasının da oldukça düşük olduğu, 1,5 ile 1,8 arasında seyrettiği belirtilmektedir (European Commission, 2016: 38-39). Türkiye'nin durumu ise yerel vergileme konusundaki yetki derecesinden farklı olarak bu ortalamanın üstündedir. Diğer 38 ülkenin puan durumu 2014 yılı itibariyle Ek 2'de ayrıca verilmiştir.

Tablo 1'de görüleceği üzere, mali transfer sistemi değişkeninde 3 puanının açıklaması; “transfer gelirlerinin neredeyse tamamı koşulsuz transferlerden oluşmaktadır” (koşulsuz transferlerin toplam transferler içindeki payı %80 ile %100 arasındadır) şeklinde yapılmıştır.

Türkiye'de belediyelere yapılan transfer gelirleri koşulsuz transferler ve koşula bağlı transferler şeklinde iki şekilde ortaya çıkmaktadır. Ülkemizde merkezi yönetim tarafından belediyelere yapılan koşulsuz transferler genel bütçe vergi gelirinden ayrılarak belediyelere aktarılan paylar ile Maliye Bakanlığı tarafından denkleştirme ödeneğinden yapılan yardımlardan oluşmaktadır. Genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere ayrılacak payların oranı, dağıtım usul ve esasları 5779 sayılı Kanun ile düzenlenmiş olup, belediyeler genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan payların kullanımı konusunda serbesttir.⁹ Denkleştirme ödeneğinden yapılan yardımlar ise, 5779 sayılı Kanun'un 6. Maddesi uyarınca, nüfusu 10.000'e kadar olan belediyelere yapılan yardımlardır. Her yıl kesinleşmiş en son genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamının binde biri oranında Maliye Bakanlığı bütçesine denkleştirme ödeneği konulmakta, bu ödenek, Maliye Bakanlığı tarafından İller Bankası hesabına aktarılmakta ve İller Bankası tarafından yüzde 65'i eşit şekilde, yüzde 35'i ise nüfus esasına göre nüfusu 10.000'in altındaki belediyelere dağıtılmaktadır (Arıkboğa, 2015b: 11).¹⁰ Ancak, denkleştirme ödeneğinden yapılan yardımlar çok önemli boyutlarda olmayıp, belediyelere yapılan en önemli koşulsuz transferleri, genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılarak her ay düzenli olarak belediyelere aktarılan paylar oluşturmaktadır.

Türkiye'de belediyelere yapılan koşula bağlı transferler ise çok önemli boyutlarda olmayıp, genellikle proje yardımları şeklinde gerçekleşmektedir. Kültür ve Turizm Bakanlığı'nca bazı projelere yönelik yapılan yardımlar ile diğer bazı Bakanlıklar ya da kamu idareleri tarafından yapılan yardımlar bu tür transferlere örnek olarak verilebilir.

Belediyelere yapılan transferler ve bu transferlerin bileşimi (koşulsuz ve koşula bağlı transferler) belediyelerin kesin hesap rakamlarından yararlanılarak aşağıda analiz edilmeye çalışılmıştır. Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü tarafından belediyelerin kesin hesap

⁹Genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan payların oranları ve dağıtım usulleri hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. 5779 sayılı İl Özel İdareleri ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun (15.07. 2008 tarih ve 26937 sayılı **T.C. Resmi Gazete**); Arıkboğa, 2015b: 10-14.

¹⁰5779 sayılı Kanun ile getirilen düzenleme öncesinde, Maliye Bakanlığı bütçesine “Mahalli İdarelere Yardım Ödeneği” adı altında bir ödenek konulmakta ve bu ödenekten yardım yapılmaktaydı. Ancak, bu ödeneğin dağıtılması belirli bir ölçüte bağlı olmayıp, tamamen talebe ve Maliye Bakanlığı'nın inisiyatifine bağlıydı. 5779 sayılı Kanun ile denkleştirme ödeneğinden yapılan bu yardımların hesaplanması ve dağıtım esaslarının kanuni bir altyapıya kavuşturulduğu görülmektedir (Yılmaz ve diğerleri, 2012: 267, 268).

rakamları 2006 yılından itibaren yayınlanmıştır. 2006 yılı öncesi dönem ise Muhasebat Genel Müdürlüğü verilerinde yer almamaktadır. Bu döneme ilişkin verilere Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) üzerinden ulaşmak mümkündür. Ancak, 2006 öncesi dönemde muhasebe sisteminin ve bütçe kod yapısının farklılık arz etmesi nedeniyle 2006 öncesi ve sonrası rakamların benzer bir sınıflandırmayla yan yana detaylı olarak gösterilmesi pek mümkün görünmemektedir. Bu nedenle, 1995-2005 yılları arasında kapsayan dönem TÜİK verilerinden yararlanılarak ayrıca ele alınarak, farklı tablolarda gösterilmiştir. 1995 yılından önce ise bu ayrıntıda verilere ulaşılamamıştır.

2006 yılından önceki dönemde bütçe sınıflandırmasında transferler ayrı bir başlık altında gösterilmemiştir. Ancak, genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan payları “*Vergi Gelirleri*” ana başlığındaki “*Genel Bütçe Vergi Gelirleri Tahsilatından Alınan Pay*” başlığı altında açıkça görmek mümkündür. Merkezi yönetim tarafından yapılan diğer transferler ise “*Özel Yardım ve Fonlar*” ana başlığındaki “*Özel Yardımlar*” başlığı altında yer almaktadır. “*Özel Yardımlar*” başlığı altında yer alan bu yardımlar ağırlıklı olarak koşula bağlı transferler grubunda değerlendirilmektedir (Arıkboğa, 2008: 271).

2006 yılından itibaren Muhasebat Genel Müdürlüğü tarafından yayınlanan belediye kesin hesap rakamları incelendiğinde de transfer gelirlerinin bütçe sınıflandırmasında koşula bağlı transfer ve koşulsuz transferler şeklinde net bir şekilde ayrıştırılmadığı görülmektedir. Bu nedenle, bütçe sınıflandırmasında yer alan gelir kalemlerinin niteliği değerlendirilerek bir ayırım yapılmaya çalışılmıştır. Belediyelere yapılan transferler belediyelerin bütçe sınıflandırmasında 05. “*Diğer Gelirler*” başlığının alt başlıklarından biri olan “*Merkezi İdare Vergi Gelirlerinden Alınan Paylar*” başlığı ile, 04. “*Alınan Bağış ve Yardımlar*”¹¹ başlıkları altında yer almaktadır. “*Alınan Bağış ve Yardımlar*” başlığı altında yer alan “*Merkezi Yönetim Bütçesine Dahil İdarelerden Alınan Bağış ve Yardımlar*”, “*Diğer İdarelerden Alınan Bağış ve Yardımlar*” ve “*Proje Yardımları*” koşula bağlı transfer grubunda değerlendirilmiştir. “*Merkezi İdare Vergi Gelirlerinden Alınan Paylar*” ise koşulsuz transfer grubunda değerlendirilmiştir.¹²

Tablo 4 ve Tablo 5’te 1995-2005 yılları arasında, Tablo 6 ve Tablo 7’de ise 2006-2014 yılları arasında Türkiye genelindeki bütün belediyelerin toplam transfer gelirleri ve transfer gelirlerinin bileşimi gösterilmiştir. Buna göre, 1995-2005 yıllarını kapsayan dönemde belediyelerin toplam transfer gelirleri içinde koşulsuz transferlerin payı ortalama yüzde 94, koşula bağlı transferlerin payı ortalama yüzde 6 düzeyinde gerçekleşmiştir. Koşula bağlı transferlerin payı dönem içinde en fazla yüzde 11’e yükselmiştir. Koşula bağlı transferlerin oranı 2003 yılından itibaren bir düşüş sürecine girmiş, 2003-2005 yılları arasında yüzde 3 düzeyinde gerçekleşmiştir. Tablo 6 ve Tablo 7 incelendiğinde koşula bağlı transferlerdeki bu düşüşün 2006 yılından sonra da devam ettiği görülmektedir. 2006-2014 yıllarını kapsayan dönemde belediyelerin toplam transfer gelirleri içinde koşulsuz transferlerin payı ortalama yüzde 98, koşula bağlı transferlerin payı ortalama yüzde 2 düzeyinde gerçekleşmiştir. Koşula bağlı transferlerin payı dönem içinde bazen yüzde 1’lere kadar inmiştir.

¹¹ “*Alınan Bağış ve Yardımlar*” başlığı altında yer alan “*Kişi ve Kurumlardan Alınan Bağış ve Yardımlar*” özel kişi ve kuruluşlardan alınan bağış ve yardımları göstermektedir. Dolayısıyla, bu başlık altında yer alan gelirlerin transfer değil, öz gelir başlığı altında sınıflandırılması uygundur.

¹² Bu başlıklardan “*Merkezi Yönetim Bütçesine Dahil Kuruluşlardan Alınan Bağış ve Yardımlar*” başlığı altında belirli hizmetler için Bakanlıklar tarafından yapılan yardımların yanı sıra Hazine Yardımları da yer almaktadır. Hazine yardımları başlığının altında ise koşula bağlı transferlerin yanı sıra koşulsuz transferlerin bulunma ihtimali de vardır. Ancak, tam bir ayrıştırma sağlanamadığından ve ağırlığın koşula bağlı transfer tarafında olmasından dolayı “*Merkezi Yönetim Bütçesine Dahil Kuruluşlardan Alınan Bağış ve Yardımlar*” başlığı koşula bağlı transfer grubunda değerlendirilmiştir. Kaldı ki bu başlık altında yer alan hazine yardımlarının koşula bağlı ya da koşulsuz transfer grubunda yer almasının etkisi yüzde 1’den daha azdır. “*Diğer İdarelerden Alınan Bağış ve Yardımlar*” başlığında yer alan transferlerin niteliği de net bir şekilde ayrıştırılamasa da, Bakanlıklar dışındaki kamu idarelerinin belediyelere verdikleri yardımların da genellikle belirli işlerin görülmesine yönelik olması nedeniyle bu başlık için de benzer bir yorumda bulunmak mümkündür.

2002 yılından sonra koşula bağlı transferlerde görülen bu düşüşte 2000 ve 2001 yılında belediyelere koşula bağlı transfer yapılan bazı fonların kaldırılmasına ilişkin düzenlemelerin etkili olduğu söylenebilir. 2001 yılında yapılan bir düzenleme ile 2002 yılından itibaren uygulanmak üzere genel bütçe vergi gelirlerinden il özel idarelerine ve belediyelere ayrılacak payların oranları ve dağıtım usullerinde değişikliğe gidilmiş, bu tarihe kadar genel bütçe vergi gelirleri tahsilatından ayrılarak oluşturulan ve yerel yönetimlere yardım amacıyla kullanılan Belediyeler Fonu, Mahalli İdareler Fonu ve İl Özel İdareleri Fonu uygulamaları kaldırılmıştır (Arıkboğa, 2004: 164). Diğer taraftan, o tarihlere kadar yerel yönetimlere Geliştirme ve Destekleme Fonu, Türk Sporunu Teşvik Fonu, Çevre Kirliliğini Önleme Fonu, Trafik Hizmetlerini Geliştirme Fonu, Toplu Konut Fonu, Afetler Fonu, Gecekondu Fonu gibi fonlardan da yardımlar yapılmaktaydı. Bu fonlar da 2000 ve 2001 yılında yapılan düzenlemelerle kaldırılmıştır (Arıkboğa, 2004: 177).¹³

2001 yılından önce çeşitli Bakanlıklar tarafından ilgili yönetmelikler çerçevesinde başvuruda bulunan belediyelere bu fonlardan yapılan yardımlar koşula bağlı transfer niteliği taşımaktaydı. Dolayısıyla, bu fonların, özellikle Belediyeler Fonu ve Mahalli İdareler Fonu'nun kaldırılmasıyla birlikte 2002 yılından itibaren koşula bağlı transferlerdeki düşüş açıkça görülmüştür.

Sonuç olarak, Tablo 4, 5, 6 ve 7'de yer alan bu veriler değerlendirildiğinde, 1995-2014 yıllarını kapsayan dönem için Türkiye'deki belediyelerin mali transfer sisteminin “transfer gelirlerinin neredeyse tamamı koşulsuz transferlerden oluşmaktadır” (koşulsuz transferlerin toplam transferler içindeki payı %80 ile %100 arasındadır) şeklinde açıklanan 3 puan üzerinden değerlendirilmesinin isabetli olduğu söylenebilir. Ancak, “*Yerel Yönetimler Özerklik Endeksi*” kapsamında verilen puanı etkilememekle birlikte, koşula bağlı transferlerin oranının 2002 öncesi ve 2002 sonrası dönemde farklılaşabildiği, 1995-2002 arasında yüzde 4 ile 11 arasında, 2003-2014 döneminde ise öneminin daha da azalarak yüzde 1 ile 3 arasında seyrettiği görülmektedir.

¹³ Yerel yönetimlere yardım yapılan Mahalli İdareler Fonu, Belediyeler Fonu ve diğer fonlar hakkında ayrıntılı bilgi için bkz, Arıkboğa, 2004: 161-181.

Tablo 4
Belediyelerin Transfer Gelirleri
(1995-2005, Bin TL.)

Transfer Gelirinin Türü	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Koşulsuz Transferler (Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Ayrılan Paylar)	84.338	181.311	379.396	730.423	1.148.204	1.997.655	3.096.817	3.771.679	4.351.931	6.151.340	8.677.983
Koşula Bağlı Transferler (Özel Yardımlar)	6.501	15.698	47.370	46.150	68.611	99.451	142.441	187.702	143.865	167.069	313.167
Toplam Transfer Gelirleri	90.838	197.009	426.765	776.573	1.216.814	2.097.106	3.239.258	3.959.381	4.495.796	6.318.409	8.991.150

Kaynak: TÜİK, 2007a:12-13; TÜİK, 2007b:12-13 'de yer alan verilerden yararlanılarak hesaplanmıştır.

Tablo 5
Belediyelerin Transfer Gelirleri İçinde
Koşulsuz ve Koşula Bağlı Transferlerin Payı
(1995-2005, Yüzde)

Transferin Türü	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Ortalama
Koşulsuz Transferler	93	92	89	94	94	95	96	95	97	97	97	94
Koşula Bağlı Transferler	7	8	11	6	6	5	4	5	3	3	3	6

Kaynak: Tablo 4'de yer alan verilerden yararlanılarak hazırlanmıştır.

Tablo 6
Belediyelerin Transfer Gelirleri
(2006-2014, Bin TL.)

Transfer Gelirinin Türü	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Koşulsuz Transferler	9.368.846	10.456.549	12.508.740	13.358.440	17.333.265	20.738.988	23.440.051	27.570.104	34.112.951
Merkezi İdare Vergi Gelirlerinden Alınan Paylar	9.368.846	10.456.549	12.508.740	13.358.440	17.333.265	20.738.988	23.440.051	27.570.104	34.112.951
Koşula Bağlı Transferler	212.345	374.009	332.211	215.911	221.969	344.377	284.902	359.906	773.791
Merkezi İdare Bütçesine Dahil İdarelerden Alınan Bağış ve Yardımlar	122.986	236.155	189.638	118.950	122.015	142.609	111.541	135.150	113.034
Diğer İdarelerden Alınan Bağış ve Yardımlar	20.533	36.702	20.265	22.728	21.671	24.831	21.552	22.505	74.065
Proje Yardımları	68.826	101.152	122.308	74.233	78.283	176.937	151.809	202.251	586.692
Toplam Transfer Gelirleri	9.581.191	10.830.558	12.840.951	13.574.351	17.555.234	21.083.365	23.724.953	27.930.010	34.886.742

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü, Belediyeler Bütçe İstatistiklerinden yararlanılarak hazırlanmıştır. (muhasebat.gov.tr, 2017)

Tablo 7
Belediyelerin Transfer Gelirleri İçinde
Koşulsuz ve Koşula Bağlı Transferlerin Payı
(2006-2014, Yüzde)

Transferin Türü	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Ortalama
Koşulsuz Transferler	98	97	97	98	99	98	99	99	98	98
Koşula Bağlı Transferler	2	3	3	2	1	2	1	1	2	2

Kaynak: Tablo 6'da yer alan verilerden yararlanılarak hazırlanmıştır.

4.3. Mali Yeterlilik

Tablo 1’de görüleceği üzere, “*Yerel Yönetimler Özerklik Endeksi*”nin mali yeterlilik değişkeni kapsamında yerel yönetimlerin gelirleri içinde öz gelirlerin oranı esas alınarak, 0 ile 3 puan arasına bir kademelendirme yapılmıştır. Diğer değişkenlerde olduğu gibi mali yeterlilik değişkeninde de ülkelerin puan durumu 1990, 1995, 2000, 2005, 2010 ve 2014 dönemleri için ayrı ayrı gösterilerek 1990 yılından 2014 yılına ortaya çıkan değişim ölçülmeye çalışılmıştır. Bu değişken kapsamında Türkiye’nin puan durumunun dönemsel olarak gelişimi Tablo 8’de yer almaktadır.

Tablo 8
Türkiye’nin Mali Yeterlilik Değişkeni Açısından Durumu 1990-2014

39 Ülke Ortalaması*	Türkiye*							Türkiye İçin Önerilen Puan**	
	1990-2014	1990	1995	2000	2005	2010	2014		2014-1990 (Değişim)
1,5-2 arasında		2	2	2	2	2	2	0	2

*Yerel Yönetimler Özerklik Endeksi araştırmasında tespit edilen puan. **Yazar tarafından tespit edilen puan.

Kaynak:EuropeanCommission, 2016: 41.

Tablo 8 incelendiğinde, Türkiye’nin mali yeterlilik değişkeni kapsamındaki puanının 1990 yılından 2014 yılına değişmediği, yukarıda belirtilen 5’er yıllık dönemler itibariyle 2 puan üzerinden değerlendirildiği görülmektedir. Raporda bu değişken kapsamında analiz edilen ülkelere tespit edilen puan ülkeden ülkeye değişmekle birlikte, 39 ülke ortalamasının 1,5 ile 2 arasında olduğu belirtilmektedir. (European Commission, 2016: 40-41). Dolayısıyla, Türkiye’nin durumu ortalama düzeydedir. Diğer 38 ülkenin puan durumu ise 2014 yılı itibariyle Ek 3’te ayrıca verilmiştir.

Tablo 1’de görüleceği üzere, mali yeterlilik değişkeninde 2 puanının açıklaması “öz gelirlerin toplam gelirler içindeki payı yüzde 25 ile yüzde 50 arasındadır” şeklinde yapılmıştır. Bu doğrultuda Türkiye’de belediye gelirlerinin bileşimi ve öz gelirlerin durumu Tablo 9, 10, 11 ve 12’de 1995-2014 yılları için gösterilmiştir. Bir önceki bölümde de bahsedildiği gibi, 2006 öncesi ve sonrası bütçe sınıflandırmasının farklı olması nedeniyle burada da 1995-2005 dönemi ile 2006-2014 dönem farklı tablolarda yer almaktadır.¹⁴ Tablo 9 ve Tablo 10 incelendiğinde, 1995-2005 yılları arasında öz gelirlerin toplam gelirler içindeki payının yüzde 39 ile yüzde 49 arasında seyrederek, ortalama yüzde 45 düzeyinde gerçekleştiği görülmektedir. Öz gelirlerin toplam gelirler içindeki payı 2006-2014 dönemleri için ise Tablo 11 ve Tablo 12’de gösterilmiştir. Buna göre 2006-2014 dönemleri arasında öz gelirlerin toplam gelirler içindeki payı yüzde 44 ile yüzde 54 arasında seyrederek ortalama yüzde 49 düzeyinde gerçekleşmiştir. Dolayısıyla, bu veriler değerlendirildiğinde, 1995-2014 yıllarını kapsayan dönem için mali yeterlilik göstergesi kapsamında Türkiye’nin 2 puan üzerinden değerlendirilmesinin isabetli olduğu söylenebilir.

¹⁴ 2006 yılı öncesi bütçe sınıflandırmasında borçlanmalar bütçe gelirleri içinde yer almakta iken, 2006 sonrası dönemde bütçe gelirleri dışında değerlendirilmektedir. Bu nedenle, burada yapılan analizlerde bir önceki dönemle yapılacak karşılaştırmalarla uyumlu olabilmesi için toplam gelirlerin içinden borçlanma çıkartılarak değerlendirme yapılmıştır. Dolayısıyla, verilen analizler doğrudan toplam gelirler içinde öz gelir ve transferlerin oranını göstermektedir.

Tablo 9- Belediyelerin Gelir Kaynakları (1995-2005, Bin TL.)

Gelirin Türü	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Öz Gelirler	87.238	165.089	362.384	587.341	922.571	1.397.972	2.106.63	3.339.321	5.099.180	5.005.002	6.782.410
Belediye Vergileri	19.229	28.599	49.575	162.926	233.617	323.263	473.427	934.360	1.796.948	1.562.099	1.813.298
Belediye Harçları	6.108	10.114	20.085	33.469	54.188	103.549	141.161	174.225	225.681	313.187	744.475
Harcamalara Katılma Payları	2.383	5.078	8.137	16.015	22.326	41.803	54.669	72.218	98.988	138.102	189.194
Belediye Ödenen Diğer Paylar	0	0	3.986	5.435	7.338	11.754	19.523	27.007	35.325	46.342	92.841
Kurumlar ve Teşebbüs Hasılatı	8.473	17.098	40.786	72.563	135.195	244.911	391.696	543.594	758.552	820.791	1.047.049
İşletme Karları	3.199	5.307	5.627	10.260	12.132	20.844	35.275	48.467	81.999	94.000	128.648
Belediye Malları Gelirleri	16.830	35.076	91.397	157.554	236.454	333.088	567.951	746.204	973.699	1.004.381	1.307.974
Ücretler	5.708	10.844	18.363	34.854	57.345	104.649	144.129	201.946	282.793	345.313	519.637
Cezalar	4.195	9.150	17.022	30.287	66.284	75.826	112.228	152.200	220.572	291.616	344.026
Çeşitli Gelirler	20.359	42.105	104.658	59.271	88.043	123.364	155.080	411.055	596.411	344.090	529.543
Özel Fonlar	754	1.718	2.747	4.708	9.649	14.920	11.492	28.045	28.213	45.081	65.725
Transferler	90.838	197.009	426.765	776.573	1.216.814	2.097.106	3.239.25	3.959.381	4.495.796	6.318.409	8.991.150
Genel Bütçe Vergi Gelirleri Payı	84.338	181.311	379.396	730.423	1.148.204	1.997.655	3.096.81	3.771.679	4.351.931	6.151.340	8.677.983
Diğer Transferler	6.501	15.698	47.370	46.150	68.611	99.451	142.441	187.702	143.865	167.069	313.167
Toplam Gelirler	178.076	362.099	789.149	1.363.915	2.139.386	3.495.078	5.345.88	7.298.702	9.594.976	11.323.411	15.773.56
							8				0

Kaynak: TÜİK, 2007a:12-13; TÜİK, 2007b:12-13 *de yer alan verilerden yararlanılarak hesaplanmıştır.

Tablo 10- Belediye Gelirlerinin Bileşimi (1995-2005, Yüzde)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Ortalama
Öz Gelirler	49	46	46	43	43	40	39	46	53	44	43	45
Transferler	51	54	54	57	57	60	61	54	47	56	57	55

Kaynak: Tablo 9'da yer alan verilerden yararlanılarak hazırlanmıştır.

Tablo 11- Belediyelerin Gelir Kaynakları (2006-2014, Bin TL.)

Gelirin Türü	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Öz Gelirler	10.791.673	12.817.564	12.895.061	13.270.610	16.678.629	19.656.862	21.406.572	26.001.274	27.658.054
Vergi Gelirleri	3.347.587	3.678.464	4.077.274	3.631.028	5.854.566	6.878.140	7.232.437	8.196.251	9.283.644
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	3.008.719	3.742.518	3.751.749	4.123.985	4.824.058	5.365.883	6.505.295	7.997.458	6.739.057
Yurt Dışından Alınan Bağış ve Yardımlar	3.371	5.223	11.382	7.783	8.593	4.056	1.487	55.036	2.318
Kurumlardan ve Kişilerden Al. Bağış ve Yardımlar	153.618	199.663	153.278	151.426	214.035	278.280	359.273	402.607	333.443
Faizler Cezalar, Paylar ve Çeşitli Gelirler	2.129.252	3.230.673	3.200.673	3.428.673	3.075.067	3.652.228	3.996.985	4.309.386	4.596.198
Sermaye Gelirleri	1.819.114	1.897.844	1.664.835	1.243.331	2.533.815	3.351.272	2.988.174	4.954.769	3.448.302
Alacaklardan Tahsilat	330.012	63.179	35.870	684.384	168.495	127.003	322.921	85.767	3.255.092
Transferler	9.581.191	10.830.558	12.840.951	13.574.351	17.555.234	21.083.365	23.724.953	27.930.010	34.886.742
Merkezi İdare Vergi Gelirlerinden Al. Paylar	9.368.846	10.456.549	12.508.740	13.358.440	17.333.265	20.738.988	23.440.051	27.570.104	34.112.951
Merkezi Yön. Büt. Dahilid. Alınan Bağış ve Yardımlar	122.986	236.155	189.638	118.950	122.015	142.609	111.541	135.150	113.034
Proje Yardımları	68.826	101.152	122.308	74.233	78.283	176.937	151.809	202.251	586.692
Diğer İdarelerden Alınan Bağış ve Yardımlar	20.533	36.702	20.265	22.728	21.671	24.831	21.552	22.505	74.065
Toplam Gelirler	20.372.864	23.648.122	25.736.012	26.844.961	34.233.863	40.740.227	45.131.525	53.931.284	62.544.796

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü, Belediye Bütçe İstatistikleri verilerinden yararlanılarak hesaplanmıştır. (muhasebat.gov.tr, 2017)

Tablo 12- Belediye Gelirlerinin Bileşimi (2006-2014, Yüzde)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Ortalama
Öz Gelirler	53	54	50	49	49	48	47	48	44	49
Transferler	47	46	50	51	51	52	53	52	56	51

Kaynak: Tablo 11'de yer alan verilerden yararlanılarak hazırlanmıştır.

1995 öncesi dönem için öz gelirlerin tasnif edilebilmesine imkan verecek detayda veriye ulaşılamamış olmakla birlikte, 1990-1995 yılları arasında Türkiye’de belediyelerin gelir sisteminde önemli bir değişiklik olmadığı kabul edilecek olursa, bu değerlendirmenin yaklaşık olarak 1990-1995 öncesi dönem için de geçerli olduğu söylenebilir.

Öz gelirlerin toplam gelirler içindeki payına ilişkin yukarıda verilen rakamlar Türkiye’deki belediyelerin tamamına ilişkin gelir gerçekleşme verilerinden yararlanılarak hesaplanmıştır. Muhasebat Genel Müdürlüğü belediyelerin gelir kesin hesap rakamlarını büyükşehir belediyeleri, il belediyeleri, ilçe ve belde belediyeleri şeklinde ayrıştırarak da vermiştir. Çalışmanın sınırlılıkları nedeniyle belediye türleri itibarıyla ayrıntılara girilmeyecektir. Ancak, bir fikir vermesi açısından yapılan bazı çalışmalardan yararlanılarak, öz gelir yüzdesi açısından belediye türleri itibarıyla bir değişiklik olup olmadığından kısaca bahsedilecektir.

2008-2014 yıllarını kapsayan bir dönem için yapılan başka bir çalışmada öz gelirlerin toplam gelirler içindeki payının büyükşehir belediyelerinde ortalama yüzde 35, ilçe ve belde belediyelerinde yüzde 58, il belediyelerinde yüzde 52 düzeyinde olduğu tespit edilmiştir (Arıkboğa, 2016:288-290). Dolayısıyla söz konusu dönem için tüm belediyeler toplamında yüzde 49 seviyesinde gerçekleşen (Bkz. Tablo 12) öz gelir oranı, büyükşehir belediyelerinde yüzde 35’e düşmekte, il belediyeleri ile ilçe ve belde belediyelerinde ise yükselmektedir. Büyükşehir belediyelerinde öz gelir oranının diğer belediyelere göre daha düşük olmasının iki sebepten kaynaklandığı söylenebilir. Bunlardan birincisi, büyükşehir belediyelerinin il sınırları içindeki vergi gelirlerinden pay almaları nedeniyle genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları payın diğer belediyelere göre daha ağırlıklı bir orana sahip olmasıdır. İkincisi ise, büyükşehir belediyelerinin öz gelir kaynakları açısından oldukça zayıf bir yapıya sahip olmasıdır. Büyükşehir belediyeleri İlan ve Reklam Vergisi, Eğlence Vergisi ve Yangın Sigorta vergisi olmak üzere yalnızca üç öz vergi geliri sahibidir. Diğer belediyelerin sahip olduğu, Emlak ve Çevre Temizlik Vergisi gibi daha fazla gelir getiren öz vergi kaynakları ise büyükşehir belediyelerine tanınmamıştır (Arıkboğa, 2016: 286).

Ancak, büyükşehir belediyelerinin bu durumu, endekste verilen puan değerlendirmesini çok fazla etkilememektedir. Büyükşehir belediyelerinin öz gelir oranının yine de yüzde 25’in üzerinde kalması nedeniyle endekste yapılan puan değerlendirmesinin büyükşehir belediyeleri için de doğru olduğu söylenebilir. İl ve ilçe ve belde belediyeleri ise yüzde 50’yi biraz aştıkları için 2 puanı aşır, 3’e doğru yaklaşmaktadır. Ancak, yine de yüzde 50 sınırına çok yakın olmaları nedeniyle 2 puan değerlendirmesinin bu belediyeler için de daha anlamlı olduğu düşünülmektedir.

4.4. Borçlanma Özerkliği

Tablo 1’de görüleceği üzere, “Yerel Yönetimler Özerklik Endeksi”nin borçlanma özerkliği değişkeni kapsamında yerel yönetimlerin borçlanma yetkisinin derecesi ile ilgili olarak, 0 ile 3 puan arasına bir kademelendirme yapılmıştır. Diğer değişkenlerde olduğu gibi borçlanma özerkliği değişkeninde de ülkelerin puan durumu 1990, 1995, 2000, 2005, 2010 ve 2014 dönemleri için ayrı ayrı gösterilerek 1990 yılından 2014 yılına ortaya çıkan değişim ölçülmeye çalışılmıştır. Bu değişken kapsamında Türkiye’nin puan durumunun dönemsel olarak gelişimi Tablo 13’te yer almaktadır.

Tablo 13
Türkiye’nin Borçlanma Özerkliği Değişkeni Açısından Durumu 1990-2014

39 Ülke Ortalaması*	Türkiye*							Türkiye İçin Önerilen Puan**	
	1990	1995	2000	2005	2010	2014	2014-1990 (Değişim)	2005 Öncesi	2005 Sonrası
1,5 ile 2 arasında	1	1	1	1	1	1	0	1	1’den biraz büyük

*Yerel Yönetimler Özerklik Endeksi araştırmasında tespit edilen puan. **Yazar tarafından tespit edilen puan. Kaynak: European Commission, 2016: 43.

Tablo 13 incelendiğinde Türkiye'nin borçlanma özerkliği değişkeni kapsamındaki puanının 1990 yılından 2014 yılına değişmediğini, yukarıda belirtilen 5'er yıllık dönemler itibarıyla 1 puan üzerinden değerlendirildiği görülmektedir. Raporda borçlanma konusundaki yetki derecesinin ölçümlendiği bu değişken kapsamında 39 ülke ortalamasının 1,5 ile 2 arasında seyrettiği belirtilmektedir (European Commission, 2016: 38-39). Türkiye'nin borçlanma özerkliği konusundaki durumu ise bu ortalamanın altındadır. Diğer 38 ülkenin puan durumu 2014 yılı itibarıyla Ek 4'te ayrıca verilmiştir.

Tablo 1'de görüleceği üzere borçlanma özerkliği değişkeninde 1 puanının açıklaması "yerel yönetimler üst yönetim biriminin ön izni ve bir ya da birden fazla sınırlama ile borçlanabilirler" şeklinde yapılmıştır. Değişken kapsamında yapılan açıklamalarda, bu sınırlamaların cari açıkları kapatmak için borçlanma yapılamaması, dış borçlanma ya da borçlanmanın yalnızca bölgesel ya da merkezi bankalardan yapılabileceği, yerel yönetimlerin toplam borç stokunun belirli bir tavanın üstünde olamayacağı, yeni borçlanmalar ve açık finansmanı için maksimum bir borçlanma oranının bulunması, borçlanmanın özel bir amaç ile sınırlandırılması şeklinde ortaya çıkabileceği belirtilmiştir.

Türkiye'de belediyelerin borçlanmaları konusu 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 68. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre, belediyeler görev ve hizmetlerinin gerektirdiği giderleri karşılamak üzere borçlanma yetkisine sahiptir. Ancak, Kanun'un 68. Maddesi ile belediyelerin borçlanmasına ilişkin bazı sınırlamalar getirilmiştir. Dolayısıyla, borçlanmanın kontrolü konusunda önceki bölümlerde belirtilen dört yaklaşımdan yerel yönetimlerin borçlanmalarına ilişkin kuralların yasalarla tanımlandığı kurala dayalı yaklaşımın ülkemizde bir yöntem olarak benimsendiği söylenebilir. Ancak, gerek 5393 sayılı Kanun'un 68. Maddesindeki düzenlemeler, gerekse yerel yönetimlerin dış borçlanmasına ilişkin Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun'da yer alan kurallar incelendiğinde, kurala dayalı yaklaşımın yanı sıra, borçlanma konusunda merkezi yönetimin ön izninin de gerektiği merkezi yönetimin doğrudan kontrolü yaklaşımının da ikinci bir yöntem olarak benimsendiği söylenebilir.

5393 sayılı Kanun'un 68. Maddesi incelendiğinde belediyelerin borçlanmasına ilişkin kural ve sınırlamalar aşağıdaki gibi özetlenebilir:

- Dış borçlanma ve tahvil ihracı yalnızca belediyelerin yatırım programında yer alan projelerinin finansmanı amacıyla yapılabilir
- Belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin, faiz dâhil iç ve dış borç stok tutarı, en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarını aşamaz (bu miktar büyükşehir belediyeleri için bir buçuk kat olarak uygulanır)
- Belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin, en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin, yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarının yüzde onunu geçmeyen iç borçlanmalar belediye meclisi kararı ile, yüzde onunu geçen iç borçlanma ise meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ve İçişleri Bakanlığının onayı ile yapılabilir
- Dış kaynak gerektiren projelerde Hazine Müsteşarlığının görüşü alınır.

Belediye Kanunu'nun yanı sıra, 4749 sayılı "Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun" ve ilgili yönetmelik hükümleri ile de belediyelerin dış borçlanmalarına ilişkin bazı sınırlılıklar ve usuller belirlenmiştir. "Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun" uyarınca belediyeler hazine garantili ya da hazine garantisi olmaksızın dış borçlanma yapabilirler. Ancak, hazine garantisi olmayan dış borçlanmalarda da belediyelerin borçlanma öncesi Hazine'nin ön iznini almaları gerekmektedir. Ayrıca, belediyeler ile

bağlı kuruluşları ve teşebbüslerinin yurt içinden yapacakları tahvil ihracı konusunda yine Hazine Müsteşarlığı'nın ön izni gerekmektedir.¹⁵

Belediyelerin borçlanması açısından mevzuatta yer alan bu düzenlemeler incelendiğinde, belediyelerin borçlanma yetkisi şöyle değerlendirilebilir: Belediyeler iç ve dış piyasalardan borçlanma yetkisine sahiptir. Ancak, yasalarla belediyelerin borçlanma yetkisine bazı sınırlamalar getirilmiştir. En son kesinleşmiş belediye gelirlerinin yüzde 10'unu aşmayan borçlanma belediye meclisi kararı ile serbestçe yapılabilmektedir. İç borçlanmanın kullanım alanı konusunda (tahvil ihracı hariç) belediyeler serbesttir. Dış borçlanma ve tahvil ihracı ise yalnızca yatırım harcamaları için sınırlandırılmıştır. Ayrıca, belediyelerin toplam borç stoku için de bir sınırlandırma getirilmiştir. Bunun yanı sıra, belediyelerin borçlanmalarında merkezi yönetimin ön izninin gerektiği durumlar da bulunmaktadır. Belediyelerin gelirlerinin yüzde onunu geçen borçlanmalarda ve dış borçlanma ve tahvil ihracı konusunda merkezi yönetimin ön izni gerekmektedir. Dolayısıyla, merkezi yönetimin ön izninin bulunduğu bu üç durum olmasaydı, Türkiye'de belediyelerin borçlanma özerkliği puanı 2 puan alabilecek durumdayken, ön izin gerektiren durumlar nedeniyle 1 puan bandında değerlendirilmiştir. Ancak, borçlanma konusunda ön izin gerekmeyen durumların (belediye gelirlerinin yüzde 10'unu aşmayan borçlanmalar) da varlığı nedeniyle Türkiye'nin mevcut durumdaki puanının 1 puanın biraz üstünde olduğu söylenebilir.

5393 sayılı Belediye Kanunu 2005 tarihli bir kanundur. Bu kanundan önce belediyeler 1580 sayılı Belediye Kanunu'na tabiydi. Dolayısıyla, 2005 öncesi dönemde belediyelerin borçlanma yetkisi konusundaki durumu için 1580 sayılı Kanun hükümlerinin de değerlendirilmesi gerekmektedir. 1580 sayılı Kanun'un 70. Maddesi ile belediye meclislerine borç alma ve borç verme yetkisi verilmiş, belediyelerin borçlanma yetkisi konu, miktar, ödeme şekli ve ödeme süreleri yönünden kısıtlanmamıştır. Ancak, belediye meclislerinin borçlanmaya ilişkin kararının en büyük mülki amirin onayı ile yürürlüğe girmesi öngörülmüştür. Ayrıca, 1580 sayılı Kanun'un 72. Maddesi'nde belediyelerin 25 yıldan daha uzun süre için yapacakları borç alma ve borç verme kararlarının il idare kurulunun değerlendirmesi üzerine valinin onayı ve Danıştay kararı ile yürürlüğe gireceği belirtilmiştir. Diğer taraftan, bu dönemde belediyeler tahvil ihracı konusunda da merkezi yönetimin onayına tabi kılınmıştır. 1580 sayılı Kanun'un 19. Maddesi'nde tahvil ihracı ve hangi durumlarda tahvil çıkarılabileceği konusu düzenlenmiştir. Buna göre; belediye meclisinin tahvil ihracı kararının valinin değerlendirmesi ile birlikte İçişleri Bakanlığı'na gönderileceği ve Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı'nın değerlendirmesi alındıktan sonra İçişleri Bakanlığı'nın teklifi ve Başbakanın onayı ile kesinleşeceği belirtilmiştir. Dış borçlanma konusunda ise yine 2005 öncesi dönemde olduğu gibi Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı'nın izni veya hazine garantisi ile belediyelerin borçlanması söz konusudur (Arıkboğa, 2004: 181, 182; Çetinkaya ve Demirbaş, 2004: 21).¹⁶

Dolayısıyla 1580 sayılı Kanun'un uygulandığı dönemde belediyelerin borçlanmaları konusunda merkezi yönetimin vesayetinin günümüz koşullarına kıyasla daha fazla olduğu söylenebilir. Günümüzde yalnızca dış borçlanma, tahvil ihracı ve gelirlerin yüzde onunu geçen borçlanma için vesayet söz konusu iken, 2005 öncesi dönemde belediye meclisinin bütün borçlanma kararlarının merkezi yönetiminin onayına muhtaç olduğu görülmektedir. Bu nedenle, Türkiye'nin borçlanma özerkliği konusundaki puanının 2005 öncesi dönemde 1 puan seviyesinde değerlendirilmesi isabetli iken, 2005 sonrası dönemde 1 puan bandının biraz üzerine yükseldiği düşünülmektedir. Diğer taraftan, 1580 sayılı Kanun ile borçlanma limiti konusunda bir üst sınır getirilmemişken, 2002 yılında çıkartılan "*Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun*" hükümleri sonrası

¹⁵ Bkz. 28.3.2002 tarih ve 4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkına Kanun, Madde4, Madde 8. Resmi Gazete, 9.4.2002, Sayı 24721.

¹⁶ Kamu kurumlarının borçlanmalarına ilişkin usulleri düzenleyen 4749 Sayılı "*Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkına Kanun*" 2002 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Ancak, bu tarihten önce de "*Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun*", "*Türk Parasının Kıymetini Koruma Hakkında 32 Sayılı Karara ilişkin 92-3/7 Sayılı Tebliğ*" belediyelerin dış borçlanmalarını düzenlemekteydi (Arıkboğa, 2004: 182).

belediyelerin borçlanmaları disiplin altına alınmak istenmiş, 5393 sayılı Kanun ile belediyelerin borçlanmaları konusunda bir üst limit getirilmiştir.

SONUÇ

Çalışma kapsamında, Türkiye’de belediyelerin mali özerklik derecesi Avrupa Komisyonu tarafından yayınlanan “*Yerel Yönetimler Özerklik Endeksi*” çerçevesinde değerlendirilerek analiz edilmiştir. “*Yerel Yönetimler Özerklik Endeksi*”nin mali özerkliği ilgilendiren yerel vergileme, mali transfer sistemi, mali yeterlilik ve borçlanma özerkliği değişkenleri açısından Türkiye’nin durumu yukarıda ayrıntılı olarak verilmeye çalışılmıştır. Bu analiz sonuçları toplu olarak değerlendirildiğinde geliştirilen endeks kapsamında Türkiye’de belediyelerin mali özerkliği ile ilgili ulaşılan sonuçlar şöyle özetlenebilir:

“*Yerel Yönetimler Özerklik Endeksi*” araştırmasında Türkiye’de belediyelerin vergileme konusundaki yetki derecesi açısından puanı 1 puan (yerel yönetimler dar tabanlı vergilerin matrah ve oranını belirleyebilir) olarak belirlenmiş, analizi kapsayan 1990-2014 yılları arasında bu puan seviyesinde bir değişiklik olmadığı kabul edilmiştir. Ancak, mevcut durumda Türkiye’de belediyelerin vergileme yetkileri Anayasa ve yasalarda yer alan hükümler açısından değerlendirildiğinde bu puanlamanın çok isabetli olmadığı düşünülmektedir. 1990-2012 yılları arasında birkaç vergi ve harçta belediyelerin kanunun belirlediği alt ve üst sınırlar çerçevesinde tarife belirleme yetkisinin bulunması nedeniyle bu puan biraz daha 1’e yakın olsa bile, Anayasa Mahkemesi’nin Anayasa’nın 73. Maddesine dayanarak belediyelerin bu yetkilerini iptal ettiği 2013 yılından sonra puanın 0’a yakın seviyelere indiği söylenebilir. Hatta belediyelerin emlak vergi değerinin belirlenmesinde takdir komisyonlarındaki temsilcileri nedeniyle sınırlı etkileri olmasa bu puan 0 olarak bile değerlendirilebilirdi. Diğer taraftan araştırma kapsamındaki 39 ülke ortalamasının da oldukça düşük olup 1,72 düzeyinde gerçekleştiği, ancak Türkiye’nin bu ortalamasının da altında bir yere sahip olduğu görülmektedir. (Bkz. Ek 1).

Koşula bağlı ve koşulsuz transferlerin toplam transferler içindeki payı göz önünde bulundurularak puanlama yapılan mali transfer sistemi açısından ise Türkiye’ye verilen puan 3 düzeyindedir. 3 puanının açıklaması transfer gelirlerinin tamamına yakını koşulsuz transferlerden oluşmaktadır (% 80 ile % 100 arasında) şeklinde yapılmıştır. Belediyelerin gelir kesin hesapları üzerinde yapılan analiz sonucunda bu değerlendirmenin isabetli olduğu tespit edilmiştir. Türkiye’deki belediyelerin merkezi yönetimden aldığı koşulsuz transferlerin toplam transferler içindeki payı 1995-2005 yılları arasında ortalama yüzde 94, 2006-2014 yılları arasında yüzde 98 düzeyinde seyretmiş, dönem içinde yüzde 89 seviyesinin altına düşmemiştir. Dolayısıyla, Türkiye’de belediyelerin bu değişken açısından oldukça iyi durumda olduğu söylenebilir. Nitekim Türkiye’nin mali transfer sistemi açısından verilen puanı 1,5 ile 1,8 arasında seyreden 39 ülke ortalamasının üstünde bir yerdedir. (Bkz. Ek 2). Ancak, bu değişkeni transferlerin belediyelerin toplam gelirleri içindeki payı ile birlikte değerlendirmeden tek başına ele almak yanıltıcı olacaktır. Her ne kadar transferlerin koşulsuz olması mali özerklik açısından olumlu bir gösterge olsa da, toplam gelirler içinde transferlerin payı arttıkça, belediyelerin gelirlerinin temini açısından merkezi yönetime bağımlılık oranı da artacaktır. Ülkeler arasında yapılan karşılaştırmada da bu durum dikkate alınmalıdır.

Bu noktada, mali transfer sisteminin araştırma kapsamında ele alınan bir başka değişken olan mali yeterlilik değişkeni ile birlikte ele alınması daha isabetli olacaktır. Mali yeterlilik değişkeni kapsamında Türkiye’ye “*Yerel Yönetimler Özerklik Endeksi*” araştırmasında verilen puan 2 puandır. Bu puanın açıklaması, öz gelirlerin toplam gelirler içindeki payı yüzde 25 ile yüzde 50 arasındadır şeklinde yapılmıştır. Belediyelerin gelir kesin hesapları üzerinde yapılan analiz, bu değerlendirmenin de doğrulandığını göstermektedir. Türkiye’deki belediyelerin öz gelirlerinin toplam gelirler içindeki payı (borçlanma hariç) 1995-2005 yılları arasında ortalama yüzde 45, 2006-2014 yılları arasında yüzde 49 düzeyinde seyretmiştir. Büyükşehir belediyelerinde öz gelir oranı yüzde 35’lere düşmekle birlikte,

yine de yüzde 25'in altına düşmemesi nedeniyle sonucu etkilememektedir. Türkiye'ye mali yeterlilik değişkeni açısından verilen puan pek çok ülkenin altında olmakla birlikte 39 ülke ortalamasına (1,5 ile 2 arasında seyrediyor) yakın bir seviyededir (Bkz. Ek 3).

Mali özerkliğe ilişkin dördüncü değişken olarak analiz edilen borçlanma özerkliği değişkeni açısından ise Türkiye'nin durumu yerel vergileme konusunda olduğu gibi pek iç açıcı görünmemektedir. Raporda Türkiye'de belediyelerin borçlanma konusundaki yetki derecesine 0 ile 3 puan arasında 1 puan verilmiştir. Bu puanın anlamı borçlanmanın üst yönetim biriminin ön izni ve bir ya da birden fazla sınırlama ile yapılabilmesidir. Türkiye'de belediyelerin borçlanmalarına ilişkin mevzuatta yer alan düzenlemeler incelendiğinde, belediyelerin dış borçlanmaları, tahvil ihracı ve gelirlerinin yüzde 10'unu aşan borçlanmalar konularında merkezi yönetimin vesayetinin söz konusu olduğu görülmektedir. Bu durumda 1 puan yorumu kısmen doğrudur. Ancak, belediyelerin tüm borçlanmalarının merkezi yönetimin vesayetine tabi olmadığı, gelirlerin yüzde 10'u geçmeyen iç borçlanmalar için belediye meclisi kararının yeterli olduğu dikkate alınacak olursa günümüzde bu oran 1 puandan biraz daha fazla, 1 ile 2 arasında bir yerde de düşünülebilir. Bununla birlikte bu yorum, 2005 yılından itibaren yapılabilse de, 2005 tarihinden önce 1580 sayılı Kanun döneminde belediye meclisinin borçlanmaya ilişkin bütün kararlarının merkezi yönetimin onayına muhtaç olduğu dikkate alınır, 1990-2005 yıllarını kapsayan dönemde 1 puan yorumunun daha isabetli olacağı söylenebilir. Türkiye'nin borçlanma konusundaki durumu diğer ülkelerle karşılaştırıldığında ise, 1,5 ile 2 puan arasında seyreden ortalamanın altında bir yerlerde olduğu görülmektedir (Bkz Ek 4).

Sonuç olarak, “*Yerel Yönetimler Özerklik Endeksi*” araştırmasında yer alan değişkenler açısından değerlendirildiğinde Türkiye'nin mali özerklik açısından durumu mali transfer sistemi ve mali yeterlilik boyutlarında nispeten daha iyi bir puan seviyesinde gerçekleşmiş, 39 ülke ortalaması seviyesinde ya da ortalamanın üzerinde gerçekleşmiştir. Bu iki değişken açısından, bildiri kapsamında yapılan analizler de “*Yerel Yönetimler Özerklik Endeksi*” araştırması kapsamında verilen puanları doğrular niteliktedir. Ancak, yerel vergileme ve borçlanma özerkliği konusunda Türkiye'nin durumu pek iç açıcı olmayıp ülke ortalamalarının altındadır. Çalışma kapsamında mevcut mevzuatın değerlendirilmesi suretiyle yapılan analizlerde bu iki değişken açısından “*Yerel Yönetimler Özerklik Endeksi*”nde bulunan puandan dönemsel olarak daha farklı puanlar bulunabilmiştir. Yerel vergileme konusunda belediyelerin puan durumunun özellikle 2012 yılı sonrasında endekse göre daha kötü, borçlanma konusunda ise en azından 2005 sonrasında endekse göre daha iyi durumda olduğu düşünülmektedir.

Türkiye'de belediyeler mali özerklik açısından geliştirilmek isteniyorsa, öncelikle yerel vergileme konusundaki yetki derecesinin artırılması gerektiği söylenebilir. Bu noktada, gerekirse Anayasa'da değişiklik yapılarak kanunun belirlediği alt ve üst sınırlar çerçevesinde yerel vergi ve harçların tarifelerini belirleme yetkisinin tekrar belediyelere verilmesi önemli bir adım olabilir. Belediyelerin bir yandan yerel vergi ve harçlar üzerindeki kontrol yetkilerinin artırılması, diğer yandan yeni öz gelir kaynaklarına kavuşturulması hem yerel vergileme, hem de mali yeterlilik puanlarının yükselmesine sebep olarak mali özerklik derecelerinin gelişmesi yönünde katkı sağlayacaktır. Borçlanma konusundaki yetki derecesinin artırılıp artırılmayacağı ise, mali disiplin açısından önem arz etmesi nedeniyle ülkenin içinde bulunduğu ekonomik koşullar dikkate alınarak değerlendirilmesi gereken bir husustur.

KAYNAKÇA

Arikboğa, Ülkü (2004), *Yönetimler Arası Mali İlişkiler*, Yaylacık Matbaası, İstanbul.

Arikboğa, Ülkü (2008), “*Yerel Yönetimlerin Gelir Kaynakları*,” Recep Bozdoğan ve Yüksel Demirkaya (ed.), *Türkiye'de Yerel Yönetimler*, Nobel Yayınevi, Ankara, 251-286.

Arikboğa, Ülkü (2015a), “*Türkiye'de Yerel Vergileme ve Mali Özerklik Açısından Bir İnceleme*”, *Türkiye'de Yerel Vergileme Sorunları Sempozyum Bildiri Kitabı*, Marmara Belediyeler Birliği Kültür Yayınları, İstanbul, 28-41.

- Arıkboğa, Ülkü (2015b), “Türkiye’de Büyükşehir Belediyesi Transfer Sistemi ve 6360 Sayılı Kanununun Etkileri”, Marmara Üniversitesi İİBF Dergisi, Yıl 2015, Cilt 37, Sayı 2, 1-30.
- Arıkboğa, Ülkü (2015c), “Türkiye’de Yerel Vergi Yönetimi”, Maliye Dergisi, Sayı 168, Ocak-Haziran 2015, 1-19.
- Arıkboğa, Erbay (2015), Özerklik, Yerel Yönetimler ve Türkiye. Marmara Belediyeler Birliği Kültür Yayınları, İstanbul.
- Arıkboğa, Ülkü (2016), “Türkiye’de Belediyelerin Gelir Yapısı: Sorunlar ve Çözüm Önerileri”, Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Yıl 2016, Cilt 13, Sayı 33, 276-297.
- Blöchliger, Hansjörg ve King, David (2006), Fiscal Autonomy of Sub-Central Governments, OECD Publication, Cedex.
- Blöchliger, Hansjörg ve Rabesona, Joesetta (2009), Fiscal Autonomy of Sub-Central Governments: An Update, OECD Publication, Cedex.
- Çetinkaya, Özhan ve Demirbaş, Tolga (2004), “Türkiye’de Belediyelere İlişkin Borçlanma Mevzuatı, Borçlanma Yapısı ve Belediye Borçlanma Yapısının İncelenmesi”, Akdeniz İİBF Dergisi (8), 2004, 18-37.
- European Commission (2016), Self Rule Index for Local Authorities (Release1.0), European Union, Luxembourg.
- Güner, Ayşe (2005). “Mali Özerklik Çerçevesinde Yerel Yönetimlerin Gelirleri Üzerine Bir Değerlendirme. Türkiye’de Yeniden Mali Yapılanma”, 20. Maliye Sempozyumu Bildiriler Kitabı, Pamukkale Üniversitesi İİBF Yayını, Pamukkale.
- Güner, Ayşe ve Çelen, Mustafa (2014), “AB Ülkelerinde ve Türkiye’de Mali Yerleşmenin Bir Göstergesi Olarak Yerel Harcamaların Yapısı”, Mustafa Sakal, Ahmet Kesik ve Tekin Akdemir (ed.). Mali Yerinden Yönetim: Teori, Kavramsal Açıklamalar ve Türkiye’ye İlişkin Değerlendirmeler, Nobel Yayıncılık, Ankara, s. 167-199.
- Güner, Ayşe (2015), “Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik”, Türkiye’de Yerel Vergileme Sorunları Sempozyum Bildiri Kitabı, Marmara Belediyeler Birliği Kültür Yayınları, İstanbul, 22-27. <http://www.muhasibat.gov.tr/content/genel-yonetim-mali-istatistikleri.html>, 28.04.2017.
- Keleş, Ruşen (2016), Yerinden Yönetim ve Siyaset, Cem Yayınevi, Ankara.
- Kim, SooKeun (1997), “Local Autonomy and Fiscal Resources in Korea”, Ed. EthishamAhmad, Financing Decentralized Expenditures, Edward Elgar, Cheltenham, 267-291.
- Korlu, R. Kutlu ve Çetinkaya, Özhan (2015), “Türkiye’deki Belediyelerin Mali Özerkliğinin Öz Gelirler Bağlamında Analizi ve Değerlendirilmesi”, Siyaset, Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi, Yıl 3, Cilt 3, Sayı 4, s.95-111.
- Minassian, T. ve Craig, J. (1997), “Control of Subnational Government Borrowing”, Ed.: T. Minassian, Fiscal Federalism in Theory and Practice. International Monetary Fund, Washington, s.156-172.
- OECD (1999), Taxing Powers of State and Local Government, OECD Publication, Cedex.
- Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) (2007a), Kesin Hesaplar: Belediyeler ve İl Özel İdareleri 2004, Türkiye İstatistik Kurumu Matbaası.
- Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) (2007b), Kesin Hesaplar: Belediyeler ve İl Özel İdareleri 2005, Türkiye İstatistik Kurumu Matbaası.
- Ulusoy, Ahmet ve Akdemir, Tekin (2009), “Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik: Türkiye ve OECD Ülkelerinin Karşılaştırmalı Analizi”, Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 12 (21). s.259-287.
- Yakar, Soner ve Gündüz, İsmail Orçun (2014), “Türkiye’de Belediyelerin Vergilendirme Yetkisi: “Var” Mı “Yok” Mu İşte Bütün Mesele Bu”, Sayıştay Dergisi, Sayı 92, s.117-141.
- Yılmaz, Hakan ve diğerleri (2012), Yerel Yönetimler Maliyesi, Mali Hizmetler Derneği Yayını, Ankara.

EK 1
Ülkeler Bazında Belediyelerin
Yerel Vergileme Puanları 2014 Yılı İtibariyle

Ülkeler	Yerel Vergileme
Lihtenştayn	4
İsviçre	4
Almanya	4
Danimarka	3
Finlandiya	3
Lüksemburg	3
Avusturya	3
İsveç	3
İzlanda	2
Norveç	2
Fransa	2
Hollanda	2
Belçika	2
İspanya	2
İrlanda	2
İngiltere	2
İtalya	2
Polonya	2
Romanya	2
Kıbrıs	2
Portekiz	2
Slovakya	2
Sırbistan	2
Gürcistan	1
Estonya	1
Çek Cumhuriyeti	1
Lufthansa	1
Ukrayna	1
Yunanistan	1
Türkiye	1
Hırvatistan	1
Macaristan	1
Moldova	1
Makedonya	2
Arnavutluk	1
Slovenya	1
Bulgaristan	1
Letonya	1
Malta	0

Kaynak: European Commission, 2016:
37'den yararlanılarak hazırlanmıştır.

EK2
Ülkeler Bazında Belediyelerin
Mali Transfer Sistemi Puanları 2014 Yılı İtibariyle

Ülkeler	Mali Transfer Sistemi
İsveç	3
Danimarka	3
Fransa	3
Lüksemburg	3
Norveç	3
Portekiz	3
Türkiye	3
Malta	3
İzlanda	2
Finlandiya	3
Sırbistan	3
Lihtenştayn	2
Avusturya	2
İspanya	2
Yunanistan	2
Polonya	2
İngiltere	1,89
Almanya	1,96
Macaristan	0
Letonya	2
Çek Cumhuriyeti	2
Kıbrıs	1,31
İtalya	2
Belçika	1,22
Romanya	1
Hırvatistan	1,71
Lufthansa	1
Estonya	0
Hollanda	2
İrlanda	0
Bulgaristan	0
Arnavutluk	1
İsviçre	0,96
Ukrayna	0,46
Gürcistan	1
Slovakya	0
Makedonya	0
Slovenya	0
Moldova	0

Kaynak: European Commission, 2016:
39'dan yararlanılarak hazırlanmıştır.

EK 3
Ülkeler Bazında Belediyelerin
Mali Yeterlilik Puanları 2014 Yılı İtibariyle

Ülkeler	Mali Yeterlilik
İsveç	3
Fransa	3
Norveç	3
İzlanda	3
Finlandiya	3
İspanya	3
Belçika	3
İrlanda	3
İsviçre	3
Lihtenştayn	2
Kıbrıs	2,65
Hırvatistan	2.29
Danimarka	2
Lüksemburg	2
Portekiz	2
Türkiye	2
Yunanistan	2
Slovakya	2
Polonya	2
İtalya	3
Almanya	1,85
Malta	2
Avusturya	1,94
Gürcistan	1
Sırbistan	2
Çek Cumhuriyeti	1
Arnavutluk	2
Romanya	1
Macaristan	1
Litvanya	1
Estonya	1
Hollanda	1
Bulgaristan	2
İngiltere	1
Makedonya	2
Moldova	1
Letonya	0
Ukrayna	0
Slovenya	0

Kaynak: European Commission, 2016:
41'den yararlanılarak hazırlanmıştır.

EK 4
Ülkeler Bazında Belediyelerin
Borçlanma Özerklik Puanları 2014 Yılı İtibariyle

Ülkeler	Borçlanma Özerkliği
İsveç	3
Lihtenştayn	3
Çek Cumhuriyeti	3
İzlanda	2
Yunanistan	2
Macaristan	1
Slovakya	2
İsviçre	2,52
Fransa	2
Finlandiya	2
Belçika	2
Portekiz	2
Litvanya	2
Estonya	2
Hollanda	2
Hırvatistan	2
Almanya	2
Polonya	2
Avusturya	1,86
İspanya	2
Bulgaristan	2
Norveç	2
İtalya	1
Gürcistan	1
Sırbistan	2
Slovenya	1
İrlanda	1
Kıbrıs	1
Danimarka	1
Lüksemburg	1
Türkiye	1
Malta	1
Moldova	1
Letonya	1
İngiltere	1
Romanya	1
Ukrayna	0,69
Arnavutluk	1
Makedonya	1

Kaynak: European Commission, 2016:
43'den yararlanılarak hazırlanmıştır.

BELEDİYE GAYRİMENKULLERİNİN DEĞERLENDİRİLMESİNDE BİR YÖNTEM OLARAK “HASILAT PAYLAŞIMI YÖNTEMİ VE MUHASEBELEŞTİRİLMESİ”

Ali KABLAN¹
Selçuk ALTUN²

ÖZET

Günümüzde belediyelerin en önemli sorunlarının başında finansman sorunu gelmektedir. Belediyeler, kendi öz gelirleri ve merkezi idareden aldıkları payların, belediyelerin hizmet hayatını sürdürmesine yeterli olmadığı durumlarda farklı gelir arayışlarına girmektedirler. Belediyelerin böyle durumlarda en fazla başvurdukları yöntem, ellerinde bulunan gayrimenkulleri değerlendirmek olmaktadır. Bu güne kadar bu değerlendirmede; “Satış” veya “Kat Karşılığı İhale Yöntemi” uygulanmakta iken, son zamanlarda bu değerlendirme “Hasılat (gelir) Paylaşımı İhalesi” şeklinde görülmeye başlanmıştır.

Hasılat paylaşımı yöntemi; belediye mülkiyetinde olan arsanın normal arsa satış işlemi yerine, arsa üzerine inşa edilecek bağımsız bölümlerin satış bedellerinin belirli bir yüzdesi karşılığı satılması şeklinde uygulanmaktadır. Belediye yönetimleri, “Hasılat (Gelir) Paylaşımı İhalesi” yönteminde iki farklı konuda sorunlarla karşılaşmaktadırlar. Bu konulardan birincisi, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu kapsamında hasılat paylaşımı ihalesinin hazırlık, ihale ve sözleşme aşaması, ikincisi ise, arsanın belediye kayıtlarından çıkışı ve hasılatın muhasebeleştirilmesi sürecidir.

Bu çalışmada, hasılat paylaşımı yönteminin belediyeler açısından avantaj ve dezavantajları incelenmekte, henüz yeni uygulanan bir yöntem olduğundan uygulayıcıların yaşayabilecekleri sorunlara ilişkin çözüm önerilerine yer verilmektedir. Bu amaçla çalışmada, belediye yönetimlerine faydalı olacağı düşüncesiyle, olumlu ve olumsuz yönleriyle hasılat paylaşımı ihale hazırlığı, ihale süreci, sözleşme aşaması ve yöntemin muhasebeleştirme işlemleri ele alınmış ve yönteme ilişkin örnek uygulamalara yer verilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Belediye, Hasılat Paylaşımı, Finansman, Muhasebeleştirme.

“REVENUE SHARING METHOD AND ACCOUNTING” AS A METHOD IN UTILIZING MUNICIPALITY REAL ESTATES

ABSTRACT

Today, the financing is the leading one among the most striking problems of municipalities. Municipalities embark on the quest for a different revenue in case their internal revenue and share obtained from the central administration do not afford to maintain the services offered by municipalities. The method municipalities exert in such cases is mostly the utilization of municipalities' real estates. In this utilization, “Sale” or “Method of Tender for Flat” has been implemented up to the present, while this utilization has recently appeared in the form of “Revenue Sharing Tender.”

¹Yrd. Doç. Dr., Trakya Üniversitesi Uzunköprü Uygulamalı Bilimler Yüksek Okulu, alikablan@trakya.edu.tr

²Mali Hizmetler E.Müdürü-Kurumsal Yönetim Danışmanı, Beylikdüzü Belediyesi, selcukaltun@beylikduzu.bel.tr

Revenue sharing method is exerted as selling the independent parts built on the land in possession of municipality in return for a certain percentage of sale values instead of selling the land in a common way. Municipality administrations encounter some problems in two different issues at the method of "Revenue Sharing Tender". The first one of these issues is preparation, tender, and contract stages of revenue sharing tender within the framework of State Tender Law No. 2886; and the second one is the stage of removing the land from municipality records and accounting treatment of revenue.

In this study, the advantages and disadvantages of revenue sharing method in terms of municipalities are assessed and the solution recommendations are stated with regards to the probable problems of executors since it is a recently implemented method. To this end, in the study was tackled the preparation phase, tender process, contracting stage, and accounting treatments of the revenue sharing method with its positive and negative aspects; and the sample practices related to the method were presented considering its benefits for municipality administrations.

Key Words: Municipality, Revenue, Sharing, Financing, Accounting.

GİRİŞ

Yerel yönetim sisteminin en önemli parçası olan belediyelerin mali yapısı, beldeye sunulan hizmetlerin kalitesini belirleyen en önemli unsurdur. Hızlı şehirleşmenin belediye bütçeleri üzerinde yarattığı harcama yönlü baskı her geçen yıl daha fazla hissedilmektedir. Şehirleşme ile birlikte hızla artan altyapı yatırımları talebi için kaynak yaratmada karşılaşılan sorunlar, belediyelerin mali yapısında bozulma ve borçlanmalara sebep olmaktadır.

Belediyeler, başlıca üç tür finansman kaynağına sahiptir. Kaynaklardan birincisi; yerel kaynaklardan elde edilen esas gelirlerdir. Bunlar belediye yönetimlerine tahsil etme yetkisi tanınmış vergiler, harçlar, katılım payları, ücretler ve belediyelere ait taşınmazların satılması ve kiralanması yoluyla elde ettiği gelirler ve işletme karlarıdır. İkincisi; transfer niteliği taşıyan gelirlerdir. Bu kaynaklar, belediyelerin merkezi yönetim gelirlerinden aldığı pay ile yardımlardır. Ve üçüncü kaynaklar ise; bankacılık sektörü ile mali piyasalardan alınan krediler olarak borç şeklindeki aktarmalardan oluşmaktadır. Vergi ve harçların oranını belirleme yetkisinin belediye meclislerinde olmaması, bazı devlet yardım ve fonlarının süreklilik göstermemesi ya da merkezi otoritenin takdirine bırakılması finansman ile ilgili karşılaşılan en önemli sıkıntılardır.

Devlet bütçesi ve maliye politikaları, resesyonel ekonomik koşullar ve kamu hizmetleri için artan talepler ile birlikte yerel yönetim birimlerinin alternatif gelir kaynaklarını tespit etmeye teşebbüs etme yönündeki baskısı giderek artmaktadır(Nelson, 2017, 1).Hasılat Paylaşımı Yöntemi de bu alternatif yöntemler arasında son zamanlarda en çok rağbet gören yöntem olarak karşımıza çıkmaktadır.

Neredeyse tüm ülkelerde, belediyeler önemli miktarda gayrimenkulün sahibi ya da kontrol edeni durumundadır. Bazı tahminlere göre ABD’de belediyelerin varlıklarının %50 si gayrimenkullerden oluşmaktadır. Diğer ülkelerde bu oranların % 90'lara kadar ulaştığı görülmektedir. Belediyelerin sahip oldukları varlıkları uygun koşullarda değerlendirememesi, fırsat maliyetleri ile

karşı karşıya kalınmasına yol açmaktadır. Örneğin Çek Cumhuriyeti’ndeki Ostrava Şehri 1996 yılında yaklaşık 34 milyon ABD doları olduğunu tespit ettiğinde bu fonların o yıl içerisinde değerlendirilmediği, faiz kazancından mahrum kaldığı tespit edilmiştir (Kaganova vd, 2017, 1-2).

Ülkemiz de durum Dünya’dakinden farklı görülmemektedir. Belediyelerin sahip olduğu gayrimenkuller belediye bilançolarında büyük yer tutmaktadır. Bu varlıkların uygun koşullarda değerlendirilmesi belediye bütçesine ve ülke ekonomisine büyük katkı sağlayacağı bir gerçektir. Bu varlıkların bugüne kadar kiralanması veya kat karşılığı değerlendirilmesi söz konusu iken, iki yöntemde dezavantajlarını ortadan kaldıran yeni bir yöntem olarak hasılat paylaşımli inşaat sözleşmeleri karşımıza çıkmaktadır.

Ülkemizde Belediyeler genellikle belediye gelirleri yerine belediye varlıkları ve yükümlülükleri üzerinde daha fazla seçme özgürlüğü taşırlar. Gelişmekte olan ülkelerde olduğu gibi ülkemizde de merkezi yönetim genellikle yerel yönetimlerin kendi vergilerini kurma, kendi vergi oranlarını belirleme veya kredi piyasasına borç verme konusunda ciddi sınırlamalar getirirken, yerel yönetimlerin kendi haklarını kullanmaya, işletmeye, işletirme haklarına herhangi bir sınırlama getirmemişlerdir. Belediyeler, kamu hizmeti sunumunda kritik olmayan isteğe bağlı varlıkları satın alabilir veya elden çıkarabilir. “Artı Mülk” olarak isimlendirilen bu varlıklar; kullanım veya sosyal programlar için gerekli olmayan özelliklere sahip gayrimenkullerdir (Kaganova vd, 2017, 2-5). Bu varlıkların amacı;

- Fazla mülkün gelir tahsilatı için kiralanması,
- Fazla mülkün satış gelirleri ve emlak vergileri oluşturmak için özelleştirilmesidir.

Artı mülk olarak kabul edilen bu varlıkların günümüzde “Hasılat Paylaşımli İnşaat Sözleşmeleri” şeklinde kullanımı artmakta, bu kullanım şeklinin belediye gelirlerini artırdığı yönünde görüşler ağır basmaktadır.

Belediyelerin sahip oldukları varlıkları değerlendirmede karşımıza çıkan en güncel yaklaşım olan hasılat paylaşımı yöntemi, yerel yönetimlere sahip oldukları varlıklarla ilgili karşılaşılabilecek fırsat maliyetini minimum düzeye indirmeyi hedeflemektedir.

1. HASILAT PAYLAŞIMLI İNŞAAT SÖZLEŞMELERİ TANIMI:

Hasılat paylaşım sözleşmesi bir taraftan arsa sahibi ve diğer yandan yüklenici müteahhit arasında düzenlenen bir sözleşme olup, bu sözleşmeye göre inşaat aşamasında satış vaadi sözleşmesi ile konut satışları yapılmaktadır (Kızılot, 2011, 226).

Hasılat Paylaşımli İnşaat Sözleşmeleri’nde taraflar, yani arsa sahibi ile yüklenici, yüklenici tarafından inşa edilecek bağımsız bölümlerin satılmasından elde edilecek geliri paylaşmak konusunda anlaşmaktadır. Bu sözleşme ile arzu edilen sonuç, sadece iş sahibinin arsasında bir inşaat meydana getirilmesinden ibaret olmayıp, meydana getirilen bağımsız bölümlerin satılmasıyla elde edilecek gelirin taraflarca paylaşılmasıdır (İnal, 2015, 72).

Bu doğrultuda Hasılat Paylaşımli İnşaat Sözleşmelerini en genel anlamıyla “*arsa sahibinin, yüklenicinin yapacağı bağımsız bölümlerin satışından elde edilecek geliri yükleniciyle paylaşma borcu altına girdiği sözleşmedir*” şeklinde tanımlayabiliriz(İnal, 2015, 72).

Hasılat Paylaşımli İnşaat Sözleşmelerinin çıkış noktasını oluşturan, Arsa payı karşılığı inşaat sözleşmesini ise şu şekilde tanımlayabiliriz: “*Arsa payı karşılığı inşaat sözleşmesi, arsa sahibinin arsasının belirli paylarının mülkiyetini, müteahhidin arsa üzerine inşa edeceği binanın belirlenen bağımsız bölümlerinin teslimi karşılığında, müteahhide devretmeyi taahhüt etmesidir*” şeklinde tanımlayabiliriz(Erman, 2015, 4).

Hasılat Paylaşımli İnşaat Sözleşmeleri ile Arsa Payı Karşılığı İnşaat Sözleşmelerinin her ikisinin de çıkış noktasının özellikle müteahhitler açısından arsa temini için başlangıç aşamasında ayrıca kaynak bulma ihtiyacını ortadan kaldırmak olduğu söylenebilir. Bununla birlikte hasılat paylaşımli inşaat sözleşmeleri, tarafların inşaat bitiminde de kader ortaklığına ve işbirliğine devam etmelerine, böylelikle hasılat konusunda da maksimum faydayı sağlamalarına imkan veren bir karakter taşımaktadır(Şirin, 2015, 155).

Türk hukukunda arsa payı karşılığı inşaat sözleşmeleri uzunca bir zamandır yerleşik bir uygulamaya sahip olmakla birlikte, özellikle inşaat projelerinin boyutunun büyümesi ile yeni bir sözleşme tipi olarak gelir paylaşımli inşaat sözleşmeleri ortaya çıkmış ve kısa zamanda kayda değer bir yaygınlık kazanmış bulunmaktadır.

Özellikle orta ve büyük ölçekli inşaat projelerinde, taraflara ait olacak bağımsız bölüm sayısı göz önünde bulundurulduğunda, arsa sahibine ve yükleniciye ait olacak bağımsız bölümlerin taraflarca paylaşılarak üçüncü kişilere satışının ayrı ayrı yapılması yerine, satışın tek elden yapılmasının tarafların ihtiyaçlarına ve menfaatlerine daha uygun olacağı muhakkaktır. İşte Hasılat Paylaşımli İnşaat Sözleşmeleri bu ihtiyaca cevap veren bir sözleşme tipi olarak karşımıza çıkmaktadır(İnal, 2015, 71).

1.1. Hasılat Paylaşımli İnşaat Sözleşmeleri Çeşitleri:

Uygulamada farklı şekillerde karşımıza çıkabilen Hasılat Paylaşımli İnşaat Sözleşmeleri;

- 1- *Basit anlamıyla Hasılat Paylaşımli İnşaat Sözleşmeleri,*
- 2- *Asgari gelir taahhüdü içeren Hasılat Paylaşımli İnşaat Sözleşmeleri,*
- 3- *Aynı paylaşım koşulu içeren Hasılat Paylaşımli İnşaat Sözleşmeleri* olarak sınıflandırılabilir.

Basit anlamıyla Hasılat Paylaşımli İnşaat Sözleşmeleri, yukarıda verdiğimiz tanıma uygun olarak sözleşmenin en temel halini oluşturan şeklidir. Yüklenici arsa sahibi tarafından sağlanan arsada bağımsız bölümler meydana getirecek, bunların satışı için gerekli faaliyetlerde bulunacak ve bağımsız bölümler satıldıkça, satıştan elde edilen gelir, sözleşmede kararlaştırılan şekilde ve oranda taraflar arasında paylaşılacaktır.

Hasılat Paylaşımli İnşaat Sözleşmeleri'nin bir diğer görünüm şekli ise, yüklenicinin asgari gelir taahhüdünde bulunup bulunmadığına ilişkindir. Sözleşmede yüklenicinin asgari bir gelir taahhüdü yoksa bağımsız bölümlerin satılması üzerine fiilen elde edilecek gelir yükleniciyle arsa

sahibi arasında paylaşılacaktır. Buna karşılık sözleşmede yüklenici tarafından asgari bir gelir tutarı taahhüt edilmişse, bağımsız bölümlerin satışı üzerine bu gelir elde edilsin veya edilmesin yüklenici taahhüt ettiği asgari gelir üzerinden arsa sahibinin payını tamamlamak borcu altında bulunmaktadır. Buna karşılık, bağımsız bölümlerin satışından elde edilen gelirin beklenen veya yüklenici tarafından taahhüt edilen asgari tutarı aşması durumunda ise, bu fazlalık kural olarak yükleniciye kalmamakta, sözleşmede kararlaştırılan oran üzerinden arsa sahibi ile yüklenici arasında paylaşılmaktadır.

Ayrıca sözleşme ile asgari gelir tutarının güncellenmesi hükmüne yer verilmiş olduğu durumlarda, bu asgari gelir tutarının, sözleşme süresi boyunca belli bir oranda güncellenmesi gerekmektedir(İnal, 2015, 89).

Hasılat Paylaşımlı İnşaat Sözleşmeleri'nin diğer bir görünüm şekli de, sözleşmede, bağımsız bölümlerin belli bir süre içerisinde satılmaması durumunda bunların aynı paylaşımının kararlaştırılmış olmasıdır. Belirli bir sürenin sonunda satılmamış bağımsız bölümler paylaşılmakta, böylece yüklenici yaptığı işin karşılığı olarak bir kısım bağımsız bölümün mülkiyetini kazanmaktadır. İşte bu durumda sözleşme bu kalan bağımsız bölümler bakımından adeta arsa payı karşılığı inşaat sözleşmesine dönüşmektedir(İnal, 2015, 73-74).

Yukarıda bahsedilen üç yöntem incelendiğinde; “Basit anlamda Hasılat Paylaşımı Yöntemi”nin belediyenin bu projeye ilgili beklediği finansman rakamının belirsizliğini içermesi, “Aynı paylaşım koşulu içeren Hasılat Paylaşımlı İnşaat Sözleşmeleri”nin ise finansman elde edilmesi düşünülen bir projenin gayrimenkul olarak dönüşüne sebep olabilme ihtimalinden dolayı “Asgari Hasılat Paylaşımı Yöntemi”nin belediyenin elde edeceği finansman rakamının belirgin olması sebebiyle belediyeler açısından en faydalı yöntem olduğu söylenebilir. Bu sebeple örneğimize konu edilecek olan hasılat paylaşımı yönteminde asgari tutarı içeren bir sözleşme uygulamaya konulacaktır.

1.2. Hasılat Paylaşımlı İnşaat Sözleşmeleri'nin Hukuki Niteliği:

Hasılat Paylaşımlı İnşaat Sözleşmeleri bir sonuca katılmalı sözleşme niteliği taşımaktadır. Sonuca katılmalı sözleşmelerde bir taraf diğer tarafın ekonomik faaliyetine bir katkıda bulunmayı; diğer taraf ise bu katkı karşılığında, faaliyet sonunda elde edilecek sonuçtan pay vermeyi taahhüt etmektedir. Bu sebeple Hasılat Paylaşımlı İnşaat Sözleşmelerine“sonuca katılmalı sözleşmeler”e ilişkin esaslar uygulanabilecektir(İnal, 2015, 74-75).

1.3. Hasılat Paylaşımlı İnşaat Sözleşmelerinin Vergisel Niteliği:

Vergi İdaresi'nce Arsa karşılığı inşaat ilişkisi, trampa olarak kabul edilmektedir. Hasılat payı karşılığı arsa satışı ise niteliği itibarıyla satış sözleşmesi hüviyetindedir. Hasılat paylaşımı inşaat ilişkisinde trampa yoktur, bir mal verilmekte karşılığında para alınmaktadır. Dolayısıyla bu iki sözleşme türü aslında bir takım temel farklılıklar içermektedir(Şirin, 2015, 155-156).

Bununla birlikte uygulamaya bakıldığında; arsa karşılığı inşaat sözleşmelerinde arsa sahibi ile müteahhit arasındaki ilişki Vergi İdaresi tarafından iki ayrı teslim ve satış olarak kabul edilmekte, Hasılat paylaşımı inşaat işleri de Vergi İdaresi'nce arsa karşılığı inşaat işleriyle aynı şekilde nitelendirilmektedir(Şirin, 2015, 156-157).

Danıştay ise ağırlıklı görüşünde, arsa sahibi ile müteahhit arasındaki ilişkiyi; “arsanın değerlendirilmesi amacına yönelik” bir işlem olarak yorumlamakta, sözleşmenin hukuki niteliğini ise “tamamen kendisine özgü” bir hukuki muamele olarak değerlendirmektedir. Danıştay’ın bu görüşüne göre, arsa karşılığı inşaat işinde gerek arsa sahibinin gerekse müteahhidin gelir ve kurumlar vergisi ile KDV açısından yükümlülüğü doğmamaktadır(Şirin, 2015, 155-157).

Her halükarda bu sözleşmesel ilişki, taşıdığı nitelikler sebebiyle Türk vergi sisteminde yer alan birden fazla verginin ilgi alanına girmekte, birden fazla vergiye temas eder bir nitelik taşımaktadır.

1.3.1. KDV Açısından Hasılat Paylaşımlı İnşaat Sözleşmeleri

Yukarıda belirtildiği üzere Vergi İdaresi’nce arsa karşılığı inşaat işlerinde iki ayrı teslim olduğu kabul edilir. Bunlardan birincisi, arsa sahibi tarafından müteahhide arsanın teslimi; ikincisi ise müteahhit tarafından arsaya karşılık olarak arsa sahibine verilen konut veya işyerinin teslimidir. Karşılıklı olarak gerçekleşen bu teslimlerin her birinin katma değer vergisi açısından arz ettiği görünüm, arsa sahibinin vergisel açıdan taşıdığı özelliklere bağlı olarak farklılık gösterebilmektedir(Şirin, 2015, 158).

Katma Değer Vergisi Kanunu md. 28’de de belirtildiği üzere; Arsanın bir iktisadi işletmeye dahil olması veya arsa sahibinin arsa alım satımını mutad ve sürekli bir faaliyet olarak sürdürmesi halinde, müteahhide yapılan arsa teslimi KDV’ye tabidir. Ancak arsa sahibinin, gerçek usulde mükellefiyetini gerektirmeyecek şekilde, arazi bir faaliyet olarak arsasını daire veya işyeri karşılığında müteahhide tesliminde ise KDV uygulanmaz. Müteahhit tarafından arsa sahibine arsanın karşılığı olarak yapılan teslimlerde ise emsal bedel üzerinden KDV uygulanır(Şirin, 2015, 158). Ayrıca, müteahhit firma, bağımsız bölümleri alıcılara teslim ettiğinde, yedi gün içinde fatura düzenleyecek. Bu faturada; teslim edilen konutun net alan 150 m² ye kadar ise %1, 150 m² ve daha fazla ise %18 KDV hesaplanacaktır (Kızılot, 2011, 2).

Ayrıca, İstanbul Büyük Mükellefler Vergi Dairesi Başkanlığı’nın 24.04.2008 gün ve 12014 sayılı özelgesine göre; KDVK-60/2011-1 Sayılı Sirkülerde Yapılan Düzenlemede; uygulamada “hasılat paylaşımı”, “gelir paylaşımı” vb. şekillerde düzenlenen sözleşmeler uyarınca yapılan işlerde, inşa edilen bağımsız birimler yerine bunların hasılatı paylaşılmakta olup, bu tür sözleşmeler gereğince yapılan işlerin de 30 Seri Nolu KDV Genel Tebliğinde düzenlenen “Arsa Karşılığı İnşaat” olarak değerlendirilmesi gerekmektedir hükmü yer almaktadır. Buna göre inşa edilen bağımsız birimlerin üçüncü şahıslara satışında, yani vergiyi doğuran olayın vuku bulduğu tarihte sadece müteahhit firma tarafından üçüncü şahıslara fatura düzenlenecek, faturada gösterilen toplam bedel üzerinden bağımsız birimin niteliğine göre KDV hesaplanacaktır. Arsanın bir iktisadi işletmeye dahil olması veya arsa sahibinin arsa alım satımını mutad ve sürekli bir faaliyet olarak sürdürmesi halinde arsa sahibi, vergiyi doğuran olayın vukuu bulduğu tarih itibarıyla hasılattan kendisine kalan pay için müteahhide arsa satış faturası düzenleyecek, fatura bedeli üzerinden genel esaslara göre katma değer vergisi hesaplayarak beyan edecektir. Aksi durumda yani arsa sahibinin arsa alım satımı nedeniyle gerçek usulde mükellefiyeti bulunmaması veya arsanın iktisadi bir işletmeye kayıtlı olmadığı durumda ise arsa sahibi açısından katma değer vergisi yükümlülüğü söz konusu olmayacak, müteahhit arsa sahibine vereceği paya ilişkin olarak gider pusulası düzenleyerek bu miktarı arsanın maliyeti olarak kaydedecektir(Şirin, 2015, 159-160).

Belirtmek gerekir ki arsanın bir iktisadi işletmeye dahil olması veya arsa sahibinin arsa alım satımını mutad ve sürekli bir faaliyet olarak sürdürmesi halinde, müteahhit tarafından arsa karşılığı olarak arsa sahibine bağımsız bölümlerinin tesliminin KDV'ye tabi olduğu konusunda Danıştay'ın görüşü ile Vergi İdaresi'nin görüşü örtüşmektedir(Şirin, 2015, 162).

Bunlara ek olarak, Katma Değer Vergisi Kanununun 17/4-r maddesinde, kurumların aktifinde veya belediyeler ile il özel idarelerinin mülkiyetinde, en az iki tam yıl süreyle bulunan iştirak hisseleri ile taşınmazların satışı suretiyle gerçekleşen devir ve teslimleri katma değer vergisinden istisna tutulmuş; istisna kapsamındaki kıymetlerin ticaretini yapan kurumların, bu amaçla aktiflerinde buldukları taşınmaz ve iştirak hisseleri teslimlerinin istisna kapsamı dışında olduğu belirtilmiştir.

1.3.2. Gelir ve Kurumlar Vergisi Açısından Hasılat Paylaşımli İnşaat Sözleşmeleri

Arsanın elde edilmiş biçimine göre gelir vergisi açısından iki farklı durum söz konusudur.

- a- Arsanın Miras ya da Bağış Yolu ile Edinilmiş Olması Durumunda:
 - Gelir İdaresi Başkanlığının 25. Mart 2011 tarih ve GVK. 76/2011-2 sayılı 76 No'lu Gelir Vergisi Sirkülerine göre; GVK md.81/1 bent 6 da belirtildiği üzere; Arsanın müteahhide hasılat paylaşımı karşılığı verilmesi sonucu, elde edilen gelirler, gelir vergisine tabi değildir. Bunun nedeni ise; bu olayın, “arsa karşılığı inşaat gibi” kabul ediliyor olmasıdır. Maliye Bakanlığı miras veya diğer ivazsız (karşılıksız) yollardan edinilen arsanın, kat karşılığında müteahhide verilmesi sonucu elde edilecek gelirin, “değer artışı kazancı” olarak gelir vergisine tabi tutulamayacağı görüşündedir.
- b- Arsanın Satın Alma Yolu ile Edinilmiş Olması Durumunda:
 - GVK. Mükerrer md. 80/6 da belirtildiği üzere; Arsanın, satın alma tarihinden itibaren 5 yıl (1 Ocak 2007'den önce edinilenlerde 4 yıl) içinde elden çıkartılmasından sağlanan kazanç (hasılat payı ile arsanın satın alma bedeli arasındaki fark) “değer artışı kazancı” olarak gelir vergisine tabi tutulur.

Hasılat paylaşımı olayında da; arsanın iktisap (edinme) bedeli ile hasılatın alınan pay arasındaki fark “değer artışı kazancı” olarak gelir vergisine tabi tutulacaktır(Kızılot, 2011, 2).

- GVK md 81/1 bent 6 da belirtildiği üzere; Arsanın satın alma tarihinden itibaren 5 yıl geçmişse, durum farklı olacak (arsa sahibinin, arsa alım-satımını sürekli ve mutad bir faaliyet olarak sürdürmemesi koşuluyla), alınan hasılat payının tutarı ne olursa olsun gelir vergisinden muaf tutulacaktır.

Vergi idaresi, kat karşılığı arsa verilmesi olayında, 5 yıllık süreç geçmiş olsa bile, yıl içinde birden fazla daire ya da arka arkaya en az bir daire satışını “ticari kazanç” olarak nitelendirebilmektedir. Yukarıda bahsedildiği üzere hasılat paylaşımı vergisel anlamda bu riski ortadan kaldırmaktadır (Kızılot, 2011, 2).

Özetle; arsa şahsi mal niteliğinde ise ve ivazsız olarak edinilmişse bu arsanın satışında vergiden söz edilemez. Şahsen ve ivazlı olarak edinilmişse ve edinim tarihinden itibaren 5 yıl geçtikten sonra satılmışsa yine gelir vergisi doğmamaktadır. Şayet arsa bir ticari işletmenin aktifinde ise veya bu arsa teslimi tekerrür nedeniyle ticari kapsamındaki teslim sayılabilir durumda ise, iktisap ve

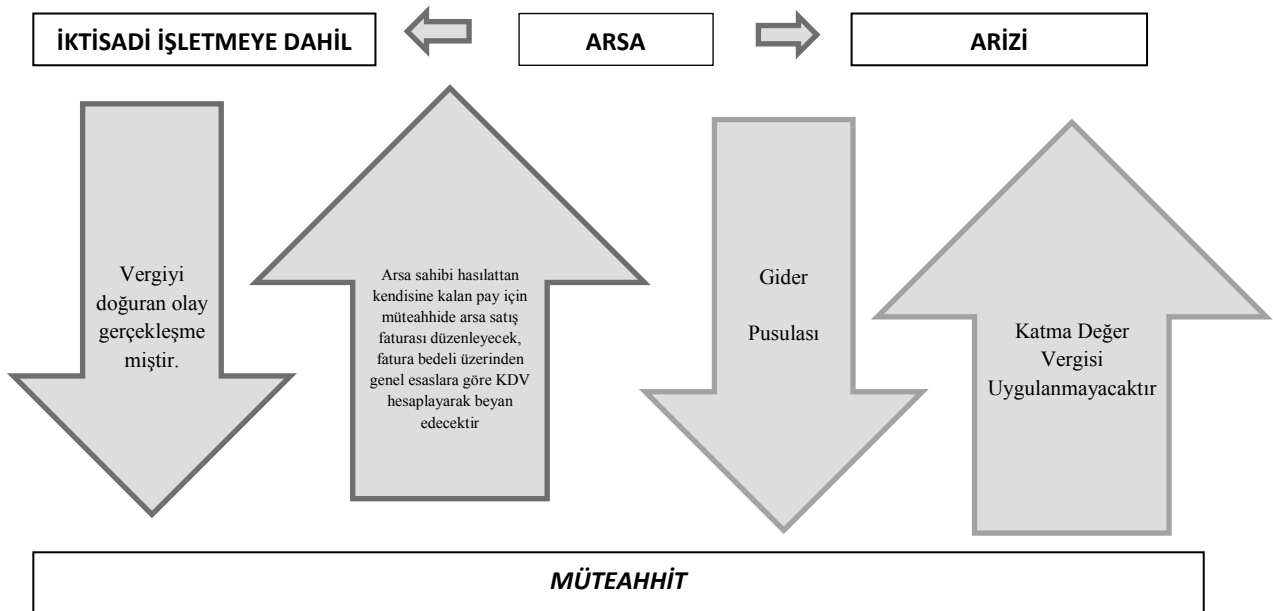
satış tarihleri arasındaki süreye bakılmaksızın bu arsa tesliminden doğan kazanç ticari kazanç olarak gelir vergisine tabi tutulur.

Yukarıda belirtildiği üzere kurumların aktifindeki arsanın müteahhide satışından doğan kazanç da kural olarak kurumlar vergisine tabidir(Şirin, 2015, 163).

Ancak, Kurumlar Vergisi Kanunu'nun 5/1-e maddesi, belirli şartların varlığı halinde kurumların aktiflerinde yer alan taşınmazların satışında %75 oranında kurumlar vergisi istisnası getirmiştir. İşlemin bu istisna kapsamında değerlendirilmesi için;

- Gayrimenkulün en az 2 yıl süreyle kurumun aktifinde yer alması,
- Satıştan elde edilecek kazancın istisnadan yararlanan kısmının, pasifte özel bir fon hesabına alınması ve satışın yapıldığı yılı izleyen beşinci yılın sonuna kadar söz konusu fon hesabında tutulması,
- Satış bedelinin satışın yapıldığı yılı izleyen ikinci takvim yılının sonuna kadar tahsil edilmesi gerekir.

Ayrıca, esas faaliyeti gayrimenkul ticareti olan kurumların, bu amaçla iktisap ettikleri ve ellerinde tuttukları gayrimenkullerin satışından elde ettikleri kazançlar için istisna uygulanamaz. Bununla birlikte Vergi İdaresi'nin şirket faaliyetleri arasında taşınmaz ticareti ve kiralaması bulunmasa dahi kurumlar vergisine tabi şirketlerin aktifinde en az iki tam yıl süreyle kayıtlı bulunan arsaların hasılat paylaşımı modeliyle satışı halinde, taşınmaz ticareti yapılmış olacağı gerekçesiyle kurumlar vergisi ve KDV istisnalarının uygulanamayacağı yönünde görüşlerine de rastlanmaktadır(Şirin, 2015, 164).



Şekil:1 Hasılat Paylaşımı İnşaat Sözleşmelerin Vergilendirilmesi

2. HASILAT PAYLAŞIMI İHALE SÜRECİ

Hasılat paylaşımı İnşaat Sözleşmelerindeki ihale sürecinin 11 ana aşamadan oluştuğu söylenebilir. Bu aşamalar aşağıdaki şekilde sıralanabilir;

a) *Satış kararının verilmesi*: Üst Yönetim belediyeye kaynak sağlamak amacı ile satışa çıkarılacak olan taşınmazı belirleyerek, satışına karar verir.

b) *Meclis Kararı*: Üst Yönetimin aldığı taşınmaz satış kararı, satışı öngörülen taşınmazın satış bilgileri (ada, pafta, parsel, m2, imar durumu vs.) ile Meclis' e sunulur. Meclis; satış öngörüsünü onaylarsa Encümene yetki verir. Eğer onaylamazsa, taşınmazın satışı iptal edilir.

c) *Encümen Kararı*: Meclisin satış için yetkilendirdiği Encümen; Taşınmazın muhammen bedelinin (kıymet takdiri) belirlenmesi ve şartnamelerinin hazırlanması yönünde komisyon görevlendirir.

d) *Kıymet Takdir Komisyonu*: Komisyon; Taşınmazın muhammen bedelini, m2 birim fiyatı üzerinden belirler, ayrıca Sanayi ve Ticaret Odasından da yerin değeri ile ilgili fiyat alınır. Sözleşme Tasarısı, İdari Şartname ve Teknik Şartname ile istekliler tarafından hazırlanması gereken form ve belgeler hazırlanır.

e) *İhale İlanı*: 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 17 ve 18.maddesinde belirtilen kriterler dikkate alınarak ihale tarihinden en az 10 gün önce yerel ve ulusal gazeteler ile Resmi Gazete'de yayımlanmak üzere Basın İlan Kurumu ve Başbakanlık Döner Sermaye İşletmesi Müdürlüğü'ne gönderilir. Ayrıca ilan belediye web sayfasında yayınlanır.

f) *Şartname Satışı*: İhale şartnamesi bedelli ise, bedeli belediye veznesine ödenerek makbuz karşılığında istekliler tarafından satın alınır.

g) *Geçici Teminat*: 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 25.maddesi hükümlerine göre muhammen bedelin % 3'ü kadar geçici teminat tutarı, nakit olarak belediye veznesine veya belirtilen banka hesabına yatırılarak makbuzu ibraz edilir. Nakit dışında Banka Teminat Mektubu, Devlet Tahvili, Hazine Bonosu ve Gelir Ortaklığı Senetleri de teminat olarak kullanılabilir.

h) *İhalenin Gerçekleştirilmesi*: İhale daha önce ilan edilen, ihale yöntemine uygun olarak belirlenen tarih ve saatte Belediye Encümeni huzurunda yapılır.

i) *İhale Yöntemi*: İhale 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 37.maddesinde belirtildiği şekilde Kapalı Teklif Usulü ile teklifler alındıktan sonra, yeterliliği sağlayan istekliler arasında yapılacak açık arttırma ile en yüksek teklifi veren istekli belirlenecektir.

j) *İhale Kararının Onayı*: İhale Komisyonu olarak, Belediye Encümeni tarafından alınan İhale Kararı, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 31.maddesi uyarınca İta Amiri (Belediye Başkanı) tarafından onaylanır veya iptal edilir. İptal edilmesi durumunda ihale geçersiz olur.

k) *Sözleşme aşaması*: Muhammen bedelin %6'sı oranında kesin teminatın belediye veznesi ya da belirtilen banka hesap numaralarına yatırılması. Nakit dışında ise Banka Teminat Mektubu, Devlet Tahvili, Hazine Bonosu ve Gelir Ortaklığı Senetleri de teminat olarak kullanılabilir. Sözleşme şartları iki taraf arasında hazırlanan sözleşmede belirtilerek sürece başlanır.

3. UYGULAMA;

Uygulamaya konu olacak hasılat paylaşımı inşaat sözleşmesi olarak asgari tutarı içeren sözleşme tipi seçilmiştir. Bu yöntemin, belediye finansmanı açısından en avantajlı sözleşme tipi olduğu ve uygulamanın bu sözleşme üzerinden yapılacağı daha önceden de belirtilmiştir.

X belediyesinin mülkiyetinde bulunan 30.000.000 TL değerinde ki arsa Y müteahhit firmasına Hasılat Paylaşımı İnşaat Sözleşmesi kapsamında teslim edilmiştir. İlgili müteahhit firma ile belediye arasında yapılan sözleşmeye ilişkin uygulamaya yönelik gerekli olan şartname maddeleri aşağıdaki gibidir;

- Y mütcaahhit firmasının ilgili arsa üzerindeki projeden beklediği nakit girişi 580.000.000 TL olup; Belediyenin bu satış bedeline istinaden alacağı pay sözleşmede asgari % 35 olarak belirtilmiş ve 203.000.000 TL olarak kayıtlara geçmiştir. İlgili mütcaahhit firmanın beklenen nakit girişinin 580.000.000 TL'yi aşması durumunda ise; aradaki farkın % 35'i ilgili X belediyesinin payı olarak ayrılacaktır.
- İlgili asgari tutarın ödenmesi sözleşmede taraflarca aşağıdaki şekilde planlanmıştır.

ÖDEME SIRA NO	ÖDEME GÜNÜ	ASGARİ ÖDEME DİLİMİ (TAKSİT ORANLARI)
1-	Sözleşme tarihinden itibaren 390. Gün	% 10
2-	Sözleşme tarihinden itibaren 510. Gün	% 10
3-	Sözleşme tarihinden itibaren 630. Gün	% 20
4-	Sözleşme tarihinden itibaren 750. Gün	% 20
5-	Sözleşme tarihinden itibaren 900. Gün	% 40
	TOPLAM	% 100

Yüklenici mütcaahhit firma, sözleşme imza tarihinden itibaren 30 gün içinde teklif etmiş olduğu Asgari İdare Payı Geliri'nin % 10'unu İdare'nin banka hesabına yatıracaktır. Asgari İdare Payı Geliri'nin %10'luk bedelin fiili, hukuki, idari v.b. herhangi bir sebeple ertelenemeyeceği buna göre teklif vermiş olduğunu kayıtsız ve şartsız kabul etmektedir. Bu % 10'luk tutar ödeme planında belirtilen 1. 2. 3. Ve 4. Taksit oranlarından eşit pay olarak mahsup edilecektir.

Projeye konu olan arsanın ilgili alt hesaba alınması;

1	250 ARSA VE ARAZİLER HS. - Hasılat Paylaşımlı Sözleşmeye Konu Arsa 250 ARSA VE ARAZİLER - Belediye Mülkiyetindeki Arsa	30.000.000	30.000.000
---	---	------------	------------

Projeye konu olan arsanın nazım hesaplarda takip edilmesi de alternatif bir muhasebe kaydı olarak yapılabilmektedir;

	998DİĞER NAZIM HS. - 998.05.02.02 Arsalar 999DİĞER NAZIM HESAPLAR KARŐ. HS. - Belediye Mülkiyetindeki Arsa	30.000.000	30.000.000
--	---	------------	------------

Sözleşmede belirtilmiş olan, 30 gün içerisinde yatırılması gereken % 10'luk tutarın yatırılmasının kaydı;

2	102 BANKA - Proje Hesabı 250 ARSA VE ARAZİLER HS. - Hasılat Paylaşımlı Sözleşmeye Konu Arsa (203.000.000TL * 0,10 = 20.300.000TL)	20.300.000	20.300.000
---	---	------------	------------

Y mütcaahhit firması tarafından birinci taksit tutarının belediye hesabına yatırılması;

3	102 BANKA - Proje Hesabı 250 ARSA VE ARAZİLER HS. - Hasılat Paylaşımli Sözleşmeye Konu Arsa 600 GELİRLER HS. - Mali Olmayan Varlıkların Miktar Değişiminden Kaynaklananlar (203.000.000TL * 0,075 = 15.225.000TL)	15.225.000	9.700.000 5.525.000
---	---	------------	----------------------------

Birinci taksit tutarı ile arsa payı olarak kalan kısım arsalarından hesabından çıkarılacak, tamamen arsa ve araziler hesabı kapatıldığı için geri kalan tutar gelir hesabında muhasebeleştirilecektir. Hasılat paylaşımli inşaat sözleşmelerini, kat karşılığı inşaat sözleşmelerinden ayıran fark; hasılat paylaşımı şeklinde yapılan kayıta yüklenici müteahhit firmadan gelen tutar 102 Banka hesabında muhasebeleştirilirken, kat karşılığı inşaat sözleşmelerinde 102 Banka hesabının yerine 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar ya da 252 Binalar hesabı kullanılmaktadır.

Y müteahhit firması tarafından ikinci taksit tutarının belediye hesabına yatırılması;

4	102 BANKA - Proje Hesabı 600 GELİRLER HS. - Mali Olmayan Varlıkların Miktar Değişiminden Kaynaklananlar (203.000.000TL * 0,075 = 15.225.000TL)	15.225.000	15.225.000
---	---	------------	------------

Y müteahhit firması tarafından üçüncü taksit tutarının belediye hesabına yatırılması;

5	102 BANKA - Proje Hesabı 600 GELİRLER HS. - Mali Olmayan Varlıkların Miktar Değişiminden Kaynaklananlar (203.000.000TL * 0,175 = 35.225.000TL)	35.525.000	35.525.000
---	---	------------	------------

Y müteahhit firması tarafından dördüncü taksit tutarının belediye hesabına yatırılması;

6	102 BANKA - Proje Hesabı 600 GELİRLER HS. - Mali Olmayan Varlıkların Miktar Değişiminden Kaynaklananlar (203.000.000TL * 0,175 = 35.225.000TL)	35.525.000	35.525.000
---	---	------------	------------

Y müteahhit firması tarafından beşinci taksit tutarının belediye hesabına yatırılması;

7	102 BANKA - Proje Hesabı 600 GELİRLER HS. - Mali Olmayan Varlıkların Miktar Değişiminden Kaynaklananlar (203.000.000TL * 0,40 = 81.200.000TL)	81.200.000	81.200.000
---	--	------------	------------

SONUÇ

Özel sektörle işbirliği içinde gerçekleştirilen ve bir tür arsa satışı niteliğinde olan “Hasılat Paylaşımı İnşaat Sözleşmesi Modeli” ile kamunun elindeki araziler en iyi şekilde değerlendirilmekte, yerel yönetimlere ve dolayısıyla devlete kaynak oluşturulmaktadır. Bu projelerde temel ilke, satışı amaçlanan arazilerin ekspertiz ve piyasa değerlerinin üzerinde bir fiyatla ihale edilerek gelir elde edilmesidir. Ayrıca, gayrimenkullerin pazarlama ve satış faaliyetleri, sözleşme gereği yüklenici firmalar tarafından yapılmakta, İdare ise yapılan satış vb. faaliyetlerle uğraşmamakta, idarenin yükü azalmakta, sadece satışlardan gelir payı almaktadır.

Daha önce sıkça kullanılan kat karşılığı inşaat sözleşmelerinde, belediyelerin elde etmeyi düşündüğü finansman tutarı belirsizlik taşımakta, ayrıca finans sağlamak üzere müteahhit firmaya verilen taşınmaz karşılığında başka bir taşınmaza sahip olunmakta ve beklenen finans kaynağına doğrudan ulaşılamamaktadır. Elde edilen taşınmazın tekrar finansal varlığa çevrilmesi için çaba sarf etmek gerekmektedir.

Kat karşılığı inşaat sözleşmelerindeki bu olumsuzluğu ortadan kaldırmak amaçlı geliştirilmiş olan hasılat paylaşımlı inşaat sözleşmelerinin kendi içerisindeki sınıflandırılmaya bakıldığında, idareye maksimum fayda sağlayan yönteminin; risk faktörünü barındırmayan asgari gelir taahhütlü hasılat paylaşımlı inşaat sözleşmesi olduğu tespit edilmiştir. Bu yöntemde, yüklenici firma asgari bir tutarı ödeme taahhüdünde bulunmakta ve bu taahhüt finansal anlamdaki belirsizliği diğer yöntemlere nazaran nispeten ortadan kaldırmaktadır.

Hasılat paylaşımlı inşaat sözleşmelerinin, finansal anlamda kat karşılığı inşaat sözleşmesinden farklı olarak değerlendirilmesinin yanında, muhasebe anlamında iki sözleşme tipi arasında bir farklılık bulunmamaktadır. Yüklenici firmadan alınan tutarlar Kat karşılığı inşaat sözleşmelerinde 252 Binalar Hs.'nda izlenirken, Hasılat paylaşımlı inşaat sözleşmelerinde 102 Banka Hs. da izlenmektedir. Arsa payını aşan tutar her iki yöntemde de gelir olarak kayıtlara alınmaktadır.

Yukarıdaki açıklamalar sonucunda; İdare payının güvence altına alınması, yüklenicinin sözleşmede yer alan taahhütlerini yerine getirmesinin kontrol altına alınması, projenin finansmanının kolaylıkla takip edilebilmesi ve muhasebe farklılıklarının ortaya çıkmaması, hasılat paylaşımlı inşaat sözleşmelerinin idare için taşınmazlarının değerlendirilmesi gündeme geldiğinde en avantajlı yöntem olarak karşımıza çıkmaktadır.

KAYNAKÇA

Craig, Nelson “Region Strategies: The Use Of Interlocal Revenue Sharing And Collaboration To Create Economic Development”,
<http://apps.americanbar.org/buslaw/committees/CL746000pub/newsletter/200903/Nelson.pdf> (Erişim Tarihi 27.03.2017),

ERMAN, Hasan (2015), “Türk Hukukunda İnşaat Sözleşmelerinin Gelişimi”, Gelir Paylaşımli İnşaat Sözleşmesi Çalıştayı, XII Levha Yayınları, Yayın No: 529, Eylül, İstanbul,

İNAL, Emrehan (2015), “Gelir Paylaşımli İnşaat Sözleşmelerinin Genel Esasları”, Gelir Paylaşımli İnşaat Sözleşmesi Çalıştayı, XII Levha Yayınları, Yayın No: 529, Eylül, İstanbul,

İNAL, Emrehan (2015), “Gelir Paylaşımli İnşaat Sözleşmelerinde Asgari Gelir Tutarının Güncellenmesi”, Gelir Paylaşımli İnşaat Sözleşmesi Çalıştayı, XII Levha Yayınları, Yayın No: 529, Eylül, İstanbul,

KIZILOT, Şükrü(2011), “Gerçek Kişilerin Arsayı Kat Karşılığı Yerine Hasılat Paylaşımı Karşılığı Vermelerinin Avantajları”, Yaklaşım Dergisi, Ekim, Sayı 226,

KIZILOT Şükrü (2011), <http://www.hurriyet.com.tr/muteahhide-arsayi-verip-hasilati-paylasmanin-avantaji>, (Erişim Tarihi: 20.03.2017),

Olga, Kaganova - Ritu Nayyar, Stone - Geroge Peterson “Municipal Real Property Asset Management: An Application of Private Sector Practices”,<http://siteresources.worldbank.org/INTURBANDEVELOPMENT/Resources/336387-1169585750379/background12.pdf>, (Erişim Tarihi : 28/03/2017),

ŞİRİN Z. Ertunç (2015), “Gelir Paylaşımli İnşaat Sözleşmelerinin Vergisel Açıdan Değerlendirilmesi”, Gelir Paylaşımli İnşaat Sözleşmesi Çalıştayı, XII Levha Yayınları, Yayın No: 529, Eylül, İstanbul,

193 sayılı 06/01/1961 Tarihli Resmi Gazetede Yayımlanan *Gelir Vergisi Kanunu*, Mükerrer Md. 80/6,

2886 sayılı 10/09/1983 Tarihli Resmi Gazetede Yayımlanan *Devlet İhale Kanunu*,

3065 sayılı 02/11/1984 Tarihli Resmi Gazetede Yayımlanan *Katma Değer Vergisi Kanunu*,

5520 sayılı 21/06/2006 Tarihli Resmi Gazetede Yayımlanan *Kurumlar Vergisi Kanunu*,

24.04.2008 gün ve 12014 sayılı özelge, İstanbul Büyük Mükellefler Vergi Dairesi Başkanlığı,

25 Mart 2011 tarih ve GVK. 76/2011-2 sayılı, 76 No’lu *Gelir Vergisi. Sirküleri*, Gelir İdaresi Başkanlığı.

GELİR VE GİDER BÖLÜŞÜMÜ AÇISINDAN YENİ BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE SİSTEMİNİN TEKİRDAĞ BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ ÜZERİNDEN ANALİZİ

Mahmut GÜLER¹
Gökhan ZENGİN²

ÖZET

Türkiye’de kamusal hizmetlerin sunumu merkezi yönetim ile yerel yönetim kuruluşları tarafından gerçekleştirilmektedir. Merkezi idare; hizmeti, taşrada kurduğu örgütler vasıtasıyla yetki genişliği ilkesine göre yerine getirmektedir. Fakat hizmetlerin yerel idareler ile merkezi yönetimin taşra teşkilatları tarafından gerçekleştirilmesi arasında farklar vardır. En önemli fark; yerel idarelerin merkezi idareden özerk bir şekilde hizmet üretebilmeleridir. Bunun nedeni yerel nitelikli hizmetlerin, yerel yöneticiler tarafından daha etkili ve verimli bir şekilde gerçekleştireceğine yönelik inançtır. Bununla birlikte, bu durum bir takım sorunları da beraberinde getirmektedir. En temel sorunlar; üretilen mal ve hizmetlerin kimin için, ne kadar, nasıl ve kim tarafından üretileceği başlıklarında toplanmaktadır. Üstelik teknolojik gelişmeler sonucu toplumun beklediği mal ve hizmetlerde yaşanan çeşitlilik artışı, bu tartışmaları sürekli olarak gündemde tutmaktadır. Hizmetin merkezle yerel arasında paylaşılmasındaki en önemli husus, hizmette tekrarın önlenmesi ve üretilen hizmetin etkinliğinin ve verimliliğinin sağlanabilmesidir. Bu nedenle hizmetin ölçüğü, toplumun tercihi ve yerellik ilkesi hizmet bölüşümde sorun alanları oluşturmaktadır.

1984 yılından 2004 yılına kadar 16 tane büyük kentimiz büyükşehir statüsüne geçmiştir. 2004 yılında 5216 sayılı yeni Büyükşehir Belediye Kanunu’nun yürürlüğe girmesi ile mevcut düzenlemelerde bir takım değişiklikler yapılmıştır. Buna göre belediye sınırları içinde nüfusu 750.000 olan il belediyeleri, büyükşehir belediyesi olabilecektir. Burada iki tane şehir istisna tutulmuştur. İstanbul ve Kocaeli Büyükşehir Belediyelerinin sınırları il mülki sınırlarıyla çakıştırılmıştır. 2012 tarihinde yürürlüğe giren, 30 Mart 2014 Yerel Yönetim Seçimleri sonrasında hayata geçirilen 6360 sayılı Kanun ile 14 il belediyesi daha büyükşehir statüsü kazanmıştır. Böylece Türkiye’de büyükşehir belediyesi sayısı 30 olmuştur. Kanunun yürürlüğe girmesi ile bu illerdeki tüm köyler ve il özel idareleri kaldırılmış, köyler ilçe belediyelerine mahalle statüsü ile bağlanmıştır. Kaldırılan bu iki yerel yönetim biriminin görevleri, alacakları, personeli ve araç-gereçleri büyükşehir belediyesi, ilçe belediyesi ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarına dağıtılmıştır. Kanun ile büyükşehir belediyelerinin sınırlarında da bir değişiklik yapılarak, büyükşehir olan tüm belediyelerin sınırları ilin mülki idare sınırı olarak kabul edilmiştir.

Bu çalışmada 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir yapılan Tekirdağ Büyükşehir Belediyesi’nin giderleri (hizmet bölüşümü) önceki durum ile karşılaştırmalı olarak değerlendirilecektir. Büyükşehir modeline geçmeden önceki düzenlemeye göre Tekirdağ il sınırları içinde bulunan belediyelerin gelir ve giderleri bütçeler üzerinden incelenmiş ve ardından büyükşehir modeline geçtikten sonraki (2015) gelir ve gider kalemleri üzerinden karşılıklı olarak değerlendirmeye tabi tutulmuştur. Böylece, il genelindeki belediyelerin büyükşehir olmadan önceki ve büyükşehir olduktan sonraki giderleri karşılaştırılarak gider kalemlerindeki harcama farklılıkları tespit edilmeye çalışılmıştır. Çalışmanın sonucunda yerel yönetimler arasında hizmetin bölüşülmesinden kaynaklanan harcamaların karşılıklı analizi yapılarak, benzer nitelikteki akademik çalışmalara bir temel olması amaçlanmıştır.

Anahtar Sözcükler: Yerel Yönetimler, Belediye, Yerel Mali Sistem, Büyükşehir Belediyesi

¹ Prof. Dr. Trakya Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü, mahmutguler@trakya.edu.tr

²-Yrd. Doç. Dr. Trakya Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü, g_zengin@yahoo.com

**THE ANALYSIS OF THE NEW METROPOLITAN MUNICIPALITY SYSTEM IN TERMS
OF EXPENDITURE AND REVENUE DISTRIBUTION OVER TEKİRDAĞ
METROPOLITAN MUNICIPALITY**

ABSTRACT

The deliver of public services in Turkey is carried out by central government and local government agencies. The central administration carries out the service according to the principle of devolution by means of organizations established in the provinces. However, there are differences in the way in which services are carried out by the local authorities and the provincial organizations of the central government. The most important difference is that the local governments are able to produce services autonomously from central government while performing services. This stems from the belief that locally qualified services will be carried out more effectively than deficiently by local managers. However, this brings a number of problems: The most fundamental problem is the question of for whom, how much, how and by whom the manufactured goods and services will be produced. Moreover, the increasing diversity of goods and services that the society expects as a result of technological developments keeps these discussions on the agenda constantly. The most important aspect of sharing the service between the center and the local is top level repetition and to ensure efficiency and efficiency of the service produced. For this reason, in service division, service scale, community preference and localism constitute the problem areas in the distribution. From 1984 to 2004, our 16 large cities have passed in to the metropolitan area. In 2004, with the enactment of the new Metropolitan Municipality Law No. 5216, a number of changes were made to existing regulations. Accordingly, provincial municipalities with a population of 750,000 within the borders of municipality may be metropolitan municipality. There are two exceptions here. The borders of the Istanbul and Kocaeli Metropolitan Municipalities are overlaid with provincial property boundaries. With the Law No. 6360 enacted on March 30, 2014 Local Government Elections, the 14 provincial municipalities were transferred to the metropolitan. Thus, the number of metropolitan municipalities in Turkey increase to 30. With the enactment of the Law, all the village and provincial special administrations in these provinces were removed and the villages were connected to the district municipalities with the status of neighborhood. The assets, receivables, personnel and equipment of these two local government departments were distributed to the metropolitan municipality, district municipality and other public institutions and organizations. By the law, a change was made in the borders of the metropolitan municipalities and the borders of all the municipalities, which are now big cities, were accepted as the administrative boundary of the province. Another change is that the settlement units with a province population of 750,000 can be metropolitan municipality. In this study, the expenditures of Tekirdağ Metropolitan Municipality (service division), which has been granted the right to become a metropolitan city by Law No. 6360, will be evaluated in comparison with the previous situation. In the study, according to the previous arrangement, the expenditures and revenue of municipalities within the province of Tekirdağ were examined on their budgets, and then the budgets of the year 2015 after passing to the metropolitan model were evaluated mutually on revenue and expenditure items. Thus, expenditure differences in expense items have been tried to be determined by comparing expenditures of municipalities before and after metropolitan cities. As a result, it is expected that the expenditures resulting from the division of the service will be mutually analysed and a basis for the next academic studies.

Key Words: Local Authorities, Municipality, Local Fiscal System, Metropolitan Municipality

GİRİŞ

2012 yılında kabul edilen 6360 sayılı *On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun* yerel yönetim sistemimizi idari, mali ve siyasi olarak önemli ölçüde değiştirmiştir. 6360 sayılı Kanun sonrası yerel yönetimlerin mali ve idari yapılarında, yetki, görev ve kaynak paylaşımında yaşanan değişimlere, yerel ölçek de eklenince, yerel hizmetlerin etkin ve verimli gerçekleştirilmesi konusu önemli bir tartışma alanı olmuştur. Tartışma hizmet üretiminin hangi idare (merkez, büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyesi) tarafından gerçekleştirileceği ve hizmetlerin ölçeği üzerine olmuştur. Türkiye’de kamusal hizmetlerin gerçekleştirilmesinden sorumlu olan merkezi ve yerel idareler, hizmeti gerçekleştirirken farklı düzeyde karar alma yetkisine sahiptirler. Merkezi yönetim erkin sahibi olarak karar almada daha geniş alana sahipken, yerel yönetimler karar alma ve hizmet üretmede merkezi yönetimin denetimi altında bulunmaktadır. Farklılık sadece karar alma düzeyinde değil, aynı zamanda hizmet üretmede de kendini göstermektedir. Hizmetin ne kadar ve kimin için üretileceği ile ilgili kararlar, merkez ve yerel arasında sürekli tartışma konusu olmaktadır. Kuramsal olarak merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında hizmetin bölüşümü etkinlik, verimlilik, hizmetin büyüklüğü (ölçeği), toplumsal tercih ve yerellik ilkesi (hizmette halka yakınlık) çerçevesinde ele alınmaktadır. Bu çalışmada 6360 sayılı Kanun ile sayısı artan büyükşehir belediye sistemimiz, geniş anlamda mali açıdan, dar anlamda kaynak bölüşümü ve bunun getirdiği sonuçlar açısından ele alınmaktadır. Çalışmada Tekirdağ ilinde bulunan yerel yönetimlerin (köyler hariç) gelir ve giderleri, 6360 sayılı Kanun öncesi ve sonrası karşılaştırmalı olarak incelenecektir. Bu çerçevede 6360 sayılı Kanun öncesi Tekirdağ mülki idare sınırları içinde bulunan belediyelerin gelirleri ve Tekirdağ İl Özel İdare gelirinden belde halkına düşen pay hesaplanacaktır. Ardından 6360 sayılı Kanun sonrası Tekirdağ Büyükşehir Belediyesi ve ilçe belediyelerinin gelir ve giderleri hesaplanıp, 6360 sayılı Kanun öncesi ile karşılaştırmalı olarak değerlendirilecektir. Mali açıdan ortaya çıkan sonuç, ölçek ekonomisi bağlamında kritik edilecektir.

1. YEREL YÖNETİMLERDE MALİ YAPI

Toplumsal ortak ihtiyaçların temini görevi yerel yönetimlere verildiğine göre, bu görevin yerine getirilmesine imkân verecek, gelir kaynaklarının da onlara sağlanması, diğer bir deyişle mali kaynakların merkezi idare ile bu idareler arasında paylaşılması ve doğal olarak böyle bir paylaşım işleminin de belirli esaslara ve kurallara bağlanması gerekmektedir (Akgül, 2009:23). Bu paylaşım sadece gelir ile sınırlı olmayıp, aynı zamanda hizmetlerin (giderlerin) de paylaşılması anlamına gelmektedir. Bu paylaşımında hangi hizmetin merkez, hangi hizmetin yerel idarelerce getirileceği, yerel mali sistem açısından önemlidir. Çünkü amaç hizmeti etkinlik ve verimlilik kriterlerine göre gerçekleştirmektir. Teknolojik gelişmeler ve kent nüfusundaki artış gibi değişimler, hizmet çeşitliliğinin artışına neden olmakta ve bu durum yerel yönetimler ile merkez arasında hizmetin bölüşümü sorununu da karmaşıklştırmaktadır. Kamu görevlerinin değişik düzeydeki yönetimler arasında paylaşılmasında, ülkelerin devlet gelenekleri, siyasi ve toplumsal yapıları önemli rol oynamaktadır. Günümüzde hizmetin idareler arasında paylaşımının, yönetimde birlik ve bütünlük ilkesi çerçevesinde yapılması gerekmektedir (Tortop, v.d, 2006: 71). Merkezi yönetime göre ekonomik yönden daha zayıf olan yerel yönetimlerin kendilerine verilmiş olan görevleri gerçekleştirebilmeleri ancak yeterli akçal kaynaklara sahip olmalarıyla mümkündür. Hizmetin gerçekleşmesi bakımından yeterli düzeyde kaynağa sahip olmak, aynı zamanda yerel özerkliğin zorunlu bir nedeni olarak kabul edilmektedir. Yerel yönetimlerin özerkliğinin en önemli faktörü olan mali özerklik, yerel yönetimlerin merkezi yönetime muhtaç olmadan kendilerine verilen görev ve sorumlulukları yerine getirebilecek düzeyde ve serbestçe harcayabilecekleri gelir kaynağına sahip

olmaları anlamına gelir. Nitekim *Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı*'nın 9. maddesi¹, mali özerlikle ilgili dört temel düzenlemeye yer vermiştir. Bunlar (Şengül, 2010: 156); öz kaynak yeterliliği, kaynakların çeşitlenmiş olması ve değişimlere kendini uyarlayabilecek nitelikte olması, yerel vergilerin varlığı ile merkezi yönetim transferlerinin dağıtımında yerel yönetimlere danışılması ve ulusal sermaye piyasalarına giriştir. Bu bağlamda yerel mali özerklik; yerel yönetimlerin karar alırken merkez adına değil, kendi adına karar alma yetkisi anlamına gelmektedir. Amaç, yerelde hizmetlerin yerel yöneticiler vasıtasıyla etkin ve verimli bir şekilde gerçekleştirilmesi ve aynı zamanda demokrasinin yerelden başlayarak toplumun tüm unsurlarının katılımı ile gerçekleştirmesidir. Mali özerkliğin bir diğer önemli unsuru, yerel yönetimlere harcamalar konusunda seçme, karar verme ve uygulama özgürlüğünün tanınması ve ayrıca mümkün olduğu ölçüde kendi gelir rejimlerini belirleme yetkisinin verilmesidir. Buna ek olarak yerel mali özerkliğin gerçekleşebilmesi için, yerel yönetimlerin borçlanma kapasitelerinin tiplerini ve düzeylerini serbestçe belirlemeleri ve kendilerine transfer edilen görevleri karşılayacak yeterli gelire sahip olmaları da gerekmektedir (Hertzog, 2003: 548).

Yerelleşme (subsidiarite) ilkesi en genel anlamıyla kararların alınmasının veya yetkilerin kullanılmasının halka en yakın yönetim birimlerince yerine getirilmesini ifade etmektedir. Bu ilkenin yönetimde uygulanma derecesi diğer bir deyişle “yerelleşme derecesi” merkezi yönetimle yerel veya diğer alt kademe yönetimler arasında yapılacak yetki ve görev bölüşümüne de yön vermektedir. Yerelleşme siyasal, idari ve mali boyutları olan bir kavramdır. Mali boyutu, yerel ya da bölgesel yönetimlerin harcama ve gelir elde etme düzeyleriyle ilişkili bir kavramdır. Mali yerelleşme seviyesinin gelir elde etme kapasitesi kadar önemli bir diğer belirleyicisi de harcama kapasitesi ya da harcama yetkisidir. Yerel ya da diğer alt kademe yönetimlere paylaştırılan hizmet yükümlülüğü toplam kamu harcamalarındaki payıyla doğru orantılıdır. Yerel yönetimlerin harcamalarının sınırı kanun ve düzenlemelere göre aşağıda belirtilen unsurlara bağlıdır (Bach, Blöchliger ve Wallau: 2009: 6-7):

1. *Siyasi Özerklik*: Kısaca karar alma gücüdür.
2. *Bütçe Özerkliği*: Harcama limitinin belirlenmesi, şartlı bağışların kullanımı, mali kural gibi etkenlerin ne ölçüde uygulandığına ilişkin etmenlerdir.
3. *Girdi-Hizmet Özerkliği*: Personel maaşlarını, işe alımları ve atama terfilerini ne ölçüde belirleyebildiği ve hizmetleri ne ölçüde dışarıya yaptırabildiği gibi etmenlerdir.
4. *Çıktı Özerkliği*: Sunduğu hizmetlerin miktar ve kalitesini ne ölçüde belirleyebildiğidir. Örneğin okul müfredatı, taşıma ücretleri, hastane yapma hakkı gibi hizmetlerde ne kadar söz sahibi olabildiğidir.
5. *Gözlem ve Gelişme*: Yerel yönetimlerin hizmetlerini ne ölçüde değerlendirebildiğidir.

Yerel ya da diğer alt kademe yönetimlerin harcama kapasitesinin toplam kamu harcamaları içindeki payı, hem mali yerelleşme, hem de yerelleşme düzeyinin belirlenmesinde önemli bir değişkendir. Aşağıda Tablo 1’de yer alan rakamlar, OECD ülkelerinde 15 yıllık bir süreçte kamu hizmetlerinin sunumunda yerel yönetimlerin payına ilişkin bir eğilimi ortaya koymaktadır. Başlangıç yılının 1999’dan başlatılmasının sebebi, OECD tasnifinde Türkiye’ye ilişkin rakamların o yıldan itibaren alınabilmiş olmasındandır.

¹Türkiye 1992 yılında şartı onayladığında, mali konularla ilgili olarak 9/4, 9/6 ve 9/7 maddelerine çekince koymuştur.

Tablo 1: Seçilmiş Bazı OECD Ülkelerinin Alt Kademe Yönetimlerinin Harcamalarının Toplam Kamu Harcamaları İçindeki Payı (%)

Ülke Adı	Yönetim Düzeyi	1999	2005	2007	2009	2011	2012	2013	2014	2015
İspanya	Merkezi	61,12	51,44	50,18	50,62	53,52	59,28	57,46	57,06	
	Bölge	25,97	35,72	35,89	35,83	34,37	30,49	31,76	31,90	
	Yerel	12,91	12,71	13,83	13,54	12,11	10,23	10,78	11,03	
İtalya	Merkezi	71,35	68,54	69,40	69,29	70,32	71,25	71,29	71,96	
	Bölge+Yerel	28,65	31,46	30,60	30,71	29,68	28,75	28,71	28,04	
Fransa	Merkezi	82,29	80,48	79,61	79,74	79,98	79,81	79,49	79,87	
	Yerel	17,71	19,52	20,39	20,26	20,02	20,19	20,51	20,13	
Türkiye	Merkezi	90,21	90,39	89,23	90,49	86,91	87,03	85,75	87,40	87,04
	Yerel	9,29	9,61	10,77	9,51	13,09	12,97	14,25	12,60	12,96
Almanya	Federal	63,15	62,57	61,66	61,82	60,65	60,58	60,77	60,44	
	Federe	22,00	22,33	22,41	22,22	22,92	23,00	22,58	22,46	
	Yerel	14,35	15,10	15,93	15,97	16,43	16,42	16,65	17,10	
Birleşik Krallık	Merkezi	72,56	71,55	71,48	72,31	73,28	74,31	74,70	74,91	
	Yerel	27,44	28,45	28,52	27,69	26,72	25,69	25,30	25,09	

Kaynak: OECD Fiscal Decentralization

Database, http://www.oecd.org/tax/federalism/oecdiscaldecentralisationdatabase.htm#C_3, T.C.

Maliye Bakanlığı, Muhasebat Genel Müdürlüğü, <https://www.muhasibat.gov.tr> verilerinden derlenmiştir.

Mali yerelleşme düzeyi olarak Türkiye diğer Avrupa ülkelerinden geride gözükmeye karşın, düzenli bir artış eğiliminin olduğu gözden kaçırılmamalıdır. Türkiye'nin kamu yönetimi örgüt yapısının Fransa'ya benzemesine karşın, yerel yönetimlerin harcama kapasitesi bakımından iki ülke arasında yaklaşık %9'luk bir fark görülmektedir. Türkiye'de yerel yönetimlerin harcama kapasitesinin artışından söz etmek mümkün değildir. Dolayısıyla 6360 sayılı Kanun'un yerelleşmeyi sağladığına yönelik bir iddiadan da söz etmek pek olası gözükmemektedir. Yerel yönetimlerin toplam kamu harcamaları içerisindeki payının yanı sıra, hangi kamu hizmetlerine yönelim olduğu da yerelleşmenin düzeyi açısından önemli bir kriterdir. Aşağıda Tablo 2'de IMF ve OECD tarafından, 2006'dan itibaren Türkiye'nin kullanmaya başladığı COFOG² tipi kamu harcamalarının tasnifi yer almaktadır.

²Bu tip kamu harcamaları sınıflandırması "COFOG" (Classification of Functions of Government) olarak bilinen ve GFS (Government Finance Statistics-IMF) tarafından da esas alınan 10 kategoriye dayalı bir tasniftir. Her sınıf kendi içinde 4 alt düzeye ayrılmaktadır. Ancak 34 OECD ülkesinden 31'i için (Türkiye, Şili, Meksika hariç) 2. Düzey veri mümkündür (Güner ve Çelen; 2016: 176).

Tablo 2: Mahalli İdareler Bütçe Giderlerinin Fonksiyonel Sınıflandırılması Tablosu (x 1.000 TL)

Fonksiyonel Sınıflandırma	2008	2010	2012	2014	2016
Harcamalar toplamı	45.941.555	52.226.305	69.298.699	84.172.983	121.184.088
I-Genel kamu hizmetleri	14.679.990	18.096.212	21.490.436	24.232.485	37.290.897
II-Savunma hizmetleri	22.468	126.665	297.517	142.318	85.808
III-Kamu düzeni ve güvenlik hizmetleri	1.357.187	1.671.479	2.323.747	3.313.498	4.700.210
IV-Ekonomik işler ve hizmetler	9.988.657	11.414.120	14.165.410	16.438.804	24.285.701
V-Çevre koruma hizmetleri	3.497.319	4.825.823	6.425.263	9.174.901	12.987.935
VI-İskân ve toplum refahı hizmetleri	11.418.808	10.253.078	15.147.837	21.575.084	29.516.635
VII-Sağlık hizmetleri	754.754	747.912	969.618	928.752	1.345.850
VIII-Dinlenme, kültür ve din hizmetleri	1.994.604	2.096.385	3.668.381	4.643.031	7.083.646
IX-Eğitim hizmetleri	1.688.700	2.113.474	3.851.724	2.515.348	2.191.425
X-sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleri	539.068	881.157	958.766	1.208.762	1.695.981

Kaynak: <https://www.muhasabat.gov.tr/content/duyuru/mahalli-idareler-konsolide-butce-giderleri-fkod3/174714>.

<https://www.muhasabat.gov.tr/content/duyuru/mahalli-idareler-konsolide-butce-giderleri-fkod3/180678>.

Tablo 2'ye göre Türkiye'deki tüm mahalli idarelerde (bağlı idareler hariç) son 8 yıllık bir dilimdeki harcamaların yaklaşık %30-34'ü "genel kamu hizmetleri" ne ayrılmıştır. İskân ve toplum refahı hizmetleri, toplam harcamaların yaklaşık %25'ini oluştururken; ekonomik işler ve hizmetler yaklaşık %20'lik bir ortalama tutturmuş durumdadır. Türkiye'deki yerel yönetimlerin kamu harcamalarının fonksiyonel dağılımını Tablo 3'de yer alan AB ülkeleri ile karşılaştırmak, hizmetlerin nereye yapıldığı konusunda bilgi vermektedir.

Tablo 3: Bazı AB Ülkeleri ve Türkiye'de Kamu Harcamalarının Fonksiyonel Dağılımı (%) (2010)

Ülke	Genel Kamu	Kamu Düzeni ve Güvenlik	Ekonomik İşler ve hizmetler	Çevre Koruma	İskân ve Toplum Refahı	Sağlık	Dinlenme Kültür ve Din	Eğitim	Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım
Türkiye	34,6	3,2	21,9	9,2	19,7	1,4	4,0	4,1	1,2
Fransa	18,4	3,0	13,0	7,7	15,0	0,8	9,2	15,9	17,0
İspanya	12,6	3,7	11,5	1,3	2,1	33,9	4,7	22,8	7,3
İtalya	13,8	1,5	13,6	4,7	3,8	47,3	2,8	7,5	5,0
Birleşik Krallık	5,2	9,2	8,5	4,1	6,2	0,0	3,7	33,3	29,7
Almanya	25,3	2,1	11,8	2,7	1,7	1,0	9,2	19,0	27,1

Kaynak: Güner ve Çelen, 2014: 179.

Yerel kamu hizmetleri sunumu için dolaylı katkısı olan "genel kamu hizmetlerinin" Türkiye'de çok yüksek olması bir yönetim savurganlığı olarak ifade edebilir. Ancak, üretime yönelik sanayi, ulaştırma, enerji gibi hizmetlerde seçili ülkeler içinde Türkiye'nin payının yüksek olması da dikkat çekicidir. Yine bu harcama kategorisinde 27 AB ülkesi içinde İrlanda, Çek Cumhuriyeti, Portekiz ve Türkiye "ekonomik hizmetlere" %20'nin üzerinde pay ayırmış üç ülke içinde yer

almaktadır (Güner ve Çelen, 2014: 183). Aydınlatma, temizlik, su temini, konut gibi hizmetlerin yer aldığı “iskân ve toplum refahı hizmetleri” harcama kategorisinde de Türkiye yerel yönetimlerinin bütçesinden ayırdığı pay yüksektir. Buna karşın, eğitim, sağlık, sosyal hizmetler gibi konularda Türkiye, seçili ülkelerin içerisinde en sonda bulunmaktadır. Diğer AB ülkeleri hesaba katılsa bile, Türkiye’nin yeri çok fazla değişmemektedir. Bu harcama fonksiyonlarının dağılımında merkezi idare ile görev bölüşümünün yanı sıra, bütçe imkânları, gelir yaratabilme kapasitesi, kişi başına düşen GSMH ve ülkelerin yerel özerkliğe verdiği önemin derecesi de etkili olmaktadır.

2. YEREL YÖNETİMLERDE HİZMET VE ÖLÇEK TESPİTİ

Yerel yönetim birimlerinin farklı nitelikte sorunları ve ihtiyaçları olduğundan, aynı zamanda etkinliği gerçekleştirilmede *ölçek sorunu (en uygun büyüklük)*³ da ortaya çıkmaktadır. Bazı hizmetlerin sunumu ölçek ekonomisi gereği yerel yönetimlerin sınırlarını aşmakta, diğer üst birimler olan metropoliten, bölgesel ve merkezi yönetimler tarafından üstlenilmektedir. Hizmetin alt birimler tarafından gerçekleştirilemediği ve zorunlu olarak üst birimlere bırakılması durumunda ölçek ekonomisi sayesinde birim maliyetlerde düşüş gerçekleşmekte ve böylece “*maliyet etkin üretim*” sağlanmaktadır. Bu anlamda yönetimler arası mali ilişkilerin düzenlenmesi ile ölçek şartlarına göre metropoliten veya bölgesel yönetimler gibi ara birimlerce kamusal mal ve hizmet üretimi, maliyet etkin üretimi mümkün kılarak kaynak dağılımında etkinliği sağlamaktadır (Gündüz ve Agun, 2009: 234). Ölçeğin tespiti, yerel yönetimlerin sorunlarının veya ihtiyaçlarının farklılığından dolayı bir zorunluluktur. Örneğin büyük bir kent belediyesi ile köy yönetim biriminin sorunları ve ihtiyaçları farklılık gösterebilmektedir. Bir köy için içme suyu sorun iken, büyük bir kent belediyesi için kanalizasyon sorundur. Bu açıdan hizmetlerin yayıldığı alan ve hizmetten faydalanma, birbirinden çok farklıdır.

Ölçeğin tespitinin yanı sıra, hizmetin hangi idare tarafından gerçekleştirileceği de diğer önemli bir sorundur. Kamusal hizmetlerin bölüştürülmesi, başka bir ifade ile hangi hizmetin merkezi, hangi hizmetin yerel idareler tarafından gerçekleştirilmesi gerektiği bir takım kurallara göre belirlenmelidir. Burada dikkat edilmesi gereken husus; (1) hizmetin sahibinin hangi idare olacağı, (2) sahihsiz hizmetin bırakılmaması, (3) hizmeti gerçekleştirme görevinin birden fazla idareye bırakılmaması, (4) hizmeti en iyi gerçekleştirecek idareye (Merkezi yönetim-yerel yönetim) bırakılmasıdır (Keleş, 2011: 347). Dikkat edilecek bu hususlardan sonra yapılması gereken; görevlerde çakışma olmaması veya görevlerin idareler arasında karışıklığa meydan vermemesidir. Bunun için (1) hizmeti gerçekleştirecek idarenin görevi net olarak tanımlanmalı ve (2) idarenin bu hizmeti gerçekleştirirken sınırının tespit edilmiş olmalıdır. Özellikle, merkezi idare yerel yönetimlere hizmet devrederken hizmetin *coğrafi alanını-ölçeğini* net olarak belirlemelidir. Yerel idarelerin hizmet sundukları alan, yerel yönetim harcamalarının etkin bir şekilde gerçekleşmesi ve dolayısıyla belde halkının refahı açısından önemlidir. Burada alan olarak kastedilen şey yüzölçümü değil, hizmetin sunulacak alanda etkin ve verimli sağlanmasıdır. Yerel idare alanının (yüzölçümünün) büyük olması, hizmetin optimum sunulması anlamına gelmez veya böyle bir genelleme yapılamaz. Önemli olan bu alanda yaşayan nüfus, gelir düzeyi, beldenin ekonomik yapısı ve coğrafi durum optimumluğu gibi unsurlardır (Çetinkaya, 2012: 26). Bu bağlamda optimum hizmet alanının tespit edilmesi, hizmetin kalitesi açısından önem taşımaktadır. Optimum hizmet alanı olarak kast edilen; belli bir kamusal hizmetin etkin bir biçimde ve hizmetin asgari maliyetle tüm bireylere eşit bir biçimde sunulmasıdır (Nadaroğlu, 2001: 42). Eğer hizmeti üstlenen birimin yetki sahası belirtilen alandan dar ise söz konusu hizmeti,

³ Bkz. Güven, Sami, (1982), “Değişen Yerel Hizmet Kavramı ve Yerel Yönetimlerde Ölçek Sorunu”, *Amme İdaresi Dergisi*, 15(4), 27-28.

alanı geniş bir idarenin üstlenmesi gerekecektir. Bununla birlikte, alan her zaman ekonomik faktörlere göre belirlenmemekte, siyasi, idari, tarihi ve sosyal faktörlerce de belirlenmektedir (Öncel, 1998: 26). Küçük ölçekli yerel yönetim birimlerine kapasitelerinin üzerinde görev yüklenirse bu birimin hizmeti optimal bir şekilde gerçekleştirmesi mümkün olmayacaktır (Mutluer ve Öner, 2009: 27). Çünkü her idarenin yapacağı hizmetin (giderin) karşılığında bir gelire sahip olması gerekmektedir. Bu bağlamda yerel idarelere yeterli gelir imkânları yaratmadan kapasitelerinin üzerinde hizmet yüklendiğinde ya bazı hizmetler gerçekleştirilmeyecek ya da hizmetlerin kalitesinden ödün verilecektir. Fakat bu sonuç her iki durumda da optimal hizmetin gerçekleşmemiş olması anlamını taşımaktadır.

3. 6360 SAYILI KANUN VE KANUNUN TEKİRDAĞ İLİ İDARİ VE YEREL MALİ YAPISI ÜZERİNE ETKİLERİ

12.11.2012 tarihinde yürürlüğe giren, 30 Mart 2014 Yerel Yönetim Seçimleri sonrasında hayata geçirilen 6360 sayılı *On Dört İl Büyük Şehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun* ile 14 il belediyesi daha büyükşehir statüsüne geçmiştir. Böylece Türkiye’de büyükşehir sayısı 30 olmuştur. Yasanın yürürlüğe girmesi ile bu illerdeki tüm köyler ve il özel idareleri kaldırılmıştır. İl özel idareleri kaldırılırken, köyler büyükşehir içindeki ilçe belediyelerine mahalle statüsü ile bağlanmıştır. Kaldırılan bu iki yerel yönetim biriminin görevleri, alacakları, personeli ve araç-gereçleri büyükşehir belediyesi, ilçe belediyesi ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarına aktarılmıştır. Yasa ile büyükşehir belediyelerinin sınırlarında da bir değişiklik yapılarak büyük şehir olan tüm belediyelerin sınırları ilin mülki idare sınırı olarak kabul edilmiştir. Bir başka değişiklik ise nüfusa ilişkin olmaktadır. Buna göre il nüfusu 750.000 olan yerleşim birimleri büyükşehir belediyesi olabilecektir.

3.1. İdari Yapı Üzerindeki Değişiklikler

6360 sayılı yasa uygulamaya geçmeden önce (Mart 2014 öncesi) Tekirdağ il sınırları içinde merkez ilçe de dâhil olmak üzere 9 tane ilçe belediyesi ile 24 tane belde belediyesi bulunmaktaydı. 6360 sayılı Kanun’un uygulamaya geçtiği Mart 2014 seçimleri sonrası Tekirdağ ilinde ilçe sayısı 11’e yükselmiş, belde belediyeleri mülki idare sınırlarına girdiği ilçe belediyesine mahalle olarak bağlanmıştır. Ayrıca, Tekirdağ Belediyesinin ismi Süleymanpaşa Belediyesine dönüşmüş ve Çerkezköy ve Çorlu ilçe sınırları içinden Kapaklı ve Ergene adında iki tane yeni ilçe oluşturulmuştur. Yeni duruma göre Tekirdağ’da 351 mahalle yer almıştır.

Tablo 4: 6360 sayılı Kanun Öncesi Tekirdağ İlçe ve Belde Belediyelerinin Mülki Bölümlemesi

Merkez ilçe	Tekirdağ İl Belediyesi, Banarlı, Barbaros, Karacakılavuz, Kumbağ
Malkara ilçe	Malkara İlçe Belediyesi, Balabancık, Kozyürük, Sağlamtaş
Çorlu ilçe	Çorlu İlçe Belediyesi, Marmaracık, Misinli, Ulaş, Velimeşe, Yenice
Marmara Ereğlisi	Marmara Ereğlisi İlçe Belediyesi, Sultanköy, Yeniçiftlik
Çerkezköy ilçe	Çerkezköy İlçe Belediyesi, Kapaklı, Karaağaç, Kızılpınar, Veliköy
Saray ilçe	Saray İlçe Belediyesi, Beyazköy, Büyükyoncalı
Hayrabolu ilçe	Hayrabolu İlçe Belediyesi, Çerkezmüsellim, Şalgamlı
Şarköy ilçe	Şarköy İlçe Belediyesi, Hoşköy, Mürefte
Muratlı ilçe	Muratlı İlçe Belediyesi

Türkiye’nin her büyükşehirinde olduğu gibi Tekirdağ’da da köyler ve belde belediyeleri tüzel kişiliğini kaybetmiş ve sınırları içinde kaldığı ilçeye mahalle olarak bağlanmıştır. Aşağıda Tablo4’te yeni mülki bölümleme ile ilçelerin değişen nüfus sayıları yer almaktadır.

Tablo 5: Tekirdağ İl ve İlçe Bazında Nüfus Değişimi

İlçe Adı	Nüfus(2013)	İlçe Adı	Nüfus (2015)
Merkez İlçe	176.848	Süleymanpaşa	187.727
Çerkezköy	188.712	Çerkezköy	133.626
Çorlu	273.362	Çorlu	245.588
Hayrabolu	34.478	Hayrabolu	32.602
Saray	46.999	Saray	48.272
Şarköy	29.991	Şarköy	30.982
Marmara Ereğlisi	21.469	Marmara Ereğlisi	23.452
Malkara	54.121	Malkara	52.663
Muratlı	26.341	Muratlı	26.987
		Kapaklı	97.700
		Ergene	58.311
Toplam	852.321	Toplam	937.910

Kaynak: TÜİK ADNKS verilerinden derlenmiştir.

Tekirdağ'da tüm ilin nüfusu 2012 ADNKS'ye göre 759.682 iken, 2015 ADNKS'e göre 937.910 olmuştur. 3 yılda gerçekleşen %19'luk bu nüfus artışı, Tekirdağ'ın ülke ekonomisi açısından öneminin artmasıyla yakından ilişkilidir. Yeni mülki dağılımda nüfus artışı eski merkez ilçede %6, Saray, Şarköy ve Marmara Ereğlisi'nde ortalama olarak %1,5 şeklinde gerçekleşirken, diğer tüm ilçelerde nüfus düşmüştür.

Tablo 6: 2012 Nüfus Sayımına Göre Tekirdağ'da Belediye Sınırları İçinde Yaşayan Nüfus Sayısı

Merkez/Tekirdağ Bel.	150.112	Muratlı Be.	20.087
Merkez/Banarlı	936	Toplam Nüfus	20.887
Merkez/Barbaros	5.076	Saray/Saray Bel.	23.938
Merkez/Karacakılavuz	3.158	Saray/Beyazköy	1.536
Merkez/Kumbağ	1.987	Saray/Büyükyoncalı	9.996
Toplam Nüfus	161.269	Toplam Nüfus	35.470
Çerkezköy/Çerkezköy Bel.	84.234	Şarköy/Şarköy Bel.	17.411
Çerkezköy/Kapaklı	65.863	Şarköy/Hoşköy	1806
Çerkezköy/Karaağaç	10.835	Şarköy/Mürefte	2650
Çerkezköy/Kızılpınar	17.070	Toplam Nüfus	21.867
Çerkezköy/Veliköy	5.897	Marmara Ereğlisi/ Marmara Ereğlisi Bel.	10.325
Toplam Nüfus	183.899	Marmara Ereğlisi/Sultanköy	2.682
Çorlu/Çorlu Bel.	235.354	Marmara Ereğlisi/Yeniçiftlik	7.710
Çorlu/Marmaracık	6.464	Toplam Nüfus	20.717
Çorlu/Misinli	1.665	Malkara/Balabancık	1.247
Çorlu/Ulaş	5.743	Malkara/Kozyörük	1.346
Çorlu/Velimeşe	7.979	Malkara/Malkara Bel.	28.880
ÇorluYenice	1.859	Malkara/Sağlamtaş	2.201
Toplam Nüfus	259.064	Toplam Nüfus	33.674
Hayrabolu/Çerkezmüsellim	2.706	Genel Toplam	759.682
Hayrabolu/Şalgamlı	1.421		
Hayrabolu/Hayrabolu Bel.	18.708		
Toplam Nüfus	22.835		

Tekirdağ ili 6.332 km² bir yüz ölçümüne sahiptir. Bu haliyle 30 büyükşehirden sadece İzmit, İstanbul, Sakarya ve Trabzon'dan yüzölçümü açısından büyük, kalan 25 büyükşehirden ise küçüktür.

Tablo 7: 6360 Sayılı Yasa Öncesi ve Sonrası Tekirdağ Belediyelerinin Alan Büyüklükleri

Belediyeler	Alan (km ²)	Mücadir Alanı (km ²)	Toplam (km ²)	6360 Sonrası İlçe Top. Alan (km ²)
Tekirdağ Bel.	53	27	81	1053
Banarlı	36			
Barbaros	17	10	27	
Karacakılavuz	64			
Kumbağ	14			
Çerkezköy	59	76	14	86
Karaağaç	21			
Kapaklı	32			
Kızılpınar	31			
Veliköy	24			
Çorlu	100	49	150	531
Marmaracık	23			
Misinli	31			
Ulaş	48	0.6	55	
Velimeşe	67			
Yenice	72			
Hayrabolu	88			1009
Çerkezmüsellim	55			
Şalgamlı	22			
Malkara	72			1243
Balabancık	25			
Kozyörük	45			
Sağlamtaş	20			
Muratlı	58	0.7	66	388
Marmara Ereğlisi	70			175
Sultanköy	12			
Yeni Çiftlik	28			
Saray	73	91	164	620
Beyazköy	47	14	62	
Büyükyoncalı	44			
Şarköy	61			487
Hoşköy	12			
Mürefte	11			

Kaynak: Veriler, Tekirdağ Büyükşehir Belediyesi-İmar ve Şehircilik Dairesi Başkanlığı verilerinden elde edilmiştir.

Tablo 7’de görülebileceği gibi, ilçe belediyelerinin hizmet sunacağı alan ortalama 8-10 kat arası artmıştır. Yeni sistemde ilçe belediyelerinin artık çok büyük bir alana hizmet götürmesi gerektiği tartışmasızdır. Kısacası, yeni sistemde yerleşim yeri yönetiminden alan yönetimine geçilmiştir. Artan alandan dolayı belediyelerin mali kaynaklarının da benzer oranda artırılması hem yerleşmenin, hem de etkin bir kamu hizmeti sunumunun bir gereğidir.

Çalışmanın kurulduğu ana eksen yeni büyükşehir yapısının harcama ya da gider bütçesi üzerine etkisi olduğu için, görev ve yetki bölüşümünde yaşanacak değişimler üzerinde de durmak gereklidir. 6360 sayılı Kanun büyükşehir belediyelerinin, ilçe belediyeleri ile olan görev ve yetki paylaşımında da bir takım değişiklikler ve sınırlamalar getirmektedir. Eski düzenlemede (5216 sayılı B.Ş.B Kanunu’nu md.7) büyükşehir belediyesinin görevleri liste halinde sayıldıktan sonra, B.Ş.B

meclisince uygun görülenler ilçe belediyelerine devredilebilir veya birlikte yapılabilir denilmektedir. 6360 sayılı Kanun ile gelen değişiklikle (6360 md.7z) B.Ş.B meclis kararı ile:

- Yolcu ve yük terminalleri yapmak,
- Kapalı ve açık otoparklar yapmak, ruhsat vermek,
- Mezarlık defin ile ilgili hizmetleri yürütmek,
- Her çeşit toptancı hallerini ve mezbahaları yapmak, ruhsatlandırmak ve denetlemek,
- Temizlik (büyükşehir belediyelerinin görev alanında bulunan yerlerdeki) hizmetlerini yerine getirmek,
- Adres ve numaralandırmaya ilişkin görevleri yerine getirmek görevlerinin B.Ş. ilçe belediyelerine devredilebileceği hüküm altına alınmıştır.

Yeni kanuna göre büyükşehir ilçe belediyelerinin tek başına yapacağı görevler ise şunlardır;

- Kati atık toplama,
- Temizlik-Ara yolların yapım, bakım, onarımı,
- Uygulama imar planı yapımı,
- İmar ruhsatı ve inşaat kontrolü,
- Sihhî işyerlerini, 2. ve 3. sınıf gayrisihhî müesseseleri, umuma açık istirahat ve eğlence yerlerini ruhsatlandırmak ve denetimi,
- Afet riski taşıyan veya can ve mal güvenliği açısından tehlike oluşturan binaları tahliye etmek ve yıkmak (5216 sayılı Kanun md.7 ve 6360 sayılı Kanun md.7z).

Bu düzenleme ile görev ve yetki paylaşımında büyükşehir belediyelerinin, ilçe belediyeleri üzerinde artan bir vesayeti ortaya çıkmaktadır. Dolaylı yollardan seçilen ve ilçelerine karşı büyük şehir meclisi içinde direkt olarak siyasi sorumluluğu bulunmayan meclis üyeleri, devredilebileceği bazı görevleri devretmemek yönünde karar alabilecektir. Ya da her ilçeye farklı bir devir prosedürü gerçekleştirebilecektir. Ayrıca ilçe belediyesine devri zaruri olmayan bu görevler, sadece o ilçe içinde kalan ve pozitif ya da negatif dışsallık bile yaratmayan görevlerdir. Yasal sınırlamalar ile bu tür bir görev bölüşümü gerçekleştirmek yerelleşme teorilerine de aykırıdır. Bu paylaşım ve sınırlamalar büyükşehirler içindeki vatandaş şikâyetlerinin temsili demokrasi kanallarıyla çözülmesine bir engel oluşturacak potansiyele sahiptir.

3.2. Mali Yapı Üzerindeki Değişiklikler

Çalışmada 6360 sayılı Kanun’la getirilen yeni düzenlemeler ile Tekirdağ ili için 2013 yılında yapılan bir proje çalışmasının⁴ verileri kullanılmıştır. Çalışmada büyükşehir düzenlemesinin (6360 sayılı Kanun) mali yönden Tekirdağ ilinde gelir-gider bütçesi yönünden neleri değiştirdiği üzerine bir analiz yapılmıştır⁵. Belediyelerin mülki sınırları değiştiği, vergi gelirlerinden aldığı paylar arttığı ve il özel idare payı da ortadan kalktığından dolayı, karşılaştırma yapabilmek için kişi başına gelir ve kişi başına gider rakamları karşılaştırma parametresi olarak kullanılmıştır.

⁴Prof. Dr. Mahmut Güler, TÜBAP (Trakya Üniversitesi Bilimsel Araştırma Projeleri) Proje No: 2014/33, (2014-2016), “Tekirdağ Büyükşehir Belediyesi Örneğinde Büyükşehir Belediyesi-İlçe Belediyesi İlişkilerinin Hizmet Sunumu ve Yerel Özerklik Bakımından Analizi

⁵ Genel Bütçe Vergi Gelirleri ve büyükşehir belediye payından ayrılan gelirlerden kişi başına düşen pay bakımından Türkiye’de en yüksek geliri alan iller Tekirdağ, Muğla, Erzurum, Hatay, Mersin, Van ve Balıkesir’dir (Koyuncu, 2012: 5; Demir, 2013: 111).

Tablo 8: 2012 Nüfus Sayımına Göre Tekirdağ İlçe Mülki İdare Sınırı içinde Yaşayan Toplam Nüfus Sayısı, İlçe Nüfusunun Toplam Nüfus İçindeki Payı ve İl Özel İdare Gelirinden Düşen Pay (Nüfusla Orantılı)⁶

İlçe Adı	Nüfus	İl Toplam Nüfus İçindeki Oranı (%)	İl Özel İdare Gelirinden Düşen Pay (Nüfusla Orantılı)
Merkez İlçe	176.848	20.8	22.600.751,21
Çerkezköy	188.712	22.1	24.129.304,49
Çorlu	273.362	32.1	34.938.359,44
Hayrabolu	34.478	4	4.367.294,93
Saray	46.999	5.5	6.005.030,52
Şarköy	29.991	3.5	3.821.830,55
Marmara Ereğlisi	21.469	2.6	2.729.559,33
Malkara	54.121	6.4	6.878.489,51
Muratlı	26.341	3	3.275.471,19
Toplam	852.321	100	109.182.373,26

Karşılaştırılacak yıllar 2013 ve 2015 olarak seçilmiştir. Yöntem olarak 2013 yılındaki Tekirdağ merkez ilçe ve diğer ilçe belediyelerinin toplam gider ve gelirleri ilçe nüfus kullanılarak kişi başına oranlanmış, çıkan rakamlara il özel idare gelirlerinden gelen pay da dâhil edilerek (Tablo 8) kişi başına düşen gelir yeniden hesaplanmıştır. İl özel idare payı sadece nüfus kriteri kullanılarak ilçelere dağıtılmıştır⁷. Ancak dağıtılan toplam tutar reel rakamları yansıtmaktadır.

6360 sayılı Kanun ile oluşan yeni duruma göre 2015 yılında Tekirdağ B.Ş.B'nin tüm gelir ve gideri (Tablo 9) il nüfusuna bölünerek kişi başına düşen gelir-gider hesabı yapılmıştır.

Tablo 9: Büyükşehir Belediye Payı (TL)⁸

Tekirdağ B.Ş.B Nüfus 2015	Toplam Gelir 2015	Toplam Gider 2015	Kişi Başı Gelir 2015	Kişi Başı Gider 2015
939.910	504.218.809	461.951.556	537.5	492.5

Kişi başına düşen gider ve gelir hesaplanırken Tablo 9'de ortaya çıkan “büyükşehir belediye payı” diye adlandırdığımız rakamlar sadece Tekirdağ B.Ş.B'den düşen paydır; buna ilçe belediyelerinin payı da eklenecektir. Örnek oluşturması ve izleme kolaylığı yaratması bakımından eski adıyla Tekirdağ Merkez İlçe Belediyesi ile yeni düzenlemede Süleymanpaşa İlçe Belediyesi'nin rakamlarına ilişkin tablolar detaylı olarak verilirken, diğer ilçe belediyelerinin rakamları sadece kişi başı sonuçlar üzerinden verilecektir.

⁶ İlçe nüfusunun toplam nüfus içindeki payı ve il özel idare gelirinden düşen pay (nüfusla orantılı) tarafımızca hesaplanmıştır.

⁷ 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun'a göre GBVG'den dağıtılacak %1.15 payın %50'si nüfusa; kalan %50'si ise köy sayısı, yüzölçümü, gelişmişlik endeksi vb. kriterlere göre dağıtılmaktadır.

⁸ Belediyelerin gelir ve giderleri ilgili belediyelerden alınmak suretiyle tarafımızca yapılmıştır.

Tablo 10: 6360 sayılı Kanun Öncesi Tekirdağ Merkez İlçe ve Belde Belediyeleri Kişi Başına Düşen Gelir/Gider (TL)

Tekirdağ Merkez İlçe Belediye Nüfus 2013	Gelir Toplamı (Merkez İlçe Gelir+İÖİ Payı) 2013	Gider Toplamı (Merkez İlçe Gider Top.) 2013	Kişi Başına Düşen Gelir	Kişi Başına Düşen Gider
150.112	139.858.261	143.316.581	931.6	954.7

6360 sayılı Kanun öncesi Tekirdağ Belediyesi'nin mücavir alanla birlikte toplam 81 km² alana hizmet götürme zorunluluğu⁹ bulunmaktaydı. Buna karşılık Tekirdağ Merkez Belediyesi sınırları içinde 150.112 kişi ikamet etmekteydi. Toplam merkez ilçe nüfusu ise 176.848 kişiydi (2012 yılı). Tabloda görüldüğü üzere, Tekirdağ il özel idaresinden düşen pay da eklendiğinde kişi başına gelir 931.6 TL, kişi başına düşen gider ise 954.7 TL olarak bulunmaktadır.

Tablo11: Süleymanpaşa B.Ş. İlçe Belediyesi Kişi Başına Düşen Gelir/Gider

Süleymanpaşa B.Ş. İlçe Nüfus 2015	Gelir Toplamı 2015	Gider Toplamı 2015	Kişi Başına Düşen Gelir	Kişi Başına Düşen Gider	Kişi Başına Düşen Gelir + Büyükşehir Payı	Kişi Başına Düşen Gider + Büyükşehir Payı
187.721	83.437.160	89.636.450	444.4	477.5	981.9 (537.5+444.4)	970 (492.5+477.5)

6360 sayılı yasa sonrası Merkez ilçe mülki idare sınırı Süleymanpaşa Belediyesi'ne dönüşünce, bu belediyenin sınırı 1053 km² olmuş ve nüfusu 187.727 kişiye yükselmiştir. Gelir ve gider açısından değerlendirildiğinde Süleymanpaşa İlçe Belediye gelirine B.Ş.B'den gelen pay da eklendiğinde Tablo 11'da görüldüğü gibi, kişi başına gelir¹⁰ 981 TL ve gider ise, 970 TL olmuştur. Eski Merkez Belediye 81 km²lik alanda, 150.112 kişi için geliri, 931,6 TL iken, alanı 1053 km² olan ve 187.727 kişiye hizmet götürmek zorunda olan Süleyman Paşa belediyesinin kişi başına düşen geliri 981 TL olmuştur. Ölçek ekonomisi bağlamında incelediğimizde hizmet götürülen alan 13 kat artarken, hizmet götürülen nüfus artışı ancak ¼ oranındadır. Bununla birlikte, kişi başına düşen gelir farkı yaklaşık 50 TL olmuştur. Alanı 13 kat artan (nüfus bu oranda değil) bir belediyenin kişi başına düşen gelirinde sadece 50 TL'lik artışla bu kadar genişleyen bir alana bütün belediye hizmetlerini eşit ve adil bir şekilde sunması mümkün değildir. Bu durumda bu belediye bu kadar gelire böylesi genişlemiş bir alana hizmet götürürken; (1) Bugüne kadar gerçekleştirdiği bazı hizmetlerin kalitesini düşürecek, (2) Bugüne kadar gerçekleştirdiği bazı hizmetleri halka sunmayacaktır. Her iki durumda da ölçek ekonomisi bağlamında bu durumdan zara görenler belde halkı olacaktır.

⁹ Belediyelerin mücavir alana hizmet götürme zorunluluğu bulunmamakla birlikte, belediye meclisi kararı ile bu alanlara bir takım belediye hizmeti yapabilme yetkisi vardır

¹⁰ Bu rakamlar reel değerler alınarak karşılaştırılmıştır. Enflasyonist deflatör de kullanılmadığı için karşılaştırılan yılların arasında bir değerlendirme farkı olması muhtemeldir.

Tablo 12: Tekirdağ Büyükşehir İlçe Belediyelerinin 6360 Sayılı Kanun Öncesi ve Sonrası Gelir/Gider Karşılaştırılması

	Kişi Başına Düşen Gelir(TL)		Kişi Başına Düşen Gider (TL)	
	2013 Yılı	2015 Yılı	2013 Yılı	2015 Yılı
Çorlu	745.4	1.037	627.2	909.4
Malkara	780.1	1.114	896.7	1.137.4
Çerkezköy	435.9	1.120.8	325.8	1.051.3
Şarköy	878.9	1.189.5	661.5	1.229.7
Muratlı	678.1	849.8	557.6	957.5
Hayrabolu	482.5	1.104.7	330.3	1.070.2
Saray	577.2	1.040.3	454.5	974.7
Marmara Ereğlisi	1.275.7	Veri yok	1.141.8	Veri yok

Kaynak: Tarafımızca oluşturulmuştur.

3.3. Tekirdağ Büyükşehir İlçe Belediyelerinin Nüfus, Ölçek ve Mali Durumlarında Gerçekleşen Değişimler

Çalışmanın bu kısmında eski ile yeni durum, değişen ölçek ve mali veriler üzerinden yorumlanmaya çalışılacaktır. Bunun için belediyeler nüfus, hizmet edilen alan ve kişi başına düşen gelir ve gider rakamları üzerinden karşılaştırmıştır. Bilindiği üzere Tekirdağ içinde 8 belediye büyükşehir ilçe belediyesine dönüştürülmüştür. Bu belediyelerin sadece birinden (Marmara Ereğlisi) gerekli mali bilgiler alınamamıştır. Ancak bu eksiklik, bütüne yönelik bir analiz yapmayı engelleyecek nitelikte değildir.

Çorlu İlçe Belediyesi: Tekirdağ'ın en yoğun nüfus ve gelişmişlik düzeyine sahip ilçesi Çorlu'dur. Türkiye ve Marmara Bölgesi'nin en önemli sanayisinin de yer aldığı Çorlu, nüfus olarak da Süleymanpaşa İlçesi'nden 60.000 kişi fazladır. 6360 sayılı Kanun öncesi Çorlu ilçe sınırları içinde Çorlu İlçe Belediyesi, Marmaracık, Misinli, Ulaş, Velimeşe, Yenice belde belediyeleri bulunmaktaydı. Yeni yapıda Yenice belde belediyesi hariç olmak üzere, diğer belde belediyeleri Ergene İlçe Belediyesine mahalle statüsü ile bağlanmıştır. Bunun dışında, 6360 sayılı Kanun öncesi Çorlu ilçe sınırları içinde yer alan 10 köy de Ergene Belediyesine mahalle statüsü ile bağlanmıştır. 6360 sayılı Kanun öncesi Çorlu Belediyesi'nin mücavir alanla birlikte 150 km² alanda 235.354 kişiye hizmet üretmesi gerekirken, 6360 sayılı Kanun sonrası Çorlu Belediyesi'nin hizmet ettiği alan 531 km²'ye, hizmet ettiği nüfus da 245.588 kişiye yükselmiştir. Hizmet edilen alanda yer alan ve geçmişte köy statüsünde olan yerleşim yerlerinde pek çok belediyecilik sorunu bulunmaktadır. Alandaki bu artış nüfusa orantılandığında çıkan sonuç şudur: Alan % 254 artarken, nüfustaki artış % 4.34 olmuştur. Çorlu Belediyesi'nde kişi başına düşen gelir %29, gider ise %31 artmıştır.

Malkara İlçe Belediyesi: Belediye'nin hizmet edeceği nüfus 2.000 azalırken, hizmet götüreceği alan yaklaşık 18 kat artmıştır. Mülki sınırları değişmeyen Malkara B.Ş. İlçe Belediyesi'nin kişi başına geliri %30, gideri ise %21 oranında artmıştır.

Çerkezköy İlçe Belediyesi: Hizmet ettiği nüfus 35.000 azalırken, hizmet edeceği alan %12 artmıştır. Buna karşın kişi başına düşen gelir %61, kişi başına düşen gider ise %69 oranında artmıştır. Bu artış diğer ilçe belediyelerinde görülen kişi başı gelir/gider artışlarının neredeyse 3 katı bir rakama

tekbül etmektedir. Bu tablodan Çerkezköy B.Ş. İlçe Belediyesi'nin 6360 sayılı Kanun'un getirdiği düzenlemelerden en karlı çıkan belediye olduğu rahatlıkla görülmektedir.

Şarköy İlçe Belediyesi: Trakya Bölgesi'nin önemli turistik yörelerinden olan Şarköy'ün hizmet edeceği nüfusta önemli bir artış yok iken, hizmet edeceği alan 8 kat artmıştır. Şarköy B.Ş. İlçe Belediyesi'nin kişi başına düşen geliri %26, gideri ise %47 oranında artmıştır. Şarköy için ilginç olan gelir ve gider miktarının birbiriyle orantısız olarak artmasıdır. Diğer ilçe belediyelerinde gelir ve giderler orantılı artarken Şarköy'de kişi başına düşen gider oranı gelirin yaklaşık 2 katı artmış durumdadır. Bu rakamlardan yeni düzenlemenin Şarköy aleyhine bir durum getirdiği sonucuna varılabilir.

Muratlı İlçe Belediyesi: Tekirdağ İli'nin önemli ağır sanayi kuruluşlarını sınırları içerisinde bulunduran Muratlı Belediyesi'nin yeni durumda hizmet ettiği nüfus çok değişmezken, hizmet edeceği alan 6.5 kat artmıştır. Yeni pay sisteminde ise kişi başına düşen geliri %21 oranında artarken, gideri ise %41,8 artmıştır. Muratlı B.Ş. İlçe Belediyesi'nin de gider oranı (Şarköy gibi), gelire göre iki kat artmıştır.

Saray İlçe Belediyesi: Saray B.Ş. İlçe Belediyesi'nde 6360 sayılı Kanun sonrası yapılan mülki bölümlenme sonucu Büyükyoncalı Belde Belediyesi, yeni kurulan Kapaklı B.Ş. İlçe Belediyesi'ne mahalle olarak bağlanmıştır. Bu bölümlenme sonucunda Saray B.Ş. İlçe Belediyesi'nin hizmet vereceği nüfus sadece 2.500 kişi artarken, hizmet vereceği alan 4 kat artmıştır. Kişi başına düşen geliri ise %44 oranında artarken, gideri %53 oranında artmıştır.

Hayrabolu İlçe Belediyesi: Kırsal alanda nüfusun yoğun olduğu bu ilçede hizmet götürülecek nüfus yaklaşık 2.000 kişi azalırken, hizmet alanı 11.5 kat artmıştır. Yeni pay dağıtım sistemiyle kişi başına düşen gelir %56,5 oranında artarken, gider miktarı %69 oranında artmıştır.

Marmara Ereğlisi İlçe Belediyesi: Turizmin önemli bir yer tuttuğu bu ilçe belediyesinin hizmet edeceği nüfusta kayda değer bir değişme olmazken, hizmet edeceği alan 2.5 kat artmıştır. Bu ilçenin 2015 yılı mali verilerine ulaşamadığı için kişi başına düşen gelir ve gider rakamlarını karşılaştırmak mümkün olmamıştır. Fakat Tablo 11'de yer alan 2013 yılı kişi başı rakamlarına göre diğer belediyelerden çok daha az bir nüfus ve gelişmişlik derecesine sahip olmasına rağmen en yüksek kişi başı gelir ve gider sahip belediye olması da kayda değerdir.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Demokrasinin yerelde başladığı varsayılırsa yerel özerkliğin bir takım uluslararası antlaşmalar ve sözleşmeler ile garanti altına alınması gerekmektedir. Yerel demokrasi ve yerel özerkliğin gerçekleşmesinde önemli araç yerel yönetimlerin kendilerine ait gelirlerinin olması yoluyla yerel mali özekliği gerçekleştirmektir. Bu bağlamda yerel yönetimlerin sorumlulukları ile orantılı olarak gelir kaynaklarının sağlanması, yerel özerkliğin en önemli araçlarından biridir. Türkiye'deki yerel yönetimlerin gelir yaratma kapasitesi sınırlıdır. Gelirlerinin yarıdan fazlasını merkezi yönetimlerden paylaştırılan transfer ödenekleri oluşturmaktadır. Harcamalarının, toplam kamu harcamaları içindeki payı ise ortalama %10'lar seviyesindedir. Bu oran gelişmiş demokrasiye sahip OECD ülkeleri ortalamasından yaklaşık 2.5 kat az bir orandır. Yerel yönetimlerin mali özerkliğini çağdaş demokrasilerin yerel yönetimleri düzeyine çıkarmadan yapılacak ölçek düzenlemeleri, hizmette etkinliği ve verimliliği sağlayamayacaktır.

Büyükşehirlerin mali ve idari yapılarını çok büyük ölçüde değiştiren 6360 sayılı Kanun'un amacının ölçek ekonomileri ile yerel hizmetlerde verimliliği ve etkinliği artırmak olduğu belirtilmiştir. Ancak çalışmanın ilk bölümlerinde bahsedildiği gibi, hizmet verilen alanı büyütürken verimliliği ve etkinliği sağlamak pek olası değildir. Ancak farklı hizmetler için farklı nüfus, alan, coğrafi durum ve maliyet değişkenlerini hesaba katarak optimal ölçüğe varmak mümkündür. Çalışmada konu edilen Tekirdağ Büyükşehir Belediyesi, yeni kurulan 15 büyükşehir belediyesi içerisinde alan büyüklüğü olarak 12. sırada, nüfus olarak ise 9. sıradadır. Ancak genel bütçe gelirlerinden alınan pay hesabında ise en önlere sahiptir. Tekirdağ ili gelişmişlik endeksinde de Türkiye'nin ilk 10 ili arasında yer almaktadır.

Batı Avrupa'daki metropollerin şehirselleşme sürecini örnek olarak Tekirdağ'a bakıldığında ise sadece merkez ile 25 km mesafedeki Çorlu ve Marmara Ereğlisi ilçe belediyelerinin yerleşim yeri ve sanayi açısından daha yoğun bir bütünleşme içerisinde olduğundan söz edilebilir. Lineer şekilde bir yerleşimin de mevcut olmadığı Tekirdağ'da şehrin diğer ilçelerinin bu bahsedilen metropolitan alan ile bir bağından söz etmek ise mümkün değildir. Diğer ilçelerin merkez ile 60 km ve üzerinde bir karayolu ile kurulmaktadır.

Çalışmada Tekirdağ'ın 6360 sayılı Kanun'dan önceki durumu ile sonraki durumu, nüfus, hizmet ölçüğü ve kişi başına düşen gelir ve gider rakamları baz alınarak ilçe belediyeleri üzerinden karşılaştırılmıştır. Diğer yeni büyükşehir olan illere kıyasla Tekirdağ'da çok büyük mülki sınırların değişimleri görülmemektedir; sadece 2 yeni ilçe kurulmuştur.

Çalışmada büyükşehir ilçe belediyeleri bazında bazı önemli sonuçlara ulaşılmıştır. Süleymanpaşa ve Malkara Belediyesi'nin hizmet edeceği alan sırasıyla 13 ve 18 kat artmıştır. Buna mukabil gelirleri yine sırasıyla %5 ve %30; giderleri ise %6 ve %21 artmıştır. Hizmet edilecek alan açısından sadece Çerkezköy ve Marmara Ereğlisi Belediyelerinin hizmet edeceği alanda önemli bir artış olmamıştır. Süleymanpaşa hariç diğer tüm belediyelerin gelir ve giderlerinde yüzdesel olarak (kişi başı) artış bulunmaktadır. Süleymanpaşa ilçe belediyesinde ise hem gelir, hem gider artışı (kişi başı) açısından hemen hemen bir değişiklik olmamıştır. Ancak, daha evvel bahsettiğimiz gibi, hizmet alanı 13 kat artmıştır. Veri alınabilen 7 ilçe belediyesinde ortalama gelir artışı %38,2; ortalama gider artışı ise %48,2 oranında gerçekleşmiştir. Sonuçlardan açıkça görülmektedir ki gider artışı, gelir artışından önemli ölçüde yüksek seyretmiştir.

Tekirdağ'daki 7 ilçe belediyesinden sadece Şarköy ve Muratlı'nın gider artışı, gelir artışının 2 katı oranında fazladır. Malkara belediyesinde ise bu durumun tersine gelir, giderden fazla artmıştır (%9). Kalan 4 belediyede ise giderler, gelirlerden ortalama %7.75 oranında fazladır. Sonuç olarak tüm belediyelerde gelirler artarken, bu artış hizmet edilen alanla orantılı olmamıştır. Giderler ise gelirlerden daha yüksek oranda artmıştır. Ancak ne kadarının yeni yatırımlara tahsis edildiği ayrı bir akademik çalışmanın konusunu oluşturmaktadır.

KAYNAKÇA

- Akgül, Yılmaz, Gülay. (2009), *Kamu Maliyesi*. Arıkan Yayınevi, İstanbul.
- Bach, Steffen, - Blöchliger, Hansjörgand – Dominik, Wallau (2009), “The Spending Power Of Sub-Central Governments: A Pilot Study”, *OECD Network on Fiscal Relations Across Levels of Government*, <https://www.oecd.org/ctp/federalism/37388375.pdf>.1-14. (24.04.2017).
- Çetinkaya, Özhan (2012), *Mahalli İdareler Maliyesi*, Ekin Yayınları, Bursa.
- Demir, İsrail (2013), “Belediye ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçeden Ayrılan Paylara İlişkin Yeni Düzenlemeler”, Maliye Uzmanları Derneği Yayını, http://www.mud.org.tr/uploads/yuklemeler/13_israfiledemir.pdfss: 104-115.
- Güner, Ayşe ve Çelen, Mustafa (2014), “AB Ülkelerinde ve Türkiye’de Mali Yerelleşmenin Bir Göstergesi Olarak Yerel yönetim Harcamalarının Yapısı”, *Mali Yerinden Yönetim*, (Ed: Mustafa Sakal, Ahmet Kesik ve Tekin Akdemir), Nobel Yayınevi, 1.Baskı, Ankara. ss: 167-199.
- Güven, Sami, (1982), “Değişen Yerel Hizmet Kavramı ve Yerel Yönetimlerde Ölçek Sorunu”, *Amme İdaresi Dergisi*, 15(4), 27-28.
- Hertzog, Robert (2003), “L’ambigue Constitutionnalisationdes Finances Locales”, *AJDA*, 24 Mars 2001, ss:548-5557
- Keleş, Ruşen (2011), *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, 7. Baskı, Cem Yayınevi, İstanbul.
- Koyuncu, Emre (2012), “Yenilenen Yerel Yönetim Sisteminde Belediye ve İl Özel İdarelerinin Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Alacakları Payların Karşılaştırmalı Analizi”, Tepav Politika Notu, No: N201278, http://www.tepav.org.tr/upload/files/13528786764.Yenilenen_Yerel_Yonetim_Sistemi_Karsilastirmali_Analizi.pdf ss:1-10
- Litvac, Jennie - Seddon, Jessica (Ed.), World Bank Institute Working Papers, Decentralization Briefing Notes, <https://siteresources.worldbank.org/WBI/.../wbi37142.pdf>. 1-96. (24.04.2017).
- Nadaroğlu, Halil (2001), *Mahalli İdareler*. 7. Baskı, Beta Yayınevi, İstanbul.
- Mutluer, M. K., Öner, E., (2009), *Mahalli İdareler Maliyesi*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 1. Baskı, İstanbul.
- Öncel, Yenal (1998), *Mahalli İdareler Maliyesi*, 3. Baskı, Filiz Kitabevi, İstanbul.
- Şengül, R. (2010), *Yerel Yönetimler*, Umuttepe Yayınları, Kocaeli, aktaran, Şengül Ramazan, *Yerel Yönetimler*, Umuttepe Yayınları, Kocaeli, 2010.
- Tortop, Nuri, v.d., (2006), *Mahalli İdareler*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- AB Ülkeleri Yerel Yönetim Harcamaları, OECD Fiscal Decentralization Database, http://www.oecd.org/tax/federalism/oecdiscaldecentralisationdatabase.htm#C_3,(11.03.2017).
- Mahalli İdareler Bütçe Giderlerinin Fonksiyonel Sınıflandırılması, T.C.Maliye Bakanlığı, Muhasebat Genel Müdürlüğü, <https://www.muhasebat.gov.tr>. (11.03.2017)
- 5216 sayılı *Büyükşehir Belediye Kanunu*, 23.07.2014 tarih ve 25531 sayılı Resmi Gazete.
- 6360 sayılı *On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*, 12.11.2012 tarih ve 28489 sayılı Resmi Gazete.

BELEDİYE GELİRLERİNİN VERGİ TÜRÜ AYRIMINDA ANALİZİ VE ETKİNLİK ÜZERİNE BİR DEĞERLENDİRME

Prof. Dr. N. Semih ÖZ¹
Doç. Dr. Cenker GÖKER²

ÖZET

Bu çalışmanın amacı, Türkiye'deki yerel yönetimlere ilişkin gelişimi kısaca aktarmak daha sonra da Türkiye'de büyükşehir belediyeleri, il belediyeleri ile ilçe/belde belediyelerinin Emlak Vergisi Kanunu (EVK) ve Belediye Gelirleri Kanununa (BGK) göre topladıkları vergileri incelemektedir. Bu kapsamda önce Belediyelerin hangi tür vergileri topladıkları incelenecektir. Ayrıca Belediyelerin elde ettikleri vergi gelirlerinin artırılması amacıyla ne tür yeni gelir kaynaklarının söz konusu olabileceği de diğer inceleme konusunu oluşturmaktadır. Yeni gelir kaynakları önerisi, gelirleri artırıcı etki yapacağı için yerel kamu hizmetlerinin kalitesinin artırılması yönünde bir etki de yaratacaktır. Bu nedenle yeni gelir kaynakları önerilerinin yerel yönetimlerin etkinliği üzerinde gerçekleşecek artışlar dikkate alınacaktır.

Anahtar Sözcükler: *Belediye Gelirleri, Yerel Yönetim Vergileri.*

ANALYSIS OF TAX REVENUES OF MUNICIPALS, EVALUATION AND RECOMMENDATIONS ON EFFECTIVENESS IN TURKEY

ABSTRACT

The aim of this study is to briefly describe the development of municipalities in Turkey. Metropolitan municipalities, provincial municipalities and provincial / municipal municipalities will be examined according to the Law on Real Estate Tax and the Law on Municipal Revenues. This study will examine the types of taxes which are collected by the municipalities. It will also examine what kind of new sources may be the subject of further development of tax revenues that the municipalities have acquired. New sources of taxes proposals will have an impact on increasing the quality of local public services. For this reason the increase in the effectiveness of local governments' new sources proposals will therefore be taken into account.

Key Words: *Revenues of Municipalities, Municipal Taxes.*

GİRİŞ

Türkiye'de belediyelerce toplanan vergilerin kaynaklarına göre tutarları, bunların değişimleri, büyükşehir belediyesi, il belediyesi ile ilçe ve belde belediyesi ayrımında hangi vergi gelirlerinin bu belediye türlerinden hangisine daha fazla gelir sağladığı, belediyelerin harcamalarını finanse etme konusunda taşınmaz satışı gibi diğer bazı faaliyetlerin önemi, belediyelerin vergi gelirlerini artırmada merkezi idare kadar etkin olup olmadıkları ile merkezi yönetim vergi gelirlerinden belediyelere aktarılan payların belediyeler açısından önemi yerel yönetimler bakımından araştırılması gereken konulardır.

¹ Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Maliye Bölümü, semih.oz@gmail.com

² Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mali Hukuk Anabilim Dalı, cenkeroker@gmail.com

Çalışmada önce Türkiye’de yerel yönetimlerin gelişiminin kısa bir tarihçesi ile belediyelerin gelir kaynaklarıyla ilgili yasal düzenlemeler üzerinde durulacaktır. Daha sonra yerel yönetimlerin bütçe ve vergi gelirleri, kaynaklarına göre topladıkları vergiler ile bunların toplam vergi gelirleri içerisindeki payları, belediye vergi gelirleri artışlarının merkezi yönetim genel bütçe vergi gelirleri artışları dikkate alınarak genel bir değerlendirme yapılacak sonrasında da Belediyelerin gelirlerinin artırılması için yapılan öneriler sistematize bir şekilde aktarılacaktır.

I. TÜRKİYE’DE YEREL İDARELERİN GELİŞİMİ

Osmanlı devletinde, yerel yönetim anlayışı siyasal değişimlere bağlı olarak Tanzimat döneminde önem kazanmaya başlamıştır. İlk belediye teşkilatı 1858’de İstanbul’da kurulmuştur. Kanuni Esasi, belediye yönetiminin/işlerinin diğer bir ifadeyle “umuru belediye”nin Dersaadet ve taşrada belediye meclislerine bırakılacağını 112’nci maddesinde³ açıkça ifade etmiştir.

1982 Anayasasının 127’nci maddesinde mahallî idareler; il, belediye veya köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileri olarak tanımlanmışlardır. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda da mahalli idare “yetkileri belirli bir coğrafi alan ve hizmetlerle sınırlı olarak kamusal faaliyet gösteren belediye, il özel idaresi ve bunların kurdukları birlik ve idare” olarak tanımlanmaktadır (md.3/e).

Türkiye’de belediyeler, imar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı; coğrafi ve kent bilgi sistemleri; çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık; zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans; şehir içi trafik; defin ve mezarlıklar; ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar; konut; kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor; sosyal hizmet ve yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapmakta veya yapmaktadırlar⁴. Büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 50.000’i geçen belediyeler, ayrıca kadınlar ve çocuklar için koruma evleri açmaktadırlar.

Belediyelerin varlığı ve ürettikleri kararlar, verdikleri hizmetler, denetimler, tarifeler izinler kent ekonomisinde büyük rantların doğmasına, kaynakların yaratılmasına ve bunların el değiştirmesine yol açarken, bu rantların kime kalacağı ve kime aktarılacağı konusu yerel yönetimlerin çıkmazını belirlemektedir (GERAY, 1977:50).

Türkiye’de belediyeler, nüfusu 5.000 ve üzerinde olan yerleşim yerlerinde kurulabilmektedir. Halen Türkiye nüfusunun yaklaşık % 83,9’u belediye sınırları içerisinde, % 16,1’de köy sınırları içerisinde yaşamaktadır⁵. Özellikle 1960’lı yıllardan itibaren Türkiye’de göçler ve nüfus artışı dolayısıyla kentli nüfus sayısında görülen artış belediyelerin ve sundukları hizmetlerin önemini arttırmıştır. 1929 yılında Türkiye’de 467 belediye bulunmaktadır (GERAY,1977:34). 2012 yılı verilerine göre ise 2.950 belediye bulunmaktadır. Bu belediyelerin türlerine göre dağılımı Error! Reference source not found.’de gösterilmiştir. Bu verilere göre Türkiye’de halen 30 büyükşehir belediyesi⁶ bulunmakta, belediye sınırları içerisinde yaşayan nüfusun da yaklaşık % 55,4’ü büyükşehir

³ Madde metni şöyledir: “Madde 112 - Umuru belediye Dersaadet ve taşralarda bilintihap teşkil olunacak Devairi Belediye Meclisler ile idare olunacak ve bu dairelerin sureti teşkili ve vezaifi ve âzasının sureti intihabı kanunu mahsus ile tâyin kılınacaktır.”

⁴ Bu görevler, 3 Temmuz 2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanunu n 13’üncü maddesinde tanımlanan görevlerdir.

⁵ Türkiye Belediyeler Birliği, www.tbb.gov.tr [Erişim: 20.04.2017]

⁶ Büyükşehir belediyesi olan iller şöyledir: Adana, Ankara, Antalya, Aydın, Balıkesir, Bursa, Denizli, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, Gaziantep, Hatay, İstanbul, İzmir, Kahramanmaraş, Kayseri, Kocaeli, Konya, Malatya, Manisa, Mardin, Mersin, Muğla, Ordu, Sakarya, Samsun, Şanlıurfa, Tekirdağ, Trabzon, Van

belediyesi sınırları içerisinde yaşamaktadır. Diğer belediyelerin sınırları içerisinde yaşayanlar ise Türkiye nüfusunun yaklaşık % 30'unu oluşturmaktadır.

II. BELEDİYELERİN GELİRLERİNİN YASAL ÇERÇEVESİ

Belediyelerin yerel kamusal mal sunumunu yerine getirebilmeleri için gelire gereksinimleri bulunmaktadır. Cumhuriyetin ilk kurulduğu yıllarda belediyelerin gelirleri, 1914 yılında uygulamaya giren Rüşum-u Belediye Kanununa dayanmaktadır. Daha sonra bu Yasada 1924 yılında 338 sayılı Kanunla değişiklikler yapılmıştır. Aynı yıl ayrıca 423 sayılı Belediye Vergi ve Resimleri Kanunu uygulamaya girmiştir. Daha sonra 423 sayılı Yasanın yerine 1 Ağustos 1948'de 5237 sayılı BGK yürürlüğe girmiştir. 1982 Anayasasında mahalli idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanacağı belirtilmiştir. (Md. 127, f.6) 1319 sayılı EVK 1 Mart 1971 yılında, halen uygulanmakta olan 2464 sayılı BGK, 1 Temmuz 1981 tarihinde uygulamaya girmiştir. 2464 sayılı Yasa, belediye sınırları ve mücavir alan içerisinde uygulanmaktadır. 3239 sayılı Yasa ile 1986 yılından itibaren emlak vergisinin tahsilatı yeniden belediyelere bırakılmıştır. Ancak 1980 sonrasında belediyelerin mali açıdan güçlendirilmesine ilişkin düzenlemeler, temel sorunlara kalıcı ve kesin çözümler getirmemiş, aksine sorunları daha karmaşık hale getirmiştir (FALAY, 1997:3)

Diğer taraftan belediyelerin gelirleri, sadece bu kaynaklarla sınırlı değildir. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun⁷ 59'uncu maddesine göre belediyelerin gelirleri aşağıdaki unsurlardan oluşmaktadır.

- 1) Kanunlarla gösterilen belediye vergi, resim, harç ve katılma payları.
- 2) Genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan pay.
- 3) Genel ve özel bütçeli idarelerden yapılacak ödemeler.
- 4) Taşınır ve taşınmaz malların kira, satış ve başka suretle değerlendirilmesinden elde edilecek gelirler.
- 5) Belediye meclisi tarafından belirlenecek tarifelere göre tahsil edilecek hizmet karşılığı ücretler.
- 6) Faiz ve ceza gelirleri.
- 7) Bağışlar.
- 8) Her türlü girişim, iştirak ve faaliyetler karşılığı sağlanacak gelirler.
- 9) Diğer gelirler.

Yasada gösterilen belediye gelirlerine, 2464 sayılı Yasaya göre toplanan vergi, resim, harç ve katılma payları ile 1319 sayılı Yasaya göre toplanan bina arsa ve arazi vergileri ile örnek gösterilebilir. 2464 sayılı BGK'ya göre, belediyelerde toplanan vergiler aşağıdaki gibidir.

- 1) İlan ve reklam vergisi (md.12-16)
- 2) Eğlence vergisi (md.17-22)
- 3) Haberleşme vergisi (md.29-33)
- 4) Elektrik ve havagazı tüketim vergisi (md.34-39)
- 5) Yangın ve sigorta vergisi (md.40-44)
- 6) Çevre temizlik vergisi (md.44)
- 7) İşgal harcı (md.52-57)
- 8) Tatil günlerinde çalışma ruhsatı harcı (md.58-62)
- 9) Kaynak suları harcı (md. 63-66)
- 10) Tellallık harcı (md.67-71)
- 11) Hayvan kesimi ve muayene denetleme harcı (md.72-75)
- 12) Ölçü ve Tartı Aletleri Muayene Harcı (md.76- 78)

⁷ RG 3.7.2005/25874

- 13) Bina inşaat harcı (ek md. 1-6)
- 14) Kayıt ve suret harcı (md.79)
- 15) İmar ile ilgili harçlar (md. 80)
- 16) İşyeri açma izni harcı (md. 81)
- 17) Muayene, ruhsat ve rapor harcı (md.82)
- 18) Sağlık belgesi harcı (md.83)
- 19) Yol harcamalarına katılma payı (md.86)
- 20) Kanalizasyon harcamalarına katılma payı (md. 87)
- 21) Su tesisleri harcamalarına katılma payı (md. 88)

2464 sayılı BGK'da yer alan vergi, harç ve katılma paylarının tutar ve oranlarının tespiti konusunda iki ayrı yöntem bulunmaktadır. Bu yöntemler aşağıdaki gibidir.

- Bazı oranlar doğrudan Yasada belirlenmiştir.
- Bazı vergi ve harç tarifeleri, Yasada en az ve en çok tutarları arasında kalmak kaydıyla Bakanlar Kurulunca belediye grupları itibariyle farklı tutarlarda tespit edilmektedir. Bu amaçla belediyeler, nüfusları ve ekonomik göstergeleri itibariyle beş gruba ayrılmakta ve bu gruplar Resmi Gazetede ilan edilmektedir (2464 sayılı Yasa md.96/A).
- Bunlara ilave olarak üçüncü bir yöntem, bazı vergi ve harçların maktu tarifelerinin, Yasada belirtilen en alt ve en üst sınırları aşmamak şartıyla mahallin çeşitli semtleri arasındaki sosyal ve ekonomik farklılıklar göz önünde tutularak belediye meclislerince tespit olunmasıdır. (2464 sayılı Yasa md. 96/B). Ancak Anayasa Mahkemesi'nin 19 Mayıs 2013 tarihi itibariyle yürürlüğe giren 29/12/2011 tarihli ve E. 2010/62 K. 2011/175 sayılı Kararı ile söz konusu yetkiye ilişkin düzenleme iptal edilmiştir.

Diğer taraftan, çalışmanın kapsadığı dönemde yürürlükte olan 552 sayılı Yaş Sebze ve Meyve Ticaretinin Düzenlenmesi ve Toptancı Halleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 17'nci maddesine göre⁸ alınmakta olan toptancı hali resmide belediyelerin gelir kaynakları arasında yer almaktadır⁹.

⁸ 552 sayılı KHK'nın 17'nci maddesi şöyledir: "Madde 17 - (Değişik fıkra: 11/06/1998 - 4367/4 md.) Toptancı hallerde satılan malların toptan satış bedelinin % 2'sini geçmemek şartıyla belediye meclislerince düzenlenecek tarife göre belediye payı tahsil edilir. Bu şekilde tahsil edilen paylardan en az % 10'u, izleyen yıl belediye bütçesine toptancı hal ihtiyaçları için harcanmak üzere ödenek olarak konur ve yalnız bu amaçla harcanır. Gerçek ve tüzel kişilerce kurulacak özel toptancı hallerde malların satış bedelinin % 2'sini geçmemek üzere birinci fıkrada belirtilen esaslar çerçevesinde belirlenen belediye payı, işletme payı olarak hal işletmecisi tarafından tahsil olunur ve bunun yarısı belediye payı olarak ilgili belediyeye ödenir. (Değişik fıkra: 23/05/2007-5652 S.K./2.mad) Üretildiği il veya ilçe dışına sevk edilen mallar satışa sunulacağı yer haline girer ve bunlardan alınacak belediye payı, malın satışa sunulduğu yer belediyesince tahsil edilir. Malın sevkiyatında, sevk veya taşıma irsaliyesi veya ziraat odası kaydı belgelerinden birinin bulunması ve kontroller sırasında ibrazı zorunludur. Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde toptancı hal dışında malların toptan veya her ne şekilde olursa olsun toptancı halden satın alınmadan perakende satışa sunulduğunun tespiti halinde, malların toptancı hale girişi sağlanarak hal müdürlüğüne açık artırma ile satışı yapılır veya yaptırılır. Bu durumda belediye veya işletme payı yüzde yirmi beş olarak uygulanır."

⁹ Söz konusu KHK, 26.3.2010 tarihli ve 27533 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 5957 sayılı Sebze Ve Meyveler İle Yeterli Arz Ve Talep Derinliği Bulunan Diğer Malların Ticaretinin Düzenlenmesi Hakkında Kanunun 18'inci maddesi ile 1 Ocak 2012 tarihinden itibaren yürürlükten kaldırılmıştır. 5957 sayılı Kanunun 8'nci maddesine göre de " (1) Toptancı halinde satılan mallardan yüzde bir, toptancı hali dışında satılan mallardan yüzde iki oranında hal rüsumu tahsil edilir. Ancak, üretici örgütlerince toptancı halinde satılan mallar ile toptancı haline bildirimde bulunmak şartıyla 4 üncü maddenin birinci fıkrasının (a), (b), (ç), (d), (e) ve (f) bentlerinde belirtilen mallardan hal rüsumu alınmaz. Bakanlar Kurulu, Bakanlığın teklifi üzerine hal rüsumu oranlarını, değişen piyasa şartlarına göre, genel olarak veya mal bazında uygulanmak üzere yüzde doksana kadar azaltmaya veya artırmaya yetkilidir."

III. BELEDİYELERİN FİNANSAL YAPILARININ GÜÇLENDİRİLMESİ İÇİN YENİ GELİR KAYNAKLARI SAĞLANMASINA İLİŞKİN ÖNERİLER

1982 Anayasası'nın 127 inci maddesinde “Mahallî idareler; il, belediye veya köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir.” şeklinde tanımlanmıştır. Buradan hareketle yerel yönetim olarak adlandırılabilir iki kamu tüzelkişisi türüne ulaşılmaktadır. Bunlar İl Özel İdareleri ve Belediyelerdir.

Belediyeler 5393 sayılı Belediye Kanunu'na göre yönetilmektedirler. 5393 sayılı Kanun'un 14 üncü maddesinde Belediyelerin görev ve sorumlulukları düzenlenmektedir. Maddeye göre, zorunlu ve ihtiyari olmak üzere gerçekleştirilmesi gereken görevlerin yerine getirilmesi için gerekli gelirler için ise 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu yürürlüktedir. İmar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı; coğrafi ve kent bilgi sistemleri; çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık; zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans; şehir içi trafik; defin ve mezarlıklar; ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar; konut; kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor orta ve yüksek öğrenim öğrenci yurtları, sosyal hizmet ve yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapmak zorunda olan Belediyelerin gelirlerinin artırılması, sayılan hizmetlerin gereğince yerine getirilmesi için elzemdir. 5393 sayılı Kanun'un 59 uncu maddesi uyarınca gelirleri sadece kanunlarla gösterilen belediye vergi, resim, harç ve katılma payları, genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan pay, genel ve özel bütçeli idarelerden yapılacak ödemeler, taşınır ve taşınmaz malların kira, satış ve başka suretle değerlendirilmesinden elde edilecek gelirler, belediye meclisi tarafından belirlenecek tarifelere göre tahsil edilecek hizmet karşılığı ücretler, faiz ve ceza gelirleri, bağışlar, her türlü girişim, iştirak ve faaliyetler karşılığı sağlanacak gelirler ve diğer gelirlerden ibaret olan Belediyeler bakımından en önemli gelir payının vergilerden oluştuğu açıktır. Bu kapsamda 26 Mayıs 1981 tarihli Belediye Gelirleri Kanunu ve diğer bazı kanunlarda bazı değişikliklerin yapılması ve aşağıdaki önerilerin hayata geçirilmesi önerilmektedir.

a. Şans Oyunları

Türkiye'de şans oyunları 3670 sayılı Milli Piyango Teşkiline Dair Kanun'la gerçekleştirilmekte ve bu etkinliklerdeki gelirler ise 5602 sayılı Şans Oyunları Hasılatından Alınan Vergi, Fon ve Payların Düzenlenmesi Hakkında Kanun ile dağıtılmaktadır. İştirakçilere ödenen ikramiye tutarları toplam hasılatın %40 ile %59'u arasında değişmektedir. Bu tutardan kalan tutar içinden ise yıllık kamu payı adı altında bir pay ayrılmaktadır. Bu kapsamda Savunma Sanayii Destekleme Fonu, Türk Tanıtma Fonu, Olimpiyat Oyunları Hazırlık ve Düzenleme Kurulu, Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu ve Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu'na aktarımda bulunmaktadır.

Şans Oyunları bakımından Belediye gelirleri artırmak için iki öneride bulunulacaktır.

- Birincisi, Sayısal Loto, Şans Topu gibi haftalık olarak çekilmekte olan ve Milli Piyango Kurumu tarafından Sayısal Oyun Bayiliği olarak verilmekte olan bayiliklere ilişkin olarak kuruma ödenmesi gereken 2000 ABD Doları teminata ek olarak, her yeni bayilik verilisinde ve her yeni mali yılda 50 ABD Dolarının ilçe Belediyesine 50 ABD Dolarının Büyükşehir Belediyesine, Büyükşehir Belediyesi bulunmayan illerdeki belediyelerde ise 75 ABD Dolarının Belediye Şans Oyunları Bayi Payı olarak ödenmesidir.
- İkincisi ise Belediye sınırları içinde yer alan Sayısal Bayileri tarafından oynanan Sayısal Loto, Şans Topu gibi oyunların her bir oyun kuponu için 1 kuruşluk Belediye Payının oyunun oynandığı Sayısal Bayi'nin bulunduğu ilçe Belediyesine ödenmesidir.

b. Konaklama (Şehir) Vergisi

Türkiye turizm sektörünün ekonomi için öncü olduğu bir ülkedir. Hem iç turizm ile hem de yurtdışından gelen yabancı turistler ile ekonomi canlanmaktadır. Bu kapsamda hem turizm gelirleri

bakımından kayıt dışılığı azaltmak ve belediyelere yeni bir gelir imkânı sağlamak adına her konaklamada oda başına bir şehir vergisinin ilgili Belediyeye ödenmesidir. Dünyanın pek çok gelişmiş ülkesinde özellikle ABD ve Avrupa ülkelerinde mevcut olan bu vergi ile o şehrin Belediyesi, otellerde, pansiyonlarda, konukevlerinde konaklayan yerli ve yabancı turistin o şehrin belediye imkânlarından yararlanmanın vergisini almaktadır.

Verginin matrahı iki farklı şekilde belirlenebilir.

- Birincisi konaklamanın yapılacağı otelin belirlediği KDV dahil oda fiyatının belirli bir %'si alınarak belirlenebilir. Örneğin %2 olan bir şehir vergisi oranı mevcutken, oda fiyatının 100 TL olması durumunda konaklayan kişiden 102 TL tahsil edilecek, bunun 2 TL'si her ayın sonunda ilgili Belediyeye ödenecektir.
- İkincisi şehirlerin turistik özellikleri ve konaklamanın yoğunluğuna göre örneğin Antalya, İstanbul gibi şehirler için maktu 5 TL, Erzincan, Yozgat gibi şehirler için maktu 1 TL şeklinde de bir belirleme yapılabilir.
- Hangi yol seçilirse seçilsin bir vergi güvenlik önlemi olarak, Otellerin konaklamalar nedeniyle tahsil ettiği şehir vergisini ilgili Belediyeye ödemesini sağlamak adına, Otellerde konaklayanların isimlerinin Polis ve Jandarmaya bildirilme zorunluluğu sistemi ile ödenen vergilerin sayısal karşılaştırmasının yapılmasına Kişisel Verilerin Korunması Kanunu'nun sınırları dahilinde izin verilmelidir.

c. MTV'den Pay Verilmesi

Motorlu Taşıtlar Vergisi, servetten alınan bir vergidir. Türk Vergi Sistemi içinde spesifik matrahın kullanıldığı ve böylelikle verginin matrahının motorlu aracın yaşı ve motor (cc) büyüklüğüne göre belirlendiği bir vergidir. Gelirlerinin tamamının merkezi devlet bütçesine gidiyor oluşuna karşın, bu motorlu araçlar ya Karayolları Genel Müdürlüğü'nün sorumluluk bölgelerinde veya Belediyelerin sorumluluk bölgelerinde kullanılmaktadır. Bu durumda tahsil edilen verginin tamamının merkezi devlet bütçesine gitmesi yerine, bu araçlara yol yapımı ve bakımı hizmetini sunması 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14 üncü maddesi ile zorunlu olan Belediyelere de bir katkı oluşturması için tahsil edilen MTV'den Belediyelere de pay verilmesi önerilmektedir.

MTV'den Belediyelere pay verilmesi iki şekilde gerçekleştirilebilir.

- Birincisi, gelişmiş Batı ülkelerinde olduğu gibi MTV'nin yaş, motor büyüklüğünün yanısıra emisyon miktarına yani doğaya bıraktığı karbondioksit oranına bir başka deyişle doğayı kirletme oranına göre vergilendirilmesidir. Bu bakımdan motorlu araçların plakalarının bağlı olduğu ilin Belediyelerinin ve burada yaşayanların söz konusu aracın doğa kirletmesinden doğrudan etkilendiği için, her araç için fabrika çıkışı sırasında ilgili mevzuata göre belirli bir üst sınırı olan emisyon miktarına göre belirlenecek kirletme vergisinin MTV'ye ek olarak tahsil edilmesi ve ilgili ilin Belediyelerine, Büyükşehir Belediyesi olan illerde %30 Büyükşehir, %70 ilçe belediyelerine eşit paylaşım, Büyükşehir Belediyesi olmayan illerde %100 ilçe belediyelerine eşit paylaşım olarak aktarılabilir.
- İkincisi, MTV matrahı ne olursa olsun, motorlu araçlara MTV ekli listelerine veya sadece aracın yaşına göre farklılaşacak şekilde araç başına en az 5 TL olmak üzere örneğin 5-10-20-50-100 TL gibi maktu Belediye Motorlu Taşıtlar Payı olarak aktarılabilir.

d. GSM Harcı

İnsan hayatının en önemli parçalarından birini teşkil eden iletişim sektöründen cep telefonlarının yeri yadsınmaz. Bu kapsamda GSM Baz İstasyonlarının önemi ve kapsama alanının genişliği ve aynı anda iletişim kurabilecek insan sayısının çoğalması bakımından ortaya çıkmaktadır. Bu öneme karşın Baz İstasyonlarının vergisel yükümlülükleri anlamında bir boşluk bulunmakta ve Belediyeler bakımından önemli bir gelir kaynağı hiç kullanılmamaktadır. Bu noktada Belediyelere GSM firmaları tarafından ödenecek GSM Belediye Payı önerilmektedir.

Bu verginin matrahı iki şekilde belirlenebilir.

- Birincisi, Belediye sınırları içinde yer alan her baz istasyonu için maktu bir tutar örneğin istasyon başına yıllık 1000 TL Belediyelere ödenebilir.
- İkincisi Belediye sınırları içinde yer alan Baz istasyonlarından yapılan her görüşme için (arayan ve aranan ayrı ayrı) 1 kuruşluk, SMS başına (sms'i atan ve sms'i alan ayrı ayrı) yine 1 kuruşluk bir pay, Belediye GSM Payı olarak cep telefonu hizmeti sağlayan firmalarca Belediyelere aktarılabilir.

e. Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Ait Katkı Payı

Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Ait Katkı Payı, Emlak Vergisi Kanunu uyarınca tahsil edilmekte olan emlak vergisiyle birlikte Belediyeler tarafından tahsil edilmektedir. Katkı payı, bina, arsa ve araziler için, mükellefiyetin başlangıç yılında tespit edilen vergi değeri üzerinden; mükellefiyetin başlangıç yılını takip eden yıldan itibaren ise, her yıl, bir önceki yıla ait vergi değerinin 213 sayılı Vergi Usul Kanunu hükümleri uyarınca aynı yıl için tespit edilen yeniden değerlendirme oranının yarısı nispetinde artırılması suretiyle tespit olunacak değer üzerinden, yıllık olarak tarh, tahakkuk ve tahsil edilen emlak vergisinin yüzde on (%10)'u oranında, emlak vergisiyle birlikte tarh, tahakkuk ve tahsil edilir. Söz konusu katkı payı Belediyeler tarafından tahsil edilmekle birlikte bu miktarlar Belediyeler tarafından tahsil edildiği ayı takip eden ayın onuncu günü akşamına kadar il özel idarelerine veya yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıklarına bir bildirim ile beyan edilerek aynı süre içinde katkı payı hesabına yatırılmaktadır. Kültür Varlıklarının Korunmasını amaçlayan bu katkı payı ise Katkı payı hesabında toplanmaktadır. Taşınmaz kültür varlıklarının korunması ve değerlendirilmesi amacıyla hazırlanan planlama, proje, uygulama ve kamulaştırma işlerinde kullanılmak üzere, proje sahibi il özel idaresine, yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığına ve il sınırları içindeki belediyelere vali tarafından aktarılmakta ve harcamalar vali tarafından denetlenmektedir.

Görüldüğü üzere belediyeler önce tahsil işlemini yapmakta sonra taşınmaz kültür varlıklarını korunması amacıyla proje, uygulama ve kamulaştırma işlerinde kullanmak için kendisine valilik tarafından aktarılmaktadır. Oysa bu sistemin bu şekilde işlemesi bürokratik bir yavaşlama oluşturmaktadır. Bu uygulama yerine toplanan tutarların sadece Kültür Varlıklarını Korumak için kullanılmak üzere Belediyelerde kalması, hem bürokrasiyi azaltması sağlanması bakımından hem de Belediyelerin kendisinde kalacak bir geliri tahsil etme noktasında daha etkin olacağı düşünülmektedir.

Bu nedenle Emlak vergisi bedellerin ek olarak tahsil edilen Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Ait Katkı Payı gelirlerinin başka hiçbir işleme gerek kalmaksızın Belediyelere bırakılması önerilmektedir.

f. Belediye İskele Temizlik Payı

İstanbul, İzmir, Bursa gibi denize kıyısı olan şehirlerde deniz ulaşımının doğurduğu yoğun insan trafiği, ulaşımın sağlandığı iskele ve limanların bulunduğu Belediyelere önemli bir iş yükü oluşturmaktadır. Bu duruma karşın Büyükşehir Belediyeleri tarafından işletilmekte ancak liman ve iskelelerin bulunduğu belediyelere herhangi bir aktarımda bulunulmamaktadır. Bu duruma örnek olarak İstanbul Üsküdar ile Beşiktaş arasındaki yolcu taşıma işinin ve bu limanların çöpünü toplayan Belediyeler için yarattığı yoğunluk düşünülmelidir. Örneğin İstanbul'da sadece İDO tarafından 2014 yılında 47 milyon 500 bin kişiye deniz ulaşımı hizmeti verilmiştir.

Bu nedenlerle kullanılan tüm liman ve iskeleler için deniz ulaşımı hizmeti veren kurumların kestikleri her bilet için 10 kuruşluk Belediye İskele Temizlik Payı'nın liman veya iskelenin bulunduğu ilçe Belediyesine aktarılması önerilmektedir.

g. Havaalanı Geliri

Havaalanları küreselleşmenin etkisiyle önemi artan ulusal ve uluslararası yolcu ve kargo taşımacılığının gerçekleştiği ticari noktalardır. Havaalanlarının her geçen yıl artan önemi hem daha fazla havaalanı açılmasına hem de yolcu taşımacılığının artması sonucunu doğurmaktadır. Artan yolcu trafiği İstanbul, Ankara, İzmir, Antalya gibi büyük şehirlerde her yıl milyonlarca yolcuyu havaalanlarına çekmektedir. Havaalanlarının bulunduğu ilçe ve/veya Büyükşehir Belediyeleri bakımından ise havaalanları için verilen hizmetler de her geçen yıl artış göstermektedir. Tıpkı deniz iskelelerinde olduğu gibi havaalanlarının bulunduğu Belediyeler bakımından artan bir iş yoğunluğu oluşturmaktadır. Belediyelerin havaalanı için ve havaalanı çevresinde verdiği hizmetler için ise elde ettiği bir gelir türü bulunmamaktadır. Örneğin 115 TL'lik bir yolcu biletinde

Esas Ücret	: 66,99 TRY
Vergiler ve Harçlar	: 8,00 TRY Alan Vergisi (VQ) Yakıt Harcı (YR) 30,00 TRY
Biletleme Servis Ücreti:	10,00 TRY
Toplam	: 114,99 TRY
Bilet Ücreti	: 114,99 TRY (16,32 TRY KDV Ücrete Dâhil)

Şeklindeki fiyat unsurları içindeki hiçbir kalem Belediyelere aktarılmamaktadır.

Havaalanları içinde verilen hizmetler havayolu şirketleri ve yer hizmeti veren şirketler tarafından yerine getirilse de örneğin havaalanına ulaşımın sağlanması, havaalanına giden yolların yapımı, bakımı, çevre düzenlemesi, çöplerinin toplanması gibi unsurlar da dikkate alınmalıdır.

Bu nedenle Belediyeler için Havaalanı Hizmet Payı adı altında bir vergi bedelinin alınması önerilmektedir.

Bu verginin matrahı iki farklı şekilde belirlenebilir:

- Birincisi, her bilet için yukarıda örneği verilen tabloda yer alan bilet esas ücretinin %1'i Havaalanı Hizmet Payı Havaalanının bulunduğu ilçe belediyesine havaalanının etrafının temizlik, çöp toplama ve diğer hizmetleri için ve o ilin Büyükşehir Belediyesine havaalanı ulaşımını sağlamadaki hizmetleri için yarı yarıya aktarılabilir. Ayrıca kargo şirketlerinden de her bir kargo uçağı için belirlenecek bedel alınabilir.
- İkincisi, her bir bilet için 1 TL'lik Havaalanı Hizmet Payı, İlçe ve Büyükşehir Belediyesi arasında eşit şekilde tahsil edilebilir.

Bu tür bir verginin havaalanı ulaşımına olumsuz etki edeceği ve bilet fiyatlarını artıracığı tereddüdü veya itirazı ise toplanacak miktarın yaklaşık 1 TL olacak olması nedeniyle yersiz olacaktır.

Bu sayede örneğin İstanbul Atatürk Havalimanının 2015 yılındaki yıllık toplam yolcu sayısının 89.435.167 olarak gerçekleşmesinden bahisle kargo uçaklarından alınacak pay katılmamış haliyle en az yaklaşık 90 Milyon TL'lik bir gelirin Belediyelere daha iyi hizmet edebilmesi için aktarılması mümkün olabilecektir.

h. Genel Vergi Gelirlerinden Alınan Payın Gündüz Nüfusuna Göre Güncellenmesi

Türkiye'de nüfus yoğunluğu genellikle büyükşehirlerde toplanmaktadır. İstanbul, Ankara, İzmir gibi çok büyük şehirlerin yanında Adana, Bursa, Konya, Kayseri gibi nüfusu milyonun üzerinde olan pek çok şehir bulunmaktadır. Bu tür şehirlerde kayıtlı nüfus olgusunun yanı sıra o il içinde veya o ilin dışından gelip çalışmakta olan pek çok insan bulunmaktadır.

Bu duruma şöyle bir örnek verilebilir, İstanbul Bakırköy ilçesinin nüfusu yaklaşık 220.000 iken bir gün içinde bu ilçede bulunan veya bu ilçeden geçen insan sayısının milyonu aştığı bir gerçekliktir. Bu durumda Belediyelerin hizmet ettiği kişi sayısının ikametgah nüfusunu kat be kat aştığı görülmektedir.

Bu durumun yaşattığı olumsuzlukları engellemek ve Belediyelerin daha iyi hizmet sunabilmesi için 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Hemşehri Hukuku" başlıklı 13 üncü maddesinde de belirtilen **"...Belediye sınırları içinde oturan, bulunan veya ilişiği olan her şahıs, belediyenin kanunlara dayanan kararlarına, emirlerine ve duyurularına uymakla ve belediye vergi, resim, harç, katkı ve katılma paylarını ödemekle yükümlüdür."** ifadesi uyarınca Belediyelere Merkezi Bütçeden verilen payın bu gerçeklikle birlikte aktarılabilmesi için nüfusa göre bir oranlama ile bir artırım yapılması önerilmektedir. Buna göre,

Merkezi Bütçe Vergi Gelirlerinden alınan payı bakımından nüfusu,
 1 milyon – 2 milyon arasında olan illerdeki Belediyeler için kanuni payın 2 katı,
 2 milyon – 4 milyon arasında olan illerdeki Belediyeler için kanuni payın 3 katı,
 4 milyon – 8 milyon arasında olan illerdeki Belediyeler için kanuni payın 4 katı,
 8 milyon ve üzeri olan illerdeki Belediyeler için kanuni payın 5 katı, şeklinde Belediyelere aktarılması önerilmektedir.

Ayrıca nüfusu resmi kayıtlardan 150 bin civarında olan ama yaz aylarında 1 milyonluk nüfusa yaklaşan Bodrum Belediyesi örneğinde ise Turizm Bölgesi katkısı adı altında yine belirlenecek kat fazlasıyla Merkezi Vergi Gelirleri Payının artırılması önerilmektedir.

1. Belediyelerin Mahrum Kaldığı Vergi Harcamalarının Genel Bütçeden Belediyelere Aktarılması

Türk Vergi Sistemi'nde pek çok istisna ve muafiyet bulunmaktadır. Bu vergi avantajlarının temel amacı durumları farklı olan mükelleflerin veya vergi konularının vergi yükünü azaltmaktır. Böylece devlet bunların vergilendirilmemesinin getireceği faydanın sosyal, kültürel ve ekonomik alanlarda daha fazla olacağını düşünmektedir.

Ancak vergi kanunlarında yer alan istisna ve muafiyetler devletin tahsilinden vazgeçtiği vergiler olmakla beraber, Emlak Vergisi örneğinde olduğu gibi tahsilinin Belediyeler tarafından gerçekleştirildiği vergiler bakımından bir farklılık yaratmaktadır. Şöyle ki, vergi kanunlarındaki vergi avantajları genel olarak merkezi bütçeye girmesi gereken vergilerin tahsil edilmemesi şeklinde gerçekleşmekte ve vergi harcamaları olarak adlandırılmaktadır. Oysa örneğin Emlak Vergisi uygulamasında tek bir gayrimenkule sahip emeklilerin emlak vergisinden muaf olduğu düzenlendiğinden buradaki sosyal amacın devlet tarafından oluşturulduğu açık olmakla birlikte tahsilinden vazgeçilen vergi gelirinin gitmesi gereken nokta merkezi devlet hazinesi değil, Belediyedir. Bu durumda söz konusu vergi harcaması belediyeler aleyhine işlemektedir.

Bu nedenlerle Belediyelerce tarh veya tahsili gerçekleştirilecek vergilerden vergi kanunlarında yer alan vergi istisna ve muafiyetleri gereğince toplanmayan kadar bir miktarın Belediye'ye merkezi devlet hazinesinden aktarılması yerinde olacaktır.

DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Bu çalışmada, büyükşehir belediyeleri, büyükşehir belediyeleri dışında il belediyeleri ile ilçe ve belde belediyeleri ayrımında belediyelerin gelir kaynakları incelenmiştir.

Merkezi yönetim ile belediye bütçeleri karşılaştırıldığında, merkezi yönetim bütçelerinden farklı olarak belediye gelirleri içerisinde vergi gelirlerinin önemli bir yeri bulunmamaktadır. Merkezi yönetim bütçesi içerisinde vergi gelirlerinin payı çalışma dönemi için ortalama % 84 olarak gerçekleşmişken, belediyeler için ortalama % 15,03 olarak gerçekleşmiştir. Belediye bütçeleri içerisinde vergi gelirlerinin payının niçin düşük olduğu, üzerinde durulması gereken önemli bir konudur. Bu durum, mevcut yasal düzenlemelerde belediyelere toplama yetkisi verilen vergi kaynaklarının yetersiz olduğunu göstermektedir. Ayrıca, belediyelerin vergi toplama konusunda etkin vergi idarelerine sahip olmaması, vergi konusunda uzman personel çalıştırma zorlukları, mevcut yasalarda tanınan vergi toplama yetkisinin de istenilen düzeyde kullanılamaması sonucunu doğurmaktadır. Ayrıca belediyelerin bölgede yaşayan kişilere yakın olması ve seçimler dolayısıyla vergi mükelleflerinin üstüne gitme konusundaki zorlukları, bu oranın düşük olmasının önemli diğer bir nedenidir. Ancak aynı dönemde belediyeler, vergi gelirlerini merkezi yönetime göre daha fazla arttırmışlardır. Özellikle ilçe ve belde belediyelerinin bu konuda daha başarılı oldukları gözlemlenmektedir. Bunun bir nedeni, diğer belediyelere göre bu belediyelerin genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları payların daha düşük olmasıdır.

Belediyelerin genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları paylar, bütçe gelirlerinin önemli bir unsurunu oluşturmaktadır. Bu paylar konusunda Türkiye geneli ortalaması % 46,6'dır. Ancak büyük şehir belediyelerinin payı % 61,3 ilçe ve belde belediyelerinin % 39,4 olarak gerçekleşmiştir. Bu verilere göre büyükşehir belediyelerinin topladıkları vergi gelirlerinin dört katı, genel bütçe vergi gelirlerinden gelmektedir. Belediyelerin kamu hizmetlerini yerine getirirken böylesine önemli bir gelir kaynağına sahip olmaları önemli olmakla birlikte, bu durumun potansiyel bir tehlikesi, yerel idarelerin merkezi idareye olan bağımlılıklarını arttırmasıdır.

Belediyeler açısından diğer bir önemli bir gelir kaynağı, taşınmaz satış gelirleridir. Bu konuda belediye türleri arasında bütçeye katkı oranı konusunda farklılık bulunmamaktadır. Bütün belediye türlerinin bütçe gelirlerinin ortalama % 6'sı taşınmaz satış gelirlerinden gelmektedir.

Vergi türleri itibarıyla belediye bütçelerine önemli katkı sağlayan ya da sağlayacağı kabul edilen vergiler incelendiğinde, özellikle emlak vergisi payının büyükşehir belediyeleri açısından önemli bir büyüklükte olmadığı görülmektedir. Üstelik 1319 sayılı Yasaya göre, büyükşehir belediyelerinin sınırları içerisinde emlak vergisi oranları iki kat fazla uygulanmasına rağmen, bu belediyelerin bütçeleri içerisinde emlak vergisi payı ihmal edilebilir boyuttadır. Benzer şekilde çevre ve temizlik vergisi ile elektrik ve havagazı tüketim vergisi gelirlerinin büyükşehir belediyelerinin vergi gelirleri içerisindeki payı düşüktür. Buna karşılık, anakent yaşamıyla uyumlu olarak eğlence vergisi ile ilan ve reklam vergisi, büyükşehir belediyelerinin vergi gelirleri içerisinde önemli bir paya sahiptir. Yine bu belediyeler açısından önemli bir gelir kaynağı toptancı hali resmidir. Büyükşehir belediyelerinde, toptancı hali resminin toplam vergi gelirlerine olan oranı ortalama % 41,3'tür. Bu oran oldukça yüksek bir orandır ve emlak vergisi gibi vergilerle karşılaştırıldığında ve sağladığı gelir kaynağı dikkate alındığında vergi adaleti açısından sorgulanabilecek bir büyüklüktedir.

Büyükşehir dışı il belediyelerinde ise emlak vergisi, çevre temizlik vergisi, bina inşaat harcı ile elektrik ve havagazı vergisi toplam vergi gelirlerinin önemli bir kısmını sağlamaktadır. Göreceli olarak eğlence vergisi ve toptancı hali resmi, bu belediyeler açısından önemli bir gelir kaynağı değildir.

İlçe ve belde belediyeleri, bütçe gelirlerinin önemli bir kısmını vergi gelirlerinden oluşturmaktadır. Bu belediyelerde emlak vergisi, toplam vergi gelirlerinin % 50'den fazlasını oluşturmaktadır. Buna karşılık, elektrik ve havagazı tüketim vergisi, çevre temizlik vergisi ve bina inşaat harcı bu belediyelere emlak vergisinden sonra gelir sağlayan diğer vergilerdir. Buna karşılık bu belediyelerde ekonomik ve sosyal yaşamın canlılığıyla da bağlantılı olarak eğlence vergisi ile ilan ve reklam vergisi gibi vergilerin toplam vergi gelirleri içerisinde önemli bir yeri bulunmamaktadır.

Önerilen yeni gelir kaynaklarının Belediyelerin ihtiyaç duyduğu fazladan kaynağı yaratacağı ve yerel kamu hizmetlerinin daha kaliteli hale gelmesini sağlayacağı açıktır.

KAYNAKÇA

- BUCHANAN (1950), “James M, Federalism and Fiscal Equity”, The American Economic Review ,Vol. 40, No. 4, Sep., ss.583-599.
- BUGLIONE, Enrica; MARE Mauro (2008), The Taxing Powers of Subnational Governments: and the Role of Own Taxes in Italy: Issues and Perspective, OECD Meeting On Financing Sub-Central Governments: Explaining The Balance Between Taxes And Grants Wien, 29-30 May 2008
- FALAY, Nihat (1997), “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Mali Yapısına İlişkin Eğilimler”, TODAİ Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi Cilt :6, Sayı :2, s. 4-13..
- GERAY, Cevat (1977) , “Belediyelerimizin Yapısal Sorunları”, AU Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, Cilt 32, Sayı 1 , ss.33-48.
- KELEŞ, Ruşen (1972), “Belediye Gelirleri Kanunu ve Mali Denkleşme”, TODAİ Amme İdaresi Dergisi, Sayı: 5/2, ss.58- 75.
- OECD (2011), Revenue Statistics 1965-2010, Paris.
- OECD, Taxing Power of State and Local Government, OECD Tax Policy Studies No.1, Paris, 1999.
- ORTAYLI, İlber (1982), “Osmanlı İmparatorluğunda İdari Modernleşme ve Mahalli İdare Alanındaki Gelişmeler”, İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, Cilt 3, Sayı 1-3 (1982), s.137-148.
- ÖZ, N. Semih, “Vergilendirme Yetkisinin Dikey Paylaşımı ve Türkiye Uygulaması”, Vergi Sorunları Dergisi, Yıl: 28, Sayı: 201, Haziran 2005, s.21-35.

TÜRKİYE'DE YEREL KREDİ PİYASASI VE BELEDİYELERİN TAHVİL İHRACI ÜZERİNE BİR DEĞERLENDİRME

Seda CANPOLAT BIÇAKÇI*

Can Giray ÖZGÜL*

ÖZET

Türkiye’de yerel yönetim sisteminin yapısal sorunlarının başında finansman zorlukları gelir. Belediyeler mali açıdan, diğer yerel yönetim türleri olan il özel idareleri ve köylere kıyasla daha güçlüdürler. Buna rağmen, merkezi yönetim ile kaynak paylaşım koşulları dikkate alındığında, mali açıdan bağımsız oldukları söylenemez. Belediyeler merkezi yönetime pek çok açıdan bağımlı olsalar da, finansman zorluklarını aşmak üzere kullanabilecekleri potansiyel gelir kaynaklarının mevcut olduğu iddia edilmektedir. Belediyelerin gelir kalemleri; merkezden transferler, öz gelirler, devlet yardımları ve olağanüstü gelirler olmak üzere dört ana başlık altında toplanabilir. Bu gelirlerin yaklaşık %60’ının transferlerden oluştuğu ve öz gelirlerin arttırılmasında önemli kısıtların bulunduğu düşünüldüğünde, olağanüstü gelir kalemi olarak düzenlenmiş olan borçlanma, finansman sorunlarını aşmak üzere daha sık başvurulması beklenen ve teşvik edilen bir gelir kalemi haline gelmektedir. Bu gerekçelerle, son dönemde, belediyelerin piyasa koşullarında borçlanmalarına yönelik adımlar atılmaktadır.

Tarihsel olarak, Türkiye’de belediyeler yüzyıldan uzun bir süredir borçlanmaya başvurumaktadırlar. Bu süreç, gerek iç gerekse dış dinamiklerin etkisi dikkate alındığında, iki döneme ayrılabilir. Geleneksel dönem olarak adlandırabileceğimiz, 1980’lere kadar süren ilk dönemde, İller Bankası gibi kamu kuruluşlarından sağlanan kamu kredileri yoluyla ve sık kullanılmamakla birlikte tahvil, bono ve yerli ticari krediler yoluyla borçlanılabilmekteydi. 1980 sonrası dönemde ise, küresel ölçekte yaşanan neoliberal dönüşümün bir yansıması olarak, yerel yönetimlerin de finansallaşma ağına dâhil edilmesinin koşullarını yaratan yeni bir süreç başlamıştır. Belediyelerin borçlanmasına yönelik olarak oluşturulan ve yaygınlaştırılan yerel kredi piyasası sisteminin Türkiye’de gelişmesi ve güçlenebilmesi için birtakım yapısal düzenlemeler, 1980’li yıllardan itibaren aşamalı şekilde gerçekleştirilmiştir. Özellikle 2000 sonrasındaki değişiklikler ile 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun mali hükümleri yeni sistemle uyumlu hale getirilmiştir. Devletin borçlanmasını ve bütçesini düzenleyen 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nda yerel yönetimlere ilişkin olarak yerel kredi piyasası sisteminin öngördüğü ilkelere yer verilmiştir.

Yerel kredi piyasası sistemi Türkiye özelinde iç borçlanma, dış borçlanma ve tahvil ihracı olmak üzere üç başlık altında ele alınabilir. İç borçlanma İbank ve diğer yerel ticari bankaların verdiği kredileri kapsarken, dış borçlanma Dünya Bankası gibi ulusüstü örgütleri ve Dexia gibi yerel yönetim bankacılığı yapan kuruluşların sağladıkları kredileri kapsamaktadır. Tahvil ihracı ise Türkiye’de belediyelerin en az kullanıldıkları yöntemdir. 1990’lı yılların başında Ankara Büyükşehir Belediyesi tahvil ihracı gerçekleştirmiş ancak tahvil hesabı 1997 yılında kapanmıştır. Uzun yıllar boyunca belediyeler tarafından bu yönde bir girişim olmamıştır. Son dönemde ise Antalya Büyükşehir Belediyesi tahvil ihracı sürecine başladığını duyurmuştur. Türkiye’de belediyelerin, finansman zorluklarını aşmak üzere piyasa sistemine yönelmesi anlamına gelen tahvil ihracılarının ve yerel kredi piyasası sisteminin, mali açıdan, mevzuat çerçevesinde ve neoliberal dönüşüm dinamikleri göz önünde bulundurulurken değerlendirilmesi çalışmanın temel konusunu oluşturmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Yerel yönetimler, yerel kredi piyasası sistemi, tahvil ihracı.

* Arş. Gör., Ankara Üniversitesi Maliye Bölümü, scanpolat@politics.ankara.edu.tr

* Arş. Gör. Dr., Ankara Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, ozgul@politics.ankara.edu.tr

AN ASSESSMENT ON LOCAL CREDIT MARKET SYSTEM AND MUNICIPAL BOND ISSUANCE IN TURKEY

ABSTRACT

The leading structural problem of local government system in Turkey is financial difficulties. The municipalities are stronger than the other kinds of local governments such as special provincial administrations and villages. Yet, as the conditions of source allocations with the central government, it cannot be told that they are financially independent. As the municipalities are dependent to the central government, it is claimed that they have potential income sources to overcome the financial problems. The revenue items of the municipalities can be counted as four different articles; central transfers, self-revenues, state subsidiaries and extraordinary incomes. As approximately %60 of this income is transfers and there are serious constraints about raising self-revenues, borrowing which is regulated as an extraordinary income source becomes a source which is expected and encouraged to be used more often. According to these reasons, recently, steps have been taken towards the municipal borrowing in accordance with the market conditions.

Historically, in Turkey municipalities have been resorting to borrowing for more than a century. This process, can be separated into two periods by taking both internal and external dynamics into consideration. In the first period, which we can name as the traditional period, borrowing could be executed by public credits obtained from public institutions such as İller Bankası and with no frequent use, by bonds and local commercial credits. And in the post 1980 period, a new process which created the conditions that included the local governments into the financialization web has begun as a result of the global neoliberal transformation. Some structural regulations to develop and strengthen the local credit system in Turkey which was created and generalized in favor to municipal borrowing have been executed step by step from the 1980s. Especially, through the changes after the year 2000, financial clauses of the Municipal Law no.5393 and Metropolitan Municipal Law no.5216 have been adopted to the new system. In the Law on Regulating Public Finance and Debt Management no.4749 which regulates government borrowing and budget; and in the Public Financial Management and Control Law no.5018, the principals anticipated by the local credit market about local governments were involved.

The local credit market system can be examined under three headlines in Turkey example such as domestic borrowing, foreign borrowing and bond issuance. As the domestic borrowing contains the credits loaned by İlbank and other local banks, foreign borrowing contains credits loaned from transnational organizations such as Worldbank and organizations acting as municipal banks such as Dexia. Bond issuance is the rarest method used by municipalities in Turkey. In the early 1990s Ankara Metropolitan Municipality issued bonds but the bond account was closed at 1997. For long years this method has not been used by municipalities. Recently, Antalya Metropolitan Municipality has announced that it is starting a bond issuing process. Within the terms of regulations and considering neoliberal transformation dynamics, the financial assessment of the local credit system and the bond issuance which means that the municipalities in Turkey head towards to the market system in order to overcome financial difficulties is the main subject of this work.

Key Words: *Local governments, local credit market system, bond issuance*

GİRİŞ

Yerel yönetimler, Türkiye yönetim sistemi içinde il, belediye veya köy halkının yerel ve ortak gereksinimlerini karşılamak üzere oluşturulmuş kamu tüzelkişilikleri şeklinde tanımlanır. Yerel ve ortak gereksinimleri oluşturan hizmet alanları, 2000’li yıllarda yeniden yapılandırılan yerel yönetim

yasaları ile oldukça genişletilmiştir. Yerel yönetimlerin sorumluluğuna bırakılan hizmet alanlarında görevleri ile orantılı gelir kaynaklarına sahip olacakları 1982 Anayasası'nın 127. maddesinde anayasal güvence altına alınmıştır. Fakat yaklaşık 150 yıllık bir yerel yönetim geleneğine sahip olan Türkiye'de yerel yönetimler, yerel hizmetleri uygun şekilde yerine getirmek konusunda kaynak sorunlarıyla karşılaşmaktadırlar. Bu sorunların büyük bir kısmı, başta mali yetersizlikler olmak üzere, planlama eksikliği, personel yetersizliği veya teknik imkânsızlıklar gibi nedenlerden kaynaklanmaktadır.

Günümüzde yerel yönetimlerin gelir kalemleri; merkezden transferler, öz gelirler, devlet yardımları ve olağanüstü gelirler olmak üzere dört ana başlık altında toplanmaktadır. Genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamından belediyeler ve il özel idarelerine pay ayrılmasını düzenleyen 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun merkezden transferlerin içeriğini belirlerken, belediyelerin öz gelirleri 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu ile düzenlenmiştir. Buna karşın, devlet yardımları ile olağanüstü gelirlere ilişkin çerçeve bir kanun bulunmamaktadır. Olağanüstü gelirler, yerel yönetimlerin her yıl, bütçelerinde yer almayan, düzenli olarak elde edemedikleri gelirleri ifade etmek için kullanılan bir kavramdır. İçerisinde taşınmaz mal satışı, bağış ve borçlanma gibi farklı gelir türleri yer alır.

Olağanüstü gelir kalemi olarak düzenlenmiş olmasına rağmen borçlanma, yerel yönetimlerin alt yapı yatırımlarını finanse etmek üzere sıkça başvurdukları bir yoldur. Tarihi bir yüzyıldan uzun süreye dayanan borçlanma sistemi zamanla değişim yaşamıştır. İç ve dış dinamiklerin etkisi ile borçlanma alanında farklı politikalar uygulanmıştır. Önceleri kamu kredileri kullanılarak yapılan borçlanma, zamanla ticari banka kredileri ve tahvil ihracı gibi farklı borçlanma araçlarının kullanılması ile yapısal ve yönetsel olarak farklılaşmıştır. Bu farklılaşmanın nedeni, 1980 sonrası küreselleşme ve neoliberal dönüşüm süreçlerinin Türkiye yönetim sistemi ve ekonomisindeki yansımalarıdır. Yerel yönetimler açısından bu süreç, uzun süreli ve ağır mali yükü olan altyapı yatırımlarına yönelik olarak sermaye piyasalarından borçlanmanın teşvik edilmesi şeklinde gelişmiştir. Günümüzde yerel kredi piyasası sistemi, özellikle dış krediler ve tahvil ihracı gibi borçlanma araçlarının kullanımını yaygınlaştırma çabası ile teşvik edilmektedir.

Çalışmada 1980 öncesi 'geleneksel dönem', 1980 sonrası ise 'finansallaşma dönemi' olarak adlandırılmakta ve ilk iki bölümün konusunu oluşturmaktadır. Üçüncü ve dördüncü bölümlerde ise Türkiye'deki borçlanma sisteminde yerel kredi piyasasının oluşturulmasına yönelik araçlar olan krediler ve tahvil ihraçları yapısal ve yönetsel olarak değerlendirilmektedir.

I. GELENEKSEL DÖNEMDE KREDİ SİSTEMİ

Borçlanmanın tarihi yerel yönetimlerin kendisi kadar eskidir. Belediyelerin kuruluşundan bu yana borçlanma açısından hukuksal bir engel bulunmamıştır. Modern anlamda belediyeciliğin ilk örneklerinden biri olarak gösterilen 6. Daire (1858), merkezden aldığı kaynakların yanı sıra kullandığı borçlarla hizmetleri yerine getirmiştir (Çınar, 2000, s.581). Geleneksel dönemde de günümüzde olduğu gibi kredi sisteminin birden çok aracı vardı. Bu araçlar, İller Bankası gibi kamu kredileri yoluyla kullanılabilirdiği gibi, tahvil, bono ve yerli ticari krediler yoluyla da kullanılabilirdi.

1930 yılında çıkarılan 1580 sayılı Belediye Yasası'nın gerekçesinde, belediyelerin borçlanma gereksinimlerini ulusal düzeyde karşılayabilecek bir "Belediyeler Bankası" kurulması yönünde bir madde yer almıştır. Bu maddeye göre, belediyelerin gelirlerinden kesilecek bir payla 15 yıllık bir süre içinde bankanın kuruluş sermayesi toplanmış olacaktır. Ancak bu süre geçmeden 1933 yılında Belediyeler Bankası kurulmuştur. 1945 yılında yürürlüğe giren 4759 sayılı İller Bankası Kanunu ile sadece belediyeleri değil, tüm yerel yönetim birimlerinin gereksinimlerini karşılamak amacıyla, il özel idareleri, belediyeler ve köylere yönelik kredi ve altyapı hizmetlerini sunacak olan İller Bankası kurulmuştur.

Yerel yönetimler İller Bankası üzerinden kamu kredisi kullanma olanağının yanı sıra ulusal bankacılık sisteminden özel kredi kullanma yetkisine de sahiptir. Belediyelerin bu dönemde yerli

bankalardan kısa dönemli ticari kredi kullandıkları bilinmektedir (Çınar ve Güler, 2004, s.140). Fakat özel bankalardan kredi kullanma hiçbir zaman belediyelerin asli bir borçlanma aracı olmamıştır. Yerel kredi finansmanı bu dönem boyunca büyük oranda İller Bankası aracılığıyla gerçekleşmiştir.

1580 sayılı yasada 1953 yılında yapılan değişiklik ile belediyeler ilk kez tahvil ihraç etme yetkisine sahip olmuşlardır. Bugün mülga olan kanunun 19. maddesine göre, belediyeler, kamulaştırma ödemeleri ile kamulaştırma amaçları gereğince yapılacak tesislerin yapımını karşılamak üzere en çok 20 yıl süreli tahvil çıkarma yetkisine sahip olmuşlardır. Yine aynı kanunda, tahvil ihracı işlemlerinin Emlak ve Kredi Bankası aracılığıyla yapılması hükme bağlanmıştır. 1990 yılında bu yetkinin kullanılabilmesi için İçişleri Bakanlığı ile Hazine Müsteşarlığı'nın olumlu görüşü talep edilmiş ve tahvil çıkarma yetkisi 'başbakanın onayı'na bağlanmıştır.

II. FİNANSALLAŞMA DÖNEMİ VE YEREL KREDİ PİYASASININ DOĞUŞU

Türkiye'de 1980'li yılların ortalarına kadar geleneksel borçlanma sistemi uygulanmaktaydı. Fakat bu tarihten sonra dış dinamiklerin etkisi ile şekillenen yeni borçlanma sistemi Türkiye yerel yönetim yapısına dâhil edilmiştir. Bu değişim yalnızca Türkiye'ye ya da Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelere özgü bir değişim değildir. Gelişmiş ülkeler de dâhil tüm Dünya'da etkisini göstermiştir. Bu durumun temel nedeni küresel ekonomi içinde sermaye birikiminin yaşadığı sıkıntıdır.

Finansallaşma dönemi, sermaye birikiminin yol açtığı krizleri ertelemek için sürekli yeni yatırım alanlarının üretilmesi gerekliliğine ilişkin çözüm yollarından biri olarak ortaya çıkmıştır. Son dönemlerde gelişmekte olan ülkelerde kentsel altyapı sektörünün ulus-ötesi sermaye açısından oldukça kârlı bir yatırım alanı haline gelme potansiyelinin, ulus-ötesi sermayeyi kentsel altyapı yatırımlarına çeken en önemli etmen olduğu söylenebilir (Çınar, 2006, s.59). Kentsel altyapıların maliyetlerinin büyük ölçekli olması, kredilerin uzun vadeli verilmesine neden olmaktadır. Dolayısıyla kredi kullanan belediyelerin kredi sistemi içinde uzun vadeli olarak yer almaları sağlanmaktadır.

Kentsel altyapı alanında öngörülen söz konusu büyük ölçekli yatırım olanaklarına karşın, ulus-ötesi sermayenin bu alana yönelik yatırım yapması için gerekli koşullar henüz oluşturulamamıştır (Çınar, 2007, s.60). Koşulların sağlanabilmesinin öncülü olarak ABD-Kanada merkezli yerel kredi piyasası sistemine ait araçların gündeme gelmesi gösterilebilir (Çınar, 2004, s. 23). Oluşturulmak istenen yerel kredi piyasası sistemine göre, sermayenin yatırım yapabilmesi için ülkelerin yerel yönetim sistemleri, sermayenin taleplerine uygun şekilde dönüştürülmelidir.

Küresel finans örgütlerince yeni sağ politikalar doğrultusunda gelişmekte olan ülkelere benimsetilmeye çalışılan yerel kredi sistemi temelinde savunulan yapısal değişiklik hedefleri şu şekilde belirtilebilir (Çınar, 2004, s. 23):

- Yerel yönetimler, kendi yetki alanlarında vergi koyma ve/veya vergi oranlarını belirleme yetkisine sahip olmalıdır.
- Yerel hizmetlerde oto-finance yani fiyatlandırma ilkesi uygulanmalıdır.
- Yeterli mali kaynak yaratmak için yerel yönetimlerin iç ve dış borçlanma kapasitesi genişletilmelidir.
- Yerel yönetimlerin kredi verilebilir olmaları için güvence sistemleri oluşturulmalıdır. Bu nedenle, belediyelerin gelir, gider ve bütçe düzenlemelerinde de önemli değişikliklerin yapılması zorunlu sayılmaktadır.
- Belediyelerin iflasını düzenleyecek yasanın varlığı zorunludur.

Bu hedeflere yönelik değişiklikler birçok ülke tarafından mali açıdan zor durumdaki yerel yönetimlerin kaynak gereksinimleri karşılayabilmek amacıyla gerçekleştirilmiştir. Özellikle Keynesyen refah politikalarının uygulandığı ülkelerde, 1970'li yılların ardından hızla azalan merkezi bütçeden yerel yönetimlere mali kaynak transferleri, yerel yönetimlerin yeni kaynak arayışına

girmelerini bir zorunluluk haline getirmiştir. Böylece, artan finansallaşmaya paralel olarak yerel kredi piyasalarının oluşması mümkün hale gelmiştir.

III. TÜRKİYE'DE FİNANSALLAŞMA DÖNEMİNDE BELEDİYELERİN BORÇLANMASI

Yerel kredi piyasası sistemi, Türkiye'de, ülkeye sermaye girişinin sağlanması için gerekli düzenlemelerin yapılması ve dış borçlanma araçlarının bir yöntem olarak uygulanmaya başlaması ile gelişmeye başlamıştır. Yerel yönetimlerin borçlanma yollarından biri olan dış borçlanmanın, 1980'li yıllardan itibaren başvurulan bir yol olduğu görülmektedir. Bu yıllara kadar olan uzun süreçte, yasal olarak herhangi bir engel olmamasına rağmen yerel yönetimler dış borçlanma yoluna gitmemişlerdir. Finansallaşma döneminde ise *"İller Bankası kamu kredisi vermeyi sürdürmüşse de, öncelikle kamu kredilerinin rakipsizliği sona ermiş ve kamu kredileri giderek daralmıştır... 1986 yılında kamu kredilerinin kısılması ile yerli ticari bankalardan borçlanmaya başlamışlardır... İller bankası, bu kredileri kullanan yerel yönetimler ile kredi veren mali sermaye kurumları arasında güvence sağlayan aracı kurum görüntüsü kazanmaya başlamıştır"* (Güler, 1997, s. 20). Bu dönemde, küreselleşme sürecine paralel bir şekilde, yerel maliye sisteminin borçlanma bakımından 'liberalize edilmesi' ve sisteme mali özerklik kazandırılması, yerel yönetimlerin borçlanma kararları üzerinde merkezi denetim daraltılarak ve yerel birimlere piyasadan doğrudan borçlanma yetkisi tanınarak gerçekleştirilmektedir (Çınar ve Güler, 2004, s.135). Bu noktada, gerçekleştirilmek istenen değişikliğin iki boyutu olduğu görülmektedir. Bir taraftan yerel yönetimlerin dış kredi kullanımının önündeki engeller ve merkezi yönetimin denetim yetkisi esnetilmek istenirken, diğer taraftan İller Bankası aracılığıyla kullanılan kredilerin devlet güvencesi altına alınması amaçlanmaktadır.

Yerel kredi piyasası sisteminin hedeflediği yapısal değişiklikler, 1980'li yıllardan itibaren Türkiye'de aşamalı şekilde gerçekleştirilmiştir. 2004 yılında yürürlüğe giren 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda ve 2005 yılında yürürlüğe giren 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda yer alan mali hükümler yeni süreçle uyumlu hale getirilmiştir. Devletin borçlanmasını ve bütçesini düzenleyen 2002 tarihli ve 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun'da ve 2003 yılında kabul edilen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda yerel yönetimlere ilişkin olarak yerel kredi piyasası sisteminin öngördüğü ilkelere yer verilmiştir. Bu düzenlemeler ile geliştirilmesi hedeflenen yerel kredi piyasası sisteminde, çalışmanın esas konusu olan tahvil ihracı uygulamasına geçmeden önce iç borçlanma ve dış borçlanma konularını mevzuat çerçevesinde ele almak faydalı olacaktır.

A. İç Borçlanma

4759 sayılı İller Bankası'nın kurucu kanununda, belediyelerin yapacağı yerel kamu hizmetleri ile ilgili tesis ve yapılar ile diğer işlerini kolaylaştırmak ve imar planı ve programlarının gerçekleştirilmesini desteklemek için Banka'nın kredi sağlayacağı ifade edilmektedir. 2011 yılında ise Banka'nın statüsünü değiştiren 6107 sayılı İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun kabul edilmiştir. Söz konusu yeni kanuna göre, İllbank'ın amacı; il özel idareleri, belediyeler ve bağlı kuruluşları ile münhasıran bunların üye oldukları mahalli idare birliklerinin finansman ihtiyacını karşılamak, bu idarelerin sınırları içinde yaşayan halkın mahalli müşterek hizmetlerine ilişkin projeler geliştirmek, bu idarelere danışmanlık hizmeti vermek ve teknik mahiyetteki kentsel projeler ile alt ve üst yapı işlerinin yapılmasına yardımcı olmak ve her türlü kalkınma ve yatırım bankacılığı işlevlerini yerine getirmektir. Bu açıdan, Banka, bir kamu kredisi dağıtım aracı olarak tanımlanan eski işlevini terk etmiş, bir yatırım ve kalkınma bankası haline gelmiştir. Dolayısıyla yeni düzenlemeler sonrasında belediyeler için İllbank'tan kredi almak ile özel bankalardan kredi almak aynı anlama gelmektedir. Nitekim belediyelerin özel bankalardan borçlanmasında yasal bir engel bulunmamaktadır. Buradan hareketle, iç borçlanma açısından kamu kredisi ve özel krediler ayrımının ortadan kalktığı söylenebilir.

B. Dış Borçlanma

Yerel yönetimlerde dış borçlanma, daha önce de değinildiği üzere, finansallaşma dönemi ile gelişen görece yeni bir borçlanma yoludur. Bununla birlikte, siyasi gerekçeler ve borçlanma

uygulamasının istenmeyen pratik sonuçları nedeniyle dış borçlanmaya ilişkin düzenlemelerde sık sık değişikliklere gidilmiştir. Süreç büyük ölçüde dış dinamiklerle şekillenirken, bir ölçüde de ulusal karar alıcıların direnişiyle karşılaşmış ve yeni sistemle tam bütünleşmemiştir. Dış dinamiklerin bir sonucu olarak, 1984-1993 yılları arasında Türk Parasının Kıymetini Koruma Kanunu Hakkında 32 sayılı Karar ve buna bağlı tebliğ hükümlerine göre, belediyeler dâhil, tüm gerçek ve tüzel kişilerin, yurtdışına menkul kıymet ve diğer sermaye piyasası araçlarını ihraç etmeleri serbest bırakılmıştır. Ulusal karar alıcıların direnişinin en önemli örneklerinden biri olan 1993 yılında yayımlanan bir tebliği ile “kamu kurum ve kuruluşları ile belediyelerin yurtdışından her türlü nakdi kredi sağlama ve uluslararası sermaye piyasalarında tahvil ve diğer borçlanma aracı ihraç etmesi Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı'nın ön iznine bağlıdır” hükmü getirilmiştir (Çınar, 2000, s.582). Dış borçlanma üzerinden önemli bir sınırlandırma anlamına gelen bu değişiklik, belediyelerin dengesiz şekilde borçlanmasını önlemek üzere gerçekleştirilmiş ve merkezi yönetimin belediyeler üzerindeki denetimi artırılmıştır.

1998 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı'na göre, yerel yönetim yatırımları, Devlet Planlama Teşkilatı tarafından yatırım programına alınmaya; Hazine Müsteşarlığı'nca dış krediye izin vermeden ve garanti programına almadan önce ilgili yatırım projesi için DPT'den “uygunluk belgesi” istenmeye başlanmıştır (Esen, 1998, s.6). Dolayısıyla başta yerel kredi piyasası sistemine uygun şekilde tam bir serbestlik içinde işleyen dış borçlanma süreci, ilerleyen dönemde çeşitli kurumlar devreye sokularak sıkılaştırılmıştır. Bu durumun temel nedeni, belediyelerin hızlı ve yüksek miktarda borçlanmış olmalarıdır. Devlet bu dönemde sürece müdahale etme gereği duymuştur.

Yerel yönetimler dış borç cetvelleri içinde ilk kez 1979 yılında yer almaya başlamıştır. İstatistiklere göre, 1979'da 0.9, 1980'de 0.7, 1981'de 0.2, 1982'de 0.6, 1983'te 0.1 milyon dolar borç bulunmaktadır. Dış borç, yerel yönetimler için özellikle 1984 yılından başlayarak önemli bir finansman kaynağı olmuştur. Bu tarihe kadar istatistikler içinde değerlendirmeye dâhil edilmeyecek kadar küçük tutarlarda olan kalem, 1987 yılında %1 büyüklüğünde iken, 1995 yılında toplam borcun %4.5'i oranına yükselmiştir (Güler, 1997, s.21). Rakamlardan anlaşıldığı üzere, borçlanmanın tam serbestlik içinde gerçekleştirildiği dönemde dış borçlanma oranı hızlı bir artış sergilemiştir. Bu durumun, özellikle borçların geri ödenmesi açısından ortaya çıkardığı olumsuz sonuçlar, devletin sürece müdahalesini kaçınılmaz hale getirmiştir.

1993 yılından itibaren uygulamaya geçen hazine garantisi şartı, 4749 sayılı kanun ile genel bir düzenlemeye tâbi tutulmuştur. Kanun, “merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları, kamu iktisadi teşebbüslerini, özel hukuk hükümlerine tabi olmakla beraber sermayesinin yüzde ellisinden fazlası kamuya ait olan kuruluşları, fonları, kamu bankalarını, yatırım ve kalkınma bankalarını, büyükşehir belediyelerini, belediyeleri ve bunlara bağlı kuruluşlar ile sair yerel yönetim kuruluşlarını” dış borçlanma yapabilecek kuruluşlar olarak saymıştır. Ayrıca kanunda, dış finansman kaynakları “yabancı ülkeler, ülkelerce oluşturulan birlikler, resmi finansman fonları, uluslararası ve bölgesel kuruluşlar ile uluslararası sermaye ve finansman piyasalarında faaliyet gösteren yatırım bankaları da dâhil olmak üzere bankalar, satıcı ve alıcı kredisi sağlayan kuruluşlar ile firmalar ya da tek tek bunlardan her biri” olarak sayılmıştır.

4749 sayılı kanun, bu düzenlemelere ek olarak, Hazine Müsteşarlığı ile yerel yönetimlerinde içinde bulunduğu diğer kamu kuruluşları arasındaki mali ilişkilerin düzenlenmesi, Hazine tarafından üstlenilen her türlü mali yükümlülüğün geri ödenmesi, ilgili bütçe hesaplarına kaydedilmesi ve raporlanmasına ilişkin usul ve esasları düzenlemiştir (Çınar, 2007, s.105). Kanunun 8. maddesinde, hazine garantisi ve garantisiz borçlar için izin alınması konusu hükme bağlanarak, “dış finansman ile gerçekleştirilecek projelerin yatırım programlarındaki yeri ve önceliği hususunda DPT Müsteşarlığı'nın görüşü alınır” ifadesi yer almaktadır. Buna göre, Türkiye'de dış borçlanmanın Hazine garantisi ile ya da Hazine garantisi dışında olmak üzere iki şekilde gerçekleştirilebileceği anlaşılmaktadır.

Hazine garantisi altında gerçekleştirilecek olan dış borçların geri ödemelerinin düzenlenmesi amacıyla “*Yerel yönetimler tarafından gerçekleştirilen projeler için Hazine’nin garantisi altında sağlanan veya dış borcun ikrazı sureti ile kullandırılan krediler çerçevesinde ilgili belediye veya bağlı kuruluşun geri ödeme yükümlülüklerini karşılamak üzere gelirlerinin bir kısmının aktarılması amacıyla bir Dış Borç Ödeme Hesabı oluşturulur.*” hükmü getirilmiştir. Buradan, dış borçların düzenli olarak geri ödenebilmesi için birtakım önlemlerin alınmak istendiği anlaşılmaktadır. Belediyelerin alınan önlemlere rağmen borç ödeme konusunda yetersiz olması durumunda neler yapılacağına ilişkin olarak 2002 tarihli Hazine Garantileri Kapsamında Yapılacak Ödemelerin Üstlenilmesinde Uygulanacak Usul ve Esas Hakkında Yönetmeliğin 6. maddesi uyarınca nakit akışlarında ortaya çıkabilecek aksama durumlarında borçların Hazine tarafından kısmen ya da tamamen üstlenilmesinin mümkün olduğu görülmektedir. Böyle bir durumda, Hazine, borçlu belediyeden gelir ve giderlerin gösterildiği nakit akım tablosunu isteyerek borçlu belediyenin “Kredi Devralma ve İkraz Anlaşması”nı imzalamasını sağlayacaktır (Çınar, 2007, s.107). Hazinesinin bu şekilde üstlendiği borçların tahsili için de düzenlemeye gidilmiştir. Hazine alacaklarının tahsiline ve idaresine ilişkin olarak, 4749 sayılı kanunun 11. maddesinde “*dış borcun ikrazı suretiyle kullandırılan kredilerden vadesinde Hazine’ye ödenmeyen kısımlar ve Hazine garantilerinden Hazine tarafından üstlenmeler neticesinde doğan alacaklar ile ikrazın ihraç edilmiş olan Devlet iç borçlanma senetlerinin borçlu tarafından ödenmemesi durumunda, bu tür alacakları için 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümleri uygulanır. Vadesinde ödenmeyen Hazine alacaklarına 6183 sayılı kanun hükümleri çerçevesinde gecikme zammı uygulanır*” ifadesi yer almaktadır.

Yerel yönetimlerin dış borçları 1996 yılında 2.8 milyar dolara ulaşmışken, 2000’li yıllarda 2 milyar doların altına gerilemiştir. Ancak bu gerileme, yerel yönetimlerin dış borç ödemelerinden doğan sıkıntılarının ortadan kalktığı anlamına gelmemektedir. Aksine yerel yönetimlerin dış borç sorumlulukları ciddi boyutlara ulaşmış, bu kapsamda 2002 yılında yerel yönetimleri de içine alacak biçimde borçların yeniden yapılandırılması söz konusu olmuştur. Yerel yönetimlerin, Hazine garantilerine güvenerek borçlarını geri öde(ye)medikleri görülmüş, bu kapsamdaki borçlar Hazine tarafından üstlenilmiştir. 1992-2003 yılları arasında Hazine tarafından yerel yönetimlerin hazine garantileri nedeniyle gerçekleştirdiği dış borç geri ödemeleri incelendiğinde, yerel yönetimlerin 5.2 milyar dolar civarındaki Hazine garantili dış borcunun Hazine Müsteşarlığı tarafından karşılandığı görülmektedir (Çınar, 2004, s. 26-27). Bu rakamlar, 2000’li yılların başına kadar gerçekleşen dış borçlanma deneyiminin bir sonucu olarak yapılan kanun değişikliklerinin gerekçesini daha iyi ortaya koymaktadır.

Yerel yönetimlerin dış borçlanmasında ikinci yol Hazine garantisi dışında borçlanmadır. 4749 sayılı kanunun 8. maddesi ile belediyelerin Hazine garantisi olmaksızın herhangi bir dış finansman kaynağından sağlayacağı her türlü dış borçlanma imkânı da Hazine iznine bağlanmıştır. Hazine izninin olması Hazine garantisi verildiği anlamına gelmemektedir. 2015 yılı itibarıyla yerel yönetimlerin dış borçları 7 milyar TL (yaklaşık 2 milyar dolar) olarak gerçekleşmiştir (MİGM, 2017, s.104). 2000 sonrası bütçe yönetiminde mali disiplin öncelikli programın uygulanması ile dış borç yükümlülüklerinin önemli ölçüde değişmediği söylenebilir.

IV. TÜRKİYE’DE FİNANSALLAŞMA DÖNEMİNDE BELEDİYELERİN TAHVİL İHRACI

Tahvil ihracına ilişkin yasal düzenlemeler, 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu, 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun ve 5393 sayılı Belediye Kanunu’nda dağınık bir şekilde yer almaktadır. Belediyelerin tahvil ihraç ederek iç kaynaklardan borçlanmalarına ilişkin 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu çeşitli hükümler içermektedir. Kanunun 3. maddesinin “h” bendinde mahalli idareler ile bunlarla ilgili özel mevzuatları uyarınca faaliyet gösteren kuruluş, idare ve işletmeler ihraççı olarak nitelendirilmiştir. Dolayısıyla, belediyelerin kendilerine ait olan görevleri yerine getirmek amacıyla tahvil çıkarmak yoluyla borçlanma yapmalarının önünde bir engel yoktur. “Tahvil ve diğer borçlanma senetleri ihracı” başlıklı 13. maddede ise ihraç limitlerinin Bakanlar Kurulu’na belirleneceği, bu durumda özel kanunlarda

belirlenen limitlerin uygulanmayacağına işaret edilmektedir. Ayrıca Hazine garantisi içeren ihraçlarda, mevzuatta öngörülen ihraç limitlerine uyulmayacağı da hüküm altına alınmıştır. 1992 yılına kadar mahalli idarelerce çıkarılacak menkul kıymetlerin arzı için SPK'dan izin alınması gerekmezken, yapılan değişikliklerle kurul kaydı zorunlu tutulmuştur (Çınar, 2007, s.103-104). Tahvil ihracı, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 68. maddesinin (c) bendinde "*Tahvil ihracı yatırım programında yer alan projelerin finansmanı için ilgili mevzuat hükümleri uyarınca yapılır*" hükmü ile yalnızca yatırım programında yer alan projelerin finansmanı ile sınırlandırılmıştır. Ayrıca tahvil ihracının ilgili mevzuat hükümlerince yapılacağı hükmü göz önüne alındığında, 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun önem kazanmaktadır. Dış piyasalara ihraç edilecek tahvillerde 4749 sayılı kanundaki düzenlemeler geçerlidir.

Türkiye'de gerekli yasal düzenlemeler yapılmış olmasına rağmen tahvil ihracı sık başvuru alan bir borçlanma yöntemi değildir. İstanbul ve Ankara Büyükşehir Belediyeleri yurtiçi piyasada tahvil ihracı girişiminde bulunmuşlar ancak talep yetersizliği nedeniyle bu girişimler başarısız olmuştur (Çınar, 2000, s.582). Dolayısıyla, Türkiye açısından özellikle tahvil ihracına uygun piyasa koşullarının oluşturulmasında sıkıntı olduğu söylenebilir. Genel olarak, finansal piyasaların belirli bir derinliğe sahip olması, makroekonomik koşullara duyarlılık ve dolayısıyla mali yerelleşme düzeyi gibi koşullar başarılı ihraçlar için gerekli görülmektedir. Bu koşullara ek olarak, tahvil talebini teşvik edecek vergisel düzenlemeler ile kredi riskinin azaltılmasına yönelik teminat ve sigorta uygulamaları da ihraçların başarısına katkı sunması beklenen, yerel kredi piyasasının geliştirilmesine yönelik öneriler arasında yer almaktadır (Yakar ve Kandır, 2012). Bununla birlikte, yerel yönetimlerin borçlanabilmesinin en önemli koşulu geri ödeme kapasiteleridir. Geri ödeme gücü ve kredi riskinin belirlenmesinde ise kredi derecelendirme kuruluşları rol almaktadırlar.

Uluslararası ve ulusal düzeyde faaliyet gösterebilen kredi derecelendirme kuruluşları, ülkelerin, şirketlerin veya yerel yönetimlerin mali yapılarını değerlendirerek, belli sembollerle ifade ettikleri bir kredi notu belirlerler. Kuruluşlar arasında ufak farklılıklar olmakla birlikte, genellikle AAA en yüksek kredi notu olmak üzere D'ye kadar uzun ve kısa vadeli borç yükümlülüklerine göre derecelendirme yapılır.

Türkiye'de faaliyet gösteren kredi derecelendirme kuruluşları da bu sistemi kullanarak derecelendirme yapmaktadır. Fitch Ratings Finansal Derecelendirme Hizmetleri A.Ş., JCR Avrasya Derecelendirme A.Ş., Saha Kurumsal Yönetim ve Kredi Derecelendirme Hizmetleri A.Ş., Kobirate Uluslararası Kredi Derecelendirme ve Kurumsal Yönetim Hizmetleri A.Ş., TURKRATING İstanbul Uluslararası Derecelendirme Hizmetleri A.Ş. Türkiye'de kurulan ve SPK tarafından yetkilendirilen kredi derecelendirme kuruluşlarıdır. Moody's Investors Service Inc., Standard & Poor's ve Fitch Ratings Ltd. ise Türkiye'de faaliyette bulunmaları SPK tarafından kabul edilen uluslararası kredi derecelendirme kuruluşlarıdır (SPK, 2017). Bu kuruluşlara son zamanlarda yerel yönetimler tarafından yapılan başvurular ve dolayısıyla yerel yönetimlere ilişkin yapılan derecelendirmeler artmaktadır.

Kredi derecelendirme kuruluşlarından Fitch Ratings'e başvuran Antalya Büyükşehir Belediyesi (ABB), yaklaşık 2 yıldır tahvil ihracına yönelik hazırlık yapması bakımından yerel yönetimler arasında dikkat çekmektedir. ABB, kuruluşun ilk değerlendirmesine göre belediyenin mali yapısının tahvil ihracına uygun olduğunu açıklamıştır (ABB, 2017a). Fitch Ratings, değerlendirme kapsamındaki birçok belediyeden biri olan ABB için hazırladığı 13 Haziran 2016 tarihli raporda, belediyenin mali yapısına ilişkin ilk değerlendirmesini yaparak kredi notu belirlemiştir. Tablo.1'de, Fitch Ratings derecelendirme kuruluşunun kullandığı kredi notları gösterilmektedir. Raporda, ABB'nin yabancı para cinsinden uzun vadeli kredi notu 'BB+', yabancı para cinsinden kısa vadeli kredi notu 'B', yerel para cinsinden uzun vadeli kredi notu 'BBB-', yerel para cinsinden kısa vadeli kredi notu 'F3', ulusal uzun vadeli kredi notu olarak 'AA+(tur)', görünüm ise 'durağan' olarak belirlenmiştir (Fitch Ratings, 2016a). Tablo.1'den de görüleceği üzere ABB, 'BBB-' ve 'F3' notları ile yatırım yapılabilir seviyededir.

Tablo.1 Fitch Ratings Uzun ve Kısa Vadeli Kredi Derecelendirme Notları

Uzun Vade	Kısa Vade	
AAA	F1+, F1	Yüksek ve en yüksek seviye
AA+, AA, AA-		
A+, A, A-	F2	Orta seviye
BBB+, BBB, BBB-	F3	Yeterli veya uygun seviye
BB+, BB, BB-	B	Yüksek risk ve belirsizlik
B+, B, B-		
CCC, CC, C	C	Yüksek risk ve geri ödememe durumu
RD	D	Geri ödememe olasılığı yüksek veya kesin
D		

Kaynak: Fitch Ratings (2017), Rating Definitions, <https://www.fitchratings.com/site/definitions>, Erişim Tarihi: 27/04/2017.

Raporda yer alan bilgilere göre, ABB, maliyet düşürücü önlemler ile faaliyet giderlerinin 2015 yılında bir önceki yıla nazaran %12.6 oranında azalmasını sağlamıştır. 6360 sayılı kanun sayesinde ABB'nin vergi gelir payı artmıştır¹. ABB, %37.9 oranında oldukça güçlü faaliyet kârı ve bir önceki yıla nazaran nominal olarak %33 seviyesinde faaliyet geliri açıklamıştır (Fitch Ratings, 2016a; ABB, 2016). Ancak kısa bir süre sonra Fitch Ratings, 19 Ağustos 2016'da, Türkiye'nin notundaki aşağı yönlü değişiklik nedeniyle, ABB'nin yerel para cinsinden uzun vadeli notunu değiştirmeden görünümünü 'negatif' olarak revize etmiştir. Yerel yönetimlerin, merkezi yönetimi ilgilendiren finansal değişkenlerden, ülkenin makroekonomik performansından ve sosyo-ekonomik koşullardan doğrudan etkilendiğine ve siyasi istikrar konusunda risklerin artmış olmasına dikkat çeken kuruluş, 8 Aralık 2016 tarihli raporunda, yerel para cinsinden uzun vadeli notu 'BB+', yerel para cinsinden kısa vadeli notu 'B' olarak aşağı yönlü değiştirmiştir (Fitch Ratings, 2016b). 14 Nisan 2017 tarihli son raporunda ise siyasi istikrarsızlıkların ekonomik performans üzerindeki etkilerine dikkat çekerek not ve görünümü değiştirmemiştir (Fitch Ratings, 2017). Bu durum, yerel para cinsinden uzun vadeli notun yatırım yapılabilir seviyenin altında kalması anlamına gelmektedir.

Kuruluşun ilk raporunu esas alarak tahvil ihracına başlayacağını duyuran ABB, sonraki raporlarda kredi notunun düşmesine rağmen, 300 milyon liralık tahvil ihraç edeceğini açıklamıştır (ABB, 2017a). Açıklamada yer alan bilgilere göre, önce 150 milyon liralık ihraç yapılacak, talebe göre kalan tutar değerlendirilecektir. 2015 yılında taslak bütçe 875 milyon lira olarak belirlenmiş (ABB, 2017b), yaklaşık %130'luk gerçekleşme oranı ile 1 milyar 25 milyon lira bütçe geliri elde edilmiştir (ABB, 2017a). Belediye, 5393 sayılı kanununun 68. maddesinin (d) bendine göre bu rakamın 1,5 katı kadar borçlanma yapabilmektedir. Belirlenen tutar ile borçlanma limiti aşılmamaktadır. Fitch raporlarında da belirtildiği üzere ABB'nin bütçe performansı 6360 sayılı kanun sayesinde iyileşme göstermiştir. Ancak raporlarda makroekonomik koşullar, turizm gelirlerindeki düşme eğilimi, döviz

¹ Belediyelere genel bütçe vergi gelirlerinden ne miktarda pay ayrılacağı ve paylaşım usulleri 5779 sayılı Kanun ile düzenlenmiş ve en son 6 Aralık 2012 tarihli 6360 sayılı Kanun ile bu Kanun'da değişiklik yapılmıştır. 6360 sayılı Kanun'un ilgili hükümleri 30 Mart 2014 yerel seçimlerinden sonra yürürlüğe girmiştir. Yapılan değişikliklere göre büyükşehir belediyelerine genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan pay %2,5'tan %4,5'e yükseltilmiş, nüfus esasına göre dağıtılan payların bir kısmı için yüzölçümü de dikkate alınmaya başlanmıştır. Böylece, büyükşehir belediyelerinin gelirlerinin artması sağlanmıştır (Arikboğa, 2016: 284).

kuru, borç tutarının gelir içindeki payı ve giderler artarken gelirlerde beklenen artışın gerçekleşmemesine bağlı olarak bütçe açığının artması gibi durumlara ilişkin bazı risklere vurgu yapılmaktadır. Bu kapsamda ABB, bütçe performansındaki iyileşmelere rağmen yüksek risk grubunda yer almaktadır.

Tahvil ihracı, teminat gösterilmeden 3 veya 6 ay kupon ödemeli, 2 veya 3 yıl vadeli olarak planlanmaktadır. Bankalardan yapılan borçlanmalara göre daha düşük faizle ve teminatsız olarak avantajlı bir borçlanma gerçekleşmesi amaçlanmıştır. Ancak mevcut borçlara ek olarak yeni bir borçlanmanın gerçekleşeceği düşünüldüğünde, 2015 yılı rakamlarına göre toplam bütçe geliri içinde %60 borçluluk oranının üzerine çıkılabileceği ve geri ödeme riski doğabileceği görülmektedir. Bu durumda, talep yetersizliği ile karşılaşılabilir veya ihraç gerçekleşse bile geri ödeme sorunu ve yatırım projesinin planlandığı gibi gerçekleşmemesi durumu ortaya çıkabilir. Teminat gösterilmemiş olsa da, ortaya çıkacak maliyeti, büyük olasılıkla merkezi yönetim üstlenecek ve kamu kaynaklarının spekülatif piyasalara açılmasının yükü toplumsallaştırılacaktır. Nitekim 1990’larda Ankara Büyükşehir Belediyesi Almanya ve Tokyo sermaye piyasalarına tahvil ihraç etmiş ve girişim başarılı olmuştur (Danışman, 1992, s.51). Ancak Hazine garantisi olmamasına rağmen, geri ödeme yükümlülüklerinin vadesinde yerine getirilememesi nedeniyle borç Hazine tarafından üstlenilmiştir (Dinçsoy, 2001).

Tahvil hesabı 1997 yılında kapandıktan sonra (Güler, 1997, s.24), günümüze kadar bazı girişimler olsa da tahvil ihracı gerçekleşmemiştir. Bununla birlikte, bu süreç boyunca belediyelerin borçlanmaya teşvik edildiği gerçeğinin yanı sıra, yerel kredi piyasalarının gelişmesine yönelik siyasi iradenin varlığından söz etmek de mümkün görünmektedir. ABB Belediye Başkanı’nın açıklamaları² tahvil ihracı uygulamasının yaygınlaştırılmasına yönelik siyasi iradeyi yansıtmaktadır. ABB’nin yanı sıra, daha önce de tahvil ihracı denemiş olan İstanbul Büyükşehir Belediyesi’nin (İBB) de sukuk ihraç edeceğine yönelik haberler çıkmıştır. İBB gibi birçok belediyenin kredi derecelendirme kuruluşlarına başvurmuş olması ve değerlendirme sürecine alınmaları göz önüne alındığında, uygulamanın yaygınlaştırılması hedefine ulaşılacağı öngörülebilir. Ancak geri ödeme sıkıntısı başladığında devreye girecek olan merkezi yönetimin borçları üstlenmesi, daha sonra belediyelerin gelir paylarının kısılması ile sonuçlanacağı iddia edilebilir. Bu durumda, belediyelerin ellerindeki taşınmazları satmak zorunda kalması, bu taşınmazların kamu hizmetine tahsis edilmiş olmasına bakılmaksızın haciz konusu olması veya belediyelerin daha fazla hizmet veremeyecek duruma gelmesi geleceğe yönelik tehditler olarak öne çıkmaktadır.

SONUÇ

Türkiye yönetim sistemine hâkim olan merkezîyetçi yapının yumuşatılmasına yönelik çalışmalar son dönemlerde hız kazanmıştır. Bu yöndeki çabanın arka planında, yerel yönetimlerin sermaye birikiminin gereklerine uygun biçimde dönüştürülerek mali anlamda daha özerk bir yapıya kavuşturulması amacı yatmaktadır. Sermaye birikim sürecinde sürekli yeni kârlı yatırım alanlarına duyulan gereksinim nedeniyle, belediyelerin belirleyici olduğu altyapı yatırımları önem kazanmıştır. Belediyeler uzun vadeli altyapı yatırımlarının finansmanında zorluk çekmektedir. Finansman zorluklarını aşmak üzere, kuruluşlarından itibaren kamu kredileri yoluyla borçlanmaya başvuran belediyelerin, 1980 sonrası finansallaşma döneminde borçlanma açısından yapısal ve yöntemsel olarak farklılaştığı görülmektedir. Tahvil, bono, sukuk gibi menkul kıymetler aracılığıyla finansal piyasalardan borçlanmalara dayanan yerel kredi piyasası sisteminin oluşturulmasına yönelik

²“Bu konu ile ilgili Ekonomiden Sorumlu Başbakan Yardımcımız ve Maliye Bakanımız olmak üzere SPK, Hazine Müsteşarlığı, Borsa Başkanı ve İller Bankası Genel Müdürü ile bizzat şahsımın da dâhil olduğu toplantılar yaptık. Bu konuda bize çok büyük bir destek olduğu gibi büyük de bir teşvik var. Bu bizim Türkiye’de çok arzuladığımız bir şey lütfen bunu uygulayın diyorlar. Bu Türkiye’ye çok güzel bir örnek olacak. Biz Türkiye’de bunun yerleşmesini istiyoruz. Antalya Büyükşehir Belediyesi bu cesareti gösteriyor. Eminiz belediye de bu yola başvuracak diyorlar.” (ABB, 2017a).

çalışmaların yapıldığı bu dönemde, henüz Türkiye’de finansal derinliği olan, risk ve belirsizliklerin azaldığı bir yapı kurulamamıştır. Bununla birlikte, belediyelerin sermaye piyasalarından borçlanmasının teşvik edildiği görülmektedir.

Tahvil ihracı yoluyla borçlanma büyükşehir belediyelerinin tercih ettiği bir yoldur. ABB tahvil ihracı konusunda önemli adımlar atmakta, kredi derecelendirme kuruluşlarından olumlu rapor alabilen diğer belediyelere örnek olmayı hedeflemektedir. ABB’nin mali durumu Fitch Ratings kredi derecelendirme kuruluşu tarafından değerlendirilmiş, ilk raporda yatırım yapılabilir seviyede not verilmişken takip eden raporlarda not düşürülmüştür. Ancak belediye, tahvil ihracı konusunda kararlı görünmektedir.

Belediyelerin tahvil ihracında en önemli konu geri ödemedir. Türkiye’de geri ödeme riski nedeniyle iç piyasada başarısızlıkla sonuçlanan tahvil ihraçları olmuştur. ABB bütçesi son yıllarda iyi performans göstermiş olsa da, geri ödeme riski söz konusudur. Tahvil ihracının gerçekleştiği ve geri ödeme sorununun ortaya çıktığı bir senaryoda belediye önemli bir maliyet yükü ile karşılaşacaktır. Bu maliyetin, hangi şekilde olursa olsun toplumsallaşacağı aşikârdır. Ayrıca diğer belediyelerin de yerel kredi piyasasına dâhil olması ve tahvil ihracının yaygınlaşması durumunda kamu kaynaklarının el değiştirmesi ile oluşması muhtemel mali ve toplumsal yükün gelecek kuşakları etkilemesi de kaçınılmazdır. Bu dönüşüm, belediyelerin şirketleşmesine neden olacak ve uzun vadede kamu hizmetinin niteliğini değiştirecektir.

KAYNAKÇA

- Antalya Büyükşehir Belediyesi-ABB (2016), <https://www.antalya.bel.tr/haberler/fitch-mali-ve-finansal-basariyi-tescilledi>, Erişim Tarihi:11/04/2017.
- Antalya Büyükşehir Belediyesi-ABB (2017a), <https://www.antalya.bel.tr/haberler/antalya-buyuksehir-belediyesinden-turkiyede-bir-ilk-daha>, Erişim Tarihi: 11/04/2017.
- Antalya Büyükşehir Belediyesi-ABB (2017b), 2015 Yılı Ödenek Cetveli-A, https://www.antalya.bel.tr/Content/UserFiles/Files/Raporlar%2FKesin_Hesap%2F2015%20b%C3%B Ct%C3%A7esi_16.03.2016.pdf, Erişim Tarihi: 11/04/2017.
- Arıkboğa, Ülkü (2016), “Türkiye’de Belediyelerin Gelir Yapısı: Sorunlar ve Çözüm Önerileri”, Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, İstanbul, C. 13, S. 33. s. 276-297.
- Çınar, Tayfun (2000), “Yerel Yönetimler ve Dış Borçlanma”, **Yerel Yönetimler Sempozyumu**, Ankara.
- Çınar, Tayfun (2004), “Yerel Kredi Sistemi ve Yerel Yönetimlerin Dış Borçlanması”, **Kamu Yönetimi Dünyası**, Ankara, Yıl 5, S. 17-18, s. 22-30.
- Çınar, Tayfun ve Birgül Ayman Güler (2004), **Yerel Maliye Sistemi**, TODAİE, Ankara.
- Çınar, Tayfun (2006), “Kentsel Altyapı Finansman Modeli Olarak Yerel Kredi Piyasası Sistemi: Türkiye Örneği”, **SBF Dergisi**, Ankara, C. 60, S. 4, s. 57-74.
- Çınar, Tayfun (2007), **Yerel Yönetimlerde Mali Yönetim**, (ed. Tayfun Çınar), TODAİE Yerel Yönetimler Reformu Destekleme Programı Kitap Dizisi: 4, Ankara.
- Danışman, Mustafa Cihat, (1992), “Belediye Finansmanında Yapısal Değişim”, **Mülkiyeliler Birliği Dergisi**, C.16, S.145, s.49-51.
- Dinçsoy, Selçuk (2001), “Belediye Tahvilleri (Municipal Bonds) Kavramı ve Mahalli İdareler Tarafından İhraç Edilebilecek Sermaye Piyasası Araçları Üzerine Öneriler”, **Yeterlilik Etüdü**, Sermaye Piyasası Kurulu Ortaklıklar Finansman Dairesi. *Yayınlanmamış Tez.*
- Doğanyigit, Sadettin (2001), “Belediyelerde Dış Borçlanmaya Dayalı Finansman Modeli”, **Sayıştay Dergisi**, Ankara, Sayı 40.
- Esen, Hikmet (1998), “Yerel Yönetimlerde Dış Borçlanma ve Sonuçları”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Ankara, C. 7, S. 3, s. 3-15.

- Esen, Hikmet (2000), “Yerel Yönetimlerin Dış Kredi Kullanımı ve Geri Ödeme Sorunu, Dış Krediyi Sınırlamak Tek Çözüm Mü?”, Sayıştay Dergisi, Ankara, Sayı 38.
- Fitch Ratings (2016a), Fitch Rates Turkish Metropolitan Municipality of Antalya 'BB+'/'BBB-', Outlook Stable, <https://www.fitchratings.com/site/pr/1007904>, Erişim Tarihi: 21/04/2017.
- Fitch Ratings (2016b), Fitch Downgrades Metropolitan Municipality of Antalya's LT LC IDR to 'BB+', <https://www.fitchratings.com/site/pr/1016168>, Erişim Tarihi: 21/04/2017.
- Fitch Ratings (2017), Fitch Revises Antalya's Outlook to Negative; Affirms at 'BB+', <https://www.fitchratings.com/site/pr/1022224>, Erişim Tarihi: 21/04/2017.
- Fitch Ratings (2017), Rating Definitions, <https://www.fitchratings.com/site/definitions>, Erişim Tarihi: 27/04/2017
- Güler, Birgül Ayman (1997), “Yerel Yönetimler ve Dış Borçlanma”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Ankara, C. 6, S. 2, s. 20-30.
- MİGM, 2015 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, http://www.migm.gov.tr/kurumlar/migm.gov.tr/YAYINLAR/FAAL%C4%B0YET%20RAPORLARI/2015_MAHALLI_IDARELER_GENEL_FAALİYET_RAPORU.pdf Erişim Tarihi: 19/04/2017.
- SPK (2017), Derecelendirme Faaliyetiyle Yetkili Kuruluşlar, <http://www.spk.gov.tr/indexcont.aspx?action=showpage&menuid=6&pid=10&subid=1>, Erişim Tarihi: 27/04/2017.
- Yakar, Soner ve Serkan Yılmaz Kandır (2012), “Türkiye’de Belediyelerin Tahvil İhracı ve Amerika Birleşik Devletleri Uygulaması”, **Maliye Dergisi**, Ankara, Sayı 162.

VI. BÖLÜM

BÜYÜKŞEHİR SİSTEMİNİN SORUNLARI VE GELECEĞİ



TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLERİN GELECEĞİNİ ŞEKİLLENDİREN 6360 SAYILI “YENİ BÜYÜKŞEHİR YASASI”

Doç. Dr. Yusuf ERBAY

GİRİŞ

12.11.2012 tarihinde çıkarılan 6360 sayılı yasanın tam adı “On üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”dur. Yeni Büyükşehir yasası ya da “bütün şehir yasası” gibi adlarla anılan bu yasa, sadece yerel ve kentsel yönetimler alanında değil, genel olarak Türk kamu yönetiminde ve yönetim anlayışında yaşamsal değişimleri hedeflemektedir.

Türkiye’de yerel yönetim anlayışının izleyeceği gelişim çizgisini derinden etkileyen ve üzerindeki tartışmaların yoğun bir şekilde sürdüğü Yasa’nın önemli maddeleri 30 Mart 2014 yerel seçimlerinden sonra yürürlüğe girmiştir.

1.Yeni Büyükşehir Yasası ile Getirilen Yenilikler

Yasa’nın birinci maddesi yeni Büyükşehir Belediyelerinin kurulmasını ve sınırlarının belirlenmesini düzenlemektedir. İlk iki fıkrayla 13 yeni ilde¹ “sınırları il mülki sınırları olmak üzere” Büyükşehir Belediyesi kurulmuş ve bu illerin il belediyeleri Büyükşehir Belediyesine dönüştürülmüştür. Bu yasadan önce Büyükşehir Belediyesi statüsüne sahip olan 14 Büyükşehir Belediyesinin² sınırları da “il mülki sınırları” olarak değiştirilmiştir.³

Daha önce sınırları “mülki sınır” olarak belirlenmiş ve benzer uygulamalar yapılmış olan İstanbul ve Kocaeli Büyükşehir Belediyelerinin dışında kalan 28 Büyükşehir Belediye’sinin il mülki sınırlarıyla örtüşen yeni sınırları içine giren köy ve belde belediyelerinin tüzel kişiliği kaldırılmış, köyler mahalle olarak, belediyeler ise belde ismiyle tek mahalle olarak bağlı buldukları ilçenin belediyesine katılmıştır. İstanbul ve Kocaeli il mülki sınırları içerisinde bulunan köylerin de tüzel kişilikleri kaldırılarak bağlı buldukları ilçe belediyesine mahalle olarak katılmışlardır.

Yasayla getirilen en “radikal” değişimlerden biri, Büyükşehir Belediyesi konumuna gelen ve sınırları “il mülki sınırları” olarak belirlenen illerdeki İl Özel İdarelerinin tüzel kişiliklerinin kaldırılmasıdır. Ülke nüfusunun % 76’yı aşan⁴ bölümünü teşkil eden 30 ilde, kırsal alanlarda yüz elli yıla yakın bir süredir İl Özel İdareleri tarafından verilen yerel hizmetler artık Büyükşehir Belediyelerine devredilmektedir. Ülkenin geri kalan kesiminde ise eski yapı sürdürülmektedir.

Yasal düzenlemelerde İl Özel İdarelerine yapılan göndermeler, bu yasayla kaldırılan İl Özel İdareleri için, ilgisine göre bakanlıklara, bakanlıkların taşra örgütlerine, bağlı ya da ilgili kuruluşlarına, Hazineye, Valiliklere, Büyükşehir Belediyelerine ve bağlı kuruluşlarına ya da İlçe Belediyelerine

¹ Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa ve Van. Yasa çıkarıldıktan kısa bir süre sonra yapılan yeni bir düzenlemeyle bunlara Ordu ili de eklenmiş ve sayıları 14 olmuştur.

² Adana, Ankara, Antalya, Bursa, Diyarbakır, Eskişehir, Erzurum, Gaziantep, İzmir, Kayseri, Konya, Mersin, Sakarya ve Samsun.

³ İl mülki sınırları daha önce belediye sınırları olarak belirlenmiş olan İstanbul ve Kocaeli Büyükşehir Belediyeleri de eklenince, toplam Büyükşehir Belediye sayısı 30 olmuştur.

⁴ Bu oran Türkiye Belediyeler Birliğinin konu üzerinde yaptığı 1. 2. 2012 tarihli, “Yeni Kurulacak Büyükşehir Belediyeleri” adlı çalışmadan alınmıştır. Yeni eklenen Ordu ili hariç, bu çalışmada öngörülen rakamlara uygun olarak çıkarılan 6360 sayılı yasanın bütünüyle uygulamaya girmesiyle, ülkemizdeki diğer belediyelerde yaşayanların oranı % 17, köylerde yaşayanların oranı ise % 7 civarına gelmiştir.

yapılmış sayılır; özel idarelere verilen yetki, görev ve sorumluluklar, ilgisine göre bu kurum ve kuruluşlar tarafından kullanılır ve yerine getirilir.

Yasanın 34. maddesiyle Büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde, İl Özel İdareleri'nin kaldırılması nedeniyle doğabilecek sıkıntıları azaltmak için Valiye bağlı olarak Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı kurulmuştur. Merkezi yönetimin temsilcisi olma sıfatının yanında, tüzel kişiliği ve bütçesi olan Özel İdarelerin başı olma nitelikleriyle, yasaların kendilerine verdiği görevleri yerine getiren Valiler, bu idarelerin kaldırıldığı yerlerde açıkça bir güç kaybına uğramışlardır. Bu güç ve yetki kaybının, ilde genel ve yerel hizmetlerin yürütülmesinde ve koordine edilmesinde olumsuz sonuçlar doğurmasını engellemek amacıyla oluşturulan Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı'nın görevleri şöyle sıralanmıştır:⁵

- a) Kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetlerinin etkin olarak yapılması, izlenmesi ve koordinasyonu,
- b) Acil çağrı, afet ve acil yardım hizmetlerinin koordinasyonu ve yürütülmesi,
- c) İlin tanıtımı, gerektiğinde merkezi idarenin taşrada yapacağı yatırımların yapılması ve koordine edilmesi,
- d) Temsil, tören, ödüllendirme ve protokol hizmetlerinin yürütülmesi,
- e) İldeki kamu kurum ve kuruluşlarına rehberlik edilmesi ve bunların denetlenmesi.

Ayrıca, Bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları, kaynağını aktarmak şartıyla illerde yapacakları her türlü yatırım, yapım, bakım, onarım ve yardım işlerini bu başkanlık aracılığıyla yapabilirler.

Bu yasayla kaldırılan özel idare, belediye ve köylerin devir, tasfiye ve paylaşırma işlemlerini yürütmek üzere, her ilde bir vali yardımcısının başkanlığında, ilgili kurum ve kuruluş temsilcilerinin ve ilgili belediye başkanlarının katılımıyla Vali tarafından bir komisyon kurulmuştur. "Devir, Tasfiye ve Paylaşırma Komisyonu" adını alan komisyon, bu yasadaki belirtilen kural ve yöntemlerle kaldırılan birimlerle ilgili işlemleri yürütür.

Yasayla büyükşehir belediyesine dönüşen il belediyelerinin sahip olduğu her türlü taşınır, taşınmaz malları ve personeli, Komisyon kararıyla ilgisine göre büyükşehir belediyesi, ilçe belediyeleri ya da bağlı kuruluşlar arasında paylaşırılmıştır.

6360 sayılı yasadaki, il özel idaresi, belediye ve köy tüzel kişiliklerinin kaldırılmasına, il belediyesinin büyükşehir belediyesine dönüştürülmesine, büyükşehir belediye sınırının ilin mülki sınırlarına genişletilmesine, mülki sınır değişikliği yapılmasına ve ilçe belediyesi kurulmasına ilişkin hükümler 30 Mart 2014 yerel yönetimler genel seçiminde uygulanmış ve seçimler bu yerlerin yeni durumlarına göre yapılmıştır. İlçe kurulmasına ilişkin hükümler ise Yasanın yayımlandığı tarihte yürürlüğe girmiştir.

⁵ Yasanın hazırlanma sürecinde tüzel kişiliği olması öngörülen Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı'nın aldığı son şekil amacına hizmet edip edemeyeceği konusunda soru işaretleri yaratmıştır. Kendi tüzel kişiliği ve kendi bütçesi olmayan böyle bir yapılanmanın, şu anda illerde bulunan planlama ve koordinasyonla ilgili birimlerin ötesine geçemeyeceği dile getirilmiştir.

Ancak, çalışmamızın son kısmında değinildiği gibi, Olağanüstü Hal döneminde çıkarılan bir KHK ile bu birime yasanın hazırlık aşamasında verilmesi düşünülen ve sonra metinden çıkarılan yetkilerin benzerleri yeniden verilmiştir.

Yasa ile, 30 büyükşehir belediyesinin sınırları içinde kalan ve sayıları 1076 olan tüm belde belediyeleri ile 51 il sınırı içinde kalan ve sayıları 502 olan 2000 nüfusun altındaki belde belediyeleri kaldırılmıştır. Böylece, ülke genelinde toplam 1578 belde belediyesinin tüzel kişiliği ortadan kalkmıştır.⁶

Yine 6360 sayılı yasa ile, 30 büyükşehir belediyesinin sınırları içinde kalan ve sayıları 16 544 olan köy ve orman köyü statüsündeki tüm köyler kaldırılmış ve tüzel kişilikleri sona ermiştir.

Bu düzenlemelerin yanı sıra yasa daha önce ilçe, belde ve köylerle yönetilen alanları büyükşehir yönetimine tabi kıldığı için, buralarda yaşayan halkı yakından etkileyen bazı önemli değişiklikler de doğurmuştur. Özellikle bazı yerel vergiler, tarife ve harcama payları, belediyeler tarafından yapılacak yardımlar ve destekler dikkat çekmektedir.⁷

Yasayla tüzel kişiliği kaldırılan belediye, il özel idaresi ve köylerden oluşan ya da Yasa yürürlüğe girdikten sonra amaçları ortadan kalkacak olan yerel yönetim birlikleri, ilk yerel yönetimler genel seçiminden önce tüzüklerindeki hükümlere göre tasfiye olunur. Tüzüklerinde hüküm bulunmayan durumlarda bu Yasanın devir, tasfiye ve paylaşımaya ilişkin hükümleri uygulanır.

Büyükşehir Belediyesi olmayan illerdeki, nüfusu 2.000'in altında olan belediyelerin tüzel kişilikleri ilk yerel yönetimler genel seçiminden geçerli olmak üzere kaldırılarak bu belediyeler de köye dönüştürülmüştür. Bu madde ile tüzel kişilikleri kaldırılan belediyelerin personeli, her türlü taşınır ve taşınmaz malları, hak, alacak ve borçları, bazı küçük istisnalar dışında, ilke olarak il özel idarelerine devredilmiştir.

2.Yeni Büyükşehir Belediye Yasası ile İlgili Değerlendirmeler

Sadece yerel yönetim kent yönetimi yapılanmasını değil, ülkenin genel yönetim sistemini derinden etkileyeceği ileri sürülen yeni yasa üzerindeki tartışmalar artarak devam etmektedir. Türk yerel yönetim sisteminin yeni yüzyılda alacağı şeklin habercisi olarak da değerlendirilebilecek bu düzenlemelerle ilgili olumlu ve olumsuz yaklaşımlar dile getirilmektedir.

2.1. Olumsuz Yaklaşımlar

Yasanın kamuoyunda yeteri kadar tartışılmadan ve yerel yönetim kaygılarından uzak bazı siyasal etkenlerle çıkarıldığını savunan eleştirel görüşler şöyle özetlenebilir:

- Yeni yasa ülkenin bölünmesine hizmet edecektir. Bölücü örgütün söylemi olan “demokratik özerklik” kavramının hayata geçirilmesini sağlamaya yönelik bir adımdır.

Büyükşehir Belediye sınırlarının il sınırlarına kadar genişletilmesi ve merkezi yönetimin bazı işlevlerini üstlenmeye başlamaları sonucu, Anayasa'nın öngördüğü İl İdaresi sisteminin ortadan kaldırılmasının yolu açılacak ve bölgesel yönetimler kurulmasının altyapısı hazırlanacaktır.

- Yasa sadece yerel yönetim yapılanmasını değil, bütün yönetsel yapıyı etkilemektedir. Devletin egemenlik alanındaki ülke genelinde iki farklı yönetim yapılanmasının oluşması nedeniyle, üniter yapı temeline oturmuş olan Anayasa'ya uygun değildir. Bir yanda, 30 ilde il sınırlarıyla örtüşen yeni Büyükşehir yapılanması, diğer yanda, 51 ilde önceki sistemdeki yapılanmanın

⁶ Türkiye genelinde 2950 olan belediye sayısı 1393'e düşmüştür.

⁷ Çalışmanın 3. Bölümünde ayrıntılı olarak yer almaktadır.

varlığını devam ettirmesi sonucu, ülke genelinde ortaya çıkan “ikili” yönetim dizgesi, kaçınılmaz olarak bazı yasal ve yönetsel sorunlar doğuracaktır.

Ayrıca, farklı bölgelerde farklı yönetim dizgesi ve farklı kaynak aktarımlarından ötürü, bu yasa “kanun önünde eşitlik ilkesini” de zedelemektedir.

- Valiler güç kaybına uğramıştır. İl idaresi sisteminin güç kaybetmesi taşrada devletin tarafsızlığını, hukukun üstünlüğünü ve kamu düzenini sağlayacak makamların zayıflamasına ve zaman içinde ortadan kalkmasına yol açacaktır.

30 ilde İl Özel İdarelerinin yerini büyükşehir belediyelerinin alması, özellikle Valilerinin konumlarını olumsuz etkileyecek ve görev alanlarını “devletin taşradaki temsilciliği” durumuna indirgeyecektir. Buna karşın, yetki alanı ilin sınırlarına kadar genişletilmiş olan büyükşehir belediye başkanları bir tür “seçilmiş vali” kimliği kazanacaktır. Bu gelişmelerden üniter devlet yapısının olumsuz etkilenmesi kaçınılmaz bir sonuç olacaktır. Başka bir deyişle, merkezden yönetim-yerinden yönetim dengesi yerel yönetimler lehine üniter yapıyı tehlikeye düşürecek şekilde bozulacaktır.

Devletin genel idare işlevlerinde sıkıntılar yaratacak olan olumsuzlukları dengelemek amacıyla, merkezden yerel yönetimlere aktarılan yetkilerin, merkezi yönetim kurumları ve merkezin taşradaki temsilcisi olan Valiler tarafından denetlenmesi gerekmektedir. Bu amaçla Valilikler güçlü bir hukuk yapılanmasına kavuşturulmalı ve mali yönden kendi kaynaklarına sahip olmalıdır.⁸

- Genel yönetim sistemi içindeki aktörlerin konumları ve karşılıklı ilişkileri sağlıklı bir değerlendirmeye tabi tutulmadan Büyükşehir Belediye Başkanı odaklı bir yasa çıkarılmış ve bunların yetkileri aşırı biçimde artırılmıştır. Demokratik bir belediye yapılanması içinde başkanın gücünü dengeleyecek olan belediye meclislerinin konumu orantılı bir şekilde düzenlenmemiştir. Oldukça geniş yetkiler devredilen bu yeni yapılanmanın karar alma organı olan Büyükşehir Belediye Meclisi üyelerinin, doğrudan halk tarafından seçilmesi yerinde olurdu.

Büyükşehir belediyelerinin çok geniş yetkilerle donatılmaları ve büyükşehir ilçe belediyeleri karşısında güçlendirilmiş olmaları, bir anlamda, “merkeziyetçiliğin yerel düzeyde güçlendirilmesi” anlamına gelmektedir (merkezi yerel yönetim).

Bu noktada belirtmek gerekir ki, il sınırları ile örtüşen geniş alanlarda görev yapan ve bu yasayla aşırı güçlendirilen Büyükşehir Belediye Başkanıyla hükümetin farklı siyasal partilerden seçilmesi durumunda kamu hizmetlerinde aksamalar olabilecektir.

- Yeni yasayla, devlet bütçe vergi gelirlerinden büyükşehir belediyelerine ayrılan payın % 2.50’den % 4.50’ye yükseltilmekte ve büyükşehir belediyesi sınırları içinde toplanan bütün vergilerden büyükşehirlere ayrılan pay % 5’ten % 6’ya çıkarılmaktadır. Buna karşılık, bu oranların, öteki belediyelerde 2.85’ten % 1.50’ye indirilmesi ve büyükşehirlerin ilçe belediyelerinin payının azaltılması aynı merkeziyetçi yaklaşımın bir anlatımı olarak değerlendirilebilir. Yerelde merkezileşme eğilimlerini barındıran bu tür düzenlemelerin, “yerelleşme” söylemleriyle bağdaştırılması zordur.

Öte yandan, gelirlerindeki bu artışlara rağmen, büyükşehir belediye sınırlarının aşırı genişleyen hizmet alanları ile nüfus ve personel sayılarının artışı karşısında yetersiz kalacaktır.

⁸ Sözü geçen denetim sadece “hukuka uygunluk denetimiyle” sınırlı tutulmalıdır. “Hukukilik” denetimiyle sınırlı kalmayan, başka bir deyimle yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının aldığı kararların “yerindeliğini” denetleyen bir vesayet biçimi, demokratik yerel yönetim anlayışına darbe vurabilir.

- Hizmetlerin sunumunda Belediyelerin kapasite eksikliklerinden ve hizmet verilecek alanların büyüklüğünden dolayı aksaklıklar olabilir.

Daha önce, bütünüyle kentleşmiş olan İstanbul ve Kocaeli’nde denenen sistem, aynı sonuçları doğuracağı varsayılarak, farklı kentsel gelişme özelliklerine ve büyük kırsal alanlara sahip olan diğer illere uygulanmıştır. Sözü edilen her iki ilin boyutu, coğrafi konumu ve nüfusları diğer büyükşehirlerden çok farklıdır.

Bütünüyle kent yerleşimine dönüşmüş olan İstanbul ve Kocaeli illerinde gerekli hale gelen “belediye ve il sınırlarının örtüştürülmesi uygulamasının”, büyükşehir statüsündeki diğer iller ve yeni büyükşehir yapılan iller için de uygun olduğunu söylemek zordur. Yerel hizmet sunumunda göz önünde tutulması gereken “optimal büyüklük alanı” ölçütleri hesaba katılmamış, belde ve köyler mahalleye dönüşerek büyükşehir belediyesinin hizmet alanına sokulmuş ve böylelikle, uzaklık ve hizmetten yararlanan kişi sayısına bakılmaksızın, belediyelerin yükü orantısız biçimde artırılmıştır(Çetin, 2014: 321)

Yeni büyükşehir olan illerde, hizmet alanlarının çok geniş olması nedeniyle, merkezden uzak olan kırsal birimlerde yaşayanlara yeterince hizmet verilememesi söz konusudur. Hizmet alanı 50 kilometre yarı-çapı olan büyükşehir belediyelerinde bile uçlardaki yerleşmelere hizmet götürmekte büyük güçlükler yaşanmaktadır. Bu durumda, şehir merkezinden 300 kilometreyi bulan uzaklıktaki birimlere nasıl hizmet götürülebileceği önemli bir soru olarak gündeme gelmektedir

Öte yandan, kentsel yönetim birimleri olarak teknik güçlerini ve kurumsal kapasitelerini geliştirmiş olan belediyelerin, herhangi bir hazırlık olmadan kırsal nitelikli hizmetleri yüklenmesi sıkıntılar doğurabilecektir.

Aslında, büyükşehir yapılan her il için ayrı incelemeler yapıldıktan sonra böyle bir düzenlemeye gidilmesi gerekirdi. Çünkü, her ilin gelişmişlik düzeyi, şehirleşme oranı ve alan büyüklüğü birbirinden farklıdır.

Bu yasaya kadar Büyükşehir Belediyesi olabilmek için aranan 750 bin nüfus sınırı yalnızca ilgili kent merkezinin nüfusu iken, yeni düzenlemeyle, bunun il sınırları içinde yaşayan toplam nüfus olarak belirlendiği görülmektedir. Bu nüfus sınırı dikkate alınırken hangi ölçütlere başvurulduğu açık değildir.

Bu noktada üzerinde durulması gereken diğer bir aksaklık, Büyükşehir yapılanmalarına dayanak teşkil eden anayasal bir hükümle ilgilidir. Büyükşehir belediyelerinin kurulmasına dayanak olan Anayasa’nın 127. Maddesine göre, “.büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirilebilir”. Buradaki “yerleşim merkezi” tanımı “kesintisizliği” ifade etmektedir. Birbirinden oldukça uzak, dağınık ve ayrıık yerleşimlerin bir büyükşehir belediyesi, yani büyük bir “yerleşim merkezi” olarak kabul edilmesi Anayasa’da işaret edilen amaca uygun değildir (Gözler, 2013: 53-54’den aktaran Çetin, 2014: 322).

Anayasadaki sözü geçen bu hüküm esas alınarak 1984 yılında, 3030 sayılı yasa ile kurulan büyükşehir belediyeleri, batıdaki örneklerine benzer biçimde, “metropolitan kent yönetimleri” olarak düzenlenmiştir. Daha sonra çıkan yasalarda da büyükşehir belediyelerinin, belediye (kentsel yerel yönetim) olarak nitelenen yapısı sürdürülmüştür. 2012 yılına gelindiğinde büyükşehir, il, ilçe, belde belediyeleri kentsel hizmetleri görürken, il özel idareleri, esas olarak, bu belediyelerin dışında kalan alanlarda yerel hizmetleri yerine getirmekteydi. Bu yönüyle il özel idareleri bir bakıma “bölgesel” nitelikler taşıyan yerel yönetimler olarak değerlendirilmekteydi.

Ancak, son değişiklikle 30 ilde, hem kentleşmiş yöreleri hem de kırsal alanları kapsayan, ülkenin egemenlik sahasının bir bölümünde bütününde yetkili, deyim yerindeyse “ulus-altı” (sub-national) bir yapılanma ortaya çıkmıştır. Yürürlükte olan Anayasanın izin verdiği ülke yönetsel yapılanmasının çok ötesine taşan yeni örgütlenme biçiminin dünya genelinde de benzerine pek rastlanmamakta ve uygulanması sırasında çözümünü uzun sürelerle yayılacak çeşitli sıkıntılar doğurması beklenmektedir.

- Yasanın bazı hükümleri Türkiye’nin imzaladığı uluslararası sözleşmelere aykırılık teşkil etmektedir.
 - Kapatılan belde belediyeleri ve köy muhtarlıkları nedeniyle yerel demokrasi ve Subsidiarity (yerellik) ilkesi zedelenmiştir.⁹ Yerel demokrasinin dayanaklarından biri olan “Yerellik” ilkesine göre, kamu hizmeti verilirken sorumlulukların, genellikle ve tercihen, “yurttaşlara en yakın olan yönetimler tarafından yerine getirilmesi” esas alınmalıdır. Bu ilkeye açıkça aykırılık oluşturan yasa, Avrupa Konseyi Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın yerelleşme eğilimli temel yaklaşımlarına aykırı hükümler içermektedir.
 - Yerel Yönetimler Özerklik Şartına aykırı olan diğer bir nokta, yapılan değişiklik ve düzenlemelerde yerel halkın görüş ve onayının alınmamasıdır. Şartın 5. maddesi, yerel yönetimlerin sınırlarında değişiklik gerektiren bu tür düzenlemelerde, mümkünse bir halkoylaması yoluyla halka danışılmasını zorunlu görmektedir.
 - Bu sistem demokratik açıdan sakıncalar barındırmaktadır. Yurttaşların seçilmiş kişilere yakınlığı ortadan kalkmakta ve karar almaya katılımı oldukça zorlaşmaktadır. Yeni yasal düzenlemeyle, yerleşim yerlerinin büyük boyutlara ulaşması sonucu, yerel halkın karar alma süreçlerine aktif katılımları zorlaşacaktır. Bu durum, ülkemizin taraf olduğu Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın katılıma ilişkin kurallarına ve yerel halkın katılımını artırmak amacıyla Avrupa Konseyi’nin 2009 yılında kabul etmiş olduğu Ek Protokole de aykırılıklar oluşturmaktadır.¹⁰
 - Türkiye’nin 1988 yılında imzaladıktan sonra, Anayasal yöntemlere uygun biçimde kabul ettiği ve 1992 yılında yürürlüğe koyduğu Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı

⁹ Yerellik ilkesi (the principle of subsidiarity), yerindenlik ilkesi veya hizmette halka yakınlık ilkesi olarak da adlandırılmaktadır. Bu ilke, kamu hizmeti verilirken sorumlulukların, genellikle ve tercihen, yurttaşlara en yakın olan yönetimler tarafından yerine getirilmesini esas almaktadır. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nda tanımlanan ve kamusal ihtiyaçları karşılamak üzere oluşturulan farklı yönetim düzeyleri arasındaki yetki paylaşımını düzenleyen bu ilkeye göre, alt düzeydeki birimin yetkisinin üst düzeye devredilmesi, yalnızca mutlaka gerekli olduğu durumlarda ve hizmetin daha iyi görülmesi gerektiğinde söz konusu olabilir (Özel, 2000: 41). Başka bir deyişle, söz konusu görevin kapsam ve niteliğinin bu devri zorunlu kılması ya da alt düzeydeki yerel yönetimlerin görevi yerine getirecek yetenek ve ekonomik güce sahip olmaması gerekir (Keleş, 2012: 57).

“Yerellik İlkesi” sadece Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nda yer aldığı şekliyle yani yerel yönetimlerle ilgisi anlamında düşünülmemelidir. Aynı zamanda, Avrupa Birliği’nin yönetim anlayışının temel ilkelerinden biridir.

¹⁰ Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nı değişen koşullara uygun hale getirmek amacıyla yapılan çalışmalar içinde önemli görülen “katılım” konusunda, “Yerel Yönetim Faaliyetlerinde Katılım Hakkına İlişkin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’na Ek Protokol” hazırlanmış, 16 Kasım 2009 tarihinde Utrecht’te (Hollanda) kabul edilmiş ve yürürlüğe girmiştir (coe.int, 2013).

Yedi maddeden oluşan Ek Protokolün Önsöz’ünde, kamusal işlerin görülmesinde “katkıda bulunma hakkının” üye ülkelere paylaşılan ortak demokratik değerlerden biri olduğunun altı çizilerek, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’na, yerel yönetimlerin faaliyetlerine katılma hakkını güvence altına alan bir ekleme yapılmasının uygun olacağı belirtilmiştir.

uluslararası anlaşma niteliği kazanmıştır. Dolayısıyla, Şarttaki bu hükümlerin uygulanmaması, 90. Maddesinde “Usulüne göre yürürlüğe konulmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası anlaşmalarla kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi nedeniyle çıkabilecek uyuşmazlıklarda milletlerarası anlaşma hükümleri esas alınır” düzenlemesini içeren Anayasa ile de çelişmektedir.

- Yasaya olumlu bakanların ileri sürdüğü gibi, imar ve planlama açısından birlik ve bütünsellik önemli olmakla birlikte, imar planlarının uygulama ve denetim araçlarının kullanılması yönünden, uzaklığın olumsuz bir etken olduğu açıktır. Bu açıdan bakıldığında, merkezden uzaklaşmanın hizmetin etkin ve verimli görülmesini zorlaştıracağı düşünülebilir.
- Kırsal hizmetler alanında yüzyılı aşkın kurumsal birikimi olan ve Türk yönetim tarihinde bir geleneği temsil eden İl Özel İdarelerinin, ülke nüfusunun nüfusun % 76’sından fazlasını kapsayan kesiminde kaldırılması köylere götürülen hizmetleri olumsuz yönde etkileyebilir.

Bu alanlarda, yine geleneksel yerel yönetim birimimiz olan köy muhtarlıkları tarihe karışmakta, köyler mahalleye dönüşmektedir. Köy Kanunu’na göre işleyen yapıda, Mahalle Kanunu olmamasından dolayı bir boşluk doğması söz konusudur. Mahalle muhtarlarının oldukça zayıf kalan yetkileriyle, her şeyi Muhtardan beklemeye alışkın olan köylerin yönetimi zorlaşacaktır.

Köyler bu yasayla tüzelkişiliklerini, temsil haklarını, köy derneği ve imece gibi kurumlarını kaybetmiştir. Köyde yaşayanların vergi, harç ve katılım payları açısından orta dönemde giderleri artmış ve herhangi bir kentleşme gelişimi olmaksızın istatistiksel olarak kentli nüfus içinde değerlendirilmeye başlanmışlardır (Kurt,2014:378-381). Köylü olma özelliklerini her yönüyle taşımaya devam eden bu nüfusla ilgili ekonomik ve sosyal verilerin önemli ölçüde anlamsız ve çarpık hale gelmesi de kaçınılmaz olacaktır.

Ayrıca, bu alanlarda görev yapan Mahalli İdare Birlikleri ve özellikle son yıllarda etkin hizmetler veren Köylere Hizmet Götürme Birlikleri de kapatılmakta, böylece kırsal alanda oluşan hizmet boşluğu büyümektedir.¹¹

Kısaca, eskiden belde belediyesi ve köy olan, yeni yasayla büyükşehirlerin belde ve mahallesine dönüşen yerlere verilecek hizmetler daha zor ulaşılabilir ve daha pahalı hale gelecektir. Dolayısıyla, bu yörelerde tarım ve hayvancılık zorlaşacaktır.

- Son olarak yasanın çıkarılma sürecinde uygulanan yöntemle ilgili yapılan eleştirilere değinilebilir. Halkı çok yakından ilgilendiren bu tür yasa hazırlıkları hakkında kamuoyunun bilgilendirilmesi, “açıklık”, “katılımcılık”, “hesap verebilirlik” ve “yurttaş odaklı olma” gibi gelişmiş demokrasinin unsurları olarak ileri sürülen yönetim ilkelerinin gereğidir.

Oysa, bu yasa, kamuoyu yeterince bilgilendirilmeden, üzerinde bilimsel verilerin ışığında ve yeterince tartışılmadan hızlı bir şekilde çıkarılmış, gelişmiş demokrasinin sayılan ilkelerine uyulmamıştır.

2.2. Olumlu Yaklaşımlar

¹¹ Geçmişleri 1930 yılında çıkarılan 1580 Sayılı Belediye Kanunu’na dayanan seksen yıllık mahalli idare birlikleri tecrübesi 6360 sayılı yasayla doğrudan ve derinden etkilenmiştir. Zorunlu Birlikler, Turizm Altyapı Hizmet Birlikleri, Köylere Hizmet Götürme Birlikleri, Ülke Düzeyinde Kurulan Birlikler ve diğer birlikler başlıkları altında görev yapan birliklerin sayısı 2013 yılında 1411 rakamına ulaşmıştı. 6360 sayılı yasanın 30 Mart 2014 seçimlerinden sonra yürürlüğe girmesiyle bu sayı % 44 azalarak 784’e inmiştir (Okcu ve Akman, 2014: 231).

Yeni yasaya getirilen eleştirilerin yanı sıra, yeni yönetim anlayışı ve yeni ihtiyaçların böyle bir düzenlemeyi gerektirdiğini düşünenlerin olumlu bakışları da özetle şu noktalarda toplanmaktadır:

- Yasayla oldukça güçlenecek büyükşehir belediyeleri, kanun yapma gücü hariç, neredeyse “yerel hükümetlere” dönüşecektir. Belediyelerin yönetim sistemindeki önemi ve halka hizmet sağlamadaki rolü önceki dönemlerle kıyaslanmayacak oranda büyüyecektir. Vatandaşlar artık Ankara’ya değil, bağlı oldukları büyükşehir belediyelerine yöneleceklerdir. Büyükşehirlerin sınırları içine alınan köylere gidecek hizmetler artacaktır.
- Taşrada hizmet bütünlüğü sağlanmıştır. İmar ve planlamada sağlanan birlik ve bütünlük sayesinde, bugüne kadar engeller yaratan önemli sorunlar aşılabilecektir.
- Ekonomik verimlilik ve optimal büyüklük anlamında olumsuzluklar taşıyan küçük belediyeler kaldırılmıştır. Bu düzenleme sayesinde, önemli ölçüde kaynak ve personel tasarrufu sağlanacaktır.
- Milletvekillerinin yürütme üzerindeki gücü azalacak ve asıl görevleri olan yasama yetkisinde yoğunlaşabileceklerdir.
- Valiler, İllerde merkezi yönetimin politikalarını uygulayan bir konumda kalacak, yasaların uygulanması, kamu güvenliği ve kişisel özgürlüklerin korunması ile görevli olacak, diğer yerel hizmetlerle ilişkisi kesilecektir. Bu üniter devlet yapısına aykırı bir durum oluşturmaz.

Bu yasayla yerel yönetimlere verilen yetkiler üniter yapı içinde gerçekleştirilen uygulamalarla ilgilidir. Ancak, Valilerin seçilmesi, üniter yapının federal yapıya dönüştürülmesi sürecinin kırılma noktası olarak görülmelidir. Valilerin seçimle işbaşına gelmesi üniter yapının devamlılığı ve korunması açısından sakıncalıdır.¹²

3.Yasanın Belediye Uygulamalarına Getirdiği Bazı Değişiklikler

Yasa ile başta emlak ve çevre temizlik vergileri ile harçlar ve katılma payları olmak üzere, tarifeler, gelirler, bağışlar, yardımlar, destekler ve ortak hizmet projeleri gibi uygulama alanlarında bazı değişikliklere gidilmiştir. Ayrıca, yeni sistemin işleyişinde önemli rol oynayacağı düşünülerek, Büyükşehir Belediyeleri tarafından ilçe belediyelerine devredilmesi gereken ve meclis kararıyla devredilebilecek yetkiler belirtilmiştir.

4. Yasanın Uygulanmasında Karşılaşılan Sorunlar

6360 sayılı yasanın 30 Mart 2014 tarihli yerel yönetim seçimleriyle yürürlüğe girip uygulamayı şekillendirmeye başlamasıyla birlikte, yasanın yapımı ve yazımı sırasında öngörülemeyen birçok sorun ortaya çıkmıştır. Bu sorunlar, bir yandan yasa hakkında inceleme ve değerlendirmeler yapan araştırmacılar tarafından çeşitli yayınlarda dile getirilirken, diğer yandan da uygulamaları yapmak zorunda olan birimlerce seslendirilmeye başlanmıştır.

¹² Yasada büyükşehirlerle ilgili olarak yapılan düzenleme, “federalizm” anlamına gelmemektedir. Üniter devlet yapılanmasının en belirgin ayırt edici özelliği yasa yapma gücünün (legislative power) sadece merkeze ait olmasıdır. Bu yetki bölgesel ya da yerel birimlerle paylaşılmaz. Yönetimsel anlamda karar alma yetkisine (decision-making power) sahip olan bölgesel ya da yerel yönetimlerin bu yetkilerinin federasyon sonucu doğuracağı ileri sürülemez. Birden çok devletin bir araya gelerek bazı egemenlik yetkilerini bir üst siyasal yapıya devrettikleri devlet biçimi olan Federasyonlarda, federe devletler anayasa ile belirlenmiş alanlarda yasa yapma gücüne sahiptirler. Yani federalizm anlayışında, yasa yapma gücüne sahip olan bölgesel ve yerel yönetimler “siyasal yerinden yönetim” ilkesine göre şekillenmişlerdir. Üniter devletlerde bölgesel ya da yerel birimlere verilen idari ya da mali “karar alma” yetkilerinin, yasa yapma gücüyle karıştırılmaması gerekir.

Personelin, gayrimenkullerin ve borçların devri başta olmak üzere, ortaya çıkan sorunların önemli bir nedeni, yasanın yayınlanması ile yürürlük tarihi arasındaki zaman farkı olarak görülmektedir. Sadece yayım ve uygulama tarihi arasındaki yaklaşık 16 aylık tarih farkının ortaya çıkardığı sorunların bile, bu yasanın, ders kitaplarında “bir yasa nasıl yapılmamalıdır” sorusunun karşılığı olarak okutulabileceğini düşündürdüğü ileri sürülmektedir (Yaslıkaya,2014: 228).

Yasanın uygulamaya geçişinden itibaren ortaya çıkan sorunlar genel başlıklar altında şöyle sıralanabilir:

- Yasanın yazımından kaynaklanan sorunlar;
- Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarının yapılanmasının doğurduğu sorunlar;
- Devir ve tasfiye işlemleri ile ilgili sorunlar;
- Çalışanların (personelin) devriyle ilgili sorunlar;
- Taşınmazlarının (gayrimenkullerin) paylaşımındaki sorunlar;
- Sulama tesislerinin devredilmesindeki sorunlar;
- Davaların, hak, alacak ve borçların devriyle ilgili sorunlar;
- Tüzel kişiliği kaldırılan köylerin devriyle ilgili sorunlar.

3360 sayılı yasanın uygulamasında meydana gelen ve ilgili bakanlıklara ve merkezi kurumlara iletilen sorunların çözümüne yönelik olarak İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Maliye Bakanlığı, Çevre Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı tarafından çeşitli zamanlarda genelgeler ve emirler yayınlanmıştır.

5. Olağanüstü Hal Döneminde, 674 Sayılı KHK ile Merkezi Yönetimin Taşra Birimleri ve Yerel Yönetimlere İlişkin Yapılan Bazı Düzenlemeler.

Anayasa'nın 121 inci maddesi ve 2935 sayılı Olağanüstü Hal Kanununun 4 üncü maddesine göre, Olağanüstü Hal kapsamında merkezi yönetim ve yerel yönetimleri ilgilendiren bazı tedbirlerin alınması ve düzenlemelerin yapılması kararlaştırılmıştır.

6360 Sayılı Büyükşehir Yasası doğrultusunda, İl Özel İdareleri alanında yapılan değişikliklerle bağlantılı olan Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı hususunda ve 5393 Sayılı Belediye Yasası'ndaki bazı hususlarda yapılan değişiklikler, 01.09.2016 günlü mükerrer Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

5.1. Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı

6360 Sayılı yasa ile sayıları otuza çıkarılan Büyükşehir Belediyeleri'nin bulunduğu illerde, kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetlerinin etkin olarak yapılması, izlenmesi ve koordinasyonu, acil çağrı, afet ve acil yardım hizmetlerinin koordinasyonu gibi görevler için İçişleri Bakanlığı'nın taşra teşkilatı olarak kurulan Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı'na özel bütçeli bir kuruluş statü kazandırılmış ve yetkileri artırılmıştır. Bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşlarının illerde yapacakları her türlü yatırım işlerini Başkanlık aracılığıyla yapabileceği esası getirilmiştir. Kamu yatırım ve hizmetlerinde aksama halinde, bu yatırım ve hizmetlerin Başkanlık tarafından üstlenileceğine yönelik hükümler düzenlenmiştir.

5.2. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda yapılan bazı ek ve değişiklikler

Belediye Başkanı ya da Meclis Üyeleri'nin terör veya terör örgütlerine yardım ve yataklık suçları sebebiyle görevden uzaklaştırılması, tutuklanması veya kamu hizmetinden yasaklanması gibi hallerde, İçişleri Bakanı veya il valileri tarafından belediye başkanı veya meclis üyesi ataması yapılabilecektir.

Bu gibi durumlarda belediye meclisi toplantısı yapılmayacak, meclisin görevleri belediye encümeninin atanmış üyelerince yerine getirilecektir ve muhasebe işlemleri Maliye Bakanlığı saymanlık birimlerince yapılacaktır.

Belediye hizmetlerin aksatılmasının terör veya şiddet olaylarıyla mücadeleyi olumsuz etkilemesi hallerinde, bu hizmetler İl Özel İdaresi veya Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı'na yapılacak, harcama tutarları İller Bankası paylarından tahsil edilecektir.

SONUÇ

“Bütünşehir Yasası” olarak da adlandırılan 6360 sayılı yasa, sadece yönetim sistemini ve yerel yönetimleri derinden etkileyen; geleceğini şekillendiren bir düzenleme olarak değil; aynı zamanda siyasal rejimi zorlayan ve anayasal sistemi değiştirmek üzere kurgulanan gelişmelere zemin hazırlayan bir girişim olarak da değerlendirilmektedir.

Ülkenin artık “ikili bir yapıya” dönüşen yerel yönetim sisteminin en etkin birimi haline gelen Büyükşehir Belediyeleri, belediye, yani kent yönetimi olmaktan uzaklaşmış, “kentsel ve kırsal alanı içinde taşıyan bir bölge yönetimi” haline gelmiştir. Bu belediyelere verilen ve verilmesi planlanan bazı merkezi görevler hesaba katıldığında, karşımıza bir bölge yönetiminden de öte, ulus-altı (sub-national) olarak nitelendirilebilecek, büyük ve çok boyutlu işlevleri içinde barındıran yeni bir yapı çıkmaktadır.

Siyasi ereklerle yönelik yeni yönetsel yapılanmaları oluşturmak amacı güdülerek; halkın gerçek ihtiyaçları ve yerel demokratik kazanımları dikkate alınmadan; kamuoyu bilgilendirilmeden ve danışma mekanizmaları çalıştırılmadan yazılmış bir düzenlemeyle karşı karşıya olduğumuz ileri sürülmektedir. 2012 yılında Resmi Gazete’de yayınlanmasıyla yürürlüğe giren bazı maddelerinin ortaya çıkardığı sorunların boyutu, yasanın önemli maddelerinin yürürlüğe girdiği 30 Mart 2014 yerel seçimlerinin ardından artarak devam etmektedir.

Yasanın doğurduğu ve çözümleri zaman alacak karmaşık teknik sorunların ve kamu hizmetleri verilirken karşılaşılabilecek zorlukların aşılması için ilgili bakanlıklarca yapılan mevzuat çalışmalarının yanı sıra, OHAL döneminde de bazı düzenlemelere gitme ihtiyacı duyulmuştur.

Ülkenin yönetim sistemine farklı bir yön çizen böyle bir girişimin etkilerinin artarak sürmesi, kurumlar arası yeni çatışmaların ortaya çıkması ve yasa üzerinde yapılan eleştirilerin dozunun artması sürpriz olmayacaktır.

KAYNAKÇA

Çetin, Aktürk, Banu (2014), Türk Anakent Yönetim Sistemindeki Ölçek Sorunu, Deniz İşcioğlu (Ed.), Türk Dünyasında Yerel Yönetimlerin Sorunları, Uluslararası Türk Dünyası Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildiri Kitabı, KKTC, Doğu Akdeniz Üniversitesi, s.309 -324.

Gözler, Kemal (2013), “6360 Sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler: 29 İlde İl Özel İdareleri ve Köylerin Kaldırılması ve İlçe Belediyelerinin Büyükşehir İlçe Belediyesi Haline Dönüştürülmesi Anayasamıza Uygun mudur?”, Legal Hukuk Dergisi, Cilt 11, Sayı122, Şubat 2013, s. 37-82.

Kalkınma Bakanlığı (2013), Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018), Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Taslak Raporu, Ankara.

Keleş, Ruşen (2012), Yerinden Yönetim ve Siyaset, Genişletilmiş 8. Basım, Cem Yayınevi, İstanbul.

Keleş, Ruşen (2012), Anakentlerin Dünü, Bugünü ve Yarını, Kentsel ve Bölgesel Araştırmalar 3. Sempozyumu, 6-7 Aralık 2012, ODTÜ ve Gazi Üniversitesi, Ankara.

Keleş, Ruşen ve Erbay, Yusuf (1999), “Avrupa Konseyi’nin Bölge Olgusuna Bakışı”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 8, Sayı 4, Ekim, s. 3-29.

Kurt, Hacı (2014), Uzaktan Yerel Yönetim:yeni Büyükşehir Düzenlemesi ve Köyler, Deniz İşcioğlu (Ed.),Türk Dünyasında Yerel Yönetimlerin Sorunları, Uluslararası Türk Dünyası Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildiri Kitabı, KKTC, Doğu Akdeniz Üniversitesi, s.373 -382.

Okcu, Murat ve Akman, Elvettin (2014), 6360 Sayılı Kanun Sonrası Mahalli İdare Birliklerinde Ortaya Çıkan Yeni Durum, Deniz İşcioğlu (Ed.),Türk Dünyasında Yerel Yönetimlerin Sorunları, Uluslararası Türk Dünyası Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildiri Kitabı, KKTC, Doğu Akdeniz Üniversitesi, s.231-247.

Özel, Mehmet (2000), “ Kamu Yönetiminde Yeni Bir Örgütlenme İlkesi: Yerellik”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 9, Sayı 3, s 25-43.

Yaslıkaya, Refik (2014), 6360 Sayılı Yasanın Uygulanmasında Yaşanan Sorunlar: Mersin Büyükşehir Belediyesi Örneği, Deniz İşcioğlu (Ed.),Türk Dünyasında Yerel Yönetimlerin Sorunları, Uluslararası Türk Dünyası Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildiri Kitabı, KKTC, Doğu Akdeniz Üniversitesi, s.221-229.

İnternet Kaynakları

<http://www.coe.int/> , 01.08.2013 (Avrupa Konseyi kaynakları için).

<http://www.mevzuat.gov.tr>,16.11.2014 (Metinde adı geçen bütün mevzuat için).

<http://www.mevzuat.gov.tr/Metin1.Asp?MevzuatKod=1.5.5393&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=&Tur=1&Tertip=5&No=5393> (5393 Sayılı Belediye Kanunu).

<http://www.mevzuat.gov.tr/Metin1.Asp?MevzuatKod=1.5.5302&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=&Tur=1&Tertip=5&No=5302> (5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu).

<http://www.mevzuat.gov.tr/Metin1.Asp?MevzuatKod=1.5.5216&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=&Tur=1&Tertip=5&No=5216> (5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu).

<http://www.mevzuat.gov.tr/Metin1.Asp?MevzuatKod=1.5.6360&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=&Tur=1&Tertip=5&No=6360> (6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi Ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Karamamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun).

<http://www.mevzuat.gov.tr/Metin1.Asp?MevzuatKod=1.5.2464&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=&Tur=1&Tertip=5&No=2464> (2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu).

<http://www.mevzuat.gov.tr/Metin1.Asp?MevzuatKod=1.5.5779&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=&Tur=1&Tertip=5&No=5779> (5779 Sayılı İl Özel İdarelerine Ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun).

<http://www.mevzuat.gov.tr/Metin1.Asp?MevzuatKod=1.5.2972&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=&Tur=1&Tertip=5&No=2972> (2972 Sayılı Mahalli İdareler İle Mahalle Muhtarlıkları Ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun).

YEREL YÖNETİMLER ÖNEMİ VE GELECEĞİ

Prof. Dr. Zerrin TOPRAK KARAMAN¹

Türkiye’de belde sözcüğü, genelde farklı büyüklüklerde kent olarak algılanmış ve esasen idari olarak da bu şekilde önemsenerak 1930’lu yıllarda 2.000 ve üstü nüfus ölçütü ile yapılandırılmıştır. Bağlantılı olarak belediye yönetimlerinin etkin olduğu yerleşimler, kent olarak tanımlanmış ve kıra göre daha iyi hizmet götürülen alanlar olarak varlığını korumuştur. Türkiye’de köy ve kırsal alanlarda her zaman imar ve bayındırlık, eğitim ile sağlık hizmetleri yetersiz kalmış ve kentlere göç edişin itici nedenleri olarak gündemde yerini çoğu zaman, coğrafi bölgelere göre değişen farklılıklarla korumuştur. Bu hizmetlerden özellikle bayındırlık, imar ve sağlık hizmetleri ile diğer yerel ve müşterek temel hizmetlerden olan su temini, çöp toplama, kanalizasyon hizmetleri gibi belediyelerin üstlendikleri hizmetler, öncelikli olarak önemini korurken; eğitim, yerleşim merkezleri arasındaki ulaşım, sağlık ve yaşam kalitesi standartlarını artırmaya hizmet eden büyük yatırımlar ile ekonomik canlılık yaratma konuları merkezi yönetimin kontrolünde gelişmiştir. Başka bir ifadeyle, merkezi yönetimler her zaman kentsel alanlarda daha iyi bir performans ve gelişmişliği artıran idari faaliyetleriyle önem kazanmıştır. Bağlantılı olarak, merkezi yönetim, sadece büyük yatırımlar ile değil, aynı zamanda her zaman gerek imar afları gerekse seçimler yoluyla kentsel gelişmeleri duruma göre kontrol eden ve zaman zaman da yardımcı role sahip etkin aktör olmuştur. Bu konu günümüzde artan oranda devam etmektedir.

Günümüzde kentler, nüfusların yığılma merkezleri olarak anlamlandırılırken, belediye kurulmasında uygun nüfus ölçütü 2005’li yıllardan itibaren 5.000 rakamına çekilmiştir. Artık kentsel yerleşimlerden kalkınmanın itici gücü olması beklenmektedir. Kentlere yönelik çalışmalarda kırdan kente göç olgusu çalışmaları genelde ilgi çekici ama aynı zamanda rutin bir konu olarak bile olgunlaşmamış iken, 2000’li yıllar hukuka uygun yabancı gelişlerinin ve yabancı yerleşiklerin yerel yönetimlerle ilişkilerinin başladığı yıllardır. Belediye Kanunu, “herkes” içinde hareket etmektedir. Yabancılar sadece seçme ve seçilme hakkı açısından vatandaştan ayrılmaktadır. Dış göçle gönüllü gelerek, özellikle gelişmiş bölgelere yerleşen, grupların, yerel yönetimlere karşılıklı ilişki ağları ve yönetime etkileri üzerinde de kapsamlı akademik çalışmalar yapılmamıştır. Genelde Avrupa’dan ve dünyanın dört bir tarafından Türkiye’ye gelen ve giderek artan yabancı nüfusu özellikle kıyı yerleşimlerine yönelmiştir. Son durak turizmi olarak, “emekli yabancı göçleri” kadar, yatırım amaçlı gelişler, başta Antalya ve İzmir olmak üzere kıyılardan başlayarak yeni bir mülk edinme hareketliliği yaratmıştır. Söz konusu yasal ve gönüllü yabancı göçleri, ekonomiye doğrudan bir yük getirmediği halde, sosyo-kültürel boyutuyla ve iş hayatında olası rekabet endişesi içinde, “milli egemenlik ve ülke toprakları elden mi gidiyor konusuna” kamuoyu yeni yeni eğilmiş iken; doğu sınır komşularımız Irak (2003 ve sonrası) ve Suriye’den (2011 ve sonrası) ülkelerinde ortaya çıkan siyasi kırımlarla Türkiye’ye ölüm korkusu ile dalga dalga süregelen gelişlerle, bugünlerde sayıları milyonları bulan sığınma arayanlar Türkiye’ye yerleşmiş görünmektedir. Bu nüfus hareketliliğini, 2000’li yıllarda uluslararası hukuki düzenlemeler çerçevesinde kontrolüne çalışılan, daha iyi koşullarda yaşamak için başvuru yasa dışı göç faaliyetlerinden ayırmak gerekir. 2016 yılından sonra artan oranlarda özellikle de kıyı ve sınır yerleşimlerinde, yeni bir nüfus hareketliliği olarak, yurt dışından Türkiye’ye yönelen yasa dışı “dış göç tipi” ve Avrupa topraklarına geçemeyip, Türkiye’de kalmak zorunda olan gönülsüz geçici iskan yerleşikleri ile belediyelerin ilişkileri henüz daha netleştirilmemiştir. Birçok

¹ Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü Öğretim Üyesi, zerrin.toprak@deu.edu.tr

insani yönü olduğu kadar, güvenlik ile de ilgili olan bu konuların çok yönlü ve sektörel bütünleşiklik özeni içinde değerlendirilmesi önem taşımaktadır.

2012 tarihli 6360 sayılı kanun ile 1850'li yıllardan bu yana süregelen toplumsal dinamiklere ve sektörlere ev sahipliği yapan birimlerin ve hizmet götüren kuruluşların: köyler gibi kapatılması ve il özel idareleri gibi kaldırılması faaliyetlerinin; toplumda tartışılmaması bir yana T.B.M.M. serüveni 18 gün sürmüştür. Özetle, Türkiye'nin idari yapısı tartışılmadan hızla değiştirilmiştir. Artık idari olarak yüzde 90 kent kapsamı olan bir ülke olarak tarım topraklarının korunması gibi bir sıkıntıdan uzaklaşmış mı olmaktadır? 1985 tarihli ve 3152 sayılı, İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un, 6360 sayılı Kanun'la eklenmiş md.28 de dikkate alındığında, İl idaresinde "vali, yerel yönetimleri kontrol eden, stratejik konularda afet gibi yönetimin gücünü elinde bulunduran kişi olarak, gerekli organları oluşturma yürütme ile ilgili karar alma ve uygulama yetkisine sahip", "süper vali" uygulamasına geçmiş bulunmaktayız.

İçişleri Bakanlığı'ndaki yapısal değişiklik ile ayrıca, "Büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetlerinin etkin olarak yapılması, izlenmesi ve koordinasyonu, acil çağrı, afet ve acil yardım hizmetlerinin koordinasyonu ve yürütülmesi, ilin tanıtımı, gerektiğinde merkezi idarenin taşrada yapacağı yatırımların yapılması ve koordine edilmesi, temsil, tören, ödüllendirme ve protokol hizmetlerinin yürütülmesi, ildeki kamu kurum ve kuruluşlarına rehberlik edilmesi ve bunların denetlenmesini gerçekleştirmek üzere valiye bağlı olarak Yatırım, İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı kurulmuştur. Afet yönetimine ilişkin düzenlemeler, yerel yönetimlerle işbirliği içinde geliştirilmesi gereken önemli idari bir refleks olarak değerlendirilmelidir.

Bağlantılı olarak, bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları, kaynağını aktarmak şartıyla illerde bu başkanlık aracılığı ile yatırım yapabileceklerdir. İldeki kamu kurum ve kuruluşlarınca yürütülmesi gereken yatırım ve hizmetlerin aksadığının ve bu durumun halkın sağlığı, huzur ve esenliği ile kamu düzeni ve güvenliğini olumsuz etkilediğinin vali veya ilgili bakanlığınca tespit edilmesi durumunda, vali, hizmette aksamanın giderilmesinde yetkili kılınmıştır (3152 sk, md.28/A). Bu tarz güçlendirilmiş vesayet hükümleri söz konusu endişeleri, demokratik yapıların ve uygulamaların önemsememesi halinde, su yüzüne çıkartabilecek düzenlemelerdir. Aslında Vali hükümetin ve devletin (toplum) temsilcisi iken, Türkiye'de giderek hükümetin temsilcisi haline getirildiği endişesi yaşanmaktadır. Bu koşullarda da, vali'ye kırgın veya kızgın olmanın makul bir yönü de bulunmamaktadır. Yatırım, İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları'nın, kurulduğu 30 ilde yerel aktörlerin yer aldığı katılımcı mekanizmalar ile güçlendirilmesi yönünde katkı ve destek vermek yerinde olacaktır. Valinin "uzlaştırıcı ve uzlaşmacı" rollerine ilişkin hukuki düzenlemelerin yeniden yorumlanması ve bu yönde daha açık hükümler taşıyan düzenlemelere yer verilmesi önem taşımaktadır.

Mahallin en büyük mülki amirinden, büyükşehir idarelerine gelebilecek gereksiz müdahalenin önlenebilirliği mümkündür. Özellikle büyükşehir belediyelerinin: kent konseyi, ihtisas komisyonları, stratejik plan çalışmaları gibi, yerel halkın bilgi ve becerilerinden yararlanılarak, toplumsal uzlaşma yollarını en etkili bir şekilde kullanarak, kalite standartlarını yakalaması söz konusu ettiğimiz mahallin en büyük mülki amiri olan valinin hizmet aksamaları maddesini yürürlüğe koymasını engelleyebilecek bir karşı duruştur. Esasen yerel yönetimlerin ellerindeki demokratik mekanizmaları kullanarak hizmet yaratma gereğini tekrar düşünür hale getireceğinden, "devletin gözü" tipi örgütlenmelerin oluşturulması yerindedir. Tekrar etmek gerekirse burada Türkiye için önlenmesi gereken sorun, müdahaleci ve baskıcı /dayatmacı bir yönetim modeli içinde yaşam kalitesinin artırılması vaatlerini kesinlikle red etmektir.

Toplumun demokratikleşmesine hizmet etme amacıyla müzakere metotlarının kullanılması ve işbirliği çağdaş belediyeçilik anlayışının temelinde yer almaktadır. Ayrıca, büyük projeler ve sürdürülebilirliği sağlayacak idari yapılanmaların, aslında toplumsal birlikteliği sağlayacak, güven eşiğini artıracak araçlar olması da önemsenmektedir. Yaşam kalitesi standartları içinde, marka kent, rekabet edilebilirlik gibi öne çıkarılan göstergeler yanında yer alan katılımcı mekanizmaların kullanılması, güvenlik, toplumsal sermaye gibi unsurlar ile teknolojik yeniliklerin değerlendirildiği kentler yaşanabilir/sürdürülebilir çağdaş yerleşimlerdir. Bu yaklaşım, kent yönetimlerinin örgütsel mekanizmalarına da olması gerektiği gibi yansıtılmamıştır. Uluslararası anlaşmaların belediye veya yerel hizmetlerin gerçekleştirilmesi temel yaklaşımında aktif katılım, çözümde ortaklık, dayanışma ile demokrasinin felsefesine uygun çalıştırılması önem taşımaktadır. Ayrıca stratejik planlar ile belirtilen hedefleri yapabilir kılan eylem planlarının yapılması da modern kent yönetimlerinde önem taşımaktadır.

Çağdaş yerel yönetimlerde hizmet odaklı bir anlayış bulunmaktadır. Uluslararası kamuoyu araştırmalarında ortaya çıkan sonuçlara göre, yerel yöneticilerinden siyasi lider olması yönünde değil, hizmete odaklı lider olma beklentisi bulunduğu anlaşılmaktadır. Esasen Türkiye’de Belediye Başkanının statüsü tanımlanırken, Fransa’da olduğu gibi siyasi lider tanısı konulmamıştır. Mamafih Türkiye’de, yerel yöneticilerin kişisel özelliklerinin siyasi lider olmasalar da, zaman zaman öne çıkabildiği belirtilmektedir. Türkiye için de benzer gelişimi görmekteyiz.

Günümüzde demokratik yerel yönetimlerden beklenen, sadece seçime iştirak eden belde halkının diğer katılım yollarını da kullanarak kent yönetiminin içinde yer almasına izin vermek değil, aynı zamanda heterojen yapıya sahip kent halkının seçilenler eliyle temsil edilebilmesi ve meclis içinde de demokratik yapılanmanın en geniş anlamıyla gerçekleştirilebilmesidir. Siyaset ve yönetimin ortaya çıkardığı ve geliştirdiği, partizanca siyasi müdahaleden uzak "yönetsel etkinlik kavramı", çağdaş belediyeler için yol gösterici ölçüt haline gelmiştir. Etkinlik; rekabet, akılcılık, tarafsızlık ve planlamayı temsil etmektedir. Bu nedenle de belediyelerde, kapasite artırıcı hizmet için eğitimleri her zamankinden daha fazla önemsemek yerinde olacaktır.

Türkiye’de yeniden yapılanma tartışmaları daha çok kentsel hizmetlerin yerine getiriliş yönü, sorumluluk ve kontrol gibi konular üzerinde yoğunlaşmaktadır. Merkezi yönetim ise son zamanlarda daha çok hizmet etkinliğini öne çıkarmaktadır. Oysa kamusal, özel ve sivil aktörlerin birlikte hareket etmesi(yönetişim) yanında, demokrasi pratiklerine “teknolojik gelişmeler” yoluyla yeni hareket alanları günümüz yerel yönetimler çalışmalarına eklenmektedir. E-yönetişim ve e-demokrasi başlıklarıyla tanımlanan, bir madalyonun iki yüzü gibideğerlendirilebilen bu çalışmalar insan haklarının en önemli olmazsa olmaz unsuru olan “kamusal hayatta görünürlüğü” sağlamayı hedeflemektedir. Tabii ki de e-çalışmaların siber saldırılarla “hack”lenmemesi önemli bir teknolojik gayreti getirmektedir

Neticede, belediyeler başta olmak üzere, yerel yönetimlerin kuruluş kanunlarında yetki, görev ve sorumluluklarının temelinde, yerel hizmetlerde etkinlik, afet yönetimi, katılım gibi her bir konunun nasıl daha etkin yürütülebileceğine ilişkindir. Amerika’nın ve tarımsal alanları %90’ı aşan Avrupa Birliği’nin tarım ürünlerine pazar bulmak için, Türkiye’nin 30 ilinde köy idarelerinin kapatılmadığını düşünmek istiyorum. Ayrıca ihtiyari görev olarak belediyelere tarım ve hayvancılık görevinin verilmesinin, merkezi yönetimce de desteklenmedikçe Türkiye ölçeğinde verimli olamayacağını da görmek gerekir. Bu bağlamda, tarımsal belediyeler gibi yeni bir yapılanmanın gerçekleştirilmesi yerine olacaktır.

Sonuç olarak, görülen odur ki, hükümet ve kontrol ettiği bürokrasi açısından, merkez-yerel yönetim ilişkileri içinde idari ve ekonomik olarak kontrol edebileceği ve politik sürdürülebilirliğini sağlayacak yönde planlanmış bir belediye yapılanması varken; belediyeler yönüyle ise mevzuatta yer alan görevlerini nasıl daha etkin yerine getirebileceklerinin planlaması önem taşımaktadır. İlgili gruplarının yerel toplumsal sermayeye destek olmasına yerel mevzuat izin vermektedir. Ancak belediyelerin de yerelde demokratikleşmenin dinamiklerinden yararlanmayı öğrenmeleri gerekmektedir.

BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNİN SORUNLARI ÜZERİNE BİR DEĞERLENDİRME¹

Aysun YEMEN²

ÖZET

Büyükşehir yönetimleri, Türkiye’de yaklaşık otuz yıllık tecrübenin sonucu olarak varlıklarına devam etmektedirler. 5216 Sayılı Kanun büyükşehir belediyelerini; “Sınırları il mülki sınırı olan ve sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlayan; idarî ve malî özerkliğe sahip olarak kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi” olarak tanımlamaktadır. 5216 Sayılı Kanun’un tanımından anlaşılacağı üzere, bu yönetimler çok yönlü bir yapıya sahiptir ve oluşumlarının öncesi ve sonrasıyla durumu değerlendirmek gerekmektedir. Kuruluşları, gelişim süreçleri, gerçekleşen büyümeleri ve nihai olarak Türk İdari tarihinde önemli değişikliklere konu olmaları büyükşehir yönetimlerini araştırmalar açısından ilginç bir konu haline getirmektedir. Dahası, Türkiye nüfusunun yoğun bir kısmının büyükşehir belediyesi sınırları içinde yaşaması, büyükşehir belediyelerini bir araştırma odağı yapmaktadır.

Bu çalışmanın temel amacı, geniş kitlelere hitap eden yönetim birimleri olarak büyükşehir belediyelerinin sorunlarını sunmaktır. Bu bağlamda, daha önceki çalışmaları dikkate alarak, büyükşehir belediyeleri tarafından karşılaşılan temel sorun alanları, yönetim, organizasyon, hizmetler, finans, imar ve planlama, yerel politika ve denetim, nüfus, siyasi katılım, siyasi temsil ve 6360 Sayılı Kanun ile ilişkilendirilen sorunlar, on başlık altında ele alınmaktadır. Bu çalışmanın sonucunun, sorunların, çözüm yollarının başlangıcı olarak doğru bir şekilde tanımlanmasının önemini göz önüne alarak, büyükşehir belediyelerinin geleceğine daha da katkıda bulunacağı düşünülmektedir.

Anahtar Kelimeler: Büyükşehir Belediyeleri, 6360 Sayılı Kanun, Büyükşehir Belediyelerinin Sorunları, 5216 Sayılı Kanun.

AN ASSESMENT OF THE PROBLEMS OF METROPOLITAN MUNICIPALITIES

ABSTRACT

Metropolitan governments continue their presence as a result of nearly thirty years of experience in Turkey. Law No. 5216 of metropolitan municipalities; "Border providing coordination among district municipalities in the province and bordering the territorial boundaries; duties as assigned by law with administrative and financial autonomy and fulfilling responsibilities, using powers; decision-making body of the public entity created by the voters selected "defined as. As it can be understood from the definition of the 5216 Law, these governments have a multi-faceted structure and there is a need to evaluate the situation before and after their creation. Their establishment, development processes, accrued growths, the significant changes that impacted the history of Turkish Administration makes Metropolitan Governments an interesting subject-matter for scientific research. Moreover, due to the large Turkish population living within the metropolitan municipal boundaries, Metropolitan Governments have become a prime focus of research.

¹ Bu çalışmada, “Büyükşehir Belediye Sisteminin Evrimi: Demokratiklik ve Etkinlik Boyutlarıyla Sistem Analizi” başlıklı doktora tezinde yer alan bulgulardan yararlanılmıştır.

² Yrd. Doç. Dr., Aksaray Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, Yönetim Bilimleri ABD, ayemen81@gmail.com

The main purpose of this study is to present the problems of the metropolitan municipalities as management entities addressing large audiences. In this regard, considering previous studies, the main problem areas faced by the metropolitan municipality governments are covered under ten categories as follows: administration, the organization, services, finance, construction and planning, local politics and auditing, demographics, political participation, political representation, and problems associated with the 6360 Law. It is anticipated that the result of this study will further contribute to the future of the metropolitan municipalities, considering the importance of properly identifying the problems as a prelude to working out the solutions.

Keywords: *Metropolitan Municipality, Law No. 6360, Problems of Metropolitan Municipalities, Law No. 5216.*

GİRİŞ

Büyükşehir belediye yönetimlerinin ülke açısından köklü bir geçmişinin olmadığı bilinmektedir. Belediye yapılanmasının tarihi Osmanlı'ya kadar götürülse de Türkiye Cumhuriyeti'nde büyükşehirlerin oluşumu 1980 sonrasında gerçekleşmiştir. Türkiye'de büyükşehir belediye yönetimlerinin tarihsel gelişimi yaklaşık 31 yıllık bir deneyimi kapsamaktadır. Bu dönemde 2 farklı Büyükşehir Belediye Kanunu yürürlüğe girmiştir. Bunlar, 3030 Sayılı ilk Büyükşehir Belediye Kanunu (1984) ve 5216 Sayılı, şuan da yürürlükte bulunan, Büyükşehir Belediye Kanunu'dur (2004). Bu Kanun'lar çeşitli başka kanunlarla desteklenmiştir. Bu tür kanunlardan biri de 6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi Ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'undur. Bu Kanun ile var olan büyükşehir yönetimlerinde köklü değişimlere gidilmiştir. Bu nedenle, 5216 Sayılı Kanun'un uygulanmasında, yürürlüğe girdiği tarih olan 2012 yılından itibaren büyük bir etki göstermiştir.

Türkiye nüfusunun %77,33'ünün büyükşehirlerde yaşadığı ve bu yönüyle büyükşehirlerin incelenmesinin ne denli önemli olduğunu vurgulamak gerekmektedir. Büyükşehirler ve buna paralel olarak büyükşehir belediyeleri, kentlerin zamanla gelişmesi ve yeni ihtiyaçların ortaya çıkmasıyla oluşmuştur. Kent, çevre yerleşmelerinin iktisadi faaliyetini denetleyen, ona göre ihtisaslaşan, üretimde bulunan ve bunun sonucunda toplumsal ve idari yönden de çevresi üzerinde denetimci bir görev yüklenen yerleşme merkezi (Ortaylı, 2012: 280) olarak tanımlanmaktadır. Bu kentlerin yönetiminde etkin bir rolü olan belediyenin görev tanımı ise, "müşterek menfaat ve karşılıklı ihtiyaçlar sebebiyle bir beldeye yerleşen halkın, beldelerine ve dolayısıyla kendilerine ait işleri; hükümetin kanunla tayin ve göstermiş olduğu hudut ve salahiyet dairesinde ve kendi seçtikleri temsilciler vasıtasıyla yönetme ve yerine getirmeleri" (Ergin, 2013: 48) şeklindedir. Çalışmanın temel inceleme alanı belediye üst başlığı altında büyükşehir belediyeleridir. Ruşen Keleş (2014: 43) büyükşehri, nüfusu 1 milyonu geçmiş olan iller olarak tanımlamaktadır. Burada ön plana çıkan nüfus şartı 1 milyon olsa da mevcut yasal düzenlemelerde 750 bin kriteri bulunmaktadır (6360 Sayılı Kanun). 5216 Sayılı Kanun'un 3. maddesindeki tanıma göre ise; "Sınırları il mülki sınırı olan ve sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlayan; idarî ve malî özerkliğe sahip olarak kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi"dir. Büyükşehir yönetimlerinin kuruluş biçimlerine bakıldığında, üç farklı tür ile karşılaşılmaktadır. Bunlardan ilki, merkeziyetçiliğin hakim olduğu uygulama (yürütme organının merkezi idarece atandığı yönetimler), ikincisi, adem-i merkeziyetin hakim olduğu uygulama (bu da vatandaşların kendi idaresinin sergilendiği, yerel demokrasinin hakim olması), sonuncusu, karma nitelikli uygulama (esas olarak adem-i merkeziyetçiliği baz almakla beraber bazı görevlerin merkezle birlikte ortaklaşa yapılması), (Nadaroğlu, 2001: 115) şeklindedir. Türkiye'deki uygulamaya bakıldığında, adem-i merkezileşmenin ağır basmasıyla beraber, merkezin de etkisinin olduğu bir büyükşehir belediye sisteminin etkinliği göze çarpmaktadır.

Türkiye'deki büyükşehir belediyelerine geçiş sebepleri ve süreçleri farklı gelişmiştir. Özellikle 1970'li yıllardan itibaren hızlı nüfus artışı, terör ve sanayileşme; başta İstanbul, Ankara ve İzmir illerinde olmak üzere büyük yerleşim merkezlerinde hızlı bir genişlemeye yol açmıştır. Bu şehirlerdeki genişleme, belediye sınırlarını da aşarak, büyük yerleşim merkezlerinin çevresinde

altyapısız, plansız, sağlıksız ve kontrolsüz bir şekilde gerçekleşmiştir (Acar, 1997: 48). Kentlerde yaşanan bu değişimler ve yerel yönetimlerde yaşanan farklılaşmaların artması sonucunda, nüfusu 5000 ve üzerinde olan yerleşim birimleriyle, nüfusu 750.000 ve üzeri olan yerleşim birimlerinin aynı kategoride değerlendirilemeyeceği düşüncesi kuvvet kazanmıştır (Eryılmaz, 2010: 161). Ruşen Keleş (1994: 265), Türkiye’de büyükşehir belediye modeline geçilme nedeninin temelini “dağınıklığı ve başına buyrukluğu giderme” olarak göstermektedir. Bu nedenin alt metnini ise (Keleş, 2014: 330); “nüfus ve ekonomik etkinliklerin büyük kentlerde yığılması ve büyüyen bölgesel farklılıklar, nüfusun kırdan kente akın etmesi kentlerin yönetimini zorlaştırmıştır. Bu zorluklar zamanla daha da artacak boyutlara ulaşmıştır. Planlama ve imar, kent toprağının kullanılması, konut ve belediye hizmetleri, kentsel ulaşım, büyüyen kentsel yerleşmelerin altyapı ihtiyacı ve çevrenin korunması, hızlı kentleşme ve anakentleşme sonucunda, ülkenin önemli sosyo-ekonomik sorunları haline gelmiş ve buradan hareketle çözüm arayışlarına girişilmiştir” şeklinde açıklamaktadır.

Daha geniş bir perspektiften değerlendirme yapılacak olursa büyükşehir belediyelerine duyulan ihtiyaçların temelinde (Gül ve Diğerleri, 2014: 170-171): *-1950’lerden itibaren hızlanan kentleşme sonucu bugüne kadar birikmiş birçok kentsel sorun ve bu sorunların altından kalkamayan belediyeçilik anlayışı, -Sosyo-ekonomik ve teknolojik gelişmelerin kentleşmeyi hızlandırması, -1980’lerde hızlanan kentleşme süreçleri ve ortaya çıkan sıçramalı metropolleşme, çok merkezli kentleşme, kent bölgeleşme ve yeni desantralize ya da düşük yoğunluklu kent oluşumları, -Kentsel alanların büyümesine dayanan bir kentsel bölgede çok sayıda yerel yönetim biriminin oluşması ve hizmet sunumunda yaşanan eşgüdüm, etkinlik ve ölçek sorunları, -Mevcut yerel yönetim birimlerinin (İl özel idareleri, belde belediyeleri, köyler) yerel ve kentsel hizmet sunmada yetersiz kalmaları, -Kentlerin küreselleşme ve liberalleşme hareketlerine kapılmaları, -Yerel ve kent odaklı ekonomik büyümenin önem kazanmasına bağlı olarak, kentlere yönelik her açıdan iyi yönetilme gereğinin kabul edilmesi, -Ekonomik ve kentsel büyüme sağlanmasında gerekli alan yaratma, planlama ve bu durumun sürdürülebilir hale getirilme ihtiyacı, -Her şey gibi yerel birimlerin de zamanla değişen, artan, çeşitlenen yerel, kentsel ve bölgesel talep ve ihtiyaçlarını karşılamak için kentsel mekanın, imkanların ve hizmetlerin akılcı biçimde dağıtımının sağlanması ihtiyacı, -Son olarak Avrupa Birliği müktesebatına uyum sağlama isteği bulunmaktadır.*

Yukarıda verilen nedenler ve ilk kurulan büyükşehirlerin elde ettiği avantajlardan (büyükşehir statüsündeki belediyelere ek mali olanaklar sağlanmış olması gibi) yararlanmak isteyen birçok şehir “büyükşehir statüsü” kazanma yönünde aktif cabalar içerisine girmiştir (Adıgüzel ve Tek, 2011: 74). Böylece, birçok nedenin bir araya gelmesi ve ihtiyaçların getirisi olarak ortaya çıkan büyükşehir belediye sistemi, büyükşehir statüsünde olmayan diğer kentler için de cazibe olgusu haline gelmiştir.

1. BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNİN SORUN ALANLARI

Büyükşehir belediyeleri, ülkenin büyük bir kısmını içine alan önemli bir yapıya sahiptir. Bu durum, büyükşehir belediyelerinin işleyişini ve işleyişinde karşılaşılan sorun alanlarının araştırılmasını gerekli kılmaktadır. Çalışmanın bu kısmında daha önceki çalışmalardan faydalanılarak oluşturulan ve uygulamalar ile de desteklenen sorunların kaynaklarına yönelik on adet başlık belirlenmiştir. Bu başlıklar altında, çalışmanın kısıtları da göz önünde bulundurularak, büyükşehir belediyelerinin gerek kendi yapısından gerekse uygulamalarda karşılaşılan sorunlar açısından karşı karşıya kaldığı olumsuz durumlar ortaya konulmak istenmiştir.

1.1. Yönetimden Kaynaklı Sorunlar

Büyükşehir belediyelerine ait en temel sorunlardan biri yönetsel anlamda karşılaşılan sorunlardır. Farklı büyüklüklerde ve farklı özelliklerde birçok kentin büyükşehir belediyesi haline getirilmesi, buna karşın tek bir kanunda (5216 Sayılı) bu kentlerin, aynı düzenlemelere tabi tutulması söz konusudur. Aynı yasal düzenleme ile aynı yetkilerin verildiği büyükşehir belediyeleri, eski ve yeni büyükşehir ayırımından da kaynaklı yönetsel sorunlarla karşı karşıya kalmaktadır.

İlk uygulamalarda büyükşehirlerin kurulması bir ihtiyacın getirisi olarak gerçekleşmiştir. Fakat Türkiye’de büyükşehir belediye yönetimine ihtiyaç duyulmasının temel nedenleri arasında sayılan konular, birer sorun ve yetersizlik haline dönüşmüştür. Bu sorunlar, aynı zamanda yönetsel

sorunları da beraberinde getirmiştir. Yönetim, özü itibarıyla bütün olarak ele alınması gereken bir konudur. Bir yerel yönetim birimi olarak büyükşehir belediyelerinde, kentlerdeki sorunların yol, kanalizasyon gibi konuların ötesine geçirilememesi ve sosyo-kültürel sorunların hemşerinin gözünden kaçırılması bağlamında yerel stratejilerin geliştirilememesi ile demokratik katılımcı pratiklerin yönetime aktarılamaması sonucunda yönetsel sorunlar bir bütün olarak büyümüştür (Karaman, 2006: 204). Kentin bütünlüğü, daha doğru bir ifadeyle kentsel alanın bütünlüğü, bütünleşmiş bir kentsel alanın, tek bir belediyenin yönetimi ve/veya kontrolü altında olup olmaması ile tanımlanabilmekte ve farklı sorunlara yol açabilmektedir. Bu sorunlardan biri, hizmet etkinliğinin yeterli düzeyde sağlanıp sağlanmamasıdır. İkincisi, kentsel alanın bütünlüğünün sağlanması konusunda yaşanan sıkıntılardır (Arikboğa, 2008a: 300). Hizmet etkinliğinin yeterli düzeyde sağlanması ve kentsel alanın bir bütün olarak ele alınması, yönetimlerin yapısı ile doğrudan ilişkilidir. Büyükşehir belediyelerinin kendilerine belirlemiş oldukları yönetim politikaları, hangi konuya daha fazla ağırlık verdiklerinin ortaya konulması açısından önemlidir.

1980'lerin ortalarında yasal zemine kavuşan büyükşehir belediyelerinin 2000'li yıllara geldiğinde sorunları artarak büyümüştür. Hükümet tarafından 2003 yılında "Değişimin Yönetimi için Yönetimde Değişim" başlıklı bir rapor hazırlanmıştır. Bu raporda, ülke uygulaması olarak ağır bir merkezi vesayet ve yetersiz yerel kaynaklar ile çalışan yerel yönetimlerin, Türkiye'nin de taraf olduğu Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik şartına uygun olarak yeniden yapılanması öngörülmüştür (T.C. Başbakanlık, 2003: 149-151). Bu rapor, Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı haline getirilmiştir. Ancak Cumhurbaşkanlığı'nın vetosu ile hayata geçirilememiştir. Tasarı, izlerinin 2005 yılında yürürlüğe giren 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nda görülmesi açısından önemli bir yere sahiptir. 5216 Sayılı Kanun da yönetsel sorunların çözümünde yeterince etkili olamamıştır. Yönetsel sorunların artmasına sebep olduğu düşünülen 6360 Sayılı Kanun'un içeriğinde yer alan büyükşehir belediyelerinin sayısının artırılması ve görev alanlarını il sınırlarına çıkarılması (İstanbul, Kocaeli Büyükşehir Belediyelerinde olduğu gibi) gibi düzenlemeler, yerel yönetimleri güçlendirmek yerine, organları seçimle iş başına gelen bölgesel yönetimler konumuna getirmiştir. Bu özellikleriyle büyükşehirler, gereğinden fazla büyümüş ve yerel özelliklerini kaybetme konuma gelmiştir (Çimen, 2011: 30). 6360 Sayılı Kanun neticesinde yönetim kaynaklı yetki sorunu ortaya çıkmıştır. Büyükşehirlere eşgüdümün, denetlemenin, yönlendirmenin çok ötesine geçen, bütün kenti ilgilendiren baraj, ulaştırma, altyapı alanında büyük yatırımlar yapmayı gerektiren görevler verilmiştir. Bu durum, büyükşehir sınırları içinde yatay, dikey bütün işlevlerin tek birimde toplanmasına sebep olmuştur (Turan ve Duru, 2014: 286). Büyükşehir olan pek çok ilin geniş bir coğrafi alana sahip olması, büyükşehir belediye yönetim sistemini bölgesel bir karaktere büründürmüştür. Buna karşın alt kademe, ilçe belediyelerinin yetkileri oldukça sınırlandırılmıştır. Bu durum, halka en yakın birimin hizmet sunması anlamına gelen yerellik ilkesi ile çelişmektedir ve idari sorunlar doğurması muhtemel görülmektedir (Arikboğa, 2015b: 59).

Yönetim kaynaklı sorunlar denildiğinde büyükşehir belediyelerinin organlarından kaynaklı olabilecek sorunlara özellikle yer verilmelidir. Ruşen Keleş (2014: 358), bu organlardan biri olan belediye meclis üyelerinin doğrudan doğruya halk tarafından seçilmeyip, ilçe belediye meclis üyeleri arasından seçilmesinin olumlu bir simgesel anlamı olduğunu düşünmektedir. Bunun sebebini de, büyükşehir belediyelerinin sınırları içindeki ilçe belediyeleri ile bir bütün oluşturması olarak açıklamaktadır. Büyükşehir belediye meclislerine bakıldığında, ilçelerden gelen üyelerin genellikle büyükşehir belediye başkanlığını alan siyasi parti ile paralel kişilerden seçilerek oluşturulduğu gözlemlenmektedir. 5216 Sayılı Kanun'da, belediye meclisinin görev alanına giren konularda karar mercii belediye meclisleridir. Bu görevlerin yerine getirilebilmesi için belediye meclisi kararının alınması gerektiği göz önünde bulundurulduğunda, belediye başkanı ile belediye meclisinin uyum içinde çalışması için aynı siyasi görüşe sahip olması, yönetsel bir kolaylık sağlamaktadır (Doğan ve Baş, 2013: 309). Bu durumun bir bütünlük sağlayacağı düşünülebilir fakat farklı siyasi görüşlerin katılımını olumsuz şekilde etkilediğinin de altı çizilmelidir. Büyükşehir belediyelerinde yaşanan sorunlar sadece organlar arasında yaşanan uyumsuzluk ile sınırlı değildir. Tüzel kişiliği kaldırılan il özel idarelerinin, köylerin, belde belediyelerinin daha önceden sahip oldukları idari görevlerin büyükşehir belediyesine aktarılmasıyla iş yükü artmakta ve hizmetlerin sunumunda etkinlik ilkesinin ihlal edilmesi mümkün hale gelebilmektedir.

Büyükşehir belediyelerinde yaşanan dönüşümün Türk Yerel Yönetimleri'ne yönelik yönetsel sorun alanı olarak yansımalarının bir boyutu da çoklu bir yapıya neden olmasıdır. Büyükşehir olan illerde il özel idareleri kaldırılırken, köyler mahalleye dönüşmekte buna karşın 30 büyükşehir dışında kalan 51 ilde il özel idareleri, beldeler ve köyler eski düzene göre faaliyetlerini sürdürmektedir. Buradan hareketle başta belirtilen kent bütünlüğü olgusunun, ülke idari sisteminde gerçekleşmediği fikri savunulabilir hale gelmektedir.

1.2. Organizasyon Kaynaklı Sorunlar

Büyükşehir belediye sisteminde karşılaşılan önemli sorun alanlarından biri de organizasyon diğer adıyla örgütlenme sorunlarıdır. Bir örgüt olarak büyükşehir belediyelerinin sorunsuz bir şekilde amaçlarını gerçekleştirmesi için örgütsel performansının değerlendirilmesi gerekmektedir. Buna rağmen örgütlenme sorunlarının başında, örgütsel performansın dikkate alınmaması gelmektedir. Örgütsel performans, kaynakların ekonomik kullanımına, verimliliğine, etkililik ve vatandaşın memnuniyetine göre değerlendirilmektedir (Çevik, 2012: 162). Burada dikkat edilmesi gereken husus, büyükşehir belediyesi sınırları içerisindeki gerek yönetsel kadronun, gerekse diğer personellerin halk ile kurdukları iletişimin boyutlarının ortaya konulmasında gereken özenin gösterilmemesidir.

Yerel yönetimlerin yeniden yapılanma çalışmalarında, hem personelin hem de yöneticilerin zihinsel hazırlıkları son derece önemli bir yer tutmuştur. Büyükşehir belediye çalışanları, belediye hizmetlerde sürece yeterince katılmamakta, belediye yöneticileri de yapılan çalışmaların anlam ve önemini yeterince algılayamamaktadır. Buna örnek olarak, birçok belediyede yönetici ve çalışanların, belediyenin stratejik amaç ve hedeflerini, vizyon ve misyonunu dahi bilemediği gözlemlenmektedir. Ayrıca, örgütsel sorunlar sadece çalışanlardan kaynaklanmamakta, belediyelerde karar alma sürecinin, gerek hizmet birimlerinin kendi içinde ve gerekse genel olarak belediye içinde üst düzey yönetim kademeleri ile sınırlandırılması bir sorun olarak (Bozlağan, 2009: 277) ortaya çıkmaktadır.

Büyükşehir belediye örgütü içerisinde ikili personel uygulamasının varlığı, sorunların bir başka boyutunu oluşturmaktadır. Belediyelerde sözleşmeli personel istihdamının mümkün olması ve bu personele devlet memurlarından kısmen daha yüksek ücret ödenebilmesi, belediyelerde daha nitelikli personellerin de çalıştırılmasını mümkün hale getirmektedir. Mevcut durum, hem sözleşmeli personelin motivasyon düzeyini, hem de devlet memurlarının performansını olumsuz etkilemektedir (Bozlağan, 2009: 278). Bütün kamu çalışanları için de geçerli olan değişime yönelik direnç ve kapalılık, örgütler içerisinde organizasyon sorunlarına neden olmaktadır. Kamu çalışanları, kendi içinde değişime kapalı olduğu gibi, dışarıdan gelen değişimi ya da değiştirme girişimlerini de çeşitli yöntemlerle engelleme yoluna gitmektedir (Eryılmaz ve Eken, 1995: 3; Aktaran: Bozlağan, 2009: 279).

Örgütsel sorunlardan bazıları, mali kaynak yetersizliği ve kaynakların dağıtımında öncelik sorunu, niteliksiz ve eğitimsiz personel, mevzuatın yetersizliği ve sürekli değişmesidir. Bunlara ek olarak, kentsel planlama ve imar, katı atıkların bertaraf edilmesi, içme suyu ve atık suyun çevreye zarar vermeden uzaklaştırılması, yeşil alan, işyeri denetimi vb. gibi teknik konularla ilgili sorunların çözümünde örgütsel boşlukların olması da bir sorun alanı olarak nitelenmektedir (Azaklı ve Özkösedâğ İçin, 2009: 201). Büyükşehirlerde var olan çok sayıda yönetim olgusu, her yönetimin sınırlı bir alanda, küçük ölçekli çözümlerle uğraşmasına ve böylece sorunların kapsamlılığı, bütünlüğü ve bağımlılığı karşısında yetersiz bir görünüme sebep olmaktadır (Eke, 1982: 16). Aynı işi yapan birden çok birimin varlığı, iç örgütlenme yetersizlikleri ve ihtiyaç olduğu halde kurulmayan birimler, örgütlenmede sorunları derinleştirmektedir (Yaşamış, 2008: 29). Burada belirtilen örgütsel boşlukların gerekçesi, çok sayıda birimin varlığı neticesinde ortaya çıkabilecek hantallıktır. 6360 Sayılı Kanun ile bu ve benzeri sorunlar, başka sorunları doğurmuştur.

Büyükşehir belediye meclislerinden kaynaklanan bazı örgütsel sorunlar da bulunmaktadır. Büyükşehir belediyelerinde karar organları meclislerdir. Türkiye'de bağımsız olarak meclis üyesi seçilmek, en azından büyük nüfusa sahip yerler için mümkün değildir. Bu sebeple meclis üyeleri bir partinin listesinden girmektedir. Partilerin meclis üyeleri de mecliste görüşülecek bir konu hakkında grup kararı alabilmektedir ve grup kararına aykırı davranışlar ise ihraç gerekçesi sayılmaktadır, böylece bazen meclis üyelerinin kendi iradeleri ile hareket etmeleri sınırlandırılmaktadır (Kar, 2007: 59). Meclis üyelerinde yaşanan bu sorun, çalışanlar arasında da yaşanabilmektedir. Belediyeler,

oluşumları itibariyle siyasi kuruluşlardır. Bu sebeple, çalışanların işe alımında ve işlevlerinde bazı durumlarda siyasi açıdan kayırmacı ve himayeci davranışlar görülebilmekte ve buradan hareketle çalışanların örgütsel adalet algısını olumsuz etkilediği söylenebilmektedir.

1.3. Hizmet Kaynaklı Sorunlar

Örgütlenme ve yönetim sorunlarının dışında hizmet sunucu olarak büyükşehir belediyelerinin yapmış olduğu ya da yapmakta eksiklikler yaşadığı faaliyetler bir sorun alanı olarak karşımıza çıkmaktadır. Öncelikle üzerinde durulması gereken hizmet kaynaklı sorunların başında, ayrımcı bir anlayışla bütün olarak hizmet sunumunun gerçekleşmemesi gelmektedir. Oysa yerel demokrasinin sağlanmasının en önemli yollarından birinin, yerel farklılıkların algılanması ve yerel hizmetlerin bu farklılıklar dikkate alınarak sunulması olduğu genel kabul görmektedir (Kamalak ve Diğerleri, 2013: 44). Herhangi bir birimin başarılı bir imaj çizebilmesi için, başarılı hizmet sunması ve kendini bu noktada ilgililere anlatabilmesi gerekmektedir. Hizmet sunumuyla ilgili “bir yönetim kademesinin, görev ve yetkilerinin kapsamı genişlediği oranda, prestiji de artar” görüşü, hizmet sorunlarının odak noktasında bulunmaktadır. Çünkü görev ve yetkilerle birlikte sorumluluklar ve sorunlar da artmaktadır (Keleş, 2014: 356). Bu görev ve sorumlulukların hakkıyla yerine getirilmemesi, artması beklenen prestiji ters yönlü etkileyebilmektedir.

Bir yerel yönetim biriminin, özelde büyükşehir belediyesinin hizmet sunmada alması gereken temel ölçüt kalite kavramıdır. Büyükşehir belediyelerinin kalite kavramını doğru bir şekilde anlaması ve içselleştirmesi ile, hizmet ve yönetim anlayışında, vatandaşları öteleyici, işleri savsaklayıcı bir hizmet sunumu gerçekleştirilmesi mümkün olmayacaktır (Çukurçayır, 2009: 119). Fakat uygulamaya bakıldığında, halkın yerel yönetim birimlerine ulaşmada doğrudan etkin olduğu söylenememektedir. Bu konuda etkin olmak için, ya çok eğitilmiş ve bilgili olmak ya da siyasi bağlarla belediyelerde iş yürütme yoluna girmek gibi eylemler, ne yazık ki ülke geneline yayılmış ve sorun olarak görülmesi gereken hale gelmiştir.

Hizmet sorunlarının bir başka boyutu, kurum içinde görev alanlarının doğru bir şekilde belirlenmemesinden kaynaklı yaşanan sıkıntılardır. Hangi birimin nereden sorumlu olduğu, görev alanının nerede başlayıp nerede bittiğinin doğru saptanamaması, işlerin aksaması ya da hiç yapılmamasına neden olabilmektedir. Sonsuz ihtiyaçları karşılayacak kısıtlı üretim faktörlerinin, en çok faydayı, en az maliyetle sağlayacak bir biçimde üretime aktarılması gerektiğinden, hizmet götürülecek alanın gereği gibi saptanması önem kazanmaktadır (Alkaya ve Diğerleri, 2005: 3).

Bütünleşmiş bir kentsel alanda, kentin farklı bölgelerinde yetkili olan birden fazla belediyenin varlığı halinde birtakım sorunların çıkması olasıdır. Sorunlar iki grupta toplanabilmektedir. Birinci grup, temel altyapı hizmetlerinde ortaya çıkabilmektedir. Bu kapsamda kent içi yolların, su ve kanalizasyon hizmetlerinin koordinasyonun sağlanması ve katı atıkların depolanmasında yaşanan sorunlardan söz edilebilmektedir. İkinci grupta ise planlama sorunları yer almaktadır. Bağlayıcı nitelikte çerçeve imar düzenlemesinin ya da bir nazım imar planının yokluğu durumunda, farklı belediyeler tarafından üretilecek imar planlarında bir bütünlüğün sağlanması son derece zor olacaktır (Arıkboğa, 2008b: 17-18).

Hizmet sunumunda yaşanan aksamalar, sadece vatandaşları değil aynı zamanda büyükşehir belediye yönetimini de olumsuz etkilemektedir. Bu olumsuzluklar, küçük mahalli toplulukların siyasi apolitizasyonu, büyükşehir bürokrasisi nedeniyle kırtasiyeciliğin artması, yaşanan genişleme sonucu mekana dahil olan yeni mahalli idareler nedeniyle artan yıpratıcı rekabetin söz konusu olması ve optimal olmayan ölçeklerde hizmetlerde yaşanan aksamalar olarak özetlenebilir (Deniz ve Kantürk Yiğit, 2013: 637).

6360 Sayılı Kanun sonrasında büyükşehir belediyelerine verilmek istenen görevlerin kapsamında bir değişiklik olup olmadığı önemlidir. Bu Kanun'dan kaynaklı hizmet sunumunda yaşanan ve yaşanması muhtemel sorunlardan biri, birçoğu kırsal alanı kapsayan büyükşehir belediyelerine İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin kullandığı geniş çaplı yetki ve görevlerin verilmiş olmasından dolayı, hizmetlerde önemli ölçüde yaşanan aksamalar (Bedük, 2012: 10). Hizmetlerin büyükşehir belediyeleri aracılığıyla sunulmasından kaynaklı sorunlar, yapılan alan araştırmalarında da ortaya konulmuştur (çalışmaya konu olan ilgili tezin bulgular kısmında hem yerel halkın hem de BŞB meclis üyelerinin görüşleri bu yöndedir). Bu kapsamda çevredeki yerleşmeler, kendi sınırlı imkanları

içinde, kalitesi, standartları düşük hizmetlerle yetinmek zorunda kalmakta, eğer kendi imkanları ile sorunlarını çözemiyorlarsa, büyükşehir belediyelerine ekstra yük olabilmektedirler (Ökmen ve Parlak, 2013: 288).

Büyükşehir belediyelerinin 6360 Sayılı Kanun’la görevleri, yetkileri ve yükümlülükleri artmıştır. Ancak, büyükşehir belediyesinin başarı kriterlerinden biri olan etkin hizmet sunma görevi, artan bu yüklerle zayıflatılmıştır. Halk, hizmet istediğinde, hangi birime gideceğini yeterince bilmemektedir. Büyükşehir belediyeleri için henüz yeni olan düzenlemeler, belediye çalışanları tarafından yeterince anlaşılamadığı düşünülmektedir. Yaşanan bu bilgi eksikliği sonucunda iki yönlü bir etkileşimsizlik ortaya çıkmakta ve hizmet sorunları gibi birçok sorunu da beraberinde getirmektedir.

1.4. Finans Kaynaklı Sorunlar

Büyükşehir belediyelerinin mali yapıları konusunda büyük beklentiler ve farklı algılar bulunmaktadır. İlk görüş, küçük belediyelerin mali açıdan daha sıkıntılı olduğu yönündedir. Bu görüşün içeriği, büyükşehir belediye sınırları içerisinde olmayan küçük belediyelerin mali sorunlarını çözme ihtimalinin, büyükşehirler göre daha düşük olduğudur. Öyle ki, küçük bir belediyenin yeterli kaynak sağlasa bile, genellikle ekonomiklik ve optimalite ölçütlerine uygun kapsamlı bir örgüt kuramayacağı, nitelikli personeli kendisine çekemeyeceği, yeni teknolojiyi satın alamayacağı, güçlü bir makine parkı ve şantiye kuramayacağı düşünülmektedir (Özgür ve Diğerleri, 2008: 401). Bir başka görüş ise, özellikle gelirlerin paylaşılmasında büyük belediyelerin, ilk bakışta sanıldığı aksine, küçük belediyelerden daha yoksul durumlara düştükleri yönündedir. Bu yoksulluk, gelirlerinin görece azlığından ve büyükşehirlerin sunmak ve kamuoyuna hesabını vermek zorunda oldukları hizmetlerin çokluğundan kaynaklanmaktadır (Keleş, 2014: 315).

Büyükşehirlerin, mali açıdan yaşamış oldukları sorunlardan önce, 6360 Sayılı Kanun öncesi ve sonrası gelir gider dengesinin ele alınması gerekmektedir. Bu denge ile ilgili Bingöl ve Diğerleri (2013: 62) tarafından yapılan şu değerlendirmeler, aradaki farkın görülmesi açısından önemlidir: “İl sınırında büyükşehir belediye modeline geçilmeden önce, ortalama olarak 376 TL olan kişi başına belediye payları, 6360 Sayılı Kanun sonrasında %3,45 artarak 389 TL’ye yükselmektedir. İl özel idarelerinin de dahil edilmesi halinde; mahalli idarelerin kişi başı genel bütçe vergi geliri ortalama 342 TL’den, %10,81 artışla 379 TL’ye çıkmaktadır. 6360 Sayılı Kanunla belediyelerin mali imkanlarını artırmaya yönelik diğer bazı değişiklikler yapılmıştır. Bu çerçevede, 5779 Sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun’un 5. Maddesinin son fıkrasında yazılı olan “büyükşehir belediye paylarındaki artış, bir önceki yılın aynı ayında tahakkuk eden tutarların yüzde 20’sinden fazla olamaz,” hükmü 6360 Sayılı Kanunla yürürlükten kaldırılmıştır. Böylece, büyükşehir belediyelerinin il dahilinde gerçekleşecek vergi tahsilatı artışından kısıtlama olmaksızın yararlanması sağlanacaktır. 6360 Sayılı Kanunla, genel bütçe vergi paylarının dağıtım oranlarının değişmesi yanında, dağıtım esaslarında da değişikliğe gidilmiştir. Büyükşehir belediyelerinin %5 olan GBVG payı %6 olarak belirlenmesine rağmen, mevcut uygulamada bu payın %70’i doğrudan büyükşehir aktarılacak ve %30’u havuza alınmak suretiyle diğer büyükşehirler arasında nüfuslarına göre dağıtılmaktadır. 6360 Sayılı Kanun sonrası bu dağıtım şekli; %60’ı doğrudan büyükşehir aktarım, %40’ı havuza alınmak ve bunun %70’inin büyükşehirler arasında nüfus, kalan %30’unun ise yüzölçümü esasına göre dağıtım şeklinde olacaktır. Bu sayede, nüfusun belirleyiciliğinin yanına yüzölçümü faktörü de eklenerek daha adil bir dağıtım hedeflenmiştir. 6360 Sayılı Kanunla, büyükşehir ilçe belediyelerinin %2,5 olan payı %4,5’e çıkarılmıştır. Mevcut yapıda bu pay; sadece nüfus esasına göre dağıtılmakta iken, değişiklik sonrası %10 yüzölçümüne, %90 nüfus esasına göre dağıtılacaktır. İl özel idarelerinin GBVG pay oranı %1.15’den %0,5’e düşürülmüştür. Ancak, mevcut 16 büyükşehir belediyesi ve yeni kurulan 14 büyükşehir belediyesinin bulunduğu illerde, il özel idareleri kapatılmıştır. Kalan il özel idaresi âdetinin yanında, hitap ettiği nüfus sayısının da düşmesi sonucunda kişi başı pay oranlarında herhangi bir düşme olmamakta, aksine kişi başı pay miktarı yıllık 38 TL’den 67 TL’ye yükselmektedir.”

Yukarıdan verilen bütün mali imkanlar ve artışlara rağmen büyükşehir belediyelerinin yaşamış olduğu mali kaynakların yetersizliği, teknolojik imkânsızlık, hizmetlerin çeşitliliği gibi konular ilave kaynak bulmayı zorunlu kılmaktadır. Öz kaynaklarının yetersizliği ile birlikte kaynak oluşturmanın

zorluğu, Türkiye'deki belediyeleri daha kolay bir yöntem olan iç ve dış borçlanmaya yöneltmektedir. Belediyeler, su, altyapı, çevre-temizlik, kanalizasyon, çarpık kentleşme gibi kendini finanse edemeyen yatırımları da yapmak durumundadırlar. Özellikle 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 5393 Sayılı Belediye Kanunu ile belediyelerin yetki ve sorumluluk alanının genişlemesine rağmen hala gelirlerinde yapmış oldukları hizmetin gerçek karşılığı olan bir artış meydana gelmemiştir. Bunlara ilaveten gelir-gider dengesizliği ve merkezi idareden aktarılan vergi paylarının yetersiz olması gibi faktörler eklenince belediyelerin dış borçlanma yapması artık zorunluluk olarak görülmektedir (Doğan ve Baş, 2013: 308). 6360 Sayılı Kanun ile birlikte, hızlı büyümenin bir sonucu olarak bu belediye idare/işletmelerinin bütçeleri, personel sayısı, araç-gereç ve ekipmanlarında da hızlı bir artış görülmekte, sonuç olarak büyükşehir belediyeleri üzerine mali bir sorumluluk yüklemektedir (Apan, 2004: 35). Bu yükümlülükler sonucunda daha çok gelire ihtiyaç duyulurken, daha çok borçlanma da ortaya çıkmaktadır.

Mali sorunlara yönelik farklı bir bakış, 6360 Sayılı Kanun'un gerekçesinde yer alan ekonomik ve toplumsal ilişkileri açısından birbirinden ayrılamayan merkez ve çevre belediyelerinde kamusal kent hizmetlerinin ayrı ayrı belediyelerce yurttaşlara sunulmasının, hizmetin bölünmezliği ilkesine ters düşmesi ve savurganca bir uygulamaya yol açmasıdır (Ökmen ve Parlak, 2013: 248). Büyükşehirlerde mali bütünlüğün sağlanmasının bu savurganlığı önleyeceği, ayrıca siyasi uygulamaların da mali sorunlara yol açtığı düşünülmektedir. Örneğin, büyükşehir belediye yönetimlerinin gelirlerinin, seçmeni etkilemek amacıyla yapılan hizmetlerde kullanılması, kentin gerekli hizmetlere sahip olamamasına sebep olabilmektedir. Bu uygulama doğrultusunda, kaynak israfının olduğu ve istenilen başarının elde edilmesine engel olduğu savunulmaktadır (Görmez, 2012: 87). Mali sorunlara yönelik bir diğer değerlendirme de, büyükşehirlerin bazı durumlarda, kendilerinin sunması gerektiği hizmetleri şirketlere yaptırdığı ve bunun sonucunda etkin hizmeti sunan, maliyetini karşılayan ve mali sorunlarla karşı karşıya kalan birimin büyükşehir belediyesi olmadığı yönündedir (Karaman, 2006: 213).

Büyükşehir belediyeleri, finansal yönden diğer iller için cazip görülmeyle birlikte, içerdiği büyük sorumluluklar neticesinde korkutucu da bulunmaktadır. Bu yönüyle, büyükşehir belediyelerinin finansal durumları iki yönlü bir sorunu ortaya çıkarmaktadır. Birincisi, büyükşehir belediyelerinin kurulmasının ihtiyaçların getirisi olarak değil, daha fazla güce sahip olma yarışına dönüşmesidir. Bir diğeri ise, tecrübesiz olan yönetimlerin büyükşehir belediyesi olmanın gereklerini yerine getirmede başarısız olma ihtimallerinin yükselmesidir.

1.5. İmar ve Planlama Kaynaklı Sorunlar

Başarılı bir yönetimden bahsedilebilmesi için en temel konulardan biri, yol haritası olarak planlamanın doğru bir şekilde gerçekleştirilmiş olmasıdır. Planlama, belirlenen hedeflere varmak için, mevcut imkanlarla bir yöntem belirleme anlamına gelmektedir. Kentler için anlamı, kenti ilgilendiren, bir harita veya plan üzerine çizilen planlanma şeklidir. Ülkelerdeki kentlerin büyüklüklerine göre de metropoliten kentler için ayrı bir planlama şekli benimsenmektedir. Bu planlara da metropoliten kent planları ismi verilmekte ve bir kent planından farklı olarak hem geniş ölçekli, hem de bütün ili kapsayan bir planlamayı ifade etmektedir (Çukurçayır, 2013: 232). Çalışma kapsamının büyükşehirler olması nedeniyle, büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde yapılan imar ve planlama sorunları önce yasal mevzuatlar üzerinden ele alınmıştır.

Halen yürürlükte bulunan 1985 tarihli ve 3194 Sayılı İmar Kanunu'nda, büyükşehirleri de içine alan bir planlama anlayışı oluşturulmuştur. Kanun'da birçok tanımlama ve düzenlemeye yer verilmiştir. Buna ek olarak, 2011 yılında 644 Sayılı Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat Ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin 7. maddesinin 3. fıkrasında, ulusal ve bölgesel nitelikteki fiziki planları Bakanlığın (Mekansal Planlama Genel Müdürlüğü aracılığıyla) yapacağı ya da yaptıracığı ve onaylayacağı belirtilmektedir. Yine aynı maddenin içeriğinde, büyükşehir belediye sınırları içerisinde bulunan çevre düzeni planlarının büyükşehir belediyelerince, büyükşehir belediyesi olmayan illerde ise Bakanlık tarafından yapılacağı ya da yaptırılacağı ve onaylanacağı düzenlenmektedir. Buradaki temel nokta, kentlerde ve kırsal alanlarda arazi kullanımına yönelik, strateji ve standartları belirleme ve uygulanmasını sağlama görevinin Bakanlığa ait olması, buna karşın yerel yönetimlere de planı hazırlama yetkisinin sunulmasıdır (Özkaya Özlüer, 2015: 442).

Planlama ile ilgili yapılan bu yasal düzenlemeler çeşitli sorunları beraberinde getirmektedir. Özellikle merkez ve yerel yönetim arasında görev kargaşasına neden olduğu uygulama örnekleri ile eleştirilmektedir. En temel sorun ise, planlamada bir bütünlüğün sağlanamamasıdır (Görmez, 2001: 136). Planlamada yaşanan bütünlük sağlanamama sorununun kaynağı olarak, her hizmetin en etkin ve verimli görülebileceği birimlere aktarılması yerine, birçok küçük birimin ayrı ayrı hizmet üstlenmesi ve onlara farklı birçok kaynak ayrılması gösterilmektedir. Bu noktada, özellikle büyükşehir belediyelerinin sorunlarının çözülmesi için büyükşehirlerin kendi ölçülerine uygun planlamaların yapılması ve bu kentlerin yönetimleri için özel düzenlemelerin oluşturulması önemli bir gereklilik olarak görülmektedir (Keleş, 2014: 314). Merkezi otorite tarafından hazırlanan üst ölçekli plan kararlarının, yerel yönetimler tarafından yeterince dikkate alınmaması, büyükşehir belediyelerinin kendi yetki alanında bulunan nazım imar planlarına, ilçe belediyelerini dahil etmeden alt ölçekli planlar yapması ve bunların hukuki süreçlerinin devreye girmesi gibi olumsuz durumlar kentlerin gelişim süreçlerini negatif yönlü etkilemektedir. Bu olumsuzluklara ek olarak, gerek merkez ve yerel yönetim arasında, gerekse büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyeleri arasında siyasi görüş ayrılıklarının bulunması planlama sektörünü ve yatırım kararlarını olumsuz etkilemektedir (Ercan, 2007: 70). Farklı siyasi görüşe sahip olan ilçe belediyeleri, büyükşehir belediyelerince diğer süreçlerde olduğu gibi planlama süreçlerine de bazı durumlarda dahil edilmemektedir. Ayrıca ilçe belediyelerinin planlamada aktif olabilmelerinin önünde, sadece siyasi ve yasal düzenlemeler değil ayrıca planlama yapabilecek teknik bilgi ve beceriye sahip personelinin olmayışı gibi iç sorunlar bulunmaktadır.

Planlamada yaşanan sorunların bir boyutu, planlama yetkisinin farklı yerel yönetim birimleri arasında dağılması ve her birimin bu yetkiyi kendi gereksinimlerine göre uygulama eğiliminde olması ve denetim sorunun ortaya çıkmasıdır (Eke, 1982: 16). Büyükşehir belediyelerinin imar planları ile ilgili görev ve yetkileri 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7. maddesi I-b bendi ve 11. maddelerinde düzenlenmiştir. 5216 Sayılı Kanun'un 7/I-b maddesi uyarınca, büyükşehir belediye sınırları içinde imar planlarının hazırlanmasında, uygulama sürecinin denetlenmesinde büyükşehir belediyesi görevlendirilmiştir. Yine ilgili Kanun'un 11. maddesinde hazırlanan düzenleme ile imar planlarının uygulanmasında denetim yetkisi, açıkça büyükşehir belediyelerine verilmiştir. Buradaki sorun alanı ise, büyükşehir belediyelerinin bu yetkilerinin sınırlarının belirlenmesinde güçlükler yaşanmasıdır. Bu güçlük nedeniyle mülkiyet haklarının korunması konusunda ciddi sorunlar ortaya çıkabilmektedir (Koçak, 2013: 5). Örneğin, kaçak yapıların tespit edilmesinde, ilçe belediyeleri 3194 Sayılı Kanun'u uygulamaktan çekinmekte ve büyükşehir belediyelerinin encümen kararı almasını ve yıkımların gerçekleştirilmesi ile ilgili olarak yetki ve sorumluluklarını öteleme yolunu tercih edebilmektedirler. Bu konuda, büyükşehir belediyelerinin kaçak yapı ile ilgili bilgi belge istenmesinin ve ilçe belediyelerinin bundan uzak durmasının ne adli ne de idari vesayet açısından bir karşılığının olmaması eleştirilmektedir (Hacıcaferoğlu, 2011: 139). Kaçak yapıların ilçe belediyelerince yeterince tespit edilmemesi veya çeşitli kaygılarla böyle bir girişimde bulunulmaması, büyükşehir belediyelerini zor durumda bırakabilmektedir. Aynı zamanda büyükşehir belediyelerinin yetkilerini aşması veya farklı ilişkilerle yetkilerini kötüye kullanabilme ihtimali, denetim yetkisi sınırlarının belirlenmesini zorunlu hale getirmektedir.

6360 Sayılı Kanun sonrasında imar ve planlama ile ilgili çeşitli sorun alanları ortaya çıkmıştır. Özellikle büyükşehir belediye sınırlarının il sınırlarına getirilmesiyle kentsel alandan sorumlu olduğu gibi kırsal alanın imar ve planlamasından da sorumlu olma, büyükşehir belediyelerine büyük sorumluluk ve kurumsal karmaşa getirmiştir. İlgili Kanun ile planlamada olması beklenen bütünlük, yerleşmeyi değil merkezileşmeyi artırıcı bir etki ortaya çıkarmıştır (Ersoy, 2013: 30). İlin tamamını kapsayıcı bir düzenleme ile bazı illerde, merkezden 135 km. yarıçaplı alanlara kadar hem üst ölçekli hem de alt ölçekli uygulama planlarının düzelterek onaylama ya da ilgili ilçe belediyesi tarafından belirli süre içinde yapılmaması halinde büyükşehir belediyeleri tarafından yapılması gibi çok geniş ve teknik açıdan zor bir düzenleme söz konusu olmuştur (Ersoy, 2013: 31).

Büyükşehir belediyelerinin imar ve planlama konusunda yaşamış olduğu sorun alanları daha çok, bütünlük sağlayamama, denetim ve görev kargaşası noktasında yoğunlaşmaktadır. Buna ek olarak kentlerin yüzölçümleri, siyasi yapıları, teknik bilgi ve beceri eksiklikleri, koordinasyon sorunları gibi konular sorunları daha da derinleştirmektedir.

1.6. Yerel Politika ve Denetim Kaynaklı Sorunlar

Büyükşehir belediyeleri, yerel siyasetin baş aktörleri olarak gerek hukuki alanda gerekse sosyo-ekonomik alanlarda en çok gündeme gelen birimlerdir. Gündeme gelmelerinin temel nedeni, Türkiye'nin gelişmişliğine en çok katkı yapması beklenen yerel ölçekli yapılar olmasıdır. 2012 yılı itibarıyla 81 ilin 30'u büyükşehir belediyesi konumuna getirilmiştir. Genel nüfusun büyük bir çoğunluğu bu illerde yaşamaktadır. Ekonomik ve sosyal donelerin ağırlık kazandığı iller olması nedeniyle de siyasal rant açısından önemli konuma sahiptirler. Ülke için bu kadar önemli olan yerel yönetim birimlerinin denetlenmesinde yaşanan ya da yaşanma ihtimali olan denetlenme zafiyetleri, doğrudan ülke çıkarlarını etkilemektedir.

Temelde demokrasinin doğru bir şekilde işleminin ön koşulu, hukukun üstünlüğünün sağlanmasıdır. Hukukun üstünlüğünün sağlanmasıyla birlikte etkili demokratik seçimler, seçkin olanların siyasi gücünün sınırlanması, siyasi özgürlüklerin etkinliği gibi yerel siyaset açısından etkili sonuçlar ortaya çıkabilecektir (Çevik, 2012: 134). Yerel siyaset ve denetim konusunda hukukun üstünlüğü kadar önemli olan bir diğer olguda katılımcı bir anlayışın benimsenmesidir. Çünkü katılım, siyasal sistemler için meşruluk ve gerçekçilik olanaklarının sağlanması anlamına gelmektedir. Bu noktada, siyasal ve toplumsal sistemin düzenli bir işlerliğe sahip olması için denetim olgusuna ihtiyaç duyulmaktadır (Çukurçayır, 2013: 135). Denetim, sadece hukuksal denetim değil aynı zamanda, mali, idari, siyasi ve halk denetimi gibi çok yönlü bir uygulama perspektifidir.

Büyükşehir belediyelerine yönelik denetimden anlaşılması gereken, belediye meclisinin denetimi, iç ve dış denetim ve merkezi idarenin vesayet denetimidir. Türk Hukuku'nda iç denetimin asli kaynağı 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'dur. İç denetim; hiyerarşik denetim, teftiş kurulları aracılığıyla denetim, belediye encümeni ve belediye meclisince yapılan denetimlerden oluşmaktadır (Doğan, 1996: 29). İç siyasi denetim olarak da nitelendirilen belediye encümeni ve belediye meclisleri tarafından yapılan denetleme yöntemleri 5216 Sayılı Kanun'da ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Dış denetim, bir kamu kurum veya kuruluşunun kendi dışında bir kurum veya birimce denetlenmesi anlamına gelmektedir. Dış denetim yolları; siyasal denetim, vesayet denetimi, Sayıştay denetimi, yargısal denetim, kamuoyu denetimi ve Ombudsman denetimi (Kamu Denetçiliği) şeklindedir (Kahraman ve Baysuğ, 2013: 945). İç ve dış denetimde yaşanan aksamalar, hizmetlerin sunumunu ve sürdürülebilir olmasını engellemektedir.

Kamu hizmetlerinin yürütülmesinde var olan temel ilkelerden biri, uyum ve birliğin sağlanmasıdır. Yerel yönetim birimlerinden her birinin, kendilerine tanınan özerklikten farklı şekilde faydalananı olmaları ve hizmet sunarken de farklılaşmaları olası bir uygulamadır. Bu durumun sakıncalarını önlemek adına merkezin denetiminin olması öngörülmektedir. Daha önce de bahsedilen hiyerarşik denetim, demokrasi ile kesinlikle uyuşmayan bir denetim şekli sayılmaktadır. Fakat yumuşatılmış bir idari veya mali vesayet için uygun bir denetim yolu olarak kullanılabilirdiği düşünülmektedir (Nadaroğlu, 2001: 25). Buradaki sakınca ise, devletin yani hükümetlerin denetiminin siyasi rantlara dönüşebilme riskidir. İdari vesayet bir başka deyişle vesayet denetimi idarenin bütünlüğü ile ilişkili bir kavramdır. İdari vesayet demokratikleşme adına kaldırılması yerine, millettten alınan kaynak ve yetkileri kullananların sadece seçim gibi siyaseten değil, hukuki ve etkinlik açısından millete hesap vermesi şeklinde uygulanması gerekmektedir. Buradan hareketle, yönetilenlerin haklarını koruma ve kaynakların etkin kullanılması adına vesayetin tümünden kaldırılması yerine varsa aşırılık ve aksaklıkların giderilmesi ve bu şekilde var olan bir vesayet anlayışının korunması istenmektedir (Çimen, 2011: 31). Büyükşehir belediyelerinin denetlenmesiyle ilgili uygulanan denetim yollarından biri, daha önce belirtilen mali denetimdir. Yerel özerkliğin en önemli koşullarından biri, yerel yönetimlerin bağımsız gelir kaynaklarına sahip olmaları ve bunların harcanması ile ilgili kararları alma ve uygulamalarıdır. Bu noktada mali vesayet, idari vesayetin arkasındaki gizli mekanizma olarak özerklik açısından çok önemli bir konumda görülmektedir (Keleş, 1985: 54; aktaran: Erder ve İncioğlu, 2008: 120). Büyükşehirlerin merkezden aldığı kaynakların oranı ne kadar artıyorsa hem mali açıdan hem de idari açıdan bağımlılıkları da o kadar artıyor anlamına gelmektedir. Özellikle, büyükşehir belediyesi olmak isteyen şehirleri bu konuda en çok motive eden olgu, merkezden daha çok mali destek alma imkanlarıdır. Bu durumda merkezin hem mali desteğini alıp hem de denetimini istememek gibi bir çelişki ortaya çıkmaktadır.

Keleş (2014: 359), büyükşehir belediyelerinin denetlenmesiyle ilgili, özellikle büyükşehir belediye başkanının belediye meclisince denetlenmesi konusuna vurgu yapmaktadır. Bu denetimin demokrasinin bir gereği olarak görülmesi gerektiğini belirtmektedir. Belediye meclisinin denetleme görevini yerine getirmemesi halinde siyasal açıdan seçmene, yani kenttaşlarına karşı sorumluluğu ortaya çıkmaktadır. Vatandaşlar, seçimlerin 5 yılda bir yapılmasından dolayı meclisin bu denetimi yapıp yapmadığını uygun bir şekilde denetleyememektedir. Ayrıca belediye başkanı ve belediye meclisindeki üyelerin çoğunluğunun aynı partiden olması, meclisin denetim görevini işlevselliğinden uzaklaştırabilmektedir.

Belediyelerin siyasal açıdan bağlı oldukları parti olgusu da sadece denetim boyutuyla ortaya çıkmamaktadır. Belediye seçimlerini muhalefet partilerinden biri kazansa dahi kazanan bu belediyenin başarısı, iktidar tarafından sınırlanabileceği için bir sonraki seçimde kendisine yakın bir adayın kazanma şansını arttırıcı bir etki ortaya çıkarabilmektedir. Bu nedenle belediyelerin bağımsız olması anlayışını savunan genellikle muhalefet partileri olurken, bağımlı belediye anlayışını savunanlar ise iktidar partileri olabilmektedir (Tekeli, 2009: 291). Büyükşehir belediyelerinin diğer belediyelere göre daha güçlü olmalarına katkıda bulunan bir başka şey ise, büyükşehir belediye başkanlarının sahip olduğu siyasal güç ve kamuoyundaki tanınırlıklarıdır. İktidar partisine mensup belediyelerin önlere çıkan birçok idari, mali engelin kolayca aşılmasında büyükşehir belediye başkanlarının iktidar partisinden olmasının payı kabul edilebilir bir gerçektir (Turan ve Duru, 2014: 286). Belediyelerin yapısının iktidar ve muhalefetten olması, doğrudan belediye meclislerinin etkinliklerini de etkileyebilmektedir. Hem denetim açısından hem de kararların alınmasında yaşanabilecek sorunlar belediyelerin partisel durumlarına göre şekillenmektedir.

Özellikle 6360 Sayılı Kanun sonucunda büyükşehir belediyelerinin sınırlarının il mülki sınırlarına getirilmesi sonucunda, etkinlik, verimlilik ve demokratiklik sorunları daha büyük bir alana yayılmıştır. Bu durumda denetim konusunda yaşanacak bir sıkıntı, geniş bir alanı kapsayan büyük bir sorun haline gelebilmektedir. Yetki ve kaynakların arttırılmasının denetim etkinliği ve işlevselliği olmadan gerçekleşmesi, yerel demokrasinin güçlendirilmesine değil aksine zayıflamasına neden olabilecektir (Çukurçayır, 2015: 252). Daha önce de belirtildiği üzere, yapılan reformların ve yasal düzenlemelerin geniş bir bakış açısıyla ele alınması gerekmektedir. Yapılan bir düzenlemede, düzenlemenin yapıldığı alan, düzenlemeden etkilenecek olanlar ve bu düzenlemeyi denetleyecek olan sistemler topyekûn göz önünde bulundurulmalıdır.

1.7. Nüfus Kaynaklı Sorunlar

Kalkınma planlarında sıklıkla dile ele alınan sorunların başında, artan nüfusun kentleşmeye yönelik olumsuz etkileri gelmektedir. Özellikle büyükşehirlerin diğer kentlere göre daha cazip ekonomik ve sosyal olanaklara sahip olması, iç göçün rotasını büyükşehirlere çevirmesine neden olmuştur. Türkiye’de büyükşehirlerin sorunlarının tespit edilme gerekliliği ve buna yönelik tartışmalar, 1960’lı yılların ikinci yarısında gündeme gelmiştir. Özellikle İstanbul olmak üzere diğer büyükşehirlere ait sorunlar, bir başka değişle il merkezlerindeki göçe ve büyümeye dayalı şehirleşmelerden kaynaklanan yönetsel sorunların nasıl çözüleceği tartışılmaya başlanmıştır. Göçler ve göçlere dayalı gerçekleşen büyüme oranları, merkez kentin ortada bulunduğu ve etrafında yeni yerleşmelerin olduğu yeni bir kentleşme olgusunu ortaya çıkarmıştır. Fakat bu yeni yerleşme şekilleri, nüfusları arttıkça köyden belediyeye doğru evrimleşen yerleşmelere dayalı bir kentsel yayılma olarak evrilmiştir. Bu durum, belediyeler ve/veya köyler arasında koordinasyon, planlama, hizmet etkinliği, ölçek ekonomisi, bütünleşik kent yönetimi gibi birçok soruna neden olmuştur (Arikboğa, 2013: 52). Büyükşehirlerin sorunlarının kaynaklandığı ana konunun nüfus sorunları olduğu burada özellikle belirtilmelidir.

Büyükşehir belediyelerinde nüfus sorunlarının temelini iç göçler oluşturmaktadır. İç göçlerin büyük kentler üzerinde oluşturabileceği olası sorun alanları (Çetin, 2011: 3): *-Ülke genelinde nüfus dağılımı dengesizleşmesi,-Kent nüfuslarında aşırı artışların görülmesi,-Yatırım dengelerinin bozulması, kentlerin düzensiz ve çarpık genişlemeleri, -Sanayi tesislerinin kent içinde kalmasından dolayı çevre sorunlarının ortaya çıkması, -Kentlerdeki konutların yetersizliği, -Alt yapı hizmetlerinde yaşanan yetersizlikler, -Yine kentlerde işsizlik oranlarının artması ve nitelikli kişilerin daha düşük ücretlerle çalışmak zorunda kalması, -Arz/talep dengelerinin bozulması ve ekonominin olumsuz*

etkilenmesi, -Özellikle çocuk ve gençlerde olmak üzere kültürel farklardan doğan uyum sorunlarının ortaya çıkması,-Yerel kültürlerden uzaklaşarak, akraba bağları ve aile yapılarının zedelenmesi, - Kent genelinde asayiş sorunlarının büyümesi, şeklinde sıralanabilmektedir.

Nüfus büyüklükleri, yerel yönetimlerin gelirlerini ve giderlerini etkilemektedir. Büyükşehirlerin nüfusları arttıkça, alınan paylar ve halktan doğrudan doğruya alınan vergi resim ve harç gibi gelirleri de artmaktadır. Nüfus büyüdükçe gelirler artmakta fakat aynı şekilde giderlerin boyutları da artış göstermektedir. Giderlerin hem boyutları hem de nitelikleri genişlemekte ve bu durum, daha çok personel, daha çok hizmet ve daha çok gider olarak büyükşehir yönetimlerini yükümlülük altına sokmaktadır. Büyükşehir belediyeleri, sadece kent merkezindeki nüfuslara değil, aynı zamanda yakın çevrelerine, buldukları coğrafi bölgelere de hizmet etmek zorunda kalmaktadırlar (Keleş, 2014: 314). Nüfusun hızlı artışı, büyükşehirlerde konut, sosyal hizmetler, sağlık hizmetleri, altyapı, ulaşım, istihdam, izinsiz, kontrolsüz ve çarpık yapılaşma ve kentsel yayılma, çevre kirliliği, trafik sıkışıklığı, verimli toprakların kaybı, hizmet aksamaları ve yönetsel parçalanma (Ceritli, 1995: 16; Gül ve Diğerleri, 2014: 174) gibi birçok alanda ciddi düzeyde yetersizliklere neden olmaktadır. Buna paralel olarak kentlerde nüfus yoğunluklarının artması, hizmet sınırlarını genişlettiği için hem hizmet yükünü ağırlaştırmakta hem de coğrafi alan olarak kentlerin büyümeleri sonucunu ortaya çıkarmaktadır. Böylece, büyük kentlere her yıl orta büyüklükte yeni bir kentin eklenmesi söz konusu olmaktadır (Çukurçayır, 2013: 226-227).

Büyükşehirlerde nüfus artışı kaynaklı sorunlardan biri de ulaşımdır. Çünkü kent içi ulaştırmada binlerce, milyonlarca insanın sürekli olarak yer değiştirmesi söz konusu olmakta, bu da hem trafik akışının hizmet kalitesini düşürmekte, hem de yarattığı tıkanıklıklarla büyük bir zaman ve akaryakıt kaybına yol açabilmektedir (Nadaroğlu, 2001: 108). Nüfus yoğunluğundan kaynaklı ulaşım sorunları, 6360 Sayılı Kanun ile birlikte daha büyük bir sorun alanı haline dönüşmüştür. Büyükşehir belediye sınırlarının il sınırlarına getirilmesiyle, şehir merkezine en uzak olan köy/mahalleye sunulması gereken toplu taşıma hizmetinin büyükşehir belediyeleri tarafından sunulması düzenlenmiştir. Bununla birlikte özellikle 1 milyonun üzerinde nüfusu olan büyükşehirlerde sürekli yer değiştiren vatandaşların oranı artmıştır.

Nüfus sorunları, büyük şehirlerde kültürel sorunları beraberinde getirmektedir. Yaşam, kültür düzeyleri ve dünya görüşleri birbirinden çok farklı olan bireyler, bütünleşmemiş bir toplumsal yapının parçası haline gelmektedir. Ayrıca, kentleşmenin sanayileşmeden daha hızlı olmasından ve kentlere yönelen göç ile yaratılan iş olanaklarının aynı oranda oluşturulamamasından dolayı kırsal yoksulluk, kentsel yoksulluğa dönüşmektedir (Keleş, 2014: 312). Büyükşehir belediyelerinde nüfusun artmasından doğan sorunlar tek boyutlu değildir. Nüfus artışıyla doğru orantılı olarak büyükşehirlerde, yönetim, örgüt, siyasi alan, planlama ve denetim, katılım, temsil, hizmet sunumu gibi birçok alanda sorunlar artarak devam etmektedir. Büyükşehirlerde nüfustan kaynaklı sorunların çözülmesi, diğer sorun alanlarının çözümü için temel oluşturabilecek nitelikte önemli bir adım anlamına gelmektedir.

1.8. Siyasi Katılım Kaynaklı Sorunlar

Katılım konusu, demokrasi olgusunun önemli parçalarından biri olarak işlev görmektedir. Bu işlevin yerine getirilmesinde bireysel ve toplumsal boyutlar bulunmaktadır. Katılımın bireysel işlevleri denildiğinde; eşitlik, yönetimi denetleme ve bireysel hakların korunması, devletle ilgili işlevleri denildiğinde ise; bütünleşme, meşruluk, doğru karar alma ve etkinlik sağlama kavramaları anlaşılmaktadır (Çukurçayır, 2006: 60-61). Bu doğrultuda katılım hem devletin müdahil olduğu hem de bireylerin tek başlarına süreçlere dahil olabildikleri çok yönlü bir özelliğe sahiptir.

İkinci Dünya Savaşı sonrasında yaşanan siyasal, toplumsal ve ekonomik değişimler (çok partili sisteme geçiş, iç göçler, hızlı kentleşme), Türkiye ölçeğinde yerel yönetimlerin önem kazanmasında etkili olmuştur. Özellikle köylerden kentlere doğru yaşanan kitlesel göçler sonucunda, kente göç edenlerin kent kaynaklarından ve hizmetlerinden yararlanma talebini arttırmış ve bu imkanları sağlayan ve sağlayacak olan belediyelerin saygınlığını yükseltmiş ve merkezi hükümetten ayırt edilmelerine büyük bir katkı sağlamıştır. Ancak, yaşanan süreçte, temsili demokrasinin gelişmesi ve temsil kurumlarının yaygınlık kazanmasıyla yetersizlikler ortaya çıkmış ve katılımcı demokrasinin oluşturulması bir gereklilik haline gelmiştir (Göymen, 1999: 81). Katılımcı demokrasinin

oluşturulmasında yaşanan bu süreç, halkın merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki ilişkiye bakış açısını da bir nevi değiştirmiştir.

Yerel katılımın en etkin olabileceği birimler olan belediyeler, özelde ise büyükşehir belediyeleri katılım sorunlarını bünyesinde barındıran yapılar olarak göze çarpmaktadır. En önemli ve etkin yerel hizmet birimleri olarak nitelenen belediyeler, birer hizmet makinesi olarak değil, halkın sürekli yönetimine katıldığı, sosyo-ekonomik kalkınmanın yapı taşları olarak işlev görmelidirler (Keleş, 1993: 61). Eğer yerel yönetim birimleri hizmetlerini sunarken halkın ortak gereksinimlerini karşılamak güdüsüyle, kendi personeli eliyle, vergi gelirlerinin toplamından finanse ederek ve hizmetten herkesin koşulsuz yararlanması şeklinde bir uygulama anlayışını benimsemişse, hizmette halka yakın, katılımcı bir görünüm sergiliyor anlamına gelmektedir. Fakat halk yerine muhtemel şirketlerin beklentileri doğrultusunda planlama ve hizmet sunumu yapıyorsa orada hem hizmette hem katılımda sorunlar bulunmaktadır (Ayman Güler, 2006: 12). Vatandaşların süreçlere dahil edilmemesi ya da sonuçlar konusunda bilgilendirilmemesi, vatandaşların kendi ihtiyaçlarını ifade etme özgürlüğünü elinden almaktadır. Bu durumda etkin bir hizmet sunumundan bahsetmek mümkün olamayacaktır.

Temsilcilerin yönetim anlayışlarında katılımı ikinci planda tutması, katılımın gerçekleşmesinde yaşanan en önemli sorunlardan biri olarak görülmektedir. Katılım konusunda, vatandaş ne kadar zorlanırsa zorlansın ya da istekli olarak katılma davranışı göstermek isterse istesin, kendilerini temsil eden yöneticilerin izin verdiği kadar katılım sağlayabilmektedir (Ökmen, 2009: 15). Buradaki sorunun özünde, katılımın yöneticinin tutumuna göre şekillenmesi yatmaktadır. Bu konuda katılımı ilgili olumlu sayılacak fakat sürdürülebilir ve etkili sayılamayacak örneklerden biri, belirli dönemlerde belediye başkanlarınca sınırlı sayılarda yapılan halk toplantıları veya halk günleridir. Ayrıca daha sonra uygulamaya sokulan kent konseyleri de katılımın artırılması amacıyla oluşturulmuştur. Kent konseyleri çatısı altında, daha önce sohbet şeklinde geçen vatandaş-yerel yönetici ilişkisi daha etkili bir hale getirilmeye çalışılmıştır. Buna karşın ne yazık ki katılımçılık açısından büyük beklentilerle oluşturulan kent konseylerinin kendinden beklenen etkiyi ve katılım ortamını sağlayamadığı belirtilmelidir.

Yerel düzeyde halkın katılımının sağlanabilmesinde temel alınacak en önemli koşul, vatandaşın yerel etkinlikler ve yönetsel yapı ile ilgili etkin bir şekilde bilgilendirilmesidir (Çukurçayır, 2006: 233). Burada iki sorun ortaya çıkmaktadır. Bunlardan birincisi, yönetimin bilgilendirmeden anladığı şeyin içeriği, ikincisi ise, vatandaşın bunu ne kadar talep ettiği. Bu noktada vatandaş kaynaklı katılım sorunlarının bir boyut olarak ele alınması gerekmektedir. Bu doğrultuda, katılma davranışının, bireylerin egosunu tatmin etmekten öteye gitmeyen, bilgi ve ilgi düzeylerinin ortalamasının altında olduğu bir yaklaşımla gerçekleştirilemeyecek bir yapıya sahip olduğu göz edilmemelidir (Çukurçayır ve Diğerleri, 2012: 98). Vatandaş, gerçekten gerekli gördüğü durumlarda katılma davranışı göstermeli, bireysel çıkarları için toplumsal çıkarları zedeleyici katılım eğilimlerinden uzak durmalıdır. Keleş (1993: 36-38) Türkiye’de katılıma yönelik ilginin az olmasının temelinde, anayasal ve yasal olanakların sınırlı olmasını bir etken olarak göstermektedir. Karar alma süreçlerinde sivil toplumun sürekli dışlanması ve bireyin siyasal katılımının endişe ile karşılanmasının katılım açısından önemli sorunlar doğurduğunu belirtmektedir.

Büyükşehirlerde katılım sorunlarının bir başka boyutunu, ilçe belediyelerinin farklı büyüklüklerde ve yapılarda olması oluşturmaktadır. İlçe belediyelerinin, daha demokratik ve etkin hizmet sunmaları için hem nüfus hem de alan olarak, optimal (en uygun) büyüklüklerde bulunmaları gerekirken, bu büyüklüklerin belirlenmesinde dikkate alınması gereken etmenler göz önünde bulundurulmamaktadır. Bu durumun en belirgin örnekleri Ankara, İstanbul ve İzmir gibi büyükşehirlerdir (Keleş, 2014: 354). İlçe belediyelerinin büyüklükleri dışında merkeze uzaklıkları da katılım olgusunu zayıflatıcı bir durum olarak ortaya çıkmaktadır. Özellikle 6360 Sayılı Kanun çerçevesinde yapılan düzenleme ile büyükşehir belediye sınırlarının il mülki sınırlarına getirilmesi, köylerin mahalleye dönüştürülmesi ve tüzelkişiliklerinin kaldırılması, yüzölçümü olarak uzak olan yerleşmelerin büyükşehir belediye kararlarına katılımını zorlaştırmıştır. Öyle ki vatandaşın büyükşehir belediyesinde etkin birimlere ulaşmasının, merkezi yönetim kabul edilen kurumlara ulaşmasından daha zor olarak görülmesi, karar ve yönetim süreçlerine katılımının ise neredeyse imkansız sayılması (Bedük, 2012: 9), büyükşehirlerde katılım sorununun boyutlarını anlamak açısından önemli bir

değerlendirmedir. Belediye başkanlarının doğrudan seçilmesine karşın, belediye meclis üyelerinin partilerin belirlediği sıralamalar üzerinden seçilmesi halk ve belediye meclis üyeleri arasındaki ilişkileri de zayıf tutabilecek bir uygulama olarak görülmektedir. Bu durumda yönetici konumundaki meclis üyelerinin halkın yönetim sürecine katılımını istemesi ya da doğrudan sürece dahil olmalarını istemesi uzak bir ihtimal olarak düşünülmektedir.

1.9. Siyasi Temsil Kaynaklı Sorunlar

Büyükşehir belediyelerinde temsil sorunu birçok açıdan ele alınabilecek bir alandır. Öncelikle, daha önce yer verildiği üzere yerel yönetim birimlerinden herhangi birinin demokratik kurallara uygun bir şekilde hareket etmemesi, sorunların temelini oluşturmaktadır. Buradan hareketle, merkezi ya da yerel birimin temsil ettikleri kişilere karşı sorumluluk hissetmesinin altında, kendi yaptıklarının haklı görüp görmemeleri yatmaktadır. Temsil sorunlarının yöneticiler tarafından yeterli düzeyde önemsenmemesinin sebebi ise, yapılan düzenlemelerin ideal düzenleme olduğuna inanmalarından ileri gelmektedir.

Temsilden bahsedebilmek için gerekli olan en önemli uygulama, serbest ya da özgür seçimler yapılmasıdır. Halk (genel veya yerel), seçim yoluyla temsilcilerini seçmekte ve egemenliğini belirli sürelerle kendini temsil edenlere devretmektedir. Bu sürelerin bitiminden sonra isterse halk temsilcilerini seçim yoluyla değiştirme hakkına sahiptir. Halkın temsilcilerinin belirlendiği ve göreve getirildiği bu seçimlerin eşit, gizli, özgür ve serbest olarak yapılması gerekmektedir (Çukurçayır, 2006: 246). Türkiye’de 1961 yılından günümüze kadar yapılan seçimlerin hem yerel düzeyde hem de genel düzeyde dağılımına bakıldığında, çeşitli darbeler, muhtıralar zorunlu oy kullanılmasının gerekli olduğu koşullar da dahil yerel seçimlere katılım oranlarının genel seçime katılım oranlarından daha düşük olduğu bir görünüm ortaya çıkmaktadır (Çitçi, 1996: 7). Son yerel seçim oranlarında katılım yüzdesi (2014 için) %85,18 iken, genel seçim yüzdesi 2015 Haziran seçimleri için %86,64 ve erken seçim yapılan 1 Kasım için %87,6’dır (<http://secim.haberler.com/> E.T: 20.01.2016).

Vatandaşların seçimler yoluyla kendisini temsil edecek birimlere yerelde daha ilgisiz olması, temsil konusunda yapılan birçok eleştiriyi haklı çıkarır niteliktedir. Bu eleştirilerden biri, yerel seçimlerde, var olduğu kabul edilen aday seçmen ilişkisinin yerini siyasal parti-seçmen ilişkisinin alması ve temsil açısından yüz yüze ilişkilerin ve yakınlığın vurgulanmasına karşın, verilerde gözlemlendiği üzere, oy verme davranışının üzerinde adayın belirleyiciliğinin düşük olmasıdır (Çitçi, 1996: 7). Halk kendini yerelde temsil edecek kişileri kişisel olarak gözlemleyip seçmekten çok, ülke geneline bakıp siyasal partinin tercihine itaat etmeyi tercih etmektedir. Temsili demokrasinin temel unsurlarından birisi olan siyasal partiler, bu noktada temsili demokrasi modelini ciddi bir sorunla karşı karşıya bırakmaktadır. Sonuç olarak gerçekte temsilcileri belirleyen halk unsuru değil parti unsuru olmaktadır (Nacak, 2014: 198).

Temsil sorunun kaynağında belediye meclisleri bulunmaktadır. Belediye meclislerinde vatandaşların genelinin temsil edilmesi yerine esnaf, yap-satçı gibi, belediyenin rant getirici kararlarında çıkarları olanların temsil edildiği yaygın bir eleştiri konusudur. Buna karşın yerel düzlemde çoğunluğa sahip olan, memur, tüketici ve işçi sınıfının özetle rantları ödemek zorunda kalan kentlilerin temsil edilmediği düşünülmektedir (Çelik, 2008: 9). Belirtildiği üzere, büyükşehir belediye meclis üyelerinin yine doğrudan halk tarafından seçilmemesi, ilçe belediye başkanları ve ilçe belediye meclis üyelerinin belli bir oranından oluşması, temsili demokrasi açısından bazı handikapları beraberinde getirmektedir. Bu durum büyükşehir belediye meclisini, güçlü büyükşehir belediye başkanının yanında bir denge unsuru olarak işlevselleştirmemektedir. Uygulama olarak etkin olunan sistem, büyükşehir belediye başkanının işlerini, kendisine yakın durumda bulunan encümen üyeleri ile birlikte görmesi şeklinde gerçekleşmektedir (Turan ve Duru, 2014: 287). İlçe belediyelerinin büyükşehir belediye yönetiminde etkinliğinin temsil etmeden öteye gidememesinin bir sonucu olarak, UKOME ve AYKOME gibi farklı yerel birimler ve yöreler arasında hizmet sunumunda eşgüdümü sağlamak üzere oluşturulan yapılarda etkili olması beklenen ilçe belediyelerinin güçlü bir şekilde temsil edilmediği düşünülmektedir (Turan ve Duru, 2014: 287).

Büyükşehir belediyeleri içinde yer alan toplam belediye sayısı, büyükşehir belediye meclisi üye sayısında büyük bir etkiye ve artışa sahiptir. Buradaki temel sorun ise, bu üyelerin belediyelere ve oradan hareketle o belediye sınırları içinde yaşayan nüfusa ne şekilde dağıldığıdır. Özetle temsil

sorunun özünde adaletsizlik bulunmaktadır (Arıkboğa, 2007: 38)³. Buna göre, küçük ilçelerden büyükşehir belediye meclisine giden üyelerin sayısının büyük ilçelere oranla yüksek olduğu görülmektedir. Küçük ilçeler büyük ilçelere oranla daha çok temsil edilmekte ve temsil adaletsizliğine neden olmaktadır.

Yukarıdaki bilgiler ve eleştiriler ışığında Arıkboğa (2014: 5-6) özellikle büyükşehir belediyeleri açısından temsil sorununu belirli başlıklar altında şu şekilde sıralamıştır: *-Belediye başkanlarının, BŞB meclisinin doğal üyesi olmasından kaynaklı sorunlar, -Bazı küçük nüfuslu ilçelerin özel durumundan kaynaklı sorunlar, -YSK'nın yorumlarından kaynaklı sorunlar, -İlçe belediye meclis üyeliği seçiminde kullanılan yöntemlerden kaynaklı sorunlar, -İlçeler arasındaki coğrafi adaletsizlikten kaynaklanan siyasi adaletsizlik sorunları.*

Bu sorunların içeriklerine yer verilecek olursa; BŞB meclisinde ilçe belediye başkanlarının doğal üye olmaları, büyükşehir belediye meclis üyesi olarak işlev görmelerinden çok kendi ilçe belediyelerini ön planda tutmalarına ve büyükşehir belediye yönetiminin bütünlüğünden uzaklaşabilmelerine sebep olabilmektedir. Bu sorun özellikle, büyükşehir belediye başkanı ile ilçe belediye başkanının siyasi açıdan farklı partilere mensup olmaları durumunda ortaya çıkmaktadır. Doğal olarak, siyasi sorumlulukları ilçelerdeki seçmene yönelik olan meclis üyeleri, önceliklerini ilçe belediyesi yönünde kullanmaktadır (Sertesin, 2011: 4).

YSK (Yüksek Seçim Kurulu)'nın yorumundan kaynaklı temsil sorunları da bulunmaktadır. YSK'nın 2509 Sayılı (2004) ve 436 Sayılı (2014) kararları neticesinde, "kontenjandan seçilene öncelik verilmek suretiyle" ifadesini kullanarak BŞB meclisine hangi üyelerin gideceği konusunda bu şekilde karar vermiş ve bu üyenin ardından da aynı partinin 1. sırasındaki adayın seçileceğini belirtmiştir. Bu düzenleme ile Arıkboğa'nın (2014) da belirttiği üzere "BŞB'ye gidiş sırası, "1- belediye başkanı + 2- en çok oy alan parti kontenjanında 1. sıradaki aday + 3- yine en çok oy alan parti listesinde 1. sıradaki aday + 4- ..." şeklinde gerçekleşmiştir. Sonuç olarak her durumda ağırlıklı meclis üyesi oranı aynı partiden olmaktadır. İlçe belediye meclis üyeliği seçiminde kullanılan yöntemlerden kaynaklı sorunların temelinde, "çıkarmalı onda birlik baraj (2972/23) ve kontenjan adaylığı (2972/10)" yöntemlerinin neden olduğu temsil adaletsizliği bulunmaktadır. Burada eleştirilen nokta, bu yöntemin uygulanmasından kaynaklı, oy dağılımı ile sandalye dağılımı arasında büyük partilerin lehine, küçük partilerin aleyhine oluşan sonuçlardır (Arıkboğa, 2014: 6).

Daha önce de belirtildiği üzere, ilçeler arasındaki coğrafi adaletsizlikten kaynaklanan siyasi adaletsizlikler temsil sorununun bir başka boyutunu oluşturmaktadır. Büyükşehir belediyelerinde, her ilçe belediye meclis üyelerinin 1/5'i'nin BŞB meclisine gitmesi, coğrafi özelliklerle siyasi partiler arasında bir temsil adaletsizliğine sebep olmaktadır. Örnek olarak, "bir parti sadece küçük bir ilçede varlık gösterip buradan BŞB meclise girebilirken, buna karşılık aynı ilde bir başka parti, il ölçeğinde belli oranda oy almasına rağmen BŞB meclisinde hiç temsil edilemeyebilir." Yine daha önemli ve daha etkili bir örnek verilecek olursa; "ilin merkez ve çevre ilçelerinde farklı partilerin galip gelmesi durumunda, BŞB meclisinde büyük temsil çelişkileri oluşabilir. Zira küçük çevre ilçelerdeki üyelikleri kazanan bir parti, büyük ilçelerde seçimde başarı sağlamış partiden daha fazla sayıda üyeyi BŞB meclisine sokmayı başarabilir" (Arıkboğa, 2014: 6). Bu örneklerden de anlaşılacağı üzere, coğrafi adaletsizlikler bazı durumlarda büyük partilerin lehine sonuç doğururken bazı durumlarda da küçük partilerin lehine sonuç doğurabilmektedir. Buradaki sorun, belirsizlikler ve sistemin kendi içinde yaşanan çelişkilerden kaynaklanmaktadır.

Büyükşehir belediyelerinde temsil sorununun boyutları, Türkiye nüfusunun yaklaşık %80'inin büyükşehirlerde yaşadığı düşünülürse, çok geniş bir alanı kapsamaktadır. Halkın büyük bir çoğunluğunun yerel düzlemde temsil edilmesi demokrasinin işlerliğinin bir ölçütüdür. Fakat Türkiye ölçeğinde sorunların aşılamadığı, 6360 Sayılı Kanun ile daha geniş bir alana yayıldığı görülmektedir. Özellikle kapatılan belde belediye ve il genel meclislerinde şimdiye kadar temsil işlevini üstlenmiş olan meclis ve il genel meclis üyeleri artık seçilmemektedir. İlçe belediye meclis üye sayıları da kapatmalarla orantılı artmadığından siyasi temsil mekanizmasının doğal olarak azalmış olduğu görülmektedir (Bayraktar, 2014: 8-9).

³ İlçe Belediyelerinden Büyükşehir Belediye Meclisine Gidecek Üye Sayısı ve Ortalama Temsil Sayıları konusunda tablo için bkz. Arıkboğa, 2014: 4.

1.10. 6360 Sayılı Kanun Kaynaklı Sorunlar

2012 yılında yürürlüğe giren 6360 Sayılı Kanun'dan kaynaklı sorunlar diğer başlıklar altında kısa kısa ele alınmıştır. İlgili Kanun'dan kaynaklı sorunların temelinde, uygulama örnekleri olduğu kadar Kanun'a yönelik eleştiriler de bulunmaktadır. Bu eleştiriler; Anayasa'ya aykırılık, ilçe belediyelerinin özerkliğini yitirmesi, yetki ve görev uyuşmazlıklarının ortaya çıkması, ikili yapı, bölge-kent oluşumu, yeni büyükşehirlerin imkan ve kaynaklarının standart olmaması, artan hizmet maliyeti, belediyelerin kırsal alana hizmet götürmesinde karşılaşılabileceği güçlükler, büyükşehir ölçeğinin optimal olmaması, demokratik katılımın zayıflaması, temsil sorunları, seçim çevrelerinin değişmesi, bölge yönetimine/federal yapıya geçişin hazırlıkları, vergi tabanının farklılaşması, sosyal yapıdan kaynaklanabilecek uyum sorunu (Genç, 2014: 6-10) şeklinde özetlenebilir.

Burada Kanun yürürlüğe girmeden önce yapılan eleştirilerden çok yürürlüğe girdikten sonraki süreç daha önemli kabul edilmektedir. Bu eleştirilerden öncelikle, 6360 Sayılı Kanun'a yönelik sistematik bir eleştiri getiren Kemal Gözler (2013: 2)'in ayrıntılı olarak değinmiş olduğu Anayasa'ya aykırılık konusu ele alınmalıdır. Anayasa'nın 127. maddesinde mahalli idareler olarak geçen birimler; il, belediye ve köy şeklinde sayılmıştır. Bu birimlerin uygulamadaki isimleri ise "il özel idaresi", "belediye" ve "köy"dür. Yine Anayasa'nın 127. maddesinde geçen düzenleme ile her il halkının mahalli müşterek ihtiyaçları karar organları kendileri tarafından seçilen kamu tüzel kişilerince karşılanması gerekmektedir. Bu noktada, 6360 Sayılı Kanun ile 30 ilde "İl Özel İdareleri ve Köyler" in kaldırılması, Anayasa'ya aykırılık teşkil etmektedir. Gözler (2013: 4) belirtilen bu gerekçe ile eğer bir tüzel kişilik kaldırılıyorsa bunun ancak Anayasa değişikliği ile olabileceğini belirtmektedir. Yine Gözler (2013: 10), köylerin ilçe belediyesine mahalle olarak dahil edilmesinin belediye kavramı ile çeliştiğini ve Anayasa'nın 127/1'de geçen "belediye halkı" kavramı ile uyuşmadığını çünkü ilçe sınırları içinde aralarında onlarca kilometre mesafe bulunduğunu ifade etmektedir.

İlçe belediyelerinin statülerinin zayıflatılmasına karşın büyükşehir belediyelerinin güçlendirilmesinden doğan eleştiriler de mevcuttur. Turan ve Duru (2014: 284), büyükşehir sisteminde, hizmetlerin etkili ve verimli sunulması düşüncesiyle büyükşehirlere verilen önemin, sistemin daha yerel, daha küçük ve katılıma daha elverişli parçasını oluşturan ilçe belediyelerine gösterilmediğini vurgulamaktadırlar. Büyükşehir belediyelerinin sahip oldukları mali, siyasi, idari güçlerinden dolayı ilçe belediyelerini gölgede bıraktıkları, böylece ilçe belediyelerinin güçlerinin azaldığı ve tıpkı büyükşehirlerin bir şubesi gibi iş ve işlem gördükleri noktasında eleştirmektedirler. Çukurçayır da (2012: 23), mevcut sistemde belediye başkanının dışında inisiyatif sahibi hiçbir aktörün kalmadığını, buna karşın büyükşehir belediye meclislerinin son derece zayıf olduğunu belirtmiştir. Genç (2014: 7), yeni Kanun ile birlikte yönetimde ikili bir yapının ortaya çıktığını ileri sürmüştür. Bunun sebebi olarak, 6360 Sayılı Kanun'da, 30 büyükşehir belediyesinde il özel idarelerinin ve köylerin kaldırılmasına karşın diğer illerde varlıklarını sürdürmelerini göstermiştir. Böylece il özel idareleri bakımından "il özel idareli iller" ve "il özel idaresiz iller" olmak üzere ikili bir yapı ortaya çıkmıştır. Bu durum sonucunda, büyükşehir belediyesi kurulan illerde il özel idarelerinin görev, yetki ve kaynakları, taşınır ve taşınmaz malları, yetkileri karmaşık biçimde bakanlıklara, bağlı ve ilgili kuruluşlara, taşra teşkilatına, valiliklere, hazineye, büyükşehir belediyelerine ve onların bağlı ve ilgili kuruluşlarına ve ilçe belediyelerine verilmiştir.

6360 Sayılı Kanun, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na aykırı olması konusunda da eleştiri almıştır. Bu aykırılık, iki açıdan ele alınmıştır. Bunlardan biri; "gelişmiş demokrasiyle yönetilen ülkelerde, vatandaşın doğrudan hizmet alabilmesi, seçtiği kişilerin faaliyetlerini daha yakından denetleyebilmesi, belediye hizmetlerinden daha kolay ve daha fazla faydalanabilmesi için, belediyecilik anlayışı yaygınlaştırılırken; bu Kanun'la beldelerin kapatılması vatandaşın hizmet alımını daha da güçleştirecektir" (Aksu, 2012: 10) şeklindedir. Bu konudaki bir diğer eleştiri ise, 6360 Sayılı Kanun ile büyükşehir belediyesi haline gelen 30 ilde köylerin ve belde belediyelerinin kaldırılıp ilçe belediyesinin bir mahallesi hâline dönüştürülmesi, dolayısıyla buralardaki kararların burada oturan halk tarafından değil, daha uzakta bulunan belediye meclisleri tarafından alınmasının yerellik (subsidiarity) ilkesi ile çelişmesidir (Gözler, 2013: 36).

Yetki ve görevlerde yaşanabilecek uyuşmazlıklar, Kanun'a yönelik eleştiri konularından biridir. Bu eleştirinin çıkış noktası, büyükşehir belediyelerinin sınırlarının il sınırları haline getirilmesi,

yani il sınırları içindeki bütün alanın büyükşehir belediyesinin görev ve yetki sahasına sokulmasıdır. İl sınırları içindeki her alanın büyükşehir ilçe belediyelerinin ve büyükşehir belediyesinin görev ve yetki sahasına girmesinden dolayı, söz konusu yerlerde, belediyelerin görev ve yetkileri ile merkezî idarenin çeşitli birimlerinin ve keza çeşitli kamu kurumlarının görev ve yetkileri çatışacaktır. Bu çatışma da iki yönlü sonuç doğurabilecektir. Ya aynı konuda hem büyükşehir belediyesi, hem bir merkezî idare birimi veya bir kamu kurumu görevli ve yetkili olduğunu iddia edebilecek ya da her biri, görevden kaçmak için, o konunun kendi görev sahasına girmediğini ileri sürebilecektir (Gözler, 2013: 35).

Toplumsal ve ekonomik açıdan kırsal alanın yeni ekonomik külfetler altında bırakılması sonucunda zamanla vatandaşlarda bir memnuniyetsizliğin oluşabileceği düşünülmektedir. Buna ek olarak, büyükşehir belediyelerinin, kırsal alanın gereksinimlerini karşılamaya çalışmasının, kentsel alanda daha önceden beri sunduğu hizmetlerin kalitesini düşürebileceği, bu sebeple kentsel alan ve kırsal alan ikilemi arasında kalabilmesi söz konusu olabilecektir (Kızılboğa ve Alıcı, 2012: 379).

6360 Sayılı Kanun çerçevesinde 30 ilde bulunan il özel idareleri, belde belediyeleri ve köy yönetimlerinin tüzel kişiliklerinin sona erdirilmesi sonucunda, bu yerel yönetim birimlerinin karar alma organları olan il genel meclisleri, belediye meclisleri ve köy ihtiyar meclisleri de kapatılmıştır. Bu durum, katılım konusunda olumsuz sonuçlar doğurmaktadır. Karar alma mekanizmalarına olan halk katılımının azaltılması sonucunda, yerel yönetimlerin “siyaset ve demokrasi okulu” olma işlevlerinin önemli ölçülerde zayıflayacağı düşünülmektedir (Adıgüzel, 2012: 167). Türk yerel yönetim sisteminde köy önemli bir birim olarak görülmektedir. Buna karşın, 6360 Sayılı Kanun ile mahalleye dönüşen köylerin etkinlikleri tamamen ortadan kalkmıştır. Köylerin aksine, mahalle örgütünün tüzel kişiliği olmamasından dolayı, bir sorun halinde en yakın ilçe belediyesi ya da büyükşehir belediyesi sorunu çözmek zorundadır. Bu durumda, sorunların iletilme, değerlendirilme ve çözülme süreçleri uzun bir zaman dilimine yayılmakta ve birçok bürokratik kademenin aşılması gibi büyük bir handikabı beraberinde getirmektedir (Çukurçayır ve Diğerleri, 2013: 227). Yerel yönetimlerin temel amacının, hizmetlerin yerinde sunulması olduğu düşünüldüğünde, bu eleştirilerin üzerinde durulması gerekmektedir.

Köylerin geleneksel yapısında var olan tarım ve hayvancılıkla uğraşma, suyu bedava kullanma, vergi muafiyetine sahip olma gibi özellikler, büyükşehir belediyesi sınırlarında yer alan köyler için artık geçerli değildir. Bu köylerin belediye sınırlarına alınmasıyla (mahalle haline dönüştürülmesiyle) birlikte bu hak ve menfaatleri ortadan kalkmış ve hayat köylülere için daha pahalı, daha karmaşık hâle getirilmiştir. Böylece köylerin ekonomik ve sosyal hayatları kısıtlanmıştır (Aksu, 2012: 9). Oysa Türkiye ölçeğinde köyler, “bir yerel yönetim birimi, bir hizmet birimi olmanın ötesinde vatandaşlar için bir kimlik ve aidiyet duygusunu sağlayan birimler” (Bedük, 2012: 8) olma özelliğine sahip yapılanmalardır.

Arıkboğa (2015a: 98), ilgili Kanun’un 34. maddesinde yer verilen ildeki valiliklere bağlı olarak hizmet sunacak olan Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı’nın ağır bir idari vesayet örneği olduğunu belirtmektedir. Maddenin son kısmında geçen ayrıntılı düzenleme, merkezi idarenin yerel yönetimin yerine geçerek işlem yapma yetkisine sahip olduğunun göstergesi sayılmaktadır. Bu durum, büyükşehirler üzerinde idari vesayetten daha ağır bir vesayeti işaret ettiği noktada eleştirilmektedir. Yönetimsel açıdan Kanun’un savunusunu yapanların iddialarından biri, büyükşehir belediyelerinin yerelden seçilmiş başkanları ve meclisinin vali (merkezi yönetim) karşısında artık daha güçlü olacağı görüşüdür. Buna karşın, mali olarak hala merkeze bağımlı olan ve 6360 Sayılı Kanun’da geçen “Yatırım İzleme ve Koordinasyon Merkezi”nin mali kaynağının merkezden gelmesi gibi sebeplerle yine son sözün vali ve kaymakama yani merkezi yönetime ait olması, bu savunun haklı olmadığını göstermektedir (Aktar, 2014: 55-56). Büyükşehir belediyelerinin yetkilerinin, kentin makro ölçekte planlaması, makro ölçekte yatırımları gerçekleştirmesi amacı dışında genişletilmesi halinde hizmetlerde merkezileşmeye yol açabileceği düşünülmektedir.

GENEL DEĞERLENDİRME

Çalışmanın temel amacı, büyükşehir belediyelerinin sorunlarının ortaya konulması olarak belirlenmiştir. Bu sebeple çalışmanın içeriği sorunlar ve eleştiriler üzerinden oluşturulmuştur. Büyükşehir belediyeleri, Türk İdari Sistemi için çok önemli bir anlam taşımaktadır. Öneminin kaynağı büyük bir kitleyi kapsamasından gelmektedir. Büyük bir alanı ve kitleyi kapsayan bu birimlerin daha

etkin, daha demokratik ve gelişmeye açık bir hale getirilmesi için sorunlarının tespit edilmesi ve bu sorunlar neticesinde çözüm önerileri için katılımcı bir anlayışın benimsenmesi gerekmektedir. Büyükşehir belediyeleri, yönetilen ve yönetenin birleşiminden oluşan çok yönlü bir yapıya sahiptir. Bu yapının demokratik ve etkin bir kültüre sahip olması, geçirmiş olduğu dönüşümün başarıya ulaşmasında önemli bir etkidir.

Tespit edilen sorunlar, büyükşehir belediyelerinin çok yönlü yapısını ortaya koymuştur. Beledi hizmet olarak nitelenen bütün alanların bir sorun olarak değerlendirilebileceğini göstermesi açısından da dikkate değerdir. Büyükşehir belediyeleri, güçlü mali kaynaklara sahip, omzunda ağır yükler olan ancak her biri birbirinden farklı 30 örneği içermektedir. Verilen sorun alanlarının her büyükşehir belediyesinde aynı oranda oluştuğunu söylemek büyük haksızlık olacaktır. Bu sebeple çizmeye çalıştığımız sorunlara yönelik genel çerçeveden büyükşehir belediyelerinin bir iç denetim yaparak kendi sorunlarını tespit etmesi ve bu yönde çözüm önerileri geliştirmesi veya talep etmesi daha uygun sonuçlar doğuracaktır.

KAYNAKÇA

- Acar, Abdurrahman (1997), “Büyükşehir Belediyelerinin İlçe ve Alt Kademe Belediyeleri Üzerindeki İnceleme ve Uygulamayı Denetleme Yetkisinin Sınırı”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 26, s. 48.
- Adıgüzel, Şenol ve Tek, Murat (2011), “Büyükşehir Belediyesi Olma Sürecinde Antakya Metropolitan Alanında Yerel Siyaset”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt: 20 Sayı: 4, s. 73-95.
- Adıgüzel, Şenol (2012), “6360 Sayılı Yasa’nın Türkiye’nin Yerel Yönetim Dizgesi Üzerine Etkileri: Eleştirel Bir Değerlendirme”, *Toplum ve Demokrasi Dergisi*, Sayı: 13-14, s. 167.
- Aksu, İsmail Faruk (2012), “On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi Ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”, *TASAV (Türk Akademisi Siyasi Sosyal Stratejik Araştırmalar Vakfı) Bilgi Notu*, Sayı: 1, s. 2-10.
- Aktar, Cengiz (2014), *Ademimerkeziyet El Kitabı, İletişim Yayınları, İstanbul.*
- Alkaya, Devrim, Alkaya, Yasemin ve Alkaya, Kazım (2005), “Belediyelerin Sorunlarının Denizli Örneğinde İncelenmesi (Bildiri)”, 4. Kentsel Altyapı Sempozyumu, 15-16 Aralık, Eskişehir.
- Apan, Ahmet (2004), “Büyükşehir Belediyelerinin İdare ve İşletmeleri: Hukuksal ve Mali Sorunlar”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt: 13, Sayı: 2, s. 35.
- Arıkboğa, Erbay (2007), “Büyükşehirlerde Kararları Kim alıyor? Büyükşehir Belediye Meclislerinde Temsil Sorunu ve Çözüm Önerileri”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt: 16, Sayı: 1, s.31-54.
- Arıkboğa, Erbay (2008a), “Türkiye’de Belediyelerin Büyüklüğü Ve Kentin Bütünlüğü Sorunu: Reform Ve Uygulama Analizi”, Genç, F. Neval – Yılmaz, Abdullah – Özgür, Hüseyin (Ed.), *Dönüşen Kentler ve Değişen Yerel Yönetimler*, Gazi Kitabevi, Ankara.
- Arıkboğa, Erbay (2008b), “5393/11: Devam Eden/Edemeyen Reform”, 1. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildiriler Kitabı, 23-24 Ekim, Sakarya.
- Arıkboğa, Erbay (2013). “Geçmişten Geleceğe Büyükşehir Modeli”, *Yerel Politikalar Dergisi*, Sayı: 3, s.51-52.
- Arıkboğa, Erbay (2014), “Büyükşehir Belediye Meclislerindeki Temsil Adaletsizliğinin Coğrafi ve Siyasi Görünümleri”, *Kamu Yönetimi Formu (KAYFOR) XII*, 12-14 Eylül, Aydın.
- Arıkboğa, Erbay (2015a), *Özerklik, Yerel yönetimler ve Türkiye (Birinci Basım)*. Marmara Belediyeler Birliği Kültür Yayınları, İstanbul.
- Arıkboğa, Erbay (2015b), “Türkiye’de Dönüşen Büyükşehirler ve Yerel Siyaset”, Uyan Semerci, Pınar (Der.), *Yerel Demokrasi Sorunsalı Büyükşehir Belediye Meclisleri Yapısı ve İşleyişi*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, s. 56-61.

Ayman Güler, Birgül (2006), *Yerel Yönetimler Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım* (3. Basım), İmge Kitabevi, İstanbul, s. 15.

Azaklı, Sedat - Özkösedâğ, Özlem (2009), “Yerel Yönetimlerin Güncel Sorunlarının Çözümünde Hizmet Öncesi Eğitim”, Görmez, Kemal, Ökmen, Mustafa (Ed:), *Yerel Yönetimlerin Güncel Sorunları: Küresel, Bölgesel ve Yerel Perspektifler*. Beta Yayınları, İstanbul, s.199-224.

Bayraktar, Ulaş (2014), “Demokratikleşme, Ölçek Ekonomisi Ve Teknik Kapasite Arttırımı Üçgeninde Yeni Büyükşehir Düzenlemesi”, *DEHA 20 Büyükşehir ve Kentsel Dönüşüm Eki*, s.8-9.

Bedük, Saffet Arıkan (2012), “Büyükşehir Sınırlarının İl Sınırları İle Örtüştürülmesi Ülkemizde Sorunları Azaltma Yerine Artıracak Bir Uygulamadır”, *İdarecinin Sesi Dergisi*, s. 8-10.

Bingöl, Yılmaz - Yazıcı, Ersin - Büyükakın, Tahir (2013), *İl Sınırlarında Büyükşehir Belediye Modeli: Kocaeli Deneyimi* (1. Basım). Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Dairesi Başkanlığı Yayınları (38), Kocaeli.

Bozlağan, Recep (2009), “Örgütsel Yurttaşlık Davranışı ve Belediyelerde Yönetim Sorunu”, *Sosyal Siyaset Konferansları*, Sayı: 56, s. 277-279.

Ceritli, İsmail (1995), “Şehirleşmeye Bağlı Çevre Sorunlarını Oluşturan Temel Kaynaklar”, *Ekoloji Çevre Dergisi*, Sayı: 17, s. 15-21.

Çelik, Abdullah (2008), “Yerel Temsil Açısından Yerel Seçilmişler Üzerine Bir Araştırma: Bingöl İl Merkezi”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt: 17, Sayı: 1, s.5-18.

Çevik, Hasan Hüseyin (2012), *Kamu Yönetimi: Kavramlar-Sorunlar-Tartışmalar* (İkinci Basım), Seçkin Yayınları, Ankara.

Çetin, Ergun (2011), “Türkiye'nin Meseleleri Ve Çözüm Önerileri”, <https://www.ogu.edu.tr/files/birimduyuru/2bf6b03b-c2e6-4f47-8604845f08457fea/201172095230.pdf>, (12.03.2015).

Çimen, Adnan (2011), “Sorgulanması Gereken Bazı Yerel Yönetim Mitleri”, *İdarecinin Sesi Dergisi*, Sayı: 146, s.27-31.

Çitçi, Oya (1996), “Temsil, Katılma ve Yerel Demokrasi”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt: 5, Sayı: 6, s.5-14.

Çukurçayır, Mehmet Akif (2006), *Siyasal Katılma ve Yerel Demokrasi* (Üçüncü Basım), Çizgi Kitabevi, Konya.

Çukurçayır, Mehmet Akif (2009), “Yerel Yönetimde Değişim: Bürokratik Örgütten Hizmet İşletmesine Doğru”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 73, s.31-49.

Çukurçayır, Mehmet Akif - Eroğlu, Tuğba H. - Sağır, Hayriye (2012), “Yerel Yönetişim, Katılım ve Kent Konseyleri”, *Yerel Politikalar Dergisi*, Sayı: 1, s.91-121.

Çukurçayır, Mehmet Akif (2012), “Asıl Tartışmamız Gereken Mevcut Sistemin Ne Kadar İşlevsel ve Verimli Olduğudur”, *İdarecinin Sesi Dergisi*, Sayı: 151, s.20-23.

Çukurçayır, Mehmet Akif (2013), *Yerel Yönetimler Kuram, Kurum ve Yeni Yaklaşımlar* (İkinci Basım). Çizgi Kitabevi, Konya.

Çukurçayır, Mehmet Akif - Negiz, Nilüfer - Yemen, Aysun (2013), “6360 Sayılı Kanun Dönüşümünde Köy(lü) mü Mahalle(li) mi?: Katıl(a)mayan Açısından Bir Değerlendirme”, *Afro-Avrasya Coğrafyasında Kamu Yönetimi Uygulamaları ve Sorunları*, XI. KAYFOR-Bildiriler Kitabı, TODAİE Yayınları, Ankara, s.221-233.

Çukurçayır, Mehmet Akif (2015), “Büyükşehir Belediye Meclisinin Yapısı, İşleyişi ve Yerel Demokrasi: Konya Örneği”, Uyan Semerci, Pınar (Der.), *Yerel Demokrasi Sorunsalı Büyükşehir Belediye Meclisleri Yapısı ve İşleyişi*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.

Deniz, Taşkın - Kantürk Yiğit, Güzin (2013), “İdari Coğrafya Açısından Büyükşehir Belediyeleri”, *International Journal of Social Science*, Vol. 6, No: 2, s.629-649.

- Doğan, M. Emin (1996), “Belediyelerin Denetimi”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 5, Sayı: 5, s.27-36.
- Doğan, Mahmut - Baş, Ali İhsan (2013), “Bir Finansman Kaynağı Olarak Belediyelerde Borçlanma”, *Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, Cilt. XXXIV Sayı: I, s.293-313.
- Eke, Ali Erkan (1982), *Anakent Yönetimi Yönetimlerarası İlişkiler*. Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Sayı:505, Ankara.
- Ercan, E. Meral (2007), “Kentlerimizin İçinde Bulunduğu Planlama ve Yönetim Sorunları”, *Planlama Dergisi*, Sayı: 2, Ankara: Koza Yayıncılık.
- Ergin, Osman Nuri (2013), *Türk Belediyecilik ve Şehircilik Tarihi Üstüne Seçmeler*, Yıldırım, Selahattin (Haz.), Çankaya Belediyesi, Mattek Matbaacılık, Ankara.
- Ersoy, Melih (2013), “6360 Sayılı Yasa Ve Mekânsal Planlama Sorunları”, *Gap Belediyeler Birliği Dergisi*, s.1-13.
- Eryılmaz, Bilal - Eken, Musa (1995), *Kamu Bürokrasisi, Personel Alımı ve Verimli Çalıştırılmasına İlişkin Öneriler (İkinci Basım)*, İzmir Ticaret Odası, İzmir’den aktaran Recep Bozlaşan, *Örgütsel Yurttaşlık Davranışı ve Belediyelerde Yönetim Sorunu*, Sosyal Siyaset Konferansları, 56, 2009, s.279.
- Eryılmaz, Bilal (2010), *Kamu Yönetimi (Üçüncü Basım)*, Okutman Yayıncılık, Ankara.
- Genç, Fatma Neval (2014), “6360 Sayılı Kanun ve Aydın’a Etkileri”, *Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Sayı: 1(Özel Sayı), s.1-29.
- Görmez, Kemal (2001), “Büyük Kentlerde Kent Planlaması ve Bazı Sorunlar”, *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Sayı: 2, Ankara, s.133-140.
- Görmez, Kemal (2012), “Yerelleşme-Merkezileşme Geriliminde Büyükşehir Yasası, Zaman Gazetesi”, http://www.zaman.com.tr/yorum_yerellesme-merkezilesme-geriliminde-buyuksehir-yasasi_2017227.html, (07.02.2015).
- Göymen, Korel (1999), “Türk Yerel Yönetiminde Katılımcılığın Evrimi: Merkeziyetçi Bir Devlette Yönetişim Dinamikleri”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt. 32, Sayı: 4, s.67- 83.
- Gözler, Kemal (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?”, *Legal Hukuk Dergisi*, Cilt. 11, Sayı: 122, s.37-82.
- Gül, Hüseyin - Kiriş, Hakan Mehmet - Negiz, Nilüfer - Gökdayı, İsmail (2014), *Türkiye’de Yerel Yönetimler ve Yerel Siyaset (Birinci Basım)*. Detay Yayıncılık, Ankara.
- Hacıcaferoğlu, Süleyman (2011), “Büyükşehir Belediyelerinin Denetim Bağlamında Sorunları Ve Öneriler”, *Dış Denetim e-Dergisi*, Sayı:4, <http://www.sayder.org.tr/e-dergi-buyuksehir-belediyelerinin-denetim-baglaminda-sorunlari-ve-oneriler-12-15.pdf>, (12.05.2015).
- Kahraman, Mehmet - Baysuğ, İsmail (2013), “Yerel Yönetimlerin İç Denetimi ve Kamu Denetçiliği Kurumu”, Bulut, Yakup - Eren, Veysel - Karakaya, Sedat - Aydın, Abdullah (Ed.). *Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler ve Kentsel Politikalar (Birinci Basım)*, Pegem Akademi, Ankara.
- Kamalak, İhsan - Gül, Hüseyin - Beyazıt, Eylem (2013), “Sosyal Demokrat İlkelerin Yerel Düzeyde Uygulanması Üzerine Bir Deneme: Türkiye Örneği”, Kamalak, İhsan – Gül, Hüseyin (Ed.), *Yerel Yönetimlerde Sosyal Demokrasi Toplumcu Belediyecilik Teorik Yaklaşımlar, Türkiye Uygulamaları (İkinci Basım)*. SODEV Yayınları, İstanbul, s.27-64.
- Kar, Bülent (2007), *Yerel Demokrasi ve Kent Yönetimi*, Plato Yayınları.
- Karaman, Zerrin Toprak (2006), *Yerel Yönetimler (Altıncı Basım)*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- Keleş, Ruşen (1985), “Municipal Finance in Turkey with Special Reference to Finance”, Heper, Metin (Der.), *Dilemmas of Decentralization: Municipal Government in Turkey*, içinde, Friedrich Ebert Stiftung, s.123-124, Bonn’dan aktaran Sema Erder - Nihal İncioğlu, *Türkiye’de Yerel Politikaların*

- Yükselişi: İstanbul Büyükşehir Belediyesi Örneği (Birinci Basım), İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2008, İstanbul.
- Keleş, Ruşen (1993), Kent ve Siyaset Üzerine Yazılar (1975-1992), IULA-EMME (Yerel Yönetim Dünyası) Yayını, İstanbul.
- Keleş, Ruşen - Hamamcı, Can (1994), Belediye Başkanları ve Belediye Meclis Üyeleri, Türk Belediyecilik Derneği - Konrad Adenaur Vakfı Yayını, Ankara.
- Keleş, Ruşen (2014), Yerinden Yönetim ve Siyaset (Dokuzuncu Basım), Cem Yayınevi, İstanbul.
- Kızılboğa, Rüveyda - Alıcı, Orhan Veli (2012), “Türkiye’de Kırsal Alan Belediyeciliği Ve Büyükşehir Belediyelerinde İl Mülki Sınırı Uygulaması”, Türk İdare Dergisi, Sayı: 476, s.353-381.
- Koçak, İlker (2013), “Büyükşehir Belediyelerinin İmar Denetim Yetkileri”, İstanbul Kültür Üniversitesi Hukuk Fakültesi Fasikül Aylık Hukuk Dergisi, Cilt. 5, Sayı: 39.
- Nadaroğlu, Halil (2001), Mahalli İdareler Teorisi-Ekonomisi-Uygulaması (Yedinci Basım), Beta Yayınları, Ekim.
- Nacak, Osman (2014), “Temsili Demokrasinin Sorun Alanları ve Çözüm Noktasında Yeni Bir Model: Katılımcı Demokrasi”, Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Sayı: 3, s.194-214.
- Ortaylı, İlber (2012), Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi (Dördüncü Basım), Cedit Neşriyat, Ankara.
- Ökmen, Mustafa (2009). Sürekli Değişme ve Gelişme Sürecinde Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetimler, Yerel Yönetimlerin Güncel Sorunları: Küresel, Bölgesel ve Yerel Perspektifler, Beta Yayınları, İstanbul.
- Ökmen, Mustafa - Görmez, Kemal (2009), “Türkiye’de Yerel Gündem 21 ve Yerel Yönetişim Uygulamaları”, Görmez, Kemal – Ökmen, Mustafa (Ed.), Yerel Yönetimlerin Güncel Sorunları: Küresel, Bölgesel ve Yerel Perspektifler, Beta Yayınları, İstanbul.
- Ökmen, Mustafa - Parlak, Bekir (2013), Kuram ve Uygulamada Yerel Yönetimler, -Kavramlar, Yaklaşımlar, Yapılar ve Mevzuat (Üçüncü Basım), Orion Kitapevi, Ankara.
- Özgür, Hüseyin - Acartürk, Ertuğrul - Genç, F. Neval (2008), “Ege Bölgesi Büyük Köylerinin ve Küçük Belediyelerinin Belediyeleşme Süreci: Sorunlar ve Çözüm Önerileri”, 1. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildiriler Kitabı, 23-24 Ekim, Sakarya, s.401.
- Özkaya Özlüer, Ilgın (2015), “Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği Işığında İmar Planlarında Yetki Sorunu”, Ankara Üniversitesi hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt. 64, Sayı: 2, Ankara, s. 435-457
- Serteser, Selçuk (2011), “Yerelde Siyasi Sorumlulukla Hizmet Sorumluluğunun Örtüşmemesi ve Seçim Sisteminden Kaynaklanan Temsil Sorunları”, TEPAV Politika Notları, N201150.
- T.C. BAŞBAKANLIK (2003), Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 1 Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim Raporu, Ekim, Ankara.
- Tekeli, İlhan (2009), Cumhuriyetin Belediyecilik Öyküsü (1923-1990) (Birinci Basım), Tarih Vakfı Yurt Yayınları, Nisan, İstanbul.
- Turan, Menaf - Duru, Bülent (2014), “Anakentin Zayıf Halkaları: İlçe Belediyeleri”, Uluslararası Türk Dünyası Yerel Yönetimler Sempozyumu, s. 283-291.
- Yaşamış, Firuz Demir (2008), “Belediyelerde Kurumsal Gelişme ve Reorganizasyon Çalışmaları”, Genç, F. Neval - Yılmaz, Abdullah – Özgür, Hüseyin (Ed.), Dönüşen Kentler ve Değişen Yerel Yönetimler, Gazi Kitabevi, Ankara, s.29.
- 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5216.html>, (10.04.2012).

6360 Sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, (14 Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması) <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2012/12/20121206-1.htm>, (14.05.2013).

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (2003)
<https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5018.html>, (14.06.2015).

<http://secim.haberler.com/> , (20.01.2016).

6360 SONRASI YENİ BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE MODELİ İLE HOLLANDA-RANDSTAD KARŞILAŞTIRMASI

Arş. Gör. Seda EFE*
Prof. Dr. Hüseyin GÜL**

ÖZET

Kentsel aktivitelerin çok farklı fonksiyonel alanlarda gerçekleştikleri önemli bir gerçekliktir. Bu aktivitelerin gerçekleştiği alanların kentin mülki sınırlarıyla veya belediye hizmet sınırı ile örtüşmesi / simetriği olması beklenmemelidir. Bahsedilen fonksiyonel alanların daha etkin ve etkili yönetilmesi için dünyada ve Türkiye’de yaklaşık yarım asırdır gerek yerel yönetim yapılarında gerekse de kentsel politikalarda değişiklik arayışının olduğu görülür. Türkiye’de büyükşehir yönetimleri üzerinden şekillenen bu arayış 6360 sayılı yasa ile yeni bir boyuta taşınmıştır. Son zamanlarda yerel medyada gündeme gelen 38 ilçenin ile dönüşmesi tartışması ve İçişleri Bakanlığı’nın yayınladığı 2017 yılı Performans Programına göre 30 büyükşehir belediyesi (BŞB) yapısına ek olarak 21 yeni BŞB kurulmasının planlanması yaşanması beklenen değişiklikler hakkında fikir vermektedir.

Türkiye’de, diğer birçok ülkede olduğu gibi, büyük kentsel alanlar için yeni yönetim modeli arayışları devam etmektedir. Burada üzerine düşünülmesi gereken konu sayıca artırılması da planlanan bu yapıların yönetsel ve desantralizasyon yapıları açısından birbirinden nasıl farklılaştırılabileceğidir. Zira beklenen yeni yapısıyla sistem 51 farklı özellikte yeni mekânsal kurgulamaya dâhil etmektedir. Bu kurgulama içerisinde diğerleri gibi kırsal alanlarıyla bir bütün olarak yönetilmesi gereken ancak alansal özellikleri sebebiyle daha etkin yönetilebilmesi için değişik yol ve yöntemlerin izlenmesi daha faydalı olacak alanlar ortaya çıkacaktır. Alan yönetimi açısından farklı uygulamaları görebilmek için farklı bir yerel yönetsel sisteme sahip olduğu bilinen Hollanda Randstad örneğinden çıkarımlar yapmak bu çalışmanın temel amaçlarıdır.

Amsterdam, Rotterdam, The Hague ve Utrecht’i kapsayan ve Hollanda’daki en önemli kentsel alanı (kent bölgeyi) ifade eden Randstad’ın en temel özelliği; tüm kısıtlayıcı planlama politikalarına rağmen içerisinde büyüyen köylerin olması ve kentsel alanlarla çok yakın bağlantılı kasaba ve beldelerin (town) yer almasıdır. Randstad tam da bu sebeple, yani kentleşmiş ama kırsal alanlarıyla bütünlük gösteren bir alan olması nedeniyle, Türkiye’deki yeni BŞB sistemiyle karşılaştırmak için bir örnek olarak ele alınıp incelenecektir.

Anahtar Kelimeler: Yeni Büyükşehir Belediye Modeli, Yeni Tartışmalar, Randstad, Kent-Bölge

*Süleyman Demirel Üniversitesi, İİBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, e-mail: e-posta: sedabatman@gmail.com

**Süleyman Demirel Üniversitesi, İİBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, e-posta: gulhuseyin@yahoo.com

THE NEW MUNICIPAL MANAGEMENT MODEL AFTER LAW NUMBERED 6360 AND ITS COMPARISON WITH RANDSTAD-HOLLAND

ABSTRACT

It is an important reality that urban activities take place in many different functional areas. It is not anticipated that the areas where these activities take place should be the overlapping / symmetry of the city's property boundaries or municipal service boundaries. Because of this there has been a search for changes in local government structures and urban politics in order to be able to manage the functional areas more effectively for almost half a century both in the world and in Turkey. This quest which has been discussed through the metropolitan governments in Turkey has moved to a new dimension with the law numbered 6360. Discussion on about the transformation 38 district into the province in the local media and also planning to add 21 new metropolitan governance structures to present system (30+21) in the 2017 Performance Program published by the Ministry of Internal Affairs tell us something about the changes.

Search for new management systems especially for large urban areas is common in Turkey as well as many other countries. It is an important issue to consider how the new structures could be differentiated from each other on the basis of decentralization and governance structure because the new system in Turkey incorporates 51 different characteristic places in the new spatial constellation. Especially large urban areas that are integral to rural areas should be managed together like the others but may be different way can be more effective for some of them. For this reason, making inferences from the Dutch Randstad example, known to have a different local administrative system, and seeing different approaches to field management are the main purposes of this work.

The most fundamental feature of Randstad, the most important urban area (city-region) in Netherlands covering Amsterdam, Rotterdam, The Hague and Utrecht, is that it has the growing villages, small towns and municipalities that are very close to the large urban centers despite all the restrictive planning policies. Because of this feature (i.e., urbanized but integrated with the rural areas) Randstad is taken as an example to compare and contrast with the new municipality system in Turkey.

Keywords: *New Metropolitan Municipality System, New Debates, Randstad, City-region*

GİRİŞ

Kentleşme kavramı özellikle de gelişmekte olan ülkeler açısından, kentlerin büyümesini ifade etmekten daha önemli ve farklı boyutları da anlatmak için kullanılmaya başlamıştır. Günümüzde dünya nüfusunun yüzde 50'den fazlası kentlerde yaşamaktadır. Gelişmiş ülkelerde ise, bu oran yüzde 80'i aşmakta ve kentli nüfusun önemli bir kısmı da metropoliten olarak adlandırılan kentsel alanlarda yaşamaktadır. Dolayısıyla, metropoliten özellik taşıyan kentleri ve özelliklerini çalışmak son on yıllarda önem ve öncelik kazanmıştır. Ancak, karmaşık siyasi, mekânsal yapıları, metropollerini çalışmayı güçleştirmektedir. Ayrıca, metropoller önemli ölçüde toplumsal (hatta yönetsel ve siyasal) yaşamın örgütlenmesi boyutuyla (Davis ve Imbroscio, 2017: 20), ulusal yeniden yapılanma tartışmalarının temel kavramlarından biri haline gelmeye başlamıştır. Bu gibi farklı boyutları sebebiyle metropoliten alanlar farklı çalışmalara ve kuramsal yaklaşımlara konu olmaktadır.

Kentleşme ve metropolleşmeye ilişkin kuramsal yaklaşımların en çok tartışılanları; kamu tercihi okulu, yerel kamu ekonomileri yaklaşımı, bölgecilik ve yeni bölgecilik yaklaşımları, metropoliten yönetim/reform okulu (eski bölgecilik), yeniden ölçeklendirme ve yeniden bölgeselleşme olarak belirtilebilir (Savitch ve Vogel, 2017: 206-207; Gül vd. 2014). Bunların bazıları büyük metropoliten alanda var olan parçalı formel yapıları, çeşitliliği ve bunun getirdiği rekabeti savunurken,

bazı yaklaşımlar da bunların sebep olduğu sıkıntılar üzerinde durmaktadır. Ancak tüm bunlardan da önemlisi; çok merkezli kentsel bölgelerin neden, nasıl ortaya çıktığı, ne tür ilişkileri, akışları, dinamikleri ve yapıları ortaya çıkardığı ve bunların nasıl daha iyi yönetilebileceği sorularının her bir alan için ayrıca önemini artmış olmasıdır (van Eck ve Daalhuizen, 2005: 2-3). Bunun yanında, küreselleşme, postmodernizm, kentleşme, yönetim gibi olgular, yönetsel ve kuramsal pek çok konuda olduğu gibi, kente ve bölgeye dair yaklaşımlarda da önemli dönüşümlere sebep olmuştur. Yaşanan bu dönüşümde; kentsel politikalar, devletin yeniden ölçeklendirilmesi konusunda yakından bağlantılı ve önemli bir tartışma konusu olarak öne çıkmıştır (Davis ve Imbroscio, 2017: 20; Savitch ve Vogel, 2017: 206-207).

Devletin yeniden ölçeklendirilmesi ile ilgili konularda sıkça kullanılan bölge kavramı, bu çalışmada sadece kentsel politika açısından ve çalışmanın teorik ve kavramsal altyapısını oluşturmak amacıyla kuramsal çerçevenin ele alındığı bölümde kısaca incelemiştir. Hemen akabinde kuramsal yaklaşımların dışında farklı bir kentsel sistem örneği olarak Randstad yapısı, Türkiye'deki yeni büyükşehir belediye (BŞB)¹ sistemiyle benzer özellikte olduğu kabul edilebilerek, alanlar açısından incelenmiş ve farklı yaklaşım ve modeller geliştirilmesine yardımcı olması açısından değerlendirilmiştir. Büyük, bütünleşmiş kentsel alanlarda, idari/yönetsel yapıların değişip dönüşmesi, kent içinde karar alma süreçlerinin dönüşmesi beklentisini doğurmaktadır. Bu sebeple, yeni metropoliten yönetim sistemi içerisinde kent-bölge özellikleri açısından anlamlılığa sahip olan alanların daha detaylı ve farklı bir değerlendirmesini yapabilmek adına Randstad'ı incelemenin; değerli bulguları ortaya çıkarmak ve önerileri zenginleştirebilmek, geliştirebilmek adına önemli olabileceği düşünülmüştür.

Her ne kadar karşılaştırmalı çalışma yapmak, incelenen örneklerin kendine has özellikleri nedeniyle güç olsa da, Peter John'un da belirttiği üzere (2017: 25) tek bir ülke içerisinde yüzlerce, dünyada üzerinde ise binlerce sayıda olan bu birimlerin ve yönetsel özelliklerinin incelenmesi önemlidir. Çünkü, bu çaba dünyanın farklı noktalarındaki siyaset yapma biçimlerini ve çeşitlerini keşfetmeye, yeni fikir ve modellerin ortaya çıkmasına müsaade ederek, kolaylaştırmaktadır. Bu sebeple de, bu çalışmada dünyanın başka bir noktasında bulunan Hollanda'nın, metropoliten ölçekte yönetim modeli açısından dikkat çeken ve Randstad kentsel alanı ile 6360 sonrası ortaya çıkan metropoliten alan yönetim sisteminin, gelişimini etkilemesi beklenen bazı alanlar açısından karşılaştırmalı bir değerlendirmesi yapılmıştır. Zira, Türkiye'de metropoliten alanlar açısından önemli bir düzenleme olan 6360 sayılı yasa ile metropoliten yapı içerisinde var olan, yapısı değişerek varlığını devam ettiren ya da yeni oluşan kurum ve örgütlerin, formel yapıda ortaya çıkardığı ya da çıkarabileceği değişikliğin dışında, enformel ilişkilerin değişimini tetiklemesi de beklenmektedir. Çünkü formel yapıların, bir çok farklı yerellikte benzer olsalar bile, bunların kullanımda olan (fiili işleyiş) kurallara göre (enformel yapısal özellikler) farklı özellikleri/eylemleri ortaya çıkarması beklenir (Lowndes, 2017:188-189). Bu sebeple de formel ve enformal yapısıyla ön plana çıkan bir alan olan Randstad yapısının incelenmesi ayrıca önemli görülmüştür.

1.METROPOLİTEN ALANLARIN VE KENTSEL POLİTİKALARIN GELİŞİMİNE İLİŞKİN KURAMSAL VE KAVRAMSAL ÇERÇEVE

Kentsel politika; mekânsal ölçeğin tanımı ve analizi ile ilgili olduğu kadar, kentler ve kentsel alanlarla ilişkili sosyo-politik-ekonomik süreçlerin incelenmesi boyutunu da taşır. Günümüzde kentsel yönetime ait kurumların; hiyerarşik ve çok katmanlı yönetim boyutu olan karmaşık yapısının yanında, belirli bir zaman ve mekânda, yasal ve ekonomik kısıntılarla bir arada çalışmanın yollarını aradığı görülmektedir (Harding, 2017: 68). Daha üst düzey yönetim ise, bu birimlerin düzenli işleyişini ve üst politikalarla uyumunu sağlamaya çalışmakta ve günümüzde yeni mekânsallık arayışında büyük kentsel alanlara önemli işlevler yüklemektedir. Değişen kentsel özellikler ve bunlara ilişkin ortaya çıkan politikaları daha iyi yorumlayabilmek adına, bazı kuramların vurgulanması, kentsel politikaların neden değerlendirildiğini daha net görebilmek adına da oldukça önemlidir.

¹ Metinde Büyükşehir Belediyesi sıklıkla kullanıldığı için, yerine BŞB kısaltması tercih edilmiştir.

Örneğin Türkiye’de metropoliten yönetimlerin gelişiminin ve yaşamakta olduğu dönüşümün derinlemesine incelenebilmesi ve gelecek yönelimli çıkarımlarda bulunulabilmesi açısından; “kentsel rejim”² analiz yönteminin, büyüme koalisyonları gibi kentteki güç odakları üzerinden oluşturulan kuramlar üzerine düşünülmelidir. Yapılacak önerilerin daha kritik perspektiflerden ve daha geniş çaplı düşünülebilmesi için bu gibi kuramsal gelişmeler incelenerek gerekli analizlerin yapılması, önemli bir katkı sağlayacaktır. Geleneksel odağı sivil ve özel, önde gelen aktörlerle devlet arasındaki formel ve enformel işbirliği yöntemlerini incelemek olan “kentsel rejim analizi”; alanda yetkinin parçalanması ve demokratik kurumların politika yapma kapasitesi ile serbest piyasanın refah arttırıcı kaynakları arasındaki bağlılık ve ilişkiyi kabul etmektedir (Mossberger, 2017: 82-83). Yeni kurumsalcı perspektif ise, yerel yönetim incelemesinde formel ve enformel kuralların yeni ve eski unsurlarının incelenmesine olanak tanımaktadır (Lowndes, 2017: 181). Sonuçta yerel yönetim, siyasi olan ve olmayan, yere(le) özgü kurumsal çerçevelere gömülmüştür. Yerel kurumsal ortamlar, yerel yönetimin sadece farklı şeyleri değil, aynı şeyleri de farklı biçimde yapabilme fırsatları yaratması sebebiyle (Lowndes, 2017: 184; Clegg, 1990: 151) farklı kentsel politika iklimlerinin olduğu alanların incelenmesi, yeni modeller oluşturabilmek ve ülke modelini geliştirmek adına değerlidir.

Yerel kurumsal perspektifin öneminin bir diğer sebebi ise; kurumsal değişimin sadece teknik bir mesele olarak görülmemesi (Lowndes, 2017: 182) ve dolayısıyla yapılan kurumsal değişikliklerin, farklı bir takım gelişmelere yol açabileceğinin kabul edilmesi, bu gelişmelerin ön görülüp, yönlendirilmesi için tartışma imkânı sunmasıdır. Bu noktada üst yönetim karar ve düzenlemelerinin etkisi ve yerel kurumların bu düzenlemelere bağlılığının gücü de göz ardı edilmemelidir. Zira yerel pratikler; devletin koyduğu hedeflerin farklı unsurları tarafından somutlaştırılrsa da, yine de devletin teşvik ve sınırlamaları doğrultusunda şekillenmektedir (Lowndes, 2017: 191). Ayrıca, yeni kurumsal düzenlemelerin yereldeki kurumsal ortama uyarlanması gerektiği göz ardı edilmemelidir. Bu durum çağdaş kentsel politikaların çok düzlemli boyutta gerçekleştiğini (Lowndes, 2017: 184-186) ve dolayısıyla tek boyutuyla değerlendirilmemesi gerektiğini de gözler önüne sermektedir.

Yukarıda bahsedilen iki teori ile yakından ilişkili olan ve onları açıklamakta sıkça kullanılan bir başka teori ise, yönetim teorisidir. Yönetim teorisi; kentsel rejim teorisinde olduğu gibi siyasal iktisat yaklaşımlarından faydalandığı gibi, kurumsalcı yaklaşımın enformel davranış biçimlerine olan vurgusundan da faydalanmaktadır (Kjaer, 2017: 260). Kamu- özel sektör işbirlikleri açısından kentsel rejim teorisine, kentsel yönetim teorisi birbirine benzemektedir. Ancak kentsel rejim teorisi, kentsel yöneticiler yerine toplumsal gruplar ve seçilen meclis üyeleri arasındaki etkileşimi odak noktasına alır. Diğer önemli farklardan biri de kentsel rejimler toplumsal aktörler tarafından oluşturulurken, kentsel yönetim teorisinde yönetim ağlarının genellikle devlet tarafından ortaya çıkarılması beklentisidir (Kjaer, 2017: 280). Yerel yönetim; yerelde devletin ve bürokrasinin yanı sıra, piyasa ve yerel bilgiyi kamu politikalarına dahil edebilmek adına yerel aktörleri ve vatandaş temsilcilerini de yönetime dahil eden bir yönetsel yapıyı öngörmektedir. Metropoliten ve bölgesel yönetim ya da yönetime ilişkin tartışmalar ise, metropoliten alanın kurumsal yapısal özellikleri ile yakından ilişkilidir. Metropoliten alanlar genel olarak dört temel teorik çerçevede incelenmektedir. Bunlar daha önce de belirtildiği gibi; metropoliten yönetim okulu (eski bölgecilik-reform okulu), kamu tercihi okulu, yeni bölgecilik okulu, yeniden ölçeklendirme ve yeniden bölgeselleştirme olarak sıralanabilir (Savitch ve Vogel, 2017: 203-207).

Metropoliten Reform Okulu; temel olarak yerel yönetimlerin parçalı ve çok sayıda olmasının verimsiz ve etkisiz kamu hizmetine sebep olacağını belirtmekteyken, Kamu Tercihi Okulu bunun tam tersi bir savı savunmaktadır. Piyasayı temel alan kamu tercihi yaklaşımı; rekabeti sağlaması sebebiyle parçalı yapının daha düşük maliyetli, etkin ve duyarlı yerel yönetsel yapı ortaya çıkacağını savunur. Ancak bu yaklaşıma yönelik eleştiriler bu teorik varsayımın da diğerleri gibi doğruluğunun alansal gerçeklerle sorgulanması gerektiğini göstermektedir. Zira ölçek ekonomilerinden faydalanmak isteyen bir yerel yönetim biriminin, metropoliten alanın tamamında özel bölgeler ve yerellikler arasında anlaşmalara ihtiyaç duyacağı ve bunlar arasındaki koordinasyonu sağlamada güçlük yaşayacağını

²Burada kullanılan “rejim” kelimesi, yönetim tartışmaları paralelinde, kurumsal sınırların ve devletin formel araçlarının ötesinde bir işbirliğini içeren yönetim düzenlemeleri kümesini anlatmak için kullanılmaktadır (Mossberger, 2017: 82).

belirten görüşler de mevcuttur. Bunun yanında kent sakinlerinin Tiebout modelinin önerdiği şekilde hareket etmedikleri gibi, böyle hareket etme şansından yoksun olabileceği yönündeki eleştiriler gibi daha pek çok önemli eleştiri vardır (Savitch ve Vogel, 2017: 212- 213). Yerel yönetimlerin fonksiyonel ve bölgesel anlamda parçalanması sıkıntısına bir çözüm olarak ortaya atılmış olan metropoliten kent yönetim yapısı ise, kurgulanırken formel dikey kurumları vurgulayan, daha çok etkinlik ve eşitliği arttırmaya çalışan bir modeldir. Ancak günümüzde gerek “kamu tercihi teorisyenleri” gerekse de “metropoliten yönetim yaklaşımı” savunucuları, enformel yatay ağların vurgulandığı metropoliten yönetişimden bahsedilen ve daha çok “yeni bölgecilik” adı altında toplanan yeni paradigma tartışmasının içerisinde (Savitch ve Vogel, 2017: 213). Bu anlayış içerisinde, küreselleşme ile yerelleşme arasındaki sıkı bağ gibi, alansal ölçekte büyümenin aynı zamanda küçültmeyi gerektirdiği tartışılmakta ve kabul edilmektedir.

Yeni bölgecilik 1990’lı yıllarda kent plancılarının, kentler ve banliyöler arasındaki sıkı bağlılığın farkına varmasıyla gelişmiş bir yaklaşımdır. Yeni bölgeler bu noktada dünya ekonomisinde rekabet etmek için kentin değil, bölgesel kentin uygun bir birim olduğunu belirtirler (Savitch ve Vogel, 2017: 213-214). Ancak yeni bölgeci görüş; yapısal reformlar yerine, ittifakları ve işbirliğini destekleyen yönetim düzenlemelerine odaklanılması gerektiğini iddia ederler (Savitch ve Vogel, 2000; Savitch ve Vogel, 2017: 216). Metropoliten yönetim yaklaşımının savunduğu; bütünleşme ve büyük ölçekli metropoliten yönetimin anlayışının bu kentlerdeki sorunlara tam anlamıyla bir cevap veremediği düşünüldüğünde, “yeni bölgecilik yaklaşımının” önemli referans noktaları yakalamış olabileceği göz önüne alınması gereken önemli bir konudur. Ancak kendisi “yeniden ölçeklendirme ve yeniden bölgeselleşme” akımının bir temsilcisi olan Neil Brenner, yeni bölgeleri yeni bölgesel yönetim modellerinden çok, post fordist kentsel yeniden yapılanma ve neoliberal devlet politikalarının yansıması oldukları yönünde eleştirmiştir (Savitch ve Vogel, 2017: 218; Brenner, 2002).

1980’li yıllardan günümüze modern devletin yeniden yapılandığı/şekillendiği savında bulunan Brenner, oluşmakta olan bu yeni modern kapitalist yapının, bölgesel kentler etrafında oluşturulan bir devlet yapılanmasına ihtiyacı olduğunu söyler (Brenner, 2004). Ancak Brenner’in ele aldığı şekliyle “yeniden ölçeklendirme ve yeniden bölgeselleşme”, ekonomik determinizm eğilimli ve oldukça soyut olmakla eleştirilmektedir (Savitch ve Vogel, 2017: 219). Savitch ve Vogel (2017: 219-220) metropoliten kentlerin bölgesel sınırlarına ve yönetişime dair kurumsal yapısına yönelik düzenlemeye gidilmesinin de, devletin küresel ekonomi içerisinde rekabet edebilirliği ile ilişkili olduğunu söyler. Bu bağlamda yönetişim teorisi ve diğer bahsedilen teorilerin, metropoliten alanda yerel değerlerin (demokratiklik gibi) verimlilik amacı ile çelişkilerini gidermek amaçlı çıkış yolları aranması sebebiyle ortaya çıkıp, geliştiği söylenebilir.

Ulusal yönetimlerin kalkınmacı amaca yönlendirilmiş olması ve yerel yönetimlerin büyümeyi arttırma (kalkınma) ile doğrudan ilişkili olduğunun görülmeye başlanması; kentsel politikaların, devletin yeniden yapılanması hakkında yapılan analitik çalışmalar ile arasındaki bağlantıların incelenmesini oldukça önemli bir konu olarak karşımıza çıkarmıştır. Bu noktada özellikle de klasik çoğulculuğun, yerel siyasetin gerçeğini yakalamaktan oldukça uzak olduğunun anlaşıldığı bir çağda (Stone, 2017: 498), yerel yapısal farklılıkları dikkate almadan yapılan düzenlemelerin karşısında, yerel fiili siyasetin nasıl daha etkin ve verimli işleyeceği sorusunu, stratejik öneme sahip ve araştırılması gereken temel bir soru olarak karşımıza çıkarır. Bu da farklı yönetsel özelliklere sahip modellerin incelenerek, çıkarımlar yapılmasının önemini ortaya koymaktadır.

Bu çalışmada örnek olarak seçilen Randstad; nüfus, alan, kalkınma hedefleri ve formel yapıların ve işleyişin yanında enformel yönetsel işbirliği kültürünün oluştuğu ve kent-bölge özelliği açısından, Türkiye’deki yeni BŞB’si modeline katkı yapabilecek çıkarımlar yapmaya olanak sağlayacak bir örneklem olarak kabul edilmiştir. Kentsel hizmet sunumunda anlaşmalar ve şebekeler, bürokratik hiyerarşi ile nasıl bir arada olabilir sorusuna farklı yorumlar geliştirebilmek adına Türkiye’de metropoliten kentsel alanların bazıları açısından çıkarım yapılabilecek, önemli bir örneklem olarak ele alınmıştır.

2. RANDSTAD ÖRNEĞİNE BAKIŞ

Hollanda'nın batısında yer alan, kuzeyde Amsterdam ve Utrecht, güneyde ise Rotterdam ve Hague şehirlerinin oluşturduğu, "Ring City" olarak da adlandırılan Randstad; Paris ve Londra'nın tanımlandığı anlamda bir Avrupa metropolisi değildir. Randstad aslında yeşil bir alan çevresinde bütünleşmiş dört kentsel alanın toplamını ifade eden yere verilen isimdir (Kooij ve Van De Laar, 2003: 111). İçerisinde politik merkez, finansal kapital merkez, kültürel merkez vb. merkez özelliklerini barındıran yerlere sahiptir, ancak bunların hepsi Londra veya Paris gibi tek bir kentte değil, tarihsel olarak gelişimi birbirinden farklı olan kentlerin bütününe dağılmış şekildedir. Hendriks'in belirttiği şekliyle (2006: 931) bu farklı kentlerin her biri kendi karakter ve tarihleri, gururları ve şövenist tutumları ile bir aradadır. Randstad aslında Avrupa'nın en çok söz edilen, çok merkezli mega kent bölgelerinden (*mega-city region-MCRs* ya da *PUR-polycentric urban region*) biri olarak da adlandırılmaktadır (Lambrechts, Kloosterman, Van der Werff, Röling ve Kapoen, 2006: 137; van Eck ve Daalhuizen, 2005: 2-3).

Randstad'ta yer alan kentlerin arasındaki ilişkiyi tam çözümlenebilmek ve bu yapıyı kazanmasının arkasında yatan gelişmeleri iyi takip edebilmek için bir yüzyıl daha da geriye gitmek gerekebilir (Lambrechts vd., 2006: 137). 1950'lerin ortasında Peter Hall, Hollanda'nın batısına düşen bu yeri "greenheart metropolis" olarak adlandırmıştır (Salet, 2003: 175). Fakat yine de 1980'lerin sonuna kadarki süreç için Randstad, orta ölçekli kentlerin kümelenmesi olarak da açıklanabilir. Günümüze gelindiğinde ise, Amsterdam'ın 10 büyük Avrupa kentinden biri olduğu düşünüldüğünde, Randstad'ın gerçek Avrupa metropolisleri ile karşılaştırılması kabul edilebilir bir durumdur (Kooij ve Van De Laar, 2003: 112).

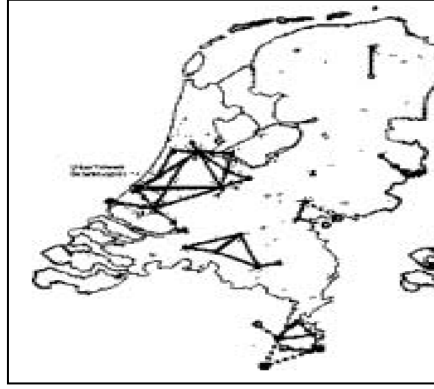
Alanda insan, mal ve bilgi akışları özelliklerinden, kentlerin tarihi gelişimlerinden kaynaklanan, coğrafi yapısını önceleyen ve daha pek çok farklı açılardan bütünleşme ve uzmanlaşma durumunu ve hatta bu durumun yönünü ve büyüklüğünü konu edinen pek çok akademik çalışma yapılmış ve yapılmaktadır. Bu çalışma da Randstad'ı konu alan bu araştırma sonuçlarından yola çıkılarak, bölgesel ihtiyaçlardan kaynaklanan enformel yapıları barındırması sebebiyle örnek alan olarak tercih edilmiştir. Hiçbiri birbirine çok üstünlük kuramamış, iki kentten daha fazla kentsel yapının oluşturduğu bu çok merkezli kentsel bölgenin (RANDSTAD) nasıl idare edildiği konusunun, büyük kentsel alanları için yeni model denemeleri ve arayışları olan Türkiye özelinde fikirlerin geliştirilmesine katkı sağlayabileceği düşünülmektedir.

Yerleşmiş bir "adem-i merkeziyetçi üniter" devlet olma özelliğine sahip Hollanda, ne tam bir federal ne de üniter bir devlettir (Karkın, 2013: 287). Ulusal düzey (merkezi hükümet), il düzeyi (*eyalet-de provincie*) ve belediye düzeyi olarak üç kademeli yönetsel yapıdan oluşan Hollanda'da, Randstad yaklaşık 175 belediye³ ve 4 il yapısına sahip, "bölgesel" bir yapı sergilemekte ve anayasasında bahsedilen 3 kademeli yapıya çok da uygun bir görüntü oluşturmamaktadır. Fonksiyonel Kentsel Bölge (FURs) olarak da adlandırılan bu yapı Lambrechts ve arkadaşlarının yaptığı çalışmaya göre, aralarındaki işbirliği ağları ve platformlarına rağmen parçalı yapısını korumaktadır (Lambrechts vd., 2006: 144). Hendriks de (2006: 936-937) çalışmasında, Randstad yönetsel yapısını "ince taneli" (*fine-grained*) olarak belirtir ve 10.858 km²den oluşan ve yaklaşık 7,5 milyon yerleşimin olduğu Randstad'ta; 4 il, 207 belediye ve 28 alt belediyenin, toplamda 239 alansal yönetim birimi olduğunu ve politik temsilci olarak ise alanda 276'sı il, 3.627'si belediye ve 633'ü alt belediyede olmak üzere toplamda 4.536 temsilci olduğunu belirtir. Bu parçalanmışlığın fonksiyonel anlamda bir parçalanmışlıktan çok, bölgesel hükümet kurumlarından oluşan bir parçalanmışlık olduğunu, bir başka deyişle "alansal bütünleştirici kurumların" (*integrative-territorial institutions*), "toplayıcı fonksiyonel kurumlara" (*aggregative-functional institutions*) üstün geldiğini belirtir (Hendriks, 2006: 938). Ancak farklı fonksiyonel görev üstlenen platformların oluştuğundan da bahseder. Bunlar çoğunlukla belediyeler üstü (*supra-municipal*) işbirlikleridir.

³ Frank Hendriks'in makalesinde (2006: 937) Hollanda'da toplamda 538 belediye olduğu ve bunların 207 tanesinin bahsedilen 4 il içerisinde yani Randstad alanında olduğu belirtilmiştir.

Bu noktada Avrupa kıtasındaki diğer yerler ile karşılaştırıldığında Hollanda'nın iller ve belediyelerin ulus altındaki örgütlenme şeklinde bir yeniliğe, reforma oldukça muhafazakâr bir duruş sergilediği de belirtilmelidir. Bunun sebebi, yasaların birbirine eşit olduğu ve aralarında hiyerarşi olmadığını belirten Hollanda anayasal düzenine rağmen; yerel yönetsel düzeyde, belediye ve eyalet yasalarının öngördüğünden farklı bir anlayış üreten yeni yasal düzenlemelerin-kamu çıkarlarının gerektirdiği durumlar hariç- belediye ve eyalet yasasına uygun şekilde çıkarılması gerektiğini belirten hükümde gizlidir (Van Haaren-Dresens, 2012: 464 aktaran, Karkın, 2013: 288). Ancak yalnız resmi kurumsal yapı reformu değil, enformel yapıdaki değişimler de dikkate alındığında Hollanda'nın önemli değişimler yaşadığı görülür (Hendriks, 2006: 939). Bu değişim Randstad alanı için; alandaki kuruluşlar arası işbirliği (*interorganizational cooperation at the Randstad level*), büyük kentler çevresindeki belediyeler arası işbirliği (*intermunicipal cooperation around the major cities*) ve özel bir proje veya alan çerçevesinde kuruluşlar arası işbirliği (*interorganizational cooperation focusing on particular projects or locations*) yapılanmaları olarak üç seviye olarak tarif edilebilmektedir (Hendriks, 2006: 939).

Şekil 1: Randstad Alanının Kentsel Ağ ve Kurum Bağlamı



Şekil 1'de (Hendriks, 2006: 933); Randstad olarak bilinen ve Deltametropolis olarak da adlandırılan kentsel network bağı görülmektedir. Yönelimsel ve politik bir sistemi gösteren bu çapraz sınırlar içerisinde resmi bir Randstad otoritesi yoktur. Önceden de belirtildiği gibi burada G4 olarak da adlandırılan 4 büyük kent: Amsterdam, Rotterdam, The Hague ve Utrecht bulunmaktadır. Aynı alanda South-Holland, Nord-Holland, Utrecht ve Flevoland olarak adlandırılan 4 il vardır (Hendriks, 2006: 933). Yönelimsel ve kurumsal bakış açısından fonksiyonel bakış açısına kadar, çok katmanlı karmaşık bir bileşime sahip bu alanda izlenecek politikalar açısından bir ikilem olduğu söylenebilir. Bu ikilem bahsedilen alanın bir “fonksiyonel entegre sistem” olarak mı yoksa “zayıf bağlantılı alt bölgeler sistemi” olarak mı ele alınması gerektiği konusunda yaşanan ikilemdir. Alanda tam yetkili geniş bir metropoliten otorite makamının kurulması düşüncesi, “House of Thorbecke” olarak adlandırdıkları geniş ölçekli bir yeniden yapılandırma anlayışı⁴ ile imkânsız görünmektedir. Ancak bununla birlikte bölgesel bir dünyanın ortaya çıktığı gerçeği karşısında; yerelde ölçek büyümesine gitmek, belediyeler arası işbirliği ve daha az da olsa iller arası işbirliği yapmak gibi alternatif çözümler üretildiği görülmektedir (Lambregets vd., 2006: 144). Bunun en bilindik örneklerinden biri resmi kooperatif platformu olan Regio Randstad'tır. Bu yönetsel yapı 4 Randstad ilini⁵, 4 büyük kenti ve onların ilgili kentsel bölgelerini kendi rekabetçi konumuna ve ilgisine göre ortak fayda sağlayacakları faaliyetlerde buluşturmayı amaçlamaktadır. Randstadla ilgili konularda ulusal hükümetin tartışma partneridir aynı zamanda. Bu yönetsel yapının amacı büyük oranda “Deltametropolis Birliği” ile uyumludur. Regio Randstad; Randstad merkezli, aktif ve çok çeşitli düşünce kuruluşu ile birlikte Randstad bölgesi için metropoliten gelişme perspektifini güçlendirir. Bu sebeple ilerleyen zamanlarda Regio Randsad, Deltametropolis II olarak da adlandırılmaya başlanmıştır. Bunun dışında, Güney Kanadı Yönelimsel

⁴ Temel mantık olarak üç seviyeli iktidar sistemine (devlet, il, belediye) dayanan vizyona sahip Liberal Başkan J.R. Thornbecke'in şekillendirdiği 1848 Anayasasının çizdiği yönetsel kurgu (Lambregets vd., 2006: 145)

⁵ Hollanda'da toplam 12 adet il vardır.

Platformu (Administrative Platform for the South-wing), Kuzey Kanat Konferansı (The North-wing Conference), Green Heart Yönetel Platformu gibi küçük ve daha çok enformel yapı sergileyen işbirliği platformları da vardır(Lambregets vd., 2006: 144).

Buraya kadar yapılan açıklamalardan da çıkarılabileceği üzere, Randstad'ın kompleks ve çok merkezli kurumsal yapısı vardır (Hendriks, 2006: 931). Bu kurumsal yapı içerisinde; anayasal yapılar, yasal yönetel organizasyonlar, enformel bağlantılar, kurallar ve prosedürler vardır. Ancak paylaşılan enformel bilgiler genellikle resmi kurumsal yapıdan daha önemlidir. Başka bir deyişle çok merkezli network ağı, tek merkezli güç oyunundan daha önemlidir (Hendriks, 2006:934-935). Tüm bunlar, yönetel alandaki reform çabalarının çoğunlukla yönetel yapıya değil, yönetim kültürüne odaklandığını göstermektedir. Yapılan reformlarda işbirliği, network, proje temelli etkileşim gibi kavramlarla açıklanan bu değişim; yönetimi yeniden kurgulama arayışından çok, yönetim kültürünü yeniden keşfetme arayışı olduğunu göstermektedir (Hendriks, 2006: 939).

Son 30 senedir Batı Avrupa'nın pek çok ülkesinde yeni bölgesel kurumsallaşma artarken, Hollanda bu gelişmelerin biraz dışında kalmıştır. Ancak son yıllarda kurulan enformel bölgesel platformlar ve bunda öncü olan Randstad ile Hollanda da bölgesel kurumsallaşmaya gitmiştir. Randstad yapılanması Deltametropolis olarak da adlandırılmaktadır. Deltametropolis I ve II olmak üzere iki çeşidi vardır. Bunlardan I.sı 1998'te alansal planlamadan sorumlu belediye meclis üyeleri tarafından oluşturulmuştur. Amacı birbirine bağlı olmayan kent, kasaba ve köyler koleksiyonu olan Randstad'ı, birbirine bağlı kentsel sistem olan Deltametropolis'e dönüştürmektir (Hendriks, 2006:945).Ancak günümüze gelen süreçte Deltametropolis Birliği toplamda 32 üyeli ve aşağıdan yukarıya doğru ağ bağ kurmayı hedefleyen bir yapıya dönüşmüştür (Hendriks, 2006: 945).

Gerek ulusal otoriteler gerekse de Randstad otoriteleri; Randstad'ın, Hollanda ekonomisinin eski günlerine dönebilmesi için, uluslararası rekabetçi pozisyonunun etkinleştirilmesi gerektiğini düşünmekte ve dolayısıyla da bu bölgenin farklı mekânsal gelişme stratejisine sahip olması gerektiğini belirtmektedir (Lambregets vd., 2006: 144). Bu noktada küyerelleşme (*glocalization*) baskısına karşı; hem yönetel ölçek küçültme (*down-scaling*), hem de yönetel ölçek büyütme (*up-scaling*) olarak esnek bir cevap ile karşılık verme çabası olduğu görülür (Hendriks, 2006: 931).Burada yönetel ölçek küçültmeden kastedilen özel konulardayerelleşmeiken; ölçek büyütmeden kastedilen de şehirlerarası bütünleşmeler/birleşmeler seviyesinde ortaya çıkan bölgeselleşmedir. Bu noktada ulusal hükümet, Randstad'ın kurucu parçalarını (Nort/South Wing ve Utrechth Region) güçlendirerek en iyi şekilde gerçekleştirebileceğini düşünürken; Randstad otoriteleri ise, kurucu parçaların bölgeye özgü olduğunu düşündükleri metropoliten potansiyellerin daha iyi kullanılmasını sağlamak istemektedir. Bu anlamda Regio Randstad'ın yaptığı gibi, seyahat süresinin azaltılarak piyasa entegrasyonunun sağlanması ve Vereniging Deltametropol'ün (Deltametropolis Birliği) de iddia ettiği gibi entegre bir metropoliten alan yaklaşımının olması, Randstad'ın uluslararası fonksiyonunu güçlendirmek için hayati önem taşımaktadır (Lambregets vd., 2006: 144-145).Ancak, Deltametropolis Birliği, ulusal hükümetin Randstad'ın Avrupa'daki rekabet gücünü ihmal etmesinden şikâyetçidir (Hendriks, 2006:946). Buna rağmen birliğin bu konudaki politika söylemleri üzerine olumlu etkisi vardır. Örneğin; tarım, ulaştırma ve planlama bakanlıkları Deltametropolis konseptini benimsemiştir. Bunun dışında biraz formel biraz enformel bir yapıya sahip olan Regio Randstad da bu konsepti benimsemiş ve adını Deltametropolis⁶ olarak değiştirmiştir. Bu noktada birlik aktörler koalisyonunun savunucusu olarak, yalnızca kurumsal yapılanma vizyonunu değil alan için planlama öngörülleri de sunmaktadır (Hendriks, 2006: 946).

2003 yılında alanın pek çok farklı boyutuyla retrospektif analizini yapan bir çalışmaya göre ise Randstad; ilki çok çekirdekli bir yapıdan iki adet tek çekirdekli yapı şeklinde ya da ikincisi, Los Angeles gibi yeşil alana teslim olan ve gerçek bir merkezi olmayan yapı olarak iki farklı şekilde düşünülerek kurgulanıp geliştirilebilir (Kooij ve Van De Laar, 2003: 133). Bu noktada Randstad'a "Ulusal Yönetim" ve "Deltametropolis Birliğinin" nasıl baktığının kısa bir karşılaştırmasını yapmak alanın gelişim yönündeki farklılıkları açıklayabilmek adına da faydalı olacaktır (Bkz. Tablo 1).

Kurumsal düzenleme mantığından ziyade, pratikte de uygulamada olan bir yaklaşım olan, ana plan ya da planlayıcı olmadan alanı yönetmeyi düşünen yaklaşım çok merkezli Randstad yapısına daha uygun görünmektedir. Zira daha önce Hollanda yönetel geleneğine uygun görünen formal

⁶ Sonradan yaşanan bu gelişme sebebiyle Regio Randstad,"Deltametropolis II" olarak kabul edilmeye başlanmıştır.

yeniden yapılandırma girişimleri hep başarısızlıkla sonuçlanmıştır (Hendriks, 2006: 948). Bu noktada 1984 yılında çıkarılan “İşbirliği Düzenleme Yasası” ile yerel yönetimler arası işbirliğinin kurumsallaşmasının sağlanmaya çalışılmıştır. Söz konusu işbirliklerinin doğası gereği sadece belediyeler arası değil, belediyelerle diğer yönetimler arasında da gerçekleştiğini bilmek önemlidir. Yönetimsel düzeyleri arasında iç içe geçmişlik ve bağlantıların (*interconnectivities*) son derece önemli olduğu da unutulmamalıdır (Karkın, 2013: 290-291).

Tablo 1: Randstad’a Ulusal Hükümet ve Deltametropolis Birliğinin Bakışları

Ulusal Hükümetin Yaklaşımı	Deltametropolis’in Yaklaşımı
Yüksek yoğunluklu bir kara parçasıdır	<i>Düşük yoğunluklu bir kenttir</i>
Randstad ile Greenheart ayrımı kent ve kara parçası ayrımıdır	Su-kent ve su-kara bütünleşmesinden oluşan tek bir alandır
1-2 milyon yerleşimin bulunduğu 3 network kenti vardır	Beş altı milyon yerleşimi olan tek bir alandır
Ulaşımın ve malların ekonomisi var	Servis ekonomisi vardır
Pazar liderliğinde bir gelişme vardır	Devlet tarafından şartlandırılmış bir gelişim
Toplu ulaşım tamamlayıcı bir unsurdur (sadece %15, genelledemiryolu)	Toplu taşıma çok önemli (%50, kara yolu ulaşımında bunun yarısını oluşturur)

Kaynak: Hendriks, 2006: 947

3.TÜRKİYE’DEKİ METROPOLİTEN ALAN DÖNÜŞÜMÜ ÜZERİNE

Büyük yerleşim yerleri için ilk olarak 1800’lü yıllarda Londra’da ve sonrasında da ABD’de yerel kurumların önünde “metropoliten” sıfatı kullanılmaya başlanmıştır. Bu sıfat genellikle bir merkez anakent ile onu çevreleyen ve onunla ekonomik olarak bütünleşmiş yörekentler (suburbs) ve ilçelerden oluşan kentsel alan için kullanılmıştır (Frey ve Zimmer, 2001; Gül ve Batman, 2013: 9). Türkiye deneyiminde de metropoliten alan sınırlarının gerek fiili gerekse de idari anlamda sürekli genişlediği, büyükşehirlerin sınırları içinde kırsal ve kentsel nitelikli çok sayıda yeni yerleşim ve yönetim birimi olduğu görülmektedir. Bu noktada 3030 sayılı yasa, metropoliten alan sınırı içerisinde kalması gereken birçok yerleşim birimini bu sınırlar dışında bıraktığı ve planlama, hizmet sunumu gibi konularda eşgüdüm sorunlarına sebebiyet verdiği için sıkça eleştirilmekteydi. Bu sebeple daha sonraki yasal düzenlemeler olan 5216, 5747 ve 6360 sayılı yasalarla sorunların çözümü amacıyla metropoliten alan sınırlarını genişletme yolunun seçildiği görülür. Ancak bu kez de ciddi bilimsel alan bilgisine dayandırılmadan genişletilen yeni metropoliten alan sınırları içerisinde yerel yönetim birimi sayısının artması ve farklılıkların büyümesi sebebiyle; hizmet sunumu, eşgüdüm, planlama ve yönetim sorunlarını ortaya çıkarmıştır (Gül vd. 2014: 176-178; Gül, 2016b: 56-57; Tekel, 2016: 267-268).1960’ların sonlarına doğru İstanbul, Ankara ve İzmir kentsel alanlarına ilişkin başlayan metropoliten yönetim ve yerel hizmetlerde eşgüdüm tartışmaları, yaşanan anakentsel sorunlara karşı daha çok öneri düzeyinde kalsa da, “kent birlikleri” ve “özel amaçlı anakentsel kuruluşlar” gibi kısa süreli ve dar kapsamlı çözümler üretildiği görülür(Güler, 1987: 118). Bu gibi hizmet birliklerine ve özel amaçlı birimler oluşturulmasına dayalı çözümler ile farklı bir anakent yönetimi ya da hizmet modeli oluşturmayı amaçlamış olduğu görülür.

12 Eylül 1980 askeri darbe yönetimi geldikten üç ay sonra ise, 34 Numaralı Kararla, büyük kentlerde ana belediyenin çevresinde oluşan küçük belediyeler ana belediyeye bağlanmıştır. Bunu Anakent Yönetimi Hakkında Yasa Tasarısı ve İstanbul’da özel amaçlı kuruluşlar (İSKİ, Boğaziçi İmar İdare Heyeti, Boğaziçi İmar Müdürlüğü) oluşturulması izlemiştir (Güler, 1987: 130). Kısacası, 1982 Anayasasının “büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçiminin getirilebileceği” (md. 127/3) hükmünden önce bu gibi yollarla kentleşme hızı yüksek olan ve hızlı şekilde büyüyen kentler için yeni yönetim şekilleri aranmıştır. 1982 Anayasasının bu hükmüne istinaden 8 Mart 1984 tarihli ve 195 sayılı “Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” ile belediye

sınırları içinde “birden fazla ilçe bulunan şehirler” büyükşehir olarak tanımlanmıştır. Sonrasında da İstanbul, Ankara ve İzmir il belediyeleri, büyükşehir belediyesi (BŞB) yapılmıştır. Akabinde 195 sayılı KHK'nin yerini 27 Haziran 1984 tarih ve 3030 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu almış ve böylece büyükşehir yönetimleri yasayla ayrıntılı bir biçimde düzenlenmiştir (Gül vd. 2014). Ancak süreç bu gelişme ile tamamlanmamış ve kentsel alan hakkında arayış ve düzenlemeler sürekli olarak devam etmiştir.

2003 yılından itibaren yerel yönetimlerle ilgili çok sayıda reform ve düzenleme yapılmıştır. Kamu yönetimi anlayışında yaşanan dönüşümü izleyen bu reformların, alan yönetimine geçişi destekleyerek, yerel/bölgesel düzeyde hizmet sunumu ile katılımcılık ve adem-i merkezîyetçi bir yaklaşımı takip ettiği görülmektedir (Tek Turan, 2015: 72). Örneğin; 5747 sayılı büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde ilçe kurulmasına ilişkin kanun ile metropoliten alanlarda ilçe belediyelerinin ölçeğini ve kapasitelerini aşan hizmetlerin, büyükşehir belediyeleri tarafından verilmesi kabul edilmiştir. 5355 sayılı yasa ise; tek tek belediyelerin ya da diğer yerel yönetim birimlerinin yapamayacağı hizmetleri mahalli idare birlikleri eliyle yapılmasını öngörmektedir. Bu doğrultuda yapılan yeniliklerden en sonuncusu olarak 6360 sayılı yasa örnek verilebilir.

2012 yılında 6360 sayılı kanunla yapılan mevzuat değişikliği, Türkiye'nin BŞB ve metropoliten alan yönetiminde model değişikliğine gittiğini, dolayısıyla bu gibi alanları yönetmek için yeni model arayışının devam ettiğini de göstermektedir. Bu düzenleme ile il özel idareleri, küçük belediyeler ve köy yapılarını ortadan kaldırarak, iki kademeli ve dikey koordine edilmiş bir metropoliten alan ya da başka bir deyişle il düzeyinde alansal yönetim modeline geçilmiştir. Ancak her ne kadar il sınırıyla sınırlandırılmış görünse de önceki metropoliten yönetim modeli ile karşılaştırıldığında, özellikle geniş yüz ölçümüne sahip iller açısından bölgesel ölçekli veya kent-bölge temelli yerel yönetim yapılanmasına geçtiği de söylenebilir (Gül, Özgür ve Efe, 2017: 5). Ancak, yasanın il sınırıyla yerel yönetim yapısı olarak kurgulanan alanlarda, çevreleri ile farklı açılardan tamamlayıcılık ilişkileri olan, farklı ölçekteki bütünlükler açısından öngörüsü yoktur. Ancak bu gibi alanların diğer BŞB örneklerinden farklı değerlendirilerek yere(le) özgü modeller oluşturulması, ya da o alanların daha farklı yönlendirilmesi gerektiği düşünülmektedir. Yani 30 BŞB'nin aynı bağlamda değerlendirilmemesi ve farklılaştırılmaya ihtiyaç duyan alanların belli sınıflandırmalar temelinde gerekli düzenlemelere tabi tutulması gerektiği düşünülmektedir. İçişleri Bakanlığının yayınladığı 2017 yılı performans programında “il mülki sınırında büyükşehir belediyesi uygulamasının 51 ilde uygulanabilirliği ile ilgili olarak hazırlanacak olan kanun taslağı için ...” (Strateji Geliştirme Başkanlığı, 2017: 56) gibi bir maddeye yer vermesi, mevcut sistemin yaygınlaştırılması düşüncesi olduğunu göstermektedir. Bu sebeple de mevcut sistem içerisinde, farklılıkları dikkate alan modellerin kurgulanması, geliştirilmesi gerekecektir.

6360 ile 30 ilde il sınırı ölçeğinde getirilen tekçi model uygulaması, yerel ölçekte değişik özelliklere sahip büyük kentsel alanlar için özgün çözümler üretilmesi gereğini ortaya çıkarmıştır. Pek çok (yüz ölçümü, kentleşme, coğrafi koşullar, ekonomik gelişmişlik, ilçe sayıları ve tamamlayıcılıkları, kırsal özellik vb.) açıdan birbirleri ile benzerlik oranları düşük görünen 30 adet “il ölçeğinde” yönetilecek alanın farklılaştırılmaya ihtiyacının olacağı öngörülebilir. Bu alanların özelliklerine göre birbirlerinden ayrıştırılması gerekliliğinin yanında, dünyadaki diğer örneklerden, uygulama örneklerinin incelenerek, kendine özgü modellerin geliştirilmesi Türkiye'nin gelişimi açısından stratejik öneme sahip bu alanlar açısından önemlidir. Bu sebeple de yenilikçi ve özgün, hizmet ve yönetim sistem (model)arayışı hızlanmalıdır (Gül, Özgür ve Efe, 2017: 8).

2012 sonrası için büyükşehirlerdeki parçalanmış yapıyı en az seviyeye indiren iki kademeli bir yapının oluşturulmuş olması yeterli görünmemekte ve il sınırlarını aşan tamamlayıcılık, akışkanlık ve uzmanlık vb. durumların stratejik yönetilebilmesini de sağlayacak farklı bir yapıya da ihtiyaç olduğunu düşündürmektedir (Gül ve Batman, 2014: 334). İl ölçekli bütünleştirme çabası olan büyükşehirlerden bazılarında büyümenin il sınırı dışına taşıdığı ya da yakın çevresi ile güçlü bağları bulunduğu gözlemlenmektedir. Arasındaki akışkanlıklar, ilişkiler, yerel özellikleri ve özgünlükleri sebebiyle de il sınırı gibi idari normatif sınırları aşan bütünleşmelerin farklı modellerde yönetilmesi, pozitif yönde fark yaratabilecektir. Bu sebeple de bu alanların belirlenmesi ve her bir alan grubu için uygun olabileceği düşünülen sistem örneklerinin incelenmesi önemlidir.

Bu noktada alansal gerçekliklerin belli kriterler doğrultusunda analiz edilip, mevcut sistem içerisinde benzerlik/tamamlayıcılık düzeyleri vb. özelliklere göre gruplandırılması temel öneme sahip ancak bu çalışmanın konusunu aşan, farklı bir çalışma konu olarak karşımıza çıkar. Ancak yapılacak grupların bu alanlar için özgün modeller geliştirilmesi, farklı özellikteki metropoliten alan yönetimlerinin farklı kurgulanabilmesi arayışını ve gerekliliğini rasyonel bir temele oturtacağı düşünülmektedir. Ancak henüz bu amaçla yapılmış Türkiye genelini değerlendiren bir gruplandırma çalışması olmaması, var olan farklılıkların nasıl yönetilebileceği ile ilgili uygulama örneklerinin incelenmesinin önünü kesmemelidir. Zira incelenen uygulama örneklerinden de alanda nelere göre gruplandırmalar yapılabileceğine dair parametreler yakalanması mümkündür. Bu sebeple çalışmada; çalışmaya konu edilen Randstad alanı örneğinden, yeni BŞB sistemini geliştirebilmek adına çıkarımlar yapılmaya çalışılarak, düşünsel boyutta bir katkı sağlanması amaçlanmıştır.

Türkiye’de Çorlu-İstanbul-Kocaeli, İzmir-Manisa-Aydın, Ankara, Bursa ve çevresi, Adana-Tarsus-Mersin, Eskişehir-Bozüyük Koridoru, Mersin-Adana-İskenderun ve hatta farklı özel koşullar sebebiyle Doğu Karadeniz kıyılarının, üzerinde farklı bütünleşmeler, tamamlayıcılık ilişkileri ve akışlar sebebiyle dikkate alınması gereken alanlar olduğu söylenebilir (Gül ve Batman, 2014: 336; Yüceşahin vd., 2004: 33; Gül ve Batman, 2013: 547).Örneğin; İstanbul, Kocaeli, İzmir, Bursa, Eskişehir, Adana, Sakarya ve Aydın gibi oldukça kentleşmiş kabul edilen ve Konya, Manisa, Van, Şanlıurfa, Erzurum, Antalya, Mersin ve Balıkesir gibi geniş bir coğrafi alana yayılan ve kırsalı fazla ve yerleşimler arası gelişmişlik farkı görece daha çok olan alanlar (Genç, 2016: 284) farklı şekillerde kurgulanarak, farklı türde ve özellikte “kent-bölge”, “çok merkezli kentsel bölge” sınıflandırmaları içerisinde değerlendirilip, bu sınıflandırmalara göre farklı model kurguları ortaya çıkarılabilir. Böyle bir gruplandırma çalışmasında; büyükşehir geçmişleri daha uzun ve oldukça kentleşmiş, yakın çevresi ve kendi ilçe belediyeleri arasında farklı ilişkiler olan ve aralarında anlamlı bir yoğunluk yakalayabilme olasılığının yüksek olduğu yerlerin de dikkate alınması gerektiği düşünülmektedir. Bunun yanında normatif sınırları aşan etkileşim, ilişki ağları ve akışlar tespit edilerek yapılacak sınıflandırma geliştirilmelidir. Bu noktada farklı özellikleri temel alınarak, farklı tamamlayıcılık ilişki ve yoğunlukları kabul edilen alanlar için Randstad örneğinden mevcut sistem için önemli çıkarımlar yapılabileceği düşünülmüştür.

Ancak Randstad ile karşılaştırıldığında Türkiye’de bu tip işlevsel ağ-bağları, ortak hareket etme konusunda düzenleme gerektiren durum ve alanlarda, daha çok devlet kurumları üzerinden ve formel reformlar aracılığı ile düzenlemeler yapılmasının desteklendiği ya da uygun görüldüğü fark edilebilir bir gerçekliktir. Bunun sebebi yönetsel anlamda oturmuş bir merkezîyetçi bir üniter yapının olması olabilir. Bunun dışında; yaşadığı alanı sahiplenerek oradaki durum ve ihtiyaçlar karşısında kendi çözüm yollarını üretme gibi kentli hakları konusunda bilinci yüksek ve talepleri olan, bunu sahiplenilen bir bilinç ve refah düzeyinin yakalanamamış olması ve yine yakından ilişkili bir konu olarak sivil toplum örgütlenmelerinin zayıf olmasından da kaynaklandığı söylenebilir.

Yapılan reformların da daha çok kurumsal yapıdaki sıkıntılı yönlerin çözülmesi amacıyla, biçimsel düzenlemeleri (sınırların düzenlenmesi, kurumsal yapının vb. değiştirilmesi) konu alması da, yerelden merkezin dikkatini çekecek taleplerin henüz olmadığı veya bunların iletilebileceği kanalların eksikliği ile ilişkili olarak da yorumlanabilir. Ancak gelecek yönelimli, stratejik amaçları olan reform gündemlerinin, daha çok enformel yapıyı hedef alan özellikler taşıdığı görülmektedir. Bu sebeple de reform konularının daha esnek bir anlayışla ele alınması, daha detaylı tartışılması ve incelenmesi gerektiği düşünülmektedir. Zira formel yapıyı hedef alan reformların, başarılı bir şekilde uygulanabilmesi, uygulama alanının sosyo-kültürel, politik, demokratik, tarihi, coğrafi, ekonomik özellikleri ve yerel liderlerin liderlik özelliklerine bağlıdır. Bu sebeple de büyük kentsel alanları konu alan reformlarda formel boyut kadar; alansal gerçekliği yakalamak ve düzenlemeleri alanın enformel boyutunu da dikkate alarak yapmak da önemlidir. Zira günümüze gelen süreçte, yerel bölgesel alanların şekillenmesi ve bu konuda ilgili alanlarda yapılan ya da yapılacak olan reformların tamamen “yerel dinamiklerin keyfiliğine” bırakılmayacak kadar önemli olduğunun giderek daha çok farkına varılmaktadır. Öyle ki içinde yaşanmakta olan dönem; “ulus devletlerin mekânsal yeniden yapılanma arayışı” (Brenner, 2006) olduğundan bahsedilen bir dönemdir. Daha önceki bölümlerde de bahsedildiği gibi, bu dönem büyük kentsel alanlara önemli işlevler yüklenildiği ve gelişmenin üzerinden kurgulandığı dolayısıyla da, kentsel politikalar konusunun iki kat değerlendirildiği bir dönemdir.

Bu sebeple yönetsel açıdan yeniden kurgulama arayışı ve isteği içerisinde olan Türkiye'nin; yerel yönetimler, kentsel politikalar temelinde, en iyi olabilecek uygulamaların bulunabilmesi adına daha pek çok araştırmanın yapılmasına ihtiyaç vardır.

4. TÜRKİYE METROPOLİTEN ALAN YÖNETİM ANLAYIŞI VE HOLLANDA-RANDSTAD KARŞILAŞTIRMASI

Bu noktada bu çalışma sadece farklı bütünleşme olan alanların nasıl yönetilebileceği konusunda Hollanda Randstad örneğini incelemiş ve Türkiye'nin mevcut durumu üzerinden çıkarımlar yapmaya çalışmıştır. Bu noktada daha önceki bölümde özelliklerine geniş bir şekilde yer verilen Randstad alanı ve yönetsel durumu ile Türkiye'de benzer kabul edilebilecek alanlar arasındaki durumun iyileştirilmesini olanaklı kılacağı düşünülen iki düzenleme ele alınmıştır. Bunlar; alanda yönetsel kademelenmeyi azaltarak farklı bir bütünlük oluşturan 6360 sayılı yasa ile yerel yönetimler arası iş birliğini teşvik ederek bu durumu hukuken güçlendiren 5355 sayılı kanundur. Bu noktada bütünleşmelerin sağlandığı ve birbirleri ile ilişkili bitişik alanların birleşme ve katılma gibi yöntemlerle ve bunu sağlayan kanunlarla da yapıldığı örneklerin de önemli olduğu kabul edilmekte ancak bu kanunların alansal gelişme ve gerçeklikleri ortaya çıkarmak açısından değerlendirilmesi gerektiği düşünülmektedir. Ele alınan bu iki düzenlemeden 5355 sayılı düzenleme; enformel ilişkileri geliştirmesi açısından önemli olması, 6360 sayılı diğer düzenleme ise, yerelde merkezileşme ve alansal yönetim tartışmaları açısından da "bütünleşme" konusunu içermesi açısından önemli görülmüştür.

2000'li yılların reformları genelde idari yapı ve hizmet sunumunda adem-i merkezileşmeyi ve katılımcı bir yaklaşım geliştirmeyi hedeflemiş, özel sektör yönetim anlayış ve tekniklerini kamu yönetimine adapte etme çabası gütmüştür. Ancak bu noktada 5355 sayılı yasal düzenleme ile kurulmasına izin verilen yerel yönetim birlik yapılarının, yarı sivil toplum yapıları olmaları (Tek Turan, 2015:74-81) sebebiyle, Randstad yapısında görülen Deltametropolis network yapısı karşısında ele alınabilecek en yakın özelliklere sahip yapılanmaların oluşumuna olanak sağlaması açısından önemlidir. Bu düzenleme ayrı il veya ilçelere bağlı olan yerel yönetim birimlerinin bazı yerel görevlerin yürütülmesinde, özellikle de coğrafi, ekonomik, sosyal koşullar sebebi ile ortak hareket etmesi gereken "yönetim sınırlarının erimiş gibi olduğu" alan ve konularda ortak hareket edebilmeleri açısından uygulamada önemli fırsatlar yaratabilecek ve yerel yönetimler arasında işbirliği yapmasında en yaygın görülen bir organizasyon türüdür (Zengin, 2011: 88; Zengin, 1995: 460). Zira birlikler kuruldukları alan ve konu edindiği hizmetlerde, iş ve güç birliği yapılmasını sağlama amacı olan yapılardır. Ancak bu işlevlerini yerine getirebilmesi ve başarılı olabilmesi, tek başına yeterli bir şart olmasa da iyi şekilde örgütlenmeleri ile yakından ilişkilidir(Zengin,1995:454-456).Ayrıca birlik düzeyinde örgütlenmenin, işlevsel olarak bölge ölçeğinde örgütlenen kamu kuruluşlarından daha etkin yararlanmayı sağlayacağı da öngörülmektedir (Zengin, 1995: 459). Birliklerin belli konudaki amacı gerçekleştirmek, sorunu çözmek gibi hedeflerini tamamladıktan sonra dağılmaları ve alanda kurumsal, bürokratik yeni bir yapılanma ortaya çıkarmadan, önemli işler yapıda bir enformel ilişkiler ağı oluşturup geri çekilmesi de beklenebilir. Ancak bu yasayla birlikte mevzuata "zorunlu birlik kurulması"⁷ durumunun girdiği de bilinmektedir. Bu durum yerel yönetimler arası ya da yerelde ortak problem ve endişe uyandırması beklenen konularda işbirliği kurma konusunda etkin olmayan yapısal, yasal, sosyal, politik ve kültürel bir durumun olduğunu da göstermektedir. Zira ihtiyaç duyulan konu ve alanlarda bile işbirliğine gidilmesi için merkezin yaptırımını gerekmiştir. Ya da daha önce de bahsedildiği üzere, liderin liderlik özellikleri ve/veya yerel katılım istek, düzey ve mekanizmalarındaki eksiklikler sebebiyle de, zorunlu birlik kurulması öngörülen konulara, böyle bir zorunluluk olmaksızın duyarlı ve sorumlu bir yönetsel anlayış oluşmayabilir. Bu olasılıklar, farklı kent-bölgesel nitelikli BŞB yapılarının gruplandırılması açısından değerlendirilmesi gereken önemli konular olarak öne çıkmaktadır.

⁷ Özellikle çevrenin ve ekolojik dengenin korunması amacıyla su, atık hizmetleri ve çevre korumaya ilişkin konularda.

Kısacası; yerel ve ulusal ölçekte farklı görüş ve tutumlarda olabilecek olan tarafların amaç birlikteliği oluşturması, aralarındaki tamamlayıcılık ilişkilerinin gelişmesi ve akışların belli bir yoğunluğu yakalayabilmesi ve bir üst düzey olarak da devletlerin stratejik hedeflerini bu yapılar üzerinden programlayabilmesi açısından birlik yapılanması oldukça önemli ve değerlendirilmesi gereken bir yapı olarak karşımızda durmaktadır. Kendi genel gerekçesinde de belirtildiği üzere yerel yapılanmada aşırı bürokratik yapının kaldırılması, mevcut çalışma yöntem ve süreçlerinin sorgulanabilmesi ve geliştirilebilmesi açısından önemli bir yapı gibi görünse de uygulamadaki durumu, etkinliği ve etkililiğinin tespit edilmesi oldukça önemlidir.

6360 sayılı yasa ise, il sınırı içerisinde bütünlük oluşturarak şekilde “normatif idari sınır” çerçevesinde iki kademeli bir model oluşturmuş, alt düzeyde ilçe ve üst düzeyde de tüm alandan sorumlu bir büyükşehir yapılanması oluşturmuştur. Bu noktada alanı formel anlamda alandaki aktör ve faktörleri yönlendirebilme ve etkileme gücü açısından “yerelde merkezileşmiş” bir şekilde yapılandırılan bir büyükşehir düzenlemesi olduğu söylenmelidir. Bu durum, enformel olanın durumundan bağımsız olarak, alansal gerçeklikleri bütünleşme, birbirini tamamlama durumunun gelişimini “yereldeki merkezi gücün” (BŞB) uygulama ve yönlendirmeleri ile şekilleneceğini de göstermektedir. Bu modelin tüm illere yaygınlaştırılması isteğinin olması yerel gerçeklikleri, değerleri ve sahip olduğu avantaj ve dezavantajların envanterlerini ortaya çıkarmayı daha da önemli kılmaktadır. Türkiye’nin kalkınma ve büyümesinde önemli fırsatlar sunabileceği için stratejik açıdan gelişme motoru olma potansiyeli olan bu kent-bölgesel alanların, merkezin gözünden kaçma olasılığı engellenmelidir. Büyük şehirleşme politikaları, bölgesel politika türlerinden biri olarak kabul edilecek olursa (Çiner ve Karakaya, 2013: 88-89) bu noktada 6360 sayılı yasa ve uygulamada ortaya çıkardığı farklı gelişme dinamikleri olabilecek en iyi şekilde, belki bazı özel alanlar için normatif sınırlandırmalara bağımlı kalmadan değerlendirilmelidir. Zira mevcut haliyle yeni Büyükşehir yapılanmaları bu gelişmeleri sadece olumlu olarak değil olumsuz yönde de etkileyebilecektir. Örneğin bu sistem ilçe belediyelerini işlevsizleştirme ile suçlanırken, daha izole ve uzak bölgelere hizmetlerin götürülememesi vb. açılardan sıkça eleştirilmektedir (Gül, Özgür ve Efe, 2017: 9). Bu durum yayılması ve artması beklenen etkileşim, tamamlayıcılık ilişkilerini olumsuz yönde de etkileyebilecektir. Bu gibi olumsuzlukların gerek yerel yönetim birlikleri gerekse de birlik yapılarının biraz daha katılımcı örneği olarak Randstad örneğindeki gibi alanda özel ve sivil toplumu da içine alan şekilde düzenlenmeleri gibi yöntemlerle aşılabileceği, fayda ve zararları tartışılması gereken önemli konular arasında yer almaktadır.

5. SONUÇ VE ÇIKARIMLAR

Hollanda’nın yönetsel yapı açısından zayıf bir merkez ve güçlü bir desantralizasyon geçmişine sahip olmasının yanında; politik kültüründe entegrasyon, koordinasyon, bir şeyleri bir arada tutma, köprüler kurma gibi kavramların ön plana çıktığı bir yapıya sahiptir (Hendriks, 2006: 940). Ancak Türkiye’nin de tarihine böyle bir enformel yapılanma arayışı ile bakılacak olursa, farklı kültürü ve yaşam tarzını üstelik merkezin güçlü olduğu bir yönetim anlayışı ile bir arada yöneten bir Osmanlı İmparatorluğu geçmişinin olduğu göz ardı edilmemelidir.

Hollanda’nın 3 kademeli öngörülen ulusal yapılanmasına ters düşse de Randstad gibi bir bölgesel yapılanmanın oluşması ve tanınması Hollanda açısından stratejik bir öneme sahiptir. Türkiye’de de Randstad’a benzeyen yönleriyle Tekirdağ-İstanbul-Kocaeli bölgesi, Türkiye’nin de mevcut kurulu yönetsel yapısının dışında özel bir düzenlemeyle ya da modelle yönetilebilir. Yüz ölçümü Hollanda’nın 18 katı olan Türkiye gibi bir ülkede, buna bezer stratejik önemde gelişme odaklarının sayısı çok daha fazla sayıdadır ve bu bölgelerde yönetimde ve hizmetlerde etkinliğin artırılmasının kalkınmaya etkisi ve katkısı çok daha fazla olacaktır. Zira bu gibi stratejik yapılanmalar, nitelik olarak büyükşehir niteliklerine sahip alanlar ve çevrelerinde gelişmektedir. Türkiye’deki gelişmeler okunduğunda alan yönetimini temel alan büyükşehir sayılarının artacağı ve kentlerde bu yöndeki gelişmelerin destekleneceği öngörülebilir. Ancak, bunun da ötesinde stratejik önemde gelişme odaklarının ayrıca farklı modellerle ya da mevcut modelde yapılacak esneklik ve geliştirmelerle yönetilmesi söz konusu olabilir. Böyle bir durumda, ekonomik kalkınma ve işbirliği açısından yarışan

büyükşehir yapılarının sayısı ve çeşitliliği de artacaktır. Ayrıca, temel alınan değişkenlere göre, örneğin kırsal alan yoğunluğu fazla olan çok merkezli kent-bölge alanı ile kentsel alan yoğunluğu daha yüksek alanlar gibi yapılacak sınıflandırmalara göre, örneğin mahalle ve mahalle muhtarlıkları sistemi gibi mevcut sistem unsurları farklılaştırılarak, tamamlayıcılık ilişkilerini besleyen yerel kurumlar hayata geçirilebilecektir (Gül, Özgür ve Efe, 2017: 10).

Zengin'in metropoliten alanların yönetimi için önerdiği 6 yönetim modeline⁸(2011: 91) benzer yönetim modellerinin uygulandığı Türkiye'de, yapılabilecek önerilerden biri; kullanılagelmiş modellerin; yeni durum, ihtiyaç ve örnekler perspektifinde değerlendirilip, geliştirilmesidir. Ancak bundan da önce; sayısı arttırılan büyükşehir modelindeki teklik anlayışı yerine, alandaki gerçekliklerin ve varsa bütünleşmelerin geçerli parametreler ışığında sınıflandırılarak, bu sınıflandırmaya uygun model ya da modellerin tartışmaya açıldığı, büyük kentler ve çevreleri açısından farklılıkları önemseyen ve ona uygun yapılanmanın önünü açan anlayış ortaya konmalıdır. Yeni modellerin yerel özgünlüklere, farklılıklara göre kurgulanması, Türkiye'nin gerçeğine daha uygun bir yaklaşım olacaktır. Sonuçta; kurulan her yerel yönetim sistemi etkin karar verme ve yürütme ile yerel enerjiyi harekete geçirme ve sinerji oluşturma arasında denge arayışıdır. Böylece etkin ve etkili işleyen, hem yerel katılımına ve katkısına açık, kalkınma ve hizmet üretme konusunda başarılı modeller geliştirilebilir.

Bu noktada çok merkezli mega (büyük) kent-bölgeler açısından farklı bir örnek olan Randstad alanının kendi özgünlüğü haricinde; farklılıkların, ekonomik etkinliklerin, akışkanlıkların ve etkileşimlerin yoğunlaştığı alan olarak, Türkiye'de yapılabilecek sınıflandırma çalışmasında yerinin olacağı öngörülen çok merkezli kentsel alan/bölge örnekleri için değerlendirilebilecek önemli bir örnek olduğu düşünülmektedir. Alanda bütünlük oluşturan farklı kentler arasında, "tamamlayıcılık" ilişkileri inşa edilerek, stratejik açıdan da bütünleşmiş alanlar sadece formel alan ve yapılarda yapılan reformlarla değil; enformel alanın da inşa edilerek ve geliştirilerek elde edilmiştir. Birinin diğerinden çok belirgin derecede üstün olmadığı farklı birimlerden oluşan bu kent-bölgesel alanla (Randstad) ilgili çalışmalardan yola çıkılarak; Türkiye özelinde benzer bütünleşmiş stratejik alan tespitlerinin yapılabilmesi ve farklılıklarına göre sınıflandırılabilmesi için, konu edilen alanlardaki tarihsel ilişki durumu, üzerinde gerçekleşen akışkanlıklar vb. analiz edilmeli ve Randstad örneğindeki gibi "birlikler" gibi bir yapılanmanın durumu, işlerliği ve önemi incelenmelidir. Zira birliklerin kuruluş amaçları⁹dikkate alındığında; Türkiye özelinde pek çok kentsel alan, kent-bölgenin bu amaçları gerçekleştirilmesinin stratejik önemde olduğu görülür. Bu sebeple mevcut yerel yönetim birliklerin; fonksiyonları, oluşturulma şekilleri, uygulama başarı ve başarısızlıklarının, yerel özgünlükler de dikkate alınarak dönüştürülmesi gerektiği öngörülebilir. Belki de Randstad'taki ya da başka gelişmiş ülke birlik örnekleri, uygulamaları hakkında araştırma ve görüşmeler yapılarak yerel özgünlükler dahilinde değerlendirilmeli ve bunların Türkiye'de yapılmış olan büyük kentsel alanlar sınıflandırması özelinde nasıl kurgulanıp, teşvik edilebileceği üzerine çalışmalar yapılmalıdır.

Hollanda'da da iller ve belediyelerin ulus altı örgütlenmesi şeklindeki reforma karşı muhafazakâr bir tutuma rağmen, bütünleştirici resmi alansal kurumların olmasına engel olmadığı Randstad örneğinde olduğu gibi, sadece fonksiyonel bütünleştirici enformel örgütsel yapıların oluşması için gerekli alan kültürünün oluşması/oluşturulması ve bu gibi stratejik tamamlayıcılık ilişkilerinin gelişmesinin sağlanması yönünde çalışmalar yapılabilir. Bütünleşmiş veya bütünleşmekte olan alanlarda, kazan kazanları olan tamamlayıcılık ilişki kültürünün nasıl oluşturulup, geliştirileceği Türkiye açısından sorgulanması önemli olan bir konudur. Bu konunun yerel özgünlüklerle birlikte ele alınarak değerlendirilmesi gerektiği düşünülmektedir.

Randstad alanındaki gibi fonksiyonel bütünleştirici kurumların oluşması içinse genelde belediyeler üstü yapılanmaların oluşması ile ilişkilendirilebileceği düşünülmektedir. Bu sebeple de

⁸ 1. Mevcut yerel yönetime onu çevreleyen ve yeni gelişen kentsel alanları katmak, 2. Yeni kentsel gelişme alanının ya da komşu kentlerin birleştirilmesi, 3. Hizmet sunumu için bölgesel idare veya kurulların oluşturulması (gönüllü ya da zorunlu katılım), 4. Yetki ve hizmet sunumunun merkezileştirilmesi, 5. İki kademeli yönetim yapısının oluşturulması (alt kademe yönetimin yerel seçimle geldiği, üst kademenin atama ile göreve geldiği model) ve 6. Yerel yönetim birlikleri modeli

⁹ 1. Ölçek ekonomileri ile hizmet sunumunda etkinlik, 2. Çevre koruma ve planlama-havza düzeyinde çevre yönetişi, 3. Kırsal kalkınma ile kırsal-bölgesel eşitsizliklerin azaltılması (Zengin, 2011: 92).

birlik yapılanmaları önemli çıkış noktası olabilecektir. Ancak bu noktada da yine Randstad'daki gibi; kuruluşlar arası, büyük kentler çevresindeki belediyeler arası, özel proje veya alan çerçevesindeki kuruluşlar arası işbirliği yapılanması gibi üç seviyeli bir yapılanma da örnek alınabilir. Ancak bu üç seviyeli yapılanmanın oluşturması beklenen network ağları için resmi bir otorite öngörülmemiş olduğu da unutulmaması gereken önemli bir ayrıntıdır.

Bu sebeple anayasal, yasal yönetsel organizasyonların yanında; enformel bağlantı, kural ve prosedürlerin gün yüzüne çıkıp düzenlendiği ve denetlendiği bir alan daha oluşmasına izin verilmesi gerekmektedir. Yani bu alanlar için yapılacak olan reformların artık biraz daha “yönetişim kültürüne” odaklanan reformlar olması gerektiği söylenebilir. Bu durum yönetim kültürünü yeniden keşfetme veya oluşturma arayışı olarak da adlandırılabilir. Bu noktada sivil toplum destekli olarak “enformel bölgesel platformlar” gibi yapıların reformları yönlendirici yapılar olması beklenebilir. Bu gibi yapılar stratejik alanlarda bütünleşmeyi arttırma işlevinin yanı sıra, Randstad örneğinde de görüldüğü gibi, bu gibi alanların merkezi hükümet tarafından görmezden gelinmesi, yatırımların atlanması, unutulması veya geciktirilmesi gibi durum ve olasılıkları da azaltabilecektir. Zira bu gibi yapılanmalar alan açısından önemli bir aktör, baskı grubu olma özelliği de göstermektedir.

Küyerelleşme sürecinde devletlerin iki arada bir derede kaldığı; “yönetsel ölçek küçültme ve büyütme” tartışmaları açısından da Randstad örneği başarılı bir örnek olarak kabul edilebilir. Özel konularda yerelleşme tercihi ile ölçek küçültülmüş ve şehirlerarası bütünleşme ve birleşmelerle de ölçeğin büyütüldüğü bir örnektir. Bu noktada, Avrupa'da ve dünya genelinde artan “bölgesel kurumsallaşma” çabalarına yönetsel anlamda katılım sağlaması beklenmeyen Türkiye'nin; büyük kentsel alanlarında, işlevsel kentsel bölge sistemini kurgulayıp, geliştirerek dünyada yaşanan dönüşüme ayak uydurması mümkün olabilir. Hatta şimdiye kadar yapılan formel reformların uygulama başarısı göz önüne alındığında da mevcut sisteme yeni ve umut vaat eden ek bir yöntem kurgusu olarak öneriler arasındaki yerini alabilir.

KAYNAKÇA

- Brenner, Neil (2002), “Decoding the Newest “Metropolitan Regionalism” in the USA: A Critical Overview”, *Cities*, Vol. 19, No: 1, s. 3-21.
- Brenner, Neil (2004), *New State Space: Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, Oxford Uni. Press, Oxford.
- Brenner, Neil (2006), “Metropolitan Kurumsal Reformu ve Çağdaş Batı Avrupa'da Devlet Mekânının Yeniden-ölçeklenmesi”.(Çev. A. Cenap Yoloğlu), *Planlama Dergisi*, Sayı 1, s. 113-13.
- Clegg, Steward (1999), *Modern Organizations: Organization Studies in the Post Modern World*, Sage, London.
- Çiner, Can Umut – Karakaya, Oral (2013), “Merkez Yerel İlişkileri ve Mülki İdarenin Dönüşümü”, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, Cilt 68, No 2, s. 63-93.
- Davies, Jonathan S. – Imbroscio, David L. (2017), “Yirmi Birinci Yüzyılda Kentsel Politika”, S. Davies, Jonathan - L. Imbroscio, David (Ed.), *Kentsel Politika Teorileri*, (Çev. E. Şevket Ataman) Litera Yayıncılık, İstanbul, s.17-40.
- Genç, Fatma Neval (2016), “6360 Sayılı Yasa ve Büyükşehir Belediyelerinde Dönüşüm”, Yüksel Demirkaya (Ed.), *Türkiye'de Yeni Kamu Yönetimi: Yerel Yönetim Reformu*, WALD: Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Akademisi Vakfı, İstanbul, s. 271- 302.
- Gül, Hüseyin – Batman, Seda (2013), “6360 Sayılı Kanunun Kent-Bölge Bağlamında Bir Değerlendirmesi”, 4. KBAM Sempozyumu, Neo-liberalizm Sonrası Mekânsal Müdahale Biçimleri ve Yansımaları Bildiri Kitabı, 28-30 Kasım, Mersin, s. 537- 549.
- Gül, Hüseyin – Batman, Seda (2014), “Kent-Bölgeleşmenin Sosyoekonomik, Mekânsal ve Yönetsel Boyutları ve Dinamikleri”, 5. KBAM Sempozyum, Toplumsal Çeşitlilik: Yeni Söylem,

- Politikalar, Mekânsal Planlama ve Uygulamalar Bildiri Kitabı, 16-17 Ekim, Ankara, s. 333-348.
- Gül, Hüseyin – Kiriş, Hakan M. – Negiz, Nilüfer – Gökdayı, İsmail (2014) Türkiye’de Yerel Yönetimler ve Yerel Siyaset, Detay, Ankara.
- Gül, Hüseyin – Özgür, Hüseyin – Efe, Seda (2017), “Niçin ve Nasıl Bir Büyükşehir Reformu”, Kayfor 14 Bildirisi, 27-29 Nisan, Yüzüncü Yıl Üniversitesi, Van.
- Haaren-Dresens, Ine van (2012), “Local Government in the Netherlands”, Angel-Manuel Moreno (Ed.), Local Government in the Member States of European Union: A Comperative Legal Perspective, Madrid: Instituto Nacional de Adminitracion Publica, s. 459-493.
- Hendriks, Frank (2006), “Shift in Governance in Polycentric Urban Region: The Case of the Dutch Randstad”, International Journal of Public Administration, Vol. 29, No: 10-11, s. 931-951.
- John, Peter (2017), “Neden Kentsel Politika Çalışmalı”, S. Davies, Jonathan - L. Imbroscio, David (Ed.), Kentsel Politika Teorileri, (Çev. Emrk Şevket Ataman) Litera Yayıncılık, İstanbul, s.43-56.
- Karkın, Naci (2013), “Hollanda Yönetmel Düzeninde Yerel Yönetimler”, Murat Okcu ve Hüseyin Özgür (Ed.), Dünyada Yerel Yönetimler Örnekler-Uygulamalar, Seçkin Yayınevi, Ankara, s.283-308.
- Kjaer, Anne Mette (2017), “Yönetişim ve Kentsel Bürokrasi”, S. Davies, Jonathan - L. Imbroscio, David (Ed.), Kentsel Politika Teorileri, (Çev. Emrk Şevket Ataman) Litera Yayıncılık, İstanbul, s. 259-289.
- Kooij, Pim – van der Laar, Paul (2003), “The Randstad Conurbation: A Floating Metropolis in the Dutch Delta”, Henk van Dijk (Ed.), The European Metropolis 1920-2000. Proceedings of a Conference at the Centre of Comperative European History (Berlin 2002).
- Lambregts, Bart – Kloosterman, Robert – van der Werff, Merijin – Röling, Robert – Kapoen, Loek (2006), “Randstad Holland: Multiple Faces of a Polycentric Role Model”, Peter Hall – Kaith Pain (Ed.), The Polycentric Metropolis – Learning From Mega-City Regions in Europe, Earthscan, London, s.137-145.
- Lowndes, Vivien (2017) “Yeni Kurumsalcılık ve Kentsel Politika”, S. Davies, Jonathan - L. Imbroscio, David (Ed.), Kentsel Politika Teorileri, (Çev. Emrk Şevket Ataman) Litera Yayıncılık, İstanbul, s.175-202.
- Mossberger, Karen (2017) “Kentsel Rejim Analizi”, S. Davies, Jonathan - L. Imbroscio, David (Ed.), Kentsel Politika Teorileri, (Çev. Emrk Şevket Ataman) Litera Yayıncılık, İstanbul, s. 81-107.
- Salet, Willem (2003), “Amsterdam and the North Wing of Randstad”, Willem Salet – Andy Thornley – Anton Kreukels (Ed.), Metropolitan Governance and Spatial Planning: Comperative Case Studies of European City Region, Span Press, London – New York, s.175-187.
- Savitch, Hank – Vogel, Ronald K. (2017), “Bölgecilik ve Kentsel Politika”, S. Davies, Jonathan - L. Imbroscio, David (Ed.), Kentsel Politika Teorileri, (Çev. Emrk Şevket Ataman) Litera Yayıncılık, İstanbul, s.203-236.
- Savitch, Hank V. – Vogel, Ronald K. (2000), “Metropolitan Consolidation Versus Metropolitan Governance in Louisville” State and Government Review, Vol. 32, No: 3, s.198-212.
- Stone, Clarence N. (2017), “Kim Yönetiliyor? Vatandaşlar ve Kentlerin Siyasi Düzeni”, S. Davies, Jonathan - L. Imbroscio, David (Ed.), Kentsel Politika Teorileri, (Çev. E. Şevket Ataman) Litera Yay., İstanbul, s. 481-512.
- Tek Turan, Hande (2015), “5355 Sayılı Yasaya Göre Türkiye’de Birlikler: Hizmet Sunumunda Adem-i Merkezîyetçi ve Katılımcı Yaklaşım”, Strategic Public Management Journal, Issue No: 2, s.72-87.

van Eck, Jan Ritsema – Daalhuizen, Femke (2005), "The Randstad As A Network City", <http://www-sre.wu-wien.ac.at/ersa/ersaconfs/ersa05/papers/543.pdf> (01.03.2017)

Yüceşahin, M. Murat – Bayar, Rüya – Özgür, E. Murat (2004), “Türkiye’de Şehirleşmenin Mekânsal Dağılışı ve Değişimi”, Coğrafi Bilimler Dergisi, Sayı: 2, Cilt 1, s. 23-39.

Zengin, Eyüp (1995), “Yerel Yönetim Birliklerinin Örgütlenmesi: Bir Model Önerisi”, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi (Prof. Dr.Latif Çakıcı'ya Armağan), Cilt: 50, Sayı: 1-2, s. 453-469, <http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/42/468/5427.pdf> (12.04.2017).

Zengin, Gökhan (2011), “Yerel Yönetimler Arası İşbirliği Modelleri: Türkiye ve Avrupa Birliği Ülkelerindeki Yerel Yönetim Birlikleri Üzerine Bir İnceleme”, Yalova Sosyal Bilimler Dergisi, Sayı 2, s. 86-106.

<https://www.kamugundemi.com/haberler/38-ilce-il-oluyor-iste-il-olacak-ilcelerin-tam-listesi-h97730.html>

TÜRKİYE'DE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNDE HİZMET SUNUMUNA İLİŞKİN ÖNERİLER: YEDİ BÖLGE VE YEDİ BÜYÜK KENTTE VATANDAŞLARIN GÖRÜŞLERİ¹

Murat OKÇU² Hüseyin ÖZGÜR³ Nilüfer NEGİZ⁴
Pınar SAVAŞ YAVUZÇEHRE⁵ Gökçen KILINÇ⁶
Elvettin AKMAN⁷ Çiğdem AKMAN⁸ Tolgahan AYDINER⁹

ÖZET

2000'li yıllar Türkiye'de genelde kamu yönetiminin özelde de yerel yönetimlerde "etkinlik", "verimlilik", görev/yetki paylaşımı ve ölçek konusunda önemli kanuni düzenlemelerden birisi 12.11.2012 tarihinde kabul edilen 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanundur. TÜBİTAK 1001 kapsamında tamamlanan "Yerel Nitelikli Hizmet Sunumunda Yeni Ölçek Arayışları: Büyükşehir Belediyeleri ve Mahalli İdare Birlikleri Üzerinden Bir İnceleme" isimli Projede Bu Kanunun uygulama sonuçları irdelenmiştir. Projede ilk mevcut (eski)16 büyükşehir belediyesi açısından Türkiye evrenini hedef alan, nicel yöntemin kullanıldığı 7 ilde hemşehrilerle gerçekleştirilen 7.000 ankete dayalı bir saha araştırması yapılmıştır. Bu kapsamda cevap aranan sorular şu şekildedir:

- Büyükşehir belediyelerinde hizmet sunumunda 6360 sayılı Kanunla yaşanan dönüşüm,
- Büyükşehir belediye alanlarında yerel kentsel hizmetlerin sunumunda etkinlik,
- Büyükşehir belediyelerinde sunulan hizmetlerin iki düzey belediye arasında paylaşımına dair halkın algısı
- 6360 sayılı Kanunla Büyükşehir Belediyesi sınırlarında sunulan ve üst ölçek gerektiren hizmetlerden hemşehrilerin memnuniyeti
- Büyükşehir belediye yönetim ve hizmet sunumunun iyileştirilmesine dair önerilere halkın bakışı

Çalışmanın evreni Türkiye olup, coğrafi esaslı kategorizasyon çerçevesinde belirlenen 7 büyükşehir belediyesinde il sınırlarında yaşayanlardır. Büyükşehir belediye yönetimlerinin hizmet sunumunda 6360 sayılı Kanunun etkileri, büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyeleri arasında otogar, mezbaha, hal, mezarlık, katı atık, ana caddelerin yapım ve bakımı, ulaşım, alt ve üst düzey imar planları konularındaki görev paylaşımına ilişkin yerel halkın görüşleri bu tebliğde sunulmakta ve kişisel özellikleriyle ilişkilendirilmektedir. Bildiride ayrıca halkın büyükşehir belediyesi yönetim modelinde geniş alan gerektiren hizmetlerin sunumundaki olası sorunlara çözüm önerileri proje çerçevesinde tartışılmaktadır.

Anahtar Sözcükler:6360 sayılı Kanun, Yerel Hizmetlerde Vatandaş Algısı, Büyükşehir Belediyesi, Yerel Hizmetlerin Sunumu, Büyükşehir Belediyelerinde Yetki/Görev Paylaşımı

¹112K538 Nolu "Yerel Nitelikli Hizmet Sunumunda Yeni Ölçek Arayışları: Büyükşehir Belediyeleri ve Mahalli İdare Birlikleri Üzerinden Bir İnceleme" başlıklı TÜBİTAK 1001 Projesinin verileri kullanılmıştır.

²Prof.Dr., Süleyman Demirel Üniversitesi, muratokcu32@gmail.com

³Prof.Dr., Pamukkale Üniversitesi, hozgur@pau.edu.tr

⁴Doç.Dr., Süleyman Demirel Üniversitesi, nilufernegiz@sdu.edu.tr

⁵Yrd.Doç.Dr., Pamukkale Üniversitesi, pyavuzcehre@pau.edu.tr

⁶Doç.Dr., Bursa Teknik Üniversitesi, gokcen.kilinc@btu.edu.tr

⁷Yrd.Doç.Dr., Süleyman Demirel Üniversitesi, elvettinakman@sdu.edu.tr

⁸Yrd.Doç.Dr., Süleyman Demirel Üniversitesi, cigdemakman@sdu.edu.tr

⁹Arş.Gör., Pamukkale Üniversitesi, taydiner@pau.edu.tr

SUGGESTIONS FOR SERVICE PROVISION OF METROPOLITAN MUNICIPALITIES IN TURKEY: CITIZENS' VIEWS FROM SEVEN REGIONS AND SEVEN METROPOLITAN CITIES

ABSTRACT

Turkey had witnessed one of the most important legal arrangements on "efficiency", "productivity", duty / authority sharing and rescaling. These amendments were reflected in local governments by coming into force with the Law No. 6360 on "The Establishment of Fourteen Metropolitan Municipalities and Twenty-Seven Districts and Amendments at Certain Law and Decree Laws". The results of the implementation of this Law were examined under the Project titled "Seeking New Scale in Presentation of Local Qualified Service: An Examination from Metropolitan Municipalities and Local Authority Unions" completed within the scope of TUBITAK 1001. In the Project, 7,000 questionnaires were conducted on 7 regions where quantitative method targeting the Turkish universe was used in terms of 16 metropolitan municipalities which were established in first regulation. In that context, the answers are as follows:

- The transformation experienced with the Law No. 6360 in the service provision of metropolitan municipalities
- Efficiency in the service delivery of urban/rural spaces in the metropolitan area
- The perception of the local level citizens about the sharing of the services offered in the metropolitan municipalities between the two municipalities
- The satisfaction of the citizens from the services that needs higher scales which are offered at the borders of the Metropolitan Municipality with the Law No. 6360
- Local level citizens' view about the suggestions for improvement of metropolitan municipal administration and service provision

The universe of the project is the local level citizens that are living in the provincial borders of 7 metropolitan municipalities that are based on geographical categorization in Turkey. The opinions of the local people regarding the sharing of duty between the metropolitan municipality and district municipalities on the construction and maintenance of buses, slaughterhouses, state, cemetery, solid waste, main streets, transportation, lower and upper level development plans in the service provision of the metropolitan municipal administrations are given in this project and collected data is associated with personal characteristics of the mentioned citizens. This study also discusses the possible solutions about the problems of providing large-scale services in the metropolitan municipal administration model in the context of the questionnaire of the Project.

KeyWords: Law No. 6360, Citizenship Perception In Local Services, Metropolitan Municipality, Presentation Of Local Services, Authorization / Task Sharing In Metropolitan Municipalities

GİRİŞ

Türkiye’de yerel nitelikli kamusal hizmetlerin (mekânsal planlama, katı atık bertarafı, pasif yeşil alanlar, itfaiye ve yangın güvenliği, içme suyu temini, atık su yönetimi gibi) sunumunda hangi ölçeğin (büyükşehir belediyesi, büyükşehir ilçe belediyesi, alt kademe belediyesi, bütünşehir tartışmaları vb.) daha etkili olduğu tarihsel süreç içerisinde tartışılmalı bir konu olmuştur. Tarihsel uğraklar da göz önüne alındığında 1950’lerde başlayan hızlı kentleşme dönemi, 1970’lerle gündeme

gelen metropoliten hizmet birliği kanun tasarıları, 1980’lerde yeni büyükşehir belediyeleri ve akabinde 2012 yılında 6360 sayılı Kanunla 14 büyükşehir belediyesinin daha oluşturulması sürekli olarak kentsel kamusal hizmetlerin sunumunda doğru ölçeğin hangisi olabileceğine/olduğuna dair yapılan tartışmaları diri tutmuştur. Fakat güncelliğini yitirmediğini iddia ettiğimiz ölçek tartışmalarının özellikle 2000’li yıllarla birlikte yapılan reform çalışmalarıyla daha farklı bir boyuta ulaştığı söylenebilir. Bu yeni boyut, ölçeği sadece nüfus büyüklüğü gibi demografik ölçütlerle tanımlamamakta, buna ilaveten ölçek kavramının yeni mekânsal/teritoryal/alansal ölçütlerle (‘kent-bölge’, ‘metropolitan alan’, ‘kentsel alan’, ‘büyükşehir belediyesi’, ‘metropol’, ‘müjavir alan’, ‘bütünşehir’, ‘metropolitenleşme’) ifade etmektedir. Bir başka ifadeyle, yerel nitelikli kamusal hizmetlerin sunumunda alan yönetiminin ölçekle olan ilişkisi daha zaruri bir soru haline gelmektedir. Buna ek olarak da alan yönetiminin yeni ölçeği yeni kurumsal ilişkiler oluşturmakta ve böylelikle yönetsel pratikler de kendi içinde dönüşüme uğramaktadır.

Bahsi geçen mekânsal/teritoryal/alansal yönetim değişikliklerinin de temelinde Anglo-Sakson, İskandinav, Alman ve Napolyonik/Frankofon olarak dört başlıkta sınıflandırılacak olan yönetim geleneklerinden Frankofon olana yakın oluşumuz gelmektedir. Söz konusu devlet geleneği merkezi devlet aygıtını kendi içerisinde kapalı bir güç taşıyıcısı olarak konumlandırmakta (Taylor, 2003) ve merkezîyetçi yönetimi, bir yönetim kıstası olarak merkez – yerel ilişkilerinin belirleyicisi kılmaktadır. Böylelikle yerel yönetim (local government) ile yerel idare (local administration) arasında kavramsal olarak bir fark olduğu iddia edilirse, Fransız geleneğinin yerel idare kavramına yakın oluşuyla yerel yönetimleri merkezi idarenin yönetsel bir parçası olarak gördüğü iddia edilebilir. Fakat bu merkezîyetçi yapı 1980’lerle birlikte esnemiş ve merkezi devlet aygıtının kendi içinde kapalı bir güç taşıyıcısı olma durumu hem küresel hem de yerel aktörlerin daha yarışmacı/ rekabetçi tutumlarıyla birlikte çözülmüştür. Bu çözülmenden etkilenen Türkiye’de de, özellikle 2000’li yıllarla birlikte yönetme pratiklerinde yeni paydaşların (özel sektör ve sivil toplum) ortaya çıkmasının etkisiyle teritoryal yönetim değişiklikleri 5393, 5216, 5355 ve 6360 sayılı Kanunlarla uygulamaya konmak istenmiştir. Yönetimden yönetişime doğru yaşanan bu dönüşüm de büyükşehir belediye yönetimleri nezdinde yaşanan ölçeksel değişimlerin kamusal hizmetlerin sunumunu ne ölçüde etkilediği sorusunu da tekrardan gündeme taşımaktadır.

Bu çalışma TÜBİTAK tarafından desteklenen ‘Yerel Nitelikli Hizmet Sunumunda Yeni Ölçek Arayışları: Büyükşehir Belediyeleri ve Mahalli İdare Birlikleri Üzerinden Bir İnceleme’ adlı 1001 Projesinin çıktılarına dayalıdır. Projede, büyükşehir belediyeleri ve mahalli idare birlikleri düzenlemeleri ile ortaya çıkan ölçek değişikliklerinin Türkiye’de yerel kamusal hizmetlerin sunumu üzerinde çok ciddi etkilerinin olacağı ve uygulanan temel modeli değiştireceği tezinden hareket edilerek halkın büyükşehir belediyeleri, ilçe belediyeleri arasındaki yetki ve görev paylaşımı anket yoluyla incelenmiştir. Çalışmada proje kapsamında yedi büyükşehir belediyesinde vatandaşlar tarafından cevaplanan anketlerin verilerine yer verilmektedir.

1. TÜRKİYE’DE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ YÖNETİMİ VE METROPOLİTEN ÖLÇEKTE YEREL HİZMET SUNUMU DENEYİMİ

1970’li yılların ortasında başlayan Türkiye’nin en büyük kentlerinin ana belediyelerini komşu köyleri ve belediyeleri ile birlikte yönetme ihtiyacı, düşüncesi ve mevzuat önerileri ancak 1984 yılında en büyük üç kentte iki kademeli bir yapıyı öngören 195 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile somut uygulamaya yansımıştır. 1982 Anayasasının yerel yönetimlerle ilgili maddesine eklenen “büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri kurulabilir” cümlesinin desteğiyle, 1970’lerden itibaren seçilmişler ve atanmışların çabaları, I. Özal Hükümetinin hızlı irade ortaya koyması sonucu 195 sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnameyle (KHK) 1984’de üç il merkezinde iki kademeli büyükşehir belediyesi sistemine geçildi. 1984 yılında 3030 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve onun Uygulama Yönetmeliği ile sistemin kurumsal ve hukuksal temelleri sağlaştırdı. 1980’li yıllarda büyükşehir belediyesi sayısı yavaş yavaş arttırılıp

toplam sayı 1989’da 8’e ulaşmışken, 1993’de tek seferde 7 büyükşehir belediyesi daha kuruldu. 1994-2011 döneminde yeni büyükşehir belediyesi kurma çabaları Adapazarı/Sakarya dışında başarısız kaldı (Özgür, Savaş Yavuzçehre, 2016: 905; Özgür, Savaş Yavuzçehre, Ciğeroğlu, 2007:482-485).

Yirmi yılda hayli eskien 3030 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu 2004 yılında diğer yerel yönetim kanunlarıyla birlikte ve onlarla uyumlu olarak değiştirildi. 2004 yılında çıkarılan 5216 sayılı Kanun büyükşehir belediyelerinin alanlarını genişletti, tüm büyükşehir belediyelerindeki ikinci kademe belediye sayılarını oldukça artırdı, görev alanlarını genişletti. Büyükşehir belediyeleri raylı ulaşım sistemlerine, konuta, düzenli katı atık bertarafı işlerine, amatör sporu desteklemeye daha fazla ağırlık vermeye başlarken; ilçe belediyeleri de katı atıkların toplanması, sosyal hizmetler, park ve bahçeler, gençlik ve kültür gibi alanlarda hizmetlerini geliştirmeye çalıştılar. 5216 sayılı Kanunla norm kadro, sözleşmeli personel, stratejik plan, çok yıllık bütçeleme, meclisin daha sık toplanması, performans planı ve ölçümü, coğrafi bilgi sistemleri kullanımı gibi yenilikler de ortaya konuldu; bu yeniliklerin bir kısmı 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu gibi birkaç yıl önceki ayrı hukuki düzenlemelerin yansımalarıydı. Büyükşehir belediyeleri içinde ikinci kademe belediyelerin yetkilerinde ise değişiklik sınırlı kaldığı gibi yetki ve görevleri de sınırlı olmaya devam etmesi öngörüldü. Yetki, görev, hizmet sunma, yerel siyaseti biçimlendirme, rant, konut üretimi gibi diğer kavramlar ve gelişmelerden yakından etkilenen imar ve mekânsal planlama hem büyükşehir hem de ilçe belediyeleri düzeyinde önem kazandı. 5216 Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 5390 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunla şekillenen 2004 yılı sonrasındaki yeni sistem 2008 yılı sonu itibariyle 5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunla önemli değişikliklere uğradı. Büyükşehir belediyelerinin görev alanlarının ve yetkilerinin il özel idareleri ile sıklıkla çakışması, alt/ikinci kademe belediyelerinin sayısını azaltıp ölçeği büyültme ihtiyacı, yüksek mahkemelerin verdiği kararlar, bazı belediyelerin kapatılması, Avrupa Birliğine uyum, çevre sorunları gibi konular büyükşehir belediyesi sisteminde yeni sorunlara, dönüşümlere ve anlayışlara yol açtı (Özgür, Savaş Yavuzçehre, 2016: 905, 923).

Türkiye’de yerel yönetimlerde ölçek, kapasite, model, kentsel ve kırsal altyapı, yerleşme ve yapılaşma sorunlarına katkı vereceği iddia edilen önemli bir değişiklik 12/11/2012 tarihinde kabul edilen 6360 sayılı “On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi Ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” ile geldi. Yerel yönetim sisteminde köklü değişiklikler hedefleyen özel/torba Kanunla büyükşehir belediyesi olmanın ana ölçütü il merkezinde asgari 750.000 nüfustan, il sınırlarında asgari 750.000 nüfus olarak değiştirildi. 3030 ve 5216 sayılı kanunlara nazaran 6360 sayılı kanun ile büyükşehir belediyesi statüsü elde etme kolaylaştı ve Türkiye’de büyükşehir belediyesi sayısı 30’a çıktı¹⁰. 6360 sayılı Kanun sadece büyükşehir belediyeleri ile değil Türkiye’nin idari yapısıyla ve il düzeyinde yerel hizmetlerin sunumuyla da ilgili esaslı değişikliklere yol açtı, özellikle de 30 ilde il özel idarelerinin ve belde belediyeleri ile köylerin mahalleye dönüştürülmesi bu değişimde etkili olan önemli hukuki düzenlemelerdi. 6360 sayılı Kanunun Mart 2014 yerel seçimlerine kadar işlerlik kazanmayan maddelerinin de Nisan 2014’den itibaren yürürlüğe girmesiyle ülke nüfusunun %70’ini aşan kısmı büyükşehir belediyesi sınırlarında yaşıyor hale geldi. 6360 sayılı Kanunla büyükşehir belediyeleri ilçe belediyeleriyle birlikte daha önce il özel idarelerinin verdiği hizmetlerin de önemli bir kısmını üstlenerek görev alanı genişletilirken büyükşehir belediyesi – ilçe belediyesi arasındaki görev ve yetki çakışmalarını önleyici yönde ileri atımlar atılmadı.

¹⁰14/3/2013 tarihli 6447 sayılı “On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi Ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” İle Ordu İli de büyükşehir belediyesi statüsü olacak iller arasına katılmıştır.

2. BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNDE HİZMET SUNUMUNA İLİŞKİN TÜRKİYE İNCELEMESİ

2.1. Çalışmanın Amacı, Önemi

Çalışmanın amacı, 6360 sayılı kanun ile getirilen yeni büyükşehir belediyesi yapılanması içinde yerel nitelikli kamusal hizmetlerin sunumunda halkın hangi ölçeği takdir ettiğini belirlemek, büyükşehir belediyeleri için yönetim ve hizmet sunumuna ilişkin öneriler getirmektir.

Çalışma, metropoliten alan ölçeğinde büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde yerel hizmetlerden yararlanan vatandaşların “Büyükşehir Yönetim ve Hizmet Sunumuna İlişkin Önerileri” tartışmaya açarak alanda çalışan akademisyenlere ve uygulayıcılara yeni çalışmalar için kapı aralayacağı ve Türkiye ölçeğinde farklı bölgelerden 7 büyükşehirden 7.000 vatandaşın görüşlerini yansıtması açısından önemlidir.

2.2. Çalışmanın Evreni ve Yöntemi

Araştırmanın evreni Türkiye olup, coğrafi esaslı kategorizasyon çerçevesinde coğrafi bölgeleri temsilen 7 büyükşehir, anket araştırmasının evrenini oluşturmaktadır. Araştırmada Türkiye’yi temsil etmesi amacıyla her bölgeden birer büyükşehir yönetiminin olduğu il (metropoliten alan) seçilmiştir. İllerin nüfus büyüklüğüne göre (özellikle nüfus açısından büyük illerde daha yüksek yüzde katılımıya ulaşılması planlanmıştır) örneklem sayıları belirlenmiştir.

Tablo1. Kent Nüfusları ve Örneklem Büyüklükleri

İller	Nüfus	Ulaşılan Örneklem Büyüklüğü
Samsun	1.252.693	528
Antalya	2.043.482	821
Kocaeli	1.522.408	642
İzmir	3.965.232	1670
Ankara	4.890.893	2061
Diyarbakır	1.515.011	638
Erzurum	766.729	640
Toplam	15.1956.448	7000

Toplamda 7.000 katılımcıya ulaşılan çalışmada, Ankara, İzmir, Antalya (%29,4, %23,9 ve %11,7) için temsil yüzdesi daha yüksek tutulmuş, diğer iller için birbirine yakın örneklem (görülecek toplam katılımcı büyüklüğü) hesaplanmıştır. Marmara Bölgesinde İstanbul’un nüfus bakımından diğer illerden oldukça ileride olması istatistiksel olarak anlamlılığı etkileyecek niteliktedir. Bu nedenle söz konusu bölgede yer alan --ikinci büyükşehir-- Kocaeli alınmıştır. Araştırma 2015 yılında uygulanmıştır.

Araştırmada 35 sorudan oluşan anket formu hazırlanmıştır. Anket formundaki sorular dört bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde, “Demografik Bilgiler” başlığı altında; cinsiyet, yaş grubu, eğitim durumu, gelir ve yaşanan yere ilişkin sorular yer almıştır. İkinci bölümde, “6360 Sonrası Yaşanan Dönüşümünden Memnuniyet” başlığı altında 5’li Likert Ölçeğine dayalı 10 adet soru yer almıştır.

Üçüncü bölümde, “Büyükşehir Belediyesinin Sunduğu Hizmetler İçin Etkinliğin Değerlendirmesi”¹¹ başlığı altında 5’li Likert Ölçeğine dayalı 10 adet soru yer almıştır. Dördüncü bölümde, “Büyükşehir Yönetim ve Hizmet Sunumuna İlişkin Öneriler” başlığı altında 5’li Likert Ölçeğine dayalı 5adet soru ile yerel nitelikli hizmetlerin değerlendirilmesine yönelik katılımcının sıralamasına bırakılan 2 soruya yer verilmiştir. Veriler elde edildikten sonra, ilgili programa işlenmiş ve bu program üzerinden dört temel istatistiksel analiz yapılmıştır. Bunlardan birincisi ölçme aracındaki (anketteki) soruların birbirleriyle tutarlılığını, ele alınan sorunu ölçmedeki homojenliğini ve ölçme aracının güvenilir olup olmadığını ölçmek için kullanılan “Güvenilirlik Analizi”dir. Basit istatistiki testler ve değişkenler arasındaki ilişkinin varlığını tespit için korelasyon testleri yapılmıştır.

2.3. Demografik Bulgular

Araştırmada 7 büyükşehir belediyesinde toplam 7.000 katılımcıya ulaşılmış, katılımcıların yaş aralıklarında orta yaş üstünde düşük katılım sağlanırken, diğer yaş aralıklarında birbirine yakın yüzdeler elde edilmiştir. Ağırlıklı 18-44 yaş arası katılımcılara ulaşılmıştır.

Tablo2. Yaş ve Cinsiyet Bulguları

Yaş	Frekans	Yüzde
18-24	1608	23,0
25-34	1520	21,7
35-44	1854	26,5
45-54	1139	16,3
55-64	543	7,8
65-90	336	4,8
Toplam	7000	100,0
Cinsiyet	Frekans	Yüzde
Kadın	2160	30,9
Erkek	4840	69,1
Toplam	7000	100,0

Cinsiyet açısından katılımcıların durumunda ise, kadınların düşük (%30,9),erkek katılımcıların yüksekliği (%69,1) göze çarpmaktadır. Gönüllülük esaslı yürütülen çalışmada kadınların daha çekimsiz kaldığı söylenebilir.

Tablo3. Meslek Bulguları

Meslek	Frekans	Yüzde
Memur	632	9,0
İşçi	683	9,8
Çiftçi	402	5,7
İşsiz	400	5,7

¹¹İlgili bölüm Okcu M., Özgür H., Negiz N., Savaş Yavuzçehre P., Kılınç Ürkmez, G., Akman E., Akman Ç. (2015) tarafından “6360 Sayılı Kanun Sonrası Yerel Hizmetlerin Sunumunda Etkinlik” başlığı ile 13. Kamu Yönetimi Forumunda sunulmuş ve Kamu Yönetiminde Değişimin Rotası, Etkileri ve Sorunları başlıklı bildiri kitabında basılmıştır.

Öğrenci	1315	18,8
Esnaf	1048	15,0
Akademisyen	177	2,5
Ev hanımı	618	8,8
Emekli	664	9,5
Serbest	625	8,9
Diğer	436	6,2
Toplam	7000	100,0

Meslek açısından dağılımda öne çıkan meslek grupları öğrenci ve esnaftır. Görece yüksek katılımın bu gruplarda sağlanmasına karşılık, diğer meslek gruplarında akademisyenler hariç birbirine yakın yüzdelerle ulaşılmıştır. Bu durum çalışmanın serbest tesadüfi yapılması ile ilgilidir.

Tablo 4. Eğitim Bulguları

Eğitim	Frekans	Yüzde
Okuma yazma bilmiyor	61	,9
Okuma yazma biliyor	210	3,0
İlkokul mezunu	1225	17,5
Ortaokul mezunu	1114	15,9
Lise mezunu	1898	27,1
Yüksekokul mezunu veya devam ediyor	1987	28,4
Lisansüstü	505	7,2
Toplam	7000	100,0

Eğitim açısından ankete katılanların %9'u eğitim almamış, %20,5'i düşük eğitim seviyesi (okuma yazma biliyor ve ilkokul mezunu), %43'ü orta eğitim seviyesi (ortaokul mezunu ve lise mezunu) ve %35,6'sı yüksek eğitim seviyesi (yüksekokul mezunu veya devam ediyor ve lisansüstü eğitim) düzeyinde olduğu saptanmıştır.

Tablo 5. Gelir Bulguları

Gelir	Frekans	Yüzde
0-1000	1551	22,2
1001-2000	2260	32,3
2001-3000	1972	28,2
3001-4000	807	11,5
4001-üzeri	410	5,9
Toplam	7000	100,0

Gelir açısından ankete katılanların, %32,3'ü 1001-2000 TL aralığında, %28,2'si 2001-3000 TL aralığında ve %22,2'si de 0-1000 TL aralığında olduklarını ifade etmişlerdir. Ankete katılanların çoğunlukla öğrenci ve esnaf olduğu düşünöldüğünde bu sonuçlar doğaldır.

Tablo 6. Yaşanılan Yerleşim Birimi ve Büyükşehir Belediyesi Sınırlarında Yaşama

En uzun süre	Frekans	Yüzde
İl Merkezi	2.786	39,8
İlçe	4.194	59,9
Köy	20	,3
Toplam	7.000	100,0
Büyükşehir Bld.'de bir yıldan fazla yaşama	Frekans	Yüzde
Evet	5.087	72,7
Hayır	1.913	27,3
Toplam	7.000	100,0

Araştırmanın yaşanılan yerleşim birimleri ve büyükşehirde yaşama deneyimleri üstteki tabloda yer almaktadır. Katılımcıların yaşadıkları yerleşim birimi %59,9 ilçe olup en yüksek orana sahiptir. Yine, katılımcıların bir yıl ve daha uzun sürede büyükşehir sınırlarında yaşamalarına ilişkin bulguda ise, %72,7'sinin bu deneyime sahip oldukları görülmektedir.

2.4. Bulgular

Büyükşehir ile ilçe belediyeleri arası ilişki ve görev dağılımında ilçe belediyeleri hizmetleri sınırlı ve bir kısmı büyükşehir belediyesi ile örtüşürken, büyükşehir belediyelerinin hizmetleri oldukça geniş tutulmuştur. İlçe belediyelerinin görev alanlarının genişletilmesi literatürde çokça tartışılmıştır. Ancak büyükşehirden ilçeye görev aktarımı uzun süre yapılmamıştır. 2012 yılındaki 6360 sayılı Yasa ile 2004 yılındaki 5216 sayılı Yasanın “z” maddesinde değişiklik yapılarak izleyen dört hizmet türü; i) Yolcu ve yük terminalleri, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek, işletmek veya ruhsat vermek, ii) Mezarlık alanlarını tespit etmek, mezarlıklar tesis etmek, işletmek, işletmek, defin ile ilgili hizmetleri yürütmek, iii) Her çeşit toptancı hallerini ve mezbahaları yapmak, yaptırmak, işletmek veya işletmek, imar plânında gösterilen yerlerde yapılacak olan özel hal ve mezbahaları ruhsatlandırmak ve denetlemek, iv) temizlik hizmetleri ve adres ve numaralandırmaya ilişkin görevlerini belediye meclisi kararı ile ilçe belediyelerine devredebilir, birlikte yapabilirler düzenlemesi getirilmiştir. Projede halkın, devri söz konusu olan bu hizmetlerin ilçe belediyesi tarafından verilmesini değerlendirmeleri istenmiştir.

Tablo 7. Büyükşehir Belediyesinin Sunduğu Hizmetlere Yönelik Algı

	N	Min.	Max.	Ort.	Std.Sapma
C1 Otogar Hizmetleri	7000	1,	5	2,6423	1,18187
C2 Mezarlık Hizmetleri	7000	1	5	2,5901	1,11036
C3 Mezbaha Hizmetleri	7000	1	5	2,6377	1,08893
C4 Hal(sebze/balıkçı) Hizmetleri	7000	1	5	2,6294	1,10324
C5 Su Hizmetleri	7000	1	5	2,4370	1,04808
C6 Katı Atık Bertaraf/Uzaklaştırma	7000	1	5	2,3856	1,03768
C7 Ana Caddelerin Yapım ve Bakımı	7000	1,	5	2,2519	1,01023
C8 Toplu Taşıma Hizmetleri	7000	1	5	2,2324	1,02803
C9 Uygulama İmar Planları İle İnşaat Ve İskân Ruhsat Hizmetleri	7000	1	5	2,6867	1,14501
C10 İmar Planlarının Merkezi Yönetim Tarafından Yapılması	7000	1	5	3,1134	1,27153
GENEL ORTALAMA	7000			2,5606	1,10249

Büyükşehir Belediyesinin sunduğu hizmetlere yönelik algıda genel ortalamanın 2,56 olması, eğilimin “katılıyorum” üzerinde yoğunlaştığını göstermiştir. Büyükşehir belediyesi tarafından sunulan-sunulması gereken hizmetlere karşı tutum araştırma evreninde olumlu bir seyirdedir.

Tablo 8. Büyükşehir Belediyesinin Sunduğu Hizmetlere Yönelik Frekans ve % Genel Değerleri

	Olumlu		Kararsız-çekinceli		Olumsuz	
	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%
C1 (Otogar hizmetinin büyükşehir belediyesi yerine ilçe belediyesi tarafından verilmesi)	3971	56.7	945	13.5	2084	29.8
C2 (Mezarlık hizmetinin büyükşehir belediyesi yerine ilçe belediyesi tarafından verilmesi)	4016	57.4	1173	16.8	1811	25.8
C3 (Mezbaha hizmetinin büyükşehir belediyesi yerine ilçe belediyesi tarafından verilmesi)	3798	54.3	1394	19.9	1808	25.8
C4(Hal(sebze/balıkçı) hizmetinin büyükşehir belediyesi yerine ilçe belediyesi tarafından verilmesi)	3828	54.7	1327	19	1845	26.4
C5 (Su hizmetlerinin, Su ve Kanalizasyon İdaresi tarafından verilmesi)	4374	62.5	1344	19.2	1282	18.4
C6 (Katı atık bertaraf/uzaklaştırma, çöplük hizmetlerinin büyükşehir belediyesi tarafından verilmesi)	4547	65	1189	17	1264	18
C7 (Ana caddelerin yapım, bakım ve temizliği gibi temel hizmetlerin büyükşehir belediyesi tarafından verilmesi)	5006	71.5	973	13.9	1021	14.5
C8 (Toplu taşıma hizmetlerinin büyükşehir belediyesi tarafından veriliyor olması)	5113	73	852	12.2	1035	14.7
C9 (Uygulama imar planları ile inşaat ve iskân ruhsat hizmetlerinin ilçe belediyesi tarafından veriliyor olması)	3776	53.9	1175	16.8	2049	29.3

C10 (Büyük şehir yetki ve sorumluluk alanındaki bazı yerlerde imar planlarının merkezi yönetim tarafından yapılması)	2752	39.3	1015	14.5	3233	46.1
--	------	------	------	------	------	------

Tablodan da anlaşılacağı üzere *otogar, mezbaha, mezarlık ve hal hizmetlerinin büyükşehir belediyesi yerine ilçe belediyesi tarafından verilmesi konusunda katılımcılar olumlu görüş beyan ederken*; su hizmetleri, katı atık, ana caddelerin yapım-bakım vb. ile toplu taşıma hizmetlerinin büyükşehir yönetiminde olması gerektiği düşüncesini paylaşmaktadırlar. İmar yetkisi konusunda büyükşehir sorumluluğu altındaki bazı yerlerde yetkinin merkeze verilmesini olumsuz görmektedirler.

Tablo 9. Büyükşehir Belediyesinin Sunduğu Hizmetlere Yönelik Frekans ve % Değerleri (İl Düzeyinde)

		C1	C2	C3	C4	C5	C6	C7	C8	C9	C10
		% ile	% ile	% ile	+% ile	% ile	% ile	% ile	% ile	% ile	% ile
ANTALYA	+	67.1	71.4	71	71.1	69.1	67.7	72.6	70.6	71.1	23.7
	N	3.2	2.2.	3.5	1.9	4.9	4.3	2.9	5.2	4.9	5
	-	29.7	26.4	25.5	26.9	26.1	28	24.5	24.1	24	71.2
ANKARA	+	48.5	43.3	41.6	41.6	62.8	61	77.1	79	49.5	57.3
	N	12	18.3	21.5	21.9	21.2	18	10.5	8.2	13.8	14.7
	-	42.2	38.4	20.2	36.5	16	21	12.5	12.7	36.7	28
DİYARBAKIR	+	62.6	62.4	53.1	51	55	61.9	59.8	66.2	52.9	39.5
	N	16.1	20.8	26.6	25.4	22.1	19.7	22.9	18.7	24.1	21.6
	-	21.3	16.8	20.2	23.6	22.8	18.3	17.2	15.2	22.9	38.9
KOCAELİ	+	62.5	69.3	64.7	69.4	76.9	67.2	67.4	74.2	58.5	35.6
	N	15.4	14	17.4	12.9	15.1	19	16.5	12.5	2.7	23.7
	-	22.1	16.7	17.9	17.6	7.9	13.9	16	13.4	19.8	40.7
SAMSUN	+	46.9	56.6	59.5	58	62.7	73.6	76.3	70	43.7	53.2
	N	11.2	10	9.8	8.5	16.3	9.8	8.3	8.7	15.2	5.1
	-	41.8	33.3	30.7	33.6	21.1	16.4	15.4	21.3	41.1	51.7
İZMİR	+	60.7	59.5	54.7	55.4	54.1	61.8	66	69.2	50	20.4
	N	22.6	26.5	30.1	29.5	28.2	24.3	21.6	20	21.2	16.3
	-	16.8	14	15.2	15	17.8	14	12.5	10.8	28.8	63.3
ERZURUM	+	64.7	63	59.1	59.7	67.8	76.2	78.5	75.2	61.4	51
	N	5.2	9.2	13.1	12	11.4	12.3	12	9.4	19.4	12.8
	-	30.1	27.8	27.8	28.3	20.8	11.4	9.6	15.5	19.3	36.3

Büyükşehir belediyelerinin yetki ve sorumluluk alanındaki bazı yerlerde imar planlarının merkezi yönetim (Ankara) tarafından yapılmasını uygun görenler araştırmaya katılanların; Antalya'da %23,7'si, Ankara'da %57,3'ü, Diyarbakır'da %39,5'i, Kocaeli'nde %35,6'sı, Samsun'da % 43,2'si, İzmir'de %20,4'ü, Erzurum'da %51'ini oluşturmaktadır. Bu önerme sadece Ankara katılımcıları tarafından desteklenmektedir. Merkezi yönetimin imar konusunda bazı yetkileri Büyükşehir yerine üzerine alması önermesi, Antalya'da %71,2, Ankara'da %28, Diyarbakır'da %38,9, Kocaeli'nde %40,7, Samsun'da %51,7, İzmir'de %63,3 ve Erzurum'da %36,3 oranında olumsuz görülmektedir.

Araştırmada ayrıca yeni düzenlemelerle ilgili vatandaşlara sisteme ilişkin farklı öneriler sunulmuş ve değerlendirmeleri istenmiştir. Bunlar:

D1. Büyükşehir Belediyelerinin artan hizmet ve sorumluluklarını yerine getirmesi için vatandaşın şimdiki vergilere ilave vergiler toplanması gerektiğini düşünüyorum.

D2. Büyükşehir Belediyelerinin her ilçede verdiği hizmetlerle ilgili şube açması gerektiğini düşünüyorum.

D3. Yerel yönetim sisteminin 30 Mart 2014 öncesi düzene dönmelerini istiyorum.

D4. Büyükşehir Belediye Meclisinin yerel seçimle (halk tarafından seçilerek) belirlenmesi gerektiğini düşünüyorum.

D5. İl geneli için hizmetlerin büyükşehir belediyesince planlanması ve uygulanması ilin kalkınmasını hızlandıracaktır.

Tablo 10. Büyükşehir Yönetim ve Hizmet Sunumuna İlişkin Öneriler

	N	Min.	Max.	Ort.	Std.Sapma
D1	7000	1	5	4,0937	1,12426
D2	7000	1	5	2,3026	1,03787
D3	7000	1	5	2,9780	1,17400
D4	7000	1	5	2,0380	0,92031
D5	7000	1	5	2,5217	1,06863

Büyükşehir belediye yönetiminin hizmet sunumuna ilişkin katılımcıların önermelere yaklaşımı aşağıda gibi ifade edilebilir.

- Ek vergi koyulması konusunda katılımcıların yaklaşımı olumsuzdur.
- Hizmet alanının il sınırına genişlemesi nedeniyle hizmet sunma kapasitesinde “şube açması” gerekliliği desteklenen bir önermedir.
- Yerel yönetimlerde yaşanan son ölçek düzenlemesine karşı olumsuz bir seyir gözlenmekte olup, sistemin eski haline dönmesi önerisi “katılıyorum” ölçeğinde 2,97 ortalamaya sahiptir.
- Yeni düzenleme ile büyükşehir belediye meclisinin oluşumunda yaşanan temsilde adaletsizlik konusunda katılımcılar benzer bir tutum sergileyerek, sistemin devamı halinde büyükşehir belediye meclisinin halk tarafından seçimi önermesini 2,03 “katılıyorum” ortalaması ile desteklemektedirler.
- İl geneli için hizmetlerin büyükşehir belediyesince planlanması ve uygulanması önermesi yine katılımcılar tarafından 2,52 “katılıyorum” ortalaması ile desteklenmektedir.

D grubu ortalamaların dışında her bir ifadenin araştırma genelinde aldığı frekans değerlerine ilişkin tabloya aşağıda yer verilmiştir. (kesinlikle katılıyorum ve katılıyorum olumlu, kısmen katılıyorum çekinceli-kararsız ve katılmıyorum ve kesinlikle katılmıyorum olumsuz olarak değerlendirilmelidir.)

Tablo 11. Büyükşehir Yönetimi ve Hizmet Sunumuna İlişkin Önerilerin Frekans Değerleri (Tüm evrende)

İfade	Olumlu		Kararsız-çekinceli		Olumsuz	
	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%
D1 (Vatandaşın şimdiki vergilere <u>ilave vergiler</u> toplanması gerektiği)	965	13,8	580	8,3	5455	77,9
D2 (Büyükşehir Belediyelerinin her ilçede verdiği hizmetlerle ilgili <u>şube açması</u> gerektiği)	4852	69,3	1009	14,4	1139	16,2
D3 (Yerel yönetim sisteminin 30 <u>Mart2014 öncesi düzene dönmeli</u>)	2719	38,9	1508	21,5	2773	39,6
D4(Büyükşehir <u>Belediye Meclisi yerel seçimle belirlenmeli</u>)	5574	79,6	810	11,6	616	8,8
D5 (İl geneli için hizmetlerin <u>Büyükşehir Belediyesi tarafından planlanması ve uygulanması ilin kalkınmasını hızlandıracaktır</u>)	4049	57,8	1471	21	1480	21,1

Tablodan da görüleceği üzere, büyükşehir yönetiminin hizmet sunumuna ilişkin geliştirilen önerilerde ek vergi koyulması önerisi, olumsuz karşılanırken; şube açılması, büyükşehir belediye meclisinin halk tarafından seçimi ve il genelinde planlama yetkisinin tek elden büyükşehirde olması gerektiği önerileri olumlu karşılanmıştır. Sistemin 6360 öncesine yeniden dönmesi hususundaki öneri katılımcılar tarafından eşit oranda hem olumlu hem olumsuz destek görmüştür. Yani, %1 fark olumsuz algıda daha fazla olmasına karşın oranların birbirine yakınlığı açısından, 6360 sayılı Kanun konusunda bir kesimin oldukça olumlu, bir kesimin ise olumsuz tutum içerisinde olduğu söylenebilir. Önermelere il düzeyinde bakıldığında aşağıda özetlenen sonuçlara ulaşılmaktadır:

Tablo 12. Büyükşehir Belediyelerinin Yönetim ve Hizmet Sunumuna İlişkin Önerilerin İllere Göre Frekans ve Yüzde Değerleri

ÖNERİLER İLLER	D1 Ek vergi koyulması	D2 Şube açması	D3 Sistem 30 Mart2014 öncesi düzene dönmeli	D4 Belediye Meclisi yerel seçimle belirlenmeli	D5 İl genelinde hizmetlerin büyükşehir belediyesince planlanması ve uygulanması ilde kalkınmayı hızlandırır
	% ile	% ile	% ile	% ile	% ile
ANTALYA +	12.6	77.9	40.9	93	68
N	2.3	5.6	11.9	2.6	11.4
-	85.1	16.6	47.2	4.5	20.8
ANKARA +	9.2	61.1	31	84	58.8
N	11.8	16.9	18.2	7.3	17.4
-	79	22	50.8	8.7	23.9
DİYARBAKIR +	32.7	55.1	42.6	60.8	64.3
N	12.5	25.2	32.1	24.3	16.9
-	54.8	19.8	25.2	16.9	18.8
KOCAELİ +	14.3	71.9	39.7	79.7	68.2
N	10.3	15.6	19.9	14.3	19.5
-	75.4	12.5	40.4	5.9	12.3
SAMSUN +	6.7	74.4	26.4	86.8	74.8
N	3.2	10.8	10.6	6.4	19.8
-	90.1	14.7	63.1	6.9	15.3
İZMİR +	10.7	84.9	48	78.6	41
N	4.8	10.6	28.7	15.6	35.6
-	84.4	4.5	23.3	5.8	23.4
ERZURUM +	24.6	51.6	43.3	63.9	55
N	11.6	18.6	25.8	17	21.7
-	64	29.9	31	19.1	23.3

- **İlave Vergiler**

“Büyükşehir’in artan hizmet ve sorumluluklarını yerine getirmesi için vatandaşın şimdikilere ilave vergiler toplanması gerektiği önermesi”, tüm evrende araştırmaya katılanların genelince paylaşılmayan bir ifade olmuştur. 4, ortalama değer almıştır. Bu oran “katılmıyorum” tutumunu göstermektedir. Büyükşehir belediyelerinin artan hizmet ve sorumluluklarını yerine getirmesi için vatandaşın şimdikilere ilave vergiler toplanması gerektiği önermesine, araştırma yapılan yedi ilde de katılımcılar olumsuz yaklaşmışlardır. Araştırmaya katılanlardan Antalya’da %85,1’i, Ankara’da %79’u, Diyarbakır’da %54,8’i, Kocaeli’nde %75,4’ü, Samsun’da %90,1’i, İzmir’de %84,4’ü, Erzurum’da %64’ü Büyükşehir’in artan hizmet ve sorumluluklarını yerine getirmesi için vatandaşın şimdikilere ilave vergiler toplanmasını olumsuz değerlendirmiştir. İlave vergi toplanması konusu araştırmaya katılanların Diyarbakır’da %32,7 ve Erzurum’da %24,6’sı tarafından olumlu değerlendirmiştir.

- **İlçelerde Şube Açılması**

“Büyükşehir belediyelerinin her ilçede verdiği hizmetlerle ilgili şube açması gerektiği” önermesi tüm evrende araştırmaya katılanların genelince paylaşılan bir ifade olmuştur. 2,3026 ortalama değer almıştır. Bu oran “katılıyorum” tutumunu göstermektedir. Büyükşehir belediyelerinin

her ilçede verdiği hizmetlerle ilgili şube açması gerektiği önerisi Antalya’da %77,9, Ankara’da %61,1 Diyarbakır’da %55,1, Kocaeli’nde %71,9, Samsun’da %74,4, İzmir’de %84,9 ve Erzurum’da %51,6 oranında araştırmaya katılanlar tarafından paylaşılmaktadır. Erzurum’da %29,9 ve Ankara’da %22 oranında katılımcı, her ilçede şube açılmasını desteklememektedir.

- **Yerel Yönetim Sisteminin Eski Haline Dönmesi**

“Yerel yönetim sisteminin 30 Mart 2014 öncesi düzene dönmesi” önermesi tüm evrende araştırmaya katılanlardan 2,9780 ortalama değer almıştır. Bu oran “katılıyorum” tutumunu göstermektedir. Yerel yönetim sisteminin 30 Mart 2014 öncesi düzene dönmesi önermesini, araştırmaya katılanların Antalya’da %40,9’u, Ankara’da %31’i, Diyarbakır’da %42,6’sı, Kocaeli’nde %39,7’si, Samsun’da %26,4’ü, İzmir’de %48’i, Erzurum’da ise %43,3’ü desteklerken; araştırmaya katılanlardan Antalya’da %47,2’si, Ankara’da %50,8’i, Diyarbakır’da %25,2’si, Kocaeli’nde %40,4’ü, Samsun’da %63,1’i, İzmir’de %33,3’ü ve Erzurum’da %31’i 30 Mart 2014 öncesi düzene dönmek istemediklerini ifade etmişlerdir. D3, yani yerel yönetim sisteminde geriye dönüş istemi/özlemini sorgulayan önerme, Samsun (%63,1) ve Ankara’da (%50,8) yüksek yüzdelerde olumsuz karşılanmış, Kocaeli’nde (%39,7 olumlu, %40,4 olumsuz) eski sistem-yeni sistem destekçileri birbirine yakın oranlarda görülmüş, bunun dışındaki diğer illerde ise, eski sisteme geri dönüş ya da diğer bir anlatımla 30 Mart 2014 öncesi düzen yani 6360 sayılı Kanunla getirilen düzenlemelerin uygulamaya geçmediği düzenin, arzu edildiği anlaşılmaktadır.

- **Büyükşehir Belediyesi Meclis Üyelerinin Halk Tarafından Seçilmesi**

“Büyükşehir belediye meclisinin yerel seçimle (halk tarafından seçilerek) belirlenmesi gerektiği önermesi” tüm evrende araştırmaya katılanların genelince paylaşılmış olup beşli skalada 2,0380 ortalama değerini almıştır. Bu oran “katılıyorum” tutumunu göstermektedir. Büyükşehir belediye meclisleri üyelerinin yerel seçimle (halk tarafından seçilerek) belirlenmesi gerektiği önermesine yaklaşımlar iller açısından olumlu düzeydedir. Olumlu değerlendirmelerin oranları; Antalya’da %93, Ankara’da %82, Diyarbakır’da %60,8, Kocaeli’nde %79,7, Samsun’da %86,8, İzmir’de %78,6 ve Erzurum’da %63,9 oranındadır. Önermeye olumsuz yaklaşım oranlarında öne çıkan iller ve oranları ise, Erzurum’da %19,1 ve Diyarbakır’da %16,9’dur.

- **İlin Kalkınması**

“İl geneli için hizmetlerin büyükşehir belediyesince planlanması ve uygulanması il kalkınmasını hızlandıracaktır” önermesi tüm evrende araştırmaya katılanların genelince paylaşılan bir ifade olmuştur. 2,5217 ortalama değer almıştır. Bu oran “katılıyorum” tutumunu göstermektedir. Bu önermenin iller açısından durumu ise; Antalya’da %68, Ankara’da %58, Diyarbakır’da %64,3, Kocaeli’nde %68,2, Samsun’da %69,8, İzmir’de %41 ve Erzurum’da %55 olumlu değerlendirilmiştir. Katılımcıların olumsuz değerlendirmelerinde ise en yüksek oranlar, Ankara’da %23,9, İzmir’de %23,4 ve Erzurum’da %23,3 oranında iken; diğer illerde %20’nin altında tespit edilmiştir. Mülakatlarda, özellikle muhalif olmayan belediye başkanı, genel sekreter ya da personelin 6360 sayılı Kanun sonrası büyükşehir belediyelerinin gelişimiyle ilgili yaklaşımı olumlu olmuştur.

SONUÇ

Türkiye genelinde uygulanan alan araştırması sonucunda, örneklem grubundaki vatandaşlar 6360 sonrası BŞB hizmet sınırının İl sınırına genişlemesinin hizmet etkinliği açısından olumlu olduğunu düşünse de yerel nitelikli kamusal hizmetlerin sunumunda hangi ölçeğin daha etkili olduğu, hizmet bazında değişiklik göstermektedir. Otogar, mezbaha, mezarlık ve hal hizmetlerinin büyükşehir belediyesi yerine ilçe belediyesi tarafından verilmesi konusunda katılımcılar olumlu görüş beyan ederlerken; su hizmetleri, katı atık, ana caddelerin yapım-bakımı, toplu taşıma hizmetlerinin

büyükşehir belediyesi yönetiminde olması gerektiği düşüncesini paylaşmaktadırlar. Vatandaşlar görece büyük ölçekli denebilecek hizmetlerin büyükşehir belediyeleri, küçük sayılabilecek hizmetlerin ise ilçe belediyelerinde olması gerekliliği yönünde tutum göstermektedirler.

İller açısından bakıldığında hizmetler konusunda tutum genel yüzdelerle benzer görünümündedir. Büyükşehir belediye yönetiminin hizmet sunumuna ilişkin katılımcıların önermelere yaklaşımı sonuç cümleleri olarak: *i)* Ek vergi koyulması konusunda olumsuzdur, *ii)* Hizmet alanının il sınırına genişlemesi nedeniyle hizmet sunma kapasitesinde “şube açması” gerekliliği desteklenen bir önermedir, *iii)* Yerel yönetimlerde yaşanan son ölçek düzenlemesine karşı olumsuz bir seyir gözlenmekte olup, sistemin eski haline dönmesi önerisi “katılıyorum” ölçeğinde görülmüştür. Yeni düzenleme ile büyükşehir belediye meclisinin oluşumunda yaşanan temsilde adaletsizlik konusunda katılımcılar benzer bir tutum sergileyerek, sistemin devamı halinde büyükşehir belediye meclisinin halk tarafından seçimi önermesini desteklemektedirler. 6360 sayılı Kanun bütünüyle ele alındığında yerel yönetimlerde oluşan bu değişikliğe halkın olumlu yaklaşmadığı görülmektedir ki bu yönde ileri sürülen sistemin eski modele dönüşü önermesi de yine tüm araştırma evreninde (7.000 katılımcı bağlamında) 2 ortalama (katılıyorum) seviyesindedir. Sonuç olarak 6360 sayılı kanun ölçek ve diğer açılardan köklü değişiklikler getirmiş olup bu değişikliklerin hem olumlu hem de olumsuz yanları anket sonuçları ile dile getirilmekle birlikte zaman içerisinde aksayan yönlerinin düzeleceğine dair inanç ağır basmaktadır.

KAYNAKÇA

Özgür, Hüseyin, Savaş-Yavuzçehre, Pınar (2016). “Türkiye’nin Büyükşehir Belediyesi Sistemi:1982-2015”, Çankırı Karatekin Üniversitesi SBE Dergisi, 7(1): 903-926.

Özgür, Hüseyin, Savaş-Yavuzçehre, Pınar, Ciğeroğlu, Mısra (2007).Türkiye’de Orta Ölçekli ve Metropolitan Kentsel Alanların Yönetimi, *Kamu Yönetimi Yazıları*(Ed. B. Eryılmaz, M. Eken ve M. L. Şen), Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, s. 475-514

Taylor, Peter (2003). “TheState as a Container: Territoriality in the Modern World System” in *State/Space a Reader* (editors) NeilBrenner, BobJessop, Martin Jonesand Gordon Macleoad, Blackwell Publishing, ptp. 101 - 114.

DEĞİŞEN BÜYÜKŞEHİR YÖNETİM SİSTEMİNİN BURSA İLÇE BELEDİYELERİ ÜZERİNDEN ANALİZİ

Hicran HAMZA ÇELİKİYAY¹

ÖZET

12 Kasım 2012'de kabul edilen 6360 Sayılı Yasa, Türkiye'de süregelen yerel yönetimlerle ilgili reformların son basamağı olarak kabul edilmektedir. 6360 sayılı yasa, büyükşehir yapılan iller için yeni bir yönetim yapılanması getirmektedir. Yasa ile büyükşehir yapılan iller ile beraber halihazırda büyükşehir olan illerde de hizmet alanı il mülki sınırlarına kadar genişlemiştir. Bu bağlamda, daha önce büyükşehir alanında olmayan ilçe belediyeleri de büyükşehir kapsamına alınmıştır.

Bu çalışmada, halihazırda büyükşehir olan Bursa'nın 4 ilçe belediyesinin yasa sonrası belediye yönetiminde meydana gelen değişim dinamikleri incelenmiştir. Çalışma için bir merkez ilçe (Osmanlı), iki tane kırsal ilçe (Orhangazi ve İnegöl), ve bir tane kırsal yoğun ilçe (Orhaneli) seçilmiştir. Çalışmada, seçilen ilçelerdeki yöneticilere derinlemesine mülakat teknikleri kullanılarak yarı yapılandırılmış sorular yöneltilmiştir.

Sorular ile 6360 Sayılı Yasa sonrası ilçe belediyelerinin idari yapısı, bütçeleri üzerindeki değişimler, metropoliten yönetime bakışları ile mahalli hizmetlerinin kapasite ve etkinlikleri ortaya konulmaktadır.

Elde edilen bulgular çerçevesinde ilçe belediyelerinin uygulamada karşılaştıkları zorluklarının ve zayıf yönlerinin tespiti, mevcut güçlü yönlerinin ise artırılmasına yönelik öneriler getirilmiştir. Getirilen önerilerin belediyelerin hizmetlerinde etkinlik ve verimliliği sağlayacak şekilde; mevcut yasanın güncellenmesi ve geliştirilmesinde karar alıcılara yol göstermesi beklenmektedir.

Çalışma ile hedeflenen, 6360 sayılı yasanın getirdiği yeni düzenlemeye uyum sürecinin Bursa ilçeleri örneği üzerinden izlenmesi ve yeni düzenlemenin ilçe belediyeleri yönetimi üzerindeki idari etkilerinin ortaya konulmasıdır.

Anahtar Kelimeler: 6360 Sayılı Yasa, Bursa, Büyükşehir İlçe Belediyeleri, Kırsal İlçe, Merkez İlçe

THE ANALYSIS OF THE CHANGING METROPOLITAN GOVERNMENT SYSTEM THROUGH BURSA DISTRICT MUNICIPALITIES

ABSTRACT

Law No. 6360, was adopted on 12 November 2012, and is considered as the last step of local government reforms in Turkey. Law no. 6360 introduces a new management structure for the city's transformation into a metropolitan city. By law, the service area has expanded to the provincial boundaries for the provinces newly transform into metropolitan cities and as well as the ones already were metropolitan cities. In this context, district municipalities that were not previously located in the metropolitan area were included in the metropolitan area.

¹ Dr., hicrancelikyay@yahoo.com.

"Bu çalışmada aktarılan bulgular; Hicran HAMZA ÇELİKİYAY tarafından hazırlanan "Türkiye'de İl Ölçeğinde Büyükşehir Uygulamasının Analizi: Bursa Örneği", 2017, Marmara Üniversitesi, Yayınlanmamış Doktora Tez'inden derlenmiştir."

In this study, dynamic changes which came into force after the limit of territorial expansion with Law No. 6360 in the management of four distinct municipalities in Bursa were examined. A central district (Osmangazi), two rural districts (Orhangazi and İnegöl), and one rural - intensive district (Orhaneli) were selected for the field work. In the study, semi-structured questions were directed to the managers in selected municipalities and in-depth interview techniques were used.

With these questions managerial processes, personnel strategies, changes on budgets, opinions on metropolitan municipality and the effectiveness and efficiency of municipality services after Law No. 6360 are put forward.

Based on the findings, suggestions are provided to identify the difficulties/weaknesses in practice and to increase the existing strengths of the metropolitan and district municipalities. The provided suggestions are expected to be guiding for the regulations to ensure the effectiveness and efficiency of municipality services and lead to decision-makers in the updating and development of existing legislation.

The aim of this thesis is to investigate the adaptation process to the new regulation brought by the Law No. 6360 of Bursa distinct municipalities and to put forward the regulations on the management of administrative action.

Keywords: Law No. 6360, Bursa, Metropolitan District Municipalities, Rural District, Central District

1. 6360 SAYILI YASA'YA GENEL BİR BAKIŞ

Büyükşehir metropoliten alan ölçeği genişledikçe uygulanan üst ölçekli planların, tüm bölgeyi kapsayan ve makro politikaları belirleyen yönetim mekanizmasının koordineli ve eşgüdüm çerçevesinde ele alınmasına ihtiyaç duyulmaktadır. Kentlerin büyümesi beraberinde yeni yönetim sorunlarının ortaya çıkmasına neden olmuştur. 1980 sonrası yaşanan gelişmeler ve düzenlenmeye çalışılan reformlar kapsamında yerel yönetimlerin, özelde ise Büyükşehir Belediye yönetim modelinin hızlı ve dinamik bir seyir ve dönüşüm gerçekleştirdiği gözlemlenmektedir (Çelikyay, 2014:3).

Dünyadaki gelişmelere paralel bir şekilde, Türkiye'de de yönetim paradigmasında değişmektedir. Etkin, verimli, vatandaş odaklı, hesap verebilir, katılımcı, şeffaf ve yerinden yönetim anlayışına çok gelişmiş ülke gibi, Türkiye'de de kamu yönetimi reformları için temel ilke ve değerler olarak ön plana çıkmıştır (Bingöl v.d., 2013).

1984 tarihli yasal düzenleme, büyükşehir belediyelerine bundan sonra yapılacak yönetsel ve yasal düzenlemelerin yolunu açmıştır. Süreç içerisinde büyükşehir belediyeleri, diğer belediyelerden giderek farklılaşmıştır. Türkiye'de dünya ile paralel olarak büyükşehir belediye yönetim modeli, hızlı ve dinamik bir seyir ve dönüşüm gerçekleştirmiş; bu değişime uyum sağlayabilecek yasal düzenlemelere ihtiyaç duyulmuştur.

1.1. Yasa ile Gelen Temel Değişimler

6360 Sayılı Kanun kapsamında Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa, Van ve Ordu il belediyeleri, büyükşehir belediyelerine dönüştürülmüştür. Yasanın getirdiği temel değişiklikler şu şekildedir:

1. Toplam nüfusu 750.000 ve üzeri olan illerin il belediyeleri, yeni yasa ile büyükşehir belediyelerine dönüştürülmüştür;

2. 14 ilde yeni büyükşehir belediyesi kurulmuştur. Toplam büyükşehir sayısı 30 olmuştur;
3. Bütün büyükşehir belediye sınırları il mülki sınırı olmuştur;
4. 30 ilde il özel idarelerinin tüzel kişiliği kaldırılmıştır;
5. Yeni ilçeler kurulmuştur;
6. Büyükşehirlerdeki bütün ilçe belediyelerinin sınırı ilçe mülki sınırı olmuştur;
7. Belde belediyeleri mahalleleriyle birlikte bağlı buldukları ilçenin belediyesine katılmıştır;
8. Bu illerdeki bütün köy yönetimleri kaldırılmış ve bunlar mahalle yapılmıştır;
9. Büyükşehirlere bağlı ilçelerin idari bağlılık durumları da değişmiştir;
10. Belediye sınırları içinde nüfusu 500'ün altında yeni mahalle kurulamayacaktır;
11. Büyükşehir belediyeleri dışındaki illerde nüfusu 2.000'den az olan belde belediyeleri köye dönüştürülmüştür;
12. Büyükşehir belediyeleri ve ilçe belediyelerinin görev ve yetki bölüşümünde kısmi değişiklik yapılmıştır;
13. Mülki idareye bağlı olarak 30 ilde, Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı kurulmuştur;
14. Merkezi yönetim payları yeniden düzenlenmiştir;
15. İl özel idarelerinin işleri, ilgisine göre bakanlık ve bağlı kuruluşlarının taşra teşkilâtlarına devredilmektedir (Aksu, 2012:3).

Yasa ile gelen tüm bu değişimler, Türkiye'de hali hazırda var olan yerel yönetim yapısını önemli ölçüde etkileyen temel değişimler olarak kabul edilmektedir. Örneğin; Büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyeleri arasındaki görev ve yetki bölüşümüne kısmi değişiklik yapılmıştır. Konuyla ilgili temel ilkeler 2004 yılında çıkarılan 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile düzenlenmiştir. 6360 Sayılı Yasa ile büyükşehir belediyelerinin görev kapsamına,

1. Köyün meydan ve anayolları ile köyü ilçeye bağlayan yolların yapımı ve kışın karla mücadele çalışmaları,
2. Anayollar ile köyü ilçeye bağlayan yollardaki reklam ve ilân işleri,
5. Yörenin mimari özelliklerine uygun tip mimari proje yapma veya yaptıрма,
6. Tarım ve hayvancılığın desteklenmesi,
7. Afet riski taşıyan veya can ve mal güvenliği açısından tehlike oluşturan binaları tahliye etme ve yıkım konusunda destek verilmesi,
8. Mahalleleri ilçe merkezine bağlayan yolları yapmak, yaptırmak, bakım ve onarımı ile bu yolların temizliği ve karla mücadele çalışmalarının yürütülmesi,
9. Mabetlerin yapım bakım ve onarımını yapılması,
10. Amatör spor kulüplerine nakdi yardım yapılması eklenmiştir (TBB, 2012).

6360 Sayılı Kanun ile Büyükşehirden ilçe Belediyelerine devredilebilecek yetkiler ise şu şekildedir:

1. Yük ve yolcu Terminalleri
2. Kapalı ve Açık Otoparklar
3. Temizlik Hizmetleri
4. Defin ile ilgili Hizmetler
5. Mezarlık Alanları
6. Toptancı Halleri
7. Mezbahalar

2. BURSA KENTİ BÜYÜKŞEHİR YÖNETİMİ DENEYİMİ

2.1. Büyükşehir Belediyesi Kuruluş Yılı ve Gerekçesi

Bursa, 18 Haziran 1987 tarihinde çıkarılan 3391 sayılı “Bursa ili merkezinde Osmangazi, Yıldırım ve Nilüfer adıyla üç ilçe kurulması hakkında Kanun” ile iki kademeli Büyükşehir yapısına dahil edilmiştir. İlgili Kanun Madde 7’de "Bursa Büyükşehir Belediyesine”ne dönüşür denilmektedir.

3391 Sayılı yasa ile Yıldırım, Osmangazi ve Nilüfer isimli üç ilçe merkez ilçeler olarak kurulmuş, bu ilçelere yakın köyler ise tüzel kişilikleri kaldırılarak belediye sınırları içine alınmıştır (www.mevzuat.gov.tr).

2.2. 2004 - 2008 Genişleme Dönemi

Bursa'nın merkez ilçelerine 2004 yılında yeni katılımlar olmuştur. 2004 yılında çıkarılan 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Yasası ile sınır genişletme düzenlemesi yapılmıştır. Buna göre; mevcut valilik binası merkez kabul edilerek nüfusu 1.301.285 olan Bursa (tuik.gov.tr, 2000), yarıçapı 30 kilometre olan dairenin sınırlarına genişletilmiştir (Çınar v.d., 2009: 118).

Bu sınırlar içinde kalan Osmangazi, Yıldırım ve Nilüfer ilçelerine Gemlik, Mudanya, Kestel ve Gürsu ilçeleri de dahil olmuş; toplamda 7 ilçe merkez ilçeler arasına katılmıştır.

2.3. Merkez ve Çevre İlçeler

6360 sayılı kanun ile 12.11.2012 tarihinde Bursa Büyükşehir Belediyesi sınırları il sınırlarını kapsar hale gelmiştir. Bursa’da Büyükorhan, Gemlik, Gürsu, Harmancık, İnegöl, İznik, Karacabey, Keles, Kestel, Mudanya, Mustafakemalpaşa, Nilüfer, Orhaneli, Orhangazi, Osmangazi, Yenişehir ve Yıldırım olmak üzere 17 ilçe bulunmaktadır ve yeni kanunla beraber tamamı büyükşehir sınırları içine dahil olmuştur (Türkoğlu ve Baypınar, 2014: 25).

3. ALAN ARAŞTIRMASI

3.1. Araştırmanın Amacı

Çalışma ile hedeflenen, 6360 Sayılı Yasanın getirdiği yeni düzenlemeye uyum sürecinin Bursa ilçeleri örneği üzerinden izlenmesi ve yeni düzenlemenin ilçe belediyeleri yönetimi üzerindeki idari etkilerinin ortaya konulmasıdır.

3.2. Araştırmanın Evreni ve Örnekleme

Hedef Ana kütle, Bursa kentindeki ilçe belediyelerinde çalışan üst düzey yöneticilerdir. Örneklem çerçevesi ise seçilen 4 ilçe belediyesi üst düzey yöneticileri ile sınırlandırılmıştır. Bursa’da 17 ilçe bulunmaktadır. Tablo 1’de ilçelerin kent ve kır nüfusları ile kentleşme oranları gösterilmektedir.

Tablo 1
Bursa Kenti İlçeleri Gruplaması Nüfusları ve Alan Bilgileri

TİP	NO	İlçe Belediyesi	Nüfus			Kentleşme Oranı	Yüz ölçümü (km2)	Toplam Alan
			Kent	Kır	Toplam			
Metropol İlçeler	1	Yıldırım	629961	1521	631482	100	64	1414
	2	Osmangazi	778843	13376	792219	98	368	
	3	Nilüfer	325901	13376	339277	96	496	
	4	Gürsu	61364	2780	64144	96	110	
	5	Gemlik	92942	8315	101257	92	376	
Kırsal Alana Sahip İlçeler	6	Kestel	38716	9774	48490	80	431	7268
	7	İnegöl	177617	52195	229812	77	1032	
	8	Orhangazi	57180	17896	75076	76	476	
	9	Mudanya	56153	19191	75344	75	347	
	10	Karacabey	55264	24493	79757	69	1284	
	11	Yenişehir	31643	20194	51837	61	736	
	12	M.Kemalpaşa	55954	44040	99994	56	1764	
	13	Harmancık	3897	3455	7352	53	411	
Kırsal Yoğun İlçeler	14	İznik	22507	20918	43425	52	737	659
	15	Orhaneli	7546	14924	22470	34	799	
	16	Keles	3570	10306	13876	26	658	
	17	Büyükorhan	2954	9015	11969	25	521	
Bursa Büyükşehir Belediyesi						89	10882	

Kaynak: Tablo, (Arıkboğa, 2014:225)'den örneklenmiştir.

Tablo 1'e göre, Bursa kentindeki ilçeler üç ana gruba ayrılmıştır. Birinci grupta hali hazırda metropoliten yönetim kapsamında olan merkez ilçeler, ikinci bölümde kırsal alana sahip olan ancak merkeze yakın ilçeler, üçüncü bölümde ise büyük oranda "kırsal / dağlık" olarak nitelendirilen ilçeler bulunmaktadır.

Çalışma için ilçeler seçilirken, bu gruplandırma dikkate alınmıştır. Birinci bölüm olan merkez ilçeler içerisinde Osmangazi, ikinci bölümden iki ilçe Orhangazi ve İnegöl, üçüncü bölümden ise

Orhaneli ilçesi örneklem olarak seçilen ilçelerdendir. İlçelerin seçiminde nüfus yoğunlukları, merkeze olan uzaklıkları, kırsal veya merkez ilçe olmaları gibi kriterler göz önüne alınmıştır. Diğer yandan, ilçe başkanlarının mensup olduğu veya ilçe meclislerinin çoğunlukta olduğu siyasal partiler ve bu partilerin iktidar partisinden veya muhalefet partisinden olup olmama durumları ilçelerin belirlenmesi kriterleri dışında tutulmuştur. Dolayısıyla, ilçe değerlendirmeleri bu kapsamda yapılmamıştır. İlçelerin kent - kır nüfusu ve kentleşme oranları Tablo 2’de gösterilmektedir.

Tablo 2
Örneklem Olarak Seçilen Bursa Büyükşehir İlçe Belediyeleri

TİP	NO	İlçeBelediyesi	Nüfus			Kentleşme Oran	Yüzölçümü (km2)	Toplam Alan
			Kent	Kır	Toplam			
Metropolilçe	1	Osmangazi	778843	13376	792219	98	368	1414
Kırsal Alana Sahip İlçeler	2	İnegöl	177617	52195	229812	77	1032	7268
	3	Orhangazi	57180	17896	75076	76	476	
Kırsal Yoğun İlçe	4	Orhaneli	7546	14924	22470	34	799	659

Kaynak: Tablo, (Arıkboğa, 2014:225)’den örneklenmiştir.

Alan çalışması için 6360 Sayılı Yasa öncesi büyükşehir yönetimine dâhil olan ilçelerden biri, metropoliten yönetim dışında kalan ancak ölçeği büyük ve sanayisi gelişmiş, şehrin marka değerleri ve gelir kaynakları olan bir ilçe, yine orta ölçekte bir ilçe ve kırsal alan ilçesi diye tabir edilen ilçelerden biri seçilmiştir.

Bu kriterlere ek olarak; seçilen ilçelerin merkez ilçe, merkez olmayan ancak merkeze yakın ilçeler ve kırsal / dağlık olarak adlandırılan ilçelerden olması tercih edilmiştir. Bu bağlamda, merkez ilçe olarak Osmangazi, merkeze yakın ilçeler Orhangazi ve İnegöl, dağlık / kırsal ilçe olan Orhaneli çalışma alanı olarak seçilmiştir.

3.3. Araştırmanın Veri Toplama ve Analiz Yöntemi

Araştırmada kalitatif tipli araştırma yapılarak derinlemesine inceleme, detaylarıyla anlama hedeflenmiştir. Elde edilen verilerle sonuca gitme (tümevarım) düşünülmektedir. Araştırılan konu ile ilgili gerçekçi analizlere ulaşmak hedeflenecektir. Doğrudan görüşmelerle alanda kazanılan perspektif ve kişisel izlenimler araştırma bulgularına bağlı olarak verilere de yansıtılabilecektir.

Çalışmada nitel araştırmada temel veri toplama araçlarından olan yüz yüze ve derinlemesine mülakat tekniği kullanılacaktır. Görüşmeler yüz yüze yapılacaktır. İlçe belediyeleri yönetim yapılıncası çerçevesinde önceden belirlenmiş üst düzey yöneticileri ile görüşmeler gerçekleştirilecektir.

Görüşmeye başlamak ve görüşmeyi sürdürmek için önceden belirlenmiş sorular kullanılacaktır ancak bu sorular standartlaştırılmamış olacaktır. Esnek yanıtlara uygun ve açık uçlu olarak hazırlanan yarı yapılandırılmış olan sorular, aynı zamanda görüşmenin türüne göre ve görüşülen kişiye göre değişen ayrıntıda, ne tür bilgi istendiğini açıkça belirler ve görüşülen kişi tarafından kolayca anlaşılır

nitelikte hazırlanacaktır. Deneklere aynı zamanda kaç yıldır bu görevde buldukları veya daha önce nerede görev aldıklarıyla ilgili demografik sorular da yöneltilmektedir.

4. ARAŞTIRMA SONUÇLARI VE DEĞERLENDİRME

4.1. Bursa Büyükşehir İlçe Belediyelerinin Kurumsal Nitelikleri ve İnsan Kaynakları

Osmangazi Belediyesi

Osmangazi ilçesi, 813.262 olan nüfusu ile 17 ilçe arasında en büyük ilçedir (TUİK, 2014). Yüzölçümü ise 65.708 ha'dır (osmangazi.bel.tr). 1987 yılında Bursa metropoliten yönetimi kurulmuş ve bu ilçe yönetim alanına dahil edilmiştir. İlçe, ilin merkezindedir. Osmangazi ilçesi, bu yönüyle çalışmaya dahil edilmiştir.

Osmangazi Belediyesinin kurumsal yapısı Tablo 3'te gösterilmektedir.

Tablo 3
Osmangazi Belediyesi Kurumsal Yapı Değişimleri

	2012 Yılı	2015 Yılı
Başkan Yardımcıları	5	9
Müdürlükler (Belediye Başkanına Bağlı)	3	3
Müdürlükler (Başkan Yardımcılarına Bağlı)	20	21

Tabloya bakıldığında en önemli değişim, başkan yardımcılığında olmuştur. Başkan yardımcılarının sayısının 3'ten 9'a çıkmıştır. Buna karşın, müdürlüklerin sayısında belirgin bir artış yoktur. Sadece Kentsel Tasarım Müdürlüğü 2015 yılında organizasyon yapısına eklenmiştir. Diğer yandan organizasyon yapısındaki bu küçük değişiklik anlaşılabilir bir durumdur. Osmangazi Belediyesi, il merkezinde bulunan bir ilçe olması dolayısıyla, büyükşehir modelindeki değişimden en az düzeyde etkilenen ilçelerden biridir. Osmangazi Belediyesi'nin 2012 ve 2015 yılı insan kaynakları durumu Tablo 4de gösterilmektedir.

Tablo 4
Osmangazi Belediyesi İnsan Kaynakları

	2012	2015
Memur	322	461
Sözleşmeli Personel	140	10
Kadrolu İşçi	332	286
Geçici İşçi	26	20
Toplam	820	777

Kaynak: Osmangazi Belediyesi Faaliyet Raporları, 2012:37 ve 2015:34

Osmangazi Belediyesi' nin 2012 ve 2015 yılı insan kaynakları durumuna bakıldığında memur sayısının artarken sözleşmeli personel ve işçi statüsündeki çalışanları sayısının azaldığı görülmektedir. Memur sayısındaki artış, sözleşmeli personelin memuriyete geçirilmesinden kaynaklanmaktadır. Belediyenin toplam çalışan sayısı ise 2012 yılında 820 iken 2015 yılında 777'ye gerilemiştir.

İnegöl Belediyesi

İnegöl ilçesi, Bursa'nın Doğusunda yer almaktadır. Ankara otoyol geçişi üzerinde bulunan ilçenin nüfusu 242.232'dir. İnegöl, il merkezinde yer alan bir ilçe değildir, bununla birlikte nüfus bakımından Bursa'nın 4. büyük ilçesidir. 2014 sonrası gelişen süreci İnegöl farklı karşılamış ve çeşitli sorunlarla yüzleşmek zorunda kalmıştır. Merkez olmayan ancak merkezdeki ilçeler kadar güçlü ve kendi kendine yetebilen ilçe olarak İnegöl, bu bağlamda çalışmaya dahil edilmiştir. Tablo 5'te İnegöl Belediyesi kurumsal yapı değişimleri gösterilmektedir.

Tablo 5
İnegöl Belediyesi Kurumsal Yapı Değişimleri

	2012 Yılı	2015 Yılı
Başkan Yardımcıları	4	5
Müdürlükler (Belediye Başkanına Bağlı)	4 + 5 Birim	5
Müdürlükler (Başkan Yardımcılarına Bağlı)	19	19

Kaynak: Faaliyet Raporları, 2012:9 ve 2015:27.

Kurumsal yapıda görülen direk başkana bağlı 5 birim, İnegöl Belediye Spor, OYLAT A.Ş., İnegöl Fuar Organizasyonları Şirketi (İFOR), 2. Organize Sanayi Bölgesi ve Kent Müzesi'dir. İnegöl Belediyesi insan kaynakları durumu Tablo 6'da gösterilmektedir.

Tablo 6
İnegöl Belediyesi İnsan Kaynakları

	2012	2015
Memur	175	181
Sözleşmeli Personel	35	21
Kadrolu İşçi	78	61
Geçici İşçi	5	4
Toplam	293	267

Kaynak: Faaliyet Raporu, 2012:12 ve Faaliyet Raporu, 2015:3

İnegöl Belediyesi'nin 2012 ve 2015 yılı insan kaynakları durumuna bakıldığında memur sayısında fazla bir artış gözlemlenmemektedir. Sözleşmeli personelin memur olmasını sağlayan kanunun da etkisiyle, İnegöl Belediyesi'nin memur sayısı bir miktar artmıştır. Diğer taraftan İnegöl ilçesinde bulunan 4 belde belediyesi kapatılmasından dolayı bu belediyelerdeki personellerden bazıları da İnegöl Belediyesi'ne gelmiştir. Ancak Tablo 32'ye bakıldığında, toplam personel sayısının bir miktar azaldığı görülmektedir. Çünkü İlçe Belediyesi de, yeni yasal düzenlemenin bir gereği olarak, su ve itfaiye hizmetleri başta olmak üzere, çeşitli personellerini BŞB'ye devretmiştir. Bu bağlamda Tabloda, özellikle işçi sayısındaki azalma çarpıcıdır. Belediyenin toplam çalışan sayısı ise 2012 yılında 293 iken 2015 yılında 267'ye gerilemiştir.

Orhangazi Belediyesi

Orhangazi ilçesi, Bursa'nın Kuzeyinde yer almaktadır. İlçe, Bursa kent merkezini İstanbul'a bağlayan ana yol üzerindedir. Nüfus büyüklüğü olarak 17 ilçe arasında 10. sıradadır. İlçe, 2014'te büyükşehir yönetimine dahil edilmiştir. İstanbul kenti ulaşım aksı üzerinde bulunması ilçeye hareketlilik katmakta ve ilçe kendisini "Bursa'nın Kapısı" olarak tanımlamaktadır. Orhangazi, önemli oranda kırsal alana sahiptir ve 2014 sonrası çevre mahallelerinde tarımsal faaliyetlerine aynı oranda devam edilmektedir. Orhangazi ilçesi, bu yönleri ile çalışma için seçilmiştir.

Orhangazi Belediyesinin kurumsal yapısı, insan kaynakları ve gelir- gider durumu 2015 yılı itibarıyla ortaya konulmuştur. Tablo 7'de Orhangazi Belediyesi 2015 yılı kurumsal yapısı verilmektedir.

Tablo 7
Orhangazi Belediyesi Kurumsal Yapısı

	2015 Yılı
Başkan Yardımcıları	4
Müdürlükler	18

Kaynak: Orhangazi Belediyesi, 2015 Yılı Faaliyet Raporu,
<http://www.orhangazi.bel.tr/upload/faaliyetraporlari/FAALIYET.pdf>

Orhangazi Belediyesi'nde belediye başkanı ve 4 başkan yardımcısına bağlı toplam 18 müdürlük bulunmaktadır. Belediye başkanına bağlı müdürlükler, Özel Kalem Müdürlüğü, Yazı İşleri Müdürlüğü, Mali Hizmetler Müdürlüğü ve İmar ve Şehircilik Müdürlüğü'dür. Orhangazi Belediyesi'nde, Muhtarlık Müdürlüğü de bulunmaktadır. 2014 yılı kurumsal yapısında yer alan "Kırsal Hizmetler Müdürlüğü", 2014 yılında "Muhtarlık Müdürlüğü" olarak görev kalemelerini genişleterek hizmet vermektedir (Orhangazi Belediyesi, 2014:22). Kırsal alanı oldukça geniş olan ve tarımın önemli bir geçim kaynağı olduğu ilçede Muhtarlık Müdürlüğü, kırsal alanda tarım ve sulamayla ilgili pek çok görev üstlenmiştir (Orhangazi Belediyesi, 2014:24).

Orhangazi Belediyesi'nin insan kaynakları durumu Tablo 8'de gösterilmektedir.

Tablo 8
Orhangazi Belediyesi İnsan Kaynakları

	2015
Memur	144
İşçi	51
Sözleşmeli	17
Toplam	212

Kaynak: Orhangazi Belediyesi, 2015 Yılı Faaliyet Raporu,
<http://www.orhangazi.bel.tr/upload/faaliyetraporlari/FAALIYET.pdf>

Orhangazi Belediyesi'nin insan kaynağını önemli ölçüde memur çalışanlar oluşturmaktadır. Memur sayısı, tüm personel sayısının yaklaşık %68'dir. Diğer yandan belediye hizmetlerinde işçi ve sözleşmeli personel de görev yapmaktadır.

Orhaneli Belediyesi

Orhaneli, görüşmelerin yapıldığı son ilçedir. Bursa'nın Güneyinde yer almaktadır. Keles, Büyükorhan ve Harmancık ile birlikte "Kırsal / Dağlık" ilçe olarak adlandırılmaktadır. Nüfusu 21.563'tür. Orhaneli, Bursa kent merkezine 55 km uzaklıktadır (<http://www.orhaneli.bel.tr>). Görüşülen ilçeler içinde kent merkezine en uzak mesafeye sahip ilçe Orhaneli'dir. İlçe, kırsallığı ve merkeze uzaklığı nedeni ile incelemeye değer bulunmuştur.

Tablo 9
Orhaneli Belediyesi Kurumsal Yapı Değişimleri

	2012	2015
Başkan Yardımcıları	1	2
Müdürlükler	3	4

Kaynak: Başay, K. M. - Orhaneli Belediyesi Başkan Yardımcısı- (2016). "Orhaneli Belediyesi Kurumsal Yapısı" konulu telefon görüşmesi.

Orhaneli Belediyesi'nde, 2012 yılında bir tane başkan yardımcısı olduğu, 2015 yılında ise 2 tane başkan yardımcısının görev yaptığı bildirilmiştir. 2012 yılında belediye kurumsal yapısındaki müdürlükler Yazı İşleri Müdürlüğü, Fen İşleri Müdürlüğü ve Hesap İşleri Müdürlüğü olmak üzere 3 müdürlük bulunmaktadır. 2015 yılında ise kurumsal yapıya 4. bir müdürlük eklenmiştir. Bu müdürlük

Temizlik Hizmetleri Müdürlüğü'dür (Başay, K. M.(2016).² Orhaneli Belediyesi'nin insan kaynakları durumu Tablo 10'da gösterilmektedir.

Tablo 10
Orhaneli Belediyesi İnsan Kaynakları

	2012	2015
Memur	25	25
İşçi	37	31
Toplam	62	56

Orhaneli Belediyesi'nin 2012 ve 2015 yılı insan kaynakları durumuna bakıldığında diğer belediyelerin aksine memur sayısında artış olmamış, sayı sabit kalmıştır. İşçi personeldeki azalma ile toplam çalışan sayısı 6 kişi, yaklaşık % 10 azalmıştır.

Görüşme için seçilen 4 ilçe belediyesinde 1 başkan, 2 başkan yardımcısı, 13 müdür, 3 birim şefi olmak üzere toplam 19 yönetici ile mülakatlar gerçekleştirilmiştir. Her ilçe belediyesinin kurumsal yapısının farklı olduğu görülmüştür. Bir ilçede yer alan müdürlük, bir başka ilçede yer almamakta, bir diğer ilçede ise şeflik düzeyinde örgütlenmektedir. Öncelikli görevi, alana yönelik çalışmalar olan ve dolayısıyla hizmetlerinde vatandaş ile birebir iletişim içerisinde olan birimler görüşme için tercih edilmiştir.

Saha çalışmasında ilçe belediye yöneticileri için önceden oluşturulan 16 adet soru katılımcılara yöneltilmiştir. Bir kısım sorular ilçenin merkez ilçe veya kırsal alan ilçesi olmasına göre gerekli görüldüğünde farklı olarak yönlendirilmiş ve esnek yanıtla imkan verilmiştir. Örnekler verilmesi istenerek yanıtların daha kapsamlı verilmesi sağlanmıştır. Katılımcıların izinleri alınarak mülakat esnasında ses kaydı alınmıştır. Sonrasında ses kayıtlarının deşifresi yapılmış ve elde edilen veriler analiz edilmiştir. Mülakatlar, 13 - 18 Mayıs 2016 tarih aralığında gerçekleştirilmiştir. Görüşme yapılacak kişilerle önceden randevulaşmış ve belirlenen randevu saatinde görüşmeler gerçekleştirilmiştir.

4.2. Görüşülen Kişilerin Profili

İlçe belediyelerinde mülakat yapılan yöneticilerin birimleri ve görevleri Tablo 11'de gösterilmiştir.

²Başay, K. M. - Orhaneli Belediyesi Başkan Yardımcısı- (2016). "Orhaneli Belediyesi Kurumsal Yapısı" konulu telefon görüşmesi, 14.10.2016.

Tablo 11
İlçe Belediyelerinde Mülakat Yapılan Yöneticiler

İLÇE	Sayı	GÖREV YERİ / BİRİM	GÖREVİ
Osmangazi		İmar ve Şehircilik Müdürlüğü	Proje Teknik Büro Şefi
		İmar ve Şehircilik Müdürlüğü	Planlama Büro Çalışanı
		Ulaşım Hizmetleri Müdürlüğü	Müdür
		Fen İşleri Müdürlüğü	Müdür
		Park ve Bahçeler Müdürlüğü	Müdür
Orhangazi		Fen İşleri, Park Bahçeler, Muhtarlık İşleri birimlerinden sorumlu	BaşkanYardımcısı
		İmar ve Şehircilik Müdürlüğü	Müdür
		Zabıta Müdürlüğü	Müdür
		Çevre Koruma ve Kontrol Müdürlüğü	Müdür
		Muhtarlık İşleri Müdürlüğü	Müdür
İnegöl		İmar ve Şehircilik Müdürlüğü	Müdür
		Fen İşleri Müdürlüğü	Müdür
		Park Bahçeler Müdürlüğü	Müdür
		Kırsal Hizmetler Müdürlüğü	Müdür
Orhaneli		Belediye Başkanlığı	Başkan
		Fen İşleri, Temizlik İşleri Birimleri Sorumluluğu	Başkan Yardımcısı
		Fen İşleri Müdürlüğü	Müdür
		Temizlik İşleri Müdürlüğü	Müdür
		Muhasebe Şefliği	Şef

Araştırmaya katılan 19 görüşmeciye ait eğitim durumu ve görev süreleri aşağıdaki tablolarda yer almaktadır:

Tablo 12
İlçe Belediyeleri Görüşülen Kişilerin Eğitim Durumuna Göre Dağılımı

Eğitim Düzeyi	Sayı
Lise	3
Ön Lisans	4
Lisans	12

Tablo 12'ye göre araştırmaya katılan 19 yöneticiden 3 tanesi Lise, 4 tanesi ön lisans ve 12 tanesi ise lisans mezunudur. Tablo 50'de ilçe belediyelerinde görüşme yapılan yöneticilerin görev süresine göre dağılımı yer almaktadır.

Tablo 13
İlçe Belediyeleri Görüşülen Kişilerin Görev Süresine Göre Dağılımı

Şu Anki Birimde Görev Süresi	Sayı
1 -10 Yıl	9
11 - 21 Yıl	3
21 Yıl ve Üzeri	7

Tablo 13'e göre araştırmaya katılan 19 yöneticiden 9'unun görev süresi görüşme yapıldığı tarihte görevli oldukları birimde 1 - 10 yıl arasındadır. 11 - 21 yıl arası görev yapan 3 kişi ve 21 yıl ve üzeri görev yapan 7 kişi ile görüşülmüştür.

Tablo 14
İlçe Belediyeleri Görüşülen Kişilerin Toplam Mesleki Tecrübe Süresine Göre Dağılımı

Toplam Mesleki Tecrübesi	Sayı
1 - 10 Yıl	1
11 - 21 Yıl	5
21 Yıl ve üzeri	13

Tablo 14'de yöneticilerin toplam mesleki tecrübesi yer almaktadır. Buna göre 10 yıldan daha az meslek deneyimi bulunan 1 yönetici, 11 - 21 yıl arası 5 ve 21 yıl üzeri tecrübeli 13 yönetici bulunmaktadır. Yöneticiler görev yaptıkları ilçelerle olan bağlarını "doğma-büyüme buralıyım" olarak ifade etmişlerdir. Sadece 1 yönetici 80'li yıllarda Balkanlardan göç yoluyla ilçeye yerleştiğini ifade etmiştir. Yöneticilerin mesleki tecrübelerini belediye öncesinde ilçe tarım kooperatifi gibi çeşitli kooperatifler, kamu kurumları ve özel sektörde geçirdikleri not alınmıştır.

4.3. İlçe Belediyeleri ile Büyükşehir Belediyesi Arasındaki İletişim

Görüşülen yöneticilere “büyükşehir belediyesi ile hizmetlerin yerine getirilmesi noktasında iletişim kurarken zorluklarla karşılaştınız mı?” şeklinde soru yöneltilmiştir. İlçeler, ihtiyaçları ve talepleri doğrultusunda BŞB’deki ilgili birim ile iletişim kurmaktadırlar. Bu soru ile hedeflenen, ilçe belediyelerinin BŞB’ye talebini iletirken zorluklarla karşılaşp karşılaşmadıklarını belirlemektir.

Tüm ilçelerde BŞB ve ilgili birimler ile iletişim sorunu yaşanmadığı genel olarak belirtilmektedir (telefon, elektronik posta veya yüz yüze görüşmeler yoluyla iletişim kurulmaktadır). Her yönetici ihtiyaç hissettiğinde BŞB’deki ilgili birim ile kolaylıkla irtibat kurabildiğini, talebini iletildiğini belirtmiştir.

Merkez ilçe biraz farklı olarak çok sık BŞB’ye başvurma ihtiyacı hissetmediğini, zaten BŞB ile birebir çalışmalar yapıldığını gerektiğinde kolaylıkla iletişim kurduğunu ifade etmiştir. BŞB ile olan iletişimini “uyumlu” ve “eşgüdümlü” olarak tanımlamıştır.

“BŞB ile protokol imzaladık, 2016 ya kadar 2 araç tahsis ettik. Açığı biz kapattık. Zorluk çıkarmak doğru değil, hizmetlerde eşgüdümlü çalışıyoruz.”

“Arıyoruz BŞB’yi tecrübe aktarımı için soruyoruz. İstişare ediyoruz onlardan bilgi alıyoruz, [telefon, elektronik posta veya yüz yüze görüşmeler yoluyla bilgi alınmaktadır] onlar da bize soruyor. Malzeme temininde yardımcı oluyorlar. Ciddi bir uyum var.”

“Sürekli irtibat halindeyiz, merkezde aynı yerde olduğumuz için.”

Çevre ilçeler de BŞB ile iletişimin oldukça iyi olduğu, çoğunlukla sıcak temas - birebir görüşmeler- karşılıklı tanışma ve tanıma ile sorunların çözülme yoluna gidildiği gözlemlenmiştir.

“Birebir ilişkilerle iyiyiz. Siz tespit yapın bize gönderin diyor BŞB”

“İletişim zorluğu yok. Gidip konuşuyoruz”

“İyi diyalog kurarsanız ilçeye katkı olur. En uzun asfalt yapan ilçeyiz 17 ilçe arasında. Ben haftanın 5 günü BŞB’deyim.”

“İletişimde sorun yok ama bürokratik olarak işlerin gecikmesi bizde sorun oluyor.”

“Ne zaman arasam görüşebiliyorum. İletişim sorunu yok.”

“BŞB ile iletişim kurmada problem yaşamıyoruz bir sıkıntımız yok. İkili ilişkiler de önemli.”

4.3. Büyükşehir Belediyesinin İlçe Belediyelerinin Taleplerine Yanıt Verebilmesi

Bir önceki soruya verilen yanıtlarda ilçe belediyelerinin mevcut ihtiyaç ve taleplerinin kolay bir şekilde iletilebildiği, iletişim sorunu olmadığı belirtilmiştir. Bundan sonra yöneticilere BŞB’nin bu taleplere geri dönme hızını, sorunları çözme becerisini öğrenme amaçlı “ilçe belediyesinin talepleri BŞB tarafından zamanında ve yeterli karşılanıyor mu?” şeklinde bir soru yöneltilmiştir.

Verilen yanıtlarda ihtiyaçların beklenen zamanda karşılanamadığı ifade edilmiştir. Bu durumun yöneticiler de “iyi niyetli yapmak istiyor ancak yetişemiyor” şeklinde tanımlanan bir algı oluşturduğunu göstermiştir.

“Bizim taleplerimiz altyapı ile oluyor. Asfaltlama vs. yatırım programları dahilinde. Talebimizi iletiyoruz. BŞB 2016 sonuna kadar gireceğiz oraya de-

yince biz çalışmayı geri çekiyoruz. Sonra bakıyoruz ki girememiş BŞB alana.”

“Bizi aşan kısmı BŞB de ilgili bürokrata yazıyoruz yapsalar da yapmasalar da hemen dönüş yapıyorlar ama işlerde aksama oluyor.”

“Hemen giderebilme, bizim ilçemizin yaptığı gibi olmuyor. Biz 1-2 gün içinde çözdüğümüzü BŞB yaparsa 10-15 günü buluyor.”

“İlaçlama yapıyorlar yabancı otları öldürmek için tüm köylerde. Sineklerle mücadele yapıyorlar, bize kalsaydı yapamazdık. Yavaş gidiyor ama nitelikli gidiyor. Sivrisinekle mücadeleyi biz daha sık yapıyorduk, onlarınki belki daha bilimsel ama bizim de veterinerimiz vardı, her ihtiyaçta biz müdahale ediyorduk. Ama BŞB'nin belirli zaman çizelgeleri var”

4.4. İdari, Mali, Teknik Kapasite ve Personel Durumu

Yasanın uygulamaya geçmesi sonrası ilçe belediyelerinin personel ve teçhizat ihtiyaçlarının mevcut durumu hakkında bilgi almak üzere “mevcut teknik ve idari personel ve araç - gereç teçhizat kapasitenizde ne tür değişiklikler oldu?” sorusu yöneltilmiştir.

İlçe yöneticileri, genel olarak teknik, idari, mali kapasite, personel ve araç gereç ihtiyaçlarının devam ettiğini belirtmişlerdir. Yöneticilerin sorumlu oldukları birimler ile ilgili olarak alan çalışması yapan ve vatandaşların ihtiyaçları ile birebir ilgilenen birimler için hem personel hem araç gereç ihtiyaçlarını ifade etmişler, büro çalışması ile hizmet veren birimler ise mevcut personel ile çalışmalarını devam ettirdiklerini belirtmişlerdir.

Personel alımlarının norm kadro ile sınırlandırılmak zorunda kaldığı ifade edilmiştir. Yeni düzenleme sonrası bütçelerinin sadece mevcut personelin maaşlarını ödemeye yettiğini ifade eden bazı birim yöneticileri ise, araç gereç ihtiyaçlarını da BŞB'ye iletmektedirler. Bu bağlamda, BŞB'nin destek verdiğini ancak tüm ilçelerde orantılı olarak kaynak bölüşümünün yapılması gerektiği de ifade edilmiştir.

“Personel takviyesini yaptık. Kar temizleme tuzlama araçları satın aldık köylere erişmek için. Ve tedbir aldığımız için sıkıntı yaşamadık.”

“Bir miktar personel ve araç takviyesi de yaptık. İhale edildi bazı işler.”

“Personel yetersizliği söz konusu ama nüfusa göre norm kadro olayı var, biz yeni eleman alamıyoruz. İlçemizde yılda ortalama 1200 ruhsat kesiliyor, bununla 36 kişi ilgileniyor.

“İlçemiz 43 ilden büyük bir ilçe. Devirlerden bize gelen personel yok. Kadrolu istiyoruz.”

“Bunun sonu yok. 3 personel varsa 13 olsun isterim. Bunun sınırı yok. Malum bütçe gerçeği var, personel istihdam gerçeği var. Şu an yeterli. Eksikleri diğer hizmet birimlerinden temin etmeye çalışıyoruz.”

Merkez mahallelere yöneltilen hizmetler için mevcut personel ve araç gereçlerin yeterli olduğu, ancak özellikle kırsal alan çalışmaları kapsamında personel ve araç gereç ihtiyacının arttığı belirtilmiştir.

“Kış sezonunda yukarıdaki köylerde problem olabiliyor. Bununla ilgili araç talep ettim.”

“Bizim kendi iş makinamız kamyon konusunda yatırımlarımız oldu hala yeterli değil. Dengeleme yaptık. En çok zorlayan kırsalın bağlanması ile

oraya hizmet götürme oldu. Bütçede buna ilaveten bir şey olsa idi. Kendi personelimizle devam ediyoruz.”

“Yeni kuruldu bu birim. Kırsal alanda araç gereç lazım. Su hattı borusu. Boru olayını 2 senedir aşamadım. Bir kanal açma aletini alamıyorum 2 senedir.”

Personel ihtiyacının olmadığını ifade eden yöneticiler de olmuştur. Bu birimlere kapanan belde belediyelerinden araç gereç ve personel aktarımı olduğu ifade edilmiştir. Bütçesi yeterli olan ilçeler ise hizmet alımı yoluyla eksikliklerini tamamlama yoluna gitmiştir.

“Hizmet alımı yapıyoruz. Personel alımı ve araç gereç almadık. Personel fazlamız var. Kapatılan beldelerden gelen personel var.”

“Artıya gitmedik. Personel ve araç gereç aynı. Ama kapanan belde belediyelerinden iki araç bize geldi, iş makinası ve çöp aracı.”

“Araç gereç sayımızda değişim oldu, 1-2 kamyon geldi bize. Su işleri müdürlüğü kamyonlarıydı. Eleman olarak da 10’a yakın artış oldu. 50 kişiyiz sahada çalışan, köylere bakan ekiplerimiz var. Müteahhit desteği de alıyoruz.”

4.5. İlçe Belediye Bütçeleri

İlçe belediyeleri, yasa sonrası düzenleme ile bütçelerinden ayrılan payın belediye hizmetlerini olumsuz yönde etkilediğini, bir nevi etkisizleştirildiklerini belirtmişlerdir. Yasa öncesi mevcut gelirleri ile diledikleri hizmetleri yapabilen belediyeler, vatandaşın taleplerine de ivedilikle yanıt verebilmekte olduklarını, ancak şu an itibarıyla sadece personel maaşlarını ödeyebildiklerini ifade etmişlerdir.

“Yasanın mali yönü eksik. %40 bütçe BŞB’ye gitti. Ana caddelerdeki reklam gelirleri gitti. Dış mahallelerdeki hizmetlerin hiç bir getirisi yok, surf gider. Nüfus arttı. Yasa elbise olarak dikildi ama bize uymadı.”

“Bu kanunda ilçe belediyeleri ekonomik anlamda zayıflatılmış. Bizim dış mahallelerimiz var, kesinlikle ilçe belediyelerine gelen paylarla alakalı düzenleme yapmak lazım.”

“Biz 6360 ile bir gecede, bize devredilen personelle 250 personelden 600’e çıktık. Gelirimiz 1 milyon 800 binden 800 bine düştü. Sadece maaş ödüyoruz.”

“Bizim gelirlerimiz arasında kira, su parası vardı, hepsi gitti. Sadece emlak vergisi var, çok para değil. İller bankasından gelen para personel maaşlarına anca yetiyor.”

“Rakamsal boyutlarda çok aman aman hizmet alma şansımız yok, güncel belediyecilik adına. 15 bin TL emlak vergisi topluyoruz bununla bir hizmet olmaz. Biz şunu yapabiliriz desek de bütçemiz yüzünden olmaz. Bizim sıkıntımız nakit sıkıntısı.”

“Bütçe konusunda ilçe belediyelerinin bütçeleri arttırılmalı. Bütçemizi yükseltmeleri gerekiyor.”

“Para kazandıran her şey BŞB’ye geçti gayrimenkulleri aldılar. Meclis kararı ile mezbaha, mezarlıklar bize bırakıldı. Otobüsleri suyu ilan reklam gelirlerini bana ver dedi.”

“Bir köyün camisine konağına yardım yapıyoruz. Bütçe sınırlı, sorun oldu. Bizim gibi küçük belediyelerde sorun oldu. Su, çok büyük bir gelirdi, bu bizim elimizden gitti. İller bankasından gelen paradan da BŞB’nin payı kesiliyor. Nüfusa oranladığımızda şimdi 22 bin kişi üzerinden para alıyoruz. Eskiden 8 bin kişi üzerinden para alıyorduk.”

Buna karşılık görüşülen yöneticilerden birisi, gelirlerindeki azalmaya karşın, BŞB'nin ilçelerine yaptığı hizmetin büyüklüğüne dikkati çekmiştir.

“Bütçemiz düştü ama sadece BŞB'den 2 ay önce aldığımız hizmetler 52 milyon TL. Tek başına yapmamız mümkün değil, 2014 öncesi burası tarumar olmuş bir ilçeydi. BŞB destek oldu. Mümkün değil kendi başımıza altından kalkamazdık.”

5. ARAŞTIRMA SONUÇLARI VE DEĞERLENDİRME

Etkin, verimli, vatandaş odaklı, hesap verebilen, katılımcı, şeffaf ve yerinden yönetim anlayışpek çok gelişmişülke gibi, Türkiye'de de kamu yönetimi açısından hedeflenen ilkelerden olmuştur. Bu bağlamda yeni yönetim arayışları ile gündeme gelen 6360 Sayılı yasa, 2014 Mahalli seçimlerinden sonra beraberinde getirdiği tartışmalar ile yürürlüğe girmiştir.

6360 sayılı yasa, büyükşehirler için yeni bir yönetim yapılanması getirmektedir. Büyükşehirlerde hizmet alanının il mülki sınırına genişlemesi diğer bir ifade ile hizmet ölçeğinin büyümesi ile daha önce kırsal alanlarda yaşayan % 17'lik vatandaş kitlesi bir anda belediye sınırları içerisine alınmış ve büyükşehir belediyesinden hizmet alma statüsüne kavuşmuştur.

Yeni yapılan bu düzenleme çerçevesinde Bursa Büyükşehir ilçe belediyelerinde 19 yönetici ile derinlemesine mülakatlar gerçekleştirilmiştir. 13 yöneticinin mesleki tecrübesi 21 yıl ve üzeri olarak belirlenmiştir. 11 yıldan fazla tecrübesi olan 5 yönetici bulunmaktadır. İlçe belediyelerinde görev yapan yöneticilerin kendi alanları ile ilgili bilgi ve deneyime sahip oldukları, ilçelerini iyi tanıdıkları görülmektedir. Bir tanesi hariç tüm yöneticiler görev yaptıkları ilçede doğmuş ve tümü halen burada yaşamaktadır. Yerel hizmetlerde yöneticilerin tecrübeleri, halk tarafından tanınmaları ve hizmet ettikleri alana hakim olmalarının getirdiği avantaja BursaBüyükşehir Belediyesi ve incelenen ilçe belediyelerinin sahip olduğu ifade edilebilir.

Mülki sınırlara genişleme meselesine ilçe belediyeleri üzerinden bakıldığında ise şu hususlara vurgu yapmak gerekir. İlk olarak bu yasanın ilçeler üzerindeki etkisinin, ilçenin merkez ilçe veya kırsal / kırsal yoğun ilçe olmasına göre değiştiği görülmüştür. Örneğin merkez ilçe (Osmangazi) yöneticileri, 2004'te gelen genişleme tecrübesi dolayısıyla bu defa fazla zorluk yaşamadıklarını, yeterli teknik birikim ve teçhizatla alanın ihtiyaçlarına yönelik etüd ve planlama çalışmaları yaptıklarını ifade etmişlerdir. Bu durumda merkezde olmanın ve BŞB'ye coğrafi yakınlığın da etkisi vardır. Yöneticiler, gerektiğinde ilgili kamu kurum ve kuruluşlarına ve BŞB'nin ilgili birimlerine daha kolay ulaşabildiklerini ifade etmişlerdir.

Diğer ilçelerde ise durum farklıdır. İlçeler, yasa öncesi hizmetlerin yürütülmesi için planlama çalışmaları yaptıklarını ve uygulamada ortaya çıkan problemleri belirlediklerini belirtmişlerdir. Bir yandan belediyenin hizmet alanı ilçe mülki sınırına genişlemiş ancak diğer taraftan, bazı hizmetler de BŞB tarafından yapılmaya başlanmıştır. Bu bağlamda ilçelerdeki yöneticiler genelde bütçelerinin azlığına, personel ve teçhizatlarının noksanlığına değinmişleridir.

BŞB ile ilçe belediyeleri arasındaki uyum ve eşgüdüm de araştırılan konular arasındadır. Görüşme yapılan belediyeler bağlamında, her iki kademe arasında iletişim ve erişilebilirlik problemi bulunmamaktadır (telefon, elektronik posta veya yüz yüze görüşmeler yoluyla iletişim kurulmaktadır). Çevre ilçeler BŞB ile iletişimde çoğunlukla sıcak temas - birebir görüşmeler- karşılıklı tanışma ve tanıma ile sorunları çözme yoluna gitmektedir. İlçeden giden talepler sorunsuz aktarılmakta, BŞB'den dönüşler olmakta ve gerektiğinde hizmetler için karşılıklı görüş alışverişi yapılmaktadır. Ancak, BŞB'nin yoğunlaşan görevleri ve hizmet alanının genişlemesinin etkisiyle bazı hizmetlerde aksama

veya zaman yönetiminde gecikme gözlemlenmektedir. Merkez ilçelerde ise çok sık BŞB'ye başvurma ihtiyacı görülmemekte; gerektiğinde kolaylıkla iletişim kurulmaktadır.

İlçe belediyelerinde bir yandan belediyenin hizmet alanı ilçe mülki sınırına genişlemiş ancak diğer taraftan, bazı hizmetler de BŞB tarafından yapılmaya başlanmıştır. Bu bağlamda görüşülen ilçe belediyeleri, gelirlerinin mevcut hizmet tanımları için yeterli gelmediğini belirtmiş ve GBVG oranlarının yeniden düzenlenmesini istemiştir. İlçe belediyeleri, yoğun olarak, yerel vergilerin ve merkezden aktarılan payların arttırılması istenmektedir.

30 Mart 2014 tarihinden itibaren uygulamaya geçirilen 6360 Sayılı Yasa üzerinde, pratikte karşılaşılan zorlukları aşmada ve mevcut güçlü yönleri arttırmada neler yapılabileceği üzerine çalışmaların devam ettiği bilinmektedir. Yasa'nın yerel yönetimler reformlarının bir parçası olarak gerekçelendirdiği hedeflerinin gerçekleşmesi için pratikte ortaya çıkan zorluklarının ve zayıf yönlerinin yeniden değerlendirilmesi beklenmektedir. Gerek BŞB, gerekse ilçe belediyelerinin hizmetlerinde aksama olmaması için bir takım düzenlemelerin yapılması ve kanunun güncellenmesi gerekliliği ortaya çıkmaktadır. Yasa'nın getirdiği kolaylıklar ve avantajların da göz önüne alınarak bu yönlerin de güçlendirilmesi hedefiyle yapılacak çalışmalarla yasanın tek yönlü değil; bütünsel olarak ele alınması önem arz etmektedir.

KAYNAKÇA

- Aksu, İ. F., (2012). "On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun", Ankara: Siyaset, Hukuk ve Yönetim Araştırmaları Merkezi. www.turkakademisi.org.tr. (12.06.2015).
- Arıkoğa, E. (2014). New Metropolitan Government Regulation and Changing Local Government System in Turkey. U. Ömürgönülşen ve U. Sadioğlu (Ed.). Workshop on Local Governance and Democracy in Europe and Turkey içinde. 21-22 March 2013, Hacettepe University, Ankara: TBB Publication.
- Bingöl, Y., E. Yazıcı, ve T. Büyükakın, (2013). İl Sınırında Büyükşehir Belediye Modeli Kocaeli Deneyimi. Kocaeli: Kocaeli Belediyesi Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Dairesi Başkanlığı Yayınları.
- Çelikyay, H. (2014). Değişen Kent Yönetimi ve 6360 Sayılı Büyükşehir Yasası, İstanbul: SETA, Sayı:101, http://file.setav.org/files/pdf/20140708140310_degisen-kent-yonetimi-ve-6360-sayili-buyuksehir-yasasi-pdf (10.10.2016)
- Çınar, T., C. U. Çiner, ve O. Zengin, (2009). Büyükşehir Yönetimi Bütünleştirme Süreci. Ankara: TODAİE.
- İnegöl Belediyesi (2012).2012 Faaliyet Raporu. Bursa.http://www.inegol.bel.tr/media/documents/1230_1367327985.pdf
- İnegöl Belediyesi (2015).2015 Faaliyet Raporu. Bursa.
http://www.inegol.bel.tr/media/documents/4051_1464941585.pdf
- Orhangazi Belediyesi, 2015 Yılı Faaliyet Raporu,
<http://www.orhangazi.bel.tr/upload/faaliyetraporlari/FAALIYET.pdf>
- Osmangazi Belediyesi, www.osmangazi.bel.tr
- Türkiye Belediyeler Birliği TBB Bülten (2012). Yasa Neler Getiriyor?, www.tbb.gov.tr
- Türkiye İstatistik Kurumu TÜİK (2000). Türkiye İstatistik Kurumu, Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi, Büyükşehirler ve Bağlı Belediyelerin Nüfus Sonuçları, www.tuik.gov.tr
- Türkoğlu, H. ve M. B. Baypınar (2014). Bursa Şehir Sağlık Profili, Bursa: Bursa Büyükşehir Belediyesi, ISBN 978-605-9947-01-5.
- 3391 Sayılı Bursa ili Merkezinde Osmangazi Yıldırım ve Nilüfer Adıyla İlçe Kurulması Hakkında Kanun, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.3391.pdf>

METROPOLİTEN ALANLARDA MUHTARLIK KURUMU VE İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ UYGULAMA ÖRNEĞİ

¹Rüveyda KIZILBOĞA ÖZASLAN

²Burak Hamza ERYİĞİT

ÖZET

İlk olarak 1829 yılında II. Mahmut döneminde, yeniçeri ocağının kaldırılmasından sonra, İstanbul'da kurulan muhtarlık kurumu, 1833'ten itibaren taşrada da varlığını göstermeye başlamıştır. Temelde mahalledeki doğum, ölüm, göç, nakil ve nüfus hareketlerinin kontrolünü ve mahallenin güvenliğini sağlama amacı ile hizmet eden kurum, 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu ile hukuken kaldırılmıştır. Sorumlu oldukları görevlerle ilgili yeni bir düzenleme yapılmadığı için hükümet izni ile 1933 yılına kadar fiilen varlığını devam ettirmiş ve 1934 yılı itibarıyla fiilen de kaldırılmıştır. Ancak kaldırılma sonrası ortaya çıkan yönetsel boşluk mahalle özelinde muhtarlık kurumunun gerekliliğinin sinyallerini vermiş ve bu ihtiyaç doğrultusunda muhtarlık kurumu 1944'te yeniden kurulmuştur. Mahalle sakinlerinin gönüllü katılımıyla ortak ihtiyaçları belirleme, mahallenin yaşam kalitesini geliştirme, belediye ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarıyla ilişkileri yürütme, mahalle ile ilgili konularda görüş bildirme ile diğer kurumlarla işbirliği kurma ve kanunlarla verilen diğer görevleri yapma sorumluluğu olan mahalle muhtarlığı kurumunun, kentsel genişleme ve gelişme ile önemi daha da artmaktadır.

Yerelde halka en yakın birim olan mahalle kurumunun, mevcut sorunların ve taleplerin tespitinde ve bunlara çözüm geliştirilmesinde ve hatta mahalle özellikleri ve öncelikleri dikkate alınarak kentin ekonomik, sosyo-kültürel ve fiziki açıdan bir bütün olarak planlanmasında önemli rolleri bulunmaktadır. Bu kapsamda gerek muhtarların işlevselliğini artırmada gerekse yetkilerin günün gereklerini dikkate alan bir anlayışla kullanılması suretiyle mahalle sakinlerine hizmet edilmesini sağlama noktasında İstanbul Büyükşehir Belediyesi (İBB) Muhtarlıklar Müdürlüğü'nün kurduğu sistem önem taşımaktadır. Çalışma kapsamında öncelikle muhtarlık kurumunun tarihsel sürecine değinilmekte ve ardından hem muhtarlarla büyükşehir belediyesi, hem de muhtarlarla mahalle halkı arasındaki koordinasyonun ve işbirliğinin artırılmasını hedefleyen Muhtarlıklar Müdürlüğü'nün kurduğu sistem hakkında bilgi verilmektedir. Sistem hem sorunların tespiti ve çözümlerin geliştirilmesinde hem de hizmetlerin daha iyi sunulmasının yol ve yöntemlerinin araştırılması hususunda yerel yönetimlere ve muhtarlara yol gösterici bir nitelik taşımaktadır. Çalışmanın amacı, hem muhtarın mahallesini daha iyi tanımasını ve analiz etmesini hem de sorunların diğer kamu kurum ve kuruluşları ile kurulacak işbirliği ağı kapsamında kısa vadede çözülmesinin takibini sağlayan sistemi iyi bir uygulama örneği olarak incelemektir. Ayrıca reform yaklaşımı üzerinden metropoliten alanlarda küçük ölçekli yerel yönetim yapılarının kapatılarak yerine mahalle muhtarlığının kurulmasının yerel hizmetleri sağlamadaki etkinliği odak grup görüşmesi yöntemi ile değerlendirilmeye çalışılmıştır. Bu kapsamda İBB nezdinde gerçekleştirilen odak grup görüşmesinde yeni metropoliten yönetim anlayışında mahalle kurgusu üzerinden kentsel ve kırsal hizmetlerin etkin şekilde verilebileceği ve yerel yönetimlerin bunu sağlayabilmesi için kurumsal yapılarında yeniden bir yapılanmaya gitmeleri gerektiği sonucuna varılmıştır. Ayrıca muhtarlar ile metropoliten alandaki yerel yönetimler arasında güçlü bir iletişim sisteminin kurulması gerektiği ve sistemin muhtarlar tarafından etkin kullanılması durumunda mahalle özelinde artan hizmet kalitesinin kentin bütününe de yansıtacağı sonucuna ulaşılmıştır. Bu uygulama örneğinin, varsa eksikliklerinin giderilerek ve geliştirilerek, diğer metropoliten ya da metropolitenleşen alanlar bazında da uygulamaya tabi tutulmasının Türkiye genelinde mahalle ölçeğinde yönetsel kültürün geliştirilmesi konusunda fayda sağlayacağı düşünülmektedir.

Anahtar Kelimeler: Muhtarlık, büyükşehir belediyesi, metropoliten alan

¹Doç. Dr., Marmara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yerel Yönetimler Programı, ruveyda.kizilboga@marmara.edu.tr

²Yrd. Doç.Dr., Marmara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yerel Yönetimler Programı, burak.eryigit@marmara.edu.tr

MUKHTARSHIP ORGANIZATION IN METROPOLITAN AREAS AND THE CASE OF ISTANBUL METROPOLITAN MUNICIPALITY

ABSTRACT

Mukhtarship organization which was established during the reign of II. Mahmut in 1989 after the removal of the janissaries in Istanbul began to show its presence in the country after 1933. The Law on Administration Umumiye-i Vilayet, dated 1913, legally abolished the Mukhtarship organization that serves mainly for controlling the birth, death, migration, transport, population movements in the area and security. Since new arrangements about their powers and responsibilities were not made, the organization had continued its existence until 1933. It was abolished defacto in 1934. However, the organization was reestablished in 1944 because there had emerged the need for the organization in the neighborhood after the abandonment. The importance of Mukhtarship organization, which has power and responsibilities about establishing common needs together with the neighborhood dwellers, improving the quality of local community's life, carrying out the relations between municipalities and other public institutions, giving opinions about neighborhood issues and to cooperate with other institutions, has been increasing with the urban expansion and development.

The neighborhood institution, which is the closest unit to the public, plays an important role in the determination of the existing problems, demands, and solutions. It even plays an important role in the planning process of economic, socio-cultural and physical aspects of cities by considering the neighborhood characteristics and priorities. In this context, the system established by the Directorate of the Mukhtarship Organization of Istanbul Metropolitan Municipality is crucial to increase the functionality of the mukhtars and to ensure that they are served to the residents of the neighborhood by understanding of the necessities. In this study, firstly the historical process of the Mukhtarship organization is mentioned and then the system established by the Muhtars Direction, which aims at coordination between the mukhtars and the metropolitan municipality as well as between the mukhtars and the people of the neighborhood, is explained. The system is guiding local administrations and mukhtars in finding problems and developing solutions and in investigating the ways and means of providing better services. The aim of the study is to examine the system as a good example that provides a better understanding and analysis of the mukhtars' neighborhood and also provides solutions for problems in the short-term with the network between mukhtars and other public institutions and organizations. In addition, through the reform approach, attempts that close the small-scale local administrations and replace them with the focus group interview method is analysed by the method of focus group. In this context, in the focus group interviews held at the Istanbul Metropolitan Municipality, it was concluded that the new metropolitan management approach should be able to provide urban and rural services effectively through neighborhood design, and that the local administrations should be restructured in their institutional structures in order to provide this. Furthermore, it is reached that a strong communication system should be established between the mukhtars and the local administrations in the metropolitan area and that system should be used effectively by the mukhtars. As a result of that system, the quality of services will increase and it will reflect to the whole city. It is considered that this practice will be beneficial in the development of administrative culture at the neighborhood level in Turkey, if its deficiencies are eliminated and developed and applied to other metropolitan or metropolitan areas.

Keywords: *Mukhtarship organization, metropolitan area, metropolitan municipality*

GİRİŞ

Toplumun en küçük yapı taşı olan ailelerin belli bir coğrafya üzerinde sosyolojik, idari, iktisadi ve kültürel açıdan derinlik oluşturduğu bütün, mahalle olarak tasvir edilebilir. Mahalle insanların temel ihtiyaçlarının karşılandığı ve güven içerisinde hayatlarını sürdürdükleri önemli bir yaşam merkezidir. Mektebi, medresesi, meydanı, çeşmesi, evleri, pazar ve ibadet yeri gibi özellikleriyle tanımlanan Osmanlı mahalleleri zengin ve fakirin birlikte yaşadığı ve cemaat özelinde örgütlenmenin olduğu önemli birer sosyal kontrol araçlarıydı. İmamların ya da papazların yönetiminde etkili olduğu mahalleler, 1833 yılından itibaren önce İstanbul'da, kısa bir süre sonra da taşrada Kastamonu başta olmak üzere muhtarlık teşkilatı ile yönetilmeye başlamıştır. 1913 yılına kadar farklı hukuki düzenlemelere yaslanarak faaliyet gösteren mahalle, Cumhuriyetin kurulmasının ardından herhangi bir hukuki metne dayanmadan 1934 yılına kadar hükümet izni ile faaliyetlerine devam etmiştir. 1934 ile 1944 yılları arasında tamamen faaliyet dışı kalan muhtarlık teşkilatına ait görevler belediyeler tarafından yerine getirilmiş, lakin gereklilikleri dikkate alınarak 1944 yılında tekrar kurulmuşlardır.

Merkeziyetçi yönetim anlayışının zaman içerisinde güçlenmesine paralel, mahallenin yönetsel kurgusu merkezi yönetimin taşra teşkilatı açısından yerel düzlemde önemli bir ajan gibi faaliyet göstermiştir. Bu kapsamda gerek merkez ilçeye bağlı köyler ve merkez ilçedeki mahalle muhtarlıkları gerekse ilçelere bağlı köyler ve ilçeler içerisindeki mahalleler mülki idare ile merkezi yönetim tarafından yürütülen hizmetlerin etkin ve sürekli bir şekilde verilebilmesi için güçlü birer araç rolünü üstlenmiştir.

1980'lere kadar Kara Avrupası'nın yönetsel kurgusu üzerine kamu yönetim sistemini yapılandıran Türkiye; bu tarihten sonra ağırlıklı olarak Anglo-Sakson mantaliteye doğru bir evrilme sergilemiştir. Böylece merkezin yanında yerelin ve yerel yönetimlerin ön plana çıkmaya başladığı bir sürece girilmiştir. Ayrıca bahsi geçen süreçte Marmara ve Batı Anadolu Bölgesi'nde yoğunlaşan sanayileşme ile birlikte metropoliten alanların gelişimi hızlanmış ve metropolleşen alanlar ile ilgili farklı yerel yönetim uygulamaları devreye sokulmuştur. Bu uygulamalar son dönemde kendisini reform yaklaşımı üzerinden ön plana çıkartmaya başlamış ve bu yeni süreç yerel açıdan merkezileşme ve merkezi yönetim açısından yerelleşme şeklinde yorumlanmıştır. Bu minvalde 2004, 2008 ve 2012 yılında metropoliten alanların yönetimine dair yapılan reformlar komün esaslı yerel yönetim birimlerinin tüzel kişiliği olmayan mahalle teşkilatına dönüştürülmesi ile sonuçlanmıştır.

Bu çalışmada ilk olarak mahalle yönetiminin ve muhtarlık teşkilatının tarihsel süreçteki gelişimleri ele alınmış ve ardından metropoliten alan yönetiminde etkinlik arayışı kapsamında yapılan hukuki düzenlemelerin lafzı ve ruhu göz önünde bulundurularak İBB'nin uygulamaları kıyaslamalı değerlendirmeye tabi tutulmuştur. Ayrıca 2015 yılında İçişleri Bakanlığı tarafından yayımlanan 2015/8 No'lu Genelge gereğince belediyelerde kurulan Muhtarlıklar Müdürlüğü'nün İstanbul özelinde mahalledeki etkinliği artırmaya yönelik kurguladığı sistem hakkında bilgi verilerek sonuç kısmında İBB uzman ekibi ile gerçekleştirilen odak grup görüşmesi neticesinde elde edilen veriler göz önünde bulundurularak belli başlı öneriler sunulmuştur.

MAHALLE YÖNETİMİNİN TARİHSEL GELİŞİMİ

Kökeni Anadolu Selçuklu'ya dayanan (Arıkboğa, 1999: 104) ve gelişmiş İslam şehirlerinin işlevsel ve sosyal bütünlüğü ile ön plana çıkan mahalle, Osmanlı döneminin yerel düzeydeki geleneksel bir birimidir. Osmanlı'da şehir, fiziki ve sosyal açıdan mahallelere bölünmekte ve mahalleler mülki, beledi ve adli teşkilatın ilk basamağını teşkil etmekteydi (Kıvrım, 2009: 232-233). Aynı mescitte ibadet eden cemaatin aileleri ile birlikte ikamet ettikleri alan olarak tanımlanan (Düzbakar, 2003: 99) mahalle tek başına bütünü aynası olabilecek nitelikte kültürel, idari ve ekonomik açıdan önemli bir çekirdeği temsil etmekteydi (Geray, 1995: 35). Osmanlı'da mahalle sadece fiziki bir mekân değil, toplumun sosyal, ekonomik ve kültürel özelliklerinin bir yansıması niteliğini taşımaktaydı (Kanlı ve Alpdoğan, 2012: 170). Mektebi, medresesi, mescidi, meydanı,

çeşmesi, kahvehanesi, pazarı ve hamamı ile bütün olan sosyal bir yapıyı (Eryılmaz, 1997: 200) ifade eden mahalle üç temel işlev üzerine kurgulanmaktaydı. Birincisi, mekân işlevidir ki benzer özellikleri taşıyan insanların bir arada yaşadıkları alanlardır. İkincisi, herkesin birbirini tanıdığı ve birbirinin hakkını koruduğu, sorunları kendi içinde çözümlendiği ve sosyal dayanışmanın güçlü olduğu mekânlardır. Üçüncüsü ise, vergi mükelleflerinin oluşturduğu bir topluluktur (Kıvrım, 2009: 232). Ekonomik faktöre dikkat çeken üçüncü unsur kapsamında Harvey'e göre her üretim biçimi kendi mekânını yansıtmaktadır, ancak Osmanlı'da mahalle Batı'daki gibi bir üretim alanı olma özelliği taşımamaktaydı (Çabuk ve Demir, 2012: 141).

Osmanlı'da üç tip mahalle bulunmaktadır: Müslümanların, gayrimüslimlerin ve hem Müslüman hem de gayrimüslimlerin birlikte oturdukları mahalleler. Din ve etnisite mahallelerin biçimlenmesindeki temel unsur olmuştur (Kanlı ve Alpdoğan, 2012: 168). Mahallenin sembolü; Müslümanlar için cami, mescit; gayrimüslimler için ise kilise ya da havradır. 19. yüzyılın ilk yarısına kadar mahallelerin yönetiminde imam ya da papazların veya kocabaşların³ etkili olması ibadethanelerin günlük hayatın kültürel yöndeki belirleyiciliği ile açıklanmaktadır (Eryılmaz, 1997: 200). Mahallenin yöneticileri, devlet otoritesinin güçlü olduğu dönemlerde birer aracı; zayıf olduğu zamanlarda ise birer yönetici veya koruyucu işlevi görmüştür (Ergenç, 1984: 70).

İmamlar, doğrudan padişah tarafından atanmış ve Tanzimat'a kadar mahalle özelinde devletin önde gelen temsilcileri arasında yer almıştır (Beydilli, 2000: 181). İmam, din adamlığının yanı sıra mahalle sakinlerinin sicillerini tutma, doğum-ölüm, evlenme-boşanma gibi kayıtları düzenleme, mahallede huzuru bozanlarla mücadele ile ahlaki denetim ve eğitim-öğretim boyutuna varan işlevleri yerine getirmiştir (Kıvrım, 2009: 232-233). Mahallenin zabıta hizmetleriyle halk arasındaki anlaşmazlıkların çözümü de imamların görevleri arasında yer almıştır (Eryılmaz, 1997: 200). Mahalle halkının imamı denetlemesi, kadiya yaptıkları şikâyetler vasıtasıyla gerçekleşmiştir. İmamların atanmasında ve görevlerine son verilmesinde mahallelinin tercihlerinin etkili olduğu kayıtlara yansıyan örneklerde görülmüştür (Kıvrım, 2009: 234-235). Osmanlı'da mahalleleri imamların yanı sıra mahalle avarız vakfı mütevellileri ve mahallelinin seçtiği kişiler de temsil etmiştir. Ayrıca imamların dışında mahallelerin idari işlerinden kethüda ve yiğit başları; güvenlik işlerinden ise bekçiler sorumlu tutulmuştur. Gayrimüslim mahallelerinde ise, papaz ya da kocabaşlar ile birlikte çorbacılar etkili olmuştur (Güneş, 2014: 163).

Mahallenin bütçesini oluşturan "avarız akçesi vakfı"nın gelirleri, mahalledeki bina sayısına oranlanarak toplanan paranın, banka benzeri bir işletim sürecine tabi tutulmasıyla elde edilen net tutardan ve mahalle sakinlerinin bağısladığı taşınmazlardan oluşmaktaydı. Kamu binaları ile altyapı bakım ve onarım giderleri, imam ve öğretmen gibi mahalledeki görevlilerin ücretleri, vergi giderleri ile fakirlere yapılan yardımlar da mahallenin giderlerini oluşturmaktaydı (Arıkboğa, 1999: 105). Fakirlerin parasal olarak desteklenmesi mahalledeki sosyal yardımlaşmanın varlığını ve bir nevi sosyal yardım fonu işlevinin hâkim kılındığını göstermektedir (Ergenç, 1984: 76).

Klasik dönem Osmanlı mahallesinin hem idari hem de mali açıdan kendi kendine yeten birimler olarak var olma özelliği 18.yüzyıla birlikte sarsılmıştır (Arıkboğa, 1999: 105). Bu süreçte mahalleyi ayakta tutan temel unsur zincirleme kefalet ve ortak sorumluluk anlayışına dayalı komşuluk hukuku ilişkisi olmuştur (Geray, 1995: 35). Özellikle âyanların halka zulme yönelik uygulamaları yoğun şikâyetlere konu olmuş, İmparatorluk çeşitli fermanlarla bunlara çözüm bulmaya odaklanmıştır. Ancak İstanbul, Bursa, Kocaeli ve Edirne gibi illere yoğun göç yaşanmış, bu durum bir tarafta azalmadan diğer tarafta ise yığılmadan kaynaklanan dengesizliğe ve sorunlara neden olmuştur. Mahalledeki nüfus dağılımının ve mahallenin gelirlerinin olumsuz etkilendiği ve beraberinde başka sorunların da gün yüzüne çıktığı bu yapıya merkezleşme ile çözüm arayan İmparatorluğun çıkış noktası ise muhtarlık teşkilatı olmuştur (Arıkboğa, 1999: 106-107).

³Papaz ya da kocabaşlar, Fatih Sultan Mehmet'ten itibaren kendi cemaatleri üzerinde imamlarınkine benzer yetkilere sahip olmuştur (Eryılmaz, 1992: 201).

Osmanlı'dan Cumhuriyete geçişte mahalle yönetiminin merkezîyetçi niteliği değişmezken, değişen kurumsal anlayışın merkezi değerleri olmuştur. Osmanlı'da mahalle örgütlenmesindeki belirleyici unsur “din” iken, Cumhuriyetle birlikte yeni demokratik kriterler belirleyici rol üstlenmiştir. Mahalle-yerel yönetim ilişkisi toplumun demokratikleşme ve sivilleşme karakterinin temel göstergeleri olmuştur. Osmanlı'da mahalle dini, mesleki ve toplumsal kimlik ve etnik köken ile ayırt edilmekte, çoğulcu ve farklı kimliklerin kendini ifadesine imkân tanımaktaydı. Cumhuriyet sonrası mahallelerin özellikleri modernleşmenin etkisi ile farklılaşmıştır (Şahin ve Işık, 2011: 222). Günümüz mahalleleri Kanlı tarafından (2016: 13-15) “*bir organizmanın hücresi gibi, mekânsal hiyerarşinin en küçük yapı taşı olan, belirli bir idari sınıra ve coğrafi mekâna sahip; sosyal, kültürel ve ekonomik faaliyetlerin bir bütünü olarak etkinlik alanını tarif ettiği, yerel halk arasındaki iletişimin sık ve önemli olduğu sosyolojik mekân*” olarak tasvir edilmektedir. 13.07.2015 tarihli ve 25874 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 5393 sayılı Belediye Kanunu’nda ise mahalle “*belediye sınırları içinde, ihtiyaç ve öncelikleri benzer özellikler gösteren ve sakinleri arasında komşuluk ilişkisi bulunan idari birim*” olarak tanımlanmaktadır (5393/md.3). Belediye sınırları içerisinde nüfusu 500’ün üstünde olan yerlerde mahalle kurulması, kaldırılması, mahallelerin; birleştirilmesi, bölünmesi, adlarıyla, sınırlarının tespiti ve değiştirilmesi belediye meclisinin kararı kaymakamın görüşü valinin onayı ile gerçekleşmektedir (md 5393/md.9). Muhtar ve ihtiyar heyeti tarafından yönetilen mahalle yönetiminin tüzel kişiliği ve özerkliği bulunmamaktadır. Organları seçimle işbaşına gelen mahalle teşkilatı merkezle yerel arasında bir köprü vazifesi görmektedir (Bulut, 2001: 34). İçişleri Bakanlığı Hukuk Müşavirliği 81-111/235 sayılı yazısında “...mahalli idarelerde bulunması gerekli niteliklere sahip olmadıkları, tüzel kişilikleri bulunmadığı dikkate alınarak mahalle muhtarlıklarını mahalli idare olarak nitelendirmemiz mümkün değildir” değerlendirmesinde bulunmuştur (Koçberber, 2005: 105-106). 5393 sayılı Kanun kapsamında ise mahalle, belediyenin bir yönetim birimi haline gelmiştir (Eryılmaz, 2013: 193).

MUHTARLIK TEŞKİLATININ TARİHSEL GELİŞİMİ

Muhtarlık teşkilatı, 1826 yılında Yeniçeri Ocağı’nın kaldırılması ile İstanbul’da sosyal yapıda meydana gelen çözümlenin giderilmesi ve iç güvenliğin yeniden sağlanması amacıyla II. Mahmut döneminde kurulmuştur. Hükümet ile halk arasında aracı görevi üstlenen ve II. Mahmut’un kaldırmak istediği âyanlık kurumunun yerine ikame edilen muhtarlık teşkilatının ilk uygulaması İstanbul’da gerçekleşmiştir (Erdoğan, 2013: 59-61). 1829 yılında İstanbul (Dersaadet), Üsküdar, Galata ve Eyüp’te (Bîlad-ı Selâse’de) kurulan muhtarlık teşkilatı hem mahallelere giriş ve çıkışları kontrol ederek güvenliği sağlama hem de İstanbul’a göçü ve yönetim aleyhine yapılan dedikoduları önleme işlevi görmüştür (Akyıldız, 2003: 52). Taşrada ise ilk defa 1833 yılında Mütesellim Dede Mustafa Ağa tarafından Kastamonu’da, İstanbul mahalleleri örnek alınarak kurulmuştur (Keleş, 2013: 60). Muhtarlık teşkilatı, İstanbul’da yeniçeriliğin kaldırılmasıyla oluşan “yönetim boşluğunu doldurma”; taşrada ise, “âyanlığa bir alternatif” olma amacıyla ortaya çıkarılmıştır (Arıkboğa, 1999: 109).

İmamların kefil olduğu kişiler muhtar, muhtarın kefil oldukları da mahalle sakini olabilmekteydi. Muhtarlara imamların kefil olmasıyla yönetimin tek kişinin eline geçmesine engel olunmaya çalışıldığı gibi (Eryılmaz, 1997: 204), muhtarın mahalle halkına kefil olması ile de güvenliğin sağlanması, vergilerin gecikmeksizin ödenmesi ve kamu hizmetlerinden herkesin sorumlu olması amaçlanıyordu (Çadırcı, 1993: 6). Kefalet sistemi ile özelde mahallenin genelde ise şehrin güvenliği sağlanmıştır. 27 Şubat 1834 tarihli bir belgede Kastamonu halkının emniyet ve asayişin sağlanmasında etkili olan bu yapıdan memnuniyetleri ifade edilmiştir. Uygulamanın ülke genelinde yaygınlaştırılması amacıyla II Mahmut’un hazırladığı ferman kapsamında Ankara, Sivas ve Aydın gibi diğer Anadolu ve Rumeli vilayet ve sancaklarında da 1834 yılından itibaren muhtarlık teşkilatı kurulmaya başlanmıştır (Erdoğan, 2013: 59-61).

İstanbul’da ve taşrada Müslümanların yaşadığı mahallelere “evvel ve sâni” olmak üzere iki mahalle muhtarı görevlendirilmiştir. Muhtarların seçim ya da atama yoluyla mı göreve geldikleri hususu net olmamakla birlikte ilgili belgelerde “nasb ve tayin” oldukları belirtilmiştir (Erdoğan, 2013:

59-61). Literatürde, İstanbul mahallelerinde muhtarların atama ile taşrada ise seçimle göreve geldikleri kaleme alınmıştır (Çadırcı, 1993: 5). Seçilen muhtarların isimleri, Şer'iyeye siciline kadı tarafından kaydediliyor, Defter Nazırına ve Ceride Nezaretine bildiriliyordu. Nezarete bildirilen isimlerin Padişaha arzından sonra mühürleri Darphane tarafından basılıp kendilerine gönderiliyordu. Mahallenin yönetiminden sorumlu olan muhtarların; mahallenin asayişini sağlamak, yönetimleri altındaki alanlara gelip gidenleri kontrol etmek, mahalleden taşınmak isteyenlere mühürlü pusula⁴ vermek, mahalleye yerleşmek amacıyla gelenlerin kimliğini tespit etmek ve kefilleri ile birlikte deftere kaydetmek, veraset işleriyle ilgilenmek, buldukları yörenin gelir ve gider kaydını tutmak ve mahallenin payına düşen vergilerin tevzinde imamla birlikte Meclis'i Şer'e⁵ katılmak ve mahalleyi temsilen gerekli yerlere başvurmak gibi belli sorumlulukları bulunmaktaydı (Eryılmaz, 1997: 204-205). Muhtarların denetimi sancakların başındaki mütesellimler tarafından yapılıyordu (Atam, 2013: 293). Gayrimüslim mahallelerinde ise, 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi'ne kadar papaz ya da kocabaşılar ile çorbacı, kâhya ve muhbir gibi eski idareciler muhtarlık vazifelerini yürütmeye devam etmiştir (Eryılmaz, 1997: 202). Papaz ve kocabaşılardan da mühürleri bulunuyordu (Eryılmaz, 1997: 204). Tanzimat'tan önce mahalle yönetiminde ihtiyar heyetinin varlığına ilişkin bir düzenleme bulunmamaktadır (Eryılmaz, 1997: 204; Güneş, 2014: 164), ancak Tanzimat sonrası düzenlemelerde muhtar ve ihtiyar heyeti üyesi olabilmek için Osmanlı tebaasından ve en az 30 yaşında olmak, mahalle ile ilgisi bulunmak ve devlete en az 100 kuruş vergi veriyor olmak gibi şartlara yer verildiği görülmektedir (Güneş, 2014: 167). Mayıs 1863'te çıkarılan Talimat'a göre vilayet merkezi olan şehrin mahallelerinde iki yüz hane için bir muhtar; sancak merkezine ise her yüz hane için bir muhtar; kaza ve köylerde ise elli haneye bir muhtar seçilmesi öngörülmüştür (Çadırcı, 1993: 7). 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi ile mahallenin oluşumu, organlarının seçimi ve görevleri düzenlenmiştir (Göküş, vd., 2013: 34). Buna göre her elli hane bir mahalle kabul edilmiştir. Her mahallede de her sınıf ahali için iki muhtar seçilmesi, eğer bir cemaat yirmi haneden az ise, bu sınıfın yalnız bir muhtarının olması hüküm altına alınmıştır (Eryılmaz, 1997: 207). 1864 tarihli Nizamname ile muhtarların görev süreleri ile ilgili belirsizlik ortadan kaldırılmış, bir yıl olarak tespit edilmiştir (Atam, 2013: 294). Mahallelerde daimi meclisler oluşturularak, hem Müslüman hem de gayrimüslim mahallelerde karar ve teftiş mercii olarak faaliyet gösterecek ve gerektiğinde hukuki meselelere de müdahale edebilecek bir icra organı oluşturulmuştur. İlk uygulaması 1864 yılında Tuna Vilayetinde başlamış, 1867 yılından itibaren ülke geneline yayılmıştır (Güneş, 2014: 174-175). 1871 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi ile mahallenin işleri muhtar ve ihtiyar heyetlerine bırakılmıştır (Eryılmaz, 1997: 209). II. Meşrutiyet'le (1908) birlikte muhtarların asayiş ve güvenlikle ilgili sorumlulukları kaldırılmış (Bulut ve Kara, 2011: 7), 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkati'nin yürürlüğe girmesi ile 1864 ve 1871 tarihli Nizamnameler yürürlükten kalkmış, mahalle muhtarlıkları yasal dayanaktan yoksun kalmıştır. Buna rağmen faaliyetlerini hükümet izniyle 1934 yılına kadar sürdürmeye devam etmişlerdir. 01.01.1934 tarihli 2295 sayılı Kanun'la belediye teşkilatı olan yerlerde mahalle muhtarlıkları ve ihtiyar meclislerinin faaliyetlerine de son verilmiş, söz konusu görevler belediye ve devlet dairelerine devredilmiştir (Eryılmaz, 1997: 210, 212).

Arıkboğa (1999: 112) mahalle muhtarlığının, merkezi yönetimce hiçbir zaman kalıcı bir yönetsel birim olarak kabul edilmediğini, bu yaklaşımın da 1864, 1871 ve 1913 Nizamnameleri ile desteklendiğini vurgulamaktadır. İlk iki Nizamname'de mahalle muhtarlığının, belediye hizmetlerindeki aksamaları gidermede geçici bir araç olarak düzenlendiği, belediyelerin oluşumunun tamamlandığı düşünülen 1913 tarihli Nizamname ile de mahalle muhtarlığının kaldırıldığı değerlendirilmesinde bulunmaktadır. Ayrıca Nizamnamelerle bir yerel yönetim birimi haline getirilen mahalle muhtarlığının, gerek kendi başına bağımsız bir birim olarak bırakılması gerekse belediyelerle ilişkilendirilmemesinin, halka en yakın birim olan muhtarlık kurumundan gereğince ve yeterince yararlanılamamasına neden olduğunu belirtmektedir. Hizmetlerde yaşanan aksamaların kamu kurumlarıyla halk arasındaki ilişkilerde sıkıntı yaratması sebebiyle İçişleri Bakanlığı tarafından

⁴İlmuhaber: kişinin; adı, baba adı, varsa lakabı ya da şöhreti, nereye ve niçin gitmek istediği, gidilecek yerde ne kadar süre kalınacağı, belgenin başkasının eline geçmesinin önlenmesi için verilen kişinin eşkâli (boy, kilo, göz rengi vb.) yazılı belge (Çadırcı, 1993: 6).

⁵ Meclis-i Şer'i, kadının huzurunda yapılan yargılama işlemi veya bir hükümet emrinin açıklanması için yapılan oturum.

yaptırılan inceleme neticesinde mahalle muhtarı ve ihtiyar heyeti yapılanmasının yeniden kurulmasına karar verilmiştir. Bu kapsamda 15.04.1944 tarihli ve 5682 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 4541 sayılı Şehir ve Kasabalarda Mahalle Muhtar ve İhtiyar Heyetleri Teşkiline Dair Kanun’la mahalle teşkilatı yeniden ihdas edilmiştir (Eryılmaz, 1997: 212). Mahallenin hane sayısının 300 ila 1.000 arasında olması ve her apartman dairesinin bir hane sayılması hususu kabul edilmiş, ancak bu şartların dikkate alındığını gösteren uygulama örneklerine rastlanılamamıştır (Koçberber, 2005: 105). Muhtarlığın kuruluş Kanunu’nda günümüze değin değişiklikler yapılmış olmakla birlikte, çok kapsamlı ve derinlemesine bir düzenlemenin varlığından bahsedilemez.

Günümüzde muhtar, 1982 Anayasası’ndaki “diğer kamu görevlileri” sıfatına dâhil olan ve Devlet Memurları Kanunu’na göre işlem gören bir personeldir. Kaymakama bağlı, ancak kaymakamın bir alt birimi olmaksızın faaliyet gösteren merkezi idarenin bir yardımcısıdır; ihtiyar heyeti de muhtarın yolsuzluk yapmasını ya da üst makamları yanıltmasını önlemek üzere faaliyet gösteren, karar organı işlevi olmayan bir oluşumdur (Arıkboğa, 1999: 118,122). Muhtar ve ihtiyar heyetinin seçimi 18.01.1984 tarih ve 18285 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanuna göre yapılmaktadır. Mahalle muhtarı ve dört asil ile dört yedek olmak üzere toplam sekiz kişiden oluşan ihtiyar heyeti üyesi olabilmek için en az altı aydır mahalle sakini, 25 yaşını doldurmuş Türk vatandaşı ve okur-yazar olmak yeterlidir (2972/md.31). Sorumluluk, denetim ve ast-üst ilişkisi bakımından mülki idare amirlerine bağlıdır (Bulut, 2001: 34), fakat mülki idare sistemine dâhil değildirler, sadece merkezi idarenin bazı görevlerinin daha iyi yapılabilmesi amacıyla mahallelerde merkezin temsilcisi gibi çalışmaktadırlar (Bulut ve Kara, 2011: 8; Göküş, vd., 2013: 35). 4541 sayılı Kanun’daki muhtar ve ihtiyar heyetlerinin vazifeleri ile ilgili ihmallerinin tespiti durumunda vali veya kaymakamların kendilerine ihtarda bulunmasına ve gerektiğinde idare heyetince görevden alınmasına ilişkin düzenleme de mülki makamlarla ilişkili olma durumlarını desteklemektedir (4541/18).

Muhtarın; mahalle sakinlerinin gönüllü katılımıyla ortak ihtiyaçları belirlemek, mahallenin yaşam kalitesini geliştirmek, mahallenin işleri ile ilgili belediye ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarıyla ilişkileri yürütmek ve işbirliği yapmak, mahalle ile ilgili konularda görüş bildirmek gibi sorumlulukları bulunmaktadır (5393/ md.9). Muhtarlara kanunlarla verilen bazı görevler ise nüfus ve vatandaşlık hizmetleri-askerlik-seçim-adliye-tapu kadastro-milli eğitim-ulusal savunma-sosyal güvenlik-sivil savunma ve seferberlik-sağlık-tarım ve hayvancılık-kolluk-tebligat kanunu-vergi-vakıf arazilerinin satışı ile mülki idare amirlerince verilen görevlerdir (Göküş, vd., 2013: 36).

MAHALLE YÖNETİMİNDE ETKİNLİK ARAYIŞI KAPSAMINDA İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ UYGULAMASI

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ve 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile yerel düzeyde önemli düzenlemeler yapılmıştır. Mülki idare sınırını metropoliten alan hizmet sınırı kabul eden hukuki dönüşüm ile birlikte mahalle ve muhtarlık olgusu daha da önemli hale gelmiştir. Özellikle 6360 sayılı Kanun ile getirilen düzenlemeler mahalle yönetimi için önem taşımaktadır ve Kanun’un aşağıda bahsi geçen yaklaşımları ön plana çıkardığı görülmektedir:

1. Metropoliten alan yönetim anlayışının kamu tercihi yaklaşımından reform yaklaşımına evrilmesi: Belde belediyelerinin ve köylerin tüzel kişiliğinin kaldırılarak mahalleye çevrilmiş olması mahalle yönetimi ve dolayısıyla muhtarlık teşkilatının büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyesi açısından önemini bir kat daha arttırmıştır. Komün esasına yaslanan ve gündelik ihtiyaçları kendi kendine karşılamaya çalışan kurgudan ölçek bakımından reform yaklaşımını önceleyen yeni bir uygulamaya geçilmiştir. Yeni geçilen kurguda başarısız olunmaması için merkezi yönetimin yerelde en önemli ajanlarından biri olan mahalle muhtarlığı, yerel yönetim

- hizmetlerinin etkin, verimli, kaliteli ve sürekli verilmesini sağlayabilmek için önemli bir can simidi gibi devreye sokulmaya çalışılmıştır.
2. Metropolitan alanda kurgulanan yerel hizmet sunum sisteminin kırsal kalkınmayı hızlandıracağı varsayımı: Metropolitan alanda var olan büyükşehir ve ilçe belediyesi kurgusuna yaslanan yerel yönetim sisteminin kırsal alanlara hem kırsala yönelik hem de kentsel hizmet vermeye başlaması ile birlikte kırsal kalkınmanın çok daha etkin bir şekilde gerçekleşeceği varsayılmaktadır.
 3. Kırsal kalkınmanın metropolitan alan içerisinde kentleşme sürecini daha da güçlendireceği varsayımı: Metropolitan alanda kırsal alana yönelik hizmetlerin kentsel hizmetlerle birlikte verilmesinin, kırsal kalkınmayı hızlandıracağı ve metropolitan alanlar ile kırsal alanların daha hızlı bütünleşeceği varsayılmaktadır.
 4. Yerel yönetim hizmetlerinde merkezleşmenin komün esaslı yapıları daha güçlü kılacağı varsayımı: Komün esaslı yerel yönetim birimlerinin idari, teknik, mali vb. yönlerden yetersiz olan kaynaklarla sundukları hizmetlerin yetersizliği; merkezi ve güçlü konuma sahip uzmanlaşmış ve yeterli kaynaklara sahip yerel yönetim birimleri tarafından hizmetlerin karşılanması ile birlikte bu yerlerin eskiye nazaran daha da güçleneceği varsayılmaktadır.

Etkin ve kaliteli bir mahalle yönetimi, insanların mutlu olabileceği yaşanabilir mekânların oluşumunu sağlayacağı gibi birbirine bağlı ve ilişkili olan diğer yönetim kademelerinin de etkin ve etkili olmasını kolaylaştırıcı ve destekleyici rol üstlenecektir. Özellikle büyükşehirlerde mahalle modelinin ve buna bağlı olarak da mahalleli ilişkilerinin kaybolduğu bir yapı ile karşılaşılmaktadır. Mahalle, semt, şehir, büyükşehir, bölgeşehir, bölge ve ülke gibi bir mekân ve yönetim kademelenmesinde mahalleyi, vücudun bütünlüğünü ve sürdürülebilirliğini sağlamadaki en küçük yapı taşı olan hücreye benzeten Kanlı, ülke yönetim ve mekân kademelenmesinin mahalleden başlaması önerisinde bulunmaktadır (Kanlı, 2016: 13, 20,26). Mahalle özgürlükçü, katılımcı, saydam, demokratik ve etkin bir yapı olarak halkın katılımına ve denetimine en uygun birimdir (Geray, 1995: 38); ancak mahalle yönetimlerinin uygulamada bu işlevleri etkin kılamadığına dair değerlendirmeler bulunmaktadır. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'nün 2015/8 No'lu Genelgesinde de mahalle muhtarlıkları; demokrasinin gelişmesine katkıda bulunurken yönetime katılımı sağlamanın da önemli araçlarından biri olarak değerlendirilmektedir. Muhtarların, vatandaşların kolay ve hızlı bir şekilde ulaşım sorunlarını dile getirdiği en yakın yönetim kademesi olması sebebiyle kamu hizmetlerinin yürütülmesinde rolleri büyüktür. Bu kapsamda kamu hizmetlerinin etkin, verimli ve güvenli bir şekilde sunulması, sorunların en kısa sürede yetkili makamlara iletilmesi, muhtarların etkinlik ve işlevlerinin artırılarak taleplerinin sonuçlandırılması amacıyla İçişleri Bakanlığı'nda, muhtar taleplerini takip etmek ve etkin bir şekilde sonuçlandırmak üzere yeni bir sistem kurulmuştur. Bu etkinliği artırma amacı ile belediyelerin teşkilat yapısında da muhtarlık birimlerinin kurulması kararlaştırılmıştır.

Bu kapsamda büyükşehir belediyeleri de mahalle muhtarları ile güçlü bir iletişim kurabilmek için kurumsal yapılarında yeni birimler kurdular. İBB'nin muhtarlarla iletişimi ve koordinasyonu güçlendirmeye verdiği önem eskiye dayanmaktadır. Mahallelerde belediye hizmetlerinin etkin yapılmasını ve muhtarların mahallelerindeki sorunları doğrudan iletmelerini sağlamak amacıyla İBB bünyesinde 2005 yılında kurulan Muhtarlar Hizmet Birimi, 2016 yılına kadar Halkla İlişkiler Müdürlüğü bünyesinde hizmet vermiştir. Genelge kapsamında 12.03.2015 tarih ve 521 sayılı İBB Meclisi kararı ile Mart 2016 tarihinde Gıda, Tarım ve Hayvancılık Daire Başkanlığı'na bağlı Muhtarlıklar Müdürlüğü kurulmuştur (<http://gida.ibb.istanbul/muhtarliklar-mudurlugu/hakkimizda.html>).

İBB Muhtarlar Müdürlüğü; İletişim ve Koordinasyon, Ar-Ge Strateji Planlama ile Personel ve İdari İşler Şefliklerinden teşekkül etmiş organizasyon yapısı ile 364'ü Anadolu Yakası, 595'i Avrupa Yakası olmak üzere toplamda 959 mahalle muhtarlığı ile koordinasyon halinde faaliyet göstermektedir. İlçeler bazında muhtarlık sayılarına Tablo 1'de yer verilmektedir.

Tablo 1: İlçeler Bazında Mahalle Muhtarlığı Bilgileri

AVRUPA YAKASI		ANADOLU YAKASI	
İlçeler	Muhtarlık Sayıları	İlçeler	Muhtarlık Sayıları
Arnavutköy	38	Adalar	5
Avcılar	10	Ataşehir	17
Bağcılar	22	Beykoz	45
Bahçelievler	11	Çekmeköy	21
Bakırköy	15	Kadıköy	21
Başakşehir	10	Kartal	20
Bayrampaşa	11	Maltepe	18
Beşiktaş	23	Pendik	36
Beylikdüzü	10	Sancaktepe	19
Beyoğlu	45	Sultanbeyli	15
Büyükçekmece	24	Şile	62
Çatalca	39	Tuzla	17
Esenler	16	Ümraniye	35
Esenyurt	43	Üsküdar	33
Eyüp	28		
Fatih	57		
Gaziosmanpaşa	16		
Güngören	11		
Kağıthane	19		
Küçükçekmece	21		
Sarıyer	38		
Silivri	35		
Sultangazi	15		
Şişli	25		
Zeytinburnu	13		
Toplam	595		364

Kaynak: <http://gida.ibb.istanbul/muhtarliklar-mudurlugu/muhtarlik-bilgileri.html>

Yerel yönetim hizmetlerinin gerek metropoliten alan içerisinde kentsel bölgelerdeki mahalleler gerekse kırsal yerleşim bölgelerinde bulunan mahallelerde etkin, verimli, kaliteli ve sürekli bir şekilde yürütülebilmesi için metropoliten alana yönelik yapılan reformlar ekseninde İBB Gıda, Tarım ve Hayvancılık Daire Başkanı, Muhtarlıklar Müdürü, Müdür Yardımcıları, Müdürlüğe bağlı şefliklerdeki şef ve uzman personel ile bir araya gelinip odak grup görüşmesi yapılmıştır.

Görüşmede ilk olarak metropoliten alanlar içerisinde gerek merkezi gerekse yerel hizmetlerin sunumunda muhtarlık teşkilatına ihtiyaç olup olmadığı sorusu yöneltilmiştir. Metropoliten hizmet alanının il sınırları olması ile birlikte yerel hizmetlerin etkin ve sürekli bir şekilde verilebilmesi için muhtarlık teşkilatının güçlendirilerek devam ettirilmesi gerektiği ifade edilmiştir. Ayrıca reform yaklaşımı üzerinden metropoliten alanı bütünlükçü ele alan yeni yönetsel kurgunun demokratik anlamda oluşturabileceği düş kırıklıklarını ortadan kaldırabilmesi açısından komün esaslı bir derinliğe sahip bu yapıların varlıklarını devam ettirmelerinin önemli olduğu dile getirilmiştir. Odak grup görüşmesinin yapıldığı kişiler metropoliten alan içerisinde kırsal yerleşmelere dönük var olan köy yerel yönetim birimlerinin kapatılarak mahalleye çevrilmesi ve tüzel kişiliklerinin sonlandırılması düzenlemesinin kanun koyucunun tercihi olduğunu ve 6360 sayılı Kanun'da ölçek reformu üzerinden kent hizmetleri ile kır yerleşmelerine dönük hizmetlerin kırsal çevrelere yeni model üzerinden bütünlükçü bir anlayışla daha güçlü şekilde verilebilmesinin önünün açıldığını ifade etmişlerdir.

Muhtarlıklar Müdürlüğü'nün farklı fonksiyonlara sahip daire başkanlıkları yerine Gıda Tarım ve Hayvancılık Daire Başkanlığı'na bağlanması ile ilgili olarak, müdürlüğün diğer daire

başkanlıklarına bağlı olması halinde de aynı fonksiyonları sürdürebilme yetisine sahip olacağı için mevcut daireye bağlı olmasının bir engel teşkil etmediğini ifade etmişlerdir. Bazı büyükşehir belediyelerinde⁶ muhtarlıklarla ilgili teşkilatlanma daire başkanlığı düzeyinde iken İstanbul gibi büyük bir metropolde müdürlük bazında örgütlenmesinin nedeni İstanbul metropoliten alanında kırsal yerleşmelerin toplam nüfusa oranının düşük olmasına bağlanmıştır. Muhtarlıklar Müdürlüğü'nün kendi alt sistemleri açısından kurumsal yapılanmasının yeterli olup olmadığı konusunda ise sosyolojik, niceliksel ve niteliksel değişim ve dönüşümleri takip edebilecek şekilde proaktif bir kurgu ile müdürlüğün yapılandırıldığı ifade edilmiştir. Metropoliten bölgede kenti oluşturan mahalleler ile kırsal alanlarda köylerden dönüşen mahallelerin muhtarlarının kıyaslamalı değerlendirilmesi istendiğinde; gerek metropoliten alan içerisindeki birçok mahalle muhtarı gerekse kırsal yerleşmelerdeki köy muhtarlarının uzun yıllar aynı görevleri yaptıkları ve birçoğunun bilişim iletişim teknolojileri başta olmak üzere bu alanda diğer araçları kullanmaktan yoksun olduğu ifade edilmiştir. Bunun nedeninin toplumsal olarak olanı korumaya dönük refleks ve şimdiye kadar bu yapı için güçlü rekabeti gerektirecek bir derinliğin oluşmamasından kaynaklandığı, fakat bundan sonrası için muhtarlık olgusuna hem merkezi yönetim hem de yerel yönetimlerin atfettiği önem ve sosyo-ekonomik haklarda yapılan iyileştirmelere paralel olarak bu alanda güçlü bir rekabetin oluşacağı ve bahsi geçen donanımları en iyi şekilde kullananların bundan sonra daha da ön plana çıkacağı düşünülüyor dile getirilmiştir. Kırsal alanların kentleşmesine ve metropoliten alanla kentleşerek bütünleşmesine dönük bir amaç edinmeye gerek olmadığı zaten evrimsel bir biçimde metropoliten alanın gelişim çizgisi içinde coğrafi, sosyolojik ve ekonomik yapısı uygun olan kır ile kentin zaman içinde bütünleşebileceği, bu bağlamda kırsal alanlara yönelik hem kırsalın gelişimine dönük kırsal hizmetleri hem de kent hizmetlerini götürmeye dönük kurumsal altlığın oluşturulmaya çalışıldığı belirtilmiştir.

Mahalle muhtarlıkları üzerinden yerel halka etkin hizmet sunabilmek için mahalleleri oluşturan sokaklar ve sokaklardaki apartmanlarda temsilcilikler oluşturulması, mahalle azalarının yönetsel yapıya güçlü şekilde katılımının sağlanması ve hatta muhtarların belediye meclisine doğal üye olarak katılımının gerçekleştirileceği yasal değişikliklerin yapılmasına dönük tekliflerin yanında muhtarların belediye meclislerine oy kullanma hakkı olmadan katılımlarının sürekli hale getirilerek mahalleleriyle ilgili özel oturumların yapılandırılmasına yönelik yöntemler üzerinde durulduğu ifade edilmiştir. Muhtarların bireysel ve kurumsal yetkinliklerinin geliştirilmesine dönük eğitim programları hazırladıklarını ve bu eğitim programlarının şehir dışı ve şehir içi olacak şekilde farklı kulvarlarda yürütüldüğü ifade edilmiştir. Ayrıca hali hazırda Muhtarlar Bilgi Sistemi (MBS) diye bir sistem geliştirildiği vurgulanmıştır. MBS; Muhtarlıklar Müdürlüğü tarafından projelendirilen, Bilgi İşlem Müdürlüğü tarafından sistemleştirilen bir yazılım programı aracılığı ile İstanbul il sınırları içerisinde bulunan tüm mahalle muhtarlarının talep, öneri ve şikâyetlerini elektronik ortamdan takip edebilecekleri ve sonuca ulaştırabilecekleri bir kurguya yaslanmaktadır. Bu sürecin etkin şekilde yürütülebilmesi için İBB tarafından tüm mahalle muhtarlarına tablet bilgisayar takdim edilmiştir. Muhtarların sistem aracılığıyla İBB'ye ilettikleri talep, şikâyet ve önerilerin adım adım takip edilmesi sağlanmıştır. Ayrıca sonuçlandırılan başvuru hakkında muhtarların görüş beyan edebilmeleri için gerekli içerik oluşturulmuştur. Böylece muhtarların başvuruları neticesinde şekillenen çözüm sürecini oylayabilmeleri ve müdürlük ile İBB'nin kurumsal hizmet performansını değerlendirebilmeleri temin edilmiştir. Sistem İBB'nin mahallelerde yapmış olduğu yatırımları takip edebilmesini kolaylaştırmıştır. Sadece büyük yatırımlar değil, irili ufaklı tüm çalışmalardan muhtarların ilgili sistem ile bilgilendirilmesi amaçlanmıştır.

Sistem mahalle ve metropoliten yönetim arasında bir iletişim aracı olmanın yanı sıra muhtarların hizmet sundukları mahalleleri ile ilgili demografik, sosyolojik, yönetsel ve fiziki açıdan kapsamlı bilgilere ulaşmalarını da sağlamaktadır. Mahalledeki mevcut okul-cami-derslik sayısı, genç nüfus oranı, otopark sayısı, sosyal ve turistik mekânların bilgileri, mahalleden geçen otobüs hatları ve saatlerini içeren bilgilere muhtarların her an ulaşabilmeleri temin edilmiştir.

⁶ Ankara, Samsun, Kocaeli, Denizli, Antalya, Mersin, Sakarya, Balıkesir, Kahramanmaraş, Erzurum, Ordu, Mardin, Adana, Van, Malatya, Aydın, Trabzon, Hatay, Manisa.

İstanbul'da mahalle bazlı güçlü bir iletişim modeli üzerinden mahalle halkının yerel ihtiyaçlarını en etkin şekilde karşılayabilmeyi amaçlayan MBS, bahsi geçen kurguda aracı olarak muhtarlık olgusunu ön plana çıkarmakta ve böylece metropoliten alan içerisinde merkezi yönetimin taşra teşkilatı açısından önemli bir ajan olarak görev yapan muhtarlık teşkilatını yerel yönetim hizmetlerinde de öncelemektedir. Bu sistem bir nevi Muhtarlar ile İBB arasındaki 'kırmızı hat' şeklinde yorumlanabilir.

SONUÇ ve ÖNERİLER

Osmanlı'da ilk etapta dini birliktelikler kapsamında kurgulanan ve imamın ya da papazın yönetiminden sorumlu olduğu mahalle, 19. Yüzyılda II. Mahmut'un reformları ile değişikliğe uğramış, muhtarlar mahalle yönetiminden sorumlu kılınmıştır. İlk dönemlerde özellikle İstanbul'da atama ile göreve gelen muhtarlar, daha sonraları seçimle göreve gelmiştir. Özellikle Tanzimat'ın reformcu anlayışı ile şekillenmeye devam eden mahalle yönetimi, Cumhuriyet sonrası günümüze değin yaşanan çok yönlü değişimlere sahne olmuş ve değişimlerden doğrudan etkilenmiştir. Mahalle yönetiminde görülen değişimin yanı sıra zengin ve fakirin aynı mahallede yaşadığı, etnik ve dini farklılıklara göre kurgulanmış mahallelerin özelliklerinde de Osmanlı'dan günümüze belirgin farklılıklar yaşanmıştır.

Muhtarlık teşkilatı 1913 tarihli Kanun-u Muvakkat ile yasal dayanaktan mahrum kalmış, ancak 1934 yılına kadar hükümet izniyle faaliyetlerine devam etmiştir. 1934 yılında fiilen varlıkları kaldırılan mahalle muhtarlıklarına ait görevler belediyelere devredilmiş, ortaya çıkan boşluk etkin doldurulamadığı için 1944 yılında Şehir ve Kasabalarda Mahalle Muhtar ve İhtiyar Heyetleri Kurulmasına Dair Kanun'la tekrar mahalle muhtarlıkları kurulmuştur. Söz konusu Kanun günümüzde de uygulanmaktadır. Mahalle yönetimine ilişkin önemli bir düzenleme de, mahalleyi belediyenin bir yönetim birimi olarak ele alan Belediye Kanunu'nda yer almaktadır. Buna göre mahalle kurulabilmesi için 500 nüfus şartının yanı sıra, muhtarın mahallenin yaşam kalitesini artırmaya yönelik görev ve sorumluluklarına ve bunları gerçekleştirebilmek için belediyelerin aynı yardım ve destekte bulunabileceğine değinilmektedir.

Muhtar ve ihtiyar heyetlerinin seçimle göreve gelmelerine rağmen diğer seçilmiş yerel yönetim temsilcilerinin imkân ve ayrıcalıklarına sahip olmamaları vatandaş karşısındaki etkilerini azaltıcı olabilmektedir. Mahallenin sorunlarını çözebilmek için kişisel çabalarının yanı sıra genellikle üst yönetimdeki kişilerle aynı siyasi ideolojiyi paylaşıyor olmaları önem taşımaktadır (Bulut, 2001: 47). Muhtarların işlevselliklerinin artırılması amacıyla Bulut (2001: 48-49) ve Eryılmaz (1997: 213) tarafından belediye meclislerinin doğal üyeleri olmalarını sağlayıcı bir model önerilmekte, ancak Arıkboğa (1999: 124-125) bu öneriyi nüfusu azalan ya da artan, ancak mahalle sayısı aynı kalan ilçeler arasında adaletsizlik ortaya çıkaracağı düşüncesiyle eleştirmektedir. Kimi ilçelerde muhtarların ağırlık kazanacağı ve meclise siyasi parti üyelerinin toplamından daha fazla sayıda muhtar gireceği; kimilerinde ise seçimle gelen üyelerin çoğunlukta olacağı bir yapının ortaya çıkacağı vurgusu yapılmaktadır. Böyle bir uygulamanın da temsilde adalet sorununu beraberinde getireceği ve herhangi bir siyasi partiden aday olmayan muhtarların siyasallaşmasının önünün açılacağı değerlendirilmesinde bulunmaktadır. Önerisi ise, mahallenin kamu tüzel kişiliğine haiz birimler olmaları, bu sayede etkinliklerinin artırılması ve mahallelinin sosyo-kültürel düzeyinin yükseltilmesinde bir "okul" işlevi görme kapasitesine ulaştırılmalarıdır. Kanlı (2016: 25-26) ise mahallelerin yönetiminde "mahalle kooperatifleri" önerisinde bulunmakta ve mahalli düzeydeki ekonomik-sosyal-eğitim-kültür ve teknik hizmetlerin bu kooperatifler vasıtasıyla yürütülmesinin mahalle yönetimindeki kaliteyi artıracığına vurgu yapmaktadır.

Muhtarların özlük haklarının iyileştirilmesi suretiyle muhtarlığın bir "meslek" olarak kabulü ve diğer işlerle ilgilerinin kesilmesinin sağlanması ve muhtarların üst birimlerce dikkate alınmasını sağlayıcı düzenlemelerin yapılması muhtarlık teşkilatının etkinliğini artırıcı unsurlar olarak değerlendirilebilir (Bulut, 2001: 48-49)

Önceden merkezi yönetimin taşrada il ve ilçe yapılanması içinde önemli bir ajanı olarak hizmet veren muhtarlık teşkilatı, Türkiye’de kentleşme oranının artması ve metropoliten alanların gelişimine bağlı olarak 5216, 5747 ve 6360 sayılı Kanun’un kamu tercihi yaklaşımını bir kenara bırakarak ölçek açısından reform yaklaşımı üzerinden geliştirdiği mantaliteye uygun bir biçimde yerel yönetimler için de çok önemli organizasyonlar haline gelmiştir. Komün esaslı yerel yönetim birimleri (belde belediyeleri ile köyler) bahsi geçen kanunlar ve benimsenen yaklaşım dâhilinde kapatılarak mahallelere çevrilmiş ve yerel hizmetlerin etkin, verimli, kaliteli ve sürekli verilebilmesi için muhtarlık teşkilatı metropoliten alan içerisinde çok daha önemli hale gelmiştir. Önceleri köy tüzel kişiliği üzerinden birçok yerel sorun çözülmeye çalışılsa da; bu kurgunun idari, mali, teknik ve insan kaynağı açısından yetersiz olması nedeniyle kendisinden beklenen sonuçlar alınamamıştır. 1980’lerin başında Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü ile kırsal yerleşmelerin sorunları çözülmeye çalışılmış, fakat bu yöntemde kendisinden beklenen faydayı sunamamıştır. 2002 yılından sonra kamu yönetiminde yapılan reformlar kapsamında köye yönelik hizmetlerin iyileştirilmesi için Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü 2005 yılında kaldırılmış ve “Köylere Hizmet Birlikleri” kurulmuştur. Ne var ki bu yeni yapıda belli sorunların aşılmasında bazı zorluklar ile karşılaşmıştır. İl özel idareleri mülki idarenin yönetiminde köylerin sorunlarını çözmeye ve kırsal kalkınmaya yönelik çalışmalar yürütse de, beklenen ve istenilen faydayı üretmeyi başaramamıştır.

Bu kapsamda kırsal yerleşmelerin yerel ihtiyaçlarının idari, iktisadi ve toplumsal açıdan çok daha etkin şekilde çözümünde kapasitesi çok güçlü olan büyükşehir belediyelerine müracaat edilmiştir. Türkiye’de 30 büyükşehir belediyesi kırsal yerleşmelere yönelik organizasyon yapıları içerisinde farklı isimlerle daire başkanlığı ya da müdürlük şeklinde yeni örgütlenmelere gitmişlerdir. Metropoliten alan açısından Türkiye’de en güçlü derinlik ve deneyime sahip olan İBB, 2004 yılında 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu’nun yürürlüğe girmesi ile birlikte muhtarlıklar ile ilgili organizasyon yapısı içerisinde yeni bir yapılanmaya gitme ihtiyacı duymuş ve 2005 yılında Halkla İlişkiler Müdürlüğü bünyesinde Muhtarlıklar Hizmet Birimi’ni kurmuştur. 2016 yılında ise 2015 tarihli İçişleri Bakanlığı Genelgesi’nin direktifi kapsamında Gıda, Tarım ve Hayvancılık Daire Başkanlığı bünyesinde müdürlük şeklinde yapılandırılmıştır. Bu kapsamda Muhtarlıklar Müdürlüğü’nün yönetici ve uzmanları ile bağlı bulunduğu daire başkanının da katılımı ile yerel yönetim sistemi düzeyinde var olan dönüşümün mahalle ölçeğindeki etkilerini ölçebilmek için bir odak grup görüşmesi gerçekleştirilmiştir. Görüşmede metropoliten alanlarda mahalle muhtarlığı teşkilatına ihtiyaç olup olmadığı; muhtarlıklara yönelik hizmetlerin etkin bir biçimde yürütülebilmesi için muhtarların taşımaları gereken niteliklerin neler olması gerektiği ve kurumsal yapı içerisinde bu organizasyonun nerede yapılandırılmalarının faydalı olacağı; metropoliten alana kentsel ihtiyaçlara yönelik mal ve hizmet sunan büyükşehir ve ilçe belediyelerinin kırsal alanlarda kentsel-kırsal açıdan hangi hizmetleri sunması gerektiği; mahalle muhtarları ile yerel yönetimler arasında daha güçlü bağ kurulabilmesi için hangi önlemlerin alınması gerektiği ve muhtarlarla güçlü iletişimin geliştirilmesi için kullanılan araçların neler olduğu sorularına cevap aranmıştır.

Yapılan görüşmede cevabı aranan sorulara dönük:

1. Merkezi yönetim taşra yapılanması için önemli bir araç olarak hizmet veren muhtarlık teşkilatının yeni metropoliten yönetim anlayışı ile birlikte güçlendirilerek yerelleştirilmesi gerektiği,
2. Metropoliten alan içerisinde hizmetlerin etkili ve ekonomik bir şekilde sunumunun gerçekleştirilmesi için reform yaklaşımının benimsenmesinde sakınca olmadığı, fakat komün esaslı yapılandırılmış belde ve köylerin toplumsal, siyasal, iktisadi vb. taleplerini mahalle teşkilatı aracılığıyla dile getirmesinin şart olduğu,
3. Mahalleye çevrilen kırsal yerleşim yerlerine önceden sağlanan kırsal hizmetlerin etkin şekilde devamlılığının yanında kentsel hizmetlerin sunumunun da yeni model ile mümkün hale geldiği;
4. Yerel yönetimlerin mahalle yapılanması ile uyumlu bir ilişki yürütmesinin sağlanması açısından organizasyon yapısı içerisinde yeni örgütlenmeye gitmesinin kaçınılmaz olduğu ve bu yapılanmanın hangi daire başkanlığına bağlı çalışırsa çalışsın kırsal ve kentsel hizmetlerin etkin şekilde verilmesinin sağlanmasına dönük önemli bir misyonu yerine getireceği;

5. Birçok büyükşehir belediyesinde muhtarlıklar ile ilgili organizasyon yapısında daire başkanlığı düzeyinde örgütlenmeye gidilmesine rağmen İBB’de müdürlük düzeyinde bir örgütlenmenin tercih edilmesinin nedeninin İstanbul Metropoliten Alanı içerisinde yaşayan kırsal nüfusun toplam nüfusa oranının düşük olmasına bağlı olduğu;
6. Muhtarlıklar ile ilgili yapılandırılan birimlerin kendi iç yapılanmalarında proaktif sonuçlar alabilecek şekilde teşkilatlanması gerektiği;
7. Kentsel ve kırsal yerleşmelerde faaliyet yürüten muhtarların genelinin bilişim ve iletişim teknolojileri başta olmak üzere mahalleyi temsile yönelik bir takım işlevlerden yoksun olduğu ve buna rağmen bu görevi uzun süreler yürütebildikleri, bunun nedeninin bahsi geçen mesleğe yüklenen önemin yetersizliğinden kaynaklandığı, fakat son dönemde alınan önlemlerin hem merkezi yönetim hem de yerel yönetimler açısından rekabetçi bir süreci başlatacağı ve mevcut yapıda var olan yoksunluğun giderilmesine yönelik eğitim ve çeşitli bilgilendirici toplantıların yerel yönetimler tarafından sağlanması gerektiği;
8. Muhtarların yönetsel düzlemde daha güçlü fonksiyon icra edebilmeleri için belediye meclisine doğal üye olarak katılımlarının sağlanabileceği, mahalle teşkilatı içinde azaların da rol alacağı yeni bir yapıya geçilebileceği gibi sokak ve apartman temsilcisi yöntemlerinin uygulanabileceği;
9. Coğrafi, ekonomik, yönetsel ve sosyolojik açıdan uygun konumda bulunan kırsal mekânların zaman içerisinde metropoliten alan kentsel bölgeleri ile kendiliğinden birleşeceğinin varsayıldığı; sonuçlarına ulaşılmıştır.

KAYNAKÇA

- Akyıldız, Ali. (2003). Bölüm Adı: Muhtar, Türk Diyanet Vakfı İslam Ansiklopedisi. <http://www.islamansiklopedisi.info/dia/pdf/c31/c310042.pdf>, C:31, 51-53.(10.04.2017)
- Arikboğa, Erbay. (1999). Yerel Yönetim Açısından Mahalle Muhtarlığına Bakış, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 8, Sayı 3, 103-125.
- Atam, Şenay. (2013). Osmanlı Devleti’nde Muhtarlık Teşkilatının Kurulması: Niğde Merkez Sancağı ve Bor Kazası Örneği, Journal of World of Turks, Cilt 5, Sayı 1. 291-310.
- Beydilli, Kemal. (2000). Osmanlı Devleti’nde İmamlık, Türkiye Diyanet Vakfı İslam Ansiklopedisi, C:22, 181-186. <http://www.islamansiklopedisi.info/dia/pdf/c22/c220112.pdf>, (Erişim tarihi: 11.04.2017)
- Bulut, Yakup. (2001). Mahalle Muhtarları Üzerine bir Araştırma. Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 10, Sayı 3, 32-51.
- Bulut, Yakup ve Kara, Mehmet. (2011). Mahalle Muhtarlarının Kent ve Mahalle Güvenliğine İlişkin Yaklaşımları: Antakya Örneği, Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt8, Sayı 15, 1-27.
- Çabuk, Suat ve Demir, Kemal. (2012). Osmanlı Kentlerinde Mahallelerin Mekânlaştırılabilmesi İçin Bir Yöntem Denemesi: Kayseri Örneği, Tarih Kültür ve Sanat Araştırmaları Dergisi, Cilt 1, Sayı 3, 135-153.
- Çadırcı, Musa. (1993). Türkiye’de Muhtarlık Kurumunun Tarihi Gelişimi, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt2, Sayı 3, 3-11.
- Düzbakar, Ömer. (2003/2). Osmanlı Döneminde Mahalle ve İşlevleri. U.Ü. Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi, Yıl: 4, Sayı:5, 97-108.
- Ergenç, Özer.(1984). Osmanlı Şehrindeki Mahallenin İşlev ve Nitelikleri Üzerine, Osmanlı Araştırmaları IV, 69-78
- Eryılmaz, Bilal. (1997). Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması, Birleşik Yayıncılık, İstanbul.
- Eryılmaz, Bilal. (2013). Kamu Yönetimi, Umuttepe Yayınları, . 6.Baskı, Kocaeli.
- Geray, Cevat. (1995). Kent Yönetimi İçin Yeni Yaklaşımlar ve Komşuluk (Mahalle) Biriminin Önemi, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, 6(4), 27-38.

- Göküş, Mehmet, Bayraktar, Erdal ve Alptürker, Hakan. (2013). Mahalle Yönetimi ve Mahalle Muhtarlarının Vatandaşlar Tarafından Değerlendirilmesi. Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi. Cilt 18, Sayı 2, 31-45.
- Güneş, Mehmet. (2014). Osmanlı Köy ve Mahalle İdarelerinde Yeni Bir Dönem: İhtiyar Meclislerinin Teşekkülü, Journal of History Studies, Cilt 6, Sayı 3, 163-177
- Kanlı, İ. Bâkır. ve Alpdoğan, M. Fatih. (2012). A Look at the Neighbourhood Concept in the Context of Urbanisation in the Ottoman Empire. World Journal of Islamic History and Civilization, Cilt 2, Sayı 3, 166-174.
- Kanlı, İ. Bâkır. (2016). Sürdürülebilir Bir Gelişmeyi Sağlamada Stratejik Bir Amaç: Mahalle Kooperatifi, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt 25, Sayı 3, 1-34.
- Keleş, Erdoğan. (2013). Mentеше Sancağında Muhtarlık Teşkilatının Kurulması, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 22, Sayı 1, 59-79.
- Kıvrım, İsmail. (2009). Osmanlı Mahallesinde Gündelik Hayat (17.Yüzyılda Gaziantep Örneği). Gaziantep Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt 8, Sayı 1. 231-255.
- Koçberber, Seyit. (2005). Yeni Belediye Yasası İle Mahalle Yönetimi, Sayıştay Dergisi, Sayı 56, 103-114.
- Şahin, Musa ve Işık, Esra. (2011). Osmanlı'dan Cumhuriyete Mahalle Yönetimi. Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Sayı 30, 221-230.
- 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun, 18.01.1984 tarihli ve 18285 sayılı Resmi Gazete.
- 4541 sayılı Şehir ve Kasabalarda Mahalle Muhtar ve İhtiyar Heyetleri Teşkiline Dair Kanun, 15.04.1944 tarihli ve 5682 sayılı Resmi Gazete.
- İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Genelge No: 2015/8, <http://www.migm.gov.tr/kurumlar/migm.gov.tr/GENELGELER/2015-8-Muhtar-Talepleri-Genelgesi.pdf>, (20.04.2017).
- <http://gida.ibb.istanbul/muhtarliklar-mudurlugu/hakkimizda.html>, (20.04.2017).
- <https://www.ibb.istanbul/CorporateUnit/Detail/136>, (20.04.2017).
- “Belediye Kanunu”, Kanun No: 5393, Kabul Tarihi: 03.07.2005, Resmi Gazete, Sayı: 25874, Tarih: 13.07.2005.
- “Büyükşehir Belediyesi Kanunu”, Kanun No: 5216, Kabul Tarihi: 10.07.2004, Resmi Gazete, Sayı: 25531, Tarih: 23.07.2004.
- “Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun”, Kanun No: 5747, Sayı: 26824, Mük., Tarih: 22.03.2008.
- “On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”, Kanun No: 6360, Kabul Tarihi: 12.11.2012, Resmi Gazete, Sayı: 28489, Tarih: 06.12.2012.

Odak Grup Görüşme Soruları

1. Metropoliten alanlar içerisinde gerek merkezi gerekse yerel hizmetlerin sunumunda muhtarlık teşkilatına ihtiyaç var mıdır?
2. Metropoliten alanlar içerisinde kırsal yerleşmelere dönük var olan köy yerel yönetim birimlerinin kapatılarak mahalleye çevrilmesi ve tüzel kişiliklerinin sonlandırılması düzenlemesini nasıl yorumluyorsunuz?

3. Köylerin kapatılarak mahalleye çevrilmiş olması buralar için kentsel-kırsal hizmetler açısından hangisini tercih etmenize neden oldu?
4. 5216, 5747 ve 6360 sayılı Kanun reform kuramını önceleyen bir yaklaşımla yönetsel yapıyı kurgularken metropoliten alanlarda kentsel hizmet sunan birimlerin kırsal hizmet sunma gayretine girmesini nasıl karşılıyorsunuz?
5. Muhtarlıklar Müdürlüğü'nün farklı fonksiyonlara sahip daire başkanlıkları yerine Gıda, Tarım ve Hayvancılık Daire Başkanlığı'na bağlanması doğru bir yaklaşım mıdır?
6. Diğer büyükşehir belediyelerinde muhtarlıklar ile ilgili teşkilatlanma daire başkanlığı düzeyinde iken İstanbul gibi büyük bir metropolde müdürlük bazında örgütlenmesini nasıl değerlendiriyorsunuz?
7. Muhtarlıklar Müdürlüğü'nün kendi alt sistemleri açısından kurumsal yapılanmasından bahsedermisiniz?
8. Metropoliten bölgede şehirleri oluşturan mahalleler ile kırsal alanlarda köylerden dönüşen mahallelerin muhtarları kıyaslamalı değerlendirildiğinde herhangi bir farklılık söz konusu mudur?
9. Muhtarlıkların mahalle ölçeğinde daha güçlü fonksiyon icra etmelerine dönük çalışmalar yapıyor musunuz?
10. Kırsal alanların kentleşmesine ve metropoliten alanla kentleşerek bütünleşmesine dönük bir amacınız var mıdır?

6360 SAYILI KANUN VE SİYASİ PARTİLERİN MÜLKİ İDARE SINIRI TARTIŞMALARI ÜZERİNE BİR DEĞERLENDİRME

*İbrahim Tanju AKYOL**

ÖZET

Türk yönetim sisteminde yeniden yapılanma ve reform çabaları önemli bir yer tutmaktadır. Bu reform çabasının son halkasını 2014 yılında uygulanmaya başlanan 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun oluşturmuştur. 6360 sayılı Kanun çeşitli eleştirilere maruz kalmıştır. 6360 sayılı Kanunla 750 bin nüfuslu 14 ilde büyükşehir belediyesi kurulmuş, halihazırda büyükşehir olan 16 ilde ise Kanun'a ilişkin düzenlemeler yapılmıştır. 6360 sayılı Kanun yönetim sistemimizde önemli değişiklikler öngörmüştür. Bu Kanun ile, büyükşehir belediyelerinde il özel idarelerini kaldırılarak Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarının kurulmasını sağlamıştır. Ayrıca, köylerin ve belde belediyelerinin ortadan kaldıran Kanun, mahalli idare birliklerine son vermiştir. Yine, büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasındaki görev ve yetki paylaşımının yeniden düzenlenmesi, yeni ilçelerin kurulması ve büyükşehir belediye sınırlarının mülki idare sınırına çekilmesi de Kanunun düzenlemelerindedir. Araştırmanın amacı, 2009-2014 yerel sonuçlarını karşılaştırmak suretiyle 30 büyükşehir belediyesinde iktidar partisinin muhalif partiler aleyhine başarı kazandığı iddialarının gerçeği yansıtıp yansıtmadığını ikincil veriler yardımıyla ortaya koymaktır. Verilerin elde edilmesinde doküman incelemesi yöntemiyle YSK (Yüksek Seçim Kurulu) verilerinden yararlanılmıştır. Araştırma sonuçları betimsel analiz tekniği ile çözümlenmiştir. Sonuçta, iktidar partisinin muhalif partiler aleyhine büyükşehir yönetimlerinde başarı sağladığı iddialarının gerçeği tam olarak yansıtmadığı görülmüştür.

Anahtar kelimeler: *Büyükşehir belediyesi, yerel seçim, siyasi rant, mülki alan*

AN EVALUATION ON LAW NO. 6360 AND THE DISCUSSIONS AMONG POLITICAL PARTIES OVER PROVINCIAL ADMINISTRATIVE BOUNDARIES

ABSTRACT

The reconstruction and the reform efforts have a central place in Turkish administration system. The last circle of this effort is the Law no. 6360 about the Change in Some Laws and Statutory Decrees by the Establishment of Metropolitan Municipality in Fourteen Provinces and Twenty Seven Counties, which have been implemented since 2014. The Law no. 6360 received many criticisms. By the Law no. 6360, the metropolitan municipality was established in 14 provinces, which have 750 thousand inhabitants, and regulations were made regulations about the Law, which had been related with the existing 16 metropolitan municipality in that period. The Law no. 6360 predicts significant changes in our administration system. The special provincial administrations were lifted in metropolitan municipalities and the departments of investment monitoring and coordination were established by this Law. This Law, which abolished the villages and municipalities of towns, also terminated the local government associations. Additionally, the regulation of duty and authority sharing between metropolitan municipalities and district municipalites, the establishment of new counties, the extending of metropolitan municipalities' borders to the borders of civil administration are the other regulations of the Law. The aim of the research reveal that the allegations about the gaining success of ruling party to the detriment of opposing parties in these 30 metropolitan

*Araştırma Görevlisi, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, Biga İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü, ibrahimakyol@comu.edu.tr.

municipalities by comparing the results of 2009-2014 local elections. In this process, it was benefited from the data of YSK (Supreme Election Council) by the method of document review. The results of research was resolved by the descriptive analysis technique. As a conclusion, it is realized that the claims about heruling party' sunjust success against the opposing parties in the elections of metropolitan municipalities don't reflect the reality completely.

Keywords: *Metropolitan municipality, local selection, political gain, property area*

1. GİRİŞ

Dünyada yönetim değerleriyle ilgili yeniden düzenleme yapma gereksinimi 20. yüzyılın ikinci yarısından itibaren başlamış ve 21. yüzyılda hızını artırarak devam etmiştir. Ülkeler yönetim sistemlerine yön verirken etkinlik, verimlilik, vatandaş odaklılık, hesap verilebilirlik, katılımcılık, şeffaflık gibi ilkeler doğrultusunda hareket etmek için istekli duruma gelmişlerdir. Bu ilkeler doğrultusunda ülkeler hizmet kalitesinin ve vatandaş memnuniyetinin artırılmasına yönelik yönetim modelleri için arayış içerisine girmişlerdir.

Dünyadaki yönetim yapılanmasına benzer şekilde Türkiye de yönetim sistemini çağın gereklerine uyumlu hale getirme yolunda değiştirme/dönüştürme çabası ile hareket etmektedir. Bu çabanın bir sonucu olarak büyükşehir belediye sistemi yönetim sistemimizde önemli bir yer edinmeye başlamıştır.

Büyükşehir belediyelerinin, Türkiye'nin yönetim sisteminde yer almasının bazı gerekçeleri bulunmaktadır. İlk olarak, çok sayıda yerel yönetim biriminin varlığı planlama yapmayı zorlaştırmakta ve birimler arasındaki koordinasyonu güçleştirmektedir. Bunun yanında, optimal ölçekte hizmet üretilmemesinin yol açtığı kaynak israfı da büyükşehir belediyelerinin varlık gerekçelerindedir. Yine, küçük yerel yönetim birimlerinin gelişmiş teknolojilere sahip olmaması, personel ve kaynak yetersizliği gibi nedenler büyükşehir belediyelerinin varlık nedenleri arasında sayılmıştır (Bingöl vd., 2013: 17).

2. TÜRKİYE'NİN BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ GEÇMİŞİ

Türkiye'nin belediyecilik tarihinde büyükşehir belediyeleri 1984 yılında kendine yer edinmiştir. 1960-1982 dönemi büyükşehir belediyeleri için arayış dönemi olmuştur. Büyükşehirler ile ilgili yönetsel problemlere çözüm için yürütülen tartışmalar bu döneme rastlamıştır. Bu dönemde, büyük yerleşim yerlerine göç ile ortaya çıkan büyüme beraberinde sorunlar getirmiştir. Sorunlara çözüm üretmek amacıyla yürütülen çalışmalar 1982 yılına kadar devam etmiştir (Arıkboğa, 2013: 52). Bu süreçte, Avrupa ülkeleri belediye sayılarını azaltma yoluna gitmiştir. Bulgaristan, Danimarka, İsveç, Belçika, Almanya, Avusturya, Çek Cumhuriyeti, Hollanda ve Norveç gibi ülkeler belediye sayılarını azaltarak belediyeler arasında görev ve işlev anlamında kademelendirme yolunu benimsemiştir (Çelik ve Altıparmak, 2013: 21).

3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun 27.06.1984 tarihinde kabul edilerek yürürlüğe girmiştir. 3030 sayılı Kanun kabul edilirken 1982 Anayasası'nın 127. maddesinde yer alan "büyük yerleşim yerlerinde özel yönetim biçimleri oluşturulabilir" hükmü referans alınmıştır. 3030 sayılı Kanun döneminde ilk olarak İstanbul, Ankara ve İzmir illerinde büyükşehir belediyelerinin kurulması sağlanmıştır (Genç, 2014: 2).1986 yılı ile birlikte kurulmaya başlayan büyükşehir belediyelerinde, büyükşehir olabilmek için aranan kriterlerde azalma söz konusu olmuştur. 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu yürürlüğe girene kadar büyükşehir sayıları artmış, nitelik anlamındaki düzenlemeler ise 5216 sayılı Kanun döneminde gerçekleşmiştir (Arıkboğa, 2013: 55,58).Bu süreçte, İstanbul,

Ankara ve İzmir illerinin büyükşehir belediyesi olmasının yanında, 1986 yılında Adana¹, 1987 yılında Bursa², Gaziantep³ ve Konya⁴, 1988 yılında Kayseri⁵ büyükşehir belediyesi statüsükazanmıştır.1993 yılına gelindiğinde Kocaeli, Eskişehir, Antalya, Mersin, Samsun, Diyarbakır ve Erzurum⁶ illerindeki belediyelerin büyükşehir belediyesi statüsüne kavuştuğu görülmektedir. 2000 yılında ise Sakarya⁷ ili büyükşehir belediyesi olmuştur (Genç, 2014: 2).

Harita: Büyükşehir Belediyeleri ve Büyükşehir Belediyesi Olma Tarihleri



Büyükşehir belediyeleri, yeniden düzenleme yapma ihtiyacının sonucu olarak 5216 sayılı Kanun 10.07.2004 tarihinde kabul edilmiştir. 5216 sayılı Kanunda, 750.000 nüfusa sahip olan belediyelerin büyükşehir olabilmelerinin önü açılmıştır (Çınar vd., 2009: 83). 5216 sayılı Kanunun ilk halinde büyükşehir belediyeleri tanımlanırken en az üç ilçe veya ilk kademe belediyesini kapsayan birim olarak ifade edilmiştir (mevzuat.gov.tr, 2017). Yine, 5216 sayılı Kanun yürürlüğe girdiği dönemde yarıçap usulünü benimsemiştir. Bu dönemde, büyükşehir belediye sınırı il mülki idare sınırı olan iller sadece İstanbul ve Kocaeli'dir. Bunun yanında, diğer büyükşehir belediyeleri için valilik binası merkez kabul edilerek il mülki sınırları içerisinde, nüfusu bir milyona kadar olan büyükşehir belediyelerinde yarıçap 20 kilometre, bir milyondan iki milyona kadar olan büyükşehir belediyeleri için yarıçapı 30 kilometre ve nüfusu iki milyondan fazla olan büyükşehir belediyeleri için yarıçapı 50 kilometre olarak kabul edilmiştir (Toprak, 2014: 315). Bu düzenlemeyle Gaziantep, Konya, Kayseri, Antalya, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, Mersin, Samsun ve Sakarya illeri 20 kilometre yarıçaplı büyükşehir belediyeleri olurken; Adana ve Bursa 30 kilometre yarıçaplı; Ankara ve İzmir ise, 50

¹Bkz. 05.06.1986 tarihli ve 3306 sayılı Adana İlinde Seyhan ve Yüreğir Adıyla İki İlçe Kurulması Hakkında Kanun

² Bkz. 18.06.1987 tarihli ve 3391 sayılı Bursa İli Merkezinde Osmangazi, Yıldırım ve Nilüfer Adıyla Üç İlçe Kurulması Hakkında Kanun.

³Bkz. 20.02.1987 tarihli ve 3398 sayılı Gaziantep İli Merkezinde Şehitkâmil ve Şahinbey Adıyla İki İlçe Kurulması Hakkında Kanun.

⁴ Bkz. 20.06.1987 tarihli ve 3399 sayılı Konya İli Merkezinde Karatay, Selçuklu ve Meram Adıyla Üç İlçe Kurulması Hakkında Kanun.

⁵ Bkz. 07.12.1988 tarihli ve 3508 sayılı Kayseri İl Merkezinde Melikgazi ve Kocasinan Adıyla İki İlçe Kurulması Hakkında Kanun.

⁶Bkz. 02.03.1993 tarihli 504 sayılı Yedi İlde Büyükşehir Belediyesi Kurulması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname.

⁷ Bkz. 14.01.2000 tarihli 593 sayılı Sakarya İlinde Büyükşehir Belediyesi Kurulması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname.

kilometre yarıçaplı büyükşehir belediyeleri durumuna gelmiştir (Çınar vd., 2009: 83).2008 yılında 5747 sayılı Büyükşehir Belediye Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile birlikte büyükşehirlerde belde belediyelerinin kaldırılması öngörülerek yeni ilçeler kurulması yoluna gidilmiştir. Bu düzenleme, alt kademe belediyesi olarak ilçe belediyelerinden bahsetmektedir (Eryılmaz, 2013: 204). İlk kademe belediyelerinin kaldırılması ile büyükşehir belediye sisteminin üst kademesinde büyükşehir belediyesi alt kademesinde ilçe belediyeleri olan sistem benimsenmiştir. 5747 sayılı Kanun getirdiği düzenlemeler ile büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasında koordinasyon ve bütünlüğün sağlanması amaçlamıştır (Arıkboğa, 2013: 61). 2012 tarih ve 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile büyükşehir belediyesi sayısında artış olmuştur (bkz. resmigazete.gov.tr, 2017).6360 sayılı Kanun ile Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Kahramanmaraş, Malatya, Mardin, Manisa, Muğla, Ordu, Şanlıurfa, Tekirdağ, Trabzon ve Van illeri de büyükşehir belediyesi olan iller arasına katılmıştır.6360 sayılı Kanun büyükşehir belediye sisteminde var olan düzenlemelerin pek çoğunu değiştirmiştir (Genç, 2014: 4).

3. 6360 SAYILI KANUN VE GETİRDİKLERİ

6360 sayılı Kanun, 5216 sayılı Kanunun büyükşehir belediyelerinin kurulması ile ilgili 4. maddesini değiştirmiştir. Artık büyükşehir belediyesi için “en az üç ilçe veya ilk kademe belediyesini kapsayan” ifadesinin yerini “sınırları il mülki sınırı olan” ibaresi almıştır. Bu düzenleme ile büyükşehir belediyeleri için mesafe şartı ortadan kaldırılmıştır. Bunun yanında, fiziki yerleşim durumu ve gelişmişlik düzeyi gibi şartların da hükmünü yitirdiği görülmektedir (Çelik ve Altıparmak, 2013: 26-27). 5216 sayılı Kanunun ilk halinde büyükşehir belediyesi kurulabilmesi için gerekli nüfus750 bin olarak belirlenmiştir. Ancak, bu nüfus şartı kent merkezi ile 10 kilometre çevresinin nüfusu olarak ifade edilmiştir. Bu durumda, büyükşehir belediye kurulabilmesi zor şartlara bağlanmış bulunmaktadır. 6360 sayılı Kanun’da ise, il mülki sınırları dâhilinde 750 bin nüfus yeterli görülerek, büyükşehir belediyesi kurulması kolaylaştırılmıştır. Böylece, büyükşehir belediyesi statüsüne kavuşmak isteyen belediyelerin bu yolda isteklerinin arttığı söylenebilir (Karasu, 2013: 128).

6360 sayılı Kanun, il mülki idare sınırıyla örtüşen büyükşehir belediyesi düzenlemesinin yanında başka değişiklikler de ön görmüştür. Bu değişikliklerden bazıları; il özel idarelerinin kaldırılması, yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıklarının kurulması, yeni ilçelerin kurulması, sınır değişikliklerinin gerçekleşmesi, köy ve belde belediyelerinin tüzel kişiliklerinin kaldırılması ve mahalleye dönüştürülmesi, mahalli idare birliklerinin kaldırılması, büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasında görev ve yetki paylaşımının yeniden düzenlenmesi ve merkezi yönetim paylarının yeniden düzenlenmesi şeklindedir (İzci ve Turan, 2013: 125-126; Çelikyay, 2014: 12).

Bütün bu değişiklikler, şüphesiz Türkiye’nin yönetim sistemi için önemlidir. Fakat, bu değişikliklerin pek çok noktadan da eleştiriye tabi tutulduğunu belirtmek gerekmektedir. 6360 sayılı Kanunun düzenlemelerinin pek çoğu hakkındaki eleştirilerin karşılık bulup bulmayacağını değerlendirilmesi uzun bir süreci gerektirebilir. Bu noktada, 6360 sayılı Kanuna yöneltilen eleştirilerin belirtilmesi gerekli görülmektedir.

4. 6360 SAYILI KANUN ÜZERİNE YÜRÜTÜLEN TARTIŞMALAR

6360 sayılı Kanun yasallaşmadan önce ve sonra üzerinde yoğun tartışmalar yaşanmıştır. Gerek İçişleri Komisyonunda gerek TBMM Genel Kurulu’nda Kanun pek çok açıdan tartışmalara neden olmuştur. 6360 sayılı Kanuna yönelik muhalefet partilerinin eleştirileri; devlete mali anlamda ilave yük getireceği, büyükşehir belediyesi olan iller ile olmayan iller arasında mali anlamda eşitsizliklerin ortaya çıkacağı, kırsal rantın önünü açacağı, köylünün fakirleşeceği, tarım ve hayvancılığın ortadan kalkacağı, köylerden göçlerin başlayacağı, vatandaşların seçme haklarının elinden alındığı, başkanlık

sistemi ve bölgesel yönetim tasarısı olduğu, 1982 Anayasası'na aykırılıklar içerdiği, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na aykırı olduğu şeklinde özetlenebilir. Yine, 6360 sayılı Kanun ile belediye hizmetlerinin özelleştirileceği, hizmet maliyetlerinin artacağı, mülki idare sınırında köylere hizmet götürmenin mümkün olmadığı, ilçe belediyelerinin fonksiyonsuz ve işlevsiz kalacağı, büyükşehir belediyelerinin yetkilerinin artacağı, büyükşehir belediyelerinin otoriter ve icracı bir konuma geleceği ve iktidar partisinin mülki idare sınırında büyükşehir belediyesi uygulaması ile siyasi rant elde edeceği yönünde de eleştiriler bulunmaktadır (Bkz. tbmm.gov.tr, 2017).

Bu eleştirilere karşın hükümet, 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyelerinin genel bütçe vergi gelirlerinden alacakları payların artacağı, kaynak israfının önleneyeceği, vatandaşın yaşam standartlarının artacağını savunmuştur. Ayrıca, Kanun ile yerel yönetimlerin özerkliğinin artacağı, vatandaşların yerel yöneticilerden hesap sorabilme ve yönetime katılma olanaklarının daha fazla olacağı, daha fazla şeffaf bir yönetim anlayışına hizmet edeceğini öne sürmüştür. Yine, 6360 sayılı Kanun ile hizmet bütünlüğünün sağlanacağı, hizmetlerin etkili, verimli ve kaliteli olarak yerine getirileceği, mahalleye dönüşen köylere ruhsatlandırma kolaylığı getireceği, köylerdeki tarla ve arazilerin değerlerinin artacağı, vatandaşların hizmetlerden memnuniyetlerinin artacağı belirtilmiştir. Bunun yanında, Kanun ile büyükşehir belediyelerinin yetkilerinin artmadığı; yetki alanlarının genişlediğini, büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasında koordinasyonun artacağını, bürokrasinin azalacağını savunulmuştur. Son olarak da, 6360 sayılı Kanunun 1982 Anayasası'na aykırı olmadığını ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın bir gereği olduğunu belirtmiştir (Bkz. tbmm.gov.tr, 2017). Bu araştırma, mülki idare sınırı üzerinden yürütülen siyasi rant tartışmalarının ne derece gerçeği yansıttığı sorusu üzerine odaklanmıştır. 30 Mart 2014 Yerel Seçimlerinden sonra belirtilen iddiaların gerçekleşip gerçekleşmediği sayısal veriler dikkate alınarak ortaya konmuştur.

5. İL MÜLKİ İDARE SINIRI UYGULAMASI VE SİYASİ RANT TARTIŞMALARI

6360 sayılı Kanunun getirdiği düzenlemelerden üzerinde en çok tartışılan konulardan bir tanesi büyükşehir belediye sınırlarının il mülki idare sınırına çekilmesi olmuştur. Bu düzenleme ile 6360 sayılı Kanundan önce büyükşehir belediyesi olan 16 il ile yeni büyükşehir belediyesi olan 14 il olmak üzere toplam 30 ilde büyükşehir belediyesi sınırları mülki idare sınırları ile bir tutulmuştur. Artık büyükşehir belediyesinin sorumluluk alanı genişletilmiş, çeşitli büyüklüklerde olan sorumluluk alanı ilin sınırlarının tamamını kapsayacak şekilde büyütülmüştür.

Tablo 1. Türkiye'de 6360 Sayılı Kanun Öncesi ve Sonrası Yerel Yönetim Sayıları

Yerel Yönetim Birimi	6360 Sayılı Kanun Öncesi	6360 sayılı Kanun Sonrası
İl Özel İdaresi	81	51
Belediye	2950	1397
Köy	34.283	18.143
Toplam	37.314	19.591

Kaynak: www.migm.gov.tr, 2017

Tablo 1'de 6360 sayılı Kanun ile birlikte yerel yönetimlerin yarıya yakınının ortadan kalktığı görülmektedir. Bu dönemde, il özel idaresi sayısı, büyükşehir belediyelerinde il özel idarelerinin kaldırılması dolayısıyla 51'e düşmüştür. Yine, belde belediyelerinin ve köylerin tüzel kişiliklerinin kaldırılması nedeniyle, sayıları azalmıştır. Bu durumun, 6360 sayılı Kanunun küçük yerel yönetim birimlerinin kaldırılması amacıyla gerçekleştiği görülmektedir. Mahalleye dönüştürülen bu köy ve beldelerde bulunan vatandaşlar büyükşehir belediyelerinin organlarının seçiminde de etkili konuma gelmiştir. 6360 sayılı düzenlemeden önce vatandaşlar il genel meclisi hariç yaşadığı köy ya da belde belediyesinin yöneticilerini seçebiliyorken bu düzenleme ile büyükşehir belediyesinin organlarının seçiminde de söz sahibi konuma gelmiştir.

Kanunun il mülki idare sınırı düzenlemesi siyasi rant tartışmalarının merkezinde yer almıştır. Bu düzenlemeyi, muhalefet partileri seçim çevrelerinin değiştirilmesi suretiyle iktidar partisinin daha önceki seçimlerde kazanmadığı illeri büyükşehir belediyesi yaparak yönetimi ele geçirme çabası olarak yorumlamıştır. Bu konuda TBMM Genel Kurulda yoğun tartışmalar yaşanmıştır. İktidar partisi ise bu yöndeki iddiaları kabul etmemiştir (bkz. tbmm.gov.tr, 2017).

Tablo 2. Türkiye’de 2009 ve 2014 Yerel Seçim Sonuçlarının Karşılaştırılması

Büyükşehir Belediyesi	2009 Yerel Seçim Sonuçları	2014 Yerel Seçim Sonuçları	Büyükşehir Belediyesi	2009 Yerel Seçim Sonuçları	2014 Yerel Seçim Sonuçları
Ankara	AKP	AKP	İzmir	CHP	CHP
Bursa	AKP	AKP	Muğla	CHP	CHP
Denizli	AKP	AKP	Tekirdağ	CHP	CHP
Erzurum	AKP	AKP	Adana	MHP	MHP
Gaziantep	AKP	AKP	Manisa	MHP	MHP
İstanbul	AKP	AKP	Antalya	CHP	AKP
Kahramanmaraş	AKP	AKP	Balıkesir	MHP	AKP
Kayseri	AKP	AKP	Ordu	DSP	AKP
Kocaeli	AKP	AKP	Şanlıurfa	BAĞIMSIZ	AKP
Konya	AKP	AKP	Eskişehir	DSP	CHP
Malatya	AKP	AKP	Hatay	AKP	CHP
Sakarya	AKP	AKP	Mersin	CHP	MHP
Samsun	AKP	AKP	Mardin	AKP	BAĞIMSIZ
Trabzon	AKP	AKP	Diyarbakır	DTP	BDP
Aydın	CHP	CHP	Van	DTP	BDP

Kaynak:ysk.gov.tr, 2017

Tablo 2’de 2009 ve 2014 yerel seçimlerinin büyükşehir belediyelerindeki yansımaları görülmektedir. Buna göre, Adalet ve Kalkınma Partisi (AKP)2009 yerel seçim sonuçlarında günümüzde mevcut olan 30 büyükşehir belediyesinden 16 tanesinin belediye başkanlığını kazanmıştır. Dönemin Şanlıurfa Büyükşehir Belediye başkanı Ahmet Eşref Fakıbaba’nın 2013 yılında AKP’ye geçmiş olduğu düşünüldüğünde büyükşehir belediye başkanlığı sayısı 17’ye çıkmıştır. 2014 yerel seçimlerinde ise, AKP 18 büyükşehir belediye başkanlığını kazanmıştır. 2009 yerel seçimlerinde kazandığı Hatay ve Mardin illerinin büyükşehir belediye başkanlıklarını sırasıyla Cumhuriyet Halk Partisi (CHP)’ye ve bağımsız adaya kaptırmıştır. 2014 yerel seçimlerinde ise AKP; Antalya, Balıkesir ve Ordu illerinde büyükşehir belediye başkanlıklarını sırasıyla CHP, Milliyetçi Hareket Partisi (MHP) ve Demokratik Sol Parti (DSP)’den almıştır.

CHP, 2009 yerel seçimlerinde 6 büyükşehir belediye başkanlığını kazanmışken, bu sayı 2014 yerel seçimlerinde yine 6 olarak kalmıştır. CHP, 2009 yerel seçimlerinde yönetimini elinde bulundurduğu Antalya’yı AKP’ye, Mersini ise MHP’ye kaptırmıştır. 2014 yerel seçimlerinde ise Eskişehir ilinde büyükşehir belediye başkanlığını DSP’den, Hatay ilinde ise, AKP’den almıştır. MHP, 2009 yerel seçimlerinde 3 büyükşehir belediye başkanlığı kazanmışken, bu sayı 2014 yerel seçimlerinde yine 3 olarak kalmıştır. MHP, 2009 yerel seçimlerinde elinde bulundurduğu Balıkesir’i AKP’ye kaptırmıştır. Bunun yanında Mersin ilinin büyükşehir belediye başkanlığını ise CHP’den

almıştır. Demokratik Toplum Partisi (DTP), 2009 yerel seçimlerinde 2 ilde (Diyarbakır ve Van) büyükşehir belediye başkanlığı kazanmışken, 2014 yerel seçimlerinde (Barış ve Demokrasi Partisi (BDP) olarak seçimlere girmiştir) bu sayı yine 2 olarak kalmıştır. 2009 yerel seçimlerinde Ordu ve Eskişehir illerinde belediye başkanlıklarını DSP kazanmışken, 2014 yerel seçimlerinde DSP hiçbir ilde büyükşehir belediye başkanlığı kazanamamıştır. 2014 yerel seçimlerinde Mardin Büyükşehir Belediye Başkanı seçime bağımsız olarak giren Ahmet Türk olmuştur.

2009 ve 2014 yerel seçimlerinde partilerin büyükşehir belediyelerinde temsili incelendiğinde, AKP 2009 yerel seçimlerinde büyükşehir olan 16 ilin, 10'unda büyükşehir belediye başkanlığı elinde bulundurmıştır. AKP'nin büyükşehir belediyelerinde temsil oranı 2009 yerel seçimlerinde %62,5 olmuştur. CHP, 2009 yerel seçimlerinde 3 ilde büyükşehir belediye başkanlığını kazanmıştır. CHP'nin bu dönemde büyükşehir belediyelerinde temsil edilme oranı %18,75 olmuştur. MHP, DSP ve DTP 2009 yerel seçimlerinde 1'er ilin büyükşehir belediye başkanlığını kazanmıştır. Bu üç partinin büyükşehir belediyelerinde temsil oranlarının ise %6,25 olduğu görülmektedir (ysk.gov.tr, 2017).

2014 yerel seçimlerinde, AKP, büyükşehir belediyesi olan 30 ilden 18 büyükşehir belediye başkanlığını elinde bulundurmıştır. 2014 yerel seçimlerinde AKP'nin temsil oranı %60 olmuştur. CHP'nin, 2014 yerel seçimlerinde 6 büyükşehir belediye başkanlığı ile temsil oranının %20, MHP'nin, 3 büyükşehir belediye başkanlığı ile temsil oranının %10 olduğu görülmektedir. BDP'nin ise, 2 büyükşehir belediye başkanlığı kazanarak %6,67 oranında temsil edildiği tespit edilmiştir (ysk.gov.tr, 2017). 2009 ve 2014 yerel seçimleri incelendiğinde AKP'nin büyükşehir belediyelerinde temsil oranının azaldığı görülmektedir. Bunun yanında muhalefet partilerinin büyükşehir belediyelerinde temsil oranlarında, 2009 yerel seçimlerine göre artış olduğu söylenebilir. Bu durumda, iktidar partisinin büyükşehir belediyelerinde temsil noktasında oransal anlamda gerilemesi, 6360 sayılı Kanun'un yasallaşma sürecinde yöneltilen eleştirilerden biri olan "büyükşehir belediye başkanlıklarını ele geçirme amacı taşıdığı" şeklindeki iddiaları en azından temsil edilme noktasında doğrulamadığı söylenebilir. Ayrıca, iktidar partisinin, 2014 yerel seçimlerinde, 2009 yılına göre büyükşehir belediyelerinde aldığı oy oranının arttığı da göz önünde bulundurulduğunda, siyasi rant devşirme iddialarının gerçeklikten uzak olduğu sonucu çıkarılmıştır.

6360 sayılı Kanun'un büyükşehir içerisindeki belediyelere yansımaları incelediğinde ise AKP'nin temsil oranının arttığı görülmüştür. Buna göre, 2009 yerel seçimlerinde AKP büyükşehirlerdeki toplam 1569 belediyeden 741 tanesinde belediye başkanlığı seçimlerini kazanmıştır. CHP'nin kazandığı belediye başkanlığı sayısı bu dönemde 291, MHP'nin 252, DTP'nin 46, diğer partilerin ve bağımsızların kazandığı belediye başkanlığı sayısı ise 239 olmuştur. 2009 yılında siyasi partilerin büyükşehirlerdeki temsiline bakıldığında, AKP'nin %47,23, CHP'nin %18,55, MHP'nin %16,06, DTP'nin %2,93 ve diğer partilerin ve bağımsız adayların kazandığı belediyelerin oranlarının %15,23 olduğu görülmektedir. 2014 yılında gelindiğinde ise, AKP, 232 belediye başkanlığını kazanırken belediyelerdeki temsil oranı %62,48'e; CHP, 101 belediye başkanlığını kazanırken büyükşehirlerdeki temsil oranı %19,54'e yükselmiştir. MHP'nin ise, 46 belediye başkanlığı kazanırken büyükşehirlerdeki temsil oranı %8,9'a gerilemiştir. BDP, 2014 yerel seçimlerinde 43 belediyede başkanlığı kazanmış, büyükşehirlerdeki temsil oranı ise %8,31'e yükselmiştir. Diğer partiler dört belediye başkanlığı kazanırken, büyükşehirlerdeki temsil oranları %0,77'ye gerilemiştir. 2014 yerel seçim sonuçlarıyla, büyükşehir belediyeleri dâhilindeki belediye sayılarının niceliksel olarak azalmasıyla birlikte, seçmen tercihinin mecliste grubu bulunan partilere doğru kaydığı görülmektedir. Diğer bir ifadeyle, 2014 yerel seçimlerinde büyükşehirlerde siyasi parti çeşitliliğinin azaldığı, bu partilerin oylarının mecliste temsil edilen partilere kaydığı söylenebilir. Nitekim, 2009 yerel seçimlerinde diğer partilerin (BBP, BTP, DP, DSP ve SP) ve bağımsızların büyükşehir belediyelerindeki temsil oranı %15,23 iken 2014 yerel seçimlerinde bu oran %0,77'de düşmüştür (ysk.gov.tr, 2017). Büyükşehirlerdeki temsil noktasında en fazla artış AKP'de gözlenirken, HDP ve CHP'nin de temsilinin de temsil oranının arttığı anlaşılmaktadır. Ancak, MHP mecliste grubu bulunan partiler içerisinde büyükşehirlerdeki temsil oranı azalan tek parti durumundadır.

2009 ve 2014 yerel sonuçlarına göre, büyükşehirler dâhilindeki ilçe belediyelerindeki siyasi partilerin meclis üyelikleri kıyaslandığında, AKP'nin 2009 yerel seçimlerinde büyükşehirlerdeki temsil oranı %44,68'den, 2014 yerel seçimlerinde %51,37'ye çıkarırken; CHP'nin %21,70'ten %20,3'e gerilemiştir. MHP, 2009 yerel seçimlerinde büyükşehirlerdeki belediye meclislerinde %17,49 oranında temsil edilirken, 2014 yerel seçimlerinde %17,08 ile temsil olunmuştur. DTP ise, 2009 yerel seçimlerinde büyükşehirlerdeki belediye meclislerinde %3,23 ile temsil olunurken, 2014 yerel seçimlerinde BDP temsil oranını %6,99'a çıkarmıştır. Diğer partilerin 2009 yerel seçimlerinde büyükşehir dahilindeki belediye meclislerindeki temsil oranı %12,9'dan 2014 yerel seçimlerinde %4,26 ya gerilemiştir (ysk.gov.tr, 2017).

SONUÇ

6360 sayılı Kanun ile Türk yönetim sisteminde önemli değişiklikler gerçekleşmiştir. Bu değişikliklerin nedenleri iktidar partisi ve muhalefet partileri nezdinde farklı şekilde değerlendirilmiştir. AKP, 6360 sayılı Kanunun yerel yönetimlerde etkinliği, verimliliği, kaliteyi ve koordinasyonu artıracığını belirtmiştir. Muhalefet partileri ise, Kanunun iktidar partisinden çıkarlarına hizmet edeceği yönünde görüş bildirmiştir. Muhalefet partilerinin 6360 sayılı Kanuna getirdiği eleştirilerden bir tanesi mülki idare sınırında büyükşehir belediyesi uygulaması ile ilgilidir. Muhalefet partileri, seçim çevrelerinin değiştirilmesi suretiyle, iktidar partisinden siyasi rant sağlayacağı iddiasında bulunmuşlardır.

2014 yerel seçim sonuçlarına göre, AKP'nin büyükşehirlerdeki oy oranı artmasına karşın, büyükşehir belediye başkanlıklarındaki temsil gücü azalmıştır. Büyükşehirler dâhilindeki belediyelerde AKP, CHP ve BDP'nin temsil gücünün artması, seçmen tercihlerinin mecliste grubu bulunan partilere yönelmesiyle açıklanabilir. Ancak, mecliste grubu bulunan bir parti olmasına karşın, bu süreçten olumsuz yönde etkilenen tek partinin MHP olduğu görülmektedir. Bu durumun temelinde, MHP'nin milliyetçi tavrı, diğer partilerle uzlaşmayı reddetmesi, seçmen tabanının AKP'ye yakın olmasının etkili olduğu söylenebilir. Benzer durum büyükşehirler dâhilindeki belediye meclis üyelikleri içinde geçerlidir. AKP ve BDP 2014 yerel seçimlerinde büyükşehirler dâhilindeki belediyelerde temsil gücünü artırmışlardır. CHP'nin, temsil gücü %1 azalırken, MHP'nin, büyükşehir dâhilindeki belediye meclislerindeki temsil oranı neredeyse sabit kalmıştır.

AKP30 büyükşehir belediyesinin yirmi dokuzunda il genel meclisi seçimlerindeki oranlarını artırmıştır. Muhalefet partilerinin ise, ellerinde bulunan büyükşehir belediyelerinin büyük kısmında (MHP hariç) temsil oranları artarken, ülke genelinde il genel meclislerindeki temsil oranları azalmıştır. Literatürde sıkça bahsedilen kaynakların, görev ve yetkilerin büyükşehir belediyelerinde toplandığı ve ilçe belediyelerinin büyükşehir belediyelerine bağımlı hale geldiği yönündeki iddialar alt kademe belediyelerinin temsilinin büyükşehir belediyeleriyle kıyaslandığında öneminin daha azaldığını destekler niteliktedir.

Kısacası, il mülki sınırında büyükşehir belediyesi uygulamasının iktidar partisine siyasi rant sağlayacağı yönündeki iddianın en azından, 2014 yerel seçimlerinde karşılığını bulmadığı söylenebilir. 6360 sayılı Kanunun gerekçelerinde belirtilen yararları sağlayıp sağlamayacağı ise yapılacak akademik çalışmalarla ortaya konulmalıdır. 6360 sayılı Kanun ile mahalleye dönüşen yerleşim yerlerinde ortaya çıkacak hizmet artışı seçmen tercihlerini iktidar partisi lehine etkilemiş olabilir. Ayrıca, bu yerleşim yerlerinde yaşayan vatandaşların makro düzeydeki yöneticileri seçmiş olmaları, bireysel ilişkilerden ziyade parti temelli tercihlerin ön plana çıkmış olduğu şeklinde yorumlanabilir.

KAYNAKÇA

- Arıkboğa, Erbay (2013), “Geçmişten Geleceğe Büyükşehir Belediye Modeli”, Yerel Politikalar Dergisi, Yıl 1, Sayı 3, Ocak-Haziran, s. 48-96.
- Bingöl, Yılmaz – Yazıcı, Ersin – Büyükakın Tahir (2013), İl Sınırlarında Büyükşehir Belediye Modeli, Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Dairesi Başkanlığı Yayınları, Kocaeli.
- Çelik, M. Lamih – Altıparmak, Cüneyd (2013), Hukuki Açından 100 Soruda Yeni Büyükşehir Belediye Modeli, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Çelikyay, Hicran (2014), Değişen Kent Yönetimi ve 6360 sayılı Yasa, SETA, Sayı 101, http://file.setav.org/Files/Pdf/20140708140310_degisen-kent-yonetimi-ve-6360-sayili-buyuksehir-yasasi-pdf.pdf, 18.03.2017).
- Çınar, Tayfun – Çiner, Can U. – Zengin, Ozan (2009), Büyükşehir Yönetimi Bütünleştirme Süreci, TODAİE, Ankara.
- Eryılmaz, Bilal (2013), Kamu Yönetimi, Umuttepe Yayınları, Kocaeli.
- Genç, Fatma Neval (2014), “6360 Sayılı Kanun ve Aydın’a Etkileri”, Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt 1, Özel Sayı, s. 1-29.
- İzci, Ferit – Turan, Menaf (2013), “Türkiye’de Büyükşehir Belediyesi Sistemi ve 6360 sayılı Yasa ile Büyükşehir Belediyesi Sisteminde Meydana Gelen Değişmeler: Van Örneği”, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt 13, Sayı 1, s. 117-152.
- Karasu, Mithat Arman, “6360 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ve Olası Etkileri –Şanlıurfa Örneği-”, Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt 15, Sayı 1, s. 123-139.
- Toprak, Zerrin (2014), Yerel Yönetimler, Siyasal Kitabevi, İzmir.
- (http://www.migm.gov.tr/kurumlar/migm.gov.tr/YAYINLAR/FAAL%C4%B0YET%20RAPORLARI/2014_Faaliyet_Raporu.PDF, 18.03.214)
- (<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5216-20080702.pdf>, 15.02.2017)
- (<http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2012/12/20121206.htm/20121206.htm&main=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2012/12/20121206.htm>, 15.02.2017).
- (<http://www.ysk.gov.tr/ysk/docs/2009MahalliIdareler/ResmiGazete/Buyuksehir.pdf>, 02.03.2017).
- (<http://ysk.gov.tr/ysk/content/conn/YSKUCM/path/Contribution%20Folders/HaberDosya/Buyuksehir2014.pdf>, 02.03.2017).
- (<http://www.ysk.gov.tr/ysk/docs/2009MahalliIdareler/SecimSonuclari/IllerdeBelediyeBaskanligi.pdf>, 17.02.2017).
- (<http://ysk.gov.tr/ysk/content/conn/YSKUCM/path/Contribution%20Folders/HaberDosya/2014BelediyeBsk.pdf>, 17.02.2017).
- (<http://ysk.gov.tr/ysk/content/conn/YSKUCM/path/Contribution%20Folders/HaberDosya/2014BelediyeMeclis.pdf>, 19.02.2107)
- (<http://www.ysk.gov.tr/ysk/docs/2009MahalliIdareler/SecimSonuclari/IllerdeBelediyeMeclisUyeligi.pdf>, 19.02.2017)
- (https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tutanak_g_sd.birlesim_baslangic?PAGE1=1&PAGE2=1&p4=21327&p5=B, 05.04.2017).
- (<https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem24/yil01/ss338.pdf>, 05.04.2017).

MECLİS-YÖNETİCİ MODELİNİN TÜRKİYE'DE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNDE UYGULANABİLİRLİĞİ

Sezai ÖZTOP*
Mustafa LAMBA**

ÖZET

Önemleri gittikçe artan yerel yönetimlerin tipolojileri, genellikle görevlerin ve yetkilerin belediye başkanı, meclis ve belediye yöneticisi arasında dağılımından kaynaklanan farklılıklara göre belirlenmektedir. Bu tipolojik formlardan birincisi, Türkiye'de de uygulanan güçlü başkan modeli olup, yürütmeye ilişkin tüm yetkiler seçilmiş başkanda toplanmaktadır. İkinci form olan komite-lider formunda bir kişi açıkça belediyenin politik lideridir, ancak yürütmeye ilişkin yetki ve sorumluluk, lider ile oluşturulmuş olan komite ve organlar arasında pay edilmiştir. Üçüncüsü kolektif form olup, sorumluluk seçilmiş politikacılar ve başkandan oluşan bir yürütme komitesi tarafından paylaşılmaktadır. Dördüncü form ise meclis-yönetici modelidir. Bu modelde yürütmeye ilişkin tüm yetkiler belediye meclisi tarafından atanan ve kent yöneticisi adı verilen profesyonel bir yöneticide toplanmaktadır. Belediye yöneticisinin politika üzerindeki yetkileri oldukça sınırlı olup, önerilerde bulunmaktan ibarettir. Meclis-yönetici modeli, seçilmişlerden oluşan güçlü politik liderliği, yöneticinin güçlü yönetim tecrübesiyle birleştiren bir modeldir. Meclis-yönetici modeli, karar alan ve bu kararları uygulayan birimleri ayırmakta, uygulayıcının meclise karşı hesap verme sorumluluğunu sağlamakta ve özellikle büyük bütçeli kentler için kaynakların daha etkin ve verimli kullanımını sağlamakta olduğu iddia edilmektedir. Başta ABD olmak üzere İngiltere, Almanya, Hollanda, Finlandiya gibi Avrupa ülkelerinde bu formu uygulayan çok sayıda belediye bulunmaktadır. ABD'de nüfusu 100.000'den fazla olan şehirlerin yaklaşık %58'i bu formla yönetilmektedir. Hatta ABD'de bu alanda yönetici eğitimleri veren, ICMA adında akademik özellikleri de bulunan bir platform oluşturulmuştur. Bu çalışmada, Türkiye'deki belediyeler için de kullanılabilir olacak olan meclis-yönetici modelinin avantaj ve dezavantajlarının belirlenmesine çalışılmakta, meclis-yönetici modeliyle yönetilen belediyelerdeki uygulamalar incelenmekte ve bu modelin, Türkiye'de özellikle 6360 sayılı Kanun sonrasında yerelde merkezleşme sonucu sorumluluk sahaları ve görevleri çeşitlenerek artan büyükşehir belediyelerinde uygulanabilirliğine ilişkin değerlendirmelerde bulunmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Yerel Yönetim, Büyükşehir Belediyesi, Meclis-Yönetici Modeli, Profesyonel Yönetim

FEASIBILITY OF THE COUNCIL-MANAGER MODEL IN THE METROPOLITAN MUNICIPALITIES OF TURKEY

ABSTRACT

While considering typologies of the local government, of which importance are increasing continually, mostly the differences are considered in how missions and authorities are distributed among mayor, council and manager. First one of the typological forms is the powerful mayor form which has also been applied in Turkey. All authorities related to execution are given to the mayor elected. In the committee-leader, as the second form, an individual is the explicit political leader of the municipality but the authorities and responsibilities of execution are distributed among the committees

*Yrd. Doç. Dr., Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi, sezaioztop@mehmetakif.edu.tr

**Doç. Dr., Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi, mlamba@mehmetakif.edu.tr

and elements formed by the leader. Third one is a collective form; the responsibility is assumed by an execution committee formed with the politicians and mayor elected. The fourth one is council-manager model. In the council-manager model, all executive authorities are given to a professional manager, named as city manager and appointed by the municipal council. Influence of city manager on politics are quite limited and includes only presentation of suggestions to council. Council-manager form is a special model which unites the powerful leadership formed by elected members and the powerful management experience of the city manager. It is asserted that the council-manager model enables to distinguish political and administrative elements, and to increase accountability of administrative element against the council, and to prevent ineffective use of resources by the elected members in the cities with huge budgets. There are a lot of municipalities using this model especially in USA and Great Britain, Germany, Netherland, Finland. In USA, 58 percent of the municipalities in the cities living more than 100.000 people are governed by the council-manager model. Also, there is an academic-featured platform in USA, named as ICMA and providing training/courses in city management field. In this study, the advantages and disadvantages of the council-manager model which might be able to apply especially in the metropolitan municipalities in Turkey are put forward, and the practices in the municipalities managed with council-manager model are explicated, and finally, an evaluation is provided whether this model is applicable especially in the metropolitan municipalities of which responsibility areas and services are progressively increased and diversified as a result of the local-centralization within their municipal borders after the law 6360.

Key Words: Local Government, Metropolitan Municipality, Council-Manager Form, Professional Management

1. GİRİŞ

Ortak yaşamdan kaynaklanan kamusal ihtiyaçları karşılayabilmek amacıyla farklı özelliklere sahip birtakım kurumlar ortaya çıkmış ve devlet bu kurumlar arasında en önemlisi olarak şekillenmiştir. Bir siyasal organizasyon olarak “devlet” toplum halinde yaşamının en gelişmiş şeklidir. Devlet, ulusal sınırlar içerisinde ulusa ait olduğu kabul edilen egemenliği yetkili organları eliyle kullanarak, kamusal görevlerini yerine getirme yükümlülüğü taşır (Üskül, 1995: 22). Bu kamusal görevlerin başında; iç ve dış güvenliğin sağlanması, adaletin gerçekleştirilmesi, ülke düzeyinde toplumsal refah ve kalkınmanın sağlanması, sosyal güvenliğin etkin bir biçimde gerçekleştirilmesi, altyapı hizmetlerinin yürütülmesi, vergilerin toplanması vb. gelir. Devletler bu tür görevlerini yerine getirebilmek amacıyla faaliyet alanı bütün ülkeyi kapsayan bir “merkezi idare” örgütünü kurmuşlardır (Belli, 2016: 73). Merkezi idare tarafından gerçekleştirilen genel kapsamlı görevlerin yanı sıra köy, kasaba, kent gibi yerleşim yerlerinde itfaiye, ulaştırma, çöp toplanması, park sahaları, mezbaha türü hizmetlerin görülmesi ihtiyacıyla yerel yönetim birimleri ortaya çıkmıştır.

Genel olarak kamu örgütlerinin temel amacı, topluma en iyi hizmeti en verimli ve en etkin şekilde sunacak strateji ve yöntemlerin geliştirilmesi ve belirlenmiş olan hedef ve amaçlara ulaşmaktır (Güçlü, 2003:62). Küreselleşme, bilgi ve iletişim teknolojilerinin hızla gelişmesi, post-modernizm ve post-bürokratik kamu yönetimi anlayışlarının gelişmesi, milli gelirin artması ve milli gelirin kişisel gelire yansması, eğitim seviyesinin artması, Avrupa Birliği ile bütünleşme ve kamu yönetiminin Avrupa ile uyumlaşması gibi faktörler, etkin ve verimli hizmet arayışındaki kamu yönetimlerinin reformlarına kaynaklık eden değişim dinamikleri arasında yer almaktadır (Öztop, Ateş ve Lamba: 2016: 5). Etkisini giderek daha fazla hissettiren bir olgu haline gelen küreselleşmeyle birlikte, toplumun taleplerine karşı daha duyarlı, katılımcılığa önem veren, belirlediği hedef ve öncelikleri doğrultusunda faaliyetler yürüten, hesap veren, saydam, daha küçük ancak daha etkin bir kamu yönetimi yapısı ön plana çıkmıştır. Demokratik süreçlerin geliştirilmesi, yerel katılım ve yönetişimin güçlendirilmesi arayışları merkezileşmiş haldeki kamu yönetimlerini, yerelleşmeye yönlendirmiştir. Bu bağlamda, vatandaşa en yakın kamu hizmeti sunucusu olan yerel yönetimlerin de önemi giderek artmıştır.

Önemi artan yerel yönetimlerin temel sorunları arasında; kentlerdeki hızlı nüfus artışı sonucunda çarpık yapılaşma, altyapı yetersizliği, sanayi tesislerinin dağınıklığı, yerleşim alanlarında sanayileşme, atık depolama sorunları, gürültü ve hava kirliliği, su kaynaklarının kontrolü ve ulaşım

hizmetlerinin daha etkin ve verimli sunulması sayılabilir. Bunların yanı sıra, insanların refah seviyelerinin yükselmesi, dinlence ve eğlence gibi farklı ihtiyaçları da ortaya çıkmış, eğlence yerleri, sportif tesisler, çay bahçeleri, park ve piknik alanları, yeşil alanlar gibi halkın hoş vakit geçirebilecekleri yerlere olan talepleri de arttırmıştır. Kentsel faktörlerdeki değişiklikler ve artan vatandaş talepleri ile yerel yönetimlerin sorunları daha da büyümüş ve çeşitlenmiş; halka en yakın hizmet sunucusu olan yerel yönetimlerdeki kıt kaynakların etkin ve verimli kullanılması zorunlu hale gelmiştir.

Halkın doğrudan yüz yüze kaldığı ve en çok hizmet beklediği birim olan yerel yönetimler, Türkiye’de belediye, il özel idaresi ve köy olarak sayılmakla birlikte, en yaygın ve köklü olan belediyelerdir. Büyük kentlerin artan nüfusları ve coğrafi alanlarının genişlemesiyle birlikte belediye yapılanmasında değişiklik ihtiyacı ortaya çıkmış ve 1984 yılında büyükşehir belediyeleri ortaya çıkmıştır. Belediyelerle ilgili son düzenleme 2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile gerçekleşmiştir. Bu Kanun ile büyükşehir belediyeleri il sınırları içindeki tüm belediye hizmetlerinden sorumlu hale gelmiştir. Büyükşehirlerde mevcut durumda belli bir coğrafi alanda çok sayıda yerel yönetimin yetkili olmasından dolayı, planlama ve koordinasyonun sağlanamadığı ve ölçek ekonomisinden yeterince yararlanılmadığı için kaynakların israf edildiği; bu çerçevede yönetim, planlama ve koordinasyon açısından belediye sınırının mülki sınır olacak şekilde ve optimal ölçekte hizmet üretebilecek güçlü yerel yönetim yapılarının varlığına ihtiyaç olduğu görülmektedir. Bu düzenlemeyle, büyükşehir alanında sunulan hizmetlerin tek merkezden yürütülmesi ile ortaya çıkan ölçek ekonomileri sayesinde hizmetlerde etkinlik, koordinasyon ve kalitenin yükselmesi, daha az kaynak ile daha fazla ve daha kaliteli hizmet sunulması ve kamu harcamalarının azalması beklenmektedir (Lamba, 2014: 142-143).

Mevcut durum, en yaygın yerel yönetim birimi olan belediyelerin daha etkin ve verimli olacak yönetim teknikleri arayışına girmelerine yol açmıştır. Bu arayış içinde, yerel yönetimlerin işlevsel ve örgütsel yapısı da gözden geçirilmektedir. Dünya genelindeki yerel yönetimlerin tipolojilerinin belirlenmesinde genellikle görev ve yetkilerin belediye başkanı, meclis ve belediye yöneticisi arasında dağılımından kaynaklanan farklar dikkate alınmaktadır. Bu tipolojik modeller; Türkiye’de de uygulanmakta olan güçlü başkan modeli, komite-lider modeli, kolektif model ve meclis-yönetici modelidir.

Bu çalışmada, kısaca yerel yönetim kavramı ve belediyelerin önemine değindikten sonra, belediye yönetimine ilişkin tipolojik formlar hakkında bilgi verilerek, meclis-yönetici modelinin avantajları ve dezavantajları üzerinde durulmakta ve Türkiye’de özellikle 6360 sayılı Kanun sonrasında sorumluluk sahaları ve görevleri gittikçe çeşitlenen ve artan büyükşehir belediyelerinde meclis-yönetici modelinin uygulanabilirliği değerlendirilmektedir.

2. YEREL YÖNETİM KAVRAMI VE BELEDİYELERİN ÖNEMİ

Günümüz modern devleti, iki yönlü bir baskı ile karşı karşıya bulunmaktadır; küreselleşme olgusuyla birlikte, bir yandan otoritesinin bir kısmını uluslararası teşkilatlara devrederken, diğer yandan da “yerelleşme” ve “sivilleşme” talepleri karşısında yerel yönetimlere ve sivil toplum kuruluşlarına yetki ve görev transfer etmek zorunda kalmaktadır (Kalabalık, 2005: 1).

Belirli bir yerleşim yerindeki hizmetlerin yürütülmesi için oluşturulan ve karar organları o bölgede yaşayan vatandaşlar tarafından seçilerek işbaşına getirilen, yasalarda listelenmiş görev ve yetkiler, gelirler, bütçe ve personeli bulunan, kendi ihtiyaç duyduğu yapılanmayı gerçekleştirebilen, yönetsel özerklikten yararlanan kamu tüzel kişileri olan yerel yönetim kuruluşlarının kuruluş ilkeleri, görev ve yetkileri, gelir sistemleri yasalarla belirlenmekte ve yerel yönetimler merkezi yönetimin hiyerarşik denetimi altında değildirler. Merkezi yönetim, yerel yönetimler üzerinde hukuka uygunluk denetimi yürütür. Ayrıca ülke yönetiminde birlik ve bütünlüğü sağlamak amacı ile yerel yönetimlerin de uyması gereken ulusal amaçlar, hedefler, ilkeler ve standartları belirler. Buna karşılık yerel yönetimler, yürütülmesi kendilerine bırakılmış olan kamu hizmetlerine ilişkin kararları almak, tercihleri yapmak, bunlar için, vergi salmak yetkisini de içerecek biçimde, çeşitli yollarla mali kaynak

bulmak, bu kaynakları hizmetleri için kullanmak ve bu hizmetleri yürütmek için gerekli iç-örgüt yapılarını kurmak bakımlarından yönetsel özerklikten yararlanmaktadır (TUSİAD, 1995: 21).

Yerleşme çabaları sayesinde, merkezi yönetim tarafından kullanılmakta olan birçok yetki merkezden yerel yönetimlere kaydırılmıştır. Günümüzde devletler sahip oldukları yetkilerin bir kısmını uluslararası kuruluşlarla, bir kısmını da yerel yönetimlerle paylaşmak durumunda kalmışlardır. Keleş (1991: 19) yerel yönetimi, “bir devletin ya da bölgesel yönetimin alt birimi olan, göreceli olarak küçük bir alanda, sınırlı sayıda kamusal politikaların belirlenmesi ve uygulanması ile görevli ve yetkili kılınmış bir kamu kuruluşu” şeklinde tanımlamaktadır.

Yerel yönetim biriminin sahip olması gereken temel özellikler: (1) yerel hizmetlerden sorumlu, merkezi idareden anayasal olarak ayrı bir yerel birimin olması, (2) bu yerel yönetim biriminin gelirlerini artırma yetkisi ile birlikte, kendine özgü gelirleri, bütçesi ve muhasebesinin olması, (3) kendine has yeterli uzman personelinin olması, (4) belli bir alanda yaşayan halkın ortay ihtiyaçlarının gerektirdiği kararları almak ve politikaları üretmek üzere, aynı halk tarafından seçilen kişilerden oluşan bir yerel meclise sahip olması ve (5) merkezi idarenin bütünlüğünün sağlanması amacıyla yerel yönetim üzerinde tavsiye ve denetim yetkisine sahip olması ve bunun dışında merkezi idarenin yerel yönetim alanında herhangi bir fonksiyona sahip olmamasıdır (Kalabalık, 2005: 37).

Yerel boyuttaki kamu hizmetlerinin sağlayıcısı olarak vatandaşa en yakın kamu örgütü olan belediyeler, gelişen toplum ihtiyaçlarının artması, kentsel nüfus artışının getirdiği ihtiyaçlar, dünyada yerleşme eğilimi gibi nedenlerle gittikçe artan oranda önem kazanmıştır. Belediyelerin artan önemi ve geçmişten günümüze kadar uzanan birçok sorunlarıyla daha etkin baş etmek amacıyla belediyeçilikte yeni yönetim anlayışları ve yapılar ortaya çıkmaya başlamıştır. Hızla büyüyen ve çözümü zorlaşan kentsel sorunlar, kıt kaynakların verimli ve etkin kullanımının daha fazla önem kazanmasına, dolayısıyla belediyelerin artan iş yüklerine karşı yeni çözümler geliştirmelerini gerektirmiştir (Azaklı, 2002: 418; Yüksel, 2002: 36; Öztop, 2007: 107).

3. BELEDİYE YÖNETİM TİPOLOJİLERİ VE MECLİS-YÖNETİCİ MODELİ

Önemleri gittikçe artan yerel yönetimlerin tipolojilerinin belirlenmesinde genellikle görevlerin ve yetkilerin belediye başkanı, meclis ve belediye yöneticisi arasında dağılımı dikkate alınmaktadır. Bu tipolojik formlardan birincisi, Türkiye’de de uygulanmakta olan güçlü başkan modelidir. Bu modelde yürütmeye ilişkin tüm yetkiler seçilmiş olan belediye başkanında toplanmaktadır. Belediye meclisi sınırlı bir yetkiye sahipken, seçilmiş olan belediye başkanı tüm kentsel faaliyetlere ilişkin güçlü bir yönetsel yetkiye sahiptir. Bu sistemin başarılı olması, seçilen belediye başkanının yönetsel becerileriyle çok yakından ilgili olmaktadır. Dolayısıyla belediye yönetiminin etkin ve verimli çalışması, seçilen başkanın becerilerine bağlı olarak farklılık gösterebilmektedir.

Güçlü başkan modeli en eski belediye yönetim modeli olarak görülmektedir. ABD’nin en büyük 25 kentinin 17’sinde belediyeler güçlü başkanlık sistemi ile idare edilmektedir (New York, Los Angeles, Chicago, Houston, Philadelphia, San Diego, Detroit, Indianapolis, Jacksonville, San Francisco, Columbus, Memphis, Baltimore, Milwaukee, Seattle, Boston, Denver). Bu modelde, seçilen başkan kamusal duyarlılığı harekete geçirebilecek merkezi bir figür olarak görülmektedir. Becerileri güçlü olduğu takdirde belediyenin etkin ve verimli yönetimi mümkün olabilmektedir. Ancak, başkanın siyasi bir kişilik olması nedeniyle, kendisini destekleyenlerin çıkarlarını kent menfaatlerinden daha önemli görme riski bulunmaktadır. Başkanın, kent kaynaklarına daha fazla erişim imkanına sahip olması nedeniyle yozlaşmaya da açık bir model teşkil ettiği, seçilen belediye başkanının büyük bir teşkilatı yönetmek için ihtiyaç duyulan politik ve teknik becerilere sahip olmamasının ciddi bir sorun yaratabileceği de belirtilmektedir (Speakman, 2011: 703).

Başkan-meclis modeli, politik ve idari yetkileri belediye meclisi ve belediye başkanı arasında ayırıyor görünmekle birlikte, belediye başkanının belediye meclisi işlevleri üzerinde önemli etkisi bulunmaktadır. Belediye başkanı toplumun siyasi lideridir. Ancak ABD’nin bazı kentlerinde uygulanan güçlü başkanlık modelinde, bazı özel nitelikli idari görevlilerin ataması özel seçime tabi olmaktadır. Yalnızca seçmene sorumlu olan bağımsız kent görevlilerinin seçimi, belediye başkanı ve belediye meclisinin gücünü zayıflatmaktadır. Bu tür bir idari memurun görevini belediye başkanı veya

belediye meclisinin isteğine göre yapmaması halinde, bu görevliyi işten çıkarmak zor olmaktadır. Çoğu belediyede bu tür görevler seçim yerine atama sistemine dönüştürülmüş ve böylece bu görevlere atananlar doğrudan belediye başkanı ve belediye meclisine karşı sorumlu hale getirilmiştir (Missouri Municipal League, 2007: 10)

İkinci model olan Komite-lider formunda belediyenin politik lideri bir kişidir; yürütmeye ilişkin yetki ve sorumluluk, lider ile oluşturulan komite ve organlar arasında dağılırken, üçüncü model olan kolektif formda, sorumluluk seçilmiş politikacılar ve başkandan oluşan bir yürütme komitesi tarafından paylaşılmaktadır. Bu sistemde, her bir meclis üyesi, kentin farklı departmanlarının faaliyetlerini yönetmek üzere seçilmekte ve bu kişiler “*delege*” (commissioner) olarak adlandırılmaktadır. Bazı kentlerde, delegelerin görev yerleri belediye başkanı tarafından belirlenmekte ve başkan, polis teşkilatı, itfaiye, parklar, kanalizasyon veya atık ile ilgili departmanlara atamaları başkan yapmaktadır. İlk üç modelde de belediye yönetimi yüksek oranda, seçilmişlerin becerilerine bağlı olmaktadır. Siyaset üzerinde etkisi olabilecek yatırımcılar, finansal destek kuruluşları ve sendikaların seçilmiş olan kişileri objektif hedeflerden uzaklaştırma riski bulunmaktadır. Belediye başkanı ve belediye meclisi hem kararlar alma hem de bunları uygulama sorumluluğu taşımaktadır. Seçilmiş olan kişilerin yerel yönetimler için ihtiyaç olan idari görevleri yerine getirebilecek eğitim veya deneyime sahip olmaları ender görülmektedir (League of Arizona Cities and Towns, 2013: 2, 3).

Dördüncü model olan meclis-yönetici modelinde, yürütmeye ilişkin tüm yetkiler belediye meclisi tarafından atanan ve kent yöneticisi adı verilen profesyonel bir yöneticide toplanmaktadır. Kent yöneticisinin politikalar üzerindeki yetkileri sınırlı olmakta, yönetici ise meclise ancak bilgi ve öneri sunabilmektedir. Bu model, seçilmişlerden oluşan güçlü bir politik liderlik sağlayan meclis ile profesyonel yöneticinin güçlü yönetim deneyimini birleştiren bir model olarak görülmektedir. Bu modelde meclis üyeleri nispeten zayıf kalmakta ve kısmi zamanlı olarak görev yapmaktadır. Meclis-yönetici modelinde, genellikle belediye başkanı da bulunmamakta ve meclis başkanı belediye başkanı unvanını da taşımakta ve törensel bir figür teşkil etmektedir (Speakman, 2011: 703; Berman, 2017: 450).

Büyük kentlerin karşılaştığı sorunlar giderek daha karmaşık, birbiriyle bağlantılı ve baş etmesi daha zor hale gelmiş ve büyük şehirlerdeki siyasi ortam yüksek gerilimler taşımaktadır (Svara, 1999: 45). Yerel yönetimlerin idaresi de siyasi, sosyal ve ekonomik koşullarda ortaya çıkan büyük değişimlere paralel olarak daha da zorlaşmıştır (Demir ve Reddick, 2012: 526). ABD’de 19. yüzyıl sonları ve 20. yüzyıl başlarındaki İlerici Hareket’in (Progressive Movement) ürünlerinden birisi olarak, Meclis-yönetici yapısı ortaya çıkmıştır. Meclis-yönetici modeline kaynaklık eden bu hareketin, güçlü siyasi patronlar, makineler, kurumsal yozlaşma, monopoller, harami baronlar (robber barons) ve baskıcı çalışma koşullarına karşı bir tepki olarak gelişmiş olduğu ifade edilmektedir. Reformistler sosyal ve kurumsal yapılarda bir dizi değişiklik yapma arayışı içinde, yönetimi özel menfaatlerden ziyade halka karşı hesap verebilir kılacak bazı konseptler geliştirmişlerdir (League of Arizona Cities and Towns, 2013: 5).

Tam zamanlı, profesyonel kent yönetimi ihtiyacına binaen geliştirilen kent yöneticiliği ilk kez Staunton, Virginia’da, 1908 yılında uygulanmaya başlanmış ve 1912 yılında Sumter, South Carolina ile birlikte diğer kentlere de yayılmıştır (Missouri Municipal League, 2007: 13). ABD’de bugün 3500’den fazla kentte ve nüfusu 100.000’in üzerindeki en büyük 247 kentin 144’ünde (%58) meclis-yönetici modeli kullanılmaktadır. Arizona’da Phoenix kenti, meclis-yönetici modelini 1913 yılında kabul eden ilk büyük kentlerden birisi olmuştur. Kent çalışanları için etkinlik, profesyonellik ve öngörülebilirlik özellikleri sayesinde meclis-yönetici modeli kısa sürede yaygınlaşmıştır. Meclis-yönetici modeli, kayırmacılık ve arkadaşlık ilişkileriyle yozlaşmaya yol açabileceği algısı oluşturan güçlü başkanlık sisteminin tersine, objektif, ölçülebilir standartlara dayalı bir belediye yönetim sistemi olarak görülmektedir (League of Arizona Cities and Towns, 2013: 5).

Tablo 1. Meclis-Yönetici Modelini Uygulayan Bazı Büyük Kentler

Sıra	Kent, Eyalet	Nüfus
1	Broward County, Florida	1.623.000
2	Phoenix, Arizona	1.321.000
3	Dallas, Texas	1.188.000
4	San Antonio, Texas	1.144.000
5	Fairfax County, Virginia	969.000
6	San Jose, California	894.000
7	Mecklenburg County, North Carolina	695.000
8	Charlotte, North Carolina	540.000
9	Las Vegas, Nevada	535.000
10	Oklahoma City, Oklahoma	506.000
11	Virginia Beach, Virginia	425.000
12	Wichita, Kansas	344.000

Kaynak: ICMA - International City/County Management Association

Temsili demokrasiye sahip ve kent yöneticisine sahip bir yerel yönetimde, üç temel politika karar organı bulunmaktadır: belediye başkanı, meclis ve yönetici. Politika yapım yetkisi bu üç organ arasında dağıtmıştır. Meclis, toplumdaki tüm vatandaşları temsil eden meclis siyasi konulardaki kararları alır. Profesyonel yöneticinin ne ölçüde politika yapma yetkisine sahip olabileceği geniş oranda meclisin bu konudaki kararına ve belediye başkanının uygun görmesine bağlıdır (Yahong, 2014: 361).

Duyarlı ve hesap verebilir bir yapı dahilinde saydam ve etkin bir yönetimi teşvik ederek yerel yönetimlerdeki yolsuzluk ve etik dışı uygulamalarla mücadele etmek için kurgulanan meclis-yönetici modeli (ICMA) oluşturulduğu tarihten itibaren, ABD’de en popüler yerel yönetim yapısı haline gelmiştir. ABD’nin yanı sıra Kanada, Avustralya, Hollanda, Yeni Zelanda ve İngiltere’de de kullanılmaya başlanmıştır. Meclis-yönetici modeli, seçilmişlerin güçlü politik liderliği ve atanan profesyonel yöneticinin kuvvetli idare/yönetim deneyimini biraraya getirmektedir. Politika belirlemek açısından yetkiler, belediye başkanı ya da meclis/komisyon/kurul başkanı ve üyelerinden oluşan seçilmiş bir belediye yönetimine dayanmaktadır. Seçilmişlerden oluşan bu yönetim organı, kurumu işletmek açısından geniş bir yetkiye sahip olan, partizan olmayan bir yöneticiyi işe almaktadır.

Meclis-yönetici modeli vasıtasıyla, yerel yönetimlerde belediye yönetiminin politika belirleme işlevi ve yürütme işlevi keskin bir şekilde ayrılmaktadır. Meclis tarafından seçilen görevliler ancak kentsel işler, bütçeler, vergi oranları, planlama ve imar işleri, uzun ve kısa vadeli amaçlar, sözleşme onaylarına ilişkin olarak alınan siyasi kararları uygulamaktadır. Meclis, kent yöneticisinden bilgi ve tavsiye almakta ve kent yönetiminin performansını gözden geçirmektedir. Meclis üyeleri, yerel yönetim ve burada yaşayan vatandaşlar arasında bir köprü oluşturmaktadır (League of Arizona Cities and Towns, 2013: 4-5).

Meclis, belediyenin politika oluşturma organı olarak kaldığından, belediyenin uzun vadeli amaçları, büyük projeleri ve büyüme hedefleri, arazi kullanım planları, finansman ve stratejik planlama gibi uzun vadeli faaliyetlerine daha fazla odaklanabilmektedir. Seçilmiş olan meclis kendi toplumunu temsil etmekte ve geleceğe yönelik uzun vadeli bir vizyon geliştirmektedir. Meclis, belirlemiş olduğu politikaların tüm topluma eşit olarak uygulanmasını temin etmek için eğitimi, deneyimi, becerilerine dayalı olarak profesyonel bir kişi seçmekte ve göreve atamaktadır. Eğer atanan yönetici meclise karşı duyarlı/sorumlu davranmazsa, meclis herhangi bir zamanda yöneticiyi görevden alma yetkisine sahiptir. Günübürlük işleri, belediye/kent yöneticisine aktaran belediye meclisi toplumun amaçları, büyük projeleri ve büyüme, arazi kullanım planlaması, finansman ve stratejik planlama gibi uzun vadeli değerlendirmelere odaklanmaktadır.

Göreve atanan profesyonel yönetici belediyenin projeleri ve programlarını uygularken sahip olduğu eğitim ve deneyimi kullanmaktadır. Profesyonel yönetici meclis gözden geçirmesi için bütçeyi hazırlamakta; çalışanları istihdam etmekte veya işten çıkarmakta ve idari ekibin faaliyetlerini gözetmekte, meclisin baş danışmanı olarak hizmet vermekte ve meclisin politikalarını

uygulamaktadır. Yetki ve kontrol, her zaman halkın temsilcileri olan seçilmişlerin elindedir. Yönetici plan ve programları, görevi ve meclis politikalarıyla uyumlu bir şekilde yürütmekte, politika ve programların icrasını değerlendirmesi için meclise yeterli bilgi ve raporlar sunmaktadır. Sonuç olarak yönetici, etkinlik ve verimliğe odaklı olarak güçlü bir idare ve etkin yönetim teknikleri kullanarak kuruluşun işlerini yürütmekte ve dışarıdan gelebilecek müdahalelere karşı koymaktadır (Svara, 1985: 230).

Atanan yönetici hiçbir şekilde siyasi bir lider oluşturmamaktadır. Aksine siyasi kararların daha akılcı ve etkin şekilde uygulanması amacıyla görev yapmakta ve kararların alındığı meclise bilgi ve tavsiyeler sunmaktadır. Yönetici, meclis dışında topluma da belediye ile ilgili konularda bilgi sunabilmekte ancak kendisini geri planda tutmaktadır (Lockard, 1962: 229). Yönetici, belediye meclisi toplantıları için gündem hazırlamakta, üyelerin başka türlü farkında olamayacağı konuları meclise taşımakta, yıllık bütçeyi hazırlamakta, politik kararlar için kendi tavsiyelerini sunmakta ve meclise raporlar sunmaktadır. Yönetici, icra organı olarak hassas bir pozisyona sahiptir (Nalbandian, 2006: 1049-1050).

Meclis-yönetici modeliyle belediye yönetiminde idari etkinlik ve teknik uzmanlık hedeflenmiştir. İdeal meclis-yönetici modeline göre, meclis siyasi alanda etkin olacak, belediye başkanı sembolik bir işleve sahip olacak ve yönetici ise sadece bürokratik alanda işgörecektir. Yönetici bütçe hazırlamak ve uygulamaktan sorumlu olacak, günlük yerel yönetim faaliyetlerini gerçekleştirecektir (Morgan ve Sheilah, 1992: 439).Başlangıçta hız kazanan meclis-yönetici modelinin ardındaki ivme zaman içinde azalmıştır. Bu azalmanın nedeninin genellikle, meclis yönetici modeline geçen küçük ve orta büyüklükteki belediyelerde beklenen etkinliğin sağlanamamış olması, bunun da nedeninin küçük ve orta büyüklükteki belediyelerin, büyük kent belediye yönetimleri gibi kurumsallaşmaya yeterince yakın olmamalarından kaynaklandığı değerlendirilmektedir (Protasel, 1988: 807-810).

Profesyonel yöneticilerin politik ve yönetsel konulardaki harcadıkları zaman dağılımını tespit etmek için 427 kent yöneticisi (City Managers) ve idari yöneticiler (Chief Administrative Officers) üzerinde gerçekleştirilen bir araştırmada, idari yöneticilerin zamanının çoğunu idari/yönetsel konularda geçirmesine rağmen, kent yöneticisi pozisyonunda olanların zamanının çoğunu, yönetsel konular yerine politik konularla geçirmekte oldukları görülmüştür. Araştırma, kent yöneticilerinin politika geliştirme ve meclis ile ilişkilerine önemli miktarda bir zaman harcamakta olduklarını, dolayısıyla esas görevleri olan yönetsel konulara ilişkin görevlerin yine diğer idari personel tarafından yürütüldüğünü göstermektedir (Killian ve Choudhury, 2010: 17).

Benzer şekilde, Lyden ve Miller (1977: 470) tarafından yapılan bölgesel (Pacific Northwest) bir araştırmanın sonuçları da yönetici modelinin esasen politika ve yönetsel konuların ayrımı için ihdas edilmiş olmasına rağmen bu durumu ayırmanın kolay olmadığını ortaya koymuştur. Yöneticinin politik kararları uygulama rolünün politik kararları oluşturma sürecinden net olarak ayrılamadığı anlaşılmaktadır. Dolayısıyla, yönetsel görevler için işbaşına getirilen kent yöneticisinin politik bir lider haline gelmesi kuvvetli bir olasılık olarak görülmektedir. Nelson ve Svara'nın çalışmasında, politika belirleme ve uygulama arasındaki net ayrımın (dikotomi) sahada uygulanmasının pek kolay olmadığına, zira üst düzey yöneticilik görevlerinin politik işlevler de içerdiğine işaret edilmektedir (Nelson ve Svara, 2014: 55-58).

Wikstrom'a göre ise, belediye başkanlarının rolü, kendi rolünü nasıl tanımladığı ve nasıl uygulamaya koyduğu, diğer siyasi aktörlerin rolleri ve tüm siyasi ortamın yapısına göre şekillenmektedir. ABD'de meclis-yönetici modeli kullanılan birçok belediye başkanının kuvvetli siyasi liderlik sergilemeye devam ettiği ifade edilmektedir (Wikstrom, 1979: 274). Tüm bu uygulamalar içinde, belediye başkanları, meclisin diğer üyelerinden ciddi şekilde farklılık arzeden politik liderler olarak, siyasi parti liderleriyle en fazla teması sahip, kentteki temel siyasi lider olarak görülmekte, siyasi konularda profesyonel yönetici üzerinde etkiye sahip olmakta ve çoğunlukla, idari yetkililerle temas içinde kalarak günlük idari süreçlere vakıf olmaktadır. Dolayısıyla, belediye başkanı ve profesyonel yönetici arasındaki ilişkiler sadece siyasi konularla sınırlı kalmamakta, politik kararların uygulamasında da çakışmaktadır (Boynton ve Wright, 1971: 30).

Seçilmiş yetkililer ve atanmış profesyonel yönetici arasında ortaya çıkması muhtemel sorunların bertaraf edilmesi, ilişkilerin karşılıklı saygı, anlayış ve güvene dayalı olarak işbirliği içinde sürdürülmesinde yatmaktadır. Profesyonel yöneticilerin durum analizi, çatışma çözümü ve işleri kolaylaştırma gibi önemli beceriler geliştirmesine ihtiyaç vardır. Diğer taraftan seçilmiş yetkililer ise siyasi sorunlara, kısa vadeli ve fırsat odaklı bakmak yerine daha stratejik, uzun vadeli ve geniş bir perspektiften bakmaya çalışmalıdırlar. Seçilmiş yetkililer ve atanmış profesyonel yöneticiler ancak bu yeteneklerin geliştirilmesi halinde, bir takım halinde birlikte çalışarak zorlaşan çevresel koşullara karşı mücadele edebilirler (Demir ve Reddick, 2012: 533).

1914 yılında kurulan ve üyeleri, seçilmiş yetkililerce atanmış olan profesyonel kent/belediye yöneticilerinden oluşan ICMA (International City/County Management Association) tarafından 2006 yılında yapılan araştırmada, profesyonel yöneticilerin %67'sinin kamu yönetimi, işletme veya kamu politikası alanında en azından bir yüksek lisans derecesine sahip oldukları ve araştırmaya katılan yöneticilerin yerel yönetimlerde ortalama 19 yıllık bir yönetim deneyimine sahip olduğu tespit edilmiştir (ICMA). Kâr amacı gütmeyen bir kuruluş olan ICMA, üyelerine çeşitli destekler, yayınlar, veri ve bilgiler sağlamak, üyeleri arasında sonuç odaklı yardımlaşma, eğitim ve profesyonel gelişim imkanı sunmaktadır.

Genel olarak, ABD'de uygulanan meclis-yönetici modelinde geniş bir alandan seçilmiş küçük bir meclis bulunmakta olup, politik kararların alınması işlevi meclise aittir; meclis, herhangi bir zamanda işine son verebileceği, profesyonel eğitilmiş bir kent yöneticisi tayin eder; yönetici, belli düzenlemelere tabi olarak atama ve azil yetkisine sahip olarak, idari işlemlerden ve bütçenin hazırlanarak meclise sunulmasından sorumludur. Meclis-yönetici modeli sayesinde, siyasi iradeyi temsil eden meclis sadece kendi işine odaklanmaktadır. Belediye başkanı ve meclis sadece politik faaliyetlerle ilgilenmektedir. Politika yapımı, seçilmiş yetkililere, günlük idari faaliyetler ise tayin edilen profesyonel yöneticiye kalmaktadır. Bu yolla, seçilmiş yetkililer zamanlarını politika yapımı ve geliştirmesine adanmaktadır. Profesyonel yönetici, meclis tarafından belirlenen politikaları etkin, verimli ve adil bir hizmet sunumuyla yürütmektedir. Politikaya dayalı kararlar ve toplumun geleceği, tek bir kişi yerine tüm meclis tarafından oluşturulmakta; meclis-yönetici modeline sahip meclis üyeleri karar alma açısından vatandaşları dikkate almaktadır. Yerel halk, kurullar ve komisyonlarda yer almak yoluyla vizyon belirleme ve stratejik planlama faaliyetlerine katılarak ve cemiyet odaklı yerel yönetim hizmetlerini belirleyerek toplumun taleplerini yönetime aktarmaktadırlar. Son olarak, meclis-yönetici modeliyerel ihtiyaçlara ve taleplere uyum sağlamak açısından daha fazla esneklik sağlamaktadır.

Meclis-yönetici modeli, belediye yönetimine profesyonellik ve etkinlik kazandırması, yetki ve sorumluluk açısından siyaset ve uygulama arasına keskin çizgiler getirmesi, belediye yönetimininsiyasi bağılıktan ziyade beceri ve verimliliğe dayalı olarak sürdürülebilmesi, günübirlik işlerin profesyonel yönetici marifetiyle daha hızlı yürütülebilmesi, toplumsal/siyasi liderlerin daha önemli kararlar almasına imkan vermesi ve gittikçe artan ve karmaşık hale dönüşen belediye sorunlarının, seçilmiş yarı-zamanlı siyasi yöneticiler yerine eğitilmiş ve tam zamanlı profesyonel yöneticiler tarafından daha iyi çözülebilmeye imkan sağlamak açısından yararlı görülebilir. Ancak, seçilmemiş bir yetkiliye olağan dışı yetki kullanım imkanı sağlaması, meclis tarafından alınan kararların uygulamasında farklılıklar oluşabilme riski oluşturması, eşit yetki ve sorumluluğa sahip üyelerden oluşan ve başkansız bir mecliste liderlik sıkıntısı yaratma riski içermesi, profesyonel yöneticilerin daha iyi bir fırsat bulunca ayrılacak, geçici kimseler olması ve kent dışından atanabilecek profesyonellerin yereldeki sorun ve ihtiyaçlara aşına olmamasının yaratabileceği olumsuzluklar nedeniyle eleştirilebilir.

4. TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE BELEDİYELER

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nda da "il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere, kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileri" (md. 127) olarak tarif edilen mahalli idareler arasında gittikçe artan bir öneme sahip olan belediyeler, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda "belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişileri" (md. 3) olarak tanımlanmaktadır.

Türkiye, 1930'ların statik toplum yapısını 1950'lerde terk etmeğe başlamıştır. Tarımda modernleşme ile kırsal alanlarda oluşan işgücü fazlası kentlere doğru itilmeye başlamış, kentlerde verimliliği düşük hizmet sektörüne kayarken, kentlerde belediyelerin hizmet arz ve talebindeki denge giderek bozulmuş, 1960'larda ise büyükşehir alanları olgusu ağırlığını hissettirmeye başlamıştır. Toplum yapısındaki dinamizmin özellikle yansıdığı büyükşehir alanlarında, göç olgusundan kaynaklanan aşırı nüfus birikimi belediye hizmetlerinin arz ve talebi arasındaki dengesizlikleri çoğaltmıştır (Erdumlu, 1993: 67). Nüfusları nedeniyle özel yönetim yapılarına ihtiyaç duyulması sonucunda, 1984 yılında üç büyük kent ile başlayan büyükşehir belediyelerinin sayısı, son düzenlemelerle 30'u bulmuştur.

TÜİK 2016 yılı istatistik verilerine göre Türkiye nüfusu 79.814.871'dir. Bu nüfusun 73.671.748'i il ve ilçe merkezlerinde ikamet etmektedir. Dolayısıyla halkın büyük çoğunluğu (%92) belediye sınırları içinde yaşamaktadır. Tablo 2'deki bilgiler doğrultusunda Türkiye'de belediyelerin 235 tanesinin (%16,8) nüfusunun 100.000'in üzerinde olduğu görülmektedir. 30 büyükşehir belediyesinin nüfusu ise 55.969.691 olup toplam nüfus içindeki payı yaklaşık %70'tir. Böylesi büyük bir nüfusa hizmet eden büyükşehir belediyelerinin istihdam ettiği personel sayısı 46.514, büyükşehir ilçe belediyelerinin personel sayısı ise 88.557 olarak belirtilmektedir. Kullanılan bütçe bakımından değerlendirildiğinde ise büyükşehir belediyelerinin 2015 yılı toplam harcamaları 35.130.964.000 TL iken 2016 yılı ilk dokuz aylık dönemine ait harcamalar toplamı 29.867.218.000 TL olarak gerçekleşmiştir.

Tablo 2. Nüfus Büyüklüklerine ve Türlerine Göre Belediyeler

	Büyükşehir	İl Merkezi	Büyükşehir İlçe	İlçe Merkezleri	Belde	Toplam	Nüfus
0 – 2.000			2	43	57	102	168.073
2.001-5.000			11	122	302	435	1.296.016
5.001-10.000			40	102	36	178	1.226.156
10.001-20.000		1	76	64	1	142	2.057.073
20.001-50.000		6	144	52	1	203	6.390.002
50.001-75.000		5	48	11		64	3.931.840
75.001-100.000		9	26	3		38	3.283.886
100.001-250.000		26	94	3		123	19.044.330
250.001-500.000		4	56			60	21.466.430
500.001-750.000	1		15			16	9.805.888
750.001-1.000.000	9		7			16	13.536.954
1.000.001-2.000.000	13					13	18.971.642
2.000.001-3.000.000	4					4	9.444.714
3.000.001-5.000.000	1					1	4.168.415
5.000.001 +	2					2	19.928.009
TOPLAM	30	51	519	400	397	1.397	

Büyükşehir il merkezlerinin çevre ilçelerle coğrafi olarak çok yaklaşması ve hizmetin il merkezinden daha etkin ve verimli koordine edilebileceği gerekçesiyle, 6360 sayılı Kanun ile büyükşehirlerin sorumluluk sahaları il sınırlarına genişletilmiştir. Aynı zamanda, büyükşehir alanlarındaki il özel idareleri ve köylerin tüzel kişilikleri sonlandırılmış, köyler mahalleye dönüştürülmüştür. Büyükşehirlerde mevcut durumda belli bir coğrafi alanda çok sayıda yerel yönetimin yetkili olmasında dolayı, planlama ve koordinasyon sağlanamaması ve ölçek ekonomisinden yeterince yararlanılamaması nedeniyle kaynakların israf edildiği; bu çerçevede yönetim, planlama ve koordinasyon açısından belediye sınırının mülki sınır olacak şekilde ve optimal ölçekte hizmet üretebilecek güçlü yerel yönetim yapılarının varlığına ihtiyaç duyulması 6360 sayılı Kanun'un gerekçeleridir. Kanun vasıtasıyla, büyükşehir alanında sunulan hizmetlerin tek merkezden yürütülmesi ile ortaya çıkan ölçek ekonomileri sayesinde hizmetlerde etkinlik, koordinasyon ve kalitenin yükseleceği, daha az kaynak ile daha fazla ve daha kaliteli hizmet sunulması ve kamusal harcamalarda tasarruf sağlanması hedeflenmiştir.

Büyükşehir belediyelerinin sorumluluk alanlarının genişletilmesi yerel yönetim açısından ciddi bir değişim ve dönüşüm sürecini ortaya çıkarmıştır. Bu sürecin en önemli etkilerinden birisi, büyükşehir belediyesi alanının genişlemesi sonucunda çevre ilçe belediyelerinin sorumluluk

alanlarındaki coğrafi uzaklığa rağmen, etkin ve verimli hizmet götürebilme ve yerel şikayetler için iletişim kanalları kurarak zamanında ve doğru çözüm sunabilme sorunudur. İkinci önemli etki ise, Büyükşehir belediyelerinin mülki idare ile ilişkilerinde olmuştur. Bu kadar ekonomik, beşeri ve sosyal kaynağa sahip olan büyükşehir belediyelerinin görev alanları da 6360 sayılı Kanun sonrasında il sınırına genişletilmek suretiyle bütünşehir modeline geçilmiştir. 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nda büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev alanları belirlenmekle birlikte göre ve yetki çakışmalarının yaşandığı görülmektedir. Büyükşehir belediye başkanı ve ilçe belediye başkanları seçimle işbaşına geldikleri için her biri meşruiyetini seçmenlerinden dayandırmaktadır. Ayrıca büyükşehir belediye meclisinin, ilçelerin seçilmiş başkan ve meclis üyelerinden oluşması büyükşehir-ilçe belediyeleri arasındaki anlaşmazlıkları artırabilmektedir.

Ülkemizde belediyeler, her iki organın da doğrudan halk tarafından seçildiği, meclis-güçlü başkan modeline göre oluşturulmuştur (Arikboğa, 2008: 164). Meclis-yönetici ya da diğer adıyla profesyonel yönetici modelinin mantığında yönetim siyaset ayrımına dayalı olarak belediyelerde meclise ve başkana dağıtılmış olan güçlerin tek elde mecliste toplanması ve seçilmiş meclis üyelerinin kontrolünde ve atama ile işbaşına gelen, sorumluluğu seçim dönemi ile sınırlandırılmamış bir yöneticiden oluşan yönetim anlayışı vardır. Aslında bu modelde karar organı olan meclis aynı zamanda yürütme yetkilerini de kendinde toplamakta, profesyonel yönetici sadece yönetme yetkisiyle donatılmaktadır.

Yerel yönetimler, yerelde siyasetin ve demokrasinin en temel ve vazgeçilmez kurumlarıdır ve belediyeler organları itibarıyla seçilmişlerden oluşan siyasal kurumlardır. Ancak, 5216 sayılı Kanun'un 17. maddesinde *Büyükşehir ve ilçe belediye başkanları görevlerinin devamı süresince siyasi partilerin yönetim ve denetim organlarında görev alamaz; profesyonel spor kulüplerinin başkanlığını yapamaz ve yönetiminde bulunamaz* denilmektedir. Bu düzenlemeden büyükşehir belediye başkanlarına fiili olmasa da resmi anlamda aktif yerel siyasette rol alma olanağı tanınmamaktadır. Dolayısıyla başkanın daha çok idari fonksiyonlara odaklanması sağlanarak profesyonel yöneticiliğin teşvik edildiğini söylemek mümkündür (Öner, 2006: 359).

Büyükşehir belediye başkanı, büyükşehir belediye idaresinin başı, yürütme organı ve belediye tüzel kişiliğinin temsilcisi olup ilçe belediyeleri ve büyükşehir belediyesi arasında hizmetlerin yürütülmesinden ve koordinasyonun sağlanmasından sorumludur. Aynı zamanda aynı zamanda diğer belediye başkanlarına kanunen verilen görevleri yerine getirmekle de yükümlüdür (Tarhan, 2013: 105).

4.1. 5216 Sayılı Kanun'da Büyükşehir Belediyesinin Görev ve Sorumlulukları

5216 sayılı Kanun'un 7. maddesinde belirtilen Büyükşehir belediyesinin görev, yetki ve sorumlulukları şunlardır:

— İlçe belediyelerinin görüşlerini alarak büyükşehir belediyesinin stratejik plânını, yıllık hedeflerini, yatırım programlarını ve bunlara uygun olarak bütçesini hazırlamak.

— Çevre düzeni plânına uygun olmak kaydıyla, büyükşehir belediye sınırları içinde 1/5.000 ile 1/25.000 arasındaki her ölçekte nazım imar plânını yapmak, yaptırmak ve onaylayarak uygulamak; büyükşehir içindeki belediyelerin nazım plâna uygun olarak hazırlayacakları uygulama imar plânlarını, bu plânlarda yapılacak değişiklikleri, parselasyon plânlarını ve imar ıslah plânlarını aynen veya değiştirerek onaylamak ve uygulanmasını denetlemek; nazım imar plânının yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içinde uygulama imar plânlarını ve parselasyon plânlarını yapmayan ilçe belediyelerinin uygulama imar plânlarını ve parselasyon plânlarını yapmak veya yaptırmak.

— Kanunlarla büyükşehir belediyesine verilmiş görev ve hizmetlerin gerektirdiği proje, yapım, bakım ve onarım işleriyle ilgili her ölçekteki imar plânlarını, parselasyon plânlarını ve her türlü imar uygulamasını yapmak ve ruhsatlandırmak, 20.7.1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nda belediyelere verilen yetkileri kullanmak.

— Büyükşehir belediyesi tarafından yapılan veya işletilen alanlardaki işyerlerine büyükşehir belediyesinin sorumluluğunda bulunan alanlarda işletilecek yerlere ruhsat vermek ve denetlemek.

— Büyükşehir ulaşım ana plânını yapmak veya yaptırmak ve uygulamak; ulaşım ve toplu taşıma hizmetlerini plânlamak ve koordinasyonu sağlamak; kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksit sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve

güzergâhlarını belirlemek; durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek.

— Büyükşehir belediyesinin yetki alanındaki mahalleleri ilçe merkezine bağlayan yollar, meydan, bulvar, cadde ve ana yolları yapmak, yaptırmak, bakım ve onarımı ile bu yolların temizliği ve karla mücadele çalışmalarını yürütmek; kentsel tasarım projelerine uygun olarak bu yerlere cephesi bulunan yapılara ilişkin yükümlülükler koymak; ilân ve reklam asılacak yerleri ve bunların şekil ve ebadını belirlemek; meydan, bulvar, cadde, yol ve sokak ad ve numaraları ile bunlar üzerindeki binalara numara verilmesi işlerini gerçekleştirmek.

— Coğrafi ve kent bilgi sistemlerini kurmak.

— Sürdürülebilir kalkınma ilkesine uygun olarak çevrenin, tarım alanlarının ve su havzalarının korunmasını sağlamak; ağaçlandırma yapmak; gayrisihhî işyerlerini, eğlence yerlerini, halk sağlığına ve çevreye etkisi olan diğer işyerlerini kentin belirli yerlerinde toplamak; inşaat malzemeleri, hurda depolama alanları ve satış yerlerini, hafriyat toprağı, moloz, kum ve çakıl depolama alanlarını, odun ve kömür satış ve depolama sahalarını belirlemek, bunların taşınmasında çevre kirliliğine meydan vermeyecek tedbirler almak; büyükşehir katı atık yönetim plânını yapmak, yaptırmak; katı atıkların kaynaktan toplanması ve aktarma istasyonuna kadar taşınması hariç katı atıkların ve hafriyatın yeniden değerlendirilmesi, depolanması ve bertaraf edilmesine ilişkin hizmetleri yerine getirmek, bu amaçla tesisler kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek; sanayi ve tıbbî atıklara ilişkin hizmetleri yürütmek, bunun için gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek; deniz araçlarının atıklarını toplamak, toplatmak, arıtmak ve bununla ilgili gerekli düzenlemeleri yapmak.

— Gıda ile ilgili olanlar dâhil birinci sınıf gayrisihhî müesseseleri ruhsatlandırmak ve denetlemek, yiyecek ve içecek maddelerinin tahlillerini yapmak üzere laboratuvarlar kurmak ve işletmek.

— Büyükşehir belediyesinin yetkili olduğu veya işlettiği alanlarda zabıta hizmetlerini yerine getirmek.

— Yolcu ve yük terminaleri, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettirmek veya ruhsat vermek.

— Büyükşehirin bütünlüğüne hizmet eden sosyal donatılar, bölge parkları, hayvanat bahçeleri, hayvan barınakları, kütüphane, müze, spor, dinlence, eğlence ve benzeri yerleri yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettirmek; gerektiğinde amatör spor kulüplerine nakdî yardım yapmak, malzeme vermek ve gerekli desteği sağlamak, amatör takımlar arasında spor müsabakaları düzenlemek, yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan sporculara, teknik yönetici, antrenör ve öğrencilere belediye meclis kararıyla ödül vermek.

— Gerektiğinde mabetler ile sağlık, eğitim ve kültür hizmetleri için bina ve tesisler yapmak, kamu kurum ve kuruluşlarına ait bu hizmetlerle ilgili bina ve tesislerin her türlü bakımını, onarımını yapmak ve gerekli malzeme desteğini sağlamak.

— Kültür ve tabiat varlıkları ile tarihî dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin korunmasını sağlamak, bu amaçla bakım ve onarımını yapmak, korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa etmek.

— Büyükşehir içindeki toplu taşıma hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek, büyükşehir sınırları içindeki kara ve denizde taksi ve servis araçları dahil toplu taşıma araçlarına ruhsat vermek.

— Su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütmek, bunun için gerekli baraj ve diğer tesisleri kurmak, kurdurmak ve işletmek; derelerin ıslahını yapmak; kaynak suyu veya arıtma sonunda üretilen suları pazarlamak.

— Mezarlık alanlarını tespit etmek, mezarlıklar tesis etmek, işletmek, işlettirmek, defin ile ilgili hizmetleri yürütmek.

— Her çeşit toptancı hallerini ve mezbahaları yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettirmek, imar plânında gösterilen yerlerde yapılacak olan özel hal ve mezbahaları ruhsatlandırmak ve denetlemek.

— İl düzeyinde yapılan plânlara uygun olarak, 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.

— 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.

— Merkezî ısıtma sistemleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek.

— Afet riski taşıyan veya can ve mal güvenliği açısından tehlike oluşturan binaları tahliye etme ve yıkım konusunda ilçe belediyelerinin talepleri hâlinde her türlü desteği sağlamak.

4.2. 5216 Sayılı Kanun'da Büyükşehir Belediye Başkanının Görev ve Yetkileri

— Belediye teşkilatının en üst amiri olarak belediye teşkilatını sevk ve idare etmek, beldenin ve belediyenin hak ve menfaatlerini korumak.

— Belediyeyi stratejik plâna 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, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak.

— Büyükşehir belediye meclisi ve encümenine başkanlık etmek, bu organların kararlarını uygulamak.

— Bu Kanunla büyükşehir belediyesine verilen görev ve hizmetlerin etkin ve verimli bir şekilde uygulanabilmesi için gerekli önlemleri almak.

— Büyükşehir belediyesinin ve bağlı kuruluşları ile işletmelerinin etkin ve verimli yönetilmesini sağlamak, büyükşehir belediyesi ve bağlı kuruluşları ile işletmelerinin bütçe tasarımlarını, bütçe üzerindeki değişiklik önerilerini ve bütçe kesin hesap cetvellerini hazırlamak.

— Büyükşehir belediyesinin hak ve menfaatlerini izlemek, alacak ve gelirlerinin tahsilini sağlamak.

— Yetkili organların kararını almak şartıyla, büyükşehir belediyesi adına sözleşme yapmak, karşılıksız bağışları kabul etmek ve gerekli tasarruflarda bulunmak.

— Mahkemelerde davacı veya davalı sıfatıyla ve resmî mercilerde büyükşehir belediyesini temsil etmek, belediye ve bağlı kuruluş avukatlarına veya özel avukatlara temsil ettirmek.

— Belediye personelini atamak, belediye ve bağlı kuruluşlarını denetlemek.

— Gerektiğinde bizzat nikâh kıymak.

— Diğer kanunların belediye başkanlarına verdiği görev ve yetkilerden büyükşehir belediyesi görevlerine ilişkin olan hizmetleri yerine getirmek ve yetkileri kullanmak.

— Bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmak, engellilerle ilgili faaliyetlere destek olmak üzere engelli merkezleri oluşturmak.

Bunların dışında büyükşehir belediye başkanına belediye meclisi ve encümen ile ilişkiler bakımından tanınmış yetkiler de bulunmaktadır. Büyükşehir belediye başkanına, 5216 sayılı Kanun'un 13. maddesine göre acil durumlarda lüzum görmesi halinde belediye meclisini bir yılda üç defadan fazla olmamak ve her toplantı bir birleşimi geçmemek üzere toplantıya çağırma ve mutad toplantı yeri dışında toplanılmasının zorunlu olduğu durumlarda üyelere önceden bilgi vermek kaydıyla belediye hudutları dahilinde başka bir toplantı yeri belirleme yetkisi tanınmaktadır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nda belediye meclisinin üye tam sayısının salt çoğunluğuyla toplanacağı ve katılanların salt çoğunluğuyla karar vereceği ifade edilmektedir. Eğer oylamada eşitlik çıkarsa belediye başkanının bulunduğu taraf çoğunluk sayılacaktır. Gizli oylamalarda eşitlik çıkması

durumunda ise oylamanın tekrarlanacağı, eşitliğin bozulmaması durumunda belediye başkanı tarafından kur'a çekileceği belirtilmektedir. Meclisin toplanmasında, üye tam sayısının salt çoğunluğu sağlanmadığı takdirde başkan, gün ve saatini tespit ederek en geç üç gün içinde toplanmak üzere meclisi tatil edebilecektir. Görüşmeler sırasında başkan veya üyelerden birinin talebi üzerine yapılacak yoklamada karar yeter sayısının bulunmadığı anlaşılırsa, ikinci fıkradaki hükümler uygulanacaktır (5393/md.22).

Belediye meclisinde görüşülecek konulara ilişkin gündem belirleme yetkisi belediye başkanına verilmiştir. Her ayın ilk toplantısında belediye başkanı ve meclis üyeleri belediyeye ait işlerle ilgili konuların gündeme alınmasını önerebilir. Öneri, toplantıya katılanların salt çoğunluğuyla kabul edildiği takdirde gündeme alınır. İmar konuları ile yıllık bütçe dışında kalan gündemdeki diğer konular ile üyelerin teklifleri; toplantıya katılanların salt çoğunluğunun kabulü hâlinde komisyonlara havale edilmeksizin belediye meclisince görüşülerek karara bağlanabilir (5393/md.21).

Belediye başkanına, hukuka aykırı gördüğü meclis kararlarını, gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere beş gün içinde meclise iade etme hakkı verilmektedir. Yeniden görüşülmesi istenilmeyen kararlar ile yeniden görüşülmesi istenip de belediye meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararlar kesinleşmektedir. Belediye başkanı, meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine on gün içinde idarî yargıya başvurabilir. Kararlar kesinleştiği tarihten itibaren en geç yedi gün içinde mahallin en büyük mülkî idare amirine gönderilmek zorundadır çünkü mülkî idare amirine gönderilmeyen kararların yürürlüğe girmesi mümkün değildir (5393/md.23).

5393 sayılı Kanun'un 35. maddesinde belediye encümeninin işleyişi ve üyelerin belirlenmesi bakımından belediye başkanına önemli yetkiler tanınmıştır. Madde hükümlerine göre belediye başkanı acil durumlarda encümeni toplantıya çağırabilmektedir. Encümen üye tam sayısının salt çoğunluğuyla toplanmakta ve katılanların salt çoğunluğuyla karar vermektedir. Oyların eşitliği durumunda ise başkanın bulunduğu taraf çoğunluk sayılmaktadır. Encümen gündemi belediye başkanı tarafından hazırlanmakta ancak, encümen üyeleri, başkanının uygun görüşü ile gündem maddesi teklif edebilmektedir. Belediye başkanı tarafından havale edilmeyen konuların encümende görüşülemeyecek olması başkana tanınmış önemli bir ayrıcalıktır.

Encümen, belediye başkanının başkanlığında, belediye meclisinin kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği beş üye ile biri genel sekreter, biri malî hizmetler birim amiri olmak üzere belediye başkanının her yıl birim amirleri arasından seçeceği beş üyeden oluşmaktadır (5216/md.16). Görüldüğü üzere belediye başkanı meclisin belirlediği üyeleri hariç tutacak olursak diğer üyeleri kendisi belirlemektedir. Genel sekreter ve mali hizmetler birim amiri de belediye başkanına bağlı olarak çalıştığı için encümende başkanın gücü açıkça hissedilmektedir.

Büyükşehir belediyesi personeli büyükşehir belediye başkanı tarafından atanmaktadır. Ancak personelden müdür ve üstü unvanlı olanların ilk toplantıda başkan tarafından büyükşehir belediye meclisine sunulması gerekmektedir. Genel sekreter ise belediye başkanının teklifi üzerine İçişleri Bakanı tarafından atanmaktadır (5216/md.22). Ayrıca, hizmetlerin etkili ve verimli bir şekilde yürütülebilmesi için, genel sekretere yardımcı olmak üzere, norm kadroya uygun olarak genel sekreter yardımcısı atanabilmektedir (5216/md.21).

Yukarıda sıralanan görevlerin dışında büyükşehir belediye başkanı 5216 sayılı Kanun'un 8. maddesine göre altyapı koordinasyon merkezinin (AYKOME) ve 9. maddesine göre de ulaşım koordinasyon merkezinin (UKOME) başkanıdır.

Büyükşehir belediye başkanının yukarıda sıralanan görevleri incelendiğinde bir kısmının idari bir kısmının ise siyasi nitelikte olduğu görülmektedir. Siyasi alanda değerlendirilebilecek görevler arasında, belediye meclisi ve encümenine başkanlık etmek, bunların gündemini belirlemek, gerektiğinde meclisi toplantıya çağırarak, oylamalarda eşitlik çıkması halinde başkanın kararının çoğunluk kararı sayılacağı, meclis kararları üzerinde başkanın iade etme veya hukuki yollara başvurma hakkı, encümenin bir kısım üyelerini belirleme yetkisi, genel sekreteri İçişleri Bakanı'na önerme yetkisi gibi hususlar yer almaktadır. Diğer görevleri ise daha çok belediyenin günlük rutin işleyişini ve hizmetlerini sevk ve idare etme kapsamında değerlendirilebilecek faaliyetlerden oluşmaktadır.

Mevcut yapı profesyonel yönetici modelinin uygulanabilirliğini zorlaştırmaktadır. Çünkü mevcut sistem güçlü başkan-meclis modeline göre dizayn edilmiştir. Oysa profesyonel yönetici-meclis modelinde asıl yetki ve güç meclislere verilmektedir. Yönetici sadece meclisin kararlarını ve politikalarını uygulamaktan sorumludur. Büyükşehir belediye başkanının siyasi nitelikteki görevleri ve büyükşehir belediye meclisi karşısındaki üstün konumu, atama ile işbaşına gelen profesyonel bir yöneticiye devredilemeyecek derecede önemli ve etkilidir. Profesyonel yöneticinin meşruiyeti kendisini atayan iradeden kaynaklanmaktadır. Halbuki belediye başkanı doğrudan halkın oyları ile bu makama seçildiği için meclise karşı da ayrı bir meşruiyete sahiptir. Atama il işbaşına getirilen bir memurun idari fonksiyonların yanında siyasi yetkilerle de donatılmış olması seçimle belirlenen meclisi zayıflatacağından dolayı, halkın iradesine saygı ve demokrasinin gerekleri ile uyuşmayacaktır.

Bunların yanında ülkemizde belediye meclislerinin nispi temsil sistemine göre belirlenmesi çok sayıda partinin meclislerde temsil edilmesine yol açmaktadır. Profesyonel yönetici modelinin tercih edilmesi varsayımı altında değerlendirildiğinde yöneticinin belirlenmesi konusunda da görüş birliğine varılması ve bu yöneticinin beş yıl boyunca yönetsel kabiliyetlerini sergilemesi oldukça zordur. Mecliste muhalefet görevi üstlenen üyeler belediye başkanının meşruiyetinden ve siyasi yetkilerinden dolayı geri adım atmak zorunda kaldıkları konularda, zayıf bir yöneticiye karşı güçlü bir muhalefet sergileyebilecekler ve onun faaliyetlerini remi anlamda olmasa bile çeşitli platformlarda baskı uygulayarak fiili anlamda engelleyebileceklerdir.

5. SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Yerel yönetimlerin önemi dünya genelinde olduğu gibi Türkiye’de gittikçe artmakta ve özellikle belediyelerin artan sorunlarını çözmeye yönelik yeni arayışlar görülmektedir. Türkiye’de yerel yönetimlerle özel idaresi, belediye ve köy olarak sıralanmakla birlikte, en etkin olanı belediyelerdir. Zaman içinde ihtiyaca binaen kurulan ve bugün sayısı 30’a ulaşan büyükşehir belediyeleri, büyük kentlerdeki belediyecilik hizmetlerinin görülmesi açısından özel ve çok güçlü birer yerel yönetim merkezi haline gelmiştir. Özellikle 6360 sayılı Kanun ile ortaya çıkan yerelerde merkezleşme durumu, belediyelerin daha etkin ve verimli şekilde yönetilmesini gerektirmektedir. Halen güçlü başkanlık modelinin uygulanmakta olduğu Türkiye’deki büyükşehir belediyelerinde günlük idari faaliyetler büyük oranda genel sekreter tarafından yürütülmektedir.

ABD’deki büyükşehir belediyelerinin %58’inde, Kanada, İngiltere, Almanya, Hollanda ve Yeni Zelanda’da da uygulanmakta olan meclis-yönetici modelinde, deneyimlerine ve yönetsel becerilerine bağlı olarak meclis tarafından seçilen ve her yıl sonunda meclis denetimine tabi olarak görevden ayrılma riskine veya devam etme şansına sahip olan profesyonel yöneticiler, sorunları her geçen gün çeşitlenerek artmakta olan belediyeler için iyi bir çözüm olabilir. Ancak mevcut durumda, profesyonel yönetici modelinin Türkiye’de büyükşehir belediyeleri ve hatta diğer belediyeler bakımından uygulanabilirliği konusunda bazı sakıncalar bulunmaktadır.

Özellikle belediye başkanının oldukça geniş siyasi ve idari yetkilere sahip olması, profesyonel yönetici modeli için uygun değildir. Meclis-yönetici modeli, yöneticinin siyasi değil sadece yürütmeye ilişkin idari görevleri üstlenmesi üzerine kurgulanmıştır. Mevcut belediye modeli göz önüne alındığında, güçlü başkanın yerini atanmış yöneticinin alması meşruiyet sorunları doğurabileceği gibi başkan ve meclisi de işlevsiz hale getirebilecektir.

Demokrasinin en iyi uygulandığı ölçek yerel yönetimler olarak kabul edilmektedir. Seçimle belirlenmiş organların özellikle politika belirleme ve karar alma aşamalarında tek yetkili olmaları gerekmektedir. Çünkü siyasi konularda seçmene hesap verme yükümlülüğü, bu organlara ve temsilcilerine aittir. Oysa profesyonel yöneticinin halka hesap verme sorumluluğu bulunmayacaktır. Meclis-yönetici modelinde yönetici meclise, meclis de halka hesap vermektedir. Mevcut modelde başkan, her türlü faaliyetinin ve kararının sorumluluğunu tek başına üstlenerek doğrudan halka hesap verirken, meclis-yönetici modelinde meclis atadığı yöneticinin başarısızlığının faturasını da seçim döneminde kendisi ödemek durumunda kalacaktır. Başkanın olmadığı bir model uygulandığı takdirde ise, meclisin üye dağılımının da çok daha heterojen olabilme ihtimali bulunmaktadır. Böyle bir durumda, mecliste hangi siyasi partinin ne kadar sorumluluk üstleneceği belirsizleşecek, profesyonel yöneticinin seçiminin bile imkansız hale gelme riski bulunmaktadır.

Yönetici modeli her ne kadar meclisleri güçlendirse de meclislerin siyasi partiler yönünden parçalı yapısı, profesyonel yöneticilerin atanmasını ve hareket kabiliyetlerini sınırlandırabilecektir. Bir aday üzerinde uzlaşılması zaman alacağı gibi belirlenen yöneticinin görevden uzaklaştırılma endişesiyle ya da siyasi sebeplerle görevini başarıyla yürütmesi de zorlaşacaktır.

KAYNAKÇA

Arıkboğa, Erbay (2008), “Yerel Yönetimler ve Organları: Organlar Arası İlişkilerin Üç Boyutlu Analizi”, Editör: Recep Bozlağan, Yüksel Demirkaya, *Türkiye’de Yerel Yönetimler*, Nobel Yay., 1. Baskı, İstanbul, ss. 157-204.

Azaklı, Sedat (2002), “Belediyelerin Hizmet Stratejileri Belirleme Sürecinde Analizci Yaklaşımın Önemi”, Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri, TODAİE Yayın No:304, Ankara, ss. 413-436.

Belli, Aziz (2016), “Devlet”, Kamu Politikaları Ansiklopedisi, Ed. Hatice Altunok, Fatma Gül Gedikkaya, Nobel Yayınevi, Ankara, ss. 70-74.

Berman, Evan (2017), “City Manager in Three Countries: An Interview with Michael Willis”, *Public Administration Review*, V. 77, N. 3, pp. 447-452.

Boynton, R. Paul; Wright, S. Deil (1971), “Mayor-Manager Relationships in Large Council-Manager Cities: A Reinterpretation”, *Public Administration Review*, Vol. 31, No. 1, pp. 28-36.

Dailey, M. Jared, <http://icma.org/formofgovt://> (20.07.2016).

Demir, Tansu; Reddick, Christopher G. (2012), “Understanding Shared Roles in Policy and Administration: An Empirical Study of Council-Manager Relations”, *Public Administration Review*, Vol. 72, Issue 4, pp. 526-536.

Erdumlu, Güngör (1993), *Büyükşehir Belediyeleri Araştırması*, DPT Yayını, Ankara.

Hayes, Kathy; Chang, Semoon (1990), “The Relative Efficiency of City Manager and Mayor-Council Forms of Government”, *Southern Economic Journal*, Vol. 57, No. 1, pp. 167-177

ICMA, <https://icma.org/node/21189> (20.07.2016).

Kalabalık, Halil (2005), *Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku: Teori – Uygulama*, Seçkin Yayınevi, Ankara.

Keleş, Ruşen (1991), *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, Cem Yayınevi, Ankara.

Killian, Jerri; Choudhury, Enamul (2010), “Continuity and Change in the Role of City Manager”, *Municipal Yearbook 2010*, Washington, DC: International City/County Management Association, pp. 10-18.

Lamba, Mustafa (2014), *Yeni Kamu Yönetimi Perspektifinden Türkiye’de Kamu Reformları: Genel Gereksinimler Üzerinden Bir İnceleme*, *Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi*, C.19, S.3, 135-152.

League of Arizona Cities and Towns (2013), “Council-Manager Government in Arizona”, published by Arizona City Management Association and Arizona State University, August 2013, Arizona, USA.

Lockard, Duane (1962), “The City Manager, Administrative Theory and Political Power”, *Political Science Quarterly*, Vol. 77, No. 2, pp. 224-236.

Lyden, Fremont J.; Miller, G. Ernest (1977), “Policy Perspectives of the Northwest City Manager 1966-1974”, *Administration & Society* 8(4), pp. 469-80.

Missouri Municipal League (2007), *Forms of Government for Missouri Municipalities*, published by Missouri Municipal League, 2007, Arizona, USA.

Morgan, R. David; Watson, S. Sheilah (1992), “Policy Leadership in Council-Manager Cities: Comparing Mayor and Manager”, *Public Administration Review*, Vol. 52, No. 5, pp. 438-446.

Nalbandian, John (2006), “Politics and administration in local Government”, *International Journal of Public Administration*, 29, pp. 1049-1063.

Nelson, L. Kimberly; Svava, H. James (2014), "The Roles of Local Government Managers in Theory and Practice: A Centennial Perspective", *Public Administration Review*, Vol. 75, Iss. 1, pp. 49–61.

Öner, Şerif (2006), *Türkiye’de Belediye Yönetimi*, Nobel Yayın, Ankara.

Öztop, Sezai; Ateş, Hamza; Lamba, Mustafa (2016), "Kamu Yönetimi Reformları", *Türkiye Ekonomisinin Dönüşümü*, Editörler: Seyfettin ERDOĞAN ve Ayfer Gedikli, Umuttepe, Kocaeli.

Öztop, Sezai (2007), *Stratejik Planlamanın Belediyelerde Uygulanması*, Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü Yönetim Bilimleri ABD, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Kocaeli.

Protasel, J. Greg (1988), "Abandonments of the Council-Manager Plan: A New Institutional Perspective", *Public Administration Review*, Vol. 48, No. 4, pp. 807-812.

Speakman, June Sager (2011), "Urban Politics", *21st Century Political Science: A Reference Handbook*, Editors: John T. Ishiyama & Marijke Breuning, pp. 699-707.

Svava, H. James (1985), "Dichotomy and Duality: Reconceptualizing the Relationship between Policy and Administration in Council-Manager Cities", *Public Administration Review*, Vol. 45, No. 1, pp. 221-232.

Svava, H. James (1999), "The Shifting Boundary between Elected Officials and City Managers in Large Council-Manager Cities", *Public Administration Review*, Vol. 59, No.1, pp. 44-53.

Tarhan, Erdal (2013), "Büyükşehir Belediyelerinde Belediye Başkanının Yetkileri: Fransa (Paris), İngiltere (Londra) ve Türkiye Karşılaştırmalı Analizi", *Sakarya Üniversitesi Fen Edebiyat Dergisi*, Vol:15, Sayı: 2, ss. 101-120.

TÜSİAD (1995), *Yerel Yönetimler, Sorunlar, Çözümler*, TÜSİAD Yayını, İstanbul.

Üskül, Zafer (1995) "Subsidiyarite İlkesi Üzerine Düşünce Araştırması", *Yeni Türkiye Dergisi*, Yeni Medya Hizmetleri, Yıl I, Sayı 4, Ankara, ss. 22-24.

Wikstrom, Nelson (1979), "The Mayor as a Policy Leader in the Council-Manager Form of Government: A View from the Field", *Public Administration Review*, Vol. 39, No. 3, pp. 270-276.

Yahong, Zhang (2014), "The City Manager’s Role in Policy-Making: A Perspective Beyond Substitution and Collaboration Models", *American Review of Public Administration*, Vol. 44(3), pp. 358–372.

Yüksel, Fatih (2002), "Sürekli Değişen Kentsel Faktörler Karşısında Yerel Yönetimlerde Stratejik Planlama Gereği", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt: 11, Sayı:1, ss. 31-41.

5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 19/7/2004, Resmi Gazete Sayı: 25531.

5393 Sayılı Belediye Kanunu, 3/7/2005, Resmi Gazete Sayı: 25874

6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, 12/11/2012, Resmi Gazete Sayı: 28489.

İKİ KADEMELİ BÜYÜKŞEHİR YÖNETİM SİSTEMİNİN YARGI KARARLARI KAPSAMINDA İNCELENMESİ

Orhan Veli ALICI*
Rüveyda Kızılboga ÖZASLAN**

ÖZET

İlk kademe belediyelerinin kaldırılması ve iki kademeli büyükşehir yönetim sisteminin tesisi akabinde 6360 sayılı Kanun ile otuz büyükşehir belediyesinde uygulanır hale gelen mezkur sistemin, gelinen zaman itibariyle bilhassa ortak hizmet alanlarında ve faaliyetlerde görev, yetki ve sorumluluk ile yine bu hususlarda kaynakların bölüşülmesi noktasında büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasında çeşitli sorunların yaşanmasına sebebiyet verdiği görülmüştür.

Süreç içerisinde yapılan araştırmalar neticesinde iki kademeli büyükşehir yönetim sisteminin sorunları hakkında esaslı bilgilere ulaşılmıştır. Bu araştırmalarda “hizmet sunumunda karşılaşılan sorunlardan %47,7’sinin (Keleş, 1988: 44) büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasındaki görev ve yetki bölüşümünün açık olmamasından kaynaklandığı” belirtilmiş, daha sonraki araştırmalarda da bu bulgu vurgulanmış, her iki birim tarafından faaliyet gösterilen ortak hizmet alanlarının varlığı ile bazı mahalli müşterek nitelikli hizmetlerin sunulmasındaki belirsizlikler temel sorun olarak görülmüştür.

5216 sayılı Kanun gerek üst birimin (büyükşehir belediyesi) gerekse alt birimlerin (ilçe belediyeleri) görev ve yetkilerini daha kapsamlı ve ayrıntılı bir şekilde belirtse de bu iki tüzel kişilik arasında yaşanan sorunlar tamamen ortadan kaldırılamamıştır. Bu bağlamda görev alanı ve konu itibariyle hizmet çakışması şeklinde adlandırabileceğimiz bu hususun mevzuat anlamında idamesi ile bilhassa üst ve alt yapıdaki belediyelerin siyasal partiler özelinde farklılaştığı kentlerde yaşanan yönetsel sorunların derinleşerek devam edeceği de öngörülmektedir.

Büyükşehir belediyelerinin sahip olduğu koordinasyon yetkisinin yanı sıra özellikle imar ve bütçe ile kentin altyapı ve ulaşım alanındaki belirleyicilikleri bu yapıları ilçe belediyeleri karşısında adeta birer hiyerarşik üst haline getirmiştir. İl mülki sınırı uygulaması ile de büyükşehirlerin genişleyen sınırları üst yapıyı daha muktedir hale getirerek var olan görev, yetki ve sorumluluk sorunsalını büyükşehirlerin yeni hizmet sınırlarına yaymıştır.

Hizmet çakışması/örtüşmesi şeklinde yaşanan sorunlar dışında hizmet sunucusunun belirsizliği nedeniyle de bazı sorunların ortaya çıktığı görülmektedir. Örneğin küresel ısınma ve yeşil alanların azalması ile kentleşmenin hızla artmasına bağlı olarak önem düzeyi artan “yağmur sularının uzaklaştırılması” gibi esaslı bir görevin metropollerde hangi idarelerin sorumluluğu altında olduğu hususunda bir belirsizlik hali uzunca bir süre devam etmiştir. Yağmur sularının uzaklaştırılması hususunda 5216 sayılı Kanun’da yer verilmezken 2560 sayılı İSKİ Kanunu’nda bu görevin, gerekli harcamaların ilgili belediyelerce karşılanması şartıyla, İSKİ tarafından yerine getirileceği hüküm altına alınmıştır. Ancak Kanun’da ilgili belediyenin; büyükşehir belediyesi mi, ilçe belediyesi mi yoksa her ikisinin mi olduğu hususunda bir açıklık bulunmamaktadır. Uygulamada ise İSKİ Kanunu’na göre faaliyette bulunan su ve kanalizasyon idarelerinin yağmur sularının uzaklaştırılması giderlerini ilçe belediyelerinden talep ettiği görülmüştür. Ancak, İSKİ Kanunu’na göre faaliyet gösteren bir İdareye karşı ilçe belediyesi tarafından açılan dava neticesinde yağmur sularının uzaklaştırılması konusunda asıl muhatabın büyükşehir belediyesi olduğuna hükmedilmiştir.

Buna benzer örnekler çoğaltılabilmekle beraber iki kademeli yönetim sisteminin getirdiği sorunların mevzuat kaynaklı boşluklar ile bilhassa hizmet çakışmaları nedeniyle yaşandığı

*Dr., Mersin Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü, Kamu İç Denetçisi, orhan_alici@hotmail.com

**Doç. Dr., Marmara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yerel Yönetimler Bölümü Öğretim Üyesi, ruveyda.kizilboga@gmail.com

görülmektedir. Söz konusu bildiri de hizmet boşlukları ile hizmet çakışmaları özelinde var olan sorunlara ve bu sorunların yargıya yansıyan örneklerine yer verilmektedir.

Anahtar Sözcükler: İki Kademeli Büyükşehir Yönetim Sistemi, Büyükşehir Belediyesi, Büyükşehir İlçe Belediyesi, Görev, Yetki ve Sorumluluk Ayrımı, Kaynakların Paylaşımı

ANALYZING OF TWO GRADED METROPOLITAN MANAGEMENT SYSTEM WITHIN THE SCOPE OF JUDICIAL DECISIONS

ABSTRACT

With the removal of the first grade municipalities, and thus the establishment of the two graded metropolitan management system, with the Law No. 6360, thirty metropolitan municipalities have been able to implement the system, with the task, authority and responsibility in common service areas and activities, It has been seen that various problems have occurred between the district municipalities.

As a result of the research carried out in the process, substantial information on the problems of the two-stage metropolitan management system has been reached. According to these researches; It is stated that 47.7% of the problems encountered in the provision of services arise from the fact that the allocation of duties and powers between the metropolitan municipality and the district municipalities is not clear. Subsequent research also emphasized this finding, and the uncertainty of the availability of joint service areas offered by both units and the delivery of some local common services was seen as the main problem.

Although Law No. 5216 provides a comprehensive and detailed description of the duties and powers of the upper and lower units, the problems experienced between these two legal entities have not been completely removed. In this context, it is foreseen that administrative issues will continue to deepen among the units with different political parties in the case of legislation, which we can call as a service overlap in terms of duty area and subject.

The Metropolitan Municipality has been decisive especially in the field of zoning, budget, city infrastructure and transportation due to its coordination authority. For this reason, the metropolitan municipality has made it almost a hierarchical level in front of the district municipalities. Making the upper border of the enlarged borders of the metropolitan areas wider with the application of the provincial property limit spreads the problem of existing duties, authorities and responsibilities to the new service boundaries of the big cities.

Apart from problems in the form of service overlap, it appears that some problems have arisen due to the ambiguity of the service provider. For example, due to global warming and a decrease in green areas, the importance of "rain water removal" has increased due to the rapid increase in urbanization. However, the uncertainty about which of these administrations are under the responsibility of metropolitan municipalities has continued for a long time.

In the Law no. 2560 regarding the removal of rainwater is not included in the Law no. 5216, this duty has been put under the provision to be fulfilled by İSKİ provided that necessary expenses are covered by relevant municipalities. However, the relevant municipalities defined in the law; there is no clarity as to whether it is a metropolitan municipality, district municipalities or both. In practice, it was seen that the water and sewerage administrations operating according to the İSKİ Law requested the expenses of removing the rainwater from the district municipalities. After that, an administration operating in accordance with İSKİ Law has been deemed to be the main municipality of the

Metropolitan Municipality regarding the removal of rainwater as a result of the law suit filed by a district municipality.

Although similar examples can be reproduced, it is seen that the problems brought by the wastage metropolitan municipal administration system are experienced due to service gaps and in particular service conflicts. This will include the issues that exist in service conflicts in the declaration, and include some judicial examples.

Key Words: *Two Stage Metropolitan Management System, Metropolitan Municipality, Metropolitan District Municipality, Duties Authority and Responsibility Separation, Resource Sharing*

GİRİŞ

Türkiye’de büyükşehir yönetim modeli iki ve üç kademeli şekilde uygulandıktan sonra ilk kademe belediyelerinin kaldırılması ile nihai olarak iki kademeli büyükşehir yönetim sistemi halini alarak uygulama alanı bulmuştur. 6360 sayılı Kanun ile anılan sistemin otuz büyükşehir belediyesinde de uygulanmasınadevam edilmiştir.

Söz konusu yönetim modeli ile kentlerin yönetimine dair mevzuatın ve yönetim kapsamının giderek daha ayrıntılı bir hale geldiği görülmektedir. Alt kademede yer alan ilçe belediyeleri ile belediyelerin üzerinde konumlanan büyükşehir belediyesini anlamlandıran iki kademeli büyükşehir yönetim sistemininuhdesinde farklı sorunları barındırdığı değerlendirmeleri bulunmaktadır. Bu sorunlar süreç içerisinde gelişen mahalli müşterek nitelikli ihtiyaçlara ve var olan sorunların boyut değiştirmesine bağlı olarak çeşitlenmekte ve genel itibariyle, hizmet çakışması/örtüşmesi ve hizmetin ifasındaki mevzuat boşluğu şeklinde açığa çıkmaktadır.

Çalışmada iki kademeli büyükşehir yönetim sisteminin yaygınlaştırılması ile çeşitliliği artan sistemsel nitelikli sorunlarınbilhassa 2008’den günümüze değin yargıya intikal eden hususlar kapsamında değerlendirmesi yapılmakta, hizmet sunumundaki mevzuat boşlukları ile hizmet çakışmalarının/örtüşmelerinin ortadan kaldırılması için spesifik sorunlar özelinde önerilerde bulunmaktadır.

İKİ KADEMELİ BÜYÜKŞEHİR YÖNETİM SİSTEMİ VE TÜRKİYE’DEKİ GELİŞİMİ

Ülkelerin tarihsel birikimi, siyasi yapıları, gelişmişlik düzeyleri, yerel yönetim anlayışları, kent ölçekleri ve kentlerin coğrafi yapıları gibi özellikler metropol alandaki yönetim sistemleri üzerinde etkili olmakta, birbirinden farklı yönetim sistemlerini ortaya çıkarmaktadır. Tek kademeli, iki kademeli, isteğe bağlı (gönüllü) ve özel amaçlı kuruluşlar (Oktay, 2016: 63) olarak sınıflandırılan metropoliten alan yönetim sistemlerinin tamamı nazara alındığında baskın bir model olarak uygulama alanı bulan iki kademeli büyükşehir yönetim sistemi, mahalli müşterek nitelikli hizmetlerin ifası kapsamında görev ve sorumlulukların biri üst, diğeri alt düzeyde yer alan iki farklı kademe arasında dağıtıldığı bir yönetimi anlamlandırmaktadır (Alıcı, 2012: 15). Özellikle ulus-devletlerin dönüşüme uğradığı bir süreçte ağırlık kazanan bu yönetim sisteminin, merkezileşme ve yerinden yönetim arasında bir dengeleme aracı olarak ortaya çıktığı ileri sürülmektedir (Erençin, 2005: 121).

Sistemin başlıca dayanak noktası, hem dengeli kalkınma hem de planlama açısından üst kademede belediyenin belirlediği esaslara göre hareket edilmesidir. Dolayısıyla üst kademede bulunan yapı kendi alanına giren makro nitelikli görevleri yerine getirmenin yanı sıra mikro nitelikli

mahalli müşterek hizmetlerin kent genelinde uyumlu bir şekilde sunulması için alt kademedeki belediyeler üzerinde koordinasyon görevini de yürütmektedir¹.

Sistemin Osmanlı Devleti dönemindeki ilk uygulaması 1857 yılında kurulan Galata-Beyoğlu Dairesi olup (Özgür-Yavuzçehre, 2016: 908),1868 yılında çıkarılan Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi ile İstanbul Şehremaneti üst yapısı kapsamında alt kademede bulunan ondört daire ile iki kademeli bir belediye yönetimsistemi somutlaştırılmıştır(Oktay, 2011: 22-34). Uygulama safhasında belediye daireleri ile Şehremaneti arasında sorunların ortaya çıkması neticesinde (Arikboğa, 2015:188), yaklaşık kırkdört yıllık bir deneyimden sonra, 1912 yılında iki kademeli modele son verilmiş, belediye daireleri İstanbul Belediyesi'nin (Şehrameti) şube müdürlüklerihaline dönüştürülmüştür (Oktay, 2011: 99-105). İstanbul dışındaki diğer belediyelerin ise tek kademeli olarak örgütlendiği görülmektedir (Özgür-Yavuzçehre, 2016: 908).

Tek kademeli yönetim sistemi uygulamasının son bulması, büyükşehir belediyelerinin kurulması hususuna 1982 Anayasası'nın 127'ncimaddesinde yer verilmesiyle gerçekleşmiştir (Özçelik, 2014:1123).Uzunca bir süre metropol niteliğindeki kentlerin yönetiminde farklı bir model arayışının altlığı oluşturulmaya çalışılmıştır. Metropolitan kentlerde yaşanan sorunları gidermek amacıyla1984 yılında 3030 sayılı Kanun uygulama alanı bulmuştur(Özgür-Yavuzçehre, 2016: 905).2002 yılından sonra kamu yönetiminde ve dolayısı ile yerel yönetimlerde yeni bir reform süreci başlamıştır. Reform sürecinde köyler hariç tüm yerel yönetim kuruluşlarını düzenleyen kanunlarda bir bütün halinde değişikliğe gidilmiş ve artık Avrupa'dan alınan yerel yönetim uygulamaları ile Türkiye'de gelişen yerel yönetim kültürünün sentezinden müteşekkil yeni bir anlayışa geçilmiştir (Eryiğit, 2015: 35). Bahsi geçen yenilenme sürecinde metropoliten alanların yönetimine dair önceden benimsenmiş olan kamu tercihi kuramının terkedilerek reform kuramının ağır bastığı hukuki düzenlemelerin ön plana çıktığı söylenebilir. Mevcut durumda iki kademeli büyükşehir yönetim sistemi otuz ilin mülki sınırları dâhilinde uygulanır hale gelmiştir.

Süreç içerisinde önceleri ilk kademe belediyeleri de büyükşehir kapsamında yer almıştır, ancak bu uygulama büyükşehir belediye meclislerinde ilçe belediyelerinin aleyhine, ilk kademe belediyelerinin ise lehine bir temsiliyet sorununun ortaya çıkmasına neden olmuştur. Yoğun eleştiriler neticesinde ilk kademe belediyelerinin sistem içerisinden ayıklanması ile kat'i olarak iki kademeli büyükşehir yönetim sistemi uygulamaya geçirilmiştir. 06.03.2008 tarihinde kabul edilen 5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ilebüyükşehir ve ilçe belediyesi olarak kurulan ve işleyen mevcut iki kademeli büyükşehir belediyesi yönetim sistemine geçilmiş, nüfusu 2.000'in altında olan belde belediyelerinin kapatılması öngörülmüş, ilk kademe belediyelerinin tüzel kişiliğine son verilmiş, buna bağlı olarak da 43 yeni ilçe kurulması hükme bağlanmıştır (Zengin, 2014: 101). 283 ilk kademe belediyesinden 240'ı mahalle, 34'ü ilçe yapılmıştır. 8'inin tüzel kişiliği korunarak büyükşehir belediyesinin yetki alanı dışına çıkarılmış ve 1'i köye dönüştürülmüştür (Oktay, 2016: 78). Sistemi destekleyici düzenlemelere 12.11.2012 yılında kabul edilen 6360 sayılı "On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'la" devam edilmiştir. 2014 Mart ayındaki mahalli idareler seçimleriyle birlikte on dört yeni büyükşehir kurulmuş, toplam büyükşehir belediyesi sayısı 30, yeni ilçelerin kurulması ile büyükşehir ilçe belediyesi sayısı 519 olmuştur.3030 sayılı Kanun ile 6360 sayılı Kanun dönemindeki belediye sayıları karşılaştırıldığında büyükşehir belediyelerinin yaklaşık iki kat ve büyükşehir ilçe belediyelerinin ise %895 oranında arttığı, ilçe belediyelerinin %53 ve belde belediyelerinin %82 oranında azaldığı tespit edilmiştir (Özaslan vd., 2014: 220).

Ülke uygulamalarında üst kademenin, alt kademeye nazaran daha fazla yetki ve sorumluluk sahibi olduğu New York örneğine karşılık Londra'da alt kademe daha fazla yetki ve sorumluluk sahibi kılınmıştır (Oktay, 2016: 64).Almanya'nın Stuttgart kentinde kurulan sistemle üst kademedeki yapının

¹İki kademeli büyükşehir yönetim modeline örnek olarak Barselona, Stockholm, Amsterdam, Paris, Toronto, Tokyo ve Londra büyükşehir belediye yönetimleri örnek olarak verilebilir(İzci ve Turan, 2013: 117).

bölgesel planlama, imar planlaması, park ve çevre yönetimi ile bölgesel ulaşım planlamasından sorumlu olduğu; Hannover kentinde de üst kademedeki yapının makro nitelikli bütüncül hizmetlerle yetkilendirildiği; Budapeşte’de ortak ana hizmetlerin (gaz, su, elektrik) üst kademdeki belediyenin yetkisinde olduğu anlaşılmaktadır. Ülke uygulamalarında iki kademeli sistemin genel olarak dengeli hizmet ve kaynak dağılımı esasına dayandığı görülmektedir (Swianiewicz-Lackowska: 2012).

Sistemin diğer örneklerle mukayesesinde dikkat çeken husus; Türkiye’de belediyelerin teşekkül ettirilmesi sürecinde baskın bir şekilde Fransa yerel yönetim sisteminin model olarak alınması, bilhassa büyükşehir belediye modelinin Paris Büyükşehir Belediyesine benzetilmesidir. İngiliz yerel yönetim sistemi ile kıyaslandığında da birtakım benzerliklerin olduğu ileri sürülmektedir (Tarhan, 2013: 104).Gelinen aşama itibariyle Türkiye’de uygulanan sistemینگerek sunulan hizmetler gerekse belediyeler arasındaki ihtilaflı konular ve denetim ilişkileri kapsamında diğer ülke örneklerinden farklılaştığı ve kendine has bir model haline geldiği görülmektedir. Başka bir deyişle sistem, hizmet ve mali kaynak bölüşümü çerçevesinde merkezileşme-yerelleşme söylemleri arasında bir dengeleme aracı olmaktan hızla uzaklaşmış, büyükşehirleri daha etkili hale getirerek alt kademe tarafından görülmesi gereken hizmetlerle donatmış, ilçe belediyelerini ise sistem içerisinde pasifize etmiş, böylece iki kademeli yönetim sisteminin özünden uzaklaşmıştır (Erençin, 2005: 122).²

İKİ KADEMELİ BÜYÜKŞEHİR YÖNETİM SİSTEMİNDE YAŞANAN SORUNLARIN YARGIYA YANSIYAN ÖRNEKLERİ

Türkiye’de üst kademe belediyesi ile alt kademedeki belediyeler arasındaki görev, yetki ve sorumluluk dağılımı 3030 sayılı Kanuna nazaran 5216 sayılı Kanun ile daha ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir. Ancak bu kazuistik düzenlemeye rağmen iki tüzel kişilik arasında yaşanan sorunlar tamamen ortadan kaldırılamamıştır. Yaşanan sorunların temel nedeni ise, daha önce de belirtildiği üzere, görev alanı ve konu itibariyle hizmet çakışmasına/örtüşmesine ve bazı yerel nitelikli hizmetlerin ifasının hangi belediye tarafından yapılacağına mevzuatta açıklığa kavuşturulmamış olmasına dayanmaktadır. Sistemin ilk yıllarında yapılan araştırmalar da yaşanan sorunların büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasındaki görev ve yetki bölüşümünün açık olmamasından kaynaklandığına işaret etmiştir (Keleş, 1988: 44).

6360 sayılı Kanun’la hem ilçe belediyelerinin hem de büyükşehir belediyelerinin kırsal alanı kapsayacak şekilde hizmet sunar hale getirilmesi karşılaşılan sorunları çeşitli ve kapsamlı hale getirmiştir (Kızılboga-Alıcı, 2013: 370-372). Üst ve alt yapıdaki belediyelerin siyasal partiler özelinde farklılaştığı kentlerde, yaşanan yönetsel sorunların derinleşerek devam edeceği ihtimali de sistemin etkinliğinin sağlanması amacıyla dikkate alınması gereken bir sorun alanıdır.

5216 sayılı Kanun’da bir takım mahalli hizmetlerle hem büyükşehir hem de ilçe belediyeleri görevli ve yetkili kılınmıştır. Bunlar (Arıkboğa, 2015: 207-208): yeşil alanlar oluşturmak, parklar yapmak, kadınlar ve çocuklar için konuk evleri açmak, yaşlılar ve engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik sosyal ve kültürel hizmetler sunmak, mesleki eğitim ve beceri kazandırma merkezleri, kültür merkezleri, spor alanları yapmak, sağlıkla ilgili tesisleri açıp işletmek, kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve sporla ilgili hizmetleri yapmak, mabetler ile sağlık, eğitim, kültürel tesis ve binalarının yapım, bakım ve onarımını yapmak, kültür ve tabiat varlıklarını ve tarihi dokuyu korumak, kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerin geliştirilmesine ilişkin hizmetler yapmak, coğrafi ve kent bilgi sistemleri kurmak, kentsel dönüşüm ve gelişim projeleri uygulamak, Gecekondu Kanunu kapsamında verilen yetkileri kullanmak, otopark yapmak, defin hizmetleri vermek, tarım ve hayvancılığı destekleyici her türlü faaliyet ve hizmette bulunmak.

²Sistemde gerek büyükşehir belediyesinin gerekse ilçe belediyelerinin özünde güç dengesinin yitirildiği, süreç içerisinde her iki belediyede de güçlü başkan ve yetkileri kısıtlı meclis görünümünün baskın hale geldiği savunulmuştur.

Buhizmet kalemlerinde büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasında çakışma ve örtüşmeler yaşandığı görülmektedir.

5216 sayılı Kanun'un 7. maddesinin ilçe belediyelerinin görev ve yetkileri"konulu ikinci fıkrasının a) bendinde; "*Kanunlarla münhasıran büyükşehir belediyesine verilen görevler ile birinci fıkrafta sayılanlar dışında kalan görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak*" görevi ilçe belediyelerine verilmektedir. Başka bir deyişle ilçe belediyelerine, büyükşehir belediyelerine verilen görevlerin dışında kalan, sınırlı sayıda görev kalmakta (Yıldırım vd., 2015:214) bu görevlerin de büyükşehir belediyesinin görev alanına girdiği düşünülen ve açık hüküm olmayan konularla/görevlerle bağdaştırılması, örtüştürülmesi yoluna gidilmesi sonucunda da hizmet sunumu noktasında sorunlar yaşandığı görülmektedir. Nitekim bu sorunsala bağlı olarak hizmet sunumunda yetkili idarenin belirsizliği karşımıza çıkmaktadır.

UKOME kararları ile de yolların; sokak, cadde, bulvar ve ana-arter vasfının değişmesine bağlı olarak hizmet alanlarında büyükşehir ve ilçe belediyeleri karşı karşıya gelebilmektedir. Özellikle UKOME ve AYKOME gibi yapılarda büyükşehir belediyesinin sayısal çoğunluğu karşısında ilçe belediyesinin sadece kendi sorumluluk alanları kapsamındaki konularda tek oy hakkına sahip olması sistem içerisinde büyükşehir belediyesinin baskın olduğu bir yapıyı ortaya koymaktadır.

Hizmetin ifasında yetkili idarenin belirsizliği ise genellikle hizmetin sunulması sırasında anlaşılmaktadır. Çözüm olarak idarenin takdir yetkisi kullanması durumunda ise uygulamada farklılıklara rastlanılmaktadır. Örneğin; küresel ısınma ve yeşil alanların azalması ile kentleşmenin hızla artmasına bağlı olarak önem düzeyi artan "yağmur sularının uzaklaştırılması" gibi esaslı bir görevin büyükşehirlerde hangi idarelerin sorumluluğu altında olduğu hususundaki belirsizlik uzunca bir süre devam etmiştir. Yağmur sularının uzaklaştırılması hususunda kimin yetkili olduğuna 5216 sayılı Kanun'da bir açıklık getirilmemiş, 2560 sayılı İSKİ Kanunu'nda ise "gerekli harcamaların ilgili belediyelerce karşılanması şartıyla hizmetin İSKİ tarafından yerine getirileceği" hüküm altına alınmıştır. Ancak mezkur Kanun'da ilgili belediyelerin; büyükşehir belediyesi mi, ilçe belediyesi mi yoksa her ikisinin mi olduğu hususunda netlik bulunmamaktadır. Uygulamada ise İSKİ Kanunu'na göre faaliyette bulunan bazı su ve kanalizasyon idarelerinin yağmur sularının uzaklaştırılması giderlerini ilçe belediyesinden, bazılarının ise hem ilçe hem de büyükşehir belediyesinden sorumluluk alanlarına göre talep ettiği tespit edilmiştir. Antalya'da yağmur sularının uzaklaştırılması konusunda asıl muhatapın kim olduğu konusuyargıya taşınmış, 5216 sayılı Kanun kapsamında lafzi yorum suretiyle karar verilmiştir. Buna göre Antalya 2. İdare Mahkemesinin 2010/58 E., 2010/89 K. sayılı kararında "*1981 yılında yürürlüğe giren 2560 sayılı Kanun ile su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütmek üzere su ve kanalizasyon idareleri kurulmuş ise de; 1984 yılında yürürlüğe giren mülga 3030 sayılı Kanun ve Kanunu yürürlükten kaldıran 5216 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde her türlü alt yapı hizmetlerinin görülümü ve buna ilişkin harcamaların karşılanması görevi büyükşehir belediyelerine verilmiş olduğundan, bir alt yapı hizmeti olan ve büyükşehir belediyesinin görev alanına giren yağmur suyu drenaj kanalı yapımı dolayısıyla yapılacak harcamaların, ilçe ve ilk kademe belediyelerinden istenilmesinde hukuka uyarlık bulunmamaktadır.*"denilerek yağmur sularının uzaklaştırılması görevinin Büyükşehir Belediyesinde olduğuna hükmedildiği, mezkur hükmün temyiz ve karar düzeltme safahatından geçerek kesinleştiği görülmüştür (İçişleri Bakanlığı, 2016). Yargı kararı böyle iken Sayıştay'ın 2016 yılı Düzenlilik Denetimlerinde "*Yağmur sularının uzaklaştırılması giderlerinin ilçe belediyelerinden tahsil edilmemesi*" bulgusuna bir aksaklık olarak yer verilmiş, yağmur suyu uzaklaştırma giderlerinin ilçe belediyelerinden alınması gerektiği belirtilmiştir (Sayıştay, 2016: 10). Böylece mevzuattaki belirsizliğin iki farklı vesayet makamınca farklı yorumlandığı ve farklı işlemler yapılması gerektiğine hükmedildiği görülmekte olup, var olan belirsizliğin giderek büyüdüğü anlaşılmaktadır³.

³İçişleri Bakanlığı Hukuk Müşavirliği'nin 13.05.2016 tarihli ve E.9013 sayılı görüşünde yukarıda ifade edilen yargı kararına atıf yapılarak "yağmur sularının uzaklaştırılmasında büyükşehir belediyelerinin yetkili olduğu" kanaatine varılmış, 30.03.2015 tarihli ve 4208 sayılı görüşünde ise "yağmur sularının uzaklaştırılması ile ilgili harcamaların ilçe belediyesince karşılanmaması durumunda su ve kanalizasyon idareleri tarafından bir çalışma

Büyükşehir ve ilçe belediyesi ile su ve kanalizasyon idarelerinin görev alanına giren konularda açılan bir başka dava ise “derelerin ıslahı” konusunda taşkın yaşanan dere yatağının çevresinde dere koruma bandı oluşturularak bu sınır içinde kalan kullanımın büyükşehir belediyesince park alanı olarak planlanması ve 1/1.000 ölçekli imar planının yine bu idare tarafından yapılmasıdır. Dava neticesinde iptal kararı verilmiştir. Temyiz başvurusunun Danıştay 6. Dairesince incelenmesi neticesinde verilen E. 2009/191, K. 2011/517 nolu Kararda; büyükşehir belediyelerinin görev alanına giren bir konuda anılan idarece 1/1.000 ölçekli imar planı yapılabileceği sonucuna ulaşılmış ve yetki yönünden hukuka aykırılık görülmeyle ilk derece mahkemesi tarafından verilen iptal kararı bozulmuştur. Mevzuatta büyükşehir belediyesinin doğrudan 1/1.000 ölçekli imar planı yapabileceği hükmü bulunmamasına rağmen bu idarelerin mutlak görev alanı içerisinde olan konularda 1/1.000’lik imar planı yapabileceğine karar verilmiş, başka bir deyişle “*dere ıslahı büyükşehir belediyesi görev alanına girdiğinden bu konuda 1/1.000 ölçekli planın yapımında büyükşehir belediyesinin yetkisizliğinden bahsedilemeyeceği*”ne hükmedilmiştir.

Bir diğer örnek “ana yollar ile bulvar ve caddelerin temizliği” konusunda yetkili idarenin belirsizliğine bağlı olarak yaşanan sorundur. Çevre temizlik vergisinin su tüketimi baz alınarak su ve kanalizasyon idaresi tarafından toplanması sonrasında %80’lik kısmının ilçe belediyesine aktarılması uygulamasından hareketle büyükşehir belediyesince, ana yollar ile bulvar ve caddelerin temizliği görevinin çevre temizlik vergisine sahip olan ilçe belediyesince yapılması gerektiği ileri sürülmüştür. Görev ve yetki belirsizliğinin yargıya taşınması neticesinde dava konusu görevin asıl muhatabının kim olduğuna 5216 sayılı Kanun kapsamında lafzi yoruma gidilmek suretiyle karar verilebilmiştir. Adana 2. İdare Mahkemesi’nin 2009/1073 esas nolu kararında; *büyükşehir belediyesinin sorumluluğu altında olan meydan, bulvar, cadde ve anayolların temizliğinin büyükşehir belediyesinin asli bir işi olduğu, 5216 sayılı Kanun’un 7. maddesinin g) bendinde yer alan “bakım” ifadesinin temizliği de kapsadığını, öte yandan temizleme, süpürme ve süprüntüleri toplama hizmetlerinin ilçe belediyesinin görevi olan katı atıkların toplanması ve aktarma istasyonuna taşınması kapsamında olduğunun kabulüne imkân bulunmadığı* belirtilmiştir (Alıcı, 2012: 97).

Ruhsat hizmeti açısından da büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasında yaşanan sorunlara rastlanılmaktadır. Örnek bir vakaya bakıldığında, Kayseri Melikgazi ilçe sınırları kapsamında bulunan petrol istasyonu içerisindeki lokanta ve işyeri için ilçe belediyesi tarafından işyeri açma ve çalışma ruhsatı verilmesi sonrasında anılan işlemin iptali için dava açılmıştır. Kayseri 1. İdare Mahkemesince E:2013/180, K:2013/1023 sayılı kararla istem reddedilmiş, temyiz talebi neticesinde de Danıştay 17. Dairesince verilen E: 2015/390, K:2015/1559 nolu kararda; 5307 sayılı Kanun uyarınca akaryakıt istasyonunun bir parçası niteliğinde kabul edilen lokantayla ilgili işyeri açma ve çalışma ruhsatı düzenleme yetkisinin de büyükşehir belediyesine ait olduğu, istasyonun bütünüleyici bir parçası olarak kabul edilen lokantayla ilgili işyeri açma ve çalışmaruhsatı düzenleme yetkisi bulunmayan Melikgazi Belediyesiince tesis edilen işlemin iptalinin gerektiği, bu nedenle davanın reddi yolundaki Mahkeme kararının bozulmasına hükmedilmiştir.

Büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyelerini karşı karşıya getiren önemli hizmetler arasında uygulama imar planları ve bütçe faaliyetleri de bulunmaktadır. Nazım imar planının büyükşehir belediye meclisi tarafından kabulünden itibaren bir yıl içerisinde ilçe belediyelerinin uygulama imar planlarını hazırlamaları gerekmektedir. Aksi takdirde büyükşehir belediyeleri ilçe belediyelerinin yerine geçerek uygulama imar planlarını hazırlamaktadır (5216 sayılı Kanun/md.7/b). Ayrıca büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyelerinin imar uygulamalarını denetleme yetkisi bulunmaktadır (5216 sayılı Kanun/md.11). Bütçe ilişkisi kapsamında ise büyükşehir belediyeleri, ilçe belediyelerinin bütçelerini aynen veya değiştirerek kabul edebilmektedir (5216 sayılı Kanun/md.25). Değişikliklerin mevzuatın belirlediği esaslarla sınırlı tutulması gereklidir. Bu hususlarla ilgili de yargıya intikal etmiş davalar bulunmaktadır. Örneğin, nazım imar planının yürürlüğe girmesinden sonra Çankaya Belediyesi’nce bir yıllık zaman içerisinde yapılması gereken uygulama imar planının Ankara

yapılamayacağı” değerlendirmesinde bulunulmuştur. Dolayısıyla Hukuk Müşavirliği’nin de aynı konuda iki farklı görüşünün olduğu tespit edilmiştir.

Büyükşehir Belediyesince bu süre beklenmeksizin yapılması dava konusu edilmiş, Ankara 11. İdare Mahkemesi E:2008/2216,K:2009/694 sayılı kararında “5216 sayılı Kanun’un 7-b maddesi uyarınca, nazım imar planının yürürlüğe girmesinden sonra, gerek ilk kez yapılacak uygulama imar planının, gerekse uygulama imar planı değişikliğinin bir yıllık süre dolmadan büyükşehir belediyesince yapılamayacağı”na hükmetmiştir. Söz konusu karar davalı tarafından temyiz edilmiş, Danıştay 6. Daire Başkanlığı’nın E: 2009/12094, K: 2012/1191 sayılı kararı ile ilk derece mahkemesinin kararı onanmıştır. Yine benzer şekilde bir başka davada da ilçe belediyesi tarafından nazım imar plana uygun olarak yapılması gereken 1/1.000’lik uygulama imar planının büyükşehir belediyesince yasal süre beklenmeksizin yapılması işlemi de ilk derece mahkemesince iptal edilmiş, karar Danıştay 6. Daire Başkanlığı’nın E: 2009/14889, K: 2010/3738 sayılı kararı ile de onanmıştır.

Bir başka örnekte ise İzmir Büyükşehir Belediye Meclisinin, ilçe belediyesi tarafından kabul edilen bir imar planını aynen veya değiştirerek onaylaması yerine reddettiği görülmüştür. Anılan husus ilçe belediyesince iptal davasına konu edilmiş, ilk derece mahkemesi ise mevzuatta imar planlarının reddedilmesi yönünde bir yetki bulunmamasına rağmen büyükşehir belediye meclisinin kararını yerinde görerek istemi reddetmiştir. Kararın temyiz edilmesi sonrasında ise Danıştay 6. Daire Başkanlığı’nın E: 2010/4250, K: 2010/9231 sayılı kararı ile İzmir 2. İdare Mahkemesinin E:2008/1966,K:2009/2131 sayılı kararının bozulmasına hükmetmiştir.

Öte yandan 1981 yılında kabul edilip yürürlüğe giren 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’na⁴ atıfta bulunan 5216 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri çeşitli vergilerözelinde yine karşı karşıya bırakılmıştır. Bu çerçevede verilecek ilk örnek “eğlence vergisi” olup, iki kademeli büyükşehir yönetim sisteminin uygulanmadığı sırada normal belediyelerin tahsil edebileceği şekilde maddeleştirilen eğlence vergisi, 5216 sayılı Kanun’la dolaylı bir şekilde düzenlenmiş, böylece eğlence vergisini tahsil etme yetkisi ilçe belediyelerinden alınarak büyükşehir belediyesine verilmiş, at yarışları dâhil müşterek bahislerden elde edilen eğlence vergisinin % 20’sinin yarışların yapıldığı yerin belediyesine, % 30’unun nüfuslarına göre dağıtılmak üzere diğer ilçe belediyelerine, kalan % 50’sinin de büyükşehir belediyesinde kalacağı hüküm altına alınmıştır. Diğer taraftan Belediye Gelirleri Kanunu’na yapılan bir atıfla eğlence vergisi gibi ilan ve reklam vergisini⁵ tahsil etme yetkisi büyükşehir belediyesinin sorumluluk alanlarında bu belediyeye verilmiştir. Başka bir deyişle mahalleleri ilçe merkezine bağlayan yollar, meydan, bulvar, cadde ve ana yollara cephesi bulunan binalar üzerindeki her türlü ilân ve reklamların vergileri ile asma, tahsis ve bakım ücretlerini tahsil etme yetkisi büyükşehir belediyesine geçmiştir. Bu yerler dışındaki alanlarda yani sokaklarda ise bu yetkiyi ilçe belediyeleri kullanmakta olup, ön cephesi büyükşehir, yan cephesi ilçe belediyesi sorumluluk alanında bulunan bir binaya dair ilan ve reklam vergisi mükellefiyeti bu kapsamda her iki idare olabilmektedir. Ancak yetki alanının UKOME kararı ile değişimi ve bu noktada büyükşehir belediyesinin muktedir oluşu ile işlek nitelikli sokaklar da cadde kapsamına alınarak bu yerlerdeki ilan reklam vergisine büyükşehir belediyeleri el koyabilmektedir. Örneğin İzmir Büyükşehir Belediyesinin 2012 yılında yürürlüğe koyduğu Yetki Alanları Uygulama Yönetmeliği ile bazı ilçelerdeki işlek sokakları cadde kapsamına alması ve bu yerlerdeki ilan-reklam vergisi ile işgaliye harçlarını tahsil

⁴Anılan Kanun 1981 yılı gereklerine göre hazırlanmış olup bazı konularda uygulama kabiliyetini yitirmiş, bazı noktalarda da uygulama alanı daralarak önemli gelir kayıplarının yaşanmasına sebebiyet vermiştir. Örneğin Kanun’un 29. maddesine göre Haberleşme Vergisi’nin konusu “Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde Posta Telgraf Telefon işletmesi tarafından tahsil edilen telefon, teleks, faksimili ve data ücretleri” olup, günümüzde ev telefonlarının kullanımının azalması, cep telefonlarının yaygın olarak kullanımı esas alındığında cep telefonlarından alınan ücretlerin Haberleşme Vergisi kapsamına girmemesi nedeniyle belediyeler önemli bir gelir kaybına uğramaktadırlar. Öte yandan Kanun’un 34. maddesinde yer alan Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi de bu kapsama dâhil olmuştur. “Belediye sınırları ve mücavir alanlar içindeki elektrik ve havagazı tüketimi” ibaresinden hareketle 1993 yılında terk edilen havagazı uygulamasından sonra doğalgaz kullanımı yaygınlaşmıştır. Ancak doğalgaz tüketiminden ve ısınma maksadıyla kullanılan likit petrol gazından da vergi alınmamaktadır (Marmara Belediyeler Birliği, 2015: 4).

⁵ İlan ve reklam vergisi ile ilgili farklı uygulamalar mevcut olup, değişen ve gelişen teknolojiye bağlı olarak led ekran, totem ve lazerle yapılan geçici mahiyetteki reklamlara hangi tarifenin uygulanacağı belirsizliği yaşanmaktadır (Marmara Belediyeler Birliği, 2015: 5).

etmeye başlaması üzerine açılan davada İzmir 1. İdare Mahkemesi Karşıyaka Belediyesini haklı bularak anılan idari işlemi iptal etmiştir (egeninsesi.com:2017). Görüleceği üzere büyükşehir belediyesinin sorumluluk/yetki alanının değişmesi aynı zamanda ilçe belediyesi ile büyükşehir belediyesinin tahsil ettikleri vergi ve harçları doğrudan etkilemektedir.

Katı atık yönetim plânını yapmak, yaptırmak; katı atıkların kaynakta toplanması ve aktarma istasyonuna kadar taşınması hariç katı atıkların ve hafriyatın yeniden değerlendirilmesi, depolanması ve bertaraf edilmesine ilişkin hizmetleri yerine getirmek, bu amaçla tesisler kurmak, kurdukmak, işletmek veya işlettmek büyükşehir belediyesinin görevi iken katı atık yönetim plânına uygun olarak, katı atıkları toplamak ve aktarma istasyonuna taşımak görevi de ilçe belediyelerine verilmiştir. Ancak bu faaliyetler kapsamında İzmir Büyükşehir Belediyesi ile Selçuk Belediye arasında ücret toplama hususunda bir yetki sorunu yaşanmış, Selçuk Belediye Meclisince alınan bir kararla katı atık toplama ve taşıma giderleri karşılığı olarak faaliyet türlerine göre ücret alma yoluna gidilmiştir. Nihai olarak Danıştay 14. Daire Başkanlığı'nın E: 2013/11213, K: 2015/1403 sayılı kararında; *“evsel katı atıkları toplama ve taşıma aşamalarının da dâhil olduğu katı atıkların bertaraf sürecine ilişkin giderlerin içinde yer aldığı bütün maliyet unsurlarına göre belirlenecek olan ücretin 2872 sayılı Kanun'un 11/11. maddesi ve 5216 sayılı Kanunun 7/1-i maddesi gereğince İzmirBüyükşehir Belediye Meclisi'nce belirlenmesi gerekmekte olup katı atık toplama ve taşıma ücretlerinin belirlenmesine ilişkin 19.10.2011 günlü, 203 sayılı Selçuk Belediye Meclisi kararında yetki yönünden hukuka uyarlık bulunmadığı”* na hükmedilmiştir.

İKİ KADEMELİ BÜYÜKŞEHİR YÖNETİM SİSTEMİNİN REORGANİZASYONUNDA ESAS ALINACAK KISTASLAR

İki kademeli büyükşehir yönetim sistemi aynı alanda iki farklı tüzel kişiliği haiz yerel yönetim biriminin hizmet ifasına dayanması sebebiyle özellikle aynı konuda hizmet sunulması ve mahalli müşterek nitelikli bazı hizmetlerin hangi birim tarafından sunulacağı konusunda tereddütler yaşanmasından dolayı bir takım sorunlar ortaya çıkmaktadır. Anılan sorunların giderilmesi ve sistemin arındırılması için belli başlı konularda hizmet ve mali kaynak ayrışmasına gidilmesi gerekmektedir. Buna göre iki kademeli büyükşehir yönetim sisteminde bir mahalli müşterek nitelikli hizmetin yerellik ilkesi ile ölçek ekonomisi de göz önüne alınarak sadece bir kademe tarafından sunulması daha yerinde olacaktır. Özellikle büyükşehirlerin il mülki sınırı kapsamında hizmet sunması hususu dikkate alındığında kırsal alanın gereksinimlerini karşılayacak şekilde bu yerlere en yakın olan ilçe belediyelerinin sistem içerisindeki etkinliğinin artırılması hem vatandaş mağduriyetini önleyecek hem deyerellik ilkesine uygun hareket edilmiş olacaktır.

Alansal yetki değişimi kapsamında “işyeri açma ve çalışma ruhsatı verme” gibi hizmetlerin üst veya alt kademedeki belediyeler arasında el değiştirmesi durumunda süresi biten ruhsatı yenileyecek makam da değişmekte, bu ve benzeri durumlar vatandaş nezdinde bir yanlışlığa sebebiyet vermektedir. Diğer taraftan üst ve alt kademedeki belediyelerde bulunan zabıta teşkilatı özellikle Kabahatler Kanunu kapsamındaki görevlerini ifa ettikleri sırada yetki sorunu ile karşı karşıya kalmaktadır. Bütün bu hususların tek bir görev alanında iki farklı idarenin söz sahibi olmasının yarattığı sakıncalara örnek olarak verilmesi mümkündür.⁶Hali hazırda geçmişten günümüze dek yaşanan sorunların temel dayanağı olan mevzuat kaynaklı hususların ise kanun yapım ve revizyonu sırasında dikkate alınması önem taşımaktadır. Hizmetin ifasında yetkili idarenin belirsiz olduğu mahalli müşterek nitelikli hizmetlerin ortaya çıkması ve/veya yargı kararı ile sorumlusunun tespiti halinde yapılacak ilk kanuni düzenlemede mevzuatta bu belirsizliğin giderilerek gerekli hüküm mevzuata eklenmesi var olan sorunların başka bir büyükşehirde tekerrürüne sebebiyet vermeyecektir. Yaşanması olası hizmet

⁶Seyyar satıcılar ile dilencilere yönelik yaptırımlar dikkate alındığında; üst kademe belediyesinin sorumluluk alanında görülen seyyar satıcı ve dilencilere zabıta tarafından müdahale edildiği, ancak seyyar satıcı ve dilencilerin alt kademedeki belediyenin sorumluluk alanına geçtikleri ve üst kademenin yetki alanından çıkılması nedeniyle haklarında işlem yapılamadığı tespit edilmiştir. Bu durumda, tutanağa yazılan adres kısmının sorumluluk alanı dışı olması nedeniyle, idari işlemin iptali vakalarına rastlanılmıştır.

çakışması/örtüşmesi ile mevzuat boşluklarının da giderilmesi açısından “*Kanunlarla münhasıran büyükşehir belediyesine verilen görevler dışında kalan görevlerin ilçe belediyeleri tarafından yapılması*” şeklinde madde yazımının terk edilerek sayma yoluna başvurulması kayda değer bulunmaktadır.

İdari kapsam bir kenara bırakıldığında mali kaynaklar açısından da durum pek farklı değildir. Örneğin, karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işletirmek veya kiraya vermeyetkisine sahip olan büyükşehir belediyelerinin bu çerçevede elde ettikleri gelirlerin%50'sini ilçe belediyelerine nüfus esasına göre dağıtacakları hüküm altına alınmıştır. Burada dikkat çeken husus, büyükşehir belediyesinin bir ilçe belediyesi hududu içerisinde elde ettiği gelirden o ilçe belediyesine pay vermeksizin kalan yüzde ellilik miktarı nüfus esasına göre bütün belediyelere dağıtmasıdır. Nitekim eğlene vergisinde ilgili belediyeye özel bir pay verilip kalan kısım diğer belediyeler arasında dağıtılırken bu uygulamada aksi bir pay dağıtım sisteminin uygulandığı görülmektedir. Kanun'da büyükşehir belediyesinin pay dağıtım uygulamasında bir standart bulunmamaktadır. Öte yandan ilan reklam vergisi, işgaliye harcı gibi gelirlerde tahsile yetkili makam sorumluluk alanına göre belirlenirken bu husus emlak vergisinde söz konusu değildir. Emlak vergisinde istisnasız olarak ilçe mülki sınırı içerisinde bulunan bütün emlak vergileri ilgili ilçe belediyesi tarafından tahsil edilmekte, büyükşehir belediyesinin bu vergiden yararlanması mümkün olmamaktadır. Dolayısıyla vergi ve harç gibi gelirlerin tahsili ve bölüşümünde tek tip bir uygulamanın olmadığından söz edilmesi mümkündür. Yerel nitelikli vergiler özelinde ortak tahsil edilen vergilerin yeniden düzenlenerek muhataplarının teke indirgenmesiyle, hizmet bölüşümüne bağlı olarak mali kaynakların dengeli bir şekilde dağıtılması sağlanacaktır. Bu noktada telafi edici düzenlemelerin yapılması gerekmektedir. Bu hususa açıklık getirmek gerekirse; vergi ve harç gibi gelirlerin tahsili ve bölüşümünde tek tip bir uygulamanın mevzuat anlamında olmadığı, bazı vergilerin sadece büyükşehir belediyesince, bazılarının ilçe belediyesince ya da her iki idare tarafından sorumluluk alanları kapsamında tahsil edildiği, tahsil edilen gelirin büyükşehir belediyesi tarafından pay edilmesi durumunda bazı vergilerde gelirin elde edildiği ilçe belediyesine ayrıca pay verilirken bazılarında ise pay vermeksizin nüfus esasına göre dağıtım yapıldığından hareketle öncelikle gelirlerin ayrıştırılmasında, tek bir vergide tek bir idarenin sorumlu kılınması, bunun hizmet ayrıştırması ile mümkün olabileceği, vergi ve harçlar üzerinden pay verilmesi halinde de nüfus esası üzerinden tek tip bir pay sistemi ile gelirin dağıtımının esas alınması yararlı olacaktır. Böylece hizmet sunumunun yanı sıra gelirin tahsil edilmesi vebölüşülmesinde de yaşanan sorunlar ortadan kaldırılmış olacak, üst kademe ile alt kademeninkarşı karşıya gelmesine sebebiyet verecek koşullardan sistem arındırılmış olacaktır.

Netice itibarıyla iki kademeli büyükşehir yönetim sisteminde üst kademenin alt kademe belediyeler arasında hizmetlerin yerine getirilmesi bakımından uyum ve koordinasyonun sağlanması açısından küçük ve faydası sınırlı bir alanda kalan hizmetleri ifa eden değil hizmet ifasını kent genelinde belirli bir sistematığe bağlayan bir büyükşehir belediyesi yönetimi önerilmektedir. Kaldı ki günümüzde üst kademede yer alan bu belediyelerin kendi iç teşkilatları arasında da görev ve yetki çatışması yaşanmaktadır.⁷ Bu kapsamda görev, yetki ve sorumlulukların makro hale getirilerek sadeleştirilmesi, yerindelik ilkesine ağırlık verilmesi ve tek bir hizmetin tek bir idare tarafından sunulması bütün sorunları minimize etmeye yetecektir. Başka bir deyişle ruhsat verme, ilan ve reklam vergisi toplama, ölçü ve tartı aletleri muayenesini yapma, işgaliye toplama gibi rutin, sınırlı ve mikro düzeydeki konular dışında kentin genelinde uyumu sağlayıcı bir rolü ön planda tutan bir üst kademenin tesisi sorunsuz iki kademeli büyükşehir yönetim sistemini beraberinde getirecektir.

⁷Üst kademede bulunan büyükşehir belediyelerinin kendi görev alanı içerisindeki hizmetlerin ifası sırasında bu tüzel kişiliğin kendi birimleri arasında da önemli görev örtüşmesi ve/veya boşluklarına rastlanmaktadır. Tek bir alanla ilgili birçok birimin görevli olması da başka bir husustur. Örneğin ana arterlerde bulunan refüjlerin yapımı fen işleri, bakımı park ve bahçeler, temizliği de çevre koruma gibi birimlerin uhdesinde olup, kaynakların etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılması ölçüt alındığında tıpkı iki kademeli büyükşehir yönetim sisteminde olduğu gibi tüzel kişiliklerin kendi iç mekanizmalarında da reorganizasyon çalışmalarına gidilmesi etkili ve rasyonel hizmet sunumunu tesis edecektir.

SONUÇ

Kentsel alanların çeşitli nedenlerle hızla büyümesine bağlı olarak mahalli müşterek nitelikli hizmetlerin sadece bir belediye tarafından sunulmasının olanaksız hale gelmesi ile beraber uygulama imkânı bulan iki kademeli büyükşehir yönetim sistemi, mahalli müşterek nitelikli hizmetlerin ifası kapsamında görev ve sorumlulukların biri üst, diğerleri de alt düzeyde yer alan iki farklı kademe arasında dağıtıldığı bir yönetimi anlamlandırmaktadır. Özellikle sanayileşme ve kırsal nüfusun kentsel alana göçüyle beraber metropol niteliğine dönüşen kentlerde uygulanan bu sisteme Osmanlı'nın son dönemlerinde rastlanılmaktadır. Galata-Beyoğlu Dairesi'nin 1857 yılında kurulması, 1868 yılında çıkarılan Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi ile İstanbul Şehremaneti üst yapısı kapsamında alt kademede Galata gibi ondört dairenin teşekkül ettirilmesi ile iki kademeli sistemin somutlaştırıldığı söylenebilir. Ancak üst kademe ile alt kademede belediyeler arasında yaşanan sorunların da etkisi ile 1912 yılında iki kademeli bu modele son verilmiş, belediye daireleri İstanbul Belediyesi'nin şube müdürlükleri haline dönüştürülmüştür. Anılan tarihten 1984 yılına dek tek kademeli bir şekilde devam eden belediye yönetim sistemi 3030 sayılı Kanunla tekrar iki kademeli hale dönüştürülmüş, üst kademede büyükşehir belediyeleri teşekkül ettirilmiştir. Ancak alt kademede ilçe belediyeleri dışında ilk kademe belediyelerinin de bulunması özellikle temsiliyet konusunda sıkıntılar yaratmış, 2008 yılında yürürlüğe giren 5747 sayılı kanun ile ilk kademe belediyelerinin tüzel kişilikleri kaldırılmış, 43 yeni ilçekurularak alt kademede sadece ilçe belediyelerinin varlığını koruması sağlanmıştır. 6360 sayılı Kanun'la iki kademeli büyükşehir yönetim sisteminin uygulandığı il sayısı ve kapsamı artırılmıştır.

Yapısı ve işleyişi nedeniyle iki kademeli büyükşehir yönetim sistemi ile ilgili olarak çeşitli araştırmalar yapılagelmiş, neticede geline aşama itibarıyla üst kademe ve alt kademedenin gerek sundukları hizmetler gerekse de aralarındaki ihtilafli konular ve denetim ilişkisi dikkate alındığında Türkiye'de uygulanan iki kademeli büyükşehir yönetim sisteminin diğer ülke örneklerinden farklılaştığı ve kendine has bir model haline geldiğini söylemek mümkün gözükmemektedir. Sistem, üst ve alt kademede belediyeler arasında orantılı hizmet ve mali kaynak bölüşümü çerçevesinde merkezileşme-yerelleşme söylemleri arasında bir dengeleme aracı olarak öngörülmüş olsa da süreç içerisinde bu amaçtan hızla uzaklaşmış, üst kademe belediyelerin alt kademede belediyeleri koordine edip kent genelinde uyum sağlama görevinin yanı sıra alt kademe belediyelerinin sınırlı alanda hizmet sunan bir belediye haline de getirmiştir.

Günümüzde gerek sistemin sorun yaratan yanlarının telafi edilmesi, gerekse de vatandaş nezdinde etkili ve ekonomik hizmet sunulabilmesi maksadıyla çeşitli önlemler alınması gerekmektedir. Bu kapsamda üst ve alt kademede belediyeleri karşı karşıya getirecek nitelikteki ortak hizmet alanlarının ortadan kaldırılması, bir hizmetin tek bir muhatabının olması ve bu hususun vatandaşlarca bilinmesi, mevzuat boşlukları ile uygulamada rastlanılan tereddütlerin yargı kararları da dikkate alınarak telafi edilmesi, bu sorunların zamana ve mekâna yayılmadan yasal zeminde çözülmesi, kısaca yaşanması olası hizmet çakışması/örtüşmesi ile mevzuat boşluklarının ortadan kaldırılması gerekir. *“Kanunlarla münhasıran büyükşehir belediyesine verilen görevler dışında kalan görevlerin ilçe belediyeleri tarafından yapılması”* ve *“Belediye Kanunu ve diğer ilgili yasaların bu yasaya aykırı olmayan hükümlerinin ilgisine göre büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyeleri hakkında da uygulanması”* şeklinde madde yazımının terk edilerek tek bir kanundagörev ve yetkilerin düzenlenmesinde sayma yoluna gidilmesi, bütün bunlar yapılırken de yerellik ilkesi temel alınarak hareket edilmesi önemlidir. Yine aynı şekilde 5216 sayılı Kanun'un 28 inci maddesinde yer alan *“Belediye Kanunu ve diğer ilgili yasaların bu yasaya aykırı olmayan hükümlerinin ilgisine göre büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyeleri hakkında da uygulanacağı”* kuralının da bu kapsamda kaldırılması gerekmektedir. Aksi halde 5216 sayılı Kanun'da bulunmayıp 5393 sayılı Kanun'da yer alan bir mahalli görevin sahibinin büyükşehir mi yoksa ilçe belediyesi mi olacağı sorunu ortaya çıkacaktır.⁸

⁸Adana ili Yüreğir ilçesine bağlı bir ilk kademe belediyesi olan Yakapınar Belediye Meclisince parklara ad verildiği, Kaymakamlıkça da bu adların uygun bulunmayarak reddedilmesi akabinde açılan davada Adana 2. İdare Mahkemesi E: 2006/3257, K:2007/790 sayılı kararında Büyükşehir Belediyesi sınırları içerisinde kalan

Mali anlamda da vergi, harç ve ücretlerin yeniden düzenlenerek muhataplarının teke indirgenmesi, hizmet bölüşümüne bağlı olarak mali kaynakların da dengeli bir şekilde dağıtılması, tahsil edilen gelirin büyükşehir belediyesi tarafından pay edilmesi durumunda da standart ve makul bir pay metodunun tercih edilmesi yoluna gidildiğinde gerek idari gerekse de mali anlamda ortaya çıkansorunların önemli bir kısmının bertaraf edileceği açıktır. Böylece üst kademe ile alt kademenin karşı karşıya gelmesine sebebiyet verecek koşullardan iki kademeli büyükşehir yönetim sistemi arındırılmış olacaktır.

KAYNAKÇA

- Alıcı, Orhan Veli (2012), Büyükşehir Belediyesi ile İlçe Belediyeleri Arasındaki İlişkiler: İstanbul Örneği, Beta Yayınları, İstanbul.
- Arıkboğa, Erbay (2015), “Büyükşehir Yönetim Sistemi: Büyükşehir ve İlçe Belediyeleri”, Görmez, Kemal (Ed.), Yerel Yönetimler, Orion Yayınları, s. 187-223.
- Erençin, Arif (2005), “Büyükşehirlerde Belediyeler Arası İlişkilerin Yenilenen Yapısı”, Mülkiye Dergisi, Cilt 29, Sayı 246, s. 121-131.
- İçişleri Bakanlığı (2016), Yağmur Suyunun Uzaklaştırılması, İçişleri Bakanlığı Hukuk Müşavirliğinin 13/05/2016 tarihli ve E.9013 sayılı Görüşü.
- İçişleri Bakanlığı (2015), Yağmur Suyunun Uzaklaştırılması, İçişleri Bakanlığı Hukuk Müşavirliğinin 30/03/2015 tarihli ve E.4208 sayılı Görüşü.
- 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 İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, C.18, S.1, s.117-152.
- Keleş, Ruşen (1988), “Türkiye’de Kent Yönetimi”, TSBD (Türk Sosyal Bilimler Derneği), Ankara.
- Kızılboğa, Ruveyda - Alıcı, Orhan Veli (2013), “Türkiye’de Kırsal Alan Belediyeciliği ve Büyükşehir Belediyelerinde İl Mülki Sınırı Uygulaması”, Türk İdare Dergisi, Sayı 476, s. 353-381.
- Marmara Belediyeler Birliği (2015), “Belediyelerin Mali Sorunları ve Çözüm Önerileri”, Çalıştay Raporu, İstanbul. http://marmara.gov.tr/UserFiles/Attachments/Publication/Publication_464_Mali-sorunlar-calistayi.pdf
- Oktay, Tarkan(2011), Osmanlı’da Büyükşehir Belediye Yönetimi: İstanbul Şehremaneti, Yeditepe Yayınevi, İstanbul.
- Oktay, Tarkan (2016), “Metropol Kent Yönetimi Yaklaşımları ve Uygulama Modelleri”, Strategic Public Management Journal (SPMJ), Sayı 4, s. 49-71.
- Oktay, Tarkan (2016), “6360 sayılı Kanuna Dayalı Büyükşehir Belediye Reformunu Anlama ve Anlamlandırma”, Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi (İSMUS), Cilt I, Sayı 1, s. 71-131.
- Özaslan, Ruveyda K. - Akıllı, Hüsnüye - Özaslan, Kamil (2014), “6360 Sayılı Kanun Çerçevesinde Gümüşlük Belde Belediyesi’nin Kapatılmasına İlişkin Yöre Halkının Algısı”, Marmara Üniversitesi İ.İ.B. Dergisi, Cilt XXXVI, Sayı II, s. 215-235.
- Özçelik, Yusuf (2014), “Büyükşehir Belediyesi ile İlçe Belediyeleri Arasındaki İlişkiler”, TAAD, Yıl:5, Sayı:19, s. 1117-1142.
- Özgür, Hüseyin – Savaş Yavuzçehre, Pınar (2016), “Türkiye’nin Büyükşehir Belediyesi Sistemi: 1982-2015”, Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 7(1), s. 903-926.

parklara isim verme yetkisinin, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu’nun 7/g maddesi uyarınca Adana Büyükşehir Belediyesine ait olması nedeniyle, Adana Büyükşehir Belediyesi ilk kademe belediyesi olan davacı Yakapınar Belde Belediye Meclisince alınan kararların onanmayarak iade edilmesine ilişkin dava konusu kararda bu yönüyle hukuka aykırılık görülmediği gerekçesiyle davayı reddetmiştir. Danıştay 8. Dairesince verilen E: 2007/6791, K: 2009/352 nolu İçtihadta ise karardaki yanlışlığa değinilerek büyükşehir belediyelerinde 5216 dışında bu kanunla çelişmeyen 5393 sayılı Kanun başta olmak üzere diğer kanunların da uygulanacağını zikrederek 5393 sayılı Kanunun 81.maddesine atıfta bulunarak kararın buna göre verilmesi maksadıyla ilk derece mahkemesinin kararını bozmuştur. Bu yargı kararından da anlaşılacağı üzere yargı makamlarının dahi birbirine atıf yapmakta olan çok parçalı ve dağınık mevzuat nedeniyle yanlış kararlar verebildikleri görülmektedir.

Sayıştay Başkanlığı (2016), İzmir Büyükşehir Belediyesi Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü 2016 Yılı Düzenlilik Denetimi Raporu.

Swianiewicz, Paweł- Lackowska Marta (2012), “Avrupa’da İki Kademeli Büyükşehir Belediyesi Düzenlemeleri Tuselog Programı için bir Literatür Araştırması”,

http://projects.sklinternational.se/tuselog/files/2013/03/Avrupada-iki-kademeli-buyuksehir_Turkce.pdf (28.3.2017)

Tarhan, Erdal (2013), “Büyükşehir Belediyelerinde Belediye Başkanının Yetkileri: Fransa (Paris), İngiltere (Londra) ve Türkiye Karşılaştırmalı Analizi”, SAÜ Fen Edebiyat Dergisi, 2013/II, s. 101-120.

Yıldırım, Uğur – Gül, Zehra – Akın, Soner (2015), “İl Mülki Sınırı Büyükşehir Belediye Modelinin Getirdiği Yenilikler”, Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İİBF Dergisi, Ağustos 2015, 10(2), s. 205-229.

Zengin, Ozan (2013), “Büyükşehir Belediyesi Sisteminin Dönüşümü: Son On Yılın Değerlendirmesi”, Ankara Barosu Dergisi, 2014/2, s. 93-116.

http://www.egeninsesi.com/haber/27970-karsiyakadan_buyuk_agabeye_karsi_zaffer, 28.03.2017

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 23.07.2004 tarihli ve 25531 sayılı Resmi Gazete.

5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, 22.03.2008 tarihli ve 26824 sayılı Resmi Gazete.

6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, 06.12.2012 tarihli ve 28489 sayılı Resmi Gazete.

<http://www.sinerjimevzuat.com.tr>

<http://www.kazanci.com.tr>

YENİ BÜYÜKŞEHİR OLGUSU: HATAY'DA YEREL HALKIN “BÜYÜKŞEHİRLEŞME” ALGISI ÜZERİNE NİTEL BİR ÇALIŞMA

Eylem BEYAZIT¹
Muharrem GÜNEŞ²

ÖZET

Yeni Büyükşehir sürecinin etkileri son dönemde farklı alan ve konular üzerinden tartışma konusu yapılmaktadır. Özellikle geçen süre içinde üzerinde konuşulacak, tartışılacak hatırı sayılır bir bilgi birikiminin oluştuğu görülmektedir. Sürecin yönetsel, siyasal, kentsel ve toplumsal etkileri çerçevesinde yürütülen tartışmalarda, yerel halkın bu süreci nasıl algıladığına dair veri birikimi de oluşmaya başlamıştır.

Yerel katılımı olanaklı kılan en uygun ölçek sorunu, büyükşehirler açısından tartışmalı iken, karar süreçlerinin büyükşehirlerde yerel katılım beklentilerini ulaşılacak istenen hedefler açısından dışarda bırakmış görünmektedir.

Hatay'da kentsel yaşamda etkili olan aktörler tarafından, 2000'li yıllardan itibaren, kentin büyükşehir belediyesi statüsüne geçmesi için mücadele verilmiştir. Hatay'a büyükşehir belediyesi statüsü kazandırmak için farklı partilerden milletvekilleri kanun teklifleri sunmuşlar; belediye yönetimleri, siyasi partiler ve çeşitli sivil toplum kuruluşları ile meslek odaları bu sürece destek vermişlerdir. Nihayet bu çabalar 2012 yılında karşılık bulmuştur. Hatay ili, 6360 sayılı Kanun kapsamında büyükşehir belediyesi olan 14 ilden birisidir.

Bu çalışma, Hatay'da Büyükşehir sürecinden sonra kentsel alandaki değişime paralel olarak, yerelde söz konusu sürecin yönetsel, siyasal ve toplumsal yapıya etkilerine değinirken, yerel halkın “büyükşehirleşme” sürecine ilişkin algılarını ölçmeyi amaçlamaktadır. Çalışmanın verileri yapılandırılmamış derinlemesine görüşmeye dayalı nitel araştırma tekniği ile elde edilmektedir.

Anahtar Kelimeler: Büyükşehir, Büyükşehir Belediyesi, Hatay.

THE PHENOMENON OF NEW METROPOLITAN: A QUALITATIVE STUDY ON THE “METROPOLITANIZATION” PERCEPTION OF LOCAL PEOPLE IN HATAY

ABSTRACT

The effects of the new metropolitan are discussing in the recent period through different fields and subjects. Especially during the period, it is seen that there is a considerable accumulation of knowledge to be discussed and argued. In the debates conducted with in the framework of administrative, political, urban and social effects of the process, the accumulation of data on how the local people perceive this process has also begun to emerge.

While the most appropriate scale problem, where local participation is possible, is controversial in terms of metropolises, it seems that decision processes have left out the expectations of local participation in the metropolises in terms of the goals to be achieved.

¹ Dr., Mustafa Kemal Üniversitesi, eylmyzt@gmail.com

² Prof.Dr., Mustafa Kemal Üniversitesi, mgunes92@gmail.com

In Hatay, the actors who are effective in urban life have been struggling to pass the city, which was in the year 2000, to the status of the metropolitan municipality. In order to bring the metropolitan municipality status to Hatay, lawmakers from different parties submitted legislative proposals; municipal administrations, political parties and various non-governmental organizations and professional chambers. Finally, these efforts met in 2012. Hatay Province is one of the 14 provinces that are the metropolitan municipality within the scope of Law No: 6360.

This study aims to measure the perceptions of the local people about the process of “metropolitanization”, while referring to the effects of the metropolitan city in Hatay following the change in the urban area; the locality has the effect on the administrative, political and social structure. The data collection tool of the study is qualitative and semi-structured interview form is used.

Key Words: Metropolitan, Metropolitan Municipality, Hatay.

GİRİŞ

Ülkemizde gerek nüfus gerekse yönetsel kapasite açısından yerel yönetim birimleri içerisinde en çok önem taşıyan birimler belediyelerdir. Belediyeler içinde de büyük yerleşim yerlerine ilişkin her tür kentsel hizmetten sorumlu olan büyükşehir belediyeleri daha da ön plana çıkmaktadır.

Büyükşehir olgusunun yönetsel, siyasal, kentsel ve toplumsal etkileri çerçevesinde yürütülen çalışmalar yeni sorun alanlarına da işaret etmektedir. Bu süreçte özellikle yerel katılım olgusuna yönelik kaygıların göz ardı edildiğine dair tartışmalar dikkat çekmektedir.

Hatay’ın büyükşehir statüsüne kavuşmasına yönelik ilgili çevrelerin talepleri, 2012 yılında 6360 sayılı Kanun ile karşılık bulmuştur. Söz konusu kanun ile 14 il büyükşehir statüsü kazanmıştır. Bu illerden biri de Hatay’dır.

Hatay ili içerisinde, biri Antakya merkez ilçe olmak üzere, 11 ilçe ve 64 belde belediyesi toplam 76 belediye bulunmakta iken 6 Aralık 2012 tarihli ve 28489 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 6360 sayılı “14 İlde Büyükşehir Belediyesi ve 27 İlçe Kurulması Hakkında Kanun” ile köy ve belde belediyelerinin tüzel kişiliği kaldırılmış, köyler mahalle olarak, belediyeler ise belde ismiyle tek mahalle olarak bağlı buldukları ilçenin belediyesine katılmışlardır. Bununla birlikte Hatay ilinde 64 belde, 215 köy ve 147 orman köyünün tüzel kişiliği kaldırılmıştır.

Büyükşehir olma süreci Hatay’da sadece kentsel alanda yaşanan değişiklikleri değil; toplumsal, siyasal, yönetsel olarak da kentte kırılmalara neden olan bir süreci işaret etmektedir. Bu çalışma, Hatay’da büyükşehir sürecinden sonra kentsel alandaki değişime paralel olarak, yerelde söz konusu sürecin yönetsel, siyasal ve toplumsal yapıya etkilerine değinmektedir. Çok yönlü yaşanan bu değişim sürecinde yerel halkın “büyükşehirleşme” sürecine yönelik algılarının hangi yönde olduğunu ölçmek çalışmanın amacıdır. Çalışmanın verileri yapılandırılmamış derinlemesine görüşmeye dayalı nitel araştırma tekniği ile elde edilmektedir.

HATAY’IN BÜYÜKŞEHİR OLMA SÜRECİ

1982 Anayasası ile birlikte temellenen ve 1984 yılında 195 sayılı “Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” ve ardından çıkarılan 3030 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile yasal düzenlemeye kavuşan büyükşehir belediye sistemi sonucunda kanun hükmünde kararnamelerle büyükşehir olma niteliklerine sahip olmayan bazı belediyelerin de büyükşehir belediyesine dönüştürülmesi şeklinde bir süreç söz konusu iken, 2005 yılında yürürlüğe giren 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile birlikte büyükşehir belediyesi kurulması süreci oldukça zorlaştırılmıştır. Ancak büyükşehir olma beklentisi içine giren Anadolu kentlerinin ve

siyasilerin baskısı sonucu büyükşehir olunmasına engel olan nüfus kriteri sorunu, büyükşehir belediye sınırlarını ilin mülki sınırları ile örtüştüren 6360 sayılı “On Dört İilde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”un yürürlüğe girmesi ile çözülmeye çalışılmıştır (Ömürgönülşen ve Sadioğlu, 2016). Hatay ili de 6360 sayılı Kanun ile birlikte büyükşehir statüsü kazanmıştır.

6360 sayılı Kanun ile Hatay’da büyükşehir belediyesi kurulması ve sınırlarının ilin mülki sınırı ile örtüştürülmesi, Hatay’ın yerel boyutlarda yönetsel yapısının da değişmesine neden olmuştur. Yönetsel boyuttaki değişiklikler de dolayısıyla kent kimliğinde değişimlere yol açmıştır (Beyazıt, 2016). Yeni ilçeler kurulmuş; daha önce farklı ilçe sınırları içerisinde bulunan belde belediyeleri, mahalle ve köyler, yeni kurulmuş olan ilçelere bağlanmış; bazı ilçelerin sınırlarında önemli değişiklikler meydana gelmiş; çok sayıda bucak, belde belediyesi ve köyün tüzel kişiliği kaldırılmıştır. Bunun yanı sıra bazı belde belediyesi ve köy yönetiminin mahalleye dönüştürülmesi ile birlikte yeni mahalleler ortaya çıkmış ve mahalle sayısı artmıştır.

Hatay kentleşme oranının düşük olduğu illerden birisidir. TÜİK Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi 2012 yılı verilerine göre nüfusun %50.1’i il ve ilçe merkezlerinde yaşarken, geri kalan %49.9’luk bölümü ise belde ve köylerde yaşamaktadır (TÜİK, 2014:83). Ancak Hatay’ın Büyükşehir statüsü kazanması ile birlikte belde ve köylerin bazılarının kapatılıp ilçelere bağlanmasından dolayı bu oran il ve ilçe merkezleri lehine değişmiştir.

6360 sayılı Kanun ile Hatay’ın Büyükşehir Belediyesi statüsüne girmesiyle birlikte sınırları değiştirilen, yeni kurulan ilçeler, mahalleye dönüştürülen belde belediyeleri, sayıları azalan belediyeler, Hatay’ın siyasal dengelerini alt üst etmiştir. 2014 yerel seçimleri, büyükşehir statüsünü kazandıktan sonra Hatay’da oluşan yeni siyasal yapıya dair sonuçlara ışık tutan ilk seçimdir. 6360 sayılı Kanun ile ortaya çıkan yeni büyükşehir belediyesi olgusu, parlamento dışında kalmış küçük siyasal partilerin aleyhine bir siyasal durum yaratmıştır. Dolayısıyla Hatay’da küçük siyasal partilerin il genelinde daha önceleri yakalamış oldukları başarılı performans 2014 yerel seçimlerinde sona ermiştir. 6360 sayılı Kanun’un oluşturduğu yeni durum daha çok büyük partilere yaramış ve en çok da AKP’yi olumlu yönde etkilemiştir. AKP, yeni büyükşehir belediyesi sisteminden dolayı Hatay’da güçlü bir konum elde etmiştir (Adıgüzel ve Tek, 2014).

6360 sayılı Kanun’un ortaya çıkarmış olduğu yeni sistem, 2014 yerel seçimlerinde Hatay Büyükşehir Belediyesi Meclisi’nde “sorunlu” bir meclis yapısının ortaya çıkmasına neden olmuştur. Büyükşehir belediye başkanının CHP’de, meclis üye çoğunluğunun ise AKP’de olması, çoğu kararda şiddetli tartışmaların yaşanmasına ve uzlaşa ile çözülmesi gereken sorunların daha da artarak çözümsüzlük noktasına gelmesine neden olmaktadır. Büyükşehir belediye başkanının CHP’li, meclis çoğunluğunun ise AKP’nin elinde olması, büyükşehir belediyesi meclis çalışmalarına da yansımıştır. Örneğin Büyükşehir belediyesi meclisi, ilk toplantısında çoğunlukta olan AKP’li üyelerin, “norm kadro” konusunda muhalefet ederek ret oyu vermeleri nedeniyle karar alamamıştır. Bu tıkanıklığın bir sonucu olarak, belediye encümeni oluşturulamamış, ayrıca büyükşehir bünyesinde çalışmakta olan, ancak kadroları mecliste onaylanmayan işçilerin maaşları ödenememiştir.

6360 sayılı Kanun yeni bir büyükşehir sistemi ve buna bağlı olarak imar ve planlama konusunda yeni düzenlemeler getirmiş; Hatay’da büyükşehir belediyesinin kurulması ile birlikte imar ve planlama konusunda yeni sonuçlar ortaya çıkmıştır. Süreç içerisinde, Hatay Büyükşehir Belediyesi ilin tüm yerleşim birimlerine eşit derecede beledi hizmet sunumu konusunda birtakım sorunlarla karşılaşmaktadır. Yeni büyükşehir sistemiyle birlikte, büyükşehir belediyesinin nazım planlar hazırlama ve ilçe belediyelerinin hazırlamış olduğu uygulama imar planlarına onay verme yetkileri tarihi bir kent olan genelde Hatay özelde Antakya için ayrı önem taşımaktadır. Yeni büyükşehir yapısının, antik bir kent olma niteliğini taşıyan Antakya’nın tarihsel dokusu üzerine etkilerinin ne olacağı konusunda kaygılar söz konusudur (Tek ve Güneş, 2009; Adıgüzel, 2014).

6360 sayılı Kanun ile Hatay’da Antakya, Arsuz, Defne ve Payas ilçelerinin kurulmuş olması özellikle kentleşme açısından önem arz etmektedir. Yeni kurulan ilçelerle birlikte ilde yeni bir demografik yapı ve dağılım ortaya çıkmıştır. Duman (2016:424) bu düzenleme ile birlikte Hatay’ın büyükşehir olması sonucunda topluluklar arası ilişkiler üzerinde olumsuz sonuçlar doğurabilecek bir döngüye sahip olduğunun altını çizmektedir. Bu bağlamda özellikle Defne ve Arsuz ilçelerinin kurulması siyasiler, yerel halk ve yerel basın tarafından çok farklı şekillerde değerlendirilmektedir. Şöyle ki her iki ilçede de Arap Alevilerin yoğun olarak yaşıyor olmaları söz konusu yeni yapılanma ile ilgili gerginliklere neden olmuştur³. Hatay’da yaşayan Arap Aleviler yeni düzenlemeden en çok etkilenen topluluk olmuşlardır. Büyükşehir yasası kapsamında Arap Alevilerin yoğun olarak yaşadıkları yerlerin Antakya ve İskenderun’dan ayrılarak yeni ilçe sınırları içine dâhil edilmesi burada yaşayan insanlar tarafından kasıtlı bir proje olarak değerlendirilmektedir (Duman, 2016:424).

Bu bağlamda, Hatay’da büyükşehir belediyesi kurulmasının yönetsel, siyasal, kentsel ve toplumsal yapıya etkilerini aşağıdaki şekilde tablolaştırmak, sürecin Hatay’daki yansımalarını görebilmek açısından faydalı olacaktır.

Tablo-1. Büyükşehir Sürecinin Hatay’a Etkileri

<p>YÖNETSEL YAPIYA ETKİLER</p> <ul style="list-style-type: none"> • Belde belediyeleri ile çevrelenmiş Antakya’nın bu kaotik yapıdan kurtulması. • Yeni ilçelerin kurulması. • Belde belediyelerinin mahallelere dönüştürülmesi. • Kimi ilçe sınırlarının yeni mahalle ve köylerle yeniden belirlenmiş olması. • Birçok belde belediyesi ve köyün tüzel kişiliğinin ortadan kalkması. • Mahalle sayılarında artış olması. • Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı’nın kurulması. • Kapatılan belde belediyelerinin taşınır/ taşınmaz mallarıve personeller ile ilgili dağılım sorununun ortaya çıkması. 	<p>SİYASAL YAPIYA ETKİLER</p> <ul style="list-style-type: none"> • Parlamento dışında kalmış küçük partilerin aleyhine olan bir sürecin ortaya çıkması. • Mecliste değilse bile yerelde var olan küçük partilerin2009 yerel seçimlerine göre güç yitirmeleri. • MHP’nin 2009 yerel seçimlerinde 6 ilçede belediye kazanmışken 2014 yerel seçimlerinde bu sayının 1’e düşmesi. • CHP’nin Büyükşehir Belediye Meclisinde %36 oy almasına karşılık Büyükşehir Belediye Başkanlığı’nı %40.8 oranda oy alarak kazanması. • AKP’ye avantaj sağlayacak sınır kaydırma plan ve uygulamaları ile ilgili tartışmaların yaşanması. • AKP’nin 2014 yerel seçimlerinde daha fazla belediyeyi kazanması ve güçlü bir konum elde etmesi.
<p>KENTSEL YAPIYA ETKİLER</p> <ul style="list-style-type: none"> • Belediye hizmetlerinin dağılımında ve uygulamasında karmaşa ve eşitsizlikler yaşanması. • İmar ve planlar konusunda yeni sonuçların ortaya çıkması. • Amik Ovası’nın ve tarım alanlarının kentleşme sürecine dâhil edilmesine hız verilmesi. • Coğrafi farklılıkların etkisi (hız ve dağılım açısından) • Yeni demografik yapı ve dağılımın oluşması. • Kentsel hareketliliğin artması. 	<p>TOPLUMSAL YAPIYA ETKİLER</p> <ul style="list-style-type: none"> • Özellikle Arsuz ve Defne ilçelerinin kuruluş ve sınırlarının belirlenmesindeki tartışmalar. • Antakya ve İskenderun’daki ağırlıkları nedeniyle özellikle Arap Alevilerinin kendilerinin izole edildiklerini düşünmeleri. • Siyasal kaygılarla yapılan düzenlemelerin topluluklar arası farklılaşmayı derinleştireceği kaygısı. • Kaynaşma yerine ayrışma. • Etnik-dinsel risklerin artması. • Kentsel gerilimin artması.

³Söz konusu düzenleme ile ilgili kentte yaşanan tartışmalar ve gerilim için bkz. (Akgöl, 2012; Coşkun, 2012; Çalışkan, 2012; Dudu, 2012; Seyfettinoğlu, 2012;Yeşiladağ, 2012).

HATAY'DA YEREL HALKIN “BÜYÜKŞEHİRLEŞME” ALGISI ÜZERİNE NİTEL BİR ÇALIŞMA

Hatay'da büyükşehir sürecinden sonra kentsel alandaki değişime paralel olarak, yerelde söz konusu sürecin yönetsel, siyasal ve toplumsal yapıya etkilerini incelemeye çalıştığımız bu çalışma çerçevesinde, merkez ilçeler Defne ve Antakya başta olmak üzere Hatay'ın farklı ilçelerinde görüşmeler yapılmıştır. Bu kapsamda 23 kadın ve 27 erkek ile görüşme gerçekleştirilmiştir. Çalışma kapsamında görüşülen kişilerin medeni durumları incelendiğinde 36 kişinin evli olduğu sonucu ile karşılaşılmıştır. Görüşülen kişilerden bekâr olanların sayısı 14 kişidir. Çalışma kapsamında görüşülen kişilerin yaş dağılımlarına bakıldığında 5 kişinin 18-24 yaş arasında, 11 kişinin 20-34 yaş arasında, 13 kişinin 35-44 yaş arasında olduğu görülmektedir. Görüşülen kişilerden 45-54 yaş aralığında 9 kişi yer alırken; 55-64 yaş arasında olanlar 8 kişi, 65 yaş üzerinde olanlar da 4 kişi olarak karşımıza çıkmaktadır.

Görüşülen kişilerin eğitim durumlarına bakıldığında büyük bir çoğunluğun lisans mezunu olduğu görülmektedir. 21 kişi lisans mezunu olduğunu belirtirken; 9 kişi ön lisans mezunu, 7 kişilise mezunu olduğunu beyan etmiştir. 4 kişi doktora, 5 kişi yüksek lisans olmak üzere toplam 9 kişi lisansüstü eğitim almıştır. 2 kişi ortaokul, 2 kişi de ilkokul mezunu olduğunu ifade etmiştir.

Hatay'da görüşme yapılan kişilerden 13'ü mühendis, mimar, avukat, doktor gibi meslekleri kapsayan serbest meslek sahibi olduklarını dile getirirken, 9 kişi de kendisini siyasetçi olarak tanımlamıştır. 7 kişi akademisyen iken, 5 kişi devlet memuru, 5 kişi de din adamı/kanaat önderi olarak kendisini ifade etmiştir. Görüşülen kişilerden 4'ü tüccar/sanayici/iş adamı olduğunu vurgularken, yine 4 kişi öğrenci olduğunu söylemiştir. Hatay'da 3 kişi esnaf/işçi olduğunu belirtmiştir.

Görüşmecilerden 27'si yönetici ya da üye olarak bir STK'da yer aldığını ifade etmiştir. STK üyesi olmayan kişi sayısı da 20'dir. 3 kişi ise sivil toplum kuruluşu üyeliği ile ilgili bilgi vermek istememiştir.

Görüşmecilerin 17'si Antakyalı olduğunu ifade ederken 10'u İskenderunlu, 8'i Samandağlı olduğunu belirtmiştir. 6 kişi Reyhanlı, 3 kişi Yayladağı, 2 kişi Kırıkhan, 1'er kişi de Altınöz, Kumlu, Erzin ve Hassadoğumlu olduğunu ifade etmiştir. Görüşmelerde Defne ve Arsuz doğumlu olduklarını belirten görüşmecilerin doğum tarihlerinde belirttikleri ilçelerin henüz ilçe statüsünde olmadıklarından dolayı Hatay'ın büyükşehir statüsüne girmesiyle birlikte ilçe olan Defne, Arsuz ve Payas'ın isimleri yer almamaktadır. Defneli olduğunu belirten görüşmeciler Antakya'ya, Arsuzlu olduğunu belirten görüşmeciler İskenderun'a dâhil edilmiştir.

Hatay'da “Büyükşehirleşme” Sürecine Yaklaşım

Hatay'da “büyükşehirleşme” sürecinin yerel halk tarafından nasıl algılandığı ölçmek için görüşmecilere Hatay'ın büyükşehir belediyesi olması hakkında neler düşündükleri ve “büyükşehir” olmanın kentin mevcut sorunlarına çözüm olup olmayacağı konusunda sorular sorulmuş ve bu konularda görüşmecilerin fikirleri öğrenilmek istenmiştir.

Hatay'ın büyükşehir statüsüne alınması görüşmecilerin çoğu tarafından olumlu karşılanmaktadır. Ancak çoğu görüşmeci olumlu başlayan cümleleri olumsuz yargılarla

bitirmektedirler. Olumlu görüş bildiren görüşmeciler sorunların çözüm aşamasında büyükşehir zaman tanınması gerektiğini şu şekilde ifade etmişlerdir:

“Olumlu bir gelişme Hatay’ın büyükşehir olması. Ancak büyükşehir sınırları daha makul tutulabilirdi. Biraz zaman alacak gibi görünüyor hamurun maya tutması.(K, 24, Lisans)”

“Hatay iyi ki büyükşehir oldu. Sevindim ben yani. Ama sanki çok şey değişmedi ya. Gerçi biraz bekleyip öyle görüşümü söylesem daha iyi olur bence. Şimdi sanki bir bocalama var. Bence zaman lazım.(E, 42, İlkokul)”

Bir başka görüşmeci ise zamana vurguyu şu şekilde yapmaktadır:

“Büyükşehir bir artıdır Hatay için. Ama bir türlü yerleşemedi büyükşehir. İsteddiği gibi çalışmıyor. Hem siyasi, hem maddi engeller varmış, öyle söylüyorlar. Uzun bir süreç yaşayacak gibi görünüyor Hatay bu konuda. (K, 32, Lise)”

Büyükşehri olumlayıp mevcut durumdaki sıkıntıların farkında olan ancak büyükşehirin zamana ihtiyacı olduğunu belirten görüşmecilerin çoğu şu yönde vurgu yapmaktadır:

“Olumlu olarak bakıyorum. İlk defa olduğu için henüz olumlu yansımaları göremiyoruz. Büyükşehir olmanın kente katkı sağlayacağını düşünüyorum ama zamana ihtiyacımız var. (E, 33, Lise)”

“Büyükşehir uzun vadede kentin sorunlarına çözüm olacaktır. (E, 42, Lisans)”

“Büyükşehirin zamana ihtiyacı var. Zamanla sistemin daha düzgün çalışıp Hatay için çok daha verimli bir döneme geçileceğine inanmak istiyorum. (K, 40, Ön Lisans)”

Bu şekilde görüş bildiren görüşmecilerle aynı minvalde düşünen ama bunun yanı sıra büyükşehir belediyesinde kurumsallaşma ve örgütlülüğün önemini vurgulayan başka bir görüşmeci de şunları söylemektedir:

“Bulduğum ilçede 1970’lerde yapılmış bir yol asfaltlama faaliyeti vardı tabii karayollarının yetki alanı dışında. Büyükşehir Belediyesi asfaltlama ve birçok konuda varlığını hissettirdiği için olumlu buluyorum. Büyükşehir kurumsallaştığı ve örgütlülüğünü sağlamlaştırdığı ölçüde yararlı olacaktır. Ancak henüz bunu sağlayacak tam bir örgütlülük ve kurumsallaşma yok ne yazık ki! (E, 51, Yüksek Lisans)”

Kenti büyükşehir dizgesi ve siyasi atmosfer çerçevesinde değerlendiren bazı görüşmeciler de şu sözlerle Hatay'ın büyükşehir statüsüne alınması yönünde düşüncelerini aktarmışlardır:

“Büyükşehir bir oyun bence. İleride yapılacak bir şeyin temeli bunlar. Bir bölünmenin, bir parçalanmanın başlangıcı. Ben öyle görüyorum. Büyükşehir olmak Hatay'a neyi kazandıracak. AKP'nin zihniyeti belli, hiçbir partiyi kabul etmek istemiyor. Büyükşehirde olan bunlar.(E, 65, Ortaokul)”

“Hatay'ın büyükşehir olması ile birlikte sadece işler daha da bürokrasileşti. Büyükşehir olmanın kentin sorunlarını çözeceğine hiç ihtimal vermiyorum. Her şey siyasi çıkarlar için yapıldı. (E, 44, Ön Lisans)”

Büyükşehir sürecinde ilçelerin sınırlarının değişmesi, yeni ilçelerin kurulması, bazı beldelerin kapatılıp mahallelere dönüştürülürken etnik ve dini kimliklerinde kurgulanıp ona göre kentin sil baştan yeniden tasarlanması bazı görüşmeciler tarafından büyükşehir sisteminin pek de “iyi niyetli olmayan” bir proje olduğu şeklinde ifade edilmiştir. Kentin önemli bir aktörü kentin genetik yapısıyla oynandığını şu sözlerle ifade etmektedir:

“Hatay'ın genetik yapısı ile oynanıyor. Yüzyıllardır yerleşkesi oturmuş bir kentin beldeleri ve mahalleleri farklı isimler altında farklı belediyelere bağlanarak, kentin doğal dokusuna ciddi zararlar vermeye çalışılıyor. Mesela Harbiye beldeyken Defne Belediyesine bağlı bir mahalle oluyor. İlgisi olmayan bir şekilde Armutlu Mahallesi Antakya merkezden çıkarılarak Defne'ye bağlanıyor. Yani basit bir oy hesabı gibi görünen bu yer değiştirmeler, bir yerleri oradan alıp buraya bağlamalar, çok vahim sonuçlar doğuracaktır. Kentin doğal dokusu ile birlikte sosyal dokusu da zarar görecektir. (E, 47, Doktora)”

Daha önce belediye başkanlığı yapmış bir siyasetçi de konuyla ilgili kaygılarını şu ifadelerle dile getirmiştir:

“(…)Özellikle İskenderun'un sınırının ikiye bölünmesi baştan yanlış. Biz İskenderun'un il olması için uğraştık. İl olmayı bekliyorduk biz. Ama şimdi bazı mahallelerinin hiç beklenmedik bir şekilde parçalanmasına bir anlam veremiyorum. Bu tablo İskenderun'un sosyal, ekonomik, psikolojik yapısıyla hemşericilik ve hizmet noktalarında dengeleri bozacaktır. Çok sıkıntı yaratacaktır. Bu nedenle İskenderun'un sınır bütünlüğü korunmalıydı. (E, 54, Yüksek Lisans)”

Önceleri merkez ilçe olan Antakya'nın en önemli parçaları olan ve kentin merkezi sayılan Sümerler, Armutlu ve Akdeniz gibi -Arap Alevilerin yaşadığı mahallelerin- Antakya'dan ayrılarak Defne ilçesine bağlanması ve bu şekilde Arap Alevilerin nüfusunun çok büyük kısmını oluşturdukları yerlerin ayrı ilçelere ayrılması bu toplulukta, yapılan düzenlemenin kendilerini Hatay'ın geri kalan kısımlarından ayırmak için gerçekleştirildiğine dair bir izlenime kapılmalarına neden olmuştur. Yerel basının önemli bir temsilcisi ve aynı zamanda bir STK yöneticisi olan bir görüşmeci bu yöndeki kaygısı şu şekilde cümlelerine yansımıştır:

“Büyükşehir belediyesi henüz tasarı halindeyken toplantılar yaptık ve her platformda kaygılarımızı dile getirdik. Ancak kimse tarafından ciddiye alınmadık. Tabi ki ihtiyaç olursa yeni ilçe kurulabilir ancak kuruluşun şehircilik kriteri olur. Hizmet kriteri olur. Büyüklük kriteri olur. Fakat mezhepçilik ya da acaba Hatay’ı nasıl, ne şekilde bölersem seçimi kazanırım anlayışı kriter olamaz. (...)Antakya’yı, İskenderun’u bu anlayışla kimsenin bölmeye hakkı yoktur. 12 Eylül öncesinde Hataylılar zaten çok sıkıntı yaşadı. Tekrar tekrar bu sıkıntıları bizlere yaşatmaya kusura bakmayın ama kimsenin hakkı yok. Yani kriterler neydi ben çok merak ediyorum. Antakya’dan kopardıkları, ayırdıkları Armutlu, Sümerler, Akdeniz Mahallesi, Elektrik mahallesi bunlar Antakya’nın merkez mahalleleri. Alevi nüfusun yoğun yaşadığı mahalleler. Ayrıca bu mahalleler her yerde söylüyorum Antakya’yı Antakya yapan mahalleler. Mahallede yaşayanlara sordular mı? İnanın gidin sorun hiçbir mahalleli mahallesinin Antakya’dan ayrılmasını istemedi. Bakın Avrupa Yerel Özerklik Sözleşmesi bu konuda referandumu zorunlu kılıyordu. Ama onu da yapmadılar. İskenderun’a bakın, Karaağaç ve Nardüzüasında İskenderun’un mahallesi gibi. Neden bu beldeler dâhil edilmiyor da diğer beldeler dâhil ediliyor. Tekrar soruyorum hangi kritere göre? Bunu bilmek bizim hakkımız. (E, 55, Lisans)”

Kentin önemli bir kanaat önderi de büyükşehir sürecinin kentte yarattığı gerilime yönelik şu noktada uyarıda bulunmaktadır:

“Hatay’a yazık ettiniz! Antakya’ya yazık ettiniz! Antakya ikiye bölündü. Alevi kökenliler Defne’ye, Sünni kökenliler Antakya’ya. Bir bakın herkes tepkili! Tasarı halindeyken Antakya bir bütün oldu ve tasarıya karşı çıktı. Lütfen yazıktır günahdır dendi, bunu yapmayın dedik. Antakya’ya yazık etmeyin dedik. Ancak olmadı. Tasarı yasallaştı. Defne ve Antakya var artık. Sanki iki ayrı ülke oluşturuldu ya. Birileri çok büyütmemek gerekiyor diyorlar. Kaşımaya lüzum yok diyorlar. Oldu da bitti maşallah! Keşke bu kadar kolay olsa da peşini bırakabilsek. Ama olmuyor yani. Bir yandan basit bir gösteriye bile izin vermeyeceksiniz, ‘Antakya hassas bir yer’ diyeceksiniz. Sonra da gidip hiç kimsenin rızasının olmadığı, istemediği hassas bir plana imza atacaksınız. Yani düşünüyorum da basına da bakıyorum, kim istedi böyle bölünmeyi? Bakıyorsun MHP istemedi, CHP istemedi, sivil toplum örgütleri istemedi. Hele hele halk hiç istemedi. İyi de nasıl yasalaştı o zaman? Halka rağmen yasa çıkar mı? Demek ki güç sizde ise çıkıyormuş. Gücü elinde bulundurmanın avantajlarını kullandılar ve yasayı çıkardılar. Şimdi de tekrar nasıl bir bütün oluruz, ayrışmayı önleriz diye düşünür olduk. (E, 59, Lise)”

Aynı şekilde bir STK yöneticisi olan bir iş kadını da Hatay’ın büyükşehir yapılanması ile birlikte daha çok sorunla karşılaşacağına inanmaktadır:

“Her yeni oluşumla birlikte yeni fırsatların da doğması çok doğal. Elbette Hatay’ın büyükşehir belediyesi olması beraberinde bir takım avantajlar getirecektir. Ancak birçok avantajın yanında sorunlarla da karşılaşacağız, karşılaşmaya başladık bile. Örneğin Antakya Belediyesi finansal yatırımların yoğun olduğu bir belediyeydi. Defne Belediyesi ise bu tür yatırımlardan yoksun bir belediye oldu. Demografik yapıyı da birbirinden ayırmak ciddi sosyal problemlere neden olmakta. Özellikle bu çok hassas dönemde çok nazik ve özel bir yapıya sahip olan barış, hoşgörü kentimiz Hatay’da büyükşehir sınırlarını belirlerken bu faktörlerin hesaba katılması gerekmektedir. (K, 48, Lisans)”

Büyükşehir’i siyasi değil de daha çok kentsel ve iktisadi anlamda değerlendiren görüşmeciler de bulunmaktadır. Örneğin bir esnaf büyükşehirden beklentisini özellikle şu şekilde izah etmiştir:

“Bence altyapısı tam hazırlanmadan büyükşehir geçiş yapıldı. Kanaatimce daha büyükşehir olduğumuz söylenemez. Bir vatandaş edasıyla konuşuyorum. Arabanızı bir yere kadar götürüyorsunuz, sonra park edemiyorsunuz. Sıkıntılı her yer. Yollar da aynı. (E, 43, Lise)”

Yine aynı şekilde bir başka görüşmeci de büyükşehirleşmenin yerel halka ekonomik olarak yük getireceğine dair kaygısını şu şekilde ortaya koymuştur:

“Hatay’ın büyükşehir belediyesi olması hizmet sunumu açısından olumlu olabilirdi ama bu ekonomik krizde alınan hizmetler pahalıya mal olmaktadır. Örneğin su faturaları, emlak vergisi, elektrik faturaları büyükşehir olduk diye inanılmaz arttı. Hizmet açısından eskiye oranla hiçbir gelişme yok, ama faturalar kabardı yani. (E, 38, Lise)”

Yapılan görüşmeler neticesinde yerelde söz konusu sürecin yönetsel, siyasi ve toplumsal yapıya etkileri ile ilgili görüşmeler yapılırken, yerel halkın “büyükşehirleşme” sürecine ilişkin algılarını olumlu/olumsuz ifadeler bağlamında ele almak yerel halkın süreçle ilgili algısını genel olarak değerlendirmek açısından faydalı olacaktır.

Tablo-2. Yerel Halkın “Büyükşehirleşme” Algısı

OLUMLU İFADELER	<ul style="list-style-type: none"> • “Büyükşehir olmak Hatay’da yeni bir yaşam tarzı oluşturacaktır. Bireyin yaşam kalitesi artacaktır.” • “Büyükşehir daha çok kaynak, daha büyük yatırım ve daha yüksek yaşam standardı anlamına gelir.” • “Hatay’ın büyükşehir olmasıyla vizyonu değişecektir.” • “Büyükşehir’in tek bir yararı olacak o da altyapı.” • “Büyükşehir bir artıdır Hatay için.” • “Emekleyen bir bebek gibi...” • “Daha fazla yatırımla bu ismi daha çok hak edecektir.” • “Büyükşehir birçok sorunu çözecek.” • “Acemilik dönemi şimdi. Gözle görülür bir gelişim ve değişim olacaktır.”
------------------------	--

	<ul style="list-style-type: none"> • “Kente katkı sağlayacak ama zamana ihtiyacımız var.” • “Yatırımlar artacak diye düşünüyorum.” • “Biraz zaman alacak gibi görünüyor hamurun maya tutması.” • “Eğer doğru yöneticileri doğru yerlere atar, kaynak yaratır ve yetki ve sorumluluğu verirseniz büyükşehir olmak kente çok şey kazandırır.” • “Büyükşehir kurumsallaştığı ve örgütlülüğünü sağlamlaştırdığı ölçüde yararlı olacaktır.”
<p>OLUMSUZ İFADELER</p>	<ul style="list-style-type: none"> • “Hatay’ın genetik yapısı ile oynanıyor.” • “Altyapı hazırlanmadan büyükşehire geçiş yapıldı.” • “Uzlaşmaya dönüşemeyen bir siyasi kaos...” • “Büyükşehir bir oyun bence. Bir bölünmenin, bir parçalanmanın başlangıcı”. • “Siyasi sınırlar çizilir gibi...” • “Kent çekirdeği korunamadı.” • “Şehir olmadan büyükşehir oldunuz, bocalarsınız tabi ki.” • “Büyükşehirde siyasi haritalar oluşturuldu.” • “Hem siyasi hem de maddi engeller var, öyle söylüyorlar.” • “Hatay’ın büyükşehir olmasıyla birlikte bir talan süreci başlamıştır.” • “İşler daha da bürokrasileşti.” • “Hatay karmaşa içerisinde, nerenin nereye hangi yetkiyle hizmet yapacağı muamma.” • “İyi niyetli bir girişim değildi bu. Art niyet var. Okuyan, okuduğu anlayan herkes bunu görebilir.” • “Büyükşehir olduk ama yalnızca ismen büyükşehir olduk.” • “Büyükşehir olmak değil, büyükşehir olmanın gereklerini yerine getirmek çözüm olur ancak.” • “Hizmet aynı ama faturalar kabardı yani.” • “Niyet kötü yani. İlçeler nasıl belirlendi gördünüz mü? Siyasi kaygılarla başlatılmış bir süreç. Baştan yanlış yapılmış bir kurgu.” • “Hiç olmasaydı daha iyi olurdu.” • “Çok hazırlıksız giriş yapıldı.” • “Hatay’ı siyasi amaçlarına göre kurgulayarak parçalara böldüler. Ama evdeki hesap çarşıya uymadı, büyükşehri muhalefet kazandı.” • “Yönetilemez, kontrol edilemez bir alan söz konusu.” • “Kente bir bakın keşmekeşlik var, kaos var. Kentleşme böyle olacaksa köy kalaydı daha iyiydi.”

Büyükşehir Sürecini Kentte Yaşanan Logo Tartışması Üzerinden Okumak

Büyükşehir sürecinde Hatay’da özellikle logolar üzerinden yürütülen bir tartışma söz konusudur. Kentin büyükşehir olmasıyla birlikte kurumsal kimlik bağlamında Antakya Belediyesi ile Hatay Büyükşehir Belediyesi logolar aracılığıyla kenti vitrine çıkarıp pazarlamaya çalışmaktadır. Hatay’da büyükşehir olma sürecinde yaşanan tartışmalar, belleklere bütünlüğü olmayan ve birlikteliği sağlayamayan bir kent görüntüsü kazımıştır. Logolar üzerinden yaşanan bu tartışma büyükşehir sürecinin öncesi ve sonrasında yaşanan gerilime örnek olarak gösterilebilir.

Fotoğraf 1: Antakya Belediyesi’nden Hatay Büyükşehir Belediyesi’ne Logo Karmaşası



Kaynak: (Antakya Belediyesi; Hatay Büyükşehir Belediyesi)

Büyükşehir olmadan önce Antakya Belediyesi için tasarlanan “Zeytin Dalı ve Yaprakları” başlıklı, merkezindeki çizginin serbestlik hissi çağrıştırdığı, etrafındaki renkli yaprakların farklı etnik kimliklere ve çeşitliliğe vurgu yaptığı logo, daha sonraları Hatay’ın Büyükşehir Belediyesi statüsüne girmesi ve Antakya Belediye Başkanının parti değiştirip Hatay Büyükşehir Belediyesi Başkanı olması ile birlikte yöneticilerle birlikte büyükşehir geçmiş ve büyükşehir belediyesinin resmi logosu olarak kabul edilmiştir. Antakya halkının oylarıyla Antakya Belediyesi’nin kurumsal kimlik simgesi olan söz konusu logo yeni belediye başkanı tarafından kabul görmemiş ve Antakya Belediyesi farklı bir logo tasarlatmıştır. Ne var ki, ülkenin ve şehrin öz değerleri, Antakya’nın medeniyet birikimi, barış, kardeşlik ve hoşgörü ortamı, tarihi geçmişi ve zenginliklerinin düşünülerek bir logo tasarlandığı söyleminin aksine; Antakya Belediyesi’nin logosu turkuaz fon üzerine, hilal ve yıldız ile birlikte cami ve güvercin figürlerinin yer aldığı, sahip olduğu tüm renkleri ve değerleri kucaklamayan bir logo olmuştur ⁴.

SONUÇ

6360 sayılı Kanun kapsamında büyükşehir belediyesi statüsü kazanan 14 ilden birisi olan Hatay bu yeni düzenleme ile birlikte yönetsel, siyasal ve toplumsal etkilerin somut olarak gözlendiği bir kentsel laboratuvar olma özelliği kazanmıştır. Özellikle kentsel alanlarla birlikte ilin tamamını kapsayan bir statüde büyükşehir belediyesi kurulması Hatay’da oldukça sorunlu bir yerel yönetim sürecinin başlangıcı olmuştur. Bu sürecin Hatay Büyükşehir Belediyesi uygulamalarında, gerek yasanın kendi kurgusundan kaynaklanan nedenlerle, gerekse Hatay’a özgü farklı coğrafi özellikler ve sosyal doku gibi nedenlerle daha “sorunlu” yaşanabilme olasılığı göz önünde bulundurulmalıdır.

Büyükşehir ile ilgili yapılanmanın; dinsel, mezhepsel, etnik toplulukların belirli bölgelerde toplu biçimde yaşadığı Hatay’da söz konusu toplulukların kaynaşmasını engelleyeceğine yönelik kaygıları giderecek politika ve uygulamaların geliştirilmesi yerinde olacaktır.

KAYNAKÇA

- Adıgüzel, Şenol (2014), “Hatay Büyükşehir Belediyesi”, Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt:1, Özel Sayı, s.54-76.
- Adıgüzel, Şenol - Tek, Murat (2014), “6360 Sayılı Yasa ve Türkiye’nin Büyükşehir Belediye Sistemine Değişim: Hatay Örneği”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, 23(3), Ankara: TODAİE Yayınları, s.73-102.
- Akgöl, Hasan (2012), “Akgöl BŞB Yasa Tasarısının Sakıncalar İçerdiğini Savundu”, Antakya Gazetesi, 10 Ekim 2012.
- Beyazıt, Eylem (2016), Kent Kimliği Bağlamında Hatay-Kent Aktörleri Gözüyle Kentsel Kimlikte Kırılma Noktaları, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi ABD, Isparta.
- Coşkun, Yaşar (2012), “Hatay Büyükşehir Olma Süreci, Büyükşehir Sorunları ve Çözüm Önerileri”, Hatay Büyükşehir Olma Süreci, Büyükşehir Sorunları ve Çözüm Önerileri Sempozyumu Sonuç Bildirgesi, <http://www.mimarist.org/gundem/2606-hatay-buyuksehir-olma-sureci-buyuksehir-sorunlari-ve-cozum-onerileri.html>, (12 Ekim 2012).
- Çalışkan, Necmettin (2012), “Çalışkan Yasada Çizilen Hatay Sınırlarını Tasvip Etmenin Mümkün Olmadığına Vurgu Yaptı.”, Antakya Gazetesi, 10 Ekim 2012.
- Dudu, Mevlüt(2012), “Milletvekili Dudu TBMM’ye Getirilen Büyükşehir Belediyesi Yasa Tasarısını Şiddetle Eleştirdi”, Antakya Gazetesi, 9 Ekim 2012.

⁴ Logolar üzerine kentte yürütülen tartışmalar için bkz. (Yazar, 2014; Yazar, 2015; Yazar, 2016).

- Duman, Levent (2016), Hatay'daki Uluslaştırma Politikaları, İletişim Yayınları, İstanbul.
- Ömürgönülşen, Uğur - Sadioğlu Uğur (2016), 6360 Sayılı Kanunun Getirdiği Yeni Büyükşehir Modeli ve Uygulama Sonuçları, Hacettepe Üniversitesi Yerel Yönetimler Uygulama ve Araştırma Merkezi, Hacettepe Üniversitesi Basımevi, Ankara.
- Seyfettinoğlu, Sinan (2012), “Ben Defneli Olmak İstemiyorum”, Antakya Gazetesi, 12.10.2012.
- Tek, Murat - Güneş, Muharrem (2009), Yerel Halk ve Sivil Toplum Örgütleri Gözüyle Kent Yönetim Kültürü-Antakya Kent Sorunları ve Çözüm Arayışları, Detay Yayıncılık, Ankara.
- TÜİK (2014), Seçilmiş Göstergelerle Hatay 2013, Türkiye İstatistik Kurumu Matbaası, Ankara.
- Yazar, Tamer (2014), “Logo Antakya'nın mı, Belediyenin mi?”, Antakya Gazetesi, <http://www.antakyagazetesi.com/Y491-logo-antakyanin-mi-belediyenin-mi.html>, (02.03.2016).
- Yazar, Tamer (2015), “Logo Hatay'ın Meydan Antakya'nın”, Antakya Gazetesi, <http://www.antakyagazetesi.com/Y859-logo-hatayin--meydan-antakyanin--.html>, (02.03.2016).
- Yazar, Tamer (2016), “İki Belediyenin Logo Kardeşliği”, Antakya Gazetesi, <http://www.antakyagazetesi.com/H10477-iki-belediyenin-logo-kardesligi-.html>, (02.03.2016).
- Yeşildağ, Mevlüt(2012), “Antakya ve Defne Sınır Tespiti Hatasından Derhal Dönülmeli”, Antakya Gazetesi, 11 Ekim 2012.

VII. BÖLÜM

KENT KÜLTÜR VE KİMLİK



TÜRKİYE’DE KENT SOSYOLOJİSİ ÜZERİNE BİR LİTERATÜR TARAMASI

Mithat Arman KARASU¹

ÖZET

Kentleri anlamak içinde yaşadığımız toplumu ve onun sorunlarını anlamak bakımından büyük önem taşımaktadır. Kenti biçimlendiren, planlayan insanlar olsa da, kentlerde insanları ve toplumları şekillendirmektedir. Kent sosyolojisi, kenti çözümlerken aslında bizi bize anlatmaktadır. Kentin tarihi, kentlerin değişen yapısı, kent kuramları, kır-kent ayrımı, gecekondulaşma, göç, sosyal uyum, toplumsal ayrışma vb. konular kent sosyolojisinin çalışma alanları olarak günlük yaşamın içindedir.

Türkiye kentleşme konusunda başarılı olmuş bir ülke değildir. Plansız yapılaşmış, altyapısı yetersiz, kimliğini yitirmiş kentlerimiz kentli olmayan kimselerin yaşadığı alanlardır. Bu kadar sorunlu bir kentleşme süreci geçiren Türkiye’de, kent sosyolojisi alanında önemli bir bilgi birikiminin bulunması beklenen bir durumdur.

Bu çalışmada, Türkiye’deki kent sosyolojisi literatürü üzerine bir tarama yapılacaktır. Bu sayede hem literatürde, tarihsel gelişimi içinde, yer verilen araştırma konuları hakkında bilgi sahibi olacağız hem de kentlerimizin, dolayısıyla bizim sorunlarımız hakkında bilgi edinme imkânı bulacağız. Bu tarama bize kent sosyolojisinde yıllara göre ilgi duyulan konuları, toplumsal sorunlar karşısında akademik camianın verdiği tepkileri, zamanla değişen kentsel sorunları görme imkânı verecektir.

Anahtar Kelimeler: Kent, Kent Sosyolojisi, Sosyal Bilimler, Yerel Yönetim

A LITERATURE REVIEW ON URBAN SOCIOLOGY IN TURKEY

ABSTRACT

Understanding cities is highly significant for the understanding of the society we live within and its problems. Although there are individuals who form and plan the cities, cities also form individuals and societies. Urban sociology, in fact, explains us to us when analyzing the city. Issues such as history of the city, changing structures of cities, urban theories, urban-rural discrimination, spreading of “slum” neighborhoods, migration, social adaptation, social differentiation and similar are within the daily life as the study areas of urban sociology.

Turkey is not a country that had succeeded in the matter of urbanization. Our cities with unplanned structuring, inadequate infrastructure and lost identities are places where non-urbanites live in. Existence of significant accumulation of knowledge in the area of urban sociology is something expected in Turkey, in which such problematic urbanization process is -being experienced.

In this study, a literature review will be carried out on the urban sociology in Turkey. This way, we will obtain information both on the study subjects included in the literature within the historical development process, and on the problems of our cities, and consequently, our own problems. This scanning will allow us to see the subjects of interest in the urban sociology based on years, responses of the academic society to the social problems and the urban problems changing in time.

Key Words: City, Urban Sociology, Social Sciences, Local Governments

¹ Doç. Dr. Harran Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi, mithatkarasu@yahoo.com

GİRİŞ

Kent yalnızca insan tarafından üretilen yapay bir doğa parçası ya da mekânsal olarak coğrafi bir alan olmanın ötesinde; insan ilişkilerinin biçimlendiği, hem toplum hem de birey ölçeğinde sosyopsikolojik dönüşümlerin yaşandığı, uzmanlaşmış bir işbölümüne dayalı sanayi üretiminin yapıldığı, heterojen ve yoğun bir nüfus yapısına sahip, farklı kültür ve değerlerin bir arada bulunduğu yerleşim alanlarıdır. Tüm bu özellik ve halleriyle kent soyut bir nesne değil, toplumsal bir olgudur (Park ve Burgess, 2015: 44/ Lefebvre, 2015: 29).

Kentlerin yaşadığı dönüşüm ile kentlerin ekonomik ve sosyal sorunları tüm sosyal bilimler için bir çalışma alanıdır. Diğer taraftan, sosyal bilimler içinde kentle en ilgili olan bilim dallarından birisi kuşkusuz sosyolojidir. Sosyoloji, sanayi kentinin neden olduğu toplumsal sorunların çözümü amacıyla ortaya çıkmıştır (Bulut, 2014: 4). Bu anlamda sosyoloji ne kentten ve kentliden ne de kentin yaşadığı dönüşüm süreçlerinden ayrı düşünülemez.

Sosyoloji geliştikçe alt dallara ayrılmış, bu ayrışma sürecinde kent sosyolojisi ayrı bir başlık haline almıştır. Kentin artan ve karmaşıklaşan sorunları, modernizmin kentli insana getirdiği yükler, artan kentli nüfus ve suç oranları, ötekileştirme, ırkçılık, göç, yoksulluk, kimlik arayışı ve mekânsal ayrışma vb. onlarca çözüm bekleyen kentsel nitelikteki sorunlar kentleri başlı başına bir araştırma konusu haline getirmiş (Giddens, 2010). Bu gereklilik sosyoloji içinde alt bir dal olarak kent sosyolojisinin doğmasına neden olmuştur.

Türkiye’de kent sosyolojisi alanındaki literatür üzerine bir taramanın yapıldığı çalışmada temel amaç, Türkiye’de bu alt bilim dalındaki çalışma konuları ve bilimsel birikimi tespit etmektir. Sosyal bilimlerin önemli bir araştırma alanı olan kent sosyolojisinin, ülkede yürütülen bilimsel araştırmalarda ne ölçüde kendisine yer bulabildiği, hangi konuların çalışma alanı olarak öne çıktığı soruları çalışmanın yanıt aradığı sorular arasındadır.

Bildirinin ilk bölümünde kent sosyolojisi kavramı üzerinde durulacaktır. İkinci bölümde, literatür üzerinde yapılan taramaya yer verilecektir. Bildiri sonuç bölümü ile tamamlanacaktır.

1. KAVRAMSAL ÇERÇEVE

Kentler ve kentsel gelişme sosyolojinin ortaya çıktığı dönemlerden beri bu bilim dalı için önemli bir araştırma alanı olmuştur. Giderek daha da genişleyen sosyoloji bilimi içinde zamanla alt araştırma alanları oluşmuştur. Bunlardan birisi de kent sosyolojisidir. Toplumun araştırılan sosyoloji için kentler vazgeçilmezdir. Toplumlarda yaşanan değişim, bireyin toplumla ilişkileri, küreselleşme, tüketim, göç, yoksulluk, siyasal katılım, sınıfsal ayrışma vb. kavramlar ancak kentsel mekânda bir anlam ifade etmektedir. Sosyoloji kent olgusunu ele alan teorik çalışmalar yaptığı gibi, kentlilerden yola çıkarak çeşitli uygulamalı çalışmalar da yapmaktadır (Şatıroğlu, 2011: 348).

Bu anlamda sosyoloji ile onun bir alt çalışma alanı olan kent sosyolojisini birbirinden ayırmak çok da kolay değildir. Kent sosyolojisi diğerleri gibi sosyolojinin yalnızca bir alt dalı olmaktan fazla bir şeydir: genel sosyolojik ilginin en önemli sorunlarından bazılarının tam kalbinde yer alır (Giddens’ dan aktaran, Özyurt, 2007: 113).

Diğer taraftan, yaşanan iki önemli gelişme bu ayrımı zorunlu hale getirmiştir. Bunlardan ilki, kentlerin Şikago Okuluyla birlikte ayrı bir araştırma nesnesi haline dönüşmesidir. Önceleri kentsel mekânda yapılan birey ve topluma yönelik çalışmalar zamanla biçim değiştirmiş, kentin kendisi bir araştırma nesnesi haline gelmiştir. Kentin toplum ve birey üzerinde neden olduğu etki, mekânsal etkisinin ötesine geçerek sosyal, psikolojik, ekonomik ve siyasal boyutları olan karmaşık bir hal

almıştır. Kentte yaşanan sanayileşme, modernizm ve yabancılaşmayla birlikte felsefeden edebiyata, politikadan kentteki gündelik hayatın işleyişine kadar her şey değişmiştir (Lefebvre, 2010: 57, 88, 135).

İkinci önemli gelişme, sosyolojinin gelişmesiyle birlikte artık alt dallara ayrılma zorunluluğudur. Hukuk sosyolojisi, din sosyolojisi, göç sosyolojisi vb. alt dallar sosyolojinin çalışma alanlarını oldukça genişletmiştir. Günümüzde kentlerin dinamik yapısı, kentlerde yaşanan sorunların boyutları ve karmaşıklığı sosyoloji içinde kentin ayrı bir başlık olarak ele alınmasını zorunlu kılmaktadır.

Kentin kırdan ayrılan özelliklerinden hareket eden kent sosyolojisi, bu özelliklerin ve kentteki kolektif yaşam şartlarının, insanların sosyal etkinliklerini ve birbirleriyle olan ilişkilerini nasıl etkilediğini ve nasıl bir insan tipi ortaya çıktığını araştırır. Kentin getirdiği sosyal ve kültürel sorunların nedenlerini bulmak kent sosyolojisinin temel çalışma alanıdır. Kent sosyolojisi, kente ilişkin toplumsal koşullar ve durumlar içindeki toplumsal ilişkilerin ve grupların, kent yaşamının sosyolojisidir (Zengin, 2007: 224).

Kent sosyolojisi, geleneksel toplumların, geleneksel yerleşim birimlerinden farklı bir yaşam merkezi ve farklı bir toplumsal yapıyı ihtiva eden, kapitalizmin ve modernitenin getirdiği modern kentteki fiziki dokunun ve beşeri bileşimin insanlar arası ilişkileri nasıl yapılandığını ve fert ve toplumsal grupların toplumla olan ilişkilerini nasıl düzenlediğini, sonuçta bütün bu karmaşık yapının nasıl bir toplum ortaya koyduğu ve nasıl bir yaşam tarzı sunduğunu anlamaya çalışan, bu yaşamın problemlerini anlamayı kendine hedef edinen, genel sosyolojik teorileri kent ortamında pratiğe uygulayan sosyolojinin bir alt disiplindir (Açıkgöz’den aktaran Zengin, 2007: 225).

Kimi düşünürler kır-kent ayrımı ile kentlerin birey ve toplum üzerindeki etkileri üzerinde durmuştur. Sosyolojinin bir bilim olarak ortaya çıkmadığı dönemde bile, İbn-i Haldun bedevi-medeni ayrımı ile kentlerin toplum üzerindeki etkilerini tahlil etmiştir. Kırdan yaşayan kabileler arasında var olan asabiyet duygusunun kentle birlikte azaldığını, kırsal insanın zamanla medeni, kentli bireylere dönüştüğünü gözlemlemiştir (Haldun, 1986: 98-99). Bu anlamda Haldun tarihte ilk kent sosyolojisi çalışmasını yürütmüştür. Çünkü kentin toplum üzerindeki değiştirici etkisini çok erken bir dönemde bilimsel olarak ortaya koymuştur.

Modern sanayi toplumuyla birlikte farklı düşünürler farklı boyutlarıyla kenti ele almıştır. Simmel, modern kentte bireylerin içsel ve dışsal uyarılar karşısında bezgin hale geldiğini ifade eder. Büyük kentler daha küçük yerleşim alanlarından daha karmaşık, zor ve derin ilişkiler ağına sahiptir. Bu şekliyle kent insandan daha fazla bilinçlilik ve rasyonalite talep eder (Aydoğan, 2000: 171).

Simmel’in kent sosyolojisi alanındaki görüşlerini topladığı “Metropol ve Zihinsel Yaşam” adlı çalışmasında kentsel toplumun çözümlemesini yapmıştır. Simmel’e göre kent, zekânın olduğu kadar, para ekonomisinin de egemen olduğu yerdir. Para, insanlar arasındaki mesafeyi eşitleyen ve insanları nesneleştiren bir araçtır. Para ekonomisi içinde tüm yakın ilişkiler rasyonel bir temele oturur ve her şeyin bir mübadele değeri ve fiyatı oluşur. Çünkü para şeylerin her türlü niteliksel farklılıklarını “kaç” sorusuna indirger. Para ekonomisi kenti hâkimiyetine alır (Özyurt, 2007: 114).

Sjoberg kenti sanayi öncesi ve sonrası olarak ayırmaktadır. Sanayi devrimi sonrasında kentler tümüyle değişmiştir. Üretim biçimi, üretim ilişkileri, üretim için kullanılan enerjinin çeşit ve boyutları sanayileşmeyle birlikte değişmiştir. Geleneksel toplumda sosyal kontrolü sağlayan din, lonca ve aile sanayi kentiyle birlikte giderek güç kaybetmektedir. Kentte daha önce var olmayan işçi sınıfı, fabrika üretimi sanayi sonrası kentin özellikleri arasındadır. İnsan ve hayvan gücüne dayalı üretim buhar gücüne geçmiştir. Sanayi öncesi kentte zanaat ve mesleki ayrışma olmakla birlikte, asıl işbölümü ve uzmanlaşma sanayi sonrasında ortaya çıkmıştır. Bu farklılığı yaratan ulaşım ve haberleşme alanındaki

teknolojik gelişmelerdir (Aslanoğlu, 1998: 31). Tüm bu değişiklikler insan üzerinde kalıcı etkiler doğurmuş, rasyonel ve modern insan sanayi kentinde doğmuştur (Duru ve Alkan, 2002, 40-50).

Maunier ilk sistemli kent tipolojisini ortaya koyan düşünürdür. Ona göre, kentler tarihsel gelişim sürecinde basitten daha karmaşık fonksiyonlara doğru evrilmektedir. Maunier kentleri farklılaşmamış ve farklılaşmış kentler olarak ikiye ayırır. Farklılaşmış kent farklı işlevler üstlenir, ticaret hukukuna dayalı olarak ve temelde ekonomik fonksiyonlar üzerine, tek merkezden planlanarak inşa edilmiş ve daha karmaşık bir sosyal yapıdadır. Farklılaşmamış kent ise, daha homojen yapıda ve basittir (Yörükkan, 2006: 99-102).

Maunier'in kentler için getirdiği bu ikili ayrımın bir benzeri Tönnies tarafından önerilmiştir. Tönnies kırsal yaşam ile kentsel yaşamı cemaat ve cemiyet olarak iki farklı topluluk olarak incelemiştir. Kırsal alanda cemaat egemen iken, kentlerde cemiyet tipi topluluk geçerlidir.

Toplumsal ilişkilerin kan bağına dayalı olduğu, daha yakın ve yüz yüze ilişkilerin bulunduğu kır yaşamı bir cemaat tipi örgütlenmedir. Cemaat içinde toplumsal kontrol daha sıkı olup, aile ve kilise tarafından yapılmaktadır. Kent yaşamını anlatan cemiyet tipi topluluklarda ise, ilişkiler yakın bağlara dayalı gelişmez. İlişkiler çıkara dayalı ve yüzeyseldir. Cemiyet tipi topluluklar akla, cemaat tipi topluluklar ise duygulara dayalıdır. Kırsal alanda var olan cemaatler ırk, etik yapı ya da kültürel farklılıkları olan bireylerden meydana gelmez. Kentlerdeki cemiyetler ise, ırk, etnik yapı, dini görüş ve kültür olarak birbirinden çok farklı bireylerden oluşmaktadır. Cemiyetlerde geniş ve heterojen bir nüfus yapısı vardır ve ilişkiler gayri şahsi ve menfaate dayalıdır.

Tönnies'in bu ayrımının bir benzeri Durkheim tarafından önerilmiştir. Durkheim kırsal alanda yaşayan basit topluluklarda "mekanik dayanışma", daha karmaşık olan kent topluluklarında ise "organik dayanışma" temelinde oluşan birliktelik görür. Mekanik dayanışmanın olduğu basit topluluklar küçük, kendi kendisine yeten niteliktedir. Bu tip topluluklarda uzmanlaşma ve işbölümü hemen hemen hiç yoktur. Dayanışma bireylerin düşünce ve inanç sistemlerinin homojenliği üzerine kurulmuştur. Sosyal birlik ve bütünlük, topluluğu oluşturan bireylerin aynı adetler ve geleneklere bağlı olması ile ahlaki ve dini inançların bağlılığı üzerinden yürütülmektedir.

Organik dayanışmanın oluşturduğu topluluklar insanoğlunun gelişmiş ileri bir safhasını işaret etmektedir. Bu topluluklar nüfusun ve nüfus yoğunluğunun artmasıyla birlikte giderek daha karmaşık hale gelmiş, büyük ölçüde işbölümü ve uzmanlaşmaya dayalıdır. Bu tip toplulukları oluşturan gruplar arasında çıkara dayalı karşılıklı bir bağımlılık vardır. Sosyal ilişkiler geniş ölçüde sözleşmelere ve yazılı kurallara dayanır (Yörükkan, 2006: 41).

Simmel, Sjoberg, Maunier, Tönnies ya da Durkheim kır ve kent yaşamı arasındaki farkı net bir biçimde ortaya koymakta, kent toplumunun geçirdiği değişimin aşamalarını gözler önüne sermektedir. Ancak bu düşünürler doğrudan kent üzerine çalışmamıştır. Araştırmalarındaki hareket noktası daha çok kent içinde yaşanan değişimler olmuştur. Kenti bir araştırma nesnesi haline getirerek bir kuram oluşturanlar Şikago Okulu'dur. Okul kentin anlaşılması bakımından "ekoloji kuramı"ni geliştirmiştir.

Ekoloji kuramı 1915-1925 yılları arasında, ABD'nin en hızlı büyüyen ve suç, yoksulluk, hızlı toplumsal değişim vb. ciddi kentsel sorunlarla boğuşan Şikago kentine yönelik yapılan araştırmalara dayanmaktadır. Yapılan bu araştırmalar, 1925 yılında Ernest Burgess ve Robert Park tarafından "Şehir" adıyla bir kitapta toplanmıştır. Ekoloji kuramının adı bu teoride biyolojiye ait kavramların sıkça kullanılmasından gelmektedir. Bu kuramda kent canlı bir organizma olarak kabul edilir. Burgess ve Park'a göre sosyolojinin diğer temel doğa bilimlerinden bir farkı yoktur. Onlara göre insan toplulukları bir ekolojik topluluktur ve canlı bir topluluğu bir arada tutan yasa ve kurallar içinde açıklanması gerekir (Park ve Burgess, 2015: 14).

Ekoloji kuramına göre, sanayileşme ve artan ulaşım ve haberleşme teknolojileri kent nüfusunun farklı alışkanlıklar, duygular edinmesine ve karakterinde önemli değişimlere neden olmaktadır. Kent a) nüfusunun büyüklüğü, b) yerleşim yerlerinin yoğunluğu, c) yerleşim yerlerinde oturanların ve grup yaşamının farklılığı nedeniyle farklı davranış biçimlerinin oluşmasına zemin hazırlamaktadır. Ekoloji kuramının temsilcisi Louis Wirth bu yaşanan değişimleri farklı bir yaşam biçimi olarak adlandırmaktadır.

Ekoloji kuramında doğada yaşanan bazı süreç ve değişimler kentsel mekâna uygulanmaktadır. Nasıl ki ormanda türler arasında bir rekabet söz konusu ise, bu durum kentteki farklı gruplar içinde geçerlidir. Kentte yaşanacak nüfusta azalma ya da ekonomik anlamda bir gerileme rekabeti artıracaktır. Daha zayıf gruplar ya düşük ekonomik seviyeye inmeye zorlanır ya da topluluktan tümüyle çıkartılırlar (Park ve Burgess, 2015: 115).

Merkezileşme ve merkezden uzaklaşma kentte yaşanan diğer süreçlerdir. Toplulukların büyümesinde basitten karmaşığa, genelden uzmanlaşmaya doğru bir gelişme vardır; önce merkezileşme, ardından da merkezden uzaklaşma süreci başlamaktadır. Merkezileşme ve merkezden uzaklaşma süreçlerinde ulaşım imkânları ve bu alanda kentte yaşanan değişim ve yeni iş sahalarının varlığı etkili olmaktadır.

Kentte yaşanan bir diğer süreç istiladır. Ekolojide var olan türler arası istila kent içinde geçerlidir. Göçmenlere ait yerlerin fabrika yapmak amacıyla ellerinden alınması ya da daha önce üst gelir gruplarına ait iken, artan suç oranları nedeniyle, boşalan kent merkezindeki konutların alt gelir grupları tarafından ele geçirilmesi kentsel mekânda istilanın tipik örnekleridir. İstila süreci ardi ardına devam eden etaplardan oluşur. Her istilada mekândaki denge bozulmakta ve yeni şartlara göre yeni dengeler ortaya çıkmaktadır. Kent her şekilde biçim değiştirmekte, bir canlı gibi devamlı bir değişim yaşamaktadır.

Kent sosyolojisi konusunda farklı düşüncelere sahip bir diğer düşünür grubu Marksist ideolojik temelde kenti analiz edenlerdir. Bu ekolün önemli temsilcisi Henri Lefebvre'ye göre mekân, yansız bir kavram değildir, kapitalist bir toplumda mekânı sermayenin temsilcileri devlet eliyle biçimlendirmekte, böylelikle toplumu denetim altında tutmaktadır (Keleş, 2015: 19). Kent, metaların üretildiği yerden kendisi meta olarak üretilir hale gelmiştir ve bu değişimin adı kentsel devrimdir.

Kapitalizm ve yaşadığımız dünyayı, mekânı anlamının yolu gündelik hayatı anlamaktan geçer. En acayip şeyler, aynı zamanda, en gündelik şeylerdir. Kapitalizm özellikle 2. Dünya Savaşı sonrasında işyerlerini, işçileri sövmeye devam etmiştir. Ancak sömürü artık üretimle değil tüketimle, reklamla yapılmakta ve günlük hayatın her aşamasında yürütülmektedir. Kapitalizm boş zaman, aşk, sanat vb. alanların tümündedir (Lefebvre, 2010: 39-42).

Lefebvre'nin kazandırdığı kent hakkı kavramı, kentlilerin ülke ve kent sorunları karşısında bilgi sahibi olması ya da karar alma sürecinde temsil edilmesinin ötesinde; karar alıcı konuma getirmeyi, alınan kararlarda söz hakkı olmasını amaçlar. Kent hakkı birbiri içine geçmiş iki haktan oluşmaktadır. İlki, kentsel mekânın üretim, planlama ve geliştirilmesi sürecine katılım hakkı. İkincisi, ihtiyaçlar doğrultusunda kentsel mekânda kullanma, eylem ve işgal hakkıdır (Lefebvre, 2015).

Bu ekolün bir diğer temsilcisi Manuel Castells'dir. Castells, kentsel mekânı emek gücünün yeniden üretildiği alan olarak tanımlar. Emegün yeniden üretimi ve yapıyı çevrenin üretimi ekonomik, siyasal ve ideolojik yapıların bütünlüğünün mekansal birimle eklemlenmesini sağlayan süreçlerle gerçekleşmektedir (Pınarcıoğlu vd., 2013: 90). Castells kamusal tüketim kavramı üzerinde durur. Bütün toplumsal grupların günlük yaşamının temelinde yer alan konut, eğitim, sağlık, kültür, ticaret vb. ortak tüketim araçlarının örgütlenmesi yatmaktadır (Castells, 1997: 14).

Kamusal tüketim, kapitalist kentin epistemolojik tonunu belirler. Kentin dinamiklerini, toplumsal değişimi, kapitalist sisteminin halen nasıl ayakta kaldığını ve kapitalist sistemin tekel aşamasında günümüzde nasıl hüküm sürdüğünü kamusal tüketim kavramı üzerinden anlamak mümkündür (Merrifield, 2012: 248).

Marksist kent düşünürlerin bir diğer temsilcisi, David Harvey'dir. Harvey'e göre mekân içerikten ve anlamdan yoksun, "kendinde şey" olarak görülmez. Kent ancak kapitalist süreç içinde anlamlıdır. Kentsel sistem göreceli ve tekelci rant ve mülkiyet değerlerine bağlıdır (Merrifield, 2012: 286). Sermaye artı değer arayışı peşinde hiç durmadan ürettiği artı ürünü soğurmaktadır ve bu süreçte kent kilit önemdedir (Harvey, 2012: 47).

Harvey'e göre kapitalizmin doğası gereği kapitalistler arasındaki rekabet aşırı birikime neden olmaktadır. Biriken bu sermaye fazlası alış-veriş merkezleri, konut alanları, bürolar, üretim ve tüketim için gereken fiziksel çevrenin inşa edilmesi sayesinde yeniden birikim sürecine dâhil edilmektedir. Kent bu sürecin merkezindedir (Pınarcıoğlu vd., 2013: 94). Kentte elde edilen gelir siyasal gücün gerçeklerine göre dağıtılmaktadır. Bu nedenle, zengin daha zengin yoksul ise daha yoksul olmaktadır. Kent içindeki gelir dağılımı siyasal sürecin tahmin edilebilir bir sonucu olmaktadır (Harvey, 2003: 72).

İster kapitalist sistem içindeki yeri olsun, ister birey ve toplum üzerindeki değiştirici gücü olsun kentler daima önemli bir araştırma alanı olmaya devam edecektir. Üstelik bu durum yalnızca sanayi toplumları için değil, gelişmekte olan ve kendine has sorunları bulunan kent ve onun toplumları için de geçerlidir.

2. TÜRKİYE'DE KENT SOSYOLOJİSİ ÇALIŞMALARI

Osmanlı Devleti'nin 17. yüzyıldan itibaren belli alanlarda yürüttüğü reformlar, yeni bilgi ve düşüncelerle yetişmiş bürokrat-aydın bir sınıfı yaratmıştır. Batılılaşma sürecinde açılan okullardan yetişen bu yeni aydın kuşağı için pozitivism ile eş anlamlı kullandıkları bilim her şeyin belirleyicisi olmuş, batmakta olan devleti kurtaracak bir çözüm olarak algılanmıştır. Osmanlı Devleti'nde sosyolojinin adının duyulması bu yeni kuşak sayesinde olmuştur (Arlı ve Bulut, 2008: 20).

Sosyolojinin Osmanlı'daki akademi öncesi tarihini, Le Play'in düşüncelerine ilgi duyan Ali Suavi'nin 1860'ların sonundaki yazılarına kadar geriye götürmek mümkündür. 1896'da Maarif Mecmuasında Rıza Tevfik'in Spencer'dan ilhamla kaleme aldığı notlar, 1900'de Ahmet Şuayip'in Servet-i Fünun dergisinde çıkan Durkheim, Boutroux ve Bergson'dan bahseden yazıları ve yine 1900'de Hasan Tahsin Avni'nin René Worms'tan yaptığı tercüme Türk toplumunda sosyolojinin gelişmesinin ilk adımlarıdır. Suphi Ethem'in 1911 yılında çıkardığı Sosyoloji adlı kitap ise, bu alandaki ilk telif eserdir (Bulut, 2014: 6-7). Türkiye'de sosyolojinin akademide kurumsal hale gelmesi, Ziya Gökalp'in 1914 yılında sosyolojiyi Darülfünun ders programlarına dâhil etmesiyle başlar (Sucu, 2016: 293).

Sosyolojinin Osmanlı'daki bu ilk yıllarında, sosyologların toplumla ilişkisini hem teorik hem de ampirik düzeyde, büyük ölçüde köklü reformlar yapmaya dönük kuvvetli bir arzu şekillendirilmiştir. Devletin kurtuluşu için üretilmiş reçeteler bağlamında toplumun da dönüştürülmesi hedeflenmiştir. Böylece "toplumsal mühendislik" ve "içtimaî tabip" alışkanlıkları kurumsallaştırılmış ve sosyolojik bilgi araçsallaştırılmıştır. Modernleşmeci paradigma etkisinde; kırsal-kentli, geleneksel-modern karşıtlıkları temelinde; modern, Batılı bir toplum olma ideali merkeze alınarak çalışmalar yürütülmüştür (Bulut, 2014: 4).

Türkiye'de kent sosyolojisi alanında yapılan ilk çalışmalardan birisi, 1923 yılında Ziya Gökalp'in Diyarbakır ve Mardin çevresindeki incelemelerinden oluşturduğu "Şehir Medeniyeti Köy

Medeniyeti” başlıklı yazısıdır. Ancak bu alandaki daha sistematik çalışmalar ise, Hilmi Z. Ülken’in 1932-1933 yıllarında İstanbul Belediyesi Mecmuasında yayınlanan on iki makalesidir. Ülken çalışmalarında daha çok kentteki kültürel ve sosyal değişim ile kır-kent ayrımı üzerinde durmuştur. 1940’lı yıllarda köyde ve kentsel alanda modernizmin neden olduğu kültürel değişimler kent sosyolojisinin temel ilgi alanıdır.

Farklı sosyoloji ekollerinden gelmelerine rağmen, Türkiye’deki iki sosyoloji ekolü de bu çalışma alanının dışında kalmamıştır. Kökleri Ziya Gökalp’in benimsediği Le Play okuluna dayanan ve felsefe ağırlıklı İstanbul ekolü ile Behice Boran, Niyazi Berkes’in kurdukları, daha çok Marksist düşüncedeki Ankara ekolü farklı alanlarda farklı bakış açılarına sahip olsalar da, Batılılaşma, modernizm ve bunların toplumsal etkileri her iki ekolün ortak çalışma alanları olmuştur (Kaçmazoğlu, 2012: 25).

Ankara ekolü, 1940-1950 arası dönemde, köyün modernleşmesi üzerine çalışmalar yapmıştır. 1940’lı yıllarda, Niyazi Berkes’in “Bazı Ankara Köyleri” ve Behice Boran’ın “Toplumsal Yapı Araştırmaları” çalışmalarının, diyalektik bir bakış açısıyla ele alınan, önemli çalışmalar olduğunu belirtmek gerekir. “Adımlar ve Yurt” ve “Dünya” dergileri bu ekole aittir. Bu ekolde ekonomi hem üretimin hem de değişimin temelini oluşturur. Doğu tipi toplumdan Batı tipi topluma geçiş, ziraattan sanayiye geçiş ancak kentlerle mümkündür. Köy davası, köyün kendi ekonomik ve sosyal şartları içinde bırakılması değildir, bilakis köylerin o şartlarını günümüz şartlarıyla değiştirmektir. Diğer taraftan kentler ise Batı medeniyetine açılan kapılarımızdır. Batılılaşma hedefi ancak kentlerle mümkün olacaktır.

1950’li yıllarda İstanbul ekolünden Mümtaz Turhan etkin olmaya başlamıştır. Mümtaz Turhan, makineleşmenin etkisinden hareketle kültürel değişimleri anlattığı “Kültür Değişimleri” adlı eseri hem Niyazi Berkes hem de Behice Boran’a karşı bir cevap niteliğindedir. Türkiye’ye yeni yeni etki eden Amerikan sosyal bilim terminolojisini ilk kullananlar arasında yer alan Turhan toplumsal değişmeyi de işlevselci bir perspektiften değerlendirmektedir (Sunar, 2014: 88).

Bu dönemde Cahit Tanyol, İbrahim Yasa, Nermin Erdentuğ, Cavit Orhan Tütengil, Nurettin Ş. Kösemihal ve Tahsin Demiray köydeki değişim üzerine çalışan diğer araştırmacılarıdır. Bu dönemin sosyologlarının ortak özelliği köylerin ekonomik, sosyal bakımından kalkınması için bilim, fikir ve siyaset alanında çalışmaktır. Köylerde yaşanan toplumsal değişim, modernizmin bu alanlardaki etkisi ve sonuçları, köy enstitüleri temel çalışma alanlarıdır (Kaçmazoğlu, 1995: 137).

Köyde yaşanan değişimin yanında kentlerde yaşanan değişim de önemli bir diğer çalışma alanıdır. Özellikle Cumhuriyetin ilk yıllarında uygulanan küçük ve orta ölçekli kentlerde sanayileşme çabaları bazı yerleşim yerlerinde beklenmedik ve ani değişimleri zorunlu kılmış, yaşanan zorunlu ve hızlı değişimler birçok çalışmanın konusunu oluşturmuştur. Bu çalışmaların ilki, Mübaccel B. Kıray’a, DPT tarafından yaptırılan “Ereğli: Ağır Sanayiden Önce Bir Sahil Kasabası” adlı araştırmadır. Bu çalışma sanayileşmeyle birlikte kırsal alandan kentsel alana geçişi ve bu geçişin neden olduğu sorunları küçük bir kasaba olan Ereğli örneğinde incelemektedir. Toplumsal değişimi açıklarken Kıray, (özellikle Merton sonrası) işlevselci yaklaşımdaki sosyal düzensizlik ve bozuk sosyal işlevler yerine tampon kurumlar kavramını kullanmaktadır (Sunar, 2014: 93).

Ziyaettin Fahri Fındıkoğlu’nun, 1962 yılında yürüttüğü “Karabük’ün Teşekkülü ve Demografik ve İktisadi Meseleleri”, “Karabük’te Sanayileşmenin İktisadi ve İçtimai Tesirleri” adlı çalışmaları orta ölçekli kentlerde yürütülen saha çalışmalarının ilklerindedir. Aynı yıllarda Erol Tümertekin’in demir çelik sanayi etrafında yoğunlaşan “Karabük’ün Kuruluşu” incelemesi Sosyoloji Konferansları dergisinde yayımlanmıştır. Ziyaettin Fahri Fındıkoğlu’nun “Şehir Sosyolojisi” adlı kitabı 1963 yılında yayımlanmıştır. Ayda Yörükân’ın “Şehir Sosyolojisinin Teorik Temelleri” isimli çalışması İmar ve İskân Bakanlığı tarafından 1968 yılında yayımlanmıştır. Bu araştırmalarda

çoğunlukla modernizm çizdiği dönüşüm ve bunun mekânsal, toplumsal ve ekonomik sonuçları üzerinde durulmaktadır. Bu anlamda Türk sosyoloji tarihinin ilk dönemlerinde görülen modernizmin değiştirici rolüne olan inanç bu dönemdeki çalışmalarda da geçerliliği korumaktadır (Zengin, 2007: 225).

Giderek artmaya başlayan iç göç, 1950’li yıllarda çalışma alanları arasındadır. İç göç konusunu daha çok Hilmi Z. Ülken, Cavit Orhan Tütengil, Cahit Tanyol ve Amiran Kurtkan çalışmıştır. Ülken, artan sanayi üretimiyle birlikte işçiye duyulan ihtiyacın göçü tetiklediğini dile getirmektedir. Tanyol ise traktörün kullanıma girmesiyle birlikte köylerde bir zenginleşme ve sosyal hayatta bir hareketlenme olduğunu ifade etmektedir. Ağa köylerinde ise işsiz kalan köylülerin kentlere yöneldiğini belirtmektedir. Tütengil ise, artan yol imkânlarının göçü artırdığına dikkat çekmektedir (Kaçmazoğlu, 1995: 164-166).

1967 yılında “Köy ve Gençlik” adlı çalışmasını ele alan Cavit Orhan Tütengil, ayrıca Sakarya’nın bazı köylerinde araştırmalarda bulunmuş ve 1969 yılında “Türkiye’de Köy Sorunu” adlı çalışmasını da yayımlamıştır. 1970’lerin ortasında Türk iktisadi gelişmesi araştırma projesi çerçevesinde Ruşen Keleş ve Orhan Türkay’ın önderliğinde Güneydoğu Anadolu Bölgesi haricindeki 6 bölgenin 44 köyünü örnek alan bir araştırma yapılmıştır. 1965 yılında Paul Stirling tarafından yayınlanan “Türk Köyü” adlı çalışması dönemin kayda değer bir başka eseridir. Stirling bu eserinde köydeki dönüşümü ve sonuçlarını gözlemlemiştir (Nerse, 2014: 172-173).

1940-1980 arası dönemde gecekondu alanında çok sayıda çalışma yapılmıştır.²Bu çalışmalarda gecekondulaşma daha çok sanayileşmenin neden olduğu iç göç bağlamında ele alınmakta, gecekondulaşma ucuz işgücüne duyulan ihtiyacın neden olduğu bir sorun olarak algılanmaktadır (Şatıroğlu, 2011: 350). Gecekondu aslında bir anlamda geri kalmış ve mali kaynakları kısıtlı olan Türkiye’nin refah devleti uygulaması olarak görülmüştür (Erman, 2013: 234).

Ruşen Keleş’in 1961 yılında yayınlanan, “Şehir ve Bölge Planlaması Bakımından Şehirleşme Hareketleri” adlı çalışması kapsamlı ve sistematik olması bakımından sahasında önemli ilk kuramsal çalışma olarak kabul edilmektedir. O dönemde SBF’nin Şehircilik Enstitüsü asistanı olan Keleş, ABD’de yaptığı literatür taramasıyla da çalışmaya derinlik kazandırmıştır. Ruşen Keleş, “Eski Ankara’da Bir Şehir Tipolojisi” adlı doçentlik tezinde Ankara Kaleiçi yöresindeki eski, tarihsel semtlerin, şehir tipolojisi içindeki yerini belirlemeyi amaçlayan bir monografi denemesi gerçekleştirmiştir (Zengin, 2007: 228).

Mübeccel Kıray’ın 1972 yılında yayınlanan “Örgütlemeyen Kent: İzmir” adlı çalışmasında, İzmir’de iş hayatının yapısı ile kentleşme süreci arasındaki ilişkiyi ele almıştır. Artan gecekondulaşmanın iş gücü üzerindeki etkisinin incelendiği bu çalışmada kente yeni gelen göçmenlerin oluşturduğu işgücünün örgütsüz geliştiğine dikkat çekilmektedir.

Bu dönemdeki gecekondu konusunda yapılan bir başka araştırma Orhan Türkoğan’ın, 1974 yılında yayınlanan “Yoksulluk Kültürü: Gecekonduların Toplumsal Yapısı” adlı çalışmasıdır. Çalışmada diğer ülke deneyimlerinden farklı olarak Türkiye’deki gecekondu alanlarının yoksulluk

²İbrahim Öğretmen (1957), Ankara’da 158 Gecekondu, Ankara SBF Yayını/ İbrahim Yasa (1966), Ankara’da Gecekondu Aileleri, Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı, Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı Yayını/ Ayda Yörükkan (1966), İzmir Gecekonduları, İmar ve İskân Bakanlığı Yayını/ Cevat Geray (1968), “Gecekondu Sorununa Toplu Bakış” Amme İdaresi Dergisi, 1(2)/ Turhan Yörükkan (1968), Gecekondu ve Gecekondu Bölgelerinin Sosyo-Ekonomik Özellikleri, İmar ve İskân Bakanlığı Yayını/ Emre Kongar (1973), “Altındağ Gecekondu Bölgesi”, Amme İdaresi Dergisi, 6 (3)/ İlhan Tekeli, Yiğit Gülöksüz ve Tarık Okyay (1976), Gecekondu, Dolmuşlu, İşportalı Şehir, Cem Yayınları/ Tansu Şenyapılı (1981), Gecekondu: Çevre İşçilerin Mekânı, ODTÜ Yayını/ Önder Şenyapılı (1978), Kentleşen Köylüler, Milliyet Yayınları.

kültürü yaratmadığı, gecekonduların umutsuz ve çaresiz olmadığı, bir dönüşüm geçirdikleri ifade edilmektedir.

Kemal Kartal'ın, 1977 yılında Çankırı'nın 27 köyünden Ankara'ya göç edenler üzerinde yaptığı saha çalışması “Kentleşme ve İnsan: Kentleşme Sürecinde İnsan Tutum ve Davranışlarında Meydana Gelen Değişmeler” adıyla yayımlanmıştır. Bu çalışmada, 420 denek üzerinde, kentte kalış süresi ve gelir düzeyi bağımsız değişkenlerinin, kırdan kente göçenlerin türlü konulardaki tutum ve davranışlarını nasıl etkilediği araştırılmıştır (Zengin, 2007: 229).

Çoğu saha çalışmasına dayalı bu araştırmalarda genel kurgu kentlerde modernizmin dönüştürücü etkisi ve geri kalmış ülkelerde yaşanan eksik modernleşmedir. Bu çalışmalarda bir yandan gecekondulardan şikâyet edilirken, bir yandan da gecekonduda yaşayanların kentle bütünleşme sorunu ve yaşadıkları değişim ele alınmakta, gecekonduda yaşayanların, kentte kalış süresine bağlı olarak, dönüşeceği umut edilmektedir.

Bu dönemdeki gecekonduya bakış ne kentli ne de köylü olarak kaldıklarıdır. Kentli alışkanlıkları olmayan, çok doğuran, hiç tiyatroya gitmeyen, hijyen kaygısı taşımayan bu insanların kenti köylüleştirmediği vurgusu vardır (Erman, 2013: 243). Diğer taraftan, sanayileşme için vazgeçilmez olan ucuz işgücüne duyulan ihtiyaç ve konut politikalarındaki yetersizlikler gecekondulara yönelik bu karşıt söylemi zorunlu olarak yumuşatmaktadır.

Gecekonduların kapitalist ilişkilerin yaygınlaşması ve derinleşmesiyle birlikte yok olacağı ve hem sanayide hem de tarımda işçileşmenin tamamlanacağı düşünülmektedir. Bu çalışmalarda, sınıf olgusu doğrudan ele alınmamakta, toplumsal dönüşüm sürecinde emeğin niteliğindeki dönüşüm daha çok, köylülükten ücretli işçiliğe geçiş sorunu kapsamında değerlendirilmektedir. Bu döneme ait araştırma çerçevesi, kent sosyolojisi bakımından önemli katkılar sağlamış olmakla birlikte, 1980'lerden sonra özellikle Türkiye'de yaşanan ekonomik ve sosyal değişim karşısında, Türkiye kentlerini ve kentleşme deneyimini analiz edebilmek için yetersiz kalacaktır (Kurtuluş, 2013: 213).

1980 sonrası Türkiye'de her alanda önemli kırılmalar yaşanmıştır. 1980 Askeri Darbesi sonrasında Türkiye'de oluşan yeni apolitik ortam siyasal içerikli söylemlerin zayıflamasına neden olacaktır. Bu dönemde yeni imar afları sayesinde apartmanlaşma sürecine giren gecekondular daha çok kabul görmeye başlamış, gecekondular hakkındaki meşruiyet tartışması geri plana itilmiştir. Kentsel mekânda gecekonduların giderek daha belirleyici hale gelmiştir. Postmodernizmin getirdiği, modernizm karşıtı söylem gecekondularını modernizme göre dönüştürme işinin rafa kaldırılmasına neden olacaktır.

1980'li yıllarda sınıfsal mücadele gerilerken, bireysel haklar öne çıkmaya başlamıştır. Türkiye'de 1960-1980 arası dönemde gündemden düşmeyen başlıca konular arasında yer alan işçi hakları, toprak reformu, kalkınma sorunu, modernizm, sınıfsal mücadeleler en azından akademik alanda çekiciliğini yitirecektir. Kentsel yoksulluk, suç, inanç özgürlüğü, etnik kimlik, demokratikleşme, katılım, terör, dezavantajlı gruplar gündemin yeni konuları haline gelecektir. Bu dönemde gecekonduların sınıfsal direnişin değil, bireysel şiddetin mekânları olarak yeniden tanımlanacaktır.

Gecekonduların suç konusunda Sema Erder'in “Kentsel Gerilim” adlı çalışması öncü niteliğindedir. Bu çalışmada Erder, İstanbul'un Pendik ilçesindeki farklı gelir grupları üzerine çalışmış ve bu farklılıkların kentsel bir gerilim yaratıp yaratmadığını araştırmıştır. Bu konuda Serkan Gölbaşı'nın “Kentleşme ve Suç” adlı çalışması önemlidir. Çalışmada, kent ve suç kavramlarının birbiri ile olan karmaşık ilişkisi ele alınmıştır. Nurdan Akıner'in “Mersin Banliyölerinde Öfke Patlaması” adlı çalışması zorunlu göçün toplumsal etkilerini suç özelinde incelemektedir.

Kentlerde giderek yaygınlık kazanan suç korkusunun ele alındığı Esra Banu Sipahi tarafından yayınlanan “Suç Korkusu” adlı eserde Türkiye genelinde bir saha çalışması yapılmaktadır. Mehmet Kul’un yayınladığı “Suçtan Daha Büyük Suç Korkusu” adlı çalışma, bireysel özelliklerin suç korkusuna etkisi araştırmaktadır.

1980 sonrası gecekondü bölgeleri biçim değiştirdikçe, bu alanlarda çalışılan konularda çeşitlilik kazanmıştır. Bu çeşitlilik içinde kentsel yoksulluk, tabakalaşma öne çıkmaktadır. Sema Erder’in, İstanbul’un Ümraniye ilçesinde yaptığı bir saha çalışması, “İstanbul’a Bir Kent Kondu: Ümraniye” adıyla yayınlanmıştır. Bu araştırmanın temel amacı, kitlesel göçün yaşandığı kentsel ortamda oluşan yeni tabakalaşma sisteminin dinamiklerini anlamaya çalışmaktır.

Necmi Erdoğan editörlüğünde hazırlanan “Yoksulluk Halleri” Türkiye’de kentsel mekânda yoksulluğun ne boyutlara ulaştığını bize göstermektedir. Kentsel mekânda yoksulların kim olduğu, nasıl yaşadığı çok sayıda saha çalışmasıyla gözler önüne serilmektedir. Türk Sosyal Bilimler Derneği tarafından 2001 yılında düzenlenen 7. Ulusal Sosyal Bilimler Kongresi’nin teması da kentsel mekânda yoksulluktur. Kongre’de iç ve dış göçün neden olduğu yoksulluk ele alınmıştır. Bildiriler daha sonra “Kentleşme, Göç ve Yoksulluk” adıyla yayınlanmıştır. Yoksulluk konusundaki önemli bir diğer çalışma, Oğuz Işık ve Melih Pınarcıoğlu tarafından 2001 yılında çıkarılan “Nöbetleşe Yoksulluk” adlı kitaptır. Kente göç edenlerin bir hiyerarşi içinde yoksulluğu birbirine devrettiğini iddia eden çalışma İstanbul’da bir saha çalışmasını içermektedir.

Gecekondü kültürünün bir parçası olan hemşeri derneklerinin ele alındığı ve Ayça Kurtoğlu tarafından çıkarılan “Hemşehrilik ve Şehirde Siyaset” adlı çalışma patronaj ilişkilere dayalı siyasetin kentte nasıl işlediğini anlatmaktadır. 2002 yılında çıkarılan, Gülten Kazgan ve ekibinin İstanbul, Kuştepe’de yürüttüğü saha çalışmasını içeren “Kuştepe Gençlik Araştırması” Kuştepe’de kurulan bir üniversitenin gençler üzerindeki etkilerini araştırmaktadır. Hatice Kurtuluş tarafından derlenen “İstanbul’da Kentsel Ayırışma” adlı çalışma küreselleşmeyle başlayan yeni sınıfsal ve mekânsal ayırışmaları ele almaktadır.

1980 sonrası küreselleşmeyle birlikte merkezi idarenin gücünü yitirmesi ve “yönetim” kavramının yerini “yönetişim” kavramına bırakmasıyla birlikte yerel düzeydeki haklar ve karar alma sürecine yurttaşların katılımı önplana çıkmıştır. Ahmet Mutlu’nun “Kentli Hakları ve Türkiye”, M. Akif Çukurçayır’ın “Yurttaşsız Demokrasi” ile Kemal Görmez’in “Yerel Demokrasi ve Türkiye” çalışmaları bu alandaki akla ilk gelen çalışmalardır. Bu çalışmalarda değişen devlet anlayışı kapsamında katılımın artan önemi vurgulanmakta, özellikle yerel ölçekte yeni katılım kanallarının gerekliliği üzerinde durulmaktadır. TODAİE tarafından basılan ve Kıvılcım Akkoyunlu Ertan’ın hazırladığı “Kent ve Kentli Hakları” diğer bir önemli eserdir. Bu alanda Bursa Kent Konseyi tarafından 2016 yılında düzenlenen “Kent Kültürü ve Kentlilik Bilinci” adlı sempozyum kayda değerdir. Sempozyum sonrasında, aynı adla yayınlanan, çalışmada yer alan bildiriler hem katılımın önemini hem de yeni bir katılım yolu olan kent konseylerinin sorunlarını tartışmaktadır.

Katılım hakkı konusunda önemli bir diğer gelişme, 2013 yılında yaşanan Gezi Parkı olaylarıdır. Türkiye’deki önemli kentsel toplumsal hareketler arasında yer alan Gezi Parkı Olayları kendi literatürü oluşturmuştur. Vefa Öğütle ve Emrah Göker’in derlediği “Gezi ve Sosyolojisi” ile Mustafa Sönmez’in “Kent, Kapital ve Gezi Direnişi” adlı çalışmalar bu alandaki öncü çalışmalardır. Bu çalışmalarda Gezi Parkı olaylarının siyasal iktidarın yanlış uygulamaları sonucunda toplumda biriken gerilimin anlık bir patlaması olmanın ötesinde; sınıfsal, ekonomik ve sosyal nedenleri olduğu üzerinde durulmaktadır. Sokağa çıkmanın bir katılım hakkı olduğu vurgulanmaktadır.

Özellikle sol söylemin etkisini yitirdiği 1980 sonrası dönemde sınıfsal kimlik dışındaki etnik ve dini kimlikler bireyi tanımlayan yeni kimlikler haline gelmiştir. Bu durum, bu alanda yapılan çalışmaların sayısını artırmıştır. Bu konudaki yayınların öncülerinden birisi Nilüfer Göle’nin “Modern

Mahrem” kitabıdır. Çalışma modernizm, İslam ve Kemalizm ekseninde kadının toplumsal yerini tartışmaktadır. Aynı yazarın 2008 yılında çıkan “İç İç Girişler: İslam ve Avrupa” adlı çalışması farklı bir bakış açısı getirmektedir. Çalışmada her türlü ayrışma ve karşı duruşu rağmen İslam’ın Avrupa’da bir ilişki ağı içinde olduğu ortaya konmaktadır.

Elisabeth Özdalga’nın editörlüğünü yaptığı “İslamcılığın Türkiye Seyri” adlı kitap çok sayıda farklı makaleyi barındırmaktadır. İslami kimliğin sivil toplum, kentsel mekân ve devlet karşısındaki duruşunun ele alındığı çalışma döneminin önemli eserleri arasındadır. Ruşen Çakır’ın kentsel mekânda siyasal İslami ele aldığı çalışması “Ayet ve Slogan” tarikatların ve cemaatlerin etkinliğini ve iktidarla ilişkilerini sorgulamaktadır.

2000’li yıllarda siyasal İslamın yükselişiyle birlikte hem modernizm hem de Batılılaşma sorgulanır hale gelmiştir. Bu sorgulama kentsel ölçekte de yürütülmektedir. Lütfi Bergen’in “Kenti Durduran Şehir” ve “Şehir Sünnettir” adlı kitapları alternatif bir kent algısı yaratmayı amaçlamaktadır. Bu algı İslami nitelikte olup, aslında postmodern izler taşımaktadır. Bergen eserlerinde, İslam kentinin akademik anlamda ihmal edildiğini, modernizmin Müslümanlar için bir dayatma olduğunu ve Müslümanların kapitalizm ve modernizmin ötesinde farklı bir kent yaşamına sahip olduğunu iddia etmektedir.

Gerek Siyasal İslamın artan gücü ve iktidara ortak olması gerekse İslami duruş adı altında alternatif bir kent yaşamının sunuluyor olması kimi tepki ve eleştirileri beraberinde getirmektedir. Siyasal İslamın güçlenmesiyle kentlerde boy gösteren yeni dindar orta sınıfın eleştirildiği “Türkiye’de Yeni Kapitalizm” Ayşe Buğra ve Osman Savaşkan’ın eseridir. Aynı konuda bir başka eser “Nurjuvazi” adıyla Eren Erdem tarafından yayınlanmıştır. Kitap yeni dindar orta sınıfın lüks tüketime hevesli olduğu iddiasını taşımaktadır. 2014 yılında Dilek Yankaya tarafından yayınlanan “Yeni İslami Burjuvazi” adlı çalışma, İslami sermayenin kentsel mekânda nasıl yer edindiğini, dindar kesimde yaşanan toplumsal ve siyasal dönüşümü anlatmaktadır. Tanıl Bora’nın derlediği “İnşaat Ya Resulullah” adlı çalışma, 2002-2017 yılları arasında AKP hükümetlerinin yürüttüğü inşaata dayalı büyüme ve bu büyümenin kentsel ve toplumsal sonuçlarını incelemektedir.

1990 sonrası Türkiye’de kent sosyolojisinde çalışılan bir başka alan Güneydoğu’da terör nedeniyle yaşanan zorunlu göçtür. Zorunlu göç edenlerin miktarı az olmakla birlikte aniden ve hazırlıksız gerçekleşen bu göç ciddi sorunlar yaratmıştır. Ayhan Kaya’nın “Türkiye’de İç Göçler Bütünleşme mi Geri Dönüş mü” adlı çalışması 2009 yılında yayınlanmıştır. Çalışmada, zorunlu göçün büyük kentlerde doğurduğu sorunlar farklı boyutlarıyla ele alınmaktadır. “Doğu ve Güney Doğu Anadolu’dan Terör Nedeniyle Göçeden Ailelerin Sorunları” araştırması Başbakanlık Aile Araştırma Kurumu tarafından desteklenmiştir.

2000’li yıllardan sonra iki çalışma alanı daha kent sosyolojisi çalışanlar için çekici hale gelmiştir. Bunlardan ilki, özellikle son on yılda etkisini hissettiren kentsel mekândaki dönüşüm ve soylulaştırma çalışmalarıdır. Yaygın bir hal alan kentsel dönüşüm projelerinin özellikle kentlilerin barınma hakkını ihlal ettiği, rant amaçlı projelerin ön plana çıkarıldığı eleştirileri yapılmaktadır.

Bu konuda Ayfer Bartu Candan ve Cenk Özbay’ın hazırladıkları “Yeni İstanbul Çalışmaları” ile Asuman Türkün editörlüğünü yaptığı “Mülk, Mahal, İnsan” adlı çalışmalar ön plana çıkmaktadır. Her iki eserde çok sayıda saha çalışmasını içermekte, kentsel dönüşüm ve yeni rant politikaları konusunda ciddi eleştiriler getirmektedir. Bu alanda İlhan Tekeli’nin “Kent, Kentli Hakları, Kentleşme ve Kentsel Dönüşüm” adlı çalışması hem geçmişe hem de günümüze ışık tutmaktadır. Çalışmada kentsel dönüşüm çalışmaları kentli hakları ve kentleşme süreci içinde değerlendirilmektedir.

Tahire Erman’ın, “Mış Gibi Site” adlı çalışması Ankara’da gecekondulu alanı iken kentsel dönüşüm alanı ilan edilip, toplu konutların inşa edildiği Karacaören beldesinde yaşanan değişimi

anlatmaktadır. Kentsel dönüşüm konusunda bir başka çalışma, Dilek Koçak ve Orhan Koçak'ın derlemesidir. "İstanbul Kimin Şehri?" adlı eserde kentteki değişimin sosyal ve kültürel boyutları ele alınmaktadır.

2000'li yıllardaki diğer yeni çalışma alanı, 2011 yılında Suriye'de başlayan iç savaşın neden olduğu, Suriyeli göçünün tetiklediği göçmenlerin kentle uyum sorunudur. Aslında uzun yıllardır bir göç ülkesi olan Türkiye'de Suriyelilerin sayısının 3 milyona ulaşması kimi toplumsal sorunlar yaratmıştır.

Ahmet İçduygu ve Damla Aksel'in hazırladıkları "Türkiye'de Düzensiz Göç", Ahmet Koyuncu'nun yazdığı "Kent'in Yeni Misafirleri Suriyeliler", Murat Erdoğan'ın "Türkiye'deki Suriyeliler: Toplumsal Kabul ve Uyum Araştırması" ile Murat Erdoğan ve Ayhan Kaya'nın derlediği "Türkiye'de Göçün Tarihi" bu alandaki önemli çalışmalardır. Afet ve Acil Durum Yönetim Başkanlığı (AFAD) tarafından hazırlanan "Türkiye'deki Suriyeli Sığınmacılar 2013 Saha Araştırması Sonuçları" önemli bulgu ve tespitler içermektedir. Bu çalışmalara genel olarak bakıldığında, göçün ortaya çıkardığı uyum sorunu ve bu sorunun neden olduğu ekonomik, siyasal ve kültürel olumsuzlukların ele alındığı görülmekte, farklı ölçekteki saha çalışmalarını içermektedir.

Sema Erder'in "Refah Toplumunda Getto" adlı çalışması Türkiye için yeni olan yabancılaşma ve göçmenlerin uyum sorunu konusunda öğretici bir nitelik taşımaktadır. Daha çok iç göç ve bunun neden olduğu uyum sorunu üzerine yoğunlaşmış olan Türk kent sosyolojisi için dış göçün getirdiği farklı kimliklerin, çok kültürlülük kapsamında, toplumla uyumu nispeten yeni bir çalışma alanıdır.

SONUÇ

Türk kent sosyoloji üzerine yaptığımız literatür taramasında farklı dönemlerde farklı çalışma alanlarının öne çıktığı görülmektedir. Bu durum kent'in değişken doğasının bir sonucudur. Cumhuriyetin ilk yıllarında köy üzerine yapılan saha çalışmaları ağırlık kazanmıştır. Kır-kent ayrımı ve köyün kalkındırılması bu dönemin çalışma konularıdır. İç göçün başladığı 1950'li yıllarda, yeni bir çalışma alanı olarak karşımıza çıkan "gecekondu" günümüze kadar farklı içeriklerde bir çalışma alanı olmayı sürdürmektedir.

1950-1980 arası dönemde yapılan gecekondu çalışmalarında, dönemsel dalgalanmalar olmakla birlikte, gecekonduların kentle bütünleştirilmesi, iç göçün istihdam sorunu bakımından yarattığı etki ve gecekonducuların kentlileşme sorunu ön plana çıkmaktadır. Bu dönemde gecekondu toplumsal olarak kabul görmüş değildir.

1980 sonrası ülkede yaşanan değişimle birlikte gecekondu bir çalışma alanı olmaya devam etmiş fakat ilgi alanları değişmiştir. Bu dönemde kentsel yoksulluk, suç, katılım, etnik ve dini kimlik, inanç özgürlüğü, modernizmin sorgulanması, zorunlu göç yeni ilgi alanları olmuştur.

2000'li yıllarda kentsel dönüşüm en yaygın çalışma alanıdır. Kentler bakımından çok önemli sonuçları içinde barındıran kentsel dönüşüm konusundaki uygulamaların kontrolsüz bir biçimde ülke geneline yayılması, merkezi ve yerel yönetimlerce yürütülen projelerin ağırlıklı olarak rant odaklı oluşu akademik anlamda mevcut uygulamaların sorgulanmasına neden olmaktadır.

1990 sonrası siyasal İslamın kentsel mekândaki artan etkisi, siyasal iktidara aday oluşu hem karşıt fikirlerin hem de yeni bir İslami kent söyleminin doğmasına neden olmuştur. Siyasal iktidarda olmanın sağladığı güç kentlerde düşünsel, ekonomik ve sosyal bazı kabullenmeleri zorunlu hale getirdikçe buna karşı bir tepki kaçınılmaz hale gelmiştir.

2010 sonrası Suriyeli göçünün neden olduğu sorunlar zorunlu bir çalışma alanı olarak karşımıza çıkmaktadır. İç göçe alışık olan Türk kent sosyolojisi bakımından dış göç ve uyum sorunu nispeten yeni bir çalışma alanıdır.

Türk kent sosyolojisinin uzun ve köklü bir bilimsel birikim oluşturduğu, farklı konularda farklı yöntem ve fikirler üzerinden sorgulamalar yaptığı görülmektedir. Toplumda ve kentte yaşananlar konusunda akademik dünyanın duyarsız kalmadığı anlaşılmaktadır. Dünyada yaşanan bilimsel ve düşünsel değişimler ile yeni kavramsallaştırmalar yakından takip edilmektedir. Tüm bu önemli katkıya karşın, kavram geliştirme konusunda Türk kent sosyolojisinin çok da başarılı olamadığı görülmektedir.

KAYNAKÇA

- AFAD (2013), Türkiye'deki Suriyeli Sığınmacılar 2013 Saha Araştırması Sonuçları, Ankara.
- Akiner, Nurdan (2010), Mersin'in Banliyölerinde Öfke Patlaması, Karakutu Yayınları, İstanbul.
- Arlı, Âlim - Bulut, Yücel (2008), "Türkiye'de Sosyolojiyle 100 Yıl: Mirası ve Bugünü", Türkiye Araştırmaları Literatür Dergisi, 6 (11), s. 13-32.
- Aslanoğlu, Rana (1998), Kent, Kimlik ve Küreselleşme, ASA Yayınları, Bursa.
- Aydoğan, Ahmet (2000), Şehir ve Cemaat, İz Yayıncılık, İstanbul.
- Bergen, Lütfi (2013), Kenti Durduran Şehir, MGV Yayınları, Ankara.
- Bergen, Lütfi (2016), Şehir Sünnettir, Hitabevi Yayınları, İstanbul.
- Bora, Tanıl (Ed.) (2016), İnşaat Ya Resulullah, İletişim Yayınları, İstanbul.
- Buğra, Ayşe - Savaşkan, Osman (2015), Türkiye'de Yeni Kapitalizm, İletişim Yayınları, İstanbul.
- Bulut, Yücel (2014), "Türkiye'de Sosyolojinin 100. Yılı", Sosyoloji Dergisi, 3. Dizgi, 28, s. 1-21.
- Bursa Kent Konseyi (2016), Kent Kültürü ve Kentlilik Bilinci, Bursa.
- Candan, A. Bartu - Özbay, Cenk (Ed.) (2014), Yeni İstanbul Çalışmaları, Metis Yayınları, İstanbul.
- Castells, Manuel (1997), Kent, Sınıf, İktidar, (Çev. Asuman Erendil), Bilim ve Sanat Yayınları, Ankara.
- Çakır, Ruşen (2002), Ayet ve Slogan, Metis Yayınları, İstanbul.
- Çukurçayır, M. Akif (2010), Yurttaşsız Demokrasi, Çizgi Yayınları, Konya.
- Duru, Bülent - Alkan, Ayten (2002), 20. Yüzyıl Kenti, İmge Yayınları, Ankara.
- Erdem, Eren (2012), Nurjuvazi, Destek Yayınları.
- Erder, Sema (1996), İstanbul'a Bir Kent Kondu: Ümraniye, İletişim Yayınları, İstanbul.
- Erder, Sema (1997), Kentsel Gerilim, UM: AG Yayınları, Ankara.
- Erder, Sema (2006), Refah Toplumunda Getto, Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- Erdoğan, Murat - Kaya, Ayhan (Ed.) (2015), Türkiye'nin Göç Tarihi, Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- Erdoğan, Murat (2014), Türkiye'deki Suriyeliler: Toplumsal Kabul ve Uyum Araştırması, Hacettepe Üniversitesi Göç ve Siyaset Araştırmaları Merkezi, Ankara.
- Erdoğan, Necmi (Ed.) (2007), Yoksulluk Halleri, İletişim Yayınları, İstanbul.
- Erman, Tahire (2013), "Kent ve Gecekondu", Kent Sosyolojisi Çalışmaları, Örgen Uğurlu (Ed.), Örgün Yayınları, İstanbul, s. 227-267.
- Erman, Tahire (2016), Mış Gibi Site, İletişim Yayınları, İstanbul.
- Ertan, Kıvılcım A. (Ed.) (2014), Kent ve Kentli Hakları, TODAİE Yayını.
- Giddens, Anthony (2010), Modernite ve Bireysel Kimlik, Say Yayınları, Ankara.

- Gölbaşı, Serkan (2008), Kentleşme ve Suç, XII Levha Yayınları, İstanbul.
- Göle, Nilüfer (1993), Modern Mahrem, Metis Yayınları, İstanbul.
- Göle, Nilüfer (2010), İç İçe Girişler: İslam ve Avrupa, Metis Yayınları, İstanbul.
- Görmez, Kemal (1997), Yerel Demokrasi ve Türkiye, Vadi Yayınları, Ankara.
- Haldun, İbn-i (1986), Mukaddime, Çev. Zakir Kadiri Ugan, MEB Yayınları, İstanbul.
- Harvey, David (2003), Sosyal Adalet ve Şehir, Metis Yayınları, İstanbul.
- Harvey, David (2012), Asi Şehirler, Metis Yayınları, İstanbul.
- Işık, Oğuz - Pınarcıoğlu, Melih (2001), Nöbetleşe Yoksulluk, İletişim Yayınları, İstanbul.
- İçduygu, Ahmet - Aksel, Damla (2012). Türkiye’de Düzensiz Göç. Uluslararası Göç Örgütü Yayını.
- Kaçmazoğlu, H. Bayram (1995), “Türkiye’de Sosyoloji Çalışmaları: 1950-1960 Dönemi”, Sosyoloji Dergisi, 3(4), s. 131-190.
- Kaçmazoğlu, H. Bayram (2012), “1940-1950 Tarihleri Arasında Türk Sosyolojisi”, Sosyoloji Dergisi, 3, s. 1-48.
- Kaya, Ayhan (2009), Türkiye’de İç göçler Bütünleşme mi Geri Dönüş mü, Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- Kazgan, Gülten (Ed.) (2002), Kuştepe Gençlik Araştırması, Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- Keleş, Ruşen (2015), Kentleşme Politikası, İmge Yayınları, Ankara.
- Kıray, Mübeccel (1998), Örgütlemeyen Kent: İzmir, Bağlam Yayıncılık, İstanbul.
- Koçak, Dilek Özhan - Koçak, O. Kemal (Ed.) (2016), İstanbul Kimin Şehri?, Metis Yayınları, İstanbul.
- Koyuncu, Ahmet (2014), Kentin Yeni Misafirleri Suriyeliler, Çizgi Yayınları, Konya.
- Kul, Mehmet (2013), Suç Korkusu İstanbul’da Bir Alan Araştırması, Yeni Yüzyıl Yayınları, İstanbul.
- Kurtoğlu, Ayça (2004) Hemşehrilik ve Şehirde Siyaset, İletişim Yayınları, İstanbul.
- Kurtuluş, Hatice (2013), “Kent Sosyolojisinde Değişen Kavrayışlar ve Türkiye’nin Kentleşme Deneyimi”, Kent Sosyolojisi Çalışmaları, Örgen Uğurlu (Ed.), Örgün Yayınları, İstanbul, s. 177-227.
- Kurtuluş, Hatice (Ed.) (2005), İstanbul’da Kentsel Ayrışma, Bağlam Yayınları, İstanbul.
- Lefebvre, Henri (2010), Gündelik Hayatın Eleştirisi I, Sel Yayıncılık, İstanbul.
- Lefebvre, Henri (2015), Şehir Hakkı, Sel Yayıncılık, İstanbul.
- Merrifield, Andy (2012), Metromarksizm Şehrin Marksist Bir Hikâyesi, (Çev. Nihal Ünver), Phoenix Yayınları, Ankara.
- Mutlu, Ahmet (2010), Kentli Hakları ve Türkiye, Çizgi Yayınları, Konya.
- Nerse, Serdar (2014), “Türkiye Kır Çalışmalarında Paradigma Değişimi”, Sosyoloji Dergisi, 3 (29), s. 165-179.
- Öğüt, Vefa - Göker, Emrah (2014), Gezi ve Sosyolojisi, Ayrıntı Yayınları, İstanbul.
- Örgen, Uğurlu - Pınarcıoğlu, Şirin - Kanbak, Ayşegül - Şiriner, Makbule (2013), Türkiye Perspektifinden Kent Sosyolojisi Çalışmaları, Örgün Yayınları, İstanbul.
- Özdalga, Elisabeth (2006), İslamcılığın Türkiye Seyri, İletişim Yayınları, İstanbul.
- Özyurt, Cevat (2007), “Yirminci Yüzyıl Sosyolojisinde Kentsel Yaşam”, BAÜ SBED, 18(1), s. 111-126.
- Park, Robert - Burgess, Ernest (2015), Şehir, Çev. Pınar Kayalığıl, Heretik Yayınları, Ankara.
- Pınarcıoğlu, Şirin - Kanbak, Ayşegül - Şiriner, Makbule (2013), “Kent Kuramları”, Kent Sosyolojisi Çalışmaları, Ed. Örgen Uğurlu, Örgün Yayınevi, İstanbul, s. 71-103.
- Sipahi, E. Banu (2016), Suç Korkusu, Çizgi Yayınları, Konya.
- Sönmez, Mustafa (2013), Kent, Kapital ve Gezi Direnişi, Nota Bene Yayınları, İstanbul.

Sucu, İlyas (2016), “Türkiye’de Türk Sosyolojisi Tarihi Üzerine Yapılmış Çalışmalar – Bibliyografya ve Değerlendirme-“, FSM İlmî Araştırmalar İnsan ve Toplum Bilimleri Dergisi, 7, s. 291-306.

Sunar, Lütfi (2014), “Türkiye’de Sosyal Bilimlerde Toplumsal Değişim”, Sosyoloji Dergisi, 3(29), s. 83-116.

Şatıroğlu, Ayşen (2011), “Türkiye’de Kent Araştırmalarının Değişimi”, Sosyoloji Dergisi, 3(22), s. 347-363.

Tekeli, İlhan (2011), Kent, Kentli Hakları, Kentleşme ve Kentsel Dönüşüm, Tarih Vakfı Yayınları, İstanbul.

TSBD (2002), Kentleşme Göç ve Yoksulluk, İmaj Yayınları, Ankara.

Türkün, Asuman (Ed.) (2014), Mülk, Mahal, İnsan, Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.

Yankaya, Dilek (2014), Yeni İslami Burjuvazi Türk Modeli, İletişim Yayınları, İstanbul.

Yörükkan, Ayda (2006), Şehir Sosyolojisinin ve İnsan Ekolojisinin Teorik Temelleri, Nobel Yayınları, Ankara.

Zengin, Eyüp (2007), “Türkiye’de Kent Sosyolojisi Çalışmaları”, Elmi Mecmuası, Bakü Devlet Üniversitesi, 8 (17), s. 219-243.

YEREL YÖNETİMLERDE LİDERLİĞE YÖNELİK KAVRAMSAL BİR ARAŞTIRMA

Yusuf ESMER¹
Onur ŞAYLAN²
Faruk DAYI³

ÖZET

Günümüzde liderlik, işletme, topluluk, devlet ve aile gibi birçok organizasyon için önem arz etmektedir. Liderlik, belirli amaçlar doğrultusunda başkalarını etkileme ve yönlendirme süreci olarak tanımlanmaktadır. Günümüzde liderlik ve yöneticilik kavramları birbiriyle karıştırılmaktadır. Yöneticilik planlama, örgütleme, yöneltme, koordinasyon ve denetim yeteneklerine dayanırken; liderlik ise yönetim yeteneklerinin yanı sıra doğruluk, dürüstlük, alçakgönüllülük, cesaret, sorumluluk, samimiyet, güven, bilgelik, şefkat duyarlılık gibi yeteneklere dayanmaktadır. Liderlik, kilit kişilerin değişimi gerçekleştirme ve bir organizasyonun, bir sistemin ya da bir yerin performansını geliştirme yeteneğine odaklanmaktadır. Toplumsal bağlamda liderlik, bir bireyin paylaşılan amaçları düzgün bir şekilde ifade etme ve başarma girişimi ile bir grubu ya da sosyal sistemi etkilemesi olarak ifade edilmektedir. Lider, kolektif eylem problemlerinin çözümünde merkezi bir rol oynayan ve belirli amaçlara ulaşmak üzere başkalarını etkileyen ve isteklendiren yöneticidir. Her lider bir yönetici iken, her yönetici bir lider olamamaktadır. Ancak, olması gereken bir yöneticinin liderlik özelliklerine sahip olabilmesidir. Bir yönetici liderlik özelliklerine sahip olabildiği sürece daha başarılı olabilmektedir. Liderliğin doğuştan gelen bir yetenek olduğunu ileri süren yaklaşımlar olmasına rağmen, liderliğin sonradan öğrenilebileceğini savunan yaklaşımların da olduğu dikkate alındığında, yöneticilerin de öğrenme yoluyla lider olabileceği ifade edilebilmektedir. Organizasyonların yönetim sürecinde liderliğe ihtiyaç duyulmaktadır. Yerel yönetimde de karmaşık bir çevreyi yönetmek, talepleri karşılamak ve başarılı olmak için liderliğe ya da lider yöneticiliğe ihtiyaç duyulduğu görülmektedir. Bu bağlamda çalışmanın amacı, konuyla ilgili araştırmalar incelenerek yerel yönetimlerde liderliğin önemini vurgulamaktır. Ayrıca, literatürdeki araştırmaların sonuçlarına bakılarak yerel yöneticilerin benimsedikleri liderlik tarzlarını ve yerel yönetimde hangi liderlik tarzının uygun olduğunu belirlemektir. Çalışmanın sonucunda, başarılı bir yerel yönetim için liderliğin önemli bir unsur olduğu, yerel yönetimde dönüşümcü, otokratik, demokratik, serbestiyetçi ve hizmetkâr liderlik tarzlarının sergilendiği ve yerel yönetimde yerel liderlik anlayışının geliştirilmesi gerektiği tespit edilmektedir.

Anahtar Kelimeler: Liderlik, Yöneticilik, Yerel Yönetimler, Yerel Yöneticilik, Yerel Liderlik, Kamu Yönetimi

A CONCEPTUAL STUDY ON LEADERSHIP IN LOCAL GOVERNMENTS

ABSTRACT

Today's leadership is important for many organizations such as business, community, and government and family. Leadership is defined as the process of influencing and directing others in accordance with specific goals. Today, the concepts of leadership and management are confused. While management is based on planning, organizing, directing, coordinating and supervising skills, leadership is based on talents such as integrity, honesty, humility, courage, responsibility, sincerity, trust, wisdom, compassion, as well as management skills. Leadership focuses on the ability of key people to exchange and improve the performance of an organization, a system, or a place. In the social context, leadership is stated that an individual expresses the shared aims properly and

¹Öğr. Gör. Dr., Sinop Üniversitesi Gerze Meslek Yüksekokulu, yesmer@sinop.edu.tr

²Yrd. Doç. Dr., Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, Çan Uygulamalı Bilimler Yüksekokulu, onursaylan@comu.edu.tr

³Öğr. Gör. Dr., Kastamonu Üniversitesi Tosya Meslek Yüksekokulu, fdayi@kastamonu.edu.tr

influences a group or social system with an attempt to achieve. The leader is the manager who plays a central role in solving collective action problems and who influences and inspires others to reach specific goals. While each leader is a manager, each manager is not a leader. However, it is necessary that a manager may have leadership qualities. A manager can be more successful as long as it has leadership qualities. Although there are approaches proposed that leadership is an innate talent, there are also approaches advocating that the leadership can be learned later. Therefore, it can be stated that managers can be leaders through learning. Leadership is needed in the management process of organizations. Local government also is needed leadership or leadership management in order to manage a complex environment, meet demands and succeed. In this context, the purpose of study is to lay emphasis on the importance of leadership in local government by examining the relevant research. In addition, based on the results of field research, the aim is to also determine the leadership styles which local managers adopt and which leadership style is appropriate for local government. As a result of the study, it is determined that leadership is an important factor for a successful local government; transformational, autocratic, democratic, liberal, and servant leadership styles are exhibited in local government and local leadership needs to be developed in local government.

Key Words: Leadership, Governorship, Local Governments, Local Governorship, Local Leadership, Public Administration

GİRİŞ

Küreselleşmenin etkisiyle dünyada her alanda yaşanan hızlı değişim ve dönüşümler yerel yönetimleri ve yerel yöneticilerin davranış ve rollerini etkilemekte, yerel yöneticilerden farklı rollerin beklenmesine yol açmaktadır (Tetik, 2014: 268). Yerel yöneticilerin karmaşık bir çevreyi yönetmek, talepleri karşılamak ve başarılı olmak için liderlik özelliğine sahip olmaları gerekmektedir. Genel olarak liderlik, belirli koşullar altında, belirli kişisel ya da örgütsel amaçları gerçekleştirmek üzere, bir kişinin diğerlerini etkilemesi ve yönlendirmesi süreci olarak tanımlanmaktadır (Tengilimoğlu vd., 2014: 143). Tanımdan da anlaşılacağı üzere, belirli amaçlar doğrultusunda başkalarını etkileyen ve sevk eden kişiye lider denilmektedir. Bir yönetici doğuştan liderlik özelliğine sahip olabileceği gibi sonradan da lider olabilmektedir. Hızlı bir değişimin yaşandığı ve belirsizliğin çok yüksek olduğu günümüz iş dünyasında değişen ve gelişen ekonomik ve sosyal koşullar karşısında organizasyonların rekabet gücünü etkileyen faktörlerin başında yöneticilerin sahip olduğu liderlik yeteneği, tarzı ve gücü gelmektedir (Yörük ve Dündar, 2011: 94). Günümüzde yerel yöneticiler astlarını etkilemek için çeşitli liderlik tarzları benimseyebilmektedir. Yerelyönetimlerde yöneticilerin benimsedikleri liderlik tarzı ve yönetim anlayışı organizasyonun başarısını önemli derecede etkilemektedir (Genç ve Alayoğlu, 2016: 35). Yerel yönetimde liderlerin halka hesap verme zorunluluğu bulunmakta ve yerel yöneticiler etkili liderlik davranışları uygulayarak halkla güven ilişkisi kurma fırsatını yakalayabilmektedir. Diğer yandan liderlik tarzları kaynakların etkin ve verimli kullanılmasında önemli rol oynamaktadır. Özellikle yerel yönetimlerin başında gelen belediyelerin tepe yöneticileri olan belediye başkanları sergiledikleri liderlik biçimleri, belediye hizmetlerinin etkin ve verimli bir şekilde sunulmasında önemli etkiye sahiptir (Yörük vd., 2011: 103). Son yıllarda tüm organizasyonlarda yöneticiler tarafından sergilenen çok çeşitli liderlik tarzlarının olduğu görülmektedir. Bunlardan etik liderlik, hizmetkâr liderlik, dönüşümcü liderlik, otokratik liderlik, karizmatik liderlik, demokratik liderlik, siyasi liderlik, liberal liderlik ve hafi liderlik en popüler olanlarıdır.

Bu çalışmada, konuyla ilgili araştırmalar incelenerek yerel yönetimde liderliğin önemi vurgulanmakla birlikte, literatürdeki araştırmaların sonuçlarına bakılarak yerel yöneticilerin benimsedikleri liderlik tarzları ve yerel yönetimde hangi liderlik tarzının daha uygun olduğunu tartışılmaktadır. Bu doğrultuda çalışmada, liderlik ve yöneticilik, yerel yönetimler ve yerel yönetimlerde liderlik konusu üzerinde durulmaktadır.

1. LİDERLİK VE YÖNETİCİLİK

Liderlik ve yöneticilik hem kamu yönetimi hem de işletme yönetimi alanında araştırmacıların sıklıkla üzerinde araştırmalar yaptıkları alanlardır. Günümüzde liderlik ve yöneticilik kavramı çoğunlukla birbirlerinin yerine kullanılmasına karşın, literatür incelendiğinde bu kavramların yakından ilişkili olduğu, fakat farklı anlamlar taşıdığı anlaşılmaktadır. Yönetim geliştirmekte olan bir bilim dalı olmasının yanında çok eski bir sanattır. Yönetim, planlama, organizasyon, yöneltme, koordinasyon ve denetim faaliyetlerinden oluşmaktadır. Yönetimin başarılı uygulanabilmesi için üst düzeyde bir beceriyle kişileri yöneltmeyi gerektirmektedir. Kişileri yöneltmek başka bir ifade ile kişileri belirli amaçlar doğrultusunda başarılı bir şekilde yürütmek ya da harekete geçirmek, yöneticilerin liderlik özelliklerine sahip olması ile mümkün olabilmektedir. Liderlik ise başkalarını etkileme sürecidir. Genel olarak, vizyon, misyon, katılımcı yönetim, öğrenme yeteneği, üreticilik, doğruluk, dürüstlük, kimlik sahibi olma ve örgüt kültürünü etkileyebilme bir liderde bulunması gereken özelliklerdir (Serinkan ve İpekçi, 2005: 282). Dolayısıyla, liderlik, liderin yaptığı işlerle ilgili bir süreçtir. Lider ise başkalarını belirli amaçlar doğrultusunda yönlendiren kişidir (Koçel, 1999: 423). Her lider bir yöneticidir, ancak her yönetici bir lider değildir. Olması gereken ise bir yöneticinin liderlik vasıflarına sahip olması yani lider yönetici olmasıdır. Dolayısıyla, yöneticinin görev ve sorumluluklarından dolayı liderlik davranışları sergilemesi beklenmektedir. Genç (2013: 23) eserinde lider ve yönetici ayrımını dokuz maddede açıklamaktadır:

- Liderler “sürece hâkim” iken, yöneticiler “sürece teslim” olmaktadır.
- Lider orijinaldir, yönetici ise bir kopyadır.
- Lider yenilikçidir, yönetici ise mevcut durumu korumaktadır.
- Lider insana odaklanmakta, yönetici ise sisteme ve yapıya odaklanmaktadır.
- Lider güven aşulamakta, yönetici ise denetime güvenmektedir.
- Liderin geniş bir bakış açısına sahip iken, yönetici dar görüşlüdür.
- Liderin gözü ufuktur, ileriye bakar, yöneticinin gözü ise her zaman kar ya da zararı görmektedir.
- Lider doğru işler yapmakta, yönetici ise bir işi doğru yapmaktadır.
- Lider kendi isteklerini başkalarının isteğine dönüştürürken, yönetici kendi isteklerini gerçekleştirme için başkalarını zorlamaktadır.

Diğer yandan, başkalarının kendisinden etkilenmediği yöneticilere lider gözüyle bakılmamaktadır. Lider yönetici bu etkilemeyi çeşitli araçlarla sağlamaktadır. Bunlar; meşru güç-yasal güç, denetim-ödüllendirme ve cezalandırma gücü, bireysel yetenekler ve karizmatik güç, uzmanlık gücüdür. Aynı zamanda bu araçlar liderin güç kaynaklarıdır (Yılmaz ve Eroğlu, 2013: 28).

Liderliği tanımlamaya çalışan yaklaşımlar incelendiğinde liderliğin doğuştan gelen bir yetenek olduğunu ileri süren yaklaşımlar olmasına rağmen, liderliğin sonradan öğrenilebileceğini savunan yaklaşımların da olduğu görülmektedir. Bu yaklaşımlar geleneksel liderlik yaklaşımları ve çağdaş liderlik yaklaşımları olmak üzere iki grupta ele alınabilmektedir. Geleneksel liderlik yaklaşımları, özellikler yaklaşımı, davranışsal yaklaşımlar vedurumsallık yaklaşımları olmak üzere üçe ayrılmaktadır (Küçüközkan, 2015: 87). Bu yaklaşımlar aşağıda özetlenmektedir (Tengilimoğlu vd., 2014: 144):

Özellikler yaklaşımı: Bir kişinin lider olabilmesi için doğuştan bazı özelliklere sahip olması gerekmektedir. Bunlar fiziksel, duygusal, düşünsel ve sosyal özellikler olup diğer insanlardan farklı olmalıdır.

Davranışsal liderlik yaklaşımı: Bu yaklaşıma göre kişiyi lider yapan özelliklerinden çok, onu diğer insanlardan farklı kılan davranışlarıdır. Bu kapsamda iki tür liderlik tipinden söz edilmektedir. Birincisi ilişkiye ya da kişiye yönelik liderler, ikincisi ise görev ya da işe yönelik liderlerdir.

Durumsallık yaklaşımı: Bu yaklaşıma göre her durumda geçerli bir liderlik türü bulunmamaktadır. Liderlik, mevcut duruma ve koşullara göre değişebilmektedir. Buna göre yöneticiler organizasyonun durumunu ve koşullarını dikkate alarak farklı liderlik davranışları sergileyebilmektedir.

Çağdaş liderlik yaklaşımları: Çağın gereksinimlerine bağlı olarak yeni ve çağdaş liderlik türlerinin ortaya çıktığı görülmektedir. Karizmatik liderlik, ruhsal liderlik, dönüşümcü liderlik, hizmetkâr liderlik, etik liderlik, kültürel liderlik, girişimci liderlik gibi liderlik türleri örnek verilebilmektedir. Son yıllarda sıklıkla bu liderlik türleri üzerine araştırmaların yapıldığı ve gerek kamu gerekse özel kesim organizasyonlarında bu liderlik türlerinin sergilendiği tespit edilmektedir.

Çağdaş yaklaşımlardan sonra organizasyon yapılarının basık hale gelmesi, güçlendirme uygulamaları, grup organizasyonu, otorite gibi kavramlar, makama dayanan formal otoriteyi kullanan “yönetici” yerine, “lider” kavramını öne çıkarmaktadır (Koçel, 1999: 423). Dolayısıyla, günümüzde lider ve yönetici kavramları aynı anlamda kullanılmakla birlikte son zamanlar “lider yönetici” kavramının kullanılması dikkat çekmektedir.

2. YEREL YÖNETİMLER

Yerel yönetimler, yerel ihtiyaçları karşılamak için belirli bir coğrafi bölgede kurulan, seçimle iş başına gelen yöneticiler tarafından yönetilen, merkezi yönetimin dışında, özerk ve kendi bütçesi olan kamu kuruluşlarıdır. Yerel yönetimler, halkın ihtiyaçlarını doğrudan karşılamakla yükümlüdür. Yerel yönetimler anayasada düzenlenmiş olup, kuruluş ve organizasyonları kanun ile düzenlenmektedir. Kamu tüzel kişiliğini haiz, kamu personelinin çalıştığı, gelir ve giderleri kanun ile belirlenen özerk statüde yönetsel kuruluşlardır. Kanun ile kurulduklarından sahip oldukları mallar da kamu malları statüsündedir. Demokrasinin gelişmesi, yerel yönetimleri güçlendirmekte; yerel ekonominin gelişmesi de ülke ekonomisinin büyümesinde önemli bir rol üstlenmektedir.

Yerel yönetimler özerk statülü kamu kuruluşları olduğundan, yöneticiler istedikleri kararları kanun koyucunun belirlediği sınırlar dâhilinde, tek başına veya kurul olarak alabilmektedir. Özerk statülü olmalarından dolayı yerel yönetimle ilgili kararlarda merkezi yönetimden ayrı hareket edebilmeleri mümkündür. Zaten yerel yönetimleri güçlü kılan özellikte özerk yapıda örgütlenmiş olmalarıdır (Tortop vd., 2006: 18). Yerel yönetimler yerel demokrasileri güçlendirmek ve halkın doğrudan yerel yönetimde söz sahibi olmasına katkı sağlamak amacıyla kurulmaktadır. Halkın ihtiyaçlarının merkezi yönetime iletilmesi karmaşık bir bürokratik süreç gerektirdiğinden uzun bir zaman almaktadır. Halk, dilek ve şikâyetlerini yaşadığı yerdeki yerel yönetim organlarına doğrudan ve daha kolay bir şekilde iletebilmesi, ihtiyaçların karşılanması ve sorunların çözülmesinde etkili ve hızlı olmaktadır. Yerel yönetimler bu açıdan düşünüldüğünde, merkezi yönetimin hantal ve merkezîyetçilik anlayışından uzaklaşmasında önemli bir rol üstlenmektedir. Merkezi yönetim her ne kadar siyasi gücü merkezde tutarak, tüm yerel yönetim organlarını çeşitli vesayet denetimi araçlarıyla denetlese de, yerel yönetimin sunduğu hizmeti tüm ülkede aynı standartta sunması mümkün olmamaktadır. Ancak yerel yönetimlerin halkın ihtiyaçlarını karşılayamaması durumunda, merkezi yönetim devreye girerek merkezi bütçeden istenilen yatırımı yaparak halkın mağduriyetini engellemektedir. Yerel yönetimlerin güçlü olması için gelir kaynaklarının yeterli ve istikrarlı olması gerekmektedir. Yerel yönetimlerin merkezi yönetim bütçesinden aldıkları payın yükseltilmesi, yerel yönetimin daha iyi hizmet sunabilmesi için önem arz etmektedir.

Yerel yönetimlerin var olmalarının en önemli nedeni merkezi yönetimin, ülkenin tümünde kamu hizmetlerini sunmasının mümkün olmamasıdır. Merkezi yönetim yetki devri yapmasaydı, yerel ihtiyaçların karşılanması için aylarca beklemek gerekebilirdi. İşte bu nedenden dolayı yerel yönetim, merkezi yönetimden daha hızlı bir şekilde ihtiyaçları karşılayabilmektedir. Demokrasi, halkın bilinçlendirilerek seçimlere katılmasının sağlanmasıyla gelişmektedir. Bu nedenle yerel yönetim organlarında seçimle iş başına gelen yöneticiler, halkın iradesi doğrultusunda ihtiyaçlara cevap vereceğinden, halk kendi istediği kişileri yönetici olarak seçmektedir. Dolayısıyla halk, merkezi hükümeti seçtiği gibi kendisini yönetecek yerel yönetim organlarını da seçmektedir. Yerel

yönetimlerde karar, halkın seçtiği meclis üyelerinin iradesiyle alınmaktadır. Örneğin, belediye yönetimiyle ilgili bir konu hakkında, kanunen belediye meclisince alınması gereken bir karar, belediye meclisinde görüşülmekte ve oylanarak karar alınmaktadır. Belediye meclisi üyeleri ise o yöre de yaşayan huzur hakkı karşılığında Belediye Meclisinde gören yapan meclis üyeleridir. Dolayısıyla yerel yönetimkatılımcı bir demokrasi anlayışıyla yürütülmektedir.

Yerel yönetimleri daha iyi anlayabilmek için yerel yönetimin özelliklerinden bahsetmek gerekmektedir. Yerel yönetimin genel özellikleri şunlardır (Tortop vd., 2006: 39):

- Kamu tüzel kişiliğine sahip olmak,
- Ayır bir mal varlığına sahip olmak,
- Merkezi yönetim dışında bir bütçeye sahip olmak,
- Yöneticilerin seçimle iş başına gelmesi ve
- Özerk statüde kurulmuş olmaktır.

Türkiye`de yerinden yönetim, hizmet (yönünden) yerinden yönetim ve yer (yönünden) yerinden yönetim olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Hizmet (yönünden) yerinden yönetim kuruluşları, belirli bir coğrafi bölge sınırlaması olmadan ülkenin bütününde çeşitli kamusal hizmetleri sunan kuruluşlardır. Belirli bir yerleşim yerinde kurulmuş olsalar da, Türkiye`de ikamet eden bütün vatandaşlara eğitim hizmeti sunan üniversiteler, hizmet yerinden yönetim kuruluşlarına örnek olarak verilebilmektedir. Yer (yönünden) yerinden yönetim kavramının daha çok mahalli idareler veya mahalli yönetim şeklinde kullanıldığı görülmektedir. Mahalli idarelerde, sunulan hizmetten ziyade sunulduğu yerin önemli olduğu yönetim şeklidir (Tortop, 1984: 5).Ülkemizde mahalli idareler il özel idareleri, belediyeler ve köyler olmak üzere üç farklı şekilde örgütlenmektedir. Yerel yönetimlerin seçimleri 5 yılda bir yapılmaktadır. Dolayısıyla İl Genel Meclisi, Belediye Meclisi, Belediye Başkanı, Köy İhtiyar Heyeti ve Muhtarlık seçimleri 5 yılda bir aynı anda yapılmaktadır.

Belediyeler, mahalli ihtiyaçların karşılanmasında önemli bir paya sahiptir. Belediye mezkûr sınırları içerisinde, halkın müşterek ihtiyaçlarını karşılamak belediyenin görevidir. Belediye sınırları dışında köy ve diğer mezra ve kasabalarda yaşayan halkın, yol, su, kanalizasyon, çöp vb. ihtiyaçlarını karşılamak için İl Özel İdareleri kurulmuştur. İl Özel İdaresi, İl Genel Meclisi, İl Encümeni ve Vali`den oluşmaktadır (Nohutçu, 2015: 120-125). İl genel meclisi üyeleri seçimi, 5 yılda bir yapılan yerel yönetim seçimiyle birlikte yapılmaktadır. Dolayısıyla Büyükşehir Belediyesi`nin olmadığı illerde yerel yönetim örgütlenmesi farklılık göstermektedir. Büyükşehir Belediyesi olan illerde ise il özel idareleri olmadığından, ilin müşterek ihtiyaçlarını Büyükşehir Belediyesi karşılamaktadır. Büyükşehir Belediyesi kurulabilmesi için nüfusun 750 bin ve üzerinde olması gerekmektedir. Belediye teşkilatı, Belediye Meclisi, Belediye Encümeni ve Belediye Başkanı`ndan oluşmaktadır. Belediye Meclisi üyeleri, kanunen nüfusa göre belirlenen üye sayısının siyasi partilerin aldıkları oy oranının dağılımına göre belirlenmektedir (Nohutçu, 2015:133-166). Yerel yönetim organının en küçük birimi ise köy yönetimidir. Köy, anayasa da yer aldığı için anayasal bir yerel yönetim organıdır. Halkın kendi kendini yönetmesinde en küçük yönetim kademesidir. Muhtar, devletin köydeki temsilcisidir. Köy halkının sorunlarını mülki idare amirlerine veya belediye yetkililerine aktaran yetkili kişidir. Köy yönetimi, Köy Derneği, İhtiyar Heyeti ve Muhtar`dan oluşmaktadır. Köy halkının oluşturduğu meclis köy derneği olarak ifade edilmektedir. Köyde ikamet eden herkes, derneğin doğal üyesidir. Dolayısıyla seçimle iş başına gelmeyen tek meclistir. İhtiyar Heyeti ve Muhtar yerel yönetim seçimiyle iş başına gelmektedir.

3. YEREL YÖNETİMLERDE LİDERLİK

Kamu yönetimi anlayışı ve özel yönetim anlayışı arasında ne kadar benzerlikler olsada kamu yönetimi işletme yönetiminden farklılık göstermektedir. Kamu yöneticileri karmaşık bir siyasi çevrede faaliyet göstermekte olup meşruluğu, hesap verilebilirliği ve sosyal çıktılarını gözetmek ve üretkenlik yerine bireylere değer vermesi gerekmektedir. Çünkü kamu yöneticileri devlet ile vatandaşlar arasında aracı konumundadır. Kamu yöneticileri devleti temsil etmektedirler. Böylece kamu yönetiminde

liderliğin önemi son zamanlarda daha fazla artmaktadır. Bunun nedenini Mitchel (2006), bürokratik çevrenin etkisinin zorlu olmasına, yenilikçi uygulamaların gelişmesi ile yeni nesil yöneticilere ihtiyaç duyulmasına ve yöneticilerin daha fazla hesap verebilir olmasına bağlamaktadır (Şahin, 2015, 80-81). Türkiye kamu yönetiminde üst ve orta düzey yöneticiler genellikle tepeden atanmakta, astların görüşü alınmamaktadır. Yöneticiler kendilerini sadece atandıkları üst kişi ya da kurumlara karşı sorumlu hissetmekte, halka karşı sorumlu hissetmemekte, katılımcı yönetim anlayışı benimsememektedirler. Dolayısıyla liderliğe yeterince önem verilmemektedir. Bu nedenle kamu yönetiminde liderlik üzerinde durulması gereken bir konudur (Özsalmanlı, 2005: 145).

Literatür incelendiğinde yerel yönetimlerde liderliğe yönelik çok az çalışmanın olduğu görülmektedir. Yerel yönetimler kamu yönetimi kapsamında yer alan kuruluşlardır. Bu kuruluşların başında belediyeler ve köyler gelmektedir. Her organizasyonda olduğu gibi yerel yönetim kuruluşlarında da başarıyı etkileyen en önemli unsurların başında liderlik gelmektedir. Yerel yöneticilerin (belediye başkanı, muhtar vb.) benimsedikleri liderlik tarzı, yerel kuruluşların (belediye, köy vb.) sahip olduğu kaynakları verimli ve etkin kullanmasında önemli derecede etkiye sahiptir (Yörük vd., 2011: 103). Bu nedenle yerel yönetimler, başarılı olabilmek için liderlik konusunda gereken hassasiyeti göstermelidir. Çalışmanın bu bölümünde yerel yönetimde liderlik konusu ele alınmakta, yerel yönetimde liderliğin önemi, literatürde yer alan ulusal ve uluslararası çalışmalar incelenerek tartışılmaktadır.

Yapılan araştırmalar son yıllarda yerel yöneticilerin dönüşümcü, otokratik, demokratik, serbestiyetçi ve hizmetkârliderlik tarzlarını benimsediklerini göstermektedir. Dönüşümcü liderler değişen ekonomik, teknolojik, kültürel ve çevre koşullarına uygun örgüt vizyonu belirleyen ve çalışanları bu vizyon doğrultusunda yönlendiren organizasyonu yeniden yapılandıran liderlerdir. Tetik (2014) belediye çalışanlarının algılarına göre belediye örgütü tepe yöneticisinin (belediye başkanı) dönüşümcü liderlik özelliklerini hangi düzeyde taşıdığını belirlemek için yaptığı çalışmada, belediye örgütü tepe yöneticisinin dönüşümcü liderlik özelliklerini orta düzeyde taşıdığı sonucuna ulaşmıştır. Çetin vd. (2012), yaptıkları çalışmada yerel yöneticilerin gösterdikleri dönüşümcü liderlik davranışının astların rol gereklerinin üzerinde davranış göstermelerinde etkisi olduğu sonucuna ulaşmışlardır. Dönüşümcü liderliğin en belirgin özelliklerinden biri olan etki oluşturma özelliği çalışanların liderlerine güven duymalarına onlara karşı olumlu duygular beslemelerine ve böylece kendilerinden beklenenden daha fazlasını yapma eğilimi göstermelerine yol açmaktadır. Yücel-Batmaz ve Gürer (2016), yaptıkları çalışmada yerel yönetim birimlerinde çalışanların algıladıkları dönüşümcü liderlik algısının içsel motivasyon üzerindeki etkisini belirlemeye çalışmışlardır. Dönüşümcü liderlik ile içsel motivasyon algıları arasında pozitif yönlü bir ilişki olduğu tespit edilmiştir. Dönüşümcü lider, örgütün amaçları ile çalışanların amaçlarını ortak noktada birleştirmekte ve çalışanların örgüt amaçları doğrultusunda kendilerini geliştirme ve içsel motivasyonlarının artırılmasına yardımcı olmaktadır.

Otokratik liderler, takipçilerini motive ederken yasal, zorlayıcı ve ödüllendirici gücünü kullanan ve karar alma aşamasında tek yetkili olan liderlerdir. Demokratik liderler, insan ilişkilerine önem veren, astlarının kararlara katılımını destekleyen ve gücünü otoriteden değil hem yetkilerinden hem de takipçilerinden alan liderlerdir. Serbestiyetçi liderler ise karar alma sürecinde aktif rol oynamayan ve kararı takipçilerinin almasını sağlayan liderlerdir (İbicioğlu vd., 2009: 5-6). Genç ve Alayoğlu (2016), çalışmada belediyelerdeki orta düzey yöneticilerin liderlik tarzları ile astlarına güven ilişkisini araştırmıştır. Yöneticinin asta duyduğu güven ile otokratik liderlik arasında istatistiksel olarak anlamlı bir ilişki görülmezken, demokratik ve serbestiyetçi liderlik arasında orta kuvvette ve pozitif yönlü ilişki olduğu ortaya çıkmıştır. Yani demokratik ve serbestiyetçi liderliğin yöneticinin asta duyduğu güven üzerinde etkili olduğu tespit edilmiştir. Yörük vd. (2011), Belediye Başkanı olarak seçilen yerel yöneticilerin davranışsal liderlik yaklaşımı kapsamında liderlik tarzlarını inceleyen bir çalışma yapmışlardır. Çalışmada otokratik, demokratik ve serbestiyetçi lider olarak üç grupta incelenen davranışsal liderlik tarzları arasından yerel yöneticilerin genel olarak en baskın liderlik tarzı olarak demokratik liderlik tarzını benimsedikleri sonucuna ulaşmışlardır. Avcı ve Aydoğdu (2016), 2014 yılı yerel seçimlerine katılan belediye başkan adaylarının liderlik davranışlarını

incelemiş ve bu adayların ağırlıklı olarak demokratik liderlik anlayışına sahip olduğunu ortaya koymuşlardır. Yörük ve Dündar (2011), çalışmalarında lider ve yönetici konumunda olan ve boyun eğici davranış özellikleri ağır basan yerel yöneticilerin çevresindeki yakın kişiler tarafından yönlendirileceğini bunun da liderlerin yanlış kararlar vermesine neden olabileceğini belirtmiş ve yaptıkları uygulama ile liderlerin boyun eğici davranış göstermesi ve başkaları tarafından kolayca yönlendirilebilme özelliğini araştırmışlardır. Otokratik liderlik tarzını benimseyen belediye başkanlarının serbest ve demokratik liderlik tarzını benimseyenlere göre, daha az boyun eğici davranış sergiledikleri sonucuna ulaşmışlar ve ayrıca deneyimli Belediye Başkanlarının ilk kez Belediye Başkanlığı yapanlara göre daha az boyun eğici davranış sergiledikleri görülmüştür.

Hizmetkâr liderler, kendilerine hizmet edilen liderler olmak yerine toplumun ihtiyaçlarını ve beklentilerini göz önemseyen onlara hizmet eden kendini onlara hizmet etmeye adanmış hizmet yönelimli liderlerdir. Bu liderlik türünün yerel yöneticiler tarafından da uygulanabileceği ortaya atılmıştır. Hükümdar liderler ise benmerkezci ve takipçilerinin duygularını dikkate almayan her şeyi kontrol altında tutmak isteyen liderlerdir (Demirel vd., 2012:52). Demirel vd. (2013), Belediye Başkanlarının, hükümdar/hizmetkâr liderlik özelliklerinin vatandaşların belediye hizmetleri kalitesini algılamaları üzerine etkisini araştırdığı çalışmada, hizmetkâr liderlik ve belediye hizmetlerinin kalitesi arasında güçlü ve pozitif bir ilişki olduğu sonucuna ulaşırken, hükümdar liderlik ile belediye hizmetleri kalitesi arasında zayıf ve negatif bir ilişki olduğunu tespit etmişlerdir. Bu ilişkiler sonucunda ortaya koydukları önerilerde hizmetkâr liderlerin güçlendirme, hizmet, güven ve vizyon konusunda halkın beklentilerine uygun açıklamalar yapması gerektiğini belirtmişler ve hükümdar liderlerin de duyarsızlık, kibirlilik ve ezicilik gibi konularda halkın beklentilere uygun davranış değişikliğine gitmeleri gerektiğini ortaya koymuşlardır. Toprak (2011) çalışmada yerel yönetimde politik liderliğin yerine hizmet yönelimli liderliğin benimsendiğini ifade etmektedir. Dolayısıyla yerel yöneticilerin hizmetkâr liderlik tarzını benimsedikleri sonucu ortaya çıkmaktadır.

Izueke ve Nzekwe (2013) tarafından yapılan çalışmada yerel yönetim liderliğine (yerel liderlik) vurgu yapılarak servet oluşturmada ve yoksulluğun azaltılmasında yerel yönetim liderliğinin rolü araştırılmıştır. Çalışmada yerel yönetimin halka en yakın kademe olması nedeniyle stratejik bir konumu olduğu belirtilmiştir. Nijerya örneğinden hareketle yerel yönetim liderliğinin yoksulluğu büyük ölçüde azalttığı ve serveti artırdığı böylece ekonomiye katkı sağladığı savunulmuştur. Bu nedenle yerel yönetim liderinin halkı asla ihmal etmemesi, onları desteklemesi ve onlara yardımcı olması gerektiği ileri sürülmüştür. Yerel yöneticiler bunları gerçekleştirirken çeşitli liderlik davranışları sergiledikleri ifade edilmektedir.

Talmaciu (2014) ise yerel yönetimlerin iyi bir yönetim, iyi bir lider ve iyi bir kurum olma amacıyla faaliyetlerini yürütmeleri gerektiğini ve gelişmemiş yerel yönetim birimlerinin bu şekilde gelişebileceğini ifade ederek yerel yönetim için liderliğin önemine vurgu yapmaktadır.

Yukarıda incelenen çalışmalar Tablo 1’de özetlenmektedir.

Tablo 1: Yerel Yönetimlerde Liderlik

Araştırmacılar	Sonuçlar
Yörük vd. (2011)	Yerel yöneticiler genel olarak en baskın liderlik tarzı olarak demokratik liderlik tarzını benimsemektedir.
Yörük ve Dündar, (2011)	Otokratik liderlik tarzını benimseyen belediye başkanları serbest ve demokratik liderlik tarzını benimseyenlere göre daha az boyun eğici davranış sergilemektedir.
Toprak (2011)	Yerel yönetimde politik liderlik yerine hizmet yönelimli liderlik benimsenmektedir.
Çetin vd. (2012)	Yerel yöneticilerin gösterdikleri dönüşümcü liderlik davranışının astların rol gereklerinin üzerinde davranış göstermelerine yol açmaktadır.

Araştırmacılar	Sonuçlar
Demirel vd.(2013)	Hizmetkâr liderlik ve belediye hizmetlerinin kalitesi arasında güçlü ve pozitif bir ilişki, hükümdar liderlik ile belediye hizmetleri kalitesi arasında ise zayıf ve negatif bir ilişki bulunmaktadır.
Izueke ve Nzekwe (2013)	Yerel yönetim liderliğinin yoksulluğu büyük ölçüde azalttığı ve serveti artırdığı böylece ekonomiye katkı sağladığı savunulmaktadır.
Talmaciu (2014)	Yerel yönetimlerin iyi bir yönetim, lider ve kurum olma amacıyla faaliyetlerini yürütmeleri gerekmekte, böylece gelişmemiş yerel yönetim birimlerinin gelişebileceği ifade edilmektedir.
Tetik (2014)	Belediye örgütü tepe yöneticileri (Belediye Başkanları) dönüşümcü liderlik özelliklerini orta düzeyde taşımaktadır.
Beer (2014)	Yerel yönetim ve liderlik arasında güçlü bir ilişki bulunmakta, yerel yöneticilerin bazı durumlarda hükümete muhalif görünselerdahi yerel yönetim ile hükümet arasında iletişimi sağladıkları görülmektedir.
Yücel-Batmaz ve Gürer (2016)	Dönüşümcü liderlik ile içsel motivasyon algıları arasında pozitif yönlü bir ilişki bulunmaktadır.
Genç ve Alayoğlu(2016)	Demokratik ve serbestiyetçi liderlik yöneticinin asta duyduğu güven üzerinde etkilidir.
Avcı ve Aydoğdu(2016)	Belediye başkanlarının daha çok demokratik liderlik davranışına sahip oldukları görülmektedir.

Özetle, yerel yönetimlerin geleceği ile yerel yöneticilerin nitelikleri arasında önemli bir ilişki bulunmaktadır. Yerel yöneticiler halka hizmet etmekte istekli ve son derece motive olmalıdır. Bu noktada yöneticinin liderlik özellikleri ön plana çıkmaktadır. Yerel yönetici, güçlü iradeli ve sinerjik bir lider olmalıdır. Yerel yönetimdeki liderler demokrat, ilkeli, dürüst ahlaklı, kişilikli, adil ve eğitilmiş olmalı ayrıca sorumluluk bölgesi için somut plan ve projeleri bulunan, devlet bürokrasisini iyi bilen, kurumları tanıyan, iletişime açık, ekip ve takım çalışmasına önem veren kişiler olmalıdır (Yaman, 2014:14-15). Özellikle hem siyasi bir temsilci hem de yerel yönetimin en önemli unsurlarının başında yer alan belediye başkanlarının demokratik liderlik tarzı benimsemeleri, siyasetin önününe açılması açısından önemlidir (Yörük vd., 2011: 108). Dolayısıyla Belediye Başkanlarının sergiledikleri liderlik tarzı temsil ettikleri siyasi partinin oy potansiyelini etkilemektedir. Belediye Başkanlarının hizmetkar liderlik konusunda daha güçlü bir memnuniyet algısı oluşturabilmek ve beklentilere yeterli düzeyde cevap verebilmeleri için “güçlendirme, hizmet, güven ve vizyon” alanlarında halkın beklentilerine uygun açıklamalar yapmalıdır. Hükümdar liderlik konusunda ise “duyarsızlık, kibirlilik ve ezicilik” alanlarında davranış değişikliğine gitmeleri gerekmektedir. Kısaca, belediye başkanları hem insan hem de yönetici olarak davranışlarıyla halkın rol modeli olmalıdır (Demirel vd., 2013: 74-75).

SONUÇ VE ÖNERİLER

Bu çalışmada yerel yönetimlerde liderlik konusu, yapılmış ulusal ve uluslararası çalışmaların sonuçlarına bakılarak incelenmiştir. Bu kapsamda konuyla ilgili araştırmalar taranarak yerel yönetimlerde liderlik konusu açıklanmış, yerel yöneticilerin benimsedikleri liderlik tarzları belirlenmeye çalışılmış ve yerel yöneticilerin nasıl bir liderlik tarzı benimsemesi gerektiği açıklanmıştır.

Araştırmalar son yıllarda yerel yöneticilerin en çok dönüşümcü liderlik tarzını benimsediklerini göstermektedir. Dönüşümcü liderlik, yerel yönetimleri değişen ekonomik, teknolojik, kültürel ve çevresel koşullara göre yeniden yapılandırarak ve taleplerin daha hızlı karşılanmasına olanak tanımaktadır. Dönüşümcü liderlik, yerel yönetim çalışanlarının liderlerine güven duymalarını, onlara karşı olumlu duygular beslemelerini ve böylece kendilerinden beklenenden daha fazlasını yapma eğilimi göstermelerini sağlamaktadır. Dönüşümcü liderlik, örgütsel amaçlar ile çalışanların amaçlarını ortak noktada birleştirmekte ve çalışanların örgütsel amaçlar doğrultusunda kendilerini geliştirmelerini ve içsel motivasyonlarının artırılmasını sağlamaktadır. Dünyada her alanda yaşanan hızlı değişim ve dönüşümler dikkate alındığında yerel yöneticiler karmaşık bir çevreyi

yönetmek ve taleplere hızlı cevap verebilmek için dönüşümcü liderlik tarzı sergilemeleri gerektiği ortaya çıkmaktadır.

Araştırmalarda yöneticinin asta duyduğu güven ile otokratik liderlik arasında istatistiksel olarak anlamlı bir ilişkinin olmadığı, demokratik ve serbestiyetçi liderlik arasında orta düzeyde ve olumlu yönde bir ilişkinin olduğu; demokratik ve serbestiyetçi liderliğin yöneticinin asta duyduğu güven üzerinde etkisinin olduğu belirtilmiştir. Ayrıca, yerel yöneticilerin genel olarak en baskın liderlik tarzı olarak demokratik liderlik tarzını benimsedikleri görülmüştür. Diğer yandan, otokratik liderlik tarzını benimseyen yerel yöneticilerin serbestiyetçi ve demokratik liderlik tarzını benimseyenlere göre daha az boyun eğici davranış sergiledikleri sonucuna ulaşılmış ve deneyimli yerel yöneticilerin deneyimsiz yöneticilere kıyasla daha az boyun eğici davranış sergiledikleri tespit edilmiştir. Buna göre otokratik liderlik tarzını benimseyen deneyimli yerel yöneticiler çevresindeki kişilerin etkisinde daha az kalmaktadır.

Hizmetkâr liderlik ve yerel hizmet kalitesi arasında güçlü ve olumlu bir ilişki bulunmakta iken, hükümdar liderlik ile yerel hizmet kalitesi arasında zayıf ve olumsuz bir ilişki bulunmaktadır. Bu sonuca göre hizmetkâr liderlik tarzını benimseyen yerel yöneticilerin güçlendirme, hizmet, güven ve vizyon konusunda halkın beklentilerine uygun açılımlar yapması ve hükümdar liderlik tarzını benimseyen yerel yöneticilerin ise duyarsızlık, kibirlilik ve ezicilik gibi konularda halkın beklentilere uygun davranış değişikliğine gitmeleri gerekmektedir. Diğer yandan, yerel yönetimlerde politik liderliğin yerine hizmet yönelimli liderliğin tercih edildiği görülmüştür. Dolayısıyla yerel yöneticilerin hizmetkâr liderlik tarzını benimsedikleri sonucu ortaya çıkmaktadır.

Sonuç olarak, yerel yönetim halka en yakın düzeyde olması nedeniyle stratejik bir konumda bulunmaktadır. Bu nedenle yerel yöneticiler yoksulluğu azaltmak, ekonomiye katkı sağlamak, refah seviyesini artırmak, problemlerini çözmek, halkın istek ve taleplerine cevap verebilmek için taklit ve kopyadan uzak, o yöreye özgü yerel liderlik tarzı benimsemelidir. Çünkü her yörenin sosyo-ekonomik özellikleri, ahlaki değerleri ve yaşam tarzları birbirinden farklı olduğundan, yerel yöneticilerin tüm halkı benimseyen ama onlardaki farklılıkları da dikkate alacak bir liderlik sergilemesi gerektiği düşünülmektedir. Ayrıca yerel liderler her konuda halka örnek olacak davranışlar sergilemelidir.

Literatürde yerel yönetimlerde liderliğe ilişkin çalışmalar yeterli sayıda olmadığından, söz konusu çalışmanın literatüre katkı sağlaması beklenmektedir. Ayrıca yerel yönetimlerde liderlik ile ilgili yapılacak çalışmalarda ampirik bir çalışmanın literatür için daha verimli olacağı düşünülmektedir.

KAYNAKÇA

Avcı, Ömer- İsmail Aydoğdu(2016), "Belediye Başkanı Adaylarının Liderlik Algıları: Bir Vaka İncelemesi" Bilgi Ekonomisi ve Yönetim Dergisi, Cilt 11, No 1, s. 71-82.

Beer, Andrew (2014), "Leadership and The Governance of Rural Communities", Journal of Rural Studies, Cilt 34, s.254-262.

Çetin, Sefa- Ceren, Giderler- Efe, Efeoğlu (2012), "Dönüşümcü Liderliğin Örgütsel Vatandaşlık Davranışına Etkisi: Türkiye'de Yerel Yönetimlere Dair Uygulamalı Bir Araştırma", Selçuk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi, No 24, s.31-51.

Demirel, Erkan T.-Ahmet, Yatkın- Muhammet, Düşükcan- Neslihan, Derin,-Arzu, Çakınberk- Mehmet, Güven (2012), "Yerel Siyaset Liderleri Olan Belediye Başkanlarına Yönelik Hizmetkar Liderlik Ölçeği Uyarlama Çalışması " Akademik Yaklaşımlar Dergisi Cilt 3, No 2, s. 67-83.

Demirel, Erkan T.-Ahmet, Yatkın-Muhammet,Düşükcan-Neslihan, Derin-Arzu, Çakınberk-Mehmet, Güven (2013),"Vatandaşların Belediye Hizmet Kalitesi Algılamaları Üzerinde Belediye Başkanlarının Liderlik (Hükümdar/ Hizmetkar) Özelliklerinin Belirleyiciliği: TRB-1 Bölgesi Örneği",Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi,Cilt 22, No 2 : 45-81.

Genç, Numan F.- Nihat, Alayoğlu (2016), "Yöneticilerin Liderlik Tarzları ile Astlarına Güvenleri Arasındaki İlişkinin İncelenmesi: İstanbul Belediyeleri Üzerinde Bir Araştırma" İşletme ve Sosyal Bilim Araştırmaları Dergisi Cilt 5, No 2: s.34-44.

Genç, Nurullah (2013), Meslek Yüksekokulları İçin Yönetim ve Organizasyon. Güncellenmiş 3.Baskı, Seçkin Yayıncılık,Ankara.

İbicioğlu, Hasan- H. İbrahim Özmen- Sebahattin, Taş (2009), "Liderlik Davranışı ve Toplumsal Norm İlişkisi: Ampirik bir Çalışma",Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt 14, No 2,s.1-23.

Izueke, Edwin M.- F.I. Nzekwe (2013), "Local Government Leadership, Wealth Creation and Poverty Reduction in Nigeria",Review of Public Administration and ManagementCilt2, No 3 s.62-73.

Küçüközkan, Yasemin (2015), "Liderlik ve Motivasyon Teorileri: Kuramsal Bir Çerçeve", Uluslararası Akademik Yönetim Bilimleri Dergisi, No 2, s. 86-115.

Koçel, Tamer (1999), İşletme Yöneticiliği, Yönetim ve Organizasyon, Organizasyonlarda Davranış, Klasik-Modern-Çağdaş Yaklaşımlar7.Baskı, İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım.

Nohutçu, Ahmet (2015),Kanunname 2. Cilt. İdare Hukuku ve İdari Yargılama Usulü Hukuku. Ankara: Savaş Yayınevi.

Özsalmanlı, Ayşe Y.(2005), "Türkiye’de Kamu Yönetiminde Liderlik ve Lider Yöneticilik", Manas Journal of Social Studies, Cilt 7, Sayı 13, s.137-146.

Serinkan, Celalettin- İpek, İpekçi (2005), "Yönetici Hemşirelerde Liderlik ve Liderlik Özelliklerine İlişkin Bir Araştırma",Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi,Cilt 10, No ,s.281-294.

Şahin, Ali-Taşpınar, Yasin- Eryeşil, Kemalettin,- Örselli, Erhan (2015), "Kamu Yönetiminde Liderlik: Yönetici ve Çalışanların Liderlik Algısı", Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Meslek Yüksekokulu Dergisi, Cilt 18, Sayı 2, s.73-96.

Tengilimoğlu, Dilaver, E.- Asuman, Atilla- Meral,Bektaş (2014), İşletme Yönetimi, Temel Kavramlar, İşletme ve Yönetim Fonksiyonları, Çağdaş Yaklaşımlar, Gözden Geçirilmiş ve Güncellenmiş 5.Baskı. Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Talmaciu, Mihai (2014), "Study on the Relationships between Institutions, Governance and Leadership and Regional Development Policy in Romania", Procedia Economics and Finance, Cilt15, s.1281-1288.

Tetik, Semra (2014), "Yerel Yönetimler Açısından Dönüştürücü Liderlik: Belediye Çalışanlarına Yönelik Bir Araştırma",Yönetim ve Ekonomi,Cilt 21, No 1,s.267-280.

Toprak, Zerrin (2011), "Yerel Yönetimlerde Başkanın Politik Lider Rolü",İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası,Cilt 69, No 1-2, s.299-315.

Tortop, Nuri (1984),Mahalli İdareler, Türkiye Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, No 211, Ankara

Tortop, Nuri- Burhan Aykaç- Hüseyin, Yayman (2006), Mahalli İdareler, Nobel Yayın ve Dağıtım, Ankara

Yörük, Durmuş- Süleyman,Dündar- Birol, Topçu (2011), "Türkiye'deki Belediye Başkanlarının Liderlik Tarzı ve Liderlik Tarzını Etkileyen Faktörler",Ege Akademik Bakış,Cilt 11, No 1, s.103-109.

Yörük, Durmuş- Süleyman, Dündar (2011), "Türkiye`de Yerel Yöneticilerin Benimsedikleri Liderlik Tarzlarına Göre Boyun Eğici Davranışlarının İncelenmesi",Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi,Cilt 25, No 1,s.93-106.

Yücel, Batmaz N.-Alper Gürer (2016), "Dönüştürücü Liderliğin Çalışanların İçsel Motivasyonu Üzerindeki Etkisi: Yerel Yönetimlerde Karşılaştırmalı Bir Araştırma", Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt 21, No 2,s.477-492.

Yılmaz, Aydın- Cemal, Eroğlu (2013), Meslek Yüksekokulları İçin Davranış Bilimleri ve Örgütsel Davranış, Dördüncü Baskı, Detay Yayıncılık, Ankara.

Yaman, Ertuğrul (2014), Yerel Yönetimlerde Lider Yöneticilik. Ankara: Korza Yayıncılık.

KENT KÜLTÜRÜ VE AKTİF VATANDAŞLIK İLİŞKİSİ ÜZERİNE BİR İNCELEME

Atilla ALTUN¹

Doç. Dr. Hasan YAYLI²

ÖZET

1970'ler itibariyle bütün dünyada devletin müdahalesinden uzak, rekabetçi ve kalkınma merkezli neoliberal politikalar dikkat çekmeye başladı. Siyasi bir tepki olarak ortaya çıkan bu ideoloji, devletin sanayi düzenlemelerinden elini çekmesi, kamu hizmet ve mallarının özelleştirilmesi ve yerellikler arası rekabetin yoğunlaştırılması üzerine odaklandı. En önemli değişim kurumsal ve ekonomik aktörler arasındaki ilişkiyi yeniden biçimlendirmesi, riskleri ve sorumlulukları yerel aktörlere yüklemesi ve rekabetçi mantığı geliştirmesi üzerine olmuştur. Fakat durumun uygulaması tam ters istikamette devletin baskıcı ve disiplinci müdahalesini gerektiren bir yönde gelişerek; yönetim, kalkınma, ekonomik güven gibi krizler neticesinde yeni kutuplaşmalar ve piyasa başarısızlıkları ortaya çıkmıştır. Bu tür olumsuzlukları en aza indirmek ve refah devleti yolunda politikalar geliştirmek için yeni yöntem arayışları içine girilmiş ve birey temelli uygulamaların etkinliği üzerinde durulmaya başlanmıştır. Bu dönemde en çok dikkat çeken siyasi gelişme özellikle vatandaşlık kavramının tanımı, özellikleri ve işleyişinin yeni bir boyut kazanması üzerine olmuştur. Sorumluluk alan, siyasi ve sosyal katılım sağlayan ve ekonomik açıdan seçim hakkı olan "aktif vatandaşlık" kavramı tartışılmaya başlanmıştır. Bu vatandaşlık tipi ile bireysel ve toplumsal temelde hak kazanmak ve kazandığı hakkın sürdürülebilirliğini sağlamak ön plana çıkmıştır. Artık fedakârlıktan uzak ve bağımlılık sahibi koşulsuz vatandaşlık tipi ortadan kalkmış, katılımı her açıdan gerçekleştiren ve yaşadığı mekânda refahı sağlamaya katkıda bulunan bir vatandaşlık tipi vardır. Merkezi yönetim tarafından dayatılan politikalar yerine, sosyal, siyasal ve ekonomik çerçevede, "sorumluluk ve fedakârlık yoksa hak da yok" düşüncesiyle, özellikle yerel yönetimler ve toplum arasındaki sözleşmeler sonucu ortaya konan politikalar daha önemli hale gelmiştir. Sivil toplum kuruluşları ve yerel yönetim mekanizmalarının da yardımıyla merkezi hükümet tarafından uygulanan yasalar ve yeni politikalar daha verimli olmaya başlamıştır. Yerel yönetimler temelinde vatandaşlığın kentler ve kent hayatı ile birebir ilişkili olduğu da göz önüne alındığında bu politikaların kent yönetimi ve vatandaş arasındaki toplumsal mesafeyi giderdiği, katılımcı yönetimin değerini artırdığı ve sosyal uyumu geliştirdiği açıktır. Ayrıca kent politikalarının birebir vatandaşın tecrübelerinden yola çıkılarak düzenlenmeye çalışılması fikri, hem yönetim kavramının önemini daha da artırmış hem de yönetime ortak olma duygusu yerel ve ulusal düzeyde sosyal, siyasal ve ekonomik krizlerin oluşumuna engel olmuştur. Buradan hareketle, kent mekanının etkin bir şekilde gelişimini sağlamak, kültürel şoklardan arınmak, küreselleşme ve parçalanma ikilemi yerine bütünleşme temelli bir kültürel dönüşüm ve aktif vatandaşlık ilişkisi gerçekleştirmek gibi hedefler daha kolay çözümlenebilir bir hal almıştır. Bu çalışmadaki amacımız katılımcı, sorumluluk alma ve seçim hakkını kullanma eğiliminde olan aktif vatandaşlığın kent kültürünün ve kimliğinin gelişimi ile ne denli bağlantılı olduğunu incelemektir. Siyasi bir politika olarak ortaya çıkmış bu vatandaşlık tipinin, küresel ve merkezi politikalarla şekillendirilmeye çalışılan kent kültürüne etkisi, hem kent yönetimlerinin katılımı artırma çabalarına hem de bireyin kimlik gelişimi ve sosyal hayatı değiştirme konusunda etkili olabileceği açıktır.

Anahtar Kelimeler: Kent Kültürü, Aktif Vatandaşlık, Yönetişim, Katılım, Kent Kimliği

¹ Kırıkkale Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sosyoloji anabilim Dalı, Doktora Öğrencisi, ati_altun@yahoo.com

² Kırıkkale Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, Öğretim Üyesi, hyayli@hotmail.com

A STUDY ON THE RELATIONSHIP BETWEEN URBAN CULTURE AND ACTIVE CITIZENSHIP

ABSTRACT

By 1970, neoliberal policies that mean being far from state intervention, competitive and development-centered started to draw attention. As a political reaction, this ideology focused on state's giving up the industrial regulations, privatization and increase of competition among local authorities. The most important changes are the reformation between institutional and economical actors and the development of competitiveness. But the practice became very different; pressure and disciplinary authority of the state and new polarizations as a result of crises like governance, development and economical trust. For decreasing these negative attitudes and forming new policies for welfare, new methods were searched, and the effectiveness of individual-centered applications became important. The most important political development on this subject is the new definition of citizenship. The concept of "active citizenship" which means to take responsibility, to participate socially and politically and to have the right to choose economically has started to be discussed. This type of citizenship has led to get rights individually and socially and provide the sustainability of these rights. After that, the type of absolute citizenship which is far from dedication and has dependency disappeared, and there is a type of citizenship who executes every type of participation and contributes for providing the welfare in his/her space. The policies which are revealed as a result of the agreements between the local managements and the society with the thought of "if there isn't responsibility and dedication, then there is no right" in terms of social, political and economic environments became more important instead of the policies imposed by the central governments. Laws and new policies that were carried out by states with the help of local management mechanisms and non-governmental organizations became more influential. When citizenship is considered to be related to the cities and urban life, it is obvious that these policies carried out with the local managements together eliminate the social distance between the city management and citizens, increase the value of participant management and develop the social harmony. Also, the thought of which the city policies were formed by the help of the experiences of citizens has increased the importance of governance, and the opinion of partnering the management hindered the social, political and economic crises on local and national levels. Thus, the aims like the effective development of urban space, being free from cultural shocks, realizing a relationship between cultural transformation and active citizenship can be solved more easily. The aim of this study is to examine the connection between the development of city culture and active citizenship which is in tendency to be participant, take responsibility and use the right to choose. It is clear that this type of citizenship appeared as a political policy is effective for the city culture tried to be shaped by the central governments, for the effort of city managements to increase the participation and for the individual identity development and changing the social life.

Key Words: *Urban Culture, Active Citizenship, Governance, Participation, Urban Identity*

GİRİŞ

Sosyalleşme ve mekân ilişkisi insanlık tarihi boyunca varlığını ve önemini devam ettirmektedir. Aileden başlayarak bireyin önce komşuluk, sonra mahalle ve daha üst düzeyde köy veya kentte ortaya koyduğu sosyal ilişkiler birey-toplum arası karşılıklı etkileşimin günümüze kadar ulaşmasını sağlamıştır. Bu etkileşimin düzeyi ise geleneksel toplumlardan günümüz bilgi toplumlarına farklılıklar arz ederek olumlu-olumsuz tarafları akademik camiada sık sık tartışılan konular arasına girmiştir. Kır-kent dikotomisinden yola çıkarak aralarındaki ayrımı ortaya koyma yönünde bir seyir izleyen bu çalışmalar, son yıllarda özellikle kırsal alanın etkisini yitirmesiyle birlikte daha çok kentsel mekân üzerindeki çalışmalarla dikkat çekmiştir. Tonnie's'in toplum-topluluk ayrımı bu dikotomiye anlamada öncül sayılır. Wirth'in yaşam tarzı olarak kentlilik kavramsallaştırması ise son dönem çalışmalara ışık tutan önemli çalışmalardandır.

Akademik çalışmaların referans aldığı en önemli nokta, birey-mekân ilişkisi konusunda kırılma anının yaşandığı ve 18-19.y.y.'da ortaya çıkan endüstriyel devrimi gösterebiliriz. Bu devrim ile birlikte ekonomik değişiklikler yanında toplum düzeni, sosyal ilişkiler ve mekânsal farklılıklar gibi bireyin farklı hayat tarzlarıyla karşı karşıya kaldığı bir dönem başlamıştır. Artık kırsal alandan endüstri yerleşimlerine göçlerle birlikte nüfus hareketleri aşırı hale gelmiş, meydana gelen demografik değişimler daha önce tecrübe edilmemiş bir kentleşme olgusuna meydan vermiştir. Bu dönemle birlikte endüstri toplumları tanımı aslında kentli toplumlara da karşılık gelmektedir. Toplumsallaşmanın yeni formu ve değişen güç ilişkileri mekânı olarak kent, bireyin yeni yaşam alanı haline gelmiştir. Ayrıca bireyin toplumu düşünme biçimi de değişime uğramıştır. Endüstrileşme ve devamında teknolojik ilerlemeler sonucu geleneksellikten ayrılmış ve Toynbee'nin mekânize kent diye tanımladığı yeni kent tipi (Akt. Tuna, 2013: 138) ile birey arasındaki sevgi bağı kopmuş artık geriye dönüşün imkânsız olduğu ve geleceğe yönelik uygulamaların yapılması gerekliliği ön plana çıkmıştır. Ortak hukuk kurallarının olduğu seçilmiş yöneticileri ile demokratik bir idare tipinin meydana getirildiği ve rasyonel yaklaşımların esas olduğu mekânlar olarak kent vardır (Tuna, 2013: 113). Tarım-ticaret ayrımının kır-kent ayrımına karşılık geldiği bu yeni düzenin oluşmasında kentin varlığı öncül olmuş, bu durum yönetim, güvenlik ve refah seviyesinin yükseltilmesi konularında örgütlenmenin ve siyasetin kaçınılmaz olduğuna işaret etmiştir. Modern dönemin bu yeni örgütlenme ve siyaset biçimi arayışları hem yerel düzeyde hem devlet temelinde hem de küresel ölçekte farklı uygulamalara yol açmıştır.

Küresel ölçekte bakıldığında küresel olanla mekânı birbirinden bağımsız olarak ifade etmenin mümkün olmadığını söylemek yanlış olmaz. Özellikle sermaye, ticaret, nüfus, kültür ürünleri vb. dolaşımının dünya genelinde giderek hızlanması veya artması da zaman-mekân ilişkisi ile tanımlanabilecek durumlardır. Harvey'in zaman-mekân sıkışması, Giddens'in zaman-mekân ayrışması ve Appadurai'nin mekân kesişmeleri gibi ifadeleri mekânın kilit önemde olduğunun göstergesidir. Uzak mekânlarda yerel düzeyde gerçekleşen olaylar farklı bir noktada etkisini gösteriyor ve sosyal ilişkilerin doğasını etkiliyor olması bunun en önemli kanıtı sayılabilir (Öncü ve Weyland, 2016: 14). Günümüz siyasi sistemlerinde özellikle küresel olanın (pazar, kültür, siyaset vb.) teknolojik ilerlemeler sayesinde ön plana çıkması, yeni endüstri ilişkileri, kadınların rolünde değişim, siyasi çerçevede radikal değişiklikler yerel ve dini anlamda ilişkilerin kontrolden çıkmasına sebep olmuştur (Blair, 1998: 6). Hatta daha fazla ileri giderek, bu süreç kentin dünya ekonomisinin bir parçası haline gelmesine ve mekânsal fonksiyonlarını bu ölçekte değiştirmesine sebep olmuştur. Artık bu sürecin en önemli argümanı olarak kent mekânı yeni görevini devralmıştır: bu büyük ekonomiden payına düşenden fazlasını almaya çalışma ve hayatta kalma mücadelesi verme. Bu durum kentsel hizmetlerin küresel boyut kazanarak yerel ihtiyaçlardan uzak kalmasına sebep olmuş ve buna paralel olarak refah seviyesini artırmak yerine yeni paradoksların ortaya çıkmasına sebep olmuştur (Mutlu ve ark. 2016: 92-93).

Bu paradoksların oluşumunda küresel iletişim kanalları en önemli araç olarak karşımıza çıkmakta, sahip olmak merkezli bir sistem vadederek küresel ekonomiye hizmet etmeye devam etmektedir. Toplum iletişiminin temelidir ve sahip olmak için bu iletişime katılmak şarttır. Geleneksel

küçük topluluklar, işçi sınıftan oluşan kent toplumu, göçebeler ve mahalleler, semboller ve otorite çerçeveleri gibi diğer yapıların oynadığı rollere rağmen iletişim ağlarıyla düzenlenir. Günümüz tartışmalarından biri iletişimin geleneksel aile, yakınlık ve sınıf gibi eski kültürel yapılardan bağımsız hale geldiğidir; toplum farklı iletişim şekilleriyle sahip olmanın yeni formlarını kavrayıcı bir hal almaktadır. Fakat bu toplum formları daha kırılğan ve müdahaleye açıktır (Delanty, 2010: 152). Bu kırılğan ve müdahaleye açık manzara uluslararası olduğu kadar ulusal güçlerin de iştahını kabartmakta, aralarındaki mücadele dikkat çekmektedir. Devletin üst düzey güçlü aktör olma arzusu küresel-yerel ilişki arasındaki üstlendiği rolün gereğidir. Bir yanda dünyaya ayak uydurmak için ulus ötesi engelleri kaldırmak ve küresel projelere imza atmak diğer yandan da yerel düzeyde toplumun sesini dinleyerek gerekli önlemleri alma sorumluluğundadır (Öncü ve Weyland, 2016: 28-29). Bu bakımdan devlet ya küreselleşmeyi siyasi bir meşruiyet alanı olarak görüp iktidarını devam ettirme ya da modernleşme bağlamında refah devleti oluşturma yolunda önemli adımlar atmak için projelerini geliştirme seçeneklerine sahiptir.

1970'ler sonrası birçok ülkede uygulanmaya çalışılan neo-liberal politikalar, yukarıda bahsettiğimiz gerek küresel çerçevede sahip olmak merkezli bir sistemle mücadele gerekse küresel-yerel ilişkisinin düzenlenmesi bakımından önemli bir adım olarak görülmektedir. Bu ideolojinin ilk yükseliş döneminde, kentler ekonomik ve toplumsal yeniden dönüşüm uygulamalarında sosyo-politik mücadelelerin merkezi haline gelmiştir. Temel amaç sorumluluk sahibi yerel aktörleri ön plana çıkararak mekânsal ve kurumsal temelde ilişkileri yeniden düzenlemek olmasına rağmen, devlet kurumları her geçen gün kent çevrelerinin yıkımı konusunda geri adım atamaz olmuştur. Öte yandan da ekonomik rekabetçiliği teşvik etmek ve korumak için gerekli koşullar seçkinlerin çoğu tarafından farklı yönetsel, toplumsal ve çevresel kriterleri içerecek şekilde yeniden tasarlanmıştır (Theodore ve ark, 2012: 30-31). Böylece küresel-yerel arasındaki ayrışmanın giderek azalması ve yeni krizlerin ortaya çıkması kaçınılmaz hale gelmiştir.

Öncü ve Weyland (2016: 22) bu konuda en önemli etkeni iktidar mücadelesi olarak gösterir. Mekânsal temelde hareketliliğin ve dolaşımın bir güç ilişkisi içinde gerçekleştiriliyor olması önemli bir analizdir. Öncelikle sermayenin dolaşımı ve buna ek olarak insanların farklı mekânlara kayması bu güç ilişkisinin bir sonucu olarak görülebilir. Bu durum kültürel trafikte yoğunlaşmayı ve hızlanmayı hatırlatır. Artık yerel veya milli kültürden bahsetmenin zorlaştığı bir zamanda üstten zorla kabul ettirmeye çalışan kültürel sızdırmaya karşı aşağıdan yukarı bir direnişin veya harmanlamanın ortaya çıkması özgün, otantik, saf olan milli kültürün yaşama arzusunun bir göstergesidir. Bu yozlaştırıcı ve pasivize edici kültür emperyalizmi birçok akademisyenin deyişiyle Batı tekelinde gerçekleşen yeni bir forma öncülük etmiştir ve biraz önce bahsettiğimiz gibi harmanlanmış bir melez kültür ortaya çıkartmıştır. Bu yeni kültür ögesi sermayenin ve insanın kolay dolaşımını sağlayan bir köprü gibidir. Bu melezleşme süreci devamlılık arz ederken hem yeni bir tüketim kültürü oluşumuna hem de yerel kimlikler arasındaki farklılıkların kesinleşmesi anlamına gelmektedir (Öncü ve Weyland, 2016: 24).

Yozlaştırıcı, pasivize edici, yabancılaştırıcı veya yalnızlaştırıcı kültür emperyalizminin açıkça görülebildiği mekân olarak kent, melezleşmiş kültürün merkezidir. Bu bakımdan kent sadece sosyal koşulları ortaya koyan sokaklar, binalar, elektrik ışıkları vb. veya kurumlar ve idari aygıtlardan (mahkemeler, hastaneler, okullar, memurlar vb.) ibaret değil, daha fazlasını ifade eder. Park ve Burgess'in (2015: 37) ifade ettiği gibi kent daha ziyade bir ruh haline, bir takım gelenek ve adetlere ve bu adetlerin özünde yer alan düzenlenmiş davranışlara ve duyarlılığa karşılık gelir. Yalnızca fiziki mekân değil ayrıca onu oluşturan insanların hayat sürecini kapsar; insan doğasının bir ürünüdür. Keleş de (2005: 11-12) buna benzer bir şekilde, kentleşmeyi sanayileşme ve tüketim ilişkisi içinde bir rant arayışı arzusundaki insanların birbiriyle ve toplumla olan ilişkilerini etkilemesi olarak değerlendirir. Ayrıca yine ona göre özgür hareket etme eğilimi hukuksal ve kültürel bağlamda yanlışlıklara sebebiyet vererek sorunların ortaya çıkmasına neden olmaktadır.

Buradan yola çıkarak nüfusun sabit olmadığı; aile ve çocukların evin dışında, çoğunlukla farklı mekânlarda meşguliyetlerinin olduğu; binlerce kişinin yıllarca yan yana, baş selamı vermekten öte gitmeyen bir tanışıklık haliyle yaşadığı kentte, samimi ilişkilerin zayıflaması ve bu ilişkilerden güç

alan ahlaki düzen bozulmaya başlaması kaçınılmazdır. Bu yaşam alanında kurumlar büyük ölçüde değişikliğe uğradığı gibi yeni örgütlenme tipleri de ortaya çıkmakta ve çocukluktan itibaren birey farklı kültürel, ahlaki ve fiziksel gelişim etkisine girmektedir. Kent ortamının etkisi altında yerel bağlılıkların ve birincil grupların çöküşünden dolayı kısıtlama ve yasaklama gücünün zayıflaması, büyük kentlerde artan ahlaksızlık ve suçun muhtemelen en büyük sorumlularındandır. Bireyin yakınlarıyla temas ve ilişki kurma imkânlarını çoğaltmakla beraber, bu temas ve ilişkileri daha geçici ve daha az durağan kılmışlardır. Büyük kentlerdeki nüfusun büyük bir kısmı birbirleriyle karşılaşmakta fakat birbirleri hakkında bir şey bilmemektedirler. Bunun etkisi küçük topluluklarda gerçekleşen yakın ve kalıcı ilişkilerin yerine tesadüfi ve geçici ilişkiler kurulmasıdır (Park ve Burgess, 2015: 79).

Türkiye’de de buna benzer değişimler gözlenmektedir. Mutlu’nun yapmış olduğu ampirik bir çalışmaya göre Türkiye’de kentleşme süreci kentlerde geleneksel kültürel değerleri hızla aşındırırken, kentlilik bilincinde yavaşlamaya sebep olmaktadır. Kentlilik bilincinin kentsel yaşam kalitesini artırmaya yönelik olarak davranışa dönüşmediği de ortaya çıkan sonuçlar arasındadır. Bunun en önemli sebebi olarak kentlinin hukuk ve yerel yönetim gücünü arkasında hissetmemesinden kaynaklanmaktadır (Mutlu ve ark. 2016: 106-107). Farklı sınıflar ve kültürel olguların bir arada yaşayabildiği kent mekânında küresel dolaşım ağının etkisi yadsınamaz derecededir. Gündelik yaşamımıza girmiş küresel kültür öğeleri sadece mal, sembol ve tüketim malzemesi olarak yaşamımızın sıradanlığını temsil etmekle kalmıyor ayrıca kültürel pratiklerin ve küresel iktidar mücadelesinin yerel olana ulaşması ve onun içine eklenmesi bağlamında bir araç vazifesi görmektedir. Böylece kültürle ilişkili şekilde iktisadi ve siyasi ayrıcalıkların kazanılması noktasında önemli bir güç elde edilmesi kaçınılmaz bir hal almaktadır (Öncü ve Weyland, 2016: 27-28).

Mutlu ve ark. (2016: 89)’nın da belirttiği gibi sürdürülebilir bir kentleşmeyi engelleyen en önemli sorunlar arasında planlama ve örgütlenme sisteminin yetersiz olması, tarihi ve kültürel mekânların karakterinin bozulması, idari yapının planlama, uygulama, izleme ve denetleme konusunda yetersiz kalması ve en önemlisi de kültürel çeşitliliğin korunamaması ve kent halkının kentin sorunlarının çözümüne yönelik karar alma sürecine katılımının ve sorumluluk bilincinin eksikliğidir. Böylece kente karşı işlenen suçlar konusunda artış gözlenebilir. Kentin sunduğu teknolojik olanaklar yanında, değerler de önemli sarsıntılara yol açmakta, etik kurallara ve kültürel öğelere dayanan değer sistemlerinin ekonomik üstünlük elde etme gibi davranışlara yol açan mekânlar olarak kentleri ön plana çıkarmaktadır. Böylece kültürde oluşan bu yıpranma domino taşlarının devrilmesi gibi kentlerin de olumsuz yönde etkilenmesine neden olmaktadır.

Kentleşme olgusunun bireyin kültürel, ekonomik ve sosyal gelişimi bağlamında önemli bir yere sahip olduğu düşünüldüğünde, bu konuda ortaya çıkan olumsuzlukların önlenmesi hem küresel kültür kısılacısındaki bireyin kendi kültürel unsurlarına sahip çıkarak yabancılaşmadan ve yalnızlaşmadan kurtulması ve kimlik farklılaşmasının engellenmesi, hem de gelişmekte olan bir ülke olarak kentleşme konusunda önemler alınmasına yardımcı olacaktır. Son zamanlarda birçok toplumsal problemler ve sorunlar vatandaşlık ve sivil toplum ekseninde çözümlenmeye çalışılmaktadır. Yoksulluk, sınıflar arası eşitsizlik, kadın konuları, ulusal kimlik, katılımcı demokrasi, azınlıklar, otoriter hükümetler, ulus ötesi gelişmeler, çevresel sorunlar gibi konuların vatandaşlık perspektifinden analizi faydalı olarak görülmektedir. Biz de bu çalışmada kent mekânı, birey ve kültür çerçevesinde analizlerden yola çıkarak, kentin üyesi olarak vatandaşlığın bu konudaki rolünün önemine dikkat çekmeye çalışmaktayız. Küresel ve yerel arasında yaşam mücadelesi veren vatandaş için gerçek mücadele asıl şimdi başlamıştır. Esas olan sadece karnını doyurmak değil, yaşadığı mekân ve komşuluk arasında bir bağ kurarak, gönüllülük-sorumluluk-işbölümü gibi aktif olmayı gerektiren unsurlar sayesinde daha rahat ve huzurlu bir yaşam tarzı oluşturmak ve böylece gelecek kuşaklara da bunu miras olarak bırakabilmektir.

KENT VE VATANDAŞLIK İLİŞKİSİ

Son yüzyılda kentleşmenin hızla artması ve bu yeni mekânın insan yaşamında önemli bir olgu haline gelmesi ile birlikte, ekonomik, sosyal ve kültürel bağlamda önemli dönüşümler gerçekleşmiş fakat bunlar içinde siyasal dönüşümler daha da önem kazanmıştır. Çünkü insanlık tarihi güç ilişkileri çerçevesinde ilerlemiş, özellikle mekânsal bağlamda iktidarı elinde bulundurma arzusu hem refah toplumu oluşturma hem de kişisel rant elde etme konusunda önem arz etmiştir⁵. Burada bizi en çok ilgilendiren unsur, modern dönemle birlikte ortaya çıkan demokratikleşme süreci ve 20.y.y. ikinci yarısı itibarıyla devlet ve yönetim düşüncesinde yeni uygulamalarla karşı karşıya kalan bireyin bu dönüşüme ayak uydurmaya çalışması olarak görülebilir. Demokratikleşme süreci iktidar mücadelesinin önemli bir aşaması olarak değerlendirilmektedir. Mutlu ve ark.'na göre (2016: 10-11) yönetsel temelde ortaya çıkan sorunların önüne geçmek için bir çare olarak düşünülen bu süreç ile birlikte devlet toplumla iç içe geçmiş yetki paylaşımında ve işbölümünde birey temelli unsurlar ön plana çıkarılmıştır.

Vatandaşlık burada önemli bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır. Demokratikleşme sürecinde iktidarın meşru hale gelmesi vatandaşın gücü kabullenme derecesiyle ilgilidir. Öyleyse öncelikli olarak vatandaşın iyi anlamak ve devamında demokratikleşme yönünde gerekli adımları atmaları için vatandaşa yönelik hakların iyi belirlenmesi şarttır. Vatandaşlığın tanımı dendiğinde ilk akla gelen T.S. Marshall'ın 1950'li yıllarda yazdığı "Citizenship and Social Class"⁶ adlı eser dikkat çekmektedir. Edinilen haklar ölçütünde vatandaşlığı üç gruba ayıran Marshall (sivil, siyasal ve sosyal) bu tipleri kurumlarla ilişkilendirerek daha kolay anlaşılır bir bakış açısı sunmaktadır. Böylece iktidar olmak için vatandaşa sunulan hizmetlerin derecesi de önemli ölçüde belirmiş olmaktadır. Ona göre sivil vatandaşlık hukuk devleti kavramı etrafında şekillenen, adaleti temin eden, polis teşkilatı, mahkeme vb. kurumlarla ilişkilidir. Siyasal vatandaşlık ise yönetime katılımı sağlayan siyasal partiler, parlamento, seçimler vb. kurumlarla; sosyal olan ise asgari yaşam standardını garanti eden, politik toplumun potansiyel ya da gerçek üyelerini sivil ve siyasal haklar kategorisindeki hakları kullanma kapasitesiyle donatma amacına dönük refah devletinin tüm kurumlarını kapsayan bir vatandaşlık tipidir. Sivil ve siyasi vatandaşlık tipinin bir uzantısı olarak görülebilecek sosyal vatandaşlık ise direkt olarak kamu hayatına katılımı temsil eden bir durumdur.

Kurum ve kişi olarak vatandaşlık ayrımı da Marshall'ın vatandaşlık tiplerine uyumlu çizgiler izlemektedir. Kurum olarak vatandaşlık belirli hak ve sorumluluklarla ilgilidir ve tüm bireyleri içine alır. Mekânsal farklılığa dayalı değildir. Her ne kadar hak temelli bir tip olsa da ve bu hakları dağıtan kurumlar ve örgütlenmeler temelde kentlerde olsa da devletin üyesi tüm vatandaşları ilgilendiren; kentlerden çıkan ama kentli olmayan bir tipe karşılık gelmektedir. Bu tanımlamalar siyasal ve sivil vatandaşlık tiplerine karşılık gelmektedir. Kişi olarak vatandaş ise daha soyut çerçevede kültürle ilgilidir ve sosyal vatandaşlık özelliklerini içinde barındırmaktadır. Nişancı, kişi olarak vatandaş kente ilişkilendirerek şehrin bu vatandaşlık tipinin oluşumunda iki önemli işlevinden bahsetmektedir. Öncelikli olarak birincil ilişkileri içeren (aracısız, sözlü, yüz yüze, kesintisiz) topluluk tipi çözülmeye uğramıştır ve yerine aracılı, kesintili, yazıya dayalı ve sözleşme temelli bir ilişki biçimi ortaya çıkmıştır. Dengeleyici, mesafe koyucu makine toplum işlevi ile katılım temelli özellikler ortaya çıkmaktadır. Şehrin bireyselliği ön plana çıkarması ile birlikte vatandaş artık kentte aidiyet duygusuyla kolektif belleği oluşturmaktadır⁷.

Buradan hareketle siyasal ve sivil olarak vatandaş veya bir başka deyişle kurum olarak vatandaş otonomi, yargılama ve bağlılık beklenen yeterliliklerle hem yöneten hem de yönetilen olması münasebetiyle haklar ve yetkilendirmelerle ilgilenmektedir ve bu yetkilendirme ister istemez sosyal

⁵ Sanayi üretiminin büyümesi değişimlerin çoğalmasına, ticari alış-verişin artmasına yol açmıştır. Bu büyüme dünya pazarında iki birey arasındaki basit değişimden; ürünlerin, eserlerin, düşüncelerin ve insanların değişimine kadar gitmiştir. (akt. Tuna, 2013: 151)

⁶ Ayrıntılı bilgi için bkz.: Marshall, 1950: 10-27

⁷ Ayrıntılı bilgi için bkz.:<http://www.e-akademi.org/makaleler/enisanci-1.htm>, (Erişim: 20.03.2017)

olana da önemli katkıda bulunmaktadır (Steenbergen, 1996: 2). Yani devletin üyesi olan birey siyasal ve sivil olma hakkına sahiptir ama sosyal vatandaşlık ancak kentle ilişkilendirildiğinde ön plana çıkmaktadır. Böylece birey özellikle kültürel temelde sosyal olarak kamu – kent hayatına katılım sağlama şansına sahiptir. Hak, hukuk, kanun, siyaset kırdan kente her vatandaş için vardır ama kamu hayatına katılım için kentli olmak gereklidir. Özellikle küresel ekonomiler ve neoliberal politikalar düşünüldüğünde ise bu birey tipi, küresel ekonominin hedef kitlesi konumundadır. Artık geleneklerinden uzaklaşarak bireyselleşmiş, yalnızlaştırılmış, farklılaştırılmış ve sadece sahip olmak kaygılı bir vatandaş tipi gelişerek ailevi, kişisel ve kültürel kimlik ve yaşam tarzı çerçevesinde politik yaşamı da etkileyen bir durum ortaya çıkmıştır. Özden'e göre (2014: 62) kentleşme hareketleri ile birlikte birey samimi ilişkilerden uzaklaşarak dayanışma ve yardımlaşma altyapılı gruptan çıkarak kent kalabalığı ve yabancılığı içinde yalnızlık hissettiği bir duruma gelmiştir. Buradaki temel öğe bireyin kendini kentin bir parçası hissetmemesindedir.

Bir önceki bölümde de bahsedildiği gibi son dönemlerde hızlı bir şekilde meydana gelen ekonomi temelli küreselleşme hareketleri ile birlikte hem bireyin kent hayatında rollerinde hem de devletin yönetim anlayışında değişimler yaşanmış, ortaya çıkan olumsuzluklara çözüm arayışları geliştirilmeye çalışılmıştır. Bireyden başlayarak, aile, eğitim, siyaset, ekonomi ve özellikle sosyal yapıda meydana gelen bu önemli dönüşümler aslında post modern krizin sonucudur. Kentin fiziksel yapısı, güven ortamı, kültürel çevre, kentli olmak ve yerel yönetim şekilleri bu krizden önemli ölçüde etkilenen unsurlardır. Küresel ve ulusal temelde çözüm önerileri hep yeni ekonomik, sosyal ve siyasal hedeflerin gerçekleşmesi yönünde yapılmaya çalışılmış ve her adımda yeni krizlerin ortaya çıkması engellenememiştir. Çünkü buradaki temel sorun vatandaşlık tanımının yeniden yapılması gerekliliği üzerinedir. Artık sosyal, siyasal veya sivil vatandaşlık üzerinde bireysel temelde yeni bir tanım yapma gerekliliği vardır. Haklarını ve sorumluluklarını tam olarak bilen, eğitilmiş, gerektiğinde sivil toplum kuruluşları aracılığıyla veya bireysel temelde merkezi veya yerel yönetimlere katılım sağlayabilen, gönüllülük esaslı aktivitelerle yaşam alanını yeniden düzenlemeye yardımcı olan bir birey olarak “aktif vatandaş”.

Avrupa'da bu vatandaşlık tipi Antik Yunan dönemlerine kadar götürülür. Fakat karanlık çağla birlikte yasaklayıcı feodal ve dinin ön planda olduğu uygulamalar, sorgulamanın olmadığı bir birey ortaya çıkardı. Modern dönemle birlikte ise toplum sözleşmeleri temelli, seküler yönetim anlayışları ve bunun etkisinde yaşam tarzları ortaya çıktı ve 1980'ler sonrası bu vatandaşlık tipi tekrar gündeme getirilerek tartışılmaya ve bu konuda yeni politikalar yapılmaya başlandı.⁸ Türk tarihine baktığımızda ise Avrupa'dan farklı olarak İslamiyet'in kabulü öncesi dönemde baştaki hakanın yönetiminde bir toplumsal düzen, İslamiyet'in kabulü sonrası ise İslam dini etkisindeki Selçuklu ve Osmanlı döneminde kul sistemi⁹, Cumhuriyetin kuruluşu ile birlikte ise seküler yönetim anlayışı ile demokrasi hareketleri dikkat çekmektedir. Aynı şekilde Avrupa'da olduğu gibi Türkiye'de de 1980'ler sonrası önemli politika değişiklikleri meydana gelmiş fakat bu değişiklikler çoğunlukla ekonomik temelli olmuş ve sosyal hayata katkısı günümüzde tartışmalara konu olmaya devam etmektedir.

Aktif vatandaşlık tanımı ilk olarak 1960'larda Amerika'daki Toplum Eylem Programlarında ve daha sonra İngiltere'de En iyi Değer Projeleri kapsamında ön plana çıkmıştır (Marinetto, 2003: 110). Yetkilendirilmiş vatandaş temelinde ortaya çıkan bu tip ile devlete bağımlılık azaltılarak sosyal hizmetlerin yetkilendirilmiş kişiler tarafından yapılması ve böylece devletin yükü azaltılmış, somut aktiviteleri dağıtılarak bir bakıma ötekileştirilmiş ve sorumluluğun vatandaşlar arasında dağıtılmasıyla herkesin yönetiminde olduğu bir biçim ortaya çıkmış durumdadır. Kymlicka (2000: 7) ise bireyi sahip

⁸ Ayrıntılı bilgi için bkz. Marinetto (2003: 104-108), (Barnett ve Low, 2004: 1). Antik dönemde yerel unsurlar ön planda iken, daha sonra demokrasi kavramı evrensel bir hal alarak küresel çerçevede değerlendirmelere maruz bırakılmıştır. Ortaya çıkan krizlerden dolayı ise 20.yy'da özellikle yerel düzeyde, aktif katılımı gerektiren, sorumluluk üzerine kurulu bir birey üzerine gerçekleştirilen demokratik mücadeleler daha iyi sonuçlar doğurmaya başlamıştır.

⁹ Devletin başındaki padişah tek egemen güç, ama şeri-örfi hukuk kurallarına göre kararlar almak zorunda ve tüm vatandaşlar ona Allah'ın emaneti. Dinin gereği olarak onların refahından ve her türlü ihtiyacından sorumlu...

olması gereken erdemler bakımından değerlendirerek aktif vatandaşı dört nitelikte ortaya koymuştur: 1) genel erdemler: cesaret, kanun-dayanıklılık, liyakat, 2) sosyal erdemler: bağımsızlık, açık-fikirlilik, 3) ekonomik erdemler: iş etiği, kendi arzularını erteleme kapasitesi, ekonomik ve teknolojik gelişmelere uyumlu, 4) siyasi erdemler: diğerlerinin haklarına saygılı olma, feda edilmesi gereken ne ise onu talep etmeye istekli, işyerinde olanların performansını değerlendirme yeteneği ve kamusal konularla meşgul olma istekliliği. Burada devlet ile sivil toplum kuruluşları arasındaki ilişki önem arz etmektedir. Bunun yanında kurumsal düzenlemeler, güçlenmiş ekonomi umutları, aile değerlerine destek, sivil topluma övgü, refah koşullarının etkili olarak geliştirilmesi, fırsat eşitliğine bağlılık, dini ve değer çoğulculuğuna destek ve ticaretin uluslararası düzenlenmesi planlamaları bu düşüncenin temel ateşleyicileri olmuştur (Meredyth ve Minson, 2001:2-3).

Aktif vatandaşlığın kent ile ilgisi bizi ilgilendiren en önemli konudur. Sosyal vatandaşlık açısından bakıldığında sadece pastadan pay alarak ekonomik kâr elde etme şeklindeki düşüncenin bir üst seviyesi olarak düşünülebilir. Vatandaş ulusal yapının tümü olarak değil, komşuluk, birlik, din, alt kültür, yaş grubu, etnisite ve yaşam tarzı gibi toplumu oluşturan bir parça olarak görülür. Böylece otonom bireyler ortaya çıkar ortaya konan politikalar bu otonom bireyleri utanç, suç, sorumluluk, zorunluluk, güven, gurur ve görev içeren ilişkiler ve gruplara yerleştirme gücü sunar. Böylece özgür ve otonom bireyler toplumla yönetilebilir hale gelir (Meredyth ve Minson, 2001: 4-5). Artık aktif vatandaşlar kamu hayatına dahil olmak, kültürel politikaların aktörü olmak yanında geleneksel vatandaşlığın sonu ve yeni bir yönetim biçimi seviyesinde yerel kademelere ortak konumundadır. Bu durum, hem yerel yönetimin meşruiyetini sağlamlaştırmakta hem de katılım süreçlerini bir kavram haline getirmektedir. Toplumsal örgütlenmeler, katılım ortamları yaratma ve kamuoyu yoklaması yapma gibi önemli işlevleri devletin elinden alarak bizatihi kendisi üstlenmektedir. Bu durum etkin yönetimin, yerel kalkınmanın, şeffaflığın ve verimliliğin artması anlamına gelmektedir¹⁰.

Sosyal devlet olma rolü üstlenen merkezi yönetimler için de bulunmaz bir fırsat olarak görülen bu vatandaşlık tipi ile artık toplumun tüm ihtiyaçlarına cevap verme gereksinimi kalmamıştır. Aktif vatandaş olarak bireyler ve onların oluşturdukları kurumlar, organizasyonlar, yerel unsurlar, okullar, aileler ve hastaneler bu sorunların çözümünde sorumluluk alma durumundadır. Kendi kaderlerini belirlemek için otonom ve sorumluluk sahibi olma şeklinde çift taraflı bir hareket gereklidir. Politikalar toplumun kendine dönmüş durumdadır (Meredyth ve Minson, 2001: 6). Toplum büyük ölçüde gönüllülük fikri ve uygulaması çerçevesinde olaylara yaklaşım göstermektedir. İnsanların devlet eliyle bir şeyler yapılması yerine birbiri için bir şey yapması ve böylece hem idari hem de bireysel temelde bürokratik, yasal veya toplumsal yükün hafifletmesi gönüllülükte esastır. Bu tür gönüllük hareketi vatandaşların temel faaliyeti olarak görülür¹¹. Böylece haklar ve sorumluluklar dengesi içinde dayanışma temelli topluma doğru ilerleme sağlanarak, kamu, özel ve gönüllü sektörlerde tüm kuruluşların görevlerine bireysel manada destek verilmiş olur. “Yan yana olmak kaçınılmazdır” vurgusuyla bireyin toplumsal kurumsal temelde üzerine düşen sorumlulukları yerine getirmesi bireysel huzur ve toplumsal refahın destekleyicileridir. Burada merkezi yönetimin üzerine düşen tek görev zararlardan kaçınmak, adaleti sağlamak, karışıklıkları önlemek ve barış ortamı sağlamak için gerekli yasal düzenlemeleri oluşturmak, sürdürmek ve uygulamak şeklindedir (Kymlicka, 2000: 155).

Özetle, merkezi yönetim yaptığı kanunlarla ve gerektiğinde verdiği ekonomik destekle yönlendirici konumundadır. Buna karşılık aktif vatandaşlar tarafından oluşturulan sivil toplum, yerel yönetim kademeleri ve gerektiğinde uluslararası kuruluşlar yönetişimi gerçekleştirerek yeni bir toplumsal işbölümü ortaya çıkarmakta, yerel düzeyde aktör olarak sisteme dahil olmakta, kentsel hizmetlerin yerine getirilmesi, kentlilik bilincinin kolayca oluşturulması ve parçalanmışlık yerine bütünlük oluşturulmasına katkı sağlamakta ve sonuç olarak kentin yalnızlaştırıcı, farklılaştırıcı ve

¹⁰ Ayrıntılı bilgi için Çukurçayır ve ark., 2012

¹¹ Tony Blair'in Üçüncü yol şeklinde ortaya koyduğu yaklaşımda da gönüllülük vardır. Burada sivil toplum kuruluşları ana aktör olarak gönüllü kuruluş konumundadır. Devlet bu kuruluşlara her türlü desteği sağlayarak rolünü önemsemelidir (Ayrıntılı bilgi için bkz. Şengül, 2009: 281-282)

yozaştırıcı sorunlarının önüne geçilerek, aktif olarak çalışan bir toplum tipi ortaya çıkmaktadır. Merkezi yönetimin baskıcı anlayışından uzak, sorumluluğun ön planda olduğu, gönüllülük temelli ve birlikten kuvvet doğar anlayışlı bir kentli vatandaş olgusunun, sağlam toplumsal yapının ve daha elverişli bir kent kültürünün oluşturulması, geliştirilmesi ve sürdürülmesi yönünde katkı sağlayacağı açıktır.

KENT VE KÜLTÜR İLİŞKİSİ

Kent mekânı birincil ilişkilerden çok, mesleki örgütlenmeler gibi ikinci ilişkilerle varlığını devam ettirir. Bu işbölümü şekli bireysel başarı odaklı gerçekleşerek farklı meslekler arasında bağımlılık ilişkisini artırmakta ve kentle bütünleşen bir toplumsal örgütlenme şeklini almaktadır. Park ve Burgess'a göre (2015: 62) kent topluluğunun üyeleri arasında geçen etkileşimler rasyonel ve soyut bir ilkenin ürünü olmaktan çok kişisel uzlaşmanın bir sonucudur. Bireylerin adet ve alışkanlıkları kentin oluşumunda etkili olur. Yani fiziksel yapısı kadar kültürel yapısı da karşılıklı etkileşime girerek birbirini değiştirir konuma gelir. İnsan doğasının bir ürünü olan bu mekân daha sonra insanın karşısına tekrar çıkarak bu kez insanın kendisini biçimlendirme ve şekillendirmeye başlar. Yani zamanla içinde yaşayanların karakterinden ve kültüründen bir şeyler alarak, içerdiği nüfusa özgü hassasiyetlerle bezenir ve kendine has gelenekleri ve tarihi olan bir yere dönüşür. Bu çıkarımdan yola çıkarak kent ile kültür arasında önemli bir ilişki olduğu sonucuna varabiliriz.

İnsan tarafından üretilen, öğrenilip aktarılabilen, değişken olan, değiştirme yeteneğine sahip soyut bir kavram olarak kültür, hem sosyal bir süreç hem de sosyal süreci etkileyen önemli bir unsurdur. Öğrenilmiş bir şey ancak kuşaktan kuşağa aktarılırsa devamlılık arz edeceği için öncelikle dille ve yazıyla doğrudan ilişkilidir. Tarihsel süreçte elde edilen bütün bilgi ve tecrübelerin aktarımı gerekliliği, hem devletlerin varlığını devam ettirmeleri hem de bilimsel ve teknolojik ilerleme açısından dilin ve yazının önemini her zaman ön plana çıkarır:

Dil, hayatın bütün alanlarında, günlük hayatın en yalın olaylarında, bilimin ana formlarında, geleneklerde ve inançlarda ortaya çıkar... Bir millet kültür bakımından ileri seviyedeyse, yüksek bir düşünce hayatı varsa, milletlerin bu üstünlükleri er geç dillerinde ortaya çıkar... Dil ve kültür birlikte gelişirler ve birbirlerini geliştirirler. (Ünalın, 2005: 29)

Öyleyse kültür ve dili birbirinden ayrı düşünmek imkânsızdır. Geleneksel-modern dikotomisi dikkate alındığında ise bu görüşün önemi daha da önemli hale gelmektedir: kültür tarihsel süreçte bilgi ve tecrübelerle değişime uğrar ve kuşaktan kuşağa aktarılır; fakat modernlik, geleneksel olanın yerine geçerek yeni toplum, yeni kültür ve yeni yaşam tarzı olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu yaklaşım günümüzde kültürün değişime uğraması değil yeni biçimlere dönüşmesi anlamına gelmektedir.

Kültürle ilgili bir diğer kavram ise modernleşmeyle bir arada düşünülebilen bireyselleşme, yalnızlaşma, farklılaşma gibi terimlerle de ilişkilendirilebilen kimliktir. Yerlerinden, topluluklarından çeşitli sebeplerle ayrılmak zorunda kalarak kentlere göç eden¹² veya televizyon ve internet gibi iletişim araçlarının etkisinde kalan bireylerin, buldukları toplumsal yapıya uyum sağlama ve örgütlenme aşamalarında kimlik değişimleri söz konusu olur. Başka bir deyişle, kullanılan iletişim araçları, dil öğeleri ve yazılı kaynaklar kimlikleştirme aracı olarak kullanılmaktadır (Özyurt, 2012: 121). O halde kent, kimlikleştirme politikalarının mekânı olarak da karşımıza çıkmaktadır. Bulduğu mekâna aidiyet duygusu taşıyamayan birey kimlik sorunu ile karşılaşabilir. Kimlik sorunu ayrıştırmanın ve

¹² “Kırsal kesimden kentlere göçü yaratan en önemli faktör, kapitalist ilişkilerin yayılmasıyla beraber kırsal ekonomilerin dışa açılmasıdır. Devletin sosyal işlevini terk etmesi bu göç olgusuyla birleştiğinde ise şehir iktisadi, siyasi, dini genel olarak kültürel temelde dönüşümlere uğraması kaçınılmazdır.” (Öncü ve Weyland, 2016: 245).

farklılaşmanın modern şeklidir (Alver ve Doğan, 2013: 13-47). Yani bireyselleşme, ötekileşme veya yalnızlaşma gibi kavramlar hem kimlik kazanımı açısından hem de kültürel öğeleri özümseme açısından mekânla ilişkilidir.

Kent, kültürün yoğunlaştığı yerdir¹³. Katılımı sağlayarak bilincin artmasına, kimliğin şekillenmesine yardımcı olan mekân konumundadır (Keleş, 2005: 10). Park ve Burgess'a göre (2015: 39) ise medeni insanın doğal yaşam alanıdır. Kùltürler kentlerde doğmuştur ve milletler, yönetimler, siyaset ve dinler insanın kentteki varoluşunun temel unsurlarıdır. Böylece kültürün kimlik, yönetim, din gibi olgularla önemli derecede ilişkili olduğu sonucu çıkarılabilir. Yani bireyin kazandığı alışkanlık ve yeteneklerin bütünü olarak kültür, toplumsal sorunların çözümlenmesinde önemli bir role sahiptir. Çünkü kültürde düşünce ve eylem vardır; hem mekân olarak kentle ilişkilidir hem de kentin kendisidir. Bu yüzden ki güvenlik, ait olma, saygınlık ve kendini gerçekleştirme gibi ihtiyaçları kent ortamında sağlayabilmek için kültürel ihtiyacın giderilmesi şarttır. Bunu ancak örgütlenme, ekonomik sistemlere uyum sağlama, ulaşım ve haberleşme kanallarını kullanma gibi standartlaşmış hareketlerle gerçekleştirebilir (Mutlu ve ark. 2016: 5). Aksi takdirde daha önce de bahsettiğimiz gibi farklılaşma, yalnızlaşma gibi olumsuz sonuçlarla karşılaşabilir:

Şehir etrafındaki alanı bir cazibe merkezi gibi çeker ve bir emme borusu gibi emer; çektikçe ve emdikçe daha büyür, daha kuvvetle çekme ve emme gücüne ulaşır ve şişer; bu çekme ve şişme işlemi, zamanla kendisini besleyen bir hareket ve bir pozitif geri besleme hareketi de oluşturur; yani şehir artık zorla beslenmeye ihtiyaç duymakta değildir, kendi kendini besleyebilmektedir bu şişme döneminde anomalileşen şehir ile şehir bilinci yırtılır ve mekân itibarıyla büyürken kültür ve gelenekler açısından parçalanmaya uğrar. (Hocaoğlu, 1999: 66)

Hocaoğlu'nun bu görüşü Simmel "Metropol ve Zihinsel Yaşam" adlı eserindeki modern kent ve kültür ilişkisi ile benzerlikler gösterir. Simmel'e göre günümüz kent sakinleri araçsal, bıkkın ve ayrılmış durumdadır ve duygular arka plana itilerek mantık ön plana çıkmıştır. Bu durum kent insanların kır insanlarından farklı olmasından değil, modern kentte tecrübe edinilen acımasız uyarıcı bombardımanına kültürel tepkiden kaynaklanmaktadır (Simmel'den akt. Stevenson, 2003: 24). Çünkü kentlilik özgür hareket etme deneyimi demektir. Önyargılardan kurtulma, ayrışma, umursamazlık gibi davranış biçimleri aslında kent kültürünün bir parçası gibi gösterilmektedir ve böylece bastırılmış duyguların rahatça dışarı vurulduğu mekânı temsil eder. İnsan doğasındaki iyiyi ve kötüyü aşırılıklarıyla gösterir (Park ve Burgess, 2015: 85). Böylece kültürel öğeleri oluşturan semboller ve ritüeller de davranışların bir parçası haline gelir ve sosyal ilişkileri etkiler. Kent, kimliğinin oluşumunda etkili olur. Nüfus büyüklüklerine, mekânsal karakterlerine ve sosyal, ekonomik işlevlerine bakmaksızın bu toplum tipi ortak deneyimlerin, kültürel pratiklerin, ritüellerin ve politik süreçlerin ürünüdür. Birbirlerini yakından bilmezler, düzenli bir biçimde bir araya gelmezler ve ortak hareket etmezler ama bir kentli olduklarına dair zihinlerinde bir fikir vardır (Nas, 2011: 283).

Buradan hareketle kentin özgürleştirici havası, aslında yeni kültürel öğelerle de karşılaşma olasılığını doğrudan etkileyen bir durumdur ve toplumsal yapılarda yerini bulma temelli katılım hareketleri aslında kimliğin yeniden düzenlenmesi anlamına gelmektedir. Kırsal alanda yabancıların, kentlerde tanıdıkların dikkat çektiği göze alındığında, bu parçalanmışlıklar arasında kente tutunmanın en önemli unsuru olarak kimliğin dönüşümü gerekmektedir. Farklı bakış açıları ve farklı kültürlerden gelmek, başarıya veya toplumda yer bulmaya etki eden önemli bir etkidir. Kırılgan bir yapıya sahiptir ve kent mekânında başarısızlık durumu daha ön plandadır. Güvensizlik, suç oranları, yalnızlaşma bu başarısızlıkların sonuçlarıdır. Kent kültürü ile uygulamalar ve gelenek arasında bir harmanlama yapma ihtiyacı ortaya çıkar. Kymlicka'ya göre (2000: 174) kültürel pratikleri veya geleneği norm olarak kabullenmek, bireyin topluma katılımında işe yarayan bir standart olarak görülmektedir. Fakat bu katılım kırsal alandaki sıcak ve samimi ilişkiler yerine mesafeli ve soğuk

¹³ Kent ve uygarlık arasında önemli bir ilişki vardır. Kent, kültür, uygarlık, siyaset gibi kavramlar birbirleriyle ilişkilidir. Ayrıntılı bilgi için bkz. Keleş, 2005: 9-10

ilişkilere karşılık geldiği için oluşan yeni kültür aslında değişken, kırılğan ve başarısızlıklara daha müsait bir çerçevede gerçekleşir.

Bu yalnızlaştırıcı soğuk ilişkiler küresel ekonominin popüler kültür hedefleri için vazgeçilmez bir durum olarak karşımıza çıkmaktadır. Küreselleşme sonrası yeni bir adım olan kü-yerelleşme ile birlikte kentlerin küresel bir köy haline gelmesi ve vatandaşların birbirine mekânsal boyutta yakın ama kültürel bağlamda uzak olması küresel güçlerin ekonomik hedeflerine karşılık gelmektedir. Böylece devamlı surette tüketim gerçekleştiren, durmadan sahip olmak merkezli çalışan ve çevresindekilerden gittikçe uzaklaşan bireyler söz konusudur. Yukarıda bahsedilen kırılğan, değişken veya başarısızlıklara müsait kültür derken bahsedilen bu popüler kültür öğeleridir. Kentler de markalar, turizm şirketleri, film endüstrisi, televizyonlar gibi örgütlenmelerin hedef kitlesi olduğuna göre devamlı surette yeni olanı isteyen vatandaş tipi geleneksellikten ve yerel kültürden uzaklaşan konumundadır. Bütün bu olumsuz yaklaşımlar aslında hem kent mekânının fiziksel değişimini etkilemekte, hem de kentli olarak vatandaşın yaşam ve düşünce biçimini farkına varılmadan dönüştürmektedir. Küçük kentlerde bile popüler kültür öğelerini yansıtan unsurlar görülmektedir. Böylece oluşan bu yeni yaşam tarzı gelenekler, normlar, kimlik ve kültür üstü bir oluşumla bütünü etkileyen konumdadır. Bu olumsuzluklara karşın yerel örgütlenmeler tarafından gerçekleştirilen bazı geleneksel faaliyetler (dini/geleneksel törenler, bayramlar vb.) sürecin daha yavaş işlemesine veya katılım seviyesinin artmasıyla geleneksel olanın yaşatılması, toplumsal birliğin sağlanması ve samimi ilişkilerin geliştirilmesi gibi olumlu sonuçlar doğurabilmektedir.

KENT KÜLTÜRÜ VE AKTİF VATANDAŞLIK İLİŞKİSİ

Kentin örgütlenme ve işbölümü şekli kırsaldan çok farklı bir seyir izlemektedir. Özgürlük ve refah odaklı kırsaldan kente gelen birey için kent, yeni bir sosyalleşme alanı olarak geleneksel aile bağları, yerel birliktelikleri, kültürü ve sınıfı gibi toplumsal ve ekonomik düzenlemelerden kurtularak modern kent kültürü, mesleki çıkarlar, yeni sınıf ve roller ve uzmanlıkları kullanarak eskisinin yerine kullanması anlamına gelir. Fakat karşılaşılan bu yeni hayat düzeni bireyselleşme ve yabancılaşma unsurlarının kaçınılmaz olduğu gerçeğini de hatırlatır. Yüksek refah seviyesine ulaşma hayalleri ile kentte yaşam sürdüren birey, kentli olmanın vermiş olduğu avantajlarından faydalanma yanında dezavantajlardan da en az etkilenme yolunda adımlar atmak zorunluluğunun bilinciyle hareket etmeye çalışır. Böylece hem kendi bireysel arzularını yerine getirir hem de kent toplumunun üyesi olarak veya bir başka deyişle kentli vatandaş olarak siyasal, sivil veya sosyal gereklilikleri de ister istemez kabullenmiş olur. Eğer bu gereklilikleri yerine getiremez ise ister istemez pasif bir birey olarak toplumdaki yerinden uzaklaşmış olur.

Siyasal ve sivil vatandaş tipi devlet üyesi tüm vatandaşlar için geçerlidir ama bahsettiğimiz kentli vatandaş tipi kişi olarak vatandaş veya Marshall'ın sosyal vatandaş olarak bahsettiği tiptir. Hukuk devleti gereği sivil haklara sahip olan ve parlamento ve seçim eksenli siyasi haklara sahip olan birey tiplerinden farklı olarak sosyal vatandaş için bu mekân çeşitli faaliyetlerin merkezidir. Artık adetlerin yerine hukukun uygulandığı bu alanda idari kontrol köyde muhtarın kontrolünden çok daha fazladır ve rasyonalite ön plandadır (Park ve Burgess, 2015: 69). Şehre özel bu vatandaşlık tipinin oluşumu, kamu alanının ve kültürel planlamaların uygulanması arasında ki bağlantıyı da ortaya koyar (Stevenson, 2003: 39). Böylece kültür, kentsel mekân gelişimi ve vatandaşlık arası ilişki belirgin hale gelir ve Volpp'un vurguladığı gibi (2007: 578) kent ve kültürü vatandaşlık gelişimi için kaçınılmaz hale gelir.

“Kentler yerel ve küresel ilişki ağlarının kesişme noktası olarak kalmayıp, yüzyıllar boyunca o yörenin kültür mirasını da yansıtır. Yeni gelenler kentin yerleşik kurallarına uymak yerine onları yok sayarak kendi eski alışkanlıklarını, geleneklerini devam ettirmeye çalışır. Bu düzensizlik ve karmaşanın habercisidir” (Özden, 2014: 58).

Avcı toplayıcı toplum düzeninden rasyonel akıl temelli toplum düzeni olan kentsel sürece geçiş ile birlikte insanlık, kültürel evrim sürecini de ihtiyaçlarının ürünü olarak geliştirmektedir. Kırdan kente, kentler arası ve ülkeler arası göçle birlikte ise bu evrim sürecinin eksik taşları yerine oturmakta hem de daha iyi yaşam koşulları olarak karşımıza çıkmaktadır (Mutlu ve ark. 2016: 4). Yerleşmenin ön planda olduğu günümüz toplumunda da kültürel politikaları vatandaş ve tüketici arasında denge kurma çabasını gerçekleştirme üzerine olmuştur. Bu dengeyi kabullenme aşamasında yeterli ilerlemeyi gösterebilen vatandaş bu kültürel yapıyla sosyalleşerek hem kimlik gelişimini tamamlama yolunda ilerleyebilmekte hem de kente bağlılık ve sadakat konusunda olumlu adımlar atabilmektedir. Böylece hukuk devletinin sivil olarak vatandaş tipine ve katılım olarak siyasal tipe kaynaklık etmesi gibi, kent mekânı da sosyal olarak kültürel boyutta sosyal vatandaş kaynaklık etmektedir. Böylece hem sivil ve siyasal haklar açısından en etkin faaliyet mekânı olmak hem de sosyal katılım derecesinin en yüksek olduğu çevre sunarak kent, bireyin toplumun üyesi olma ve sorumluluk alma ve hakların kullanımına yardımcı olması bakımından önemli bir sahne olarak karşımıza çıkmaktadır.

Sorumluluk alma, hakların kullanımı ve sonuç olarak kent vatandaş olma konusunda sosyal adımları gerçekleştirme aslında o mekâna bağlılığın ve mekânla karşılıklı ilişkinin bir sonucu olan kentli olmakla yakından ilişkilidir. Duygusal olarak birbirine uzak sayılan insanların fiziksel bir yakınlık ortamında buluşturan bu mekânda yaşamak ve başkalarıyla devamlı surette bir alış veriş içinde olmak kentli olmanın derecesini de ortaya koyar. Kent merkezlerinde, meydanlarda, caddelerde, alış veriş mekânlarında, kahvehanelerde buluşmak, toplu taşıma vasıtalarında birlikte seyahat; kente ilişkin ortak sorunları tartışmak, ortak sorunları çözmek üzere örgütlenmek gibi faaliyetler ortaklık duygusunu artıran unsurlar olarak ortaya çıkar. Bu durum hem kentlinin güven duygusunun gelişimi konusuna katkı sağlarken hem de sivil, sosyal ve siyasal yönden sosyalleşen bireyin kent kültürünü içselleştirmesi konusunda yardımcı olur. Farklı kültürel yapılarla birlikte yaşayabilme, ortak alanları paylaşabilme, farklılaşmalara saygı gösterme gibi davranışlar kentli olan vatandaşın kentli olma derecesini ortaya koyar. Böylelikle insanlar daha kibar, toleranslı, disiplinli olmayı öğrenir ve yeni bir kültür edinirler.

Her ne kadar vatandaşlık modern bir kavram ve akılla alakalı, kültür ise geleneksel olanı temsil etse de ve vatandaşlık ve kültür birbirine zıt iki kavram olarak kentli olmak için aşırı, spesifik, bölücü kültür formlarından kurtulma ihtiyacı olsa da bahsedilen kent kültürü aslında yeni bir formun göstergesidir. Bu kültür tipi aslında örgütlenmenin yeni biçimidir ve nüfusunun kaynakları, yerliler ve yabancılara özgü mekânlar, önde gelen doğal mekânlar, caddeler, sokaklar vb. bu kültürün yansımalarıdır.

Şehir hayatı tarafından dayatılan koşullarda, aralarında duygu ve anlayış paylaşımı olmayan bireyler ve bu bireylerin oluşturduğu gruplar, samimiyet içinde değilse bile, karşılıklı dayanışma içinde birlikte yaşarlar. Bu şartlar altında toplumsal kontrol büyük ölçüde değişir ve zorluklar azalır. Bireyler birbirlerine sadece refleks aracılığıyla tepki vermezler; fakat kaçınılmaz olarak hisleri, tavırları ve doğuştan gelen uyarılmaları ile iletişim kurarlar. Böyle yaparak, mecburi olarak bir bireyin yaptığına değil, neyi amaçladığına, arzuladığına ve umduğuna tepki verirler. Bireyler, kendilerinin belirsiz bir şekilde farkında oldukları hisleri ve tavırları, başkalarına sıklıkla ifşa ederler. (Park ve Burgess, 2015: 68)

İnsanın bir toplumsal yöreden diğerine hareketi kültürel çöküş ihtimalini ortaya çıkarması ve kültürel kontrolün çözülmesi rasgele ve sorunlu bir yaşam tarzı ortaya çıkardığı için ahlaksızlık ve suçun, toplumsal düzensizliğin habercisidir. Bu durum gündelik hayat pratiklerine etki ettiği gibi kentlinin yeni yaşam tarzı arayışlarına girmesine de sebep olmaktadır.

Dolayısıyla bir yanda kültürel çöküş ihtimali ve ortaya çıkan güvensizlik ortamı diğer yanda kente özgü kültürel yansımalar ve kent yönetimi anlayışı birbirleriyle ilişkilendirilebilir. Keleş'e göre

kent kültürünün oluşmasında, öğelerinin korunmasında ve geliştirilmesinde aktörlere çeşitli görevler düşer ve bu aktörleri 4 kümede toplamak gerekir (Keleş, 2005: 15-16): uluslararası topluluklar, devletler, yerel yönetimler ve vatandaşlar. Kent ve çevre değerlerinin evrenselliği, uluslara mal edilemeyecek kadar önem taşıyan kültür, tarih, mimarlık ve doğa değerlerine insanlığın ortak bakışı uluslararası toplulukların gözlemi altındadır. Devletler ise oluşturdukları kanunlar yoluyla kent kültürünün korunup geliştirilmesinde önemli bir role sahiptir. Ayrıca uluslararası topluluklar ve yerel yönetimler arasında aracı konumundadır. Kentliye en yakın siyasal kuruluşlar olarak yerel yönetimler ise kent kültürünün korunması veya geliştirilmesi, güven ortamının yaratılması ve daha yaşanabilir mekânların sağlanması konusunda diğer aktörlerdir. Yerel yönetimler de aynı devlet gibi merkezi hükümet ve vatandaş arasında aracı konumunda olması da dikkat edilmesi gereken diğer husustur. Bu aktörler içerisinde siyasi ve kültürel politiklardan en çok etkilenen ve yapılan uygulamaların sonucunu rahatça izleyebileceğimiz vatandaşlar ise bu döngünün eksik yapboz parçası konumundadır. Bugüne kadar kentlinin kent ve çevre değerleri karşısında daha çok hak sahibi kimliği üzerinde durulmuş, ödev ve sorumluluğu göz ardı edilmiştir. Demokratik rejimlerde özerksel ve yerel tüm yönetimleri halkın özgür istenci ayakta tuttuğuna, öyle olması gerektiğine göre, kentlerin asıl sahiplerinin sorumluluk bilinci gelişmiş kenttaşın kendisi olduğunu varsaymak yanlış olmaz. Aktif vatandaş olmak kent kültürü-kentli kültürü arasında mesafenin ortadan kaldırılması, yerel yönetimlerin sorumluluklarının dağıtılması ve yaşanabilir mekânların inşa edilmesi anlamına gelmektedir.

Buradan hareketle kent kültürü ve aktif vatandaş arası ilişkinin önemi ortaya çıkmaktadır. Yerel yönetimlere katılım derecesi, yönetimlerde söz sahibi olma, karar alma-planlama-uygulama süreçlerinde etkinlik bu kültürel öğelerin korunması, yaşatılması açısından önem arz etmektedir. Merkezi yönetimi gerekli durumlarda kanunlarla sadece yönlendirici konumunda bırakan, buna karşın yerel yönetimlerle etkin bir biçimde ortaklık yaparak ve gerektiğinde uluslararası kuruluşlarla çalışan vatandaş, kent örgütlenmeleri, sivil toplum kuruluşları ve özel sektör temsilcileri kentlerin yönetimi için önemli bir anahtar niteliği taşır. Yeni biçimiyle yönetim genelde ve yerelde yeni bir toplumsal işbölümünün adıdır. Tek belirleyici olarak devlet yerine toplumsal sorunların çözümünde vatandaş da yerel, ulusal ve uluslararası aktörler yardımıyla sisteme dâhil etme arayışıdır bu. Kentsel hizmetlerin görülmesi, yeni alternatiflerin ortaya konması ve ortaya çıkan krizlerde gücü dağıtarak daha kolay çözüm yolları aranmasına yardımcı olan bu sistemle sorumluluk alma, dahiliyet, duyarlılık ve “biz” anlayışını getirme konusunda ilerlemeler kaydedilebilir. Böylece devamlı olarak aktif bir yönetim biçimi sağlanmış olur. Gücün meşruiyet kazanması, her an denetlenme imkânı, etkin kararlar alınması, eğitimin önemini artırarak ona dayalı bir yapılanma ve her vatandaşa eşit yaklaşma şansı bu yönetim biçiminin önemli çıktıkları olarak karşımıza çıkmaktadır.

Bir anlamda yönetim olarak tanımlanan bu meşruiyet mekanizması Şengül’ün de bahsettiği gibi (2009: 89-90) piyasa ve devlet arasındaki üçüncü bir güçtür. Devletin kanunlar çerçevesinde verdiği destekle büyüyen bu güç katılım yanında kuruluşlar derecesinde birlik olma temelli bir yönetim anlayışına tekabül eder. Sivil toplum kuruluşları, dernekler ve birliklerin sayısının gittikçe artması ve halkın bu oluşumlara üyeliklerle hem sosyalleşmeye hem de yönetim mekanizmasına katkı sağlama eğilimi göstermektedir. Kent mekânının birincil gözlemcisi olarak aktif vatandaşın çevre temizliği, fiziksel yapılanma, komşuluk bölgelerinde faaliyetler ve buna benzer kent kültürünü tetikleyen biçimlerin oluşturulmaya katkı sağlaması yaşam alanının düzenlenmesine katkı sağlamaktadır. Diğer bir bakış açısından ise kentin ve kentlinin kültürünü yaşanan mekânın sahiplenilmesiyle yakından ilişkisi yadsınamayacak derecededir. Gönüllülük, dayanışma, sorumluluk alma, herhangi bir maddi karşılık beklemeden sadece sosyal alanların düzenlenmesi için faaliyet göstermek ileriki yaşam olayları için öncü kuvvet etkisi yaptığı düşüncesiyle hareket etmek hem yönetsel temelde sorunların daha kolay çözülmesine hem de toplumsal temelde güçlü geleceklerin habercisi olarak görülebilir.

Türkiye’de aktif vatandaşlığın yerel yönetimlerin karar süreçlerinde ve hizmet sunumlarında yer almasını sağlayan bazı yasal ve kurumsal düzenlemeler vardır. Başta tüm belediyelerin kurmakla yükümlü oldukları “kent konseyleri” tam da bu yönde ortaya çıkan talebi karşılamaya yönelik bir yasal düzenlemedir. Diğer taraftan belediye hizmetlerine gönüllü katılım, belediye meclisleri bünyesinde yer

alan ihtisas komisyonlarının toplantılarına belde halkının da katılmasının mümkün olması, belediye meclisi toplantılarının belde halkına açık olması gibi düzenlemeler katılımcı bir yönetimin inşasına yönelik olarak Türk belediye sisteminde yer alan katılım mekânizmalarıdır. Ancak yasal ya da kurumsal düzeyde katılım kanallarının oluşturulması tek başına katılımcı bir yönetimin varlığına işaret etmeye yetmez. Oluşturulan katılım kanallarının etkin bir şekilde kullanılması durumunda ancak iyi yönetişimin varlığından söz edilebilir. Bunun için de kentli bireylerin “aktif vatandaş” olmak paydasında bir kaygıyı ve etkin olma iradesini taşıması gerektiği açıktır. Bu bağlamda aktif vatandaşlığın, bir kültürel formu da – katılım kültürü- içerdiği kabulünden hareketle, bireylerin yerel düzeyde kent hizmetlerinin sunumunu ölçebilen, sunulan hizmetin niteliğinin artırılmasına yönelik taleplerini demokratik ve yasal yollarla yerel yöneticilere aktarabilme kaygısı taşıyan bir form kazanacak şekilde dönüşmesi için çalışmalar yapmak, dolayısı ile katılım kültürünü kentlilik bilinci ve kent kültürünün de bir parçası olarak inşa etmek kent yönetimlerinin görevleri arasında yer almaktadır. Yoksa içini güçlü bir katılım kültürü ve kentlilik bilinci ile dolduramadığımız zaman tek başına katılım kanallarının oluşturulmasının katılımcı bir yönetimden umulan faydaları üretmesi beklenemez.

Özetleyecek olursak, kent, kültür ve vatandaş üçlüsü birbiriyle devamlı surette etkileşim içindedir ve katılım için kimlik ve kültür ön plandadır. Modern politikalarda kimlik kavramı önemli bir rol oynar. İnsanların sivil katılımı görevlerini gerçekleştirmeleri kimliği etkileyen önemli bir durumdur. Kimlik ve toplumda yer bulma-farklılıkları ortaya çıkarma arasında önemli bir ilişkiyi ortaya koyan Taylor’a göre, bizler kendimize göre doğru olacak şekilde yaşantımızı sürdürürüz ve diğerleri tarafından kabul edildiği için yaşam şeklimizi değiştirmeyiz (Akt. Kymlicka, 2000: 156-157). Toplumda yer bulmak ancak diğerlerinin benimle etkileşime geçmesi, bana ve farklılıklarına saygı duyması ile gerçekleşir. İkinci sınıf vatandaş tipinin olmaması demektir. Kimliğin bir parçası olan kültür bir arada olmanın bir şartı olarak kendi kendini sunma ve kültürel sözleşmeleri yerine getirme konusunda öz benlik oluşturur. Bir başka deyişle yaşamımızı oluşturan pratikler ve normlar varsa, yapmamız gereken bunları kalben özümsemek ve uygulamaktır.

SONUÇ

Modernlik dendiğinde ilk olarak sosyal, kültürel ve ekonomik gelişimin mekânı olan kentler akla gelmektedir. Bu mekânların küresel olanla mücadele ederek varlığını devam ettirme ve sakinlerinin refah seviyesini yükseltecek dönüşümlere her zaman açık olma zorunluluğu vardır. Bu bakımdan bir organizma gibi sürekli değişim ve dönüşüm halindedir. Fakat kent mekânı yapısı gereği küresel veya merkezi güçlerin etkisinde olduğu ve kırsal alan gibi birincil ilişkileri barındıran ve toplumsal kontrolün kolaylıkla sağlandığı bir yer olmadığı için bu gelişim süreci sıklıkla krizlerle sekteye uğramakta ve ortaya çıkan sorunlar kentin ve kentlinin huzurunu kaçırmaktadır. Bu krizlerle ilgili olarak yönetim kademeleri sürekli olarak çözüm yolları arayışı içinde olmakta ve uygulanan politikalar kent mekânını tam bir deneme tahtası haline getirmektedir. Uygulanan yanlış politikalar hem kent kültürü ve kimliğini olumsuz yönde etkileyerek toplumsal refah seviyesinin azalmasına hem de gücü elinde bulunduran merkezi ve yerel yönetim kademelerinin meşru iktidar kazanımlarını tehlikeye sokmaktadır. O zaman uygulanacak politikaların küresel güçlerin hamlelerine cevap verecek, devletin ve yerel yönetimlerin iktidarlarını koruyarak verimli olmalarına yardımcı olacak ve kentlilerin huzurlu bir yaşam sürmelerini sağlayacak uygulamalara yönelik olması gerekliliği açıktır. Son yıllarda bu evrensel sorunla ilgili olarak en çok görüş birliği sağlanan uygulamalar, rasyonel ve demokratik unsurlara dayalı bir yönetim biçimi olarak yönetişim üzerinedir.

Yönetişim, kentin kültürel yapısına yöne verme, barınma ve ekonomi temelli problemlerin çözümüne yönelik politikalar belirleme ve vatandaş temelli kolektif yapılanmaları özendirerek toplumun kent mekânında kendini evinde hissedebileceği çalışmalar yapma temelli bir yönetim anlayışıdır. Merkezi iktidarlarda meydana gelen siyasal ve ideolojik dönüşümler ve buna bağlı olarak kentlinin kimlik sorunu, kültürel yozlaşma veya düşük refah seviyesi gibi unsurlarla her an karşı karşıya gelme durumu, kentleri önemli derecede etkilemekte (Şengül, 2009: 272) ve yönetişim bu

katılım derecesiyle buna engel olabilmektedir. Çünkü katılım, sorumluluk alma ve gönüllülük temelli yönetim, iyi veya kötü yönetimin herkesin elinde olduğu bir sistem ortaya koyarak siyasal sistemin meşruiyetini korumakta ve sosyal devlet olarak merkezi yönetimi sadece kanun yapıcı ve denetleyici konumunda bırakarak büyük bir yükten kurtarmaktadır. Ayrıca kentlerin farklı değerler, normlar, dini düşünceler ve algılara sahip insanlarıyla heterojen yapısı ve sosyal uyum sağlama arasındaki ilişki dikkate alındığında katılım sayesinde bireysel olandan kolektif olana geçiş daha kolay yaşanmaktadır (Nas, 2011: 284).

Bireyselden kolektif olana geçiş aşamasında birincil aktörler aktif olarak siyasal, sivil ve sosyal katılım sağlayan vatandaşlar olarak kentlilerdir. Katılım sağlayan kentli, bu yönetim anlayışıyla kendini gerçekleştirme imkânı bulduğundan dolayı yalnızlaşma, farklılaşma, bireyselleşme, kimlik sorunu gibi olumsuz örneklerden farkında olmadan uzaklaşacaktır. Çünkü kente yeni gelmiş olsa bile, önce aile sonra komşuluk ve mahalle ve daha sonra kent mekânında gerçekleştirilen bu katılım seviyeleri, uyumun hızlı gelişmesine ve toplumsal sorunların azalmasına sebep olacaktır. Böylece küresel ölçekte ekonomik, kültürel ve siyasi açıdan arzulan tip olarak bireyselleşmiş toplum yapısının önüne geçilmiş, merkezi otoriteler ölçeğinde ise sosyal devlet olma zorunluluğundan dolayı ortaya çıkan aşırı yükten uzaklaşmış olacaktır.

Yönetişimin konusunda literatürde birçok çalışma dikkat çekmektedir¹⁴. Kent hayatının giderek büyüyerek daha da karmaşık hale gelmesi ve buna bağlı olarak geleneksel yönetim biçimlerinden çok, çağa ayak uyduran biçimlerin ön plana çıkması dikkat çekicidir. “Kent yönetimi bir koltuk kazanma hedefi ile çalışan kişilerin kontrolünde olmamalıdır; seçmenin oy verdiği kişi hakkında bir şey bilmemesi ve sonuçta ortaya çıkan krizler ancak iki örgütün işbirliğiyle çözülebilir: siyaset ve bağımsız birlikler, dernekler ve belediyelere bağlı araştırma kuruluşları” (Park ve Burgess, 2015: 73, Çukurçayır ve ark., 2012:10-12). Kent yönetimi konusunda siyasetin birincil ilişkilere dayanması gerekir. Birlikler ve derneklerin buradaki rolü ise halka seslenerek, onları dinleyerek ortak yolu bulma çabası içinde olmalarıdır; seçmenin eğitimi sayesinde ve yerel temelde araştırmalarla verimliliği ve iyi yönetimi sağlamaya çalışırlar. Özellikle kırsala göre kentlinin daha rasyonel ve ayrılmış olduğu, sosyal hayata daha araçsal ve hesapçı (kişiler arası ilişkiler ekonominin gerekleriyle yapılandırılmış ve sosyal etkileşim en aza indirgenmiş durumda) baktığı (Stevenson, 2003: 25) düşünüldüğünde vatandaşın aktif bir biçimde yönetime bu birlikler aracılığıyla katılımına teşvik edilmesi daha da önem kazanmaktadır. Geleneksel olana geri dönme ya da tam tersi moda ve alışkanlıklara ayak uydurma gibi bir ikileme karşı karşıya kalan kentlinin yaşadığı kente sahip çıkması, gelenekseli temsil eden kültürünü ve modernliği temsil eden moda anlayışını harmanlayarak refah seviyesi daha yüksek bir mekan imkanı yaratacaktır.

Türkiye’de de durum bundan farklı değildir. Cumhuriyetin kuruluşundan itibaren kent mekanı ve hayatının düzenlenmesi için bir çok yasal düzenlemeler yapılmış, halkın veya birliklerin katılımını teşvik eden kararlar alınmıştır. Merkezi hükümet tarafından son yıllarda gerçekleştirilen kalkınma planları¹⁵ kent kültürünün yaşatılması, niteliksiz büyümenin önlenmesi, markalaşma çalışmaları yapılması gibi hususlarda önemli değerlendirmelerde bulunmuş, yönetişimin önemini raporun birçok yerinde vurgulamıştır. Özellikle yerelde kurumsal kapasitenin artırılması ve katılımın geliştirilmesi konusunda nitelikli personel, teknolojik alt yapı ve sivil-mesleki örgütlülüğün teşvik edilmesi noktalarına dikkat çekilmiştir. Bu itibarla gerçekleştirilen en önemli çalışma kent konseylerinin oluşturulması üzerine olmuştur¹⁶. Bu konsey katılımçılık, ortak akla dayalı uzlaşmacı yaklaşım, sonuç odaklı çalışma kültürü ve dayanışma-saydamlık-hesap verilebilirlik gibi yönetim ilkelerini benimseyerek yerinde yönetim konusunda önemli bir gelişme sağlamayı amaçlamaktadır. Fakat son

¹⁴ Stevenson (2003), Delanty (2010), Özden (2014), Park ve Burgess (2015), Mutlu ve ark. (2016) vb. çalışmalar yönetim ve katılım konusunda değerlendirmeleriyle dikkat çekmektedir.

¹⁵ 2014-2018 yıllarını kapsayan kalkınma planı için bkz.

<http://www.kalkinma.gov.tr/Pages/KalkinmaPlanlari.aspx> (Erişim: 10.04.2017)

¹⁶ 2006 yılında yayınlanan kent konseyi yönetmeliği için bkz.

<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2006/10/20061008-5.htm> (Erişim: 10.04.2017)

zamanlarda kent konseyleriyle ilgili yapılan çalışmalar¹⁷, bu konseylerin gerek aktif vatandaş katılımı, gerek alınan kararların uygulamaya geçirilmesi ve gerekse kent kimliğinin geliştirilmesi konusunda zayıf kaldığını ifade etmektedir. Burada en çok öne sürülen ortak görüş ise kent konseylerinin merkezi yönetim unsurları tarafından atanan kişiler tarafından yönetilmesi, konseyde alınan kararların uygulamaya geçirilmesinde isteksiz davranılması, aktif vatandaş kültürünü yansıtan unsurlardan giderek uzaklaşması gibi olumsuz durumlar içermesidir.

Kentlerde aktif vatandaşlık deneyimlerinden en üst düzeyde faydalanmak için öncelikle yapılması gereken şey eğitimidir. Keleş'e göre (2005: 12) yoksulluktan ve köylülüğten kurtulamayan yarı kentli yurttaşın kentlileştirilmesi için önemli bir eğitim süreci geçirmesi gerekmektedir. Kente yeni gelen bireylerin hem kenti tanıması hem de yabancılaşmadan uzak bir şekilde çeşitli örgütlenmelere daha çabuk katılımları açısından düzenlenecek ekonomik ve siyasi kazanımdan uzak tanıtım faaliyetleri, kent kültürünü yansıtan organizasyonlar, seminerler bu sürecin kolaylaştırılması için gereklidir. Böylece sivil toplum, haklar, görevler ve sorumluluklar çerçevesinde güçlü toplumlar oluşturulması ve kentte özgürlüğünü gerçekleştirme seviyesinde adil bir toplum oluşturulması niteliğinde kazanımlar elde edilecektir. Bu tür faaliyetlerin yapılmasına öncelikle aile ortamları ve komşuluk seviyesinde başlanması önemlidir (çok nüfuslu apartmanlarda toplanma ve sosyal faaliyet alanlarının oluşturulması). Ayrıca sosyal ve siyasal örgütlenmenin en sade biçimi olarak mahalleler, bu tür organizasyonlar ve eğitim faaliyetleri için dikkate alınması gereken mekânlardır. Yerel yönetimler tarafından inşa edilen sosyal alanlar (binalar, çocuk parkları, spor alanları vb.) bu tür etkinliklerin merkezi olarak görülebilir. O yüzden ki bu tür alanların korunması, yaşatılması ve geliştirilmesi de yine aktif olarak katılım sağlayan vatandaşların sorumluluğunda olacağı için dayanışmacı yaşamı ve kolektif bilinci oluşturma konusunda önemli unsurlar olarak kalacaktır.

Bu tür organizasyonların planlanması konusunda siyasi birliklerden uzak ve rant elde etme duygusu barındırmayan gönüllü olma ve sorumluluk alma temelli aktif vatandaşlık eğilimleri yerel manada örgütlenmelere yardımcı olacaktır. Böylece aktif olarak vatandaş sayesinde bu gönüllülük hareketleri bireyin biz olma unsurlarına daha kolay alışmasına yardım ederek kendi özel alanından kamusal alana geçişini daha kolay hale getirecektir. Bu durum kent kimliğinin daha iyi anlaşılmasına, kent kültürünün yaşatılması ve geliştirilmesi bakımından daha verimli çalışmalar yapılmasına ve kamusal alanın daha güçlü ve daha etkin kullanılmasına yardımcı olacaktır. Bu tür faaliyetler kolektif kimliklerin ortaya çıkmasını kolaylaştırarak, kentle ilgili taleplerin yoğunlaşması ve üst birimlere iletilmesi, yerel kültürün yaşatılması ve birbirini tanıyan insanlar olarak dayanışmanın ortaya çıkması anlamına gelmektedir. Sorumluluk alan, gönüllü olarak mahalle, semt veya kent düzeyinde faaliyetlerde bulunan aktif vatandaşlar özgüvenli, kendine ve çevresine saygılı, değer ve inançlarına sahip çıkan, kentlilik bilinci geliştirerek daha güçlü toplumsal yapıların ortaya çıkmasına sebep olan kişiler olarak kente aidiyetin kazanılmasında önemli bir aşamayı teşkil etmektedir. Bu aidiyet duygusunun kazanılması, kent kültürü ve kimliğine sahip çıkılarak gerektiğinde aşırı davranışlar sergileyen diğer bireylere örnek olunması anlamına gelmektedir. Özetleyecek olursak; siyasi ve ekonomik rant elde etme arayışlarından uzak sivil toplum kuruluşları, dernekler ve özel sektör organizasyonlarının oluşturulması ve yaşatılması ancak bu kuruluşları devamlı surette destekleyen, haklarını iyi bilen, sorumluluktan kaçınmayan ve gönüllü hareketleri devamlı olarak destekleyen eğitilmiş aktif vatandaşlar sayesinde olacaktır ve bu durum birleştirici, kolektif bilinci artırıcı ve güven ortamı yaratan bir kent mekanı oluşumu için şarttır.

¹⁷ Atvur, Senem (2009), Yerel Gündem 21 ve Çevre: Antalya Kent Konseyi Örneği", Cumhuriyet Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi, 33(2), s.231-241.

Kestellioğlu, Gözde (2011), "Yerel Demokrasi ve Kent Konseyleri: Kahramanmaraş Örneği", Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 1(1).

Erkul, Hüseyin - Baykal, Tan - Kara, Hüseyin (2013), "Kent Konseylerinin Sorunları Üzerine Bir İnceleme: Çanakkale Kent Konseyi Örneği", Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 10(22), s.85-105.

KAYNAKÇA

- Alver, Köksal - Doğan, Necmettin (2013), *Kültür Sosyolojisi*, 3. Baskı, Hece Yay., Ankara.
- Barnett, Clive - Low, Murray (Ed.), (2004), *Spaces of Democracy-Geographical Perspectives on Citizenship, Participation and Representation*, Sage Pub., London.
- Delanty, Gerard (2010), *Community*, 2.baskı, Routledge, New York.
- Çukurçayır, M. Akif – Eroğlu, H. Tuğba – Sağır, Hayriye (2012), “Yerel Yönetişim, Katılım ve Kent Konseyleri”, *Yerel Politikalar Dergisi*, sayı 1, Konya.
- Hocaoğlu, Durmuş (1999), “Elitler ve Halk; Kültür ve Siyaset”., *Köprü*, ISSN 1300-7785; Sayı: 67, s.47-80.
- Keleş, Ruşen (2005), “Kent ve Kültür Üzerine”, *Mülkiye Dergisi*, 29(246), s.9-18.
- Kymlicka, Will – Norman, Wayne (Ed.) (2000), *Citizenship in Diverse Societies*, Oxford Uni. Press, New York.
- Leti Volpp (2007), “The Culture of Citizenship”, <http://scholarship.law.berkeley.edu/facpubs/651>(15.04.2017).
- Marinetto, Michael (2003), “Who Wants to be an Active Citizen?”, *The Journal of Sociology*, Volume 37(1):103–120.
- Marshall, Thomas H. (1950), *Citizenship and Social Class*, Cambridge University Press, London.
- Meredyth, Denise - Minson, Jafrey (Ed.) (2001), *Citizenship and Cultural Policy*, Sage Pub., London.
- Mutlu, Ahmet - Reyhan, Hakan – Doğan, Hasan H. (2016), *Kentleşme*, Palme Yay., Ankara.
- Nas, Peter J.M. (2011), *Cities Full of Symbols- A Theory of Urban Space and culture*, Leiden Uni. Press, Amsterdam.
- Nişancı, Erdal (2007), “Vatandaşlığı Yeniden Düşünmek: Vatandaşlık, Şehir ve Civic Kültür”, e-akademi: Hukuk Ekonomi ve Siyasal Bilimler Aylık İnternet Dergisi, sayı: 59.
- Öncü, Ayşe – Weyland, Petra (2016), *Mekân, Kültür, İktidar – Küreselleşen Dünyada Yeni Kimlikler*, 5. Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul.
- Özden, Kemal (2014), *Kentleşme Yazıları: Kentsel Kuramlar ve Kentleşme Politikaları*, Seçkin Yay., Ankara.
- Özyurt, Cevat (2012), *Kimlik ve Farklılaşma*, 2. Baskı, Açılım Kitap, İstanbul.
- Park, Robert E. – Burgess, Ernest W. (2015), *Şehir-Kent Ortamındaki İnsan Davranışlarının Araştırılması Üzerine Öneriler*, (Çev. P.K. Kayalığıl), 1.Baskı, Heretik Yay., Ankara.
- Steenbergen, Bart van.(Ed.) (1996), *The Condition of Citizenship*, Sage Pub., London.
- Stevenson, Deborah (2003), *Cities and Urban Cultures*, Open University Press, Philadelphia.
- Şengül, Tarık (2009), *Kentsel Çelişki ve Siyaset*, İmge kitabevi, Ankara.
- Theodore, Nik – Peck, Jamie – Brenner, Neil (2012), “Neoliberal Kentçilik: Kentler ve Piyasaların Egemenliği”, (Çev. Şerife Geniş), *İdeal Kent-Kent Araştırmaları Dergisi*, sayı 7, s. 21-38.
- Tuna, Korkut (2013), *Şehir Teorileri*, İz Yayıncılık, 2. Baskı, İstanbul.
- Ünalın, Şükrü (2005), *Dil ve Kültür*, 3. Baskı, Nobel Yayınları, Ankara.

YEREL DÜZEYDE TOPLUMSAL CİNSİYETE DUYARLI POLİTİKA GELİŞTİRMEK: TÜRKİYE İÇİN ÖNERİLER

Nuray ERTÜRK KESKİN*
Duru Çiğdem ŞİMŞEK**

ÖZET

Dünya Ekonomik Forumu'nun 2014 yılı için yayımladığı 'Küresel Cinsiyet Eşitsizliği Raporu'nda 142 ülke arasında Türkiye 125'inci sırada yer aldı. İzleyen yıl için yapılan sıralamada ise Türkiye, 145 ülke arasında 130. sıraya yerleşti. Ülkelerin, «sağlık ve yaşam süresi», «eğitim», «siyaset» ve «ekonomik eşitlik» bakımından değerlendirildiği bu sıralamada, Avrupa ve Orta Asya ülkeleri arasında Türkiye'den daha eşitsiz bir ülke bulunmuyor. Öte yandan siyasal yaşama katılımın ilk basamağı kabul edilebilecek yerel yönetimlerde kadın temsili Türkiye'de çok sınırlı olduğu gerçeği ile de karşı karşıyayız. Birleşmiş Milletler'in kadın istatistikleri veri tabanı incelendiğinde, kadınların yerel düzeyde temsili açısından Türkiye'nin 33. ülkeden 32. sırada yer aldığı görülüyor.

Kadınların, ekonomik, sosyal ve yönetsel her türlü hizmet sunumunda erkeklerle eşit oranda gözetildiği kentler, toplumsal cinsiyete duyarlı olarak değerlendirilmektedir. Kentsel yaşamın, ekonomiden eğitime, sağlıktan eğlenceye, ulaşımdan güvenliğe hemen her alanının gerek planlanması gerek yönetiminde belirleyici olan erkek egemenliği, kent nüfusunun yarısını oluşturan kadınların kentteki görünmezliğini doğallaştırarak pekiştirmektedir. Bu nedenle atılması gereken ilk adım, siyasal-yönetsel karar süreçlerine kadınların katılımını artırmak olmalıdır. Avrupa'daki örnekler incelendiğinde toplumsal cinsiyete duyarlı, bir başka ifade ile "kadın dostu kentler"e ulaşmada en temel noktanın öncelikle "kadınların karar alma süreç ve mekanizmalarına katılımlarının teşvik edilmesi" olduğu görülmektedir. Bununla birlikte "kadın odaklı-kadın bakış açısıyla kamu politikası geliştirmek" hedefi doğrultusunda, kadınların kendilerine özgü sorunlarının görünür kılınması ve her bir politika, hizmet ve etkinlik alanının bu sorunlar göz önüne alınarak yeniden tasarlanması sağlanmalıdır. Bu da toplumsal cinsiyetin, yerel hizmet ve düzenlemelere ilişkin ana politikalara yerleştirilmesi gereğini beraberinde getirmektedir. Karar alma süreçlerinde eşitliğin sağlanmasının yanında kentlerde kadın erkek eşitliğinin sağlanmasına yönelik olarak farklı ülkelerde izlenen diğer bazı temel politikaları şöyle sıralamak mümkündür: Yerel yönetim düzeyinde toplumsal cinsiyet eşitliği konusundaki farkındalığın geliştirilmesi, toplumsal cinsiyete duyarlı bütçe oluşturulması, cinsiyete dayalı istatistik oluşturulması, sivil toplum örgütleri ile kesintisiz diyalog geliştirilmesi, eşitlik planları, vb.

Bu çalışma, Türkiye'de yerel düzeyde toplumsal cinsiyet eşitliğine duyarlı/kadın dostu politikalar geliştirilmesi için öneriler sunmayı amaçlamaktadır. Bu bağlamda kadının yerel yaşamda görünür kılınmasının gereği üzerinde durulacak, toplumsal cinsiyete duyarlı kent yönetimleri inşasında uluslararası örgütlerin politika önerileri irdelenecek ve farklı ülkelerden iyi uygulama örnekleri incelenecektir.

Anahtar Sözcükler: Toplumsal cinsiyet, yerel hizmetler, kadın dostu kent, yerel katılım, yerel demokrasi.

*Doç. Dr., Ondokuz Mayıs Üniversitesi İİBF, nekeskin@omu.edu.tr

** Arş. Gör., Ondokuz Mayıs Üniversitesi İİBF, cigdem.simsek@omu.edu.tr

IMPROVING GENDER-BASED POLICY AT LOCAL LEVEL: SUGGESTIONS FOR TURKEY

ABSTRACT

In the Global Gender Gap Report 2014 published by World Economic Forum, Turkey ranked 125th out of 142 countries. In 2015, she fell to 130th among 145. Those reports in which countries are scored with regards to some criteria namely “health and life expectancy”, “education”, “politics” and “economic equality” show that in Europe and Middle Asia Turkey is the most unequal country on gender based issues. Additionally in Turkey women’s representation in local government which can be determined as the first step for participation in political life is also too restricted. According to the United Nations Gender Statistics, Turkey ranked 32nd among 33 countries in the aspect of women representation at local level.

The cities in which men and women are equally taken into consideration in the planning of all economic, social and administrative services are evaluated as gender sensitive. The male domination in the planning and administrating of every aspect of urban life covering the services in related areas such as economy, education, health, entertainment, transportation, security etc., not only normalizes the invisibility of women who in fact form nearly half of the urban population but also strengthens it. For this reason, the first step that should be taken is to improve women’s participation in politic-administrative decision making processes. When the European countries are analyzed in this respect, it becomes clear that for reaching to the gender sensitive or “women friendly” cities the most important point is to encourage women to participate in decision making process and mechanisms. Additionally, in the direction of the goal to improve public policy from the woman point of view, the visibility of woman specific issues and the redesigning of all aspect of urban life by taking these issues into consideration should be guaranteed. This brings about the necessity of forming main policy areas related with local services and arrangements in manner which is sensitive to gender equality. Besides the gender sensitive regulations in decision making process other main policies put in place by other countries for gender equality can be specified as such: To raise awareness about gender equality at local level; to make budgets gender sensitive; to improve gender sensitive data collection; to establish continuous dialog with NGOs; and gender equality plans etc.

The aim of this study is to put forward suggestions which have the power to improve gender sensitive/woman friendly policies at local level in Turkey. In this context this study will put emphasis on the necessity of making women visible in urban life. Additionally in this study the policy proposals of international organizations for establishing gender sensitive urban administration will be analyzed and the good practices from different countries will be introduced.

KeyWords: *Gender, local services, woman friendly cities, local participation, local democracy.*

GİRİŞ

Ataerkil toplumsal yapı içinde kadınların ev ve yakın çevresiyle, erkeklerinse kamusal alanla ilişkilendirildiği özel alan-kamusal alan karşıtlığı, kentlerin mekânsal örgütlenmesi bakımından kilit bir rol oynamaktadır. Kamusal alan olan kentsel mekânlardaki ataerki tam da bu karşıtlık üzerinden kurulmakta ve yeniden üretilmektedir.

Genel olarak değerlendirildiğinde, değişik açılardan irdelenebilecek çok katmanlı bir yapıya sahip olan mekâna yönelik farklı görüşlerin birleştiği ortak payda, toplumsal kontrolün bir aracı olarak mekân tasarımının ideolojik bir işlevi olduğu savında yatmaktadır. Bu savın temelinde ise tarih boyunca, erkeğin, çok köklü geleneklerle toplumda üstün kategori haline getirilmesi ve bunun “tartışmasız” bir üstünlük olarak kurgulanması ile “mekân” arasında kurulan ilişki yer almaktadır. Bu ilişkiyi Akın Atauz’un şu cümleleriyle açıklamak mümkündür (2004: 55):

“Kentler, kent devletlerini yaratan uygarlıklar açısından, ülkeler veya ulusal sınırlar, imparatorluklar ve ulus devletler bakımından, erkeklere ait olarak değerlendirilmektedir. Sınırları erkekler tarafından korunan, uğruna savaşlar yapılan bu mekânlar, yine erkekler tarafından, ticaret ve ticaret mallarının taşınması amacıyla aşılabılır. Bu durumda, ticaretin ve savaşın (ya da, barış zamanları için de geçerli olabilecek genel bir tanımla, şiddetin ve güvensizliğin) ortamı olan denizler ve karaların, dağlar ve ovaların, ormanların, yani bütün dünya coğrafyasının, bütün dünya mekânlarının, tartışmasız bir biçimde sadece erkeklere ait olduğu görülmektedir... Dünya mekânlarından, kadınlara odalar ve bazı binaların kapalı mekânlarıyla avlular, iç bahçeler, bazı kent kamusal alanları düşmektedir. Bunun dışındaki bütün mekânlar, öncelikle ve baskın bir biçimde erkeklere aittir. Bu aidiyet/el koyma ve kendi cinsine özgü yapma davranışı o kadar yaygın, genel ve gelenekseldir ki, çoğu zaman görülmez ve algılanmaz bile...”

Kentsel yaşamın, ekonomiden eğitime, sağlıktan eğlenceye, ulaşımdan güvenliğe hemen her alanının gerek planlanması gerek yönetiminde belirleyici olan erkek egemenliği, kent nüfusunun yarısını oluşturan kadınların kentteki görünmezliğini doğallaştırarak pekiştirmektedir. Dolayısıyla kentsel mekanlarda kadınların da erkekler kadar var olabilmesi, öncelikle mekanların cinsiyet açısından nötr olmadığı, aksine toplumsal cinsiyetçi örüntülerle yüklü olduğu konusunda yaygın bir algının geliştirilmesini gerektirmektedir. Çünkü mekanın cinsler açısından nötr olduğu temelinde üretilen politikalar, kadınların kentsel mekanlardan dışlanışlarını, böyle bir niyet ve öngörünün bulunmadığı durumlarda bile, farklı etkiler yaratarak daha da güçlendirmektedir.

Kentsel mekânların cinsiyetçi yapısının kabulünü izleyen diğer adım ise kadınların kenti deneyimleme konusunda kendilerine özgü sorunlarının görünür kılınması ve her bir politika, hizmet ve etkinlik alanının bu sorunlar göz önüne alınarak yeniden tasarlanması olmalıdır. Bu da toplumsal cinsiyetin, yerel hizmet ve düzenlemelere ilişkin ana politikalara yerleştirilmesi gereğini beraberinde getirmektedir.

TOPLUMSAL CİNSİYETE DUYARLI KENTLER

Kadınların, ekonomik, sosyal ve siyasi her türlü hizmet sunumunda erkeklerle eşit oranda gözetildiği kentler, toplumsal cinsiyete duyarlı olarak değerlendirilmektedir. Avrupa Birliği Komisyonu desteğiyle 1994 yılında yayınlanan *Avrupa Kentite Kadınlar Şartı* (European Charter for Women in the City) toplumsal cinsiyete duyarlı kentlere doğru atılması gereken adımları 12 maddede ortaya koymaktadır (1994: 8-12):

- Kadınların aktif vatandaşlığının sağlanması
- Kadınların şehir planlama, barınma, ulaşım ve çevre gibi konulara ilişkin her türlü karar alma sürecine tam katılımının gözetilmesi
- Kadınların eğitim ve araştırmada, çalışma alanlarında ve şehir planlama, barınma, ulaşım ve güvenliğe ilişkin her türlü meslekte erkeklerle eşit fırsatlara sahip olması
- Eşitlikçi kentsel demokrasinin varlığı
- Gündelik yaşamın kadınların gözünden, kadın bakış açısıyla değerlendirilmesi
- Kadınların doğal çevreyi koruma politikalarına dahil edilmesi
- Başta yoksun ve izole edilmiş kadınlar olmak üzere, her kadının kentin ekonomik, sosyal ve kültürel hayatına katılabilmesi adına kamu taşıtlarına kolay erişiminin sağlanması
- Kadınlara yeterli barınma ve yaşam alanı hakkının tanınması
- Toplumsal cinsiyet konusunun kentsel yaşamın her alanına dahil edilmesi
- Toplumsal cinsiyet konusunun, tüm okul, mimarlık ve şehir planlama enstitülerinde öğretilmesi
- Medya aracılığıyla, kadınlara yüklenen kalıplaşmış rol ve algıların bertaraf edilmesi

TOPLUMSAL CİNSİYET NEDİR?

Yeni doğan bir çocuğun biyolojik bir cinsiyeti vardır, ancak henüz toplumsal bir cinsiyete sahip değildir. Çocuk büyürken toplum da çocuğun önüne cinsiyete uygun bir kurallar, şablonlar ya da davranış modelleri dizisi koymaktadır. Aile, arkadaş grupları, okul, medya gibi belirli toplumsallaştırma etkenleri söz konusu bu modelleri somutlaştırarak çocuğun bunları sahipleneceği ortamları

hazırlamaktadır. Toplumsal model ya da kurallar, o toplumu oluşturan bireylerce az ya da çok içselleştirilmekte ve bunun sonucunda da normalde belirli bir cinsiyetin toplumsal beklentileriyle örtüşen bir toplumsal cinsiyet kimliği ortaya çıkmaktadır (Connell, 1998: 255).

Kadınlar ve erkekler için hangi davranışların doğru ve/veya uygun, hangilerinin ise yanlış olduğu ve kadınlar ile erkeklerin hangi işleri yapabilecekleri gibi konular toplumsallaşma sürecinde ve kültürün içinde öğrenilmektedir. Doğal olanın uzantısı gibi kodlanan bu rol ve işlevlerin nasıl yerine getirileceği ve bunlara hangi anlamlar yükleneceği yine toplumsal olarak belirlenmekte ve kültürün içinde öğrenilmektedir. Dolayısıyla kadınlara ve erkeklere atfedilen roller ve işlevler, zamana, mekana ve kültüre bağlı olarak değişmeye açıktır. Bu açıdan da toplumsal cinsiyet, durağan bir kavram olarak değil, farklı etkenlere açık dinamik bir kavram olarak ele alınmalıdır (Bütün, 2010: 12).

Gerçekte neyin “doğal” ve neyin “sosyal” olarak yapılandırılmış olduğunu saptamanın oldukça güç olduğunu belirten Bhasin, toplumsal cinsiyetin “toplumsal” ve “kültürel” yanını şu şekilde ifade etmektedir (2003: 3):

“...Birçok Güney Asya kültüründe bir oğlan doğumu kutlanır, bir kızın doğumunda yasa bürünülür; erkek çocuklara sevgi, saygı, daha iyi gıda ve bakım yağdırılır. Erkekler dayanıklı ve dışa dönük olmaya, kızlar ise çekingen, ağırbaşlı ve eve bağlı olmaya teşvik edilir. Bir kız çocuğunun bedeninde onu şort giymekten, ağaca tırmanmaktan ya da bisiklete binmekten alıkoyan hiçbir şey yoktur. Bir erkek çocuğunun bedeninde de onu oyuncak bebeklerle oynamaktan, kendinden daha küçük kardeşleriyle ilgilenmekten, yemek hazırlamaya ya da temizlik yapmaya yardımcı olmaktan alıkoyan hiçbir şey yoktur... Toplumsal cinsiyetin doğal bir şey olmaktan ziyade, kültürel ve toplumsal bir nitelik olduğu gerçeğinin kanıtı, onun zaman boyunca, farklı yerlerde ve farklı sosyal gruplar arasında değişmeye devam etmesidir.”

KADIN TEMSİLİNİN ARTIRILMASI

Avrupa’daki örnekleri incelendiğinde toplumsal cinsiyete duyarlı, bir başka ifade ile “kadın dostu kentler”e ulaşmada en temel noktanın öncelikle “kadınların karar alma süreç ve mekanizmalarına katılımlarının teşvik edilmesi” olduğu görülmektedir. Belçika ve Fransa’da ulusal ve yerel düzeyde seçimle gelinen görevler için gösterilen adayların yüzde 50’sinin kadın olması zorunluluğu bulunmaktadır. Fransa’da siyasal partilere bu eşitliği sağlama zorunluluğu getirilmiştir; bununla birlikte aday sıralamasında bir erkek adaydan sonra bir kadın adayın, kadın adaydan sonra bir erkek adayın gelmesi de yasal olarak güvence altına alınmıştır. Yunanistan’da anayasal hükme bağlı olarak, seçimle gelinen tüm görevler için hazırlanan aday listelerinin en az üçte biri kadın adaylardan oluşmak zorundadır. Finlandiya’da ise kadınlar veya erkekler karar organlarında en az yüzde 40 oranında temsil edilmek zorundadırlar. Kadınların tüm kamusal karar organlarında yüzde 50 temsilinin öngörüldüğü İsveç’e bakıldığında, özellikle Stockholm kentinde çoğu zaman daha yüksek oranda kadın temsilinin olduğu görülmektedir. 2014 seçim verilerine göre İsveç Meclisi’nin yüzde 43,60’ı, belediye meclisi üyelerinin ise yüzde 48’i kadındır (Şimşek, 2016).

Gelişmiş ya da az gelişmiş pek çok ülke örneğinde yerel düzeyde kadınların temsil oranının parlamentoya göre yüksek olduğu ya da yerel düzeyde temsil oranı ile parlamentodaki temsil oranının birbirine yakın olduğu görülmektedir (Keskin, 2014). Türkiye’de ise kadınların yerel düzeyde temsil oranı (2014 yerel seçim sonuçlarına göre il genel meclislerinde yüzde 4,8, belediye meclislerinde yüzde 10,7), Türkiye Büyük Millet Meclisi’ndeki temsil oranının (yüzde 14,7) altındadır. Kadınların yerel meclislerde temsili, nüfusun yarısının temsili anlamına geldiği için, öncelikle bir demokrasi meselesidir. İkincisi, yerel ölçekte karar alma yetkisinin yasal olarak bir cinsten ötekine devredilmesidir; bu da nüfusun yarısının gereksinimlerine karşı daha baştan bir körlük oluşmasının altyapısını hazırlamaktadır. Oysa yaşayışların farklılığı temsil düzeneklerine taşınan bilgi ve deneyimin farklılığını da beraberinde getirir. Ne var ki “kadınların temsili” dediğimiz şey, basitçe, seçilmiş kadınların sayısındaki artışla özdeş değildir. Gerçek anlamda bir temsilden söz edebilmek için, kadınların “kendi gereksinimlerini formüle edip politikleştirebilecekleri mekanizmaların varlığı” gereklidir (Alkan, 2006: 29). Bu doğrultuda birbiriyle birlikte düşünülmesi gereken üç hedef söz konusudur: İlki, ulusal ve yerel siyaset düzleminde kadın temsilini artırmak, bir başka deyişle siyasal-yönetimsel karar alma sürecine kadınların katılımını artırmaktır. İkincisi, nüfusun yarısını oluşturan kadınların politik talepleri, politik programı ve bu

programın çeşitli araçlarla gündeme gelebilmesini sağlamak; kadın odaklı-kadın bakış açısıyla kamu politikası geliştirmektir. Sonuncusu ise, zihniyeti değiştirebilmektir.

Kentsel yaşama ilişkin her bir politika, hizmet ve etkinlik alanının kadınların gereksinim ve sorunları göz önüne alınarak yeniden tasarlanmasında birincil koşul kadınların kent planlamasının her aşamasına aktif katılımlarının sağlanması olmalıdır. Strasbourg belediyesi eski başkanı Catherine Trautmann'ın 1994 yılında bir röportajda geçen şu sözleri konunun önemini vurgulayıcı niteliktedir (akt. Alkan, 2006: 29):

“Kadınlar işlerin nasıl gittiğine daha çok dikkat ediyorlar. Kaldırımlar yeniden düzenlenirken sıklıkla kendim gider ve kontrol ederim. Çünkü çoğu zaman mühendisler erkektir ve ‘bir erkeğin ayakkabılarında’ düşünürler. Eğer bir yerleşim yeri herkes için kullanılabilir ve memnuniyet verici olacaksa, neden kadınların her zaman alçak topuklu pabuç giymediği anımsanmaz mesela?! Eğer kaldırımlar üzerine yeterince düşünebilseydik, bedensel engellilerin de düzensiz yüzeyler ve öteki tehlikeler olmaksızın daha rahat hareket edeceklerini kavrardık. Politik düzeyde başarmaya çalıştığım şey, kadınların ilgili olabilecekleri bütün meseleleri içeri davet etmek!.. ... Parite (temsil organlarında %50-%50) ya da eşitliği istemek yeterli değil. Dışarı çıkmalı ve bunu elde etmeliyiz. Ve kadınlar bunu başarabilir. Bu önemli, çünkü kadınların siyaset yapma tarzlarında, iktidar için savaşmak yerine hep alternatif çözümler aradıklarına inanıyorum.”

Gelişmiş ülkelerde, kent planlamasında toplumsal cinsiyete dayalı bakış açısının hakim olduğu pek çok örnek bulunmaktadır. Bebek arabası ile seyahat eden kadınlardan ücret alınmayan Helsinki, “iki durak arası” isimli hizmet programı ile toplu taşıma araçlarında gece seyahat eden kadın ve kız çocuklarının oturdukları yere en yakın noktalardan araçlara inip binmesinin sağlandığı Montreal, kadınlar için 24 saat hizmet veren ücretsiz “Acil Destek Hattı” ile Viyana, “Neye bindiğini biliyor musun?” adlı bir kampanya ile izinsiz çalışan korsan taksiler hakkında kentte yaşayan kadınları bilgilendirerek, tecavüz/taciz vakalarında ciddi düşüş sağlayan Quito (AREM, 2008: 76-77) bu örneklerden bazılarıdır.

Karar alma süreçlerinde eşitliğin sağlanmasının yanında kentlerde kadın erkek eşitliğinin sağlanmasına yönelik olarak Avrupa’da izlenen diğer bazı temel politikaları şöyle sıralamak mümkündür (CEMR, 2005: 18-25; Şimşek, 2016):

Yerel Yönetim Düzeyinde Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Konusundaki Farkındalığın Geliştirilmesi: Almanya’nın Frankfurt kentinde 2002 yılında yerel yönetim içinde “toplumsal cinsiyet takımı” oluşturulmuştur. Fransa’nın Paris kentinde kadın-erkek eşitliğine yönelik “Gözlem Merkezi” bulunmaktadır. Avusturya’nın Viyana kentinde kadınlara yönelik eşitlikçi politikaların uygulanma ve yürütülmesi konusunda “Viyana Kenti Kadın Departmanı” faaliyet göstermektedir.

Cinsiyete Dayalı İstatistik Oluşturulması: Norveç’te, İstatistik Kurumu, 1999’dan beri, yıllık olarak, belirli kriterlere göre kentlerin sınıflandırılmasına imkan tanıyan toplumsal cinsiyet endeksi yayınlamaktadır. Finlandiya’da, Bölgesel ve Yerel Yönetimler Birliği ile Sosyal İşler ve Sağlık Bakanlığı toplumsal cinsiyet eşitliğinin gözlemlenmesine fırsat verecek cinsiyete dayalı veri bankaları oluşturmaktadır. İsveç ulusal düzeyde yürütülen düzenli-sürekli araştırmalarla cinsiyete dayalı veri (istihdam yapıları, çalışma saatleri, kamusal çocuk bakım hizmetleri, hükümet organlarının ve komitelerinin üye dağılımı... vb.)toplamaktadır. Bu sistem, belediye ve bölge yönetimlerinin cinsiyete göre ayrıştırılmış verilere ulaşabilmesine ve toplumsal cinsiyet eşitliği eğilimlerine göre karşılaştırma yapabilmelerine imkân tanımaktadır.

Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Bütçe Oluşturulması: Avrupa Birliği “Avrupa Kadınlar Lobisi” (4000’den fazla kadın örgütü içermektedir) cinsiyete duyarlı bütçeleme konusunda çalışmalar yürütmektedir. Toplumsal cinsiyete duyarlı bütçeleme konusunda yöntem geliştiren İsviçre Basel’de cinsiyete göre fon kullanımı konusunda analizler yapılmakta, analiz sonuçları planlama sürecine dahil edilmektedir. İtalya’nın pek çok kentinde cinsiyete duyarlı bütçeleme konusunda araştırmalar yürütülmektedir. İsveç’te, cinsiyete duyarlı bütçeleme, eşitsizliklerin giderilmesinde bir araç niteliği taşımaktadır.

Sivil Toplum Örgütleriyle Kesintisiz Diyalog Geliştirilmesi: İngiltere, Bristol’de “Bristol Kadın Forumu”; İspanya, Barselona’da “Kadın Konseyleri”; Belçika, Vervier’de “Kadın Danışma Komitesi” yerel düzeyde alınacak kararlara toplumsal cinsiyet eşitliği ilkesinin yerleştirilmesine katkı sağlamaktadır.

Eşitlik Birimleri ve Eşitlik Planları: Kent planlamasında kadınların görünür kılınmasına olanak tanıyacak bir diğer adım yerel düzeyde “Eşitlik Birimleri” ve “Eşitlik Planları”nın oluşturulmasıdır. İzlanda ve Norveç’te 1975 yılından bu yana *Eşit Statü İçin Yerel Komiteler* bulunmaktadır. Başlangıçta herhangi bir yasal zorunluluk bulunmamasına karşın, İzlanda’da komitelerin sayısı hızlı bir artış göstermiştir. 1991 tarihli bir yasayla 500’den çok nüfuslu belediyelerde kurulması zorunlu kılınan bu komiteler, bir taraftan kendi topluluklarının eşitlik yönünde ilerlemesini sağlamaya çalışırken, diğer taraftan da yerel meclislerle öteki yerel otoritelere danışmanlık yapmaktadır. Yine İzlanda’da kimi yerel yönetimler cinslerarası eşitlik eylem planlarına sahiptir. Öte yandan, İsveç’te 1995 yılından beri her county, Yönetim Kurulu’nda bir cinslerarası eşitlik uzmanı bulundurmaktadır (Alkan, 2005: 75-76).

Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Duyarlılığının Tüm Plan ve Programlara Dahil Edilmesi: Toplumsal cinsiyet eşitliğinin tüm plan ve programlara dahil edilmesini destekleyen bakış açısı İsveç’te 1960’lar ve 1970’lerde kendini göstermeye başlamıştır. Günümüzde İsveç’te kentlerin yüzde 96’sı toplumsal cinsiyete duyarlı uygulamalara sahiptir. Başlangıcından bu yana İsveç’te toplumsal cinsiyet eşitliğine yönelik politikalar, her iki cinsiyetin de ihtiyaçlarının göz önünde bulundurulmasını ve iki cinsiyet arasında eşitlik ve işbirliğinin desteklenmesini amaçlamıştır. Öte yandan belediyeler kadınların kentsel tasarım ve planlamaya katılımlarını destekleyen projeler geliştirmekte, merkezden yerele bütün yönetim kademelerinde, toplumda cinsiyet eşitsizliğine yol açabilecek yapısal faktörlerin (sosyal, politik, ekonomik) her biri büyük bir dikkatle değerlendirilmektedir. Okul öncesi eğitime yönelik planlamalar, İsveç’te kadınların aile içi geleneksel rol kalıplarından çıkarak ekonomik alanda görünürlük kazanmalarına imkân verecek düzenlemeler içermektedir. Okul öncesi eğitim/günlük bakım hizmetlerine ilişkin masraflar büyük oranda devlet tarafından karşılanmaktadır ve bu tür hizmetler belediyelerin sorumluluğu altındadır. 1960’lardan bugüne okullar için hazırlanan yönergelerde cinsiyet eşitliğinin gerçekleştirilmesinde kullanılacak yöntemlere de yer verilmektedir.

Toplumsal cinsiyete duyarlı düzenlemeler bakımından hem Avrupa’daki diğer kentlere hem de tüm dünyaya örnek teşkil eden kentlerden biri Viyana’dır. Toplumsal cinsiyet eşitliği duyarlılığının tüm ana plan ve programlara dahil edilmesi (gender main streaming)’ni destekleyen bakış açısı Viyana’da 1990’ların başından beri egemen olmuştur. Kent planlamasına cinsiyet bakış açısını dahil ederken, bunu bilimsellik içinde ciddiyetle ele alan kent plancıları, herhangi bir projeye başlamadan önce kamusal alanı kullanan farklı toplumsal kesimleri tespit etmeye yönelik veri toplamaktadır. Viyana’da atılan adımlar tarihsel olarak şöyle özetlenebilir:

- 1991 – “Kamusal Alanın Sahibi Kim? Kadınların Kentte Günlük Yaşamı” başlıklı bir fotoğraf sergisi açılması
- 1991 - Belediye bünyesinde “Kadın Sorunları ve Eşit Fırsatlar İşbirliği Dairesi”nin kurulması
- 1998 - Belediye bünyesinde “Kadınların Günlük Gereksinimleri ve Özel İhtiyaçlarına Yönelik Planlama ve Yapı Koordinasyon Ofisi”nin oluşturulması
- Kadın mimar ve planlamacıların planlama ve uygulama süreçlerine katılımlarının artırılması
- Kadınlara duyarlı yerleşim alanı tasarlanması
- 2005 - “Toplumsal Cinsiyet Proje Ofisi”nin faaliyete geçmesi
- 2006 - Toplumsal cinsiyet bakış açısı kentin bütçe faaliyetlerine yansıtılmaya başlanması
- Trafik planlaması ve kentin aydınlatılması cinsiyete duyarlı bir bakışla değerlendirilmesi
- Kız çocuklarının desteklenmesine yönelik stratejiler geliştirilmesi
- Toplumsal cinsiyete duyarlı oyun alanları ve parklar tasarlanması
- Karar süreçlerine kent sakinlerinin yüksek katılımının teşvik edilmesi
- Belediye araştırmaları

Toplumsal cinsiyete duyarlı kentlere ilişkin iyi uygulama örneklerinin gözlenebileceği ülkelerden biri de Kanada’dır. Kanada kentlerinde cinsiyete duyarlı planlamaya yönelik başarıları

uygulamaların, özellikle toplu taşıma sistemi alanında yürütüldüğü görülmektedir. Kadınlar için güvenli bir kent ortamı sunulması temelinde toplu taşıma alanındaki çalışmalarıyla hem Kanada hem de dünya kentlerine örnek teşkil eden kentlerin başında Toronto ve Montreal gelmektedir. Bu kapsamda Toronto’da atılan adımlar şöyle özetlenebilir:

- 1988 - Kadınlara ve çocuklara karşı şiddetin önlenmesine yönelik belediye stratejilerinin belirlenmesi
- 1988 - Güvenli Kent Komitesi’nin oluşturulması
- 1989 - Kadınlara ve Çocuklara Karşı Şiddete Yönelik Büyükşehir Eylem Komitesi’nin faaliyete başlaması
- Kentsel şiddet vakalarının araştırılması
- STK’ların faaliyetlerinin mali olarak desteklenmesi
- Kadın örgütleriyle müzakere sürecinin kurumsallaşması – “Değişim İçin Farklı Sesler” projesi
- Toplumsal cinsiyet eşitliğineduyarlı ulaşım planlaması...

Söz konusu tüm bu uygulamalar temelde toplumsal cinsiyetin yerel hizmet ve düzenlemelere ilişkin ana politikalara yerleştirilmesine vurgu yapmaktadır. Toplumsal cinsiyetin ana politikalara yerleştirilmesi, kadınların gereksinimlerini ve sorunlarını ayrı bir politika, hizmet ya da etkinlik alanı olarak tasarlamaktan çok, her bir politika, hizmet ve etkinlik alanının kadınların gereksinim ve sorunları göz önüne alınarak yeniden tasarlanmasına işaret etmektedir. Bu da nihayetinde kadınların erkeklerle birlikte kentteki varlıklarının görünür kılınarak kadın dostu kentlerin inşasına temel oluşturmaktadır.

İYİ UYGULAMA ÖRNEKLERİNDE ORTAK ÖZELLİKLER

- Yerel yönetimler, sivil toplum kuruluşları ve kentlilerin güçlü işbirliği
- Toplumsal cinsiyet eşitliğinin tüm plan ve politikalara dahil edilmesinin bir ilke olarak kent yönetiminin temeline oturtulması
- En üst düzeydeki karar merciinden halka kadar her aşamada toplumsal cinsiyete duyarlı bakış açısının desteklenmesi
- Cinsiyete duyarlı yaklaşımın, mevcut uygulamalara sonradan dahil edilmek yerine, politikaların oluşumu sırasında devreye sokulması
- Ülkelerin kamu politikalarına toplumsal cinsiyet eşitliği prensibini yansıtmadaki başarılarının temelini oluşturan güçlü refah devleti uygulamaları
- Cinsiyete duyarlı yerel hizmet planlamasının toplumda dezavantajlı konumda olan çocuk, yaşlı ve engellilerin de kamusal mekânda hayatlarını kolaylaştırması
- Toplumsal cinsiyet eşitliği duyarlılığının kadınların ekonomik alandaki görünürlükleriyle doğru orantılı olması (Türkiye’de kadınların istihdam oranı Mart 2017 tarihi itibarıyla yüzde 27.5 olarak gerçekleşmiştir. Bu çalışmada incelenen ülkelerin tümünde kadınların istihdam oranının yüzde 50’nün üzerinde olduğu görülmektedir).

SONSÖZ

Sonuç itibarıyla, kentsel yaşamda kadınların da erkekler kadar var olabilmesi adına öncelikle kadın ve erkeğin “eşitsiz ilişkilerin eşit olmayan tarafları” olarak değerlendirilmesi ve buna ilişkin olarak kentsel yaşamın her düzeyinde farkındalık ve duyarlılık geliştirilmesi zorunludur. Kadınların mahalleden kentin bütününe değin, “cinsiyete özgü” denilebilecek sorunlar yaşadıklarını, dolayısıyla cinsiyete özgü

gereksinimlere sahip olduklarını içselleştirmeden kentsel kamusal mekânlarda kadın erkek eşitliğinin sağlanması imkansız görünmektedir (Alkan, 2006: 11). Çünkü “kadın ve erkeğe eşit hizmet” sloganı ile eşit koşullara sahip olmayanların “eşitmiş” gibi değerlendirilmesi temelinde üretilen “masum” politikalar, aslında eşitsizliğin fark edilmeyecek şekilde yeniden üretilmesine sebep olarak cinsiyete dayalı yaklaşımlar yerine cinsiyet körü yaklaşımları güçlendirmeye devam edecektir.

Türkiye’de, yerelde toplumsal cinsiyet eşitliği duyarlılığı geliştirilmesine yönelik politika oluşumunun başlangıcı 2006 yılına dayanmaktadır. Çoğunlukla küresel aktörlerin programlarının gölgesinde şekillenen ve finansal desteğiyle yürürlüğe koyulan politikalar, proje temelli oluşları nedeniyle, ülkedeki yerel hizmetlerin cinsiyete duyarlı hale getirilmesinde ve bunun sürdürülebilirliğinin sağlanmasında yetersiz kalmaktadır. Kadınların gereksinimleri ve sorunlarını ayrı bir politika, hizmet ya da etkinlik alanı olarak tasarlamaktan çok, her bir politika, hizmet ve etkinlik alanının kadınların gereksinim ve sorunları göz önüne alınarak yeniden tasarlanması önemlidir. Bu bağlamda Türkiye’de kadınların yerel karar alma mekanizmalarına katılımı, kent hizmetlerinin tasarımı, kadına yönelik şiddet, ekonomik güçlendirme ve iş hayatı, eğitim hizmetleri ve sağlık hizmetleri, vb. toplumsal cinsiyet eşitliği temelinde bütüncül bir yaklaşımla ele alınmalıdır. Kamusal mekânda cinsiyet eşitliğine yönelik politika tasarımı, uygulanması, kaynak yaratılması ve kullanımı için de cinsiyete dayalı veri çalışmalarının yürütülmesi ve belediye araştırma birimlerinin oluşturulması gerekmektedir. Nitekim 2014-2018 dönemi için hazırlanan Onuncu Kalkınma Planı’nın 251 ve 257 numaralı politika paragraflarında bu yönde iki hedef çizilmiştir: “Kadınların karar alma mekanizmalarında daha fazla yer almaları, istihdamının artırılması, eğitim ve beceri düzeylerinin yükseltilmesi sağlanacaktır; toplumsal cinsiyete duyarlı bütçeleme konusunda farkındalık oluşturulacak ve örnek uygulamalar geliştirilecektir.”

Kadınlar Ne İster?

“...eğitim ve sağlık alanında da cinsiyete duyarlı bir planlamanın varlığına gereksinim duyulmaktadır. Yaşam koşullarının giderek zorlaşması, kentlerdeki kadınların ekonomik etkinlikte bulunma isteğini artırmakla birlikte, kadınların emek piyasasındaki ikincil konumları onlara özel birtakım politikaların üretilmesini gerekli kılmaktadır. Buna bağlı olarak kadınlara özel mesleki eğitim programlarının yaygınlaştırılması, çocuk sahibi kadınlar için yeterli ve ucuz çocuk bakım hizmetleri ile yaşlı ve bağımlılar için bakım ve barınma merkezlerinin sağlanması gibi hizmetler ancak planlamada cinsiyete duyarlı bir bakış açısının geliştirilmesi ile istenilen düzeye ulaştırılacaktır” (Alkan, 2005: 64-65).

“... Kadınların kente dair oluşturabilecekleri pek çok talebe sorunlar yol gösteriyor. Kentler kadınların yurttaş ve kentli olarak görüldüğü, stratejik ve gündelik ihtiyaçlarına cevap verebilen bir donanım ile düzenlenmelidir. Şiddet gören kadınlar için sığınma evleri, insanca yaşanabilir konutlar, nitelikli ve ulaşılabilir sağlık ve eğitim kurumları, ücretsiz ve güvenilir dolaşım özgürlüğü, çalışma hakkı ve çocuk bakımı ve yaşlı bakımının yerel yönetimler tarafından üstlenilmesi, ucuz ve sağlıklı besinlere ulaşabilecekleri kent pazarları, evde üreten kadınlar için sosyal güvence ve örgütlenme olanakları, kentin tüm sokaklarının kadınlar için daha güvenli ve nitelikli hale getirilmesi ivedilikle yerine getirilmesi beklenen taleplerdir.

Kadınlar yaşadıkları kentlerde sosyo-kültürel ve ekonomik anlamda yeterli imkânlarla erişebilseler, kentlerin daha yaşanılabilir olması işten bile değil. Yaşam alanlarını erişilebilir ve geniş tutmak ise toplumsal bir sorumluluk olarak her yurttaşın görevi olmakla birlikte özellikle bu konuda yerel yönetimlere önemli görevler düşmekte...” (Kızılaslan, 2009).

KAYNAKLAR

Alkan, Ayten (2005). *Yerel Yönetimler ve Cinsiyet*, Dipnot Yayınları, Ankara.

Alkan, Ayten (2006). “Belediye Kadınlara da Hizmet Eder”, *Yarın için Bugünden Kampanyası Eğitim Dizisi 3*, Yalçın Matbaacılık, Ankara.

Atauz, Akın (2004). “Toplumsal Cinsiyet, Mekan ve Kentler”, *Mimarist Dergisi*, Sayı 14, 2004, s.54-58.

Bhasin, Kamla (2003). *Toplumsal Cinsiyet: Bize Yüklenen Roller*, Kader Ay (çev.), Kadınlarla Dayanışma Vakfı Yayınları, İstanbul.

Bütün, Melek (2010). *Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Perspektifinden Çocuk Bakım Hizmetleri: Ülke Uygulamaları*, Uzmanlık Tezi, T.C. Başbakanlık Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü, Ankara.

Connell, R. W. (1998). *Toplumsal Cinsiyet ve İktidar*, Cem Soydemir (çev.), Mart Matbaacılık Sanatları, İstanbul.

Council of European Municipalities and Regions (CEMR), “The Town for Equality”, 2005, http://www.ccre.org/docs/T_599_26_3524.pdf (Aralık, 2014).

European Charter for Women in the City, 1994, http://www.hic-al.org/documento.cfm?id_documento=1286 (Ekim, 2014).

Keskin, Nuray Ertürk (2014). *Kadın ve Siyaset Ders Notu*, OMÜ Kadın ve Aile Araştırmaları Ana Bilim Dalı, Samsun.

Kızılaslan, Hale Güzin, Kentleri Yaşanabilir Kılmak ya da Kadınlar İçin Erişilebilir Kentler, <http://www.sendika.org/2009/04/kentleri-yaşanabilir-kılmak-ya-da-kadınlar-icin-erisilebilir-kentler-hale-guzin-kizilaslan-birgun/>, 30 Nisan 2009.

Şimşek, Duru Çiğdem (2015). *Kentsel Mekanların Görünmeyeni: Kadın*, Yayınlanmamış Çalışma, Samsun.

Şimşek, Duru Çiğdem (2016). *Yerelde Kamu Hizmeti ve Kadın*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ondokuz Mayıs Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Samsun.

T.C. İçişleri Bakanlığı (2008). “Kadın Hakları ve Yerel Yönetimler: Kadın Dostu Kentlere Doğru”, Araştırma ve Etütler Merkezi (AREM), Yalçın Matbaacılık, Ankara.

BELEDİYE PERSONEL SİSTEMİNİN SORUNLARI VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

Cuma YILDIRIM¹

ÖZET

Türkiye’de yerel yönetim birimleri 1982 Anayasası hükümlerine göre; il özel idaresi, belediyeler ve köylüdür. Belediyeler bu üç birim arasında pek çok yönden ön plana çıkmaktadır. Özellikle ülke nüfusunun %93,3’ü belediye yönetimleri altında yaşamakta ve belediyelerin kentle ve kırsal alanla ilgili çeşitli görevleri ve sorumlulukları yerine getirme yükümlülüğü bulunmaktadır. Ayrıca belediyeler, yerel topluluk içinde ortak ihtiyaçları karşılamak için en uygun politikaları yapabilirken; hızlı ve anlamlı değişikliklere neden olan girişimleri titizlikle yerine getirebilmektedir. Buna ek olarak, belediye yönetimlerinin ortak menfaatin bir araya getirilmesi konusunda da kamuoyunu etkileyebilecek benzersiz bir kapasiteye sahip olduğu söylenebilir.

Belediye personel sistemi ise belediyelerin hizmet politikalarının hayata geçmesinde ve devamlılığının sağlanmasında çok önemli işlevlere sahiptir. Dolayısıyla, belediyelerde nitelikli bir kamu hizmeti verilebilmesi için; belediye personel sisteminin sorunları dikkate alınmalı ve topluma karşı bu büyük sorumluluğu, bilinçli şekilde hayata geçirmenin yolları aranmalıdır. Bu çalışmanın amacı da belediye personel sisteminin sorunlarını tespit ederek, tartışmaya açmak ve bu sorunları analiz etmektir. Çalışmada belediye personel sisteminin sorunları; Liyakat Sistemi, Kariyer Sistemi, Personel İstihdamının Parçalı Yapısı ve Ücret Eşitsizliği başlıkları altında ele alınacaktır. Belediye personel sisteminde yaşanan bu sorunların çözüme kavuşturulmasının, halkın ortak ihtiyaçlarının yerine getirilmesinde hayati bir öneme sahip olduğu söylenebilir. Yukarıda belirtilen sorun alanlarını artırmak mümkündür ancak tespit edilen sorun alanlarının çözüme kavuşturulması acil çözüm bekleyen sorunlar arasında yer almaktadır.

Anahtar Kelimeler: Belediye, Belediye Personel Sistemi, Personel.

PROBLEMS OF MUNICIPAL PERSONNEL SYSTEM AND SOLUTION PROPOSALS

ABSTRACT

Local government units in Turkey are; special provincial administration, municipalities and villages pursuant to the provisions of the Constitution of 1982. The municipalities come to the foreground among these three units in terms of many aspects. Especially 93.3% of the country's population lives under municipal administrations and the municipalities are obliged to carry out various duties and responsibilities with regards to urban and rural areas. In addition, the municipalities can make the most appropriate policies to meet common needs within the local community; and they can meticulously implement initiatives that cause rapid and meaningful changes. In addition, it can be said that the municipal governments have a unique capacity to influence public opinion on combining the common interest.

The municipal personnel system has very important functions because of putting into practice the service policy of the municipalities and maintain it. Therefore, to provide a qualified public service in the municipalities, problems of the municipal personnel system should be taken into consideration and ways of carrying out this tremendous responsibility consciously must be sought. The aim of this

¹ Arş. Gör. Ondokuz Mayıs Üniversitesi, İİBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, cumayildirim2706@gmail.com

study is to identify the problems of the municipal personnel system, bring forward and analyze these problems. Problems of the municipal personnel system in the study will be discussed under the titles of Merit System, Career System, Partite Structure of Personnel Employment and Wages Inequality. Having been resolving these problems in the municipal personnel system; it can be said to have a vital importance in fulfilling the common needs of the people. It is possible to increase the above-mentioned problem areas, but the resolution of the identified problem areas is urgent problems to be solved.

Key Words: *Municipal, Municipal Personnel System, Personnel.*

GİRİŞ

Türkiye’de ülke nüfusunun %93,3’ü belediye yönetimleri altında yaşamakta ve belediyelerin kentsel ve kırsal alanlarla ilgili çeşitli görevleri ve sorumlulukları yerine getirme yükümlülüğü bulunmaktadır. Belediyelerin ülke genelinde nüfuz ettiği toplam nüfus dikkate alındığında; belediye personel sisteminin ve yönetiminin önemli etkilere sahip olduğu söylenebilir.

Günümüzde belediye personel sistemi, 5393 sayılı *Belediye Kanunu*’nun 49’uncu maddesi, 5216 sayılı *Büyükşehir Belediyesi Kanunu*’nun 21’inci ve 28’inci maddeleri ile düzenlenmiş olup, yürürlüğe konması Bakanlar Kurulu’nun 29. 11. 2005 tarih ve 2005/2809 sayılı kararı neticesinde Resmi Gazete’nin 22 Nisan 2006 tarihli ve 26147 sayılı nüshasında yayınlanıp uygulanmaya başlanmıştır. Belediyelerde çalışan memur ve sürekli işçileri kapsayan bu yasal dayanağın yanı sıra belediye personel sistemi genel memurluk ve işçilik mevzuatı tarafından da belirlenmektedir.

Literatürde belediye personel yönetiminin sorunlarıyla ilgili yapılan çalışmaları sistemselsel ve örgütsel sorun alanları olarak ikiye ayırmak mümkündür. Belediye personel sisteminden kaynaklanan sorunlar arasında; personelin hukuki yapısında (Karahanoğulları, 1998; Sezen ve Karasu, 1999; Güler ve Öktem, 1989), iş güvencesinde (Gökbayrak, 2005; Sezgin, 2006), özlük haklarında (Aslan, 2007), çalışma koşullarında (Gökbayrak, 2003), ücret/maaş adaletsizliklerinde (Kaya, 2015), hizmet içi eğitimlerin verilmesinde (Zengin, 2013; Negiz, 2007; Mutlu, 2006; Genç, 2007; Kaptan, 1989; Öztürk, 1990; Özden, 2010), iş sağlığında (Gökbayrak, 2006) yapılan çalışmalar sayılabilir. Örgütsel sorunlar arasında ise; iş doyumunu (Gök, 2006), iş tatminini (Filiz, 2012; Gökkaya, 2014), örgüt içi iletişimi, örgüt kültürünü ve iş memnuniyetini (Özkan, 2016) araştıran çalışmalar belirtilebilir.

Belediye personel sistemi ve sorunlarıyla ilgili yapılan çalışmalar ayrı ayrı incelendiğinde farklı sorun alanları üzerinde bir eksiği kapattıkları belirtilebilir. Ancak belediye personel sisteminin sorunlarına bütünsel olarak yaklaşan ve alternatif bir personel sistemi öneren çalışmalar oldukça sınırlıdır. Dolayısıyla belediye personel yönetiminin tüm süreçlerinin ve aksayan yönlerinin incelenip, yeniden ele alınması ihtiyacı bulunmaktadır. Çalışma üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde Türkiye’de belediye personel sisteminin gelişimi; ikinci bölümde literatürde belediye personelinin sorunları, üçüncü bölümde ise belediye personel sisteminin uygulamadaki sorunları ele alınacaktır.

1. TÜRKİYE’DE BELEDİYE PERSONEL SİSTEMİNİN GELİŞİMİ

Cumhuriyet döneminde gelişen belediyecilik anlayışının temelini 1580 sayılı *Belediye Kanunu* oluşturmuştur. Bu yasa elli üç yıl yürürlükte kalan *Vilayet ve Dersaadet Kanunu*’nu ve 1924 tarihli *Ankara Şehremaneti Kanunu*’nu yürürlükten kaldırmıştır. 1580 sayılı kanun da 2005 de yürürlüğe giren 5393 sayılı *Belediye Kanunu* ile kaldırılmıştır. 1984 yılında ise, belediye hizmet alanlarının genişlemesi ve kent yönetiminde görevlerin iç içe geçmesinden dolayı 3030 sayılı *Büyükşehir Belediye Kanunu* kabul edilmiştir. Bu yasa da 2004 yılında yürürlüğe girmiş olan 5216 sayılı *Büyükşehir Belediyesi Kanunu* ile kaldırılmıştır. Belediye personel sistemi, bu kanunların yanı sıra genel memurluk ve işçilik mevzuatı tarafından belirlenmektedir.

1580 sayılı yasada belediye personelinin genel bütçe içinde olmadığı için memur sayılamayacağı belirtilirken; belediye personeli için ayrı bir tüzük çıkarılması uygun görülmüştür. Bu düzenleme 29 Eylül 1930 yılında *Belediye Memur ve Müstahdemleri Hakkında Nizamname*² adıyla kabul edilmiştir. Bu düzenleme belediye memurunu “belediyelerde kendisine kanun ve tüzük ile sürekli bir görev verilen, memur olma şartlarını taşıyan ve belediye bütçesinden aylık alanlara belediye memuru denir” şeklinde tanımlamıştır. Netice olarak belediye personel sistemi genel personel sisteminden ayrı bir yapı olarak ortaya çıkmaya başlamıştır. Bu tüzük belediyelerde “memur” ve “müstahdem” olmak üzere iki istihdam türü kurmuştur. Memur sürekli bir görevi olan, memur olmak için gerekli şartları taşıyan ve belediye bütçesinden aylık alan personel olarak tanımlanmıştır. Müstahdem ise, müstahdem olma şartlarını taşıyan, belli bir görevi üstlenen, sözleşmeli ya da sözleşmesiz ücret veya aidat karşılığı bir hizmete kabul edilen kişiler olarak tanımlanmıştır. Ancak sağlık ve teknik hizmetler personeliyle ortaya çıkan sorunlar 1943 yılında³ tüzüğün ve istihdam türlerinin yeniden gözden geçirilmesine neden olmuştur. Bu değişiklikte memur tanımı yeniden yapılarak, müstahdem sınıfına “odacı, kolcu, bekçi, ücretli tahsildar” gibi çeşitli hizmetler grubu dahil edilmiştir. Tüzük sonraki yıllarda çok fazla değişikliğe uğrayarak 1994 yılında kaldırılmıştır. Böylece 1930-1965 yılları arasında işçiler dışında kalan belediye personeli memur, sürekli ücretli, geçici ücretli olmak üzere üç kategoriye ayrılmıştır. Toplam belediye personelinin genel toplam memur sayısı içindeki istihdam oranı 1932 yılında %5, 1963 yılında ise %8 olarak gerçekleşmiştir (Güler, 1996: 12).

1580 sayılı yasa belediyeleri personel sayısı, maaşı ve kadrosu bakımından son derece serbest bırakmıştır. Ancak bu uygulama 1939 yılında çıkartılan *Devlet Memurları Aylıklarının Tevhid ve Teadülüne Dair Kanun*⁴ ile kaldırılmıştır. Bu kanunla “belediyeler diledikleri zamanda ve diledikleri şekilde memuriyetler ihdasında serbest bırakmanın husule getirebileceği suiistimal ve israfların önünü almak amacıyla bütün belediyeler için yeknesak bir maaş ve kadro sistemi kabul edilmiştir.” Bu düzenlemeye göre “hususî idarelerle belediyeler memurlarının kadroları İcra Vekilleri Heyeti’nce tasdik olunur” denilerek belediyelere verilen memur istihdamı serbestliği ortadan kaldırılmıştır. Bu kanunla Bakanlar Kurulu’na bırakılan kadro ihdası ve memur istihdamı; 657 sayılı kanunla birlikte İçişleri Bakanlığı’na verilmiştir. İçişleri Bakanlığı’na verilen bu yetki de 1983 yılında çıkartılan 190 sayılı *Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararname* ile kaldırılarak konu yeniden Bakanlar Kurulu’na bırakılmıştır. Bakanlar Kurulu’na verilen bu yetki 190 sayılı KHK’nin “Mahalli İdarelerin Kadroları” başlıklı 5’inci maddesinde şu şekilde belirtilmektedir: “İ özel idareleri ve belediyeler ile bunların kurdukları birlik, müessese ve işletmeler, 657 sayılı *Devlet Memurları Kanunu* kapsamına giren memur kadroları ile ilgili usulüne uygun taleplerini bu Kanun Hükmünde Kararnamede belirtilen esaslara göre İçişleri Bakanlığına gönderirler. İçişleri Bakanlığı; uygun gördüğü kadro istekleri hakkında Maliye ve Gümrük Bakanlığı ve Devlet Personel Dairesinin görüşlerini alır. Buna göre Bakanlıkça hazırlanan kadro teklifleri bahis konusu görüşler aynen eklenerek Başbakanlığa sunulur. Uygun görülen kadrolar Bakanlar Kurulu kararı ile ihdas edilir.”

Bu uygulama 5393 sayılı *Belediye Kanunu* çıkana kadar uygulanmıştır. Günümüzde ise belediye personel istihdamı, 190 sayılı *Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararname* hükümleriyle değil; 5393 sayılı *Belediye Kanunu*’nun 49’uncu maddesine dayanarak düzenlenmektedir. Böylece yapılan bu değişiklikle belediye personeli genel personel sisteminden çıkartılmıştır.

2. LİTERATÜRDE BELEDİYE PERSONEL SİSTEMİNİN SORUNLARI

Yerel yönetimlerin en önemli birimi olan belediyelerin mevzuatta belirtilen görevlerini ve sorumluluklarını yerine getirebilmesinde personel önemli bir yer tutmaktadır. Bu nedenledir ki, nitelikli bir kamu hizmetinin ortaya çıkabilmesi için; belediye personelinin yönetsel ve örgütsel sorunları dikkate alınmalı ve nitelikli hizmet vermenin yolları aranmalıdır.

² 9948 Sayılı Belediye Memur ve Müstahdemleri Nizamnamesi, Resmi Gazete 29 Eylül 1930, Sayı 1608.

³ 19673 Sayılı Belediye Memur ve Müstahdemleri Nizamnamesi, Resmi Gazete 13 Nisan 1943, Sayı 5380.

⁴ 3656 Sayılı Devlet Memurları Aylıklarının Tevhid ve Teadülüne Dair Kanun, Resmi Gazete, 08.07.1939, 4253.

Belediye personelinin nitelikli bir hizmet vermesinin en önemli koşullarının başında; belediye personelinin hukuki yapısı gelmektedir. Literatürde belediye personeli kadroları oluşturulurken bu işlemin yasalarla yapılması gerektiğini, kadrolu istihdamın azaldığını ve taşeron işçi statüsünün belediyelerde yaygınlaştığını dile getiren çok sayıda çalışma bulunmaktadır. Örneğin, Karahanoğulları (1998) “Belediye Personelinin Hukuki Yapısına İlişkin Gözlemler” başlıklı makalesinde belediye personel sisteminin kanun hükmünde kararnamelerle, bütçe kanunlarıyla, hatta yönetmelik ve genelgelerle belirlenmeye çalışıldığını; memur işlerinin işçiler tarafından yerine getirildiğini; bir kolluk faaliyeti olan zabıta hizmetinin geçici işçiler tarafından yürütüldüğünü söylemektedir. Aynı zamanda yazar, işveren konumundaki belediye yönetimi için kamu hukuku kurallarına tabi olmayan, işten çıkarılmaları daha kolay olan, asgari ücretle çalıştırılabilecek işçilerin tercih edildiğini belirtmektedir. Ayrıca makalede, bu hukuki karmaşa içinde, belediye örgüt yapısının şirketler lehine gerilemesinin ve belediye personeli içinde kamu görevlileri sayısının azalma eğiliminin bir arada değerlendirilmesi gerektiğine dikkat çekilmiştir.

Gökbayrak (2003) *Belediyeler, Özelleştirme ve Çalışma İlişkileri* adlı çalışmasında, belediye personelinin hukuki yapısının ve hizmet anlayışının nasıl değiştiğini ele almaktadır. Çalışmada derinlemesine mülakat tekniği kullanılarak, taşeron ve belediye işçilerinden onar kişi ile mülakat yapılması, bunun yanı sıra belediye yetkilileri, taşeron firma yetkilileri ve işyeri sendika temsilcileri ile görüşme planlanmış ve taşeron işçiler dışındaki kişi ve kurumlarla görüşme yapılmıştır. Taşeron işçilerin görüşme yapmak istememesi; yazarın “belediyelerdeki taşeronlaşma en büyük etkisini çalışma ilişkileri üzerinde göstermektedir” varsayımını da doğrulamıştır. Taşeron işçilerin mülakata katılmamalarının nedenleri, iş güvencelerinin olmaması, yetkililerin çalışma saatlerinde çıkartmış oldukları zorluklar ve belediyelerin içinde bulunmuş olduğu siyasi ortamın baskısının fazla olmasıyla açıklanmaktadır. Yine Gökbayrak (2005) başka bir çalışmada belediyelerde taşeronlaşma uygulamalarının çalışanlar üzerindeki etkilerine ilişkin bir risk analizi yapmış; taşeronlaşmanın sadece belediyelerde değil, bütün kamu kurumlarında sorunlar yaratan bir istihdam biçimi haline geldiğini ortaya koymuştur. Ayrıca yazar iş güvencesinin tüm çalışanlar için gündeme getirilmesi; belediyelerin birer kamu işvereni olarak algılanmaktan öteye geçmesi gerektiğini ve taşeronlaşmanın sadece mali açıdan belediyelere getireceği tasarrufla ilgilenildiğini, toplumsal maliyetin ise göz ardı edildiğini saptamıştır. Gökbayrak (2006) başka bir çalışmada ise, belediyelerin değişen istihdam anlayışları çerçevesinde, taşeronlaşmanın en temel insan hakkı olan sağlıklı yaşama ve çalışma hakkı açısından ortaya çıkardığı etkileri analiz etmiştir.

Aslan (2007) “Zabıta Personeli ve Taşeronlaşma ya da Belediye Kolluğunun Piyasaya Devri” adlı makalesinde, asli olmayan belediye hizmetlerinin, 1980’li yıllarda, asli olan hizmetlerin 1990’lı yıllarda ve bütün hizmetlerin piyasa devrinin ise 2005 yılında 5393 sayılı *Belediye Kanunu*’yla gerçekleştiğini belirtmiştir. Çalışmada belediyenin kolluk gücü olan zabıta personelinin taşeronlaşmaya açıldığı ve bunun hukuki ve siyasi sonucu olarak belediyedeki kamu iktidarının piyasa devredildiği ve bu devrin 1982 Anayasası’na aykırı olduğu irdelenmiştir. Ayrıca belediye zabıta hizmetlerinin taşeronlaşmasının hizmetin niteliğini olumsuz etkilediği saptanmıştır. Güler ve Öktem (1989) “Belediyelerimizde Personel Sistemi” başlıklı çalışmada personel sisteminin işlerlik düzeyi ile sorunlarını belirlemek amacıyla bir araştırma yapmışlardır. Mayıs-Aralık 1988 tarihleri arasında sürdürülen araştırma 56 belediyeyi kapsamıştır. Araştırmanın bulgularına göre, belediye personel yönetiminin temel sorunlarının tümü, uygulamada bulunan karma personel sisteminin özelliklerinden kaynaklanmaktadır. Diğer bir sorun belediye personelinin sayı ve nitelik olarak yetersiz olduğudur. Hem sayı hem nitelikçe personel sıkıntısı çekilen ilk alan ise “teknik hizmetlerdir.” Ayrıca birçok özgün görevi bulan belediyelerin kadro ihdasının merkezden yapılmasının sorunlar çıkardığı belirtilmiştir. Çözüm olarak, ayrı-özerk bütçeye sahip olan bu kurumların personel istihdamı ve yönetiminde de özerk kılınması önerilmiştir. Sezen ve Karasu’nun (1999) “Belediyelerde Kadro ve İstihdam Yapısı” başlıklı çalışmaları da bu kapsamda sayılabilir.

Sayın (1993) “Belediyelerde Geçici İşçi Sorunu” adlı çalışmasında belediye personelinin hukuki yapısına ilişkin sorunlarından biri olan belediyelerde geçici işçi sorununu ele almıştır. Yazar, sinavsız ve kadro ihdası olmadan alınan geçici işçilerin daha sonradan kadroya geçirildiğine, geçici

işçi istihdamının artarak personel alımının keyfi uygulamalara dönüştüğüne ve bu işleyişin ivedilikle durdurulması gerektiğine dikkat çekmiştir. Sezgin (2006) işçilere uygulamış olduğu bir anket çalışmasında, taşeronlaştırma ile birlikte belediye istihdamının yapısındaki değişimin sonuçlarını, belediye işçileri, belediye şirket işçileri ve taşeron şirket işçilerinin çalışma koşullarındaki ve belirli konulardaki fikirlerini tespit etmiştir. Çalışma sonuçlarına göre, işçi istihdamındaki parçalı yapı, işçileri çeşitli düzeylerde ayrıştırma politikalarına olanak sağlamaktadır. Aynı zamanda bu durum taşeron şirket işçilerinin belediye işçilerinin sahip olduğu haklara ulaşmak açısından itici bir etkene dönüşmektedir. Kaya da (2015), kamudaki taşeron işçi uygulamasının ortaya çıkardığı sorunları ve bu sorunlar karşısında çalışanların beklentilerini Adıyaman Örneği üzerinden inlemiştir. Bu amacı gerçekleştirmek için Adıyaman İl Merkezi'nde çalışan 400 taşeron işçiyle yüz yüze görüşme yoluyla anket uygulamıştır. Araştırma bulgularına göre; kadrosuzluk, ücretlerin düşüklüğü ve geç ödenmesi, fazla çalıştırma, ayrımcılık ve yıllık izin kullanımı taşeron işçilerin yaşadığı sorunların başında gelmektedir. Lise ve üniversite mezunlarının önemli bir oranını oluşturduğu taşeron işçilerin yaşadıkları sorunlar, iş memnuniyetsizliklerini arttırmıştır.

Peker ve Şen (2015), belediye yöneticilerinin norm kadro uygulamasına ilişkin görüşlerini İstanbul İli örneği üzerinden incelemiştir. Çalışmada, norm kadro uygulamasının bir vesayet olarak kullanıldığı; norm kadro sayılarının belediyelerin ihtiyacına göre hazırlanmadığı saptanırken; merkezi idarenin norm kadro sayılarını hizmet alım yöntemiyle istihdam edilen personeli de kapsayacak şekilde düzenlenmesi gerektiğine dikkat çekilmiştir.

Bu çalışmaların yanı sıra belediye personelinin hizmet içi eğitim sürecini, iş doyumunu, iş memnuniyetini, iş barışını, örgütsel adalet algısını, çalışanların kurum içi iletişimini ve yönetime katılımını araştıran çalışmalar da bulunmaktadır. Örneğin Zengin (2013), belediye personel ve yöneticilerinde görülen hizmet içi eğitim eksikliği ve bu konuda yaşanan çeşitli sorunlar üzerine bir çalışma yapmıştır. Çalışmanın sonuçlarına göre, belediyelerde verilen hizmet içi eğitimin yetersiz olduğu; belediyelerin çalışanlarına hizmet içi eğitim aldırılmalarında belirli bir düzenin olmadığı; belediyelerde hizmet içi eğitimlerin yürütülmesinde sorumlu olan müdürlüklerin sadece personelin özlük işleriyle uğraştığı; hizmet içi eğitime sadece başkan yardımcılarının ve müdürlerin gönderildiği; personelin hizmet içi eğitimi yasal zorunluluk olarak algıladığı; hizmet içi eğitimler sonrası ölçme ve değerlendirme çalışmaları yapılmadığı için eğitimlerin işe yarayıp yaramadığının ölçülemediği; fen-imar işleri ve mali konularda hizmet içi eğitim ihtiyacının genellikle çok yüksek çıktığı saptanmıştır. Negiz de (2007), belediye personelinin hizmet içi eğitim sorunu üzerine bir alan araştırması yapmış ve personelin eğitim açısından yetersiz olduğunu tespit etmiştir. Ayrıca yazar, belediyelerdeki hizmet içi eğitimlerin tek merkezli, sistemli bir hale gelmesinin ve etkin bir eğitim sürecinin işlerlik kazanmasının gerekli olduğunu belirtmiştir. Mutlu (2006) ise belediyelerin hizmet içi eğitim uygulamaları konusunda 1999-2003 yılları arasında durum saptaması yapmış ve bunu geçmiş yıllarla karşılaştırarak değerlendirmiştir. Araştırmanın sonuçlarına göre, belediyelerde verilen hizmet içi eğitimin yeterli olmadığı ve daha fazla hizmet içi eğitime ihtiyaç olduğu ortaya çıkmıştır. Genç de (2007), yerel yönetimlerde personelin eğitim ihtiyacını Aydın Örneği üzerinden incelemiştir. Çalışmada eğitim ihtiyacı sorunsalı Aydın il merkezi ve nüfusu 10 bini geçen ilçe belediyelerinde ortaya koyulmuş ve personelin eğitim ihtiyacı belirlenmiştir. Yapılan çalışmanın sonuçlarına göre, belediye personelinin eğitim ihtiyacı yüksektir ve bununla bağlantılı olarak hizmet sunumunda verim düşüklüğü, motivasyon azlığı, yönetim sorunları mevcuttur. Bunun başlıca nedenleri ise, belediyelerde eğitim biriminin olmaması, düzenli hizmet içi eğitimin yapılmaması, eğitim-istihdam ilişkisinin kurulamamış olmasıdır. Çalışanların eğitim ihtiyacının ortaya çıktığı alanların başında mevzuat, yönetim, hesap işleri, bilgisayar kullanımı gelmektedir.

Gök (2006), Ankara Büyükşehir Belediyesi'nde görev yapan itfaiye çalışanlarının iş tutumları ile iş doyumlarının analizini, itfaiye teşkilatında görev yapan 415 personel üzerinden yapmıştır. Çalışma sonuçlarına göre, iş arkadaşlarının birbirleriyle uyumunun iyi olmasının, çalışanların yönetime güvenmesinin, alınan ücretin çalışanlar arasında dengeli olmasının iş doyumunu pozitif yönde etkilediği saptanmıştır. Gökkaya (2014), yerel yönetimlerde iş-yaşam dengesi ve çalışan davranışlarını (iş tatmini, iş yükü ve sadakat) Kocaeli Belediyeleri Örneği üzerinden incelemiştir.

Araştırmanın sonuçlarına göre, iş tatmininin örgütsel sadakati anlamlı olarak etkilediği; iş-yaşam denge düzeylerinin iş tatmini ve örgütsel sadakat düzeylerinden etkilendiği belirlenmiştir.

Bu konuda yapılan tezlere bakıldığında daha çok hizmet içi eğitim, norm kadro uygulaması, taşeron sorunu, personelin iş tatmini ve örgütsel iletişim ile ilgili çalışmalar vardır. Bu konuda ilk çalışma Kaptan'ın (1989), *Belediyelerin Personelle İlgili Sorunları Belediye Personelinin Hizmet İçi Eğitimi ve Ankara Belediyeleri Örneği* başlıklı doktora tezidir. Bu araştırma, Ankara belediyeleri örneğinden yola çıkarak, Türkiye'de belediye personelinin hizmet içi eğitimiyle ilgili sorunları ortaya koymayı amaçlamıştır. Araştırma bulgularına göre, belediye yöneticilerinin eğitimin nasıl gerçekleştirileceği konusunda görüşlerinin olmadığı; en düzenli eğitim etkinliğinin memura verildiği, teknik personel, hizmetli ve işçi kesimi için verilen eğitimin yeterli olmadığı belirtilirken; merkezi yönetimin hizmet içi eğitimde müdahaleci olan, eşgüdümü ve ödeneği sağlayan bir rol üstlenmesi gerektiği tespit edilmiştir. Öztürk'ün (1990), *Belediye Personelinin Niteliği ve Eğitim Sorunları* Özden'in (2010), *Belediye Personelinin Hizmet İçi Eğitimi ve Antalya Büyükşehir Belediyesi Örneği* başlıklı yüksek lisans tezleri de bu kapsamda sayılabilir. İçmen'in (2009), *Türkiye'de Belediye Personeli* başlıklı yüksek lisans tezi ise; belediye personelinin görevleri, istihdam yapısı ve giderleri arasındaki uyumun ya da uyumsuzluğun uygulamada ne gibi sonuçlar doğurduğunu ortaya koymakta ve son yıllarda gerçekleşen yasal düzenlemelerin ortaya çıkardığı sonuçları incelemektedir. Yine Tezsezer'in (2010), *Yerel Yönetimlerde Norm Kadro Uygulaması-Taşeronlaşma ve Etkileri* başlıklı tezi de norm kadro uygulamasının personel istihdamına getirmiş olduğu esnekliği taşeronlaşma üzerinden irdelemiştir.

Özkan'ın (2016) *Taşeron Personel ile Kadrolu Personelin Örgütsel İletişim, Örgüt Kültürü ve İş Tatmini Değişkenleri açısından İncelenmesi: Giresun Belediyesi Örneği* başlıklı yüksek lisans tezinde ise, belediyedeki kadro farklılıklarının, personelin psikolojisine etkisini irdelemiştir. Araştırma bulgularına göre, kadrolu personelin taşeron personele göre örgütsel iletişim, örgüt kültürü ve iş tatmini düzeylerinin daha olumlu düzeyde olduğu saptanmıştır. Filiz de (2012) *Çekmeköy Belediyesi Zabıta Müdürlüğü'nde Kamu Personelinin İş Tatmini Üzerine Bir Araştırma* başlıklı yüksek lisans tezinde zabıta personelinin iş tatminini tespit etmek için bir araştırma yapmıştır. Araştırma sonuçlarına göre, zabıta müdürlüğü çalışanlarının genel iş tatmin düzeylerinin; istatistiksel olarak amirin yaklaşımı, çalışma koşulları ve iletişim, aile ve coğrafi bölge ve rol yapısı boyutlarından etkilenmediği, genel iş tatminini; başarı ihtiyacını giderme ve sorumluluk yükleme, ücret ve terfi yapısı ile niteliklere uygunluk boyutlarının pozitif olarak etkilediği belirlenmiştir. Bu sonuca göre; zabıta müdürlüğü çalışanlarının başarı ihtiyacını giderme ve sorumluluk yükleme, ücret ve terfi yapısı ile niteliklere uygunluk boyutlarına ilişkin iş tatmin düzeyleri arttığında genel iş tatmin düzeylerinin de arttığı belirtilmiştir.

Belediye personelinin sorunları üzerine yapılan araştırmalara genel olarak bakıldığında; personelin hukuki yapısında, özlük haklarında, çalışma koşullarında, ücret adaletsizliklerinde, iş güvencesinde, iş sağlığında, hizmet içi eğitimlerin verilmesinde ve iş tanımlarında yaşanan sorunlara dikkat çekilmiştir. Bu sistemsel sorunların yanı sıra personelin iş doyumunu, iş tatminini, örgütsel iletişimini, örgüt kültürünü ve iş memnuniyetini inceleyen çalışmalar da bulunmaktadır. Yapılan çalışmalar ayrı ayrı incelendiğinde farklı sorun alanları üzerinde bir eksiği kapattıkları ancak alternatif personel sistemi önermedikleri söylenebilir. Netice olarak belediye personel yönetiminin tüm süreçlerinin ve aksayan yönlerinin incelenip, personel sisteminin yeniden ele alınması ihtiyacı bulunmaktadır.

3. UYGULAMADA BELEDİYE PERSONEL SİSTEMİNİN SORUNLARI

Türkiye'de genel olarak dört istihdam türü vardır. Bunlar 657 sayılı *Devlet Memurları Kanunu'nun* 4. maddesinde şu şekilde belirtilmektedir: “Kamu hizmetleri; memurlar, sözleşmeli

personel, geçici personel ve işçiler eliyle gördürülür.”⁵ Ancak belediyelerde bu dört istihdam dışında çalışan personel de vardır ki; bunların sayıları diğer personelden fazladır. Bu kategoride çalışanlar kamu kurumları tarafından istihdam edilmeyen ancak kamu kurumlarının hizmet alımı yoluyla yaptıkları sözleşmeler neticesinde ihaleyi alan alt işveren şirketinin işçileridir. Bu istihdam türü, belediye personel sisteminde yaşanan pek çok sorunun da ortaya çıkmasına zemin hazırlamıştır. Alt başlıklar altında da ele alınan liyakat, kariyer, personel istihdamının parçalı yapısı ve ücret eşitsizliği gibi ortaya çıkan pek çok sorun alanları sadece bu sorunların birkaçıdır. Tablo 1’de belediyelerin istihdam türlerine ait personel sayıları verilmektedir.

Tablo 1. Belediyelerin İstihdam Türlerine Göre Personel Sayıları

Mahalli İdare Türü	Memur	Sözleşmeli Personel	İşçi		Toplam	Alt İşveren Personeli	Genel Toplam
			Sürekli	Geçici			
Belediye	97.918	8.407	69.487	4.972	180,784	268.588	449,372

Kaynak: 2015 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporuna dayanılarak hazırlanmıştır, 2016.

Tablo 1’e bakıldığında belediyelerde 97.918 memur; 8.407 sözleşmeli personel; 69.487 sürekli işçi; 4.972 geçici işçi olmak üzere 180.784 personel istihdam edilmektedir. Bu personelin yanı sıra, belediyelerde hizmet satın alma yöntemleriyle istihdam edilen çalışanlar da bulunmaktadır. Bu istihdam türünde çalışan personel sayısı ise 268.588 kişidir. Belediye personel istihdamındaki bu değişim literatürdeki yaygın ifadeyle “fordist” iş sürecinden “post-fordist” iş sürecine geçiş olarak tanımlanabilir. Bu değişim aynı zamanda devletin değişen rolünün ve daralan işlevinin de bir sonucudur. Personel sistemi de bu değişimden önemli şekilde etkilenmiş ve esnek istihdam yöntemi öne çıkmıştır. Aşağıda belediye personel sisteminin uygulamadaki sorunları liyakat sistemi, kariyer sistemi, personel istihdamının parçalı yapısı ve ücret eşitsizliği başlıkları altında ele alınmaktadır.

3.1. Liyakat Sistemi

Belediye personel sisteminde, 5393 sayılı *Belediye Kanunu’nun* getirmiş olduğu bazı farklar dışında, merkezi yönetim için geçerli olan personel mevzuatı uygulanmaktadır. Kamu personel sisteminin temel dayanağı ise, 1965 yılında çıkarılan *Devlet Memurları Kanunu’dur*. Bu kanun, liyakat ilkesini personel sisteminin üç temel ilkesinden biri olarak kabul etmiştir. 657’ye göre liyakat; “Devlet kamu hizmetleri görevlerine girmeyi, sınıflar içinde ilerleme ve yükselmeyi, görevin sona erdirilmesini liyakat sistemine dayandırmak ve bu sistemin eşit imkânlarla uygulanmasında devlet memurlarını güvenliğe sahip kılmaktır”⁶ şeklinde ifade edilmiştir.

Belediyelerde memur alımı (itfaiye eri, zabıta, müfettiş) KPSS sınavıyla; işçi kadrolarına atamalar Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü koordinatörlüğünde; sözleşmeli ve geçici personel *Belediye Kanunu’nun* 49’uncu maddesi gereği belediye yönetimiyle; taşeron işçiler ise *Kamu İhale Kanunu* çerçevesinde ihale yoluyla istihdam edilmektedir. Belediyelerde bu istihdam türleri arasında en çok tercih edilen istihdam türü; kadro güvencesi olmayan, merkezi sınavla atanmayan ve göreve girme hakkının tüm kesimlere açık olmadığı taşeron işçi uygulamasıdır. Belediyelerin taşeron işçi istihdamı; 5393 sayılı *Belediye Kanunu’nun* 67’nci maddesinde “Gelecek Yıllara Yaygın Hizmet Yüklenmeleri” başlığı altında, belediye hizmetlerinin üçüncü şahıslara hizmetlerini gördürülebileceği biçiminde düzenlenmiştir. Bu uygulamayla belediyeler sağlık, itfaiye, zabıta ve idari hizmetleri vb. özelleştirebilmekte ve daha uygun maliyetle personel çalıştırılabilmektedir. Burada sorulması gereken soru bu personel alımının “*kamu yararı için mi? yoksa özel sektör kârı için mi?*” yapıldığıdır. Kaldı ki asli ve sürekli kamu görevi denilebilecek olan bu görevlerin taşeron işçiler tarafından yerine getirilmesi de Anayasanın 128’inci maddesine aykırılık teşkil etmektedir.

⁵ 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu, Resmi Gazete, 14 Temmuz 1965, 12056.

⁶ 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu, Resmi Gazete, 23. 07. 1965, 12056.

İşlerin belediyece değil, taşeronlarca yapılması ya da belediye şirketlerine ihale ile gördürülmesinin yarattığı sorunların başında liyakat ilkesine dikkat edilmemesi gelmektedir. Örneğin taşeron personel istihdam etmek isteyen belediye yönetimi, ihaleyi alan şirkete liste vermekte ve bu şekilde personel temin etmektedir. Yapacağı işin ehli olup olmadıklarına bakılarak alınan bu personelin sürekli ve asli işlerde çalıştırılması sorunları daha da büyötmektedir. Örneğin asli ve sürekli olan zabıta görevini taşeron işçiyi vermek yasal olarak mümkün değilken; kent merkezinde, pazar yerlerinde taşeron zabıtalara görmek artık sıradanlaşmıştır. Bunun ivedi bir şekilde iptal edilmesi gerekmektedir. Yine belediyelere KPSS ile alınacak (4B) sözleşmelilere, kadronun (boş) 3 katı kadar aday sınava çağrılarak sözlüye alınmaktadır. Bu bağlamda mülakat komisyonunun belediye çalışanlarından oluşturulması da liyakata aykırılık teşkil etmektedir. Görevde yükselme sınavlarının belediye yönetimlerinin keyfiliğine bırakılması, sözleşmeli personel alım ilanlarının duyurulmaması da belediye personel sisteminde liyakat ile ilgili yaşanan diğer sorunlardır.

Hâlbuki belediyelere personel alımında, personelin görevden çıkarılmasında, görevde yükselmesinde ve personel alımının tüm toplumsal kesimlere duyurulmasında liyakat ilkesinin uygulanması; belediyelerde kentin geleceğine dair politikaların ve öngörülerin hayata geçmesinde hayati bir öneme sahiptir. Ayrıca kayırmacılığa dayanan belediyelerdeki bu istihdam şekli, adalet duygusunu yıpratırken hem bireysel hem de kamusal ahlakı yıkıma uğratmaktadır. Başka bir deyişle bu yöntem sistemin yozlaşmasına, kurumsal yapıların oluşmamasına ve kamusal alanda çöküşe yol açmaktadır (Kılıç, 2016).

3.2. Kariyer Sistemi

Türkiye’de memurluk kariyer sistemi üzerinde yükselmektedir. 657 sayılı *Devlet Memurları Kanunu*’nda kariyer şu şekilde ifade edilmektedir. “Devlet memurlarına, yaptıkları hizmetler için lüzumlu bilgilere ve yetiştirme şartlarına uygun şekilde, sınıfları içinde en yüksek derecelere kadar ilerleme imkânını sağlamaktır.” Bu ifade Türk kamu personel sisteminin “Avrupa Tipi” kariyer sistemine yakın olduğunu göstermektedir. Ancak günümüzde belediyeler de dahil olmak üzere tüm kamu kurum ve kuruluşlarında norm kadro uygulama zorunluluğu getirilmiştir. Norm kadro kısaca “işleri, kadroları standartlaştırma” daha anlaşılır Türkçeye “iş sınıflandırması” demektir. Bu uygulamaya göre her iş tek tek tanımlanacak, birbirine benzer işler bir araya toplanıp bir “iş sınıfı” oluşturulacaktır. (www.yayed.org, 20.02. 2016). Bu değişikliğin belediyelerde ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarında uygulanması kariyer sisteminin artık “Amerikan Tipi” kariyer sistemine doğru kaydığını göstermektedir. İşe yönelik kariyer sisteminde istihdamda süreklilik söz konusu değildir. Kamu ve özel kesim arasındaki istihdam farkları ortadan kalkar ve kamu kurum ve kuruluşları personel istihdamını şirketlerin istihdam şekline uydurur.

İş tanımlarının yapılması ve işin gerektirdiği niteliklere sahip personelin çalıştırılması nitelikli hizmetin üretilmesinde çok önemlidir. Ancak bu sistemin unsurları sadece iş tanımını yapmak ve ona göre personel almak değildir. Bu sistemin tam olarak uygulanabilmesi için kayırmacılığın en az düzeye indirilmesi, eşit iş görenlere eşit ücret ödenmesinin olanaklı olması ve personel değerlendirmesinin objektif ölçütlere göre yapılması gerekir. Bunun yanı sıra belirli bir iş için alınan personelin sadece alındığı işi yapması gerekir; ancak belediyelerde bunu görmek pek mümkün değildir. Yine eşit iş yapanlara eşit ücret ödenmemesi ve personel değerlendirmesinin objektif kriterlere göre yapılmaması da belediyelerdeki kariyer sisteminin sorunlu bir işleyiş içinde olduğu göstermektedir.

Belediyelerin personel istihdamındaki bu politikalarının temel nedeni; kadrolu personele göre daha az maliyetli, geçici ve siyasal kaygıları da giderecek olan hizmet alım yoluyla personel almak istemeleridir. Sonuç olarak, belediyelerin kariyer sistemiyle ilgili sorunları tespit edilmeli ve kariyer sisteminin tam olarak işlevsel kılınması sağlanmalıdır. Başka bir deyişle kariyer sistemi sadece iş tanımı olarak görülmemeli; eşit işe eşit ücret ve personel değerlendirme gibi temel ilkelerin de varlığı kabul edilmelidir.

3.3. Personel İstihdamının Parçalı Yapısı

Belediyelerde kamu hizmetleri memur, işçi (sürekli-geçici), sözleşmeli (geçici, kısmi sözleşmeli) ve hizmet alım yoluyla çalışan personel eliyle görülmektedir. Bu istihdam şekillerinin genel olarak personel alımlarının, personeli görevden çıkarmalarının, özlük haklarının, iş güvencelerinin, emeklilik haklarının, görevde yükselmelerinin ve sosyal haklarının birbirinden farklı olduğu söylenebilir. Bu farklılıkları belirtmek başka bir çalışmanın konusu olacak kadar geniştir. Ancak burada dikkat çekilmesi gereken nokta; belediye istihdam yapısının kadrolu, güvenceli, sistemli bir istihdam yapısından; güvencesiz, düzensiz ve parçalı bir istihdam yapısına doğru kaydığıdır.

Belediyelerde parçalı istihdam yapısı en çok işçi istihdamında yaşanmaktadır. Belediye işçileri; kadrolu, geçici, belediye şirketi ve diğer taşeron şirketi işçileri olarak ayrılmaktadır. Bu farklı istihdam türleri arasında en çok kadrolu işçi istihdamı rağbet görmektedir. Ancak belediye yönetimleri kadrolu işçi çalıştırmanın maliyeti yüksek olduğu için, kadrosuz işçi çalıştırmayı tercih etmektedirler.

Belediyelerdeki bu parçalı istihdam yapısı, çalışma ilişkilerini olumsuz etkileyerek, işçiler arasındaki dayanışmayı ve örgütlülüğü zayıflatmaktadır (Sezgin, 2006: 88). Belediyelerde özellikle hizmetin asli ve sürekli olmasının personelin statüsünü belirleyen bir ölçüt olmaktan çıkması sorunları daha da artırmıştır. Örneğin hizmet alım yoluyla alınan işçinin asli ve sürekli olan zabıta ve itfaiye teşkilatında çalıştırılması belediyelerdeki kadro-iş arasındaki farklılaşmayı göstermektedir (Sezen ve Karasu, 1999: 45). Ayrıca iş güvencesi olmayan personelin örgüt içi iletişiminin, örgüt kültürünün ve iş tatmininin kadrolu işçilere göre daha düşük olduğunu belirtmek gerekir.

3.4. Ücret Eşitsizliği

Kamu görevlilerinin maaşlarına/ücretlerine ve sosyal haklarına ilişkin gelişmelerin en önemli ayağı toplu pazarlık/toplu sözleşme hakkıdır. 25 Temmuz 2001 yılında kabul edilen 4688 sayılı *Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu*⁷ toplu görüşme düzenine yer vermektedir. Bu yasa daha sonra, 5982 sayılı kanun⁸ dikkate alınarak; 6289 sayılı kanun⁹ ile yeniden düzenlenmiş ve böylece toplu sözleşme düzenine geçilmiştir. Bu iki düzen (toplu görüşme/toplu sözleşme) arasındaki temel fark, üzerinde anlaşma sağlanan konuların yürürlüğe girmesiyle ilgilidir. Toplu görüşmede, üzerinde anlaşma sağlanan konular doğrudan değil, bir takım yönetsel düzenlemelerle (yönetmelik, genelge vb.) uygulanabilirken; toplu sözleşmede alınan kararlar başka bir işleme gerek kalmaksızın uygulanabilmektedir (Eğitim-Bir-Sen, 2012: 3).

Toplu sözleşme kanunu; kamu görevlilerine uygulanacak olan katsayı, ek gösterge, aylık, ücret, zam, tazminat, ek ödeme, ikramiye, doğum, ölüm, yiyecek ve diğer mali ve sosyal hakları kapsamaktadır. Ayrıca, toplu sözleşme ikramiyesi hariç olmak üzere toplu sözleşme hükümlerinin uygulanmasında sendika üyesi olan ve sendika üyesi olmayan kamu görevlileri arasında ayırım yapılmayacağı; resmi gazetede yayınlan toplu sözleşme hükümlerinin, sözleşmenin yapıldığı tarihi takip eden iki mali yıl için geçerli olacağı hükme bağlanmıştır.¹⁰

Belediyelerde yapılacak toplu sözleşmenin kamu görevlileri tarafını ilgili mahalli idaredeki en çok üyeye sahip olan sendikanın temsilcisi, işveren tarafını ise belediye başkanı temsil etmektedir. Belediyelerde toplu iş sözleşmelerinin hayata geçirilmesinde maaş/ücret bakımından iki temel sorun olduğu söylenebilir. Birinci sorun belediyelerin toplu iş sözleşmelerinde maaş/ücret uygulamalarının

⁷ 4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu, Resmi Gazete, 12 Haziran 2001, 24460.

⁸ 5982 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, 7 Mayıs 2010, 27580.

⁹ 6289 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, Resmi Gazete, 4 Nisan 2012, 28261.

¹⁰ RG. 12. 06. 2001, 24460.

birbirinden farklı olmasıdır. Diğer sorun ise kıdem yılı itibariyle çalışanlar arasındaki ücret farkının kapatılamamasıdır. Örneğin işe yeni giren bir işçi 1800 lira ücret alırken, daha fazla toplu iş sözleşmesi geçiren işçi 4000 lira almaktadır. Böylece aynı işi yapan çalışanların aralarındaki ücret farklılıkları daha da açılmaktadır.

Belediye işçilerinin üye oldukları sendikalara bakıldığında üç sendikanın ön plana çıktığı söylenebilir. Bu sendikalar üye sayıları itibariyle şunlardır: Hak İşçi Sendikalar Konfederasyonu'na bağlı Hizmet-İş (206.592), Türkiye Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu'na bağlı Genel-İş (64.883) ve Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu'na bağlı Belediye-İş (57.518) (www.csgeb.gov.tr, 10.10.2017). Türkiye'de özellikle son yıllarda işçilerin hak ve çıkarlarının yerine getirilmesi hususunda mücadele eden az sayıda sendikanın kaldığı söylenebilir. Üye sayısı fazla olan sendikanın da siyasi iktidara yakınlık içinde olması "sarı sendika"¹¹ kavramını gündeme getirmektedir. Yine siyasi iktidarın personel politikalarının hayata geçmesinde mücadeleciler örgütlenmeyi kırmak için işçilerin değil, işverenlerin çıkarlarını savunan sendikaların üye sayılarının diğer sendikalara göre yüksek olduğu görülmektedir. Bu açıdan toplu iş sözleşmelerinde işçi tarafını en çok üyeye sahip olan sendikanın temsil ettiği dikkate alındığında; bu sendikanın işçilerin hakları ve çıkarları doğrultusunda ne kadar mücadele edeceği düşündürücüdür. Örneğin 150 kadrolu, 800 taşeron işçisi olan bir belediyede toplu iş sözleşmesi imzalanmıyor ve bunun sonucunda sendika grev kararı alıyor. Ancak siyasi baskıların olması ve iş güvencesinin olmaması nedeniyle greve katılım istenilen düzeyde gerçekleşmiyor ve sonuçta da işverenin önerisi kabul ediliyor. Taşeron işçilerin başkanın talimatı olmadan sendikaya üye olamamaları gibi başkanın talimatıyla bir günde toplu şekilde başka bir sendikaya geçme örnekleri de bulunmaktadır. Belediyelerdeki ücret eşitsizliğinin diğer bir nedeni de aynı kurumda çalışan, benzer iş yapan personelin farklı statülerde oldukları için farklı ücrete tabi olmalarıdır. Çok çalışanın, az çalışandan daha az ücret alması ücret eşitsizliğini artırdığı gibi iş barışını, çalışanın motivasyonunu ve hizmetin niteliğini olumsuz etkilemektedir.

SONUÇ

Bu çalışmada incelenen sorun alanlarının ortaya çıkmasında genel olarak istihdam yapısında meydana gelen değişim ve dönüşümün etkili olduğu belirtilebilir. Nitekim liyakat ve kariyer sisteminde, personel istihdamının parçalı yapısında ve ücret eşitsizliğinde bunu görmek mümkündür. Belediyelerde teknik hizmetler dışında alınan personelin niteliğine genel olarak bakılmamaktadır. Belediye yöneticilerinde ise yöresel ve siyasi kaygıları giderme ve kamu hizmetini ucuz işgücü kullanarak yerine getirme anlayışı hakimdir. Görevde yükselme sorunu ise daha çok zabıta ve itfaiye birimlerinde yaşanırken; diğer birimlerde yaşanan sorun daha çok, ilgili alanın uzmanı olmayan kişilerin görevde yükselmesi ve o göreve atanmasıdır. Personelin görevine son verilmesinde yaşanan sorun ise, görevden çıkarmaların nesnel ölçütlere dayanmaması yönündedir. Kadrolu personel alımı ilanının toplumun tüm kesimlerine açılmasından dolayı; kadrolu personel istihdamı çok tercih edilmemekte, daha çok aynı yörede yaşayan çalışanlar tercih edilmekte ve taşeron olarak istihdam edilmektedirler. Bu durum da kayırmacılığın ön plana çıkmasına ve kurumun kurumsallaşamamasına neden olmaktadır.

Belediyelerde kariyer sisteminde yaşanan sorunların başında, işe yönelik ve kişiye yönelik kariyer ilkelerinden hangisinin uygulanacağı yönündeki karmaşa gelmektedir. Özellikle norm kadro uygulamasının gelmesiyle durum daha da karışmıştır. İş sınıflandırması anlamına gelen norm kadro rejimi işe yönelik kariyer ilkesine benzemektedir. Ancak belediyelerde işe yönelik kariyer sisteminin de tam olarak uygulanmadığı söylenebilir. Özellikle iş tanımlarının yapılmamasında, eşit işe eşit ücret uygulamasının olmamasında, personel değerlendirmenin nesnel kriterlere göre işlememesinde sorunlar yaşanmaktadır.

¹¹ Sarı sendika kavramı, 1900'lü yıllarda Fransa'da ortaya çıkmıştır. Sarı sendikaların en temel özellikleri, işçi haklarının mücadele edilerek kazanılmasına karşı çıkmaları ve grev hakkını uygulamaya geçirmeyi ret etmeleridir.

Belediyelerde personel istihdamının parçalı yapısı özellikle iş tatmini, örgüt kültürü ve iş barışı gibi konularda sorunların çıkmasına neden olmaktadır. Bunun nedeni de hizmetin niteliğiyle statünün uyumsuzluğundan kaynaklanmaktadır. Örneğin, geçici işçi statüsünde istihdam edilen bir işçinin asli iş yapması ya da kadrolu bir işçinin geçici bir iş yapması gibi. Personel değerlendirmesini de tam olarak uygulamanın mümkün olmadığı bu istihdam yapısında, halka en yakın yönetim birimi olan belediyelerden kamu yararını gözeterek nitelikli hizmet beklemek zorlaşmaktadır.

Türkiye’de belediye personel sisteminde yaşanan ve görece acil çözüm bekleyen sorunlar yukarıda analiz edilmeye çalışıldı. Bu bağlamda yapılan analizler sonucunda, belediye personel sisteminde yaşanan sorunlara bazı öneriler geliştirmek mümkündür.

- Belediye personelinin görev ve sorumlulukları belirlenmeli,
- Personelin iş tanımları çerçevesinde personelden nelerin beklendiği açıkça ortaya konulmalıdır,
- Bütün istihdam türlerini kapsayacak şekilde personelin performansının nasıl değerlendirileceği belirtilmelidir,
- Parçalı istihdam yapısına son verilmelidir,
- Personel arasında rekabeti artıran değil; işbirliğini artıran yöntemler geliştirilmelidir,
- Belediyelere personel alımında, personelin görevden çıkarılmasında, görevde yükselmesinde ve personel alımının tüm toplumsal kesimlere duyurulmasında liyakat ilkesinin uygulanmasına dikkat edilmelidir,
- Hizmetin asli ve sürekli olmasının personelin statüsünü belirleyen bir ölçüt olmaktan çıkmasına son verilmelidir,
- Personel alımında uygulanan sözlü mülakat komisyonları tarafsız kişilerden oluşturulmalıdır.
- Belediye personeline iş güvencesi sağlanarak, sendikal hakların uygulanabilmesi için siyasal baskılar ortadan kaldırılmalıdır.

Sonuç olarak belediye personel sisteminde yaşanan bu sorunların çözüme kavuşturulmasının, halkın ortak ihtiyaçlarının yerine getirilmesinde hayati bir öneme sahip olduğu söylenebilir. Yukarıda belirtilen sorun alanlarını artırmak mümkündür, ancak liyakat sisteminin uygulanması ve statüyle hizmetin niteliğinin uyumu acil çözüm bekleyen sorunlar arasında yer almaktadır.

KAYNAKÇA

- Aslan, Onur E. (2007), “Zabıta Personeli ve Taşeronlaşma ya da Belediye Kolluğunun Piyasaya Devri”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 16, Sayı 1, Ocak, s. 55-74.
- Sayın, Deniz (1993), “Belediyelerde Geçici İşçi Sorunu”, *Çağdaş Yerel Yönetimler* Cilt 2, Sayı 1, Ocak, s. 47-54.
- Filiz, Mustafa (2012), *Çekmeköy Belediyesi Zabıta Müdürlüğü’nde Kamu Personelinin İş Tatmini Üzerine Bir Araştırma*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. İstanbul Aydın Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Genç, Fatma N. (2007), “Yerel Yönetimlerde Personelin Eğitim İhtiyacı –Aydın Örneği”, *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt 9, Sayı 3, s. 57-74.
- Gök, M. Gürleyen (2006), “Ankara Büyükşehir Belediyesi’nde Görev Yapan İtfaiye Çalışanlarının İş Tutumları ile İş Doyumlarının Analizi”, *Türk Tabipler Birliği Mesleki Sağlık ve Güvenlik Dergisi*, Ocak-Şubat-Mart, s. 40-47, <https://www.ttb.org.tr/dergi/index.php/msg/article/viewFile/197/177>, (12 Şubat 2017).
- Gökkaya, Öznur (2014), “Yerel Yönetimlerde İş-Yaşam Dengesi ve Çalışan Davranışı İlişkisinin İncelenmesi Kocaeli Belediyeleri Örneği”. *Elektronik Mesleki Gelişim ve Araştırma Dergisi*. Cilt 2, Sayı 2, s. 1-18, <http://acikerisim.kocaeli.edu.tr:8080/xmlui/handle/11493/1721>, (14 Şubat 2017).
- Gökbayrak, Şenay (2003), *Belediyeler, Özelleştirme ve Çalışma İlişkileri*, Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları No: 28. Ankara.

- Gökbayrak, Şenay (2005), “Belediyelerde Taşeronlaşma Uygulamalarının Çalışanlar Üzerindeki Etkilerine İlişkin Bir Risk Analizi”, Genel-İş Emek Araştırma Dergisi Sayı 1, s. 123-137.
- Gökbayrak, Şenay (2006), “Belediyelerde Farklı İşçi Statülerinin İş Sağlığı ve Güvenliği Açısından Değerlendirilmesi”, Genel-İş Emek Araştırma Dergisi Sayı 1, s. 61-78.
- Güler, Birgül A. (1996). Belediye Personel Sistemi, TODAİE-294/YAEM-7, Ankara.
- Güler, Birgül A.- Öktem, M. Kemal (1989), “Belediyelerimizde Personel Sistemi”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 22, Sayı 2, Haziran, s. 25
- <http://www.yayed.org/id201-yayed-gorusu/normkadro-sistemi-uzerine-yayed-gorusu.php>. (20.02.2017).
- <https://www.csgb.gov.tr/media/5605/2017-temmuz-ay%C4%B1-%C4%B0statistigi.pdf> . (10.10.2017)
- Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor (1991), TODAİE Yayınları No: 238, Ankara, http://www.todaie.edu.tr/resimler/ekler/185a8f8def383a8_ek.pdf, (28 Mart 2015).
- Kaptan, Osman (1989), Belediyelerin Personelle İlgili Sorunları Belediye Personelinin Hizmet İçi Eğitimi ve Ankara Belediyeleri Örneği. Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Karahanoğulları, Onur (1998), “Belediye Personelinin Hukuki Yapısına İlişkin Gözlemler”, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi. Cilt 47, Sayı 1-4, s. 279-318.
- Kaya, Gazanfer (2015), “Kamudaki Taşeron İşçiler Üzerine Bir Alan Araştırması: Adıyaman Örneği”, Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt 14, Sayı 55, s. 257-267, <http://dergipark.gov.tr/download/article-file/70678>, (21 Şubat 2017).
- Kılıç, Muharrem (4 Şubat 2016). Liyakat İlkesi ve Kayırmacılık, Türkiye Gazetesi, <http://www.turkiyegazetesi.com.tr/yazarlar/prof-dr-muharrem-kilic/589989.aspx>, (20 Şubat 2017).
- Mutlu, Ahmet (2006), “Belediyelerin Hizmet İçi Eğitime Bakışında Değişiklik Var mı?”, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt 15, Sayı 3, Temmuz, s. 27-41.
- Negiz, Nilüfer (2007), “Belediye Personelinin Hizmet İçi Eğitim Sorunu: Bir Araştırma ve model Önerisi”, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Cilt 12, Sayı 3, s. 193-214.
- Özden, Özlem (2010), Belediye Personelinin Hizmet İçi Eğitimi ve Antalya Büyükşehir Belediyesi Örneği, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimleri Enstitüsü, Isparta.
- Özkan, Selfiye (2016), Taşeron Personel ile Kadrolu Personelin Örgütsel İletişim, Örgüt Kültürü ve İş Tatmini Değişkenleri Açısından İncelenmesi: Giresun Belediyesi Örneği. Yayınlanmamış Yüksek lisans tezi. Avrasya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Trabzon.
- Öztürk, Mensiye (1990), Belediye Personelinin Niteliği ve Eğitim Sorunları, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Peker, Kadir- Şen, M. Lütfi (2015), “Belediye Yöneticilerinin Norm Kadro Uygulamasına İlişkin Görüşlerini Belirlemeye Yönelik Alan Araştırması: İstanbul İli Örneği”, Kastamonu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Sayı 7, Nisan, s. 106-121.
- Sezen, Seriyeye-Karasu Koray (1999), “Belediyelerde Kadro ve İstihdam Yapısı”, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt 8, Sayı 3, Temmuz, s. 20-54.
- Sezgin, Engin (2006), “Belediye İstihdam Öyküleri: Belediye İstihdam Anketi Çalışma Gözlemleri”, Genel-İş emek Araştırma Dergisi, Sayı 1, s. 87-94.
- Tezsezer, Serap (2009), Yerel Yönetimlerde Norm Kadro Uygulaması-Taşeronlaşma ve Etkileri. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Trakya.
- Zengin, Gökhan (2013), “Türkiye’de Belediye Personel ve Yöneticilerinin Hizmet İçi Eğitim Sorunu ve Çözümleri Üzerine Bir Değerlendirme”, Öneri Dergisi, Cilt 10, Sayı 39, s. 117-134.

KENT, KENTSEL KİMLİK VE DEMOKRASİ İLİŞKİSİ

Hazal Ilgın BAHÇECİ*

ÖZET

Kentsel kimlik kavramı, bir kentin kendine özgü niteliklerinin bütününe ifade etmek için kullanılan bir kavram olmakla birlikte esas olarak bundan çok daha fazlasını anlatmaktadır. Öyle ki, bireylerin yaşadıkları kent ile aralarında kurdukları ilişki ve bu ilişki minvalinde zaman içinde gelişen aidiyet duygusunun temelinde kentsel kimlik olgusu bulunmaktadır. Söz konusu aidiyet duygusunun, bireyin kente yüklediği anlamlardan kentte edindiği deneyimlere kadar geniş bir değerler kümesini kapsamı, demokratik kent yönetimlerinin inşasını, kentsel kimliğin korunması ve geliştirilmesi için zorunlu kılmaktadır.

Kentsel kimliğin varlığı, bir kentin diğer kentler arasından sıyrılıp tanınır hale gelmesini sağlamasının yanı sıra; toplumsal duyarlılığın artmasını, kente özgü bir büyüme modeli geliştirilmesini, kentsel kullanımların kent kimliği temelinde sınırlandırılmasını, kentsel yatırımların niteliklerinin arttırılmasını ve kentsel kaynakların kullanımının yine kent kimliği temelinde rasyonalize edilmesini sağlamaktadır.

Türkiye’de özellikle 1980 sonrası dönemde kentsel kimliğin önemi gözetilmeden gerçekleştirilen kentsel politikalar, her biri birbirinin aynısı olan kentler yaratmakla kalmamış, birey ile yaşadığı kent arasındaki aidiyet duygusunun da yok olmasına neden olarak kent mekânında, başta toplumsal, kültürel ve ekonomik olmak üzere pek çok sorunun ortaya çıkmasına neden olmuştur.

Bu çalışmanın amacı, Türkiye’de kent yönetimlerinin demokratikleşme sürecinde kentsel kimliğin önemini ortaya konmasıdır. Bu bağlamda kentsel kimliğin tarihsel süreç içindeki seyri ayrıntılı bir şekilde değil, demokratikleşme dinamiklerini ortaya çıkarma temelinde ele alınacak ve çalışma Türkiye ile sınırlı tutulacaktır.

Anahtar kelimeler: *Kentsel kimlik, kentsel kültür, kentsel politika, kent ve demokrasi, Türkiye’de kent yönetimleri*

THE INTERRELATION BETWEEN THE CITY, URBAN IDENTITY AND DEMOCRACY

ABSTRACT

The concept of urban identity is a concept that is used to express the whole of a city's specific qualities, but it is mainly about much more than that. Namely, there is the fact of urban identity that is the foundation of the sense of belonging that has developed over time in the relationship and the relationship that individuals have with the city they live in. Urban identity is one of the main actors in the work of democratic city governments, as the sense of belonging covers a wide range of values, from the sense that the individual carries the city to the experience they have in the city.

The existence of urban identity allows the city to become distinguished from other cities and become recognized; it also provides for the enhance of social sensitivity, the development of a city-specific growth model, the limitation of urban uses on the basis of urban identity, the enhancement of the quality of urban investments and the rationalization of the use of urban resources on the basis of urban identity.

* Yrd. Doç. Dr.; Bozok Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü; hazalilgin@gmail.com

Urban politics in Turkey, especially after the 1980s without regard for urban identity, did not end up with the creation of cities that are the same. These policies also led to the disappearance of the sense of belonging between the individuals and the city in which they lived and caused many problems, especially social, cultural and economic, to arise in urban space.

The aim of this study is to reveal the importance of urban identity in the democratization process of urban governments in Turkey. In this context, the course of urban identity in the historical process will not be elaborated in detail, but on the basis of revealing only the dynamics of democratization. The study will be limited to Turkey.

Keywords: *Urban identity, Urban culture, Urban politics, Urban and democracy, Urban governments in Turkey*

GİRİŞ

Kent ve demokrasi arasındaki ilişkinin gelişebilmesi kentleşme süreçleriyle doğrudan ilişkilidir. Söz konusu ilişkinin gelişimi ancak sağlıklı yürüyen kentleşme süreçleriyle mümkün olabilmekte, aksi durumda kentsel demokrasinin varlığından söz edilememektedir.

Bu bağlamda Türkiye'nin kentleşme deneyiminin pek de olumlu bir örnek olmadığı büyük ölçüde kabul edilen bir gerçeklik olarak karşımızda durmaktadır. Bunun en büyük nedeni, kentsel politikaların üretim ve uygulama süreçlerinin rasyonellikten uzak bir şekilde yürütülmesidir. Kent yönetimlerini sürecin en önemli aktörlerinden birisi haline getiren bu durum kent yönetimlerine, kentlerin yaşanabilir yerler olmasını sağlamak yanında, kentlerin tarihsel süreç içinde doğup günümüze dek ulaşan "demokrasiye beşiklik etme" özelliklerini muhafaza etme ve geliştirme misyonu da yüklemektedir. Kentsel kimlik olgusu da bu misyonun yerine getirilmesinde göz önüne alınması gereken olgulardan birisidir.

Kent olgusu, kentin karakteristik özellikleriyle ilişkili olarak tanımlandığında anlam kazanmakta ve kimlik de bu karakteristik özelliklerin temelini teşkil etmektedir (Vance, 2012). Uygarlıkların tarihleri, kültürleri ve içinde yaşadıkları coğrafya kentleri biçimlendiren önemli öğelerdir. Bu haliyle kentler; toplumsal hayatın ve toplumsal hayatın doğurduğu ilişkilerin yer aldığı yapılardır. Bu çerçevede dönemlerin mimari üslupları, kullanılan malzemeleri, toplumun fiziksel, ekonomik ve sosyo-kültürel yapısı, tasarımcının bakış açısı ve kullanıcı talepleri kent kimliğini etkilemektedir (İlgar, 2008). Bulunulan çevreye göre şekillenen yaşam biçimi ile bir bütün halinde toplumsal olarak yeniden üretilen, sürekli değişim ve gelişim halinde olan toplumsal ilişkiler, kent kimliğinin yeniden tanımlanmasına neden olmaktadır. Toplumsal deneyimler, görüşler, inançlar ve davranışlar toplumun sosyo-kültürel yapısını oluşturmakta; kişinin toplumsal davranışlarını yönlendiren bu öğeler de kentsel kimliğin oluşmasında etkin rol oynamaktadır (Güvenç, 1991: 19). Toplumda yaşanan her türlü değişim ve dönüşüm, kentlerin kimliklerinin oluşmasında etkili olduğundan kentteki her değişim toplumu, toplumdaki her değişim de kenti etkileyerek kentsel kimlik üzerinde önemli etkiler yaratmaktadır (İlgar, 2008).

Kentsel kimlik olgusu sadece içinde yaşanan bir mekân ile yaşamın sürdürülebilmesi için gerekli aktivitelerin gerçekleştirildiği alanlarla ilgili olmayıp bundan çok daha fazlasını ifade etmektedir. Bunun temel sebebi, bireylerin ancak yaşadıkları yere yükledikleri değerler ve bu değerler için gösterdikleri fedakarlıklar sonucu kendilerini o kentsel mekana ait hissedebilmeleridir. Bu nedenle kentsel kimlik, fiziki çevre ile bu çevredeki yaşam biçiminin bir bütün oluşturmuş halidir (Tekeli, 1991). O halde kentte yaşayan bireylerin mekâna yüklediği anlamın fiziksel çevreyle birlikte ele alınması önemlidir (Güvenç, 1991).

Günümüzde hızlı bir değişim süreci içinde olan kentlerin kimliklerini koruyamaması, kent ve kentlinin kendine yabancılaşmasına, kim olduklarını, nereden gelip nereye yöneldiklerini bilmeyen

büyük bir kalabalığın yan yana yaşamaya başlamasına; sahipsiz kente, kimliğini; kim olduğunu söyleyecek bir kentlinin kalmamasına; gelişigüzel büyüyen kentin artık kentli bireyler yetiştirememesine; kentlilerin, yaşadıkları kente sahip çıkamamasına (Güvenç, 1991: 19) yani; “kent” ve “kentlilik” kavramlarının içinin boşalmasına neden olmaktadır.

Böyle bir ortamda pek tabii, kent yönetimlerine önemli görevler düşmektedir. Kentte yaşayan bireylere yeni bir kentlilik bilinci kazandırılması kentsel kimlik sorununun çözümündeki önemli aşamalardan birisidir. Bu çözüm, kentin sadece bir çalışma, kazanma, ulaşma, tüketme, yerleşim yeri olmaktan çıkarılıp, bir yaşama ve yaşatma; eğitim ve kültür merkezine; insanın kendini gerçekleştirebilmesi için tüm olanakların sağlanabildiği bir mekâna dönüşmesiyle gerçekleşir (Güvenç, 1991). Kentli olma ve kente ait hissetme bilincinin önemli bir yer kapladığı kentsel kimlik sorunsalının çözümü, üzerinde titizlikle düşünülmüş, tutarlı ve rasyonel kentsel politikalarından geçmektedir. Kentsel ve toplumsal değişim ve dönüşümlerin karşılıklı olarak birbirlerini etkiledikleri de göz önüne alındığında ise, yanlış kentsel politikaların kentsel yaşamın ötesinde, toplumsal yaşamda da pek çok sorunun ortaya çıkmasına neden olduğu ve kentsel mekânda demokratik süreçlerin işleyişine doğrudan ket vurduğu gerçeği karşımızda durmaktadır.

1. KİMLİK VE KENTSEL KİMLİK KAVRAMLARI

Kimlik kavramı, doğadaki herhangi bir canlıyı veya nesneyi diğer canlı ve nesnelere ayıran; onun görsel, işitsel vb. duygularla algılanan, kendine özgü olma, teklilik ve özgünlük durumunu (Prohansky vd., 1983: 57-58) ifade etmektedir. O halde kimlik kısaca, herhangi bir özneyi tanımlamak için kullanılan öğelerin bütünüdür. İlgili özneyi diğer öznelerden ayıran kimlik olgusu, bir bireye, mahalleye, kente ya da ulusa ait olabilir. Bireylerin, örgütlü grupların ve toplumsal kurumların kendilerine atfedilen kimlikler üzerinden algılanıp, anlamlandırılmaya çalışılması durumu kentsel mekânlar için de söz konusudur” (Beyazıt vd., 2013: 149).

Bir nesne ya da kişinin kimliğinin ortaya konmasında, gözlemci ve çevresiyle kurduğu ilişki sonucu ortaya çıkan algılama öğesinin önemi bizi, *imge* kavramını ele almaya zorlamaktadır. Kent mekânını bir *çevresel imge* olarak değerlendiren Kevin Lynch çevresel imgenin bileşenlerinin kimlik, yapı ve anlam olduğunu belirterek kimliği; “bir nesnenin tanımlanmasını ve böylelikle diğer şeylerden ayrıştırılarak bir varlık olarak kabul edilmesini” (Lynch, 2014: 8) sağlayan özellikler toplamı olarak görmektedir. Bu bağlamda kent yaşantısının kişilerde bıraktığı *halk imgesi* yoluyla ortaya çıkan zihinsel ve duyuşsal görünüm (Lynch, 2014: 8) şeklinde tanımlanabilecek *kentsel imge*, kentsel kimlik kavramıyla karıştırılmamalıdır. “Kentsel imge, kentin görülmesiyle elde edilen zihinsel bir süreci ifade ederken; kentsel kimlik kentin kişilere gösterdiği sosyal, kültürel ve mekânsal öyküye işaret etmektedir” (Topçu, 2011: 1052). Kentsel kimliğin çok boyutlu bir kavram olması bu temele dayanmaktadır.

İnsanoğlunun tarihsel süreç içindeki değişimi ve dönüşümü, kentsel kimliğin oluşum ve gelişim sürecini daima etkilemiştir (Şahin, 2010: 8). Bu süreçte mekâna dair özellikler geliştikçe bireyler de kendilerini bu özellikler doğrultusunda büyük ölçekli (kent, millet vb.) ya da daha küçük ölçekli (mahalle, ev vb.) olmak üzere kimlik minvalinde tanımlamaya başlarlar. Bu durumda benlik algısının mekâna göre şekillendiği söylenebilir (Giuliani, 2003; Hauge, t.y: 4). Görünen odur ki kentsel kimlik hem mekânlarla ilgili deneyimlerimizi etkileyen hem de deneyimlerimizden etkilenen bir özelliğe sahiptir (Yılmaz, 2014: 655).

Bu çerçevede “*kent kimliği*; kent imajını etkileyen; her kentte farklı ölçek ve yorumlarla kendine özgü özellikleri olan; fiziksel, kültürel, sosyo-ekonomik, tarihsel ve biçimsel faktörlerle şekillenen; kentliler ve onların yaşam biçiminin oluşturduğu; sürekli gelişen ve sürdürülebilir kent kavramını yaşatan, geçmişten geleceğe uzanan büyük bir sürecin ortaya çıkardığı anlam yüklü bütünlüktür” (Lynch, 1981: 45).

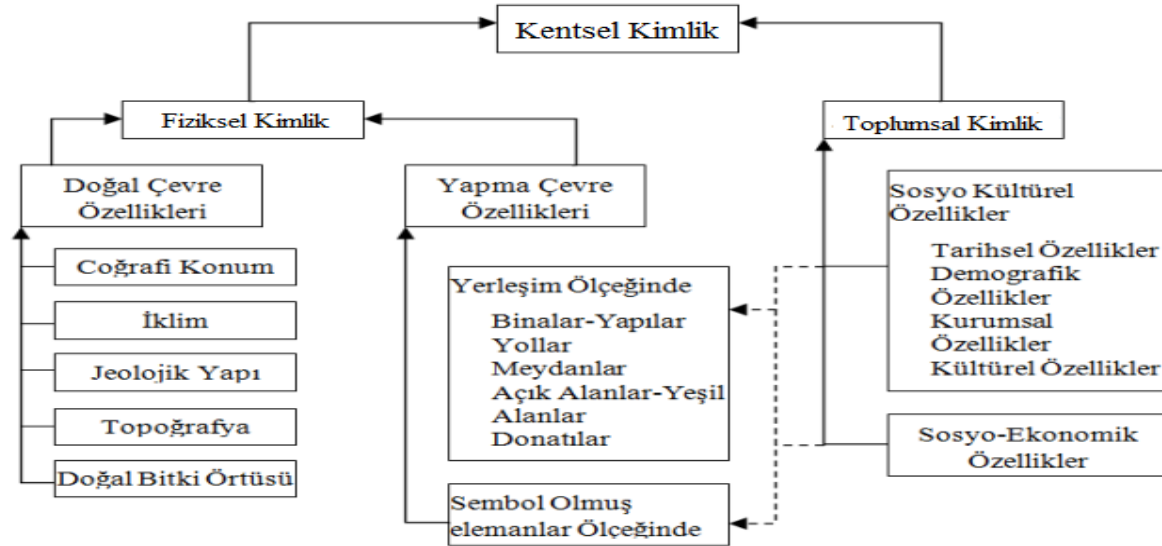
“Toplumsal mekânın üretimi” kavramsallaştırmasını ortaya atan Lefebvre’ye göre mekânın üretimi, farklı toplumsal ve yaratıcı düzenlemelere göre çeşitlilik göstermektedir. Bu çeşitlilik, her

toplumun üretim biçiminde ve kültüründe gerçekleşen değişimlerle birlikte mekânın üretiminin de değişmesine neden olmaktadır. İşte kentsel kimlik, bu süreç sonunda yaratılan özgün formların bütününe ifade etmektedir. Lefebvre'nin kentsel kimlik üzerindeki bu vurgusu, onun mekân eleştirisinde önemli bir yer teşkil etmektedir. Öyle ki Lefebvre, *tekrarlanan mekânlar* üzerinden yaptığı mekân eleştirisinde, yapıt ile ürünün birbirine karıştırılmaması gerektiğini vurgulamıştır (Lefebvre, 2014: 95-186).

Kentsel kimliğin şekillenmesinde kültür ögesi önemli bir yer teşkil etmektedir. Çünkü kentin fiziki ve mimari örgütlenmesine yansıyan en belirgin öge kültür ögesidir. Kentin uzam (space) ve alan (place) çerçevesinde şekillenen kültürel bir örgütlenme olarak ifade edilmesinin temelinde de bu yatmaktadır. Soyut ve sembolik bir örgütlenme olan uzam, gündelik hayatın deneyimlendiği alanlarda somut bir anlam kazanmaktadır. Bu bağlamda bir kentte bulunan bir alışveriş merkezi, sadece fiziki ya da mimari bir yapıyı ifade etmemektedir. İlgili alışveriş merkezinde yaşanan gündelik hayata dair yaşanan ilişkiler kültürel bir öge olarak kimliği işaret etmektedir (Sarıbay, 1998: 58). O halde kentsel kimlik, fiziki çevre ve gündelik yaşam pratiklerinden oluşan bir bütün olarak da ifade edilebilir. Dolayısıyla kentsel kimliğin şekillenmesinde fiziki değerler ya da doğal çevrenin rolü önemli olmakla birlikte başka pek çok faktör de önemli rol oynamaktadır.

2.KENTSEL KİMLİĞİ OLUŞTURAN FAKTÖRLER

Her toplumun değerleri ve yaşam biçimleri, içinde bulunulan coğrafyaya ve diğer fiziksel şartlara bağlı olarak birbirinden farklı özellikler gösterdiği için kentsel kimliği oluşturan faktörler de her bölgeye göre farklılıklar gösterebilir (Şahin, 2010: 9). Kentsel kimliğin oluşumunda rol oynayan olan olgu, etkileşim ve ilişkiler bütünü kabaca aşağıdaki şekilde gösterilmiştir (Şekil 1):



Kaynak: ÜNÜGÜR, Mete (1996) "İstanbul'un Değişen Kentsel Kimliği Üzerine", Arkitekt Dergisi

Şekil 1: Kentsel kimlik oluşumunda rol oynayan olan olgu, etkileşim ve ilişkiler

Kentsel kimliği belirleyen faktörler; fiziksel, tarihsel, sosyo-kültürel, ekonomik ve işlevsel faktörler olmak üzere beşe ayrılarak incelenebilir.

Fiziksel kimlik, "belirli bir süre içinde şekillenen doğal ve yapay çevre kimliklerinin birbirleriyle etkileşimi sonucu oluşmaktadır. Bu kimliklerin oluşum ve gelişim süreçleri her kent için farklılık göstermekte, bu farklılıklar da bir kenti diğerinden ayıran kentin fiziksel kimliğini oluşturmaktadır" (Şahin, 2010: 14). Fiziksel çevre faktörü doğal çevre ve yapay çevre faktörü olmak üzere iki başlık altında incelenir. Doğal çevreyi oluşturan kimlik öğeleri; coğrafi konum, iklim,

jeolojik yapı, topografya ve doğal bitki örtüsüdür. ”Kentsel yapay çevre ise; kentlerde süregelen insan gereksinimlerinden kaynaklanan eylem alanlarının karşılıklı ilişkileriyle biçimlenen, insan eliyle yapılmış objelerden oluşmaktadır” (Topçu, 2011: 1053).Yapay çevre faktörleri negatif ve pozitif öğelerden oluşmaktadır. Pozitif öğeler yapılardan; negatif öğeler ise yapıların tanımladığı dış mekânlardan oluşmaktadır.

Tarihsel kimlik, kentlerin kuruluşundan günümüze kadar yaşadıkları tarihsel süreçle, bu süreç içinde ortaya çıkan toplumsal pratiklerin birlikteliğinin kentsel forma yansımaları şeklinde ifade edilebilir. Bu tarihsel sürecin oluşumunda rol oynayan temel öğeler ise; kentlerin kuruluş nedenleri, günümüze kadar geçirdikleri idari, sosyal, politik, dini ve kültürel yapılanma ile kentleşme oranlarıdır. Söz konusu süreç çeşitli etmenlerle birlikte toplumsal davranış ve eylem biçimlerini de etkileyip değiştirdiği için, bu öğelerin birlikteliği kentsel formu da etkileyerek ve özgün tarihsel kimliklerin ortaya çıkmasına neden olmaktadır (Çöl, t.y.).

Sosyo-kültürel yapının kentin kimlik öğesi olmasını sağlayan veriler ise; kültürel yapı, kurumsal yapı ve demografik yapıdır.

Kültürel yapının kentsel kimlik üzerinde temelde üç grupta toplanabilecek etkileri olduğu söylenebilir. Bunlar; kentsel kimliğin, oluşumunda toplum kadar tasarımcının da rol aldığı, yeni öğeleri, geçmişten gelen öğeleri ya da geçmişten gelen öğelerin yeniden yorumlandığı kültürel bir olgu olması, kentsel kimliğin, geçmişin korunması kadar bugünkü kültürün yaşatılmasına da bağlı olması ve kentsel kimliğin, kentin zaman boyutunda değişik kültür katmanlarının, üst üste birikimi ile oluşması ve korunmasıdır(Görer, 1993'ten akt. Şahin, 2010: 30).

Kurumsal yapı ise bir kentin ve kentin yer aldığı ülkenin; politik, yönetsel, hukuksal, dini ve ekonomik yapısı ile teknolojik düzeyi, sanat düzeyi, eğitim, sağlık, sosyal hizmetler sistemi ve bu sistemde yer alan kurumsal ilişkilerinden oluşmaktadır. Kentsel kimliğin oluşumunda etkili olan demografik yapı ise; nüfus büyüklüğü, nüfus yoğunluğu, nüfus artış oranı, yaş grupları dağılımı, çalışan nüfus oranı ve niteliği, bağımlılık oranı ile doğum ve ölüm oranı gibi fizyolojik bileşenlerle ilişkilidir(Ocakçı, 1993'ten akt. Şahin, 2010: 32,33).

Kent kimliğini oluşturan öğelerden bir diğeri sosyo-ekonomik faktörlerdir. Toplumun istihdam yapısı ile ilişkili olan bu faktörler, toplumdaki işgücünün çeşitli kollara dağılımı (işçi, memur, esnaf, vb.) ve bunların toplumdaki yerlerine bağlı olarak kentsel kimliğin kendine özgü bir karakter kazanmasına neden olmaktadır (Atik, 2014: 28).

Kentsel kimliği oluşturan işlevsel faktörlerden anlaşılması gereken, bir kentte tek tip fonksiyon ve iş alanının yoğunlukta olması, kentin bu iş alanı sayesinde gelişmiş olması ve kendine özgü kimliğini bu yolla edinmiş olmasıdır (Çöl, t.y.). Sanayi kenti, turizm kenti, üniversite kenti, maden kenti gibi isimlerle anılan kentler bu duruma örnektir.

3.KENTSEL KİMLİĞİN TARİHSEL SÜREÇ İÇİNDEKİ DEĞİŞİMİ VE DÖNÜŞÜMÜ

Kentsel kimlik, bir kent mekânının tüm fiziki ve toplumsal özelliklerini içerdiğinden toplumsal alanda yaşanan her değişim, toplumsal yapılar kadar çevresel biçimlenmeler üzerinde de değişimlere neden olmaktadır. Böylece kentsel kimlik, doğal ve yapay çevre özellikleri arasındaki etkileşimler ile birey davranışları ve yapısal biçimleri sonucu ortaya çıkmakta; yani uzun bir zaman dilimi içinde oluşmakta, gelişmekte, değişmekte ve sürekli olarak yeniden üretilmektedir. Tarihsel süreç içinde yaşanan fiziksel, toplumsal, siyasal, teknolojik ve ekonomik değişimler, kentsel kimliklerin değişip dönüşmesine neden olmaktadır. Sanayi Devrimi ve Küreselleşme dönemi, tüm dünya genelinde bu değişimin tamamını kapsayacak sonuçlar ortaya çıkardıkları için, kentsel kimliklerin değişim ve dönüşüm sürecini bu tarihsel dönüm noktaları çerçevesinde incelemek yerinde olacaktır.

3.1. Sanayi Devrimi Öncesinde Kentsel Kimlik

Antik bir yerleşim ve bu yerleşim bağlamında şekillenen kimliğin anlaşılabilmesindeki en önemli unsurlar, doğal çevre ve onun ortaya koyduğu yaşamsal, stratejik ve ekonomik olanaklardır. Eski çağlardaki yaşamsal olanakların en önemlisi tarım ve çiftçiliğe elverişli doğal alanlar olmuştur. Tarımsal üretimin yanı sıra endüstriyel üretimin ana besleyicisi olan hammadde arayışları da kentsel yerleşimleri ve kentsel kimlikleri etkileyen önemli bir diğer gereksinim olan ticareti ortaya çıkarmıştır. Hiç şüphesiz, ticaret ve onun üretim aşamasında ortaya çıkan dinamizmin kaynağı, kentte yaşayan bireylerin deneyim ve geçmiş bilgilerinden; yani tarihi geçmişleriydi. Bu süreci ortaya çıkaran ise, bireylerin yaşadıkları dönemde ürettikleri bilgilerin, yaşadıkları tarihsel olayların ve zamansal koşulların ortaya koyduğu olanaklardan faydalanarak nesiller boyu aktarılmasıdır ki bu da kültürün oluşumunu ifade etmektedir (Özgünel, t.y.: 109-110). Kültür ve kimlik arasındaki ilişkinin önemi, kültürün toplumun geleneğini, göreneğini, yaşam biçimini, adetlerini, alışkanlıklarını kapsayan bir kavram olmasından kaynaklanmaktadır. “Bir toplumun kültür seviyesi, toplumu oluşturan bireylerin yarattığı çevrenin kimliğini belirlemede ve yönlendirmede önemli bir etkidir” (Kaypak, 2010: 377-378). Bu minvalde eski çağlarda kent kültürünün sunduğu yaşamsal olanaklarda hiçbir zaman düşünsel ve maddi açılarından zamanımızdaki büyük değişim hızına rastlanmaması (Özgünel, t.y.:111) bu dönemde kentsel kimliğin değişiminin ifade edilmesinde önemli noktalardan birisidir.

İlk çağ kentlerinin en önemli kentsel kimlik öğeleri akropol ve agoradır. Bu dönemde akropol kentlerin çekirdeğini oluşturmuş ve kentler akropolün çevresinde yayılma göstermiştir (Şahin, 2010: 37). “Akropol, kente tepeden bakan bir kale, ekilebilir toprağıyla değerli bir arazi parçası, bir sığınak ve ilk zamanlarda toplulukların başında kral varken, kralların oturduğu yeri ifade etmektedir. Kentin geriye kalan bölümü akropolün yamaçları çevresinde kümelenmektedir” (Wycherley, 1993: 6). Zamanla ekonomik ve sosyal yapıda meydana gelen değişimle birlikte, akropol ve agora arasındaki ilişki değişmiş ve sonunda agora, kent halkının siyasal, ticari ya da toplumsal işleri için bir araya geldiği kamusal bir mekân olarak kentin en canlı ve seçkin öğesi konumuna gelmiştir (Şahin, 2010: 37).

Antik çağın önemli bir diğer kentsel yapısı tapınaklardır. “Kentın sanat alanında gelişmesini sağlayan bir araç ve kentte mimari görkem iddiasında olan tek yapı” (Manavoğlu ve Ortaçeşme, 2015: 30) olarak tapınaklar, Antik Çağ kentini karakterize eden önemli yapılarıdır. Tapınaklar genel olarak akropol ve agoranın çevresinde yükselmekle birlikte, sonraki süreçte kentın her yerine yayılmıştır.

Ortaçağda ise kent yönetimlerindeki hâkim iki yapı olduğu bilinen şato ve kilise önündeki meydan, zamanla pazar meydanı haline gelmiş; kentın sosyal ve yönetsel yapıları zaman içinde bu meydan çevresinde gelişmiştir (Şahin, 2010: 38). Bu dönemde klasik kentlerin merkezi alanını da genellikle tapınak, saray ve pazar yeri kaplamakta olup, bu tören ve ticaret merkezi bazen ikinci bir iç surla çevrilerek korunmuştur (Manavoğlu ve Ortaçeşme, 2015: 19). Bu yapıların yanı sıra, Ortaçağ kentının savunma ihtiyacını karşılamak üzere inşa edilen kale duvarları da bu dönemde kentsel kimliğin önemli öğelerindendir.

Kısaca Sanayi Devrimi öncesinde kentlerin görünüşleri arasında çok büyük farklılıklar görülmemektedir. Bu dönemde kentsel yerleşimlerin oranları kırsal yerleşimlere oranla daha azdır. Sanayileşmenin başlamaması nedeniyle teknolojik gelişmeler çok ağır ilerlemekte ve nüfus artışı diğer dönemlere nazaran son derece düşük seviyelerde seyretmektedir. Bu yüzden bu dönemdeki kentsel kimlik değişimleri doğal afetler, savaşlar ve kundaklamalar gibi etkenlerden kaynaklanmıştır. Bu bağlamda “toplumların yaşayış biçimlerine yönelik etkileşim düzenlerinin, bir gösterge olarak fiziksel mekâna yansımalarıyla oluşan kentsel kimliğin, Sanayi Devrimi öncesi dönemlerde, korunabilen ve sürekliliği sağlanabilen önemli bir niteliğe sahip olduğu” (Şahin, 2010: 42) ifade edilmelidir.

3.2. Sanayi Devrimi Sonrasında Kentsel Kimlik

Sanayi Devrimi, toplumsal, ekonomik ve siyasal alanda yarattığı köklü değişimlerle birlikte kentsel kimliklerin değişiminde de önemli bir parametre olmuştur. Sanayi Devrimi ile birlikte teknolojik gelişmelerde çok hızlı bir artış yaşanmış; ölüm oranları azalarak nüfus hızla artmaya

başlamış; atölye tipi üretimden fabrikasyon tipi üretime geçilmesiyle kırdan kente göç dalgaları gerçekleşmiş ve işçi sınıfı ortaya çıkmıştır. Doğal olarak kentleşmenin hızının artmasına neden olan bu durum, kent yönetimlerinin zorunlu olarak altyapı ve konut hizmetlerine ağırlık vermesine neden olmuş; böylece bu alanlarda standartların yükselmesi ve çeşitlenmelerin ortaya çıkmasıyla kentsel formlar hızlı bir şekilde değişmeye başlamıştır. Bunun da bir sonucu olarak bir önceki dönemde kent mekânında imparatorların ya da baskın sınıfların güç gösterisi amacıyla inşa ettirdikleri devasa ve gösterişli yapılar zamanla yerini sivil mimariye bırakmaya başlamış ve kentler kentte yaşayan bireylerin ihtiyaçları doğrultusunda şekillenmeye başlamıştır.

Bu dönemde kentsel formda meydana gelen en önemli değişiklik kent mekânında işyeri ve konut bölgelerinin ayrılması olmuştur. Yerleşim alanlarının iş bölümü ve uzmanlaşma bağlamında işlevlere göre ayrılmasına yönelik bu pratik, ilerleyen süreçlerde modern kentleşme olgusunun da ortaya çıkmasına neden olmuştur. Çevresel ve yerel faktörlerin göz ardı edilerek, estetik kaygı duyulmaksızın, geometrik biçimlerin egemen olduğu bir planlama tarzıyla ifade edilebilecek bu olgu, kentlerin benzeşmesi sürecinin de başlangıcı olmuştur.

Yaşanan hızlı kentleşme süreciyle birlikte giderek artan nüfusun ihtiyaçlarının karşılanabilmesi için kentler plansız ve düzensiz bir gelişmeyle karşı karşıya bırakılmıştır. Tarihsel kent dokuları, hızlı yapılaşma sonucunda tahrip edilmiş, hızlı sanayileşme sürecine ayak uydurmaya çalışan kentler beton yığınları haline getirilmiştir. Bir önceki dönemin kentsel kimlik belirleyicisi olan “kültür” ögesinin geri plana düşerek, “teknoloji” ögesinin kentsel kimliği belirlemede başat öge olarak ön plana çıktığı bu dönemde, kentsel formlarla birlikte kentsel kimlikler de bozulmaya başlamıştır.

Sanayi Devrimi sonrasında başlayan kentsel formların hızlı bir şekilde değişimi süreci, tarihsel gelişim süreci içinde 1900’lerin başında uygulamaya konan *Fordist üretim tarzı* ile birlikte başka bir boyuta taşınmıştır. Avrupa’da 17. Yüzyılda başlayan toplumsal değerler sistemi olan *modernite* ve Sanayi Devrimi sonrasında yaşanan gelişmeler *Fordist üretim sistemini* yaratmıştır. Bu sistemde mekânsal özellikler çerçevesinde, üretimin standartlaşmamış emek yoğun parçaları, emeğin ucuz olduğu az gelişmiş çevre bölgelerde bulunurken; emeğin standartlaşmış ve daha çok kalifiye işgücü gerektiren parçaları, gelişmiş merkezi bölgelerde yoğunlaşmaktadır.

Modernite algısı çerçevesinde şekillenen kentle bütünleşme olgusu ile bireyler zaman içinde kente adapte olacak, tampon kurumlar işlevlerini yitirecek ve farklılıkların örgütlenmesinden yeni fırsatlar doğurabilen bir kentli kültürü ortaya çıkacaktır. Kent kültürünün kapsadığı sosyal, ekonomik ve siyasal değerler, kentsel mekânların kullanımından, kentler arası ilişkilerde belirlenen hiyerarşik konumlara kadar, kentin kendine özgü kimliğinin oluşumunda önemli rol oynamaktadır. Heterojen bir toplumsal yapı sergileyen kentlerin kentte yaşayan bireyler üzerinde yarattığı etki kentsel mekânların kullanımında ortaya çıkan farklılıkların esas sebebi olarak gösterilebilir. Buna göre kentlerde benzer bireyler birbirlerine yakın yerlere yerleşmişler ve çalışan bireyler farklı mesleki alanlarda yoğunlaşmışlardır. Tüm bu farklılıkları içinde barındırarak bunlar arasındaki ilişkileri düzenleyen bir zemin olan kentsel kültür ve demokratik işleyişin ortaya çıktığı kentler, “bir ideal olarak” birbirine benzemeyen bireylerin birlikte yaşamalarına olanak tanımaktadır (Kaypak, 2010: 379). Esas olarak kentsel kimliğin oluşumunda temel etken olan kentsel kültürün önemi de buradan kaynaklanmaktadır. Bu dönemde özellikle az gelişmiş ülkelerde kentsel kimliklerin hızla bozularak kentlerin kimliksizleştirilmiş yapılar haline gelmesinin temelinde, idealize edilen kentsel kültürün oluşturulamamış olması yatmaktadır.

Sanayi Devrimi sonrası kırsal bölgeden kentlere akın eden kitlelerle birlikte kent ve kır arasındaki ilişki bir anda altüst olmuş (Ragon, 2010: 10) ve yeni sanayi kentlerini içinden çıkılmaz bir konut sorununun tam ortasına yerleştirmiştir. Giderek artan kentsel nüfusla birlikte yaşanacak yerler olmaktan çıkan kent mekânları karşısında asıl olarak “tüm çelişkileri ve açmazlarıyla sürekli olarak büyüyerek siyasal, toplumsal, ekonomik ve mekânsal yapılara egemen duruma gelen kapitalizme tepki olarak” (Şenel, 2001: 95) ütopya tasarıları ortaya çıkmış ve ideal toplum düzenini, ideal kent

mekânları üzerinden tasarlayan bu ütopyalar Thomas More'un ardından ilk olarak Fourier, Blanc, Blanqui, Simon ve Owen tarafından ortaya konmuştur.

Bu dönemde sanayileşmeye bağlı olarak kırdan kente yönelen yoğun göçlerle birlikte tam bir kaos ortamına dönüşen kent mekânının kapitalizmin ilkeleri çerçevesinde yeniden şekillendirilmeye başlanmış, özellikle 20. yüzyılın ilk yarısında betonarme mimarinin sağladığı teknik olanaklarla çok sınırlı bir arazide son derece basitleştirilmiş planlarla inşa edilen devasa sosyal konutlar, kent mekânının temel figürlerini oluşturmuş; kentler, düz, beyaz, çıplak ve beton yüzeyler ile geniş şerit pencereler ve düz çatı gibi prensiplerin hakim olduğu bir tek düzelik ve homojenlik üzerine planlanmış mekânlar haline gelmiştir (Koyuncu, 2013: 158).

Bu dönemde kentsel kimliğin değişiminde toplumsal faktörün de önemli olduğu ifade edilmelidir. Sanayi Devrimi sonrasında hızlı bir şekilde artan nüfus ve esas olarak Fordist üretim sisteminin uygulamaya konulmasıyla başlayan kırdan kente göç dalgaları, büyük demografik değişimlerin yaşanmasına neden olarak kentlerin toplumsal açıdan büyük değişimler geçirmesine neden olarak kentsel kimliklerin değişmesi sonucunu ortaya çıkarmıştır. Söz konusu değişimin temelinde kırdan kente göç eden kitleler ile kentte yaşayan kitleler arasındaki toplumsal farklılık yatmaktadır ki bu farklılık kent mekânında mekansal ayrışmaların ortaya çıkması şeklinde yansımıştır

3.3. Küreselleşme Döneminde Kentsel Kimlik

“Küreselleşme, ulus devletleri aşan işlevlerini, ulus devlet içinde yer alan kentleri merkez edinerek yerine getirmekte ve başta metropoller olmak üzere kentler, her açıdan küresel işlevlerin odağı ve kurgulayıcısı konumuna yerleşmektedir” (Özcan ve Sümer, 2015: 239). Küreselleşmenin yarattığı yeni değerlerle, kentlerin işlevlerinin yanı sıra kimlikleri de değişmekte ve dönüşmektedir. Bu süreçte kent kimliği artık geçmişte olduğu gibi “kendine özgü olma durumu”nu değil, “rekabet halinde birbirinin aynısı olma durumu”nu ifade eder hale gelmiştir.

Esas olarak 1990'lı yıllarla birlikte başlayan küreselleşme döneminin kentler üzerindeki en önemli etkisi, kentlerin kullanım değerleri yerine değişim değerleriyle ön planda olan birer ticari meta haline gelmesidir. Bu çerçevede, kalkınabilmek için sürekli rekabet halinde sermaye yatırımlarını kendilerine çekmeye çalışan kentler adına kent yönetimleri, kent mekânında yeni cazibe mekânları yaratmak için tarihi kentsel dokuları dahi kentsel ranta konu ederek hem bu alanların kamusal özelliklerini yok etmekte, hem de bu dokuların tahrip olmasına neden olmaktadır. Böylece mekansal ayrışmanın en önemli örnekleri olan güvenli siteleri, dev alışveriş ve eğlence merkezleri, temalı parklar gibi alanlar tüm büyük kentlerin kentsel formlarının baş aktörleri haline gelmektedir. 1980'li yıllarla birlikte başlayan bu eğilim kent mekânının, kentte yaşayan üst ve orta sınıfın yaşam biçimine uygun bir tüketim anlayışı çerçevesinde yeniden dizayn edilmesi anlamına gelmektedir. Bu anlayış kentsel mekânda oluşan yeni tüketim mekânları, zaman ve mekân kavramlarının bilinen yapısında ve anlamında da bir dönüşüm meydana getirmiştir. Bu mekânlar, coğrafi sınırların yok olduğu, dolayısıyla aidiyet duygusu yerine, bir yere ait olmama/her yere ait olma duygusu veren, bağlamından (kamusal alan olma özelliğinden) kopuk küresel ortamlar haline gelmiştir (Akbalık, 2004: 26).

Küreselleşme döneminin, özellikle büyük kentlerinde kentsel doku, kentsel tarih ve kentsel kimlik gibi olgular göz ardı edilerek inşa edilen yapılarından bir diğeri de gökdelenlerdir. Gökdelenlerin tarihi daha eskilere götürülebilmekle birlikte, günümüz küresel kentlerinde “yükselen gökdelenler bir açıdan, sermayenin belli yerlerde toplanması, sanayileşmenin, kentleşmenin hızlanması, kentsel toprakların değerinin yükselmesi gibi somut toplumsal gelişmelerin sonucu olarak görülebilirken, bir açıdan da, insanın doğayı denetim altına alma isteğinin, teknolojik gelişmelerin, varsılığın, gücün, ussallığın simgesi olarak değerlendirilebilir” (Duru, 2001: 333). Castells “kapitalizmin yükselme döneminin katedralleri” olarak nitelediği gökdelenlerin, teknoloji ve güven gibi sempatik kodların arkasına gizlenerek aslında paranın kent üzerindeki hakimiyetini sembolleştirdiğini ifade etmektedir (Castells, 1983).

Küreselleşme dönemiyle birlikte tüm dünyanın kentleşmesi, yerelliklerin de anlamlarını yitirerek yeniden üretilmesini gerektirmektedir. Bu gereklilik, küreselleşme döneminde yerelliklerin kendilerini ifade etme anlamında daha çok ön planda olacakları söylemiyle doğrudan ilişkilidir. Gelişen teknolojinin getirdiği verimlilik artışı, boş zaman faaliyetlerinin çoğalmasını beraberinde getirmektedir. Bireylerin sosyal statülerinin ürettikleriyle değil de tükettikleriyle belirlendiği bu koşullarda, standart tüketimler yerine farklılıklara dayalı tüketimlerin statü getirmeye başlaması da son derece normaldir. Bunun anlamı da yerel özelliklerin yeni bir kaynak haline gelmesidir. O halde bir yandan küreselleşme gerçekleşirken, diğer bir yandan da yeni kimlikler üretilip yeni gelenekler keşfedilmektedir (Aslanoğlu, 2000: 97-98). Kentler artık sadece üretim alanları değil, aynı zamanda imaj ve tüketim alanlarıdır (Castells, 1983). “Konuşulan diller, yaşama biçimleri, tipler adeta dondurulmuş, hayal edilen topluluklar/cemaatler imajı ön plana geçmiştir. Bu süreçte dünya artık yeknesaktır; tek kutupludur, kültürel anlamda da melezleşen yapılara sahiptir” (Koyuncu, 2013: 161). Bu şekilde küreselleşme yerelliklerin ve çok kültürlülüğün önemini vurgularken aslında bir yandan da tüm dünyaya “tektiplitiği” dayatmaktadır. Tüm dünyada birbirine benzeyen, kentsel kimlikten yoksun bırakılan kentler de aslında bunun bir yansımasıdır.

4. TÜRKİYE’DE KENTSEL KİMLİK

Türkiye’de kentsel kimliğin temelleri, Anadolu yarımadasındaki yaklaşık 5 bin yılı bulan sivil yaşamın oluşturduğu farklı ve zengin kültürlerin karşılıklı etkileşimleri ve yaklaşık altı yüzyıllık bir tarihe sahip Osmanlı İmparatorluğu dönemine dayanmaktadır. Osmanlı İmparatorluğu döneminde Anadolu Türk kenti tek bir tipoloji içinde ele alınamamaktadır. Bunun nedeni İmparatorluk’un hem çok geniş bir coğrafyada egemenliğini sürdürmüş olması, hem de çok uzun süren saltanatıdır. Yine de Osmanlı kentlerinin de temel fiziki bileşenler bağlamında belli karakteristik özellikleri bulunmaktadır ki bunlar cami, çarşı, bedesten ve mahalleler olarak kabul edilmektedir (Solak, 2014: 77). Bu temel özelliklerin yanı sıra Osmanlı dönemi Anadolu Türk kentleri yerleşiminin organik biçimli ve büyük ölçüde asimetrik olduğu da bilinmektedir. Toplumun içe dönük yaşantısı ve kullanılan taşıtların özelliği nedeniyle kent dokusunda son derece dar ve çıkmaz sokaklara çok sık rastlanmaktadır. Kentin çevresinde bulunan koruma duvarları da kapalı bir toplumsal yaşamın bir diğer göstergesidir (Manavoğlu ve Ortaçşeme, 2015: 32). Bu dönemde kentsel formu belirleyen bir diğer önemli özellik ise kentsel mekânda ticaret ve konut alanlarının kesin bir biçimde ayrılmış olmasıdır.

Anadolu Türk kentinin, geleneksel formunun dışına çıkarak yeni bir evreye girmesi ve bu çerçevede mekânsal yapısının çözülmeye başlaması Tanzimat Dönemi ile birlikte gerçekleşmiştir. Bu değişim kent mekanında işlerlik ve estetiğin ön planda tutulduğu bir anlayışın hâkim olmasını sağlamıştır. Batı tarzı şehircilik modelinin yansıması olan bu anlayışa hakim olan temel motivasyon, kenti daha “eli yüzü düzgün kılmak” olmuştur. Ahşap yapıların yerini kâğır yapıların, sıra evlerin yerini apartmanların alması ve toplumsal sınıf ayrımı temelinde şekillenen kentsel konut alanlarının ortaya çıkması yine söz konusu anlayışın ürünleri olarak ortaya çıkmıştır (Solak, 2014: 79).

Türkiye’de kentsel mekânların planlanması sürecine yönelik olarak yürütülen politikalar, ilk zamanlardan günümüze, toplumsal ihtiyaçların büyük ölçüde gözetilmediği kısa dönemli çözümlere yönelik, yaşam biçimleri ve teknolojiye yararlanma açısından zaman içerisindeki dönüşümleri ağır seyreden bir özelliğe sahiptir. Sanayi Devrimi’ni yaşayamadığı için dönemin üretim mekanizmalarına entegre olamayan Osmanlı İmparatorluğu’nun yıkılmasının ardından ilan edilen Cumhuriyet rejiminde de kentsel mekânlara yönelik hedeflerin istenilen düzeyde gerçekleşmesi sağlanamamıştır (Ulu ve Karakoç, 2004: 60).

Batılılaşma esasında çağdaş bir toplum kurma isteğiyle yola çıkan yeni rejimin kurucularının hayatın her alanında eski rejime ait tüm kalıntıları silmeye yönelik politikaları kent mekânında uygulamaya pek istekli olmadıkları görülmüş ve Cumhuriyet kentlerinin planlanmasında “seküler temelli bir ulusal mimari oluşturma düşüncesiyle geleneksel Türk mimarisinden yararlanma eğilimi” (Koyuncu, 2013: 163) etkili olmuştur. 1930’lu yıllarla birlikte ise rasyonel fonksiyoncu bir planlama anlayışı gündeme gelmeye başlamıştır (Koyuncu, 2013: 163). Cumhuriyet’in kentlerinin, onun çağdaşlaşma projesine yakışır kentler olması isteğiyle, bu dönemin örnek modernleşme projesi olacak şekilde yeni başkent Ankara’nın imarına başlanması bu anlayışın ilk yansıması olarak ortaya

konmuştur. Bu çerçevede Ankara, tüm Türkiye'ye örnek olacağı düşünülen bir kent planlaması ve kent yönetimi modeliyle, eski taşra görünümünden kurtulmaya ve hızla gelişmeye başlamıştır. Ankara'nın daha modern bir kent görünümüne kavuşmasına rağmen ülkenin sanayileşme deneyiminden yoksun oluşu, Batı modernleşmesi ekseninde gerçekleşecek bir kentleşme sürecini olanaksız kılmıştır. Üstelik yürütülen yanlış politikalarla Ankara'da dahi sağlıklı bir kentleşme süreci büyük ölçüde gerçekleştirilememiştir. Ancak küçük çaplı da olsa merkezi yönetimin kontrolünde yürütülmeye başlanan sanayileşme politikalarıyla, ülke çapında kentlerin bir nebze büyümesi, gelişmesi, yeni kentsel kimliklerinin ve değerlerinin oluşması sağlanabilmiştir. Bu dönemde özellikle idari merkez olarak Ankara, sanayi kenti olarak Eskişehir ve Zonguldak gibi kentler yeni kimlikleriyle ön plana çıkmıştır (Ulu ve Karakoç, 2004: 61).

1950'li yıllarla birlikte başlayan kırdan kente göç dalgasıyla kentlerin aşırı nüfus artışıyla birlikte belediye sınırları dışına taşarak büyümeye başlaması kent yönetimlerini politika ve strateji değişimlerine zorlamış ve kentsel politikalar, kentsel ulaşım araçlarının sayı ve çeşitlerinin çoğalması doğrultusunda biçimlenmeye başlamıştır (Osman, 1998: 142). Kırdan kente göç ile gelen büyük kitlelerin yarattığı aşırı nüfus mevcut kentleri bir anda mekânsal olarak hazırlıksız yakalamış ve oluşan talepleri karşılanamaz hale gelmiştir. Kentlerde ciddi boyutlarda konut sorunu yaşanmasına neden olan bu durum, çözüme yönelik politikaların geliştirilememesi nedeniyle gecekonduların doğuşuna yol açmıştır. Bu durum, kentleşme sürecinde kentlerdeki kültürel yapının değişimine ve bunun mekâna yansımalarına neden olmuştur. Kentlerin son derece disiplinsiz bir gelişim göstermesine ve kentsel değerlerin koruma gereksinimlerinin göz ardı edilmesine neden olan bu süreçte kentsel kültürde büyük ölçüde değişmiş, bu da, kentsel kimliğin, bu kimliğe bağlı yaşam biçiminin ve mekânsal kullanım tarzının da değişmesine yol açmıştır (Ulu ve Karakoç, 2004: 61).

Bu değişimin temelinde, kente gelen kitlelerin kenttekilerden farklı bir sosyo ekonomik yapıya sahip olması ve bu farklılığın sağlıklı kentsel politikalar temelinde topluma yedirilememesi yatmaktadır. Bu yüzden söz konusu kitleler kentte kendi sosyo-ekonomik yapılarına uygun bir yaşam biçimi oluşturmuşlar, bu yaşam biçimi de, kırsal nüfus oranı asimile edilemeyecek düzeye ulaştığında kent mekânında ve kent sosyo-kültürel yapısında pek çok sorunun ortaya çıkmasına neden olmuştur. Kent mekânında kır yaşamının sürdürülmesi, kentteki ortak kullanım alanlarının amaç dışı kullanılması ve en önemlisi, kentteki yapılaşma biçiminin değiştirilerek yenilemenin bireysel amaçlar doğrultusunda rant ekonomisine dönüştürülmesiyle kentsel kimlik ve kentsel değerler geri dönülemez biçimde bozulmaya başlamıştır (Ulu ve Karakoç, 2004: 61). İşte bu dönemde yaşanan bu büyük dönüşüm, günümüz kentlerinde bulunan kaotik ortamın, yozlaşmanın, kimliksizliğin ve hatta yaşanan siyasal ve toplumsal sorunların da temelini oluşturmaktadır.

1980 sonrası dönemde kentler, dünyada yaşanan ekonomik yeniden yapılanmanın ve telekomünikasyon teknolojisindeki gelişmelerin etkisini en çok göstermeye başladığı mekânlar haline gelmeye başlamıştır. Bu çerçevede kentsel formlar giderek, merkezileşme ve merkez dışına yayılma eğilimleriyle biçimlenen mekânlara dönüşmüştür. Metropoliten kentlerde merkezi iş alanları sayıca artmış, kent merkezleri de işlev açısından birbirine takımyıldız gibi bağlı çok merkezli bir yapıya bürünmüştür (Osman, 1998: 147).

Hali hazırda var olan konut sorunu, "1990'lardaki kitlesel zorunlu göç ile (Doğu ve Güneydoğu Anadolu'nun kırsal kesiminden bölgedeki ve Batı'daki şehirlere) daha da artmıştır. Gerekli ekonomik ve yönetsel önlemlerin alınmaması nedeniyle, başta kat irtifası artan gecekondular ve gecekondular kiracılığı olmak üzere, altyapısı ve sosyal donatı alanları olmayan, çoğu plansız, kaçak yapılar ve kısmen kooperatifler eliyle gerçekleştirilen toplu konut uygulamaları ile kentlerde yeni bir görüntü oluşmuştur. Politik ödümlerle yozlaştırılan kent mekânının kullanımı ve sürüp giden arsa spekülasyonu ile çevre değerleri, kent bütünlüğünün korunması ve yapılar arası ilişkilerin düzenlenmesi olanakları ortadan kalkmıştır. Böylece Türkiye kentlerinin görünümü, büyük ölçüde kimlik ve kişilikten yoksun yapılaşma örnekleriyle belirlenmiştir" (Koyuncu, 2013: 165).

Özellikle 1990'lı yılların ikinci yarısı ve 2000'li yılların başından itibaren ise kentsel formların baş aktörleri, TOKİ ve özel sektör eliyle yapılan yeni konut projeleridir. Bu projeler yoluyla, farklı sosyal statüdeki bireylerin yaşam alanlarının ayrılmasına dayanan mekânsal ayrıştırma sürecinin

başlatılmış, kentlerde daha çok üst ve orta sınıfın yaşam biçimlerine hitap eden güvenli siteler yığınının yer aldığı mekân formları oluşmuştur ki söz konusu yapıların inşasında kentsel kimliğin korunması kaygısının güdülmediği, bu sitelerin her kentte birbirine benzemesinden anlaşılmaktadır. Temel motivasyonu “güvenlik kaygısı” olan bu siteler, kentte yaşayan bireylerin ekonomik ve kültürel statülerine göre mekânsal açıdan tamamen ayrıştırarak kentsel kültürün tahribatında önemli bir fonksiyona sahiptir. Bu motivasyon, kentsel dönüşüm projelerini de kentsel kimliğin bozulmasına neden olan en önemli uygulamalardan biri haline getirmiştir.

Günümüzde kentsel dönüşüm projeleri, temelde kentsel dokuyu oluşturan çevre bileşenlerinin doğru okunmaması yüzünden kentlerin benzeşmesi, aslını yitirmesi ve dolayısıyla kentsel kimlik açısından karşımıza tek tip kentlerin çıkması gibi bir tehlike ortaya çıkarmıştır/çıkarmaktadır (Uğurlu, 2014: 289). Kentsel dönüşüm projelerinin sosyo-kültürel özellikler dikkate alınmaksızın sadece bir rant ve konut programı şeklinde gerçekleşmesi de tüm dünya kentleri gibi tüm Türkiye kentlerinin de birbirine benzemeye başlamasının önemli sebeplerindedir. Kimliklerinden kopararak birer beton blok yığınınına dönüşen kentler, Türkiye kentlerinin tasvirinde sıklıkla kullanılır olmuştur.

Küreselleşme döneminin kentsel mekândaki en önemli simgelerinde olan gökdelenler, Türkiye kentlerinde de kentsel formun başlıca aktörlerindedir. Kent yönetimleri, 1990'ların sonunda önce Ankara'da ardından İstanbul ve diğer büyükşehirlerde ortaya çıkan gökdelenlerin yükseklikleri arttıkça kentin prestijinin de artacağı düşüncesi ile binaların yükseklikleri giderek artmasına göz yummaktadır. Başta İstanbul olmak üzere tarihi kentlerin silüetini değiştiren ve her geçen yıl sayıları giderek artan bu yapılarla bir yandan, ülkenin küresel sistemle bütünleştiği mesajı verilmekte (Koyuncu, 2013: 165), bir diğer yandan da bu yapılar kentlerin sermayeyi kendilerine çekebilme yarışında ne kadar motive olduklarının bir göstergesi olmaktadır. Küresel çağın yeni tüketim alışkanlıklarının mekânları olan dev alışveriş ve eğlence merkezleri ile temalı parklar da bireylerin boş vakitlerini geçirdikleri yerler olmaktan öte bu minvalde değerlendirilmelidir.

5. KENTSEL KİMLİK VE DEMOKRASİ İLİŞKİSİ

Kentsel deneyimin, farklı insanları bir araya getirmek ve insanları birbirine yabancı olarak sunarak toplumsal hayatın karmaşıklığını yoğunlaştırmak gibi önemli yönleri, her türlü tahakküme direnme imkânı vererek (Sennett, 2011: 20) bireylerin kendi yaşadıkları alanların yönetiminde söz sahibi olmalarının önündeki engellerin kaldırılmasına; böylelikle de toplumsal ve siyasal yaşamda demokratikleşme saiklerinin ortaya çıkabilmesine hizmet etmektedir. Kentsel deneyimin bu işlevini yerine getirmesinde, bir kentin kendine özgü olmasını sağlayan tüm özellikler toplamı olarak kentsel kimlik son derece önemli bir paya sahiptir. Kentsel kimliğin bu işlevi de, daha önce ifade edildiği gibi, kentsel kültür olgusuyla iç içedir.

Kentsel kültür, evrensel değerlerin yanı sıra toplumların, dolayısıyla kentlerin sosyal, ekonomik ve siyasal değerlerini de kapsamaktadır. Sınıfsal, etnik ve dinsel farklılıklar ile farklı sosyal ve mesleki grupların oluşturduğu alt kültür değerlerini bir çeşitlilik olarak bir arada tutan kent kültürü, çağdaş kent anlayışının ve işleyişinin önemli bir ögesidir. Kültürel zenginlik, günümüz kent toplumlarında hâkim olan değerler, farklı düşünce ve yaşam anlayışlarının bir ürünü olarak ortaya çıkmaktadır. Söz konusu alt kültürlerin çeşitliliği, kentler açısından bilgi, sanat, insani değerler ve yaşam alanları etkileşimi sayesinde açık toplum ilişkileriyle özdeşdir. Bu açıdan söz konusu kültürel zenginlik, kentlere ayrıcalıklı bir konum sağlamakta ve toplumsal yaşamda özgün bir durum ortaya çıkarmaktadır. Bu ayrıcalık ve özgünlük durumu kent kültürünün, hem toplumsal bütünleşmeyi sağlayan bir araç, hem de kentsel mekânda bireysel farklılıkların örgütlenmesinde demokrasinin mozaik taşları olarak kabul görmesini sağlamaktadır. Demokratik hoşgörünün ve demokrasinin kentsel mekânda doğup geliştiğinin kabulü de bu sava dayanmaktadır (Kaypak, 2010: 379).

Kültür ve kimlik arasındaki bu sıkı ilişki minvalinde, kentsel kimliğin demokratik işleyiş üzerindeki etkisini kavrayabilmek açısından kentsel kimlik ve kentte yaşayan bireylerin kimliği arasındaki ilişkiye bir kez daha değinmek gerekmektedir:

“Kentin kimliğini; yapıları, mekânları, tarihi, doğal çevresi ve o kentte yaşayanların tüm faaliyetleriyle birlikte ortaya koydukları fiziksel ve sosyal ortam oluşturmaktadır ki bu kimlik, kentlerin ve kentlilerin ekonomik, kültürel, sosyal ve siyasal gelişimleri açısından önemli güzergâhlar meydana getirmektedir. İnsanlar yaşadıkları mekâna barınmak için ev; yürümek için yol; paylaşmak için kamu binaları, parklar, bahçeler, meydanlar, çeşmeler vb. yaparak bir kimlik inşa ederler. Sonra içinde barınanlar bu kentin ruhaniyetiyle birlikte yaşamaya başlarlar. Elleriyle kimlik kazandırdıkları kent, onlara da bir kimlik kazandırmaya başlar ve kent onların kimliği olur. Böylece kişilerin kimliği kentin kimliği ile özdeşleşir” (Kaypak, 2010: 379-380).

Söz konusu özdeşlik kavrandığında günümüz kentlerin kimlikten yoksun oluşunun demokratik işleyişte ne tür olumsuzluklara yol açacağı ortaya çıkmaktadır. Sennett’in “Modern binaların çoğunu lanetlemiş gibi görünen duysal yoksunluk, kent ortamını sakatlayan sıkıcılık, monotonluk ve elle tutulur kısırlık”(Sennett, 2011) şeklinde ifade ettiği günümüz kent mekânlarının havası, aslında “barbaresk bir üslupla insan-çevre ilişkisini hiçe sayan, tarihsel ve kültürel herhangi bir kaygı gütmeyen yerleşim merkezlerini talan eden dayatmacı anlayıştaki” (Bumin, 2010) kent yönetimlerinin politikalarının bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Söz konusu politikalarla birlikte kent yaşamındaki toplumsal ilişkiler alışveriş ve turizm gibi tüketim odaklı basit etkinliklere indirgenmiş; böylelikle kent mekânı anlamsız ve kimliksiz bir nesneye dönüştürülmüştür (Sennett, 2013).

Bumin, gün geçtikçe kültürlerinden ve kimliklerinden koparılan günümüz kentlerinin kentsel yaşam, kentli bireyler ve daha da önemlisi toplumsal yaşam açısından önemini şu şekilde vurgulamıştır:

“Evinizin, cadde ve sokaklarınızın, çarşılarınızın, parklarınızın, sağlık ve ulaşım sorunlarınızın (...) düzenlenmesini yerel yöneticilere, şehircilere, mimarlara, sosyologlara (...) bırakabilirsiniz. Onlar sizin için güzel bir kent yaratacaklardır! Milyonlarca insan için, bir küçük azınlık tarafından yaratılan böyle bir kentin havası ‘insanları özgür kılar’ mı? Artık kent merkezinden çok uzaklaşmış bir Belediye Sarayı’nın yerini bile bilmeyen kentliler, ‘bizim kentimiz’ diye bir yerden söz edebilirler mi? ‘Sokağımız bizim tarihimiz’ diyebilirler mi?” (Bumin, 2010: 2).

Bu süreçler sonunda giderek kimliksizleşen günümüz kentleri, tutarsız kentsel politikalar dolayısıyla kent yönetimleri vasıtasıyla “mekânları insanın kendi süratine uygun olarak tutarlı bir bütün haline getirmek”(Sennett, 2011: 20) işlevinden giderek uzaklaşmış ve salt birer “güç gösterisi mekânları” haline gelmiştir.

Günümüz kentlerinin bulunduğu coğrafya içinde yol almak, çok az fiziksel çaba ve dolayısıyla kendini verme gerektirmektedir. Karmaşıklığı giderek azalan bir ortamda birey ufak hareketlerle yaşamını sürdürebilir. Kitle iletişim araçlarının da pekişmesini sağlayan bu yeni coğrafyada birey de tıpkı bir televizyon seyircisi gibi dünyayı uyuşturulmuş biçimde deneyimlemektedir (Sennett, 2011: 13). Bu şekilde “mekân içindeki hassasiyetini yitirmiş olan beden, parçalı ve süreksiz bir kent coğrafyası içine yerleştirilmiş hedeflere doğru pasif bir biçimde hareket etmektedir” (Sennett, 2011: 13).

Kamusal alanın da canlılığını yitirmesine neden olan bu süreçte ele alınması gereken temel mesele, kamusal alanların yeniden düzenlenmesi meselesi yani; kentsel kimliksizliğin ve kişiliksizliğin nasıl giderileceği meselesidir. Kentler ancak kimliklerini geri kazanıp, canlı kamusal alanlara sahip olduklarında yeniden insan yaşantısının bir boyutu haline gelebilir (Sennett, 2013; Sennett, 2011).

Çok açıktır ki bir kentin kimliği, hem geçmişin korunması hem bugünkü kültürünün yaşatılmasına bağlıdır. Bu çerçevede bu iki koşulu da sağlayabilecek iki temel ilke ortaya konabilir. Bunlar; “koruma için kullanma” ve “yaşatmak için katılma” ilkeleridir. Tarihsel bir ilke olarak insanlar işlerine yarayan şeyleri; kullanabildiklerini, seyirci olarak izledikleri değerleri (törelere) değil, katıldıkları; çeşitli şekillerde katkıda buldukları, kendilerine manen bir pay çıkarabildikleri öğeleri koruma ve yaşatma konusunda daha istekli davranırlar. Tarihi ve kültürel mirası kullanma, insan haklarıyla ilgili bir mesele olarak, katılım ilkesiyle birlikte, kent kimliğini; demokratik kimliği

oluşturur. Kent yönetimleri demokratikleşebildikleri ölçüde kimlik bilinci gelişir. Böylece kentli bireylerin, kentle özdeşleşmesi ve kendisini o kente ait hissetmesi kolaylaşır. Öyleyse, kente bir kimlik kazandırma sürecinde, yöneticilere düşen en önemli görev, demokrasiyi yaygınlaştırmak ve korumak olmalıdır. Bunu, kentli bireyin, kentini yani kendini koruması ve geliştirmesi süreci doğal olarak izleyecektir (Güvenç, 1991).

Kentlerin akıbetlerinin büyük oranda kamu politikalarının sonucuna bağlı olması, günümüzde olduğu gibi önümüzdeki süreçte de kentsel formların, geniş çapta suistimal edilen bir kavram olan kentsel planlamanın bir çıktısı olarak şekilleneceğini göstermektedir. O halde günümüz kentsel formlarına bakılarak söylenebilecek en önemli şey, bu konudaki temel ihtiyacın bir ana plan, gelecekteki kentsel büyümeye bir şablon olarak uyarlanan çapraşık yönetmeliklerden ya da özellikle kent yönetimlerini fazlaca mutlu eden “megaprojeler”den çok daha fazlası olduğudur. Kentsel kimliklerin korunabilmesi ve geliştirilebilmesi için tam olarak ihtiyacımız olan temel şey, kentte yaşayan bireylerin yaşam kalitelerinin, taleplerinin ve şu an için bir başka tarafla sivil toplumun göz önünde bulundurulmasıdır (Brenner ve Keil, 2013).

SONUÇ

Dünya genelinde olduğu gibi günümüz Türkiye kentlerinde de küreselleşme dinamiklerinin baskılarına maruz kalarak önemli bir değişim ve dönüşüm sürecine giren önemli alanlardan biri kentsel kimliktir. Türkiye’de bu sürecin en büyük sorumlusu ise kentsel dönüşüm uygulamalarıdır. Kentsel doku gözetilmeden uygulanan bu projelerle kentlerin özgün kimliği zarar görmekte böylece “antidemokratik kent modelleri” (Bumin, 2010) tüm Türkiye’ye yayılmaktadır. Hiç şüphesiz kentsel kimliğin korunmasından o kentte yaşayan bireyler kadar, belki de daha fazla, kent yönetimleri sorumludur. Ancak Türkiye’de kent yönetimlerinin bu yönde politikalar üretmediği aksine, kentleri küresel rekabet çerçevesinde pazarlayabilmek adına kentsel kimliği bizzat tahrip ettikleri görülmektedir.

Söz konusu dinamiklerin baskıları sonucu, tamamen değişim değeriyle anılmaya başlanan kentler ticari birer metaya dönüşmüştür. Kentler arası rekabet döneminde yarışta kalabilmek adına sürekli yeni cazibe merkezleri üretmek zorunda kalan kent yönetimleri, kentlerin kimliklerini kaybetmesinde önemli roller üstlenmektedirler. Toplumsal, kültürel ve tarihi kent dokularının birer meta olarak görülmesi ve kentsel rantta konu edilmesi, hem bu dokuların tahrip edilmesine ve kentsel formun zarar görmesine, hem de kentsel kamusal alanların yok edilerek kent halkının özgürlük alanlarının sınırlandırılmasına neden olmaktadır. Bu şekilde kentsel mekânların hafızalarının silinmesi, kentte yaşayan bireylerin kentle kurdukları aidiyet duygusunu yok etmekte; kendisini yaşadığı mekâna ait olarak görmeyen bireyler ise kent ile aralarında tamamen tüketim odaklı yapay bir bağ kurmaktadır. Kentsel kültürlerin ortadan kalkmasına neden olan bu süreçte artık kentler özgürlük mekânları değil, kentsel formun yeni öğeleri olan AVM’ler, gökdelenler, tema parklar ve güvenli siterin kentsel mekânı kapladığı “tutsaklık mekânları” haline dönüşmüştür. Söz konusu öğeler, paranın kent üzerindeki hâkimiyetini sembolize etmekte (Castells, 1983), deyim yerindeyse artık kimlik değil “para konuşmaktadır”.

Kentsel kimliğin korunması ve geliştirilmesi için en önemli şartlardan birisi kentte yaşayan bireylerin yaşadıkları kentle kurdukları bağ, o kente karşı duydukları aidiyet hissidir. Bu açıdan kent yönetimlerinin kentli bireylerin yaşadıkları kentle özdeşleşmelerini sağlayacak politikalar ortaya koyması önemlidir. Bu çerçevede kent yönetimleri öncelikle kentlerin tarihlerini koruyarak gelişme ve gelişmeyi engellemeyecek bir koruma programına sahip olmalı, kentsel politikaları da bu doğrultuda şekillendirmelidirler.

Kentsel kimliğin yaşatılması açısından bir diğer önemli konu kentsel politikalara katılımıdır. Bireylerin yaşadıkları kentle bütünleşmeleri ve o kentle aralarında aidiyet bağı geliştirebilmelerinde, yaşadıkları yerle ilgili alınan kararlara katılmaları önemlidir. Bu çerçevede kent yönetimleri, kentte yaşayan bireylerin kentsel siyasete katılmaları için gerekli ortamı sağlamalıdır.

Tüm bunların gerçekleşebilmesi için ön koşul, pek tabii, kent mekânını, ekonomik getirisi ve rant değeri üzerinden paylaşılmak dışında bir özelliği olmayan bir yapı olarak ele alarak toplumsal değeri tamamen göz ardı eden; kent yönetimlerinin görevini, kentsel mekânın değişim değerini kullanarak kenti “geliştirmeye” indirgeyen ve böylece kent yönetimlerini sermaye birikimine hizmet eden bir araç haline getiren anlayışın terk edilmesidir. Böylece hem kent mekânındaki toplumsal, kültürel, ekonomik ve çevresel değerlerin tüketiminin önüne geçilerek hem de demokratik kent yönetimlerinin inşasının önü açılarak kentsel kimliğin korunarak geliştirilmesi sağlanmış olacaktır.

KAYNAKLAR

Akbalık, Esra (2004);”Tüketim Kültürünün etkisinde Değişen Kentsel Yaşam Biçimleri ve Küresel Kentler”, İstanbul Teknik Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü Yüksek Lisans Tezi, İstanbul

Aslanoğlu, Rana A. (2000). **Kent, Kimlik ve Küreselleşme**, Ezgi Kitabevi, Bursa

Atik, Mehmet (2014); “Kentsel Yaşam Kalitesi ve Kent Kimliği Bağlamında İstanbul’daki yenileme Uygulamaları Üzerine Bir Değerlendirme: Sulukule Örneği”, **Bahçeşehir Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü Kentsel Sistemler ve Ulaştırma Yönetimi ABD Yüksek Lisans Tezi**, İstanbul

Beyazıt, Eylem- Gül, Hüseyin - Güneş, Muharrem (2013); “Kent Kimliği ve Kimliksizleş(tiril)en Kentler Üzerine Bir Tartışma”, **Kent Üzerine Özgür Yazılar**, Ed. Cem Ergun, Muharrem Güneş ve Ayşe Dericioğulları Ergun, İstanbul: Bağlam Yayıncılık, s.149-162

Brenner, Neil- Keil, Roger (2013); “Küresel Kentlerden Kentselliğin Küreselleşmesine”, Çev. Murat Üçoğlu <http://www.birikimdergisi.com/guncel-yazilar/590/kuresel-kentlerden-kentselligin-kuresellesmesine#.WSbBSpLyUk> (25.05.2017)

Bumin, Kürşat (2010). **Demokrasi Arayışında Kent**, Çizgi Kitabevi, Konya

Castells, Manuel (1983); **The City and the Grassroots**, University of California Pres,Berkeley CA

Çöl, Demirseren Şölen (t.y.) “Kent ve Kimlik” <http://www.solencol.com/b10.htm> (20.04.2017)

Duru, Bülent (2001); "Gökdelenler Ve Kent", **Prof. Dr. Cevat Geray'a Armağan**, Ankara: Mülkiyeliler Birliği Yayınları, Ankara, s.331-362

Giuliani, M. V. (2003). “Theory of Attachment and Place Attachment”. **Psychological Theoriesfor Environmental Issues**, Ed. M. Bonnes, T. Lee & M. Bonaiuto, England: Ashgate Publishing Limited, s. 137-170

Güvenç, Bozkurt(1991) “Kentlerin Kimliği ve Antalya Üzerine Notlar, Öneriler, Örnekler”, **Mimarlık Dergisi**, S.1, 19-28.

Hauge, Ashild Lappegard (t.y.); “Identity and Place” file:///C:/Users/admin/Desktop/Conference_paper_Lappegard_Hauge.pdf (09.08.2016)

İlgar, Evren (2008); “Kent Kimliği ve Kentsel Değişimin Kent Kimliği Boyutu: Eskişehir Örneği”, **Anadolu Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü Mimarlık Ana Bilim Dalı Yüksek Lisans Tezi**, Eskişehir

Kaypak, Şafak (2010); “Antakya’nın Kent Kimliği Açısından İrdelenmesi”, **Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, C. 7 ` S. 14, s. 373 – 392

Koyuncu, Ahmet (2011). “Sosyoloji Kuramlarında Kent”, **Selçuk Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Dergisi**, S.25, s.31-56

Koyuncu, Ahmet (2013); “Kimliğin İnşasında Kent: Konya Örneği”, **Akademik İncelemeler Dergisi**, C.8, S.2, ss.155-179

Lefebvre, Henri (2014);**Mekânın Üretimi**, Çev. Işık Ergüder, Sel Yayınevi, İstanbul

Lynch, Kevin (1981); **A Theory Of Good City Form**, MitPress, Cambridge

- Lynch, Kevin (2014); **Kent İmgesi**, Çev. İrem Başaran, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul
- Manavoğlu, Ebru Ve Ortaçesme, Veli (2015); Şehir ve Bölge Planlama Ders Notu
aves.akdeniz.edu.tr/ImageOfByte.aspx?Resim=8&SSNO=1&USER=2256 (22.04.2017)
- Osmay, Sevin (1998) “1923’ten Bugüne Kent Merkezlerinin Dönüşümü”, **75 Yılda Değişen Kent ve Mimarlık**, Ed. Yıldız Sey,Tarih Vakfı Yayınları, İstanbul, s.139-154
- Özcan, Ayşe - Sümer Gülizar Çakır (2015); “Küreselleşmenin Kimliksiz Kentleri ve McDonalds Kent Kültürü”,**Akademik Araştırmalar ve Çalışmalar Dergisi**, C.7, S.13, s.238-256
- Özgünel, Coşkun (t.y.); “Kent Kimliği”, **Antakya Kent Kurultayı Bildiriler Kitabı**
<http://www.imo.org.tr/resimler/ekutuphane/pdf/12276.pdf> (21.04.2017)
- Prohansky, H.B-Abbe, K.F.- Kamnoff, R. (1983) “Place Identity, Physical World Socialization of the Self”,
Journal of Environmental Psychology, S.3, s.57-83
- Ragon, Michel (2010); **Modern Mimarlık ve Şehircilik Tarihi**, Çev. Murat Aykaç Erginöz, Kabalcı Yayınları, İstanbul
- Sarıbay, Ali Yaşar (1998); **Siyaset, Demokrasi ve Kimlik**, ASA Kitabevi,Bursa
- Sennett, Richard (2011); **Ten ve Taş: Batı Uygarlığında Beden ve Şehir**, Çev. Tuncay Birkan, Metis Yayınları,İstanbul
- Sennett, Richard (2013); **Gözün Vicdanı: Kentin Tasarımı ve Toplumsal Yaşam**, Çev. Süha Sertabiboğlu ve Can Kurultay, Ayrıntı Yayınları,İstanbul
- Solak, Güleç Sevcan (2014); “Mekân-Kimlik Etkileşimi ve Kentsel Mekândaki Tezahürleri”, **Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Doktora Tezi**, Ankara
- Şahin, Nisa (2010) “Kent Kimliği ve Değişim Sürecinin Kayseri Kenti Örneğinde İrdelenmesi”, **Mimar Sinan Güzel Sanatlar Üniversitesi, Fen Bilimleri Enstitüsü Şehir ve Bölge Planlama ABD Yüksek Lisans Tezi**, İstanbul
- Şenel, Alâeddin (2001); **Çağdaş Siyasal Akımlar**, İmaj Yayınevi, Ankara
- Tekeli, İlhan (1991). “Bir Kentin Kimliği Üzerine Düşünceler”, **Kent Planlaması Konuşmaları**, Ankara: TMMOB Yayınları
- Topçu, Deniz K. (2011); “Kent Kimliği Üzerine Bir Araştırma: Konya Örneği”, **Uluslararası İnsan Bilimleri Dergisi**, C.8, S.2, ss.1048-1071
- Uğurlu, Örgen (2010) “Kentlerin Tarihsel Gelişimi”, **Kent Sosyolojisi Çalışmaları**, Ed. Ö Uğurlu, N.Ş. Pıncarioğlu, A. Kanbak, M. Şiriner, İstanbul: Örgen Yayınevi, s.25-70
- Ulu, Ali- Karakoç, İlknur (2004); “Kentsel Değişimin Kent Kimliğine Etkisi”, **Planlama**, S.3, S.59-66
- Ünügür, Mete(1996) “İstanbul’un Değişen Kentsel Kimliği Üzerine”, **Arkitekt Dergisi**, S.12, s.42-49
- Vance, U. Sean (2012); “Urbanity = urban + identity” <http://seanvancearchitecture.com/blog/2012/01/09/urbanity-urban-identity/> (03.05.2017)
- Wycherley, R. E. (1993); **Antik Çağda Kentler Nasıl Kuruldu?**,Çev.N. Nirven ve N. Başgelen, Arkeoloji ve Sanat Yayınları, İstanbul

ÇOCUK DOSTU KENT POLİTİKALARI VE SAMSUN ÜZERİNE BİR DEĞERLENDİRME

Aslı YÖNTEN BALABAN¹

Ahmet MUTLU²

ÖZET

Türkiye nüfusu 31 Aralık 2016 tarihi itibarıyla 79 milyon 814 bin 871 kişi olmuştur. Çocuk nüfusu, Türkiye nüfusunun üçte birini oluşturmaktadır. Çocukların ihtiyaçları ve öncelikleri kentlerdeki hızlı değişim sürecinde dikkate alınması gereken en önemli olgulardan biridir. Birleşmiş Milletler Genel Kurulu tarafından 1989 kabul edilen Çocuk Haklarına Dair Sözleşme ile çocuk hakları uluslararası bir boyut kazanmıştır. Türkiye'nin, 1990 yılında imzaladığı ve 1995 yılında yürürlüğe giren bu sözleşmede, çocukların yaşama, gelişme, korunma ve katılım hakları yer almaktadır. Çocuk gelişiminde, çocuğun içinde bulunduğu mekân önemli bir yere sahiptir. Çocuğun içinde bulunduğu mekânın daha yaşanabilir hale getirilmesindeki girişimlerden biri de çocuk dostu kent politikalarıdır. Çocuk dostu kent girişi, 1996 yılında gerçekleştirilen Birleşmiş Milletler İnsan Yerleşimleri Konferansında ele alınan ve kentleri herkes için yaşanabilir mekânlar kılmayı amaçlayan kararın uzantısı olarak başlatılmıştır. Gelişmiş ülkeler ve gelişmekte olan ülkelerde çocuk dostu kente verilen değerler farklılaşmaktadır. Gelişmiş ülkelerde, çocukların katılımının sağlanması ile özellikle yeşil alan ve park alanlarının geliştirilmesi, artırılması ve sokakların daha güvenli yerler haline getirilmesi gibi fiziksel çevrenin iyileştirilmesine ve çocukların bağımsız ve özerk bir vatandaş olarak kendisini ilgilendiren her konuda karar alma ve politikaların oluşturulması süreçlerine katılımının sağlanmasına önem verildiği görülmektedir. Gelişmekte olan ülkelerde ise zor koşullar altındaki çocukların sağlık, eğitim, barınma gibi temel hizmetlerden yararlanabilmesinin artırılması yönünde girişimlere yer verildiği görülmektedir. UNICEF'e göre, "Uygulamada çocuk haklarının politikalara, yasalara, programlara ve bütçelere yansımaları anlamına gelen, yerel seviyede Çocuk Haklarına Dair Sözleşme'nin cisim bulmuş hali" olarak tanımlayabileceğimiz çocuk dostu kent kavramının hayata geçirilmesinde, yerel sorunlara en yakın çözümler üretme potansiyellerine sahip belediyeler stratejik bir öneme sahiptir. Bir başka deyişle, belediyeler çocukların günlük hayatını da etkileyen birçok hizmeti yerine getirerek çocuklar için yaşanabilir kentlerin oluşturulmasında önemli birimlerdir. Çocuk dostu kent politikaları, Çocuk Haklarına Dair Sözleşme'nin uygulanabilirliğine katkı sağlayacaktır. Yerel düzeyde özellikle belediyelerde çocuk dostu kent olma konusunda farkındalık yaratılması gerekmektedir.

Çalışma yerli ve yabancı literatür taramasına dayanmaktadır. Çalışmada, Samsun kentinde topluma en yakın hizmet birimi olan yerelyönetimlerin, çocuk haklarının korunup geliştirilmesine ilişkin yürüttüğü faaliyetler, belediye stratejik planları, programları ve politikaları çocuk dostu kent politikaları bağlamında değerlendirilecektir. Böylelikle, çalışmada, ülke nüfusunun yaklaşık üçte birini oluşturan çocuklara ilişkin yerel düzeyde bir farkındalık oluşturulması amaçlanmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Çocuk Dostu Kent, Çocuk Hakları, Yerel Yönetimler, Belediyeler

¹Yrd. Doç. Dr., Ondokuz Mayıs Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, asli.yonten@omu.edu.tr..

²Doç. Dr., Ondokuz Mayıs Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, ahmet.mutlu@omu.edu.tr

CHILD-FRIENDLY URBAN POLICIES AND AN EVALUATION OF SAMSUN

ABSTRACT

The population of Turkey has reached 79 million 814 thousand and 871 as of December 31, 2016. Children constitute one third of this population. Their needs and priorities are one of the most important facts to be taken into account during fast transformation processes in cities. With the Convention on the Rights of the Child, which was ratified in 1989 by the General Assembly of the United States, children's rights have gained an international dimension. The convention, which Turkey signed in 1990 and brought into force in 1995, covers children's rights to life, development, protection and participation. The space that children inhabit is an important element in child development. One of the attempts to make the spaces where children exist more habitable for them is child-friendly urban policies. The Child-Friendly Cities initiative was launched as a result of the resolution that was passed during the UN Conference on Human Settlements in 1996 to make cities more habitable for everyone. The value of the child-friendly city varies across developed and developing countries. Developed countries place importance on the improvement of physical environment by constructing and enhancing green zones and parks and making streets more secure for children. They also value the participation of children in policy- and decision-making processes about all the issues concerning them as independent and autonomous citizens. Developing countries, on the other hand, place more importance on making sure that children living in hard conditions take advantage of basic services such as health, education and shelter. During the implementation process of the concept of child-friendly city that we can define, according to UNICEF, as 'the embodiment of the Convention on the Rights of the Child, which in practice means the reflection of children's rights in policies, laws, programs and the budgets', those municipalities with the potential to generate best solutions to local problems have a strategic importance. In other words, municipalities function as an important unit in creating more habitable cities for children by providing many services which affect daily lives of children. Child-friendly urban policies will contribute to the implementation of the Convention on the Rights of the Child. At the local level, municipalities should raise awareness on being a child-friendly city.

This study is based on the review of the domestic and foreign literature. It evaluates the activities, strategic plans and programmes and policies of the local administrations of the city of Samsun regarding the protection and development of children's rights within the context of child-friendly urban policies. The study aims to create awareness at a local level about children who constitute one third of the population of this country.

Keywords: *Child-friendly City, Children's Rights, Local Administrations, Municipalities*

GİRİŞ

Nüfusun yaklaşık üçte birini çocukların oluşturduğu düşünüldüğünde, çocuk odaklı kent yönetimleri önemli bir yere sahiptir. Çocukların da dâhil olduğu katılımcı bir kent yönetimi modeliyle, çocukların yaşama, gelişme, korunma ve katılım haklarının yer aldığı Çocuk Haklarına Dair Sözleşmeye geçirecektir. Kentlerde, çocukların içinde bulunduğu mekânın daha yaşanabilir hale getirilmesindeki girişimlerden biri de, çocuk dostu kent politikalarıdır.

Çalışmada, öncelikle nerede doğduklarına, kim olduklarına, cinsiyetlerine, dinlerine ya da sosyal kökenlerine bakılmaksızın bütün çocukların haklarını tanımlayan belge olan Çocuk Haklarına Dair Sözleşmesi ve çocuk haklarının yer aldığı diğer uluslararası belgeler ele alınacaktır. Çalışmanın devamında, yerel yönetimlerde çocuk konusunun önemine değinilerek, Türkiye’deki çocuk dostu kent girişimlerinden bahsedilecektir. Çalışmada ayrıca, Samsun kentindeki yerel yönetimlerin, çocuk haklarının korunup geliştirilmesine ilişkin yürüttüğü faaliyetler, belediye stratejik planları, programları ve politikaları, çocuk dostu kent politikaları bağlamında değerlendirilecektir.

Çocuk Haklarına İlişkin Uluslararası Belgeler

Dünya Bankası verilerine göre dünya üzerinde yaklaşık yedi milyar insan yaşamaktadır. Dünya nüfusunun yaklaşık iki buçuk milyarı ise çocuktur. Bu çocukların yaklaşık iki milyarının gelişmekte olan ülkelerde yaşadığı bilinmektedir. Dünya çocuklarına ilişkin temel göstergeler, kentleşmenin hızla sürdüğünü ve 2050 yılında dünya üzerinde her on kişiden yedisinin kentlerde yaşayacağını, kır ve kent arasındaki eşitsizliklerin önlenemediğini ve dikkat çekici ilerlemelere karşın çocukların son derece önemli sorunlarla karşı karşıya olduğunu göstermektedir (Onuncu Kalkınma Planı 2014-2018, Çocuk Çalışma Grubu Raporu, 2017: 3). UNICEF (Birleşmiş Milletler Çocuklara Yardım Fonu)“Dünya Çocuklarının Durumu 2016” raporuna göre, bugünkü eğilimler devam ettikçe ve dünyadaki en dezavantajlı konumda yer alan çocukların durumuna daha fazla odaklanılmaması durumunda; “Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri” için belirlenen 2030 yılına kadar çoğu önlenebilir olan hastalıklar nedeni ile 69 milyon çocuk hayatını kaybetmiş, 167 milyon çocuk yoksulluk içinde yaşıyor ve 750 milyon kadın da henüz çocuk yaşta evlenmiş olacaktır (unicefturk.org, 2017).

Tarihsel süreç içerisinde, çocukların sosyal yaşamda yüzyıllar boyunca açlık, yoksulluk, kıtlık ve silahlı çatışma ortamları içinde bulunduğu ve çocuk haklarının ihmal edildiği görülmektedir. Günümüzden birkaç yüzyıl öncesine kadar çocuğun korunmasında tüm sorumluluğun ailesine ait olduğu düşüncesi yaygındı. Çocuk haklarının uluslararası hukukta korunması düşüncesi ilk defa 20. yüzyılda ortaya atılmıştır. Çocuk haklarının uluslararası ortamda korunması amacıyla bir örgütün gerekli olduğu düşüncesi, ilk defa 1894 yılında Jules de Jeune tarafından ileri sürülmüştür. Bu doğrultuda çocukların, gençlerin ve annelerin korunması amacıyla gerçekleşen ilk resmi girişim 1912 yılında İsviçre’de yapılmış, buna benzer bir başka çalışma aynı sıralarda Belçika’da yer almıştır. Burada amaç, ülkelerin çocuklara dair ellerinde bulunan yasa ve önemli yayınları toplayarak genel bir başlık altında yayınlamak ve ileride buna dayanılarak uluslararası bir anlaşma yapılmasını sağlamaktır. Birinci Dünya Savaşı’nın 1914’de başlamasıyla, bu girişimlerin askıda kaldığı görülmektedir (cocukhaklariizleme.org, 2017).

Çocuk haklarına ilişkin yaşanan uluslararası gelişmeler incelendiğinde, çocuğa özel bir ilgi gösterme gerekliliği,1924 tarihli Cenevre Çocuk Hakları Bildirisi’nde ve 20 Kasım 1959 tarihinde Birleşmiş Milletler Teşkilatı Genel Kurulu’na kabul edilen Çocuk Hakları Bildirgesi’nde belirtilmiştir. Çocuk Hakları Bildirgesi’nde, çocuğun fiziksel ve ruhsal olarak olgunlaşmamış olduğu göz önünde tutularak, doğum öncesi ve sonrasında özel bakıma ve korunmaya muhtaç olduğu vurgulanarak, artık çocuklar arasında ayırım yapılmaması, çocukların gelişmelerini sağlayacak tüm imkân ve olanaklardan yararlanmaları gerçeği vurgulanmıştır. Ayrıca fiziksel, zihinsel veya ruhsal engelli çocukların eğitim ve bakım görmeleri öngörülmüş, bu tür çocukların sevgi ve anlayışa ihtiyaç duydukları ve eğitim hakları olduğu fikri savunulmuştur. Uluslararası topluluk çocuk refahı ile ilgili konularda yol gösterici olarak bu bildirgeyi yıllarca göz önünde tutmuştur(cocukhaklariizleme.org, 2017).

İnsan Hakları Evrensel Bildirisi'nde, Medeni ve Siyasi Haklar Uluslararası Sözleşmesi'nde (özellikle 23 ve 24'üncü maddelerinde) ve Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme'de (özellikle 10'uncu maddesinde) ve çocukların esenliği ile ilgili uzman kuruluşların ve uluslararası örgütlerin kurucu ve ilgili belgelerinde çocuk hakları tanınmıştır. Birleşmiş Milletler Çocuk Haklarına Dair Sözleşme, dünyadaki ülkelerin tümünde güç koşullar altında yaşayan ve bu nedenle özel bir ilgiye gereksinimi olan çocukların bulunduğu, çocuğun korunması ve uyumlu gelişmesi bakımından her halkın kendine özgü geleneklerinin ve kültürel değerlerinin taşıdığı önemi göz önünde tutarak, her ülkedeki, özellikle gelişmekte olan ülkelerdeki çocukların yaşama koşullarının iyileştirilmesi için uluslararası işbirliğinin taşıdığı önemin bilincinde olarak hazırlanan çocuk haklarına ilişkin en önemli belgelerden biridir (unicefturk.org, 2017: 4).

Çocuk Haklarına Dair Sözleşme, tarihte en geniş kabul gören insan hakları belgesidir. Sözleşme, medeni, siyasal, ekonomik, sosyal ve kültürel alanlardaki insan haklarını en geniş biçimde tanımlamaktadır. 20 Kasım 1989 tarihinde onaylanan bu sözleşme sayesinde artık çocukların hakları yasalarca da tanınmıştır. Çocuk Haklarına Dair Sözleşme, nerede doğduklarına, kim olduklarına, cinsiyetlerine, dinlerine ya da sosyal kökenlerine bakılmaksızın bütün çocukların haklarını tanımlamaktadır. Sözleşme, yaşama hakkı; eksiksiz biçimde gelişme hakkı; zararlı etkilerden, istismar ve sömürüden korunma hakkı; aile, kültür ve sosyal yaşama eksiksiz katılma hakları gibi hakları kapsamaktadır. 20 Kasım günü, tüm dünyada Çocuk Hakları Günü olarak kutlanmaktadır. Türkiye, Çocuk Haklarına Dair Sözleşme'yi 1990 yılında imzalamıştır (cocuk.basbakanlik.gov.tr, 2017).

Çocuk Haklarına Dair Sözleşme'nin birinci maddesinde çocuk tanımına yer verilmiştir. Bu maddeye göre, on sekiz yaşın altında olanlar, çocuktur. Sözleşmede yer alan başlıca haklar şunlardır (cocuk.basbakanlik.gov.tr, 2017):

- Anne-babanın rolü ve sorumluluğu; bunun ihmal edildiği durumlarda ise devletin rolü ve sorumluluğu;
- Bir isme ve vatandaşlığa sahip olma ve bunu koruma hakkı;
- Yaşama ve gelişme hakkı;
- Sağlık hizmetlerine erişim hakkı;
- Eğitime erişim hakkı;
- İnsana yakışır bir yaşam standardına erişim hakkı;
- Eğlence, dinlenme ve kültürel etkinlikler için zamana sahip olma hakkı;
- İstismar ve ihmalden korunma hakkı;
- Uyuşturucu bağımlılığından korunma hakkı;
- Ekonomik sömürüden korunma hakkı;
- İfade özgürlüğü hakkı;
- Düşünce özgürlüğü hakkı;
- Dernek kurma özgürlükleri hakkı;
- Çocukların kendileriyle ilgili konularda görüşlerini dile getirme hakkı;
- Özel gereksinimleri olan çocukların hakları;
- Engelli çocukların hakları.

Çocuk Haklarına Dair Sözleşme'ye ilişkin uygulamaları izleyen birim olan Çocuk Hakları Komitesi, "genel uygulama tedbirleri" belirlemiştir. Komite'nin raporlama kılavuzunda hükümler sekiz grup altında toplanmıştır. Bunlardan ilki "genel tedbirler"dir. Bu; hukuki, idari ve diğer genel tedbirler "Çocuk Dostu" bir kentin yapı taşlarıdır. Hükümetler, Komite'ye sunmak üzere raporlarını hazırlarken, çocukları etkileyen yasaların, politikaların ve uygulamaların ve çocukların durumu ile ilgili, birçoğu için bir bilgi toplama sürecinden geçmişlerdir. Bu süreçte; birçoğu, konuyla ilgili sadece yasa ve politikalara ihtiyaçları olmadıklarını aynı zamanda, yönetimde çocuklara yeni bir görünürlük kazandırmak, hükümet ve toplum içinde çocuklara öncelik tanımak ve çocuklara yönelik daha olumlu tavırlar geliştirmek için yeni yönetim yapıları ve faaliyetlere de ihtiyaç duyduklarını anlamışlardır. Bu

anlamda, Çocuk Dostu Kentlerin varlığı, Çocuk Haklarına Dair Sözleşme'nin yerel yönetim düzeyinde uygulanması anlamına gelmektedir (childfriendlycities.org,2017: 2).

Çocuk Haklarına Dair Sözleşme'nin, tarihte en geniş kabul gören insan hakları belgesi olduğu düşünüldüğünde, insan hakları kentte, kentliler için kentli haklarıyla somutlaşmış bulunmaktadır. Kentli haklarının ortaya çıkışında bölgesel nitelikli sözleşme ve toplantıların baskın rolü olduğu görülmektedir. Bu toplantı ve sözleşmeler daha çok Avrupa merkezlidir. 1950 yılında Avrupa Konseyi'nce benimsenen ve nispeten yerel ölçekte düzenlenen Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi de Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Bildirgesi'ne dayanmakla birlikte kentliliğe ilişkin birinci kuşak hakları içermektedir. Yine Avrupa Konseyi'nce 1961 yılında benimsenen "Avrupa Sosyal Şartı", ekonomik ve toplumsal haklar üzerinde odaklanmakla birlikte çalışma yaşamı, çocuklar, gençler ve kadınlar gibi konularda öngördüğü haklar ve koruyucu hükümlerle, Avrupa Kentsel Şartı'nın bir tür habercisi niteliğini taşımaktadır (Mutlu, 2010: 112).

Kısaca kentli hakları, kentte yaşayan ya da bulunan kentlilere, diğer insan haklarına ek olarak tanınan, henüz gelişme sürecinde bulunan, insan haklarının bütünselliği içerisinde yer alan bazı hak ve sorumluluklardan oluşmaktadır. Kentli Hakları alanında en önemli belge, Avrupa Konseyi Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Konferansı'nca 1992 tarihinde kabul edilen Avrupa Kentsel Şartı'dır (Palabıyık, 2004: 197-198).

Avrupa Kentsel Şartı, yirmi maddelik bir deklarasyon ve on üç maddelik Şart ilkelerinden oluşmaktadır. Ulaşım ve Dolaşım, Kentlerde Çevre ve Doğa, Kentlerin Fiziki Yapıları, Tarihi Kentsel Yapı Mirası, Konut, Kent Güvenliğinin Sağlanması ve Suçların Önlenmesi, Kentlerdeki Engelli ve Sosyo-Ekonomik Bakımdan Engelliler, Kentsel Alanlarda Spor ve Boş Zamanları Değerlendirme, Yerleşimlerde Kültür, Yerleşimlerde Kültürlerarası Kaynaşma, Kentlerde Sağlık, Halk Katılımı, Kent Yönetimi ve Kent Planlaması, Kentlerde Ekonomik Kalkınma gibi temel ilkelerden oluşmaktadır. Avrupa Kentsel Şartı İlkeleri, Avrupa kentli hakları ile tanımlanan haklara sahip olunması amacıyla kentlerin nasıl olması gerektiğini tanımlarken, kentlerimizde göz ardı edilen engelli, yaşlı ve çocuk kullanıcılar gibi dezavantajlı grupların kentsel alan ve yapıları kullanımına yönelik mimari düzenlemelere de vurgu yapmaktadır. Avrupa Kentsel Şartı ilkeleri kapsamında kentlerde engelsiz, yaşanabilir, kullanışlı ve erişilebilir kentsel alanların ve yapıların oluşturulması, engellilere yönelik farkındalık yaratılması ve kentsel yaşam kalitesinin artırılması hedeflemektedir (Dikmen,2017: 843).

Avrupa Kentsel Şartı'nın ilki 1992, ikincisi ise 2008 yılında yayımlanmıştır. Avrupa Kentsel Şartı II'nin 67. Maddesinde "Kentlerimiz ve kasabalarımız aynı zamanda, belirli gruplara karşı gösterilen ve bir kenttoplumuna ait olma duygusunu olumsuz etkileyen; çok kez kent suçlarının, antisosyal davranışların ve kent halklarımız ve özellikle de onların arasındaki en kırılgan gruplar (yaşlılar, çocuklar, yalnız yaşayanlar, göçmenler, yoksullar) tarafından acı bir şekilde hissedilen güvensizliğin kaynağı olan her tür önyargıdan kurtulmalıdır" ifadesi yer almaktadır. (yerelnet.org.tr,2017).

Çocuk Hakları ve Yerel Yönetimler

Yerel yönetimler içerisinde özellikle kentleşme olgusunun ortaya çıkardığı sonuçlar bağlamında belediyeler giderek önem kazanmaktadır. Günümüzde hızlı kentleşme, kentlerde çeşitli sorunlara yol açmaktadır. Hava kirliliği, trafik sıkışıklığı, gecekondulaşma, konut sorunu, tarihi eserlerin yıpranması, suçların artması bu sorunlardan bazılarıdır. Yerel yöneticilerin kentleşmeye yön vermek ve olumsuz etkileri giderme ödev ve sorumluluğu vardır. Kentlerin, insanların rahat ve huzurunu sağlayacak, insanların hizmetinde olacak biçimde geliştirilmeleri zorunludur. Yurttaş odaklı bir yerel yönetim yaklaşımı, yerel yönetimlerin halkın öncelikleri doğrultusunda hareket etmesini sağlayacak ve bu durum da etkinliği artıracaktır (Ökmen, 2015: 461-462). Kentlerin her yaş grubundan insan için yaşanabilir mekânlar olması önemli bir konudur.

Yaşanılan kentin çocuklar için yaşanabilir bir kent olmasını sağlayan çeşitli özellikler söz konusudur. Çocukların kentte diğer yaş gruplarından kişilerle kamu alanlarında etkileşimini sağlayacak sosyal entegrasyon, çocukların bir araya gelebilecekleri, oyunlar oynayabilecekleri, spor yapabilecekleri faaliyet alanlarının bulunması, güvenlik ve hareket serbestisi, akranların bir araya geldiği yerlerin varlığı, çocuklar için yeşil alanların olması bir yerleşim yerini çocuklar için daha iyi

yapan şeylerdir. Bunun yanı sıra, çocukların kendilerini istenmeyen bireyler olarak hissetmesine yol açan sosyal dışlanma, kendileri için ayrılan alanların azlığı, taciz ve suç kaygısı, yoğun trafik, çevre kirliliği, su, kanalizasyon gibi temel hizmetlerin yokluğu ve çaresizlik hissi çocukların toplum hayatından uzaklaşmasına ve yabancılaşmasına yol açacaktır (Yerel Yönetimlerde Çocuk Hakları Birimi Gaziantep için Örnek Uygulama Kılavuzu, cocukhaklariizleme.org, 2017: 27-28).

Kentlerdeki çocukların korunması, artık onların sadece oldukları gibi korunmasından ibaret değildir. 21. yüzyılın başında tüm kuşaklar, sürekli güncellenen yaşam boyu öğrenme fırsatlarına açıkça daha fazla ihtiyaç duymaktadırlar. Dünya çapında, kent yönetimi ve kentliler arasındaki etkileşim konusunda hükümetler dışında özgün bir girişim olarak Eğiten Kentler Projesi'nden de bahsedebiliriz. 1990 yılında Barselona'da yapılan 1. Eğiten Kentler Kongresi'nde dünyanın farklı bölgelerinden 60'tan fazla kentin yerel belediyeleri bir araya gelerek, kent sakinlerinin yaşam kalitesini geliştirecek proje ve eylemlerde birlikte çalışmaya karar vermişlerdir. Bu kongrede kabul edilen Eğiten Kentler Şartı, bu işbirliği için ortak bir eylem planı oluşturarak Eğiten Kentler Hareketi'nin başlangıcını oluşturmuştur. 1994 yılında Bolonya'da yapılan üçüncü kongrede bu hareket resmîyet kazanarak Uluslararası Eğiten Kentler Birliği (International Association of Educating Cities-IAEC) olarak hayata geçmiştir. Merkezi Barselona'da olan IAEC, işbirliği ve fikir alışverişi yapmak ve Eğiten Kentler Şartı'nda yer alan eylemlerin geliştirilmesi ve uygulanmasında öncülük etmektedir. Eğiten kent çocuklar ve gençlere öncelik verecek, fakat her yaşta insanın yaşamı boyunca öğrenimini de önemseyecektir (Tağmat, 2017).

Yerel yönetimlerde değişik birimler, genelde sadece yetişkinlerin ihtiyaçları ve görüşleri üzerine hareket eder ve çocukların da o yerleşim yerinde yaşayan ve özel ihtiyaç ve hakları olan bireyler olduğunu unuturlar. Birçok belediyenin çocuklarla ilgili bir birimi bulunmazken, çocuklarla ilgili, çocukların hayatını fazlasıyla etkileyecek konular sadece sağlık ve eğitim birimlerinin sorumluluğuna verilmiştir. 1989 yılındaki Çocuk Hakları Sözleşmesi'nde çocukların katılım hakkına yer verilmiştir. Yerel düzeyde anlamlı katılım, çocuklar da dâhil olmak üzere kentte yaşayan her yaşta kişinin yaşadığı ortamı değerlendirip, sorunların tayin edilmesi, ilgili verilerin gözden geçirilerek, analiz edilmesini, alternatif yolların değerlendirilerek en iyi uygulama planının belirlenmesini uygulamaya konulmasını içerir (cocukhaklariizleme.org, 2017: 5, 11).

Çocuk Dostu Kent Hareketi

Yerel düzeyde çocuklar için yaşanabilir çevrelerin oluşturulmasında, sorun alanına ve çözüme en yakın kurumlar olan belediyelere önemli görevler düşmektedir. Çocuk haklarının uygulanmasında yerel yönetimlerin rolü resmi olarak 1992 yılında Dakar'da, UNICEF tarafından Çocuk Girişimi'nin Belediye Başkanları Savunucuları başlatıldığında gündeme yerleştirilmiştir. Bu çerçevede, bir dizi çocuk merkezli etkinlik ve program şekillenmiş ve yerel düzeyde uygulamaya başlatılmıştır.

1996'da Çocuk Dostu Kentler Girişimi, İkinci Birleşmiş İnsan Yerleşimleri Konferansı (Habitat II) esnasında kabul edilen kararı uygulamak amacıyla başlatılmıştır. Çocuk Dostu Kent girişimine artan ilginin temeli çeşitli faktörlerden gelmektedir: Kentlerde yaşayan çocukların sayısının artması karşısında kentlerin ihtiyaçlarına cevap verecek yapıların ve kapasitelerin sınırlı sayıda bulunması; idarelerin yerinden yönetimine ilişkin genel eğilimi; Binyıl Kalkınma Hedefleri'ne (Millennium Development Goals – MDGs) ulaşmak için toplum temelli yaklaşımlara karşı artan ilgi ve sivil katılım ve çocuk katılımının iyi yönetim için ana bileşenler olduğunun kabulüdür (childfriendlycities.org,2017).

Çocuk Dostu Kent, çocukların haklarını uygulamaya kendini adanmış bir yerel yönetim sistemidir. Sınırları içinde yaşayan vatandaşların ve çevrenin ihtiyaçlarını en iyi bilen kurum olan belediyeler, kente dair kentin ve vatandaşların problemlerinin tartışıldığı ve vatandaşın katılımı ile bunların çözümlerinin hayata geçirildiği en iyi platformları bünyesinde barındırır. Bu anlamda, kentsel değişimin ana öncülerinden biri olan çocuklar, çözümün bir paydaşdır. Uygulamada çocuk haklarının politikalara, yasalara, programlara ve bütçelere yansımaları anlamına gelen, yerel seviyede Çocuk Haklarına Dair Sözleşme'nin cisim bulmuş hali olarak tanımlayabileceğimiz çocuk dostu kent girişiminde çocuklar, kent yönetiminin aktif katılımcılarıdır ve fikirleri kent yönetimi tarafından dikkate alınır (unicef.org.tr, 2017).

Çocuk Dostu Kentler, her genç yurttaşın aşağıda belirtilen hususları gerçekleştirme hakkını garanti eder(childfriendlycities.org,2017: 1):

- Kentlerle ilgili alınan kararlara etki etme
- İstedikleri kent ile ilgili fikirlerini belirtme
- Aile, toplum ve sosyal hayata katılma
- Sağlık, barınma ve eğitim gibi temel hizmetleri alma
- Güvenli su içme ve düzgün sanitasyon koşullarına erişim
- Sömürü, şiddet ve istismardan korunma
- Sokaklarda güvenle dolaşma
- Arkadaş edinme ve oyun oynama
- Bitki ve hayvanlar için yeşil alanlara sahip olma
- Temiz bir çevrede yaşama
- Kültürel ve sosyal etkinliklere katılma
- Etnik kökeni, dini, gelir seviyesi, cinsiyet veya engelli olma durumuna bakılmadan bütün hizmetlere erişim hakkıyla kentte diğerleriyle eşit bir yurttaş olma

Çocuk Dostu Kentler Uluslararası Sekreterliği İtalya, Floransa'daki UNICEF Innocenti Araştırma Merkezi'nin (Innocenti Research Center -IRC) yerleşkesinde kurulmuştur. Kurucu ortakları UNICEF, BM-HABITAT, İtalya Dışişleri ve Çevre Bakanlıkları, UNICEF İtalya Ulusal Komitesi ve Istituto DegliInnocenti idi. Sekreteryaya bütünleştirilmiş bir çocuk hakları yaklaşımına dayalı ortak bir kavram çevresindeki farklı içeriklerde olan çabaları teşvik ederek çocuk dostu kentlerin faaliyetleri için bir merkez görevi görmektedir. Çocuk Haklarına Dair Sözleşme'yi uygulamak üzere yerel stratejilerle ilgili deneyimleri toplamakta, belgelemekte, ayırtılmakta ve dağıtmakta ve Binyıl Kalkınma Hedefleri'ni gerçekleştirmeye çalışmaktadır. Böyle yaparak, kentlere ve toplumlara çocuk dostu olma sürecinde rehberlik edecek bir Eylem Çerçevesi geliştirmiştir (childfriendlycities.org, 2017).

Türkiye'de Çocuk Dostu Kent Hareketi

Türkiye nüfusu 2015 yılı sonu itibariyle 78.741.530 iken, çocuk nüfusu 22.870.683 olmuştur. Birleşmiş Milletler tanımına göre "0-17" yaş grubunu içeren çocuk nüfus, 1935 yılında toplam nüfusun %45'ini oluştururken, 2015 yılında toplam nüfusun %29'unu oluşturmuştur (tuik.gov.tr,2017). Türkiye nüfusunun yaklaşık üçte birinin çocukların oluşturduğu göz önünde bulundurulduğunda, ülke açısından özellikle kentlerde çocuk politikalarının oluşturulması önemli bir konudur. Bununla birlikte, çocuklara ilişkin politika oluşturmadan önce, mevcut durumun ortaya konulması ayrı bir önem taşımaktadır.

Türkiye nüfusunun yaklaşık üçte birini oluşturan çocukların ihtiyaçları ve öncelikleri bu dinamik ve hızlı değişim sürecinde dikkate alınmalıdır. Türkiye'deki 15 yaşından küçük çocukların % 28'i yoksulluk içindedir ve bu çocukların yaşamlarına toplumsal cinsiyet eşitsizlikleri, dışlanma, erken evlilik, aşırı kalabalık aile ve sağlık, eğitim ve sosyal güvenlik gibi temel hizmetlere yetersiz erişim olumsuz etki yapmaktadır. 2003 yılında yayınlanan Türkiye Nüfus ve Sağlık Araştırması'na (TNSA) göre, Türkiye'de her bin çocuktan 35'i bir yaşına gelmeden ölmektedir ve bu hız Avrupa Birliği ortalamasının beş kat üzerindedir. TNSA bebek ve 5 yaşından küçük çocuk ölüm hızlarında çarpıcı gelişmeler olduğuna işaret etmekle birlikte, ölümlerle sağlık ve sosyal güvenlik hizmetlerine yetersiz erişim, yoksulluk, eğitimsizlik ve toplumsal cinsiyet ayrımcılığı gibi olgular arasında yakın bağlantı olduğunu da göstermektedir. 80 bin kadar çocuğun sokaklarda yaşadığı ve/veya çalıştığı bildirilmektedir(UNICEF.org, 2017).

Türkiye'de çocukların toplumsal yaşama katılımları ve örgütlenmeleri konusunda yol alınsa da -dernek kurma ve örgütlenme haklarına ilişkin iyileştirmeler yapılmıştır- çocukların katılımı yeterli düzeyde değildir. Bu alanda çocuk hakları komitelerinin kurulması, çocuk forumu ve çocuk dostu kent çalışmalarının dikkat çekici olduğunu söylemek gereklidir (abdigm.meb.gov.tr, 2017: 2).

UNICEF Türkiye Çocuk Dostu Kentler Programının ilk safhası, 2014-2015 yıllarında İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Türkiye Belediyeler Birliği, Birleşmiş Kentler ve Yerel

Yönetimler Orta Doğu ve Batı Asya Bölge Teşkilatı ve Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Akademisi'nin ulusal koordinasyonunda IKEA ve UNICEF Türkiye Milli Komitesi'nin finansal desteği ile uygulanmıştır. 2016-2020 Ülke Programı kapsamında gerçekleştirilecek olan ikinci safhada; Yerel yönetimlerin çocuk katılımıyla temelli politika ve program tasarımı konusunda kapasitelerinin artması, doğrudan ve dolaylı olarak çocukların faydalandığı programların yeterli kaynaklara sahip olması ve bu kaynakların zaman içinde artırılması, gençlerin çocuk hakları savunucusu olmaları için güçlendirilmeleri, ülke içinde ve dışında iyi çocuk dostu program örneklerinin yaygınlaştırılması, belirli bölgelerde çocukların oyun hakkına erişimlerinin desteklenmesi hedeflenmektedir (unicef.org.tr, 2017).

2014-2015 yılları arasında uygulanan projede, IKEA-UNICEF işbirliği ile gerçekleştirilen programda Mart 2016 itibarıyla 10 belediye ile çalışmalar tamamlanmıştır. 200 genç, kentteki çocuk hakları konusunda eğitildi, eğitilen bu gençler, 10 ilde 9.000 ebeveyn ve çocukla ihtiyaçları konusunda birebir görüşmelerle anket yaptılar. Anket sonucu, belediyelerle bir çalıştay yapılarak tartışıldı ve eylem planları oluşturuldu. Çocukların en çok söyledikleri, ihtiyaçlarının göz ardı edilmesiydi. Bunun için 9 ilde çocuk meclisi kuruldu. 7 ildeki ikinci önemli geri bildirim, ailelerin çocuk gelişimi konusundaki bilinçsizliğiydi. Bu 7 belediyeye ebeveynlik eğitimi verildi. Böylelikle bu belediyeler kendi toplum merkezlerinde ebeveynlik eğitimi başlattılar. Belediyelere çocuk dostu bütçeleme eğitimi verildi. 5 belediyede engelli dostu çocuk parkı yapıldı. 2 belediyede çocuk kulübü yapıldı, 2 belediyede çocuk kütüphanesi yapıldı. Lüleburgaz'da trafiğe kapalı, çocukların koşup top oynayacağı bir çocuk sokağı yapıldı (unicefturk.org, 2017).

Samsun Üzerine Bir Değerlendirme

Samsun Belediyesi'nin kuruluşu Kanun-i Esasî ile birlikte Osmanlı İmparatorluğu'nun batılılaşma hareketlerinin bir sonucu olarak alınan modern belediye sistemini uygulama kararı ile olmuştur. Samsun, 2 Eylül 1993 tarihinde kabul edilen 504 numaralı kanun hükmünde kararname ile büyükşehir belediyesi olmuş, adı Samsun Büyükşehir Belediyesi olarak değişmiş, yetkileri ve görev alanı genişlemiştir. Ayrıca 10 Haziran 2004 tarihinde çıkarılan kanun ile belediyeye yeni düzenlemeler gelmiştir. 6 Mart 2008'de kabul edilen 5747 numaralı kanun ile Atakent, Kurupelit, Altınkum, Çatalçam ve Taflan beldelerinin birleşerek Atakum beldesine katılmasıyla Atakum; Gazi ve Yeşilkent beldelerinin İlkadım'a katılmasıyla İlkadım adında bir ilçe kurulması ve Canik beldesinin de ilçe yapılması karara bağlanmıştır. Bu değişiklik ile büyükşehir ilçeleri Atakum, Canik, İlkadım ve Tekkeköy olarak belirlenmiştir. 12 Kasım 2012 tarihinde kabul edilen ve 2014 yerel seçimleri ile yürürlüğe giren 6360 sayılı kanunla birlikte, tüm Samsun ilçeleri büyükşehir belediyesinin yetki kapsamına alınarak Samsun bir bütünşehir haline gelmiştir (samsun.bel.tr,2017).

2016 verilerine göre Samsun nüfusu, 1.295.927'dir. Samsun nüfusunun yaş gruplarına göre dağılımı incelendiğinde, 2016 yılı verilerine göre, 0-4 yaş grubu nüfusun yüzdesi % 6.65, 10-14 yaş grubu nüfusun yüzdesi % 7.2, 15-19 yaş grubu nüfusun yüzdesi % 8.27'dir (nufusu.com, 2017). Bu veriler ışığında, il nüfusunun yaklaşık dörtte birini çocuklar oluşturmaktadır.

Belediye Kanunlarında Çocuk

1982 tarihli Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 41.Maddesi⁵genelde ailenin ve çocuğun korunmasını içeren hükümler taşımaktadır. Türkiye'de çocuğa yönelik hizmetlerin kurgulanmasında yaşanan en önemli dönüşüm, 5395 sayılı Çocuk Koruma Kanunu'nun 2005 yılında kabul edilmesidir. Çocuk Koruma Kanunu kullandığı paradigma ve kapsamı açısından önemli bir dönem olarak tanımlanabilir. "Muhtaçlık" kavramı yerine çağdaş çocuklukparadigması ile uyumlu olarak "korunma ihtiyacı içinde olan çocuk" kavramını kullanan kanunda çocuk hakları anlayışına atıfta bulunulması dikkat çekicidir. Kanun kapsadığı yaş sınırı ile de uluslararası standartlarla uyumludur. Kanunun en önemli katkısı ise, suça sürüklenen çocukları da çocuk koruma paradigmasının kapsamına almasıdır.

⁵ Ailenin korunması ve çocuk hakları: MADDE 41- (Değişik: 3/10/2001-4709/17 md.) Aile, Türk toplumunun temelidir ve eşler arasında eşitliğe dayanır. Devlet, ailenin huzur ve refahı ile özellikle ananın ve çocukların korunması ve aile planlamasının öğretimi ile uygulanmasını sağlamak için gerekli tedbirleri alır, teşkilâtı kurar. (Ek fıkra: 12/9/2010-5982/4 md.) Her çocuk, korunma ve bakımdan yararlanma, yüksek yararına açıkça aykırı olmadıkça, ana ve babasıyla kişisel ve doğrudan ilişki kurma ve sürdürme hakkına sahiptir.

Böylece Türkiye’de çocuk koruma tarihinde ilk kez suça sürüklenen çocuklar, salt ceza-adalet sisteminin sorunu olarak görülmekten çıkmıştır (abdigm.meb.gov.tr, pdf, 2017: 24).

Yerel düzeyde çocuk konusuna bakıldığında, 5393 sayılı Belediye ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunlarında çocuklara ilişkin düzenlemeler yer almaktadır.2005 tarihli 5393 sayılı Belediye Kanununun belediyenin görev ve sorumluluklarının sayıldığı 14. Maddesinin a bendinde, “... Büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 50.000’i geçen belediyeler, kadınlar ve çocuklar için koruma evleri açar” denmektedir.Belediye hizmetlerine gönüllü katılıma ilişkin 77. Maddede; “Belediye; sağlık, eğitim, spor, çevre, sosyal hizmet ve yardım, kütüphane, park, trafik ve kültür hizmetleriyle yaşlılara, kadın ve çocuklara, özürllülere, yoksul ve düşkünlere yönelik hizmetlerin yapılmasında beldede dayanışma ve katılımı sağlamak, hizmetlerde etkinlik, tasarruf ve verimliliği artırmak amacıyla gönüllü kişilerin katılımına yönelik programlar uygular” yer almaktadır (tbmm.gov.tr, 2017).

2004 tarihli 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununda görev ve sorumlulukların sayıldığı 7. Maddesinin v bendinde “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 işletmek, bu hizmetleri yürütürken üniversiteler, yüksek okullar, meslek liseleri, kamu kuruluşları ve sivil toplum örgütleri ile işbirliği yapmak” yer almaktadır. Ayrıca, ilçe belediyelerinin görev ve yetkilerinin sayıldığı maddenin d bendinde, “... yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik sosyal ve kültürel hizmetler sunmak” da yer almaktadır (tbmm.gov.tr, 2017).

Samsun Büyükşehir Belediyesi 2015-2019 Stratejik Planı

Hızla artan ve çeşitlenen kentsel ihtiyaçlar karşısında, yönetim anlayışında meydana gelen değişimlere uygun olarak ülkemizde de yerel yönetimler alanında önemli değişimler olmuştur. Bunlardan biri de, yerel yönetimlere getirilen stratejik plan hazırlama zorunluluğudur. Stratejik planlama, stratejik yönetimin önemli bir aşamasıdır. Stratejik planlama ile kentin güçlü, zayıf yanları, tehdit ve fırsatları ortaya konularak yöneticiye bütüncül bakma imkânı tanımaktadır.

2015-2019 yılı stratejik planı paydaş anketine Samsun ilinde bulunan tüm kamu kurumları, belediye, üniversite, sivil toplum kuruluşları, oda temsilcileri, kent konseyleri, sendikalar ve muhtarlar katılmışlardır. Katılımcılara, Büyükşehir Belediyesi’nin konularının ne olduğu sorulmuş, çocuk hakları konusu, verilen cevaplar arasında yer almaktadır. Bir diğer soru, Samsun Büyükşehir Belediyesi’nin sorunlarına ilişkindir. Bu soruya verilen yanıtlar arasında, Çocuk ve Gençlere Mesleki Beceri Kazandıracak Kursların Olmaması, Çocuk ve Gençlerin Okul Dışı Eğitimine Önem Verilmemesi, Çocuk ve Kadın Koruma Evlerinin Yeterli Olmaması, Çocukların Kamp Yerlerinin Olmaması, Çocuklara Trafik Eğitimi Verilmemesi, Çocukların Eğlence Yerlerinin Azlığı, İlçelerde Havuz ve Çocuk Parklarının Olmaması yer almaktadır.Yukarıda bahsedilen sorunlara ilişkin olarak katılımcılar tarafından sunulan çözüm önerileri ise şunlardır: Çocuk Hakları, Çocuklar İçin Oyun Alanları ve Eğlence Merkezleri Yapılması, Yeşil Alan, Çocuk Parklarının artırılmasıdır(samsun.bel.tr, 2017:127, 129, 130, 131, 136, 140).

Stratejik planda, son on iki yılda Samsun’da kentin mimari yapılarına uyumlu ve insanın doğayla ilişkisini de dikkate alarak, insan yaşamı için gerekli olan yeşil alanlar, işlevsel parklar vb. uygun kentsel alanlar oluşturmaya yönelik çalışmalar yapıldığı belirtilmiştir. Kentin doğu ve batısında bulunan Doğupark ve Batıpark’ta hafta sonları çocukları ile kaliteli vakit geçirmeye yönelik etkinliklerin yapıldığı mekânlar olarak bilinmektedir. Samsun’un Eğilimleri, katılımcıların belirlemiş olduğu puanlarla yeniden değerlendirilerek alanlardaki sorunlar ortaya çıkarılmış ve elde edilen sonuçlardan biri de; “Çocuklara Oyun Alanları Yeterli Gelmiyor” başlığıdır. İkinciArama Toplantısı’nda katılımcılardan Samsun’un gelişim önceliklerinin puanlanması istenmiş olup, alanları da belirlenmiştir. Buna göre; Gelişim Öncelikleri: Mahallelerde Çocuk Parkları Yapılmalı, Alan: Kentsel Altyapıdır(samsun.bel.tr, 2017: 195, 211, 213).

Amaç, hedef ve stratejiler incelendiğinde;

Stratejik Amaç 3: Kentsel yaşam kalitesi standartlarını geliştirmek ve uygulamak,

Hedef 25: Çocuk mekânlarını yerleşim yerlerine göre planlamak, yapmak,

Strateji 1: Çocuklarla ilgili yuvalar, oyun alanları, parklar ve eğlence yerlerinin yerleşim yerlerine göre planlanarak yapılması,

Performans Hedefi: 2015-2019 yılları arasında her ilçede çocuk mekânları yerleşim yerlerine göre planlanacak ve yapılacaktır (samsun.bel.tr, 2017: 261, 301).

Diğer Çalışmalar

Yerel Eşitlik Eylem Planları, illerin, yerel düzeyde kadın erkek eşitliğinin sağlanması ve kadının statüsünün güçlenmesi için izlemeleri gereken yol haritasını belirlemek üzere hazırladıkları kilit belgelerdir (kadindostukentler.com,2017).Samsun Valiliği tarafından hazırlanan Samsun Yerel Eşitlik Stratejik Planı kapsamındaki konular arasında, kız çocuklarının örgün eğitim imkânlarından eşit biçimde faydalanması ve şiddete maruz kalan kadınların/kız çocuklarının rehabilitasyonun sağlanması da yer almaktadır(samsun.bel.tr, 2017: 77).

Samsun'un ilçelerindeki çalışmalar incelendiğinde, Atakum Belediyesi çocuklara yönelik olarak, çocukların kış şartlarında eğlenceli vakit geçirebilmeleri için büyük bir kapalı çocuk oyun parkı yapılacağını belirtmektedir. Belediyenin stratejik planında, 2017 ve 2018 yılları hedefleri arasında bu proje yer almaktadır. (atakum.bel.tr, 2017: 58 ve ishaktasci.com.tr, 2017).İlkadım Belediyesi'nin 2015-2019 Stratejik Planı incelendiğinde, çocuklara ilişkin bir ifade bulunmadığı görülmektedir.Tekkököy Belediyesi'nin 2015-2019 Stratejik Planı'nda yer alan performans göstergeleri ve bazı faaliyetler bölümünde, çocuklara yönelik olarak mevcut kırk adet oyun parkının bulunduğu, 2015, 2016, 2017 ve 2018 yıllarında beş, 2019 yılında ise 6 adet çocuk parkının yapılacağı yer almaktadır (sp.gov.tr, 2017: 68). Canik Belediyesi'nin 2015-2019 Stratejik Planı incelendiğinde, çocuklara ilişkin bir ifadenin yer almadığı görülmektedir. Bununla birlikte, Canik Kent Konseyi, Engelliler Meclisi, Gençlik Meclisi ve Kadın Meclisi'nin yanında Çocuk Meclisi'ni hayata geçirmek için çalışmalar başlatmıştır. Ayrıca Canik'te, 15-17 Mayıs 2015 tarihleri arasında düzenlenen "Geçmişten Günümüze Şehir ve Çocuk" konulu uluslararası sempozyumda, şehir ve çocuk" konusu sınırsız zaman ve mekân içinde incelenme ve kıyaslanma imkânı bulmuştur (canik.bel.tr, 2017).

Ayrıca Samsun kentinde, Ondokuz Mayıs Üniversitesi bünyesinde, Senato'nun 2010 tarihli kararı gereğince Ondokuz Mayıs Üniversitesi Çocuk Eğitimi Uygulama ve Araştırma Merkezi (OMUÇEM) kurulması teklif edilmiştir. Merkezin Yönetmeliği Resmi Gazetenin 30-03-2011 tarih ve 27890 sayılı gazetesinde yayımlanmış ve 22 Ağustos 2011'de ilk müdür ataması yapılmıştır. Üniversite bünyesinde kurulan merkezin amaçlarına bakıldığında, ilköğretim ve ortaöğretim düzeyindeki öğrencilerin ilgi duydukları bilim ve sanat alanlarıyla ilgili güvenilir ve güncel bilgiyi, o alanın önde gelen bilim insanlarından ve üniversitenin ilgili birimlerinden almasını sağlamak, herhangi bir alanda daha detaylı ve derinlemesine bilgi sahibi olmak isteyen öğrencilere bu bilgiyi sağlamak, bilimsel bilginin toplum tarafından erişilebilirliğini artırmak, öğrencilerin meslek seçiminde ihtiyaç duyduğu bilgi ve deneyimleri vererek yardımcı olmak, yapılacak eğitim-öğretim faaliyetleri ile ilgili olarak üniversitenin akademik elemanlarına uygulama ve araştırma yapma imkânı sağlamak yer almaktadır (cocukuniversitesi.omu.edu.tr, 2017).

SONUÇ

Kentsel mekânlarda çocuklara ilişkin sorun alanlarının tespitinde ve çözüm önerilerinin geliştirilmesinde, yerel yönetimlerin sorumluluğu çok önemlidir. Kentlerin, çocukların rahatlıkla sokağa çıkabildiği, kendilerini geliştirebildiği ve de korunduğu mekânlar haline gelmesinde, uluslararası alanda çocuklara ilişkin yaşanan gelişmelerin takip edilmesi ve bunların ilgili yerel yönetimlerden başlayarak uygulamaya geçirilmesi önemli bir konudur. Kentlerin çocuklar için yaşanabilir mekânlar haline getirilmesinde çocuk dostu kent politikaları önem taşımaktadır.

Türkiye nüfusunun yaklaşık üçte birini oluşturan çocukların ihtiyaçları ve öncelikleri, bu dinamik ve hızlı değişim sürecinde dikkate alınmalıdır. Çocukların yaşadıkları ortamın, çocuk dostu kent politikalarıyla desteklenmesi, çocukların kentsel mekândan göz ardı edilmediği, çocuk odaklı yerel yönetim politikalarıyla mümkündür.

Samsun kentindeki yerel yönetimlerin çocuk dostu politikaları değerlendirildiğinde, kent hayatında çocukların daha çok oyun parklarıyla görünür hale getirilmeye çalışıldığı görülmektedir. Bu

önemli bir adım olmakla birlikte yeterli değildir. Samsun kentinin çocuk politikalarının genellikle oyun parkları örneğinde olduğu gibi tek boyutlu ele alındığı görülmektedir. Çocukların eğitimi ve gelişimine yönelik sosyal programlar ve etkinliklerin sayısı oldukça azdır. Üniversitenin, Çocuk Eğitimi Uygulama ve Araştırma Merkezi olmakla birlikte, üniversite gibi bir potansiyelin çocuk politikalarının oluşturulması konusunda yeterince değerlendirilmediği söylenebilir.

Sonuç olarak, çocukların kentlerle ilgili alınan kararlara etki edebilmesi, istedikleri kentle ilgili fikirlerini dile getirebilmeleri, sağlık, barınma, eğitim gibi temel hizmetleri alabilmeleri, çeşitli kültürel ve sosyal etkinliklere katılabilmeleri gibi konulara ağırlık verilmesi Samsun kentinin çocuklar için daha yaşanabilir mekânlar haline dönüştürülmesine katkıda bulunacaktır.

KAYNAKÇA

Atakum Belediyesi 2015-2019 Stratejik Planı, <http://www.atakum.bel.tr/belgeler/plan.pdf>, 20.04.2017.

Atakum Belediyesi, <http://ishaktasci.com.tr/projeler.html>, 20.04.2017.

Avrupa Kentsel Şartı 2, http://www.yerelnet.org.tr/basvuru_kaynaklari/yy_mevzuati/mevzuat_detay.php?kod=696&turu=ua, 10.04.2017.

Geçmişten Günümüze Şehir ve Çocuk, <http://www.canik.bel.tr/sempozyumdetay.asp?id=15322>, 11.04.2017.

Çocuk Dostu Şehir Girişimi, <http://childfriendlycities.org/tr/genel-bakis/cds-girisimi>, 11.04.2017.

Çocuk Dostu Şehirler Sekreteryası, <http://childfriendlycities.org/tr/genel-bakis/cds-sekreteryasi/>, 11.04.2017.

Çocuk Dostu Şehirler, <http://www.unicef.org.tr/files/bilgimerkezi/doc/CFC%20Catalogue-TR.pdf>, 05.04.2017.

Çocuk Dostu Şehirler, <http://unicef.org.tr/sayfa.aspx?id=64>, 10.04.2017.

Çocukların Hakları, <http://www.cocukhaklariizleme.org/bir-tarihce-cocuklarin-haklari-ve-birlesmis-milletler-cocuk-haklarina-dair-sozlesme>, 07.04.2017.

Çocuk Haklarına Dair Sözleşme, http://www.unicefturk.org/public/uploads/files/UNICEF_CocukHaklarinaDairSozlesme.pdf, 07.04.2017.

Çocuk Hakları ve Çocuk Haklarına Dair Sözleşme, <http://cocuk.basbakanlik.gov.tr/cocuk.html>, 08.04.2017.

Dikmen, Çiğdem Belgin (2017), “Avrupa Kentsel Şartı Ulaşım ve Dolaşım İlkeleri Kapsamında Engellilerin Kentsel Alan Ve Yapılara Erişilebilirliğinin Sorgulanması: Yozgat Örneği”, dergipark.ulakbim.gov.tr/nwsaeng/article/download/5000066904/5000062271, e-Journal of New World Sciences Academy 2011, Volume: 6, Number: 4, Article Number: 1A0200, (10.04.2017).

Dünya Çocuklarının Durumu Raporu 2016, <http://www.unicefturk.org/yazi/unicef-dunyanin-dezavantajli-cocuklarini-yoksulluk-egitimsizlik-ve-erken-olumler-bekliyor>, 12.04.2017.

İstatistiklerle Çocuk 2015, <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=21521>, 14.04.2017.

Kadın Dostu Kentler, <http://www.kadindostukentler.com/proje-yeep.php>, 24.03.2017.

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

Ondokuz Mayıs Üniversitesi Çocuk Eğitimi Uygulama ve Araştırma Merkezi, <http://cocukuniversitesi.omu.edu.tr/tanitim/28/>, 19.04.2017.

Onuncu Kalkınma Planı 2014-2018, Çocuk Çalışma Grubu Raporu, Ankara, 2014, <https://abdigm.meb.gov.tr/projeler/ois/egitim/020.pdf>, 12.04.2017.

Ökmen, Mustafa - Yılmaz, Abdullah (2015), “Kentleşme Sürecinde Yerel Yönetimlerin Sosyal Sorumluluğu ve Çevre”, (Edt. Mustafa Ökmen), Yerel Yönetimlerde Güncel Gelişmeler – Kuramdan Uygulamaya, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa, s. 459-475.

Palabıyık, Hamit (2014), Avrupa Kentsel Şartı, Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi Anlaşmalarında Avrupa Konseyi,(Edt Zerrin Toprak, Hikmet Yavaş, Mustafa Görün), Birleşik Yayınları, İzmir, s.197-253.

Samsun Nüfus, <http://www.nufusu.com/il/samsun-nufusu>, 15.04.2017.

Samsun Büyükşehir Belediyesi 2015-2019StratejikPlanı,http://www.samsun.bel.tr/Icerik/Dosya/www.samsun.bel.tr_13_KM3D72FW_2015__2019_stratejik_plan.pdf, 10.04.2017.

Tağmat, Tuğçe Selin (2017), Yönetimin Kalitesi Kentlerin Yaşanabilirliğinde Gizli, Yerel Yönetim Modelleri ve Katılımcı Süreçler: Avrupa’da Güncel Belgeler,<http://www.mimarlikdergisi.com/index.cfm?sayfa=mimarlik&DergiSayi=360&RecID=2014,09.04.2017>.

Tarihçe, <http://www.samsun.bel.tr/kurumsal.asp?kurumsal=1-tarihce>, 10.04.2017.

Tekkeköy Belediyesi 2015-2019 Stratejik Planı, http://www.sp.gov.tr/upload/xSPStratejikPlan/files/NcNpA+Tekkekoy_Belediyesi_2015-2019_SP.pdf, 20.04.2017.

Türkiye’de Çocuk Dostu Şehirler, <http://www.unicefturk.org/yazi/cocuk-dostu-sehirler>, 04.04.2017.

UNICEF Çocuklar İçin Birleşin, https://www.unicef.org/turkey/hm/_hm3_2010.html, 12.04.2017.

UNICEF Innocenti Araştırma Merkezi, Çocuk Dostu Şehirler Kurmak Eylem Çerçevesi, http://childfriendlycities.org/wp-content/uploads/2013/turkish/Building_Child_Friendly_Cities.pdf, 11.04.2017.

Yerel Yönetimlerde Çocuk Hakları Birimi Gaziantep için Örnek Uygulama Kılavuzu, Nisan 2009 Uluslararası Çocuk Merkezi, <http://www.cocukhaklariizleme.org/wp-docs/Yerel%20Y%C3%B6netimlerde%20Cocuk%20Haklari%20Birimi%20-%20Gaziantep%20icin%20Ornek%20Uygulama%20Kilavuzu.pdf>, 08.04.2017.

2004 tarihli 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, <https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5216.html>, 31.03.2017.

2005 tarihli 5393 sayılı Belediye Kanunu, <https://www.tbmm.gov.tr>, 31.03.2017.

KENT KİMLİĞİ VE KÜLTÜRÜ AÇISINDAN ÇARŞILAR

Mustafa BÜYÜKTÜRKMEN

ÖZET

Kent kimliğinin ve kültürünün yaşatılmasında önemli bir değer olarak karşımıza çıkan çarşılar, günümüzde yerel yönetimlerin aktif ve katılımcı yenilenme projeleri ile birlikte daha da büyük önem kazanmıştır. Özellikle Arasta, Bedesten, Kapalıçarşı ve şehrin kendi ismi ile anılan çarşılar, tarih boyunca ticaret hayatına yön vermiş olup üretilen yöresel ürünlerin yanı sıra uzun yıllar boyunca sanayi ürünlerinin de ticareti anlamında vilayetlerin kalkınmasında önemli rol oynamıştır. Kent kültürünün genel özelliklerini, insanların yaşam biçimleri, yemek alışkanlıkları, giyim tercihleri gibi yörenin kendine özgü değerlerini içinde barındıran bu çarşılar, yaşamını sürdürdüğü kentin özelliklerini anlatması ve tarihi-turistik değerini artırması açısından kent için önemli bir yere sahiptir.

Bir kentte yaşayanlar, belli bir kültürel yaşam biçimine dahil insanlar olarak kozmopolit bir alan oluştururlar. Yerel yönetimlerin bakış açısı; Kentte yerleşen farklı kültürleri, ekonomik işlevleri ve sosyal katmanları, fiziksel oluşumları, doğal ve yapılı çevreyi, topografya ve morfolojiyi, kentin bulunduğu bölge içindeki işlevi ve konumunu, kendine has kültürel ve doğal özelliklerin mekânsal karşılıklarını, bunların bir arada oluş ve etkileşim biçimlerini kavramayı, tanımayı, tanımlamayı ve kuvvetli bir öngörüye varmayı gerektirir. Bunun için yerleşmeye ilişkin yalnız güncel veriler değil, yerleşmelerin tarihi gelişimi, geçmişten gelen referansları, yerleşmeyi o güne getiren koşulları, dinamikleri de bilinmeli ve bu bilgiler ışığında irdelenmelidir. Bildiride; Kent kültürünün tanıtılmasında önemli bir yere sahip olan çarşıların özellikleri ve sosyo-kültürel hayattaki yeri incelenmiş olup, ayrıca çarşıların turizm değeri açısından gelişimine yönelik öneriler sunulmuştur.

Anahtar Kelimeler: Kent Kimliği, Kent Kültürü, Çarşı

BAZAARS IN TERMS OF URBAN IDENTITY AND CULTURE

ABSTRACT

The bazaars, which have emerged as an important asset in the survival of urban identity and culture, have gained even more importance together with active and participatory renewal projects of local governments. Especially Arasta, Bedesten, Grand Bazaar and bazaars, which are known by the city's own name, have played an important role in the development of the provinces in the meaning of trade, as well as the regional products produced for many years. These bazaars, which have their own unique values such as the general characteristics of city culture, people's lifestyles, food habits and clothing preferences, have an important place in the city in terms of explaining the characteristics of the city they live in and increasing their historical and touristic value.

Those who live in a city form a cosmopolitan area as people involved in a certain cultural life style. Local government's point of view; To understand the different cultures, economic functions and social layers, physical formations, natural and built environment, topography and morphology, function and location within the city, spatial responsibilities of their own cultural and natural features, their interactions and forms of interaction, And a strong foresight. The historical development of the settlements, the references from the past, the conditions that brought the settlement to that day, the dynamics of these settlements should be known and analyzed in light of this information. In this paper; The characteristics of the bazaars which have an important place in introducing the city cultures

* Öğretim Görevlisi, Gazi Üniversitesi Polatlı Sosyal Bilimler MYO, m.buyukturkmen@gmail.com

and their place in the socio-cultural life have been examined and suggestions for the development of the markets in terms of tourism value have been presented.

Keywords: *Urban Identity, Urban Culture, Bazaar*

GİRİŞ

Çarşı; insanların çeşitli ihtiyaçlarının karşılandığı şehrin en işlek yerlerine kurulmuş üstü açık veya kapalı alışveriş mekânlarına verilen isimdir. Osmanlı mimarisinde üstü açık ya da kapalı bir eksen üzerine yan yana veya karşılıklı olarak dizilmiş dükkân sıralarından oluşan ticaret yapısı türü olan “Arastalar”, çarşının odağını oluşturan kıymetli eşyaların satıldığı ve önemli evrakların saklandığı “Bedestenler”, esnafın ve zanaatkârın üretim ve ticaret yaptığı “Hanlar” ve bütün bu birimleri içeren “Çarşılar” bulunmaktadır (Küçükkömürcü,2005;1). Uzun ve geniş bir ana cadde şeklinde kentin en işlek alanına kurulan bu çarşılar, çeşitli türde ürün veya hizmetin sunulduğu yan yana dizilmiş dükkânlardan oluşur.

Çarşılar, sadece ticaret yapılan bir alan olmayıp, aynı zamanda üretim yapılan ve birçok sosyal tesisi de içinde bulunduran bir sistemdir. Bu nedenle de şehir hayatının merkezi durumundadır. Bu sistem içinde, meslek gruplarına ait çarşı ve pazarların dağılışı da belirli bir düzen içindedir. Çarşı siteminin merkezini ulucami veya bedesten oluşturur. Bu merkezin etrafında da ticaret yapılan alanlar bir kuşak oluşturmaktadır. Bu kuşak aynı zamanda konaklama, dinlenme, ibadet ve kişisel hizmetler gibi fonksiyonlara da sahiptir (Şeyban,2012: 710).

Arasta

Osmanlı döneminde alışveriş merkezlerinin ilk örnekleri olan Arasta'nın tanımına bakarsak; Osmanlı mimarlığında bir eksen üzerinde dizilmiş dükkân sıralarından oluşan, üstü açık ya da kapalı çarşı yapısıdır diyebiliriz. Arastalar bağımsız olarak inşa edildiği gibi, gelir elde etmek amacıyla bir vakfa bağlı ya da bir külliye'nin bir bölümü olarak da kurulabilirdi. Bu yapıların bazıları karşılıklı iki sıra dükkândan oluşurdu (İĞİAD, 2010; 9). Kavaflar, köşkerler, yemeniciler, saraçlar, semerciler, nalbantlar bir arastada; kasaplar, kebabçılar, aşçılar başka, manifaturacılar, yorgancılar, takkeciler, yağlıkçılar, terziler, kürkçüler, kapamacı dükkânları, yün, pamuk, iplik satıcıları bir başka arastada faaliyet gösterirdi.

Türk ticaret geleneği ve alışveriş kültüründe önemli bir yere sahip olan arastalarda da tıpkı bedesten ve hanlarda olduğu gibi bir takım âdet, gelenek ve görenekler vardı. Arastalarda esnaf güruhu arasında çok sıkı bir ilişki bulunmakla beraber çeşitli âdet ve gelenekler bu tür mekânlarda düzenin ve adaletin sağlanmasında bağlayıcı bir role sahiptir. Geleneksel hayatın izlerini taşıyan bu ve buna benzer yapılarda dini pratiklerin uygulanışı da önemli bir husustur. Bu bakımdan Türk-İslam kültüründe ticari hayatı şekillendiren ve “ekmek teknesi” olarak imgeleştirilen bu tür yapılarda ticari ahlak, sifata kavramı, göz hakkı, helal-haram gibi bir takım dini-geleneksel pratiklerin uygulanışına büyük önem verilirdi. Bu geleneklerden en göze çarpanı ise her sabah arasta esnafının dükkânlarını açmadan evvel topluca dua etmeleri ve dürüst iş yapacaklarına dair yemin etmeleriydi. Bunun için kimi arastalarda dua meydanları kimilerinde ise dua kubbelerinin bulunduğundan söz edilmektedir (Gülüm,2012; 86).

Bedesten

Genel olarak ince uzun, dikdörtgen planlı olarak görülen bedesten yapıları, silah, kumaş, değerli eşya gibi malların satıldığı, üstü örtülü, korunaklı kâgir çarşılarla verilen bir isimdir. Kentin asıl kapalı çarşısını oluşturan bu yapılar, büyük ve uluslararası ticaretin gerçekleştirildiği mekânlardır. Bedestenler de bir tür arasta olmakla birlikte, kent halkının değerli eşyalarını ve paralarını sakladıkları, bunları

değerlendirdikleri bir banka veya borsa işlevi de gördüğü belirtilmektedir (Dede, 2010; 40). Genellikle ulu caminin yanında konumlanan ve bir tür Kapalıçarşı olan bedestenin içinde, her farklı meslek erbabı için bedestenin sokaklarında belirli bir yer ayrılır ve her cadde orada toplanan meslek erbabının adıyla anılırdı. Çarşıda satıcı olarak yer alabilmenin ve alışveriş işlemlerinin, Sâhibü's-sûk (çarşının hâkimi) diye adlandırılan Muhtesib tarafından denetlenen kuralları ve geleneksel İslamî ticaret ahlâkını esas alan âdâbı vardı (Şeyban, 2012:710).

Çarşı, kapalı çarşı ve arasta gibi geleneksel alışveriş mekânlarının çekirdeğini oluşturan bedestenler şekil ve fonksiyon bakımından hanlara benzetilmiştir. Özellikle bedestenlerin yeni yeni kurulduğu 13-15. yüzyıllarda hanlara da bedesten denmiştir. Bu algının ortaya çıkmasındaki en önemli sebep ise bedestenlerin kuruluş aşamasında tıpkı hanlar gibi ticaret ve seyahat süresince yolcuların ihtiyaçlarının karşılandığı bir mekân gibi işletilmesidir. Ancak 15- 16. yüzyılda bedestenlerin sadece ticarete yönelik mekânlar haline getirilmesiyle bu algı değişmiştir. Böylece, bedestenler büyük şehirlerde kurulan ve sadece borsa ve ticaret merkezi olarak işleyen bir yapı haline gelmiştir (Gülüm, 2012:81).

Bilinen başlıca bedestenler; Edirne, Bursa, İstanbul-Büyük Bedesten (İç Bedesten), İstanbul-Yeni Bedesten (Sandal Bedesteni), Urfa, Trabzon, Amasya, Ereğli (Konya), Kayseri Bedestenidir.

Kapalı Çarşı

Osmanlı döneminde kent kimliğinin ve ticari dokunun merkezi sayılan bir diğer önemli alışveriş mekânı ise kapalı çarşılardır. Kapalı çarşılar, karşılıklı satış birimi dizilerinden oluşan üstü kapalı sokaklar olarak tanımlanmaktadır. Kapalı çarşılar labirent etkisi yaratan dolaşım sistemleri, çok sayıda dükkanı bir araya getiren örüntüleri ile farklı bir mimari yapıya sahiptir. Bu tip çarşılarda, sokaklar sanat ve ticaret kollarına göre ayrılmışlardır. Eskiden kapalı çarşı içinde satılan mal ya da karşılanan hizmete yönelik olarak yorgancılar, terlikçiler, fesciler, basmacılar, baharatçılar gibi meslek gruplarına göre bölümlenmelere uğrayan sokaklar günümüzde bu fonksiyonlarını yitirmekle beraber, sadece birer sokak ismi olarak eski bir hatırayı canlı tutmaya çalışmaktadır.

Geçmişte olduğu gibi günümüzde de kentin en kalabalık ve hareketli mekânları olan kapalı çarşılar, envai çeşitte mal ve hizmetin bir arada sunulduğu geleneksel mekânlardan biridir. Hem ticaret hem de alışverişe imkân sunan bu mekânlar tarihi dokusu ve kültürel yapısıyla da birçok insanı kendisine çekebilmektedir. Türk işi gümüşten yapılmış eserler, bakır, bronz hediyeelik ve dekoratif eşya, seramik ve deriden yapılmış mamulleriyle hediyeelik eşya sektöründe çok çeşitli ve üstün bir hizmet kalitesi sunan bu mekânlarda mücevherat da önemli bir yere sahiptir. Geleneksel Türk El Sanatlarının en güzel örneklerinin sergilendiği bu mekânlarla özdeşleşen bir diğer geleneksel maddi kültür unsuru da şüphesiz ki el halıdır. Son derece kaliteli ve değerli olan bu halılar dünyanın dört bir yanından alıcı bulurken aynı zamanda dünyanın her yerine gönderilebilmektedir. Toplumsal hayat içerisinde birbirinden önemli işlevlere sahip olan bu mekânlara, önemli ticaret merkezleri olmanın ötesinde toplumun kültürel yapısını yansıtan kültür merkezleri olarak da büyük sorumluluk yüklenmiştir. Özellikle Osmanlı toplumunda ticari hayatın akışı ve geleneksel bir alışveriş kültürünün oluşmasında da bu ve buna benzer mekânların önemi büyüktür.

Ülkemizde birçok kent, tarih içinde etkin olmuş, farklı uygarlıkların bıraktığı izler üzerinde kurulmuş ve gelişmiştir. Günümüz kent merkezlerindeki ticaret alanlarında belirgin olan bu izler, modern kentin gelişimini de etkilemektedir.

Çarşılar doğrudan bir alışveriş mekânı olmaktan ziyade “yer” kavramı etrafında oluşan bir mekânsal örgütlenmeyi işaret eder. Bu sebeple çarşı denince alışveriş ve ticaretten ziyade kentin “en işlek ve kalabalık yeri” aklı gelir. Bu yüzden insanlar çarşıya sadece alışveriş veya ticaret için değil sosyal hayatın akışına katılmak için giderler. Çarşılar ile ilgili bu durum günümüz için de geçerlidir. Günümüzde de küçük kent ve kasabalarda yöre halkının buluşup bir araya geldiği, çeşitli sosyal

aktiveleri gerçekleştirebildiği ve bunun yanı sıra alışveriş ve ticaret yapabildiği kentin en işlek ve kalabalık kamusal alanlarına “çarşı” denmektedir. Geleneksel çarşı yapıları, kendiliğinden zamanla yayılarak oluştuğu için çevresi ile uyum içinde gelişmiş, çevresindeki yollara ve yapılara bağlı olarak şekillenmiştir. Ayrıca çarşının üstünün kapalı ya da açık olması çevresel verilere bağlı olarak gelişmiştir (Küçükörmürcü,2005; 175).

Osmanlı çarşılarının genellikle şehrin iç kalesine yakın bir alanda kurulduğu görülmektedir. Çarşıların şehir kalesine yakın bir alanda yer almaları tesadüfen ortaya çıkan bir sonuç değildir. Özellikle Orta Asya şehircilik kültürlerinde, şehir yöneticilerinin iç kale veya kalenin yakınındaki bir alanda yer almaları, idari hizmetlerin bu alan içinde yoğunlaşmasına neden olmuştur. Ticaret ve sanata verilen önem dolayısıyla şehrin ticaret alanları da bu alanın çevresinde toplanmışlardır. Bursa, Sivas, Kayseri, Erzurum, Şanlıurfa, Edirne ve birçok şehirdeki çarşılar şehrin iç kalesinin hemen yakınında kurulmuştur. Bu alan, genelde iç kalenin güvenlik nedenleriyle üzerinde yer aldığı yüksek bir tepenin etekleri veya bitimi olmuştur. Genelde düz bir alanın tercih edildiği görülmekteyse de, şehrin sit şartları itibarıyla, çarşıların kurulduğu yer bir yamaç veya eğimli bir alana da tekabül edebilmektedir. Şehrin can damarı hükmünde olan çarşıların güvenli bir alanda yer alması gerekliliği, iç kaleye yakın olmayı gerektirmiştir (Şahinalp ve Günel,2012; 155).

KENT KÜLTÜRÜ AÇISINDAN ÇARŞILAR

Günümüzde; kentin dokusu ve kültürünü yansıtan kapalı çarşılar, alışverişin yanı sıra tarihi geçmişi, kültürel yapısı ve mistik havasıyla milyonlarca turisti kendisine çeken bir geleneksel cazibe merkezi durumundadır. Kent ve yurt insanı kadar yabancı milletlerden de gelen turistlerin akın ettiği bu mekânlar, geleneksel Osmanlı mimarisinin ve kent dokusunun izleri yansıtan yerler olması bakımından da tarihi ve kültürel olarak önem ihtiva etmektedir. Türkiye’de geleneksel yollarla üretimi yapılan ve ihraç edilen her türlü ürünün yer aldığı bu mekânlar, birçok kültürel unsur ve rengin iç içe geçtiği kozmopolit bir mekân konseptine sahiptir. Bu kozmopolit yapı ve kültürel çeşitlilik hem birbirinden farklı ürün gruplarını yan yana satan geleneksel dükkânlarla, hem de yerli ve yabancı müşteri veya turistlerin iç içe geçip kaynaşmasıyla sağlanmaktadır. Yani çarşılar sadece alışveriş yapılan yerler değil, sosyal ve kültürel her türlü etkinliğin gerçekleştirildiği bir kamusal alan olarak görülmelidir.

Kapalı çarşmayı turistik açıdan önemli kılan en temel özelliklerinden bir tanesi de konumudur. Ayrıca modern ürünlerin yanında geleneksel Anadolu motifli ürünlerin de bulunması çarşının çekiciliğini biraz daha arttırmaktadır. Kapalı çarşı esnafının çarşı için turizmi önemli bir yere koymasında bunların önemli etkisi bulunmaktadır (Zengin ve Şengel, 2014; 9). Sokak isimlerinin çarşmayı mesken tutan esnalara dair ipucu verdiği kapalı çarşıda, tarihin izini takip etmek biraz daha kolaylaşır. Kurulduğu dönemde ve sonrasında uzun yıllar her sokağının belli bir ürüne ayrıldığı çarşı dokusunda bu durum, lonca geleneğinin bir uzantısıdır. Ticareti de kolaylaştıran bu yapılanma şekli müşterinin aradığını kolayca bulmasını sağlarken ürün ve fiyat karşılaştırması yapmasını da kolaylaştırmaktadır. Tüketicinin aradığı ürünü belirli bir bölgede bulabilmesi ve sadece talebi doğrultusunda çarşmayı dolaşması, hem çarşı içindeki insan dolaşımını rahatlatmakta hem de tüketicinin satın alacağı ürünü rahatlıkla muadili diğer ürünlerle kıyaslayabilme imkânını sağlamaktadır. Burada geçmiş ticaret geleneğinin devam eden davranış biçimi olarak “pazarlık” kavramını kapalı çarşının bir parçası olarak görmek önemlidir (Olgun, 2006; 22). Bugünkü ticaret anlayışımıza ve geçmişten bugüne akan süreçte Türkiye'nin ticari yaşam ve kültürüne önemli izler bırakan model, işte bu çarşı geleneğidir.

Olağanüstü hızla akan zamana karşı değişme isteğine kayıtsız kalamayan kapalı çarşı, bugünün seyyahlarını farklı bir görüntü ile karşılamaktadır. Kapalı çarşıların birçoğu günümüz itibarıyla incelendiğinde tarihsel işlevinden uzak bir görüntü sergilemektedir. Dükkânlardaki işleyiş, belli bölümlerin belli iş kollarına ayrılmanın ötesinde, en çok getirinin hangi iş kolundan geleceği düşüncesiyle şekillenmektedir. Dolap odalardan geniş dükkânlara terfi eden çarşı esnafı mallarını camekân vitrinlerinde artık farklı bollukla sergilemektedir. Sergilenen nesne sayısının minimumda

tutulduğu yeni gözde alışveriş merkezi vitrinlerinin tersine, altınından çömleğine kadar üretilmiş her tür nesnenin pazarlığının yapılabileceğini hissettiren bu boy göstermede spot ışıklarla aydınlatılan vitrinler, alışverişin bir performans sanatına dönüşmesine neden olmaktadır (Olgun, 2006: 22).

ÖNERİLER

Kapalıçarşıların değişen günümüz alışveriş sistemine ayak uydurması ve geleneksel değerinin korunması açısından bazı önlemlerin alınması şarttır. Bu konuda öncelikli olarak yapılması gerekenler ise şunlardır:

- Özellikle tarihi bir değer oluşturan bu çarşıların mekânsal özelliklerinin korunması ve restorasyonu bu anlamda ilk öncelik olmalıdır. Aynı zamanda; restore edilen çarşıların katma değeri yüksek ürünlerle işlevsel hale getirilmeli ve yerli/yabancı turistlerin ilk uğrak yeri olması adına azami çaba sarf edilmelidir. Çarşıların restorasyonu Anıtlar Kurulu'nun şartları dikkate alınarak yapılmalı ve aslına uygun bir şekilde gereken yenilenme sağlanmalıdır.
- Çarşı esnafı, eğitim ve kurslar ile turizm konusunda eğitilmelidir.
- Çarşı denetimi gözden geçirilmeli, çarşılarda dükkan alım-satımlarında kent kimliğine uygun, çarşının genel karakteristik özelliklerini değiştirmeyecek şekilde oluşumlara izin verilmelidir.
- Yerel yönetimler, çarşı kültürünü yaşatmak adına **“Yöresel Ürünleri Tanıtım ve Pazarlama Planı”** oluşturmalı ve kapalı çarşıların denetimine daha da özen göstermelidir.
- Kentin yerel yönetim ve sivil toplum kuruluşlarının bir arada ve katılımcı bir yaklaşımla kentin turizm kalkınma planını destekleyecek şekilde ortak çalışması zorunludur. Ortak paydaşı uluslararası projelerle gerekli finansman sağlanmalı ve destinasyonların tanıtımı uluslararası platformlarda yapılmalıdır.
- Arasta, Bedesten, Han, Kervansaray ve Kapalıçarşı yapılarının tarihsel özelliklerinin incelenmesi ve tespiti açısından **“Ulusal Çarşı Envanteri”** oluşturulması zorunludur.
- Yerel halkın ve yabancı turistlerin ilgisini çekebilecek, kente web ve sosyal medyada görünürlük kazandıracak bir reklam-tanıtım planı oluşturulmalıdır.
- Çarşı esnafının iletişim becerilerini geliştirme konusunda Belediye Meslek Edindirme Kursları ve Halk Eğitim Merkezleri'nin rol alması sağlanmalıdır.
- Kapalıçarşılarda **“Yaşayan Zanaatlar Alanı”** kurulmalıdır. Böylelikle yerli/yabancı turistlerin birebir esnaf ile etkileşimde olduğu, birlikte ortaya çıkaracakları ürünler, Kapalıçarşılara olan ilgiyi daha da artıracaktır. Bu bağlamda yerel yönetimler, üniversiteler ve sivil toplum kuruluşlarının birlikte hareket etmesiyle çarşı esnafının pazarlama ve iletişim konusunda eğitimi sağlanarak Kapalıçarşı'nın kültürel bir değer olarak kalması ve gelişmesi hususunda önemli bir adım atılmış olacaktır.

KAYNAKÇA

Dede, Rahmi (2010), “Bursa Tarihi Kapalıçarşı’da Kentsel Dış Mekân Organizasyonu Açısından Analitik Bir İnceleme”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Uludağ Üniversitesi, Fen Bilimleri Enstitüsü, Bursa.

Gülüm, Erol (2012), “Kültür-Tüketim İlişkisi ve Değişen Alışveriş Kültürü”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

İĞİAD BÜLTEN (2010), “Pazarlama ve Satış Kültürü, Kapalıçarşı ve AVM’ler”, Yıl: 8, Sayı: 21, Haziran, İstanbul.

İnalcık, Halil - Arı, Bülent (2005), “Türk-İslam-Osmanlı Şehirciliği ve Halil İnalcık’ın Çalışmaları”, Türkiye Araştırmaları Literatür Dergisi, Cilt 3, Sayı 6, İstanbul.

Küçükkömürçü, Burcu (2005), “Geleneksel Türk Osmanlı Çarşı Yapıları ve Günümüzdeki Alışveriş Merkezleri Üzerine Bir İnceleme”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Mimar Sinan Güzel Sanatlar Üniversitesi, Fen Bilimleri Enstitüsü, İstanbul.

Olgun, İnci Şahin (2006), “Kapalıçarşı ve Bellek”, Mimar.ist, Mimarlar Odası İstanbul Büyükşehir Şubesi Yayını, Sayı:19, İstanbul.

Şahinalp, Mehmet Sait - Günal, Veysi, (2012), “Osmanlı Şehircilik Kültüründe Çarşı Sisteminin Lokasyon ve Çarşı İçi Kademelenme Yönünden Mekânsal Analizi”, Millî Folklor, Yıl 24, Sayı 93, Ankara.

Şeyban, Lütfi (2012), “Endülüs Çarşı-Pazar Düzeni ve Selçuklu-Osmanlı Geleneğiyle Mukâyesesi”, II. Uluslararası Ahilik Sempozyumu, 19-20 Eylül 2012, Kırşehir.

Zengin, Burhanettin - Şengel, Ümit (2014), "İstanbul Kapalıçarşı Esnafının Turizm Algısı Üzerine Bir Araştırma", XIII. Geleneksel Turizm Paneli, İstanbul.

TÜRKİYE'DE "KADIN DOSTU" KENT BELEDİYELERİNİN STRATEJİK PLANLARINDA KADININ YERİ ÜZERİNE BİR DEĞERLENDİRME

Esra Banu SİPAHİ¹

Hayriye ŞENGÜN²

ÖZET

Kadına yönelik ayrımcılığın ortadan kaldırılması, kadının ekonomik, toplumsal, siyasal ve kentsel yaşamdaki görünürlüğüne artırılması, kadına yönelik her türlü şiddet konusunda kararlı ve sürdürülebilir adımlar atılması, "toplumsal cinsiyet eşitliğine duyarlı" kent yönetimlerinin öncelikli hedefleridir. Bu hedeflere yönelik politikaların uygulamaya konulduğu kentler, "kadın dostu" olarak nitelendirilmektedirler.

Kadın dostu olmanın yolu, kadınların ve kız çocuklarının toplumsal, kültürel, ekonomik ve mekânsal sorunlarının ve beklentilerinin iyi anlaşılmasından ve bunlara yönelik planlama çalışmaları yapılmasından geçmektedir. Söz konusu gereklilikten hareketle, Birleşmiş Milletler Kadınların ve Kız Çocuklarının İnsan Haklarının Korunması ve Geliştirilmesi Ortak Programı (BMOP) tarafından "Kadın Dostu Kentler Projesi" geliştirilmiş ve 21 Kasım 2005 tarihinde imzalanan bir anlaşma ile uygulamaya konulmuştur. Bu tarihten günümüze kadar dünya genelinde on yedi farklı ülkede yüzü aşkın kentte uygulanan projeye, Türkiye'den de on iki kent dâhil olmuştur. Ne var ki, projenin bir parçası olmak, gerçek anlamda "kadın dostu" olmak anlamına gelmemektedir. Diğer bir ifade ile bu kentlerin üstlendikleri "kadın dostu olma" misyonunu ne derece gerçekleştirdikleri tartışma konusudur.

Bu çalışma, Türkiye'nin Kadın Dostu Kentlerinin stratejik planlarından yola çıkarak, belediyelerin kadın odaklılığını sorgulamayı amaçlamaktadır. Çalışmada öncelikli olarak Kadın Dostu Kentler Projesi'ne dâhil olan belediyelerin, stratejik planlarında "kadın"a ne sıklıkta yer verildiği belirlenecektir. Bu doğrultuda, stratejik planlarda yer verilen kadınlara ilişkin mevcut durum analizleri ve kadına yönelik politika hedeflerinden hareketle, uzun erimde gerçek anlamda "kadın dostu olma" potansiyelleri değerlendirilecektir.

Anahtar Kelimeler: Kadın Dostu Kent, stratejik plan, kadın odaklılık.

AN ASSESSMENT ON THE PLACE OF WOMEN IN THE STRATEGIC PLANS OF "WOMEN FRIENDLY" CITIES' IN TURKEY

ABSTRACT

Elimination of the discrimination against women, increasing the visibility of women in economic, social, political and urban life, decisive and sustainable steps towards all kinds of violence towards women are the primary targets of "gender equality-sensitive" urban governments. The cities for which these policies are put into practice are described as "women friendly".

The way to be women-friendly is through a good understanding of the social, cultural, economic and spatial problems of women and girls and expectations and the planning work for them. In this direction, the "Women Friendly Cities Project" was developed by The United Nations Joint Program (UNJP) "To Promote and Protect Human Rights of Women and Girls" and implemented by an agreement which was signed on 21st of November, 2005.

¹ Doç. Dr., Necmettin Erbakan Üniversitesi, SBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, ebsipahi@konya.edu.tr

² Yrd. Doç. Dr. Bayburt Üniversitesi İ.İ.B.F., Kamu Yönetimi Bölümü, hsengun@bayburt.edu.tr

From this date onwards, the project has been implemented in more than one hundred cities in seventeen different countries around the world, including twelve cities from Turkey. However, being a part of the project does not mean to be "women friendly" in a real sense. In other words, it is a matter of debate about the extent to which the cities are committed to the mission of being "women friendly".

This study seeks to question female orientation of the municipalities by looking at the strategic plans of Turkey's Women Friendly Cities. In this context, it will be determined in the study how often the municipalities which are the Project partners of the Women Friendly Cities, included the concept of "women" in their strategic plans. Accordingly, the long term potentials of being "women-friendly" in the real meaning will be evaluated by examining their current situation analyzes and policy goals towards women.

Key Words: *Women-friendly city, strategic plan, female orientation*

GİRİŞ

Geçmişten günümüze değin, kadınlar ve erkekler birbirlerinden farklı sorumluluklar ve görevlerle ilişkilendirilmekte ve hemen her toplumda toplumsal cinsiyet algısının neden olduğu sınırlılıklar, kadınların yaşamını zorlaştıran öğeleri bünyesinde barındırmaktadır. Kadınlar "birey" olmaktan ziyade öncelikle "eş" ve "anne" rolleriyle tanımlandığından, gündelik yaşamda kısıtlanmakta ve kamusal alandaki görünürlükleri erkeklerle karşılaştırıldığında çok daha sınırlı olmaktadır. Bu sınırlandırılma durumu, kadınların kentsel yaşamda olduğu gibi yerel siyasetteki temsil oranlarını etkilemekte ve buda kentin daha çok eril bakış açısıyla planlanması sonucunu doğurmaktadır(Sipahi ve Özsoy, 2015: 35).

Owen, Le Corbusier, Howard gibi "ünlü" planlamacıların yapıtlarını analiz eden çalışmasında Eke, geçmişte de planlamada bir cinsiyet etkeninin var olduğunu, ancak bu etkenin pek de kadınların lehine görünmediğinin altını çizmektedir. Ona göre, ideal kenti planlamayı düşünen kişiler, çalışma ve oturma bölgelerinin giderek daha keskin çizgilerle ayrılması nedeniyle, kadın ve erkeğin rollerinin de bu alanlarda konumlandırımlardır. Böylece kadınların toplum ve kent yaşamının bir parçası olarak algılanmaları önlenmiştir. Kent merkezleri dinamik, kuvvetli dışa dönük, güçlü ve "eril" olarak nitelendirilirken, konut mahalleleri güvenli, edilgen ve "dişil" alanlar olarak tanımlanmışlardır (Eke, 2001: 43).

Günümüzde ise planlamaya egemen eril bakış açısının değişmesine yönelik yapılan "umut verici" çalışmalarla, kadına yönelik kentsel politikalar geliştirilmekte, planlama ve karar alma süreçlerine kadınların katılımı sağlanmakta, kentsel alan kadınları içine alacak şekilde yeniden tasarlanmakta, mekânlar da kadın sorun ve ihtiyaçlarına göre yeniden biçimlendirilmektedir. Bu süreçte, kadınlara yönelik ayrımcılığın ortadan kalkması, kadına yönelik değer yargılarının değişmesi, kadının kentsel hareketliliğinin artması, eğitim ve sağlık hizmetlerinden erkeklerle eşit oranda faydalanmaları, ekonomik yaşama, karar alma mekanizmalarına katılımlarının artırılması ve kadınlara yönelik şiddetle mücadelede kararlı ve etkili adımlar atılması "duyarlı" kent yönetimlerinin öncelik verdiği konular haline gelmektedir. Sözü edilen konuların politikaya dâhil edildiği kentler, kadınların yaşamları için uygun niteliklere sahip olmaları nedeniyle "Kadın Dostu" olarak nitelendirilmektedirler. Kadın dostu olmanın yolu da, kadınlar ve kız çocuklarının kente dair altyapısal, sosyal ve mekânsal ihtiyaçlarının doğru şekilde analiz edilebilmesi, kadınlara özel kentsel hizmetler tasarlanması ve uzun erimli çalışmalar yapılmasından geçmektedir (Şener ve Demirdirek, 2014: 8; Sipahi ve Özsoy, 2016a: 23; Sipahi ve Özsoy, 2016b: 103-104).

Bu doğrultuda, kadınların kentsel sorunlarına çözümler üretilmesi ve kentin kadınlar için daha yaşanılabilir kılınması amacıyla BM tarafından "Kadın Dostu Kentler Projesi" geliştirilmiştir. İlk defa

1998 yılında Latin Amerika’da *cinsiyete duyarlı yerel yönetimler* tarafından başlatılan proje, 2003 yılında Asya ülkelerinde tekrarlanmıştır. Bugün dünya genelinde içlerinde Kore, Finlandiya, Hindistan, Türkiye gibi farklı toplumsal ve kültürel özelliklere sahip ülkelerin olduğu on yedi farklı ülkede, yüzü aşkın kentte, kadın dostu kentler projesi uygulanmakta ve kadınların kentsel sorun ve ihtiyaçlarına çözümler sunulmaktadır (unhabitat.org/gender-equality-network/, 2015; Özsoy ve Sipahi, 2016: 38).

Bu çalışmada, Türkiye’de Projeye dâhil olan 12 kentin³ yönetimlerinin kadın odaklılığı, belediyelerin orta ve uzun erimli yol haritalarını oluşturan stratejik planları bağlamında analiz edilmektedir. Çalışmada öncelikli olarak Kadın Dostu Kentler Projesi’ne dâhil olan belediyelerin, stratejik planlarında “kadın” a ne sıklıkta yer verildiği belirlenmiştir. Bu bağlamda incelenen stratejik planlarda kadınlara ilişkin olarak yapılan mevcut durum analizleri ve kadına yönelik politika amaç ve hedeflerinden hareketle, uzun erimde söz konusu kentlerin gerçek anlamda “kadın dostu olma” potansiyelleri değerlendirilmektedir.

1. TOPLUMSAL CİNSİYET EŞİTLİĞİNİN GERÇEKLEŞTİRİLMESİNDE PLANLAMANIN ROLÜ

Cinsiyet, biyolojik olarak doğumla edinilen eril ve dişil özellikleri karşılayan bir kavramdır. Toplumsal cinsiyet ise, biyolojik tanımından farklı olarak, toplumsal ve kültürel bağlamda cinsiyetin yeniden öğretilmesi ve öğrenilmesi bağlamında hem erkeklerin, hem de kadınların toplumdaki pozisyonunu belirleyen bir kavramdır (Tokuroğlu, 2016: 352). Diğer bir anlatımla, kadının ve erkeğin toplumsal cinsiyet rolleri toplum ve kültür tarafından üretilmekte, biçimlendirilmekte, siyasi yapının-iktidarın normları yoluyla içselleştirilmekte ve kabul ettirilmektedir. Bu süreç, âdeta kadın ve erkek arasında cinsiyete dayalı bir tür “eşitsizlik” ve “hiyerarşi” üretmektedir (YuvalDavis, 1997: 130-132).

Söz konusu asimetrik ilişkiler ve eşitsizliklerle mücadele noktasında gündeme gelen toplumsal cinsiyet eşitliğini sağlamaya yönelik politikalar, kadınların siyasal, ekonomik, sosyal ve kültürel hayatı üretme ve paylaşma konusunda katılımlarını sağlamayı ve erkeklerle aynı haklara sahip olacak önlemlerin alınmasını öngörmektedir (Tokuroğlu, 2016: 354). Devletin üstlendiği bu politikaların belirlenmesi ve yürütülmesi sürecinde farklı aktörler de devreye girmekte ve başta kadın örgütleri olmak üzere, uluslararası kuruluşlar, özel sektör ve yerel yönetimler de kendi alanlarında cinsiyet eşitliğini sağlamaya yönelik çalışmalar yürütmektedirler.

Özellikle son yıllarda değişen devlet anlayışı ve yerelliğin öne çıkması, toplumsal cinsiyet eşitliğinin sağlanmasında kent yönetimlerine önemli sorumluluklar yüklemiştir. Kentsel politikaların belirlenmesinden, stratejik planlamaya kadar birçok alanda toplumsal cinsiyet vurgusunu gözlemlemek olanaklıdır. Kenttaşlarının insanî gelişmişlik düzeyini yükseltmek, onların yaşam kalitelerini artırmak gibi kaygıları olan yerel yönetimler, hedeflerine dezavantajlı toplumsal kesimleri yerleştirmekte ve çalışmalarında bu kesimlere yönelik pozitif ayrımcılık yapmayı tercih etmektedirler. Güvenlik, sağlıklı ve ekonomik konut, kentsel hareketlilik ve kamusal alandaki görünürlük gibi konularda kadınlara yönelik planlama anlayışının gelişmesi ve planlama sürecine katılımlarının sağlanması bu yönetimler için öncelikli amaçlardır. Burgess’in ifadesiyle, “sosyal ilişkilerde erkek egemenliğinin hüküm sürdüğü günümüz kentlerinin cinsiyet açısından tarafsız hale getirilmesi için, mekânsal politikalarla kentsel tasarımın kadın lehine yorumlanması ve değiştirilmesi” bir gerekliliktir (2008: 114).

³ Adıyaman Belediyesi’nin stratejik planına erişme olanağı bulunamadığından, çalışma 11 kadın dostu kent belediyesinin (Antalya, Bursa, Gaziantep, Malatya, Mardin, Samsun, İzmir, Şanlıurfa ve Trabzon Büyükşehir Belediyeleri ile Kars ve Nevşehir Belediyeleri) stratejik planları incelenerek gerçekleştirilmiştir.

Buna karşın Eke, halen planlama disiplininin temel ilkelerinden biri olan “toplum yararı”nın pek de “kadın yararı” olarak işlemediğini ileri sürmektedir. Ona göre, toplumda kadın ve erkeğin kimi zaman benzer, kimi zaman da farklı gündelik yaşamları ve zaman zaman da kesişen ve hatta çelişen görevleri vardır. Her ne kadar bu görevlerin sınırı, toplumun kültür, organizasyon veya kurumsallaşma aşaması veya ailenin sosyal sınıf ve gelir düzeyine göre değişebilmekteyse de kadın ve erkeğin toplumdaki görev, beklenti ve gereksinimleri farklıdır (2001: 40).

Örneğin, İngiltere’de yapılan çalışmalar, kadınların belirgin bir biçimde günlük seyahat düzenlerinin erkeklerinkinden çok daha karmaşık olduğunu ortaya koymuştur. “Zincirleme seyahat” olarak adlandırılan çocuğun okula bırakılması, alışverişe gidilmesi ya da işe yetişmesi gibi gündelik yolculukları kadınlar genelde toplu ulaşım araçlarını kullanarak gerçekleştirmektedirler. Yine, işyeri yakınındaki çocuk bakım birimleri ve alışveriş merkezlerinin yetersizliği, toplu ulaşımında karşılaşılan sorunlarla bir araya geldiğinde, kadının hâlihazırda içinde bulunduğu dezavantajlı durum belirginleşmekte ve yüzleşmek zorunda olduğu istihdam piyasasındaki rekabet gücü de olumsuz yönde etkilenmektedir. Öte yandan, güvensiz kentsel alanlarda bulunmak durumunda kalan kadınlar için kent, erkekler için olduğundan çok daha tehlikeli olabilmektedir (Özdemir Sönmez, 2016: 66).

Bu nedenle toplumsal cinsiyet eşitliğine odaklanan bir planlama anlayışı kadınların yaşamlarının kolaylaştırılması, onların istihdam piyasasında etkin hale getirilmesi ve kamusal alandaki varlıklarının güçlendirilmesi için oldukça önemlidir. Özellikle siyasi katılım mekanizmalarının güçlendirilerek, kadınların plan ve politikaların oluşturulması sürecinde etken kılınması günümüzün “kadın dostu” kentleri için büyük bir önem taşımaktadır.

2. TÜRKİYE’NİN KADIN DOSTU KENTLERİ

BM Genel Kurulu tarafından 1979 yılında kabul edilen Kadınlara Karşı Ayrımcılığın Önlenmesi Sözleşmesi’nin (CEDAW) Türkiye tarafından da 1985 yılında imzalanmasının ardından, ülkemizde kadına yönelik çeşitli kurumsal yapılanmaların ortaya çıktığı⁴, hukuksal düzenlemelere gidildiği⁵, farklı projelerin ve çalışmaların hız kazandığı görülmektedir. Bu projelerden biri olarak Kadın Dostu Kentler Projesi, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü’nün ulusal ortağı ve temel paydaşı olduğu Birleşmiş Milletler Nüfus Fonu (UNFPA) ve Birleşmiş Milletler Kalkınma Fonu-UNDP tarafından yürütülen İsveç Uluslararası İşbirliği ve Kalkınma Ajansı-SIDA tarafından da finanse edilen bir projedir (Keçeci, 2016: 84).

2015 yılı itibarıyla sayıları on iki (Adıyaman, Antalya, Bursa, Gaziantep, Malatya, Mardin, Samsun, İzmir, Kars, Nevşehir, Şanlıurfa ve Trabzon) olan Kadın Dostu Kentler, gerek oluşturdukları Yerel Eşitlik Mekanizmaları ve Yerel Eşitlik Eylem Planları (YEELP)⁶, gerek yerel kadın STK’larla yerel yönetimler arasındaki işbirliğinin ve bu kurumların teknik kapasitelerinin geliştirilmesine yönelik faaliyetleri ile Türkiye’de toplumsal cinsiyet eşitliğinin hem yerel, hem de ulusal düzeyde

⁴ 1987 yılında DPT bünyesinde oluşturulan “Kadına Yönelik Politikalar Danışma Kurulu”, 1990 yılında kurulan Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı’nın 2011’de kurulması gibi önemli kurumsal yapılanmalar CEDAW’ın ardından oluşturulmuştur.

⁵ 1982 Anayasası’nın 10. Maddesi’nde 2004 yılında yapılan değişiklikle; “Kadınlar ve erkekler eşit haklara sahiptir. Devlet bu eşitliğin yaşama geçirilmesiyle yükümlüdür” denilmiştir. Bu anayasa değişikliği ile yapılan diğer hukuksal düzenlemelere anayasal dayanak oluşturulmuştur.

⁶ Kentin ‘tematik planları’ olarak adlandırılan YEELP’ler, 2008 yılında BMOP kapsamında olan tüm illerde Belediye ve İl Genel Meclislerinin onayına sunulmuşlardır. Hazırlanan yerel eşitlik eylem planlarının temel ilkeleri; toplumsal cinsiyetçi yaklaşımı ana politikalara yerleştirmek, cinsiyete duyarlı yaklaşımları /politikaları benimsemek, katılım ve ortaklığı desteklemek, bütüncül bir yaklaşıma dayanmak ve yönetimler arası işbirliğini sağlamak, hizmet sunumunda iyi yönetim anlayışını benimsemek, süreç yönelimli bir yaklaşımla çözüm geliştirmek, sürdürülebilirlik ilkesini gözetmek, izleme, denetim ve şeffaflığı sağlamaktır (Özsoy ve Sipahi, 2016: 39).

geliştirilmesini amaçlamaktadırlar (www.kadindostukentler.org/kdk-kadin-erkek-esitligi.php, 2015). Yerel Eşitlik Eylem Planları aracılığı ile toplumsal cinsiyet eşitliği ilkesinin kurumsal hedef haline gelmesi ve kurumlar tarafından sahiplenilmesi istenmektedir. Bunun için ikincil hedef olarak, “hazırlanan planların kurumların stratejik planlarına dâhil edilmesi” belirlenmiştir (Keçeci, 2016: 84-85).

Bu noktadan hareketle, ilgili belediyelerin stratejik planlarında, “kadın dostu” stratejik hedef ve uygulamalara yer verildiği görülmektedir. Ne var ki, toplumsal cinsiyet eşitliğiyle mücadele etmesi ve kadın odaklılığı konusunda fark yaratması beklenen bu belediyelerin kimileri, en azından stratejik planlamaaşamasında bunu sağlayabilmişken, kimilerinin planlarında kadın konusuna ancak birkaç cümleyle yer verdiği gözlemlenmiştir.

3. TÜRKİYE’DEKİ KADIN DOSTU KENTLERİN STRATEJİK PLANLARINDA KADININ YERİ

1980’li yıllardan bugüne, yaygın kamu yönetimi anlayışı, bir takım yeni paradigmalardan etkisinde kökten bir dönüşüm yaşamıştır (Bozlağan ve Akçakaya, 2016: 100). Değişen kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde gündeme gelen stratejik planlama, kurumların daha etkin, verimli hizmet üretmesini, kamusal kaynakların etkin kullanımını odağına alan bir yaklaşımdır. Bu yaklaşım çerçevesinde ülkeler, merkezi ve yerel düzeydeki örgütlerinde stratejik planlamaya yönelmekte, orta ve uzun vadeli hedeflerini bu tür bir planlama anlayışıyla gerçekleştirmeye çalışmaktadırlar.

Türkiye’de de 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 3. maddesinde; “kamu kurum ve kuruluşlarının orta ve uzun vadeli amaçlarını, ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemlerle kaynak dağıtımlarını içeren plan” olarak tanımlanan stratejik plan, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile nüfusu 50 binin üzerindeki tüm belediyelerin hazırlamakla yükümlü olduğu bir belge olarak gündeme gelmektedir (Kavruk, 2006: 372; Erkul, 2009: 55-56; Keleş ve Mengi, 2017: 127-128).

Kanunda belirtilen yükümlülüğün bir gereği olarak, Türkiye’de birçok belediye stratejik planlama çalışmalarını tamamlamıştır. Bu çalışmanın konusunu oluşturan kadın dostu kentbelediyelerinin de stratejik planlarını büyük oranda hazırlamış oldukları görülmüştür. ‘Kadın dostu’ kentlerden sadece Adıyaman Belediyesi’nin stratejik planına erişilememiştir. Çalışmanın bu bölümünde, kadın dostu kentlerin stratejik planlarında kadına ne ölçüde yer verildiği incelenerek, belediyelerin kadın dostu olma potansiyelleri değerlendirilmektedir.

3.1. Belediye Verilerinde “Kadın”ın Yeri

Stratejik planlamanın ilk aşamasını kurumun içinde bulunduğu mevzuat, kentin gelişim seviyesi gibi dış koşulların belirlenmesinin yanı sıra, iç koşulların, yani kurumun mali, örgütsel, beşeri kaynak, süreç yönetimi, projeleri ve benzeri unsurlarının analiz edilmesi oluşturmaktadır. Bu aşamada Türkiye’de kadın dostu kent belediyelerinin stratejik planlarının verilerinde “kadın”ın hangi koşullarda ve oranlarda yer aldığı sorgulanmıştır.

Öncelikli olarak, stratejik planlarda “kadın” kavramının ne sıklıkla geçtiği incelenmiştir. Tablo 1’de toplam 11 kadın dostu kentin stratejik planında kaç defa “kadın” kavramına yer verildiği görülmektedir.

Tablo 1. Stratejik Planda Kavramın Yer Alma Sıklığı

Kadın Dostu Kentler	Sayı
Mardin	259
Samsun	95
Gazi Antep	52
Bursa	37
Nevşehir	24
Kars	21
Malatya	19
Şanlı Urfa	12
İzmir	10
Antalya	9
Trabzon	7

Tablo 1’de görüldüğü gibi, “kadın” kavramı en çok Mardin Belediyesi’nin stratejik planında geçmektedir ve Mardin, 259 kez ile diğer kentlerden “açık ara” öndedir. Mardin’i 95 kez ile Samsun, 57 kez ile Gaziantep izlemektedir. Trabzon ve Antalya Büyükşehir Belediyeleri’nin planlarında ise “kadın”ın en az düzeyde geçtiği görülmektedir.

Belediyelerin bazılarında cinsiyete göre demografik vb. verilere yer verildiği görülmektedir. Ancak “kadın dostu” olma noktasında üzerinde durulması gereken, ilgili belediyelerde çalışan kadın personele ilişkin verilerdir. Bu bağlamda, Gaziantep, Şanlıurfa ve Trabzon Büyükşehir belediyelerinin stratejik planları hariç diğer belediyelerde cinsiyete göre personel dağılımı da verilmiş, hatta bazılarında kadın personel sayısının azlığı konusunda özeleştirisi de yapılmıştır.

Tablo 2. Kadın Personel Oranı

Kadın Dostu Kentler	%
İzmir	26
Antalya	18
Bursa	16
Kars	13
Samsun	13
Nevşehir	9
Malatya	8
Mardin	6
Trabzon	Belirtilmemiş
Şanlı Urfa	Belirtilmemiş
Gazi Antep	Belirtilmemiş

Tablo 2’ye göre; en fazla kadın çalışan oranına sahip belediye İzmir (%26)’dir. Onu %18 ile Antalya ve %16 ile Bursa izlemektedir. Görüldüğü gibi kadın dostu kentler içinde gelişmişlik sıralaması açısından en üst sırada yer alan kentlerin “kadın görünürlüğü” açısından da önde oldukları görülmektedir. Diğer bir ifade ile bu belediyelerde kadın çalışan oranının yüksek olması sadece belediyelerin yöneliminden değil, aynı zamanda kadınların istihdama katılım oranlarından da etkilenmektedir (Şener ve Demirdirek, 2014: 42). Fakat bu oranların çok düşük olduğunu ifade etmek gerekir. İlk sırada yer alan İzmir’de dahi her dört çalışandan üçünün erkek olduğu düşünüldüğünde, Türkiye’nin kadın dostu kentlerinin istihdam ve kadının kamusal alanda görünürlüğü açısından ilerleme kaydetmiş olduklarını ifade etmek olanaklı değildir.

3.2. Belediyelerin Misyon ve Vizyonlarında “Kadın” Vurgusu

Stratejik planlamanın ikinci aşamasında "Nereye Ulaşmak İstiyoruz?" sorusu cevaplanmaya çalışılır. Bu noktada kurumu ileri taşıyan ve onu diğer kurumlardan farklı ve özel kılan misyonu ve vizyonu gündeme gelmektedir. Misyon; bir kurumun varoluş nedenini açıklarken, vizyon; geleceğe umut veren, çalışanları ateşleyen, kalite ve başarının elde edilmesinde temel hareket noktasıdır ve stratejik planın en basit biçimde ifadesini ve özünü oluşturur (Karasu, 2012: 171).

Türkiye’de kadın dostu kent belediyelerinin stratejik planları incelendiğinde, vizyon ve misyon açısından öne çıkan kent Nevşehir olmuştur. **Nevşehir Belediyesi** misyonunu; “*Sürdürülebilir kalkınma ilkesiyle tarihi ve kültürel değerlerimize sahip çıkarak, Nevşehir’in yaşam kalitesini artırma, özgün kimliğini pekiştirme ve saygın bir dünya kenti haline gelmesine katkı sağlama adına; yerel hizmetleri adaletli, kaliteli, gelişime açık, verimli, eşitlikçi ve etkili bir yönetim anlayışı ile sunmak*” biçiminde belirlemiştir. Özellikle “kadın dostu olma” hedefine yer veren kent vizyonunu; “*Zoru başaran, fırsatı kaynağa çeviren, her alanda örnek kadın ve genç dostu, engelsiz ve model bir belediye olmak*” biçiminde ortaya koymuştur (Nevşehir Belediyesi Stratejik Planı, 2015-2019).

Mardin Büyükşehir Belediyesi’nin Stratejik Planı’nda ise “kadın özgürlüğüne” doğrudan vurgu yapıldığı görülmektedir. Belediye misyonunu; “... *ekolojik, demokratik, kadın özgürlükçü...bir kent ortamı yaratma*” olarak ortaya koymuştur (Mardin Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planı, 2015-2019).

Malatya ve İzmir Büyükşehir Belediyeleri ise misyonlarında “eşitlik” kavramının altını çizmekle birlikte, bu durum doğrudan toplumsal cinsiyet eşitliğine vurgu yaptıkları çıkarımında bulunmaya yetmemektedir (Malatya Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planı, 2015-2019; İzmir Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planı, 2010-2017). Diğer taraftan, **Antalya, Bursa, Trabzon, Gaziantep, Kars, Şanlıurfa ve Samsun Büyükşehir Belediyeleri**’nin misyon, vizyon ya da temel ilke ve değerleri arasında toplumsal cinsiyet eşitliği ya da kadın dostu olmaya dair herhangi bir söyleme yer vermediği görülmektedir (Şanlıurfa Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planı, 2016-2020; KEİG, 2015: 10).

3.3. Belediyelerin Stratejik Hedef ve Amaçlarında “Kadın”

Stratejik planlamanın ikinci aşamasında, vizyon, misyon ve temel ilkeler belirlenirken stratejik amaçlar da saptanır. Stratejik amaçlar, stratejik planın ayrıntılarına ilişkin çerçeveyi çizer.

Stratejik Planlamanın üçüncü aşamasında ise "Gitmek istediğimiz yere nasıl ulaşabiliriz?" sorusu cevaplanmaya çalışılır. Bu aşamada, ikinci aşamada belirlenen amaçlara ulaşmak için hangi politikaların izleneceği (Stratejik hedefler) ve sözü edilen politikalara uygun, uygulama proje ve faaliyetlerin belirlenmesi söz konusudur.

Bu bağlamda kadın dostu kent belediyeleri de stratejik planlarında, “stratejik alanlar”, “stratejik amaç ve hedefler” gibi başlıklar altında belirledikleri çeşitli alanlara yönelik amaç, hedef ve faaliyetlere yer vermektedirler. Bazı belediyelerin stratejik planlarında, doğrudan kadına yönelik amaç ve hedeflerinin olduğu görülürken, kimi belediyeler sadece kadın sığınma evi, yaşam merkezi açma ve yürütme gibi “zorunlu” ya da “göstermelik” faaliyetlere yer verdikleri görülmektedir.

Çalışmanın bu bölümünde kadın dostu kentlerin planlarında yer alan hedef ve amaçlar; şiddetle mücadele, toplumsal görünürlüğü artırılması, kurumsal kapasitenin eşitlikçi biçimde güçlendirilmesi gibi konular biçiminde sınıflandırılarak analiz edilmektedir.

2.3.1. Kadına Yönelik Şiddetle Mücadele

Türkiye’de kadına yönelik fiziksel ve duygusal şiddet hiç kuşkusuz en önemli kadın sorunlarının başında gelmektedir. Bu nedenle şiddetin önlenmesi ya da ortadan kaldırılması kadın

dostu olma iddiasındaki tüm kentlerin öncelikli amacı olmalıdır. Buna karşın Türkiye’de kadın dostu kentlerin stratejik planları incelendiğinde; Nevşehir, Mardin, Bursa, Samsun ve Gaziantep belediyelerinin stratejik planlarında konuya yer verildiği görülmektedir.

Gaziantep Büyükşehir Belediyesi’nin konuyu yalnızca “*kadına yönelik şiddetin ortadan kaldırılması*” biçiminde bir ifade ile yüzeysel olarak ele aldığı ifade edilmelidir (Gaziantep Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planı, 2015-2019). Benzer biçimde **İzmir Büyükşehir Belediyesi**’nin planında da “*Yerel Eşitlik Eylem Planı doğrultusunda kadınların şiddete maruz kalmaması için eğitim temelli destekler sunulacaktır*” denilmekle yetinilmiştir (İzmir Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planı, 2010-2017). Yine **Trabzon Büyükşehir Belediyesi**’nin planında Dezavantajlı Gruplara Yönelik Yapabilirlik Kapasitesini Artırıcı Çalışmalar stratejik hedefi kapsamında “*Şiddet Gören Kadına Yönelik Faaliyetler*” biçiminde çok genel bir ifade kullanılmış, detaya yer verilmemiştir (Trabzon Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planı, 2015-2019).

Nevşehir Belediyesi ise konuyla ilgili somut bir adım atarak, “*Nevşehir’de kadına yönelik şiddetle mücadele etkin rol oynamak*” biçiminde bir stratejik hedef belirlemiş ve “*Kadın Danışma Merkezi hizmetlerinin yürütülmesi*”, “*25 Kasım ‘Dünya Kadına Yönelik Şiddetle Mücadele Günü’ etkinliğinin düzenlenmesi*” ve “*Bilgilendirici ve başvuru mekanizmalarını içeren broşürlerin hazırlanması*” faaliyetlerine performans göstergeleri içinde yer vermiştir.

Bursa Büyükşehir Belediyesi, “*şiddet mağduru kadınlara kişisel bütünlüklerini sağlama konusunda destek olmak*” hedefiyle kadın sığınma evi hizmetlerini yürütmeyi stratejileri arasına almıştır (KEİG, 2015: 15). Odak Alan 6 kapsamında sosyal belediyeçilik anlayışı çerçevesinde dezavantajlı gruplardan olan çocuklara, yaşlılara, kadınlara ve engellilere yönelik hizmetlerin gerçekleştirilmesi strateji hedefler arasında sayılmıştır. Kadın Sosyal Yaşam Merkezi ve Kadın Sığınma Evi çalışmalarıyla kadınların hem korunması hem de görünürlüklerinin artırılması hedeflenmektedir (Bursa Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planı, 2015-2019).

Konuya ilişkin olarak, **Samsun Büyükşehir Belediyesi** stratejik planında Valiliğin hazırlamış olduğu Yerel Eşitlik Stratejik Planı’nda yer alan “*şiddetin büyük bir oranda azalması ve şiddete maruz kalan kadınların/kız çocuklarının rehabilitasyonun sağlanması*” üzerinde durulmuştur. Ancak burada belirtilmelidir ki, şiddet azaltılması değil, “yok edilmesi” gereken bir olgudur.

6360 Sayılı Yasa ile İl Özel İdaresi’nden devreden ve Orta Karadeniz Kalkınma Ajansı tarafından 73.520,00 TL’lik bütçe ile finanse edilen “*Şiddete Dur De Hayatın Değişsin*” projesine stratejik planında yer vererek, kadına yönelik şiddete dikkat çekmeyi ve kadın hakları konusunda farkındalık yaratmayı amaçladığını dile getirmiştir. Proje kapsamında; “*Kadına şiddet konusunda STK’lara eğitim verilmesi, karikatür eğitimi ve sergisi, şiddet ve kadın hakları konulu seminerin hazırlanması, fotoğraf yarışması ve sergisi düzenlenmesi, konuyla ilgili tiyatro gösterilerinin yapılması, şiddet ve yerel çözümler Konulu çalıştaylar düzenlenmesi*” öngörülmüştür. Yine bölgesel bir proje olan Yeşilirmak Havza Gelişim Projesi (YHGP) kapsamında; “*Bölgede Kentsel Toplumsal Yaşam Kalitesinin iyileştirilmesi Kadınlara karşı şiddetin önlenmesi/ azaltılması için, illerde valiliğe bağlı birimlerin ve İnsan Hakları Kurulu (İHK), kadın STK’ları arasında işbirliği ile kadın sığınma evlerinin kurulması ve kadınların şiddete uğramasını önleyici bilgilendirme ve eğitim çalışmaları yapılması*” planlanmıştır (Samsun Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planı, 2015-2019).

Öte yandan, en kapsamlı çalışmanın **Mardin Büyükşehir Belediyesi** tarafından yapıldığı görülmektedir. Kentte kadının toplumsalkonumu, eğitim ve istihdam düzeyinin düşüklüğü göz önünde bulundurulduğunda, konunun geniş ölçekli ele alınmış olması umut vericidir. Kadınlara ayrımcı ve şiddet içeren yaklaşımları ortadan kaldırmak, koruyucu uygulamalarda bulunmak ve toplumsal duyarlılığı artırmak stratejik hedefinden hareketle, stratejik planda –diğer kadın dostu kentlerden farklı olarak- şu uygulamalar öngörülmektedir: “*Şiddete maruz kalan kadınlar için İlk Adım İstasyonu oluşturulması, gerçek anlamda özgür yaşam evleri/köylerinin oluşturulması, şiddete maruz kalan kadınlara yönelik Acil Çağrı Merkezi ve kadın danışma masası uygulamasının çok dilli hizmet verecek*

şekilde başlatılması, fuhuş, küçük yaşta zorla evlendirilme, kadın ticareti ve madde bağımlılığını önlemek için Kadına 'Şiddetin Önlenmesi Müdürlüğü' bünyesinde tespit, önleme, bilgilendirme komisyonu oluşturulması, şiddet sonrası kadınların durumunu takip etmek amacıyla ilgili meslek elemanlarının yer alacağı izleme ve değerlendirme kurulunun oluşturulması, kentte yaşayan bütün vatandaşların toplumsal cinsiyet eşitliği konusunda farkındalık yaratma ve bilgilendirme ağına doğrudan ve kitle iletişim araçları vasıtasıyla dâhil edilmesi ile toplumsal duyarlılığın tesis edilmesi, her ay kadınların içinde bulunduğu durumu ve toplumsal cinsiyet eşitliği sağlamak için yapılan tüm çalışmaları içeren bir 'kadın bülteni' çıkarılması, toplumsal cinsiyet eşitliği ve kadına yönelik şiddetle mücadele konularında broşür, afiş, kitap, bülten, sticker, spot film, spot ses kaydı, pankart gibi eğitim materyallerinin 'çok dilli' olarak hazırlanıp kent geneline dağıtılması ve ilgili hizmetlerin tanıtımının yer alacağı web sayfasının hazırlanması."Görüldüğü gibi, Mardin Büyükşehir Belediyesi⁷ şiddetle mücadele konusuna stratejik planında önemli ölçüde yer vermekte ve diğer belediyelere göre daha "kadın dostu" bir tablo çizmektedir.

2.3.2. Kadının Toplumsal Görünürlüğünün Artırılması

Kadınların siyasi yaşama, yetki ve karar alma sürecine yeterli ölçüde katılamaması (Özcan, 2007: 278) ve kamusal alanda gerektiği gibi var olamaması kadın sorunlarının çözümünü güçleştirmektedir. Bu noktada, kadın dostu kentin temelini, kadının toplumsal, kentsel görünürlüğünün artırılması ve yaşam kalitesinin iyileştirilmesi (Torlak ve Yavuzçehre, 2008: 26) oluşturmaktadır. Kadının güçlendirilmesi, Yerel Eşitlik Eylem Planları ile karar alma mekanizmalarına dâhil edilme çabaları hep bu temel üzerine inşa edilmektedir. Yine, kent yönetimine ve karar alma mekanizmalarına katılımın artırılmasının bir yolu olarak gündeme gelen kent konseyleri (Keleş, 2014: 181; Gül vd., 2014: 290-291) bünyesinde oluşturulan kadın meclisleri aracılığıyla, kadınların yerel karar alma mekanizmalarında aktif rol almalarının sağlanması istenmektedir. Bu nedenle, kadın dostu kent belediyelerinin stratejik planları incelendiğinde, özellikle stratejik hedeflerin odak noktasını bu konunun oluşturduğu görülmektedir. Çalışmanın bu bölümünde, belediyelerin konuya ilişkin olarak öne çıktıkları noktalar analiz edilmektedir.

Stratejik planların kadının toplumsal görünürlüğünün artırılması noktasında ortak stratejileri şu şekilde özetlemek olanaklıdır:

- Cinsiyet ayrımı gözetmeksizin tüm vatandaşlara eşit yaklaşmak
- Kadınların sağlıklı yaşam hakkından eşit biçimde faydalanması
- Kadınların ekonomik hayata eşit katılımının sağlanması
- Kadınların yaşamlarını etkileyen konularda yerel mekanizmalara eşit katılımdan faydalanmalarının sağlanması

Trabzon Büyükşehir Belediyesi'nin kültürel hayatın zenginleştirilmesi hedefiyle, "kadın eğitim merkezi projesi ile kreş ve çocuk eğitim merkezi projesini hayata geçirmeyi" faaliyetleri arasına aldığı görülmektedir (KEİG, 2015: 21). Ayrıca, "kadın dostu kent proje takibi, Avrupa Kadın Erkek şartının takibinin yapılması (Yerel Eşitlik Eylem Planının hazırlanması ve uygulanması) ve ev hanımları'na mobil eğitim verilmesi" gibi hedefler planda yer bulmuştur.

Urfa Büyükşehir Belediyesi, ulusal ve uluslararası hibe ve fonlardan yararlanma hedefi bağlamında kadın istihdamı operasyonel programı projesini hayata geçirmeyi planlamaktadır. Diğeryandan, belediye stratejik planında konuyla ilgili olarak "kadınlar için mesleki eğitim merkezleri oluşturmak, halk sağlığı ile kadınlara yönelik sağlık taraması yapmak, kadınlara yönelik yüzme havuzları yapılmasını sağlamak, kadın destek merkezlerinde kreş açmak, kırsal alanlardaki okuma

⁷Mardin Büyükşehir Belediye Başkanlığı'na İçişleri Bakanlığı'nca Mardin Valisi Mustafa Yaman Mardin Büyükşehir Belediye Başkan Vekili olarak görevlendirilmiştir ve 16.11.2016 tarihinden bu yana görevdedir. Stratejik planlarda öngörülen faaliyetlerin ne derecede uygulanabildiği/uygulanabileceği belirsizliğini korumaktadır.

yazma bilmeyen kadınlarayönelik kurslar açmak, Kadın Dostu Kent olarak cinsiyet eşitliğine duyarlı sosyaldönüşüm eğitimleri vermek, kadın el emeği ürünlerinin pazarlanması için yerteminini sağlamak” gibi hedeflere yer verilmiştir (KEİG, 2015: 21).

Malatya Büyükşehir Belediyesi ise stratejik amaç olarak belirlediği “Malatya il merkezi ve ilçelerinde yaşayan ailelerde aile içi iletişimin sağlanmasına yönelik faaliyetlerde bulunarak boşanma olaylarının azalmasını sağlamak” amacından hareketle, kadın görünürlüğüne ilişkin stratejik hedeflerini ortaya koymaktadır. Bu hedefler; “kadının sportif ve kültürel gelişiminin sağlanması”, “aile içi iletişimin güçlendirilmesine yönelik çalışmaların yapılması” ve “kadın dostu kent imajını öz değerlerle uyumlu, çağdaş, eğitim ve farkındalığı arttırmaya yönelik faaliyetlerle pekiştirmek” biçiminde belirlenmiştir. Ne var ki, planda öngörülen faaliyetler, meslek edindirme kursları ve bilinçlendirme seminerinin ötesine geçememiştir. Benzer tespitleri **Antalya, Gazi Antep ve İzmir** kentleri için de yapmak olanaklıdır. Öte yandan, **Bursa Büyükşehir Belediyesi**, Odak Alan 6 kapsamında; *Toplumdaki Sosyoekonomik Eşitsizliği Azaltmak (Dezavantajlı Grupların Yaşam Kalitesinin Artırılması)* ve kadın sosyal yaşam merkezi ve çocuklar için gündüz bakımevi açmayı faaliyetleri arasına almıştır.

Samsun Büyükşehir Belediyesi'nin stratejik planında istihdam konusuna daha detaylı yer verilmeyle birlikte, diğer kadın dostu kent belediyelerinin faaliyetlerinden farklı bir etkinlikten bahsedilmemiştir. Samsun Valiliği tarafından hazırlanan *Samsun Yerel Eşitlik Stratejik Planı* kapsamında; “Kadın istihdamının gereği ve önemi ile ilgili farkındalığın artırılması, kadınların istihdamı önündeki engellerin kaldırılması, kadınların çalışma koşullarının iyileştirilmesi” dikkat çeken stratejilerdir.

Kars Belediyesi'nin Kentsel Altyapı ve Gelişim Alanı Hedefleri içinde geçen “Yaşlılar, çocuklar, engelliler, kadınlar, kız çocukları gibi dezavantajlı gruplara yönelik kentsel altyapı sunulacaktır” ibaresi de kentte kadın görünürlüğünün artırılmasına yönelik çalışmaların hız kazanacağını işaretidir (Kars Belediyesi Stratejik Planı ve Performans Programı, 2015-2019).

Nevşehir Belediyesi'nin Toplumsal cinsiyet eşitliği yaklaşımının belediye genelinde yaygınlaştırılarak tüm hizmetlere yansımaları sağlama” hedefi doğrultusunda “Cinsiyet etki analizi yapılması ve değerlendirme raporunun yayınlanması, Kardeş şehir belirlenerek proje yapılması” gibi özgün faaliyetlere yer verildiği görülmektedir. Anılan faaliyetlerin çıktuları, diğer kentler açısından yol gösterici olacaktır.

Mardin Büyükşehir Belediyesi'nin stratejik amaç olarak belirlediği “Kadınları Ekonomik, Toplumsal, Kültürel ve Sağlık Açılarında Güçlendirmek” başlığı altında dikkat çekici faaliyetler yer almaktadır. Bunlardan çarpıcı olanlarını şu şekilde sıralamak olanaklıdır: “... Kentin çeşitli noktalarında kadınlara yönelik bebek bakımı, emzirme, wc ihtiyaçlarını karşılayacak küçük istasyonların yapılması, kadınlarla tartışma toplantıları ve forumlar düzenlenerek kadınların kendi sorunlarını birbirleriyle paylaşabilmeleri için platform oluşturulması, savaş mağduru ailelerin yaşadıkları göçmen yerleşkelerindeki yaşamın iyileştirilmesine ilişkin özel politikalar geliştirilmesi, kentin çeşitli bölgelerinde kadının ürettiklerini evin dışında üretim ve satış imkanının artırılması için ekolojik kadın emeği pazarlarının açılması, mesleki eğitim kurslarında başarılı olarak sertifika alan kursiyerlerin istihdamı için ilgili işkolunda faaliyet gösteren şirketlerle iletişim kurulması ve kadınların kendi işyerlerini açabilmeleri hususunda danışmanlık desteğinin sunulması, ev eksenli çalışan kadınların kooperatifleşmesi için danışmanlık hizmetleri düzenlenerek istihdam olanaklarının artırılması, kadının üretim ilişkilerine ve ekonomik yaşama katılımını kolaylaştırıcı tedbirler alınması, yapılacak fizibilite çalışmasının sonucunda belirlenen alanlarda ekolojik üretim kooperatiflerinin kurulmasının sağlanması, mevsimlik işçi olarak çalışan kadın sayısının tespit edilmesi ve bu kadınların mevsimlik göçten kurtarılması için iş imkânlarının yaratılması, planlaması ve yapı mimarisinde cinsiyete duyarlı, ekolojik yaklaşımların/politikaların benimsenmesinin sağlanması, şehir içi trafiğin ve toplu ulaşım sisteminin kadının toplumsal yaşama katılımının kolaylaştırıcı ve geliştirici şekilde düzenlenmesi, kentin değişik cadde ve bulvar ve parklarına kadın isimlerinin verilmesi, kentteki cadde ve sokaklarda özellikle kadınların yaya olarak dolaşabilmelerini engelleyen, güvensizleştiren kaldırım işgallerinin denetlenmesi, kadınların şehir hizmetlerinden daha yoğun şekilde yararlanabilmesi için semt pazarları, mezarlık, spor kompleksleri gibi alanlara yönelik servis ya da indirimli otobüs uygulamalarının düzenlenmesi..”

Yine, **Mardin Büyükşehir Belediyesi**'nin "Kültür-Sanat Dünyasında Kadının Görünürlüğünü Artırılması" stratejik amacı için, farklı stratejilere planında yer verdiği görülmektedir. Örneğin; "...her ay kadın konulu en az üç film gösterimi yapılması, kentin en az üç noktasında Toplumsal Cinsiyet Eşitliği algısını geliştirecek sanatsal yapılar yapılması, kentin kozmopolit yapısına uygun olarak farklı kültürlerde kadınların buluşacağı ve sanatsal ürünlerini sergileyecekleri "Mardin Çok Kültürlü Kadın Emeli Fuarı" düzenlenmesi, Kadın çalışmalarının mahalle statüsündeki köylere ulaştırılması amacıyla gezici ekipler oluşturulması..." bunlardan bazılarıdır. Görüldüğü gibi, kadın dostu kentler arasında stratejik planında en farklı ve özgün faaliyetleri hedefine koyan belediye Mardin Büyükşehir Belediyesi olmuştur.

2.3.3. Kurumsal Kapasitenin Toplumsal Cinsiyet Eşitliğine Duyarlı Olarak Güçlendirilmesi

Kadın dostu kent belediyelerinin, kurumsal kapasitelerini toplumsal cinsiyet eşitliğini odağa alarak güçlendirme çabasında oldukları görülmektedir. Kadın dostu kentler projesinin öngördüğü Yerel Eşitlik Eylem Planı doğrultusunda oluşturulan stratejiler ve kurumsal bazda gerçekleştirilen yenilikler, konuyla ilgili çalışmaların başlangıç noktasını oluşturmaktadır.

Türkiye'de Yerel Eşitlik Komisyonu'nu kurarak faaliyete geçiren ilk kurum olduğunu stratejik planında belirten **İzmir Büyükşehir Belediyesi**, söz konusu planda "Kadın Dostu Kent imajını korumaya devam edeceğinin" altını çizmekle birlikte, kurumsal anlamda özgün bir strateji ortaya koymamıştır.

Bursa Büyükşehir Belediyesi stratejik planında, kentsel hizmetlerde cinsiyet eşitliğinin gerçekleşmesi için eşitlik birimi ile belediye birimlerinin işbirliğini sağlamayı ve toplumsal cinsiyet eşitliğine yönelik farkındalık çalışmalarını yürütmeyi hedeflediğini belirtmektedir (KEİG, 2015: 22).

Yine, **Kars Belediyesi**'nde, Birleşmiş Milletler "Kadın ve Kız Çocuklarının İnsan Haklarının Korunması ve Geliştirilmesi Ortak Programı"nı izlemek, işbirliği yapmak ve kadınları desteklemek amacı ile Özel Kalem Müdürlüğü'ne bağlı Kadın Çalışmaları Birimi (Kadın Çalışmaları Komisyonu) kurulmuştur.

Kurumsal bağlamda ele alındığında, **Neşehir Belediyesi**'nin özel bir Kadın Çalışmaları Eğitim Merkezi kurduğu görülmektedir. Bu merkezin, kadın dostu kent belediyelerinin kurumsal yapılanmaları ekseninde düşünüldüğünde, özgün olduğu ifade edilebilir.

Samsun Büyükşehir Belediyesi, stratejik planında kadınların yerel ve kentsel kurullardaki temsilinde, pozitif ayrımcılık uygulanması ve kadınların, kamusal karar alma mekanizmalarında, belirli bir oranın üzerinde temsilinin sağlanması konuları üzerinde durmaktadır. Bu amaçla Yerel Eşitlik Stratejik Planı'nda "kadınların politika oluşturma süreçlerine ve eylemlerine eşit biçimde dâhil edilmesi, lider, aday ve seçmen olarak kadınların siyasi karar alma mekanizmalarında eşit temsilinin sağlanması" konularının altı çizilmektedir. Bu bağlamda, cinsiyete duyarlı, katılımcı kent plan ve politikalarının güçlendirilmesi, cinsiyete duyarlı kentsel altyapı ve hizmet sunumunun güçlendirilmesi gibi stratejik önceliklerin planda ele alındığı görülmektedir.

Mardin Büyükşehir Belediyesi, "kentte eşit ve özgür bir yaşam için temel bir hak toplumsal cinsiyet eşitliği perspektifinin geliştirilmesini sağlama"yı, "kadınlara ayrımcı ve şiddet içeren yaklaşımları ortadan kaldırmayı, koruyucu uygulamalarda bulunmayı ve toplumsal duyarlılığı arttırmayı", "kadınları ekonomik, toplumsal, kültürel ve sağlık açılarından güçlendirmeyi" stratejik hedef olarak belirlemiş ve bu amaçla çeşitli kurum içi düzenlemelere yer vermiştir. Bu kapsamda; Kadın Politikaları Daire Başkanlığı kurulmuş ve daire başkanlığı bünyesinde, doğrudan kadın odaklı çalışmalar yapmak üzere Kadın ve Aile Şube Müdürlüğü, Kadına Yönelik Şiddetle Mücadele Şube Müdürlüğü ve Kadın Ekonomisini Güçlendirme Şube Müdürlüğü olmak üzere üç şube müdürlüğü oluşturulmuştur.

Bu kapsamda Kadın Politikaları Dairesi; “*toplumsal cinsiyet eşitliğinin sağlanmasına yönelik kurumsal yapının oluşturulması ve güçlendirilmesi, kurumdaki bütün birimleri mevzuat ve yönetmeliklerinin toplumsal cinsiyet eşitliği açısından irdelenmesi, eril dilin tespiti, konuyla ilgili gerekli mevzuat değişikliklerinin yapılması, Kadın-Erkek Eşitlik Birimi'nin kurulması, Belediyenin tüm ihtisas komisyonlarının karar, faaliyet ve bütçelerinin Kadın-Erkek Eşitlik birimi ve komisyonu incelemesinden geçirilerek toplumsal cinsiyet eşitliğine uygunluğunun sağlanması, bütçesi olan her daire başkanlığı ve müdürlüğün yönetim personeline, seçilmişlere kadına duyarlı bütçeleme eğitimleri verilmesi, Büyükşehir Belediye Meclisinin Kadın Erkek Eşitliği Komisyonu ile eşgüdümlü çalışılması*” gibi stratejik hedefler belirlemiştir.

Bunların dışında, MardinBüyükşehir Belediyesi'nin kadın odaklı kurumsal düzenlemelerine ilişkin hedefler şu şekilde sıralanabilir:

- Belediyenin istihdam politikasında kadın çalışanların sayısının artırılması,
- Belediyedeki daire başkanlıkları ve müdürlük düzeyinde kadın yöneticilerin sayısının artırılması,
- Belediye Meclisi görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma alanlarında kadının yöntemleri ile ilgili olarak eğitimler verilmesi, böylece yerel yönetimlerde çalışacak kadınların, yapacakları işin kapsamını bilen, donanımlı insanlar olarak göreve başlamalarının sağlanması,
- Toplumsal Cinsiyet Etki Değerlendirme Kurulu'nun oluşturulması,
- Kadın çalışmalarının daha verimli yürütülmesi amacıyla insan kaynakları yapısının güçlendirilmesi,
- Belediye tarafından sunulacak hizmet alanlarında toplumsal cinsiyete duyarlı bütçeleme esasına uygunluğunun sağlanması, izlenmesi, veri tabanı oluşturulması ve raporlanması,
- Yerel Eşitlik Eylem Planı hazırlanması ve plan temelinde dönemlik ve yıllık Yerel Eşitlik İzleme ve Değerlendirme Raporu hazırlanması,
- Uluslararası düzeyde kadın çalışmalarının yürütülmesi ve uluslararası alanda yürütülen kadın çalışmalarının takip edilmesi,
- Katılımın kurumsal düzenlemeler aracılığı ile sağlanması,
- Uluslararası alanda kadın çalışmaları yürüten organizasyonlardan kadınların kente davet edilmesi ve davetlere Mardinli kadınların katılımının sağlanması,
- Kardeş belediyecilik kapsamında dış ilişkiler biriminin çalışmalarının kadın alanının oluşturulması,
- Toplumsal cinsiyet eşitliği perspektiflerinin ana akımlaştırılması için kurumda ve kurumun tüm hizmet alanlarında toplumsal cinsiyet eşitliği temelli eğitsel faaliyetlerin yürütülmesi gibi kurumsal düzenlemelere yer verildiği görülmektedir.

Kuşkusuz bu tür kurumsal örgütlenmeler kentlerin kadın dostu olmaları yolunda umut vericidir. Ancak, kurumların ne derece etkin çalıştıkları, belirlenen hedeflere ne derecede ulaşıldığı ve üretilen hizmetlerin işlevselliği ayrı bir çalışma konusunu oluşturmaktadır.

2.3.4. Diğer Çalışmalar

Çalışmanın önceki kısımlarında sözü edilen çalışmalara ek olarak, çeşitli kentlerin kendilerine özgü kadın odaklı çalışmalar yürüttükleri görülmektedir. İlgili belediyelerin stratejik planlarında yer alan çalışmalardan iki özel örneğe bu başlıkta yer verilmektedir.

Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı'nca 2004-2006 yılları arasında hazırlanan Yeşilirmak Havza Gelişim Projesi (YHGP) Ana Planı'nda **Samsun Büyükşehir Belediyesi**, “*mevsimlik tarım işçilerinin (özellikle kadınların ve çocukların) alabileceği barınma, sağlık, temizlik, eğitim, vb. hizmetlerin, işçilerin coğrafi ve mevsimlik takvimlerine uygun, esnek ve geçici biçimde sunulmasının örgütlenmesi*” öngörülmüştür. Pek çok olanaksızlıkla ve sorunla yüz yüze kalan bu kesimlere yönelik gerçekleştirilen böyle bir proje oldukça anlamlıdır. Söz konusu hizmetlere belediyenin stratejik planda detaylarıyla yer verilmiştir.

Mardin Büyükşehir Belediyesi'nin; "8 Mart Dünya Emekçi Kadınlar Günü ve 25 Kasım Dünya Kadına Yönelik Şiddetle mücadele günlerinin kadınlar için idari izin yapılması uluslararası kadın-sanat festivalinin yapılması, kentin çok kültürlü yapısına uygun olarak önemli günler için kadın çalışmalarının yoğunlukta sergilendiği uluslararası çapta kültür günleri düzenlenmesi, toplumsal Cinsiyet Eşitliği Farkındalık çalışmaları kapsamında her ay bir panel düzenlenmesi yine, 8 Mart Dünya Emekçi Kadınlar Günü, 25 Kasım Uluslararası Kadına Yönelik Şiddetle Mücadele ve Dayanışma Günü ve 9 Ocak Kadın Kırımına Karşı Mücadele Günü için sergi, tiyatro, miting, seminer, yürüyüş, sinema gösterimi vb. etkinliklerin düzenlenmesi" gibi faaliyetlere stratejik planında yer verdiği görülmektedir. Bu tür sergi, tiyatro, eğitim faaliyetleri, seminer gibi faaliyetlerin, kadın dostu olmaları gereği, ilgili kent belediyelerinin çoğunun etkinlik takviminde yer aldığı da ayrıca belirtilmelidir.

Tablo 3. Konulara Göre Belediyelerin Stratejik Hedef ve Amaçlarında "Kadın" Varlığı

Kadın Dostu Kentler	Antalya	Bursa	Gazi Antep	Malatya	Mardin	Samsun	İzmir	Kars	Nevşehir	Şanlı Urfa	Trabzon
Şiddetle Mücadele	-	√	√	√	√	√	-	-	√	√	√
Kadının Görünürlüğün Artırılması	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Kurumsal Kapasitenin Cinsiyet Eşitliğine Yönelik Artırılması	√	√	√	-	√	√	√	√	√	√	√

DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Nüfusun yarısını oluşturmalarına karşın, kadınlar katılım, kamusal alandaki görünürlük, istihdam gibi konularda halen erkeklerin çok gerisinde yer almaktadırlar. Toplumsal cinsiyet ayrımcılığı olarak adlandırılan bu "dezavantajlı" durum nedeniyle, eşitsizliklerin giderilmesi, kadınları kentsel alanda güçlendirme ve onları toplumsal yaşamın her alanına dâhil etme gibi konular, yerel yönetimlerin öncelikli görevlerindedir. Ne var ki, günümüzde pek çok sorunla mücadele etmek durumunda kalan kent yönetimlerinin pek azı konuya ciddi biçimde eğilmekte ve çözüm arayışlarını devam ettirmektedir (Özsoy ve Sipahi; 2016: 64).

Kadın konusunu gündeminde tutan ender belediyelerin, parçası oldukları Kadın Dostu Kentler projesi, Türkiye'de de uygulama alanı bulmuştur. Ancak, projeye dâhil olan kentlerin çok da kadın dostu olamadıkları gözlemlenmektedir. Türkiye genelinde olduğu gibi, bu kentlerde de kadına yönelik şiddet, taciz, tecavüz ve kadın cinayetleri gibi suç içeren olaylar sıklıkla yaşanmaktadır. Diğer taraftan, tüm bu sorunların yaşanmaması için gerekliliği tartışmasız kabul edilen kadının eğitimi, güçlendirilmesi, istihdamı ve kamusal alandaki görünürlüğünün artırılması konularında halen kentlerin karnelerinin zayıf olduğu görülmektedir. Buna bir de kadınların karar alma süreçlerine katılımlarının sağlanamaması, siyasi katılım konusunda önlerine konulan engeller ve toplumsal cinsiyet algısının da

beraberinde getirmiş olduğu “isteksizlik/çekingenlik”eklemlendiğinde, erişilmek istenen hedeften, yani gerçek anlamda “kadın dostu” olma durumundan kentlerin fersah fersah uzak oldukları görülmektedir.

Öte yandan, değişen kamu yönetim anlayışının beraberinde getirdiği katılımcılık, yönetim, stratejik planlama gibi süreçlere bakıldığında, halen eril bakış açısının egemenliğini sürdürdüğü görülmektedir. Kentlerin orta ve uzun erimli perspektiflerini yansıtan stratejik planları incelendiğinde de aynı çıkarımda bulunmanın olanaklı olmasından hareketle yola çıkan bu çalışma, ilgili yazında üzerinde durulmamış olan bir konuya, kadın dostu kentlerin stratejik planlarının kadın odaklılığına, yönelmiştir.

Bu bağlamda ilgili on bir kent belediyesinin stratejik planları incelenerek, planlarda kadının yeri ve kentin kadın dostu olma kaygı düzeyi sorgulanmıştır. Bu doğrultuda; kadın dostu kentlerden çok azının stratejik planında gerçek anlamda “kadın odaklılık”tan bahsetmek olanaklıdır. Vizyonuna ve misyonuna kadını yerleştiren iki belediyeden biri Nevşehir, diğeri de Mardin’dir.

Stratejik planların içerikleri ve getirdikleri çözüm önerileri bağlamında değerlendirildiğinde, Mardin Büyükşehir Belediyesi’nin stratejik planının açık ara önde olduğunu ifade etmek olanaklıdır. Planda özellikle “*kadınlara özel ekolojik üretim kooperatiflerinin kurulması, kentin çeşitli yerlerine emzirme, bebek bakımı gibi ihtiyaç karşılama istasyonları yapılması, farklı kültürlere mensup kadınların buluşacağı ve sanatsal ürünlerini sergileyecekleri bir fuarın düzenlenmesi.*” gibi özgün faaliyetlere yer verildiği görülmektedir.

Buna karşın kamuoyunda Türkiye’nin en kadın dostu kentlerinden biri olduğu imajına sahip olan İzmir’in planında neredeyse kadın “yok”tur. Benzer özelliklerde diğeri bir kent olan Antalya’nın planında da benzer bir görünüm mevcuttur. “Kadın Dostu Bir Kent”olma adına hizmetlerin sunuluyor olması”nın güçlü yönler arasında sayılmasının dışında, belirgin bir kadın odaklılıktan söz etmek olanaklı değildir. Yine, gelişmişlik düzeyi yüksek olan Bursa, Gaziantep gibi kentlerin stratejik planlarının da kadın odaklı olmadığı ifade edilmelidir.

Burada altı çizilmesi gereken önemli bir nokta, her kentin kendine özgü bir yapısının bulunduğudur. “Kadınların eğitim, istihdam, gelir gibi veriler bağlamında daha iyi konumda oldukları kentlerde “kadın” odaklılık fazla önemsenmiyor olabilir” veya “kadınların terör, kan davası, çocuk yaşta evlilik, çok eşlilik, erken yaşta doğum gibi sosyo-kültürel sorunlarla yüz yüze olan Mardin gibi kentlerde kadın konusunun daha fazla üzerinde durulmaktadır” gibi bir çıkarımda bulunmak gerçekçi değildir. Bunun en önemli kanıtı Kars Belediyesi’dir. İlgili planda sadece yüzeysel olarak kadına değinilmiştir.

Sonuç olarak, Türkiye’de kadın dostu olma iddiasındaki kentlerin büyük ölçüde stratejik planlarında “kadın” kavramına yer verildiği, yine stratejik amaç ve hedefler noktasında, kavramın altının doldurulamadığı bulgulanmıştır. Stratejik planında kadın dostu uygulamalara ve özgün projelere yer veren, hatta kurumsal yapılanmaya da giden Mardin Belediyesi’nin içinde bulunduğu durum da tartışmaya açıktır. Kentin içinde bulunduğu durumda söz konusu hedeflerin ne kadarının gerçekleştirilebileceği de ayrıca bir analiz konusudur.

Bu çalışmada ilgili belediyelerin başkanlarının siyasi eğilimleri, partileri, kişilikleri ve hatta cinsiyetleri de değerlendirme dışı bırakılarak, stratejik plan belgeleri üzerinden bir değerlendirme yapılmaya çalışılmıştır. Esasen bu çalışmada planların uygulanma süresi devam ettiğiinden, plan sonuçlarının değerlendirilmesine olanak verecek çıktılarda henüz oluşmamıştır. Tüm sınırlılıklarına karşın bu çalışmanın, kadın dostu akademisyenlerin sonraki çalışmaları için bir kapı aralayacağı düşünülmektedir.

KAYNAKÇA

- Antalya Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planı, 2015-2019.
- Bozlağan, R., Akçakaya, O.(2016). “Stratejik Yönetim Yaklaşımı ve İstanbul Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planları Üzerine Bir İnceleme”, Ardahan Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Sayı: 3, Nisan 2016, s. 99-119.
- Burgess, G. (2008), Planning and the Gender Equity Duty-Why Does Gender Matter?”, People, Place and Polity Online, Volume 2, Issue 3, p. 112-121.
- Bursa Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planı, 2015-2019.
- Demirdirek, H., Şener, Ü.(2014). 81 İl İçin Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Karnesi, TEPAV, Ankara.
- Eke, F. (2001), “Kent ve Konut Planlamasında Kadın Boyutu”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt: 10, Sayı: 1, s. 39-50.
- Erkul, H. (2009). “Belediyelerde Stratejik Planlama: Malatya Belediyesi Stratejik Planının İrdelenmesi”, K. U. Bilgin, vd. (Ed.). Ulusal Kalkınma ve Yerel Yönetimler-1, TODAİE, Ankara, s. 49-61.
- Gaziantep Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planı, 2015-2019.
- Gül, H. Vd. (2014). Türkiye’de Yerel Yönetimler ve Yerel Siyaset, Detay, Ankara.
<http://www.kadindostukentler.org/kdk-kadin-erkek-esitligi.php>, 2015
- İzmir Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planı, 2010-2017.
- Karasu, M. A. (2012), “Büyükşehir Belediyelerinde Stratejik Planlama: Karşılaştırmalı Bir Analiz”, Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi, Cilt 8, Sayı 16, s.159-180.
- Kars Belediyesi Stratejik Planı ve Performans Programı, 2015-2019.
- Kavruk, H. (2006), “Yerel Yönetim Reformu ve Yönetişim Öngörüsü”, L. Sözer, M. A. Sözer (Ed.). Yüzyılda Türkiye’de Sosyal Bilimler ve Toplum Sorunları Sempozyumu Bildiriler Kitabı, Ankara, ss. 362-377.
- Keçeci, G. (2016), Kadın Dostu Kentler Projesinin Freirean Yaklaşım ve Makro Feminist Sosyal Hizmet Uygulamaları Üzerinden İncelenmesi, H.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü. (Yayınlanmamış Doktora Tezi).
- KEİG (2015), Belediyelerin Stratejik Planlarında Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Perspektifi Raporu.
- Keleş, R. (2014), 100 Soruda Türkiye’de Kentleşme, Konut ve Gecekondu, Cem Yayınevi, İstanbul.
- Keleş, R., Mengi, A. (2017), Kent Hukuku, İmge Kitabevi, Ankara.
- Malatya Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planı, 2015-2019.
- Mardin Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planı, 2015-2019.
- Nevşehir Belediyesi Stratejik Planı, 2015-2019.
- Özcan, A. (2007), “Türkiye Cumhuriyeti’nin Kadın Politikaları”, H. Erkul, L. Gökdemir (Ed.), Kamu Politikaları 1, Detay Yayıncılık, Ankara.
- Özdemir Sönmez, N. (2016), “Cinsiyet Eşitlikçi Planlama”, M. Ersoy (Ed.) Kentsel Planlama Ansiklopedik Sözlük, Ninova Yayıncılık, İstanbul.
- Özsoy, B., Sipahi, E. (2016), “Türkiye’de Kadın Dostu Olma İddiasında Bir Kent: Gaziantep”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt: 25, Sayı: 3, Temmuz, s. 35-68.
- Samsun Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planı, 2015-2019.
- Sipahi, E.B., Özsoy, B. (2015), Kadın Dostu Kent İmgesi, Aktaş Yayıncılık, Ankara.
- Sipahi, E.B., Özsoy, B. (2016a), “Kentte Kadının Güçlendirilmesine Yönelik Bir Proje: Kadın Dostu Kent”, Mimarlar, s. 22-32.
- Sipahi, E.B., Özsoy, B. (2016b), “Toplumsal Cinsiyet Algısının Dönüşümünde Kadın Dostu Kentler”, Değerler Bilançosu-Sarı Kitap, H.H. Bircan, B. Dilmaç (Ed.), Çizgi Kitabevi, Konya, s. 93-116.
- Şanlıurfa Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planı, 2016-2020.

Tokuroğlu, B. (2016), “Toplumsal Cinsiyet Politikası (Gender Policy)”, Kamu Politikaları Ansiklopedisi, H. Altunok, F. G. Gedikkaya (Ed.), Nobel, Ankara, s. 352-356.

Torlak, S.E., Savaş Yavuzçehre, P. (2008), “Denizli Kent Yoksullarının Yaşam Kalitesi Üzerine Bir İnceleme”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt: 17, Sayı: 2, s. 23-44.

Trabzon Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planı, 2015-2019.

UN-HABITAT (2016), “Information on GenderEqualitywithin UN-HABITAT”, <http://unhabitat.org/gender-equality-network/> (Erişim Tarihi: 07.03.2017).

YuvalDavis, N. (1997), Cinsiyet ve Millet (Çev. A. Bektaş) İletişim Yayınları, Ankara’dan aktaran B. Tokuroğlu, Kamu Politikaları Ansiklopedisi, H. Altunok, F. G. Gedikkaya (Ed.), Nobel, Ankara, s. 353.

ÇOCUK DOSTU ŞEHİRLER: KEPEZ BELEDİYESİ ÖRNEĞİ (ÇANAKKALE)

Aslı BEK¹
Nahit BEK²

ÖZET

Bu çalışmada sosyal belediyeciliğin bir gereği olan çocuklara yönelik hizmetler ve 1996 yılında UNICEF tarafından ortaya çıkarılan Çocuk Dostu Şehir kavramı üzerinde durulacaktır. Faaliyetlerinin başlıca amacı çocuk haklarını uygulamak olan bu şehirler; yerel seviyede Çocuk Haklarına Dair Sözleşmenin vücut bulmuş halidir. Bu kapsamda çalışmada Çocuk Dostu Şehir olma kriterleri inceleneyecektir. Ayrıca dünya genelinde ve Türkiye’de Çocuk Dostu Şehir olmaya hak kazanan Bangladeş, Nijerya, Filipinler, Kanada, Mamak (Ankara), Bornova (İzmir), Lüleburgaz (Kırklareli), Manisa, Mersin, Giresun, İspir (Erzurum), Yüreğir (Adana), Eyyübiye (Şanlıurfa) ve Bitlis gibi kentlerin örnek uygulamalarına yer verilecektir.

Ayrıca hızlı adımlarla Çocuk Dostu Şehir unvanını kazanma yolunda ilerleyen, Türkiye’nin en büyük belde belediyesi olan Çanakkale Kepez Belediyesi’nin çocuklara yönelik sunduğu hizmetler ve çocukları kentin aktif yaşayanları haline getirme adına yürüttüğü çalışmalar inceleneyecektir. Bu kapsamda Kepez Belediye Başkanı ile görüşme yapılmıştır. Yapılan görüşme sonucunda belde belediyesi olmanın avantaj ve dezavantajları tespit edilmiştir. Görüşme sonucunda elde edilen veriler ve ikincil kaynaklardan sağlanan bilgiler ışığında UNICEF’in Çocuk Dostu Şehir Girişimi hakkında belediyelere verilen eğitimler, sunumlar ve Çocuk Dostu Şehir Unvanını alabilmek için yapmaları gerekenler hakkında bilgi verilecektir. Ayrıca önümüzdeki günlerde Çocuk Dostu Şehir unvanı almak için başvuruda bulunacak olan Kepez Belediyesi’nin konuyla ilgili görüş ve çalışmalarına yer verilecektir.

Sonuç olarak belde belediyeleri büyükşehir belediyelerine kıyasla gerek bütçesi ve personeli gerekse nüfus ve diğer imkanlar bakımından kısıtlı durumdadır. Ancak belde belediyelerinin bu durumunun Sosyal Belediyecilik ve Çocuk Dostu Şehir olma yolunda ilerlemelerine bir engel teşkil etmediği görülmektedir.

Anahtar kelimeler: Çocuk Dostu Şehir, Sosyal Belediyecilik, Belediye Çocuk Hizmetleri, Belde, Belde Belediyesi

CHILD FRIENDLY CITIES; THE CASE OF KEPEZ MUNICIPALITY (ÇANAKKALE)

ABSTRACT

In this study, we'll focus on service for children, which is a necessity of social municipality and child friendly city concept uncovered by UNICEF in 1996. These cities, whose main purpose is to implement children's rights, are the units to which the Convention on the Rights of the Child applies at the local level. In this context, the features that the Child Friendly City should have and the criteria for being a Child Friendly City determined by UNICEF will be examined. Additionally examples of cities that will be eligible to become Child Friendly Cities worldwide and Turkey will be featured such as; Bangladeş, Nijerya, Filipinler, Kanada, Mamak (Ankara), Bornova (İzmir), Lüleburgaz (Kırklareli), Manisa, Mersin, Giresun, İspir (Erzurum), Yüreğir (Adana), Eyyübiye (Şanlıurfa) ve Bitlis.

¹ Doktora Öğrencisi, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, asliguzel@comu.edu.tr

² Doktora Öğrencisi, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, nahitbek@gmail.com

A Çanakkale Kepez Municipality's, which is the biggest town municipality of Turkey and is on the way to win the title of Child Friendly City services for children will be examined and studies carried out in order to make children become active citizens of the city will be examined. In this context, it was interviewed with mayor of Kepez. As a result of interview, the advantages and disadvantages of being a town municipality have been determined. In line with the information provided by the interview and other sources, trainings is which has given the municipalities about the Child Friendly City Initiative and They will be informed about what municipalities need to do to get the Child Friendly City title. In the coming days, Kepez municipality's, which will apply for the title of Child Friendly City, will give informed about the Kepez municipality's work related the Child Friendly City.

As a result, the town municipalities have more limited opportunities than the municipal municipalities. But this did not seem to be an obstacle to becoming Social Municipalism and Child Friendly City.

Key Words: *Child friendly city, town municipalities, social municipalism. municipality child service.*

GİRİŞ

Tüm dünyada çağdaş, adil, eşit ve barışçıl yaşam ortamı sağlamak ancak insan haklarını gözetip her alanda uygulanır hale getirmek ile mümkündür. İnsan haklarının göz ardı edilmediği ve her birinin yaşam tarzı haline gelerek yerleştiği toplumlar gerçek çağdaşlık seviyesine erişebilenlerdir. Çocuk Hakları Sözleşmesi ise insan hakları çerçevesinde en çok kabul gören temel sözleşmedir. UNICEF öncülüğünde başlatılan Çocuk Dostu Şehirler Girişimi ile Çocuk Hakları Sözleşmesinin uygulandığı şehirler “Çocuk Dostu Şehir” unvanını kazanmak ve elinde tutmak için geleceğin yetişkinleri olan çocuklara yaşadığı şehirde aktif bir birey olma imkanı sunmaktadır. Böylelikle Çocuk Dostu Şehirler Girişimi; çocuklara sadece oyun ve sağlıklı yaşam alanı sunmakla kalmayıp, yaşadıkları şehirde değer gördüğünü hisseden çocuklara söz hakkı tanınmasıyla geleceğin yetişkinlerine siyaseti ve insan haklarını öğretip çağdaş birer birey olma fırsatı sağlamaktadır.

1.LİTERATÜR ÖZETİ

Bu bölümde Çocuk Dostu Şehir Girişiminin, nasıl ve ne zaman hangi fikirle ortaya çıktığı, Çocuk Dostu Şehirlerden daha önce benzer amaçla ortaya çıkan woonerf ve homezone kavramlarına değinilerek çocuk dostu şehirlerin kuruluşu ve çocuk dostu şehirlerin kriterleri hakkında bilgi verilecektir. Dünya’da ve Türkiye’de çocuk dostu şehirlerin durumundan kısaca bahsedilerek literatür özeti kısmı tamamlanacaktır.

1.1.Çocuk Dostu Şehir Girişimi Nedir?

Günümüz dünya nüfusunun yarısı şehirlerde ve çocukların yarısı da Afrika, Asya ve Latin Amerika’nın düşük ve orta gelirli kentlerinde yaşamaktadır. Kentsel mekanların kırsal mekanlara göre daha iyi gelir, sağlık ve eğitim imkanları sağlandığı düşünülse de kentsel mekanlarda yaşayan çocukların maruz kaldığı eşitsizlik, ötekileştirme, yoksulluk ve yalnızlığın kırsal mekanlarda yaşayan çocuklara göre daha gizli yaşandığını istatistikler göstermektedir (<http://childfriendlycities.org,2017>). Tüm dünyada şehirlerde yaşanan sağlık, drenaj ve sanitasyon sıkıntıları küçümsenemeyecek kadar fazladır. Ayrıca fiziksel şiddet ve istismara uğrayan çocukları ile suça karışan, uyuşturucu madde kullanan çocukların sayısı da giderek artış göstermektedir. Tüm bunların önüne geçmek ve bugünün çocuklarını hem fiziken hem de ruhen sağlıklı bireyler olarak yetiştirmek amacıyla çocuk dostu şehirlere ihtiyaç duyulmuştur.

Çocuk Dostu Şehirler girişiminin tohumları ilk kez 1992 yılında Senegal Cumhuriyeti’nin başkenti Dakar’da Birleşmiş Millet Çocuklara Yardım Fonu (UNICEF)’nun Çocuk Girişiminin Belediye Başkanları Savunucuları tarafından atılmış olmasına karşın, Çocuk Dostu Şehirler Girişimi resmi olarak 1996 yılında İkinci Birleşmiş Milletler İnsan Yerleşimleri Konferansı (Habitat II)’nin doğru yönetimin koşullarını “çocuk refahının sağlandığı, çocuklara sağlıklı ve demokratik yaşam ortamının sunulduğu yönetim” olarak tanımlaması üzerine ortaya çıkmıştır. (<http://childfriendlycities.org,2017>)

Çocuk Dostu Şehir, kendisini çocukların haklarını uygulamaya adanmış, politikalarını, bütçelerini, faaliyetlerini çocuk haklarını gözönünde bulundurarak hazırlayan bir şehir-yerel yönetim sistemidir. (UNICEF, 2014:2) Dünya tarihinde en fazla kabul gören insan hakları belgesi olma özelliğine sahip olan (<http://cocuk.basbakanlik.gov.tr>, 2017) “Çocuk Haklarına Dair Sözleşme”nin vücut bulmuş hali olarak tanımlayabileceğimiz Çocuk Dostu Şehirlerde çocuklar kent yönetiminde göz ardı edilmeden yetişkinler kadar şehrin ana aktörleri arasında yer alır. (UNICEF, 2014:2)

Çocuk Haklarına Dair Sözleşme kapsamında, Çocuk Dostu Şehirler şehrin genç yurttaşlarına sunmayı hedeflediği maddeler şunlardır (UNICEF, 2004:3) :

- Kent yönetimine dair alınan kararlara etki etme,
- Yaşadıkları yer ilgili görüşlerini beyan etme,
- Aile, toplum ve sosyal hayatta yer alma,
- Temel ihtiyaçları arasında yer alan sağlık, eğitim ve barınma hizmetlerinden faydalanma,
- Su ve gıdanın güvenilir ve sanitasyon koşullarına uygun olması,
- Her türlü şiddet ve istismardan korunma,
- Güvenli dolaşılabilen sokak,
- Arkadaş edinme ve güvenli oyun alanı,
- Bitki ve hayvanları tanıyabilmek için yeterli yeşil alan,
- Temiz çevre,
- Sosyo-kültürel etkinliklere katılım,
- Din, dil, ırk, etnik köken, gelir seviyesi, cinsiyet ve engellilik durumlarına bakılmaksızın eşit imkanlar.

Çocuk dostu şehirlerin yukarıda sıralanan maddeleri uygulayabilmeleri için bazı çalışmalar yapmaları gerekmektedir. İlk olarak çocukların kent yönetimine katılımlarının sağlanabilmesi için çocukların aktif katılımını teşvik etmek ve sadece çocukların istek ve sorunlarını dinlemek ile görevli ve çocukların kolay iletişime geçebileceği bir daimi Çocuk Hakları Birimi veya Koordinasyon ekibi sağlanmalıdır. Kurulan birim tarafından çocuklarla ilgili faaliyete geçirilen uygulamaların etkilerinin sistematik ölçümleri yapılmalı ve yine aynı birim tarafından şehir çocuklarının durumu ve hakları ile ilgili yıllık durum tespit raporları hazırlanmalıdır.

Çocuk Haklarına Dair Sözleşmeye dayanan çocuk haklarını destekleyen ve koruyan yasal mevzuat ile birlikte çocuk haklarını düzenleyen prosedürler oluşturmak Çocuk Dostu Şehirlerin üzerinde durması gerektiği başlıca konulardandır. Ayrıca Çocuk Dostu Şehirler arasında yer alma hedeflerini ayrıntılı olarak açıkladıkları bir strateji belirlemek de bu şehirlerin izleyeceği adımlar arasında olmalıdır. (UNICEF, 2004:4)

Çocuk Dostu Şehirlerin bütçelerinde çocuklar için ayrı bir ödeme kalemi olmalı ve bu ödeme kalemi çocuklar ile ilgili yapılacak çocuk dostu etkinlik ve düzenlemeler için yeterli ölçüde temin edilmelidir.

Çocuk Dostu Şehir yönetimince hazırlanan etkinlikler ile çocukların zaman zaman aileleri ile zaman zaman da ebeveynleri olmadan ilgilerini çekebilecek oyun, eğitim, konser, tiyatro, yarışma ve spor gibi farklı etkinliklerle sosyalleşmesi sağlanarak toplum içinde kendisinin de bir birey olduğu hissi verilmelidir.

Çocuk Dostu Şehirde yaşayan ve Çocuk Haklarına Dair Sözleşmesi'nin 1. maddesine göre çocuk olarak nitelendirdiğimiz 0 ile 18 yaş arası tüm bireylerin sağlık, eğitim ve barınma gibi insani ihtiyaçları giderilmeli, ilgili yerel yönetimce bu hakları kullanmakta sıkıntı yaşayan çocuklara gereken yardımlar hem maddi hem de manevi olarak sağlanmalıdır.

Çocuk Dostu Şehrin sokaklarında çocuklar rahatça oyun oynayıp arkadaş edinebilmeli ve gelişimi için gerekli olan yeşil ortam içerisinde çeşitli hayvan ve bitkilerle tanışabilmelidir. Bu şehirlerde bulunan sokaklarda araç geçişi ya tamamen yasak olmalı ya da araçların hız limiti düşürülerek bol dönemeç ve yavaşlatıcılar ile bu sokaklarda oynayan çocukların zarar görmesinin

önüne geçilmelidir. Ayrıca sokaklarda çocukların oyun oynarken kendi kendilerine zarar vermesine engel olmak amacıyla yumuşak zemin kaplaması ve alçak kaldırım gibi tedbirler alınmalıdır.

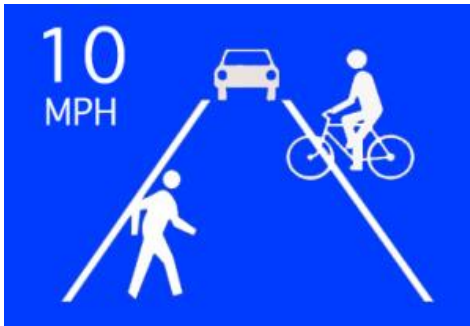
En önemlisi Çocuk Dostu Şehirlerde yaşayan tüm çocuklar birbirleriyle eşit imkanlara sahip olmalıdır. Belediyelerin şehre sağladığı imkanlar ve çocuklara yönelik etkinlikler çeşitli yayın organlarıyla yöre halkına duyurulup etkin katılım amaçlanmalıdır.

1.1.1 Woonerf” ve “Homezone” Kavramları

Çocuk Dostu Şehirlerden bahsederken “Woonerf” ve “ Homezone” kavramlarına da değinmemiz gerekmektedir. Woonerf şehrin bazı sokaklarının çocuk oyun alanı olmasını temel alan bir sistemdir. Sistemin mimarı İngiliz olmasına rağmen ilk woonerf’a Hollanda’ da rastlanmaktadır. Kökeni 1963 yılına dayanan woonerf sistemi trafik yoğunluğunu çözüm olarak geliştirilmiş olup, yayalara daha fazla alan veren ve sürücüyü çeşitli şekillerde yavaşlamaya zorlayan bir sistemdir (Tandoğan, 2014:22). Woonerf sokaklarında sürücünün maksimum hız sınırı yaya yürüyüş seviyesinde olmalı ve sürücü woonerf sokağından geçerken bir bahçe ve çocuk oyun alanı içerisinden geçtiği hissine kapılmalıdır (<http://people.umass.edu/> , 2017) 1976 yılında Hollanda’da başlayan woonerf sokaklarının çocuk ve yetişkinlere açık havada sosyalleşme ve güven hissi sunmasıyla birlikte woonerf sisteminin olumlu sonuçları görülmüş ve woonerf sayısı dünya genelinde Almanya, İngiltere, Danimarka, Fransa, İsrail, Japonya ve daha bir çok ülkede uygulama alanı bulmuştur (Hand, 2007).

Woonerf sisteminde söz konusu mekanın girişinde, mekanın kimliğinin vurgulandığı farklı bir giriş alanı bulunmalıdır. Böylelikle taşıt sürücüsü woonerf alanına girmiş olduğunun farkına varır. Araç sürücüsünü viraj ve dönemeçler ile görüş çizgisini daraltarak yavaşlaması sağlanmalı ve yaya dostu mekanlar yer almalıdır. Yine sokakta kullanılan bahçe mobilyaları ve çocuk oyun alanları ile sürücünün geçtiği yollar daraltılarak sürücü yavaşlamak zorunda bırakılmalı böylelikle çocuk ve yayalara alan bırakılmalıdır. Son olarak woonerf mekanların dikkat çeken diğer bir özelliği diğer sokaklara göre araç park alanlarının çok az ve birbirleri ile aralıklı olarak bulunmasıdır (Hand, 2007).Tüm bu sayılan özellikleri ile woonerf alanlar çocuk ve yetişkinlere aktif kullanabilecekleri güvenli bir sokak sunmaktadır.

“Homezone” kavramı ise Woonerf’a göre daha geç uygulanmıştır. 1998 yılında İngiltere’de her çocuğun gelişimi için önemli bir yeri olan oyun alanlarının artırılması amacıyla taşıt ve insanların eşit şartlara sahip olduğu kamusal alan olarak ortaya çıkmıştır(Tandoğan, 2014:24). Homezone sokakları yayalara sunduğu rahat ve güvenilir yürüyüş mekanları ve içerisinde yer alan bisiklet yolları ile yayaların bir araya gelmesini özendirir bir mekandır. Homezone mekanların en önemli özelliği olan düşük hız limiti ve dar taşıt yolları ile taşıt sürücülerinin tercih etmekten kaçındığı ve yayaların özel hazırlanmış alanlarda kitap okuduğu, yürüyüş yapıp bisiklet sürdüğü ve çocukların oyun oynadığı özel bir alan olmalarıdır.(Joseph Rowntree Foundation,2001:5)



Resim 1:Homezone ve Woonerf sokak tabelası örneği



Resim 2: Homezone ve Woonerf sokak tabelası örneği (openalleyways.wordpress.com, 2017)

Çocuk Dostu Şehirler ise woonerf ve homezone kavramının çoğu prensibini içerisinde bulunduran tüm bunların yanı sıra çocuk haklarının her fırsatta anlatıldığı ve uygulandığı şehirlerdir.

1.2.Çocuk Dostu Şehirlerin Kuruluşu

Çocuk Haklarına Dair Sözleşme temeli yukarıda Çocuk Dostu Şehir Girişimi başlığı altında sayılan özellikler ve daha fazlası UNICEF bünyesinde kurulan Çocuk Dostu Şehir Sekreteryası'nın ülke temsilcilikleri tarafından değerlendirilmektedir. Eksik görülen ve geliştirilmesi gereken noktalarda gerekli eğitim ve bütçe desteği sağlanıp, tekrar kontroller yapılarak Çocuk Dostu Şehir standardını yakalayan yerel yönetime Çocuk Dostu Şehir unvanı verilmektedir.

Birleşmiş Milletler Genel Kurulu'nun 2002 yılında yaptığı Çocuk Özel Oturumu'nda Çocuk Dostu Şehirler Bildirgesi ile Çocuk Dostu Şehirler Eylem Planı oluşturulmuş ve oybirliği ile kabul edilmiştir. Ayrıca bu oturumda hazırlanan sonuç belgesi'ne göre; "...devletler bütün çocukların haklarını desteklemek ve koruma altına almak için gereğini yapmayı taahhüt ederler." denilerek kabul eden devletlere sorumluluk yüklenmiştir. Ancak Çocuk Dostu Şehirler yalnızca hükümetler tarafından inşa edilemezler. Çocuk dostu şehirler kurma süreci, çocuk dostu okullar ve hastaneler, temiz su ve çevre gibi projelerinden ve özellikle lideri çocuklar olan sivil toplum örgütlerinin birleşimi olarak ortaya çıkmaktadır. Çocuk Dostu Şehirlerde bu özelliklerin tümünün bulunabileceği gibi bir kaç tane özellikte bulunabilir. Çünkü Çocuk Dostu Şehir ideal bir durum veya standart modele dayanmamaktadır (UNICEF, 2004:2)

UNICEF tarafından hazırlanan Eylem Planında belirlenen Çocuk Dostu Şehirlerin Yapıtaşları ve Kontrol Listesi sayesinde aday şehrin Çocuk Dostu Şehir olup olmadığı değerlendirilmektedir (UNICEF, 2004:8-17).³

Çocuk Dostu Şehir olmaya aday olan kentte çocukların aktif katılımını ölçmek ve Çocuk Haklarına Dair Sözleşmenin 12. maddesinin uygulanabilirliğini ölçmek amacıyla yerel yönetimin tüm kademelerine şu sorular sorulmalıdır:

-Kentte çocukların görüşlerine başta ebeveynleri ve diğer kamuoyu saygı duyuyor mu?

-Kentin çocuklarla ve çocuklar için çalışan hizmet içi eğitimlerinde çocukların görüşü temelde yer alıyor mu?

-Çocukları ilgilendiren her konuda ayırım yapmadan her kesimden çocukla fikir alışverişi yapıyor mu?

-Farklı alanlarda "uzman" çocuklarla istişare ediliyor mu? Örneğin engelli, bakım hizmeti alan çocuklar ile çocuk adaleti konusunda başı dertte olan ve şiddet gören çocuklar vb.

-Kendi ifade edemeyen bebek ve küçük çocuklarla ilgili düzenlemeler var mı?

-Kentte çocukların kendilerini ilgilendiren konularda dinlenme hakları var mı?

Çocuk Dostu Şehir olmaya aday kentin çocuk haklarının tümüyle destekleyen ve koruyan yasal mevzuat ve prosedürleri oluşturup oluşturmadığı ise aşağıdaki sorular ile ölçülmektedir:

-Kentte çocuk hakları ile ilgili hazırlanan mevzuatın Çocuk Hakları Sözleşmesine uygunluğu gözden geçirildi mi?

-Bu gözden geçirmede bağımsız bir taraf ve çocuklar sürece katıldılar mı?

-Kentte Çocuk Hakları Sözleşmesi'nin en önemli dört maddesi olan ayırım yapılmaksızın çocukların yararını öncelikli olarak gözeterek, onlara yaşama ve azami gelişme hakkı tanıyarak kendilerine idari ve adli tüm işlemlerde söz verilmesi ve sözlerine saygı duyulduğu bir ortam mevcut mudur?

³ Aşağıda yer alan soruların tamamı için kaynak: UNICEF (2004), Çocuk Dostu Şehirler Kurmak Eylem Çerçevesi, UNICEF Innocenti Araştırma Merkezi, Floransa.

-Kentin kırsalında yaşayan çocuklarda dahil olmak üzere Çocuk Haklarına Dair Sözleşmede yer alan çocuk haklarının ihlal edilmesi halinde çare, tavsiye ve savunma alabilecekleri erişimi kolay bir mekanizma var mıdır?

Çocuk Dostu Şehirler arasında yer almak isteyen kentin bu konuda yeterli olup olmadığı ise şu sorularla ölçülebilir:

-Yerel düzeyde Çocuk Dostu Şehir oluşturma odaklı bir strateji geliştirilmiş mi?

-Strateji hazırlanırken, çocuklar, gençler, Sivil Toplum Örgütleri ve çocuklar için çalışan diğer kimseler sürece dahil edilip, fikirlerine başvurulmuş mu?

-Söz konusu strateji çocukların ekonomik, sosyal, kültürel, sivil ve politik haklarını içeriyor mu?

-Söz konusu strateji ayırım yapmaksızın tüm çocukları kapsıyor mu?

-Söz konusu strateji yerel makamlarca (Belediye meclisi gibi) destekleniyor mu?

-Hazırlanan strateji ulusal ölçekte çocuk hakları ile ilgili hazırlanmış politika ve planlarla entegre mi?

-Hazırlanan strateji içerisinde söz konusu kent için zaman sınırları belirlenmiş şehri geliştirici hedefler var mı?

-Hazırlanan strateji ile ilgili kentin tüm çocukları ve aileleri yeterli ölçüde bilgilendiriliyor mu?

Çocuk Hakları Birimi veya koordinasyon mekanizması da Çocuk Dostu Şehirler arasında yer almak isteyen kentte mevcut bulunması gereken bir maddedir. Bu koordinasyon mekanizmasının yeterliliği durumu aşağıdaki sorularla ölçülmektedir:

-Kent'in yerel yönetim yapısı içerisinde görevi sadece çocuklar olan bir birim var mıdır?

-Bu birimde çocuklara yönelik faaliyetler ve politikalar belirleniyor mu?

Şehirde yürütülen faaliyetlerin, politikaların ve uygulamaların çocuklar üzerinde nasıl bir etki yarattığı sistematik olarak ölçülmektedir. Söz konusu çocukların etkilenme seviyeleri ise aşağıdaki sorularla ölçülmektedir:

-Kent bünyesinde yapılan uygulama, politika ve faaliyetlerden ayırım gözetmeksizin tüm çocukların etkilenme süreçlerini değerlendirecek bir yapılanma var mı?

-Çocuklar üzerindeki etkiler, karar alma ve uygulama sürecini etkileyecek kadar erken aşamalarda değerlendirilebiliyor mu?

UNICEF'in raporuna göre Çocuk Dostu Şehirlerin en önemli özelliği sadece çocuklar için kullanılacak bir bütçeye sahip olmasıdır. Bütçenin yeterliliği ise aşağıdaki sorularla belirlenir:

-Şehirde çocuğa ayrılmış bir bütçe var mı?

-Çocuklara ayrılan bütçe şehrin tüm çocuklarının ihtiyaçlarını karşılayabilecek kadar yeterli mi?

-Bütçeleme süreci yeterince şeffaf mı?

-Bütçe hazırlanırken çocuklarla istişare ediliyor mu?

-Hazırlanan çocuk bütçesi yerel yönetimlerin tüm kademelerinde bilgilendirme amacıyla duyuruluyor mu?

Çocuk Dostu Şehirlerin süreç içerisindeki gelişimlerini görmek ve Çocuk Dostu Şehir olma yolunda ilerleyen kentlere rehber olması sebebiyle yılsonu raporları büyük önem taşımaktadır. Hazırlanan yıl sonu raporlar aşağıdaki sorulara cevap verir nitelikte olmalıdır.

-Yılsonu raporu için kent içerisinde yaşayan çocuklarla ilgili yeterli istatistiki bilgi ve diğer veriler toplandı mı?

-Söz konusu rapor yenidoğan ve 18 yaşına kadar olan tüm çocuklar hakkında bilgi veriyor mu?

Tüm insan haklarının yararlı olabilmesi için en önemli unsur hakların bilinmesidir. Yetişkinler ve çocuklar haklarını detaylı olarak bilmeli ve benimsemelidir. Kentte çocuk haklarının yeterli ölçüde bilinirliği aşağıdaki sorularla değerlendirilmektedir:

-Kentte yetişkinler ve çocuklar arasında çocuk haklarının bilinebilir kılmak amacıyla bir strateji belirlendi mi?

-Şehrin yöneticileri ve kanaat önderleri çocuk hakları ile ilgili eğitim aldılar mı?

-Çocuklarla ve çocuklar için çalışan herkese yönelik çocuk hakları ile ilgili hizmet içi eğitim verildi mi?

Çocuk Dostu Şehir olmanın sonuncu yapıtaşı is çocuklar için bağımsız savunudur. Çocuk Dostu olmak isteyen bir şehir çocuklara nasıl davrandığını ve ona sunduğu imkanların hesabını verebilmelidir. Bu durumda devreye sivil toplum örgütleri ve çocuk ombdusmanı, çocuk komiseri gibi yerel yönetimden bağımsız otoriteler olmalıdır. Çocuk Dostu Şehir Eylem Planında bu unsur ile ilgili hazırlanmış sorulardan bazıları aşağıdadır:

-Yerel yönetim konuyla ilgili olarak geniş kapsamlı bir dizi sivil toplum kuruluşu ile ortaklık kurdu mu?

-Sivil toplum kuruluşları karar alma sürecinde aktif rol oynadı mı?

-Çocukların liderlik ettiği sivil toplum kuruluşları var mı? Bu kuruluş destekleniyor mu?

-Şehirde çocuk ombdusmanı veya çocuk komiseri gibi bağımsız bir insan hakları örgütü kuruldu mu?

Yukarıda UNICEF tarafından belirlenen Çocuk Dostu Şehir 9 yapıtaşı ve bu yapıtaşlarının yeterliliğini ölçmekte kullanılan soruların bir kısmına yer verilmiştir. Kendisini çocuk dostu olarak tanımlamak isteyen şehirler belirlenen yapıtaşlarını sağladıktan sonra UNICEF'in Türkiye Temsilciliği Çocuk dostu Şehir Birimine başvurusunu yapması gerekmektedir.

UNICEF Türkiye Temsilciliği Çocuk Dostu Şehir Birimine yapılan başvurunun ardından şehrin çocuk dostu olup olmadığı Çocuk Dostu Şehir Sekreteryası tarafından yukarıda yer alan sorularla ölçülmeye başlanır. Çocuk Dostu Şehir olma sürecinin olumlu tamamlanması için yukarıda yer alan soruların ne kadarının olumlu cevabının olmasına dair ilgili sekreteryaya tarafından belirlenen bir oran bulunmamaktadır. Yukarıda yer alan dokuz yapıtaşı ve sorularının yanısıra şehirde yaşayan çocuklara yapılan bir değerlendirme testi de bulunmaktadır ki çocuk görüşlerine saygı duymayı merkezine oturtmuş olan Çocuk Dostu Şehirler için bu değerlendirme büyük önem taşımaktadır.

Çocuk Dostu Şehirleri belirlerken UNICEF'in mükemmeliyetçiliğin aksine tamamlayıcı bir tutum sergilediği görülmektedir. Sayılan kriterler arasında eksikleri bulunan şehirleri geliştirmek, Çocuk Dostu Şehirleri teşvik etmek ve sayılarını arttırmak için gerekli personel ve ekibi ile şehirlere eğitimler düzenleyerek, Çocuk Dostu Şehirleri destekleyen diğer sponsorların da katkıları ile maddi olarak destekte bulunmaktadır.

1.3.Dünyada Çocuk Dostu Şehirler

UNICEF'in katkılarıyla hemen her ülkede en az bir çocuk dostu şehir bulunmaktadır. Özellikle gelişmemiş ülkelerde Çocuk Dostu Şehirler çocukların sağlıklı yaşam kalitesini artırmak amacıyla büyük önem taşımaktadır. Arjantin, Bolivya, Brezilya, Kolombiya, Kosta Rika, Dominik Cumhuriyeti, El Salvador, Honduras, Peru, Ürdün, Lübnan, Fas, Filistin, Sudan, Suriye, Moritanya, Nijerya, Kenya, Güney Afrika, Butan, Hindistan, Bangladeş, Endonezya, Malezya, Filipinler, Vietnam, Avustralya, Yeni Zellanda, İsrail, Belçika, Kanada, Fransa, Almanya, Macaristan, İrlanda,

İtalya, Japonya, Hollanda, İspanya, İsveç, İsviçre, Amerika Birleşik Devletleri, Arnavutluk, Kafkas Bölgesi, Hırvatistan, Estonya, Gürcistan, Makedonya, Rusya ve Ukrayna (childfriendlycities.org, 2017) Çocuk Dostu Şehirlere sahip ülkelerdir.

1.4. Türkiye’de Çocuk Dostu Şehirler

Gelişmekte olan ülkeler arasında yer alıp, gelişmiş ülkeler arasında yer alma konusunda hızlı adımlarla ilerleyen Türkiye’nin hızlı kentleşme süreci ile birlikte çocuk haklarının göz ardı etmesinin önüne geçmek için pilot çalışması İkea ve UNICEF tarafından yürütülen Çocuk Dostu Şehirler Girişimi büyük önem taşımaktadır. 2016 Mart ayı itibarıyla Türkiye’de 10 belediyenin Çocuk Dostu Şehir Girişimi olumlu olarak tamamlandı. UNICEF bu kapsamda çocuk hakları konusunda eğitim verdiği 200 genç ile işbirliği yaptı ve bu eğitilen gençler 10 belediyede 9.000 çocuk ve ebeveynleri ile birebir görüşme-anket gerçekleştirmiştir. Tüm bu görüşme ve anketler hazırlanan bir çalıştayda görüşülmüştür. Sonuç olarak Türkiye için bir eylem planı oluşturulmuştur. (<http://www.unicefturk.org>, 2017)

9.000 çocuk ve ebeveynleri ile yapılan görüşme-anket sonuçlarında öne çıkan sorunların başında çocukların ihtiyaçlarının gözardı edilmesi gelirken ikinci büyük sorun ailelerin çocuk gelişimi konusunda bilgisiz olmalarıdır. (<http://www.unicefturk.org>, 2017) Çocukların ihtiyaçlarının gözardı edilmesi ekonomik imkanlarla bağdaştırılabileceği gibi, ikinci sorunun sonucu olarak da görülebilir. Çocuk gelişimi konusunda bilgi eksikliği yaşayan aile maddi imkanlara sahip olsa dahi çocuğun ihtiyaçlarına önem vermediğinden çoğu zaman çocuğun taleplerini dikkate almamaktadır.

Türkiye’de Çocuk Dostu Şehirler çalışması kapsamında 9 ilde çocuk meclisi kuruldu. Görüşmeler sonucunda ebeveynlerin çocuk gelişiminde en çok bilgi eksikliği olan 7 ilde ebeveynlik eğitimleri verildi ve bu belediyelerde ebeveynlik eğitiminin düzenli verilmesi sağlandı. 10 belediyede çocuk dostu bütçeleme eğitimi, 5 belediyede engelli çocuk dostu parkı, 2 belediyede çocuk kulübü, 2 belediyede çocuk kütüphanesi ve 1 belediyede de trafiğe kapalı çocuk oyun sokağı yapıldı (<http://www.unicefturk.org>, 2017).

Yukarıda bahsedilen genç gönüllüler 2014 yılında Akdeniz Bölgesi’nde yer alan Adana’nın Yüreğir ilçesinde aileleri ziyaret ederek şehirde çocuk hakları ile ilgili eğitim düzenlemişlerdir. Yüreğir’de yaşayan 164.182 çocuktan 855’i ile yüzyüze görüşülerek bölgenin çocuk dostu girişimleri hakkında fikir sahibi olunmuştur. Yapılan tüm görüşmeler sonucunda 2015 yılında 6 maddelik Yüreğir Belediyesi Çocuk Eylem Planı oluşturulmuştur (UNICEF,2014:9). Buna göre; engelli çocuk oyun alanları oluşturulacak, Çocuk Koordinasyon Mekanizması hayata geçirilecek, Yüreğir’de yaşayan ebeveynlerin çocuklarının psikolojik ve fiziksel ihtiyaçlarını daha iyi karşılayabilmeleri için ebeveyn eğitimi düzenlenecek, belediye kent içerisinde billboard ve afişlerle çocuk haklarına ilişkin farkındalık yaratmak amacıyla duyurularda bulunacak, çocuk etki analizi çalışması gerçekleştirilecek ve Suriyeli çocuklar için düzenlenen etkinliklerin sayısı arttırılacaktır.

Türkiye’nin İç Anadolu Bölgesi’nde yer alan başkent Ankara’ya bağlı Mamak ilçesinde 174.606 çocuk yaşamaktadır. 2014 yılında genç gönüllülerin 892 çocuk ile yaptığı görüşme sonucunda çocukların şehirde yaşadığı sıkıntılar belirlenerek 2015 yılında Mamak Belediyesi Çocuk Eylem Planı hazırlanmıştır (UNICEF,2014:11) Buna göre; Mamak Belediyesi tarafından çocukların söz sahibi olduğu Çocuk Meclisi güçlendirilecek, Mamak’ta yaşayan çocukların ebeveynlerin çocuklarının psikolojik ve fiziksel ihtiyaçlarını daha iyi karşılayabilmeleri için ebeveyn eğitimi düzenleyecek, kent içerisinde billboard ve afişlerle çocuk haklarına ilişkin farkındalık yaratmak amacıyla duyurularda bulunulacak ve engelli çocuk oyun alanı oluşturacaktır.

Türkiye’nin Doğu Anadolu Bölgesi’nde yer alan Bitlis’te yaşayan 162.451 çocuk için Çocuk Dostu Şehir ortaya koymak amacıyla Bitlis’e gelen genç gönüllüler çocuk, yetişkin ve ebeveyn toplam 571 kişi ile yüz yüze görüşme yaparak şehrin sıkıntılarını belirlemişlerdir. Buna göre Bitlis’te yaşayan çocukların en büyük probleminin güvenli oyun ve spor alanlarının kısıtlı olması ile engelli çocukların ulaşımı olarak belirlenmiştir. (UNICEF,2014:14) Bunun sonucunda 2015 yılında düzenlenen Çalıştay’da Bitlis Çocuk Eylem Planı hazırlandı. Buna göre; çocukların kendileri ile ilgili konularda fikirlerini beyan edebilmeleri için Çocuk Meclisi kurulacak, çocukların da katkılarıyla Bitlis

Belediyesi Çocuk Dostu Stratejik Planı oluşturulacak, Bitlis Belediyesi içerisindeki mevcut personel sayısı ve mevcut sistem kapasiteleri güçlendirilerek Çocuk Koordinasyon Mekanizması hayata geçirilecek ve son olarak kent içerisinde billboard ve afişlerle çocuk haklarına ilişkin farkındalık yaratmak amacıyla duyurularda bulunacak ve engelli çocuk oyun alanı oluşturacaktır.

Türkiye'nin Doğu Anadolu Bölgesi'nde bulunan Erzurum iline bağlı İspir'de yaşayan 4.122 çocuk için İspir'i ziyaret eden genç gönüllüler çocuk, genç, yetişkin ebeveyn olmak üzere toplam 593 kişiyle yüz yüze görüşme yaparak bölge çocuklarının sıkıntılarını belirlemişlerdir. İspir Belediyesi Çocuk Eylem Planı hazırlanmıştır. (UNICEF,2014:19) Buna göre; İspir'de çocukların söz sahibi olduğu Çocuk Meclisi kurulacak, çocuk ve gençlerin yeni yapılacak olan Kültür Merkezine aktif katılımları sağlanacak ve İspir'de yaşayan çocukların ebeveynlerine çocuklarının psikolojik ve fiziksel ihtiyaçlarını daha iyi karşılayabilmeleri için ebeveyn eğitimi düzenlenecektir.

Yukarı sayılan belediyeler gibi Giresun, Bornova (İzmir), Lüleburgaz (Kırklareli), Manisa, Mersin ve Eyyübiye (Şanlıurfa) belediyelerini de ziyaret eden genç gönüllüler, yapmış oldukları yüzyüze görüşmeler ve anketler ile çocukların sıkıntılarını belirleyerek düzenledikleri çalıştaylarla hemen hemen birbirine paralel Belediye Çocuk Eylem Planları oluşturmuş söz konusu belediyeler bu sayede Çocuk Dostu Şehirler arasında yer almıştır.

2.YÖNTEM

Bu bölümde “Çocuk Dostu Şehirler; Kepez Belediyesi Örneği (Çanakkale)” adlı araştırmanın amacı ve önemi belirtilerek, araştırma alanı, deseni ile örneklem ve veri toplama teknikleri hakkında bilgi verilecektir.

2.1.Araştırmanın Amaç ve Önemi

Araştırmanın amacı gelişmekte olan ülkeler arasında yer alan Türkiye'nin bu hızlı büyümesi esnasında geleceğin yetişkinleri olan çocukların haklarının zedelenmesini engellemek ve bugün çocukların haklarını öğrenerek büyüdüklerinde de insan haklarına duyarlı vatandaş olmalarını sağlamak amacıyla ortaya çıkan Çocuk Dostu Şehirler girişiminin Türkiye'nin en batısında ve en büyük belde belediyesi olan Kepez'in çocuklara yönelik faaliyetlerini bir arada toplayarak aynı alanda çalışmak isteyen diğer belediyelere örnek olmasını sağlamaktır.

Çalışma büyükşehir belediyelerinin yanında nispeten küçük kalan belediye ve belde belediyelerine Çocuk Dostu Şehirler Girişimine katılabileceklerini ve katılmasalar dahi çocuklara yönelik faaliyetler üzerine yoğunlaşabileceklerini göstermek adına büyük önem taşımaktadır. Ayrıca belde belediyelerinin çocuklara yönelik faaliyetlerini düzenlerken karşılaştıkları bütçe sıkıntısını gözler önüne sererek, belediyelere çocuk bütçesi ayrılması gerektiği sonucunu ortaya çıkarmaktadır.

2.2.Araştırma Alanı: Kepez Beldesi (Çanakkale)

Avrupa ve Asya kıtalarının ayrıldığı boğazın üzerine kurulmuş olan Çanakkale Anadolu'nun batı noktasında yer almaktadır. Nüfusu 520.000'e ulaşan (TUIK, 2017) ve 9.933 kilometrekarelik alana sahip Çanakkale'nin 11 ilçe, 565 köy, 21 beldesi bulunmaktadır (<http://www.canakkale.gov.tr>, 2017). Çalışma alanı olan Kepez Beldesi ise bağlı olduğu Çanakkale ili ile arasında 4 kilometre mesafe bulunan ve Çanakkale-İzmir yolu üzerinde kurulan 618 hektarlık bir alandır. 18. yüzyılda Kalabalıklı köyünde Kepezaltı olarak adlandırılan bu mevki 1877-1878 yılları arasında yaşanan Osmanlı-Rus Savaşı sonrasında Türkiye'ye göç eden 28 Bulgar aile ile Kepez köyü olarak kurulmuştur (<http://www.kepez.bel.tr>,2017). Uzun yıllar Hamidiye Köyü olarak anılan Kepez, daha sonraları gelin duvağı ve denize uzanan büyük kaya parçası gibi anlamları bulunan bu ismi almıştır.

Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemine göre 2016 yılı nüfusu 20.000'i aşan (TUIK, 2017) Kepez, Türkiye'nin en büyük belde belediyesidir. Dilimizde genellikle farklı büyüklükte yerleşim yerleri olarak kullanılan belde kelimesi, 20.yüzyılın başında önemsenmeye başlanarak, nüfusu 2.000'i aşan yerel birimler olarak kullanılmaktadır(Toprak, 2014:1).

2.3.Araştırma Deseni

Bu araştırma nitel araştırma yöntem ve tekniklerine göre yapılandırılmıştır. Nitel araştırma ise olayları, belli bir bağlam ve etkileşim parçası olarak, kendi tekliğinde anlamlandırma çabasıdır (Merriam,2015:14). Diğer bir ifadeyle, gözlem, görüşme ve doküman analizi gibi nitel veri toplama yöntemlerinin kullanıldığı, algıların ve olayların doğal ortamda gerçekçi ve bütüncül bir şekilde ortaya konduğu araştırmadır (Yıldırım ve Şimşek, 2013:45) Bu araştırmada, nitel araştırma modellerinden durum/örnek olay çalışması modeli kullanılmıştır.

2.4.Araştırmanın Örnekleme ve Veri Toplama Araçları

Araştırma örnekleme olarak Çanakkale iline bağlı Kepez Beldesi alınmış olup, örneklemin belirlenmesinde iradi örnekleme tekniği kullanılmıştır. Bu teknikte örnekleme oluşturan elemanlar araştırmacının, araştırma probleminde cevap bulabileceğine inandığı veya en rahat ulaşabileceği kişilerden oluşmaktadır. Yani deneklerin belirlenmesindeki kriter araştırmacının öznel yargısıdır.

Araştırma verilerinin toplanmasında görüşme yönteminden yararlanılmıştır. Görüşme, önceden belirlenmiş bir amaç kapsamında görüşmeci ve katılımcının birlikte yer aldığı soru sorma ve yanıtlamaya dayanan bir iletişim sürecidir (Merriam, 2015: 85).Yapılandırılışına göre tam yapılandırılmış, yarı yapılandırılmış ve yapılandırılmamış olmak üzere toplam üçe ayrılan görüşme türlerinden bu araştırmada yarı yapılandırılmış görüşme yöntemi kullanılmıştır. Yarı yapılandırılmış görüşme yönteminde görüşmecinin sorularının sırası değişebilir ve yeni sorular eklenebilir (Yıldırım ve Şimşek, 2013:151).

Araştırma kapsamında tarafımızca hazırlanan açık uçlu görüşme soruları Belediye Başkanı ile yapılan ana görüşme ve belediye başkanınca yönlendirilen yazı işleri müdürü, yazı işleri müdürü yardımcısı ve kreş müdürüne yüz yüze sorularak görüşme tamamlanmıştır. Ayrıca belediye görevlileri tarafından temin edilen dokümanlarda kaynak olarak kullanılmıştır.

3.ARAŞTIRMA BULGULARI

Türkiye'nin en büyük belde belediyesi olan Kepez'de yaşayan çocuklara sunulan imkanlar ve Kepez Belediyesi tarafından çocuklara yönelik yürütülen faaliyetler aşağıda sıralanmıştır.

Kepez Belediyesi tarafından 2015 yılında açılan Adile Naşit ve Gündüz Bakım Evi düşük gelirli ailelerin ve ortalamanın çok altında almış olduğu aidaatla Kepez'de yaşayan annelerin çocuklarına uzman öğretmenleri ile kaliteli bir okul öncesi eğitimi sunuyor. Sınıfların yanı sıra içerisinde hayal, evcilik, fen ve doğa, müzik, blok, ve güzellik köşeleri bulunan kreşte çocukların yaş gruplarına ve yeteneklerine göre çeşitli eğitimler verilmektedir. Okul öncesi eğitimin önemine fazlaca inandığını belirten belediye başkanı'nın öncelikli hedefleri arasında kreş kapasitesini arttırmak ve beldeye yeni kreşler kazandırmak yer almaktadır. Ayrıca Adile Naşit Gündüz Bakımevi ve Kreşi'ne devam eden çocukların ulaşımını sağlayabilmeleri için ücretsiz servis imkanı da mevcut bulunmaktadır.

Kepez Belediyesi başta Adile Naşit Gündüz Bakımevi ve Kreşi'ne kayıt olan çocukların kreşe uyum sürecini kolaylaştırmak ve aile içi etkili iletişimi sağlayabilmek amacıyla düzenli aralıklarla özellikle eğitim-öğretim yılı başlarında düzenledikleri eğitimleri kamuoyuna duyurarak, yoğun katılımı sağlamaktadır.

Kepez Belediye Başkanı Dr. Ömer Faruk Mutan'ın aktardığı bilgilere göre; Kepez'de yer alan çocuk parkları belediye bütçesinden yaptırılabilirdiği gibi Kepez'e destek olmak amacıyla bağış yapan hayırseverler tarafından gelen bağışlarla da öncelikli olarak çocuklar için değerlendirilmektedir. Ayrıca 2017 yılı başında Kepez parklarına bir engelli çocuk parkı da eklenmiştir. Engelli çocuklara oyun alanı oluşturmak amacıyla; engelli çocukların rahatça hareket edebilecekleri güvenli zemin üzerine kurulan parkta tekerlekli sandalye kullanan çocukların park gereçleri kullanabilmesi sağlanmıştır.



Resim 3: Kepez Aycibin Engelli Çocuk Parkı

Kepez’de çocuklara yönelik hizmetler bebeklik döneminde başlamakta olup, “Hoşgeldin Bebek Projesi” kapsamında Kepez Belediyesi düzenli olarak Aile Sağlığı Merkezleri kayıtlarına düşen doğumları takip ederek, bebek ve ailesi evlerinde ziyaret edilmekte ve aileye içerisinde kıyafet, bebek bezi, şampuan, ıslak mendil ve ateş ölçer gibi bebek bakım malzemelerinin bulunduğu bir bebek bakım çantası hediye edilmekte ve buna ek olarak ihtiyaç sahibi ailelere belirli süreyle süt yardımı yapılmaktadır. Ayrıca 0-3 yaş arası çocuklar için hazırlanan özellikle park ve pazar yeri gibi toplu kullanılan alanlara yakın yerlere kurulan bebek bakım ve emzirme kabinleri ile annelerin dışarıda alt değiştirme ve emzirme gibi ihtiyaçları karşılanmaktadır.

Kepez Belediyesi 2017 yılında başlattığı Kepekart projesi ile ihtiyaç sahibi ailelere doğrudan para ve erzak yardımı yapmak yerine kredi kartı benzeri içerisinde para yüklü olan kartları dağıtarak ailelerin çocuklarının ihtiyaçlarını diledikleri yerden sağlama imkanı sunmaktadır.

Bilgisayar, satranç, resim, gitar, drama, seramik kursu ve tahta baskı/kokulu taş atölyeleri ile yetenekli çocukların yeteneklerinin geliştirebilecekleri ve okul dışında vakit geçirebilecekleri çocuk kütüphanesi hizmeti sunmaktadır. Yine çocukların bedensel gelişimini desteklemek amacıyla basketbol, voleybol, tekvando, çocuk jimnastik, çocuk pilatesi, judo ve güreş gibi çeşitli spor dallarında ücretsiz aktivite olanağı sağlamaktadır.

Ayrıca Kepez Belediyesi Başkanı, Kepez ve Çanakkale içerisinde sivil toplum kuruluşlarınca yürütülen çocuk odaklı projeler ile ilgili gelen sponsorluk taleplerine çoğunlukla olumlu cevap verildiğini ve şehirde yer alan özel okul ve kolejlerde Kepez’de yaşayan ve eğitiminde başarılı olan öğrenciler için belediyeye ait kontenjanlarının bulunduğunu ifade etmektedir.

Kepez belediyesi her sene nisan ayında çocukların katılabileceği ödüllü resim yarışması düzenlemekte ve çıkarılan yıllık takvimlerini çocukların ödüllü resimleri ile bastırmaktadır. 23 Nisan Ulusal Egemenlik ve Çocuk Bayramını kutlamak amacıyla nisan ayını çocuk eğlenceleri, müzikaller, tiyatrolar, çocuk kitabı yazar söyleşileri gibi çeşitli etkinlikler ile doldurmaktadır.

UNICEF tarafından İstanbul ve Ankara’da Çocuk Dostu Şehirler Girişimi kapsamında düzenlenen eğitimlere katılan Türkiye’nin en büyük beldesi olan Kepez Belediyesi Belediye Başkanı, birim müdür ve müdür yardımcıları ile yapılan görüşmeler ile elde edilen belgelere göre; Kepez Belediyesi’nde çocuk meclisi veya çocuk konseyi gibi çocukların fikirlerini dinleyen bir mekanizma bulunmamaktadır. Belediye bütçesi içerisinde çocuklar ile ilgili faaliyetlerin yürütülmesinde kullanılan özel bir kalem olmamakla birlikte, kent belde belediyesi olarak İller Bankası tarafından nüfusa göre verilen ödeneği çocuklara yönelik hizmetler için yeterli bulmamaktadır. Kent yöneticilerinin ortak fikri, İller Bankası’ndan nüfusa göre ayrılan bütçeye ek olarak, sadece çocuklar için kullanılmak üzere ve çocuk sayısına göre belirlenen bir ödeneğin bulunması gerektiğidir. Belde belediyesi olduğu için kısıtlı personele sahip olan Kepez Belediyesi’nin sadece çocuk faaliyetlerinin yürütmek ve kentteki çocuk ihtiyaçlarını belirlemek ile ilgili bir birimi bulunmamaktadır.

4.SONUÇ YERİNE

Resmi olarak Çocuk Dostu Şehirler arasında yer alamamış fakat “Kendinizi Çocuk Dostu Şehir olarak tanımlıyor musunuz?” sorusuna “Kesinlikle evet” diyerek cevap veren Kepez Belediyesi kent yöneticileri ile yapılan görüşmeler sonucunda yukarıda sayılan çocuk dostu faaliyetlerin yanı sıra Çocuk Dostu Şehirler Girişiminin özellikle üzerinde durduğu çocuk hakları konusunda gerekli çalışmalar yapılmadığı, eğitim, sağlık gibi çocuk hakları kentte uygulansa dahi bunlarla ilgili eğitimlerin çocuklara ve ailelerine yeterli düzeyde verilmediği, bütçe içerisinde çocuklara özel bir pay ayrılmadığı, çocuk meclisi veya çocuk komitesi gibi çocuklara söz veren mekanizmaların bulunmadığı tespit edilmiştir. Çocuk Dostu Şehir olma kriterlerini tamamlayıp gerekli prosedürleri yerine getirerek Çocuk Dostu Şehirler arasında yer almak Kepez Belediyesi’nin gelecek planları arasında yer almaktadır.

Ancak Kepez Belediyesi’nin çocuklara yönelik sunduğu hizmetler, kent yöneticilerinin çocuklara değer verdiğini gözler önüne sermektedir. Kepez Belediyesinde çocuklara yönelik sunulan hizmetlerin çokluğu Çocuk Dostu Şehir olmak için yeterli olmasa da belde belediyeleri ile kıyaslandığında küçümsenemeyecek niteliktedir. Kepez Belediyesi’nin çocuklara yönelik sunduğu hizmetlerin bir çoğunun büyükşehir belediyelerinin sunamadıkları hizmetler olması, belde belediyesi olmanın çocuk dostu olmaya engel olmadığını göstermektedir.

KAYNAKÇA

(<http://childfriendlycities.org/tr/genel-bakis/cds-girisimi/>, 22.02.2017)

(<http://childfriendlycities.org/tr/ilgili-konu-basliklari/#>, 22.02.2017)

(<http://cocuk.basbakanlik.gov.tr/cocuk.html>, 25.02.2017)

(<http://people.umass.edu/latour/Netherlands/hand/>, 12.03.2017)

(<http://www.unicefturk.org/yazi/cocuk-dostu-sehirler>, 05.04.2017)

(<http://www.canakkale.gov.tr/konumu>, 05.04.2017)

(<http://www.kepez.bel.tr/kepez-hakkinda/tarihce.html>, 10.04.2017)

(<https://openalleyways.wordpress.com/category/models-for-seattle/>, 01.05.2017)

(http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1059, 11.04.2017)

(<http://childfriendlycities.org/tr/building-a-cfc-2/cds-girisimi-ornekleri/>, 02.05.2017)

Hand, Colin (2007), Woonerf: A Dutch Residential Streetscape.

Joseph Rowntree Foundation (2001), “Planning and Designing “homezones”.

(<https://www.jrf.org.uk/report/home-zones-planning-and-design-handbook>).

Sharan B. Merriam(2015), “Nitel Araştırma Desen ve Uygulama İçin Bir Rehber”, Nobel Akademik Yayıncılık, Ankara.

Tandoğan, Okşan (2014), “Çocuk İçin Daha Yaşanılır Bir Kentsel Mekan: Dünyada Gerçekleştirilen Uygulamalar”, Megaron, Vol 9, No:1, s. 19-33.

Toprak, Zerrin (2014), “2023 Yılına Doğru Türkiye’de Yerel Yönetimler: Türkiye’deki belediyecilik hizmetlerinin yıllar itibariyle gelişimi ve 2014 yılına kadar olan sürecin genel bir değerlendirmesi.”

TUİK, “Sayılarla Türkiye: TR 22 (Balıkesir, Çanakkale), Balıkesir Bölge Müdürlüğü, 10.05.2017.

UNICEF (2014), Çocuk Dostu Şehirler, UNICEF, Ankara.

UNICEF (2004), Çocuk Dostu Şehirler Kurmak Eylem Çerçevesi, UNICEF Innocenti Araştırma Merkezi, Floransa.

Yıldırım, Ali- Şimşek, Hasan (2013), Sosyal Bilimlerde Nitel Araştırma Yöntemleri, Seçkin Yayıncılık, Ankara.

TÜRKİYE’DE KADIN YOKSULLUĞUNUN ÖNLENMESİNDE SOSYAL BELEDİYESİCİLİK ANLAYIŞININ ROLÜ

Alper KARADEMİR¹

ÖZET

Yoksulluk kavramı hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerin üstesinden gelmeye çalıştığı sosyal bir problem olarak karşımıza çıkmaktadır. Yoksulluk sorununun çözümü için yalnızca hükümetler değil hükümet üstü yapılar olarak niteleyebileceğimiz Birleşmiş Milletler, Avrupa Birliği gibi organizasyonlar ve çeşitli ülkelerde yerleşik bulunan Oxfam International, Care, Action Against Hunger gibi uluslararası organizasyonlarda yoksullukla mücadele etmektedir. Bu noktadan hareketle, çalışmamızda yoksullukla mücadelede demokrasi anlayışının yerele yansımaları olarak görebileceğimiz belediyelerin, yoksulluktan en fazla etkilenen kesim olarak tanımlayabileceğimiz kadınların yaşadığı yoksulluk probleminin önlenmesi ya da en azından yoksulluğun etkilerinin azaltılması hususunda neler yaptığını ve yapabileceğini incelemeye çalışacağız.

İlk bakışta, yoksulluk yoksulluktur anlayışı ile yoksulluğun kadın, erkek veya bir başka şekilde kategorize edilmesi anlamsız gibi görünse de yayınlanan raporlara, literatürdeki tartışmalara bakılırsa kadınların toplumsal rolleri ve cinsiyet eşitsizlikleri gibi birçok nedenden ötürü yoksulluktan daha çok etkilenen kesim olduğu ortaya çıkmaktadır. Bu sebeple çalışmamızda kadının yoksulluğu üzerinde duracağız. Yerel halkın ihtiyaçlarını en iyi biçimde belirleyebileceği beklenen ve bu ihtiyaçları karşılamakla görevli belediyelerin “sosyal devlet” anlayışının bir yansıması olarak sunmuş olduğu ve “sosyal belediyecilik” olarak adlandırabileceğimiz anlayışın tezahürü olarak niteleyebileceğimiz kamusal hizmetlerin kadının yoksulluğunu azaltılmasındaki etkileri ve etkinlikleri çalışmamızın ana konusunu oluşturacaktır. Bu bağlamda Türkiye’de belediyeler tarafından yapılmakta olan sosyal yardımların ve diğer sosyal belediyecilik uygulamaları olarak değerlendirilebileceğimiz meslek edindirmeye yönelik kurslar gibi uygulamaların sunumunda ve sunumu sonrasında yaşanan sorunların genel bir perspektiften değerlendirmesi amaçlanmaktadır.

Anahtar kelimeler: Kadın yoksulluğu, sosyal belediyecilik, Türkiye

THE ROLE OF SOCIAL MUNICIPALITIES ON THE ELIMINATION OF WOMEN’S POVERTY IN TURKEY

ABSTRACT

The concept of poverty emerges as a social problem that both the developed and developing countries are trying to overcome. Obviously, not only governments do struggle to solve this problem. International organizations like Oxfam International, Care, Action Against Hunger which is located in various countries besides organizations like United Nations, European Union, World Bank which they can be called as supranational organizations are struggling with poverty. From this point, we will try to examine in this study that what municipalities, which can be seen as a reflection of democracy, can do for combating or preventing the poverty problem of the women, which can be identified as one of the most affected part of the society by poverty, or what can be done at least to reduce the effects of poverty problem of women by municipalities.

At first glance, it seems that it is pointless to categorize poverty as a woman, a man or another by the understanding of poverty is poverty. However, when we look at published reports and discussions in the literature, it turns out that women are more affected by poverty for many reasons

¹Araştırma Görevlisi, Aksaray Üniversitesi, alperkarademir@aksaray.edu.tr

such as roles and gender inequalities. For this reason, I try to focus on women's poverty. The main theme of our work will be the effectiveness of public services, which we can characterize as the manifestation of the concept of "social municipality" and which can be called as a reflection of the "welfare state" of the municipalities that are expected to determine the needs of the local people in the best way possible. In this context, it is aimed to evaluate from a general perspective the problems experienced in the provision and after the provision of the applications such as the social welfare which is being done by the municipalities in Turkey and the courses for the vocational acquisition which we can consider as other social municipality applications.

Keywords: *poverty of women, social municipalities, Turkey*

GİRİŞ

Yoksulluk uzun yıllardır gelişmekte olan ülkelerin en büyük problemlerinden birisi olarak görülmekle birlikte gelişmiş ülkelerde de varlığını sürdüren ve çözüm bekleyen bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır. Ancak yoksulluğun ne olduğu konusunda bir görüş birliği olmadığı gibi nasıl çözümlenebileceği konusunda da bir görüş birliği de bulunmamaktadır. Öte yandan yoksullukla ilgili literatüre bakıldığında da bu düşünceyi destekler nitelikte, yoksulluğun tanımı konusunda farklı görüşlerin varlığı karşımıza çıkmaktadır. Bu bağlamda şu iki temel görüşün varlığından bahsedebiliriz. Bunlardan birincisi parametrik görüş olan yoksulluğu tüketim ve gelire bağlı olarak açıklayan görüştür. Örnek vermek gerekirse yoksulluk göstergesini bireyin harcaması gereken kalori miktarı gibi değişkenler ışığında niceliksel olarak açıklamaya çalışan görüş bunlardan ilkidir. İkinci görüşe göre ise yoksunluklar üzerinden yoksulluk kavramı tanımlanmaktadır. Buna göre yoksulluk sadece temel gereksinimlerin karşılanamıyor olma durumu değil aynı zamanda yoksulluğun niteliksel yönünü oluşturan kültürel, toplumsal ya da ekonomik gereksinimlerinin giderilememesi olarak tanımlanmaktadır.

Literatürde yoksulluk kavramına ilişkin çeşitli tanımlar bulunmaktadır. Yoksulluk kavramının genel hatlarıyla tanımlayacak olursak, asgari yaşam standartlarında yaşayabilmek için gerekli şartların sağlanmasında yaşanan güçlükler veya yine asgari bir yaşamın gerekleri olan temel sağlık, beslenme ve barınma gibi temel ihtiyaçların bir veya birkaçının yoksunluğu olarak tanımlayabiliriz.

Günümüz dünyasında devletler yoksullukla mücadele için yoğun çaba harcamaktadırlar. Türkiye devlet olarak bu sorunla mücadele için gereken çabayı göstermektedir ancak yoksullukla ilgili çalışmalara ve istatistiksel verilere bakarak bu çabanın yeterli olmadığını iddia etmek mümkündür. Söz konusu çabanın bir göstergesi olarak Anayasanın 2. Maddesinde de ifade edilen "...sosyal bir hukuk devleti..." olma görevini kendisine yüklemiştir. Sosyal devlet anlayışı devlete toplumda huzurun, toplumsal barışın ve refahın sağlanması maksadıyla ihtiyaç duyulduğunda toplumsal hayata ve piyasaya müdahale etme görevini yüklemektedir. Bu görevin kapsamı içerisinde toplumun birer parçası olan yoksullara ve muhtaçlara kısacası toplumun dezavantajlı kesimlerine yardım etme ve günün koşullarına ve asgari yaşam düzeyi gerekliliklerine uygun bir ortamda yaşamalarını sağlamayı da sayabiliriz. Pektaş (2010:9) çalışmasında, sosyal devlet anlayışını yerel demokrasi anlayışıyla ilintili olarak kullanır ve bu kavramın yerel düzeydeki bir yansıması olarak sosyal belediyeçilik kavramını ön plana çıkarmaktadır.

Sosyal belediyeçilik anlayışına uygun olarak yerel düzeyde toplumsal uyumu sağlamak, yerel kalkınmaya yardımcı olmak amacıyla yerel düzeyde müşterek ihtiyaçlar doğrultusunda toplumun dezavantajlı kesimlerine yönelik belediyeler tarafından bir takım hizmetler sunulmaktadır. Doğal olarak bu ihtiyaçlar ve sunulan hizmetler belediyelere ve bölgelere göre farklılıklar göstermektedir. Bu farklılıkların en temel sebebi ise bölgelerin gelişmişlik düzeyleri, bölgede yaşayan insanların ekonomik durumları ve en önemlisi sunulan hizmetlerin kalitesinde belirleyici rol oynayan

belediyelerin ekonomik imkanlarıdır. Bu noktadan hareketle belediyeler, toplumun birer paydaşı olan gençlere, çocuklara, öğrencilere, kadınlara ve özürülülere yönelik farklı türlerde ve amaçlarda yerel düzeyde hizmetler sunmaktadır.

1. YOKSULLUK VE YOKSULLUĞUN KADINLAŞMASI

Yukarıda da bahsedildiği üzere temel olarak yoksulluğu, yaşam için asgari koşulların yoksunluğu ya da bu asgari koşulların sağlanamaması olarak tanımlayabiliriz. Ancak günümüzde yoksulluğu sadece asgari koşulları sağlayamama durumu olarak tanımlamanın da ötesinde, yaşam koşullarının niteliğini de kapsayacak şekilde eğitim ve sağlık imkanlarının varlığı gibi değişkenler ile değerlendirme eğilimi söz konusudur.

Bu eğilimle aynı doğrultuda, yoksulluğu nicelik ve nitelik bakımından doğru bir biçimde anlayabilmek için çeşitli değişkenlerin değerlendirilmesi gerekmektedir. Yoksulluğun niteliğinin belirlenmesi amacıyla kişi başına düşen gelir ve harcama miktarları, gelirin cinsiyet ve bölgeler bazında dağılımı, harcamaların yapısı, eğitim harcamaları miktarı, öğretmen ve derslik başına düşen öğrenci sayısı, okur yazarlık ve ortalama yaşam beklentisi sağlıklı beslenme ve temiz su imkanına erişebilen kişi sayısı, doktor başına düşen nüfus miktarı, kişi başına düşen sağlık harcaması tutarı ve cinsiyete göre hesaplanan işsizlik oranı gibi değişkenlerden faydalanılabilir (Battal, 2016:303). Bunları nihai değişkenler olarak değerlendirmek yoksulluğun ülkeden ülkeye değişebilecek olan yapısının göz ardı edilmesine neden olabileceği için daha farklı değişkenler yoksulluğun niteliğinin belirlenmesinde kullanılabilir.

Yapılan birçok çalışma göstermiştir ki toplum içerisinde çeşitli sebeplerden dolayı yoksulluğun yıkıcı etkilerine maruz kalan veya maruz kalma ihtimali daha yüksek olan kesim cinsiyetçi bir bakış açısıyla söylersek toplumsal rolleri ve diğer farklı sebeplerin etkisiyle kadınlardır. Yine yoksulluğa neden olan etmenlerdeki farklılıklar ve bu farklılıkların ortaya çıkardığı sonuçların etkisiyle yoksulluk, kadınları ve erkekleri farklı seviyelerde etkilemektedir.

“Yoksulluğun Kadınlaşması” kavramı ilk olarak Diana Pearce tarafından 1978 yılında yayınlanan *The Feminization of Poverty: Women, Work and Welfare* isimli çalışmada yoksulluğun günden güne daha çok kadınları etkileyen bir problem haline geldiğini vurgulamak için kullanılmıştır (Topçuoğlu, 2014:138). Bu çalışmada, Pearce yaşlı yoksulların %70 ini kadınların oluşturduğunu ve tek ebeveynli ailelerin daha yoksul olduğunu tespit etmiştir. Bu kavram ilk olarak 1978’de kullanılmasına rağmen literatüre etkileri 90’lardan itibaren daha belirgin hale gelmiştir. BM tarafından 1995’te düzenlenen *4. Dünya Kadın Konferansı Eylem Planı*’nın sonuç kısmında “Yoksulluğun Kadınlaşması” kavramına yer verilmiş olmasını örnek olarak verilebilir (Topgül, 2013:289, Alptekin, 2014:18, Topçuoğlu, 2014:139).

Kavramsal olarak yoksulluğun kadınlaşması birçok farklı anlamda kullanılmıştır. Kimi zaman yoksul nüfus içerisinde kadınların erkeklere oranının daha çok olduğunu ifade etmek için niceliksel anlamda kullanılmış kimi zaman ise yoksulluğun niteliksel yönüne atfen kadınların erkeklere göre daha yoğun ve Topgül’ün (2013:290) ifadesiyle, daha keskin ve çok boyutlu olduğunu anlatmak için kullanılmıştır. Nitekim BM’de söz konusu kavramı kullanmak suretiyle günde 1 USD’den az gelire sahip yoksul kesim içerisinde kadınların niceliksel olarak daha fazla yer alması ve de cinsiyet bağlamında var olan bu farklılığın kadınlar aleyhine günden güne daha da belirginleşmesi hususunun altını çizmektedir. (Hattatoğluakt. Topgül, 2013:288).

2. TÜRKİYE’DE YOKSULLUK VE KADIN YOKSULLUĞU

TÜİK tarafından yapılan Yoksulluk 2015 çalışmasına göre Türkiye’de kadın yoksulluğu kırsal bölgelerde kentlere göre nispeten daha yüksektir. Bu çalışmaya göre 2009 yılında kırsalda yaşayan

kadınların %40,15'i yoksul olarak nitelendirilirken kentlerde yaşayan kadın nüfusunun % 9,26'sının yoksul olduğu tespit edilmiştir. Bu durum Türkiye geneli için değerlendirildiğinde Türkiye'de yaşayan kadın nüfusunun % 19,03'lük bir kesimin yoksul olduğu ve bu yoksulluktan etkilenen kesimin niceliksel olarak kırsalda yaşayan kadınlardan oluştuğu gözlemlenmiştir. Verilere daha detaylı bakıldığında ise hem kırsalda hem de kentlerde eğitim seviyesi arttıkça yoksulluktan etkilenen kadın nüfusunun azaldığını görmekteyiz. Kırsalda yaşayan okuma yazma bilmeyen kadınların % 47,57'lik kesimi yoksul iken bu oran kırsalda yaşayan yüksek eğitim görmüş kadınlar da ise % 2,68'dir. Benzer durum kentli kadınlarda da söz konusudur. Kentlerde yaşayan okuma yazma bilmeyen kadınların % 15,82'si yoksul iken söz konusu yoksulluk oranı yüksek eğitim görmüş kadınlarda % 0,24'tür.

Bu verilerden hareketle yoksulluğun eğitimle doğrudan bir etkileşim içerisinde olduğunu iddia etmek yanlış olmayacaktır. Ancak fırsatlar noktasından değerlendirdiğimizde ise özellikle kırsal kesimde yetişen yüksek eğitilmiş kadınların hali hazırda söz konusu yüksek eğitimi alabilmiş olmalarından yola çıkarak bu yüksek eğitilmiş kişilerin ailelerinin de nispeten ekonomik olarak daha iyi durumda oldukları kanısına varmak yanlış olmayacaktır. Ayrıca kırsalda eğitim imkânlarının kısıtlı olması ve bu imkânların daha çok şehirlerde bulunması ve yoksul kesimden gelen çocukların yüksek eğitim alabilmeleri için gerekli maddi imkânlardan yoksun olduğunu düşünülürse yüksek eğitilmiş kadınların zaten yoksul olmayan ailelerden geldiğini varsaymak yanlış olmayacaktır. Bu durumda da yüksek eğitilmiş kadınların yoksullukla karşılaşma ihtimali diğer kesimlere nazaran düşük olması da sürpriz bir sonuç değildir. Yine de eğitimin var olan maddi imkanların korunmasında, yoksulluğun sona erdirilmesinde oldukça önemli bir yere sahip olduğu gerçeği de göz ardı edilmemelidir.

Ancak yoksulluk ülkemizde sadece kadınların ya da çocukların karşılaştığı bir problem olarak görmek daha doğrusu "yoksulluğun kadınlaştığı" iddiasında bulunmak biraz zordur (Topçuoğlu ve Aksan, 2014:143). Çünkü daha önce bahsettiğimiz çalışma neticesinde elde edilen verilere de bakılınca ne kırsalda ne kentlerde ne de kümülatif olarak Türkiye genelinde yaşanan yoksulluk sorununa ilişkin veriler cinsiyet bağlamında incelenecek olursa yoksulluğun ekseriyetle kadınları etkilediğini söylemek zordur. Erkek nüfusun yoksulluğuna ilişkin verilere bakıldığında kırsalda % 40 civarında olan kadınların yoksulluğuna karşın erkeklerin oranı da azımsanmayacak ölçüde % 37 seviyesindedir. Kentlerde ise bu oran kadınlar için % 9 erkekler için ise % 8 civarındadır.

Yoksulluğun kaynağına bakıldığında birçok etmenin yoksulluğa neden olduğunu görmekteyiz. Yoksulluğun en temel sebeplerinden birisi piyasa mekanizmasının, gelir ve kaynakların tahsisi konusundaki etkisizliğidir. Gelir dağılımında etkinliğin ölçütlerinden birisi "Gini Katsayısı"dır. Söz konusu katsayı 1'e yaklaştıkça eşitsizliklerin arttığı 0'a yaklaştıkça eşitsizliklerin azaldığı teorik olarak kabul edilmektedir. Buna göre TÜİK tarafından yapılan Gelir ve Yaşam Koşulları 2015 araştırmasına göre Türkiye'de söz konusu Gini Katsayısı 0,397 olarak ölçülmüştür. Bu noktadan hareketle Türkiye'de gelir dağılımında bir bozukluk olduğunu ve bu bozukluğun yoksulluğa neden olduğunu söyleyebiliriz.

Yoksulluğa neden olan bir diğer faktörde çalışan kesimlerin elde ettiği ücretlerin düşüklüğüdür. Bu düşüklüğün yanı sıra belki daha da önemli bir sorun ise söz konusu ücretlerin reel olarak düşme eğiliminde olmasıdır. Bu durum Kalkınma Bakanlığı tarafından yayınlanan istatistiklere de yansımıştır. Buna göre kamu kesiminde çalışan bir işçinin 1994 yılında reel olarak 100 kabul edilen ücret geliri 2014 yılında reel olarak 86,6'ya gerilemiştir. Bu dönemde çalışan kesimin yaklaşık yarısını oluşturan asgari ücretlilerde ise 1994'te 100 kabul edilen reel ücret 2014 yılına gelindiğinde 198,8 olmasına rağmen adı üzerinde asgari yaşam standartları bağlamında günümüzde 4 kişilik bir ailenin yoksul kategorisinin dışında bir yaşam sürdürmesini sağlayacak bir seviyede olduğunu söylemek oldukça zordur. Aslında asgari ücretin reel olarak artış göstermesi asgari yaşam standartlarında yaşamın maliyetinin bu artışla doğru orantılı olarak daha da arttığını göstermektedir. Bunların dışında düzensiz kentleşme ve iç göçler, kayıt dışı ekonominin varlığı gibi faktörlerde yoksulluğa ve bu yoksulluğun derinleşmesine sebep olmaktadır.

Bu noktada kadınların yoksulluğu özellikle toplumda var olan cinsiyetçi rollerinin de göz önünde bulundurarak yoksulluğu erkeklere göre daha farklı yaşamaları sebebiyle kadın yoksulluğunun sebeplerini ayrı olarak belirtmekte fayda bulunmaktadır.

Kadın yoksulluğuna neden olan en önemli etmenlerden birisi kadın çalışanlar ile erkek çalışanlar arasında elde edilen ücretler noktasında var olan eşitsizliktir. Bu eşitsizlik özellikle düşük eğitim düzeyine sahip ve de sürekli olmayan enformel alanlarda kendini göstermektedir. Temelde kadının toplumsal algılar sonucu ya da ailenin eğitime ayıracağı bütçenin kısıtlı olması gibi gerekçelerle eğitim imkanlarından erkek çocuklara göre daha sınırlı bir eğitim imkânı elde edebilmesi kadının iş gücü piyasası içerisinde eşitsiz bir konuma sahip olmasına neden olmaktadır. Var olan düşük eğitim seviyesi nedeniyle kadın kendisini yoksulluktan kurtarabilecek bir gelir imkanından mahrum kalmakta, çalışabilecek bir iş bulsa bile evde çocuk bakımı, evlere temizliğe gitmek, ya da herhangi bir birikim gerektirmeyen nispeten niteliksiz işlerde ve düşük ücretler ile çalışmak zorunda kalmaktadır. Bu durumda da kadın çalışıyor olmasına rağmen yoksulluktan kurtulması çok mümkün olamamaktadır. Bu noktada bir diğer sorunda özellikle evli olan ve çocuk sahibi olan kadınların cinsiyetçi rolleri gereği sürekliliği olan işlerde çalışmasında karşılaştığı zorluklardır. Kadın annelik rolünün gereği olarak çocuklarıyla ilgilenmek onların bakımını üstlenmekle mükelleftir ancak bu noktada kadın çocuk bakımı konusunda ki ekonomik temelli sıkıntılar ve imkansızlıklar nedeniyle iş gücü piyasasından uzaklaşmakta ya da daha düşük ücretli geçici veya kısmi zamanlı işlerde çalışmak zorunda kalmaktadır (Topgöl, 2013:291-292).

Kadın yoksulluğuna neden olan bir diğer sorun ise ataerkil toplumlarda daha yoğun olarak karşılaşılan ve hane içerisinde kadın ile erkek arasındaki cinsiyete bağlı olarak var olan eşitsizliktir. Kadının yaşadığı eşitsizlik yukarıda da bahsettiğimiz gibi hane içerisinde kız ve erkek bireylere sunulan eğitim imkânları konusunda da görünür hale gelmektedir. Buna göre aile öncelikli olarak erkek çocuğun daha iyi eğitim almasını sağlamaya çabalar. Bu durumun nedenini aileyi geçindirme yükünün kültürel olarak erkeğin bir görevi olarak kabul edilmesi ve bu noktadaki bir başarısızlıkta bütün sorumluluğu erkeğin üstlenmesi gerektiği düşüncesinde aramak gerekir. Aynı şekilde erkeğin ileride kuracağı kendi hanesi dışında kendisini yetiştiren anne-babaya karşı da manevi olduğu kadar maddi sorumluluğunun bulunduğu fikri hane içinde kaynakların büyük kısmının erkek çocuğa harcanmasına neden olduğu düşünülebilir. Hane içinde ortaya çıkan bu eşitsizlik toplum içerisinde hemen her alanda kadın aleyhine eşitsiz bir ortamın doğmasına neden olduğu iddia edilebilir. Bunların dışında kadın yoksulluğuna neden olabilecek başta eğitim olmak üzere birçok farklı etmeden bahsedilebilir ancak kadın yoksulluğunun temelinde cinsiyet bağlamında bir eşitsizliğin bulunması, kadının yoksulluğu daha farklı boyutlarda ve anlamlarda yaşamasına neden olduğu gibi yoksulluktan kurtulmasında da çeşitli sorunlar ortaya çıkartmaktadır. Bu durum aslında sosyal demokrasinin temel argümanlarından birisi olan sosyal adalet ve fırsat eşitliğinin sağlanması idealine aykırılık teşkil etmektedir.

3. SOSYAL BELEDİYECİLİK KAVRAMINA BİR BAKIŞ

Günümüz dünyasında belediyelerden yalnızca çevre temizliği, temiz su imkanlarının yaratılması, atık su bertaraf hizmetleri, cadde ve yollar gibi alt yapıya ilişkin hizmetler değil kentsel yaşam kalitesini artırmaya yönelik çeşitli hizmetleri sunmaları da beklenmektedir. Bu bağlamda bir tanımlama yaparsak küreselleşme olgusunun gelişimine paralel olarak merkezîyetçi yapıya sahip ulus devletler de yerel ihtiyaçların daha etkin bir biçimde karşılanması talebiyle baskı altına alınmıştır. Sosyal belediyeçilik ise söz konusu merkezîyetçi yapıya sahip devletlerin, toplumu oluşturan tüm kesimlerin ve bireylerin aynı potada eriterek birleştirici/tekleştirici ve de Kesgin'in (2012:177) ifadesiyle kağıt üzerinde olsa da eşitleyici politikaların gerçekleşme olanaklarının azalması ile en azından toplumda yaratılan imkan ve kaynaklara ulaşmada güçlük çeken yoksul kesimlere yönelik politika üretme ve yoksulluğun ortadan kaldırılması ya da en azından söz konusu etkilerin azaltılmasında birer yerel demokrasi anlayışının da temsilcisi olan belediyelerin aktif roller üstlenmesidir. Literatürde yer alan tartışmalar doğrultusunda bakıldığında, Türkiye'de sosyal belediyeçilik, toplumun bir bütün olarak refahını artırmayı amaçlayan, bireyler ve toplumsal kesimler

arasında var olan eşitsizliklerin asgari düzeye indirilmesi gayesi ile gerçekleştirilmek istenen sosyal adaletin sağlanabilmesi için anayasa ile devlete yüklenen “sosyal devlet” olma ödevini merkezi idare ile paylaşarak yerel düzeyde sosyal devlet olmanın gereklerinin tamamlayıcısı olarak görülmektedir.(Toprak ve Şataf 2009:14, Öztürk ve Gül, 2012:208).

Türkiye’de 1950’lerden itibaren belirginleşmeye başlayan hızlı nüfus artışı ve kırsaldan büyük kentlere yönelik iç göçler neticesiyle kentlerde yaşayan insan sayısı artmıştır. Bu durumun neticesi olarak kentlerde var olan yaşam alanları gelişmeye hatta yeni semtler, mahalleler kurulmaya başlanmıştır. Elbette artan nüfus ve ihtiyaç duyulan yeni yaşam alanları beraberinde alt ve üst yapıya ilişkin birçok ihtiyacın doğmasına neden olmuştur. Bu durum mahalli idareler tarafından kaynakların ağırlıklı olarak kentin ihtiyaç duyduğu alt yapı hizmetlerine yönlendirilmesine ve ağırlıkla kente yeni gelenlerin ihtiyaç duydukları ayrıca kentteki yeni yaşamlarına adapte olmalarını, ayrıca insanı sosyal yönü nedeniyle ihtiyaç duyduğu hizmetlerin göz ardı edilmesine neden olduğunu iddia edebiliriz. Zira Toprak ve Şataf da (2009) çalışmalarında bu durumu vurgulamıştır. Söz konusu çalışmada da değinildiği gibi dün var olan kaynak sorunu bugün de devam etmektedir ve bazı belediyeler kentsel alt yapı hizmetlerini bile sunmakta güçlük yaşamaktadır. 1580 Sayılı Belediye Kanunu ile evvelden beri verilmiş olan bazı sosyal nitelikli görevler belediyelerin uhdesinde olsa da kaynak yetersizliği sebebi temel olmakla birlikte belediyelerin de ilgisizliği sebebiyle yeterli bir biçimde yerel halka sunulamamıştır. Bazı sosyal nitelikli görevler ise ihtiyari görevler olarak tanımlanmış ve belediyelere verilmiştir. Bunlara örnek olarak söz konusu Ek 2. Maddesi’nde belirtildiği üzere “*Belediye meclisleri lüzum ve ihtiyaç gördükleri takdirde belediye meskenleri yapmak ve bu meskenleri belde sakinlerine kiraya vermek veya satmak işlerini mecburi belediye hizmetleri arasına koyabilirler...*” ibaresi ile sosyal nitelikli bir hizmetin sunumunu belediyelerin inisiyatifine bırakmıştır. Yine aynı Kanununun 15. Maddesinde belediyelerin görevleri sayılmış ancak 17. Maddede “*15 inci maddenin 59- 73 üncü fıkralarında tadat edilen vazifeler belediyeler için ihtiyaridir...*” ibaresiyle bahsettiğimiz ihtiyariliği hüküm altına almıştır. Bahsi geçen bu görevler genel niteliği itibarıyla fakirler için kalacak yerlerin yapılması, ekmek fabrikalarının açılması, beldenin ve belediyenin ihtiyaç duyduğu mesleklere yönelik ve ev kadınlarının kendilerini geliştirmelerine yönelik kurslar açmak gibi sosyal boyutu olan hizmetlerdir.

Günümüzde ise 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyeleri Kanunları ile belediyelere ve büyükşehir belediyelerine sosyal belediyeciliğe ilişkin çeşitli görevler verilmiştir. Belediye Kanunu 14. Maddesinde de belirtildiği gibi “*sosyal hizmet ve yardım, meslek ve beceri kazandırma hizmetlerini yapar veya yaptırır. Belediye hizmetleri, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulur. Hizmet sunumunda özürlü, yaşlı, düşkün ve dar gelirli durumuna uygun yöntemler uygulanır.*” Ayrıca 5216 sayılı Kanununun 7. Maddesinde de “*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.*” şeklinde ifade edilmesi suretiyle sosyal nitelikleri hizmetlerin sunulmasına ilişkin yasal bir çerçeve oluşturulmuştur. Yine anılan kanunlarda *bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanma* yetki ve görevi belediye başkanlarının yetki ve görevleri arasında sayılmıştır.

Bunların dışında muhtaç, kimsesiz ve yoksullara yönelik olarak gıda temizlik maddesi, yakacak ve ekmek gibi sosyal boyutlu yardımlar yapabilmekle bile sosyal hizmetleri, aşevi uygulamaları, toplu nikah ve toplu sünnet törenleri gibi uygulamalarda sosyal belediyecilik anlayışının bir yansıması olarak değerlendirilebilir (Kesgin 2012:176, Dündar, 2011:121).

Akdoğan’a göre sosyal belediyecilik kavramı incelendiğinde dört temel fonksiyona sahip olduğu görülür. Bu fonksiyonlar;

- Sosyalleştirme, sosyal kontrol ve rehabilitasyon: Sosyalleşme, toplumun bir parçası haline gelme; kişinin aile, okul, mesleki örgütler gibi içinde yer aldığı toplumsal kurumların ve genelde yaşadığı kültürel ortamın kendisinden beklediği şekilde davranmayı ve diğer bireylerle uyum içinde yaşamayı

öğrenme sürecidir. Bireylerin devletin sosyalleştirme ağının dışında kalmaları birçok soruna sebep olabilmektedir.

Belediyeler bu çerçevede bir nevi sosyal eğitim işlevi sunmaktadırlar. Yerel yönetimler, toplumsal düzenin devamının sağlanmasına yönelik olarak bireye toplumsal beklentilere uygun davranış, kural ve değerler yüklemeye manasında sosyal kontrol mekanizması olarak işlev görebileceklerdir. Kiraathane toplantıları, halk meclisleri, esnaf gezileri, afişler ve mahalle kütüphaneleri aracılığıyla belediyeler halka daha yoğun olarak mesaj verebilmektedirler.

- Mobilize etme, yönlendirme, kılavuzluk ve rehberlik etme: Toplumsal kesimlere yönelik olarak danışmanlık hizmeti verme, onları belli gün ve olaylarda yönlendirme, halka sorunlarını nasıl ve hangi kurumlarla çözebilecekleri konusunda yardımcı olma gibi işlevler belediyelerce yürütülebilmektedir.
- Yardım etme, gözetme: Yerel yönetimler, beldelerindeki fakir ve muhtaç vatandaşların bilgilerine kolaylıkla sahip olabilmekte, onların sosyo-ekonomik durumlarını izleyebilmekte, asgari yaşam sınırında olanlara gıda, kömür, ilaç, kırtasiye malzemesi, tekerlekli sandalye gibi yardımlarda bulunabilmektedir.
- Yatırım: Yerel yönetimler, halkın geçim sıkıntısını gidermeye yönelik olarak köklü tedbirler alamamakla birlikte, kolaylaştırıcı birtakım hizmetlere yönelebilmektedirler.

Tanzim satış mağazaları, ekmek fabrikaları, aşevleri, sığınma evleri, sağlık ocakları, mahalle kütüphaneleri bunlardan sadece bazılarıdır (Akdoğan'dan akt. Toprak ve Şataf 2009:16, Es ve Başkurt, 2013:33).

Bu fonksiyonlar göz önünde bulundurduğunda, belediyelerin sosyal belediyeçilik bağlamında sundukları hizmetleri daha çok yardım etme, gözetme fonksiyonu ve yatırım fonksiyonu ile ilintili hizmetler sunmakta olduğunu söylemek yanlış olmaz. Ancak günden güne artan bir şekilde belediyeler tarafından sosyalleştirme ve rehberlik etme fonksiyonuna dahil edebileceğimiz özellikle ev kadınlarına ve çocuklara yönelik çeşitli kurslar ve etkinlikler düzenlendiğini görülmektedir. Bu noktada Koç ve Ökmen'in (2015:71) çalışmasında da belirttiği gibi sosyal hizmetlerin sınıflandırmasında sosyal bütçenin ölçülebilmesi için gerekli adımları ortaya koyarken hangi harcamaların sosyal harcama olarak nitelendirildiğine ve belediyelerdeki sosyal hizmet birimlerindeki farklılıklar ile bütçe sınıflandırmalarında yaşanan karışıklıklar dikkat çekmektedir. Bu bağlamda belediyeler tarafından sunulan hizmetler ve sosyal yardımlara ilişkin detaylı verilere ulaşılmada ve de bu verilerden yola çıkarak analizlerin yapılmasında bazı güçlükler yaşandığını belirtmek gerekir.

4. KADINLARA YÖNELİK SOSYAL BELEDİYEÇİLİK UYGULAMA ÖRNEKLERİ

Küreselleşme ile birlikte devlet kavramına yüklenen anlam ve beklenen hizmetler ciddi bir biçimde dönüşüme uğramaktadır. Küreselleşmenin beraberinde getirdiği ve devletleri piyasa temelli hareket etmeye zorlayan bir süreç olarak değerlendirildiğinde gelişmekte olan ülkelerin gelişmiş ülkelerle rekabet etmekte zorlanacağı aşîkârdır. Bu rekabetin gelişmekte olan ülkeler üzerinde yapmış olduğu baskı neticesinde söz konusu ülkeler serbest bölgeler oluşturmada, yüksek faizli bir borç sarmalı içerisine düşürülmekte, mevduata garantiler vermeye zorlanmakta ve özelleştirmeler yoluyla kamu sektörünün piyasa içerisindeki payını azaltmaya zorlanmaktadır. Bu şekilde yıkıcı bir ortamda gelişmekte olan ülkelerin en kolay vazgeçtikleri politikalar ise sosyal devletin gereği olan sosyal politikalar ve bu politikalar için gerekli olan kaynaklar ve harcamalar olmaktadır. (Tok, 2008:23-25). Sosyal politikalar noktasında yaşanan ve merkezi idareler üzerinde bu olumsuz piyasa baskısı neticesinde merkezi idare halk ile piyasa arasında sıkışıp kalmıştır. Bu durumun bir neticesi olarak merkezi idare üzerine düşen sosyal hizmetler sunma görevini piyasaya ve birer yerel yönetim birimleri olan belediyelere devretmiştir. Bu devir neticesinde ortaya çıkan ve belediyelere yerel halkın ihtiyaç duyduğu ve piyasa başarısızlığını azaltmaya yönelik faaliyetlerde bulunmaya başlamıştır. Bu faaliyetleri genel olarak sosyal belediyeçilik anlayışı olarak ifade etmek mümkündür. Sallan Gül'un (2009:89) ifadesiyle sosyal devletin sosyal politika ve hizmetler alanından çekilmesi neticesinde doğan boşluk diğer ifadeyle hizmet açığı özel sektör, sivil toplum kuruluşları ve yerel yönetim kuruluşları tarafından bireysel ve kurumsal sorumluluk bilincini temel alan ve geçici hizmetleri ön plana çıkartan bir sosyal belediyeçilik anlayışını ortaya çıkartmıştır.

Bu anlayışın neticesi olarak belediyeler yerel düzeyde hemşerilerine sadece alt yapıya ilişkin değil toplumda var olan yoksullar, engelliler, işsizler ve öğrenciler gibi dezavantajlı grupların karşılaştığı sorunların çözümüne ilişkin hizmetler sunmaktadır. Söz konusu hizmetler sosyal yardımlar ve hizmetler olarak adlandırılır. Sosyal yardımlar toplumda var olan dezavantajlı kesimlerin asgari yaşam koşullarına kavuşturulması gayesiyle ihtiyaç durumu ile orantılı olarak yapılan ve geçici bir çözüm olarak değerlendirilebilecek uygulamalardır. Sosyal hizmetler ise sosyal problemlerin kalıcı olarak çözümünü hedefleyen, toplumun dezavantajlı kesimlerinin sorunlarına yönelik sosyal yardımları da içerisinde barındıran ve onların sahip oldukları dezavantajlarının etkilerinin hafifletilmesini de amaçlayan politikaların bütünüdür.

Belediyeler tarafından toplumsal yaşam içerisinde var olan cinsiyetçi rolleri gereği dezavantajlı gruplardan birisi olan kadınlara yönelik, onların dezavantajlarının etkilerini azaltmayı amaçlayan birtakım hizmetler sunulmaktadır. Ancak bu hizmetlerin sunulduğu gruplara göre belirgin sınırlarla birbirinden ayırmak güçtür. Örneğin çocuklara yönelik sunulan kreş hizmetinden faydalanan çocuklar gibi görünse de söz konusu hizmetten bir kadın olarak annenin de fayda elde ettiği aşıkardır.

Belediyelerin sosyal belediyeçilik anlayışı doğrultusunda kadınlara yönelik olarak sunmuş oldukları bazı hizmetler şunlardır;

- Kadın ve çocuklara yönelik konuk evlerinin açılması 5393 Sayılı Belediye Kanunu ile nüfusu 100.000'in üzerinde belediyelere zorunlu diğer belediyelere ise ihtiyari bir görev olarak verilmiştir.
- Kadınlara mesleki beceri kazandırmaya ve hobi faaliyetleri olarak değerlendirilebilecek resim, müzik ve ebru sanatlarının öğretilmesine yönelik kursların açılması ki bu uygulamanın oldukça yaygınlaşmış olduğunu söyleyebiliriz. Günümüzde sadece büyükşehir belediyelerince değil büyük şehirlerdeki ilçe belediyeleri ve büyükşehir statüsünde olmayan belediyeler tarafından açılmış olan İSMEK, BELMEK gibi meslek edindirmeye yönelik kursları örnek olarak verebiliriz.
- Kadınların toplumsal yaşamda karşılaştıkları zorlukların çözümüne yönelik olarak belediye bünyesinde kadın koordinasyon merkezleri gibi birimler kurulmaktadır. Bu merkezlerin bir diğer amacı da kadınların siyasa yaşama katılmada karşılaştığı güçlüklerle de mücadele etmektir.
- Gelir seviyesi düşük olan ve yoksul olarak nitelendirilebileceğimiz ailelere yönelik aynı yardımlar (erzak yardımları, yakacak yardımlar ve okula giden çocuklara yönelik kırtasiye yardımları v.b.) her ne kadar aile fertlerinin tümüne yönelik yapılmış olsa da yukarıda belirttiğimiz gibi bu tür yardımlardan asıl olarak kimin faydalandığını tam olarak kestirmek güçtür. Bu tür yardımlar özellikle mutlak olarak yoksul diyebileceğimiz ve asgari yaşam standartlarının altında hayatlarını idame ettirmeye çalışan aileler ve kadınlar için önem taşımaktadır.

5. SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Yerel düzeyde kalkınmanın sağlanabilmesi için uygulanacak politikaların temel ilkelerinden birisi olan insan odaklı olma anlayışı ile uyumlu politikalar üretilmeli ve uygulanmalıdır. Bu bağlamda sosyal belediyeçilik anlayışı kapsamında toplumun özellikle dezavantajlı kesimlerine yönelik verilecek hizmetlerin hem insan odaklı olması hem de yerel kalkınma anlayışının bir ilkesi olan kapsayıcılık ilkesi ile uyumlu olarak sunulması yani ekonomik, sosyal, siyasal ve kültürel boyutlarının da göz önünde bulundurulması bu hizmetlerin, toplumun dezavantajlı kesimlerinin ihtiyaçlarını karşılamakla beraber yerel kalkınmanın da desteklenmesine katkı sağlayacaktır.

Ancak sosyal boyutlu hizmetler ve yardımlar, birer lütuf ya da oy kaynağı olabileceği düşüncesiyle değil vatandaşlara verilen bir anayasal hak aynı zamanda devlete yüklenen anayasal bir görev olarak değerlendirilip, insanlık onuruna yakışır bir biçimde sunulmalıdır. Elbette belediyelerin sosyal belediyeçilik anlayışı ile birtakım hizmetler sunması sahip oldukları ekonomik imkanlarla da doğru orantılıdır. Bu noktada hali hazırda belediyelere kanunlarla verilmiş olan sosyal nitelikli görevlerin gerçekleştirilebilmesi için belediyelere ek mali imkanlar yaratılması ya da yerel düzeyde gelir yaratabilmesinin önünü açacak uygulamalar tartışılmalıdır.

Sosyal belediyeçilik uygulamalarında kimi zaman istenen sonuçlar elde edilemeyebilir. Bu durum bir kamu başarısızlığı olmakla birlikte bu durumun neden olduğu zarara yine sosyal yardım ve hizmetlere ihtiyaç duyan toplumun dezavantajlı kesimleri katlanmaktadır. Söz konusu zararı en aza indirmek için sosyal yardım ve hizmetlerde aksamalara neden olan koordinasyon, hizmetlerde standardizasyon, kentte yaşayan insanlara ilişkin verilerdeki eksiklikler ve mali sorunların ivedilikle çözümlenmesi gerekmektedir. Belki de sosyal belediyeçiliğin daha etkin bir şekilde uygulanabilmesi için yerel yönetimlere daha fazla özerklik tanınması ve yerel demokrasinin daha işler ve etkin hale getirilmesi önerilebilir ancak bu daha fazla özerklik konusunu Türkiye özelinde düşünürsek üniter devlet yapısı ile nasıl uyumlu hale getirilebileceği tartışmalı bir konu olacaktır.

Gelir dağılımında yaşanan adaletsizlikler, plansız ve gelişigüzel gerçekleştirilen çarpık kentleşme olgusunun varlığı, bireylerin eğitim seviyelerindeki düşüklük ve ücretler genel seviyesinin yetersizliği gibi faktörler yoksulluğa, yoksulluğun yapısal hale gelmesine veyahut yoksullukla mücadelede birtakım başarısızlıklara neden olmaktadır. Bu ve benzeri nedenlerin neticesiyle ortaya çıkan yoksulluk probleminin herkesi aynı oranda etkilediğini söylemek oldukça güçtür. Söz konusu olguyu cinsiyetçi bir bakış açısıyla değerlendirdiğimizde kadınların bu olgunun sonuçlarını hem daha şiddetli olarak hissetme ihtimali hem de yoksulluktan kurtulmak için erkekler göre daha fazla zorluklarla mücadele etmek zorunda olması ihtimali daha yüksektir. Bu bağlamda yoksulluk kavramını kadının yoksulluğu boyutuyla da incelemek sorunun çözümüne katkı sağlayacaktır. Türkiye’de kavramsal olarak yoksulluğun kadınlaşmasından bahsetmek söz konusu olmasa bile toplumda var olan üretimin ve gelirin adaletsiz dağılımı noktasında eşitsiz güç ilişkilerinin varlığı inkâr edilemez. Bu eşitsizliğin sonucu olarak özellikle kadınların cinsiyet temelli rolleri göz önünde bulundurulduğunda kadın hem hane içerisinde bir ayrımcılığa tabii olmakta hem de bu ayrımcılık kadın toplumsal hayata katıldığında da devam etmektedir.

Sosyal belediyeçilik anlayışı doğrultusunda sunulacak hizmetler ve yapılacak yardımlar sadece gıda, giyim ya da barınma gibi asgari ihtiyaçlarını sağlamaya yönelik olmamalı kadının eşitsiz güç ilişkileri ve toplumsal rolleri gereği sahip olduğu dezavantajlı durumdan kurtulmasına yardımcı olacak eğitim, çocukların bakımı, meslek sahibi olabilmelerini sağlamak gibi konularda olması kadının toplumsal düzen içerisinde üreten bireyler olarak yer almasına ve maruz kaldığı yoksulluğun azaltılmasına katkı sağlayacaktır.

Sosyal belediyeçilik bağlamında sunulan hizmetler ve yapılan yardımlar öz itibarıyla kadını ön planda tutan bir yapıya sahip olduğu söylenebilir. Bu durumun kaynağı olarak kadının hizmet sunanlar ya da daha genel bir açıdan değerlendirirsek toplum tarafından anne olarak algılanması, annelik vasfını dikkate almasını ileri sürebiliriz. Anne kimliğinin bir neticesi olarak kadının sahip olduğu kaynakları evi için özellikle çocukları için kullanacağı düşüncesi sosyal nitelikli hizmetlerin ve sosyal yardımların niteliğinin kadın odaklı olmasına neden olmaktadır. Ancak bu anlayışla uygulanacak politikalar ve sağlanacak sosyal yardımlar kadın için geçici bir kaynak olmaktan öteye geçemeyecek ve yoksulluğu ortadan kaldırmaktan çok etkisini azaltmaya yarayacaktır.

KAYNAKÇA

- Alptekin, D. (2014). Toplumsal Cinsiyet Eşitsizliği Örüntüsünde Kadın Yoksulluğu ve Yoksunlukları. In A. Topçuoğlu, G. Aksan & D. Alptekin, Yoksulluk ve Kadın. İstanbul: Ayrıntı Yayınları.
- Battal, S. (2016). Yoksulluk Kavramının Yerelleşmesi: Kentsel Yoksulluk ve Yerel Yönetimlerin Konuya Yaklaşımı. *The Journal Of Academic Social Science Studies*, 52(1), 301-316.
- Es, M., Başkurt, M., & Zengin, E. (2013). Kentsel Yoksulluğun Önlenmesinde Sosyal Belediyeçilik Uygulamaları. *Manas Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 2(1), s. 21-39.

- Kesgin, B. (2012). Kentsel Yoksulluğa Yönelik Yerinden ve Yerel Müdahale: Sosyal Belediyecilik. SDÜ Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi, 26(1), s. 169-180.
- Öztürk, H., & Gül, H. (2012). Sosyal Belediyecilik Sosyal Devlete ve Sosyal Haklara Bir Alternatif Mi?. In 4. Sosyal Haklar Ulusal Sempozyumu (s. 377-392). İstanbul: Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi.
<http://www.sosyalhaklar.net/2012/Bildiriler/2012%20bildiri%20kitabi.pdf>
- Pektaş, E. (2010). Türkiye'de Sosyal Belediyecilik Uygulamaları ve Temel Sorunlar. Akademik İncelemeler Dergisi, 5(1), s. 4-22.
- Sallan Gül, S. (2017). Sosyal Devlet ya da Refah Devleti Nedir?. (Ed.) İ. Kamalak & H. Gül, Yerel Yönetimlerde Sosyal Demokrasi Toplumcu Belediyecilik, Teorik Yaklaşımlar, Türkiye Uygulamaları (s. 65-99). İstanbul: Sodev Yayınları.
- T.C. Kalkınma Bakanlığı. (2017). Ekonomik ve Sosyal Göstergeler.
<http://www.kalkinma.gov.tr/Pages/EkonomikSosyalGostergeler.aspx>
- Tok, N. (2008). Küreselleşme ve Ulus Devletin Dönüşümü. (Ed.) M. Özel & V. Eren, Devletin Dönüşümü ve Yeni Dönem Kamu Yönetimi. Konya: Çizgi Yayınevi.
- Topçuoğlu, A., & Aksan, G. (2014). Türkiye'de Yoksullukla Mücadele, Sosyal Yardımlar ve Kadınlar. In A. Topçuoğlu, G. Aksan & D. Alptekin, Yoksulluk ve Kadın (1st ed., s. 129-162). İstanbul: Ayrıntı Yayınları.
- Topgül, S. (2013). Türkiye'de Yoksulluk ve Yoksulluğun Kadınlaşması. C.Ü. İktisadi Ve İdari Bilimler Dergisi, 14(1), s. 277-296.
- Toprak, D., & Şataf, C. (2009). Türkiye'de Yerel Yönetimler Reformu Çerçevesinde Sosyal Belediyecilik Yaklaşımı. Sosyal Ve Beşeri Bilimler Dergisi, 1(1), s. 11-25.
- Türkiye İstatistik Kurumu. (2016). Yoksulluk Çalışması 2015.
http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1013
- Zeybekoğlu Dündar, Ö. (2011). Türkiye'de Kentsel Yoksulluk Sorunu Açısından Sosyal Belediyeciliğin Önemi. Mediterranean Journal Of Humanities, 1(2), s. 117-126.

MARKALAŞAN KENTLER, KENTSEL PAZARLAMA VE DÜNYA KENTLERİNİN STRATEJİLERİ ÜZERİNE BİR DEĞERLENDİRME

Senem TEZCAN¹

Ebru ÖZAŞIR²

ÖZET

Günümüz küresel dünyasında kentler rekabet güçlerini arttırmak için birbirleriyle yarışmakta, var olan değerlerini en iyi şekilde sunmaya çabalamaktadırlar. Bunu yaparken daha çok turisti çekmek için cazibe merkezi yaratmak, daha zengin yatırımcıyı çekmek için daha iyi ve gelişmiş olanaklar sunmak, daha eğitilmiş/soyul nüfusu çekebilmek için yaratıcı mekanlar tasarlamak ve kentlisine onu bu yarışta en çok getiriyi verecek uygulamalara yönelmeye gerek duyulmaktadır. Kentleri bu pazarlık süreci içerisine girmeye zorunlu tutan süreçlerin temelinde ise küresel refahtan pay alma çabası yatmaktadır.

Bütün bu süreçler ise mekansal anlamda da topyekun bir değişimi beraberinde getirmektedir. Bu anlamda kentsel dönüşüm projeleriyle kentler değişmeye/dönüşmeye başlamıştır. Kentler artık üretimden daha çok tüketim mekanı haline gelmektedirler. Kentsel dönüşüm stratejileriyle cazibe merkezi yaratmak, organize sanayi alanlarına yönelen üretimin terk ettiği kısıtlı alanları verimli kullanmak rekabeti güçlendirici uygulamalar olacaktır. Bu da yerel yönetimlerin hedeflerine ulaşmada önemli bir araçtır.

Kentler bir taraftan yerel ekonomik kalkınmayı gerçekleştirirken diğer taraftan belirlenen vizyonlar ile büyük ölçekli organizasyonlara ev sahipliği yapan, dünya insanına hitap eden projelerin gerçekleştiği küresel mekanlar haline gelmişlerdir. Kentsel pazarlama stratejilerini ise dört ana başlık üzerinden kurgulamaktadırlar: tasarım (kimlik mekanları), altyapı (karışık çevresel mekanlar), temel servisler (hizmet üreten mekanlar), cazibe merkezleri (eğlence ve rekreasyon mekanları).

Dünya kentleri, dünya kent hiyerarşisinin en tepesinde bulunan ve sermayenin yeniden üretilmesi, formüle edilmesinin karar verilmesi ve bunların yönlendirilmesinde kendi amaçlarına uygun olarak yöneten kentlerdir. Hizmet sektörünün ön planda olduğu bu kentler, hareket halindeki yatırımcıları (çok uluslu şirketleri ve uluslararası finans sermayesini), tüketicileri (turistleri) ve izlenceleri (spor, kongre gibi etkinliklerini) birbirleriyle yarışarcasına çekme çabasıdadırlar.

Çalışmada öncelikle kentsel pazarlama, markalaşma ve dünya kentleri anlatılacaktır. Ardından dünya kentleri ve rekabet açısından yürüttükleri stratejiler ortaya konacaktır. Çalışmanın değerlendirme kısmında ise markalaşan kentlere yönelik öneriler getirilmeye çalışılacaktır.

Anahtar Kelimeler: Kentsel Pazarlama, Markalaşma, Dünya Kenti, Turizm, Uluslararası Yatırım

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

² Araştırma Görevlisi, Abdullah Gül Üniversitesi Mimarlık Fakültesi Mimarlık Bölümü, ebru.ozasir@agu.edu.tr

AN EVALUATION OF BRANDINGCITIES, URBAN MARKETING ANDSTRATEGIES OF WORLD CITIES

ABSTRACT

In today's global world, cities compete with each other to increase their competitive nessan dstrive to presentthei rexisting values in the best possible way. In doing so, it is necessary to create an attraction center for attracting more tourists, to provide better and more advance doopportunities for attracting richer investors, to designc reative spaces for attracting more educated / noble populations, and toorient ate the city for implement ations that will bring most proceedings in this competition. On the basis of processes that for cecities to enterin to this bar gaining process, there is an efforttoget a share from global wealth.

All the seprocesses bring about a total change in the spatial sense. In this sense, urban transformation projects have begun to change/tarnsform the cities. Cities now become more consumption places than production places. Creating a center of attraction with urban transformation strategies, effcientuse of the old production/industrial areas will be competitive streng then in gaplications. This is an importanttool in reaching the argets of local governments.

On one side cities realize local economic development, on the other side cities have become global places by large-scale organizations due to determined visions, which appeal to the people of the World. Urban marketing strategies are based on four main themes: design (identity spaces), infrastructure (mixed environmental spaces), basic services (service producing spaces), attraction centers (entertain mentan drecreations paces).

The World cities are the cities that are at the top of the city hierarchy. World cities governt here generation of the capital, give decision to for mulate and direct the capital in accordance with their purposes. These cities, where the service sector is the for erunner, strive to attract investors (multinational corporations and international financial capital), consumers (tourists) and entertainments (sports, congresses, etc.)

In the study, first of all, urban marketing, city branding and World cities will be explained. After wards World cities and their implented strategies for competition will be put forward. In the evaluationpart of the study, proposals for branded cities will be triedto be brought.

Keywords: *Urban Marketing, Branding, World City, Tourism, International Investment*

1. GİRİŞ

İkinci Dünya Savaşı ve sonrasındaki 30 yıllık sürelik refah dönemi sonrası yerleşik düzenin sarsıldığı, ekonomik yapıların sürekli değiştiği, teknolojik ilerlemenin tüm sektörleri etkilediği bir dönem başlamıştır. Rekabetçi süreçlerin giderek artmaya başladığı bu süreçte küreselleşme ve yerelleşme iki eğilim olarak gündeme gelmiştir. Kısıtlı kaynaklara erişebilmek için yapılan bu rekabette kentler, ulus devlet sınırlarından bağımsız olarak yerel değerlerini ön plana çıkararak markalaşan ve kentsel pazarlama kuramının hedeflerini gerçekleştiren yeni odaklar haline gelmişlerdir.

Çünkü küresel ağın dışında kalan kentler dışlanmakta ve bu ağın sağladığı refahtan pay alamamaktadır.

Küreselleşme, 400 yıllık bir geçmişe sahip olmasına rağmen özellikle 1960'larda yaygınlaşmaya; 1980'lerden sonra ise anahtar bir kavram olarak kullanılmaya başlanmıştır (Ertürk ve Karakurt Tosun, 2009: 37). Dünya ölçeğinde ekonomik, siyasal ve kültürel bir bütünleşmenin yaşandığı; fikir, görüş, pratik, teknoloji ve telekomünikasyonun küresel düzeyde kullanıldığı; sermaye dolaşımının evrenselleştiği ve ulus sınırlarını aşan yeni ilişki ve etkileşim biçimlerinin ortaya çıktığı, pazarın büyüdüğü ve dünyanın giderek küçüldüğü yani dünyanın tek bir pazar haline geldiği bir kavramdır (Geniş, 2007: 62). Küreselleşme ise kendini en çok kentlerde göstermiştir. Hedef grupları giderek değiştirmekte ve küresel insana hitap eden stratejiler geliştirmeye başlamışlardır. Bu da dünya standartlarını yakalamaya çalışan bir dönüşüm yaratmıştır.

Küreselleşme ile birlikte (Balay, 2004: 64-65), mekanlar bir bütün olarak algılanmaya ve yaşanan tüm gelişmeler insanlığa mal edilmeye başlanmıştır. Bu da kültür ve uygarlık ile ilgili eserleri yeniden anlamlandırmış; özgünlüğü korumak anlamında kültürel değer ve varlıklara verilen önem artmıştır. Rekabet süreçlerinin yarattığı iyileştirmeler yaşam standartlarını değiştirmiş, artan bilgi ve teknoloji akımı sorunların çözümünde kullanılmaya başlanmıştır. Paylaşımlardaki artan oran iyi bir tablo gibi görünmesine rağmen, refahtan her kesim aynı payı alamamış ve güçlü olanların etkisine maruz kalma gibi bir sonuç ortaya çıkmıştır.

Yerelleşme kavramı da küreselleşme süreçleriyle birlikte gelişen ve onun bir parçası olarak hareket eden bir kavramdır. Yerel artık tüm dünya üzerinde nüfuz oluşturabilen, rekabetçi ve bu sırada da yerelliklerini sürekli ön plana çıkarmaya çalışan kentlerdir (Karakurt, 2004). Yerelin güçlenmesi aslında ulus sınırlarının zayıflaması ile öne çıksa da artık her bir birim rekabette güçlenmek için belirli konularda ulus üstü başka örgütlenmeler içine girmekte; bu da daha büyük bir bölgesel ağın varlığını göstermektedir.

Bütün bu iki süreç, teknolojideki ilerlemeler, vb pek çok faktör kentleri rekabetçi olmaya zorlamış ve sürekli öğrenen, bilgiyi kullanabilen, yaratıcılığını ortaya koyan stratejiler üretmesini gerekli kılmıştır. Çünkü küresel ağlar üzerinde bazı kentler ön plana çıkarken, bazıları önemsizleşerek terk edilmekte ve yoksullaşmaktadır. Kentler bu sorunu avantaja dönüştürmek için mevcut durumlarının ön analizini yapmak, kentin ortaya çıkarılabilecek üstün taraflarını, var olan zayıf yönlerini ve gelecekte ortaya çıkabilecek fırsat ve tehditleri dikkate alarak, olası değişimlere uyum sağlayabilecek stratejiler geliştirmektedir. Kentsel pazarlama ve markalaşma bu noktada devreye girmiş, kentlerin gelecek stratejilerini belirlemede önem kazanmıştır. Bu iki kavram arasında özde farklılıklar bulunmaktadır. Pazarlama bir organizasyonun faaliyet ya da süreçleri için ortaya koyduğu ülkelerinin tüketici talepleri ve ihtiyaçları doğrultusunda yol göstermesidir. Bir kentin ilgili kurulları tarafından belirlenen tüm iletişim süreçlerini kapsar. Markalaşma ise o rolü üstelenebilmesi için seçilmiş vizyon, misyon ve kimliktir. Markalaşma, kent pazarlama sürecinin kent için güçlü bir imaj oluşturmaya hizmet eden bir parçasıdır (Riezebos, 2007: 3; Kavaratzis ve Ashworth; 2005: 508).

Dünya kentleri ise bütün bu stratejileri en iyi uygulayan kentler olarak kent sıralamalarında en üstlerde yer alan birimlerdir. Küresel ekonominin önemli birer merkezi haline gelen bu kentler küresellik vasıflarını edinirlerken yaşam kalitesi, çevre değerleri bakımından uygulamaları ve özellikle kültürel etkileşim ve uluslararası etkinlikleriyle gezilmek istenen, bilinirliği yüksek, yaşamak ve çalışmak için de seçilen yerlerdir.

Çalışmada kavramların tanımlamaları yapılmış, içerikleri ve hangi değerleri içerdikleri anlatılmıştır. Bunlara vurgu yapmak için ise küresel ağ içerisindeki kentlerin sıralamaları teoriyi anlatmak için belirtilmiştir. Yerel bir unsur olarak kent, kentsel strateji ve hedeflerine uygun ağlar içerisinde hareket etmesine rağmen kent, uzmanlaşmanın yaşandığı belirli gruplar içerisinde daha genel bir bölgenin içinde yer almaktadır. Özellikle bu anlamda yayınlanan raporların belirlenen

indeksler üzerinden elde ettiği sonuç üzerinden oluşturduğu sıralamalar kentler hiyerarşisinin oluşturulmasında da temel teşkil etmektedir.

2. KENTSEL PAZARLAMA KAVRAMI

Mekanın pazarlanması literatürde eskiden beri yer almasına rağmen zamanın değişen koşulları içerisinde tanımı ve içeriği değişerek günümüzde sıklıkla stratejileri kullanılan bir kavram haline gelmiştir. Seçici, rekabetçi ve uygun koşulları yakalamaya çalışan bir kavram olarak kullanılan “kentsel pazarlama”, belirlenen hedeflere göre sosyal ve ekonomik fonksiyonlarının verimliliğinin maksimize edilmesi sürecidir. Temelleri 1969 yılında Kotler ve Levy tarafından atılan kavram kentlerin fiziki ürünler kadar pazarlanabileceği düşüncesiyle sosyal pazarlama, imaj pazarlama ve kentsel pazarlama kavramları ortaya çıkmıştır (Ashworth ve Voodgd, 1988).

Kent pazarlama kentin tanıtılması, imaj ve sunum ile kaynakların daha cazip hale getirilmesi, kent sakini, yatırımcı ve ziyaretçilerin kentten memnun olma düzeylerinin artırılması çabası, yeni bir kent kimliği yaratılma sürecidir. Özellikle 1980’lerden sonra azalan kaynaklara erişebilmek için pazarda yarışabilirliğin artırılmasında kentsel pazarlama kavramının kilit bir unsur olduğu belirtilmiştir (Ashworth ve Voodgd, 1988). Bir kaynağa sahip olmak tek başına bir rekabet sağlamamakta; sahip olunan kaynakların rakiplerinden farklı ve etkin kullanabilme becerisi bir güç ve avantaj sağlamaktadır. Çünkü rekabette asıl üstünlük kentin performansından ve sahip olduğu avantajlardan ne ölçüde yararlandığıyla sağlanmaktadır. Kentsel pazarlama stratejileri ile asıl amaçlanan şehre gelen ziyaretçi sayısını arttırmak, yatırım isteklerini teşvik etmek, kente daha değerli bir kesimi çekmek ve şehirde oturanların sorunlarına çözümler sunarak bir değer ifade etmektir.

Her ürün bir hedef kitle için pazarlanmaktadır. Kentler de ürünler gibi belirli grup ve amaçlar için sunumlar gerçekleştirebilirler. Bu doğrultuda kentsel pazarlamanın 4 adet hedefinden söz edilebilir. Kentler, yerel nüfusun sorunlarına çözüm bulmak, yatırımcıyı kente çekmek, turistler için birer odak noktası olmak, eğitilmiş ve yetenekli nüfusu kente çekmektir (Tablo 1).

Tablo 1. Yaşam Kalitesi, Doğrudan Yabancı Yatırım (DYY) Akışı, Turistik Destinasyon Sıralamaları, 2016

YAŞAM KALİTESİ	1	Canberra	DYY AKIŞI	1	Singapur	TURİSTİK DESTİNASYON	1	Bangkok
	2	Adelaide		2	Londra		2	Londra
	3	Zürih		3	Dublin		3	Paris
	4	Edinburg		4	Şangay		4	Dubai
	5	Münih		5	New York		5	New York
	6	Melbourne		6	Hong Kong		6	Singapur
	7	Wellington		7	Amsterdam		7	Kuala Lumpur
	8	Victoria		8	Dubai		8	İstanbul
	9	Brisbane		9	Paris		9	Tokyo
	10	Cenevre		10	San Francisco		10	Seul

Kaynak: numbeo.com, 2017; wipo.int, 2016; mastercard.com, 2016

Yerel Nüfusun Sorunları İçin Çözüm Üretmek

Kentsel pazarlama pratiklerinin ana stratejileri kente turist ve yatırım çekmek üzerine yoğunlaşsa da yerel yönetimlerin en önemli sorumlulukları kendi kent nüfusuna yöneliktir. Kentsel pazarlamanın başarısı tüm kentin bu süreçleri paylaşmasıyla ve topyekün bir değişikliklerle olabilmektedir. Örneğin ekonomik açıdan ele alındığında bir kente ne kadar çok yatırım yapılırsa veya ne kadar çok sayıda ziyaretçi gelirse kentteki istihdam da o kadar artacaktır. Yatırım çekilmesi için

gerekli olan tüm altyapı ve planlama problemlerinin giderilmiş olması gerekecektir. Kişi başına düşen gelirin yükselmesi yani kentte yaşayanların refah seviyesinin artması yatırımların da artmasını sağlayacaktır. Yaşam kalitesinin yüksek olması bu göstergelerden bir tanesidir. Yaşam kalitesi sıralamaları yapılırken satın alma gücü, güvenlik, sağlık hizmetleri, yaşam maliyeti, gayrimenkul fiyatının gelir oranına oranı, trafikte geçirilen zaman, kirlilik ve iklim endeksleri göz önünde bulundurulmaktadır.

Kente Yatırım Yapılmasını Sağlamak:

Daha zengin yatırımcıyı çekmek rekabetçi her kentin hedeflerinden bir tanesidir. Günümüzde ülkelerin kalkınabilmek için milli gelirlerinin önemli bir kısmını yatırımlara ayırması gerekmektedir. Buna ek olarak iş dünyası bilinen belli endüstri bölgelerinden işgücünün daha kaliteli olduğu, daha az maliyetli, insanlara ulaşmanın daha kolay olduğu, sonuç olarak daha avantajlı bölgelere kayma eğilimine sahiptirler. Örneğin Güney Kaliforniya'daki eğlence sektörü Kanada ve Yeni Zelanda'ya, New York'taki yeni finansman araçları Londra ve Dublin'e, Kaliforniya ve Austin'deki bilgisayar ürünleri Sydney'e, vb. kaymıştır (İlgüner, 2008: 170). Özellikle bilgi iletişim teknolojileri sayesinde üretim süreçleri rahatlıkla parçalanabilmekte ve dünyanın çeşitli yerlerine taşınabilmektedir. Bunlarla bir kente iki türlü yatırım çekmekten söz edebiliriz; ilki ulusal yatırımları çekmek, ikincisi ise uluslararası yatırımları çekmektir. Burada daha çok üzerinde durulması gereken ise Yabancı Portföy Yatırımlardan daha çok Doğrudan Yabancı Yatırım (DDY) kente çekmektir (Tablo 1). Bir firmanın başka ülkelerde bir firmayı satın alması, yeni bir firma kurması, o ülkedeki mevcut bir firmanın sermayesini arttırarak ortaklık kurması ya da mevcut firmalara lisans, know-how, teknoloji ve yönetim bilgisi unsurlarını getirmesiyle olabilmektedir (Yavan ve Kara, 2003: 20).

Değerli Nüfusun Kente Gelmesini Sağlamak

Kentler, “kim gelirse gelsin” düşüncesiyle markalaşamazlar; seçici olmak ve kent imajı doğrultusunda istenilen grupların kente gelmesini sağlamak önemlidir. Kent pazarlama ile amaçlanan zengin turist, büyük yatırımcı ve eğitilmiş yani değerli nüfustur (İlgüner, 2008: 177). Bu hedef kitle kentsel stratejilerin belirlenmesinde de önemli bir unsurdur. Örneğin genç bir nüfusun gelmesi hedef ise üniversitelerin çok olduğu veya araştırma firmalarının yoğun olduğu kararlar üretilmelidir. Yaratıcı insanlar bu grupların en başında gelmektedir. Kentlerin yaratıcılıktaki önemi ise kentlerin yeni fikirler üretmede ilham verici bir düşünce deposu olarak değerlendirilmesidir. Yaratıcı insanların kent merkezini seçmesi hem fiziksel çevrenin görünümüne karşı hassas olmaları hem de yaratıcılıklarını serbest bırakacak, geliştirecek ve teşvik edecek mekansal düzenlemeleri ve yerleri seçme isteğindedir (Helbrecht, 1998). Yöneticilerin seçtikleri ilk üç kent Londra, Singapur ve Hong Kong olurken, araştırmacılar en çok New York, Londra ve Tokyo kentlerini, sanatçılar ise en çok Paris, New York ve Viyana kentlerini tercih etmektedir (Tablo 2).

Tablo 2. Aktörlerin Tercih Ettikleri Kentler, 2016

YÖNETİCİ	ARAŞTIRMACI	SANATÇI	ZİYARETÇİ	YERLİ HALK
Londra	New York	Paris	Londra	Paris
Singapur	Londra	New York	Paris	Londra
Hong Kong	Tokyo	Viyana	New York	New York
Şangay	Los Angeles	Berlin	İstanbul	Frankfurt
Pekin	San Francisco	Londra	Tokyo	Zürih
İstanbul	Paris	Barselona	Berlin	Tokyo
Tokyo	Chicago	Tokyo	Barselona	Viyana
New York	Boston	Amsterdam	Pekin	Berlin
Seul	Singapur	Los Angeles	Viyana	Stockholm
Kuala Lumpur	Seul	Toronto	Şangay	Cenevre

Kaynak: Institute for Urban Strategies The Mori Memorial Foundation (MMF), 2016

Kentin Turizm Potansiyellerinin Ön Plana Çıkartılması

Dünya genelinde yerel nüfus dışında geçici olarak ikamet eden 4 grubun en önemli turistlerdir. Bir yerde fazla ikamet etmemelerine rağmen kent ekonomisi ve sosyal unsurlar bakımından etkisi büyüktür. Her şeyi bir gösteri haline getirip, yapı ve olguları işlevsellik ve bağlamının dışında algılama eğilimine sahiptirler. Ayrıca kentteki imgelerin küresel dolaşımında ve yayılımında oldukça etkilidirler. Özellikle son 20 yıllık süreçte yerel yöneticiler, şehrin geleceği ile ilgili karar verici merciler, yöneticileri oldukları şehirleri dünya çapında olumlu reklamlar ve kent imajını ortaya koyan girişimlere başlamışlardır. Turizme yönelik üç farklı kent marka stratejisinden söz edilebilir. (1) Şehrin tarihi, kültürel, doğa, iklim gibi dış etmenlere dayalı strateji (2) Coğrafi işarete dayalı strateji (3) Mevcut üretim kabiliyetlerine, öbeklenmiş üretici birliklerine dayalı stratejidir (İlgüner, 2008: 178). Doğal çekiciliklere dayanan kıyı turizmi, zengin turistlerin tercih ettiği golf turizmi, dağcılık, rafting, mağaracılık gibi aktiviteleri içeren macera turizmi, medikal, termal ve spa-wellness çeşitleriyle sağlık turizmi turizm çeşitlerinden bazılarıdır.

Bütün bu hedeflere ulaşmada kentler bir ürün gibi belirli niteliklerini ön plana çıkararak ve dezavantajlı yönlerine çözümler üreterek pazarlanırken tanıtım çalışmaları yapması önemlidir. Bu şekilde yerel ve yapısal değerlerini ön plana çıkararak bilinirliklerini arttırmayı hedeflemektedirler. Günümüzde kentler, bölgeler veya ülkeler artan rekabet koşullarında mekansal pazarlama yöntemi ve kendilerini haritalarda belirginleştirmek için slogan, logo (Şekil 1), maskot veya lakaplar kullanılmaktadır. Logolar ile kentin fikir, görüş ve insanların izlenimlerinin özeti yani sadeleştirilmiş biçimidir (Rizzi ve Dioli, 2010: 42). Coğrafi, topoğrafik, demografik, sosyal ve kültürel özellikleri ile birlikte bütün bu kent kimliği, slogan veya lakaplarla somutlaştırılır.

Şekil 1. Kent Logolarından Örnekler



Bu durum düzenlenen etkinlikler, fuarlar, olimpiyatlar, şampiyonalar gibi etkinlikler de kentlerin akılda kalmasını sağlamaya yardımcı olmaktadır. Bu gibi logolarda o kenti anımsatan ikon yapılar, kültürünü ifade eden değerler veya kentle özdeşleşmiş herhangi bir şeyin kullanılmasıyla olabilmektedir (Şekil 2). Yerelin kendine özgü değerlerini öne sürerek farklılaşması, tanıtımlarda kullanılmasıyla bilinirliklerini de güçlendirmektedir. Maskotlar da ülkenin veya kentin tanıtımında kullanılan elemanlardır.

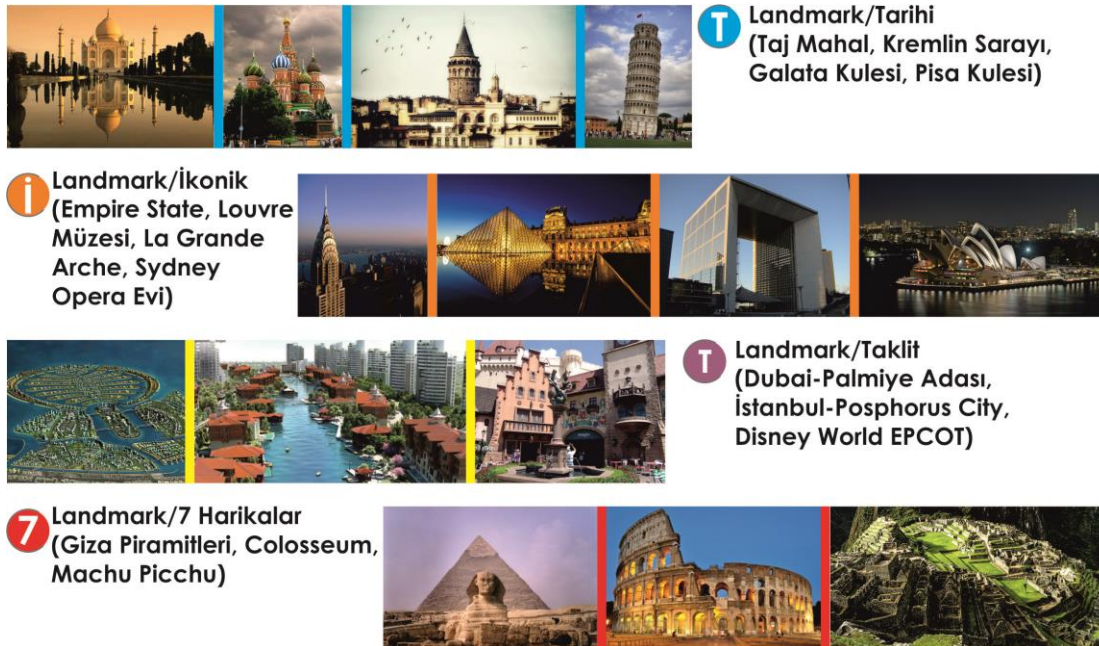
Şekil 2. Etkinlik Logolarından Örnekler



Küreselleşen dünyanın kentlerin görünümü üzerindeki en önemli etkisi aynılaşmadır. Çağdaş yapıların olması kentlerin güç, yaratıcılık veya modern yönlerini göstermesi açısından önemlidir. Bununla beraber farklılaşacakları noktalar yere özgü farklılıkların ortaya çıkarılması ile olacaktır. Savaş alanları, kaleler, tarihsel müzeler, anıtlar, eski kiliseler, camiler, dini yapılar, o bölgede yaşayan ünlü ve önemli insanların evleri, vb. korunması, tanıtılması ve destekleyici unsurlarla öne çıkarılması gereken değerlerdir. Benzer dönemlerde üretilmiş pek çok varlık birçok ülkede olabilir, önemli olan bunu sunma şeklidir. Bu hem merkezi/yerel stratejilerle yapılmalı hem de UNESCO Dünya Miraslar Listesi gibi ulus üstü kuruluşların da listelerine girmesi önemlidir.

Şehrin simgesi olarak anılan “landmark”, bir kentten söz edildiğinde ilk akla gelen imgelerdir. Kentler tarihi ve simgesel değerlerinin yanı sıra güçlü ve teknolojik yeni yapıları ile bu vurguyu güçlendirebilirler. Bir kentin tarihi yapıları onun yerel değerleri olarak diğer kentlerden bilinirlik anlamında ayıran simgesel öğeler olabilirler. Pisa Kulesi (Pisa), Kremlin Sarayı (Moskova), Özgürlük Heykeli (New York), Ayasofya (İstanbul), Eiffel Kulesi (Paris), Parthenon (Atina) bunlara örnektir. Birer tüketim mekanı olan kentlerdeki postmodern eserlerin kendi varlığıyla bu gösterinin bir parçası haline gelmesi ikonik landmarklarla olabilmektedir. Özellikle yapı teknolojisi açısından güçlü ve yüksek yapılar yeni popüler kültürün ikon yapılarıdır. Burj-El-Arab (Dubai), Sydney Opera Evi (Sydney), EmpireState Binası (New York), Guggenheim Müzesi (Bilbao), Louvre Müzesi (Paris), La GrandeArche Binası (Paris) bu popüler yapılara örnektir. Taklit landmarklar, belirsiz ikonografilerle ikonik binalar tasarlanmasıyla değil; gösterge anlamında neyi temsil ettiği net belli olan yapılar için kullanılabilir (Erkal, 2007). Palmiye ve Dünya Adaları (Dubai), WOW Otelleri (Türkiye), Bosphorus City (İstanbul), Disney World EPCOT (Orlando) örnek olarak verilebilir. Dünyanın Yedi Harikası gibi güçlü imajlar da tanıtım açısından oldukça önemlidir. Bu 7 harikadan sadece “GizaPiramitleri (Mısır) ayakta kalmıştır. 2007 yılında ise “Yeni 7 Harika” seçilmiştir (world.new7wonders.com, 2017). Bunlar: Colosseum (Roma), MachuPicchu (Peru), ChristtheRedeemer (Rio de Janeiro), Taj Mahal (Agra), ChichenItza (Mexico), Çin Seddi (Çin), Petra (Jordan)’dır. Örneğin Colosseum 2014 yılında yaklaşık 40 milyon kişinin ziyaret ettiği bir odak olmuştur (dw.com, 2017).

Şekil 3. Simge Yapılar



Bu yapılar kentlerle özdeşleşen ikonların dünya çapında gezmesi ve bu sebeple bilinirliklerinin artırılması açısından da önemlidir. Örneğin Özgürlük Heykeli görüldüğünde akla New York, Eiffel Kulesi görüldüğünde akla Paris gelmektedir (Şekil 4). Ziyaretçilerin bir yerde konaklama sayısının az

olmasına rağmen küresel ağda hareket eden en yoğun hedef grup olduğu düşünülürse imajların küresel dolaşımı açısından da önemlidirler.

Şekil 4. Eyfel Kulesinin ve Özgürlük Heykelinin Hediyeelik Eşyalarda Kullanılması



Kültür turizmi bireylerin kültürel ihtiyaçlarını gidermek amacıyla sürekli oturdukları yerlerden, yeni bilgi ve deneyimler edinmek amacıyla diğer yerlere seyahat etmeleridir. Kültür turizminin merkezinde ise kültürel ürünler vardır (Öztürk ve Yazıcıoğlu, 2002: 6-7). Coğrafi işaret, ülkenin bütününde, bir bölgesinde veya bir yerinde üretilen, yetiştirilen veya kaynağından elde edilen; belirgin bir kalitesi ve ünü olan, diğer özellikleri nedeniyle de o coğrafi bölge ile özdeşleşen ürünlerdir. Bunların başarılı bir şekilde yönetilmesi ve pazarlanması ekonomik ve tanıtım anlamında fayda sağlayacaktır (İlgüner, 2008: 179-180). Parma jambonu, Antigua kahvesi, Malatya kayısı, İsviçre’de üretilen saatler, Alman arabaları, Fransız şarabı bunlara örnek olabilir. Bu ürünlerin korunması o ürün ve yöre adına kaliteyi simgelemektedir.

Tablo 3. Ülkeler ve İlk 5 İmaj

ÜLKE	İLK BEŞ İMAJ
BELÇİKA	Brüksel, Çikolata, Tente, Bira, Avrupanın Başkenti
FRANSA	Paris, Şarap, Gerard Depardieu, Yemek, Moda
HOLLANDA	Van Gogh, Laleler, Uyuşturucu, Amsterdam, Düzlük
BİRLEŞİK KRALLIK	Shakespeare, Londra, BBC, Kraliyet Ailesi, Beatles
FİNLANDIYA	Laponya Bölgesi, Noel Baba, Orman, Sauna, Telekomünikasyon

Kaynak: EuropeanCommission, 1996

3. KENTSEL MARKALAŞMA

Kent markası, Türk Dil Kurumu’nun sözlüğünde “Bir ticari malı, herhangi bir nesneyi tanıtmaya, benzerinden ayırmaya yarayan özel ad veya işaret” şeklinde tanımlanan markanın rekabetçi kentlere uyarlanmış versiyonudur. Tanıtılan ürün kenttir ve onu tanıtırken kullanılan unsurlar onu değerli yapan ve diğer kentlerden ayırt eden varlıklardır. Son yıllarda kentlerin aynı ağ üzerinde buldukları diğer kentlere karşı avantaj yaratmada marka kent oluşturmak önemli bir strateji haline gelmiştir. Burada yapılmak istenen hedeflenen kent vizyonunu destekleyecek bir biçimde yaratılacak ündür.

Güçlü marka kentlerin oluşturulması için geliştirilen 8 adet adımdan söz edilebilir (ceosforcities.org, 2006): (1) Açık Hedeflerin Tanımlanması: “Ne elde edilmeye çalışılacak?”, “Bir marka stratejisinin geliştirilmesiyle hangi özel sonuçlar aranıyor?” gibi soruların cevabı verilmeye çalışılır. (2) Hedef Kitleyi Anlamak: “Kitleyi kimler oluşturuyor?”, “Mevcut algıları ve yer hakkındaki tutumları neler?”, “Bir şehrin sağlayabileceği neye ihtiyaç duyuyorlar? Şehir bu ihtiyacı karşılıyor mu? Nasıl?” sorularını iş dünyası, yerli halk, ziyaretçiler, siyasi önderler, medya, öğrenci grupları gibi etkileyici topluluklar üzerinden cevaplama çalışır. (3) Mevcut Marka Görüntüsünün Belirlenmesi:

“Hangi oluşumlar yere bağlı?”, “Yerin görüntüsü zamanla değişti mi?”, “Yerin mevcut kimliği nedir?”, “Mekan ne gibi görsel imgeler uyandırır?” sorularının yanıtıdır. (4) Yer için gaye edilen kimliğin belirlenmesi: “Kentin nerede konumlanmasını istiyorsun?”, “İnsanların kenti düşündüklerinde akıllarına nelerin gelmesini istiyorsun?”, “Yer için ideal kişilik ya da kişi nedir?”, “Orada ne tür bir deneyim yaşamaları isteniyor?” sorularının yanıtı bulunmaya çalışılır. (5) Konumun Geliştirilmesi: “Yerin sağladığı birincil fayda nedir?”, “Faydanın desteklenmesi için gerekli elemanlar nelerdir?” soruları cevaplanır. (6) Öncelikli Hedef Kısımları İçin Değer Önermelerinin Oluşturulması (7) Stratejilerin Uygulanması (8) Başarının Ölçülmesi.

Markalaşma süreçlerinde kentlerin güçlü yanları ön plana çıkartılırken, kenti kültürel anlamda değerli kılan, kente ekonomik ve sosyal değer katan imaj oluşumu sağlanır. Bir bireyin marka kentteki deneyimi, o kentin markası doğrultusunda yönlendirilmekte ve önceden belirlenen mekanları kapsamaktadır yani kente yapılacak seyahatlerde her şey önceden planlanmıştır (Özerk ve Yüksekli, 2011: 89). Kent, bilinirliğini olumlu yönde etkileyecek unsurları hedef kullanıcıya sunarken dezavantaj yaratacak taraflarını da yok etmeye çalışmaktadır. Bu süreç salt tanıtım üzerine değildir; amaç hem şehre gelecek hem de şehirde olan değerleri şehirde tutabilecek bir ortam hazırlamaktır. Çünkü marka olmuş bir kent ürünlerdeki gibi bir bağımlılık yaratmaktadır. Güçlü bir marka kent, tüketicisinin bütün ihtiyaçlarını karşılayan, sadece görüntüsü ile değil, sahip olduğu kimlik ile hedef grupların zihinlerine yerleşen ve daha sık ziyaret edilen, yerleşilen ve yatırım yapılandır (İlgünler, 2008: 174).

Kentler, markalaşma süreçlerinde sahip oldukları özellik ve potansiyeller bakımından üç grupta ele alınabilir (Jansson ve Power, 2006: 13): (1) Dünya Kentleri: Küresel anlamda bilinen ve ziyaret edilmek istenen kentlerdir. (2) Bölgesel Merkezler: Daha az bilinen ancak bölgesel anlamda popüler olan yerlerdir. (3) Daha Küçük Çevre Kentler: Yalnız o kentte ve çevresinde yaşayanlar tarafından bilinen ve ziyaret edilen yerlerdir.

Şekil 5. Kent Marka Altıgeni



SimonAnholt tarafından geliştirilen “Kent Marka Altıgeni”i kentlerin yaşadığı bu süreçleri anlamlandırmada sıklıkla başvurulan bir modeldir. Kent markasının etrafındaki 6 bileşen olan varlık, yer, insanlar, koşullar, cazibe ve potansiyelden oluşmaktadır. Bu bileşenler üzerinden yapılan analizler sonucunda belirli puanlar alınmakta, daha sonra biraraya getirilmeleriyle kentlerin marka değerleri ortaya çıkmaktadır. Bu anlamda 2015 yılında ilk beşe giren kentler Paris, Londra, New York, Sydney ve Los Angeles’tır (Papp-Váry, 2011: 556; gfk.com/tr, 2016). Şekil 5’te görüldüğü üzere belirlenen bu 10 kentin 2013 yılındaki sıralamaları da yer almaktadır. 2 yıl içerisindeki bu oynamalar, marka süreçlerinin sürekli kendisini yenileyen ve yeni stratejiler üretmesi gerekliliğini bizlere göstermektedir.

Kentlerin markalaşmasında 3 önemli unsur vardır (Kavaratzis ve Ashworth, 2005: 508); marka kimliği (karar vericilerin markayı nasıl algıladığı), marka konumu (rekabetçi avantaj sergileyen hedef kitleye iletilen değer sunumu) ve marka imajı (markanın nasıl algılandığı). Yaratılan kent marka kimliğinin gerçekçi olması önemlidir; farklı birçok unsuru bulunduran kentler için mevcut sosyal ve kültürel sembollerin çok azının seçilmesiyle daha güçlü bir vurgu olmaktadır. Markanın konumu ise kentin iyi tanıtılması, hangi unsurlarla temsil edildiğinin belirtilmesi, benzerlerinden ne gibi farklılıklarının olduğunun vurgulanması ile oluşturulmaktadır. Kentsel imaj ise kentle ilgili fiziksel ve kültürel öğelerin zihinde oluşturduğu bütün görüntüdür (Yücel, 2011; İlgüner, 2008: 173-174). Kentlerin markalaşması, pazarlamada da olduğu gibi basit bir reklam süreci değil, bir ürünün pazardaki ürünler gibi belirli tekniklerle yürütülen bir çalışmadır. Özellikle 1990'lardan sonra kentlerin hatırlanabilir ve tanınabilir olma özelliklerine artan ilgi, doğru marka üzerinde karar vermek ziyaretçiler için önemli bir turizm destinasyonu, yatırım açısından uygun iş ortamına sahip olması ya da yaşanabilirliği yüksek yerleşimleri oluşturma taleplerine de yardımcı olacaktır. Marka belirlendikten sonra ise görünüm, hizmet, tüm iletileri bu marka ile tutarlı ve uyumlu hale gelmelidir (Rizzi ve Dioli, 2010: 42-43).

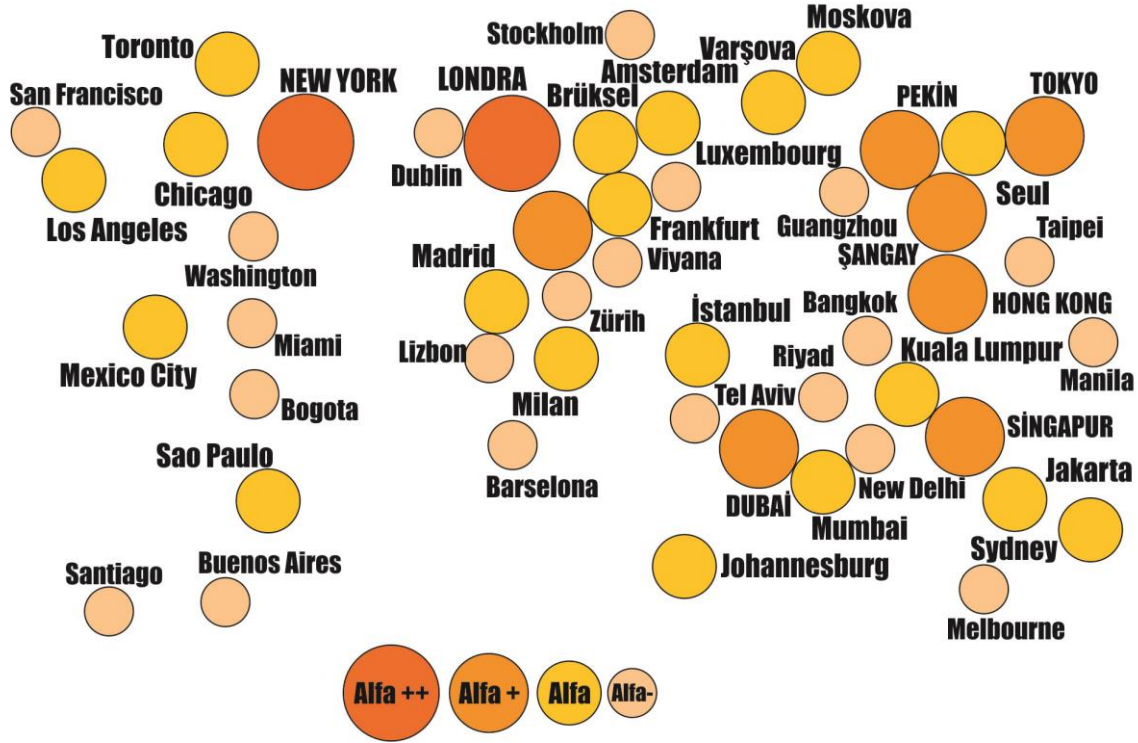
Kentsel markalaşmada ekonomik kalkınmayı teşvik etmek ve kent sakinlerinin refahını yükseltmek iki önemli hedefdir (Prilenska, 2012: 13). En genel amaç ise şehre gelecek ve şehirde olan değerleri şehirde tutacak bir ortam oluşturmaktır. Bir şehrin marka olması kalite göstergesidir ve bağımlılık yaratır. Bu bağımlılık ise şehrin ekonomik anlamda kalkınması yardımcı olur. Güçlü bir marka şehir tüketicisinin gerçek ya da algılanan ihtiyaçlarını karşılamalıdır; böylelikle daha sık ziyaret edilir, yerleşilir ve yatırım yapılır. Markalar kentlere bir katma değer ilave ederler ve böylece olduklarından daha fazlası gibi algılanırlar. Bu da onlara ekonomik bir artı değer olarak geri döner (İlgüner, 2008: 171-172). Bu katma değer için ihtiyaç duyulan kaynaklar farklı şekillerde olsa da bunlar fonksiyonellik taşımayan, duygusal veya ölçülemeyen biçimlerde olabilir. Bunlar, insanların kentteki deneyimleri, algı, şehre inanç ve görünümüdür (Winfield-Pfefferkorn, 2005: 24-26).

4. DÜNYA KENTİ

Dünyada küreselleşme ve yerelleşme eğilimleri ile başlayan süreç kentleri geleneksel yöntemlerle ele almak yerine fonksiyonel yöntemlerle ele almanın gerekliliği, küreselleşmenin tamamlayıcısı olarak algılanması ile kentler bu değişimleri somutlaştırmakta ve yansıtmaktadır. Bu dönemlerde pek çok farklı kent gruplamaları yapılmıştır. Emeğin uluslararası bölüşümünün mekansal organizasyonu yeniden yapılmış, küresel sisteme entegre olabilme gücüne göre kentler hiyerarşik sıralamalarda yerlerini almışlardır. Kavrama yönelik çalışmalar 1980'lerden sonra öne çıksa da tarihi 1900'lerin ilk dönemlerine kadar gitmektedir (Topal, 2003: 43).

Dünya Kenti kavramı ilk defa 1915 yılında P. Geddes tarafından "*Cities in Evolution*" adlı kitapta kullanılmış ve şehirlerin nasıl idare edileceğine dair önerilerde bulunmuştur. 1966 yılında ise P. Hall kavramı bugünkü haline dönüştürmüştür. 1996 yılındaki "*The World Cities*" kitabında dünya kentleşme hiyerarşisinin tepesindeki kentleri politika, ticaret, iletişim tesisleri, finans, kültür, teknoloji ve yüksek eğitim gibi katkılarına göre analiz etmiştir. 1981 yılında Cohen dünya çapındaki en büyük 198 şirketin yerleştiği kentleri hiyerarşik bir düzende sıralamıştır. 1986 yılındaki çalışmasında Friedmann dünya kentlerini uluslararası ekonomiye yön veren komuta merkezleri olarak nitelemiş ve dünya kentlerinde ileri hizmet sektörleri olarak adlandırılan finans, hukuk, reklamcılık ve danışmanlık hizmetleri ön plana çıktığını belirtmiştir. 1991'de Sassen dünya kentlerinin dört ortak özelliğinin onları diğer kentlerden ayırdığını vurgulamıştır: uluslararası ticaret ve finans merkezi olması, ileri hizmet sektörlerinde ekonomik faaliyetlerin küreselleşmesini sağlayan kontrol noktası olması, yenilik merkezi olma ve yenilikçi ürünler için piyasa oluşturma işlevi. Kentler arasında artan ilişkilerin küresel kentlerde kümelenme ve yığılma eğilimini de artırdığını ifade eden Taylor ise dünyanın önde gelen metropollerinde finans merkezleri belirli alanlarda yoğunlaştığını belirtmiştir. 1990'lardan itibaren Globalisation and World Cities (GaWC) tarafından yapılan çalışmalarda (Iboro.ac.uk, 2017) kentler alfa (Şekil 6), gama ve beta olarak gruplanmaya başlanmıştır (Pearce ve Wyly, 2005: 3; Topal, 2003:44; Özsan ve Özasan, 2010: 236).

Şekil 6. Alfa Kentleri



Dünya kentleri, dünya kent hiyerarşisinin en tepesinde bulunan ve sermayenin yeniden üretilmesi, formüle edilmesinin karar verilmesi ve bunların yönlendirilmesinde kendi amaçlarına uygun olarak yöneten kentlerdir. Bu kentlerin sahip oldukları özellikler şu şekilde sıralanabilir (Özer ve Özer, 2009: 81-82; Yazman, 2010; Yaylı, 2012: 343-344):

- Uluslararası finans hareketleri yoğunlaşmaktadır.
- Uluslararası firmaların genel merkezleri bu kentlerde bulunmaktadır.
- Ticaret hizmet sektörü (fuvar alanı, yüksek teknoloji merkezler, uluslararası iş merkezleri, vb) gelişmiştir.
- Küresel ulaşım olanaklarının (hızlı tren, uluslararası havaalanı, vb) ve iletişim ağları yoğunudur.
- Yüksek düzeyde uzmanlaşmış hizmetlere sahiptir.
- Uluslararası organizasyonları ve mega spor etkinliklerini yapabileceği yeteneği vardır.
- Yüksek nitelikli büro - konut ve buna bağlı talebi vardır.
- Şirket yönetim merkezlerinin, ulusal ve uluslararası ticaret ve meslek kurumlarının merkezlerinin, en güçlü medya kuruluşlarının ve uluslararası medya organizasyonları yoğunlaşmıştır.
- Finans sektörü ve bu sektörde yer alma biçimleri diğer bir önemlidir.
- İş dünyası çevresi tarafından bilinirliği yüksektir.
- Sosyal ve kültürel ilişkiler yüksektir.
- Ekonomik ve politik gücün konumlandığı ve şekillendiği kentlerdir.
- Uluslararası alanda üretim ve dağıtım örgütleyen faaliyetlerin alansal olarak yoğunlaşmaktadır.

Bütün bu özelliklere sahip ve en iyisi olmaları sebebiyle kent hiyerarşisinde üst sıralarda yer almaktadırlar. İş dünyası açısından üst sıralarda yer almak ve bu anlamda küresel bir çekiçliklerinin

olması önemlidir. Londra, New York ve Şangay bu sıralamanın ilk üç kentidir. Küresel finans merkezleri arasında ise Londra, New York ve Singapur ilk üçte yer almaktadır. Kamusal kullanıma açık kütüphaneler, matematik/fen bilgileri, yüksek eğitime sahip nüfusun oranı, dünya üniversite sıralamaları, yenilikçi kentler indeksi, fikri mülkiyet koruması ve girişimci çevre değerlerinin hesaplanması ile ortaya çıkan entelektüel sermaye ve yenilik bakımından ise Londra, Singapur ve Toronto ilk üç kenti oluşturmaktadırlar. Küresel yatırım bakımından Londra, Şangay ve New York ilk üç sırada yer almaktadır. Bu üç kentin ulusal yatırımdan paylarından Londra %36, Şangay %19 ve New York %10 oranında almaktadır (Tablo 3).

Tablo 3. Küresel Çekicilik, Küresel Finans Merkezi, Entelektüel Sermaye ve Yenilik, Küresel Yatırım Sıralaması

Küresel Çekicilik	1	Londra	Küresel Finans Merkezi	1	Londra	Entelektüel Sermaye & Yenilik	1	Londra	Küresel Yatırım	1	Londra
	2	New York		2	New York		2	Singapur		2	Şangay
	3	Şangay		3	Singapur		3	Toronto		3	New York
	4	Paris		4	Hong Kong		4	Paris		4	Hong Kong
	5	Singapur		5	Tokyo		5	Amsterdam		5	Paris
	6	Los Angeles		6	Zürih		6	New York		6	Sydney
	7	Hong Kong		7	Washington		7	Stockholm		7	Banglore
	8	Chicago		8	San Francisco		8	San Francisco		8	Sao Paolo
	9	San Francisco		9	Boston		9	Hong Kong		9	Dublin
	10	Berlin		10	Toronto		10	Sydney		10	Tokyo

Kaynak: assets.kpmg.com, 2016; pwc.com, 2016

Pazar büyüklüğü ve çekiciliği, ekonomik canlılık, beşeri sermaye, iş çevresi, iş yapma kolaylığının oluşturduğu ekonomik grup; akademik kaynaklar, araştırma altyapısı ve başarısının oluşturduğu araştırma ve geliştirme grubu; yaratıcılık potansiyeli, kültürel kaynaklar, ziyaretçiler için imkanlar ve çekicilik, uluslar arası etkileşimin birleşimi kültürel etkileşim grubu; çalışma ortamı, yaşam maliyeti, refah ve yaşam kolaylığının oluşturduğu yaşanabilirlik grubu; uluslararası ulaşım ağı ve altyapısı, kent içi ulaşım sistemleri, trafik rahatlığının biraraya gelmesiyle ortaya çıkan erişilebilirlik grubu (MMF, 2016) ve bunların endeksleri ile ortaya çıkan veriler kentler hiyerarşisindeki sıralamaları da belirlemektedir (Tablo 4).

Tablo 4. Ekonomi, Ar-Ge, Kültürel Etkileşim, Yaşanabilirlik, Erişilebilirlik Bakımından Kentler

Sıra	EKONOMİ	AR-GE	KÜLTÜREL ETKİLEŞİM	YAŞANABİLİRLİK	ERİŞİLEBİLİRLİK
1	TOKYO	NEW YORK	LONDRA	PARİS	LONDRA
2	LONDRA	TOKYO	NEW YORK	BERLİN	PARİS
3	NEW YORK	LONDRA	PARİS	VİYANA	HONG KONG
4	PEKİN	LOS ANGELES	SİNGAPUR	BARCELONA	ŞANGAY
5	HONG KONG	SEUL	TOKYO	FRANKFURT	AMSTERDAM
6	SİNGAPUR	BOSTON	BERLİN	TOKYO	FRANKFURT
7	ŞANGAY	SİNGAPUR	VİYANA	TORONTO	SİNGAPUR
8	ZÜRİH	PARİS	İSTANBUL	OSAKA	NEW YORK
9	SEUL	SAN FRANCISCO	PEKİN	FUKUOKA	İSTANBUL
10	SYDNEY	CHICAGO	BARCELONA	STOCKHOLM	SEUL

Kaynak: Institute for Urban Strategies The Mori Memorial Foundation (MMF), 2016

Bütün bu grupların birleşiminden ise dünya kentleri sıralaması yapılabilmektedir (Şekil 6). Bu sıralamada öne çıkan ilk dört kentin yapılan algı anketlerindeki ilk on elemanı da kentlerin bilinirlikleri üzerindeki etkiyi göstermektedir. Örneğin Londra kentine yönelik yapılan algı çalışmasında sırasıyla pahallı olması, tarihi, Big Ben, kültür, yağmur, gelenek, güzel olması, sis, çeşitlilik ve kraliçe anahtar kelimeler olarak seçilmiştir (MMF, 2016). Kentsel pazarlama ve markalaşma süreçleri ile dünya kentleri birbirleriyle ilişkili kavramlardır. Bu anlamda kentlerin belirledikleri vizyon ile buna uygun olarak geliştirdikleri stratejiler kentlerin yatırımlarından ziyaretçi sayılarına kadar pek çok unsuru içermektedir.

Şekil 7. Dünya Kentleri Sıralaması, 2016

2016	2008	2010	2012	2014	KENT
1	2	2	2	2	LONDRA
2	1	1	1	1	NEW YORK
3	3	4	3	3	PARİS
4	4	3	4	4	TOKYO
5	5	5	5	5	HONG KONG
6	7	6	7	6	LOS ANGELES
7	6	7	6	8	CHICAGO
8	8	11	8	7	SİNGAPUR
9	15	14	15	12	PEKİN
10	-	-	-	-	WASHINGTON

KENT ALGISI

KENT ALGISI

Dünya kentleri küresel ölçekteki komuta ve kontrol merkezleri olmalarının yanı sıra küresel ölçüğe karma değer sağlayan faaliyetleri de içeren kentlerdir. Farklı konulardaki uzmanlaşmalarının yanı sıra yaratıcı yenilik, haber, moda merkezleri ve kültür endüstrileridir. Ayrıca yatırım sermayesini yönetme ve artırma, reklam ve pazarlama, hukuk hizmetleri gibi üretici hizmetlerde uzmanlaşmış olan bu kentler tüm dünya üzerinde çalışan şirketler ve sivil toplum kuruluşları için yönetim, planlama ve kontrol merkezleridir. Bir kentin küresel olarak adlandırılabilmesi için (Polat, 2012: 314-316): (1) Sadece ülkesinin değil, küresel sistem içerisinde bir kentsel sistem kurabilecek ağlara sahip olması gerekir. (2) Yalnız ekonomik anlamda değil, kentin diğer tüm işlevsel alanlarının da küresel ağa eklenmesi gerekir. (3) Hem sosyo-ekonomik eylemlerin gerçekleştirilmesi için büyük ölçekli kentsel mekanlar anlamında hem de akımların gücü olarak adlandırılan kentteki gelişmiş bilgisayar mekanları anlamında algılanıyor olması gerekmektedir.

5. SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Günümüzde belirlenen hedefleri gerçekleştirmek doğrultusunda kentler birbirleriyle rekabet içerisinde. Kentsel pazarlama stratejileri ile seçici, rekabetçi ve uygun koşulları yakalamaya çalışan yerel birimler hedefleri doğrultusunda sosyal ve ekonomik fonksiyonlarının verimliliğini maksimize etmeye çalışmaktadırlar. Bunu yaparken kentin tanıtılması, imaj ve sunum ile kaynakların daha cazip hale getirilmesi, kent sakini, yatırımcı ve ziyaretçilerin kentten memnun olma düzeylerinin artırılması çabası ile bir kent kimliği yaratma sürecine girmektedirler. Çünkü bir kaynağa sahip olmak tek başına bir rekabet sağlayamamaktadır; onu avantajlı konuma getiren sahip olunan kaynakların rakiplerinden farklı ve etkin kullanabilme becerisi sayesinde edinilen güçtür. Yani rekabette asıl üstünlük kentin performansından ve sahip olduğu avantajlardan ne ölçüde yararlandığıyla sağlanmaktadır. Bu sebepler 1980 sonrası politikaların kentler üzerindeki etkisi ve onları içine soktuğu rekabetçi ortamda kentsel pazarlama pratikleri kentsel karar üretme süreçlerinin içine dahil olmuştur. Kentsel pazarlamada dört ana hedeften söz edilebilir. Kentlilerin sorunlarına çözüm getirmek ve onun yaşam koşullarını iyileştirmek, daha zengin yatırımcının kentte yatırım yapmasını sağlamak, kente gelen ziyaretçi sayısını ve geçici konaklama süresini çoğaltmak ve kente daha eğitimli/soylu bir nüfusu çekmektir.

Aslında yaratılan bu dört hedef birbirleriyle bağlantılı ve birinin eksikliği sonucunda diğerlerinin de etkilendiği toplamı olan bir süreçtir. Örneğin zengin yatırımcıyı kente çekmek için gerekli olan yatırım ortamını sağlamak veya ziyaretçiler için tasarlanan müze, temapark, bilim merkezi gibi süresiz organizasyonlar ile dünya kupası, olimpiyatlar gibi küresel organizasyonlara ev sahipliği yapmak hem kent sakinlerinin kentleriyle gurur duymalarını sağlamalarına, hem de bu organizasyonların tetiklediği mekansal dönüşüm sonrası daha iyi altyapı ve donatılara sahip olmaktadır. Bunu başarma düzeyi belirli konularda uzmanlaşmış bir kesimi kente çekmekte, böylelikle kentin kullanıcıları bakımından değeri yükselmektedir. Benzer bir biçimde yatırımcı bir yer seçerken gayrisafi yurt içi hasıla (GSYİH) değerlerinin yüksek olmasını bir kriter olarak ele almaktadır. Yatırım çekmek isteyen yerel dinamikler bunu sağlarken kent sakinlerinin de refah düzeyini arttırmaktadır. Her yatırım kararı istihdamı arttırmaktadır.

Bütün bu birbirine bağlı sarmal süreçler için belirli bir sıçramanın yapılması önemlidir ama asıl kazanım bu tetikleyici unsurun ardından sürecin nasıl yönetildiğidir. Örneğin başkent olmadığı için kamusal yatırımlardan bir dönem yeterince faydalanamayan Barselona kentinin tetikleyici unsuru uluslararası sergiler, kongrelerin ardından ev sahipliği yaptığı 1992 Olimpiyat Oyunları olmuştur (Karadağ, Ocak 2008). Organizasyonlardan sonra hızlı bir kentsel dönüşüm sürecine girmiş ve yerel dinamikleri, kültürü ve kimliğini ön plana çıkartarak uluslararası anlamda ses getiren projeler gerçekleştirmiştir. Bir diğer örnek yine bir İspanya kenti olan Bilbao'nun değişim süreci olabilir. "Bilbao Etkisi" kavramını literatüre sokan kent, liman işlevinin terkinden sonra çöküntü haline gelmiş bir alanda yerel yönetimin New York Guggenheim Müzesinin sergileyecek alan bulamaması sebebiyle elindeki eserler için uydu müze arayışına talip olması ile bir markalaşma sürecine girmiştir. Öncü proje ile tetiklenen pazarlama sürecinde müzenin mimarisi birden dikkatleri çekmiş, ardından dünyaca ünlü pekçok mimar kentin farklı noktalarında tasarımlar yapmıştır (vsdergi.com, 2017). Buna benzer bir şekilde mimari projelerle önceleri boş bir alanda yerleşim yeri olan Dubai de "en"leri barındıran projesiyle büyük bir sıçrama yapmıştır.

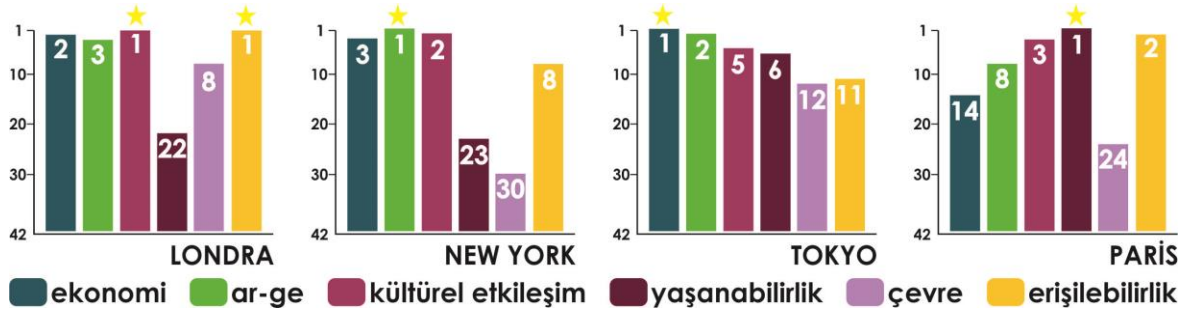
Kentsel pazarlama kavramı markalaşmayı da beraberinde getirmektedir. Pazarlamanın hedefleri doğrultusunda yürütülen faaliyet ve süreçlerde yol gösterirken, kentsel markalaşma bu rolü üstlenmesinde seçilmiş vizyon, misyon ve kimliği oluşturmaktadır. Bütün bu süreçlerde başarılı olmak kentleri, yarıştıkları küresel ağ üzerinde öne çıkartırken dünya kentler hiyerarşisinde de üst sıralara taşımaktadır. Bunu en iyi yapan kentler küresel/dünya kentleri olarak anılmaktadır. Birçok farklı endeksin birleştirilmesi ile pek çok küresel kuruluş tarafından belirlenen bu listeler kentlerin imajlarını daha çok güçlendirirken kentlerin hedeflerine ulaşmasında da kolaylaştırıcı bir unsur olarak varlık göstermektedir. Hiyerarşinin en tepesine varmak nasıl zorlu bir süreç ise burada kalmak da süreklilik isteyen kentsel kararların üretilmesini zorunlu kılmaktadır. Çünkü rekabetin sonunda her ne kadar küresel refahtan pay alma varsa da kaybetme durumunda kentleri bekleyen yoksullaşma süreçleri de birer tehdit olarak varlığını sürdürmektedir.

Kentleri bütün bu süreçlere iten en temel iki kavram yerelleşme ve küreselleşmedir. Yerelin evrenselleşmesi, bilginin serbest dolaşımı, sermayenin akışkanlığı şeklinde gelişen küreselleşme özellikle 1980'li yıllardan sonra kendini uygulamalarda çok sık bir biçimde göstermeye başlamıştır. Sermaye giderek olanaklar sunan belirli kentlerde yoğunlaşmaya ve sınırlı bir alandan küresel ölçeğe doğru kaymaya başlamıştır. Bu durum kentlerin ekonomik, siyasi, sosyal ve kültürel özellikleri üzerinde değişimlerin oluşmasına neden olmuştur. Artık dünya kapitalizmi ulusal kapitalizmlerin toplamı olmaktan çıkmış ve küresel kararlar veren, her ülkeyi potansiyel üretim alanı ve pazar alanı olarak gören, kendi hareketliliğine engel tanımayan şirketler ve kentlerin öne çıktığı bir sisteme dönüşmüştür (Yaylı, 2012: 337-338).

Böylesi bir ortamda kentler diğer kentlerin bulunduğu ağda en üstlere çıkabilmek için belirli konularda üstünlük göstermek zorundadır. Dünya kenti sıralamalarının belirlenmesinde ekonomi, Ar-Ge çalışmaları, kültürel etkileşim, yaşanabilirlik, çevre ve erişilebilirlik gibi pek çok veriden yararlanılmaktadır (Şekil 8). En üstte yer alan kentler diğer verilerde de üst sıralardadır ve bunların belirli yüzdelerle birleşiminden kentler hiyerarşisi belirlenmektedir. Bu sıralamalarda incelenen 42 kent

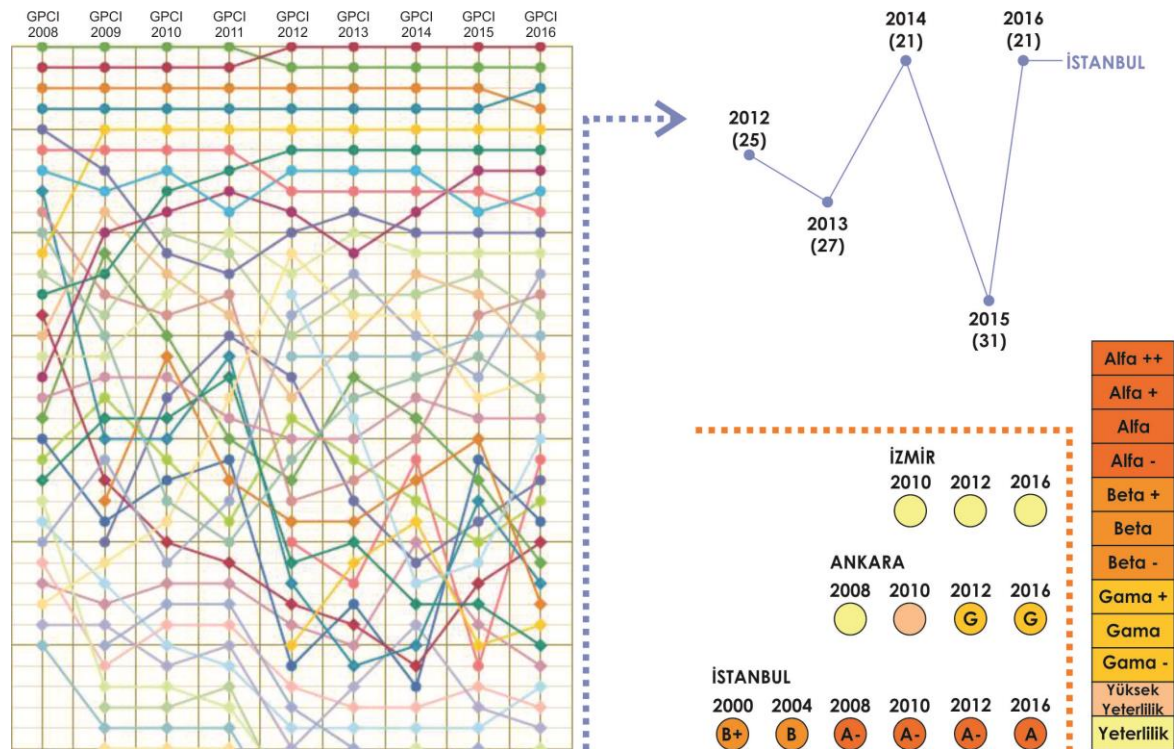
arasında 2016 yılı verileri için İstanbul, ekonomide 24., Ar-Ge faaliyetlerinde 21., kültürel etkileşimde 8., yaşanabilirlik endekslerine göre 32., çevre konularında 38. ve erişilebilirlik bakımından ise 9. sırada yer almaktadır (MMF, 2016).

Şekil 8. Londra, New York, Tokyo ve Paris kentlerinin farklı indekslerdeki sıralamaları



Dünya kentleri sıralamaları tüm bu veriler de dahil olmak üzere pek çok indekslerin hesaplanması sonucunda ortaya çıkan ve farklı zamanlarda farklı sıralamalar sunan bir unsurdur. Şekil 9'da görüldüğü üzere özellikle kentler hiyerarşisinin tepesinde yer alan kentlerin sıralamaları (GPCI'ya göre) yıllar itibariyle 1 veya 2 basamaklık bir değişkenlik gösterirken sıralamalarda altlara inildikçe rekabetin ve rekabette yaratılan avantajlarla birlikte yaşanan sıçrama veya gerilemeler görülmektedir. Burada yer alan 42 kentten biri olarak İstanbul'un da dalgalı bir grafik sergilediği görülmektedir (MMF, 2016). GaWC'nin dünya sıralamalarında ise İstanbul, Ankara ve İzmir farklı dönemlerde ve farklı gruplarda kendine yer bulmuştur.

Şekil 9. Dünya Kentleri Sıralamaları



A.T. Kearny'nin yaptığı dünya kentleri sıralamaları ise 2 farklı hesaplamının sonucunda ortaya çıkmaktadır. Bunlardan ilki iş aktivitesi (%30), beşeri sermaye (%30), bilgi değişimi (%15), kültürel deneyim (%15) ve politik yükümlülüklerden (%10) oluşmaktadır. Bir diğer grup ise kişisel

refah (%25), ekonomi (%25), yenilik (%25) yönetimden (%25) oluşmaktadır. Bütün bu değerlendirmelerin sonucunda ilk üç sırayı Londra, New York ve Paris'in aldığı sıralamada İstanbul 25., Ankara ise 75. sırada yer almaktadır (A.T.Kearney, 2016).

Sıralamalarda belirleyici olan ekonomi ve yatırımların özellikle ulus devleti aşarak kentlerin kendi çerçevesinden gerçekleşmesi küreselleşme süreçlerinin getirdiği bir neticedir. Ekonomik açıdan ana birim olarak yerel birimler, kentler ve bölgeler yaratılan yarışma ortamında, mevcut sermayeye en iyi mekânsal ve sosyo-ekonomik faktörleri sunmak, en iyi altyapı, ulaşım ve iletişim imkânlarını sağlamak amacıyla kararlar almaya başlamışlardır (Yaylı, 2012: 339). Bu kararların temel hedefinde ise kısıtlı olan kaynaklara erişmek vardır. Dünyadaki tüm yabancı yatırımlardan en çok payı almak, dünyadaki tüm ziyaretçilerin çoğunluğunun kente gelmesini sağlamak gibi bütün üzerinden en çok payın kente gelmesi için yarışılmaktadır.

Bu sebeple rekabet durumu artık bir talep olmasının ötesinde bir zorunluluk olarak kentlerin dahil oldukları süreçlerdir. Yerel kalkınmanın öneminin arttığı ve ulusal desteklerden alınan payın giderek azaldığı günümüzde kentler kendi stratejilerini geliştirmek zorundadırlar. Bu, bir döngü gibidir ve avantaj yaratma süreci sürekli. Kentler kentsel pazarlama ve markalaşma süreçlerini iyi kullandıkları sürece kentler hiyerarşinde yükselmeye başlayacaklardır. Bu da onların katma değerinin artmasına, önceleri işlev nedeniyle tercih edilen kentlerin artık bu artı değer sayesinde seçilmesine neden olacaktır (İlgüner, 2008: 172).

Kentlerin rekabette güçlenmesi ve birer küresel kent olmaları daha fazla uzmanlaşmayı beraberinde getireceği gibi kent içerisinde sınıfsal kutuplaşmalar da yaratacaktır. Küreselleşme ile gelir dağılımındaki dengesizlikler ve eşitsizlikler toplumsal yapıda niteliksiz işçiler ve nitelikli profesyoneller gibi bir sınıfsal ayrımı beraberinde getirecektir (Yaylı, 2008: 342). Bunun bir benzer şekli de mekansal anlamda kendini gösterecektir. Marka ve küresel bir hale gelmiş kentte her ne kadar yaşam kalitesi indekslerinin yükselmesi sağlanmaya çalışılsa da hedef kitlelerden biri olan değerli nüfusun kente çekilme uğraşları küresel insana hitap eden yeni kentsel mekanların üretilmesine de neden olacaktır. Günümüzde sıklıkla tartışılan kentsel dönüşüm kavramı bunlardan biridir. Artık kentsel mekanlar da kısıtlı kaynaklar içerisinde ve bir dönem barınma amacı ile yapılmış olan gecekondular artık küresel sermayenin odağında yer almaya başlamıştır. Kentsel pazarlamanın topyekunbir dönüşüm yaratması gerekliliği bu alanların da hızla dönüşmeye başlamasını zorunlu hale getirmiştir. İstanbul gibi metropollerde örneklerini gördüğümüz bu soylulaştırma süreçleri kente daha zenginleri çekerken kentsel yoksulluğu farklı alanlara ve daha şiddetli olarak ötelemektedir. Yani tüm bu süreçler bir refah getirme amacı taşısa da kentin tüm katmanlarının bu refahtan aynı oranda yararlanmadığı görülmektedir.

Bu durum hizmet sektörünün giderek öne çıkmasıyla daha da belirginleşmiştir. Bir dönemin endüstri yapıları kent merkezlerinden organize bölgelere çekilmeye başlamıştır ve burada sadece yapısal bir terkedişten öte etrafında bu endüstrilerde çalışanların ikamet ettiği yerleşim alanlarını da beraberinde bir terk edilmeye bırakmıştır. Örneğin Londra Docklands bölgesinde liman faaliyetlerinin sona ermesi burada çalışan ve yaşayan grupları etkilediği gibi alanın bir küresel sergi olarak biçimlenmesi sınıfsal katmanları da beraberinde getirmiştir.

Sonuç olarak kentlerin belirlenen hedefler doğrultusunda üretmesi gereken pek çok kentsel karar bulunmaktadır. Kentlerin ana hedefi bir yatırımı tamamen kendine çekmek veya bir ürünün bir parçasının kentinde üretilmesi sağlamak olabilir. Burada tercih yapılırken kentlerdeki kümelenmeler, organize sanayi bölgeleri, bilgi üreten Ar-Ge merkezleri ve teknoparklar belirleyici mekansal unsurlardır. Bu yatırımların kent yönetimlerince yapılması kentlerin doğrudan yabancı yatırımlar için bir çekim merkezi haline getirecektir. Küreselleşmenin sağladığı sermayenin rahat dolaşma olanağı yatırım çekmede rekabetçi bir ortam sağlamaktadır.

Bir diğer hedef olan turizm ise hizmet sektörünün birincil sırayı aldığı günümüz ortamında eski sezon ve turistik ürün hedeflerinden bağımsız bir biçimde kentlerin önemli birer destinasyon olarak yarıştığı bir unsur haline gelmiştir. Artık turizme yönelik stratejiler turizm sezonunu tüm yıla yayacak, konaklama sürelerini arttıracak ve herşey dahil yalıtılmış organizasyonlardan öte gidilecek yerin yanında çevresini de birlikte değerlendirecek biçimdedir. Turizm faaliyetlerinin tüm yıla yayılması için pek çok alternatif turizm biçimi desteklenmektedir. Örneğin getirisi ve konaklama süreleri bakımından sağlık turizmi, ERIH (European Route of Industrial Heritage) gibi kurumların gezi güzergâhlarına giren yapısal ürünlerin turizmi, yıllık ziyaretçi sayıları azımsanmayacak derecede çok olan temaparklar, bilim merkezleri, sanat müzeleri gibi alternatif sunumlar bu stratejide önemli olmaktadır. Artık herşeyin bir gösteri mekanı haline geldiği kentlerin kendilerini ve değerlerini de turizmin bir parçası olarak sunduğu kent turizmi bir diğer alternatiftir. “City break” gibi trendler ile kısa süreli tatiller için kentlerin tercih edilmesini sağlamakta (etoe.org, 2014) ve hava yolu şirketleri de bagaj kullanılmadan yapılan yolculuklarla sağladığı ekonomik destek ile bu ziyaretlerin sayısının artmasında etkili olmaktadır. Kentlerde konaklama için ise herşey dahil programlar yerine daha az yıldıza sahip ve kent kimliğinin ve kültürel unsurlarının sergilendiği alanlarda tercih edilmesi kentin tanınmasında daha anlamlı olmaktadır. Kentteki tarihi ve simgesel yapıların yanısıra bir binanın kendisinin yapımı aşaması (Berlin kentinin inşaat süreçlerinin sunumu) veya kentin kendisinin bir başarı olarak sunumu (Şanghay Şehir Planlama Müzesi’nde kentin maketlerle sunulması) da günümüz trendlerine örnek olarak verilebilir.

Daha eğitilmiş ve alanında uzman kişilerin kentlere gelmesini sağlamak ise hem kentin giriştiği markalaşma süreçlerini desteklemekte hem de bu kişilerin tercihleri aynı alanda uzman diğer kişilerin de kente gelmelerinde etken bir unsur olarak var olmaktadır. Seçici bir yaklaşımla üretilecek stratejilerde ihtiyaç duyulan yaratıcı mekanlar, sunumlar için fuarlar ve uluslararası organizasyonlar önemli yer tutmaktadır. Örneğin bir moda tasarımcısı hem yeteneğini geliştirmek hem de potansiyelini ortaya çıkarmak için bu konuda önemli bir kent olan Paris’te yaşamak istemektedir. Bu şekilde alanında en iyi olan moda tasarımcıları bir kentte birleşmekte, defileler ve şovlarla kentin “moda şehri” algısını güçlendirmektedir. Bu başarı arttıkça çekim gücü artacak, organizasyonlarla birlikte kentlerin kazanımları da güçlenecektir.

Kentler tüm bu süreçleri yürütme, diğer kentlerle rekabet etme zorunluluğu içindedir. Böylesi bir yarıştan çekilme şansı olmadığı gibi yarışmadığı takdirde yoksullaşmaya ve küresel refaktan pay alamamaya başlayacaktır. Kent yöneticilerinin kentsel pazarlama ve markalaşma süreçlerindeki hedef gruplarından birinin kent sakinleri olduğu unutulmamalı, belirlenen vizyonun herkes tarafından sahiplenilebileceği çerçevesi en iyi biçimde çizilmelidir. Başarılı yürütülen bir sürecin yeni istihdamlar yaratmasının yanı sıra daha yaşanabilir, güçlü altyapıya sahip, sosyal ve kültürel donatılar bakımından zengin olması kentliler için de olumlu sonuçlar doğuracaktır. Kent kimlikleri güçlenecek ve belirli konulardaki tanınırlıkları ve hatırlanabilirlikleri onların bu süreçte sürekli var olma şansını yükseltecektir.

KAYNAKÇA

Ashwort, Gregory J.- Voogd, Hendrik (1988), “Marketing the City: Concepts, Processes and Dutch Applications”, *TheTown Planning Review*, Vol. 59, No:1, pp. 65-79.

A.T.Kearney (2016), “Global Cities 2016”, (<https://www.atkearney.com/documents/10192/8178456/Global+Cities+2016.pdf/8139cd44-c760-4a93-ad7d-11c5d347451a>, 10.04.2017)

Balay, Refik (2004), “Küreselleşme, Bilgi Toplumu ve Eğitim”, *Ankara Üniversitesi Eğitim Bilimleri Fakültesi Dergisi*, Cilt. 37 Sayı: 2, s. 61-82.

Erkal, Namık (2007), “Mimarlık Turizmi: Turizmin Nesnesi Olarak “Mimarlık” Gösteri Olarak Mimarlık: Turizmin Güncel Mimarlığa Etkileri Üzerine”, <http://www.mimarlarodasi.org.tr/mimarlikdergisi/index.cfm?sayfa=mimarlik&DergiSayi=286&RecID=1592> (19.08.2011)

- European Commission (1996), *Europe On The Move, Exploring Europe*, Office for publications of the European Communities, Brussels.
- Ertürk, Hasan-Karakurt Tosun, Elif (2009), "Küreselleşme Sürecinde Kentlerde Mekansal, Sosyal Ve Kültürel Değişim: Bursa Örneği", *U.Ü. Fen-Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Yıl: 10, Sayı: 16, s. 37-53.
- Geniş, Şerife (2007), "Globalization of Cities: Towards Conceptualizing a New Politics of Place-Making in a Transnational Era", *University of Gaziantep Journal of Social Sciences*, Vol. 6, No: 1, pp. 59-77.
- Helbrecht, Ilse (1998), "Yaratıcı Metropol: Hizmetler, Semboller ve Alanlar, Şehir Plancılarının Bilgi Paylaşım ve Tartışma, Yaratıcı Metropol: Hizmetler, Semboller ve Alanlar", (Çev. Gizem Caner), <http://www.planlama.org/index.php/arastirmalar/makaleler/55-yaratc-metropol-hizmetler-semboller-ve-alanlar>(28.03.2017).
- Institute for Urban Strategies The Mori Memorial Foundation (2016), *Global Power City Index 2016 Report*, Institute for Urban Strategies, The Mori Memorial Foundation, Tokyo.
- İlgüner, Muhammed (2008), "Muharrem İlgüner'in Sunumu", Bakır, İbrahim (Ed.) *Vizyon 2023, Bodrum'da Yeniden Yapılanma Ve Yeni Açılımlar Sempozyumu* (31 Mart 2007), Bodrum Sanayi ve İş Adamları Derneği Yayınları, Bodrum, s. 169-183.
- Jansson, Jansson-Power, Dominic (2006), *Image of the City, Urban Branding as Constructed Capabilities in Nordic City Regions*, Nordic Innovation Centre, Norway.
- Karadağ, Derya (2008), "Poblenou ve Forum 2004 Alanı", <http://v3.arkitera.com/g67-kentsel-donusum.html?year=&aID=804&o=803> (24.04.2017).
- Karakurt, Elif (2004) "Dünya Kenti" Kavramına Alternatif Bir Bakış, *Kentsel Ekonomik Araştırmalar Sempozyumu 1. Cilt*, 320-336, <http://ekutup.dpt.gov.tr/bolgesel/keas-I.pdf> (17.04.2011).
- Kavaratzis, Mihalis-Ashworth, Gregory J. (2005), "City Branding: An Effective Assertion of Identity or a Marketing Trick?", *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, Vol. 96, No. 5, pp. 506-514.
- Özer, Mehmet N.-Özer, Gamze (2009), "EXPO Deneyimlerine Üzerinden Bir Değerlendirme; Ülkemiz İçin Stratejiler", *Planlama Dergisi*, 46, s. 81-95.
- Özerk, Gaye B.-Yüksekli, Akgün (2011) "Küresel kent, Kentsel Markalaşma ve Yokmekan İlişkileri", *İdealkent Dergisi*, Sayı: 3, s. 82-93.
- Özsan, Mehmet E.-Özaslan, Metin (2010), "Küresel Kentler ve Ülkemiz Metropollerinin Küresel Kent Hiyerarşisindeki Yeri", *TÜCAUM VI. Ulusal Coğrafya Sempozyumu 2010* (3-5 Kasım 2010) Bildiri Kitabı, Ankara Üniversitesi
- Türkiye Coğrafyası Araştırma Ve Uygulama Merkezi (TÜCAUM), Ankara, s. 229-238.
- Öztürk, Yüksel-Yazıcıoğlu, İrfan (2002), "Gelişmekte Olan Ülkeler İçin Alternatif Turizm Faaliyetleri Üzerine Teorik Bir Çalışma", *Gazi Üniversitesi Ticaret ve Turizm Eğitim Fakültesi Dergisi*, Sayı: 2, s. 183-195.
- Papp-Váry, Árpád (2011), "The Anholt-GMI City Brand Hexagon And The Saffron European City Brand Barometer: A Comparative Study", *Regional and Business Studies*, Vol. 3, No: 1, pp. 555-562.
- Pearce, Tyler-Wyly, Elvin (2005), "Globalization and World Cities", *Geography* 350, Introduction to Urban Geography, pp. 1-12.
- Prilenska, Viktorija (2012), "City Branding as a Tool for Urban Regeneration: Towards a Theoretical Framework", *Architecture and Urban Planning*, 2012(6), pp. 12-16.
- Polat, Erkan (2012), "Küresel Kent/Dünya Kenti", Ersoy, Melih (Ed.), *Kentsel Planlama Ansiklopedik Sözlük*, Ninova Yayıncılık, İstanbul, s. 313-317.
- Riezebos, Rik (2007), "City Branding Sense Or Nonsense?", *EURIB (European Institute For Brand Management)*, pp. 1-12.
- Rizzi, Paolo-Dioli, Ilaria (2010), "From Strategic Planning to City Branding: Some Empirical Evidence in Italy", *Patrimonio Cultural*, Vol. 8, No: 3, Special Issue, pp. 39-49.
- Topal, A. Kadir (2003), "Global Kapitalizmde Sermaye Birikimi İçin Yeni Mekansal Ölçekler: Dünya Kentleri/Global Kentler", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Vol. 12, No: 2, s. 41-61.

Winfield-Pfefferkorn, Julia Winfield (2005), The Branding Of Cities Exploring City Branding And The Importance Of Brand Image, Masters Thesis Master of Arts in Advertising Design at the Graduate School of Syracuse University.

Yaylı, Hasan (2012), “Küreselleşmenin Kentler Üzerine Etkisi: “İstanbul Örneği””, SÜ İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi, Sayı: 24, ps. 331-355.

Yavan, Nuri-Kara, Hamdi (2003), “Türkiye’de Doğrudan Yabancı Sermaye Yatırımları Ve Bölgesel Dağılışı”, Coğrafi Bilimler Dergisi, Cilt. 1, Sayı:1, s. 19-42

Yazman, D. (2010), “Küresel kentler”,

<http://v3.arkitera.com/news.php?action=displayNewsItem&ID=52012> (16. 04. 2011).

Yücel, T. (2011), Bursa’nın Kent Markasına Akademik Bakışa

Devam, <http://www.bursahakimiyet.com.tr/makaleDetay.aspx?mid=8738> (15. 07. 2017).

(<http://www.vsdergi.com/200808/02/02.asp>, 25.04.2017)

(<https://ceosforcities.org/wp-content/uploads/2015/12/Branding-Your-City.pdf>, 15.04.2017)

(<http://www.etoa.org/media/all-news/news-item/cities-tourists-and-the-future-of-europe-s-tourism>, 25.04.2017)

(http://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo_pub_gii_2016.pdf, 15.04.2017)

(<http://www.dw.com/en/italys-museums-register-record-number-of-visitors/a-18899522>, 27.04.2017)

(<http://newsroom.mastercard.com/wp-content/uploads/2016/09/FINAL-Global-Destination-Cities-Index-Report.pdf>, 15.04.2017)

(https://world.new7wonders.com/#wonders_section, 15.04.2017)

(<http://www.gfk.com/tr/icgoerueler/press-release/new-anholt-gfk-city-brands-ranking-places-three-us-cities-in-the-top-10/>, 20.01.2016)

(<https://www.pwc.com/us/en/cities-of-opportunity/2016/cities-of-opportunity-7-report.pdf>, 15.04.2017)

(<https://www.numbeo.com/quality-of-life/rankings.jsp?title=2016>, 19.04.2017)

(<https://assets.kpmg.com/content/dam/kpmg/pdf/2016/07/fr-global-cities-investments.pdf>, 19.04.2017)

(<http://www.lboro.ac.uk/gawc/world2016t.html>, 15.04.2017)

YEREL KALKINMA PROJELERİ OLARAK TARİHİ ALANLARIN KORUNMASI ÖRNEKLERİ

Doç. Dr. Azize Serap TUNÇER¹
Cazibe AYDOĞAN²

ÖZET

Yerel yönetim sistemi, bilgi toplumuna geçişle birlikte radikal dönüşümler yaşamış ve geleceğin temel yönetim modeli olmaya doğru ilerlemiş bulunmaktadır. 1980lerin başlamasıyla, Keynesyen sisteme alternatif olarak, neo-liberal politikalar sermaye biriktirim süreçlerini değiştirmişler ve metropolitan kentler, ulus-altı düzeyde öne çıkan bölgeler haline gelmişlerdir.

Küreselleşme ve dinamikleri, bir yandan ekonomik ve politik alanın yeniden kurulmasını gerektirirken, diğer yandan küresel/ulusal sermayenin kent merkezlerindeki bu sağlıksız konut stoğunun varlığının farkına varması, anılan bölgelerin yenilenmesi talebini de yürürlüğe koymaktadır. Ancak Türkiye’de bu bölgeler arasında, birçok tarihi ve kültürel alanlar ve yapılar bulunmaktadır.

Kültürel ürünler toplumun etik değerleri ve pratik yaşamından kaynak bulmaktadırlar. Kentler de birer kültürel üründür. Toplumsal tüm travma ve zaferlere tanıklık etmişler veya doğrudan bu gelişmelerin ürünü olarak yapılarını kazanmışlardır. Kentler kimliklerini bu şekilde kazanırlar. Bu nedenle, tarihi ve kültürel alanların korunması, kentin kimliği bakımından önemlidir. Ancak günümüz metropol kentlerinde, günlük yaşamın temeli olan ve tarihe tanıklık etmiş pek çok bina yıkılma tehlikesi ile karşı karşıyadır.

Bu anlayışla, bazı yerel yöneticiler çok güzel koruma projelerini yürürlüğe koymaktadırlar. Bu projelerin amacı, belirtilen yerlerin rölöve projesinin hazırlanarak, mevcut durumun değerlendirilmesi, restitüsyon çalışmasının yapılarak özgün durumun belirlenmesi ve geçirdiği değişikliklerin tespit edilmesi, ortaya çıkan restitüsyon projesinin ışığında, yeniden ticari yapı işleviyle restorasyon projesinin yapılmasıdır. Böylece bu binalar, restorasyon projesine göre onarılarak yeniden işlevlendirildikten sonra, belediyeler tarafından tekrar kullanılmakta ya başlanmakta ve bu kültür varlığı gelecek nesillere sağlıklı olarak bırakılabilmektedir.

Bu süreçlere paralel olarak metropolitan kent yöneticileri bazı eğitim programları yürütmelidir. Çünkü öğrenmek ve bilmek, çevresel ve kültürel sorunların üstesinden gelmede ilk basamağı oluşturmaktadır. Halkın eğitimi, koruma süreçleri ve politikaları konusundaki farkındalığın artırılması yoluyla kültürel değerlerin korunmasında, üniversitelerin ve yerel otoritelerin temel görevi durumundadır. Bu görev, doğaya ve kültürel zenginliklere karşı sorumluluk duymakla ve olası çözümler konusunda organize olmakla başlar.

Bu çalışma yerel yönetimlerin tarihi eserlerin restorasyonu projelerine odaklanmaktadır. Araştırmada veri toplama ve literatür incelemesi yöntemi izlenmiştir. Çalışmada öncelikle yerel kalkınma kavramı çerçevesinde bir çözümleme yapılmaktadır. Daha sonra yerel kalkınma ile kültürel kökleri arasında ilişki, dünyada ve Türkiye’deki gelişmeler ve uygulamalar çerçevesinde ele alınmaktadır. Sonuçta ise çalışmanın geneli dikkate alınarak bir değerlendirme yapılmakta ve bazı önerilerde bulunmaktadır.

Anahtar Sözcükler: Tarihi alan, yerel kalkınma, kültür, restorasyon, sosyal sermaye.

¹ Ahi Evran Üniversitesi İİBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölüm Başkanı, serap@seraptuncer.com

² Ahi Evran Üniversitesi SBE, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Yüksek Lisans Öğrencisi, cazibe_barac@hotmail.com

Bu çalışma Ahi Evran Üniversitesi BAP Ofisi tarafından desteklenmektedir.

Proje Numarası: İİB.A4.17.001

THE EXAMPLES OF PROTECTING HISTORICAL AREAS THROUGH LOCAL DEVELOPMENT PROJECTS

ABSTRACT

The local government system that is undergoing significant changes within the context of “society of knowledge” processes is marching towards its future based on new conceptions of governance. Starting from the 1980s, neo-liberal policies, as an alternative to the Keynesian system, has changed the strategies of the capital accumulation and new metropolitan cities became one of the territorial scales of the emerging sub-national level.

Globalization and its dynamics, on the one hand, necessitate the restructuring of economic and political space not on the nation state level but on the urban region level, and, on the other hand, as a result of the global/national capital realizing the unhealthy housing stocks in city centers, improving and renovating the old unhealthy housing has become a current issue. There are a lot of historical and cultural places and buildings inside these areas in Turkey.

Cultural products derive their sources from the customs, moral values and practical life of the society. Cities are cultural products too. Throughout its life, the victories or traumas that the society went through leave structures that stand as witnesses or direct results of such victories and traumas. With this, the city takes on an identity. For this reason, conservation of historical and cultural areas is very important for the identity of the city. But in today’s metropolitan cities, many buildings, which are the base of daily life and are witnesses of history are faced with the danger of destruction.

With this understanding some local managers apply very good protecting projects. The aim of these projects is; to prepare the measured drawings and document to present situation, to determine the original situation via restitution projects, and find out the alterations, with the assistance of the restitution project to maintain a restoration project with commercial building function. Thus, these buildings can be restored via restoration projects, functioned as a commercial building, be inhabited again by the municipality and this cultural heritage can be transferred to the future generations.

As a parallel to these process, metropolitan city managers must maintain some educational programs. Because ‘learning’ and ‘knowing’ the issue is the first step to overcome the immense environmental and cultural problems. ‘Education’ of the public, about the issues of cultural values should be the main activity of universities and local authorities aspiring to raise consciousness for these protection processes and policies. It starts to take joint ‘responsibility’ towards nature and cultural richness and get organized for possible solutions.

This study focuses on historical places restoration projects of local governments. In the research, the technique of data collection and literature investigation on the subject has been carried out. In this research, an analysis has primarily been done in local development conception. Following, the relationship between local development and its cultural roots has been investigated in the light of progress and applications in the world and in Turkey. Consequently, a general statement has been provided in the light of the whole findings and some recommendations have been made.

Key Words: *Historical places, local development, culture, restoration, social capital.*

GİRİŞ

Toplumların yaşamış olduğu çevreyi, tarihi ve kültürel değerleri koruyarak varlıklarını ve kimliklerinin sürdürülebilmesinde son dönemlerde gerekli koruma çalışmaları yapılmış ve bu değerler günümüze yeniden kazandırılmıştır. 1950’li yıllardan sonra ülkemizde artan hızlı ve plansız kentleşme ile tarihi kentlerin bozulmasının sebeplerini, yeni yerleşim yerlerinin bulunmaması, bakımsızlık, rant baskıları, onarım için yeterli maddi ve teknik desteğin olmaması şeklinde sıralayabiliriz (Taşçıoğlu, 2013: 1).

Tarihi çevre, bu oluşum sürecinin duygu, düşünce ve yaşamlarının anlatıldığı, ortak bir “dil” barındıran yerleşmelerdir. Bu nedenle tanıdık, bildik ortamlar olan tarihi çevrelerin hızlı ve olumsuz yöndeki değişimler sonucunda yok olmaya yüz tutarak ortak algı olgusunu zorlaştırmaktadır. Oysa bu çevreler, geçmişle gelecek arasında bir köprü olmakta ve bu mekanların korunmalarının yanı sıra önemli olan olgu, “sürekliliklerinin sağlanabilmeleri” olarak belirginleşmektedir. Bunun sağlanabilmesi için en büyük adım, tarihi çevrelerin öneminin, değerlerinin araştırılması ve bu konuda toplumsal bilinç duygusunun gerçekleştirilmesidir (Sağsöz ve Çağlıbulanık, 2015:258).

Bugün hemen hemen tüm yerel birimlerde, tarihi dokunun ve kültürel miras eseri olan yapıların korunması çalışmaları yürütülmektedir. Bu çalışmalar, tarihe saygı amacı taşıdığı gibi, yerel kalkınma bakımından da işlevsel sonuçlar üretmektedirler.

KENT KİMLİĞİ SORUNSALI

Kültür ve uygarlık ilişkisi (Drucker, 2010: VII) ayrılmaz bir bağlantı oluşturur. “Uluslar ve kültürler uygarlık ailesine bütün dünyaya benimsettikleri değerlerle katılırlar ve ortak insan değerine sahip çıkarak da ilkelikten kurtulurlar.” (Kuban1998: 11)

“Kültür, insan davranışının öğrenilen yönüdür.” (Tezcan, 1997: 16) Kültür’ü oluşturan bilgiler, Scheler’in tanımıyla “oluşum bilgisi”dir. Bu bilgi, “bir kültür haline gelebilen, insana biçim kazandıran, insanı yetiştiren bilgi “sindirilmiş” bir bilgidir, nasıl ve nereden kazanıldığı bilinmeyen bir bilgidir. Bu bilgi adeta insanın bir “ikinci doğası” olur, bu bilgi insana bir “hazır elbise” gibi değil, insanın kendisinin olan “doğal bir elbise gibi uyan bir bilgidir.” (Akarsu, 1994: 165) Bu “doğal elbise”nin oluşumuna katkı sunan koşulları bulmakta yol gösterici unsur ise Hayek’in de değindiği gibi “doğal” ve “yapay” ayrımının dışında aranmalıdır. Hayek, “sosyal kurumları açıklayabilmek için üçüncü bir kategoriye daha ihtiyacımız olduğunu; çünkü toplumsal kurumların inşa edilmiş bir görünüme sahip olmakla birlikte, önceden planlanmış veya icat edilmiş olmayıp ...zamanla gelişip tekamül ettiğini” belirtir. (Butler, 2001: 20-21) Castells ise “Kimliğin Gücü” adlı çalışmasında kimlik oluşum türlerini 3 başlıkta ele alır: “Meşrulaştırıcı Kimlik, Direniş Kimliği ve Proje Kimliği” (Castells, 2006: 14)

Kimlik sorunsalının bu denli yaygınlaşmasının kökeninde, “verili” kabul edilen değerlerin çözümlü yatmaktadır. "Beck'e göre, Batılı sanayileşmiş toplumların temelini oluşturan ortak kimlik ve anlamın kaynakları aile, ulus-devlet, etnik köken, sınıf ve meslek tükenmiştir; bunlar artık bireysel güvenlik ve toplumsal bütünleşme sağlamamaktadır." (Field, 2008: 132) Ancak siyaseti, “kimlik” üzerinden yapmanın sonucu, “modern” dünyanın yeniden “ortaçağa” dönmesi şeklini mi alacaktır? Dünya “çok kültürlülük” olgusunun kabulüne paralel şekilde “mikro devletler” olgusu ile yüzleşmek zorunda kalmıştır. Minc de haklı olarak şu soruları yöneltir: “Daha hangi noktaya kadar mikro devletler ortaya çıkacak? Baltık devletleri ya da üç milyon nüfuslu küçük Slovenya geleceği mi temsil ediyorlar? Ortaçağ prensliklerinin çağdaş versiyonları olan ve egemenlik simgeleriyle donanıp Birleşmiş Milletlere katılan bölgelerin sayısının katlanarak arttığına mı tanık olacağız?” (Minc, 2003: 141)

Öte yandan yine bu gelişimle ilişkili olmak üzere, “günümüz kentli toplumunun siyasal davranışları izlendiğinde, kimi tavırların kentsel olgular üzerinden sergilenmeye başlandığı gözlenmektedir. Tam da insanların politikaya karşı ilgisizleştikleri dönemde, yerel seçimleri dahi pek de heyecanlı izlemeyen kentlilerin, nasıl olup da kentsel düzenlemelere müdahil olmaya niyetlendikleri sorusu, aslında gerçekten çelişik bir duruma işaret ediyor gibidir. Ancak küresel akımlar karşısında temsili demokrasinin öznesi olan devletin gerilemesi ve böylece çok önemli bir üst kimlik olan vatandaşlığın kültürel içeriğinin fazla irdelenmesi süreci izlendiğinde; kentleri üzerinden ağ toplumuna katılan bireylerin, giderek cemaatleşmeleri ve yerel bağları üzerinden yeni bir kültürel kimlik kurmaya çabalamaları anlaşılabilirlik kazanmaktadır.” (Tunçer vd., 2016)

Ancak toplumun bu sürekli dönüşen doğası, “kimlik” olgusunun da süregelen dönüşümünü kabul etmeyi gerektirmektedir. Her ne kadar bugün kimlik sorunsalı tüm dünyada yükselen bir siyasal içerik kazanmışsa da bazı düşünürlere göre de kimlik sabit değildir ve dönüşür. Bauman’a göre, “kimlikler, ancak devamlı bir yeniden müzakere sürecinde var olmaktadır ve ... kimliğin oluşumu, ya da daha doğrusu kimliğin yeniden oluşumu asla tamamlanmayan, hayat boyu süren bir işe dönüşür; hayatın hiçbir noktasında kimlik “nihai” değildir.” (Bauman, 2010: 16) Bir görüşe göre, “en büyük öfke, en büyük yoksunluk, kültürler arasında, bağdaşmaz semboller arasında tereddüt geçirmektir; bir kültüre sahip olmama duygusudur.” (Barbery, 2011: 221)

Zizek’in tam karşıt görüşüne göre ise “kültürel bağlarımıza” yaptığımız vurguya karşın, o kültürün pek çok ögesini artık “benimsemediğimiz” konusuyla yüzleşmemiz gerekmektedir ve “kültür, gerçekten inanmadan, “ciddiye almadan” uyguladığımız bütün o şeylerin adıdır”. (Zizek, 2014: 361) Bu yorum, bazen tarihimizi bugüne taşıması için gerçekleştirdiğimiz restorasyon projelerinin özensizliği ve tarihe saygısızlık sayılacak boyutta ticari işlevlendirme örneklerinde kanıtlanmaktadır. Ticari paketleme süreçleri, sık sık değerlerin korunması ilkesinin önüne geçebilmektedir.

Bu olgu, insanlar için olduğu kadar “insani en büyük proje”lerden biri olan kentler için de geçerlidir. Kentin dönüşümünü ivmeleyen temel iki gerçekliğin biri kentlerin sürekli “büyümesi”dir, diğeri ise “işlevleri”nin sürekli dönüşmesidir.

Bugün kentler, endüstri, ticaret ve kamusal hizmetlerin yoğunlaştığı yerler oldukları için “yönetilebilirliğin ötesinde” büyüme göstermektedirler. Bebel şehirlerin bu şekilde gelişmesini, “karnı ve beli günden güne genişleyen bir ananın, bacaklarının incelmesine” benzetir. “Artık bu zayıf bacaklarla yük taşıyamaz olur.” (Bebel, 1974: 222) “Giderek kentleşen dünyanın “hızlı betonlaşma”ya yazgılı süreci, kapitalist biriktirim döngüsünün önemli bir aktörü olarak işlev taşımakta ise de zenginleşme görüntüsü olarak sunulan dev yapılaşma, aslında insanın, -insan yaratımı olmayan- doğal ortamını giderek yoksullaştırmaktadır... Doğanın bu şekilde katli, sadece doğanın yitirilmesi ile sonuçlanmamakta, ek olarak “kent” pratiğinde var olan, özgürlükçü, siyasal, dayanışmacı ortak yaşam anlamından tamamen uzaklaşmış; beton adaları oluşturulmakta; bu beton yığınlarına “kent” denilmeye çalışılmaktadır. Oysa tarihsel süreçte kent, aynı zamanda politik insanın ortaya çıkışını da simgelemektedir. Bugün var olan metropol/megapoller ise insani yaratımın tüm özgün ve zenginleştirici davranışsal kökenlerinin uzağında kurulmaktadır.” (Tunçer, 2014: 31-32)

Kentlerin büyümesiyle paralel olarak artan çokkültürlü ortam, “miksofobi” yani “melezlik fobisi”, “çağdaş şehirlerin sokaklarında ve mahallelerin en “sıradan” yaşam alanlarında yan yana bulunan insan tiplerinin ve yaşam tarzlarının şaşırtıcı, ürkütücü ve sinir bozucu çeşitliliğine karşı gösterilen son derece öngörülebilir ve yaygın bir tepki” yaratabileceği gibi; “eşzamanlı olarak-miksofiliye (melezlik sevgisi) de yol açar... Bir şehir ne kadar büyük ve heterojen olursa o ölçüde cezbedici olur... Miksofobi ile miksofili bütün şehirde, aynı zamanda da her bir şehir sakininde bir arada var olur.” (Bauman, 2016: 154, 157) “Birbiriyle pek uyuşmayan kültürlerin, ... arasındaki korkunç çatışmaların, büyük bir yaratıcılık haznesinin kapağını açtığı” görüşü (Berlin, 1999: 109), çok kültürcü bakış açısını beslemektedir. Çözüm, “çatışmadan yaratıcı sonuç üretecek” bir kültürel demokrasi anlayışını kurabilmede yatmaktadır. İşte turistik işlev kazandırılmış tarihi koruma projeleri, bu

miksofobiye aşmada rol oynayabileceği gibi miksofiliye besleyen, turistik gelişmeden ekonomik olarak da beslenen bir boyut kazanabilir.

Kuşkusuz bugün kentler, insanların yerel gereksinimlerini karşılamak için bir araya geldikleri demokratik yönetim ölçekleri olma özelliklerini yitirmiş durumdadır. Weber'den bugüne kentin "aktif bir "bölgesel şirket"e dönüşme eğilimi" artarak sürdü. Weber, "Fransa'nın kuzeyindeki şehir birlikleri, şirketlere has diğer özellikleri olmaksızın, esas itibarıyla barış amacıyla yeminli birlikler olarak kurulmuşken, Kuzey ülkeleriyle İngiltere'deki şehir birlikleri, düzenli biçimde bir şirket karakterine sahipti" yorumunu yaparken (Weber, 2010: 122, 133); bugün aynı kentlerin "küresel pazar"ın bağlantısı olarak yüklendikleri işlevleri de açıklayan bir açılım sunuyordu.

Küresel Pazar etkileri kentlere homojen bazı işlevler yüklemiş olduğu için "özgün yerel" işlevlerin sürdürülmesi giderek güçleşmektedir. "Bir yerde yer alan faaliyetler nitelik değiştiriyorsa, binalar işlevini kaybediyorsa, yıpranıyorsa o yer orada yaşayanlar için olumlu anlamlar üretirken, yaşam kalitesine katkıda bulunma özelliğini yitirdiyse kimliksizleşmiştir."(Tekeli, 2011: 85) Bugün ülkemizde de gözlenebilen "tarihi mirasın korunması" çabalarının belli bir ivme kazanmış olması işte bu bilginin temel bazı yerel kodlarını bulma, koruma, yeni işlevlerle donatma ve yaşatma amacına yöneliktir.

Öte yandan siyasal taleplerin sosyal hareketlere dönüşerek siyasal içeriklerini yitirdikleri günümüzde, kentsel hareketlerin öne çıktıklarını görüyoruz. Bir yönüyle kültürel kimlik inşasının önem kazandığına işaret eden bu süreç, diğer yandan kentleşen dünyanın yeni yerel bağlamının da kent mekanı olduğunu açığa çıkarmaktadır. Terminolojinin bu zorlanması, küresel ağlara bağlı metropol kentlerdeki kentlilerin "kentlilik bilincinin" yükselmesine karşın; kentin kültürel ortamının "çok kültürlülüğü" dayatması ve kentlilerin cemaatleşme eğilimi nedeniyle bir "kent kültürü" oluşturma çabasının anlamsızlaşmasında zirve noktaya ulaşmaktadır.

NASIL BİR KORUMA

Doğal ve tarihi çevrenin korunmasında üzerinde durulması gereken konu, korumanın olabilirliğinin artırılması gereğidir. Bu olabilirlik korumanın hem ekonomik hem de siyasal olabilirliğinin ve yapılabilirliğinin bilinmesi olarak anlaşılmalıdır (Tankut, 2005: 12).

Günümüzde gerçekleşen hızlı kentleşme paralelinde giderek artan düzensiz ve karmaşık yapılaşma; fiziksel ve tarihsel çevreyi olumsuz yönde etkilemektedir. Büyük bir bölümünün tahrip edildiği, kullanım dışı bırakıldığı ve hatta yok olmaya terk edildiği bu çevrelerin gerek kendi bünyesinde gerekse etkileşimde bulunduğu yakın çevresinde yapılan yeni yapılarla ikinci plana itildikleri görülmektedir. Bu açılardan yaklaşıldığında tarihi çevrelerde tasarım yaklaşımlarının nasıl olması gerektiği konusu ayrı bir önem kazanmaktadır (Sağsöz ve Çağlıbulanık, 2015: 283).

"1933 yılında, Le Corbusier'in sekreterliğini yaptığı ve halen geçerliliğini koruyan Atina Antlaşması adlı şehircilik yasasında (Ayda Yörükân çevirisi, Ankara: İmar ve İskân Bakanlığı, Mesken Genel Müdürlüğü Sosyal Araştırma Dairesi, 1969) tarihi binaların korunması konusunda alınmış olan kararlar ile 1964 yılında Venedik'te, 1975 yılında Amsterdam'da nihayet 1981 yılında Güney Avustralya'da Burra'da alınmış olan koruma kararları, önemli bir hassasiyeti dile getirmiş ve Türkiye'yi de etkilemiştir. Anıtları, bina gruplarını ve ören yerlerini kapsayacak şekilde düzenlemiş olan 'Avrupa Mimari Mirasın Korunması Sözleşmesini' 1989 yılında imzalamış bulunmaktayız, (Resmi Gazete, 22 Temmuz 1989, sayı 20229). 1983 yılından bu yana taşınmaz kültür ve tabiat varlıklarının korunması ile ilgili bir kanunumuz da (no.2063) bulunmaktadır." (Yörükân, 2012:101)

"Koruma Kültürü" konusunda sorunlarımızdan biri de tarihi, "eski" olarak nitelemek ve bugünü ve "yeni"yi önemsememek yönelimimizdir. Tanpınar bu soruna değinirken şöyle der: "Yapmasını çok iyi bilen ve seven şark muhafaza etmesini bilmez. Sultanahmet Camii'nin yapılması için 5 vezir sarayı

birden yıkılır. Şüphesiz ki bu camii ile hakiki bir şaheser kazandık. Fakat Kanuni devri gibi en parlak devrimizde yapılan bu sarayların ne olduğunu bilmiyoruz.” (Tanpınar, 2011: 158) Bugün kültürel koruma, sadece müzelere sıkışan bir uygulama ile sağlanamaz. Aksine “insanlar için mezarlıklar neyse, sanat eserleri için de müzeler odur.” (Bauman, 2010: 220) Kültürel doku, hem tarihi sunmak hem de bugün de yaşayan bir ürün olmak zorundadır.

İnsanın doğaya yaptığı en önemli insani müdahalelerden biri olarak kent, bugünün insanının geleceğe bıraktığı bir mektup, bir kitap gibidir. Onun mimari detaylarında, insanın tercihleri, öncelikleri, değerleri geleceğe miras olarak bırakılır. “Notre Dame de Paris” adlı eserin giriş bölümünde mimarlık felsefesi yapan Victor Hugo yazar, “taştan kitap” olarak nitelediği mimarlığın “kağıttan kitap” karşısında öleceğini vurgulamaktadır (Hugo, 1997: 64-66) Peki günümüz kentleşme anlayışının bırakacağı mirasın temel görünümü nasıl olacaktır? Yalnızca devasa beton yığınları ve yollar için betonlaştırılmış bütün alanlar mı?

Kuşkusuz bütün bu yapılar da, günümüz “değer”lerinin açığa çıkışıdır, günümüz tercih ve öncelikleridir. “Farklı merkezleri, ana ulaşım yolları vb sadece belirli bir mekansal yapının öğeleri ve insan etkinliğinin dışarıdan belirleyicileri değillerdir. Daha ziyade, bizzat bunlar toplumsaldır, toplumsal olarak üretilmiştir ve toplumsal olarak yeniden üretilirler.” (Urry, 1999: 97) Toplum iç uzlaşması ile bu betonları kendisi için yaşam alanı olarak benimsemektedir. Ancak derinden yükselen bazı itirazlar da vardır ve “Gezi Örneği” türünden itirazlar da yer yer baskın olabilmektedirler.

Kuşkusuz bunun ilk nedeni “ölçek” sorunudur. Ölçeği giderek büyüten kentleşme pratiği, betonlaşmış bir yaşam alanını kurarken; insani boyutu dışarıda bırakmakta, onu daha yalnızlaştırmakta ve kentlinin kente bağımlı koparmaktadır. Antik dönemden başlayan ve yakın zamana kadar gelebilen, kentin buluşma/tartışma ortamları olan agoralar, kent meydanları vb kamusal alanlar, buluşma ortamları olmaktan çıkmakta ve yer yer alışveriş merkezlerinin adıyla anılan ticari mekanlara dönüşmektedirler. Bütün bu süreç, kentin kurucusu, düzenleyicisi ve yöneticisi olan insanın kullandığı “kamusal alanların dönüşümü” boyutunda da izlenebilmektedir. Bu kamu, kent içerisinde siyasallaşan kentlilerin varoluş alanlarıdır ve kentin büyümesi ve ekonomik işlevinin genişlemesi ile dönüşerek, sönümlenmiştir. “Kamusal alanların yaşanan mekanlar olmaktan çıkıp, gelip geçilen yerlere dönüşmesiyle; özel alanlarına kapanan insanların, kamudaki sessizliği, yalnızlığı, yaşayan değil, seyreden birey haline gelmesi arasındaki ilişki”nin değerlendirilmesi (Tunçer, 2002: 41-72) de yine kentsel mekan okumaları ile mümkün olabilmektedir.

Bir diğer temel çözüm, tarihi belge, bilgi ve verilerin mutlaka dijital ortama alınmasıdır. Lyon’un değindiği gibi, “sosyolojinin artık dijitallikle uzlaşması gerekiyor; aksi takdirde büyük önem taşıyan kültürel faaliyet yığınlarını araştırmakta ve teorize etmekte isbetli davranamayacaktır.” (Bauman-Lyon, 2013:41) Bu çaba Lyon’un kendini tanımlamakta kullandığı, “yeni bir kültür içerisinde yolunu bulmak zorunda kalmış, dijital göçmen dedikleri türden kişilerin”(Bauman-Lyon, 2013:49) de sürece katılmasını sağlayacaktır.

Öte yandan her tür koruma çalışması, mekanda değer artışı yaratacağı için bu fırsatın “yeniden dağıtımçı” etkisini doğru planlamak suretiyle sosyal adalete katkı sağlamak da mümkün. (Harvey, 2006: 61-63)

Son olarak, bu koruma politikaları ile “yerel”e dönüş, küresel saldırılardan korunmamız sağlayabilir mi diye sormak gerekirse; Bauman’a göre, “kimlik üretimi”ni oluşturan, “Benim mahallem, benim cemaatim vb”, “Küresel tornadoya karşı savunmasız kalan insanların kendilerine sarılmaları idi... Ancak “şunu unutmamalıyız ki, “kendilerine sarıldıkça” “küresel tornado” karşısında iyice dayanıksızlaşırlar ve yerel kimlik ve anlamlara, aynı zamanda kendi hayatlarının anlamlarına ve kimliklerine de karar veremez olurlar.” (Bauman, 2016: 143)

Tarihi kent dokusunun korunması ve sürdürülebilir olmasının turizm üzerinde de olumlu etkileri olacaktır. Bunu sağlamak için;

- Alan için alternatif turizm olanaklarının geliştirilmesi (Kültür turizmi, İnanç Turizmi)
- Gelen ziyaretçilere yönelik yöresel ürünlerin (El sanatları, deri ürünler) satılması
- Yayalaştırma politikaları (Yayalara yönelik gezinti güzergahları oluşturulmalı, araçlara kapalı alanlar belirlenmeli)
- Koruma, sağlıklılaştırma ve yenileme politikaları (Restorasyon, onarım)
- Turistik tesislerin yerel özelliklerinin artırılması, tarihi yapıların bir kısmının bu amaca yönelik işletmelere dönüştürülmesi,
- Yöresel özellik taşıyan yiyeceklerin (zeytinyağı, üzüm gibi) satışa sunulması
- Uygun görülen binaların yerel işletmelere tahsis edilmesi (kafe, restoran) ve halka hizmet eder hale gelmesi gerekmektedir (Taşçıoğlu, 2013: 91).

TARİHİ DOKU VE KENTSEL KİMLİK

Hızlı nüfus artışı ve artan göç sonucunda, yapılan yanlış imar uygulamaları ve kaçak yapılar ortaya çıkarak, kent dokularının bozulmasına ve tarihi kimliklerin yok olmasına neden olmaktadır. Geleneksel tarihi dokuya uygun olmayan yeni yerleşim yerleri, düzensiz alanlar oluşturmaktadır. Bu uyumsuzluk sonucunda pek çok kentte benzer yapılaşmanın olduğu ve kent kimliği dokularının yok olduğu bir sürece girdiği görülmektedir. Kentsel kimlik bir kentin, çevrenin doğal ve yapay elemanları ve sosyo-kültürel özellikleri olarak toplumsal deneyimler, görüşler, inançlar, davranışlar toplumun sosyo-kültürel yapısını oluşturmaktadır. Kentin kimliğinin oluşmasında şüphesiz kent mimarisinin de büyük etkisi vardır. Kent mimarisi zamana ve bulunduğu dönemin özelliklerine göre tasarımcı ve kullanıcı isteklerinin de etkili olduğu pek çok faktöre bağlı olarak gelişir. Dönemin mimari özellikleri, kullanılan malzemeler, toplumun sosyal ve ekonomik yapısı, yerel yönetimin siyasi baskıları ve tasarım ölçütleri bu rolün oynanmasında yönlendirici faktörlerdir (Taşçıoğlu, 2013:1-5).

Yerel kalkınma, sürdürülebilir ekonomik büyümede yerel otoritelerin, özel sektörün, kar amacı gütmeyen kuruluşlar ve yerel halkın birlikte çalışmasını ifade ederken, aynı zamanda bölgesel adaletsizlikleri minimum seviye düşürmek ve planlı bir kalkınma süreci gerçekleştirmek için aktif bir rol üstlenmektedir. (Demircan 2014:12).

Ülkemizde yerel yönetim birliklerinin ilk izlenimleri cumhuriyet sonrası karşımıza çıkmaktadır. Yerel yönetimler arası işbirliği modeli ilk defa köyler arasında uygulanmış olup, Cumhuriyetin ilanıyla 442 sayılı Köy Kanunu, 1530 sayılı Belediye Kanunu ve 5442 sayılı İl İdaresi kanunlarında yerel yönetimler arası işbirliğine gidileceği hususuna yer verilmiş, 2005 yılında çıkarılan 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu'yla kendine özgü yasal düzenlemeye kavuşmuştur (Uzun, 2012:1).

Mimari mirası oluşturan kültür varlığı yapılar, geçmiş uygarlıkların, farklı kültürlerin, unutulmuş yaşam biçimlerinin, köklü mimari geleneklerin günümüzdeki somut yansımalarıdır. Bu nedenle, söz konusu zenginliğin bilimsel yöntemlerle, ilkeli ve duyarlı yaklaşımlarla korunması ve gelecek nesillere aktarılması kültürel bir zorunluluktur. Ancak, kültür varlığı yapılarla ilişkin koruma ve restorasyon uygulamaları sırasında oluşabilecek beklenmedik sorunlar, yanlış müdahalelerin sebep olabileceği geri dönüşsüz hasarlar gibi nedenlerle özel uzmanlık ve deneyim gerektiren bir uğraştır. Oysa, Türkiye'de koruma ve restorasyon uygulamalarında da genellikle kalifiye olmayan, deneyimsiz işçiler çalıştırılmaktadır. Bu alanı geçici bir iş olarak gören işçilerin koruma konusunda vazgeçilmez olan duyarlılıktan ve bilinçten yoksun olmaları nedeniyle sorunlar yaşanmaktadır. Bu nedenle, uygulama elemanlarının kalifiye ustalar olarak yetiştirilmesi ve eleman eksikliğinin giderilmesi, koruma uygulamalarında niteliğin geliştirilmesi açısından büyük önem taşımaktadır (Kuban ve Kahya, 2016:147).

Geçmişin en somut belgeleri olan kültür varlıkları; taşınır ve taşınmaz kültür varlıkları olarak ikiye ayrılır:

Taşınır kültür varlıkları: Çini, seramik, camdan yapılmış kap ve süs eşyaları, sikkeler, heykeller, kitaplar, madalyalar, yazılı levhalar, kemik ve maden eşyalar ve benzeri taşınır eşyalar sayılabilen örneklerdendir.

Taşınmaz kültür varlıkları: Kaleler, surlar, medreseler, saraylar, köşkler, yalılar, evler, konaklar, köprüler, türbeler, tersaneler, namazgahlar, camiler, mescitler, çeşmeler, imarethaneler, hazireler, bedestenler, arastalar, han, hamam, kervansaraylar, kışlalar, kiliseler, sinagoglar, külliyeler sayılabilecek örneklerdir. Yeni yapıların birbirine çok benzediği bugünün kentlerinde tarihin derinliklerinden gelen, fiziksel ve sosyal çevresiyle birlikte bu kültür varlıkları, insanları birbirine bağlayan ve kentlere kimlik kazandıran en önemli unsurlardır (Erşen, 2015:2).

Kentsel alanların kimliğini oluşturan, karakterini etkileyen hızlı değişimlerin yönetilmesi, ayrıca kültürel sürekliliği ve tarihi çevrelerin fiziksel dokusunu koruyarak çağdaş yaşamın gereksinimlerinin bütünleştirilmesi, çağdaş koruma yaklaşımının temelini oluşturmaktadır. Bununla birlikte; tarihi kentsel alanlardaki yeniden imar süreci, kültürel mirasa konu olan kentsel koruma alanları üzerinde küresel ve yerel düzlemlerde sunulan mekânsal ve işlevsel gereksinimler açısından nicel ve nitel düzeyde değişim ve dönüşümlere neden olmaktadır. Hem kültür mirasının fiziksel bileşenlerinin ve kültürel değerlerin korunmasını sağlamak hem de kültür varlıklarını turizm sektörünün ihtiyaçları doğrultusunda yeniden değerlendirmek kentsel koruma disiplininin sorunlarından biridir. Bununla birlikte, kültür varlıklarının sürekli kullanımı ve yeniden işlevlendirilmesi, tarihi alanların da kentin diğer bölümlerinin yaşadığı devingen sürecin bir parçası olabilmesi için gerekmektedir (Cantimur, 2011:1).

Tarihi Kent; tarihsel, mimari, arkeolojik ve anıtsal değerleri ile bütünlük gösteren dokuların oluşturduğu kent yerleşmeleridir. Safranbolu, Venedik, Prag, Bologna gibi birçok kentler örnek olarak gösterilebilir. Tarihi kentlerde, tarihi anıtsal özelliği olan yapılar ve yerleşmenin karakteri kente kimlik kazandırmaktadır. Bir yerin kuruluşundan günümüze kadar gelen sosyal, kültürel, ekonomik ve doğal koşulların sonucunda oluşan mekânsal öğeler, geleneksel el sanatları, kültürel yapı, giyim tarzı, gelenek ve görenekler, kentsel kimliğin parçalarını oluşturmaktadır. Kentsel kimlik yerin karakteri, mekanın karakteri ve anlamı şeklinde üçe ayrılmaktadır:

Yerin karakteri: İklim, topoğrafya, jeolojik oluşum ve bitki örtüsünün oluşturduğu, doğal çevre içerisindeki özelliklerdir.

Mekanın karakteri: Dolu ve boşlukların oluşturduğu biçim, strüktürel yapı, simgesel etki, kullanılan malzemeler vb. açısından oluşturduğu form ve görüntüdür.

Anlam: Geçmiş toplumların kültürleri, yaşamları, mücadeleleri, acıları, sevinçleri, özlemleri vb. ile yükledikleri anlamlar dizisidir (Taşçıoğlu, 2013:9).

Kültürel miras, bir toplumun üyelerine ortak geçmişlerini anlatarak, dayanışma ve birlik duygularını güçlendiren bir hazinedir. Bu miras, sadece sahip olduğu değerler nedeniyle korunmamalı, gelecek nesillere yeni girişimler sunarak hayata bakışımıza derinlikler kattığı, hatta bir birey olarak geçmişimizden öğrenecek çok şeylerin olduğu için korunmalıdır

(<http://www.cekulvakfi.org.tr/proje/cekulun-kulturel-miras-anlayisi>, 2017). Tarihi ve kültürel mirasa sahip kentler, geçmişle gelecek arasında bağ kuran, kimlik sorununu çözebilen, tarih derinliği ve bilinci yaratan, kuşaklar arası iletişimi sağlayan ve sınırlı kaynak niteliği olan yerlerdir. Bu bağlamda bu değerlerin yok olması, toplumlar arası bağları da zayıflatmaktadır. Bu da zamanla kimlik bunalımı veya bir yere ait olamama kaygısı ortaya çıkarmaktadır. Tarihi alanlar veya çevreleri 3 grupta toplamak mümkün:

- 1.Tarihi kent: Tarihi-kültürel ve mimari değerler ile özdeşleşen dokuların bütünlük gösterdiği kent alanlarında oluşan yerleşimlerdir. Safranbolu, Beypazarı, Venedik, Prag gibi kentler örnek gösterilebilir.
- 2.Tarihi çevre: Tarihi-kültürel, mimari, arkeolojik ve anıtsal değerleri ile birkaç sokak veya mahalleleri ile bütünlük gösteren yapılardır. İstanbul’da Kariye çevresi, Bursa’da Hisar Mahallesi gibi alanlar örnek verilebilir.
- 3.Tarihi bölge: Birkaç tarihi veya çevreyi içine alan tarihi, mimari, kültürel ve anıtsal değerlerle bütünlük gösteren bölgelerdir. Mezopotamya, Orta Asya gibi bölgeler örnek verilebilir.

EĞİTİMLER VE DESTEKLER

“Kentler Çocuklarıdır” kültürel miras eğitim programları, ÇEKÜL’ün 2003 yılından beri Anadolu’nun farklı kentlerinde 13 yaş çocuklarıyla yürütülmektedir. Kentler Çocuklarıdır Kültürel Miras Eğitim Programı’nın bir diğer çalışması Sinan’a Saygı Projesi kapsamında yürütülmüştür. Burada İstanbul’un geçmişi ile bugününü barıştırma çabası ve bu büyük ustanın bu kente bıraktığı mimari yapıtları ve öykülerini genç kuşaklara öğretme amacı taşımaktadır. Yapıların Diliyle İstanbul eğitiminde ise, İstanbul’un arkeolojik geçmişi, mimarları, üslupları ortaöğretim öğrencilerine aktarılmıştır (<http://cekulvakfi.org.tr>, 2017).

Bunlara ek olarak, belediyelerin kentsel – kültürel mirası koruma , tanıtma, kültür ve turizm alanında çalışan uzmanları, görevli birimleri, personeli, KUDEB çalışanları, üyeleri (mimarlar, inşaat mühendisleri, teknikerler...), yerel yönetimlerin kentsel tasarım, planlama, koruma ve strateji oluşturma üzerine çalışan uzmanları ile özellikle küçük ölçekli belediyelerin birim yöneticileri ve teknik uzmanlarına yönelik eğitimler de verilmektedir. Bu eğitimler “kültürel ve kentsel koruma eğitimleri” ve “tarihi kentler birliği” kapsamında verilmektedir (<http://www.tarihikentlerbirligi.org>, 2017).

Kültürel ve Kentsel Koruma Eğitim Konuları

Bütüncül Koruma Anlayışında; Kavramlar, Yaklaşımlar, Yönetim, Planlama ve Uygulamalar
 Restorasyon İşlerinde Birim Fiyatlar ve Yaklaşık Maliyet
 Tarihi Yapılarda Onarım İlkeleri ve Malzeme Bilgisi
 Koruma Kurulları İle Etkili İlişkiler ve Koruma Mevzuatı
 Tarihi Yapılarda İşlevlendirmeye Yönelik Yaklaşımlar ve Tarihi Dokuda Yeni Yapı Tasarımı
 Her Kente Kent Müzesi – I” İşlevlendirme ve Kurulumu Yönelik Yaklaşımlar
 Restorasyon Uygulama Projelerinde; Proje Hazırlama ve Değerlendirme Kriterleri
 Kültür Rotaları ve Planlama Süreci
 Kültür Odaklı Koruma ve Kentsel Gelişim Stratejileri
 Restorasyon İşlerinde Hakediş Uygulamaları olarak sıralanmaktadır.
 (<http://www.tarihikentlerbirligi.org>, 2017)

Koruma Projeleri Kapsamında Tahsis Edilen Destekler

“200 Ortak 200 Eser” Projesi

Tarihi Kentler Birliği, 2005 yılında aldığı bir kararla, belediyelerin koruma çalışmalarında mimari proje giderlerine destek olmak amacıyla, “200 Ortak 200 Eser Programı”nı başlattı. 2005-2009 yılları arasında 149 belediyenin 246 projesine toplam 7.950.000 TL destek verilmiştir. Program şartnamesine uygun görülerek destek alan projelerin büyük çoğunluğu valiliklerin onayıyla tahsis edilen il özel idare fonlarıyla uygulamalarını tamamlanarak Tarihi Kentler Birliği “Tarihi ve Kültürel Mirası Koruma Proje ve Uygulamalarını Özendirme Yarışması” ödülleri almaya hak kazanmıştır.

	Destek Verilen Belediye Sayısı	Destek Verilen Proje Sayısı	Proje Sayısının Destek Verilen Toplam Proje Sayısına Oranı (%)	Ayrılan Ödenek	Ayrılan Ödenenin Toplam Ayrılan Ödeneye Oranı
Büyükşehir	5	8	3,25	270.000	3,39
İl	29	43	17,48	1.465.000	18,43
İlçe	99	173	70,33	5.575.100	70,13
Belde	16	22	8,94	640.000	8,05
Toplam	149	246	100	7.950.100	100

Kaynak: <http://www.tarihikentlerbirligi.org>, 2017

Destek alan 149 belediyenin 5’i büyükşehir, 29’u il, 99’u ilçe, 16’sı belde olarak gerçekleşmiş olup, hibe verilen projelerin % 70’i ilçe belediyelerin 2009 yılında amacına ulaştığı için son verilen programdır. Bu tarihten itibaren 3 Yılda 300 Eser Programı düzenlenerek devreye girmiştir. Bu program ise Türkiye Belediyeler Birliği tarafından desteklenmektedir.

Yardım talebinde bulunulan projelerle ilgili ödenekler, Birlik Encümeni tarafından belirlendikten sonra belediyelere tebliğ edilmektedir. TKB üye sayısının fazlalığı nedeniyle başvuru yoğunluğu olması durumunda, “200 Ortak 200 Eser” projesi kapsamında proje yardımı almayan belediyeler göz önünde bulundurulacaktır. Projenin, Koruma Bölge Kurulu veya Alan Yönetim Planı olması durumunda, ilgili uluslararası kurumlar tarafından onaylanmasının ardından, taahhüt edilen ödenek belediyeye tek kalemde aktarılmaktadır.

“Bin Günde Bin Eser” Projesi

Tarihi Kentler Birliği, üye belediyelerinin sahip olduğu kültürel mirasını koruma, yaşatma ve gelecek kuşaklara aktarma çalışmalarına destek olmak amacıyla 2005 yılından itibaren proje yardımı hayata geçirilerek öngörülen hedeflere ulaşılmış olmasının verdiği güçle, Türkiye Belediyeler Birliği ile imzalan protokol kapsamında “Bin Günde Bin Eser” adıyla hibe proje yardımına devam etmektedir (<http://www.tarihikentlerbirligi.org>, 2017).

Projelendirilmesi ve Restorasyonu Tamamlanan Önemli Örnekler

- Adıyaman Nemrut Dağı Tümülüsü ve Anıtları Malzeme, Yapısal Durum, Jeolojik Araştırmalar ve Koruma Önerileri Geliştirme Projesi
- Ağrı Doğubeyazıt İshakpaşa Sarayı Projelendirilmesi, Restorasyonu ve Çevre Düzenlemesi
- Aksaray, İhlara Vadisi Bölgesinde Kaya Taş Düşmelerine Karşı Koruma Uygulamaları Yapımı
- Amasya Harşena Kalesi Projelendirilmesi ve Restorasyonu
- Antalya Demre Myra Tiyatrosu Doğu Tonozlu Galerilerin Acil Statik Müdahalesi
- Artvin Yusufeli İshak Kilisesi Projelendirilmesi ve Restorasyonu (I. Etap)
- Balıkesir Taksiryarhis Kilisesi Projelendirilmesi ve Restorasyonu
- Batman Hasankeyf’teki Taşınmaz Kültür Varlıklarının Projelendirilmesi ve Onarımı
- Bursa Türk İslam Eserleri Müzesi Projelendirilmesi
- Çanakkale, Çimenlik Kalesi Projelendirilmesi
- Çorum İskilip, Dikiciler Sokağı ve Sandıkçılar Caddesinde I. Etap Sokak Sağlıklaştırma Uygulamaları
- Diyarbakır İçkale Yapıları (Atatürk Müzesi, Eski Jandarma ve Cezaevi Binaları) ve İçkale Surları (73-74 Nolu Burçlar ile 73-74-75 Nolu Burçlar Arası Surlar) Restorasyonu
- Erzincan Kemaliye Sokak Sağlıklaştırma Projesi ve Uygulaması
- Erzurum Tepsi Minare (Saat Kulesi) Onarımı
- Eskişehir Yazılıkaya, Midas Anıtı Projelendirilmesi
- İstanbul, Ayasofya Müzesi Türbeleri Restorasyonu, I. Mahmud Kütüphanesi Restorasyonu
- İzmir Çeşme Kale Camii’nin Çeşme Müzesinden Ayrılmasına Yönelik Giriş Düzenlemesi
- Kars Ani Katedrali Proje Yapımı

- Kayseri Talas Ali Sait Paşa Sokak Sağlıklaştırma Projelendirilmesi ve Uygulamaları (I. ve II. etap)
- Malatya Darende Balaban Sokak Sağlıklaştırma Uygulamaları
- Mersin Mut Alahan Manastırı Restorasyonu
- Nevşehir Göreme Açık hava Müzesi Karanlık, Çarıklı, Pantokrator ve Meryem Ana Kiliseleri Projelendirilmesi
- Niğde Bor Yukarı Sokubaşı Mahallesi Ermeni Kilisesi Restorasyonu
- Ordu Eski Vali Konağı Projeleri Yapımı
- Rize Ciha Kalesi Rölöve, Restitüsyon, Restorasyon ve Çevre Aydınlatma Projeleri Yapımı
- Sivas Divriği Ulucamii ve Darüşşifası Malzeme Analizinin Yapılması; Rölöve, Restitüsyon, Restorasyon Yapısal Onarım Güçlendirme ve Mühendislik Projelerinin Yapımı
- Şanlıurfa Harran Kalesi Sur Duvarları Restorasyonu
- Van Akdamar Kilisesi Restorasyonu
- Zonguldak Karadeniz Ereğli Müzesi Restorasyonu ve Çevre Düzenlemesi (<http://www.kulturvarliklari.gov.tr>, 2017)

Kendini Koruyan Kentler, Projeler, Ödüller ve İşlevlendirme Örnekleri

Kendini Koruyan Kentler

1998 yılında kültürel dokunun geleceğe aktarılması amacıyla Kemaliye, Midyat, Kastamonu, Akseki, Birgi ve Mudanya'da 7 Bölge 7 Kent projesi başlatılarak Kendini Koruyan Kentler adı altında çok sayıda geleneksel yapı korumaya alınmıştır. Bu hareket Tarihi Kentler Birliği'nin kurulup gelişmesine öncülük etmiştir. Bu bağlamda kendini koruyan kentlerden bazılarını özetleyecek olursak; Amasya, Nevşehir, Ankara, Antalya, Bursa, Çanakkale, Diyarbakır, Edirne, İzmir, Kastamonu, Kayseri, Karabük, Karaman, Kars, Tokat, Gaziantep...

Projeler

Kayakapı Kültürel ve Doğal Çevre Koruma ve Canlandırma Projesi
Tarihi Süreyya Paşa Konser ve Opera Binası Restorasyon Projesi
Kemal Paşa Mahallesi Koruma ve Yaşatma Projesi
Agora Carfi Evi Restorasyon Projesi
Uzunköprü Belediyesi, Kent Müzesi ve Kilise Restorasyonu Projeleri

TKB Özendirme Yarışması'nda Ödül Alan İşlevlendirme Örnekleri

Meryem Ana Kilisesi – Kültür Mekânı, Kula Belediyesi, Proje Ödülü, 2010
Kamil Paşa Konağı – Kültür Evi, Altındağ Belediyesi, Süreklilik Ödülü, 2010
Gazipaşa İlkokulu - Konaklama Tesisi, Bergama Belediyesi, Uygulama Ödülü, 2010
Özlüce Kilisesi – Kültür ve Sanat Evi, Nilüfer Belediyesi, Uygulama Ödülü, 2010
Piribaşlar Evi - Kültür ve Sanat Evi, Burdur Belediyesi, Uygulama Ödülü, 2010
Şehzade Mehmet İmareti - Restoran, İstanbul Büyükşehir Belediyesi, Teşekkür Belgesi, 2010
Eski Tekel Hanı – Halk Evi, Bayındır Belediyesi, Uygulama Ödülü, 2011
Beith Hillel Sinagogu – Anı Müzesi, İzmir Büyükşehir Belediyesi, Uygulama Ödülü, 2011
Tahtakale Hamamı – El Sanatları Merkezi, Tire Belediyesi, Uygulama Ödülü, 2011
Mecidiye Hanı – Kültür Mekânı, Şahinbey Belediyesi, Süreklilik Ödülü, 2015
Kıçıkapı Konağı – Mimarlık Eğitim Merkezi
Jandarma Okulu – Kültür Mekânı

Germir Bezirhanesi – Bezirhane, Melikgazi Belediyesi, Proje Ödülü, 2015
 Bedesten - El Sanatları Merkezi Kutluhan – Butik Otel
 Yalınayak Hamamı – Hamam, Tire Belediyesi, Proje Ödülü, 2015
 Tarihi Şehir Kulübü - Şehir Kulübü, Burdur Belediyesi, Uygulama Ödülü, 2015
 Taşhan – Karma İşlev (Otel, lokanta ve el sanatları merkezi), Eflani Belediyesi, Başarı Belgesi, 2015
 Sıbyan Mektebi - Kent Belleği Müzesi, İncesu Belediyesi, Başarı Belgesi, 2015
 Tescilli Konut - Çocuk Eğitim Evi, Kartal Belediyesi, Başarı Belgesi, 2015
 Eski Askeri Hastane – Kültür Mekânı, Sivrihisar Belediyesi, Başarı Belgesi, 2015
 Yalı Kilisesi – Kültür Mekânı, Ünye Belediyesi, Başarı Belgesi, 2015
<http://www.tarihkentlerbirligi.org>, 2017)

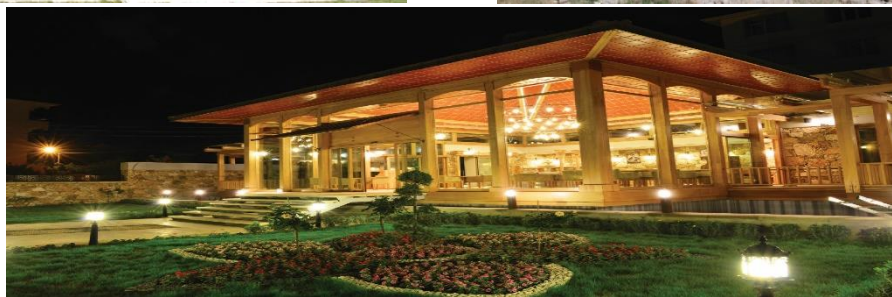
TARİHİ VE KÜLTÜREL KORUMA ÇALIŞMALARINDA İÇ ANADOLU'DA BİR KENT: KIRŞEHİR ÖRNEĞİ

Kırşehir-Ağalar Konağı Kültür Evi

Ağaların konağı 1938 yılında Enver Ekinci tarafından yaptırılan Cumhuriyet Dönemi sivil mimari örneklerindendir. Kayseri Koruma Kurulu'nun 22/09/1988 gün ve 276 sayılı kararıyla tescil edilmiştir. Kültür ve Turizm Bakanlığı'nca 03/04/2001 tarihinde istimlak edilerek kamulaştırılmış ve İl Kültür ve Turizm Müdürlüğü'nün kullanımına geçmiştir. Bakanlıktan ayrılan ödenekle 05/12/2005 tarihinde ihalesi yapılan projeler 12/05/2006 tarihinde Koruma Kurulu'nca onaylanmış, Kayseri Rölöve ve Anıtlar Bölge Müdürlüğü teknik elemanlarınca keşfi hazırlanarak 468.000 YTL bedelle 17/11/2006 tarihinde Zeydanlı Turizm İnşaat ve Ticaret Limitet Şirketine ihale edilmiştir. Restorasyon tamamlanmış olup, teslim alınmamıştır.

Yapımı 2012 yılında başlamış olup, yapım maliyeti 1.470.000 TL, kamulaştırılması ise 60.000 TL olmuştur.

Yöresel mimariye uygun ve tarihi yapıyla önem arz eden Ağalar Konağı bahçesine aynı dokuya uygun inşa edilen Ağalar Konağı Kültür Evi Kırşehir Mutfağı; Kırşehir'in yöresel yemekleri ile konuklarını ağırlıyor. (<http://www.kirsehir.bel.tr>)



Kırşehir-Hacı Bey Konağı

1919 yılında yapılmış olan konak, Kültür ve Turizm Bakanlığı'na 17/04/2001 tarihinde istimlak edilerek kamulaştırılmış ve İl Kültür ve Turizm Müdürlüğü'nün kullanımına geçmiştir. Bakanlıktan ayrılan ödenekle 01/12/2005 tarihinde ihalesi yapılan projeler 12/05/2006 tarihinde Koruma Kurulu'na onaylanmış, Kayseri Rölöve ve Anıtlar Bölge Müdürlüğü teknik elemanlarınca keşfi hazırlanarak, 345.000 YTL bedelle 17/11/2006 tarihinde Zeydanlı Turizm İnşaat ve Ticaret Limitet Şirketine ihale edilmiştir. Restorasyon tamamlanmış olup, teslim alınmamıştır.



Hacıbey Konağı, orta sofalı, sofaları balkon ve bahçeye açılan sofalar yandaki odalarıyla, ahşap süslemeleriyle geleneksel Kırşehir evlerinin tipik örneklerindedir.

Kamulaştırılması 2003 yılında yapılarak Kültür Bakanlığı adına tahsis edilmiştir. Konağın restorasyon, resitütasyon ve rölöve projeleri Işık Proje Taah.Tic.ve San.Ltd. Şti tarafından yapılarak Kırşehir'in bağlı bulunduğu Nevşehir Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kuruluna onaylanmak üzere teslim edilmiştir. Projeler kurul tarafından onaylandıktan sonra 2006 yılı içerisinde restorasyonuna başlanılmış olup, restorasyondan sonra Kent Tarihi Müzesi olarak kullanılmaktadır. Atatürk'ün Kırşehir'de misafir edildiği tarihi Hacı Bey Konağı Kültür Bakanlığı tarafından Ahi Evran Üniversitesi Ahilik Kültürünü Araştırma ve Uygulama Merkezine 2013 yılında 49 yıllığına tahsis edilmiştir.(<http://www.kirsehir.bel.tr>)



Kırşehir-Hilla Göl

İç Anadolu'nun Nilüfer bahçesi Hilla gölü, Osmanlı Devleti'nin kuruluşuna ev sahipliği yapmış olmasının yanı sıra, gölün yaz kış 30 derece su sıcaklığında nilüferlerin eksik olmadığı, içinde binbir çeşit kayabalıklarının olduğu bilinmektedir. Kırşehir Belediyesinin koruma altına aldığı Hilla Göl Restaurant olarak işletmesine giren günlük cirosu Günlük 3.000 TL olup ve 16 çalışanı ile tüm halka hizmet etmektedir. (<http://www.kirsehir.bel.tr>)



Ahi Evran Külliyesi Projesi

Kırşehir tarihi için önemli bir konumda bulunan, Anadolu topraklarında geniş bir esnaf teşkilatlanmasına öncülük eden Ahi Evran-ı Veli Hazretleri'nin türbesinin bulunduğu Ahi Evran Camii ve alanında yapılacak olan Ahi Evran Külliyesi, Kırşehir'in tanıtımında önemli rol üstleneceği gibi, önemli bir kültürel mirasın temsili olarak yeniden canlandırılması için de önem arz eden bir sosyal sorumluluk projesidir. 2013 yılı Haziran ayında inşaatına başlanan Ahi Evran Külliyesi Projesi kapsamında amaç; Cumhuriyet tarihinde ilk külliye olma hedefi ile gerçekleştirilen proje alanının fiziksel yapısındaki işlevsel ve görsel bozuklukların rehabilitasyonunu sağlamak, kullanım kalitesini artırmak üzere kentsel tasarım ilkelerine göre projelendirilmesidir (<http://www.kirsehir.bel.tr>, 2017)



<http://www.kirsehir.bel.tr>, 2017

1.Etap 1. Kısım, Sözleşme bedeli 15.375.866,00 TL ,Sözleşmeye göre işin süresi ,180 Takvim Günü, Sözleşmeye göre işin bitirilmesi gereken tarih 23.06.2015

Etap 2. Kısım, Sözleşme bedeli 16.200.730,09 TL, Sözleşmeye göre işin süresi, 450 Takvim Günü, Sözleşmeye göre işin bitirilmesi gereken tarih 24.06.2016

Maddi Destek

1.ETAP 1. KISIM

TOBB : 7.000.000,- TL
 TESK : 2.000.000,- TL
 TESKOMB : 3.000.000,- TL
 TOPLAM : 12.000.000,- TL

1.ETAP 2. KISIM:

TOBB : 10.000.000,- TL
 TESK : 4.000.000,- TL
 TESKOMB : 6.000.000,- TL
 TOPLAM : 20.000.000,- TL

Bütün bu projelere bakıldığında, Kırşehir ilinde de ülke genelinde var olan tarihi bilinci canlandırma ve koruma çabalarının yürütüldüğü görülmektedir. Bununla da kalmamakta, bütün projeler, kente istihdam yaratma, hizmet sektörünü ve turizmi geliştirme açısından büyük katkı sağlamaktadır.

DÜNYA MİRASI KENTLERİ

Dünya Miras Listesi'nde 2011 yılı itibariye 191 ülkeden 725'i kültürel, 183'ü doğal ve 28'i karma olmak üzere Dünya Miras Komitesi tarafından belirlenen 936 Dünya mirası vardır. Ayrıca en çok kültürel mirası olan ülke İtalya (40), en çok doğal mirası olan ülke Avustralya (11), en çok karma mirası

olan ülkeler ise Çin ve Avustralya'dır. Dünya Miras Kenti olma yolunun en önemli sonuçlarından biriside "Turizm"dir. Üye kentlerin çoğunluğunun ekonomik kaynağı "Kültürel Turizm"e dayanmaktadır. Türkiye'de Safranbolu, İstanbul; İtalya'da Vatikan, Venedik, Roma, Floransa; Avusturya'da Salzburg; Küba'da Havana; Mısır'da Kahire; Fransa'da Paris; Yunanistan'da Rodos; Japonya'da Kyoto; Portekiz'de Evora; İspanya'da Cordoba; İngiltere'de Edinburg gibi kentler tarihi özellikleri, kültürleri, geleneksel mimarileri ve yapılarıyla önemli bir turizm çekim merkezidir. Bu kentlerin bir tarihi anlama ve temele sahip olmaları turizm için çekici kılan en önemli özelliklerdir. Diğer özellikleri ise belirgin mimarileri, sokakları, semtleri ve kültürel aktiviteleri verilebilir (Uğur, 2012: 26-32).

Nevşehir

Ürgüp'ün merkezinde bulunan, diğer adı Esbelli Kayası olarak da bilinen Kayakapı Mahallesi, şehrin ilk yerleşim bölgelerindedir. Kayakapı Projesi kapsamındaki kentsel dokuda, kaya oyma ve yığma taş teknikleriyle yapılmış ve birbiriyle organik olarak bütünleşen 421 adet geleneksel yapı saptanmıştır. Kayakapı ayrıca 1985 yılında Unesco Dünya Mirası Listesi'ne dahil edilmiş Göreme Milli Parkı ve Kapadokya Kayalık Alanları'nın sınırları içinde yer almaktadır. Kayakapı Kültürel ve Doğal Çevre Koruma ve Canlandırma Projesi kapsamında Nevşehir Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kurulu'nun 10.02.2001 tarihli kararı ile 1/1.000 ölçekte kentsel sit alanı ilan edilmiştir. Özel mülklerin kamulaştırılması ve belediye tarafından yatırımcıya 49 yıllığına kiralanması suretiyle, "restore et-işlet-devret modelinin uygulanması kararlaştırılmış ve Ürgüp Belediyesi ve Eski Kapadokya AŞ projenin ortakları olmuştur. Projede mahalle ölçeğinde bir tarihi dokunun içerdiği kültürel ve doğal değerleri ile korunmasını sağlamak; alanda uluslararası standartlarda bir turizm yatırımı gerçekleştirmek temel amaçlar olmuştur (Yıldırım, 2005: 28-29).

Dünya Miras listesinde yer alan Kapadokya bölgesi hem kültürel hem de doğal bir miras olarak ülkemizin en önemli turizm merkezlerinden biridir. Kapadokya bölgesi, basta Nevşehir olmak üzere Kırşehir, Niğde, Aksaray ve Kayseri illerine yayılmış bir bölgedir. Coğrafi olaylar Peribacalarını oluştururken, tarihi süreçte, insanlar da bu peribacalarının içlerine ev, kilise oymuş, bunları fresklerle süsleyerek, binlerce yıllık yaşlı medeniyetlerin izlerini günümüze taşımıştır. Avanos, Ürgüp, Göreme, Akvadi, Üçhisar ve Ortahisar Kaleleri, El Nazar Kilisesi, Aynalı Kilise, Güvercinlik Vadisi, Derinkuyu, Kaymaklı, Özkonak Yeraltı Şehirleri, Ihlara Vadisi, Selime Köyü, Çavuşin, Güllüdere Vadisi gibi yerler belli başlı görülmesi gereken tarihi yerlerin başında gelmektedir (Uğur, 2012: 47-48).



İzmir

M.Ö. 6.yy'dan günümüze kadar farklı kültürlerin oluşumuna olanak sağlayan Bergama, Helenistik dönemde Kale surları içinde yer alan Athena Tapınağı, Zeus Sunağı, Demetler ve Hera Tapınakları gibi yapıların yanı sıra tanrıça adına yapılmış Asklepion Kutsal Alanı yer almaktaydı (Baç, 2012:12). Antik dünyanın en ünlü üç Asklepion'undan (Kutsal Sağlık Merkezi) birine ev sahipliği yapan kent aynı zamanda eczacılığın kurucusu ve Roma İmparatorluğu'nun saray hekimliğini yapan Galenos

kentidir. Roma Dönemi’nde kültürel ve bilimsel hayatın öncüsü olan kent, 160 bine ulaşan nüfusu ile antik dünyanın sayılı metropollerinden biri haline gelmiştir. Kentin tam ortasındaki muhteşem büyüyle iyi korunmuş olması, nehrin üzerine inşa edilmiş olması, Bizans çağında kilise olarak, kulelerinden ise şuan camii olarak kullanılması gibi birçok özelliği bir arada barındırmaktadır. Antik Çağ’da ev sahipliği yaptığı şöenler ve spor karşılaşmaları ile ünlü kent, günümüzde de canlılığını göstermektedir. Ayrıca Atatürk’ün isteğiyle başlatılan, Cumhuriyetimizin en eski ve aralıksız süren festivali olan “Bergama Kermesi”ne ev sahipliği yapmaktadır

(<http://www.bergama.bel.tr/tr/bergama/tarihce>, 2017).

İzmir’in tanıtımında İzmir Büyükşehir Belediyesinin kullandığı temalar “Turizm Kenti İzmir” ve “Tarih Sanat ve Kültür Kenti İzmir”dir. Bu yaklaşım, tarihi çevrelerin korunmasının stratejik hedef olarak ve yerel yönetimler tarafından benimsendiğini ortaya koymaktadır. İzmir ilinde 17 belediyenin Tarihi Kentler Birliği’nin üyesi olması bu tespiti güçlendirmektedir. İzmir’in Bergama kenti dışında Saat Kulesi, Asansör, Kadifekale, Agora, Kemeraltı gibi daha birçok tarihi unsurlar kent kimliğini sembolize eder (Aydoğan, 2017:31).



Kayseri

6000 yıllık tarihiyle Dünya’nın en eski yerleşim ve medeniyet merkezlerinden biri olan Kayseri, Kültepe höyüğünden elde edilen bilgiler Kayser tarihini M.Ö. 4000 yılına kadar götürmektedir. M.Ö. 1.yüzyıldan itibaren Roma egemenliği altında Kaiseria ismini alır. Bu dönemde nüfusunun 400 bin civarı olması, o dönemin şartlarına göre önemli bir metropolit merkez olduğu hakkında fikir vermektedir. 19.yüzyıl ortalarına kadar Karaman eyaletine bağlı olan şehir Cumhuriyetle birlikte vilayet ilan edilmiştir. Zengin tarihi ve kültürel dokusuyla Kayseri, kalesi, surları, köprüleri, kümbetleri, medreseleri, camileri, çarşıları, çeşmeleri ve konutları ile mimari taş içliğinin en köklü merkezlerinden biridir(Kayseri Büyükşehir Belediyesi, 2011’den aktaran Sağsöz ve Çağlıbulanık, 2015:259-260).



Edirne

Trakya bölgesinin stratejik ve Traklardan sayılan Odryslar’ın “Odrysai” adlı yerleşim yerinde kurulmuştur. Bu dönemde Roma İmparatorluğunun en önemli merkezi haline gelen kent, “Hadrianus’un

Kenti” anlamına gelen “Hadrianopolis/Adrianopolis” diye adlandırılmıştır. 16.yüzyılda inşa edilen yapıtlar içinde Selimiye Külliyesi (1575), Şeyh Çelebi Camii, Defterdar Camii (1579), birçok hamam ve medrese, Taşhan, Rüstem Paşa Kervansarayı, Alipaşa Çarşısı, Çelebi Mehmet Bedesteni sayılabilir. Edirne, 17.yüzyılda başkent olma özelliğini korumuş, padişahların zaman zaman kaldığı ve eğlenceler düzenlediği bir yer olmuştur. 18.yüzyıl sonrasında artarda yaşanan yangın, deprem, su baskını gibi bazı felaketler ile çok hasar görmüş yapılar sonucunda “Türk Baroğu” da denen bezemeler ile simülasyonlar yapılmıştır. 1940’lı yıllarda başlayan Edirne’nin planlama faaliyetleri ile 2008 yılında yürürlüğe giren Koruma Amaçlı İmar Planı aşamasına gelinmiştir (Erşen, 2009: 147-149).



Safranbolu

Osmanlı- Türk mimarisinin bozulmadan günümüze kadar korunduğu ve sahip olduğu birçok tarihi ve kültürel değeri ile Safranbolu 1994 yılında UNESCO tarafından Dünya Miras Listesine alınmıştır. Safranbolu tarihi öncesinden günümüze kadar özgünlüğünü bozmamıştır. Bu bölge kuzeydeki Kale ile güneydeki Hıdırlık Tepesinden izlenebilir. Kale ve çevresi ilk yerleşim alanıdır. Tepede bulunan Eski Hükümet Binası, Saat Kulesi, Cephane Binası, Eski Hapishane Binası bu bölgede bulunmaktadır. Üzerinde iki anıt mezar bulunan Hıdırlık Tepesi, eski zamanda açık hava namazgâhı olarak kullanılmıştır. Bu tepeden bakıldığında, Çarşı Bölgesindeki anıtsal değerleri bir arada görmek mümkündür. Türbeler, Kaya Mezarları, tarihi çeşmeler, hamamlar, köprüler, kent müzeleri, tarihi Safranbolu evleri gibi tarihi kültürel değerlerin dışında kentte 25’in üstünde tarihi camiler de vardır. Köprülü Mehmet Paşa Camii, İzzet Mehmet Paşa Camii, Dağdelen Camii, Kaçak Camii, Mescit Camii, Ulu Camii (Ayestefenos Kilisesi), gibi camiler de turistlerin ilgi gösterdikleri tarihi eserlerdir(Uğur, 2012: 53-55).



Mardin

İnsanlık tarihi kadar eski olan bu kent, birçok medeniyete ve uygarlığa ev sahipliği yapmıştır. Anadolu’yu Mezopotamya’ya bağlayan Mardin bölgesinde, M.Ö. 4500’den itibaren, Subari, Hurri, Sümer, Akad, Hitit, Asur, İskit, Babil, Roma, Bizans, Arap, Selçuklu, Artuklu ve Osmanlı gibi

dönemlerde birçok yapıyı bünyesinde barındıran açık hava müzesidir. Midyat Kaymakamlığı'nın öncülüğünde kurulan taş atölyeleri Midyat'ta varlığını korumaktadır. Midyat ilçesindeki katori taşından yapılmış mimarilerin önemli bir özelliği kış aylarında sıcak, yaz aylarında soğuk kalabilmesidir. Midyat taşından yapılan Konuk Evi, Kültür Evi Midyat Belediyesi bünyesinde tarihi ve kültürel zenginliğiyle turizme kazandırılmıştır. Kentte birçok camii, kiliseler ve manastırlar yer almaktadır. Bunlar; Ulu Camii, Cevat Paşa Camii, Meryem Ana Kilisesi, Mor Sarbel Kilisesi, Mor Yakup Manastırı, Narlı Harabeleri gibi daha birçok tarihi ve kültürel yapıları vardır (Demircan, 2014: 75-87).



Çanakkale

Çanakkale şehri M.Ö. 3000 yılından bu yana yerleşim yeri olarak kullanılmıştır. Denizi ve verimli toprakları, iklimiyle önemli bir yere sahiptir. Aynı zamanda Anadolu ve Avrupa arasında bağlantıyı sağlayan noktadır. Yine Akdeniz ve Karadeniz'i birbirine bağlamaktadır. Eski çağlardaki isimleriyle Dardanel ve Hellespontos olarak da anılan şehir birçok uygarlığa ev sahipliği yapmıştır. Öncelikle Lidya krallığında bulunan şehir daha sonra perslerin yaptıkları akınlar sonucunda ve Spartalılar ile yapılan anlaşma sonucu pers hâkimiyetine girmiştir. Sonralarda Bizans ve roma topraklarına katılan şehir Türklerin bölgeye akınları ile kısa süre sonra Türk hâkimiyetine geçmiştir. Çanakkale kültürel olarak büyük zenginliği olan bir şehirdir. Birçok medeniyete ev sahipliği yapması ve bulunduğu coğrafya dolayısıyla yaşayan sanatçıların eserlerini bünyesinde barındırır.

Antik uygarlıklardan bu yana Roma, Bizans, Pers ve Türk eserlerinin de eşsiz güzelliği şehrin en önemli özelliklerindedir. Tarihin en önemli olaylarından olan Truva Atı numarası burada gerçekleşmiştir. Çanakkale tarihi kültürel mirası olarak ziyaret edenlere birçok yer gezme imkânı da sunmaktadır. Şehirde gelen turistlerin rahatça konaklayabileceği birçok otelde hizmet vermektedir.

Şehrin içinde ve bazı sahil kasabalarında birçok tarihi öneme sahip nokta bulunmaktadır. Bunlardan birkaçı şöyledir; Aynalı Çarşı, Çimenlik Kalesi, Ermeni Kilisesi, Kent Müzesi, Saat Kulesi, Seramik Müzesi, Korfmann Kütüphanesi, Sinagog Havra, ÇTSO Çanakkale evi, Çanakkale Arkeoloji Müzesi (<http://www.sehitlikurcanakkale.com/canakkalenin-tarihi-kulturel-mirasi>, 2017).



SONUÇ

Tarihi koruma, gelecek kuşaklara yönelik olarak tarihsel varlıkların saptanması, değerlendirilmesi, korunması, bakımı, restorasyonu ve yeniden kurulmasıdır. Bu bağlamda, gelişmiş modern demokrasi ve çağdaş yerel yönetimler için geleceğe bakış ve yeni açılımları hızlandırarak, bugün birçok kent yöneticisi kentsel yenileme uygulamaları uygulamaya koymak istemektedir.

Bu çalışmada, Türkiye'deki koruma projeleri detaylı olarak ele alınmıştır. Bu projelerin genel olarak incelenmesinde genellikle rölöve projelerinin hazırlanması, restitüsyon çalışmalarının uygulanması ve restorasyon projelerine göre yeniden işlevlendirilmesi konularında çalışmalar yapıldığı ve bu çalışmaların Türkiye Belediyelerince koruma çalışmalarının benimsendiği ve bu çalışmaların sürdürülebilmesi için gerek yerel yönetimlerle ilgili birlik, örgüt gibi üst kuruluşlar, gerekse bu konuda diğer kurumlar gerekli destekler vererek özendirme çalışmaları yapmaktadırlar. Bütün bu projelerinde yapıldığı yerin halkın yerel kalkınmasına katkısı olduğu görülmektedir.

Tarihi ve kültürel mirasa sahip kentlerde yaşayan halkın, yaşadıkları kentleri benimsemeleri, geçmişle gelecek arası bağ kurmaları, tarih derinliği ve birliği yaratarak değerlerin yok olamaması için gelecek kuşaklara aktarılması, toplumun insan ilişkiler ve bağlarının kopmaması adına bir takım çalışmalar yapılmaktadır. Böylece bir taraftan kültürel kimliğin önem kazandığı, diğer taraftan hızla kentleşen nüfusun yeni yerel bağlamının kent mekanına aitlik olgusu olduğunu ve zamanla geleneksel tarihi kültürel dokusuna da bir atıfta bulunulduğuna dair görüşler ortaya çıkmaktadır.

Sonuç olarak, tarihi alanların korunmasında yeniden yapım süreci ve uygulanan koruma politikaları, kültürel mirasımızı korumak için her ne kadar politikalar gerçekleştiresek de, aslında birey olarak ortak düşünce ve bilgilerin paylaşıldığı ortamlar yaratılarak halkın bilinçlenmesi konusunda fikirler üretmek, en doğru karar olacaktır.

KAYNAKÇA

- Akarsu, Bedia (1994), Çağdaş Felsefe (Kant'tan Günümüze Felsefe Akımları), 3. Baskı, İnkilap Kitabevi, İstanbul.
- Aydoğan, Muhammed (2017), Türkiye'de Tarihi Çevrelerin Korunmasında Katılımcı Planlama Olasılığı: İzmir Örneği, Ege Mimarlık Dergisi.
- Baç, Serhat (2012), Tarihi Kentlerde Koruma Kavramının Mekan Dizim Yöntemi Üzerinden Araştırılması- Bergama Örneği, Doktora Tezi, İzmir.
- Barbery, Muriel (2011), Kirpinin Zarafeti, Çev. Işık Ergüden, Turkuvaz Kitap, 4. Basım, İstanbul.
- Bauman, Zygmund (2008) Does Ethics Have Chance in a World of Consumers?, Harward University Press, Cambridge, Massachussets, London, England.
- Bauman, Zygmunt (2016), Akışkan Aşk (İnsan İlişkilerinin Kırılganlığına Dair), Çev. Işık Ergüden, 2. Basım, Versus Kitap, İstanbul.
- Bauman, Zygmunt-Lyon, David (2013), Liquid Surveillance: A Conversation, Polity Press, USA.
- Berlin, Aiseah (1999), "Volsgeist'in Geri Dönüşü: İyi ve Kötü Milliyetçilik", Ed. Nathan Gardels, Yüzyılın Sonu, 2. Basım, İş Bankası Yayınları, İstanbul.
- Bebel, August (1974), Kadın ve Sosyalizm, Çev. Sabiha Zekeriya Sertel, Toplum Yayınevi, Ankara.
- Butler, Eamonn (2001), Hayek Çağımız İktisat ve Siyaset Felsefesine Katkısı, Çev. Yusuf Ziya Çelikkaya, Liberte Yay., Ankara
- Cantimur, Burcu B. (2011), Tarihi Kentlerin Canlandırılmasına Yönelik Sürdürülebilir Yönetim Stratejiler: Balıkesir-Ayvalık Örneği, Doktora Tezi.
- Castells, Manuel (2006), Enformasyon Çağı: Ekonomi, Toplum ve Kültür Cilt:2 (Kimliğin Gücü), Çev. Ebru Kılıç, Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.

Cihan, Sezer (2016), “Kültür Mirası ve İşlevlendirme”, <http://www.tarihkentlerbirliği.org/wp-content/uploads/Sezer-Cihan-2016-YAPEX.pdf> (29.03.2017).

Demircan, Şeyhmus (2014), İnanç Turizminin Yerel Kalkınmadaki Önemi: Midyat Örneği, Yüksek Lisans Tezi, Muğla.

Drucker Peter (2010), Technology, Management And Society, Harward Business Press, Boston, Massachusetts.

Erşen, Aysun E. (2015), Tarihi Kentlerin Korunmasında Koruma Amaçlı İmar Planlarının Getirdiği Sınırlamalar Ve Uygulama Sorunlarının Kırklareli Örneğinde İrdelenmesi, 9. Uluslar Arası Sinan Sempozyumu, Edirne.

Field, John (2008), Sosyal Sermaye, Çev. Bahar Bilgen-Bayram Şen, 2. Baskı, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul. (Field, John (2008), Social Capital, 2nd Edition, Routledge, London and NY.

Harvey, David (2006), Sosyal Adalet ve Şehir, Çev. Mehmet Moralı, Metis Yay., 2. Basım, İstanbul.

Hugo, Victor (1997), “Kentın Felsefesi”, Cogito Kent ve Kültürü, Üçüncü Basım, S.8, (Yaz 1996), İstanbul.

Kuban, Doğan (1998), İstanbul Yazıları (Kent ve Mimarlık Üzerine), Yapı End. Mrk. Yay., İstanbul.

Kuban, Nurdan – Kahya Yegan (2016), Mimari Mirasın Korunmasında Uygulama Elemanlarının Yetiştirilmesine Yönelik Yaygın Eğitim Uygulamaları, Metu Jfa Dergisi, Sayı 1.

Minc, Alain, (2003), Yeni Ortaçağ, Çev. M. Ali Ağaoğulları, İmge Kitabevi, Ankara.

Sağsöz, Ayşe – Çağlıbulanık, Büşra (2015), Kayseri-Melikgazi İlçesi Tavukçu Mahallesi Yalçın Sokak Ve Bayram Sokağı’nda Envanter Ve Tipoloji Çalışması, 5. Tarihi Eserlerin Güçlendirilmesi Ve Geleceğe Güvenle Devredilmesi Sempozyumu, Erzurum.

Tankut, Gönül, (2005), Doğal Ve Tarihi Çevrenin Korunması: Sorunlar ve Olası Çözümler, TMMOB Şehir Plancıları Odası Yay., Sayı 31.

Tanpınar, Ahmet Hamdi (2011), Beş Şehir, 28. Baskı, Dergah Yayın, İstanbul.

Taşçıoğlu, Saliha (2013), Tarihi Kentlerde Kimlik Sorunu: Kilis Örneği, Yüksek Lisans Tezi.

Tekeli, İlhan (2011), Modernizm, Modernite ve Türkiye'nin Kent Planlama Tarihi, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 2. Basım, İstanbul.

Tezcan, Mahmut (1997), Türk Kişiliği ve Kültür-Kişilik İlişkileri, Kültür Bakanlığı Yay., Ankara.

Tunçer, Azize Serap, (2002), “Kentsel Mekanlarda Kamusal Alan”, TODAİE Çağdaş Yerel Yönetimler, C.11, S.4, Ekim, ss.41-72.

Tunçer, Azize Serap, (2014), “Doğayı ve İnsanı Yoksullaştırıcı Kentleşme Pratikleri”, Tesam Akademi Dergisi, Temmuz 2014, C.1, S.2, ss.31-64.

Tunçer, Azize Serap, Kaya, Hatice ve Yılmaz, Melike (2016), “Kentsel Hareketlerin Yerel Kültürel Kimlik ve Kentlilik Bilinci Boyutları”, Kent Kültürü ve Kentlilik Bilinci Sempozyumu, 26-27 Mayıs 2016, Bursa Kent Konseyi, Bursa.

Uğur, İsa (2012), Tarihi Kentlerin Turizm Destinasyonu Olarak Geliştirilmesi: Safranbolu Örneği, Yüksek Lisans Tezi.

Urry, John (1999) Mekanları Tüketmek, Çev. Rahmi G. Öndül, Ayrıntı Yay., İstanbul.

Weber, Max (2010). Şehir Modern Kentin Oluşumu, (Çev. Musa Ceylan), 9. Baskı, Yarın Yayınları, İstanbul.

Yıldırım, A. Ege (2005), Koruma Politikasında Bir Örnek: Kayakapı Mahallesi, TMMOB Şehir Plancıları Odası Yay., Sayı 31.

Yörükán, Turhan (2012). Sosyolojik ve Sosyal Psikolojik Görüş Açısıyla Şehir, Konut ve Mahremiyet Atatürk Kültür Merkezi, Ankara.

Zizek, Slavoj, (2014), Paralaks, Çev. Sabri Gürses, Encore, İstanbul.

<http://cekulvakfi.org.tr/proje/kendini-koruyan-kentler> (15.04.2017).

<http://www.kulturvarliklari.gov.tr/TR,108412/tamamlanan-onemli-restorasyon-uygulamalari.html> (29.03.2017).

<http://www.tarihkentlerbirligi.org/koruma-projeleri-destegi> (15.04.2017).

<http://www.tarihkentlerbirligi.org/tkb-kulturel-ve-kentsel-koruma-egitimleri-2017-1/> (15.04.2017).

<http://cekulvakfi.org.tr/proje/gecmis-projelerimiz-ve-egitimlerimiz#kultrelmiras> (28.03.2017).

<http://www.cekulvakfi.org.tr/proje/cekulun-kulturel-miras-anlayisi> (29.03.2017).

(<http://www.bergama.bel.tr/tr/bergama/tarihce> (15.04.2017)

<http://www.sehitlikurcanakkale.com/canakkalenin-tarihi-kulturel-mirasi> (15.04.2017)

<http://www.kirsehir.bel.tr> (03.05.2017)

BELEDİYE BAŞKANI VE BELEDİYE BAŞKANLIĞI SEÇİMLERİNİN TÜRK SİNEMASINDA BİR SİYASİ KOMEDİ TEMSİLİ OLARAK KONUMLANDIRILIŞI

Selami İNCE¹

ÖZET

Sinema, üretildiği toplumun kültürünün, değer yargılarının, siyasi ve ekonomik yapısının ürünü olduğu kadar, bunların yeniden üretilmesinin, geliştirilmesinin ya da değiştirilmesinin de aracıdır. Bir diğer ifade ile sinema, ülke veya toplum gerçeğini beyazperdeye yansıtırken sadece kültür taşıyıcısı işlevi görmemekte, içerdiği ideolojik – siyasi söylem aracılığı ile toplumsal dönüşümün oluşmasına katkıda bulunmaktadır. Türk filmleri de gerek Yeşilçam döneminde gerekse Yeni Türk Sineması olarak adlandırılan günümüzde hem var olan sosyo-kültürel yapıyı temsil etmiş, hem de bu yapıya ilişkin eleştirel söylemi ile değişim ve dönüşüm sürecine katkıda bulunmuştur.

Sinema filmleri aynı zamanda bir kitle iletişim aracı olarak ortaya çıkışından itibaren birçok sanat dalını bünyesinde barındıran ve endüstriyel boyutuyla kitlelere hitap eden popüler bir kültürel üründür. Dolayısıyla sinema 28 Aralık 1897’de Lumiere kardeşlerin Paris’te gerçekleştirdikleri ilk gösterimden itibaren hızla tüm dünyayı kat eder ve küresel bir pazara hitap eder. Sinemanın çok geniş kesimlere hitap etmesi ve seyircinin verilen mesajları sorgulamadan kabul etmesi için, izlediği bir filmde konular ve kahramanlarla bir duygudaşlık, özdeşleşme veya yakınlık kurabilmesi gerekir. Komedi ve melodram türündeki birçok Yeşilçam filminin başarısı, seyirciye, konularını ve kahramanlarını onların yaşamından alıyor izlenimi verebilmesine bağlıdır. Sinema hem var olan düzenin devamına katkıda bulunması hem de muhalif yapıyla ikili bir karşılığı içinde barındırır. Dolayısıyla kitlesel olması ve kitleler üzerindeki etkisi nedeniyle çoğu zaman sansür ve yasaklamalarla karşı karşıya kalır.

Türk sinemasında birçok muhalif duruş ve var olan düzene ilişkin eleştiri sadece toplumsal gerçekçi ya da muhalif sinemacıların eleştirel filmleri üzerinden değil, aynı zamanda komedi filmlerinde mizahın diliyle gerçekleştirilmiştir. Hem Yeşilçam’da hem de Yeni Türk Sineması döneminde geleneksel hiciv geleneği ile toplumsal muhalefetin siyasi söylemini birleştiren etkili komedi filmleri ortaya çıkmıştır ve bir siyasi - komedi unsuru olarak belediye başkanı ve belediye seçimlerinin konumlandırılışı, 1970’li yılların ikinci yarısından itibaren Türk sinemasında çok önemli bir yer tutmuştur.

Bu çalışmada, Türk sinemasında belediye başkanlığı seçimleri ve belediye başkanlarını tema alan siyasi komedi türündeki Hasip ile Nasip (1976), Zübük (1980), Üçkağıtçı (1981), Selamsız Badosu (1987), Koltuk Belası (1990), Vizontele (2001), Vizontele Tuuba (2004), Muhalif Başkan (2013), Hükümet Kadın (2013), Hükümet Kadın 2 (2014) ve Dursun Çavuş (2014) adlı filmler, nitel araştırma yöntemlerinden biri olan gömülü teori (grounded theory) yaklaşımına göre analiz edilmektedir.

Araştırma kapsamında yer alan bu filmlerde, Anadolu’daki toplumsal ve kültürel değişim, küçük şehir ve kasaba yerel yönetimlerinin sorunları, sorunlar karşısında belediye başkanı adaylarının ve belediye başkanlarının çözüm önerileri, vizyonları, projeleri, merkezi yönetimin bu sorunlara ve belediye başkanlarına yaklaşımları değerlendirilmektedir. Ayrıca filmlerde halkın özdeşleştiği veya özdeşleşmediği belediye başkanları veya başkan adaylarına karşı tutumları yerel demokrasi kavramı içinde ele alınmaktadır.

¹ Büyükçekmece Belediyesi, Koordinatör. İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Radyo – Televizyon ve Sinema Anabilim Dalı, Doktora Öğrencisi, selamiince@gmail.com

Anahtar Sözcükler: Türk sineması, yerel yönetimler, komedi, belediye başkanı, yerel seçimler.

ABSTRACT

In so far as cinema being the product of society's culture, values, and judgments as well as its political and economic structure, it is also that society's means of re-writing, re-developing, and/or changing this very fabric. Cinema furthermore not only carries the role of culturally translating a country or society's reality onto the silver screen, it contributes as a tool of transmitting within that society ideological and political discourse. Turkish film, including both classical Yeşilçam cinema as well as contemporary Turkish cinema, have both represented Turkey's existing social-cultural framework as well as has contributed as a critical discourse to change concerning this framework as well as its process of transmission.

Film at the same time is popular cultural product that has existed within many branches of the arts as a means of communication of the masses with a mass-level appeal. Cinema has in essence rapidly taken the world by storm and appealed to a global market since is December 28th, 1897 Parisian debut by the Lumiere brothers. Either an emotional bond or a sense of identification and closeness needs to be established between the audience and the subject/characters of the film being watched in order for cinema to appeal broadly to and be accepted by audiences without their questioning of the messages it delivers. The success of many a comedic and melodramatic Yeşilçam film is in how they allow the audience to connect with and live through their subjects' and characters'. Cinema contains within it a polar opposite duality in terms of its continuous contribution to a pre-existing system and in its critical substructure. In turn, cinema often comes head to head with censorship and being banned due to its being for as well as its influence upon the masses. Within Turkish cinema, not only has the critical attitude towards and criticism of the existing system concerned films that are realistic or been he works of dissident film producers, but it at the same time has been portrayed in comedy films through the language of humor. Both within Yeşilçam as well contemporary Turkish cinema, powerful comedic films have appeared combing both the tradition of satire with the political discourse of societal opposition.

In this study, the political comedic films Hasip ile Nasip (1976), Zübük (1980), Üçkağıtçı (1981), Selamsız Bando (1987), Koltuk Belası (1981), Vizontele (2001), Vizontele Tuuba (2004), Muhalif Başkan (2013), Hükümet Kadın (2013), Hükümet Kadın 2 (2014) and Dursun Çavuş (2014) that have the theme of mayors and mayor elections are handled according to the grounded theory approach which is one of the qualitative research methods. These films that are the materials of study are evaluated in terms of social and cultural change in Anatolia, problems of little towns' local governments, solution offers of mayors and mayor candidates, their visions and projects, central administrations' approaches to these problems and mayors. Furthermore, public's attitudes on mayor candidates with whom they identified and did not identify are evaluated in the frame of local democracy.

Key Words: Turkish cinema, regional administration, comedy, mayor, regional elections

GİRİŞ

Çalışmada *Yeşilçam ve Yeni Türk Sineması*²'na ait 11 filmde, belediye başkanı ve belediye başkanlığı seçimlerinin birer komedi unsuru olarak nasıl ele alındığı, filmlerin temsil edildiği tarihsel bağlam içinde incelenerek belediye başkanları ve başkan adaylarıyla ilgili hangi ortak özelliklerin öne çıktığı saptanacaktır. Belediye başkanlarının ve adayların seçim kazanmak için yürüttükleri kampanyaların ortak özellikleri, adayın halkla, çıkar çevreleri ve Ankara ile ilişkileri, seçim kazandıktan sonra, farklı karakterlere bürünmesinin nedenleri ve zaman içinde başkanların toplumsal konumundaki değişiklikler, filmlerin çekildiği dönemin sosyal – kültürel özellikleri dikkate alınarak incelenmektedir. Propaganda malzemesi olarak kullanılan argümanlar, belediyenin ve yöre halkının ortak sorunları, taşranın merkezi iktidarla ilişkisi gibi kategoriler üzerinden Türkiye’de yerel siyasetçilerin ve siyasetin gelişimine dair dönem okuması yapılmaktadır. Filmlerde belediye başkanı olarak kadın ve genel olarak kadın temsillerine de değinilmektedir. Ancak öncelikle Türkiye’de belediyeçiliğin doğuşu ve gelişimine genel olarak bakalım.

Türkiye’de Yerel Seçimler ve Türk Toplumunun Belediye Seçimlerine Bakış Açısı

Teşkilatı Esasi ile birlikte 10. ve 11. maddeler kapsamında en nihayetinde 1934 yılında toplumun bütün kesimleri belediye seçimlerine seçmen ve seçilen olarak dâhil olma hakkı elde etti. Osmanlı yönetiminin aşırı merkeziyetçi anlayışı, Türk toplumunda demokratik hak kullanımını bilincini, yani yönetimde söz sahibi olma hakkını oldukça geciktirdi. Osmanlı İmparatorluğu’nda halkın kendi kendini yönetmesine en yakın birim olan belediyeçilikten çok merkezi otoritenin kurumsallaşmasına önem verilmiştir. “Osmanlı İmparatorluğu’nun karmaşık ve incelmış bir kurumlar şebekesine dayalı uzun ömürlü bir merkezi vardı” (Mardin, 2015: 35).

Osmanlı İmparatorluğu ipleri bu konuda hep sıkı tutma politikası güttü. İktidarın aşırı merkezileşmesi hamlesi ilerleyerek artık saray, politik önem bakımından Babıâli’yi gölgede bırakmıştır (Findley; 1985: 261). 1839’daki Tanzimat Fermanı akabinde, yerel yönetimler giderek daha da güçlenecek ve oluşumunu zaman içerisinde tamamlayacaktır. Elbette çok uzun yıllar göz ardı edilmiş yerel yönetimlerin etkisi, yeni kurulan Türkiye Cumhuriyeti’nde de bir anda kendine uygun ortam bulamamıştır. Belli bir döneme kadar yerel yönetimlerin önemi zayıf kaldı. Cumhuriyetin ilk döneminde, yerel yönetimler, birtakım elitist gruplar etrafında varlığını sürdürmüştür. Gerçek anlamda halkın yerel yönetimlerde söz sahibi olması ise yine 1934 ve sonrası döneme rastlar.

² Yeni Türk Sineması kavramının, sinema literatüründe 1990 yılından itibaren üretilen filmler hakkında yazılırken kullanıldığı görülmektedir. Asuman Suner “1990’ların ortasından itibaren oluşumuna tanık olduğumuz yeni Türk Sineması’nı (2006: 15) “iki temel parametre ekseninde tamamlanmış bir çerçeveye” oturtur. Birincisi ‘Türk’ sözcüğünün işaret ettiği ‘ulus’ çerçevesi; ikincisi ‘yeni’ sözcüğünün imlediği ‘zamansal’ çerçeve ve bu dolayısıyla tarihsel döneme ve ‘yeni dalga’ sinemaya yapılan vurgu” (2006: 28).

Suner, Yeni Türk Sineması içinde yapılan ‘popüler’ ve ‘sanat sineması’ ayrımının ise “üçüncü bir söylemsel çerçeve oluşturduğunu” (2006: 28) belirtir. “1990 sonrası belirmeye başlayan yönetmenler ve filmleri için çeşitli tanımlamalar yapma gereği duyulmuştur. ‘Yeni sinema’ ve ‘yeni dalga’ benzeri ifadeler sık sık kullanılmaktadır. Sinema tarihinde karşılaşılan ‘yeni sinema’lar ve ‘yeni dalga’ların tamamı tarihsel olarak kendilerinden önceki sinemaya birer tepki niteliğinde doğmuş olup yenilikçi karakterdedir. 1990 sonrası tanımlamalardaki amacın da sinemayı ülkenin mevcut sinemasından ayırabilmek ve yeniliğe vurgu yapmak olduğu açıktır” (Atam, 2011: 143).

Bu fikri destekleyen *Özdüzen* konuyu şöyle özetlemektedir *Yeni Türkiye Sineması* 1996’dan itibaren yeni bir döneme girer, ticari sinemanın yanı sıra sanat sineması da yapılmaya başlar. Sanat sineması ve ticari sinema ayrımının damgasını vurduğu bu dönem, 1996’da çekilen *Eşkya* ve *Tabutta Röveşata* filmleriyle açılmıştır. Bu iki film Türkiye Sineması’nın ölmediğini, sinema seyircisinin evlerine kapansalar bile hala yaşadığını gösteren filmler olmuştur. 1996’dan itibaren Türkiyeli sinema seyircisi, Türkiye sinemasının karanlık diye tabir edilen, kabaca *Yeşilçam*’ın yıkılışıyla *Yeni Türkiye Sineması* arasındaki 1980’lerin sonu ile 1996 arasında geçen döneminden sonra tekrar salonlara döner. Bu dönemden sonra hem... alternatif hikayeleri anlatan ve daha sosyal gerçekçi bir sinema dili kullanan filmlerin sayısı artar, hem de *Yeşilçam* filmlerine benzer daha ticari, daha aksiyona ve harekete dayalı filmler çoğalır (2016: 200). Bu çalışmada, zamansal açıdan Yeni Türk Sineması’na ait olduğu görülen 5 film bulunmaktadır. Diğer filmler ise klasik Yeşilçam Sineması döneminin filmleridir. Ancak, bu kategorileştirme filmlerin üretim tarihleriyle ilgili bir kategorileştirme değildir. Filmlerin hemen hepsi 1980 öncesinde yaşanmış seçimlere veya uygulamalara dayanmaktadır.

Birçok düzenlemelerin ardından, Türkiye’de yerel yönetim şekli giderek şekillenmeye başladı. Yerel yönetimlerin idaresi, belediyelerin kapsamına sokularak bu bölgelerin idaresinden sorumlu kurum belediye yönetimleri oldu. Yerel yönetimler, üç kademededen oluşturuldu: İl yerel yönetimi, belediyeler ve köyler. Bütün ülkede kültürel, ekonomik ve coğrafi farklılıklara bakılmaksızın düzenli bir belediye sistemi oluşturuldu. Kanunlar belediyelere kentsel altyapı, şehir planlanması, temiz gıda kontrolü, sağlık servisleri, kültürel aktiviteler ve konutlandırma gibi birçok görev yetkisi sağladı. Ancak tüm bu sorumlulukları yerine getirmekte devletin yerel yönetimlere katkısı her daim yetersizlik bakımından tartışma konusu olmuştur. Yerel kaynakların tamamı merkezi otoriteye transfer edilip oradan belediyelere gönderilmiştir; Planlama ve finans İller Bankası gibi devlet kurumlarınca idare edilmiştir. (Bayrak; 2007: 53). Yerel yönetimlerden sorumlu olan birkaç bakanlık bulunmakla birlikte kaynak veya yetki yoksunluğundan dolayı belediyeler ülkemizde çok rahat yönetimler sergileyememektedirler. 1930 Belediyeler Kanunu ile şekillenen yerel yönetimlerin idaresi seçim süreçlerinde de her daim tartışılmış ve bazı sinema filmlerinin de (*Hükümet Kadın gibi*) özellikle ironi bakımında malzeme konusu olmuştur.

Türk toplumunun yerel yönetimlere ve belediye başkanına bakış açısı hemen bütün bölgelerde birbirinden ve genel seçimden ciddi farklılıklar göstermektedir. Buna örnek verilebilecek en belirgin durum ise, yerel seçimlerin hemen her zaman genel seçimlerin etkisi dışında kalması ve seçmenin genel seçimdeki oy tercihi ile yerel seçimdeki oy tercihinin çok farklı olabilmesidir. Yerel seçimlerde seçmen, genel seçimdeki gibi parti politikalarına değil, yerel adaya oy vermektedir. Bu durumu incelediğimiz filmleri örnek göstererek kategorileştirmek istersek genel olarak yerel seçimde halkın kime oy verdiği şöyle görülmektedir:

Tanıdığı veya sevdiği yerel kişiye (Vizontele ve Vizontele Tuuba), yolsuzluk yapmayacağına inandığı dürüst insanlara (*Koltuk Belası*), yerel kalkınma sağlayabilecek projesi olan adaya (*Muhalif Başkan*) veya zaten halkın üzerinde belli bir iktidarı olan ağa veya eski başkanın eşi, çoğunu gibi merkezi siyasetin bir hayli dışında unsurlara (*Dursun Çavuş, Hükümet Kadın*) oy atmaktadır. Her ne kadar adaylar özel ve yerel politikalarını milli meseleler veya din – ahlak üzerinden kampanyalar düzenleyerek yürütseler de, yerel seçimlerde Türkiye’de seçmenler genellikle tanıdığı adaya oy vermektedir. Ancak, bu durum genel olarak incelediğimiz filmlerin temsil ettiği 1980’ e kadar olan dönem için doğrudur. Bugün gelinen noktada görülüyor ki çok az parti yerel yönetim seçimlerindeki bildirimlerini salt olarak yerel meseleler üzerine hazırlamaktadır. Buna ilave olarak da partiler, yerel yönetim seçimlerinde adaylardan çok parti liderlerini kampanyalarında ön plana çıkarmaktalar. Çünkü hem belediyelerin idari ve ekonomik gücü artmıştır hem de belediye başkanlarının yetkileri artırılmıştır.

YÖNTEM, SORUN VE AMAÇ

Klaus Krippendorf , “içerik çözümlemesi, bir mesajın içindeki verilerden yinelenebilir ve değerli çıkarımlar yapan bir araştırma tekniğidir” demektedir (akt. *Çomu ve Halaiqa*, 2015: 38). *Strauss ve Corbin*’e göre, “Nitel araştırma insanların yaşam tarzlarını, öykülerini, davranışlarını, örgütsel yapıları ve toplumsal değişmeyi anlamaya dönük bilgi üretme süreçlerinden biridir” (akt. Özdemir, 2010: 325).

Bugün araştırma yöntemlerine ilişkin alan yazın incelendiğinde nicel araştırma yöntemlerine karşılık nitel araştırma yöntemleri ile karma yöntem araştırmalarının daha fazla yaygınlaştığı görülmektedir (*İlgar ve İlgar*, 2013: 197). Bu çalışma, nitel araştırma yöntemlerinden biri olan *gömülü teori* (*Grounded Theory*) yaklaşımına göre yapılmaktadır. *Gömülü teori* verilerin sistematik bir şekilde bir araya getirilerek ve analiz edilerek, yeni olguların keşfedilmesi yöntemidir (*Glaser ve Straus*, akt. *İlgar ve İlgar*, 2013: 205). Gömülü teoride “temel amaç, kuramın verilerden tümevarımsal olarak geliştirileceğidir. Önceden hiçbir kuramla işe başlanmaz. Araştırma öncesinde hipotezler oluşturulmaz. Kuram geliştirme amaçlanarak araştırmaya başlanır ve verilerden kuram üretilir (*Punch*, 2011: 156.)

“*Grounded (gömülü) teori* yaklaşımı, verileri önceden tanımlamış kategorilere uydurmaktan ziyade, katılımcılarca açığa çıkarılan kuramlardan teori geliştirir. *Grounded (gömülü) teori*de, araştırmacı veri toplarken veya yorumlarken verilerin içine gömülü olan teoriyi ortaya çıkartır ve araştırma boyunca yeni kavram ve teorilere ulaşabilir. Veri toplama ile analizin birlikte yürütülür. *Glaser ve Strauss* bu sürece “*sürekli karşılaştırmalı analiz*” adını vermişlerdir. Bu süreçte, veriler toplandıktan hemen sonra analiz edilir ve ortaya çıkan kavramlar, olgular ve süreçler daha sonraki veri toplama aşamalarına dâhil edilir”

<http://edtechsdu.wikispaces.com/file/view/GROUNDED+%28G%C3%96M%C3%9CL%C3%9C%29+TEOR%C4%B0.pptx>.

Bu araştırmada da ele alınan komedi filmlerindeki belediye başkanı karakterlerinin çeşitli kategoriler altındaki sorular aracılığı ile tek tek incelenmesinin ardından, belediye başkanları ve seçim kampanyasıyla ilgili toplanan verilerin hangi ortak sonuçları ortaya koyduğuna bakılmaktadır. İncelenen komedi filmlerinde, belediye başkanları ve seçim kampanyalarının tezleri arasında benzer ya da ortak özellikler ortaya çıktıkça bu benzerliklerin ya da aynılıkların ne anlama geldiği sorusuna da cevap aranmaktadır ve bu cevaplardan bir kuramsal yaklaşım oluşturmaya gidilmektedir. Böylelikle, belediye başkanı ve yerel seçimler konulu Yeşilçam filmleri ve filmlerdeki komedi figürü olarak belediye başkanı temsili hakkında yeni kavramlara, yeni açıklamalara ulaşılabilecektir.

“Gömülü teori yöntemi, verinin analiz edilmesiyle teorinin keşfedilmesini içeren, sosyal bilimlerde kullanılan sistematik bir yöntemdir. Geleneksel sosyal bilimler araştırmalarının neredeyse tam tersi felsefeyle işleyen bir araştırma yöntemidir. Bir hipotezle başlamaktansa, ilk aşamada çeşitli yöntemlerle veri toplanır. Toplanan veriden, bir dizi kod yardımıyla yazının bütünü içinden çekilen kilit noktalar belirtilir. Kodlar, benzer kavramlara göre sınıflandırılır, böylece üzerinde çalışması kolay bir hal alırlar. Bu kavramlardaki kategoriler oluşturulur, bu da teorinin oluşturulmasındaki veya tersine mühendislik (reverse engineering) hipotezi oluşturmadaki temel aşamadır. Bu, geleneksel araştırma modeliyle zıt yapıdadır, çünkü araştırmacı teorik bir çerçeve seçer ve ancak ondan sonra modeli çalışılacak konu fenomenine uygular” (*Wikipedia, Grounded Theory Method*).

Yeşilçam’da belediye başkanı ve yerel seçim filmlerinin tümünü çeşitli açılardan analiz etmektense, çalışmada sadece komedi figürü olarak ortaya çıkan belediye başkanlarının ve kullandıkları argümanların benzer yanları tespit edilerek belediye başkanları hakkındaki bakış açısı veya yerel seçimlerde verdikleri mesaj tespit edilmektedir. Bu durum aynı zamanda çalışmanın sınırlıklarını da oluşturmaktadır.

BULGULAR

Yeşilçam’da da Yeni Türk Sineması’nda da Taşra Komedi

Hasip ile Nasip (1976), *Zübük* (1980), *Üçkağıtçı* (1981) *Selamsız Bandosu* (1987) ve *Koltuk Belası* (1990) klasik Yeşilçam dönemi filmleriyken, *Vizontele* (2001), *Vizontele Tuuba* (2004), *Muhafif Başkan* (2013), *Hükümet Kadın* (2013), *Hükümet Kadın 2* (2014) ve *Dursun Çavuş* (2014) adlı filmler Yeni Türk Sineması’na ait filmlerdir. Kemal Sunal, Yeşilçam döneminde yapılan bu beş filmin üçünde *Zübük* (1980), *Üçkağıtçı* (1981), *Koltuk Belası* (1990) başrolde oynamaktadır. 1990 yılı her ne kadar Yeşilçam döneminin çoktan bittiği, ardından gelen duraklama dönemlerinin de sonu ve Yeni Türk Sineması’nın başlangıç tarihi gibi kabul edilse de *Koltuk Belası* (1990) bütün sinematografik özellikleriyle Yeşilçam dönemini temsil etmektedir. Burada bahsedilen Yeşilçam döneminin Kemal Sunal’ın oynamadığı diğer iki filminde ise yine Yeşilçam’ın Kemal Sunal kadar ünlü aktörleri görülmektedir. *Hasip ile Nasip* (1976) rollerinde Zeki Alasya ve Metin Akpınar’ı belediye başkanlığını kazanmak için kıyasıya yarışan iki eski arkadaş ve ezeli rakip olarak görürüz, *Selamsız Bandosu* (1987) filminde ise belediye başkanı Şener Şen’dir. Bu yüzden Yeşilçam

döneminde yapılan belediye başkanı ve belediye başkanları seçimleriyle ilgili filmlerle ilgili olarak ilk akla gelen isim şüphesiz Kemal Sunal'dır. Hatta Kemal Sunal filmleri dendiğinde bu filmler de ilk akla gelmektedir. Yeşilçam döneminde belediye başkanı rollerini dönemin en ünlü komedyenleri oynamıştır. Bu da filmlerin geniş bir izleyici kitlesine ulaşmasını sağlamıştır.

Hem Yeşilçam döneminde hem daha sonra belediyecilik filmleri taşra komedisi olarak temsil edilmiştir. Yeşilçam döneminde, belediyeciliğin çok gelişmediğini, İstanbul ve Ankara dışında neredeyse tüm Türkiye'nin taşradan ibaret olduğunu ve belediye başkanlarının da "taşralı" olduğunu kabul etsek bile, Yeni Türk Sineması döneminde Türkiye'nin önemli oranda kentleşme göstermesine rağmen, belediye ile ilgili filmlerin hala taşrada geçmesi ve taşra komedisi olarak görülmesi tartışmaya değer bir konudur. Bu konu Yeni Türk Sineması dönemi ağırlıklı olarak hem kentleşme hem de Türk Sineması tarihi açısından tartışılmalıdır.

Belediye başkanlarını ve belediye seçimlerini bir komedi figürü olarak ele alan filmleri Yeni Türk Sineması'nda ilk Yılmaz Erdoğan'ın yaptığını görüyoruz. Filmlerinde hem sanat hem de gişe kaygısı güden Yılmaz Erdoğan'ın *Vizontele* (2001) ile yaptığı çıkış, hem Yeşilçam dönemi sonrası yeni Türk Sineması'nın büyük başarısı hem de Yeşilçam Sineması dışındaki ilk belediye başkanı filmi olması açısından da değerlendirilmeli. Yılmaz Erdoğan, *Vizontele* (2001) ve *Vizontele Tuuba* (2004) ile büyük gişe başarıları elde edince, hem taşradan hayata bakan benzer filmler yapılmaya başlanmış hem de bir süredir iyice unutulmuş belediye başkanları birer komedi figürü olarak tekrar sinemaya dönmüştür. *Kırşavoğlu*, "80'li yıllardaki çöküş ve 90'lı yıllardaki küllerinden doğma hadisesinden sonra nihayet 2000'li yıllarda birçok açıdan daha iyi durumda olan bir *Türk Sineması'ndan* bahsedilebilir" (2005: 205 – 216) diyerek *Yeni Türk Sineması'nın* sinemaya yeni bir soluk getirdiğini belirtmektedir. *Kırşavoğlu* bu dönemde "hem gişe filmleri seyircisine istediğini vererek döngüyü sağlamakta hem de sanat filmleri kavramının içi fazlasıyla dolmaktadır. Her festivalde ödüle boğulan bir Türk Sineması'ndan bahsetmek neredeyse mümkün" demektedir (2005: 205 – 216). İşte tam da bu yıllarda Yılmaz Erdoğan'ın sevimli ve komik belediye başkanları vizyondadır. Buna rağmen, Erdoğan yaşanan döneme dair bir belediye başkanı komedisi çekme yerine 1980 öncesi dönemin kasabalı bir başkanını çekmeyi, dönem filmi çekmeyi uygun bulmuştur. Yani Yeni Türk Sineması döneminde de Yeşilçam dönemi Türkiye'si çekilmiştir

Yeni Türk Sineması'nın asıl özelliğinin klasik Yeşilçam Sineması anlayışından kopuş olduğunu söylemek mümkündür. Ancak, Yeşilçam döneminde yapılan belediye başkanları komedisiyle Yeni Türk Sineması döneminde yapılan belediye başkanları filmleri arasında ciddi bir kopuştan bahsetmek mümkün değildir. Hatta iki dönemin benzer temalı filmleri arasında bir süreklilik olduğundan bahsetmek daha doğrudur. Yeşilçam, belediye başkanları filmleriyle, Yeni Türk Sineması belediye başkanları filmleri arasındaki süreklilikten bahsederken, taşra filmleri kavramını da kısaca tartışmak gerekiyor. "Taşra filmi" kavramı belediye başkanları filmleriyle ilgili tüm tartışmalarda karşımıza çıkacaktır, çünkü belediye başkanı ve belediye 2000'li yıllarda da hala taşra içinde değerlendirilmektedir. Olayın ekonomik yönüne dikkat çeken *Cerrahoğlu Zıraman*, "1990 sonrası yaptıkları filmlerle ülke içinde ve dışında dikkat çeken yönetmenlerin tamamıyla ortak olmasa da bazı tercihlerinden genel olarak bahsetmek mümkün" olduğunu söylemektedir. *Cerrahoğlu Zıraman*'ın söyledikleri belki de Yeni Türk Sineması yönetmenlerinin neden daha fazla sanat sinemasına yöneldiklerini de açıklamaktadır. "Birçok yönetmen ilk filmlerine bireysel ve küçük öyküler anlatarak başlamıştır. Bunda yapım masraflarını asgaride tutma gerekliliğinin yarattığı yapımda minimalist tercihlere yönelmenin payı büyüktür. Bireysel öykülerin taşra ya da varoşlar arka planında geçtiğine çok sık rastlanabilir" (2005: 72).

Bütün bunların dışında belki de en önemlisi 2000'li yıllardan, 1950'lere, 1960'lara, 1970'lere bakan ve başrolünde belediye başkanı olan filmlerde, "eskiden böyleymiş, eskiden ne kadar komikmiş" algısının da yaratılmaya çalışıldığı görülmektedir. Özellikle Sermiyan Midyat'ın Hükümet Kadın ve Ali Engin'in Dursun Çavuş filmlerinin yapıldığı 2000'lerin Türkiye'si'nde artık belediye ve belediye başkanlarının konumu bir komedi unsuru olarak ele alınmayı hem yönetmen hem de seyirci açısından ele alacak haklı malzeme vermemektedir. Belediyeler kurumsallaşmış, belediye yetkileri ve sorumlulukları artmış, uzman, proje geliştiren, büyük bütçeleri yöneten belediye başkanları oraya

çıkıştır. Belediye başkanlarının durumu artık komedi olmaktan çıkmıştır. Türkiye'nin kentleşmeye doğru evirildiği bu yıllarda taşra komedisi de yerini kent filmlerine bırakmıştır.

Filmlerin ortak özelliklerine şimdi tek tek bakalım:

- 1. İncelenen 11 filmin hepsi taşrada geçmektedir. Filmlerde belediyenin taşraya ait bir yönetim birimi, belediye başkanının da taşralı olduğu görülmektedir. Hatta belediye sadece kasabaya özgü bir olgudur. Büyük kentte geçen bir film olmadığı gibi, modern fiziki koşullara sahip bir belediye binası da bulunmamaktadır. Belediye başkanları, okumuş olsalar bile taşralı, yaşadığı beldenin yaşamıyla uyumlu, halktan biridir. Halkın dilinde ve halkın düzeyinde çekilen bu taşra komedileri, dekor ve mekân olarak bu beldelerde çekilmiş görünmektedir. Önemli bir ayrıntı da taşrada yaşayan herkes klasik köylü görünümünde, şiveli konuşmakta ve yoksul durumdadır.**

Bütün filmlere bakıldığında, *Dursun Çavuş* (2014) hariç, hepsinin Anadolu'da küçük bir kasabadaki belediye başkanını veya belediye başkanlığı seçimlerini incelediği görülmektedir. *Dursun Çavuş* (2014) filmi de zaten Türkiye'nin en küçük illerinden biri olan Adıyaman'da 1973 yılında gerçekleştirilen belediye başkanlığı seçimlerindeki komik durumları ele almaktadır. Filmlerin büyük çoğunluğu ülkenin doğusundaki ya da iç Anadolu'daki yoksul ve geri kalmış beldelerde geçtiği izlenimi vermektedir. Bir istisna olarak bazı sahnelerde deniz olduğu dikkate alınırsa *Koltuk Belası*'nın (1990) Ege kenarında bir kasabada geçtiğini söylemek gerekmektedir. Ege sahillerindeki bu ilçe de, kente ilişkin endüstriyel veya anonim ilişkilerin kurulduğu ya da profesyonel ticaretin döndüğü değil yine herkesin birbirini tanıdığı ve esnaftan oluşan bir ekonomik hayatın görüldüğü bir küçük kasaba konumundadır. Filmlerde, tozlu topraklı yolları, kırık dökük evleri, iş bekleyen esnafları, kahvede oturan işsiz güçsüz insanlarıyla yoksul kasabalar görsel olarak büyük yer tutar. Belediye binalarının içten ve dıştan görülen fiziki koşulları da belediyelerin adeta tarihin durduğu bir dönemden kalma terk edilmiş köhne yapılar olduğunu hatırlatmaktadır. Filmlerin hepsinde köylüler ya ağalık yüzünden, ya sömürücü politikacılar aracılığı ile ya da merkezi iktidarın ilgisizliği sonucu ve daha birçok nedenden dolayı hem yoksul hem de cahil bırakılmışlardır.

Hasip ile Nasip (1976), *Zübük* (1980), *Üçkağıtçı* (1981), *Selamsız Bandosu* (1987), *Koltuk Belası* (1990), *Vizontele* (2001), *Vizontele Tuuba* (2004), *Muhalif Başkan* (2013), *Hükümet Kadın* (2013), *Hükümet Kadın 2* (2014) ve *Dursun Çavuş* (2014) filmlerine tek tek bakıldığında, bu filmlerin yoksul köylü filmleri olduğu da söylenebilir. Aslında Cumhuriyet ile birlikte yürürlüğe giren “köylü milletin efendisidir” ideolojisine de bir eleştiridir bu filmler. Şefi Mardin, yüksek bürokratlar tarafından ortaya konan “ideal Türkiye” tablosunun çoğu kez gerçeğe uymadığını anlatmaktadır. Mardin, köylülerle ilgili durumun da samimiyetsiz olduğunu vurgular:

“1930 ila 1945 seneleri arasında entelektüel muhteva iddia eden programlardan en basit afişlere kadar,, haberleşme vasıtalarında, inkılabın yarattığı köylü az çok şu çizgilerle tasvir ediliyordu: Osmanlı İmparatorluğu devrinde köylü, fakir, cahil, en basit haklardan mahrum, zavallı bir mahluku. Devlet ve hususi şahıslar tarafından asırlarca istismar edilmiş, posası çıkmıştı. Şimdi ise köylünün hayat seviyesi yükseliyordu. Okuması temin edildiği gibi, insan haklarına sahip olmanın tadını çıkarıyordu. Böylece, inkılaplar sayesinde, zengin, temiz, okumuş hürriyetiyle mağrur, “ileri” bir köylü tipi teşekkül etmişti. Aslında bu köylü tipi, onu yaratanların muhayyilesinden başka bir yerde yaşıyordu” (2015: 245).

Mardin'in 1830 ila 1945 yılları arasında yaratılmadığını söylediği köylü tipi bu filmlerde de görüldüğü gibi daha sonra da yaşamıyor. Hakkari'de 1970'li yıllarda insanların hala televizyon diye bir şey duymadığını, 1973 yılında Adıyaman'da belediye başkanının rakip adayı belediyeye çağırıp falakaya yatırdığını, insanların hemen her yerde yağmur duasına çıktığını ve daha da kötüsü bunları sıradan küçük köylerde değil kasabalarda görüyoruz.

- 2. Belediye başkanının partisi değil, kendisi önemlidir. Seçim kampanyalarında parti bir öneme sahip değildir hatta başkan adayları oldukça apolitik görünmekte, partisi ile birlikte ele alınmamaktadır. Kazanmış adayın belediye başkanlığı sırasında da partisi gündeme gelmemekte yolsuzluk yapıp yapmadığı, yolsuzluğa göz yumup yummadığı**

tartışılmaktadır. Mücadele dürüstlük ile yolsuzluk, gericilik ile ilerçilik, modernlik ile tutuculuk arasında sürmektedir ve bu iki çizgi arasındaki çelişki, siyasi gerilimden çok kişisel komik husumetler olarak ele alınmaktadır.

Halkın belediye başkanlığı seçimlerinde adayın partisine değil de kişiliğine / kimliğine baktığı görülmektedir. Aday karşısında seçmenin ortak bir beklentisi ya da davranış kalıbı yoktur. Örneğin *Hasip ile Nasip* (1976)'te beklenildiği gibi halk, daha önce belediye başkanlığı yapmış kişilerin çocukları olan Hasip ve Nasip'ten birine değil, üçüncü adaya oy atmıştır. *Zübük* (1980), halkı tamamen kandırarak, göz boyayarak ve rakip adaya karşı her türlü hileyi yaparak seçim kazanmıştır. *Üçkağıtçı* (1981) filminde ise halk Rıfki'yi (Kemal Sunal) sırf günlük ihtiyaçlarına cevap verdiği için seçmiştir. Rıfki, yağmur duasına çıkan köylüler için yarım saat içinde yağmur yağdırır, üfürükçülük yapar, evde kalmış yaşlı kadınların kısmetini açar, kötürümleri üfleyerek ayağa kaldırır. Halk elbette bu adaya oy atacaktır. Karşı aday ise, tefeci bir ağıdır. Halk ayrıca, tefecinin elinden kurtulmak için de Rıfki'ya oy verir.

Hükümet Kadın (2013) ise, ölen kocasının yerine başkanlık ailede kalsın, başkanın çocukları arasında adaylık yarışı yüzünden husumet çıkmasını ve rakip aday seçilmesini diye aileye yakın becerikli belediye meclis üyelerinin el çabukluğu ile göreve getirilir. *Vizontele* (2001), *Vizontele Tuuba* (2004), *Muhalif Başkan* (2013), *Hükümet Kadın 2* (2014) ve *Dursun Çavuş* (2014) filmlerinde ise, belediye başkanları zaten görevdedirler. Görevde olan belediye başkanlarının da siyasi olmayan, kişisel motivasyonlarla hareket eden rakipleri vardır. *Hükümet Kadın 2* (2014)'de muhalif adayın konuşmalarından belli bir siyasi çizgiye sahip olduğu görülse de komik halleriyle daha çok kişisel hırsları yüzünden aday olduğu izlenimi vermektedir. *Muhalif Başkan* (2013)'da ise karşı aday cebini doldurma peşindedir, siyasi bir davası olmadığı gibi çevresindeki herkes de bu amacı paylaşmaktadır. *Muhalif Başkan* (2013)'da da herhangi bir siyasi yaklaşım veya diyalog göremeyiz. *Dursun Çavuş* (2014)'un aday olma gerekçesi ise, tamamen ailevi aşığılanma nedeniyledir. 1973 yılında Adıyaman'da yaşayan Dursun Çavuş, postacılık yaparak geçimini kazanan, politikayla ilgisi olmayan kendi halinde bir vatandaştır. Çavuş'un oğlu Abuzer, Belediye Başkanı Reşat Ağa'nın kızına aşık olunca işler karışır. Ağanın hışmına uğrayan, belediyede falakaya yatırılan Dursun Çavuş karısı Server ve arkadaşlarının gazına gelip belediye başkanlığına aday olur. Belediye Başkanı Reşat ağa da siyasi biri değildir, tamamen ağalık gücüyle belediye başkanlığı koltuğunda oturmaktadır.

Ancak bir istisna olarak *Vizontele* (2001) ve *Vizontele Tuuba* (2004) filmlerinde, siyasi parti ve belediye etrafında bir siyasallaşma görülmektedir. Her iki filmde de belediye başkanının modern, aydınlanmacı, kasabaya kütüphane ve televizyon gibi yenilikler getirmeye çalışan biri olduğunu görürüz. Karşı tarafta ise, televizyon projesiyle dalga geçen, kütüphaneyi “terör ve anarşi odağı” gören, daha muhafazakâr ve daha kendi çıkarları için hareket eden aday durmaktadır. Filmin komik yanlarından biri de zaten bu iki kişi arasındaki yaklaşım farkı üzerinden devam eden iki çizgi mücadelesi oluşturmaktadır.

3. Belediye başkanları kasabanın makûs talihini yenmek zorundadır. Yılladır çözülemeyen sorunlarını çözmek, yani kasabaya yol, su, elektrik getirmek; işsizlikle mücadele etmek, herkesi memnun edecek ve herkesin karnını doyuracak büyük projelere imza atmak için aday olurlar. Kasabalar hem altyapı eksikliği hem de geçim düzeyi ve gelecek beklentisi açısından geri kalmış, umutsuz görünümde dirler. Merkezi hükümetin el atmadığı bu beldelerde halk bir kurtarıcı aramaktadır.

Muhalif Başkan (2013)'da Zafer'in belediye başkanı olduğu kasabada, yoksulluk sonucu baş gösteren göç almış yürümüştür. Kasabanın nüfusu neredeyse yarı yarıya inince, Zafer beldesini kurtarmak için pek çok yola başvurur. Ancak başvurduğu her çözüm yolu rakibi Cengiz'in oyunlarına kurban gider. Zafer, danışmanı Özkan'ın ısrarını kıramaz ve kasabanın tanıtılması için festival düzenlemeyi kabul eder. Festival kasabanın makul talihini yenecektir. *Hükümet Kadın* (2013) ise, Midyat Belediye Başkanı Aziz Veysel, ilçeye su getirmeye çalışmaktadır. Su gelince, yol da yapılacak, elektrik de gelecektir. Sonra bir türlü yapılamayan okul da yapılacaktır. Aziz Veysel, su getirmek için

şehre gittiğinde bir trafik kazasında hayatını kaybeder ve yerine seçilen eşi Xate bu projeyi sürdürür; suyu da getirir, okulu da yapar.

Kasabaların en basit altyapı sorunları bile çözülmemiş, bu sorunların çözülmesi için belediye başkanları birer kurtarıcı gibi görülmektedir. *Selamsız Bandosu* (1987), bu tür filmlerin en iyi örneğini sunmaktadır. Selamsız, Anadolu'nun unutulmuş, şehre uzak, fakir kalmış bir beldesidir ve belediye başkanı kasabanın makûs talihini bir biçimde yenmeye çalışmaktadır. Bir gün belediye başkanı (Şener Şen) Cumhurbaşkanının kasabadan geçeceğini öğrenir ve cumhurbaşkanını karşılamak üzere bir bando kurmaya karar verir. Eğer Cumhurbaşkanı Selamsız'da inerse kasabanın bir türlü çözülmeyen sorunlarını kendisine anlatacak ve çözümü için adımlar atılacaktır. Ancak tren gelir, yavaşlar, herkes tam duracak sanırken Cumhurbaşkanı el sallayarak tren yavaş yavaş tekrar hızlanır. Kasaba yoksulluğu, çaresizliği, içine kapanmışlığı ile geride kalır. *Zübük* (1980) ve *Üçkağıtçı* (1981)'da ise, sorunların çözümü noktasında çaresiz kalmış halk, "üçkağıtçı" başkan adaylarının her dediğine inanmakta, çaresizlikten iyiyi kötüyü seçemez hale gelmektedir. Halk, kendilerini ve kasabayı kurtaracak bir kurtarıcı aramaktadır. Aslında bu kurtarıcı, belediye işlerinin iyi görülmesini sağlamakla halkı kurtarmayacaktır, halkı kurtaracak projeler geliştirerek başka hiç kimsenin yapmadıklarını yapacaktır. Halk belediye işlerinin tam ne olduğunu bilmediği gibi, belediye başkanı da kendisinin tam ne yakma üzere seçildiğini bilmemektedir.

Özgür İpek, "popüler sinema filmleri, tıpkı diğer ana akım medya unsurlarının yaptığı gibi egemen iktidar yapılarının düşünce ve değerlendirmeleri yaygınlaştırarak pekiştirme yoluna gider" der. İpek'e göre, "yoksulluk meselesine eğilir gibi görünen pek çok film, insanların yaşadığı sıkıntıları salt öykülerinin arka planına yerleştirmekle yetinirken, sorunların etraflı şekilde değerlendirilmesine imkân tanımaz" (2016: 151). İpek'e göre, bu tür filmler "idare altındaki sınıfların yönetime kendi rızalarıyla katılmalarına bir biçimde aracı olur. Filmsel çatışma evreninde hasıl olan gerilimler yumuşatılır, gerçekler gizlenir ve hiç olmayacak, beklenmedik uzlaşmalar ortaya koyulur. Bu şekilde 'her şey yolunda' mesajı verilerek seyirci rahatlatılır ve muhtemel bir toplumsal muhalefetin önüne geçilir" (2016: 151). Oysa bahsedilen bu filmlerde tam tersi olmaktadır. Gerilimler yumuşamaz, gerçekler gizlenmez yani filmler mutlu sonla bitmediği için, seyirci komedi olarak izlediği bu aksaklıkların aslında merkezi iktidarın taşraya yaklaşımının çarpıklığını, siyasetçinin kendi menfaati için çalışmasını ve seçmenin nasıl kandırıldığını görmektedir. Birer siyasi komedi olan bu filmler, öte yandan birer siyasi eleştiri filmleridir de.

4. Belediye başkanı adayları dini siyasete alet etmekte, dini kötüye kullanmakta ve rakibe karşı bu yollarla genelde başarılı olmaktadır. Halkın yaşantısında dini inanç ve ritüeller etkilidir ve önemli yer tutmaktadır. Az da olsa seküler adaylar daha fazla sevilmekte ve başarılı olmaktadır.

Dinin siyasete alet edildiğinin en başarılı örneği *Zübük* (1980)'te görülmektedir. Aziz Nesin'in aynı adlı romanından uyarlanan filmde, siyasetçi tipi ve siyasetçinin halkın değerlerini kullanması üzerine oldukça etkili taşlama yapılır. *Zübük*, rüşvet alırken yakalanıp memuriyetten atılan biri olduğu halde bir partiden kasabaya belediye başkanı adayı olmayı kolayca başarır. *Zübük*'ün en iddialı olduğu alanlardan biri halkın dini duygularını sömürmektir. Seküler aday avukat Burhan Bey'i dinsiz gibi göstererek ve kasabaya çok büyük bir cami yaptıracığı sözü vererek belediye başkanı seçilir. Seçilir seçilmez daha fazla rüşvet alır daha fazla halkı dolandırır ancak bu özelliği onu daha da yükseltir ve sonuçta *Zübük* bakan olur. *Zübük*'ün dinle bir ilgisi olmadığı gibi, halkın *Zübük*'ten büyük bir camii talebi de yoktur. Ancak *Zübük* böyle bir talebi ortaya atınca halk arkasından gitmektedir.

Dinin politikaya alet edilmesinin etkili örneklerinden birini de Hasip *ile Nasip* (1976)'te görürüz. Hasip, rakip adaylara göre daha etkili olacağını düşündüğü için dini söylemi kullanarak bir kampanya yürütmektedir. Seçilirse, kadınların dışarıya çıkmasını yasaklayacağını ve jimnastik bayramında kızların kısa etek giymesini yasaklayacağını falan söylemektedir. Bütün filmlerde dini ritüellerin veya batıl inançların etkili olduğunu görülmektedir. *Üçkağıtçı* (1981) ve *Hükümet Kadın* (2013)'da yağmur duasına çıkan köylüleri görürüz ve bu köylülere yağmurun nasıl yağdığını aslında ileri görüşlü imam bile anlatamaz. *Vizontele* (2001)'de hoca televizyonun günah ve uğursuz olduğunu yaymaktadır. *Zübük* (1980)'te halk okul değil cami istemektedir. Ancak Dursun *Çavuş* (2014)'ta tersi

bir durum söz konusudur. Mevcut belediye başkanı, başkan adayı Dursun Çavuş'u develerle yürüyüş yapmaya zorlamış, sonra da jandarmaya “şeriat isteyen yürüyüş yapıyor” diye ihbar ederek tutuklatmıştır. Burada, halkın veya politikacının dini duyguları veya dini duyguları politikaya alet etmesi değil, tersine bir rejim eleştirisi söz konusudur.

5. *Hükümet Kadın* (2013), *Hükümet Kadın 2* (2014) dışında bütün filmlerde kadın belediye başkanı temsil edilmiyor. Filmlerin anlatıldığı dönemde Türkiye’de kadın belediye başkanının sayısının çok az olduğu dikkate alınsa bile, filmlerdeki kadın temsilinin yine de sorunlu olduğu görülmektedir. Filmlerdeki kadınlar ya *Hükümet Kadınlardaki* belediye başkanı kadın gibi “deli dolu” ya da *Vizontele*’deki başkanın eşi gibi biraz “tuhaf” veya diğer filmlerde görüldüğü gibi kocalarını yolsuzluğa, istemediği halde aday olmaya, başkalarının haklarını yemeğe zorlayan olumsuz temsillerdir. Belediye başkanlığının bir erkek mesleği olduğu düşünülmektedir ve başkan eşleri olumsuzluk olarak yansıtılır. Kadın komedyenler ve diğer kadın oyuncular, belediye başkanını ve diğer kadınları yarı deli, kaçık veya tuhaf olarak temsil etmektedir.

Ryan ve Kellner, feminist ya da kadın yönetmenlerin ortaya çıkışına kadar Hollywood Sineması’nda kadınların erkek bakış açısından ele alındığını ve kadınların bağımlı uyruklar olarak temsil edildiğini yazıyor.

“Erkekler tarafından üretilen klişeler kadını dünyayı rasyonel olarak kavramaktan aciz gösteriyordu; bu, psikolojik olgunlaşmamışlığa işaret eden imgelerle canlandırılan bir eksiklik, nesnelere ayıramamak ya da dış dünyayla nesnel bir bağ kuramamak biçiminde ortaya çıkan bir yeteneksizlikti. Aile içi melodramın bulanık duygusal dünyasının geleneksel olarak kadına ait olması gibi, deli kaçık komedilerin, saçma melez dünyası da, noir filmlerinin aşırı derecede farklılaşmış hayalet dünyası da kadınındır. Kadınlar meşruiyet sınırlarını ihlal eden kural yıkıcılar olarak resmedilirler. Aynı zamanda, erkek arzularının fetişi, erkek iktidarının pasif doğrulayıcısı olarak konumlanırlar” (2000: 219).

Ryan ve Kellner’in bu paragrafta anlattığı her şey, sözü edilen belediye başkanı komedilerinde mevcuttur. *Hükümet Kadın* (2013) ve *Hükümet Kadın 2*³ (2014)’de ölen kocasının yerine belediye başkanı olan Xate hanım gerçekten de biraz “kaçık” olarak temsil edilir. Zaten geleneksel meşruiyet sınırlarını yıkarak “Midyat’ın ilk kadın belediye başkanı” olmuştur, okuryazar değildir ve pek de kural – kanun tanımaz. Çarşı esnafını da evdeki 9 çocuğunu da aynı yöntemlerle hizaya getirir. Eşinin başlattığı Midyat’a su getirme projesini devam ettirmek için canla başla ve biraz da deli dolu bir tarzla çalışır. Kızların okula gönderilmeleri ve genç yaşta evlendirilmemeleri için yürüttüğü çalışma her ne kadar bir kadın olarak döneminin anlayışına göre bir hayli ilerici adımlar olsa da Xate hanımın yaklaşım tarzı kadının çok da bilinçli olmadan adım attığı izlenimi vermektedir. Bir komedi filminin güldürüyü hedefleyen diyalogları içinde başarılı belediye başkanı Xate Hanım, başarılı bir komedi figürüne rahatça dönüşmektedir. Filmde sadece Xate Hanım “kaçık” değildir, Xate hanımın karşısındaki aday Faruk’un eşi de bir hayli tuhaf, bir hayli kaçık çizilmiştir.

³ Her iki filmi de hem yönetip hem de filmlerde oynayan Sermiyan Midyat, çeşitli yerlerde, burada belediye başkanı konumundaki Xate hanımın babaannesi Zekiye Midyat olduğunu açıklamıştır. Ancak, ailenin diğer üyeleri Sermiyan Midyat’ın Xate hanımı gerçeğe uygun resmetmediğini, kendilerini ‘maskara ettiğini’ iddia edip yönetmen hakkında mahkemeye bile başvurmuşlardır. Zekiye Midyat’ın oğlu Ferit Midyat, filmin yönetmeni amcasının oğlu Sermiyan Midyat’ı mahkemeye verdi. Filmde cahil bir kadın olarak anlatılan annesinin 5 dil bildiğini belirten Ferit Bey, "Filmde amcalarını rüşvetçi olarak gösterdi. Ancak ailede rüşvet almak suçundan hüküm giyen tek kişi Sermiyan’ın babasıdır. Ailemizi maskara yaptı" dedi. Sermiyan Midyat ise Ferit Midyat tarafından tehdit edildiği iddiasıyla polise başvurdu.

<http://www.haberturk.com/magazin/fiskos/haber/896007-ailemizi-maskara-etti>

Büyükçekmece Belediyesi Meclis Üyesi Ahmet Şahin aracılığıyla Zekiye Midyat’ın oğlu Ziver Midyat ile bir telefon görüşmesi gerçekleştirilmiştir. Ziver Midyat, annesi Zekiye Midyat’ın gerçekten de belediye başkanı olan babası Nuri Midyat’ın ölümü üzerine 1957 – 1961 yılları arasında Midyat’ta belediye başkanlığı yaptığını belirtmiştir. “Film ile realite arasında dağlar kadar fark olduğunu” belirten Ziver Midyat, ailevi meseleler nedeniyle Sermiyan Midyat’ın gerçeğe uygun davranmadığını söyledi. Belediye başkanı iken annesine ağabeyinin ve kendisinin yardımcı olduğunu belirten Ziver Midyat, zaten kendisinin daha sonra 1963 – 1977 ve 1984 – 1989 yılları arasında belediye başkanlığı yaptığını söylemiştir. Ziver Midyat, babasının ve annesinin de belediye başkanı olduğu tek belediye başkanının “galiba” kendisi olduğunu ayrıca belirtmiştir.

Burada Xate Hanım rolünde oynayan Demet Akbağ'ın *Vizontele* (2001) ve *Vizontele Tuuba* (2004)'de de biraz kaçık, biraz tuhaf bir biçimde belediye başkanının eşini oynadığını hatırlatmak lazım. *Zübük* (1980)'ün eşi de muhalif bir adamın kızyiken Zübük'le evlendikten sonra çok çabuk “belediye başkanı eşi” ve “milletvekili eşi” rolüne bürünmüş ve Zübük'ün olumsuz görünüşüne ayrıca olumsuzluk katmıştır. Kadınların “olumsuz” temsiline başka bir örnek ise, *Koltuk Belası* (1990)'nda başkanın eşinin başkanı önce başkan olmaya, sonra da yolsuzluk yapmaya, gözünü açmaya zorlamasıdır. *Dursun Çavuş* (2014)'u belediye başkanı olmaya iten ısrarlı ve ihtiraslı güç ise “başkan karısı olmak isteyen” eşidir. *Üçkâğıtçı* (1981)'de ise, gözü doymaz, başkasının toprağını ve evini ele geçirmeye çalışan bir kadın görürüz. *Hasip ile Nasip* (1976)'de belediye başkanı adaylarının uğruna kıyasıya mücadele ettiği kadın, kaymakamın kızı değil sevgilisidir. Buradaki kadın da ihtiraslı ve çıkarları için herkesi kullanan bir olumsuz figür olarak temsil edilmiştir.

6. Hem merkezi iktidarın taşraya bakışı hem de taşranın merkeze bakışı gayet olumsuzdur. Merkezi iktidar taşrayı anlamamakta, taşranın sorunlarını ve ihtiyacını bilmemektedir. Merkezi planlamaya göre taşraya yaklaşılmaktadır. Taşra bir cezalandırılma yeridir. Taşra da merkezden korkmakta, merkeze güvenmemekte ve merkezden çok uzaktadır.

Merkez taşra ilişkilerinin daha iyi işlendiği filmler, *Selamsız Badosu* (1987), *Vizontele* (2001), *Vizontele Tuuba* (2004), *Hükümet Kadın* (2013) ve *Hükümet Kadın 2* (2014)'dir. Merkez – taşra ilişkileri birer komedi figürü olarak ele alınırken aslında her bir film, merkeze karşı ciddi siyasi eleştiri taşımaktadır. *Selamsız Badosu* (1987)'nda umudunu yurt gezisine çıkan Cumhurbaşkanı'nın kasabalarına uğramasına bağlayan Selamsız halkı trenin kasabada durmaması yani Cumhurbaşkanı'nın kasabaya uğramamasıyla adeta yıkılır. Güvendikleri devlet, hem halkın hem de seçtikleri belediye başkanının kalbini kırmıştır. *Vizontele* (2001)'de, taşrada halk televizyonun nasıl telaffuz edildiğini bile bilmezken, televizyon vericisi kurmaya gelen personelin taşraya yaklaşımı çok öğreticidir. Ankara'dan gelen TRT personeli sadece vericiyi teslim edip gitmek istemektedir; yani ne kurmakla ne de çalışıp çalışmadığıyla ilgilenmemektedirler. Verilen emri yerine getirip, bir de rakı içip Ankara'ya dönemeye çalışan personel kasabalıları modern iktidar belasıyla baş başa bırakıp gitmiştir. Kimse bırakın televizyon vericisinin nasıl kurulacağını televizyonun ne olduğunu bile bilmemektedir. Televizyon bir tek bir delinin ve (Deli Emin) ve belediye başkanının ilgilendiği, merkezden gelen tam bir baş belası olmuştur.

Vizontele Tuuba (2004)'da ise, merkez taşrayı memuru açısından bir cezalandırma yeri olarak görmektedir ama memur taşrada iyi şeyler yapınca bu sefer hem taşralılar hem de memur tekrar cezalandırılır. Kütüphanesi olmayan kasabaya kütüphane müdürü olarak sürgün edilen memur, tam kasabayla kaynaşmış kütüphane de kurduğu anda askeri darbe olur, hem kasabalılar hem de kendisi tutuklanır. Taşraya merkezden gelen her şey, taşrayı merkeze yaklaştırmaz, taşrayı daha da karmaşılaştırır.

“Vizontele Tuuba'da öykünün hatırlanan geçmişini anlatan bölümü, küçük taşra kentine dışarıdan gelen “iyi” bir şeyle (Sernikli Ailesi) başlar, “kötü” bir şeyle (askeri darbe) biter. “İyilik” kısa süreli “kötülük” ise kalıcıdır. Filmin ortalarında, anlatıcı Yılmaz'ın sesi kentte kurulan panayırlardan söz ederken, “her şeyin bittiği yerde başlayan şehre bazen güzel şeyler de gelirdi, ama hiç biri uzun süre kalmazdı,” der. Gerçekten de kente bir “hediye paketi” gibi gelen Sernikli ailesinin ne kendisi ne de başlattıkları olumlu şeyler (halk kütüphanesi) kalıcı olur. Askeri darbe yerel dinamikleri oluşturmuş kültürel dokuyu, hayatları, ilişkileri paramparça eder. *Vizontele*'nin sonunda, televizyonun taşrayı merkeze yaklaştırmasıyla eşzamanlı gerçekleşen kayıp (Rıfat'ın ölümü), gelecekte yaşanacak daha büyük yıkımların habercisi gibidir. *Vizontele Tuuba*'da bu büyük yıkımın bir aşaması daha gerçekleşir, dışarıdan gelen müdahale ile taşranın korunaklı dünyası biraz daha parçalanır” (Suner, 2006: 69).

Hükümet Kadın (2013)'da ve *Hükümet Kadın 2* (2014)'de kasabalılar ve belediye başkanı kasabaya su getirmek istemektedir, devletten su borusu beklemektedir ama devlet kasabaya damızlık boğa ve inek gönderir. Yine belediye başkanının su geçireceği yerden merkezi planlama ile Ankara tam da yol geçirmiştir. Bu filmlerde kasabalıların en korktuğu şey Ankara'dır. Ankara'dan bir mektup geldiğinde açıp okumak, Ankara'dan gelen resmi yazıyı okuyup imzalamak büyük cesaret ister. Çünkü Ankara'dan gelen her şey Ankara'nın memuru için de kasabalılar için de bir haksız yaptırım anlamına

gelmektedir. *Hükümet Kadın 2* (2014)'de kaymakama gelen bir mektup tesadüfen oğlunun eline geçince oğlunun duyduğu korku ölüm haberi almış gibi bir korkudur. Taşralılar birbirini sürekli Ankara'ya şikâyet eder. Ancak, Ankara taşrayı cezalandırmaya gelirken nereye geldiğini, gittiği yerin realitesini bilmemektedir, örneğin gönderilen müfettiş mayınlı araziye girip arazide saatlerce mahsur kalır.

7. Belediye başkanının adı mutlaka yolsuzlukla anılmaktadır. Hatta adaylıktan itibaren yolsuzluk ve kayırmacılık kavramları belediye başkanı ile birlikte anılmaktadır.

Belediye başkanı her zaman yolsuz değildir ve *Koltuk Belası* (1990) filminde olduğu gibi çoğu kez de başında yolsuzluklara karşıdır hatta yolsuzluklara karşı olduğu için seçilmiştir. Ancak ya aile çevresi, ya siyasi çevresi ve çıkar grupları ya da siyasi partisi başkanı yolsuzluk ve kayırmacılık yapmaya zorlamaktadır. Belediye başkanı da adeta Koltuk Belası'na yolsuzluğa karışmaktadır. Koltuk Belası'nda dürüstlüğü ve saflığı ile ünlü belediye imar müdür yardımcısı bir siyasi parti tarafından belediye başkanı adayı gösteriler ve seçilir. Yeni seçilen başkan dürüst uygulamalar yapmaya başlar ve hemen kendisini seçtiren çevre başta olmak üzere kasabada hemen herkesin düşmanlığını kazanır. Ekmeğin gramajıyla oynayan fırıncı da, benzine su katan benzinci de dürüst başkanın gitmesini istemeye başlar. Partinin milletvekili bir gün belediye başkanını çağırır ve partisinin ismini sorar. Milletvekili, belediye başkanının söylediği isme itiraz eder. Milletvekiline göre partinin ismi, “Devletin Malı Deniz, Yemeyen Domuz” partisidir. Bundan sonra dürüst belediye başkanı işi kendi heykelini yaptırmaya kadar götürür. Eşi ve çocukları da ayrı bir iktidar odağı halini alır.

Belediye başkanları ile ilgili komedi filmlerinin yolsuzluk ve kayırmacılıkla ilgili anlayışı aşağı yukarı bu partinin adındaki yaklaşıma uygundur. Politikacı, ister partisi olsun ister partisi olmasın yolsuzluk yapmaya “teşne” olarak algılanmaktadır ve politikacı tipinde somutlaşan isim ise Zübük'tür. Bu filmlerde, belediye başkanlarının çoğunun partisi yoktur hatta belediye başkanlarının çoğu siyasi de değildirler. Ancak yine de belediye başkanının ve siyasetçinin yolsuzluk yaptığı veya yolsuzluk yapmaya yatkın insanın politikacı olduğu gibi bir izlenim ortaya çıkmaktadır.

Yolsuzluk sadece kendine ve yakınlarına maddi çıkar sağlama yolsuzluğu da değildir. Örneğin Dursun Çavuş'u seçim öncesi hapse attırarak entrikayı planlayan var olan belediye başkanı siyasi yolsuzluk yaparken, *Zübük*'teki başkanın attığı her adım başka tür bir yolsuzluk ve dalavere örneğidir.

SONUÇ

İncelenen filmler, Türk belediyecilik tarihi açısından her alanda kapsamlı bilgiler sunmaktadır. Filmlere bakarak, yıllar içinde belediye mekânlarının evriminden, seçim vaatlerinin değişimine, adayların geliştirdiği yerel projelerden dini motifleri nasıl kullandıklarına, halk kahramanı görünen belediye başkanının seçildikten sonra çıkar çevrelerine nasıl teslim olduğuna kadar birçok alanda detaylı izlenimler elde etmek mümkündür. Belediye başkanlarının sinemada nasıl temsil edildiğini incelemek bir yandan da belediyecilik tarihini incelemeye gerektirmektedir. Çünkü birer komedi figürü olarak temsil edilen belediye başkanlarının konumları çarpık siyasi düzen ve ilişkileri de anlatmaktadır. Öte yandan bu komik filmler, hem yönetim katına hem de seçmene ciddi uyarılarda ve eleştirilerde bulunmaktadır.

Çiner'e göre, “sinemanın toplumu yansıttığı düşüldüğünde, anlatılanın topluma ayna tutma rolü yadsınamaz. Aynı şekilde talep edilen bir toplum için yönetimin de sinemayı etkilediği ve dönüştürdüğü bir diğer gerçekliktir” (Çiner, 2016: 100). Ele alınan bu filmlerin, özelde bir dönemin belediye başkanlarını ve seçim kampanyalarını yansıttığı düşünüldüğünde, yerel yöneticilerin ve yerel yönetimlerin geçirdiği evrimde mutlaka bu filmlerin de etkisinin olduğu kabul edilmelidir.

Belediye başkanlarının birer komedi unsuru olmaktan çıkıp, modern yöneticiler halini almaya başladıkları bugünkü yerel yönetim anlayışında elbette daha güncel belediye başkanlarının sinemada temsili ile hem belediye başkanları hem de yerel yönetimler daha da gelişecektir. Ancak son dönemde Türk belediyeciliğinin geçirdiği evrim sinemaya yansımamaktadır. Yönetmenler, bugünkü görünüşü anlatmak yerine geçmişteki durumu temsil etmeyi tercih etmektedir. Bunda Türkiye'de siyasi kültür

ve eleştiri kültürü açısından son dönemde yaşanan değişim mutlaka bir payı olmalıdır. “Devletin Malı Deniz, Yemeyen Domuz” Partisi’nin de Zübük’lerin de olmadığı bir siyasi kültür, bir yerel yönetim kültürü ise, daha fazla siyasi eleştiri ve daha fazla siyasi eleştirel filmlere gösterilen hoşgörü ile sağlanacaktır.

KAYNAKÇA

Bayraktar, Ulaş S. (2007), “Turkish Municipalities: Reconsidering Local Democracy Beyond Administrative Autonomy” *European Journal of Turkish Studies*

<http://www.ejts.org/document1103.html>

Çiner, Can Umut (2016), “Yönetim ve Sinema”, Prof. Dr. Oğuz Onaran’a Armağan, Erdoğan, Şulenur Özkan ve Zengin Ozan (edi.) Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi araştırma ve Uygulama Merkezi, S. 87. 104.

Çomu, T ve Halaiqa, İ. (2015), “Web İçeriklerinin Metin Temelli Çözümlemesi.” *Yeni Medya Çalışmalarında Araştırma Yöntem ve Teknikleri*, Binark, Mutlu (Der.), Ayrıntı Yayınları, İstanbul.

Findley, Carter V. (1985). “19. Yüzyılda Osmanlı İmparatorluğu’nda Bürokratik Gelişme”, *Tanzimat’tan Cumhuriyet’e Türkiye Ansiklopedisi*, 1. Cilt, İletişim Yayınları, İstanbul, ss.259 - 262.

İpek, Özgür (2016), “Vicdan ve Ölüm Üçgeni” Ekseninde Aynı Kentlerin G’ayrı Dünyaları, “Gözdeki Kıymık” içinde, Hazırlayanlar: Hüseyin Köse, Özgür İpek, Metis, İstanbul.

Mardin, Şerif (2015), *Türkiye’de Toplum ve Siyaset*, İletişim Yayınları, 21. Baskı, İstanbul.

Suner, Asuman (2005), *Hayalet Ev, Yeni Türk Sinemasında Aidiyet, Kimlik ve Bellek*. İstanbul, Metis

Kırşavoğlu, Onur (2005), *Türk Sinemasında Çöküş ve Yükseliş Dönemleri*, Doğu – Batı dergisi, Sayı 75. Sayfa 205 – 216, İstanbul

Özdemir, M. (2010), “Nitel Veri Analizi: Sosyal Bilimlerde Yöntembilim Sorunsalı Üzerine Bir Çalışma.” *Eskişehir Osmangazi Üniversitesi sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt 11, Sayı 1: 323 – 343.

Zıraman Cerrahoğlu, Zehra (2005), *1990 Sonrası Türkiye Sineması ve Reha Erdem Filmleri*, Doğu Batı dergisi, Sayı 74, Sayfa 67 - 86

Ryan, Michael, Kellner Douglas (2000), *Politik Kamera*, ayrıntı Yayınevi, 2. Baskı.

<http://edtechsdu.wikispaces.com/file/view/GROUNDED+%28G%C3%96M%C3%9CL%C3%9C%29+TEOR%C4%B0.pptx>. (Erişim; 25. 01. 2016).

VIII. BÖLÜM

TEKNOLOJİ KULLANIMI VE BELEDİYELER



DOĞU ANADOLU BÖLGESİNDE İŞLER NASIL YÜRÜYOR?

E-BELEDİYE UYGULAMALARINDA YÖNETİŞİM DÜZEYLERİ VE DOĞU ANADOLU BÖLGESİ İL BELEDİYELERİ ÜZERİNDEN BİR İNCELEME

Yasemin HAYTA¹
Mehmet NALBANT²

ÖZET

İletişim ve bilişim teknolojilerinde yaşanan gelişmeler, küreselleşmenin etkisi ile şekillenen yenedünya düzeni kamusal hizmet sunan birimlerin yapılarını ve iş görme şekillerini de değiştirmeye ayak uyduran bir hal almaya zorlamaktadır. Artan şehirleşme süreci; ihtiyaçları ve talepleri çeşitlendirirken aynı zamanda da nitelik olarak farklılaştırmıştır. Belediyeler artık sürekli artan ve karmaşıklaşan taleplerle karşı karşıyadır. E-belediye genel anlamı ile yerelin sunduğu/sunacağı hizmet ve faaliyetlerde enformasyon teknolojisinin kullanılması, özellikle vatandaşlar için internet üzerinden hizmet sunumunun sağlanmasıdır. E-Belediye çalışmaları, kente ilişkin verilerin bilişim teknolojileri destekli çalışmalarla yönetilmesini, verilerden kent ve toplum yararına çeşitli bilgiler üretilmesini ve etkin biçimde vatandaşın hizmetine sunulmasını kapsayarak belediye-yerel halk arasında web yolu ile kaliteli hizmet sunmak; daha fazla halk kitlesine ulaşmak; belediye hizmetlerinde hız ve kolaylık sağlamayı amaçlanmaktadır. Günümüzde belediyeler, internet siteleri aracılığı ile etkileşim sürecine de katkı sağlamakta, klasik beledi hizmetleri hakkında bilgi ve erişimin dışında, demokratik yönetişimin sağlanmasında ve yönetsel etkinliğe ulaşmada çeşitli hizmetleri sunabilmektedir.

Çalışma; yönetim sağlanmasında e-belediyenin üstlendiği rolü ortaya koymayı hedeflemektedir. Bu amaçla elektronik ortamda belediyelerin sunduğu “kamu bilgilerine erişim ve saydamlık”, “çevrimiçi katılım ve danışma”, “oy kullanma ve yerel temsil (e-voting)” başlıkları ve bu başlık altındaki hizmetler, Doğu Anadolu Bölgesinde yer alan belediyelerin web siteleri (14 belediye) hedef evreni üzerinde incelenecektir. Çalışmanın yöntemi, yönetim sağlanması konusunda e-belediye uygulamalarının varlığı ve işlevselliği üzerinden yapılacak bir içerik-durum analizi ile nitel bir araştırmayı kapsamaktadır.

Anahtar Kelimeler: E-belediye, Akıllı Belediyecilik, Yönetişim

HOW DOES IT WORK IN EASTERN ANATOLIA REGION?

GOVERNANCE LEVELS IN E-MUNICIPALITY APPLICATIONS AND A REVIEW ON PROVINCIAL MUNICIPALITIES OF EASTERN ANATOLIA REGION

Yasemin HAYTA³
Mehmet NALBANT⁴

ABSTRACT

New world order shaped by the developments in communication and information technologies and the influence of globalization force the structures and transaction forms of the units, providing

¹ Yardımcı Doçent, Bitlis Eren Üniversitesi, ysaracbasi@beu.edu.tr

² Araştırma Görevlisi, Bitlis Eren Üniversitesi, mnalbant@beu.edu.tr

³ Assistant Professor, Bitlis Eren University, ysaracbasi@beu.edu.tr

⁴ Research Assistant, Bitlis Eren University, mnalbant@beu.edu.tr

public service, to keep pace with the changes. While increasing urbanization process has diversified the needs and demands, it has also differentiated them qualitatively. The municipalities now face with continuously increasing and complicated demands. The general meaning of e-municipality is the use of information technology in the services and activities offered/to be offered by the local and providing the services on the internet especially for citizens. E-municipality works aim to provide quality services between the municipality and the local people through the web including the management of data related to the city by works supported by information technologies, the production of various information from the data for the benefit of the city and the society, and offering them effectively for the services to the citizen, to reach more mass of people, and to provide speed and convenience in municipal services. Nowadays, municipalities also contribute to the interaction process through internet sites and they can offer various services for providing democratic governance and obtaining managerial activity other than information and access about the classical municipal services.

The aim of the study is to reveal the role of e-municipality in providing governance. For this purpose, the titles of "access to public information and transparency ", "online participation and consultation", "voting and local representation (e-voting)" and the services under these titles provided by the municipalities in the electronic environment will be examined over target population of web sites of the municipalities in the Eastern Anatolia Region (14 Municipalities). The method of the study involves a qualitative study with a content-situation analysis to be carried out on presence and functionality of e-municipality applications about ensuring governance.

Keywords: *E-municipality, Smart Municipality, Governance*

GİRİŞ

20. yüzyılın sonlarına doğru büyük bir gelişme gösteren bilgi iletişim teknolojileri sosyal, siyasal, ekonomik, hukuki ve kültürel bağlamda etki ederek toplumsal alanı dönüştürmektedir. Bilginin sermaye, hammadde, enerji ve insan gücü gibi üretim unsurlarından biri haline dönüştüğü, ekonomide hammadde ve ürün olarak kullanıldığı, herkes tarafından paylaşıldığı ve toplum içerisinde kültürel bir değer olarak kabul edildiği ve bilgi iletişim teknolojilerinin her alanda kullanılmaya başlandığı bilgi toplumunda, bu değişim teknoloji ve bilişim öğeleri ışığında gerçekleşecektir. Küreselleşmenin de somut altyapısını oluşturan bilgi iletişim teknolojileri ve gelişimi, halka hizmet götüren kamu kuruluşlarının hizmet anlayışında bir değişimi zorunlu kılmaktadır. Hizmet sunumunda halka en yakın kamu kuruluşu olan belediyeler, geleneksel kamu yönetiminin sunduğu ve hantallık, verimsizlik, israf gibi sonuçlar doğuran hizmet anlayışının yerine teknoloji temelli, yaşama pratiklik katan, hizmetin yurttaşa ulaşımını kolaylaştıracak yeni uygulamaları bulmak ve geliştirmek zorundadır. Bu değişimin, yerel hizmet sunumunda en önemli örneği “E-belediye” uygulamasıdır. E-belediye genel anlamda, yerel idarenin sunduğu çeşitli hizmetlerin internet aracılığıyla yurttaşa ulaşmasıdır. E-belediye uygulaması ile yurttaş hem hizmet sunumu almakta hem de kente dair memnuniyetsizliğini/memnuniyetini bürokratik bir basamak olmadan sorumlu idareye aktarabilmektedir.

Bu bağlamda çalışmada, Doğu Anadolu Bölgesi’nde yer alan 14 il belediyesinin web siteleri ampirik bir analiz yapılarak incelenmiştir. 14 il belediyesi üzerinde E-belediye uygulamalarının güncel durumunu analiz etmek bu çalışmanın ana eksenini oluşturmaktadır. Uygulamaya dahil edilen belediyelerin e-belediye anlamında eksik noktaları, bu süreçte yaşanan olumlu gelişmeleri, yönetim ve katılımı destekleyen uygulamalarının incelendiği bu çalışma ile hizmet sunumunda kaliteyi artıracak noktaların tespitine yer verilmiştir.

1. BİLGİ TOPLUMU VE KÜRESELLEŞME

Toplumsal değişim 20. yy'ın sonuna doğru tarım ve sanayi toplumlarının ötesine geçerek, artan iletişim ve teknolojinin etkisiyle de yeni bir örgütlenme biçimine doğru evrilmiştir. Artık sanayi toplumlarına özgü üretim ve tüketim ilişkileri somut bir hammadde ve onun işlenmesinden öteye geçerek, bu noktada kullanılan bilginin bir girdi olarak kullanılması ile sonuçlanan bir noktaya gelinmiştir. Bir başka ifadeyle, “Sanayileşmenin temel taşı olan teknolojik gelişmeler, bilgiyi birinci sıraya oturtmuş ve beşeri bir unsur olan entelektüel sermayeyi de vazgeçilmez kılmaya başlamıştır” (Çukurçayır ve Çelebi, 2009: 61).

Bu bağlamda değişen üretim ilişkileri, gelişen teknoloji ve artan iletişim ışığında bilgi toplumu şu şekilde tanımlanabilir: “Bilginin sermaye, hammadde, enerji ve insan gücü gibi üretim unsurlarından biri haline dönüştüğü, ekonomide hammadde ve ürün olarak kullanıldığı, herkes tarafından paylaşıldığı ve toplum içerisinde kültürel bir değer olarak kabul edildiği ve bilgi iletişim teknolojilerinin her alanda kullanılmaya başlandığı toplum yapısıdır” (Rukancı ve Anameriç, 2004, Çukurçayır ve Çelebi, 2009: 61). Bu minvalde tanımlanan bilgi toplumunun geldiği noktada oluşturduğu bilgi düzeyi ise artık ulusal sınırların ötesine geçerek dünya üzerinde yayılan bir etkiye sahip olmuştur. Bu duruma neden olan en önemli faktörler artan iletişim ve teknolojidir. Bu iki faktör günümüzde toplumları birbirlerine yaklaştırmakta ve aralarında yer alan ekonomik, siyasal ve kültürel sınırları kaldırarak karşılıklı etkileşimlerine katkı sağlamaktadır. Bu durumun bir sonucu olarak da küreselleşme olgusu karşımıza çıkmaktadır.

Küreselleşme, kavram olarak dünyanın sıkışması ve tek bir olarak algılama bilincinin artışı olarak tanımlanmaktadır (Aslanoğlu, 2000: 128). Küreselleşme olgusu 20. Yüzyılda kendisini fazlasıyla hissettirmesine rağmen, iletişim çağı, küresel köy, sanayi sonrası toplumu gibi pek çok kavram tarihsel olarak 1900'ler öncesinde ortaya atılmıştır (Görmez, 2005: 7). Kültür, ekonomi ve siyasi olmak üzere üç temel üzerine kurulu olan küreselleşmenin yarattığı etki çokça tartışılmaktadır. ABD'li iktisatçı Fritz Machlup 1962 yılında içinde yaşadığı toplumdaki değişimle ilgili olarak *bilgi toplumu, bilgi ekonomisi* kavramlarını kullanmıştır (Görmez, 2005: 7).

Küreselleşme olgusunun temelinde yatan dört temel özellik vardır (Steger, 2013: 27-30);

1. Küreselleşme; geleneksel, siyasi, kültürel ve coğrafi sınırları giderek aşan yeni toplumsal ağların ve faaliyetlerin yaratılmasını ve mevcut olanakların çoğaltılmasını içermektedir. Bu açıdan küreselleşme, toplumsal ilişkilerin yoğunlaşması olarak tanımlanabilir.
2. Küreselleşme; toplumsal ilişkilerin, faaliyetlerin ve karşılıklı bağımlılıkların genişlemesinde ve yayılmasında ifadesini bulmaktadır.
3. Küreselleşme, toplumsal mübadelelerin ve faaliyetlerin yoğunlaşmasını içerir.
4. Küreselleşme süreçleri insan bilincinin öznel yüzeylerini de kapsamaktadır. Bu açıdan günümüz insanı, küresel bütünün parçası olmaya başladığı yönünde güçlü bir duygu beslemektedir. Bütün bu özelliklerden hareketle küreselleşme; “ Dünya ölçeğindeki toplumsal karşılıklı bağımlılıkları ve mübadeleleri meydana getiren, çoğaltan, yaygınlaştıran ve yoğunlaştıran toplumsal süreçlerin çok boyutlu kümesini ifade etmektedir” (Steger, 2013: 30).

Sonuç olarak, günümüzde bilgi toplumunu anlamının ve anlamlandırmanın küreselleşmeden geçtiğini vurgulamamız gerekmektedir. Bu tablo karşısında insanlar arasında daha sıkı ama bir o kadar da derin yeni tür ilişkiler ağı kurulmaktadır. Ulus devletlerin verdiği yerel ve ulusal hizmetler çeşitlenmekte, aktörler arasında kurulan ilişkiler de yeni boyutlar kazanmaktadır.

1.1. Yönetişim ve E-Belediye

İletişimin ve etkileşimin arttığı bilgi toplumu içerisinde; alınan kararlar, uygulanan politikalar ve sunulan hizmetler tek bir erk tarafından gerçekleştirilen faaliyetler olmaktan çıkmış, bütün bu etkinlikler içerisinde görevlerin karşılıklı olarak bölüşüldüğü yeni bir durum oluşmuştur. Bu noktada kamu yönetimi açısından, devlet erkinin mutlak bir hizmet sağlayıcısı ve karar alma özelliği paydaşlar

arasında bölünmüştür. Devlet içerisinde hizmetlerin sunulmasına, kararların alınmasına ve uygulanmasına, özel sektör ve sivil toplum da dâhil olmuştur.

Yönetişim kavramı, terim olarak ilk defa Dünya Bankası'nın 1989 yılında Afrika üzerinde hazırlamış olduğu bir raporda* Afrika'da yaşanan kalkınma sorunlarının nedeninin 'governance krizi' olarak belirlenmesinde kullanılmıştır (Güler, 2003: 100). Yönetişim terimi aynı zamanda "good governance"(iyi yönetim) kavramı ile ayrıntılandırılarak açıklanabilir. İyi Yönetişim; devlet yönetiminde temsil, katılım ve denetimin, etkin bir sivil toplumun, hukuk üstünlüğünün, yerinden yönetimin, yönetimde açıklık ve hesap verme sorumluluğunun, kalite ve ahlakın, kurallar ve sınırlamaların, rekabet ve piyasa ekonomisiyle uyumlu alternatif hizmet sunum yöntemlerinin ve nihayet dünyada gerçekleşen dijital devrime uyumun mevcut olduğu bir siyasal ve ekonomik düzeni ifade etmektedir (Aktan,2002; Aktaran, Çetin, 2011:198). Bu tanımından da anlaşılacağı üzere İyi yönetim; küreselleşen dünyada, bilgi toplumu içerisinde oluşan yeni yönetim anlayışını yansıtmaktadır.

Bu bağlamda iyi yönetim ilkelerinin yerele yansması bazı sonuçları doğurmuştur. Bunlardan ilki; yerel yönetimlerce ve merkezi idare tarafından sunulan hizmetlerin çağa uygun hale gelmesidir. Bu duruma e- belediye, e-devlet gibi teknoloji odaklı hizmet sunumu örnek verilebilir. İkinci olarak, hizmetlerde kaliteyi arttırmak için özel sektör temelli iş bölümü yapılmaktadır. Yap-işlet, Yap-işlet-Devret modelleri bu durumun en iyi örneklerindedir. Üçüncü ve son olarak aktif yurttaşlığın genelden yerele yayılmasıdır. Yönetişim genelde ve yerelde bir anlamda "yeni bir toplumsal işbölümü" ortaya çıkarmaktadır ve bu işbölümü sürecinde belirleyici tek "özne" olarak devletin egemenliğini sürdürmek yerine, toplumsal sorunların çözümünde var olan yerel, ulusal ve uluslararası aktörleri de sisteme dahil etme arayışı söz konusudur (Çukurçayır vd., 2012: 100). Dolayısıyla yurttaş odaklı ve kalite temeline dayanan yeni hizmet anlayışı, bilgi toplumunun ve küresel dünyada yerel yönetimlerinin en önemli özellikleridir.

20.yüzyılın sonları bilişim teknolojilerinin geliştiği ve dünya üzerindeki iletişim ağının dönüşümünün gerçekleştiği bir dönem oldu. Dijitalleşme, sosyal hayatın vazgeçilmez bir ögesi olarak bu dönemde belirdi. Bu bağlamda gelişen teknoloji, yönetim ile sivil toplum, yurttaş ve özel sektör arasındaki ilişkiyi de dönüştürücü bir role sahip oldu. Bu süreç ışığında ortaya çıkan E devlet kavramı genel olarak, kamu hizmetlerin üretimi ve vatandaşlara sunumu için bilgi ve iletişim teknolojilerinin kullanılmasını ifade etmektedir. (Means ve Scheider, 2000: 121, Aktaran; Yıldız, 2014: 304)' e göre E devlet; Devlet kuruluşları ile bu kuruluşların bilgi ve hizmetlerin üreticileri (diğer devlet kurumları, özel şirketler, vatandaşlar) ve tüketicileri arasında BİT aracılığıyla kurulan ve sürdürülen ilişkiler olarak tanımlanmaktadır.

E-Devlet düşüncesi, kamu yönetimindeki birçok yönetsel ve pratik kavram (toplam kalite yönetimi, stratejik yönetim, katılımcı yönetim vb.) gibi özel sektörde 'e- iş' ve 'e – ticaret olarak kabul gören uygulamaların kamu yönetimine transferi şeklinde algılanmaktadır (Moon, 2002: 425, Aktaran; Şahin, 2007: 163). Şunu hemen eklemek gerekir ki; E-devlet olarak adlandırılan sistem, özel sektöre ait olan "E-iş" ten temel bir noktada farklılaşmaktadır. E-devlet sisteminde herhangi bir pazarlama ve satış sunumundan ziyade yurttaşların bürokratik işlerini kolaylaştıracak "hizmet sunumu" yapılmaktadır.

Kamu kurum ve kuruluşlarında sürdürülmekte olan "e-devlet" kavramı ile birlikte kamu kurumlarının vatandaşla ilgili kısımlarında "e" yapılanma, devletin bir parçası olan yerel yönetimlerde de sürmektedir. Dolayısıyla; yerelliğin de içeriği yeniden belirlenmekte ve kentler yeni işlevler kazanmakta, bu zorlu değişimin bir gereği olarak bu farklılaşmayı yansıtan etkin kentsel hizmet ağları yerel yönetimlerce oluşturulmaktadır (TBV,2004:6). Türkiye'de de çoğu belediye modern teknolojilerin imkânlarından faydalanmak amacıyla internete açılmakta ve belediyelerin daha çok kendilerini tanıtmaya hizmet eden ya da bu hale dönüşen internet siteleriyle işlem yaptığı görülmektedir. Elektronik dönüşümü tamamlamak anlamında atılan bu adımların amacı tam olarak

* Detaylar için bkz: World Bank, Sub-Saharan Africa: from Crisis to Sustainable Growth, Washington 1989.

karşılığını söylemek imkânsız görünmektedir. Bu uygulamalarda yapılması gereken tanıtım aşamasından, çevrimiçi (online) işlem yapabilme seviyesine ulaşabilmek olmalıdır. E-dönüşümün ne olduğunu kavramamış bir kamu biriminin bu yönde ne kendi yapısını sağlıklı bir şekilde dönüştürmesi, ne de toplumsal dönüşümü tetiklemesi mümkün görünmektedir (Uçkan, 2003: 309).

Türkiye'de yerel yönetimler anlamında yapılan çalışmalardan en kapsamlı ve detaylıları yerelnet ve yerelbilgi projeleri önemli bir yere sahiptir. Yerel Yönetimler Bilgi Tabanı Projesi (YERELBİLGİ Projesi); İçişleri Bakanlığı'nın önerisi üzerine Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi (YYAEM) tarafından hazırlanmış ve proje iki kurum arasında imzalanan bir protokol ile 4 Nisan 2001'den başlayarak yürürlüğe girmiştir. Yerelbilgi Projesi, yerel yönetimlerle ilgili olan verileri elektronik ortamda toplayarak, bu verilerin politika geliştirme ve karar alma sürecine yardımcı olacak şekilde derlenmesi ve bunların analitik sorgulamaya tabi tutulmasını hedeflemektedir. Yerelnet ise, Devlet Planlama Teşkilatı ve TODAİE - YYAEM işbirliği ile bir kamu projesi olarak doğmuş ve yürütülmüştür. Ülke yüzeyine dağılmış, çok sayıda ve özerk yerel yönetim birimlerinde sürekli edinilen deneyimin ortak iletişim havuzunda paylaşılması gereksinmesi, 2001 yılından bu yana Yerelnet ile karşılaşmaya başlanmıştır (Güler, 2001: 3; Nohutçu ve Demirel, 2005: 46) Site içerisinde: Belediyeler, İl Özel İdareleri, şirket ve iştirakler, köylerle ilgili bilgiler bulunmaktadır.

Bilgisayarlaşmayla başlayıp kent bilgi sistemine kadar olan kurumsal dönüşüm süreçlerini tamamlayan yerel yönetim birimleri e-belediyecilik anlamında değerlendirildiğinde bölgede yaşayan halkın e-belediyecilik uygulamaları ile önemli kazanımlar elde etmesi diğer bölgelerdeki vatandaşları da belediyelerini bu yönde zorlama konusunda motive edecek düzeye gelmelidir. Bu aşamayı tamamlayan kurumların kentsel hizmetleri sunmadaki etkinliklerinin yükseldiği izlenmekle beraber yönetim ve vatandaş bütünleşmesi yoluyla dinamik bir kent yönetimini olanaklı kıldığı görülmektedir. E-dönüşüm çalışmalarının yerel yönetimler tarafından sahiplenilmesi gerekmektedir çünkü belediyeler toplumsal yapıyı en iyi kavrayabilecek ve halkla en etkili şekilde iletişim kurabilecek yerel yönetim birimleridir (Negiz ve Saraçbaşı, 2012:47).

2. DOĞU ANADOLU BÖLGESİİL BELEDİYELERİ ÖRNEĞİ

2.1. Çalışmanın Amacı, Kapsamı ve Yöntemi

Çalışma demokratik yönetişim sağlanmasında e-belediyenin üstlendiği rolü ortaya koymayı hedeflemektedir. Bu amaçla elektronik ortamda belediyelerin sunduğu “kamu bilgilerine ulaşılabilirlik”, “çevrimiçi katılım ve iletişim”, “oy kullanma ve yerel temsil (e-voting)” başlıkları ve bu başlıklar altındaki hizmetlerin yer aldığı bir ölçek kullanılmıştır. (Polat, 2006:25-29) Araştırma alanı kapsamında örnek seçilen belediyelerin internet siteleri çalışmanın konusu bağlamında incelenerek ve akademik çevrelerin görüşlerinin de katkılarıyla incelemede kullanılacak ölçeğin alt değişkenleri oluşturulmuştur. Çalışmanın kapsamını, Doğu Anadolu Bölgesinde Yer Alan İl ve Büyükşehir Belediyeleri (14 belediye) oluşturmaktadır. Bu kapsamda yer alan 14 il (Ağrı, Bingöl, Bitlis, Elazığ, Erzincan, Erzurum, Hakkâri, Kars, Malatya, Muş, Tunceli, Van, Ardahan ve Iğdır) belediyelerinin internet siteleri üzerinden ölçekte yer alan değişkenlerin varlığı ve erişime açık olup olmamaları yönünde bir analiz gerçekleştirilmiştir. Bu analizde değişkenler, “var-yok”, “erişim aktif/aktif değil” açısından iki aşamada ele alınmıştır. Hedef evrende yer alan toplam 14 belediyeden tamamına internet üzerinden ulaşılarak inceleme gerçekleştirilmiştir. Elde edilen bulgular SPSS 15.0 programına yüklenerek Doğu Anadolu Bölgesi il belediyelerinde “kamu bilgilerine ulaşılabilirlik”, “çevrimiçi katılım ve iletişim”, “oy kullanma ve yerel temsil (e-voting)” başlıkları altında toplam 24 soru ile durum değerlendirmesi yapılmıştır. Verilerin analizlerinde genel tanımlayıcı istatistiksel analizlere yer verilerek, araştırma kapsamındaki değişkenlerin genel olarak sayı (frekans) ve yüzde değerleri elde edilerek bir durum tespiti yapılmıştır.

Çalışmada Kullanılan Ölçek ve Bilgilendirme: Çalışmada belediyelerin internet siteleri üç ana alt başlık ve alt değişkenleri açısından incelenmiştir. Değişkenlerin sitede var olup olmaması, erişimin aktif olup olmaması açılarından internet siteleri analiz edilmiştir. Söz konusu değişkenler TBV (Türk

Bilişim Vakfı) desteği ile Polat tarafından hazırlanan “E-Belediyecilik Kılavuzu Yerel Yönetim Vatandaş Etkileşimi 2006” raporundan, akademik çevrelerin görüşlerinden ve örneklem seçilen belediye internet siteleri göz önüne alınarak oluşturulmuştur. Örneğin, e-oylama Türkiye ölçeğinde uygulanmadığı için ölçeğin tamamında yok ve aktif değil seçeneği göze çarpmaktadır. Ayrıca uygulamanın yapıldığı dönem olan Mayıs 2017 tarihi içerisinde olağanüstü hal kapsamında Resmi gazetede yayımlanan 674 sayılı KHK ile kayyum atanmış bulunan uygulamaya dahil 5 belediyenin (Ağrı, Bitlis, Hakkari, Tunceli, Van) internet sitelerinin önceki ve sonraki dönemlere oranla işleyiş açısından farklılık gösterebileceği göz önüne alınarak bu tarihler dışında yapılacak olan analizler için çalışmanın kısıtını oluşturmaktadır.

Tablo 1: Uygulamada Kullanılan Ana ve Alt Değişkenlere Ait Ölçek

		Var	Yok	Kullanım Aktif	Kullanım Aktif Değil
KAMU BİLGİLERİNE ULAŞILABİLİRLİK	K1. Belediye organları (Teşkilat Şeması)'na yer verilmiş mi?				
	K2. Teşkilat şemasında yer alan kişi-birimlere ulaşan link aktif mi?				
	K3. Belediye meclis toplantıları ve kararları ile ilgili bilgi var mı?				
	K4. Toplantı gündemi ve sonuçları duyurulmuş mu?				
	K4. Belediyenin yerele ilişkin e-bülten, gazete, broşür vb. var mı?				
	K6. Belediye meclis üyeleri ile ilgili bilgi ve iletişim bilgileri (telefon, adres, faks, e-posta, elektronik form) var mı?				
	K7. Belediye başkanı bilgileri var mı? (özgeçmiş, görev)				
	K8. Meclis üyelerin hangi partiye mensup oldukları ile ilgili bilgi var mı?				
ÇEVİRİM İÇİ KATILIM ve İLETİŞİM	C1. Hizmetlere yönelik anket tarzı elektronik katılım şekilleri var mı? Memnuniyet, değerlendirme anketleri				
	C2. meclis Üye ve başkanla elektronik iletişim kurabilme imkânı var mı?				
	C3. Belediye başkanına direk mesaj gönderebilme imkânı var mı?				
	C4. Elektronik şikâyet forumu var mı?				
	C5. Online anket var mı?				
	C6. Dilek görüş ve öneriler formu var mı?				
	C7. Eposta üyeliği var mı?				
	C8. Bilgi edinme yasası çerçevesinde elektronik başvuru imkânı var mı?				
	C9. Yerel kuruluşlar-sivil toplum örgütlerine link verilmiş mi?				
	C10. Resmi kuruluşlara link?				
	C11. E- Belediye Hizmetleri var mı?				
OY KULLANMA VE YEREL TEMSİL	O1. Mahalli seçim sonuçları ile ilgili bilgi var mı?				
	O2. Elektronik seçmen listeleri ilan ediliyor mu?				
	O3. Yerele ilişkin sorunlara yönelik kamuoyu yoklaması için elektronik oy kullanabilme imkânı var mı?				
	O4. Oy kullanma yerleri hakkında bilgi veriliyor mu?				
	O5. Yerele ilişkin haberlerin sesli ve görüntülü olarak internet üzerinden yayınlanması (webcasting) sistemi?				

Söz konusu her bir değişken niteliğine göre temelde iki açıdan incelenmiştir. Örneğin, çevrimiçi katılım ve iletişim başlığı altında verilen bir alt değişken olarak “elektronik belediye hizmetleri” I. aşamada “var - yok” açısından site üzerinde böyle bir hizmetin mevcut olup olmadığı daha sonra ise eğer mevcut ise “kullanımı aktif/aktif değil” açısından değerlendirilerek sadece hizmetin mevcut olması değil aynı zamanda hizmetin gerçekleştirilip gerçekleştirilemediği üzerinden de ele alınmıştır.

Var-yok: Değişkenlerle ilgili bilginin olup olmadığı sorgulanmıştır.

Kullanım Aktif-Kullanım Aktif Değil: İnternet sitesi üzerinden değişkenlerle ilgili bilgilere ulaşıp ulaşılamadığı işlem yapıp yapılamadığı sorgulanmıştır.

2.2. Çalışmanın Bulguları

Tanımlayıcı Bulgular Araştırma alanı olarak seçilen Doğu Anadolu Bölgesinde Yer Alan İl Belediyeleri (ve BŞB) kapsamında 14 belediye olduğu tespit edilmiş ve ilgili belediyelerin internet siteleri üzerinden araştırmanın amacı doğrultusundaki bilgilere ulaşılmıştır. Uygulamanın yapıldığı Mayıs ayı içerisinde 14ilin (Ağrı, Bingöl, Bitlis, Elazığ, Erzincan, Erzurum, Hakkâri, Kars, Malatya, Muş, Tunceli, Van, Ardahan ve Iğdır)belediye sitelerintamamına internet üzerinden ulaşılabilmektedir.

Tablo 2: Elektronik Belediyelerin Yönetişim Düzeyleri Açısından Elektronik Uygulamaların Frekans-Yüzde Değerleri

		Var		Yok		Kullanım Aktif	
		Frekans	Yüzde	Frekans	Yüzde	Frekans	Yüzde
KAMU BİLGİLERİNE ULAŞILABİLİRLİK	K1. Belediye organları (Teşkilat Şeması)'na yer verilmiş mi?	10	%71,4	4	%28,6	9	%64,3
	K2. Teşkilat şemasında yer alan kişi-birimlere ulaşan link aktif mi?	9	%64,3	5	%35,7	5	%35,7
	K3. Belediye meclis toplantıları ve kararları ile ilgili bilgi var mı?	13	%92,9	1	%7,1	8	%57,1
	K4. Toplantı gündemi ve sonuçları duyurulmuş mu?	7	%50,0	7	%50,0	6	%42,9
	K5. Belediyenin yerele ilişkin e-bülten, gazete, broşür vb. var mı?	9	%64,3	5	%35,7	5	%35,7
	K6. Belediye meclis üyeleri ile ilgili bilgi ve iletişim bilgileri (telefon, adres, faks, e-posta, elektronik form) var mı?	3	%21,4	11	%78,6	2	%14,3
	K7. Belediye başkanı bilgileri var mı? (özgeçmiş, görev)	13	%92,9	1	%7,1	13	%92,9
	K8. Meclis üyelerin hangi partiye mensup oldukları ile ilgili bilgi var mı?	8	%57,1	6	%42,9	8	%57,1
ÇEVİRİM İÇİ KATILIM ve İLETİŞİM	C1. Hizmetlere yönelik anket tarzı elektronik katılım şekilleri var mı? Memnuniyet, değerlendirme anketleri	5	%35,7	9	%64,3	4	%28,6
	C2. meclis Üye ve başkanla elektronik iletişim kurabilme imkânı var mı?	4	%28,6	10	%71,4	3	%21,4
	C3. Belediye başkanına direk mesaj gönderebilme imkânı var mı?	9	%64,3	5	%35,7	8	%57,1
	C4. Elektronik şikâyet forumu var mı?	12	%85,7	2	%14,3	12	%85,7
	C5. Online anket var mı?	5	%35,7	9	%64,3	4	%28,6
	C6. Dilek görüş ve öneriler formu?	11	%78,6	3	%21,4	11	%78,6
	C7. Eposta üyeliği var mı?	5	%35,7	9	%64,3	5	%35,7
	C8. Bilgi edinme yasası çerçevesinde elektronik başvuru imkânı var mı?	8	%57,1	6	%42,9	7	%50,0
	C9. Yerel kuruluşlar-sivil toplum örgütlerine link verilmiş mi?	6	%42,9	8	%57,1	4	%28,6
	C10. Resmi kuruluşlara link?	12	%85,7	2	%14,3	10	%71,4
	C11. E- Belediye Hizmetleri?	13	%92,9	1	%7,1	9	%64,3
O1. Mahalli seçim sonuçları ile ilgili bilgi var mı?	0	0	14	%100,0	0	0	

OY KULLANMA VE YEREL TEMSİL	O2. Elektronik seçmen listeleri ilan ediliyor mu?	0	0	14	%100,0	0	0
	O3. Yerele ilişkin sorunlara yönelik kamuoyu yoklaması için elektronik oy kullanabilme imkânı var mı?	3	%21,4	11	%78,6	2	%14,3
	O4. Oy kullanma yerleri hakkında bilgi veriliyor mu?	0	0	14	%100,0	0	0
	O5. Yerele ilişkin haberlerin sesli ve görüntülü olarak internet üzerinden yayınlanması (webcasting) sistemi var mı?	9	%64,3	5	%35,7	3	%21,4

Araştırma kapsamındaki belediyelerin yönetişimin artması “Kamu bilgilerine ulaşılabilirlik” açısından belediyelerin elektronik uygulamalarına ilişkin öne çıkan bulgular bölge genelinde aşağıda verilmiştir.

1. Belediye organları teşkilat şemasına sahiplik durumu Doğu Anadolu Bölgesi genelinde %71,4, kullanımın aktif olma oranı %64,3’tür. Araştırma alanında 14 belediye üzerinden 10 belediye teşkilat şemasına sahip ve 9 belediyede de teşkilat şemasına erişim aktif, ulaşılabilirliktedir.
2. Teşkilat şemasında yer alan kişi ve birimlere ulaşım imkânını olup olmadığına bakıldığında %64,3 oranında site üzerinde bilgilendirmenin var olduğu bu bilgilendirmenin ise sadece %35,7’lik kısmının aktif olarak ulaşımına izin verdiği tespit edilmiştir.
3. Belediye Meclis toplantıları ve kararları ile ilgili bilgi verilmesi araştırma alanındaki varlık oranı %92,9. Bu var olan bu bilgilere aktif olarak erişim oranının ise %57,1’e düştüğü gözlenmiştir. Belediye meclis toplantı ve kararları ifadesini içeren sekmenin neredeyse belediyelerin tamamında yer aldığı görülürken bu kararlara ulaşma amacıyla ilgili sekme tıklandığında %35,8’lik kısmında her hangi bir bilgilendirmenin olmadığı sadece bir link olarak yer aldığı görülmektedir.
4. Meclise ait toplantı gündem ve sonuçların duyurulması ile ilgili sitelerin %50’sinde ‘toplantı gündem ve sonuçlar’ başlığının yer aldığı, mevcut olanlar içerisinde ise %42,9’unun gündem ve sonuçlara ulaşılabilirliğinin aktif olduğu tespit edilmiştir.
5. Bölgede Belediyelerin yerele ilişkin e-bülten, gazete, broşür vb. yayınlama durumuna bakıldığında erişime açıklığı %64,3 ve erişimin etkinliği ise %35,7’dir.
6. Bölgede Belediye Meclis üyelerinin iletişim bilgileri (telefon, adres, faks, e-posta, elektronik form) açısından bilgilendirmenin var olma durumu, %21,4 ve bu bilgilerin erişimin etkinliği %14,3’dür. Bu aşamada kayyum atanan belediyelerde yapılan düzenlemelerin etkisi olduğu söylenebilir.
7. Belediye başkanına ait bilgilerin web sitesi üzerinden verilmesi durumu incelendiğinde %92,9 ile oldukça yüksek bir oran olduğu görülmektedir. Bu aşamada kayyum atanan belediyelerde kayyuma ait bilgilendirilmenin olması da “bilginin varlığı” olarak değerlendirilmeye alınmıştır.
8. Meclis üyelerinin mensup oldukları partiler ile ilgili bilgilendirilme durumuna bakıldığında bu oranın %57,1 olduğu bilgiye ulaşım imkânının da bilgilendirme olan tüm belediyeler için aktif olduğu tespit edilmiştir.

Sonuç olarak denilebilir ki, kamu bilgilerine ulaşılabilirlik başlığı altında ele alınan tüm alt değişkenlerde bölgede öne çıkan uygulamalar, belediye başkanı, belediye meclis toplantıları ve belediye organlarına ilişkin bilgilerin sunulması konusunda yoğunlaştığı toplantı kararları ve teşkilat şeması açısından durum; linklerinin ya açık olmaması ya da şemada yer alan birimlere erişimin olmaması şeklinde değişkenlik göstermektedir.

Araştırma kapsamındaki belediyelerin yerel demokratikleşmenin sağlanması ve yönetişimin artırılması yönünde “Çevrimiçi katılım ve iletişim” açısından belediyelerin elektronik uygulamalarına ilişkin öne çıkan bulgular bölge genelinde aşağıda verilmiştir.

1. Memnuniyet, değerlendirme anketleri tarzında beledi hizmetlere yönelik anket tarzı elektronik katılım şekillerinin mevcut olup olmadığına bakıldığında %35,7 oranında var olduğu ve var olanların %28,6'sının aktif şekilde kullanıma açık olduğu tespit edilmiştir. Anketleri doldurduktan sonra verilen sistemsel hatalar ankete katılımı sağlamamakta ve sonuçlara yansıtılmamaktadır. Burada önemli olan kullanımın erişim açısından etkin olmasıdır.
2. Meclis üyeleri ve başkanla elektronik iletişim kurabilme imkânı olan belediyelerin oranı %28,6 ile 4 belediyede vardır. Bunların %21,4'lük kısmında ise yani 3 belediyede kullanım aktif erişime açıktır. Etkileşim açısından bu oran yeterli görülmemektedir.
3. Belediye başkanına direkt mesaj gönderebilme imkânına sahip bulunan belediyelerin oranı %64,3'tür. Bunların %57,1'i 8 belediyede ise aktif olarak mesaj gönderimi sağlanabilmekte, 1 belediyede mesaj sekmesi bulunmasına rağmen mesaj iletimi mümkün olmamaktadır.
4. Elektronik şikâyet formunu web sitelerinde bulduran belediyelerin oranı %85,7 ile yüksek bir oran bulunmakla birlikte bu belediyelerin tamamında formun etkin bir şekilde gönderiminin sağlandığı tespit edilmiştir.
5. Bölge insanın görüş ve fikirlerini yansıtmaya ve kamuoyu oluşturması bakımından oldukça önemli olan anket yöntemini online olarak sunan belediyelerin oranı %35,7'de kalmakta online olarak ankete katılabilme oranı ise %28,6'ya düşmektedir.
6. Yönetişimde en önemli unsurlardan biri olan karşılıklı iletişim bağlamında dilek görüş ve öneri formlarının mevcut bulunduğu belediyelerin oranı %78,6 bulunmakta ve tamamında aktif olarak form doldurulabilmektedir.
7. Belediyelerin sitesine eposta üzerinden üye olabilme imkânı tanıyan belediyelerin oranı %35,7 ve bu belediyelerin tamamında aktif olarak üyelik sağlanabilmektedir.
8. Bilgi edinme yasası çerçevesinde elektronik başvuruya yer veren belediyelerin oranı %57,1 ile 8 belediye ve 7 belediyede online şekilde başvuru yapılmaya imkan tanındığı tespit edilmiştir.
9. Yerel kuruluşlar- sivil toplum örgütlerine ait link bulduran belediyelerin oranı 42,9, aktif olarak link üzerinden erişim sağlayabilenlerin oranı ise %28,6'dır.
10. Resmi kuruluşlara yönelik link bulunan belediyeler %85,7, ilgili link üzerinden erişim olanağı olanların oranı ise %71,4'tür.
11. Elektronik belediye hizmetleri üzerinden beledi hizmetlerin tanımlandığı ve hizmetlerin mevcut bulunduğu belediyelerin oranı %92,9 ile bir belediye hariç tamamında yer alırken, online olarak işlem yaptıran erişimi etkin olanların oranı %64,3'e düşmektedir.

Çevrimiçi katılım ve iletişim açısından belediyelerin durumu genel olarak yerel ve resmi kuruluşlara internet siteleri üzerinden erişim imkânı vermeleri olarak ortaya çıkmakta, diğer uygulamaların fazla yerleşmediği görülmektedir. Genel olarak elektronik formlar konusunda belediyelerin önemle durduğu, yer verdiği söylenebilir. Bu konuda dikkat çeken önemli bir bulgu, bilgi edinmeye yönelik elektronik başvuru imkânının internet sitelerinde yer bulma oranıdır. Genel seyir %50'lerde olmasına rağmen, bu konunun bir kanun çerçevesine alınmış olması, hemen hemen tüm belediyelerde bu hizmetin internet sitesi üzerinden hizmete sunulması gerektiğini akla getirmektedir.

Araştırma kapsamındaki belediyelerin yönetişiminin sağlanması yönünde “Oy kullanma ve yerel temsil açısından” belediyelerin elektronik uygulamalarına ilişkin öne çıkan bulgular bölge genelinde aşağıda verilmiştir.

1. Mahalli seçim sonuçları ile ilgili bilgilere uygulama alanındaki belediyelerin hiçbirinde rastlanmamıştır. Benzer şekilde elektronik seçmen listelerinin ilan edilmediği ve hiçbir belediye sitesinde yer almadığı ayrıca oy kullanma yerleri ile ilgili herhangi bir bilgilendirmenin de olmadığı tespit edilmiştir.
2. Yerele ilişkin sorunlara yönelik kamuoyu yoklaması için elektronik oy kullanabilme imkânı %21,4 ile yalnızca üç belediye için mümkünken aktif olarak oy kullanabilme imkânı tanıyan belediye sayısı da ikiye düşmektedir.
3. Yerele ilişkin haberlerin sesli ve görüntülü olarak internet üzerinden yayınlanmasına imkân tanıyan (webcasting) sistemini web sitelerinde bulduran belediyelerin oranı %64,3 iken kullanmaya çalıştığımızda etkin olarak web sitesi üzerinden çalışan belediyelerin oranı %21,4 ile sadece üç belediyede aktif olarak erişimi mümkündür.

Son olarak, belediyelerin yönetişiminin sağlanması yönünde oy kullanma ve yerel temsil açısından durumlarına bakıldığında öne çıkan bulgular diğer iki alt başlığa (kamu bilgilerine ulaşılabilirlik ve çevrim içi katılım) oranla oldukça zayıf bir düzeydedir. Bu başlık altında belediyelerin yönetişimi artırma açısından yerelin katılımını sağlayıcı uygulamalara yer verme oranlarının oldukça düşük olduğu saptanmıştır. Sonuçlar bölge genelinde sayısal açıdan anlamlı değildir. Çünkü bu uygulamalara (hepsi ya da kısmi olarak) bölge genelinde sadece birkaç belediyenin yer verdiği görülmektedir.

SONUÇ

İçinde bulunduğumuz dönem ve imkânlar düşünüldüğünde belediyelerin internet sitelerinin varoluş amacının bilgi vermekten fazlası olması gerekmektedir. Gerçek anlamda e-devlet kavramının anlamını anlaşılması ve bu amaca yönelik çalışmaların var olması beklenmektedir. Çalışma kapsamında ele alınan Doğu Anadolu’da yer alan il belediyeleri örneğinde olduğu gibi, tüm ülkede de bir çok belediyenin internet sayfası çevrimiçi (online) işlem yapmaktan ve çift yönlü etkileşimden oldukça uzak bir haldedir. E-devlet kavramının yerel kuruluşlar ve siteleri aracılığı ile uygulanmasının temel amaçları arasında vatandaşların zamandan tasarruf sağlaması, hızlı ve etkin bir şekilde işlemlerini gerçekleştirebilmesi, maliyetleri azaltmak, eski usuller yerine kurumlara gitmeden işlem yapacak düzeye ulaşarak bürokrasiyi azaltmak amaçlanmalıdır. Ancak çoğu kurumda internet sitesi aracılığı ile çevrimiçi (online) işlem yapılamadığı gibi, işlem yapılabilen internet sitelerinde de e-devlet kavramının getirmeyi amaçladığı kolaylıklar tam olarak görülmemektedir. Örneğin engelli vatandaşlar için özel kuruluşların internet sitelerinde görme engelli vatandaşlarımız için sesli okuma butonları yer alırken; kamu kurumlarının internet sitelerinin büyük bir çoğunluğunda yardımcı öğeler yer almamaktadır. Bu gibi durumlar amaçlandığı gibi bürokrasiyi azaltmamakta aksine “sanal bürokrasi” olarak yeniden karşımıza çıkabilmektedir.

Örnekleme içeren belediyelerin internet sayfaları üzerinde görülen fakat ülke genelinde var olan bir durum ise; belediyelere ait web sitelerinin çoğunlukla belediye başkanlarını tanıtan, belediyenin ya da yöneticilerinin hizmetlerini anlatabilme ve gösterebilme imkânı buldukları yerler haline geldikleridir. Ayrıca belediyelerde kurumsal şemalarının çoğunlukla bilgi verme amaçlı olarak birimlerin isimlerinin yazıldığı, adsoyad, telefon, e-mail, fax gibi bu birimlere aktif ulaşım imkânı sağlayan etkileşim düzeylerinin yetersiz olduğu görülmektedir.

Belediyelerin internet sayfalarında en zayıf olduğu noktanın çevrimiçi katılım ve iletişim olduğu gözlenmiştir. Bugünümüz şartlarında en çok ilgi gösterilmesi özendirilmesi ve artırılması yönünde uygulamalara yer verilmesi gereken kısmın bu alan olduğu aşikârdır. Yapılan incelemelerin

toplamında, elektronik oy ile kamuoyu oluşturma, tartışma forumu gibi çift yönlü iletişim sağlayan uygulamalara istenilen düzeyde rastlanmamıştır. Aslında bu yollar kullanılarak yerelde söz sahibi olanlar ile yerelin ihtiyaçlarının daha açık ve kolay bir şekilde tespit edilebileceği düşünüldüğünde, yöneticilerin politika üretmelerinde önemli bir envanter sağlayacağı da kaçınılmaz bir gerçektir.

Son olarak bölgesel olarak yapılacak olan çalışmalar bağlamında il ve büyükşehir belediyelerinin sınırları içerisinde yer alan ilçe belediyelerinin de dahil edilmesi ile daha kapsamlı bir analiz yapılarak bölge genellemesinin daha net tespiti sağlanmalıdır. İl, büyükşehir belediyelerinde olduğu gibi ilçe belediyelerine atanan kayyuma sahip belediyelerin sayıca artması analizler açısından farklılık doğuracağı sebebi ile bu çalışmanın zaman açısından kapsamı dışında bırakılmıştır.

KAYNAKÇA

- Aslanoğlu, Rana A. (2000), Kent, Kimlik ve Küreselleşme, Ezgi Kitabevi, Bursa.
- Çetin, Sefa (2011), “Küreselleşen Dünyada Kamu Sektöründe Stratejik Yönetimin Geleceği”, Kesik, Ahmet – Canpolat, Hasan(Ed.), Küreselleşme ve Kamu Yönetiminde Dönüşüm, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Çukurçayır, Akif – Çelebi, Esra (2009), “Bilgi Toplumu ve E devletleşme Sürecinde Türkiye”, ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt:5, Sayı:9, ss.59-82.
- Çukurçayır, Akif - Eroğlu, Tuğba – Sağır, Hayriye (2012), “Yerel Yönetişim, Katılım ve Kent Konseyleri”, Yerel Politikalar Dergisi, Ocak/Nisan, Yıl:1,Sayı:1,ss.97-128.
- Görmez, Kemal (2005), Küreselleşme ve Yerelleşme, Odak Yayınevi, Ankara.
- Güler, Birgül Ayman-Akdoğan, Argun ve Oktay, Hakan, “Yerel Yönetimler ve İnternet Paneli”, Türkiye’yi İnternete Taşımak Konferansı, İstanbul, 2. 11. 2001, www.inet.tr.org.tr/inetconf7/Sunum/yerelyonetim.docoturumlar/yerelyonetimler.doc.
- Güler, Birgül A. (2003), “Yönetişim: Tüm İktidar Sermayeye”, Praksis Dergisi, 9 Kış-Bahar, ss. 93-116.
- Means, Grady – Schneider, David (2000), Meta-Capitalism: The E-Business Revolution and the Design of 21st Century Companies and Markets, John Wiley and Sons Inc., New York.
- Moon, M. Jae; (2002), “The Evolution of E-Government among Municipalities: Rhetoric or Reality?”, Public Administration Review, July / August, 62(4), ss. 424–433.
- Negiz, Nilüfer, Saraçbaşı Yasemin (2012), Demokratik Yönetişim Sağlanmasında E-Belediye Ve Uygulamaları: Akdeniz Bölgesi Örneği” The Journal of Knowledge Economy & Knowledge Management / Volume: VII Spring.
- Nohutçu, A, Demirel, D.(2005), E-Devlet:Genel Bir Çerçeve ve Teorik Bir Yaklaşım, http://www.nvi.gov.tr/attached/NVI/makale/makale_
- Polat K. Rabia., E-Belediyecilik Kılavuzu Yerel Yönetim Vatandaş Etkileşimi, TASAM 2006, <http://www.ziyaguney.com/dosyalar/pdf/ebelediyecilik.pdf> ET:15.04.2011.

Rukancı, Fatih - Hakan Anameriç (2004), “Bilgi Toplumu ve Toplumun Bilgilenmesine Kütüphanelerin Rolü”, Kütüphaneciliğin Destanı Uluslararası Sempozyumu Bildiriler, <http://acikarsiv.ankara.edu.tr/fulltext/165.htm>, (Erişim Tarihi: 02.05.2008).

Steger, Manfred B. (2013), Küreselleşme, Çev: Abdullah Ersoy, Dost Kitabevi Yayınları, Ankara.

şahin, Ali (2007), “Türkiye’de E-Belediye Uygulamaları ve Konya Örneği”, Erciyes Üniversitesi İİBF Dergisi, Sayı:29,ss.161-189.

Uçkan, Özgür(2003), e-devlet, e-demokrasi ve Türkiye, Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılanması İçin Strateji ve Politikalar-I, İstanbul: Literatür Yay.

Yıldız, Mete (2014), “Elektronik (E) – Devlet Kuram ve Uygulamasına Genel Bir Bakış ve Değerlendirme”, Acar, Muhittin – Özgür, Hüseyin (Ed.), Çağdaş Kamu Yönetimi-I, Nobel Akademik Yayıncılık, Ankara.

Türkiye Bilişim Derneği, E-Belediye Taslak Rapor (I), Türkiye Bilişim İkinci şûrası, Ankara, 2004, <http://www.bilisimsurasi.org.tr/e-turkiye/docs/e-belediye-taslakraporu-1-5.doc>.

AKILLI KENTLER VE AKILLI KATI ATIK YÖNETİMİ

Levent MEMİŞ¹

ÖZET

Bu araştırmada, öncelikle genel düzeyde akıllı olarak nitelendirilen teknolojilerin kentsel alana nasıl yansıtıldığına odaklanılmaktadır. Bu bağlamda; akıllı kent kavramı, kentleri akıllı hale getiren teknolojiler ve bu teknolojilerin kentin hangi alanlarında karşılık bulduğu incelenmektedir. Sonrasında kentsel alanda katı atık yönetimi özelinde akıllı teknolojiler ele alınmaktadır. Bu noktada Dünya’da akıllı kent uygulamaları ile ön plana çıkan kentler (Barcelona, Kopenhag, Londra, San Francisco, Seul, Stockholm, Lyon, Tokyo ve Amsterdam), akıllı atık yönetimi uygulamaları bağlamında inceleme yapılmaktadır. Yapılan incelemede akıllı uygulamalar arasında enerji ve ulaşım konusunun ön plana çıktığı, bunun yanında akıllı atık yönetimi uygulamalarının kentlerin sınırlı düzeyde gündeminde olduğu anlaşılmaktadır. Akıllı atık yönetimi uygulamalarının bulunduğu kentlerde de, özellikle atığın ayrıştırılması ve toplanması aşamalarında sensörler aracılığıyla akıllı teknolojilerin devreye girdiği tespit edilmektedir.

Anahtar Sözcükler: Akıllı Kentler, Veri, Katı Atık Yönetimi

SMART CITIES AND SMART SOLID WASTE MANEGEENT

ABSTRACT

This research focuses on how intelligent technologies are reflected in the urban arena in the at the general level. In this context, it is examined the concept of intelligent city, the technologies that make cities smart and the areas in which these technologies correspond. After that Smart technologies are being addressed special for solid waste management in the urban area. At this point, cities (Barcelona, Copenhagen, London, San Francisco, Seoul, Stockholm, Lyon, Tokyo and Amsterdam) in the world with smart city applications are examined in the context of waste management practices. It is detected energy and transportation are taken priority between smart applications, but, it is understood that smart waste management practices are on the agenda of cities at a limited level. It is determined that intelligent technologies through the sensors, especially at the stage disassembling and collecting of the waste in cities with smart waste management applications.

Key Words: Smart Cties, Data, Solid Waste Management

GİRİŞ

Kentler, bünyesinde barındırdığı nüfus itibarıyla öncelikli yaşam alanını oluşturmaktadır. Tarihsel süreç içinde kentsel alanda nüfus yoğunluğunun artış göstermesi çeşitli sorunların gündeme gelmesine yol açmıştır. Ortaya çıkan sorunların çözümüne yönelik en önemli araçlardan biri teknolojidir. Teknoloji, sorunlara çözüm getirirken uygulandığı konuyu/alanı yeni boyutlara taşımaktadır. Bu bağlamda teknolojiye yaşanan gelişmeler nesnelere ve mekanları dönüştürerek, akıllı

¹Yrd. Doç. Dr., Giresun Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, levent_memis@hotmail.com

(*smart*) hale getirmektedir. Akıllı teknolojiler bir açıdan, mal ve hizmetlerin üretim ve tüketimini kolaylaştırmakta, diğer bir açıdan ise verilerin elde edilmesi, kayıt altına alınması ve işlenerek anlamlı hale gelmesinde imkanlar sunmaktadır. Günümüz açısından elde edilen veriler bir kitle kaynak (*crowdsourcing*) işlevi görerek, örgütsel düzlemde doğru karar vermenin en önemli aracı konumuna sahip olmaktadır. Deneyimlerin (bilinenlerin) verileştirilmesi (Mayer-Schönberger ve Cukier, 2013: 85) sayesinde girdilerin azaltılarak ortaya çıkan faydaların maksimize edilmesi, etkin ve verimli bir yönetim sürecini ortaya çıkarabilmektedir. Bu duruma dayanarak özellikle özel sektör kapsamında yer alan örgütlerde, verilerin daha iyi yönetilmesi amacıyla ayrı uzmanlık alanları veya örgüt içinde ayrı kısımlar oluşturulduğu bilinmektedir. Fakat diğer taraftan da verilerin elde edilme sürecinde kişisel verilerin kişilerin rızasına başvuru yapmaksızın alınması ve kullanılması gibi konular üzerinden çeşitli eleştiriler gündeme gelmektedir.

Hizmetlerin sunumuna aracı olan teknolojilerin gelişmesi (*sensörler, nesnelere interneti, web uygulamaları gibi*) ve yaygınlık kazanması, kentsel düzlemde de veriyi çoğaltmakta ve kararların rasyonelliğini güçlendirmektedir. Kamu sektörü açısından ele alındığında sahip olunan çeşitli veriler; sağlıktan güvenliğe, ulaşımdan atıkların etkin ve verimli şekilde yönetilmesine, belli ölçeklerin oluşturulmasına katkı sağlamaktadır. Teknolojik gelişmelerin kentsel alana daha fazla yansımaları, akıllı kent (*smart cities*) kavramı ile karşılık bulmaktadır. İfade edilenler çerçevesinde çalışmanın temel amacı, ortaya çıkan akıllı teknolojilerin ve verilerin, kentin katı atıklarının sürdürülebilir yönetimine nasıl yansıdığını incelemektir. Temel amaç kapsamında araştırmada şu soruların cevabı aranmaktadır: 1. Akıllı teknolojiler, kentsel alanda katı atıkların sürdürülebilir yönetime nasıl ve hangi atık yönetim aşamasında katkı sunmaktadır?, 2. Akıllı kent uygulamaları ile öne çıkan kentlerde akıllı atık yönetim sistemlerinin yeri nedir? Ve 3. Hangi tür akıllı atık uygulamaları öne çıkmaktadır? Bu bağlamda araştırmanın ilk aşamasında, kavramsal düzeyde akıllı kentler incelenmektedir. İkinci aşamada, dijitalleşme sürecinin ağırlık kazandığı kentsel düzlemde kamusal hizmetlerin sunumunda verilerin nasıl role sahip olduğu ele alınmaktadır. Çalışmanın son aşamasında ise, çeşitli kriterlere göre ilk sıralarda yer alan ve Dünya'nın en iyi akıllı kentleri olarak ön plana çıkan kentlerdeki (Barselona, Kopenhag, Londra, San Franciscoko, Seul, Stockholm, Lyon, Tokyo ve Amsterdam) akıllı katı atık yönetimi uygulamaları incelemeye tabii tutulmaktadır.

KENTLERİN TEKNOLOJİK HALİ: AKILLI KENTLER

Akıllı Kent Kavramı

İnsanlık tarihine kabaca bakıldığında, ilk basit aletlerden günümüze, “gereksinim” ve “fayda”dan hareketle yaşanan teknolojik gelişmeler (Basalla, 2013: 15), insan yaşamını kolaylaştırarak “daha iyi” imkanlar sunarken, beraberinde sorunları da gündeme getirmektedir. Fakat ortaya çıkan sorunların çözümü konusunda da yine teknolojik gelişmelerden çözüm beklenmektedir. Teknoloji ile insan yaşamı arasında böyle bir döngü sürüp gitmektedir. Anlaşılmaktadır ki, teknoloji iki açıdan insan yaşamına yansımaktadır. Birincisi, teknoloji, insan yaşamını kolaylaştırarak daha konforlu hale getirmektedir. İkincisi ise, ortaya çıkan sorunlara çözüm üretme noktasında teknolojik gelişmeler önem kazanmaktadır. Bu bağlamda ele alındığında kentleşme ile teknoloji arasında yukarıda belirtilen bir ilişkinin olduğu anlaşılmaktadır.

Veriyi elde eden, işleyen ve ileten teknolojik gelişmelerin kentsel alana yansımalarıyla, özellikle uluslararası literatürde farklı kavramların gündeme geldiği görülmektedir. Bu kapsamda şu kavramlar öne çıkmaktadır (Cocchia, 2014: 19-20; Babar, 2016: 18; Somayya ve Ramaswamy, 2016: 831): Sanal Kent (*Virtual City*), Her Yerde Bulunan Kent (*Ubiquitous City*), Zeki Kent (*Intelligent City*), Bilgi Kenti (*Information City*), Digital Kent (*Digital City*), Akıllı Toplum (*Smart Community*), Öğrenen Kent (*Learning City*), Sürdürülebilir Kent (*Sustainable City*), Yeşil Kent (*Green City*), Yaraticı Kent (*Creative City*), Bağlantılı Kentler (*Connected Cities*), İnternet Kentleri (*Internet Cities*), Siber Kentler (*Cyber Cities*), vb. İfade edilen farklı kavramlar olmakla birlikte bunlar arasından en fazla akıllı

kent ve dijital kent kavramlarının ilgili literatürde karşılık bulduğu anlaşılmaktadır. Bu iki kavram üzerinde durulacaktır.

Kentler, artan nüfus yoğunluğu ile birlikte önemini güçlendirmektedir. Günümüz açısından Dünya nüfusunun ortalama % 50'si kentlerde bulunurken, 2020'de nüfusun %80'inin kentlerde yaşayacağı öngörülmektedir (Babar, 2016: 18). Bu noktada bir kent, vatandaşlar için bir hizmet aracı olarak düşünülüyorsa; akıllı, verimli, etkin, sürdürülebilir, kentin kolektif aklını geliştiren ve farklı parçaları entegre eden bir yapıyı barındırması gerekir (Novotny, Kuchta ve Kadlec, 2014: 2). Dünya genelinde kent nüfusunun hızlı yükselişi etrafında ortaya çıkan yeni şartlar/sorunlar (eğitim, enerji, çevre, güvenlik gibi alanlarda) (Rodriquez Bolivar, 2015: 1) çerçevesinde akıllı kent kavramı gündeme gelmektedir. Akıllı kent kavramının kullanılmaya başlandığı ilk yıllar 1990'ların başlarına karşılık gelmektedir (International Trade Administration, 2016: 11). “*Smart*” bir sıfat olarak, bir kişinin zeki, akıllı veya genellikle hızlı zekalı olduğunu nitelendirmek için kullanılmaktadır. Nesnelere yönelik ise, sensör tabanlı cihazları tanımlamak için kullanılmaktadır (Stimmel, 2016: 6). Smart kelimesi kullanıldığı alana göre farklı biçimlerde² (Thorne ve Griffiths, 2014: 91), farklı sektörlerde (Albino, Berardi ve Dangelico, 2015: 4) karşılık bulmakta olup, bu çalışmada “akıllı kent” kavramı bir yaşam alanına karşılık gelecek şekilde kullanılmaktadır. Akıllı kentlerin ortaya çıkmasında teknolojik gelişmenin yanında; demografik değişim (kent nüfusundaki artış), politik değişim (kentlerin; sosyal, ekonomik ve politik açıdan merkezi bir konuma gelmesiyle), yeniliklerin gerekliliği, devlet tarafından politika desteği ve kent pazarlamasının bir aracı olarak görülmesinin etkili olduğu ifade edilmektedir (Baccarne, Mechant ve Schuurman, 2014: 159).

Cocchia (2014: 25)'nin 1993-2012 yılları aralığında “akıllı kent” ve “dijital kent” kavramlarını içeren 705 metin³[makaleler, tez, ppt, makale özetleri, kitap tanıtımları, vb.] üzerinden yaptığı literatür araştırmasına göre, kavramların daha çok 2000 sonrası ilgili literatürde ağırlık kazanmaya başladığı tespit edilmektedir. 1994 yılında ancak bir metin bulunurken, 1999'da 11'e, 2000'de ise 22'ye yükselmiştir. Asıl dikkat çekici artış 2010 (59 metin) ile 2012 (184 metin) yılları arasında gerçekleşmiştir. Yine aynı çalışmada incelenen tarihler arasında, akıllı kentlerin ortaya çıkışını ve yaygınlaşmasını etkileyen çeşitli faktörlerin olduğu tespit edilmektedir. Akıllı kentlerin gündeme gelişinde Kyoto Protokolü (1997)'nin ortaya çıkışının ve yürürlüğe girmesinin (2005), devamında 2000'lerde internetin yaygınlaşmasının, 2008'de IBM'in “*akıllı gezegen*” teması altındaki çalışmalarının ve Avrupa ülkelerinde bulunan kentlerin, belediye başkanlarının girişimiyle ortaya çıkan “Belediye Başkanları Sözleşmesi” ve 2010 yılında yayınlanan “Avrupa 2020 Stratejisi” belgesinin etkili olduğu değerlendirilmektedir (Cocchia, 2014: 25-27). Aynı çalışmada üzerinde durulan bir diğer husus ise, akıllı kent ve dijital kent kavramlarının kullanımınıdır. 2010 yılına kadar dijital kent kavramı daha fazla kabul görürken, “Avrupa 2020 Stratejisi” belgesinin yayınlanması ve bu belge içinde akıllı kent kavramının kullanımı, akıllı kent kavramını çok daha fazla kabul görmesini sağladığı ifade edilmektedir (Cocchia, 2014: 28). Yapılan analiz ve değerlendirmelerde her iki kavramın kimi zaman benzer anlamları içerecek şekilde kullanılsa da, dijital kent kavramının, daha çok Bilişim ve İletişim Teknolojileri (BİT) odaklı olduğu ve yapılan işlemlerin ve gerçekleştirilen iletişim süreçlerinin sanallaştırılması (web uygulamaları) üzerine yoğunlaştığı; akıllı kent kavramının ise daha çok yaşam kalitesini artırma odaklı olarak BİT'leri ve bunun yanında diğer yüksek teknolojik gelişmeleri de kapsadığı vurgulanmaktadır (Cocchia, 2014: 32-33; Dameri, 2014: 54-55). Amsterdam ve Cenova örnek olayında gerçekleştirilen incelemede de tespit edilmektedir ki, akıllı kent ve dijital kent kavramlarının bir çok ortak yanları bulunmakla birlikte, her iki kavram altında gerçekleştirilen uygulamaların başarıya ulaşması için farklı stratejilere ve uygulamalara ihtiyaç duymasından dolayı bir birine karıştırılmaması gerektiği belirtilmektedir (Dameri, 2014: 83).

2000'li yılların ortalarından itibaren akıllı kent kavramının ilgili literatürde daha fazla ön plana çıkmaya başladığı tespit edilmektedir. 2016 yılında Ekvador'un başkenti Quito kentinde

² Akıllı hareketlilik, akıllı güvenlik, akıllı enerji, akıllı su, akıllı atık, akıllı yapı, akıllı ev ve yaşam, akıllı sağlık, akıllı eğitim, akıllı finans, akıllı turizm ve boş zaman, akıllı perakende, akıllı lojistik, akıllı üretim, akıllı devlet ve akıllı inşaat şeklinde karşılık bulmaktadır (Deloitte, 2015a: 2).

³ Tespit edilen metinlerin, en fazla sırasıyla; %49'u Asya, %36'sı Avrupa ve %9'u Kuzey Amerika ülkelerinden yayınlanmıştır.

gerçekleştirilen HABİTAT III toplantısı hazırlık sürecinde, akıllı kentler konusunda çalışmalar yürütülmüş ve toplantı sonrası kabul edilen “Yeni Kentsel Gündem” belgesinde de, sürdürülebilir ekonomik gelişmeye katkı sağlamak ve hizmet sunumunu iyileştirmek için akıllı kent yaklaşımına yer verilmiştir (New Urban Agenda, 2016). Gerçekleştirilen akıllı kent araştırmalarında, daha çok akıllı kentlerin politika alanlarına (ulaşım, enerji, sağlık gibi) odaklanıldığı tespit edilmektedir (Ojo, Dzhusupova ve Curry, 2016: 33-34). Akıllı kent kavramının ilgili literatürde farklı odak noktaları üzerinden farklı şekillerde tanımlandığı, bu anlamda açık ve net bir tanımı bulunmadığı ifade edilmektedir (Chourabi vd., 2012: 2289). Bu bağlamda Kourtit vd. (2012: 232) akıllı kenti; yüksek eğitilmiş insanları, bilgi odaklı meslekleri, çıktı odaklı planlama sistemleri ve sürdürülebilir odaklı faaliyetleriyle, yüksek üretime sahip bir mekan olarak nitelendirilmektedir. Bakıcı, Almirail ve Wareham (2013: 137) ise akıllı kenti, kent sakinlerinin yaşam kalitesini artırmak amacıyla BİT’lerden yararlanılan ve bu sayede sürdürülebilir kalkınmaya katkı sağlayan yerler olarak tanımlamaktadır. Diğer taraftan Dameri (2014: 70), Amsterdam deneyiminden elde ettiği sonuçlardan hareketle akıllı kenti, yaşam kalitesini artırmak ve çevresel ayak izini azaltmak amacıyla, dijital verilerin, hizmetlerin ve iletişimin, oluşturulan geniş internet bağlantılarıyla gerçekleştirildiği, ağlarla örülmüş kentsel alan biçiminde ifade etmektedir. Harrison vd., (2010: 2) de veri odaklı bir yaklaşımla akıllı kentleri, operasyonel verilerden (tarif, enerji, güvenlik gibi alanlarda) yararlanıldığı bir kentsel alan olarak tanımlamaktadır. Bu anlamda akıllı kentlerin üç fonksiyonu (*Instrumented*, *Interconnected* ve *Intelligent*) öne çıkarılmaktadır. Birincisi, akıllı kentler, fiziksel ve sanal sensörlerden (kiokslar, kameralar, kişisel araçlar, akıllı telefonlar, tıbbi cihazlar, web gibi) gerçek zamanlı, gerçek dünya verilerinin elde edilmesine aracı olmaktadır. İkincisi, akıllı kentler, elde edilen verileri belirli kurumsal alanlarda depolayarak çeşitli kent hizmetleri arasında veri etkileşimini sağlamaktadır. Üçüncüsü, akıllı kentler, daha doğru kararlar vermek için operasyonel iş süreçleri içinde verilerin birbiriyle ilişkilendirilerek analiz edilmesi, modellenmesi, optimizasyonu ve görselleştirilmesi, bunlara dayanarak karar ve eylemlerde yeni bilgileri sağlamaktadır (Harrison vd., 2010: 2). Özellikle internetin nesnelere ile bağlantılı hale gelmesi (nesnelerin interneti), ifade edilen üç fonksiyonu da daha fazla işlerlik kazandırmaktadır. Mijer ve Rodriquez Bolivar (2016: 396) tarafından ilgili literatür üzerinden gerçekleştirilen araştırmada, akıllı kent tanımlanırken; teknoloji, insan kaynağı ve yönetim faktörlerinin etkili olduğu tespit edilmektedir. Tüm bu ifade edilenler çerçevesinde bir kent akıllı olarak nitelendiriliyor ise (Novotny, Kuchta ve Kadlec, 2014: 2):

- Yazılım sistemleri, sunucu altyapısı, ağ yapısı ve istemci araçları ile tam zamanlı verilerin toplanması ve analizinin yapıyor olması,
- Mobil cihazların, aktuatörlerin ve sensörlerin birbiriyle ilişkilendirilerek çözümler sunuyor olması,
- Sunulan hizmetlerin kombinasyonunun sağlanması ve farklı taraflar arasında bilgi akışı sağlanarak ortak kararın ortaya çıkıyor olması gerekir.

Akıllı Kentlerin Bileşenleri

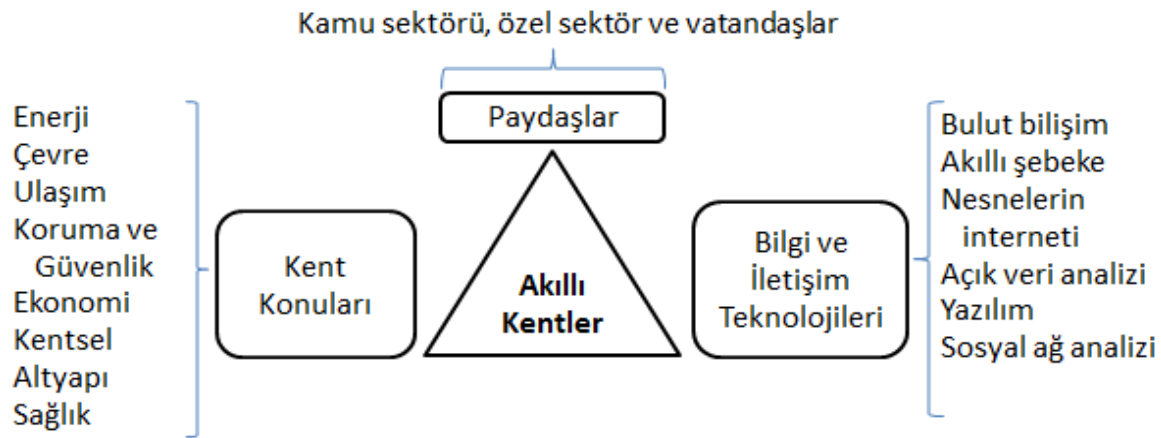
Kentlerin akıllılık kapasitelerini ölçmeye odaklanan öncü çalışmalarıyla (Kourtit, Nijkaup ve Arribas, 2012: 233) Giffenger vd. (2007: 10-12), akıllı kentlerin odaklandığı konuya göre değişebileceğinin, bu nedenle bir tanımın ötesinde bileşenlerinin ortaya çıkarılmasının daha önemli olduğu vurgusunu yapmaktadır (bkz. Tablo 1). Benzer şekilde Ojo, Dzhusupova ve Curry (2016: 26), Anthopoulos (2015: 16-17), Sujata vd., (2016), Gil-Garcia, Pardo ve Nam (2016) da gerçekleştirdikleri literatür taraması üzerinden akıllı kentlerin bileşenleri/unsurları üzerinde durmaktadır.

Tablo 1: Akıllı Kent Bileşenleri ve Özellikleri

Akıllı Ekonomi (<i>Smart Economy</i>)	Yenilikçi ruh, girişimcilik, ekonomik imaj & markalar, verimlilik, insan kaynağının esnekliği, uluslararası piyasalara entegrasyon ve dönüşüm yeteneği
Akıllı İnsan (<i>Smart People</i>)	Yeterlilik düzeyi, yaşam boyu öğrenmeye yatkınlık, sosyal ve etnik çoğulculuk, esneklik, yaratıcılık, kozmopolitiklik/açık görüşlülük, kamusal yaşama katılım
Akıllı Yönetişim (<i>Smart Governance</i>)	Kararlara katılım, kamusal ve sosyal hizmetler, açık yönetim, politik stratejiler & bakış açıları
Akıllı Hareketlilik (<i>Smart Mobility</i>)	Yerel erişebilirlik, uluslararası erişebilirlik, BİT altyapısının yeterliliği, sürdürülebilir, yenilikçi ve güvenli ulaşım sistemleri
Akıllı Çevre (<i>Smart Environment</i>)	Doğal şartların cazibesi, kirlilik, çevresel koruma, sürdürülebilir kaynak yönetimi
Akıllı Yaşam (<i>Smart Living</i>)	Kültürel imkanlar, sağlık koşulları, kişisel güvenlik, konut kalitesi, eğitim imkanları, turistik faaliyetler, sosyal dayanışma

İfade edilenler çerçevesinde akıllı kent girişimlerinin kentsel alanda; ekonomi, insan, yaşam, çevre, enerji, ulaşım, yönetim gibi konu başlıklarında kentsel alana katkı sağladığı anlaşılmaktadır.

Babar (2016: 20) ise, akıllı kentin kısımlarını aşağıda şekilde görüldüğü gibi üç boyutta ele almaktadır.



Akıllı bir kentin inşası ve sürdürülebilirliği çok değişkenli olduğundan dolayı kompleks bir yapıyı barındırmaktadır. Bu durum farklı tarafların (kent yönetimleri, vatandaşlar, üniversiteler/araştırma kuruluşları, STK'lar, özel sektör) üstlendikleri farklı rollerle (bkz. Deloitte, 2015a: 29-30) süreç içinde yer almasını (Baccarne, Mechant ve Schuurman, 2014: 172) ve aktörler arası ağları (Rodriquez Bolivar, 2015: 3), çok taraflı bir yönetimi (Ojo, vd., 2015: 59; Deloitte, 2015a: 28) gerekli kılmaktadır. Şekil 1'de görüldüğü üzere, akıllı kentleşme sürecinde paydaşlara önemli bir konum ayrılmaktadır. Belçika'nın Ghent kenti özelinde gerçekleştirilen araştırmada, akıllı kent uygulamalarında işbirliğinin varlığı oldukça yoğun tespit edilmektedir. Gerçekleştirilen bu işbirliklerinde yerel yönetimler temel proje koordinatörü olarak yer almaktadır (Baccarne, Mechant ve Schuurman, 2014: 173). Yine Ojo, vd. (2015: 59-60; 62) tarafından on farklı kent örneğinde gerçekleştirilen araştırmada, farklı şekillerde karşılık bulan yönetim uygulamalarının, aktörlerin farklı şekillerde üstlendiği rollerle, akıllı kente yönelik faaliyetlerde önemli olduğu tespit edilmektedir. Bu araştırmada, gerçekleştirilen işbirliği faaliyetlerinde kamu kurumlarının önemli rollere sahip olduğunun altı çizilmektedir. Yine Milan ve Barselona özelinde yapılan araştırmada; yerel kamu birimleri öne çıkmakla birlikte, vatandaşlar ve özel sektör aktörleri ile gerçekleştirilen işbirliklerinin, akıllı kent uygulamalarında önemli yere sahip olduğu vurgulanmaktadır (Gasco, Trivellato ve

Cavenago, 2016: 199). Benzer şekilde Avrupa ülkeleri içinde akıllı kent uygulamalarına⁴ liderlik eden Genova kentinde de, akıllı kent vizyonu oluşturulması ve uygulamalarında işbirliği ön plana çıkmaktadır. Bu işbirliklerinde belediyenin anahtar role sahip olduğu vurgulanmaktadır. Hatta; ulaşım, yapı ve enerji konularına odaklanan, biçimsel bir yönetim yapısı olarak Genova Akıllı Kentler Birliği [Genevo Smart Cities Association (GSCA)] kurulmuştur (Dameri, 2014: 71; 80). İfade edilen örneklerde işbirliği yapılarında kamu sektörü aktörlerinin ön plana çıktığı görülmekle birlikte, akıllı kent uygulamalarının geliştirilmesinde özel sektör aktörleri, operasyonel ve yenilikçi özellikleriyle önemli rollere sahip olmaktadır. Özel sektör aktörlerini dahil etmeksizin akıllı kentleri inşa etmek tam anlamıyla mümkün olmayacaktır. Çeşitli akıllı kent uygulamalarında bu durumun karşılığı görülmektedir. Örneğin Inrix firması araçlardan elde ettiği sürüş verisini, geçmiş trafik kalıpları, hava durumu gibi verilerle ilişkilendirerek navigasyon sistemine aktarmakta ve bu sayede trafik ulaşımının kolaylaşmasına katkı sunmaktadır (Mayer-Schönberger ve Cukier, 2013: 142).

Diğer taraftan web 2.0 uygulamaları kapsamında ortaya çıkan teknolojilerin kente entegre edilmesiyle birlikte, taraflar arası iletişim kurma ve işbirliği yapma imkanı da gelişmektedir (Sandoval-Almazan ve Nunez Armas, 2015: 281; Sanseverio, 2014: 7). Bu bağlamda akıllı kent ve e-yönetişim yaklaşımlarının paylaştığı ve birbiriyle örtüşen ortak prensipleri bulunmaktadır. Bunlardan birincisi, bilginin oluşturulması, biriktirilmesi ve birleştirilmesiyle ilgilidir. İkincisi, her iki yaklaşımında, bilginin paylaşılması ve yaygınlaştırılmasına katkı sağlamasıdır. Üçüncüsü ise, her iki yaklaşımında, etkileşimi ve katılımı vurgulamaktadır (David, Justice ve McNutt, 2015: 73-74). Akıllı kent uygulamaları ile öne çıkan Amsterdam'da; işletmelerin, kamu kurumların, araştırma kurumlarının ve vatandaşların işbirliği gerçekleştirdiği www.amsterdamsmartcity.com, e-yönetişime yönelik örnek uygulamalardan birine karşılık gelmektedir (Meijer ve Rodriquez Bolivar, 2016: 393).

Akıllı Kent Uygulamalarının Amaçları ve Başarısını Etkileyen Faktörler

İfade edilenlerden anlaşılmaktadır ki akıllı kent uygulamalarının şu temel amaçları bulunmaktadır (Rodriquez Bolivar, 2015: 2; Stimmel, 2016: 4; Daneri ve Coccia, 2013'den akt. Berntzen ve Johennessen, 2015: 300; Meijer ve Rodriquez Bolivar, 2016: 401; Ojo, vd., 2015: 53; Deloitte, 2015a: 15): 1. Kent kaynaklarının verimli kullanılması ve ekonomik gelişmesini yükseltmek, 2. Sunulan hizmetlerin verimliliğini ve kalitesini artırmak, 3. Vatandaşların yaşam kalitesini yükseltmek, 4. Kentsel alanda çevre kalitesinin artırılması, emisyonların azaltılması, trafik ve atık yönetiminin etkin gerçekleştirilmesi, 5. Enerji verimliliğinin optimizasyonu ve yenilenebilir enerjinin üretimi, 6. Kentin yönetim süreçlerinin iyileştirilmesi, 7. Sürdürülebilir bir toplum oluşturmak, 8. Bilgiye dayalı endüstrileri geliştirmek gibi. Kuzey Amerika bölgesinde yer alan dört kentte (Philadelphia, Seattle, Qubec ve Mexico) gerçekleştirilen alan araştırmasında akıllı kent girişimlerinin, doğal kaynakların korunması ve muhafaza edilmesi aracılığıyla, yaşanabilir ve sürdürülebilir kentin oluşturulmasına katkı sağladığının önemi vurgulanmaktadır (Alawadhi vd., 2012: 12).

Akıllı kent faaliyetlerinin başarısını etkileyen faktörlerine yönelik bazı genel başlıklar (Chourabi vd., 2012: 2291) ön plana çıkarılmakta olup, Ojo vd., (2015: 62) tarafından gerçekleştirilen araştırmada akıllı kent faaliyetlerinin başarısını etkileyen şu temel faktörlerin altı çizilmektedir:

- Politik liderlik
- Kamu kurumlarının entegrasyonu
- İlgili konulara göre araştırmaların yapılması ve programlar için STK'ların desteği
- Temel değerler üzerinde uzlaşma
- Problemlere çözüm getirecek yaratıcılığın sağlanması
- Kapsamlı bir master planının hazırlanması
- Paydaşlar için kuralların ve standartların belirlenmesi

⁴ Gerçekleştirilen çalışmalar hakkında detaylı bilgi için bkz. Dameri, 2014: 76-79.

- Paydaş işbirliğinin ve endüstri ortaklıklarının oluşturulması

KENTLERİ AKILLI YAPAN TEKNOLOJİLER VE BÜYÜK VERİ

Kentleri akıllı yapan en önemli husus, çeşitli verilerin; nesnelerin interneti, sensörler, işlemciler, bulut bilişim, mobil uygulamalar gibi gelişen teknolojik araçlarla elde edilmesi, saklanması, işlenmesi ve aktarılmasıyla, ilgili konuyu daha iyi yönetilebilir hale getirmesinden kaynaklanmaktadır. Bu süreçte veri anahtar bir rol üstlenerek, alınan kararların yanılma payını azaltmakta, yeniliklerin ortaya çıkmasına katkı sağlamaktadır (Thorne ve Griffiths, 2014: 90; Stimmel, 2016: 5). Teknolojik gelişmeler ile deneyimler verileştirilerek nicel biçime dönüştürülmektedir. Bu sayede önceden ölçülmesi, saklanması, analiz edilmesi ve paylaşılması mümkün olmayan şeyler verileştirilebilmektedir. Toplanan veriler üzerinden geleceği tahmin etme becerisi güçlenerek daha iyi sonuçlara ulaşılmaktadır (Mayer-Schönberger ve Cukier, 2013: 23; 25; 197). Dünya Ekonomik Forumu'nun yaptığı bir araştırmaya göre, çeşitli açılardan kentlerin dönüşümüne aracı olacak en önemli 10 teknolojik gelişme şöyle sıralanmaktadır: açık veri, nesnelerin interneti, akıllı ulaşım, büyük veri, mobil sağlık izleme, akıllı şebeke, veri analizi, tahmini & perspektifi, mobil cihaz tabanlı algılayıcılar, vatandaş e-ID ve yerel & duruma bağlı algılayıcı teknolojilerdir (International Trade Administration, 2016: 9). Bu kısımda ifade edilen teknolojilerden öne çıkan sensörler (algılayıcılar), nesnelerin interneti ve web uygulamalarına yer verilmektedir. Ayrıca bu teknolojik araçlar üzerinden ortaya çıkan büyük veriye odaklanılmaktadır.

Web uygulamaları

BİT'lerin yaygınlık kazanmaya başlamasıyla kentsel alanda sunulan bazı hizmetler web sayfaları üzerinden sunulmaya başlanmıştır. Bu gelişme akıllı kentte giden yolun ilk adımlarını oluşturmaktadır. Web uygulamaları iki açıdan kentlerin akıllılaştırılmasına katkı sağlamaktadır. Birincisi hizmet sunmak ve ikincisi, iletişim kurma/katılım sağlamaktır. İfade edilen kapsamda yerel yönetimler bazı hizmetleri (borç sorgulama, fatura ödeme, bilgi edinme, izin başvurusu gibi) web sayfalarına taşıyarak, sunulan hizmetin hızlılığını, verimliliğini ve kalitesini artırmaktadır. Diğer taraftan belirtildiği üzere, web üzerinde geliştirilen uygulamalar ile vatandaşın katılımını sağlamak (e-yönetişim) mümkün hale gelmektedir. Katılım, yerel düzeyde üzerinde önemle durulan bir husustur. Katılımın kolaylaştırılması ve artırılması alınan kararların doğruluk derecesini yükseltecek ve kaynaklar daha etkin ve verimli kullanılmış olacaktır. Katılımın sağlanmasına yönelik uygulamalar yerel yönetimlerin web sayfalarında geliştirilebileceği gibi, kurum web sayfalarının dışında gelişen yeni web uygulamaları (sosyal ağlar, bloglar, wiki uygulamaları gibi) da katılımı kolaylaştırmaktadır.

Sensörler ve Nesnelerin İnterneti

Web uygulamalarının dışında kentleri akıllı hale getiren diğer iki teknoloji ise, sensörler ve nesnelerin internetidir. Akıllı kent yaklaşımında, verilerin elde edilmesi üzerinden kentleri akıllı hale getiren önemli araçlardan biri sensörlerdir. Belli algoritmik özellikleriyle ses, ışık, ısı, ağırlık, hareketlilik gibi durumlara duyarlılığı ile çeşitli biçimlerde karşılık bulan sensörler (Stimmel, 2016: 8-9), bir ortamdaki fiziksel nitelikleri veya sinyalleri ölçmekte ve elde edilen verileri anlamlı rakamlara (bir kişinin veya nesnenin yeri, hava sıcaklığı gibi) indirgemektedir. Sensörler, bina, köprü ve diğer altyapı bileşenlerindeki titreşimleri ve malzemenin durumunu ölçümleyerek yapısal sağlık analizleri yapabilmekte ve onarımla ilgili bilgiler iletilebilmektedir. Bu sayede pro-aktif önlemler almak mümkün olabilmektedir. Yine gürültü kirliliğinin, trafik sıkışıklığının izlenmesi, yaya yoğunluğunun hesaplanması, boş park alanının olup-olmadığının bilinmesi, sokağın ihtiyacı olan aydınlatmaya göre enerjinin verilmesi, doluluk oranlarına göre atıkların toplanması gibi⁵ durumlarda sensörler ve internet ağları önemli katkılar sunmaktadır (Rifkin, 2015: 21; Mayer-Schönberger ve Cukier, 2013: 66). Örneğin, kalabalıkların kontrolünü sağlamak amacıyla, kent içindeki sıcak noktalar ve kalabalık alanların belirlenerek, kalabalığı yönetme stratejileri belirlenebilir (Choenni vd., 2015: 350-352). Yine başka bir örnek olarak toplu taşıma duraklarının internet ile donatılması, gerçek zamanlı ulaşım

⁵ Deloitte (2015a: 45), sensörlerin kentsel alana yansımaları 22 başlık altında sıralamaktadır.

bilgilerini yolculara vererek sunulan hizmetin kalitesi artırabilecek ve belli verilere erişim sağlanabilecektir (Arup, 2011: 11). Bu kapsamda Kopenhag kentinde kirlilik, yol şartları, sıkışıklık gibi durumların verisini elde etmek için kent bisikletlerine bazı sensörler takıldığı bilinmektedir. Bir durumla ilgili verilerin sensörler aracılığıyla toplanması ve iletilmesi, alınan kararların etkinliğini ve verimliliğini artıracak bazı potansiyel fırsatlar ortaya çıkarmaktadır.

Sensörler ve nesnelerin interneti bir birini tamamlayan teknolojik unsurlardır. Akıllı bir nesne; fiziksel dünya ile etkileşime geçen sensörü/sensörleri, verileri işleyen küçük bir mikro işlemciyi, işlenen verileri ilgisine aktarmak için bir iletişim cihazını ve enerji sağlayacak bir güç kaynağını bünyesinde barındırması gerekmektedir (Vasseur ve Dunkels, 2010: 3). Bu noktada nesnelerin interneti, internet teknolojisinin gelişiminin üçüncü evresini oluşturduğu belirtilmektedir. İnternetin birinci evresi, sabit araçlar üzerinden bağlantıların kurulmasıdır. İkinci evresi, internetin mobil teknolojiler ile buluşmasıdır. Üçüncü evresi ise, internetin çeşitli nesnelere ile buluşmasıdır (Deloitte, 2015a: 44). Nesnelerin interneti aracılığıyla kentler; insanları, süreçleri, verileri ve nesnelere birbiriyle bağlantılı kılarak çeşitli faydalar getirmektedir (Mitchell, vd., 2013: 1). 2016 yılı sonu itibarıyla dünya genelinde kullanılması beklenen bağlantılı nesne sayısı 6,4 milyar ve her gün bağlantısı sağlanan yeni nesne sayısı 5,5 milyon olarak bilinmektedir (Garner, 2015'den aktaran Deloitte, 2016: 35).

Yukarıda ifade edilen teknolojik imkanlar üzerinden elde edilen sıra dışı veriler büyük veri olarak nitelendirilmektedir. Bir durumun bütün verisini elde ederek, örneklem verisiyle elde edilen veriler üzerinde oluşturulan belli korelasyonların ötesinde, yanılma payını azaltarak daha doğru kararlar mümkün hale gelmektedir (Mayer-Schönberger ve Cukier, 2013: 15). Büyük veri, çok sayıda değer yaratan fırsatlarıyla (Deloitte, 2015b: 2) şimdiki ve gelecekteki riski anlamak ve hareketlerimizi buna göre düzenlemek için fayda sağlamaktadır (Mayer-Schönberger ve Cukier, 2013: 170). Büyük veri, her durumun paylaşıldığı sosyal web uygulamalarının ve birbiriyle bağlantılı araçların ortaya çıkmasıyla gündeme gelmiştir. Özellikle bir sonraki başlıkta yer verildiği üzere, çeşitli şekillerde ortaya çıkan verilerin kayıt altına alınması bazı endişeleri de beraberinde getirmektedir. Fakat diğer taraftan elde edilen bu veriler hizmetlerin sunumunu/kalitesini ve verimliliğini yükseltmektedir. Bu nedenle açık veri (open data) girişimleri ortaya çıkmaktadır (Deloitte, 2015b: 2).

Büyük Verinin Barındırdığı Riskler

Endüstri ekonomisinin en önemli girdisi yakıtken, bilgi ekonomisinin en önemli girdisi veri olmaktadır (Mayer-Schönberger ve Cukier, 2013: 190). Bu bağlamda rekabet üzerinden varlığını korumaya ve sürdürmeye çalışan özel sektör temsilcileri/işletmeleri için verinin elde edilmesi ve işlenerek anlamlı bilgilere dönüştürülmesi hayati değere sahiptir. Bu sayede işletmeler/kurumlar, diğerlerinden kendilerini farklılaştıran güçlü öngörülere ve bunun getirisi olan yenilikleri ortaya çıkarmaktadırlar. Diğer taraftan işletmelerle aynı düzeyde olmasa da, kamu sektörü açısından da veri, doğru kamu politikaları geliştirmek ve uygulamak için önem arz etmektedir. Bu noktada çeşitli amaçlar için kullanılan elektronik kartlar (kredi kartı, alışveriş kartı gibi), sensörler, internet bağlantılı çok çeşitli araçlar ve web uygulamaları verinin toplanmasını ve kolayca erişilebilen detaylı verinin elde edilmesini sağlamaktadır. Kolay yoldan elde edilen detaylı veriler büyük veri kaynaklı araştırma artışını desteklemektedir. Fakat verilerin çoğu zaman üreticisinden izinsiz elde edilmesi kişisel verilerin; meşruiyet, güvenlik, gizlilik gibi konularda bazı sorunları gündeme getirmektedir (Choenni vd., 2015: 354; Rifkin, 2015: 84; Deloitte, 2015a: 25). Hatta yaşanan bu gelişmeler George Orwell'ın "1984" adlı kitabını tekrardan gündeme taşımaktadır (Mayer-Schönberger ve Cukier, 2013: 159). Yapılan bir değerlendirmede kişisel verilerin korunmasına yönelik bazı uygulamalar [kişisel uyarı ve rıza, vazgeçme ve anonimleştirme (kişisel bilgiler ile eşleştirmeden bazı verilerin toplanması)] kullanılmakla birlikte, geleneksel noktada çokta başarılı olmadıklarının altı çizilmektedir (Mayer-Schönberger ve Cukier, 2013: 161-163). Kişisel verilerin ihlali konusunda ortaya çıkan endişelerin azaltılması için, belirli kuralların ve etik ilkelerin geliştirilmesi gerekmektedir (Deloitte, 2016: 25).

KENTİN FARKLI ALANLARINA YANSIYAN AKILLI UYGULAMALAR

Akıllı özellikleri barındıran teknolojiler, kentte gündeme gelen çeşitli sorunların giderilmesi için fırsatlar sunan önemli araçlardır (Albino, Berardi ve Dangelico, 2015: 4). Bu bağlamda; enerjinin korunması ve maliyetlerinin azaltılması amacıyla akıllı enerji ve akıllı şebekeler; enerji tüketiminin azaltılması amacıyla akıllı binalar; su kaybının azaltılması amacıyla akıllı su; hızlı, verimli, daha üretken ve ekonomik kamu hizmetlerinin sunumu amacıyla akıllı kamu hizmetleri; enerji verimliliği için akıllı aydınlatma; seyahat zamanını ve trafik yoğunluğunu azaltmak için akıllı ulaşım; temizliğin ve optimizasyonun yükseltilmesi için akıllı atık yönetimi ve enerji kullanımının daha fazla kontrol altına alınması ve doğru faturalandırmanın yapılması amacıyla akıllı sayaç uygulamaları ön plana çıkmaktadır (Novotny, Kuchta ve Kadlec, 2014: 3). On farklı kent üzerinden kentlerin akıllı girişimlerinin incelendiği bir araştırmada en fazla; çevre, ulaşım ve enerji başlıklarının öne çıktığı tespit edilmektedir (Ojo vd., 2015: 53). Aşağıda yer verilen Tablo 2’de akıllı teknolojilerin uygulandığı konular, potansiyel paydaşlar ve uygulama örneklerine yer verilmektedir.

Akıllı uygulamalar gerçekleştirilirken bazı zorlukların ortaya çıkması söz konusu olabilmektedir. Bu bağlamda Ojo vd., (2015: 62) on kent üzerinden gerçekleştirdikleri araştırmada akıllı kent faaliyetlerinde şu zorlukların yaşandığının altını çizmektedirler:

- Paydaşlardan fayda elde etmek (özellikle özel sektör aktörlerinden),
- Programlara yoksul bölgelerin dahil edilmesi,
- Paydaşların ilgisinin ve katılımının devamlılığı
- Yüksek maliyetli olan programların finansmanı
- Yerel halkın katılımını sağlamak

Tablo 2: Akıllı Kent Hizmetlerine Genel Bir Bakış (Novotny, Kuchta ve Kadlec, 2014: 4)

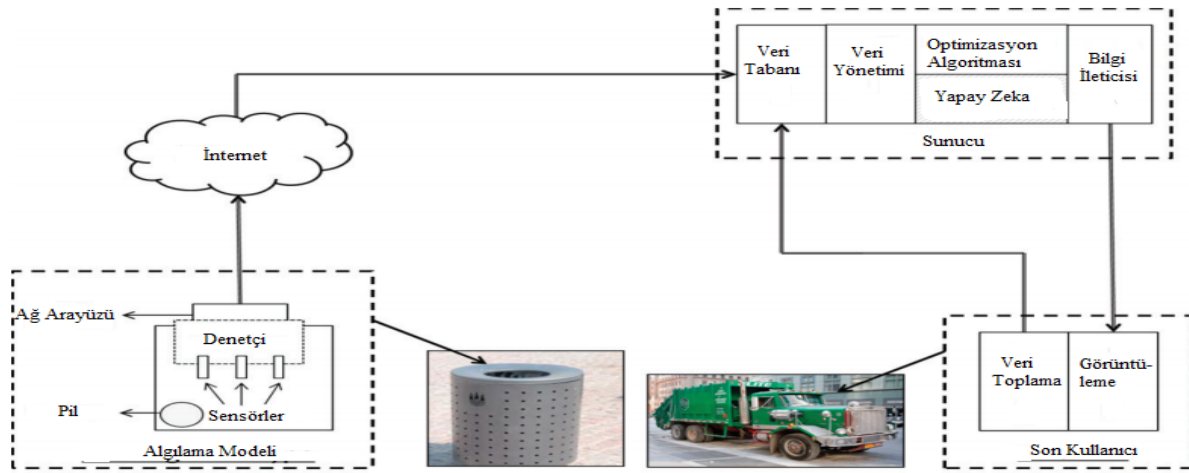
Uygulama Alanı	Açıklama	Temel Paydaşlar	Örnekler
Genel belediye ve diğer hizmetler	Kentler ve paydaşlar arasında ağların kurulması, paydaşlara değer katmak için hizmetlerin gerçekleştirilmesi.	Yerel yönetimler yerel halk yerel ilgi grupları iş toplulukları ve girişimciler hizmet sağlayanlar ve tedarikçiler Eğitim kurumları ve akademik topluluklar	problem çözümü için online platform akıllı alış-veriş hizmetlerin elektronik sunumu sakinlerin işgücü piyasasına girmeye yardımcı olmak
Akıllı, sürdürülebilir binalar ve bina yönetimi (akıllı bina)	Bina kontrol sistemlerinin ve iletişim sistemlerinin entegrasyonu ile gelen avantajlar	yerel halk yerel yönetimler hizmet sağlayanlar ve tedarikçiler çevreci gruplar ve organizasyonlar kreditörler ve sahipleri	odo kontrol sistemleri ısıtma, havalandırma ve hava şartlarının optimizasyonu belediye tesislerini yönetmek
Eğitim, sağlık ve sosyal sorumluluk alanında (akıllı eğitim)	Hizmetlere daha iyi erişim sağlanmasına izin verilmesi	eğitim kurumları ve akademik topluluklar sağlık ve sosyal hizmet sağlayıcıları yerel halk yerel yönetimler yerel ilgi grupları yardım kuruluşları ve STK'lar	uzaktan tıbbi izleme tıbbi bilgilerin paylaşımı yaşlıları takip sistemi sanal sergiler veya dersler kurallara ve düzenlemelere uyum sağlamak
Enerji üretimi ve enerji verimliliği (akıllı enerji, akıllı aydınlatma)	tüm tedarik şebekelerini ve talep elementlerini, akıllı sistemler aracılığıyla birbirine bağlayan akıllı elektrik sistemleri	enerji sağlayanlar düzenleyiciler iş toplulukları ve işletmeler çevre grupları ve organizasyonları	aydınlatma kontrolü akıllı şebeke uygulamaları optimize şebeke performansı çevre kurallarına ve düzenlemelerine uyum sağlama
Gaz, elektrik ve su akıllı sayaçları	Akıllı sayaçlar, çift yönlü iletişimin sürdürülmesine katkı sağlayarak, gerçek zamanlı enerji, su veya gaz kullanım bilgisine sahip olmayı sağlar.	yerel halk iş toplulukları ve işletmeler tedarikçiler ve hizmet sağlayanlar kreditörler ve sahipleri	kablosuz akıllı ölçümler tüketimin online öğrenilmesi

akıllı su ve atık yönetimi	Teknoloji, su ve atık yönetimine gerçek zamanlı farkındalık ve kontrol imkanıyla katkı sağlamakta	Su sağlayanlar ve atık şirketleri ve tamamlayıcıları yerel yönetimler yerel halk düzenleyiciler tedarikçiler ve hizmet sağlayanlar çevre grupları ve organizasyonlar	Akıllı atık sistemi akıllı çöp kutuları zamanlı izleme basınç yönetim sistemleri çevresel kurallara ve düzenlemelere uyum sağlama
kamu güvenliği, koruması ve suçların önlenmesi	olayları izleme, karşılık vermek ve önlemek için uyarı sistemleri, acil hizmetlerin kapasite ve sorumluluklarının optimizasyonu	yerel vatandaşlar yerel yönetimler yerel ilgi grupları iş toplulukları ve işletmeler tedarikçiler ve hizmet sağlayanlar	Kameralar Acil durum sinyalizasyonu ile IP Video
Gerçek zamanlı yerel hizmetler ve coğrafya	bireylerin veya organizasyonların stratejik mekânsal bilgi ihtiyacının elde edilmesi	yerel halk yerel ilgi grupları iş toplulukları ve işletmeler	konum bazlı uygulamalar farklılıklara ilişkin hizmetler

Kentsel Alanda Katı Atık Yönetimi ve Akıllı Uygulamalar

Kentsel alanda nüfusun artış göstermesiyle gündeme gelen konulardan biri de atıklardır. Klasik olarak atıkların yönetiminde kamusal araçlardan (planlar, düzenlemeler ve kamu ihaleleri) ve iktisadi araçlardan (vergiler, depozito, teşvikler, etiketleme gibi) yararlanılmaktadır (Tabasaran, 2016: 106-110). Yaşanan teknolojik gelişmelerle, atıkların yönetiminde üçüncü araç olarak teknoloji yer alabilmektedir. Bu kapsamda atıklar, akıllı kentin önemli bir parçasını oluşturmaktadır (Batar ve Chandra, 2017: 3). Kentsel alanda çeşitli şekillerde (Christensen, 2011: 19) ortaya çıkan atıklar, doğru yöntemlerle yönetilmediğinde doğrudan ve dolaylı olarak çok çeşitli problemlere yol açabilmektedir. Diğer taraftan farklı biçimlerde (bkz. Tabasaran, 2016: 67) ortaya çıkan katı atık özelinde bakıldığında atıklar iyi yönetildiğinde, bir yandan çevresel sorunları aza indirirken, diğer taraftan da ekonomik bir kaynağa dönüşebilmektedir. Tamda bu noktada belirtilen her iki açıdan da atık yönetimine katkı sağlayacak “sürdürülebilir katı atık yönetimi” kavramı karşımıza çıkmaktadır. Entegre bir atık yönetimi sistemini bünyesinde barındıran sürdürülebilir katı atık yönetimi (Öztürk vd., 2015: 25) şu aşamalardan oluşmaktadır (Lehmann, 2012: 108): kaçınma/önleme, minimize etme/azaltma, tekrar kullanma, geri dönüşüm, geri kazanım, işleme ve bertaraf. İfade edilen bu aşamalar genel teknolojik gelişmeler açısından ele alındığında, ayrı ayrı her aşamanın daha iyi durumda işlerlik kazanması için hiç şüphesiz teknolojinin önemli katkıları bulunmaktadır. Örneğin iletişim teknolojilerinin yaygınlık kazanması basılı meteryal ihtiyacını önlemekte ve azaltmakta, ambalaj teknolojisinin gelişmesi tekrar kullanımı teşvik etmekte, sensörler ve ambalaj takip sistemleriyle geri dönüşüm kolaylaşmakta, yine gelişen makine teknolojisiyle geri kazanım, işleme ve bertaraf daha az çaba ile daha az çevreye zararlı hale getirilebilmektedir. Akıllı teknolojiler açısından atık yönetim süreci değerlendirildiğinde özellikle atıkların geri dönüşüm sürecinde etkili olduğu anlaşılmaktadır.

Şöyle ki, atık yönetiminin en temel verimsizliği atığın toplanma sürecinde ortaya çıkmaktadır. Atıklar, konteynırların kapasite dolum miktarını dikkate almadan zaman esaslı toplama işlemi yapıldığında, kaynak ve zaman kaybı ortaya çıkabilmektedir. Bu noktada sensör ve nesnelerin interneti teknolojileri ile şekillenen akıllı atık yönetim sistemleri, atığın yönetimini daha verimli hale getirmekte, atığın çevreye verdiği zararı azaltmakta, ortaya çıkan atığın bir kaynağa dönüştürülmesine ve ekonomik açıdan bir değer kazanmasına katkı sağlamaktadır (UNCTAD, 2016: 25-26; Deloitte, 2015a: 61). İfade edilenler kapsamında uygulamaya bakıldığında akıllı atık yönetimi sürecinde, atığın ayrıştırılması ve toplanması üzerinden geri dönüşüm sürecinde akıllı uygulamalar önem kazanmaktadır (Smart City Opportunities For London, 2016: 26). Bu noktada akıllı uygulamalar; sensör, uzaktan izleme ve rotanın oluşturulması şeklinde üç bileşenden oluşmaktadır (bkz. <https://www.smartbin.com/>). Aşağıdaki şekilde akıllı atık toplama sisteminin nasıl işlediği anlatılmaktadır (Gutierrez, vd., 2015: 122):



Şekil 2: Akıllı Atık Toplama Sisteminin Genel İşleyişi

Yeni akıllı katı atık toplama sistemlerinin uygulanması ile aşağıdaki faydaların ortaya çıkacağı öngörülmektedir (Çavdar vd., 2014: 31):

- Konteynır doluluk oranları tek merkezden takip edilebilecek,
- Optimum yol güzergahı belirlenerek yakıt ve zaman tasarrufu sağlanacak,
- Doğru planlamaya katkı sağlayacak veriler elde edilecek,
- Trafik akışı engellenmeyecek,
- İlgili alana yönelik insan ve diğer kullanılan kaynaklarda verimlilik sağlayacak,
- Atıkların ekonomik kaybı azaltılacak, vb.

Akıllı atık toplama sistemleri aracılığıyla kaynakların verimli kullanılmasına yönelik gerçekleştirilen, “kullanılan araç” ve “insan kaynağı” bağlamında bir fizibilite çalışmasına (Kestel-Bursa) göre, klasik bir atık toplama sisteminde belediye aylık 53,997 TL maliyete katlanmak zorunda kalırken, konteynırların yer altında indirilerek akıllı teknoloji ile donatıldığı atık toplama sisteminde ise katlanılan aylık maliyet 3,798 TL şeklinde hesaplanmaktadır (Çavdar vd., 2014: 32).

Araştırmanın Amacı, Kapsamı ve Verilerin Elde Edilmesi

Araştırmanın temel amacı, ortaya çıkan akıllı teknolojilerin ve verilerin, kentin katı atıklarının sürdürülebilir yönetimine nasıl yansıdığını incelemektir. Temel amaç kapsamında araştırmada şu soruların cevabı aranmaktadır: 1. Akıllı teknolojiler, kentsel alanda katı atıkların sürdürülebilir yönetime nasıl katkı sunmaktadır?, 2. Akıllı kent uygulamaları ile öne çıkan kentlerde akıllı atık yönetim sistemlerinin yeri nedir? Ve 3. Hangi tür akıllı atık uygulamaları öne çıkmaktadır?

Genel olarak ele alındığında teknolojinin dünya yüzeyinde hızlı yayılmasıyla gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin büyük kısmında akıllı kent uygulamalarını⁶ görmek mümkündür. Akıllı kent uygulamalarının yaygınlaşmasında, küresel düzeyde hissedilen bazı sorunlardan kaynaklı olarak uluslararası aktörlerin de rolü olduğu görülmektedir. Bu bağlamda AB Komisyonu 2011 yılında, akıllı kent politikalarına katkı sağlayacak ilk girişim olarak, Akıllı Kentler ve Topluluklara Yönelik Avrupa Yenilikçi İşbirliği [(European Innovation Partnership on Smart Cities and Communities) (EIP SCC)]belgesi yayınlamıştır. Bu belge; sürdürülebilir çözümler geliştirerek kentlerin yaşam kalitesinin artırılması ve AB'nin iklim ve enerji hedeflerine katkı sağlamaya odaklanmaktadır. Daha sonraki

⁶Bkz. ABD International Trade Administration, Smart Cities, Regions & Communities: Export Opportunities, ss. 39-174, <http://www.trade.gov/markets/smartcities.pdf> (05.05.2017).

yıllarda gerçekleştirilen faaliyetler ve yayınlanan çeşitli belgelerle⁷ akıllı uygulamalara dikkat çekilmiş ve teşvik edilmiştir (Gaiddon vd., 2016: 965). Özellikle akıllı kent uygulamalarına imkan sağlayan teknolojilerin yüksek miktarlı yatırım gerektirmemesi, uygulamaların farklı ülkelerde karşılık bulmasına yol açtığı kanaati taşınmaktadır.

Yukarıda ifade edildiği gibi akıllı uygulamalar, kentlerde farklı uygulama pratikleriyle karşılık bulmaktadır. Fakat gerçekleştirilen çeşitli araştırmalarda bazı kentler gerçekleştirdikleri akıllı uygulamalarla ön plana çıkmaktadır. Navarra Üniversitesi İşletme Okulu'nun 2016 yılında çeşitli kriterler üzerinden gerçekleştirdiği son araştırmaya göre Dünya'nın en akıllı on kenti şöyle sıralanmaktadır: New York, Londra, Paris, San Francisco, Boston, Amsterdam, Chicago, Seoul, Geneva ve Sydney. Juniper araştırma şirketinin 'Global Smart City – 2016' araştırmasına⁸ göre de Dünya'nın en akıllı beş kenti şöyle sıralanmaktadır: Singapore, Barcelona, London, San Francisco ve Oslo. Bu kapsamda başka araştırmaların da olduğu bilinmektedir (<http://www.urbanhub.com/ideas/which-is-the-smartest-city-in-the-world/>, 08.05.2017). Gerçekleştirilen bu araştırmalar dikkate alınarak bu çalışmada; Barselona, Kopenhag, Londra, San Franciscoko, Seul, Stockholm, Lyon, Tokyo ve Amsterdam kentlerinin akıllı katı atık yönetimi uygulamaları incelemeye dahil edilmiştir. Araştırma sorularının cevabı ilgili literatür ve uygulamaları yansıtan ilgili web sayfaları üzerinden elde edilmeye çalışılmıştır. İlgili literatürü ise; akademik yayınlar, yerel yönetim yayınları, akıllı kent uygulamalarına yönelik faaliyette bulunan işletmelerin yayınladığı raporlar oluşturmaktadır.

Dünya'nın En Akıllı Kentleri ve Akıllı Katı Atık Uygulamaları

Barselona:İspanya'nın ikinci büyük kentti olan Barcelona, bilgi toplumu, bilgi ekonomisi ve açık veri hedefleri kapsamında akıllı kent çalışmalarını yürütmektedir (Deloitte, 2016: 89). Barselona, 2014 yılında Avrupa Komisyonu tarafından "Avrupa İnovasyon Başkenti" ödülüne layık görülmüştür. Barselona'da 1980'lerde fiber optik kabloların kente döşenmesiyle akıllı kentin girişimlerinin başlatıldığı, 2008'de yaşanan krizle birlikte daha fazla teknolojiye yararlanmaya başlanmış olup, 2012 yılında "Akıllı Kent Barcelona" başlığı altında çalışmalara ağırlık verilmiştir. Bu çalışmalar 22 başlık altında yürütülmekte olduğu anlaşılmaktadır (Deloitte, 2016: 90). Belediye kapsamında uygulamalardaki koordinasyonu sağlamak ve yeni uygulamaların gelişmesine katkı sağlamak amacıyla "Akıllı Kent Strateji Takımı" oluşturulmuş. Gerçekleştirilen bu çabalar akıllı kentin oluşturulmasına katkı sağlamıştır. Kentsel alanda şu faaliyetler öne çıkmaktadır: Wi-Fi, verinin açık erişimi, akıllı hareketlilik, akıllı su yönetimi, akıllı aydınlatma, akıllı atık yönetimi ve akıllı tahsisdir (allotment) (Madakam ve Ramachandran, 2015; Cisco, 2014: 3).

Kopenhag:2025'e kadar Dünya'nın sıfır karbon (carbon neutral) başkenti olma vizyonu çerçevesinde akıllı kent çalışmalarını yürüttüğü anlaşılmaktadır. Bu kapsamda: ulaşım, atık, su, ısınma ve alternatif enerji kaynakları (rüzgar enerjisi) ile ilgili yenilikçi çözümler ve yeni uygulamalara odaklanılmaktadır (ARUP, 2016). İfade edilen konularda akıllı çalışmalar yürütmek için 2012 yılında 40 milyon Euro ayrılmıştır. Sıfır karbon ile; yaşam kalitesinin, yeniliklerin, mesleklerin ve girişimlerin daha iyi hale gelmesine katkı sağlayacağı kabul edilmektedir. Ayrıca Kopenhag, sürdürülebilir ve yaşanabilir kent çalışmaları ile çeşitli ödüllere layık görülmüştür. Bu bağlamda 2014 yılında Avrupa Komisyonu tarafından "Avrupa'nın Yeşil Başkenti" ödülü verilmiştir. Kopenhag'da akıllı kent çalışmaları iki temel stratejiye dayanmaktadır. Birincisi, kenti, yeni yeşil çözümler için yaşayan bir laboratuvara dönüştürmek ve yenilikçi işletmeler için cazip kılmaktır. Bu noktada kamu ve özel sektör arasındaki işbirliği önemsemektedir. İkincisi, istenilen başarıları ve çeşitli bilgileri elde etmek için daha fazla paylaşmayı önemsemektedir. Bu sayede, kenti, yatırım için ilgi çekici hale getirmek amaçlanmaktadır (Mortensen vd., ? : 19). Kopenhag'da akıllı atık yönetimine yönelik girişimlerin 2016 yılında akıllı atık izleme sistemi kapsamında başlatıldığı, henüz yaygınlık kazanmadığı anlaşılmaktadır (Tomas, 2017). Yayımlanan 2018 yılı Kopenhag Kaynak ve Atık Yönetimi Planı⁹nda, atık yönetimi için dört hedef koyulmuştur. Birincisi, az atık; ikincisi, vatandaşların ve işletmelerin atıkları daha iyi ayırması;

⁷ Bkz.:http://ec.europa.eu/eip/smartcities/timeline/index_en.htm (06.05.2017)

⁸<https://www.juniperresearch.com/press/press-releases/singapore-named-global-smart-city-2016>

⁹kk.sites.itera.dk/apps/kk_pub2/pdf/1184_LfcAsFCDJS.pdf

üçüncüsü, akıllı atık toplama sistemlerinin geliştirilmesiyle daha verimli ve çevre dostu atık toplama; dördüncüsü ise, atıkların daha iyi işlenmesidir.

Londra:2021 nüfus tahminlerine göre nüfusu 9.3 milyon kişi olacağı tahmin edilen Londra’da akıllı kent çalışmaları, öncesinde bazı girişimler (Talk London, London Datastore gibi) olmakla birlikte, 2013 yılında Londra belediye başkanı öncülüğünde; uzmanların, akademisyenlerin, iş liderlerinin ve işletmelerin yer aldığı “Akıllı Londra Kurulu” oluşturulmasıyla başlamış ve hazırlanan “Akıllı Londra Planı” ile biçimsel bir boyut kazanmıştır. Hazırlanan plan çerçevesinde akıllı Londra’nın inşa edilmesi için şu bileşenlere önem verildiği görülmektedir: 1. Açık veri & şeffaflık, 2. İşbirliği & katılım, 3. Verimlilik & kaynak yönetimi ve 4. Teknolojik yenilik (Smart London Plan, 2013). Bir firma tarafından hazırlanan raporda Londra’nın; enerji, altyapı, ulaşım, yönetim, güvenlik ve bina konularında akıllı uygulamalara yönelik potansiyeller öne çıkarılmaktadır. Aynı raporda Londra kapsamında geliştirilen dijital çözümler ile; trafiğin sıkışıklığını ve aksamasını azaltmak, hava kalitesini yükseltmek, refahını yükseltmek, politika süreçlerine katılımı kolaylaştırmak, ekonomik faydalar sağlamak ve kamu hizmeti sunumunu optimize etmek gibi faydalar oluşacağı kabul edilmektedir (Smart City Opportunities For London, 2016: 3). Tüm bu ifade edilenler çerçevesinde, Londra’da atık yönetimine yönelik bazı yeni yöntemlerin (Vakum sistemi) (http://www.envac.com.tr/Envac_2014.pdf, 04.05.2017) kullanımı görülmekle birlikte, akıllı atık yönetimi uygulamalarında başlangıç aşamasında olduğu anlaşılmaktadır. 2015-2019 Londra Stratejik Plan incelendiğinde, sürdürülebilir bir kentin oluşturulmasına katkı sağlamak amacıyla kaynak geri dönüşümünü artırmak ve sıfır atık için ikinci nesil yol haritası çıkarıldığı görülmektedir (Strategic Plan For The City of London 2015-2019, 12.) .

San Fransisko: Önemli bir turistik destinasyon ve finansal kurumların merkezi konumunda olan San Fransisko, nüfusun artış göstermesiyle bazı sorunlarla karşı karşıya gelmeye başlamıştır. Bu sorunların üstesinden gelmek ve yeşil kentsel oluşuma katkı sağlamak amacıyla teknolojik gelişmeler önemsenmektedir. Kentte, 2020’ye kadar sıfır atık, 2030’a kadar ise sıfır karbonun ortaya çıkması amaçlanmaktadır. Bu bağlamda; enerji tüketimini azaltmak, atık yönetim sistemlerini ve ulaşım sistemlerini güçlendirmek ve gerçekleştirilen faaliyetleri daha fazla verimli kılmak, yeşil kente katkı sağlamak için teknoloji kullanımına odaklanılmaktadır. 2011 yılında uluslararası akıllı kentler ağına dahil olduğu anlaşılan San Fransisko’da, akıllı teknolojileri; enerji (dijital enerji haritası), ulaşım ve açık verinin sağlanması kapsamında kullanıldığı anlaşılmakla birlikte, akıllı atık yönetimine yönelik bir uygulamanın varlığı tespit edilememektedir (Trends in Smart City Development, 2016: 27-29; SFMTA, <https://cms.dot.gov/sites/dot.gov/files/docs/San%20Francisco%20Vision%20Narrative.pdf>, 05.05.2017).

Seul:Güney Kore’nin başkenti olan kentin yönetimine teknolojinin ilk (2004) yansıması,e-yönetişim (u-city) uygulamasıyla karşılık bulmaktadır. Sonrasında 2011 yılında yayınlanan Akıllı Seul 2015 stratejik planı ile akıllı kent çalışmalarına ağırlık verilmeye başlanmıştır. Bu stratejik plan kapsamında; dijital bölünmenin azaltılması, kamu sağlığı ve güvenliğinin artırılması, yönetim, ulaşım ve enerji verimliliği bağlamında akıllı uygulamalar geliştirilmiştir (Report on Case Studies of Smart Cities International Benchmark, 12-13). Seul’un turistik bölgesi olan Bukchon’da akıllı atık sistemi uygulamaya konulmuş ve atık toplama maliyetlerin %43 tasarruf sağlanmıştır (Aktaran Deloitte, 2016: 60).

Stockholm:“Avrupa Yeşil Başkent” ödülüne layık görülen Stockholm’da, 2007 yılından itibaren BİT’lerin oluşturduğu fırsatlardan yararlanılmaya başlandığı ifade edilmektedir. Stockholm’un Dünya’nın en açık fiber optik kablo genişliğine sahip olduğu belirtilmektedir (Stockholm a sustainably growing city, 38) . 2007 yılından itibaren akıllı kent oluşumuna katkı sağlayacak şu çalışmaların ön plana çıktığı anlaşılmaktadır: e-devlet, fiber optik kablolar, Kista bilim kenti, ulaşım ve enerji verimliliği, yeşil bilişim ve iletişim teknolojileri ve açık veri (ARUP, 2013: 20-22). 2013-2016 yıllarını kapsayan atık yönetim planı incelendiğinde, ortaya çıkan atığın çevreye en az zararlı yönetilmesi için çeşitli hedefler koyulmakla birlikte, doğrudan akıllı atık sistemleri ile ilgili bir hedefe yer verilmediği tespit edilmektedir (Waste Management Plan for Stockholm 2013 – 2016, 2013).

Lyon:İkinci büyük kentsel alanı olarak Fransa'nın güneydoğusunda yer alan, turistik imkanlarıyla öne çıkan Lyon kenti, 2000'li yılların başlarında, kentsel alanda nüfus yoğunluğunun artmasıyla beraber gelen; çevre, barınma, ulaşım, ekonomi ve vatandaşın genel refahı ile ilgili sorunlara çözüm üretmek amacıyla "*Greater Lyon Smart City*" adıyla bir plan hazırlanmıştır. Akıllı kent uygulamalarını kapsayan bu plan incelendiğinde; ulaşım, digital hizmetler, enerji ve inovasyon & girişimlere odaklanıldığı anlaşılmaktadır (<https://www.aderly.com/publications/763.pdf>, 05.05.2017). Odaklandığı konular arasında ulaşım ön plana çıkmaktadır (International Trade Administration, 2016: 80). Diğer bir çalışmada 2011 yılında "Lyon Smart Community" adıyla ortaya çıkmaktadır. Bu çalışmada akıllı toplumun oluşmasında dört temel prensip öne sürülmektedir. Bu prensipler şöyledir: binaların enerji verimliliği, sürdürülebilir ulaşım, konut enerji izleme sistemi ve enerji yönetim sistemidir. Akıllı kent uygulamalarına yönelik Lyon için önemli bir gelişme de, 2015 yılında, "Smarter Together" üst başlığında Münih, Viyana kent yönetimlerinin ve diğer aktörlerinde yer aldığı bir projenin 2016-2018 yılları arasında uygulanacak şekilde AB desteğinde kabul edilmiş olmasıdır. Bu proje ile Lyon'a şu katkıların sağlanacağı kabul edilmektedir: genel düzeyde yaşam kalitesinin artırılması, vatandaş katılımı sağlanması, enerji verimliliğisağlanması, alternatif ulaşım araçlarının sağlanması ve çeşitli verilerin elde edilmesi (Gaiddon vd., 2016: 966-968).

Tokyo:Japonya'da genel hükümet politikası olarak 2011 yılında gerçekleştirilen Fukuşima kazasından sonra akıllı kent uygulamalarına; enerji güvenliğini ve verimliliğini artırmak, sosyal ve ekonomik boyutlarıyla yerel kalkınmayı güçlendirmek ve bölgesel ve yerel rekabetçiliği artırmak amacıyla önem verildiği anlaşılmaktadır. Son yıllarda ağırlıklı olarak 2020'de gerçekleştirilecek olan Olimpik ve Parolimpik Yaz Oyunları kapsamında akıllı kent uygulamalarına ağırlık verildiği anlaşılmaktadır. Tokyo, New York, Londra ve Paris'den sonra dördüncü en global kent olarak konumlanmaktadır. Gerek Tokyo'da bulunan belediyelerde gerekse diğer yerleşim alanlarında, genel ülke politikasının bir yansıması olarak ilk akıllı uygulamaların daha çok enerji alanında (akıllı binalar, enerji kaynaklarının kontrolü gibi) karşılık bulduğu anlaşılmaktadır (Pham, 2015: 10; 22; 30-31). Japonya Çevre Bakanlığı'nın 2012 yılında yayınladığı Katı Atık Yönetimi ve Japonya Geri Dönüşüm Teknolojisi başlığında yayınladığı strateji belgesine göre, sürdürülebilir bir toplumun oluşturulması için atık yönetimi konusunda, toplama ve ulaştırma donanımının ve uygulamalarının geliştirilmesine ağırlık verildiği görülmektedir.

Amsterdam:Yayımlanan bir endekse (Cities in Motion Index) göreDünya'nın en akıllı beşinci kenti olarak sıralanan Amsterdam (International Trade Administration, 2016: 122), 1990'lı yılların ortalarından itibaren dijital teknolojide yaşanan gelişmelerin kentte aktarılmasıyla akıllı kent uygulamalarının adımlarını başlatmıştır. Bu bağlam Amsterdam'ın akıllı kentleşme süreci birbirini tamamlayacak biçimde; dijital kent ve akıllı kent şeklinde iki aşamada ele alınmaktadır. Dijital kent girişimlerinden elde edilen tecrübe ve katkılarla, akıllı kentin oluşturulması için, özel sektör ve kamu kurumu işbirliğinde yaşam kalitesini artırmak ve ekonomik kalkınmayı sağlamak amacıyla 2009 yılında "Amsterdam Smart City" programı oluşturulmuştur. Gerçekleştirilen faaliyetlerin başarılı sonuçlar vermesinde özellikle işbirliği faaliyetlerinin¹⁰ etkili olduğunun altı çizilmektedir (Dameri, 2014: 58-59; 68; Somayya ve Ramaswamy, 2016: 836). Akıllı kent çalışmalarının; altyapı & teknoloji, enerji, su & atık, hareketlilik, yönetim & eğitim, vatandaş & yaşam ve dönüştüren (circular) kent kapsamında yürütülmektedir (<https://amsterdamsmartcity.com/>). Amsterdam'da gerçekleştirilen akıllı kent uygulamaları incelendiğinde (Dameri, 2014: 64-67; <https://amsterdamsmartcity.com/>); katılım, ulaşım, enerji, bina/konut gibi alanlarda çalışmaların yoğunlaştığı anlaşılmaktadır. Atık yönetimi bağlamında öne çıkan bir akıllı faaliyete ulaşamamıştır.

¹⁰ Farklı biçimlerde işbirliği yapılan kurumlar için

bkz.:http://www.ina.or.id/images/stories/download/others/4_Developing_a_Smart_City_-_Patrick_Lie.pdf, (05.05.2017).

Tablo 3: Akıllı Kent Uygulamaları ve Atık Yönetimi

Kentler	Akıllı Kent Uygulamaları ve Atık Yönetimi
Barcelona	Wi-Fi, akıllı hareketlilik, akıllı su yönetimi, akıllı aydınlatma, akıllı atık yönetimi ve akıllı tahsis (allotment)
Kopenhag	Ulaşım, su, ısınma, alternatif enerji kaynakları ve atık yönetimi (başlangıç aşamasında)
Londra	Enerji, altyapı, ulaşım, yönetim, güvenlik, bina ve atık yönetimi (sınırlı düzeyde)
San Francisco	Enerji, ulaşım ve açık verinin sağlanması
Seul	Kamu sağlığı ve güvenliği, yönetim, ulaşım ve enerji verimliliği, atık yönetimi (sınırlı bölge)
Stockholm	e-devlet, ulaşım ve enerji verimliliği, açık veri
Lyon	Ulaşım, binaların enerji verimliliği, konut enerji izleme ve enerji yönetim sistemleri
Tokyo	Enerji (akıllı binalar, enerji kaynaklarının kontrolü gibi), atık yönetimi
Amsterdam	Katılım, ulaşım, enerji, bina, konut

Sırasıyla şu konular öne çıkmakta:
Enerji
Ulaşım
Atık
Yönetişim / katılım
Su
Güvenlik
Açık veri

İncelenen kentler genel olarak değerlendirildiği; ulaşım ve enerji hemen hemen her kentin yoğunlaştığı konu başlıkları arasında yer almaktadır. Akıllı katı atık yönetimine yönelik uygulamalar, başlangıç aşamasında olmakla birlikte; Barselona, Kopenhag ve Londra kentlerinde uygulamada karşılık bulduğu anlaşılmaktadır. Benzer durum ABD’de gerçekleştirilen çalışmada da görülmektedir. ABD Ticaret ve Kalkınma Ajansı’nın öncülüğünde yürütülen akıllı kent çalışmalarının niceliksel dağılımı şöyledir: Enerji 78, ulaşım 34, telekom 34, su 32, e-vatandaş hizmeti 10 ve sağlık 10’dur(International Trade Administration, 2016: 34).

SONUÇ ve ÖNERİLER

İnsanın yaşam sürecine kabaca bakıldığında, teknolojinin, insanın “daha iyi”yi bulma sürecinde çok önemli bir rol oynağı görülmektedir. İlk ortaya çıkan basit teknolojik araçlardan bugünkü gelişmiş teknolojilere kadar bu arzunun büyük oranda etkili olduğu anlaşılmaktadır. Kentler, başka değişkenler olmakla birlikte büyük oranda, ifade edilen bu teknolojik gelişmelerin sonucu olarak şekillenmiştir ve şekillenmeye de devam etmektedir. Fakat genel olarak teknoloji ve yaşam arasında, daha da özde teknoloji ve kent arasında paradoksal bir durum vardır. Şöyle ki, teknolojik gelişmeler insan yaşamını kolaylaştırarak daha iyi duruma getirirken beraberinde bazı sorunları da gündeme getirmektedir. Oluşturulan sorunların çözümü için yine teknolojik gelişmelerden yararlanılmaktadır. Ortaya çıkan bu döngü sürüp gitmekte ve kentler bu döngü içinde yaşamını sürdürmektedir.

İfade edilenler çerçevesinde teknolojik gelişmelerin geldiği bugünkü durumda, BİT’ler ve çevresinde olup-bitenlerin verisini elde eden ve o veriler üzerinden ilgili durumun yönetilmesine katkı sağlayan sensörlerin gelişmesi ve kentlerde çeşitli konularda uygulamaya aktarılmasıyla, kentlerin daha rasyonel durumunu yansıtan akıllı kent kavramı gündeme gelmektedir. Akıllı kent, çeşitli teknolojik araçlar (sensörler, nesnelerin interneti ve web uygulamaları gibi) üzerinden, kenti ilgilendiren çeşitli konularda (ulaşım, güvenlik, enerji, su, atık, yapı, ev, sağlık, eğitim, finans gibi) tam ve gerçek zamanlı veriyi elde eden, depolayan ve ileterek daha rasyonel kararlara ve uygulamalara yol açan bir mekana karşılık gelmektedir. Anlaşılabacağı üzere akıllı kent, bazı akıllı kent modelleri (Songdo/Güney Kore, Tianjin gibi, Deloitte, 2016: 27) olmakla birlikte, daha çok mevcut bir kentsel mekanın yaşam kalitesinin artırılmasına ve sürdürülebilirliğini sağlamaya odaklanmaktadır. Veri, akıllı kentin en önemli girdisini oluşturmaktadır. Bu nokta da veri ile ilgili iki husus öne çıkmaktadır. Birincisi, verinin tam ve gerçek zamanlı elde edilmesi ve depolanması; ikincisi ise, depolanan verilerin

işlenerek anlamlı hale getirilmesi, adeta konuşturulmasıdır. Bu bağlamda ortaya çıkan büyük verinin yönetimi, ayrıca bir iş, bir meslek haline gelmektedir. Fakat diğer taraftan verilerin elde edilme sürecinde, kişisel verilerin, kişinin rızası olmaksızın elde edilmesi ve bu duruma bağlı olarak verinin; meşruiyeti, güvenliği, gizliliği gibi konularda çeşitli eleştiriler gündeme gelmektedir.

Akıllı kentlerin oluşmasında önemli bir hususta farklı tarafların birlikteliğini sağlayan yönetişim yapılarının olmasıdır. Akıllı kentle birlikte yönetişim iki açıdan ön plana çıkmaktadır. Bir yandan, akıllı uygulamalar kompleks bir yapıyı barındırdığı için çok taraflı (yerel yönetimler, vatandaşlar, üniversiteler, STK'lar, işletmeler gibi) aktörlere ihtiyaç duymakta, diğer yandan da akıllı kentleri ortaya çıkaran teknolojik gelişmeler, aynı zamanda yönetişim mekanizmalarının işleyişini kolaylaştırmaktadır. Ghent, Milan, Barcelona, Genova, Amsterdam örneklerinde yapılan incelemelerde işbirliklerinin önemli olduğu tespit edilmektedir.

Belirtildiği üzere çeşitli alanlarda akıllı uygulamalar karşılık bulmaktadır. Bu konuların her biri ayrı ayrı çalışmaların içeriğini oluşturabilecek potansiyele sahiptir. Bu çalışmada kentsel alanda katı atık yönetimine odaklanarak akıllı katı atık yönetimi uygulamaları ele alınmıştır. Bugünün kentlerinde belediyeler, sürdürülebilir temelli bir katı atık yönetimini esas almaktadır. Bu bağlamda sürdürülebilir katı atık yönetimi; kaçınma/önleme, minimize etme/azaltma, tekrar kullanma, geri dönüşüm, geri kazanım, işleme ve bertaraf etme aşamalarından oluşmaktadır. Gelişen teknolojiler hiç şüphesiz ifade edilen her aşama için önemli yenilikler getirmektedir. Fakat yapılan incelemede, özellikle ambalaj atıklarının ayrıştırılarak geri dönüşümünün sağlanmasında akıllı uygulamaların önemli role sahip olduğu tespit edilmektedir. Nüfusun yaygınlığından dolayı ambalaj atıklarının geniş alana dağılım göstermesi, geri dönüşüm sürecinde atıkların ayrıştırılması ve etkin/verimli şekilde toplanması için sensörleri ve nesnelerin internetini önemli kılmaktadır. Bu sayede atıklar çevreye daha az zararlı hale gelebilmekte ve operasyonel düzeyde atıkların yönetimi iyileştirilebilmektedir.

Araştırmamızın önemli bir kısmını da akıllı kent uygulamaları ile öne çıkan kentlerin, akıllı katı atık yönetim sistemlerini incelemek oluşturmaktadır. Bu çerçevede; Barcelona, Kopenhag, Londra, San Francisco, Seul, Stockholm, Lyon, Tokyo ve Amsterdam kentleri özelinde inceleme yapılmıştır. Yapılan incelemede, akıllı uygulamalara yönelik ilginin 2010 sonrası dönemde başladığı anlaşılmaktadır. İncelenen kentlerde akıllı teknolojiler bağlamında kentlerin öncelikli odağını, enerji ve ulaşım oluşturmaktadır. Enerji, klasik enerji üretim araçların çevresel kirliliğe yol açması ve tüketime yönelik talebin artmasından dolayı kentsel alanda önemli bir konuyu oluşturmaktadır. Diğer taraftan nüfus yoğunluğunun artış göstermesi ve bireysel otomobil sahipliğinin artması, kentlerde trafik sorunu gündeme getirmektedir. Akıllı teknolojiler, enerji tüketimini daha verimli hale getirmekte, toplu taşıma araç kullanımını kolaylaştırmakta ve trafik yoğunluğunu yönetimine katkı sağlamaktadır. İfade edilen iki konu dışında atık yönetimi bağlamında akıllı uygulamalara sınırlı düzeyde yer verildiği (Barcelona, Kopenhag ve Londra) görülmektedir. Akıllı katı atık yönetim sistemleri de, sensörler ve internet ağları aracılığıyla konteynirlarda toplanan atığın izlenerek etkin ve verimli toplanmasından meydana gelmektedir. Sonuç olarak atık, kentsel mekanda meydana gelen bir unsur olarak, ortaya çıkması kaçınılmaz ise onu çevreye en az verecek şekilde yönetmek gerekmektedir. Bu gerçekleşmediğinde hem çevresel bir takım problemler ortaya çıkmakta, hem de ekonomik bir değeri olan atıklar (özellikle ambalaj atıkları) değer kaybetmektedir.

İfade edilenler çerçevesinde öneri bağlamında da dikkate alınabilecek şu noktaların akıllı katı atık yönetiminde öne çıkmaktadır:

Politika ve stratejileri oluşturan, uygulama ve denetim hakkını sağlayan birincil ve ikincil mevzuatın hazırlanması (Deloitte, 2016: 32),

Veri sahipliğinin ve kullanımının kurallarının oluşturulması ve bir takım etik ilkelerin geliştirilmesi (Deloitte, 2016: 25),

Bütüncül bir şekilde kentsel alanda gündeme gelen konuları kapsayan akıllı kent stratejisinin her bir kent için belirlenmesi,

Elde edilen büyük veriden istenilen şekilde fayda elde edilmesi için verinin yönetimini gerçekleştirecek bir operasyonel birimin belediye örgütü içinde oluşturulması,

Ambalaj atıklarının kaynaktan ayrıştırılması ve sensör ve ağ bağlantılarının kurularak atıkların izlenmesi ve toplanması,

Akıllı atık yönetim sürecinde belediye, özel sektör ve STK'lar arasında işbirliklerinin geliştirilmesi.

KAYNAKÇA

Alawadhi, Suha - Aldama-Nalda, Armando – Chourabi, Hafedh - Gil-Garcia, J. Ramon – Leung, Sofia – Mellouli, Sehl – Nam, Taewoo - A. Pardo, Theresa – Scholl, Hans J. – Walker, Shawn (2012), “Building Understanding of Smart City Initiatives”, International Conference on Electronic Government, s. 40-53.

Albino, Vito – Berardi, Umberto – Dangelico, Rosa Maria (2015), “Smart Cities: Definitions, Dimensions, Performance, and Initiatives”, Journal of Urban Technology, 22, 1, s. 3-21.

Anthopoulos, Leonidas G. (2015), “Understanding the Smart City Domain: A Literature Review”, Manuel Pedro Rodríguez-Bolívar (Ed.), Transforming City Governments for Successful Smart Cities, Springer International Publishing, Switzerland, s. 9-22.

ARUP (2016), Copenhagen: Solutions For Sustainable Cities, http://www.damvad.com/wp-content/uploads/2016/01/copenhagen_solutionsforsustainablecities__1_.pdf (05. 05. 2017).

ARUP (2013), Global Innovators: International Case Studies on Smart Cities, <http://www.estudislocals.cat/wp-content/uploads/2016/11/global-innovators-international-smart-cities.pdf> (08. 05. 2017).

ARUP (2011), The smart solution for cities, http://www.arup.com/homepage_c40_urbanlife (06. 05. 2017).

Babar, Ali (2016), “Smart Cities: Socio-Technical Innovation for Empowering Citizens”, AQ - Australian Quarterly Volume 87, Issue 3, s. 18-25.

Baccarne, Bastiaan – Mechant, Peter – Schuurman, Dimitri (2014), “Empowered Cities? An Analysis of the Structure and Generated Value of the Smart City Ghent”, Renata Paola Dameri ve Camille Rosenthal-Sabroux (Ed.), Smart City How to Create Public and Economic Value with High Technology in Urban Space, Springer International Publishing, Switzerland, s. 157-182.

Bakıcı, Tuba – Almirall, Esteve – Wareham, Jonathan (2013), “A Smart City Initiative: the Case of Barcelona”, Journal of the Knowledge Economy, Volume 4, Issue 2, s. 135–148.

Basalla, George (2013), Teknolojinin Evrimi, (Çev. Cem Soydemir), Doğu-Batı Yayınları, Ankara.

Batar, Anita Singh – Chandra, Tarush (2017), “Municipal Solid Waste Management: A Paradigm to Smart Cities”, Fumihiko Seta, Joy Sen, Arindam Biswas, Ajay Khare (Ed.), From Poverty, Inequality to Smart City Proceedings of the National Conference on Sustainable Built Environment 2015, Springer Science+Business Media, Singapore, s. 3-18.

Cisco(2014), IoE-Driven Smart City Barcelona Initiative Cuts Water Bills, Boosts Parking Revenues, Creates Jobs & More, http://www.cisco.com/c/dam/assets/global/ZA/tomorrow-starts-here/pdf/barcelona_jurisdiction_profile_zs.pdf (05. 05. 2017).

Chourabi, Hafedh – Nam, Taewoo – Walker, Shawn - Gil-Garcia, J. Ramon – Mellouli, Sehl – Nahon, Karine – Pardo, Theresa A. – Scholl, Hans Jochen (2012), “Understanding Smart Cities: An Integrative Framework”, 45th Hawaii International Conference on System Sciences, https://www.ctg.albany.edu/publications/journals/hicss_2012_smartcities/hicss_2012_smartcities.pdf (05.05.2017), s. 2289-2297.

Cocchia, Annalisa (2014), “Smart and Digital City: A Systematic Literature Review”, Renata Paola Dameri ve Camille Rosenthal-Sabroux (Ed.), Smart City How to Create Public and Economic Value with High Technology in Urban Space, Springer, s. 13-43.

Christensen, Thomas H. (Edt.) (2011), “Introduction to Waste Management”, Solid Waste Technology & Management, Wiley, United Kingdom, s. 3-16.

Choenni, Sunil - Bargh, Mortaza S. – Roepan, Carmelita – Meijer, Ronald F. (2016), “Privacy and Security in Smart Data Collection by Citizens”, J. Ramon Gil-Garcia, Theresa A. Pardo ve Taewoo Nam (Ed.), Smarter as the New Urban, Agenda A Comprehensive View of the 21st Century City, Springer International Publishing, Switzerland, s. 349-366.

Çavdar, Kadir – Köroğlu, Murat – Akyıldız, Bülent – Akyıldız, Mustafa (2014), “Katı Atık Toplama Amaçlı Bir Akıllı Sistemin Tasarımı Ve Uygulaması”, Niğde Üniversitesi Mühendislik Bilimleri Dergisi, Cilt 3, Sayı 2, s. 29-37.

Dameri, Renata Paola (2014), “Comparing Smart and Digital City: Initiatives and Strategies in Amsterdam and Genoa. Are They Digital and/or Smart?”, Renata Paola Dameri ve Camille Rosenthal-Sabroux (Ed.), Smart City How to Create Public and Economic Value with High Technology in Urban Space, Springer International Publishing, Switzerland, s. 45-88.

David, Nina – Justice, Jonathan – McNutt, John G. (2015), “Smart Cities Are Transparent Cities: The Role of Fiscal Transparency in Smart City Governance”, Manuel Pedro Rodríguez-Bolívar (Ed.), Transforming City Governments for Successful Smart Cities, Springer International Publishing, Switzerland, s. 69-86.

Deloitte (2015a), Smart Cities How rapid advances in technology are reshaping our economy and society , <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/tr/Documents/public-sector/deloitte-nl-ps-smart-cities-report.pdf> (05. 05. 2017).

Deloitte (2015b), Smart Cities: Big Data, https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/fpc/Documents/services/systemes-dinformation-et-technologie/deloitte_smart-cities-big-data_en_0115.pdf (05.05.2017).

Deloitte (2016), Akıllı Şehir Yol Hartası, <https://www.sehirsizin.com/Documents/Deloitte-Vodafone-Akilli-Sehir-Yol-Haritasi.pdf> (08. .5. 2017)

Gaiddon, Bruno - Girardi, Julia - Neumann, Hans-Martin - Thielen, Korinna - Vignali, Etienne – Wendt, Willi (2016), Three Cities – Lyon, Munich, Vienna – will be SMARTER TOGETHER, http://www.corp.at/archive/CORP2016_144.pdf (25. 04. 2017).

Gascó, Mila – Trivellato, Benedetta – Cavenago, Dario (2016), “How Do Southern European Cities Foster Innovation? Lessons from the Experience of the Smart City Approaches of Barcelona and Milan”, J. Ramon Gil-Garcia, Theresa A. Pardo ve Taewoo Nam (Ed.), Smarter as the New Urban, Agenda A Comprehensive View of the 21st Century City, Springer International Publishing, Switzerland, s. 191-206.

Giffinger, Rudolf; Fertner, Christian; Kramar, Hans; Kalasek, Robert; Pichler-Milanovic,

- Nataša; Meijers, Evert (2007), “Smart Cities Ranking of European Medium-Sized Cities”, http://www.smart-cities.eu/download/smart_cities_final_report.pdf (04.05.2017).
- Gil-Garcia, J. Ramon – Pardo, Theresa A. ve Nam, Taewoo (2016), “A Comprehensive View of the 21st Century City: Smartness as Technologies and Innovation in Urban Contexts”, J. Ramon Gil-Garcia, Theresa A. Pardo ve Taewoo Nam (Ed.), *Smarter as the New Urban, Agenda A Comprehensive View of the 21st Century City*, Springer International Publishing, Switzerland, s. 1-22.
- Gutierrez, Jose M. – Jensen, Michael – Henius, Morten – Riaz, Tahir (2015), *Smart Waste Collection System Based on Location Intelligence*, *Procedia Computer Science*, 61, s. 120-127.
- Harrison, C. – Eckman, B. – Hamilton, R. – Hartswick, P. – Kalagnanam, J. – Paraszczak, J. – Williams, P. (2010), “Foundations for Smarter Cities”, *IBM Journal of Research and Development*, Volume: 54, Issue: 4, s. 1-16.
- Kourtit, Karima – Nijkamp, Peter - Arribas, Daniel (2012), “Smart Cities in Perspective – A Comparative European Study By Means Of Self-Organizing Maps”, *Innovation The European Journal of Social Science Research*, Vol. 25, No. 2, s. 229-246.
- Lehmann, Steffen (2012), “Optimizing Urban Material Flows and Waste Streams Urban Development through Principles of Zero Waste and Sustainable Consumption”, Syeda Azeem Unnisa ve S. Bhupatthi Rav(Ed.) *Sustainable Solid Waste Management içinde*, Edt., Apple Academic Press, Toronto and New Jersey, s. 104-127.
- Madakam, Somayya – Ramachandran, Ramaswamy (2015), *Barcelona Smart City: The Heaven on Earth (Internet of Things: Technological God)*(Internet of Things: Technological, ZTE Communications, s. 1-9, <http://www.en.zte.com.cn/endata/magazine/ztecommunications/2015/4/articles/201512/P020151222298945270548.pdf> (07. 05. 2017).
- Mayer-Schönberger – Cukier, Kenneth (2013), “Büyük Veri, Yaşama, Çalışma ve Düşünme Şeklimizi Dönüştürecek Bir Devrim”, (Çev. Banu Erol), Paloma Yayınevi, İstanbul.
- Meijer, Albert – Rodriguez Bolivar, Manuel Pedro (2016), “Governing The Smart City: A Review of The Literature on Smart Urban Governance”, *International Review of Administrative Sciences* 2016, Vol. 82, 2, s. 392–408.
- Mitchell, Shane – Villa, Nicola - Stewart-Weeks, Martin – Lange, Anne (2013), *The Internet of Everything for Cities: Connecting People, Process, Data, and Things To Improve the ‘Livability’ of Cities and Communities*, http://www.cisco.com/c/dam/en_us/solutions/industries/docs/gov/everything-for-cities.pdf (07. 07. 2017).
- Mortensen, Jonas – Rohde, Frederik Jonsbak – Kristiansen, Klaus Roving - Kanstrup-Clausen, Maria – Lubanski, Marianna (Ed.), *Danish smart Cities: sustainable living in an urban world An overview of Danish Smart City competencies*, http://www.dac.dk/media/37489/Danish%20smart%20cities_report.pdf (04. 05. 2017).
- Novotný, Radovan – Kuchta, Radek - Kadlec, Jaroslav (2014), “Smart City Concept, Applications and Services” *Telecommun Syst Manage*, 3, 2, s. 1-8.
- Ojo, Adegboyega - Curry, Edward – Janowski, Tomasz – Dzhusupova, Zamira (2015), *Designing Next Generation Smart City Initiatives: The SCID Framework*, Manuel Pedro Rodríguez-Bolívar (Ed.), *Transforming City Governments for Successful Smart Cities*, Springer International Publishing, Switzerland, s. 43-68.

Ojo, Adegboyega – Dzhusupova, Zamira – Curry, Edward (2016), “Exploring the Nature of the Smart Cities Research Landscape”, J. Ramon Gil-Garcia, Theresa A. Pardo ve Taewoo Nam (Ed.), Smarter as the New Urban, Agenda A Comprehensive View of the 21st Century City, Springer International Publishing, Switzerland, s. 23-48.

Öztürk, İzzet - Arıkan, A. Osman - Altınbaş, Mahmut - Alp, Kadir - Güven, Hüseyin (2015), Katı Atık Geri Dönüşüm ve Arıtma Teknolojileri (El Kitabı), Türkiye Belediyeler Birliği Yayınları, Korza Yayıncılık Basım San. ve Tic. A.Ş., Ankara.

Rifkin, Jeremy (2015), Nesnelerin İnterneti ve İşbirliği Çağı, Çev. Levent Göktem, Optimist Yayın Dağıtım, İstanbul.

Rodríguez Bolívar, Manuel Pedro (2015), “Smart Cities: Big Cities, Complex Governance?”, Manuel Pedro Rodríguez-Bolívar (Ed.), Transforming City Governments for Successful Smart Cities, Springer International Publishing, Switzerland, s. 1-8.

Sandoval-Almazán, Rodrigo - Núñez Armas, Juan Carlos (2016), “Social Media Experiences at County Level: The Case of the State of Mexico”, J. Ramon Gil-Garcia, Theresa A. Pardo ve Taewoo Nam (Ed.), Smarter as the New Urban, Agenda A Comprehensive View of the 21st Century City, Springer International Publishing, Switzerland, s. 279-298.

Sanseverino, Raffaella Riva (2014), “Competitive Urban Models”, Sanseverino, Eleonora Riva – Sanseverino, Raffaella Riva – Vaccaro, Valentina – Zizzo, Gaetano (ed.), Smart Rules for Smart Cities Managing Efficient Cities in Euro-Mediterranean Countries, Springer International Publishing, Switzerland, s. 1-14.

Somayya, M. – Ramaswamy, R. (2016), Amsterdam Smart City (ASC): fishing village to sustainable city, WIT Transactions on Ecology and The Environment, Vol 204, s. 831-842.

Sujata, Joshi – Saksham, Saxena – Tanvi, Godbole – Shreya (2016), “Developing Smart Cities: An Integrated Framework”, Procedia Computer Science, 93, s. 902 – 909.

Stimmel, Carol L. (2016), Building Smart Cities, CRC Press, Boca Rotan-London-New York.

Tabasaran, Oktay (2016), Katı Atık Yönetimi ve Teknolojileri, İSTAÇ Teknik Kitaplar Serisi - 7, İmak Ofset Basım Yayın San. ve Tic. Şti., İstanbul.

Thorne, Claire – Griffiths, Catherine (2014), Smart, Smarter, Smartest: Redefining Our Cities, Ed. Renata Paola Dameri ve Camille Rosenthal-Sabroux, Smart City: How to Create Public and Economic Value with High Technology in Urban Space, Springer International Publishing, Switzerland, s. 89-100.

Tomas, Juan Pedro (2017), Smart city case study: Copenhagen takes on waste, lighting, air quality, <http://enterpriseiotinsights.com/20170420/smart-cities/smart-city-case-study-copenhagen-tag23-tag99> (05. 05. 2017).

Vasseur, Jean-Philippe – Dunkels, Adam (2010), “Interconnecting Smart Objects with IP”, Morgan Kaufmann Publishers.

Diğerleri

Smart City: Experimenting *Today For Better City Living Tomorrow*, <https://www.aderly.com/publications/763.pdf> (05. 05. 2017).

Lyon Smart Community,

http://www.economie.grandlyon.com/fileadmin/user_upload/fichiers/site_eco/20121121_gl_lyon_smart_community_dp_en.pdf (05. 05. 2017)

Waste management plan for Stockholm 2013 – 2016,

http://www.stockholmvattenochavfall.se/globalassets/pdf1/riktlinjer/avfall/avfallsplan/avfallsplan_eng_webb.pdf (05. 05. 2017).

Strategic Plan For the City of London 2015-2019, http://www.london.ca/city-hall/Civic-Administration/City-Management/Documents/COL_StratPlan_Brochure.pdf (06.05.2017).

United Nations Commission on Science and Technology for Development (UNCTAD), Issues Paper on Smart Cities and Infrastructure, Inter-sessional Panel 2015-2016, Budapest/Hungary, http://unctad.org/meetings/en/SessionalDocuments/CSTD_2015_Issuespaper_Theme1_SmartCitiesandInfra_en.pdf (05. 05. 2017).

Report on Case Studies of Smart Cities International Benchmark,

<http://mpurban.gov.in/SmartCity/pdf/ReportonInternationalCaseStudies.pdf> (06. 05. 2017).

SFMTA, City of San Francisco Meeting the Smart City Challenge,

https://www.sfmta.com/sites/default/files/projects/2016/SF%20Smart%20City%20Challenge_Final.pdf (05. 05. 2017).

SMART LONDON PLAN,

https://www.london.gov.uk/sites/default/files/smart_london_plan.pdf (06. 05. 2017).

PHAM, Clarisse (2015), Tokyo Smart City Development in Perspective of 2020 Olympics Opportunities for EU-Japan Cooperation and Business Development, http://cdnsite.eu-japan.eu/sites/default/files/publications/docs/smart2020tokyo_final.pdf (07. 05. 2017).

International Trade Administration (2016), Smart Cities, Regions & Communities, Export opportunities, Volume 1, <http://www.trade.gov/markets/smartcities.pdf> (07. 05. 2017).

Stockholm a sustainably growing city, <http://international.stockholm.se/globalassets/ovriga-bilder-och-filer/stockholm-a-sustainably-growing-city.pdf> (05. 05. 2017).

Japonya Çevre Bakanlığı (2012), Solid Waste Management and Recycling Technology of

Japan-Toward a Sustainable Society -, <https://www.env.go.jp/en/recycle/smcs/attach/swmrt.pdf> (06. 05. 2017).

Trends in Smart City Development (2016), <http://www.nlc.org/sites/default/files/2017-01/Trends%20in%20Smart%20City%20Development.pdf> (07. 05. 2017).

New Urban Agenda, <http://habitat3.org/wp-content/uploads/New-Urban-Agenda-GA-Adopted-68th-Plenary-N1646655-E.pdf> (10. 05. 2017).

BÜTÜNLEŞİK KURUMSAL İNOVASYON SİSTEMİ YÖNETİMİ: TEORİK BİR TASARIM

Dr. Murat Yusuf UÇAN¹

ÖZET

İnovasyon² pozitif bir değişimdir (Uçan, 2003:2,33-34;Wijnberg, 2004:1418;Eggink, 2011:14; Types of Innovation The '4PS':2017). Değişimin başarısı için, amaçları belirlemek yeterli değildir. Amaçların yerine getirilmesindeki stratejilerin ve sistemin de belirlenmesi gerekecektir.

Stratejisi olmayan değişimler başarılı olamayacaktır (Ryerson University, 2011:6). Amaçların ve stratejilerin bütünleşik ve uyumlaştırılması inovasyon sürecinin(sistemin) yönetilmesinde önemlidir.

İnovasyonun amacı, yüksek değer ve uzun vadeli güçlü ilişkileri (Uçan, 2015b: 585;Uçan, 2015a: 334) oluşturmaktır. Sürdürülebilirlik için inovasyon odaklı stratejiler oluşturulmalı ve bu kurumsal hale getirilerek yönetilmelidir.

Bu varsayım altında, özel sektördeki gelişmelerden yararlanan kamu sektöründe de yeni yaklaşımlar meydana gelmiştir. Yeni kamu yönetimi, yönetim, paydaş işbirliği ve stratejik planlama bunlar arasında sayılabilir (Uçan, 2015a: 334). Bu yaklaşımlara inovasyon da eklenmiştir. Tüm sektör çalışmalarında ve literatürde stratejik öncelik hale gelmiştir.

Türkiye'nin stratejikvizyonu 2023 çalışmalarında stratejik lokomotif sektörler kapsamında ana tema "Yönetiminde inovasyon ve sürdürülebilir insanı kalkınma" ve alt temalar başlıkları içerisindeinovasyonodaklı temalar belirlenmiştir. Bunlar arasında; "Kamu Yönetimde İnovasyon; Yönetimde İnovasyon...; İnovasyon Ekonomisi;Özel ve Kamu Sektörü İnovasyon Yönetim Sistemi....." yer almıştır (TASAM,2016). Bu çalışma, inovasyon kapasite ve yetkinliklerinin ülkenin stratejileriyle bütünleştirilmesi gerektiğini gösteren somut bir belgedir.

İnovasyon bir iç ve dış işbirliği ağıdır.

Bu işbirliği ağı kurmanın veya mevcut bir ağa katılmanın bir kurum için başlıca yararları bulunmaktadır. Bunlar; kısıtları aşma, hızlı bilgi aktarımı, esneklik ve üretkenlik, yüksek değer ve güçlü ilişkilerdir(Uçan, 2015a: 334;smallcitycommerce.eu, 2015; ec.europa.eu, 2015;.ifad.org,2015;.die-gdi.de/,2015; Shapiro,2005). Bu aynı zamanda demokrasinin gelişmesini ve ülkenin kalkınmasını sağlayacaktır (Uçan, 2015a: 334).

Bu çalışmada ağırlıklı olarak yabancı literatüre dayalı olarak özel sektör için odaklanan inovasyon sistemleri ile ilgili çalışmaların, kalite, yasalar, değişim, stratejik yönetim ve proje yönetimi çalışmalarıyla uyumlaştırılmış bütünsel kurumsal inovasyon sistemi yönetimi için teorik bir tasarım önerisinin açıklanmasıdır³.

Anahtar Kelimeler: Yerel Yönetimler, Kamu Yönetimi, İşletme, İnovasyon, Bütünleşik Kurumsal İnovasyon Sistemi.

¹ Dr., Süleyman Demirel Üniversitesi, muratyucan@gmail.com,muratuacan@sdu.edu.tr

² Yenilik, yenilikçilik olarak Türkçe karşılığı olarak kullanılan inovasyon kavramı, son zamanlarda bu karşılığın yeterli olmadığı konusunda tartışmalar yer almakta ve çalışmalarda inovasyon kavramı kullanılmaktadır. Özellikle değer yaratan yenilik üzerinde bir yoğunlaşma olduğu görülmektedir. Literatürde mutabakat sağlanmadığı için, inovasyon kavramı kullanılmaktadır.

³ Türkiye İhracatçılar Meclisi(TİM) tarafından yürütülen İnovasyon Odaklı Mentörlük Projesi(İnosut) Kapsamında(Kasım 2016-Kasım 2017) Ral Tekstil Ltd. Şti. Firmasında Yürütülen Üniversite-Sanayi İşbirliği kapsamında Mentör olarak yürütülen Entegrasyon Kurumsal İnovasyon Sistemi çalışmaları kapsamında Stratejik İnovasyon Yapısı ve Tasarımı fikri sunulmuş ve firma tarafından hayata geçirilmiştir.

INTEGRATED INSTITUTIONAL INNOVATION SYSTEM MANAGEMENT: A THEORETICAL DESIGN

ABSTRACT

Innovation is a positive change (Uçan, 2003:2,33-34; Wijnberg, 2004:1418; Eggink, 2011:14;Types of Innovation The '4PS':2017). For the success of change, it is not enough to set goals. Strategies and systems to fulfill the objectives will also need to be identified.

Non-strategic changes will not be successful(Ryerson University, 2011:6). Integrating and harmonizing the objectives and strategies is important in managing the innovation process (system).

The aim of innovation is to create high value and long term strong relationships (Uçan, 2015b: 585;Uçan, 2015a: 334). Strategies that are focused on innovation for sustainability should be created and managed by institutionalized.

Under this assumption, the new approach has also occurred in the public sector. New public management, governance, stakeholder collaboration and strategic planning among others (Uçan, 2015a: 334).

Innovation has also been added to these approaches. Working in all sectors and in literature has become a strategic priority.

Strategic vision of Turkey In 2023 studies, the main themes within the strategic locomotive sectors were defined as "Innovation in Management and Sustainable Human Development" and themes focusing on innovation within the sub-themes. These include; "Innovation in Public Administration; Innovation in Management ...; Innovation Economics; Private and Public Sector Innovation Management System "(TASAM,2016). This is a concrete document that shows that the capacity and competencies of innovation should be integrated with the strategies of the country.

Innovation is a network of internal and external collaboration.

Establishing this collaboration network or joining an existing network has major benefits for an organization. These are overcoming limited, fast information transfer, flexibility and productivity, high value and strong relationships (Uçan, 2015a: 334; smallcitycommerce.eu, 2015; ec.europa.eu, 2015;.ifad.org,2015;.die-gdi.de/,2015; Shapiro,2005). At the same time, this will lead to the development of democracy and the development of the country (Uçan, 2015: 334).

This study is a description of a theoretical design of the management of a holistic institutional innovation system, which is harmonized with quality, change, laws, strategic management and project management work, in relation to innovation systems that focus mainly on the private sector based on foreign literature.

KeyWords: *Local Governments, Public Management, Business Management, Innovation, Integrated Institutional Innovation System.*

GİRİŞ

İnovasyon pozitif bir değişimdir (Uçan, 2003:2,33-34; Wijnberg, 2004:1418; Eggink, 2011:14;Types of InnovationThe '4PS':2017). Değişimin başarısı için, amaçları belirlemek yeterli değildir. Amaçları yerine getirecek stratejilerin ve sistemin de belirlenmesi gerekecektir.

Stratejisi olmayan değişimler başarılı olamayacaktır (RyersonUniversity, 2011:6). Amaç ve stratejilerin bütünleşik ve uyumlaştırılması inovasyon sürecinin(sistemin) yönetilmesinde önemlidir.

İnovasyonun amacı, yüksek değer ve uzun vadeli güçlü ilişkileri(Uçan, 2015: 585) oluşturmaktır. Sürdürülebilirlik için inovasyon odaklı stratejiler oluşturulmalı ve bu kurumsal hale getirilerek yönetilmelidir.

Bu varsayım altında, özel sektördeki gelişmelerden yararlanan kamu sektöründe de yeni yaklaşımlar meydana gelmiştir. Yeni kamu yönetimi, yönetişim, paydaş işbirliği ve stratejik planlama bunlar arasında sayılabilir. Bu yaklaşımlara inovasyon da eklenmiştir. Tüm sektör çalışmalarında ve literatürde stratejik öncelik hale gelmiştir.

Bu çalışmada, ağırlıklı olarak yabancı literatüre dayalı olarak özel sektör için odaklanan inovasyon sistemleri ile ilgili çalışmaların, kalite, yasalar, değişim, stratejik yönetim ve proje yönetimi çalışmalarını uyumlaştırılmış bütünsel kurumsal inovasyon sistemi yönetimi için bir teorik tasarım önerisi açıklanmıştır.

İNOVASYON KAVRAMINDAKİ EVRİMLEŞME NE DURUMDADIR?

Bilim ve Teknoloji Yüksek Kurulu (BTYK) 10 Mart 2005 tarihli 11. toplantısında “Frascati, Oslo ve Canberra Kılavuzları’nın, tüm kamu kurum ve kuruluşlarında Ar-Ge faaliyetlerinde referans olarak kullanılmasına” karar vermiştir(TÜBİTAK, Şubat 2006).

Burada inovasyonun ve türlerinin tanımları, inovasyonla ilgili veri toplamanın yöntemleri konusunda temel alınacak kaynak Oslo Kılavuzu’dur. Oslo Kılavuzu 1992, 1997 ve 2005 olmak üzere üç kere basılmıştır. Bu son sürüm değişikliği inovasyon kültürünün organizasyonun tüm alanlarına yayılmasını sağlayan inovasyon kültürüne ve bu konudaki pazarlama ve organizasyon inovasyonlarına dikkat çekmiştir. Bu son revize çalışmasında inovasyon tanımını genişletmiştir. Dolayısıyla inovasyon çalışmalarının sürdürülebilir olması, kurumsal anlamda yaygınlaştırılması, işbirliği ve öğrenme süreçlerinin artırılması yeni bilgilerle ve çalışmalarla yenilenme ihtiyacı göstermiştir. Yalnızca tekniksel ve süreç temelli Ar-Ge /Ürün ve süreç inovasyonların her alanda ve sektörde yeterli olmadığı ve özellikle hizmet sektörünü yeterince kapsamadığı durumlar göz önüne alınarak inovasyon tanımı ve kapsamı olumlu şekilde revize edilmiştir ve edilmeye devam edeceği görülmektedir(TÜBİTAK, Şubat 2006:15-17; OECD, 2005: 11- 13).

Buradan bazı sonuçlar çıkarılabilir:

- 1) İnovasyon kavramı yapılan çalışmalarla kavramın kapsamının genişletildiği görülmektedir- Yatay düzeyde.
- 2) İnovasyon çalışmalarının sürdürülebilirliği için kurumsal anlamda bir öğrenme kültürü haline gelmesi içinde kurum içi organize edilmesi gerektiği vurgulanmaktadır-Dikey düzeyde.
- 3) İnovasyonun bir kurum iç ve kurum dışı işbirliği ağlarının entegrasyonuna gidilmesi gerektiği görülmektedir- Bütünleştirme-yayıma.

İnovasyon, yeni veya önemli derecede iyileştirilmiş bir ürün (mal veya hizmet), süreç, yeni bir pazarlama yöntemi ya da yeni bir organizasyonel yöntemin gerçekleştirilmesidir(TÜBİTAK, Şubat 2006:50; OECD, 2005: 46).

Bir yenilik için asgari koşul, ürün, süreç, pazarlama yöntemi veya organizasyonel yöntemin firma için yeni veya önemli derecede iyileştirilmiş olmasıdır(TÜBİTAK, Şubat 2006: 50-51; OECD, 2005: 46-47).

Yapıldığı alana göre inovasyonun dört türü bulunmaktadır. Ürün inovasyonu, süreç inovasyonu, pazarlama inovasyonu ve organizasyonel inovasyondur. Ürün(mal/hizmet) inovasyonu, ürünün teknik özelliklerinde, bileşenler ve malzemelerde, birleştirilmiş yazılımda, kullanıcıya kolaylığında ve diğer işlevsel özelliklerinde önemli derecede iyileştirmeleri içermektedir. Süreç

inovasyonu, teknikler, teçhizat ve/veya yazılımlarda önemli değişiklikleri içermektedir. Pazarlama inovasyonu, ürün tasarımı veya ambalajlaması, ürün konumlandırması, ürün tanıtımı (promosyonu) veya fiyatlandırmasında önemli değişiklikleri kapsayan yeni bir pazarlama yöntemidir. Organizasyon inovasyonu ise firmanın ticari uygulamalarında, işyeri organizasyonunda veya dış ilişkilerinde yeni bir organizasyonel yöntem uygulanmasıdır(TÜBİTAK, Şubat 2006:51-56; OECD, 2005: 47-52).

Burada çoğu kez kaçırılan ve kaybolan hizmet alanında yapılan hizmet inovasyonlarının dikkate alınmasındaki gelişmelerdir. Genelde bu konudaki geleneksel yaklaşımlarda etki alanının görülmeye değer olmaması ve bir anlamda ticari bir sonuçla görülememesi sayılabilir. Fakat inovasyon kavramındaki ve sınıflandırılmasındaki evrimleşme hizmet inovasyonunun önemini ele almaya başlamasıyla özellikle hem özel sektör hem de kamu sektörü ve diğer üçüncü sektörde ilgi odağı olmaya başlamıştır. Yeni İş modellerine sahip olma yönünde bir hizmet sunma yaklaşımı inovasyon açısından değerlendirmeye başlamıştır. Örneğin telefonla doğrudan sigorta yapılması bu konudaki hizmet inovasyonuna güzel bir örnektir(Yılmaz, 2015: 67).

Bir inovatif organizasyon değişim yapacağı alana göre şu soruyu kendine sorması beklenir: Ne Değişik (Değişim Hacmi ve Derinliği)? (UÇAN, 2003; 59-60,66). Bir anlamda inovasyon yapılacak alanın (kapsamın) belirlenmesidir. Değişim yönetimi yaklaşımının(Balagun vd.1999; Felkins vd., 1993; UÇAN, 2003;) inovasyon çalışmalarında kullanılması yararlı olmaktadır. Çünkü, inovasyon pozitif bir değişimdir(Wijnberg, 2004:1418;Types of Innovation The '4PS':2017) ki, sürecin başarılı bir şekilde yönetilmesini ve organizasyonel öğrenmeyi ve organizasyonel performansın artırılmasını sağlar (Uçan, 2003:2,33-34).

Kavramsal özelliklerine göre veya yapıldığı alana göre temel inovasyon çeşitlerinin yanında bu inovasyon türlerinin pozitif değişimi sağlayabilmesindeki sürecin de bir sınıflandırılması görülmektedir.

Değişim yönetimi yaklaşımından yararlanıldığı görülen bu sınıflandırma yeniliğin derecesine göre yani kavramsal etkilerine göre temel olarak radikal/devrimsel inovasyon ve adimsal/evrimsel inovasyon olarak adlandırılmaktadır (Yılmaz, 2015:77-79;Uçan, 2003:36-37).

Bu sınıflandırmanın en önemli katkısı inovatif değişim sürecinin nasıl yapılacağı ve yönetileceğidir ki, en calıcı ve belirleyici olması açısından önemlidir (UÇAN,2003:71;).

Diğer sınıflandırmada yeniliğin kimin için olduğuna göre yapılan sınıflandırmadır ki, firma, sektör, pazar ve dünyadır. Burada bir inovasyon için asgari şart firma için inovasyon olmasıdır(TÜBİTAK, Şubat 2006:61).

Temel Oslo Klavuzunda yer alan temel inovasyon kavram ve yaklaşımlar değerlendirildiğinde inovasyonun ölçümlenmesi süreci için önemli ve yararlı bir standartlar oluşturmasından öte bunun organizasyonlar açısından bir yönetim sistemi mantığıyla hareket edilmesinin tesbit edilmesi yanlış olmayacaktır.

Bu düşünceler CEN/TC 389 - (İnovasyon Yönetimi (Innovation Management), ISO/TC 279-(İnovasyon Yönetimi (Innovation Management)(ISO, 2013; CEN, 2013; TSE: 2017) gibi çalışmalara neden olmuştur. Yakın zamanda bunların sonucu görülecektir.

Organizasyonların küresel ekonomilerde sürdürülebilirliği için inovasyon rolünü başarılı gerçekleştirebilmelerinde “Bütünleşik Kurumsal İnovasyon Sistemini Kurmalarına ve Yönetebilmelerine” bağlıdır.

BÜTÜNLEŞİK KURUMSAL (KURUM İÇİ / ORGANİZASYONEL İNOVASYON) İNOVASYON SİSTEMİ YÖNETİMİNE⁴ GEÇİŞ VE BİR TEORİK TASARIM ÖNERİSİ

Tasarımın Temel Felsefesi: 9 Evet -9 Hayır (CEN 2013; ISO, 2013; Davenport et al, 2010; OECD, 2005; UÇAN, 5 OCAK 2016; s:1-37;UÇAN,2003; Uçkan, 2010; Wijnberg, 2004; Yılmaz, 2015; Dyer vd., 2011; Christensen ve Raynor, 2003;Sastre, 2013,2017) ilgili çalışmalarından yararlanarak oluşturulmuştur:

İnovasyon nedir denildiğinde aklımıza şunlar gelecektir:

1. İnovasyon pozitif bir değişimdir.
2. İnovasyon değer yaratan yeniliktir.
3. İnovasyon yaratıcılığı, değer kavramını, yeniliği ve bunların sistemli bir şekilde süreç mantığında gerçekleştirilip ticarileştirilmesidir (katma değer).
4. İnovasyon üretim, hizmet, ar-ge- pazarlama, süreç ve organizasyonel alanda yapılabilir.
5. İnovasyonpaydaş işbirliği ve katılımcı yönetimdir-Yönetişim.
6. İnovasyon dinamik ve disiplinli çalışmadır.
7. İnovasyon disiplinler arası bir çalışma alanının dışında transdisiplinlerarası bir çalışmadır.
8. İnovasyonmental değişimdir.
9. İnovasyon farklı yoldan gidip, farklı sonuçlar beklemektir.

İnovasyon ne değildir? denildiğinde:

1. İnovasyon bir fantezi değildir.
2. İnovasyonyalnızca bir yenilik değildir.
3. İnovasyon bir kereliğine yapılan bir faaliyet değildir.
4. İnovasyonyalnızca ar-ge ve teknolojik değildir.
5. İnovasyon katılımsız ve işbirliği olmayan bir süreç değildir.
6. İnovasyondurağan değildir.
7. İnovasyon tek yönlü bir bakış açısıyla yapılan bir çalışma değildir.
8. İnovasyon geleneksel zihinle yapılan bir çalışma değildir.
9. İnovasyon, aynı yoldan gidip, farklı sonuçlar bekleyen bir yaklaşım değildir.

Başarılı olması için Asgari İlkeler Nelerdir?

İnovasyon çalışmalarının başarılmasında ilgili çalışmalardan (Balagun vd.,1999; Felkins vd., 1993; (UÇAN, 5 OCAK 2016;s:1-37; UÇAN,2003; Uçkan, 2010; Wijnberg, 2004; Yılmaz, 2015; Christensen ve Raynor, 2003; Dyer vd., 2011; Başer vd., 2017: Sastre, 2013,2017) elde edilen bilgiler ışığında tüm organizasyonlar için asgari koşulları şu şekilde sıralanmış ve formüle edilmiştir.

1. **Mental:** Bakış açımızı değiştirmekle başlanması ve bu konuda disiplinli ve inatçı olmak gerekir.
2. **Odaklanma:** Daha sonra niyet-temel gayeleri oluşturmak ve bu yönde değişim stratejilerini belirlenmesi gerekecektir.
3. **Değişim Stratejileri için İşbirliği ve Eylem:** Güçlü ve samimi iradeyle tüm iç paydaşlarla ve dış paydaşlarla değer yaratacak yenilik faaliyetlerine karar verip bunların proje mantığı çerçevesinde ortak ürün hale getirilmesi gerekecektir. Bu aynı zamanda tüm tarafların sahiplenmesini sağlayarak başarılı olmasına katkı sağlayacaktır.
4. **Değer Yaratan Yenilik Vizyonu:** Tüm paydaşların içselleştireceği bir vizyonu oluşturup, varılmak istenen yere ulaşılmasında stratejilerin inovasyon odaklı hale getirilip uyumlaştırılması gerekecektir.

⁴InoSuit Projesi kapsamında Ral Tekstil Ltd.Şti' ne bu tasarımın temel iskeleti ve işleyişi sunulmuş ve uygulanmaktadır. Proje kapsamında devam eden sürecin izin verilen kısımları burada derlenerek yayınlanmıştır (UÇAN, 5 OCAK 2016)

Bu dört asgari standartlar inovasyon olduğunu gösterebilmek için(TÜBİTAK, Şubat 2006:31-47;67-117) ölçülebilir hale getirilmelidir. Temel araçlar ve yöntemler ülke açısından geliştirilmelidir.

İnovasyon kültürünün oluşturulması ve sürdürülebilir bir kalkınma için organizasyonlar bir sistem yaklaşımı olarak -kamu-özel sektör ve yerel yönetimler- kendilerine uyarlamalıdır.

Bu uyarlamalar için bir birim veya komite veya kurul oluşturmak gerekli fakat yeterli değildir. Kültürel değerlerin oluşması ve sürdürülebilirlik için yukarıdaki asgari standartların oluşmasını sağlayacak ortamın hazırlanması gerekecektir.

İnovasyon odaklı sistemin çalışabilmesinde; organizasyonlar bir paydaş olarak öğrenme, katılımcı yönetim ve stratejik planlama çalışmalarını gerçek anlamda yerine getirmelidir(Akyos, 2007; Gonzalez vd., 2013).

Bu konuda yapılan tespitlerde; başarısızlık nedenleri arasında öğrenen organizasyonlar haline gelinememesi, değişen koşullara göre misyon ve vizyonları uyarlanamaması ve bunlarla ilgili sistemin çalıştırılmaması, geleceğe bakabilme becerisi ve uzun vadeli eylem çalışmalarını yeteri kadar etkin ve etkili yapılmaması kısa vadeli ve olağan alışılmış usullerle farklı sonuçlar elde etmenin telaşı görülmektedir(Arıkan vd., 2003: 76-79).

Yerel yönetimler hem kamu yönetimin bir parçası hem de toplumsal yapı içerisinde yerel düzeyde vatandaşların temsilcisi olarak önemli role sahip olması inovasyon çalışmalarında mikro düzeyde önemli görülmektedir.

Ulusal düzeyde sürdürülebilir bir kalkınma için önemli faktörlerden biridir. Bundan dolayı yerel düzeyde yerel yönetimlerin inovasyon sistemleri içsel ve dışsal olarak işbirliği ağını kurması ve desteklemesi gerekecektir(Arıkan vd., 2003: 66).

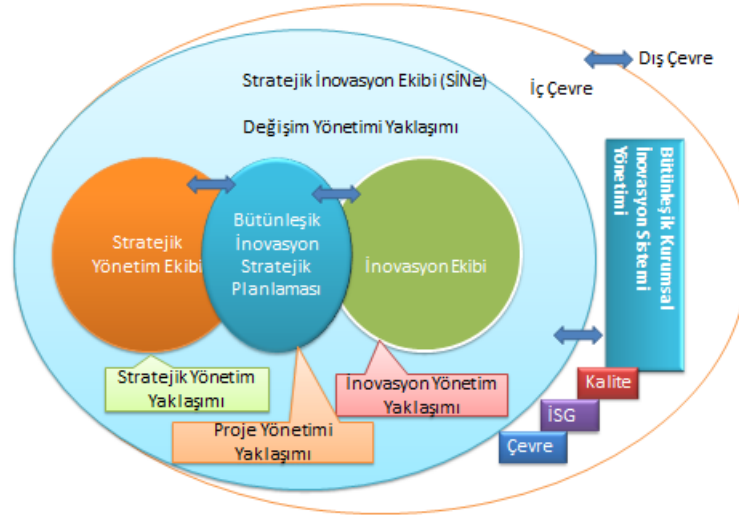
İnovasyon, güçlü bir bilim ve teknoloji temeli üzerinde, temel ve uygulamalı araştırma alanlarını ilişkilendirebilme; araştırma sonuçlarını yeni ürün, hizmet, süreç ve malzemelere dönüştürebilme; bu yenilikleri hızla pazara sunabilme; bölgesel ve küresel araştırma ve inovasyon ağlarına bağlanabilme gücü anlamına gelir(Uçkan, 2010: 23).

Yeni değer kaynakları: İnovasyon ekonomisinde değer, fiziksel değerlerle değil, bilgi ve fikri mülkiyet ile yaratılır. Bu kaynaklar doğru kullanıldıklarında değer artışı sağlar. Hizmet, süreç, iş modelleri ve yönetim yaklaşımlarındaki inovasyonlar, en az fiziksel ürünlerdeki inovasyonlar kadar önemlidir (Davenport et al, 2010: 19).

Sektörler özelinde, üniversite-iş dünyası-devlet işbirlikleri ve yerel dinamiklerle mikro düzeyde geliştirilen hızlı, esnek ve kolay ölçeklenebilir gayri merkezi sistemlerin kurulması öncelik kazandığı(Uçkan, 2010:30) görülmektedir.

Bu kapsamdaki özel sektördeki çalışmalardan gelen bilgi ve deneyim çalışmalarının kamu ve yerel yönetimlere de yansıtılması önemlidir. Yeni kamu yönetimi, yönetişim, paydaş işbirliği ve stratejik planlama çalışmalarının inovasyon odaklı hale getirilmelidir.

Bunun için de kurumsal anlamda bütünleşik inovasyon sisteminin oluşturulması ve yönetilmesi gerekmektedir(UÇAN, 5 OCAK 2016: 33-34). Şekil 1’ de Bütünleşik Kurumsal İnovasyon Sistemi Yönetimi için teorik bir tasarım önerisi oluşturulmuştur.

Şekil 1. Bütünleşik Kurumsal İnovasyon Sistemi Yönetim Modeli: Teorik Bir Tasarım Önerisi

Bu tasarım, organizasyon açısından bir kalite sistemi halinde düşünülmüş ve bir yönerge ve el kitabı haline dönüştürülerek, bir organizasyon inovasyonu derecesi olarak her organizasyon açısından uyarlanabilmesi ve sürdürülebilirliğin sağlanması açısından önerilmektedir.

Stratejik İnovasyon Ekibi: Kurumsal anlamda stratejik yönetim ekibi ve inovasyon ekibinden oluşmaktadır.

Stratejik Yönetim Ekibi: Stratejik yönetim ve stratejik planlama çerçevesinde organizasyonun en az 3 yıllık değişim stratejilerinininovasyon ekibinin çalışmalarıyla birlikte karar vererek yönetsel düzeyde Bütünleşik İnovasyon odaklı stratejik planlamasını oluşturmaktadır. Genel olarak üyeleri fonksiyonel yöneticilerden oluşmaktadır.

İnovasyon Ekibi: Organizasyonun inovasyon yapılacak alanları ile ilgili odaklanan bu yönde zamanını harcayan ve tercih olarak yönetici olmayan ve farklı fonksiyonel bölümlerden gelen ve farklı yeteneklere sahip olan insan kaynağından gönüllü olanlardan oluşturulur.

Bu iki ekibin ortaklaşa mutabakat kaldığı inovasyon alanları ve sürecin projelendirilmesi ile ilgili temel rapor hazırlanarak yönetime sunulması sağlanır.

Yönetim bu rapor ışığında gerekli müzakereleri yaptıktan sonra kabul ettiği veya revize ederek kabul ettiği veya reddettiği veya ertelediği durumları göz önüne alarak inovasyon stratejik planlamasını hayata geçirir. Reddedilen çalışmalar tekrar inovasyon ekiplerinin önüne gelerek neden reddedildiği çalışmalarını yaparlar. Amaç bu çalışmalardan yeni çözümler ve fikirler sağlanmasıdır. Stratejik İnovasyon Ekibi aynı zamanda bu plan doğrultusunda hazırlanan inovasyon alanları ile ilgili proje çalışmalarını yerine getirir.

Bütünleşik İnovasyon Stratejik Planlama(BİSP):

Kurumsal anlamda organizasyonun stratejileri ile inovasyon çalışmalarının uyumlaştırılarak sürecin uzun vadeli planlanmasıdır. Sürecin planlanmasında ulaşılabilecek amaçların her birinin projelendirmesidir.

Hem süreç hem de sonuç odaklı yaklaşımların harmanlanması istenmektedir. Süreç, dinamik odaklı olmalı ve koşullara göre yeniden düzenlenebilmelidir.

Burada iki temel yöntem ve yaklaşım kullanılması önerilmektedir. Bunlar:

1. Değişim yönetimi yaklaşımı ve yöntemleri,
2. Proje yönetimi yaklaşımı ve yöntemleri,
3. En az 3 yıllık inovasyon odaklı stratejik yönetim ve planlama,
4. Stratejik düşünme yöntemidir.

Organizasyonun tüm sistemlerinin uyumlaştırılması: Veri ve bilgi ilişkisi yazılım sistemi oluşturulmalıdır: Kalite, İş Sağlığı ve Güvenliği, Çevre Yönetim vb diğer standartlar ilişkilendirilmelidir. Kurum içi Portal, web tabanlı yazılım sistemleri, zaman, maliyet, esneklik, eğitimde eşitlik, şeffaflık, katılımcılık ve sahiplenme faktörlerde başarıyı arttıracaktır.

Sonuç olarak, tüm süreç değişim yönetimi yaklaşımıyla yönetilecektir. Kurumsal anlamda veri akışının oluşturulması ve kalite sistemine entegrasyonu için, kurum içi İş Sağlığı ve İş Güvenliği(İSG), Çevre Yönetim Sistemi, Kalite Sistemleri ve diğer sistemler bütünleşik hale getirilerek İnovatif Organizasyon sisteminin Oluşturulması sağlanır. Bu sistemin oluşturulması için gerekli yazılım alt sistemleri oluşturulmalıdır. Bu sistem dış çevredeki ilişkiler ağıyla da irtibatlı olmalıdır.

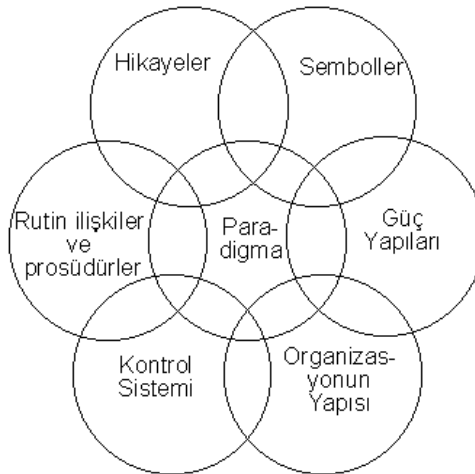
Değişim yönetimi yaklaşımıyla istenilen değişim hedefi, davranışlarla birlikte yeni değerlerin pozitif anlamda değiştirilmesi ve değerlendirilmesidir.

“İki ilişkili bir yapıda değişimi bütünsel olarak yaklaşılması gerekecektir ve iki türlü yöntem kullanılabilir; (Balogun, vd., 1999: 52. ; Uçan, 2003: 78)

- 1.) *Öncelikli düzey, paradigma (değerler dizisi) dışındaki hepsi; ikincil düzeyi, paradigma olacaktır.*
- 2.) *Öncelikli düzey, paradigma; ikincil düzeyi; paradigma dışındaki hepsi.”*

Şekil 2 ve Şekil 3’ de inovasyon kapasite ve yetkinliğini raporlamada faydalanılabilecek ve aynı zamanda değişim alanlarını belirlemede organizasyonun bütün-parça ilişkisini kuran bir organizasyon kültür ağı ve yöntemi gösterilmiştir.

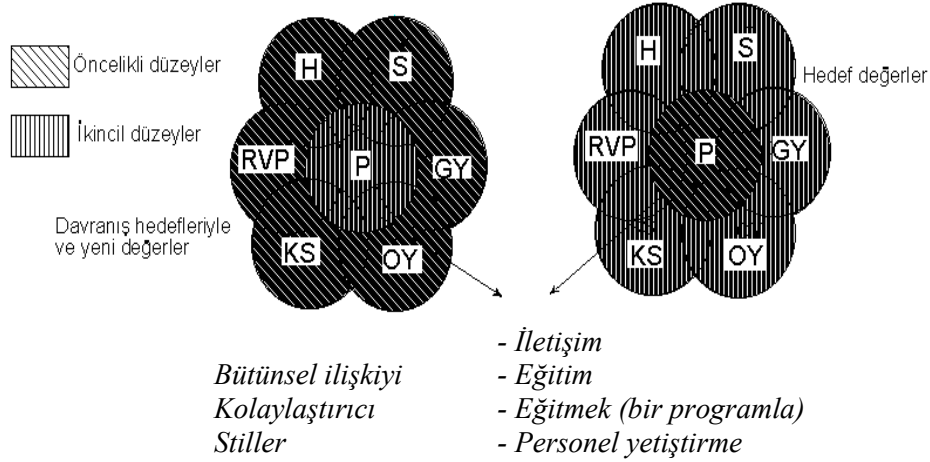
Şekil 2: Organizasyon Ağı



“Kaynak: Balogun, Julia &VeronicaHopeHaileywithGerry Johnson andKevanScholes. Exploring Strategic Change. EdinburgGate in England : PrenticeHall; 1999.s. 52. ; Uçan,

M.Y. (2003) Değişim Yönetimi ve Bir Kamusal Model Denemesi (Yüksek Lisans Tezi), Isparta: Süleyman Demirel Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü. s.78

Şekil 3: Değişim Hedefleri ve Düzeyleri Arasındaki İlişkiler Dizisinde, Davranış ve Yeni Değerler ile Değerler Kombinasyonu



“Kaynak: Balogun, Julia & Veronica Hope Hailey with Gerry Johnson and Kevan Scholes. **Exploring Strategic Change.** Edinburg Gate in England : Prentice Hall; 1999.s. 52. ; Uçan, M.Y. (2003) Değişim Yönetimi ve Bir Kamusal Model Denemesi (Yüksek Lisans Tezi), Isparta: Süleyman Demirel Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü. s.78

SONUÇ

İnovasyon pozitif bir değişimdir. Değişimin başarısı için, amaçları belirlemek yeterli değildir. Amaçları yerine getirecek stratejilerin ve sistemin de belirlenmesi gerekecektir. Stratejisi olmayan değişimler başarılı olamayacaktır. Amaç ve stratejilerin bütünleşik ve uyumlaştırılması inovasyon sürecinin (sistemin) yönetilmesinde önemlidir. İnovasyonun amacı, yüksek değer ve uzun vadeli güçlü ilişkileri oluşturmaktır. Sürdürülebilirlik için inovasyon odaklı stratejiler oluşturulmalı ve bu kurumsal hale getirilerek yönetilmelidir.

Türkiye'nin stratejik vizyonu 2023 çalışmalarında stratejik lokomotif sektörler kapsamında ana tema “Yönetiminde inovasyon ve sürdürülebilir insanı kalkınma” ve alt temalar başlıkları içerisinde inovasyon odaklı temalar belirlenmiştir. Bunlar arasında; “Kamu Yönetiminde İnovasyon; Yönetimde İnovasyon...; İnovasyon Ekonomisi; Özel ve Kamu Sektörü İnovasyon Yönetim Sistemi.....”(TASAM:2016) yer almıştır. Bu çalışma, inovasyon kapasite ve yetkinliklerinin ülkenin stratejileriyle bütünleştirilmesi gerektiğini gösteren somut bir belgedir.

Organizasyonların küresel ekonomilerde sürdürülebilir bir başarı için inovasyon rolünü başarılı gerçekleştirebilmeleri için “Bütünleşik Kurumsal İnovasyon Sistemini Kurmalarına ve Yönetebilmelerine” bağlıdır.

Türkiye İhracatçılar Meclisi (TİM) tarafından yürütülen İnovasyon Odaklı Mentörlük Projesi (Inosuit) Kapsamında (Kasım 2016-Kasım 2017) Ral Tekstil Ltd. Şti. Firmasında Yürütülen Üniversite-Sanayi İşbirliği kapsamında Mentör olarak yürütülen Entegrasyon Kurumsal İnovasyon Sistemi çalışmaları kapsamında Stratejik İnovasyon Yapısı ve Tasarımı fikrisunulmuş ve firma tarafından hayata geçirilmiştir. Bu çalışma ile izin verilen temel ilkeler çerçevesinde kurum içi organizasyonel inovasyon çalışmalarına ilham olması, bilgi ve deneyimlerin paylaşılmasında önemli

olacak bir sürecin kamu-özel sektör paydaşlarına kazandırılması istenmiştir. ISO ve CEN çalışmaları bir iki yıl içerisinde sonuçlanacağı ve organizasyonların bu konuda yeni bir inovasyon sistemi yönetimi standartlarıyla karşılaşacağı görülmektedir.

Bu amaçla kamu ve özel sektör organizasyonları çalışmalarını bu ekseninde yerine getirmesi gerekecektir.

Kurumsal anlamda veri akışının oluşturulması ve kalite sistemine entegrasyonu için, kurum içi İş Sağlığı ve İş Güvenliği(İSG), Çevre Yönetim Sistemi, Kalite Sistemleri ve diğer sistemler bütünleşik hale getirilerek İnovatif Organizasyon sisteminin oluşturulması sağlanmalıdır. Bu sistemin oluşturulması için gerekli yazılım alt sistemleri yerine getirilmelidir. Bu sistem dış çevredeki ilişkiler ağıyla da irtibatlı olmalıdır (Açık İnovasyon).Yeni değer kaynakları ki, inovasyon ekonomisinde değer, fiziksel değerlerle değil, bilgi ve fikri mülkiyet ile yaratılır. Bu kaynaklar doğru kullanıldıklarında değer artışı sağlar. Hizmet, süreç, iş modelleri ve yönetim yaklaşımlarındaki inovasyonlar, en az fiziksel ürünlerdeki inovasyonlar kadar önemlidir.

Ulusal düzeyde sürdürülebilir bir kalkınma için inovasyon önemli faktörlerden biridir. Bundan dolayı ulusal ve yerel düzeyde yönetimlerin inovasyon sistemlerini kurmalı, içsel ve dışsal olarak işbirliği ağını oluşturmalı ve desteklemelidir.

Bu kapsamdaki üniversite ve özel sektördeki çalışmalardan gelen bilgi ve deneyim çalışmalarının kamu ve yerel yönetimlere de yansıtılması ve bu konuda işbirliği çalışmalarının desteklenmesi önemlidir. Yeni kamu yönetimi, yönetim, paydaş işbirliği ve stratejik planlama çalışmalarının inovasyon odaklı hale nasıl yerine getirilmesinde bugünden başlayarak çalışılması gerekmektedir.

Teşekkür

Türkiye İhracatçılar Meclisi(TİM) tarafından yürütülen İnovasyon Odaklı Mentörlük Projesi(Inosuit) Kapsamında (Kasım 2016-Kasım 2017) Ral Tekstil Ltd. Şti. Firmasında Yürütülen Üniversite-Sanayi İşbirliği kapsamında Mentör olarak yürütülen Entegrasyon Kurumsal İnovasyon Sistemi çalışmaları kapsamında Stratejik İnovasyon Yapısı ve Tasarımı fikri tarafımda sunulmuş ve firma tarafından hayata geçirilmiştir. Bu çalışma ile izin verilen temel ilkeler çerçevesinde kurum içi organizasyonel inovasyon çalışmalarına ilham olması, bilgi ve deneyimlerin paylaşılmasında önemli olacak bir sürecin kamu ve özel sektör organizasyonlarına kazandırılması istenmiştir. Bu kapsamda Ral Tekstil Ltd. Şti. Firması Ortaklarından ve Genel Müdür İmral ATILGAN' a teşekkür ederim.

Acknowledgements

This paper builds on working carried out in the context of the Project 'Ino Suit'. We gratefully acknowledge the support of the TIM. We also wish to thank who İmral Atılğan is Ral Textile Ltd. Co. General Manager and Shareholder

KAYNAKÇA

CEN-European Committee for Standardization. (2013). Nisan 12, 2017 tarihinde CEN: https://standards.cen.eu/dyn/www/f?p=204:32:0:::FSP_ORG_ID,FSP_LANG_ID:671850,25&cs=1C854451790B954006838B674ED567E71 adresinden alındı

ISO. (2013). Nisan 12, 2017 tarihinde ISO: <https://www.iso.org/committee/4587737.html> adresinden alındı

- Akyos, M. (2007, Mart). Kamuda İnovasyon. Nisan 15, 2017 tarihinde İnovasyon Org.: <http://www.inovasyon.org/pdf/MA.Kamuda.Inovasyon.pdf> adresinden alındı
- Arıkan, C., Akyos, M., Durgut, M., & Göker, A. (2003, Ekim). Ulusal İnovasyon Sistemi. Ulusal İnovasyon Sistemi Raporu, TÜSİAD-T/2003/10/362, 76-78. (TÜSİAD, Dü.) İstanbul, Türkiye: TÜSİAD.
- Balagun, J., Johnson, V. H., & Scholes, K. (1999). Eploring Strategic Change. Edinburg Gate, England: Prentica Hall.
- Başer, B. C., Yılmaz, A., & İyiler, Z. (2017). Kümeler için İnovasyon ve Ar-Ge Yönetimi Kılavuzu. T.C. Ekonomi Bakanlığı, İhracat Genel Müdürlüğü. Ankara: ECORYS.
- Christensen, C. M., & Raynor, M. E. (2003). The Innovator's Solution: Creating and Sustaining Successful Growth. Bostyon, Massachusetts, USA: Harvard Business School Press.
- Davenport et al, S. M. (2010, 10 6-10). Bilişim, verimlilik ve kurumsal inovasyon 1-45. (Ö. Uçkan, Dü., & Ö. Uçkan, Çev.) Kasım 2016 tarihinde SlideShare: <https://www.slideshare.net/requin/ozgur-uckan-bilisim-verimlilik-ve-kurumsal-inovasyon> adresinden alındı
- Dyer, J., Gregersen, H., & Christensen, C. M. (2011). The Innovator's DNA: Mastering The Five Skills Of Disruptive Innovators. Boston, Massachusetts, USA: Harvard Business Review Press.
- Eggink, M. E. (2011). The role of innovation in economic development (Doctoral dissertation), University of South Africa, November 2011, Ocak 2017 tarinde file:///C:/Users/user/Desktop/thesis_eggink_m.pdf adresinden alındı.
- Felkins, P. K., Chakiris, B., & Chakiris, K. N. (1993). Change Management: A Model for Effective Organizational Performance. New York, U.S.A: A Division of the Kraus Organization Limited.
- http://www.smallcitycommerce.eu/files/guidebook_for_business_cooperation_3.pdf,2015.
- http://ec.europa.eu/invest-in-research/pdf/download_en/knowledge_transfe_07.pdf 01/06/2015
- http://www.ifad.org/english/institutions/synthesis/synthesis_report_web.pdf 01/06/2015
- http://www.die-gdi.de/uploads/media/Messner-Guarin-Haun_Behavioural-dimensions_GCRP-1-WEB.pdf 01/06/2015
- Gonzalez, R., Llopis, J., & Gasco, J. (2013, October). Innovation in Public Services: The Case of Spanish Local Government. Journal of Business Research, 10(66), 2024-2033.
- OECD, E. (2005). Oslo Manual GUIDELINES FOR COLLECTING AND INTERPRETING INNOVATION DATA, . (Third Edition). http://www.oecd-ilibrary.org/science-and-technology/oslo-manual_9789264013100-en.
- RYERSON UNIVERSITY (2011), Change Management Leadership Guide, Human Resources: Organizational & Employee Effectiveness, Ryerson University, Toronto, Ocak 28, 1-30, 2016 tarihinde <file:///C:/Users/user/Desktop/change-management-leadership-guide.pdf> adresinden alındı
- Sastre, Javier, (2013,2017), 7 barriestoinnovation, 7 Nov. 2016, BLOG, ŞUBAT 2017 tarinde

<http://www.sastre-asociados.com/7-barriers-to-innovation/>

Shapiro, Ilana.(2005) "Theories of Change." Beyond Intractability. Eds. Guy Burgess and Heidi Burgess. Conflict

Information Consortium, University of Colorado, Boulder. Posted: January 2005 şubat 2015 tarihinde<<http://www.beyondintractability.org/essay/theories-of-change>>.

TASAM. (2016), Kamu Yönetiminde İnovasyon ve İnsani Kalkınma 2023, Mayıs 12, 1-8, 2016 tarihinde

TSE. (tarih yok). Nisan 12, 2017 tarihinde TSE:
<https://www.tse.org.tr/tr/icerikdetay/2189/3451/mtc-139--inovasyon-yonetimi.aspx> adresinden alındı

TÜBİTAK. (Şubat 2006). Oslo Klavuzu, Yenilik verilerinin Toplanması ve Yorumlanması İçin İlkeler (3. baskı b.). Tübitak, OECD ve Eurastat ortak yayını.

Types of Innovation The '4PS'. (tarih yok). Nisan 12, 2017 tarihinde Elrha:
<http://www.elrha.org/hif/innovation-resource-hub/innovation-explained/types-humanitarian-innovation/> adresinden alındı

Uçan, M. Y. (2003). Değişim Yönetimi ve Bir Kamusal Model Denemesi. Süleyman Demirel Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı,, 71. Isparta, Türkiye.

Uçan,M.Y. (2015a). "Kurumlararası İşbirliğinde En Yüksek Sonuçları Başarmada Müzakere Stratejisi Davranışı",

Muhammet SAYGIN- Salih AKSAY (Ed.), II. Yükseköğretim Stratejileri ve Kurumsal İşbirliği Sempozyumu(YOSKIS 2015) Bildiri Kitabı, 22-24 Ekim, 2015, Mersin Üniversitesi,Eğitim Yayınevi,Mersin,s.334-341.

Uçan, M.Y. (2015b). "Anlaşmazlıklarda Yüksek Değer ve Güçlü İlişkileri Başarmada Müzakere Davranışı: Strateji ve

Taktik Seçimi", Kubilay ÖZYER-Sema POLATCI-Musa Said DÖVEN (Ed.), 3. Örgütsel Davranış Kongresi, Bildiri Kitabı, 6-7 Kasım 2015, Gaziosmanpaşa Üniversitesi, Aybil Baskı, Tokat, s: 585-591.

Uçan, M. Y. (5 OCAK 2016). Ral Tekstil, Mevcut Durum Analizi Ön Raporu: İnovasyon Kapasite ve Yetkinlik Odaklı Şirketin Kapasitesi ve Yetkinliği(2009-2015). İnovasyon Kapasite ve Yetkinlik, Inosut Projesi, Ral Tekstil Limited Şirketi, Antalya.

Uçkan, Ö. (2010, Ekim 7). Bilişim, verimlilik ve kurumsal inovasyon. (C. B. Etkinlikleri, Dü.) Nisan 27, 2017 tarihinde <https://www.slideshare.net/requin/ozgur-uckan-bilisim-verimlilik-ve-kurumsal-inovasyon> adresinden alındı

Wijnberg, N. M. (2004). Innovation and Organization: Value and Competition in Selection Systems. 25(8): 1413-1433. London, Thousand Oaks, CA& New Delhi: Sage Publications.

Yılmaz, H. (2015). Stratejik İnovasyon Yönetimi (1. Baskı b.). İstanbul: Beta Yayıncılık.

E-BELEDİYECİLİK KAPSAMINDA GAZİMAĞUSA BELEDİYESİ'NİN WEB SİTESİNİN HİZMET KALİTESİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Ersun İSCİOĞLU¹

Ömer Sami KAYA²

ÖZET

Bilgi ve İletişim Teknolojilerindeki (BİT) gelişimler hayatın her alanını etkilemiştir. Birçok farklı işlevi tek bir cihaz üzerinden gerçekleştirebilmeye olanak tanıyan mobil cihazlar insan yaşamının ayrılmaz bir parçası haline gelmiştir. Akıllı cihazlar, bireylere günlük yaşamlarındaki birçok ihtiyacı internet üzerinden yapabilme olanağı sağlamaktadır. Bununla birlikte Web 2.0 teknolojilerindeki gelişmeler, bireyleri internet ortamında pasif (izleyici) kullanıcı olmaktan çıkartmış, aktif (katılımcı) kullanıcı olmalarına olanak sağlamıştır. Yaşanan bu gelişmeler ile birlikte mobil teknolojilerin yaygınlaşması bireylerin internet ortamlarında geçirdiği süreyi artırmış ve iletişim alışkanlıklarına yeni bir boyut kazandırmıştır. Bu nedenle tüm kurum ve kuruluşlar için, internet ve sosyal medya araçlarının etkili bir şekilde kullanılması ihtiyaç haline gelmiştir. Bu doğrultuda yerel yönetimler de halkı bilgilendirmek, etkinlikleri duyurmak, tanıtım yapmak, çevrimiçi hizmet vermek vb. amaçlar doğrultusunda internet sitesi ve sosyal medya araçlarının kullanımlarını artırmaya başlamışlardır. Bu durum belediye ile vatandaş arasındaki etkileşim boyutunun da artmasına neden olmuştur. Vatandaşlar birçok işlemi belediye binasına gitmeden internet ortamından yapabilecek, gördükleri sorunları anlık olarak iletebilecek ve daha rahat iletişim kurabilecek hale gelmişlerdir.

Gelişen belediyecilik anlayışında internet üzerinden verilen hizmetler halkın memnuniyeti için büyük önem taşımaktadır. Çevrimiçi ortam yardımı ile birçok belediye hizmeti internet üzerinden mekân ve zamandan bağımsız olarak gerçekleştirilebilmektedir. Buna bağlı olarak da son yıllarda birçok belediyenin elektronik ortamda hizmet sayılarını ve kalitesini artırmaya çalıştığı görülmektedir. Bugün belediyeye ait birçok işlem internet üzerinden yapılabilmektedir. Çevrimiçi teknolojilerinde yaşanan gelişmeler çevrimiçi hizmet çeşitliliğini ve kalitesini de artırmıştır. Özellikle e-devlet kapsamında, e-belediyecilik alanında önemli gelişmeler sağlanmıştır. Ancak yaşanan bu gelişmeler bazı kavramların daha fazla önemszenmesi gerektiği gerçeğini de açığa çıkarmıştır. Bu kavramların başında da çevrimiçi hizmet kalitesi gelmektedir. Bilindiği gibi yerel yönetimler halka en yakın olması gereken yönetim birimleridirler. Temel amaçları arasında da halkın ihtiyaçlarını nitelikli bir şekilde karşılamak bulunmaktadır. Dolayısı ile sundukları elektronik ortam hizmetlerinin de kalitesinin analiz edilmesi önemli bir ihtiyaç olarak görülmektedir. Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti'nde (KKTC) henüz e-devlet ve e-belediyecilik olgularının tam olarak oluşturulamadığı bilinmekle birlikte, birçok belediyenin internet üzerinden hizmet vermeye çalıştığı görülmektedir. Alanyazında yapılan incelemede de, KKTC'de hizmet vermekte olan belediyelerin web sitelerinin hizmet kalitesi açısından değerlendirildiği çalışmaya da rastlanmamıştır. Dolayısı ile bu çalışmada, ülkedeki belediyelerin web hizmetleri açısından mevcut durumuna da ışık tutabilmesi açısından, KKTC'deki beş büyük belediyeden birisi olan Gazimağusa Belediyesi'nin web sitesinin değerlendirilmesi planlanmıştır.

Bu çalışmanın amacı KKTC Gazimağusa Belediyesi'nin web sitesinin hizmet kalitesinin değerlendirilmesidir. Bu amaç doğrultusunda, Gazimağusa Belediyesi'nin web sitesinin Kullanılabilirlik, Bilginin Niteliği ve Hizmet Etkileşimi boyutları açısından değerlendirilmesi amaçlanmıştır. Çalışma tarama modelinde bir araştırma olarak planlanmıştır. Önceden belirlenen değerlendirme ölçütlerine göre de farklı alan uzmanları tarafından web sitesi değerlendirilmiştir. Çalışmada E-Qual Ölçeği veri toplama aracı olarak kullanılmıştır. E-Qual ölçeği, beklenti ve algı puanları ayrı ayrı analiz edilmek üzere beşli likert ölçeği olarak hazırlanmıştır. Çalışma sonucunda veriler, SPSS yazılımı kullanılarak analiz edilmiştir. Veri analizlerinde aritmetik ortalama, madde

¹ Doç. Dr., Doğu Akdeniz Üniversitesi, ersun.iscioglu@emu.edu.tr

² Öğr. Gör., Doğu Akdeniz Üniversitesi, omer.kaya@emu.edu.tr

standart sapması ve betimsel analiz yöntemleri kullanılmıştır. Çalışma sonucunda Gazimağusa Belediyesi'nin web sitesinin mevcut durumu ortaya çıkarılmış ve hizmet kalitesinin artırılması konusunda öneriler geliştirilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Yerel Yönetimler, E-Belediyecilik, Web Hizmetleri, Çevrimiçi Hizmet Kalitesi

ASSESSMENT OF SERVICE QUALITY OF FAMAGUSTA MUNICIPALITY WEB SITE WITHIN THE SCOPE OF E-MUNICIPALITY WORKS

ABSTRACT

Developments in Informatics and Communication Technologies (ICT) affect every aspect of our lives. Mobil devices that enable us to perform many various functions through a single device became indivisible part of our daily life. Smart devices provide individuals the opportunity to meet any of their requirements via internet. Meanwhile developments in Web 2.0 technologies, provided individuals to stuck in passive user position (viewer) in internet environment and caused them to become active (participant) users. Prevalence of mobile technologies besides the experienced developments cause to increase the time spent in internet environment by the individuals and provided a new dimension for their communication habits. Therefore, it became necessary to effectively use internet and social media tools for all institution and authorities. In line with this requirement, local authorities started to increase usage of internet sites and social media tools for the purposes such as to inform public, to announce activities, to perform promotion, to give on-line services etc. This also caused a raise in interaction dimension between the municipalities and the citizens. Many citizens had comfort to perform many of their transactions without visiting the municipality premises via internet environment, and they are now capable to notify any problems they witness and can communicate easily with municipal authorities.

Satisfaction of citizens about the given services in line with this improved municipal services via internet is therefore has great importance. By means of online environments many municipalities can give services independently from time and place. Consequently it is observed that many municipalities try to increase their number of services and service quality for the ones given through electronic environment of the municipalities. Particularly important developments have been achieved both in e-state and e-municipality fields. However, encountered developments revealed that some concepts are required to be regarded more than ever. The first concept amongst them is online service quality. As well known, local governments are the authorities which should be in close contact with public. Efficiently meeting requirements of public is amongst their basic objectives. Therefore analyzing the quality of the services through electronic environment is foreseen to be a very importance necessity. Although it is known that e-state and e-municipality concepts have not been fully adopted in Turkish Republic of Northern Cyprus (TRNC), it is seen that many of the municipalities therein try to give services through internet. However, as a result of the researches performed in literature, no studies could have been found related to the services quality assessment of the web sites of municipalities in TRNC. Therefore, in this study it is planned to assess the web site of Famagusta Municipality which is one of the biggest five municipalities in TRNC in order to reveal the current status in the country.

The main purpose of this study is to assess the service quality of the web site of TRNC Famagusta Municipality. In line with this objective, it is aimed to assess the web site of Famagusta Municipality in aspects of Availability, Quality of Information and Service Interaction Dimensions. This study is planned to be conducted as a research through survey mode. Web site is assessed by specialists in various fields in compliance with previously determined assessment criteria. In this study E-Qual Scale is used as data collection tool. E-Qual scale is prepared in five point likert scale in

order to be separate analysis of expectation and perception scores. The outcomes of the study are analyzed by using SPSS software. In data analysis mean, item standard deviation and descriptive analytical methods are used. Conclusively, current status of the Famagusta Municipality's web site is highlighted and recommendations given in order to increase the service quality.

Keywords: Local Governments, e-Municipality, Web Services, Online Service Quality

GİRİŞ

Bilgi ve İletişim Teknolojilerindeki (BİT) gelişimler hayatın her alanını etkilemiştir. Birçok farklı işlevi tek bir cihaz üzerinden gerçekleştirebilmeye olanak tanıyan mobil cihazlar insan yaşamının ayrılmaz bir parçası haline gelmiştir. Akıllı cihazlar, bireylere günlük yaşamlarındaki birçok ihtiyacı internet üzerinden yapabilme olanağı sağlamaktadır. Bununla birlikte Web 2.0 teknolojilerindeki gelişmeler, bireyleri internet ortamında pasif (izleyici) kullanıcı olmaktan çıkartmış, aktif (katılımcı) kullanıcı olmalarına olanak sağlamıştır. Yaşanan bu gelişmeler ile birlikte mobil teknolojilerin yaygınlaşması bireylerin internet ortamlarında geçirdiği süreyi artırmış ve iletişim alışkanlıklarına yeni bir boyut kazandırmıştır. Türkiye İstatistik Kurumu verilerine göre, 2016 yılında Türkiye’de internet kullanan birey sayısında, düzenli internet kullanıcı sayısında ve internet üzerinden yapılan kişisel alışveriş sayısında artış olduğu görülmektedir (TIS, 2016). Ayrıca yine aynı kurumun verilerine göre, bireylerin %83,5’inin hemen her gün internet kullandığı ve internet kullanan bireylerin % 61,8’inin e-devlet hizmetlerinden yararlandıkları ortaya koyulmuştur (TIS, 2016). İstatistiki verilerden de anlaşıldığı üzere, internet ve diğer bilgi iletişim teknolojilerindeki gelişmeler ile birlikte mobil teknolojilerin yaygınlaşması bireylerin internet ortamlarında geçirdiği süreyi artırmış ve iletişim alışkanlıklarına yeni bir boyut kazandırmıştır. Bu nedenle özel sektör ve kamu kurumlarında, internet ve sosyal medya araçlarının etkili bir şekilde kullanılması ihtiyaç haline gelmiştir. Bu doğrultuda yerel yönetimlerde halkı bilgilendirmek, etkinlikleri duyurmak, tanıtım yapmak, çevrimiçi hizmet vermek vb. amaçlar doğrultusunda internet sitesi ve sosyal medya araçlarının kullanımını artırmaya başlamışlardır. Günümüz koşullarında, vatandaşların birçok işlemi belediye binasına gitmeden internet ortamından yapabilmesine ve belediye ile çevrimiçi ortamda iletişim halinde olmasına olanak veren ortamların kalitesi, belediyelerin hizmet kalitesinde önemli bir boyut olarak karşımıza çıkmaktadır.

Basitçe tanımlamak gerekirse e-devlet, vatandaşlara, iş ortaklarına ve çalışanlara fayda sağlamak amacıyla (Silcock, 2001: 88), yerel yönetimler ve devlet kuruluşları tarafından sunulan web tabanlı hizmetler için kullanılan kapsamlı bir terimdir (Palvia ve Sharma, 2007: 1). Yerel yönetimlerde e-devlet uygulamaları belediyeler üzerinde yoğunlaşmıştır. Yeni bir yerel yönetim aracı olan e-belediye gelişen bilgi ve iletişim teknolojilerini kullanarak şeffaflaşmanın ve hizmet etmenin temelini oluşturmaktadır. E-belediye ile vatandaşlar belediyelerin sunduğu hizmetlere yedi gün yirmidört saat ulaşabilir, internet sayesinde uzun süre harcayacağı bir işlemi çok kısa bir süre içerisinde tamamlayabilir bu sayede kalan zamanı kendilerine ya da ailelerine ayırabilirler (Çoruh, 2009: 216).

Gelişen belediyeçilik anlayışında internet üzerinden verilen hizmetler halkın memnuniyeti için büyük önem taşımaktadır. Çevrimiçi ortam yardımı ile birçok belediye hizmeti internet üzerinden e-belediyeçilik kapsamında mekân ve zamandan bağımsız olarak gerçekleştirilebilmektedir. Buna bağlı olarak da son yıllarda birçok belediyenin elektronik ortamda sunduğu hizmet sayısını artırmaya çalıştığı görülmektedir. Bugün vatandaşlar belediyeye ait birçok işlemi internet üzerinden yapabilmektedir. Çevrimiçi teknolojilerde yaşanan gelişmelerin çevrimiçi hizmet çeşitliliğinin artışına neden olduğu gibi, birçok işlemin de çevrimiçi ortamda yapılmasını da sağladığı görülmektedir. Özellikle e-devlet kapsamında, e-belediyeçilik alanında önemli gelişmeler yaşanmaktadır. Yaşanan bu gelişmeler bazı kavramların daha fazla önemsenmesi gerektiği gerçeğini de açığa çıkarmıştır. Çevrimiçi hizmet kalitesi günümüz belediyelerinin üzerinde belki de en fazla zaman harcamaları gerektiği konulardan birisi olmuştur. Çünkü günümüzde sayısal verilerden de görüldüğü gibi,

vatandaşların çevrimiçi ortamları kullanma oranında önemli bir artış yaşanmaktadır. Bilindiği gibi, yerel yönetimler doğrudan doğruya halkın seçimi ile göreve gelen özerk kuruluşlardır (Keleş, 1998:144). Avrupa Birliği Yerellik İlkesine göre yerellik, halka yakınlık/sorumluluk ilkesi olarak tanımlanmaktadır (Mengi ve Algan, 2003:205). Ayrıca, yerel yönetimler halka en yakın olması gereken yönetim birimleridirler. Temel amaçları arasında da halkın ihtiyaçlarını nitelikli bir şekilde karşılamak bulunmaktadır (Orhan, 2016:945). Dolayısı ile sundukları elektronik ortam hizmetlerinin de kalitesinin analiz edilmesi önemli bir gereklilik olarak görülmektedir.

Yerel yönetimlerde kamu hizmetlerinin sağlanması konusunda belediyelere büyük sorumluluklar düşmektedir. Yeni kamu yönetimi yaklaşımı belediyelerin ve diğer hizmet veren birimlerin vatandaşlara karşı sorumluluklarını artırmış ve kamunun istek, talep ve beklentileri doğrultusunda çalışmalar yapmaya yönlendirmiştir. Bu doğrultuda kamu hizmetlerinin halkın beklentileri doğrultusunda şekillenmesi ve hizmet kalitesinin artırılması kaçınılmaz olmuştur. Belediyeler ya da diğer hizmet sağlayıcılarının verdiği hizmetlerin sorumlu oldukları vatandaşların beklentilerini karşılamaması o hizmetin kaliteli olmadığını göstergesidir (Demirel vd., 2013:46). Dolayısı ile bu bağlamda, belediyelerin vermiş oldukları hizmetlerin kalitesinin belirlenmesinde, vatandaşların beklentilerini karşılama miktarı son derece önem taşımaktadır. Konu ile ilgili olarak alanyazına bakıldığında, belediyelerin yüz yüze sundukları (geleneksel) hizmetlerin kalitesinin ölçülmeye çalışıldığı araştırmaların ağırlıklı olarak yapıldığı görülmektedir. Ancak son yıllarda çevrimiçi hizmet kalitesini (bilgi sistemleri hizmet kalitesini) ölçmeye çalışan araştırmaların sayısında artış olduğu da gözlemlenmektedir. Alan yazında yapılan araştırmada, çalışmaların birçoğunda geleneksel hizmet sektöründeki servis kalitesini ölçen Servqual ölçeğinin kullanıldığı görülmektedir. Web bilgi sistemleri hizmet kalitesini ölçmek için ise E-quality ölçeğinin kullanıldığı çalışmaların yapılmaya başlandığı da görülmektedir (Soydal, 2008). Aşağıda alanyazından ulaşılan çalışmalar yer almaktadır. Ulaşılan çalışmaların bir bölümü geleneksel servis kalitesini ölçerken sınırlı sayıda çalışmada da çevrimiçi hizmet kalitesini ölçen araştırmaya rastlanmıştır.

Orhan (2016) tarafından yapılan çalışmada Servqual ölçeği kullanılarak, Keçiören Belediyesi'nde hizmet beklenti ve algıları karşılaştırılarak, hizmet kalite seviyesi ortaya çıkarılmaya çalışılmıştır. 360 katılımcı ile gerçekleştirilen çalışmada hizmet kalite düzeyinin yüksek olduğu saptanmıştır (Orhan, 2016: 961).

Filiz vd. (2010) tarafından Eskişehir'de Servqual ölçeği kullanılarak yapılan çalışmada il merkezinde yaşayan vatandaşların belediyeler tarafından verilen hizmetlere karşı algılanan performans ile beklenen hizmet arasındaki fark araştırılmıştır. Sonuçlara göre Büyükşehir Belediyesini değerlendiren katılımcıların algılanan hizmet kalitesi skorlarının yüksek olduğu belirlenmiştir. Bununla birlikte Eskişehir de ikamet eden vatandaşların hizmet boyutları bakımından en önem verdiği unsurun "sorumluluk" olduğu belirlenmiştir (Filiz vd., 2010: 67).

Mokhlis vd. (2011) tarafından Günay Tayland'da yerel yönetim tarafından sunulan belediye hizmetlerinin kalitesini incelemek ve vatandaş memnuniyetini belirleyen en önemli hizmet kalitesi boyutlarını tanımlamak için 234 katılımcı ile yapılan araştırmada, Servqual modelinin beş boyutunun Tayland'daki belediye hizmet kalitesini ölçmek için geçerli bir araç olduğunu ve cevap verme yeteneği, somutluk, empati ve güvence katılımcıların hizmet boyutu açısından önem verdikleri özellikler olarak belirlenmiştir. (Mokhlis vd., 2011:129)

Fietkiewicz vd. (2017), 2010-2014 yılları arasında Amerika Birleşik Devletlerindeki 500 yerel yönetim web sitesi üzerinde yaptıkları içerik analizinde, web sitelerini sivil katılım, şeffaflık, yararlılık, bilgi araçları ve elektronik hizmet boyutlarında derecelendirmiştir. Araştırma sonucunda web sitelerinin kullanılabilirlik ve erişilebilirlik açısından önemli sorunlarının olduğu, ayrıca web sitelerinin olgunluk seviyelerinin geliştirilmesi için yüksek bir potansiyelin olduğu saptanmıştır (Fietkiewicz vd., 2017: 82).

Youngblood ve Mackiewicz (2012) tarafından, Alabama'da 2008 yılında e-devlet web siteleri üzerinde yapılan araştırmada kullanılabilirlik, şehir nüfusu ve kişi başına düşen gelirler arasında herhangi bir ilişki olmadığı ortaya çıkmıştır. Bu sonuçlara göre, Alabama'daki e-devlet sitelerinin kullanılabilirlik ve erişilebilirlik açısından büyük sorunlar içerdiği ortaya çıkarılmıştır (Youngblood ve Mackiewicz, 2012: 587).

Norris ve Reddick (2013) Amerika'da yaptıkları ulusal genişlikteki araştırmada yerel yönetimlerin e-devlet siteleri üzerinde uygulanan 2 anketin ampirik verileri ile e-devlet hizmetleri hakkında önceden yazılmış yazılardaki tahminleri karşılaştırmıştır. Çalışmada ortaya çıkan e-devlet hizmetleri ile önceden yazılmış tahminler arasında farklılıklar olduğu tespit edilmiştir. Yerel e-devlet'in bilgi dağıtımı ve çevrimiçi hizmetler sunduğu fakat çok az dönüşüm ve limitli etkileşim sağladığı saptanmıştır. Bunun sebebi olarak ABD'deki kamu yönetiminin aşamalı doğası gösterilmiştir (Norris ve Reddick, 2013:173).

Yayınoğlu, Sayımer ve Arda tarafından 2007'de yapılan araştırmada Londra ve İstanbul Büyükşehir Belediyelerinin web sitelerinin ana sayfaları tasarım boyutu açısından karşılaştırmalı olarak incelenmiş, bu sitelerin farklılıkları, benzerlikleri ve ana sayfa tasarımı yönünden ölçütlere uygunluğu ortaya çıkarılmak istenmiştir. Çalışmanın sonucu olarak Londra Büyük Şehir Yönetimi (LBŞY)'nin ana sayfa tasarımının oldukça sade olduğu, haberleri ve hizmet duyurularını ön plana çıkardığı, sık kullanılan sorular linkinin önemli ölçüde kullanıldığı ve durağan bir görünüme sahip olduğu tespit edilmiştir. Buna karşın İstanbul Büyükşehir Belediyesi (İBB) web sitesinde, anasayfasının zorlayıcı bir yoğunluğa sahip olduğu, çevrimiçi hizmetler linki bulunduğu, sıkça sorulan sorular bölümüne yer verilmediği, sayfa tasarımının oldukça hareketli olduğu ve LBŞY web sitesine göre daha sık güncellendiği belirtilmiştir (Yayınoğlu, Sayımer ve Arda, 2007:154).

Aktel (2009) il belediye web sitelerinin işlevselliğini değerlendirmeyi amaçladığı çalışmada, web sitelerinin belirlenen 15 ana ölçütü karşılama düzeylerini tespit etmiş ve il belediye web sitelerinin işlevselliğiyönünden istenilen düzeyde olmadığını ortaya çıkarmıştır (Aktel, 2009: 223).

Nuerbiya, (2016) tarafından gerçekleştirilen yüksek lisans tez çalışmasında Ankara Büyük Şehir Belediyesi ve Pekin Belediyesine ait kurumsal web sitelerinin içerik analizi yöntemi ile incelenmesi gerçekleştirilmiştir. Çalışma kapsamında, her iki belediyenin kurumsal web sitelerinden tanıtma ve tanıma amacı açısından nasıl yararlandıklarına ilişkin içerik analizi sonuçları karşılaştırılarak sunulmuştur. Çalışma sonucunda, her iki belediyenin de web sitelerini, tanıma amacındandaha çok tanıtma amaçlı olarak kullandıkları tespit edilmiştir. (Nuerbiya, 2016: 87).

Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti'nde(KKTC) henüz e-devlet ve e-belediyecilik olgularının tam olarak oluşturulamadığı bilinmekle birlikte, birçok belediyenin internet üzerinden hizmet vermeye çalıştığı görülmektedir. Alanyazında yapılan incelemede, KKTC'de e-belediyecilik konusunda sınırlı sayıda çalışmanın yapıldığı görülmektedir. İşçioğlu (2013) tarafından yapılan bir çalışmada, KKTC'de yer alan toplam 28 belediyenin sadece 7'sinin web sitesinin olmadığı, ayrıca 13 belediyenin sitesinin de güncellenmediği tespit edilmiştir (İşçioğlu, 2013:18). Ek olarak yine alanyazında, KKTC'de hizmet vermekte olan belediyelerin web sitelerinin hizmet kalitesi açısından değerlendirildiği herhangi bir çalışmaya da rastlanmamıştır. Dolayısı ile bu çalışmada, ülkedeki belediyelerin web hizmetleri açısından mevcut durumuna da ışık tutabilmesi açısından, KKTC'deki beş büyük belediyeden birisi olan Gazimağusa Belediyesi'nin web sitesinin değerlendirilmesi planlanmıştır.

AMAÇ

Bu çalışmanın amacı KKTC Gazimağusa Belediyesi'nin web sitesinin hizmet kalitesinin değerlendirilmesidir. Bu amaç doğrultusunda, Gazimağusa Belediyesi'nin web sitesinin Kullanılabilirlik, Bilginin Niteliği ve Hizmet Etkileşimi boyutları açısından değerlendirilmesi amaçlanmıştır.

YÖNTEM

Çalışma tarama modelinde uzman görüşü alınarak gerçekleştirilmiştir. Gazimağusa Belediyesi web sitesi, önceden belirlenen değerlendirme ölçütlerine göre uzmanlar tarafından değerlendirilmiştir. Çalışmada E-Qual Ölçeği veri toplama aracı olarak kullanılmıştır (Soydal, 2008). E-Qual ölçeği, beklenti ve algı puanları ayrı ayrı analiz edilmek üzere beşli likert ölçeği olarak hazırlanmıştır. E-Qual ölçeği üç boyut (Kullanılabilirlik, Bilginin Niteliği ve Hizmet Etkileşimi) ve 23 maddeden oluşmaktadır (Soydal, 2008). Çalışma sonucunda elde edilen veriler aritmetik ortalama, madde standart sapması ve betimsel analiz yöntemleri kullanılarak analiz edilmiştir.

BULGULAR VE YORUM

Yapılan değerlendirme sonunda elde edilen çalışmanın amacı doğrultusunda sunulmuştur. Gazimağusa Belediyesi'ne ait web sitesinin E-Qual ölçeği beklenti ve algı puanlarına göre değerlendirilmesi aşağıda Tablo1'de yer almaktadır

Tablo 1: Gazimağusa Belediyesi web sitesinin E-Qual ölçeğine göre beklenti ve algı puanları

	Maddeler	Algılanan Değer		Beklenen Değer	
		X	SS	X	SS
1	Sitenin kullanımını kolay öğrenebilir buluyorum	3.86	0.90	4.71	0.49
2	Siteyle olan etkileşim açık ve anlaşılır	3.43	0.96	4.57	0.53
3	Siteyi kolay dolaşılabilir buluyorum	3.43	0.76	4.57	0.53
4	Siteyi kolay kullanılabilir buluyorum	3.57	0.96	4.71	0.49
5	Sitenin çekici bir görünümü vardır	3.00	1.00	4.14	0.90
6	Tasarım sitenin türüne uygundur	3.57	0.79	4.43	0.53
7	Site uzmanlarca hazırlanmış hissi verir	3.14	1.07	4.43	0.53
8	Site benim için olumlu bir deneyim yaratır	2.86	1.07	4.28	1.11
9	Doğru bilgi sağlar	4.00	0.82	4.57	0.53
10	İnandırıcı bilgi sağlar	3.57	0.98	4.57	0.53
11	Zamanında bilgi sağlar	2.85	0.69	4.57	0.53
12	İhtiyaçlarımla ilgili bilgi sağlar	3.14	1.07	4.71	0.49
13	Kolay anlaşılır bilgi sağlar	3.71	0.95	4.57	0.53
14	Uygun detayda bilgi sağlar	3.57	0.96	4.57	0.53
15	Bilgiyi uygun bir biçimde sunar	3.29	0.76	4.57	0.53
16	Saygındır	3.71	0.49	4.57	0.53
17	İşlemleri tamamlamak konusunda güven verir	2.86	0.90	4.57	0.53
18	Kişisel bilgilerimin güvenliğinde olduğumu hissinin verir	2.57	0.98	4.86	0.38
19	Kişiselleştirilmiş izlenimi yaratır	2.86	1.07	4.00	1.00
20	Bir topluluğa ait olma hissi uyandırır	3.00	1.15	3.86	1.46
21	Kurumla(Belediye) iletişim kurmayı kolaylaştırır	3.14	1.46	4.86	0.37
22	Hizmetin söz verildiği şekilde gerçekleştirileceği konusunda kendimi güvende hissederim	2.71	0.95	4.29	1.50
	Toplam	3.27	-	4.5	-
23	Siteyle ilgili genel görüşünüz (1:Çok kötü .5: Mükemmel)	3.43	0.53	-	-

Yukarıda Tablo1'de görüldüğü üzere, Gazimağusa Belediyesi Kurumsal Web Sitesinin algı puanlarına göre değerlendirilmesi sonucunda E-Qual ölçeğine verilen tüm yanıtlara göre, aritmetik ortalama **3.27** olarak belirlenmiştir. Bu sonuca göre web sitesi hizmet kalitesinin yeterli sayılabileceği ancak çok daha yüksek olmasının beklendiği söylenebilir ($X=4.5$). Uzmanlar Gazimağusa Belediyesi kurumsal web sitesinin sade bir tasarıma sahip olması, kolay kullanılabilirliği, görseelliğin ön planda

tutulması, şehir ve etkinlikler hakkında güncel haberler içermesi yönleriyle iyi bir site olduğunu belirtmişlerdir. Ancak uzmanlar sitede kentin ön plana çıkarılmaması, e-belediye borç bilgi sisteminin çalışmaması ve önemli telefonlar bölümünde okullar ve diğer yönetim organlarına ait iletişim bilgilerinin bulunmaması yönleriyle sitenin eksiklikleri olduğu yönünde görüş belirtmişlerdir. Ayrıca sitenin e-belediyecilik uygulamalarını barındırmaması adına da sorunlar olduğu ortaya konulmuştur.

Yine Tablo1’de yer alan sonuçlar doğrultusunda Gazimağusa Belediyesi Kurumsal Web Sitesi’nin kolay kullanılabilirlik seviyesinin yüksek olmadığı ancak aritmetik ortalamalar göz önünde bulundurulduğunda sitenin kullanılabilirlik seviyesinin iyi sayılabilecek bir seviyede çıktığı söylenebilir (Madde 1-8 – aritmetik ortalama $X=3.36$). Site içerisinde çalışmayan linklerin olması, arama bölümü, site haritasının olmaması gibi etkenler bu sonucun böyle çıkmasına neden olmuş olabilir. Ancak kullanılabilirlik konusunda uzmanlar tarafından bir takım olumlu görüşler de alınmıştır. Bunlar ana sayfa üzerinden diğer linklere ulaşmada sorun olmaması, tasarımın sitenin türüne uygun olması, diğer tüm sayfalardan ana sayfaya link bulunması, dil seçenekleri, sayfalar arası bağlantılar olması gibi etkenlerdir. Nuerbiya (2016) Ankara Büyükşehir Belediyesi ve Pekin Belediyesi web siteleri üzerinde yaptığı çalışmada her iki belediyenin web sitesi içinde linklere ulaşmakta bir problem yaşanmadığını ve her sayfadan ana sayfa butonuna ya da kurumsal logoya tıklanarak ana sayfaya erişim sağlanabildiğini saptamıştır. Bu özellikler ile belediyelerin bilgi edinme amaçlı siteyi ziyaret eden vatandaşlara kolaylık sağladığı belirtilmiştir (Nuerbiya, 2016: 72). Her iki çalışmada da çıkan sonuçlar benzerlik göstermektedir. Buna ek olarak uzman değerlendirmesinde sitenin olumlu bir deneyim yaratmadığı ortaya çıkarılmıştır ($X=2.86$). Web sitesindeki e-belediye borç sorgulama ve müracaat formları linklerine erişilememesinin, ana sayfada site haritasının bulunmamasının, arama seçeneğinin olmamasının kullanıcıların olumlu bir deneyim yaşayamamasında etkili olduğu söylenebilir. Ayrıca, sitenin tasarım ve kullanım açısından yeterli olarak görülmeyen noktalarının da olduğu tespit edilmiştir. Bunlar tasarımın sitenin türüne uygun olmadığı ve sitenin çekici bir görüntüsü olmadığı şeklindedir. Sitenin bir belediye ve e-belediye sitesi gibi tasarlanmamış daha çok tanıtım amaçlı tasarlandığı görülmektedir. Dolayısı ile sitenin tasarım uzmanları (gerek görsel ve gerekse içerik tasarımı açısından) tarafından gözden geçirilip düzenlenmesi gerektiği söylenebilir.

Çalışma sonucunda elde edilen bir diğer bulgu da bilginin niteliği boyutunda olmuştur. Bu alt boyut açısından yapılan uzman değerlendirmesine göre web sitesinin hizmet kalitesinin yeterli olduğu tespit edilmiştir. Tablo 1’de yer alan Madde 9-15’lerin aritmetik ortalaması **3.45** olarak belirlenmiştir. Söz konusu alt boyuta madde temelli bakıldığı zaman, uzmanların en fazla Gazimağusa Belediyesi’ne ait web sitesinin doğru bilgiler sağladığını düşündükleri anlaşılmaktadır ($X=4.00$). Kent rehberindeki bilgiler, gerçekleştirilen etkinlikler, yürütülen faaliyetler, duyurular ve haberlerin gerçekliği, sitede gerçek görsellerin kullanılması bu sonucun çıkmasında etkili olmuştur. Uzmanların genel olarak bilginin niteliği boyutuna vermiş oldukları algı puanlarının yüksek olduğu görülmektedir. Buna rağmen uzmanların sitenin zamanında bilgi sağlaması boyutunda algı ve beklenti puanları arasında gözle görülür bir fark vardır. Uzmanlar sitenin zamanında bilgi sağlaması konusunda kararsız görüş belirtmişlerdir ($X=2.85$). Sitenin sürekli güncellenmemesi, site üzerinden vatandaşlar ile eşzamanlı herhangi bir etkileşimin olmaması ve iki yönlü haberleşme ortamlarının bulunmamasının bu sonucun ortaya çıkmasında etkili olduğu söylenebilir. Ayrıca sitenin bireylerin ihtiyaçlarını karşılayacak bilgi sağlamadığı da tespit edilmiştir ($X=3.14$). Türkiye’deki 81 ilin belediye web sitelerinin işlevselliği üzerine yapılan çalışmada belediye sitelerinin hiç birinde çevrimiçi görüşme, tartışma, eleştirme seçeneği ve çift yönlü haberleşme grupları bulunmadığı tespit edilmiştir (Aktel, 2009:233). Her iki çalışmanın sonuçları site özellikleri açısından benzerlik göstermektedir. İstanbul Büyükşehir Belediyesi (İBB) ile Londra Büyükşehir Yönetimi (LBY) web sitelerinin karşılaştırıldığı bir diğer çalışmada ise İBB’nin web sitesi günde en az bir kez güncellediğini, LBY’nin ise web sitesini iki günde bir güncellediğini, her iki sitede bulunan enformasyonların güncel olduğu belirtilmiş ve LBY başkanının basın toplantılarına ve röportajlarına ait canlı yayın linklerinin web sitesi üzerinden paylaşıldığına dikkat çekilmiştir (Yayınoğlu, Sayımer & Arda, 2007: 154).

Kullanılabilirlik, bilginin niteliği ve hizmet etkileşimi boyutları arasında kullanıcıların algı düzeylerinin en düşük olduğu boyutun hizmet etkileşimi boyutu olduğu görülmektedir. Hizmet etkileşimi boyutu açısından yapılan değerlendirmede uzmanların verdikleri puanların aritmetik ortalaması (Madde 16-22), **2.98** olarak hesaplanmıştır. Bu sonuç Gazimağusa web sitesinin hizmet etkileşimi boyutunda yeterli görülmediğini belirtmektedir. Ayrıca Tablo 1’de yer alan maddeler incelendiğinde, uzmanların en yüksek beklenti içerisinde olduğu konunun kişisel bilgi güvenliği ($X=4.86$) olduğu anlaşılmaktadır. Ancak, uzmanların Gazimağusa Belediyesi web sitesinde kişisel bilgilerinin güvende olduğuna dair algılarının diğer boyutlara göre oldukça düşük olduğu görülmektedir. Bu da site içerisinde paylaşacakları bilgilerin güvende olmayacağına inandıklarını göstermektedir. Sitenin kullanıcılara güvenlik konularında yeterli güveni sağlamadığı da tespit edilmiştir (Madde 17,18 ve 22). Uzmanlar web sitesinin kişiselleştirilmiş izlenimi yarattığına dair de kararsız görüş belirtmişlerdir ($X=2.86$). Bu sonuçların çıkmasında sitede kullanıcılara ait herhangi bir verinin istenmemesi, kimlik denetiminin olmaması, üyelik işlemlerine ait herhangi bir düzenlemenin olmamasının ve bu boyutlardaki etkileşimin düşük olmasının etkili olduğu söylenebilir.

Ayrıca yine Tablo 1’de görüldüğü gibi beklenen değerler kapsamında uzmanlar en düşük değeri bir topluluğa ait olma hissi uyandırır ($X=3.86$) maddesine vermişlerdir. Soydal (2008) tarafından kar amacı güden ve gütmeyen iki farklı web sitesinin hizmet kalitesinin incelenmesi üzerine yapılan çalışmada her iki web sitesinin kullanıcılarının da, web sitesinin bir topluluğa ait olma hissi uyandırması ile ilgili soruya tüm sorular arasında en düşük puanı ($X=3.00$ & $X=3.7$) verdikleri tespit edilmiştir. Her iki çalışmada tespit edilen sonuçların benzerlik gösterdiği söylenebilir. Gazimağusa belediyesinin web sitesinde kullanıcıların kendilerini bir topluluğa ait hissetmemesi önemli bir problemdir. Vatandaşların belediyeye ait işlemlerde kendilerini bir topluluğa ait algılamamaları neticesinde siteye karşı olan olumlu tutumları etkilenebilir, etkileşim seviyeleri düşebilir ve bu durum da sitenin kullanımının azalmasına neden olabilir. Ek olarak, uzmanlar tüm maddeler arasında en düşük algı puanını “Hizmetin söz verildiği şekilde gerçekleştirileceği konusunda kendimi güvende hissedirim” maddesine vermişlerdir ($X=2.71$). Bu sonuç da yine çok önemli olarak görülmektedir. Siteyi kullanacak olan kişilerin kendilerini güvende hissetmemesi neticesinde siteye yönelik algılarının düşeceği de aşikârdır. Bu sonucun çıkmasına, anasayfada bulunan e-belediye hizmetlerine ait linklerin çalışmamasının neden olabileceği düşünülmektedir.

Son olarak Tablo 1’de görüldüğü gibi uzmanların site ile ilgili genel görüşlerinin çok da düşük olmadığı görülmektedir ($X= 3.43$). Bu sonuca göre uzmanların sitenin yukarıda belirtilen sorunlarla birlikte genel anlamda yeterli görüldüğü düşünülebilir.

SONUÇ

Gelişen teknolojinin sağladığı imkânlarla e-belediyecilik hizmetleri vatandaşlara büyük kolaylıklar sağlamakta ve internet üzerinden verilen bu hizmetler kent sakinlerinin memnuniyeti için büyük önem arz etmektedir. Bu çalışmada KKTC’deki beş büyük belediyeden birisi olan Gazimağusa Belediyesi’nin kurumsal web sitesinin hizmet kalitesi değerlendirilmiştir. Söz konusu değerlendirme kullanılabilirlik, bilginin niteliği ve hizmet etkileşimi alt boyutları açısından incelenmiştir.

Araştırma sonucunda, Gazimağusa Belediyesi web sitesinin e-qual ölçeğine göre uzmanlar tarafından yapılan değerlendirmede, yeterli bulunduğu ancak birtakım önemli eksikliklerinin de olduğu belirlenmiştir. Özellikle sitenin e-belediyecilik fonksiyonlarını barındırmadığı da tespit edilmiştir. Alt boyutlar açısından da söz konusu sitenin, kullanılabilirlik ve bilginin niteliği açısından yeterli sayılabileceği ancak hizmet etkileşimi açısından geliştirilmesi gerektiği sonucuna ulaşılmıştır. Sitenin tasarım ve kullanım açısından yeterli olarak görülmeyen temel noktalarının tasarımın sitenin türüne uygun olmadığı, sitenin çekici bir görüntüsü olmadığı ve en önemlisi sitenin kullanım açısından olumlu bir deneyim yaratmadığı şeklindedir. Sitenin bilgi niteliği açısından yeterli bulunduğu ve doğru bilgi sağladığı ortaya çıkartılmıştır. Ancak, sitenin zamanında bilgi sağlaması ve bireylerin ihtiyaçlarına (e-belediyecilik kapsamında) yönelik bilgi sağlaması konularında sıkıntılarının olduğu

belirlenmiştir. Son olarak sitenin en sorunlu bölümünün hizmet etkileşimi olduğu ortaya çıkarılmıştır. Bu bağlamda sitenin bireylere özellikle güvenlik konusunda (gerek kişisel bilgilerin korunması, gerekse işlemleri tamamlamak konusunda) yeterli güveni sağlamadığı belirlenmiştir.

Bu sonuçlar ışığında Gazimağusa Belediyesi'ne ait web sitesinin yeniden yapılandırılması ve tespit edilen eksikliklerin giderilmesinde fayda bulunmaktadır. Yeni yapılacak olan eklemelerde özellikle e-belediyeçilik kapsamında ele alınması gereken konuların (ödeme yapma, bilgi kontrolü vb.) acil olarak siteye eklenmesi gerekmektedir. Ayrıca tasarım öğeleri dikkate alınarak sitenin yeniden tasarlanması da büyük önem arz etmektedir. Son olarak sitenin özellikle bireylere güven vermeyen yapısından arındırılması, birtakım özel güvenlik yazılımlarından yararlanarak gerekli düzenlemelerin yapılması ve siteyi kullanacak olan kişilere güven hissi uyandıracak yapıya kavuşturulması gerektiği düşünülmektedir.

Çalışma Gazimağusa Belediyesi web sitesinin uzman görüşü alınarak değerlendirilmesi ile sınırlıdır. KKTC'deki diğer belediyelerin web sitelerinin de gerek uzman görüşü alınarak, gerekse siteleri kullanmakta olan bireylerin görüşlerinin de değerlendirmeye katıldığı çalışmaların planlanması ve sitelerin hizmet kalitesinin incelenmesi önerilmektedir.

KAYNAKLAR

- Aktel, Mehmet (2009), "İl Belediye Web Sitelerinin İşlevselliği Üzerine Bir Araştırma", Suleyman Demirel University Journal of Faculty of Economics & Administrative Sciences, Cilt 14, Sayı 2, s. 223-240.
- Çoruh, Mustafa (2009), Kent Bilişim Sistemi ve E-Belediye, Akademik Bilişim, s. 213-219.
- Demirel, Erkan T. - Yatkın, Ahmet - Düşükcan, Muhammet - Derin, Neslihan - Çakınberk, Arzu - Güven, Mehmet (2013), "Vatandaşların belediye hizmet kalitesi algılamaları üzerinde belediye başkanlarının liderlik (hükümdar/hizmetkâr) özelliklerinin belirleyiciliği: TRB-I Bölgesi örneği", Çağdaş Yerel Yönetimler, Vol. 22, No: 2, s.45-81.
- Fietkiewicz, Kaja J. - Agnes Mainka - Wolfgang G. Stock (2017), "eGovernment in cities of the knowledge society. An empirical investigation of Smart Cities' governmental websites", Government Information Quarterly, Vol. 34, No: 1, s. 75-83.
- Filiz, Zeynep – Yılmaz, Veysel – Yağız, Ceren (2010), "Belediyelerde hizmet kalitesinin servqual analizi ile ölçümü: Eskişehir belediyelerinde bir uygulama", Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt 10, Sayı 3, s. 59-76.
- İşçioğlu, Deniz (2013), "ICT and E-Government Applications in North Cyprus", Journal of Cyprus Studies (JLS), Volume 17, Autumn 2013.
- Keleş, Ruşen (1998), "Kentbilim Terimleri Sözlüğü", İmge Kitapevi.
- Mengi, Ayşegül – Algan, Nesrin (2003), "Küreselleşme ve Yerelleşme Çağında Bölgesel Sürdürülebilir Gelişme AB ve Türkiye Örneği", Siyasal Kitap Evi.
- Mokhlis, Safiek - Yaleakho Aleesa - Ibrahim Mamat (2011), "Municipal service quality and citizen satisfaction in southern Thailand", Journal of Public Administration and Governance, Vol. 1, No: 1, s. 122-137.
- Norris, Donald F. - Christopher G. Reddick (2013), "Local e-government in the United States: Transformation or incremental change?", Public Administration Review Vol. 73, No: 1, s. 165-175.
- Nuerbiya, Tuerdi (2016), "Pekin Belediyesi Ve Ankara Büyükşehir Belediyesi Halkla İlişkiler Çalışmalarının Web Sayfaları Üzerinden Karşılaştırmalı Analizi", Selçuk Üniversitesi, Yayınlanmış yüksek lisans tezi, Konya.
- Orhan, Mine (2016), "Belediye Hizmet Kalitesi Ölçümü: Keçiören Belediyesi'nde Bir Uygulama", İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Vol. 18, No: 3, s. 945-963.
- Palvia, Shailendra C. Jain - Sushil S. Sharma (2007). "E-government and e-governance: definitions/domain framework and status around the world", In International Conference on E-governance, s. 1-12.

- Silcock, Rachel (2001). “What is e-government”, Parliamentary affairs, Vol. 54, No: 1, s. 88-101.
- Soydal, İrem (2008), “Web bilgi sistemlerinde hizmet kalitesi”, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Bilgi ve Belge Yönetimi Anabilim Dalı, Doktora Tezi, Ankara.
- TIS (2016) Türkiye İstatistik Kurumu,(<http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=21779>, 23.02.2017)
- Yayınoğlu, Pınar E. - Sayımer, İdil – Arda, Zafer (2007), “Belediyelerin Kurumsal Web Sitesi Kullanımı Üzerine Bir İnceleme: Londra Büyükşehir Yönetimi ve İstanbul Büyükşehir Belediyesi Web Sitesi Ana Sayfalarının Karşılaştırılması”, Galatasaray Üniversitesi İletişim Dergisi, Sayı 7, s. 129-157.
- Youngblood, Norman E. - Jo Mackiewicz (2012), "A usability analysis of municipal government website home pages in Alabama", Government Information Quarterly Vol. 29, No: 4, s. 582-588.

E-BELEDİYE VE SOSYAL MEDYA ARAÇLARI ARASINDAKİ ETKİLEŞİM: SAMSUN BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ VE TOKAT BELEDİYESİ UYGULAMASI

Yrd. Doç. Dr. Türker ŞİMŞEK¹
Yrd. Doç. Dr. Emre ASLAN²

ÖZET

Bilişim sistemi, yöneticinin karar vermesi için gerekli olan bilgiyi farklı kaynaklardan derleyen, işleyen, depolayan ve verileri raporlaştıran formal bir bilgi sistemi olarak tanımlanır. Formal bilgi sistemleri el yordamı şeklinde olabileceği gibi bilgisayar tabanlı da olabilir. El ile hazırlanan bilişim sistemlerinin kullanımı küreselleşmenin de etkisiyle giderek azalırken, bilgisayar tabanlı bilişim sistemlerinin kullanımı gün geçtikçe hızlı bir şekilde artmaktadır. Bilgisayar tabanlı bilişim sistemlerinin gelişmesiyle, sanal medya platformları iletişim ve etkileşim konularında güzel imkanlar sunmaya başlamıştır. Sosyal medya araçları bilgi paylaşımı ve karşılıklı etkileşimin giderek arttığı platformlara dönüşmüştür. Sosyal medya araçlarını kullanarak kişiler gerek yerel veya ulusal gerekse de uluslararası alanda gündem oluşturmaktadır. Bunun dışında sosyal medya araçları güncel olayların takip edildiği, çeşitli görüşlerin aktarıldığı bir platform haline gelmiştir. Böylesine etkili bir platform özel sektörün yanında kamu kurumlarının da dikkatini ve ilgisini çekmektedir. Özellikle yerel yönetimler sosyal medya araçlarını kullanarak kamu hizmetlerini vatandaşlara hızlı bir şekilde duyurma ve onlarla iletişim kurma çabası içerisine girmektedirler. Bu gelişmeler belediyeler gibi kamu kurumları ile sosyal medya araçları arasındaki bağı güçlendirmektedir. Belediyeler karar alma süreçlerine vatandaşları dahil etme, şeffaflık ve hesap verebilirlik konularında sosyal medya araçlarını etkin bir şekilde kullanmaya başlamışlardır. Bu açıdan belediyelerde bu gibi yönetim ilkelerini uygulayabilme imkanı sağlamasından dolayı sosyal medya araçlarının etkin bir şekilde kullanılıp kullanılmadığının incelenmesi bir ihtiyaç haline gelmektedir. Bu amaçla Samsun Büyükşehir Belediyesi ve Tokat Belediyesinin e-belediye faaliyetlerinde sosyal medya araçlarının kullanımının e-yönetişim üzerinde nasıl bir etkiye sahip olduğu yüz yüze anket yardımıyla araştırılmıştır. Araştırmada katılımcıların büyük bir çoğunluğu sosyal medya kullanıcısı olmasına rağmen e-belediye faaliyetlerine erişimin düşük olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Samsun Büyükşehir Belediyesi kendisinden beklenen sosyal medya atılımını henüz gösterememiş iken Tokat Belediyesi'nin bu alanda gayret gösterdiği görülmektedir. Son olarak her iki belediyede de sosyal medya araçları ile etkileşim istenilen düzeye gelememiştir. Anket katılımcılarının büyük bir bölümünün sosyal medya kullandığı göz önünde bulundurulduğunda mobil uygulamalarla sosyal medya dolayısıyla da bilişim sistemlerinin desteklenmesi gerektiği tespit edilmiştir.

Anahtar Kelimeler: E-Belediye, Bilişim Sistemleri, Sosyal Medya

¹ Gaziosmanpaşa Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, İktisat Bölümü Öğretim Üyesi, Email: turker.simsek@gop.edu.tr

²Gaziosmanpaşa Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, İşletme Bölümü Öğretim Üyesi, Email: emre.aslan@gop.edu.tr

INTERACTION BETWEEN E-MUNICIPALITY AND SOCIAL MEDIA TOOLS: SAMSUN METROPOLITAN MUNICIPALITY AND TOKAT MUNICIPALITY APPLICATION

ABSTRACT

The information system is defined as a formal information system that compiles, processes, stores and reports data from different sources, which is necessary for the manager to make decisions. Formal information systems can be hand-held or computer-based. The use of computer based information systems is increasing day by day as the use of manually prepared information systems is gradually diminished by the effect of globalization. With the development of computer based information systems, virtual media platforms have begun to offer nice possibilities in communication and interaction. Social media tools have turned into platforms where information sharing and increasing interaction. Using social media tools, people are on the agenda either locally/nationally or internationally. Apart from this, social media tools have become a platform where current events are followed and various opinions are conveyed. Such an effective platform that attracts the attention and interest of the public institutions as well as the private sector. Local governments, in particular, are attempting to communicate publicly to citizens and to communicate with them through social media tools. These developments strengthens the bond between social media tools and public institutions such as municipalities. The municipalities have begun to use social media tools effectively in terms of involving citizens in decision-making processes, clarity and accountability. In this respect, it is becoming a need to examine whether social media tools are being used effectively because municipalities have the ability to implement such governance principles. For this purpose, the effect of the use of social media tools in the e-municipality activities of the Metropolitan Municipality of Samsun and Tokat Municipality was investigated by face-to-face survey. According to the results of the survey, although a large majority of participants were social media users, access to e-municipal activities was low. While the Samsun Metropolitan Municipality has not yet shown the expected social media overhaul, Tokat Municipality has shown its efforts in this area. Finally, in both municipalities has not the desired level of interaction with social media tools. Considering that a large portion of survey participants uses social media, it has been determined that mobile applications should support social media and therefore information systems.

Keywords: E-Municipality, Information Systems, Social Media

1. GİRİŞ

Bilişim sistemi, yöneticinin karar vermesi için gerekli olan bilgiyi farklı kaynaklardan derleyen, işleyen, depolayan ve verileri raporlaştıran formal bir bilgi sistemi olarak tanımlanır. Formal bilgi sistemleri el yordamı şeklinde olabileceği gibi bilgisayar tabanlı da olabilir. El ile hazırlanan bilişim sistemlerinin kullanımı küreselleşmenin de etkisiyle giderek azalırken, bilgisayar tabanlı bilişim sistemlerinin kullanımı gün geçtikçe hızlı bir şekilde artmaktadır. İnternet ağı aracılığıyla saniyeler içerisinde bir bölgeden bir bölgeye metin, resim, video veya dosya gönderimi söz konusudur (Akolaş, 2004: 30). Bilgisayar tabanlı bilişim sistemlerinin gelişmesiyle, sanal medya platformları iletişim ve etkileşim konularında güzel imkanlar sunmaya başlamaktadır.

Sosyal medya araçları bilgi paylaşımı ve karşılıklı etkileşimin giderek arttığı platformlara dönüşmektedir. Sosyal medya araçlarını kullanarak kişiler gerek yerel veya ulusal gerekse de uluslararası alanda gündem oluşturmaktadır. Bunun dışında sosyal medya araçları güncel olayların takip edildiği, çeşitli görüşlerin aktarıldığı bir platform haline gelmiştir (Solmaz, 2013: 31). Böylesine etkili bir platform özel sektörün yanında kamu kurumlarının da dikkatini ve ilgisini çekmektedir. Özellikle yerel yönetimler sosyal medya araçlarını kullanarak kamu hizmetlerini vatandaşlara hızlı bir şekilde duyurma ve onlarla iletişim kurma çabası içerisine girmektedirler. Bu gelişmeler belediyeler gibi kamu kurumları ile sosyal medya araçları arasındaki bağı güçlendirmektedir.

Sosyal medya aracılığıyla çok kısa sürede istenilen sayıda kişiye erişebilme, bilgi paylaşabilme ve geri dönüşlerin hızlı bir şekilde alınabilme imkanı kamusal hizmetlerde de etkili çözümler sunmaktadır. Sanal medya üzerinden kamu hizmetlerini duyurma ve iletişimde etkinlik sağlama gibi imkanlarıyla dikkatleri üzerinde toplayan e-devlet uygulamalarının sosyal medya uygulamalarıyla desteklenmesi ihtiyacı doğmuştur (Mayfield, 2008: 5).

Sosyal medya 7/24 hizmet sunmasının yanında kamu kurumlarına, sunulan hizmetlerin değerlendirilmesi, farklı düşüncelerin dinlenilmesi, vatandaşların karar süreçlerine aktif katılımının sağlanması ve yönetim açısından şeffaflığın sağlanması gibi konulara çözüm getirmektedir (Durna ve Özel, 2008: 4). E-devlet uygulamalarının bir parçası olan e-belediye faaliyetlerinde, belediyeler sosyal medya araçlarını aktif bir şekilde kullanarak etkinliği artırmayı amaçlamaktadırlar. Belediyelerin sosyal medya kullanımlarının belediye ve vatandaş arasındaki etkileşime kazandırdığı yeni boyutun incelenmesi günümüzde bir ihtiyaç haline gelmiştir. Bu amaçla Samsun Büyükşehir Belediyesi ve Tokat Belediyesi'nin e-belediye faaliyetleri açısından sosyal medya kullanımlarının belediye ve vatandaş arasındaki etkileşim boyutunu nasıl etkilediği analiz edilmiştir.

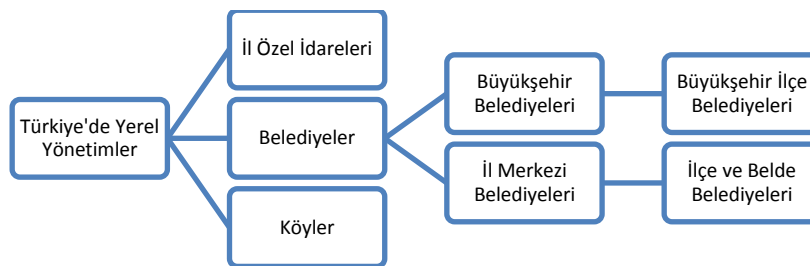
2. E-BELEDİYELER

Günümüzde yerel yönetimler hizmetlerinin bir kısmını elektronik ortamda yapmakta ve özellikle e-belediye kavramı kapsamında birçok hizmet elektronik platformu kullanan vatandaşlara hizmet vermeye başlamaktadır. E-devlet uygulamalarının yerel yönetimlere uyarlanması e-belediye kavramının ortaya çıkmasına ve elektronik platformların oluşmasına imkan sağlamıştır (Rocheleau, 2006: 128-129).

İnci (2007) çalışmasında yerel yönetimleri, milli sınırlar içerisindeki farklı büyüklüklerdeki topluluklarda yaşamını sürdüren halkın, ortak ve yerel nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla kurulan ve hukuki yapısı olan anayasal kuruluşlar olarak tanımlamıştır.

1982 Anayasası'nın 127. maddesinde mahalli idareler başka bir ifadeyle yerel yönetimler “*il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir*” şeklinde tanımlanmıştır. Yine bu konu doğrultusunda yerel yönetimler: il özel idaresi, belediye ve köy olmak üzere üç gruba ayrılmıştır (Şekil 1). Benzer şekilde yerel yönetimlerin görev ve yetkilerinin çerçevesi ilgili kanunla düzenleneceği belirtilmiştir.

Şekil 1: Türkiye’de Yerel Yönetim Birimleri



Kaynak: Şat, 2012 ; Toprak, 2012: 1-2.

E-devlet için geçerli olan bütün tanımlamalar e-devletin uzantısı olarak nitelendirilen yerel yönetimler için de geçerlidir. E- devlet uygulamalarına duyulan ihtiyaç ile e-yerel yönetim uygulamalarına duyulan ihtiyaç aynı doğrultudadır (Şahin, 2007: 166). Bilişim teknolojileri ve iletişimin gelişmesiyle yerel yönetimlerin vatandaşlarına sundukları hizmetlerin şekli ve halkla olan iletişimi yeniden şekillenmeye başlamıştır. Cook (2000) çalışmasında “Devlet hizmetlerinden hangilerinin elektronik olarak sağlanmasını istersiniz?” şeklindeki sorusuna vatandaşlar: Ehliyet yenileme işlemleri, seçmen kaydı, internet üzerinden oy kullanma, doğum-ölüm ve evlilik belgeleri alma, tıbbi işlemler ve avcılık lisans işlemleri yanıtlarını vermişlerdir.

E-devlet uygulamalarının etkin bir şekilde kullanıldığı belediyeler, e-belediye ismi altında vatandaşlara yakından hizmet veren yerel yönetimlerdir (Belge, 2002: 5). E-devlet ve e-belediye uygulamaları iç içe geçmiş birbirinden ayrılmayan iki kavram gibi görünse de e-belediye sistemleri vatandaşların katılımı açısından daha avantajlı ve açıktır. E-belediye, şeffaf, etkin, verimli, vatandaşa yakın olması ve vatandaşın katılımına açık olması münasebetiyle daha açık bir yapıyı tanımlamaktadır (Polat, 2006: 6). Belediyelerin karar alma süreçlerine vatandaşların elektronik ortamlardan katılabilmesi, belediyeleri bilgi toplumunun önemli bir paydaşı haline getirmektedir (Köktürk, 2002: 1). Hızla gelişen bilişim teknolojileri ve sosyal medya sayesinde belediyeler hizmet verme konusunda yeni ufuklar kazanmakta ve ortaya çıkan problemlere daha uygun ve etkin çözümler sağlamaktadırlar. Böylelikle belediyeler hizmetlerinin bir kısmını elektronik ortamda bir kısmını da eski usul ile yani yüz yüze gelerek gerçekleştirmektedir. Belediye hizmetlerinin bir kısmının tamamen elektronik ortamlara taşınması e-belediye faaliyetlerinin gelişmesine ve yaygınlaşmasına zemin hazırlamaktadır (Henden ve Henden, 2005: 54).

E-belediye uygulamaları vatandaşlara 7/24 belediyelere erişme imkanı sağlamaktadır. Bu erişim imkanı sadece gerçek kişilere değil tüzel kişilere hatta diğer devletlere bile açıktır. Belediye hizmetlerinin bir bilgisayar veya cep telefonu kadar uzakta olması, işlemlerin hızlı ve güvenilir şekilde gerçekleştirilmesi e-belediyecilik faaliyetlerinin gündelik hayatta artık yer bulduğunun önemli bir göstergesidir. E-devlet içerisinde e-belediyelerin temel rolü “vatandaşların günlük yaşamlarını ilgilendiren eylemler hakkında bilgi almak, işlem yapmak, görüş bildirmek gibi amaçlarla e-yerel yönetimi kullandıklarında e-devlete daha çok yakınlaşmalarına bir araç olmak” şeklinde ifade edilmektedir (Şat, 2012). Bilişim teknolojilerinin hızlı bir şekilde gelişmesi vatandaşların belediyelerden beklentilerini de artırmaktadır. Vatandaşların değişen beklentileri belediyeleri bilişim teknolojilerine yönlendirmiş ve e-belediye platformlarının ortaya çıkmasına yol açmıştır. E-belediyelerin amaca uygun hizmet verebilmesi için elektronik platformların servis kalitesi, bilgi kalitesi, yönetim kalitesi ve teknik kalite standartlarına uygun olarak tasarlanması gerekmektedir (Sa vd., 2015: 271-272).

Papadomichelaki ve Mentzas (2012) çalışmalarında e-hizmetlerin kalitesini; kullanım kolaylığı, bilgilerin içeriği ve görünümü, ortamla etkileşimde işlevsellik, kullanıcı desteği, güven ve erişebilirlik olmak üzere altı farklı kategoride incelemişlerdir (Şekil 2).

E-belediye kavramındaki “e” ön eki hizmet sunumunda kullanılan teknolojiyi ifade etmektedir. Dolayısıyla e- belediyeciliği küreselleşen dünyada hızlı bir şekilde gelişen teknolojinin kullanılarak, vatandaşlara hizmet etmenin ve açık politikaların temelini oluşturan modern belediyecilik anlayışı olarak tanımlanabilmektedir (Baştan ve Gökbunar, 2004: 73).

E-belediye hizmet, yönetim anlayışı, istihdam olanakları ve benzeri alanlarda ülke kalkınmasına katkıda bulunan işlem maliyetlerini düşürerek kaynakların etkinliğini artıran geniş kapsamlı bir proje olarak görülmektedir (Çakır, 2015: 6). E-belediye sistemlerinin genel olarak faydaları şu şekilde sıralanabilir (Şahin, 2007; Çoruh, 2009: 217):

- Yerel hizmetlerin vatandaşlara göre düzenlenmesi,
- Zaman ve mekan sınırlamasının olmaması,
- Hizmet verme ve alma maliyetlerinin düşmesi,
- Bürokratik işlemlerin azalması,
- Yerel yönetim ve vatandaş arasındaki etkileşimin artması,
- Verimlilik, etkinlik ve hızın artmasıyla birlikte hizmetlerin kalitesinin artması,

- ✚ Daha katılımcı, hesap verebilir ve şeffaf bir yerel yönetime geçişin sağlanması,
- ✚ Güvenin artması ve farklı mesafedekilere de eşit hizmetin en kısa sürede verilmesi,
- ✚ Kentin ekonomik açıdan gelişimine katkıda bulunması,
- ✚ Talep ve şikayetlerin kısa sürede iletilmesi ve cevaplanması,
- ✚ Merkezi ve yerel yönetim arasında bilgi paylaşımını artırması.

Şekil 2: E-Hizmet Kalitesi Kavramsal Modeli



Kaynak: Papadomichelaki ve Mentzas,2012:100-102.

E-belediye uygulamaları, belediyelere bürokratik protokol işlerinden, kağıt ve matbaa masraflarından, personel giderlerinden ve en önemlisi zamandan tasarruf sağlamaktadır. E-belediye aracılığıyla sunulan çok yönlü hizmetler belediyelere yeni ufuklar kazandırmış ve problemlere farklı açılardan çözüm getirebilme fırsatı sunmuştur (Çakır, 2015: 2). E-belediye uygulamalarının faydalarının yanında karşılaştığı birçok sorun da mevcuttur. Yöneticilerin yeniliklere açık olmaması, uzman personel sayısının yetersiz olması, hizmet içi eğitimlerin zayıf kalması, standardizasyonun yokluğu, güncelleme işlemlerinde yaşanan gecikmeler, ilk kurulum maliyetlerinin yüksek olması ve bürokratik engeller gibi sorunlar e-belediye uygulamalarının önündeki önemli engellerdir (Şat,2008:263). Karşılaşılan bu sorunların yanında yerel e-devlet uygulamalarının henüz giderilmeyen zayıf yanları da bulunmaktadır. Bu zayıf yanlar şu şekilde sıralanabilir (MİGM, 2011:48-49):

- ✚ Bilgi ve ağ güvenliği konusunda yaşanan tereddütler,
- ✚ Gerekli hukuki çerçevenin tam anlamıyla henüz sağlanamaması,
- ✚ Kamunun resmi internet sitelerinin interaktif işlemlerden çok tanıtım ve bilgi sağlama amacıyla kullanılması,
- ✚ Maliyetler, çıktılar ve vatandaş memnuniyeti konusunda yeterince veri bulunamaması,
- ✚ Yerel yönetimlerde merkezi hale getirilmiş güçlü bir bilgi işlem biriminin bulunmaması,
- ✚ Gerek hukuki gerekse de düzenleyici çerçeveye ilişkin yeterli ve etkin düzenlemelerin olmaması,
- ✚ Bakanlıklar, kurumlar ve yerel yönetimler arasında e-devlet uygulamalarının standartları, kişisel bilgilerin gizliliği ve güvenlik önlemleri açısından işbirliğinin tam olarak sağlanamaması.

Ho (2002) çalışmasında Amerika Birleşik Devletleri'nde büyüklük açısından ilk 55 şehrin resmi web sitelerini analiz etmiş ve yetersiz personel, finansal eksiklikler ve farklı ırklar arasında görülen dijital uçurum probleminin e-devlet dönüşümünün önündeki en önemli sorunlar olduğunu belirtmiştir. Zeren vd. (2015) e-belediye faaliyetlerine katılım duyarlılığını ölçmeyi amaçladıkları çalışmalarında,

belediyelerin e-belediyecilik faaliyetlerini “internet sitesi yapmak” şeklinde bir algı içerisinde yürütmelerinin vatandaşın katılım seviyesinin düşük olmasındaki en önemli neden olduğu vurgulanmaktadır.

3. E- BELEDİYE AKTİVİTELERİNDE SOSYAL MEDYA

Günümüzde sosyal medya kullanımı ve diğer teknolojilerin kullanımında yaşanan etkileyici büyüme, vatandaşların birçoğunun bu araçları hayatının vazgeçilmez bir parçası olarak düşünmelerine ve yaşamlarında yeni bir boyut kazandırmalarına yol açmıştır. Vatandaşlarca hayatın bir parçası olarak görülen bu teknoloji araçlarına kamu organlarının uzak kalması beklenemez. Bu araçlardan uzak durmak demek yalnızca güncel olayları kaçırmak anlamına gelmemekte, aynı zamanda bireyler ile doğrudan iletişime geçme imkanını da kaçırmak anlamına gelmektedir. Belediyelerin belirli bir düzen ve denetim içinde sosyal medyayı kullanmaları artık bir ihtiyaç haline gelmiştir (Scott ve Jacka, 2011; Glasco, 2012:201-202).

Sosyal medya araçları kamu hizmetlerine katılımın sağlandığı, geliştirildiği ve hizmetlerin uygulamaya konulduğu birer platform olarak görülmüştür (Oliveira ve Welch, 2013). Belediyeler sosyal medyalar aracılığıyla vatandaşlarla etkili iletişim kurma, hızlı dönütler alma ve halkın görüşlerinin ve eğilimlerinin tespiti gibi bir çok fırsatı yakalamışlardır (Golbeck vd.,2010; Graham vd., 2015; Mossberger vd.,2013; Agostino, 2013; Papadomichelaki ve Mentzas, 2012).

Sosyal medyayı kullanarak belediye faaliyetlerini vatandaşlarına duyuran ve etkili iletişime sahip olan belediyeler doğru sosyal medya araçlarının kullanımı ile şeffaflık, demokratiklik, hesap verebilirlik ve katılım seviyesi gibi konularda olumlu yönde gelişmeler kaydederek güzel bir yönetim anlayışına sahip olurlar (Golbeck vd.,2010; Bonson vd.,2012). Bonson vd. (2012) çalışmalarında sosyal medya platformlarının özelliklerini ve belediyelere sağladığı faydaları incelemişlerdir. Tablo1’de sosyal medya platformları, özellikleri ve faydalarına yer verilmiştir.

Tablo 1: Sosyal Medya ve Belediyelerdeki Rolü

Sosyal Medya Platformları	Özellikleri	Faydaları
Wikiler	Kullanıcılara bilgiyi paylaşma ve sınıflandırma imkanı sunarak içeriği gerçek zamanlı düzeltme fırsatı sunar.	Wikiler bilgilerin ortak olarak geliştirilmesi içindir. Halkın işbirliğiyle şehrin reklamı yapılabilir. Benzer şekilde sosyal sorumluluk projelerinde de wikiler etkin bir şekilde kullanılabilir.
Bloglar	Tarih sırasına göre yazılanların kaydedildiği bir çeşit günlüklerdir. Kullanıcılara yazdıklarını okuma, hatırlama ve kontrol etme fırsatı verir. Bloglar kullanıcılara yorum yapma imkanı da sunduğu için interaktiftir.	Yerel yönetimler bloglar aracılığıyla vatandaşların görüşlerini toplayabilir. Bloglar sosyal sorunların önceden tespit edilmesi ve yeni hizmet ve girişim faaliyetleri için fikir edinme araçları olarak kullanılabilir.
Sosyal Ağlar	Kullanıcılarına arkadaşlarıyla bağlantı kurma ve iletişime geçme imkanı tanır. Kendi oluşturdukları grupları yönetme	Bilgi ve içeriklerin analiz edilmesi ve dağıtımı için geliştirilmiş araçlardır. Toplulukları Ve görüşleri barındıran resmi bir web sitesi olarak kullanılabilir.

Kaynak: Bonson vd., 2012: 125.

Türkiye’de büyükşehir belediyeleri ve diğer il belediyelerinin sosyal medya kullanımını görmek amacıyla belediyelerin resmi web sayfalarından tarafımızca derlenen belediyelerin sosyal ağ hesaplarının olup olmadığını gösteren bilgiler Tablo 2’de yer almaktadır.

Tablo 2: Türkiye’de Belediyelerin Sosyal Hesapları Kullanım Durumu

BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ						
S.N.	Belediyeler	Facebook	Twitter	Instagram	Youtube	Google +
1	Adana	Var	Var	Var	Var	Var
2	Ankara	Var	Var	Var	Yok	Yok
3	Antalya	Var	Var	Yok	Yok	Yok
4	Aydın	Var	Var	Yok	Yok	Yok
5	Bahkesir	Var	Var	Yok	Yok	Yok
6	Bursa	Var	Var	Yok	Var	Yok
7	Denizli	Var	Var	Yok	Yok	Var
8	Diyarbakır	Var	Var	Yok	Var	Yok
9	Erzurum	Var	Var	Yok	Yok	Yok
10	Eskişehir	Var	Var	Yok	Yok	Yok
11	Gaziantep	Var	Var	Yok	Var	Yok
12	Hatay	Var	Var	Yok	Var	Var
13	İstanbul	Var	Var	Var	Var	Yok
14	İzmir	Var	Var	Var	Yok	Yok
15	Kahramanmaraş	Var	Var	Var	Var	Yok
16	Kayseri	Var	Var	Yok	Var	Yok
17	Kocaeli	Var	Var	Var	Var	Yok
18	Konya	Var	Var	Yok	Yok	Yok
19	Malatya	Var	Var	Var	Var	Yok
20	Manisa	Var	Var	Var	Yok	Yok
21	Mardin	Var	Var	Yok	Yok	Yok
22	Mersin	Var	Var	Yok	Yok	Yok
23	Muğla	Var	Var	Yok	Var	Yok
24	Ordu	Var	Var	Yok	Yok	Yok
25	Sakarya	Var	Var	Yok	Yok	Yok
26	Samsun	Var	Var	Yok	Var	Yok
27	Şanlıurfa	Var	Var	Var	Var	Var
28	Tekirdağ	Var	Var	Var	Yok	Yok
29	Trabzon	Var	Var	Yok	Yok	Yok
30	Van	Var	Var	Yok	Yok	Yok
BÜYÜKŞEHİR KATEGORİSİNDE YER ALMAYAN BELEDİYELER						
31	Adıyaman	Var	Var	Yok	Yok	Yok
32	Afyonkarahisar	Var	Var	Yok	Yok	Yok
33	Ağrı	Yok	Yok	Yok	Yok	Yok
34	Amasya	Var	Var	Yok	Yok	Yok
35	Artvin	Var	Var	Yok	Yok	Yok
36	Bilecik	Var	Var	Yok	Yok	Yok
37	Bingöl	Var	Var	Yok	Yok	Yok
38	Bitlis	Var	Var	Yok	Yok	Yok
39	Bolu	Var	Var	Yok	Yok	Yok
40	Burdur	Var	Var	Yok	Yok	Yok
41	Çanakkale	Var	Var	Var	Yok	Yok
42	Çankırı	Var	Var	Yok	Yok	Yok

43	Çorum	Var	Var	Yok	Yok	Yok
44	Edirne	Var	Var	Yok	Var	Yok
45	Elazığ	Var	Var	Yok	Var	Yok
46	Erzincan	Var	Var	Yok	Yok	Yok
47	Giresun	Var	Var	Var	Var	Var
48	Gümüşhane	Var	Var	Yok	Yok	Var
49	Hakkari	Var	Var	Yok	Yok	Yok
50	Isparta	Var	Var	Yok	Var	Yok
51	Kars	Var	Var	Yok	Yok	Yok
52	Kastamonu	Var	Var	Yok	Var	Var
53	Kırklareli	Var	Var	Yok	Yok	Yok
54	Kırşehir	Var	Var	Yok	Yok	Yok
55	Kütahya	Var	Var	Yok	Yok	Yok
56	Muş	Var	Var	Yok	Yok	Yok
57	Nevşehir	Var	Var	Yok	Yok	Yok
58	Niğde	Var	Var	Yok	Var	Yok
59	Rize	Var	Var	Yok	Yok	Yok
60	Siirt	Var	Var	Yok	Yok	Yok
61	Sinop	Var	Var	Yok	Yok	Yok
62	Sivas	Var	Var	Yok	Yok	Yok
63	Tokat	Var	Var	Yok	Var	Var
64	Tunceli	Var	Var	Yok	Yok	Yok
65	Uşak	Var	Var	Var	Var	Var
66	Yozgat	Var	Var	Var	Var	Var
67	Zonguldak	Var	Var	Yok	Yok	Yok
68	Aksaray	Var	Var	Yok	Yok	Yok
69	Bayburt	Var	Var	Yok	Yok	Yok
70	Karaman	Var	Var	Yok	Yok	Yok
71	Kırıkkale	Var	Var	Yok	Yok	Var
72	Batman	Var	Var	Yok	Yok	Yok
73	Şırnak	Var	Var	Yok	Yok	Yok
74	Bartın	Var	Var	Yok	Yok	Var
75	Ardahan	Var	Var	Yok	Yok	Var
76	Iğdır	Var	Var	Yok	Yok	Yok
77	Yalova	Var	Var	Var	Var	Var
78	Karabük	Var	Var	Yok	Var	Var
79	Kilis	Var	Var	Yok	Var	Var

80	Osmaniye	Var	Var	Yok	Var	Var
81	Düzce	Var	Var	Var	Var	Var
Kaynak: Veriler yazarlar tarafından belediyelerin resmi web sitelerinden derlenmiştir.						

Tablo 2 incelendiğinde Türkiye'deki Büyükşehir Belediyelerinin hepsinin Facebook ve Twitter gibi en az iki sosyal ağ hesabı olduğu görülmektedir. Büyükşehir belediyeleri arasında çalışmada yer verilen beş sosyal ağ da kullanan iki büyükşehir belediyesi dikkat çekmektedir. Bunlar Adana Büyükşehir Belediyesi ve Şanlıurfa Büyükşehir Belediyesi'dir. Büyükşehir Belediyesi kategorisinde yer almayan belediyelere bakıldığında Giresun, Uşak, Yalova ve Düzce Belediyeleri'nin ele alınan sosyal ağlarda hesapları olduğu görülmektedir. Sadece Ağrı Belediyesi'nin herhangi bir sosyal ağ kullanmadığı göze çarpmaktadır. Bu Belediye'nin dışında Türkiye'de belediyelere sosyal ağlar üzerinden erişilebildiğini söyleyebiliriz.

4. YÖNTEM VE BULGULAR

Çalışmada kullanılacak olan veri setini temin edebilmek için anket yöntemine başvurulmuştur. Samsun ve Tokat il merkezinde yaşayan vatandaşlara belediye ve sosyal medya etkileşimine yönelik sorular sorulmuştur. Anket uygulanacak örnek küllenin büyüklüğünü belirleyebilmek için Yazıcıoğlu ve Erdoğan (2004:49-50)'ün çalışmalarında gerekli gördüğü formüllerden yararlanılmış ve $\pm 0,10$ örnekleme hatası için gerekli örneklem büyüklüğü 96 olarak hesaplanmıştır. Fakat eksik ve hatalı anket doldurulma ihtimali göz önünde bulundurularak 150 anket sahaya sürülmüştür. Anket geri dönüşleri bittikten sonra hatalı veya eksik olan anketler çıkartılmış, geriye 126 adet anket kalmıştır. Bu sayıda 96 sayısından fazla olduğu için anket analizi için yeterli sayıya ulaşılmıştır. Anket soruları belirlenirken literatürde yer alan e-belediye hakkındaki ampirik çalışmalardan yararlanılmıştır (Golbeck vd.,2010; Bonson vd., 2012; MİGM, 2011; Şat, 2008).

Çalışma kapsamında sosyal medya ağlarını kullanan belediyelerin faaliyetlerinin incelenmesi hasıl olmuştur. Bazı bölgelerde halkların belediyelerin e-belediye faaliyetlerini değerlendirebilecek yeterliliğe sahip olmamaları ve yine bazı bölgelerde nitelikli kişilere erişimin güç olması gibi nedenlerden dolayı bölge seçiminde rastgele bir seçim yapılmasını engellemiştir. Erişebilirlik ve daha fazla nüfusa hitap edebilme kıstasları göz önünde bulundurularak Samsun Büyükşehir Belediyesi ve Tokat Belediyesi çalışma bölgesi olarak seçilmiştir.

Anketin uygulanacağı kitle olarak, sosyal medya ile daha iç içe olduğu düşünülen Y ve Z nesli tercih edilmiştir. Çünkü bu nesillerin sosyal medyayı daha aktif kullanan, yönetim kavramına yabancı olmayan, belediye ile ilgili bir işi olduğunda mobil veya e-belediye uygulamalarını daha yatkın bir şekilde kullanabilen ve yaşadığı bölgenin gelişmesi konusunda daha duyarlı bireyler olduğu varsayılmıştır. Çalışmada ele alınan konu ile ilgili literatürde teorik bir çalışmaya rastlanılamamıştır. Fakat genellikle yönetim ve e-belediye arasındaki ilişkiyi inceleyen çalışmaların örneklem seçimine bakıldığında genellikle üniversite öğrencilerinin de içinde bulunduğu Y ve Z kuşağı tercih edilmiştir (Chang ve Kanan, 2008; Dorris, 2008; Kuzma, 2010 ve Graham vd., 2015). Bunlara rağmen seçilen örneklem avantaj ve dezavantajları da mevcuttur. Avantajları arasında örneklem olarak seçilen Y ve Z nesillerindeki kişiler sosyal medyayı aktif olarak kullanan bireylerden oluşması, yönetim kavramına yabancı olmamaları, yaşadıkları bölgede ikamet ettikleri için bölgeyi tanımaları, sanal platformları kullanabilmede iyi durumda olmaları gösterilebilirken; Dezavantajları arasında ön bir çalışma ile bölgenin sorunlarıyla ve ekonomik gelişimiyle daha ilgili olduğu önceden tespit edilebilen bir örneklem seçiminin yapılamaması ve X kuşağı gibi farklı yaş gruplarının değerlendirme yapmasına fırsat verilmemesi gösterilebilir. Bu bilgiler ışığında anket verilerinin analizinde SPSS 22 programı kullanılmıştır. Katılımcıların oluşturduğu örneklem demografik unsurları illere göre Tablo 3'de gösterilmiştir.

Tablo 3: Ankete Katılanların Demografik Unsurları

Demografik Unsurlar	Gruplar	Samsun		Tokat		Toplam	
		Frekans	%	Frekans	%	Frekans	%
CİNSİYET	Kadın	36	47	18	36	54	43
	Erkek	40	53	32	64	72	57
YAŞ	14-20	9	12	4	8	13	10
	21-27	13	17	18	36	31	25
	28-34	20	26	19	38	39	31
	35-41	27	36	6	12	33	26
	42-48	8	9	3	6	11	8
EĞİTİM	İlköğretim	6	8	3	6	9	7
	Lise	24	32	26	52	50	40
	Lisans	39	51	15	30	54	43
	Lisansüstü	7	9	6	12	13	10

Samsun'dan 76 ve Tokat'tan da 50 katılımcının oluşturduğu örneklemin demografik özellikleri incelendiğinde katılımcıların %43'ünün kadın, %57'sinin erkek olduğu görülmektedir. İllere göre katılımcıların cinsiyet dağılımlarına bakıldığında her iki ilde de erkek katılımcıların kadın katılımcılardan daha fazla olduğu görülmektedir.

Örneklem olarak Y ve Z nesillerinin seçilmesinden dolayı katılımcıların yaşlarının %31'i 28-34 yaş aralığında, %26'sı 35-41 yaş aralığında, %25'i 21-27 yaş aralığında, %10'u 14-20 yaş aralığında ve %8'i 42-48 yaş aralığındadır. Katılımcıların eğitim düzeylerine bakıldığında ise %43 ile lisans eğitimi ilk sırayı almakta onu sırasıyla lise, lisansüstü ve ilköğretim eğitim düzeyleri izlemektedir. Aşağıda yer alan Tablo 4, Samsun ve Tokat ilinde ankete katılan katılımcıların sosyal medya kullanım oranlarını göstermektedir.

Tablo 4: İllere Göre Katılımcıların Sosyal Medya Kullanımı

Sosyal Medya Aracı	Kullanım Durumu	Samsun		Tokat		Toplam	
		Frekans	%	Frekans	%	Frekans	%
Facebook	Kullanıyor	64	84	42	84	106	84
	Kullanmıyor	12	16	8	16	20	16
Twitter	Kullanıyor	52	68	41	82	93	73
	Kullanmıyor	24	32	9	18	33	27
Instagram	Kullanıyor	49	64	34	68	83	65
	Kullanmıyor	27	36	16	32	43	35
Youtube	Kullanıyor	65	85	39	78	104	82
	Kullanmıyor	11	15	11	22	22	18
Google +	Kullanıyor	41	53	27	54	68	53
	Kullanmıyor	25	47	23	46	48	47
GENEL	En Az Bir Sosyal Ağ Kullanıyor	73	96	48	96	121	96
	Hiçbirini Kullanmıyor	3	4	2	4	5	4

Tablo 4'den de anlaşılacağı üzere her iki ilde de sosyal medya kullanımı üst düzeydedir. Katılımcıların hangi sosyal medyayı kullandığına dair istatistiklere bakıldığında en çok kullanılan sosyal

medya araçları sırasıyla Facebook (%84), Youtube (%82), Twitter (%73), Instagram (%65) ve Google+ (%53)'dür. Ankete katılanların %96'sı en az bir sosyal ağı kullanmaktadır. Sosyal medya kullanımları il bazında değerlendirildiğinde ise Youtube dışında diğer sosyal ağların kullanımında Tokat ilindeki katılımcıların daha yüksek bir orana sahip olduğu görülmektedir. Ankete katılan vatandaşların belediyelere erişim tercihlerini gösteren istatistiklere de Tablo 5'de yer verilmiştir.

Tablo 5: İllere Göre Katılımcıların Belediyelere Erişim Tercihleri

Belediyelere Erişim Tercihi	Durumu	Samsun		Tokat		Toplam	
		Frekans	%	Frekans	%	Frekans	%
Sosyal Medya Aracılığıyla	Evet	29	38	27	54	56	44
	Hayır	47	62	23	46	70	56
Yüz Yüze Görüşme Aracılığıyla	Evet	62	82	39	78	101	80
	Hayır	14	18	11	22	25	20
Telefon Aracılığıyla	Evet	41	54	36	72	77	61
	Hayır	25	46	14	28	39	39
E-Mail Aracılığıyla	Evet	22	29	18	36	40	32
	Hayır	54	71	32	64	86	68
Web Sitesi Aracılığıyla	Evet	26	34	26	52	52	41
	Hayır	50	66	24	48	74	59
GENEL	Herhangi bir yöntemle erişim	71	93	47	94	118	94
	Hiçbiri	5	7	3	6	8	6

Belediyelere erişim tercihi konusunda halen klasik yöntem olan yüz yüze görüşme (%80) en çok tercih edilen yöntemdir. Web sitesi ve sosyal medya aracılığıyla erişim (%41) halen istenilen düzeyde olmaması Samsun ve Tokat Belediyelerinin e-belediye platformlarını çok da etkin kullanamadıklarını göstermektedir. Fakat iki il arasında bir karşılaştırma yapılacak olursa Büyükşehir Belediyesi olmaması ve imkanlarının nispeten daha az olmasına rağmen Tokat Belediyesi'nin çalışmalarının Samsun Büyükşehir Belediyesi'ne nazaran daha iyi olduğu çıkan anket sonuçlarından görülmektedir.

Tablo 6: İllere Göre E-Belediye, E-Platform ve Vatandaş Etkileşimi

Sorular	Cevaplar	Samsun		Tokat		Toplam	
		Frekans	%	Frekans	%	Frekans	%
İlinizin belediyesi sosyal medya ve web sayfası gibi e-platformları kullanarak şeffaflığa önem verir.	Kesinlikle Katılıyorum	8	11	11	22	19	15
	Katılıyorum	12	15	7	14	19	15
	Ne Katılıyorum Ne Katılmıyorum	34	45	12	24	46	37
	Katılmıyorum	15	20	13	26	28	22
	Kesinlikle Katılmıyorum	7	9	7	14	14	11
İlinizin belediyesi sosyal medya ve web sayfası gibi e-platformları kullanarak vatandaşlara karşı hesap verebilirliğe önem verir.	Kesinlikle Katılıyorum	11	14	10	20	21	17
	Katılıyorum	9	12	7	14	16	13
	Ne Katılıyorum Ne Katılmıyorum	32	42	15	30	47	37
	Katılmıyorum	15	20	12	24	27	21

	Kesinlikle Katılmıyorum	9	12	6	12	15	12
İlinizin belediyesi sosyal medya ve web sayfası gibi e-platformları kullanarak vatandaşlarını karar verme sürecine dahil etmeye önem verir.	Kesinlikle Katılıyorum	6	8	7	14	13	10
	Katılıyorum	13	17	11	22	24	19
	Ne Katılıyorum Ne Katılmıyorum	30	39	12	24	42	33
	Katılmıyorum	18	24	12	24	29	23
	Kesinlikle Katılmıyorum	9	12	8	16	18	15
İlinizin belediyesi vatandaşlarla bilgi paylaşmak ve etkileşimi artırmak için sosyal medya ve web sayfası gibi e-platformları kullanmaya önem verir.	Kesinlikle Katılıyorum	15	20	16	32	31	25
	Katılıyorum	9	12	7	14	16	13
	Ne Katılıyorum Ne Katılmıyorum	27	36	11	22	38	30
	Katılmıyorum	13	17	6	12	19	15
	Kesinlikle Katılmıyorum	12	15	10	20	22	17
İlinizin belediyesi fatura ödeme, E-imar, sorgulama vb. vatandaşların ihtiyaç duyduğu faaliyetleri e-platformlar üzerinden karşılamaya önem verir.	Kesinlikle Katılıyorum	17	22	19	38	36	29
	Katılıyorum	13	17	11	22	24	19
	Ne Katılıyorum Ne Katılmıyorum	25	34	4	8	29	23
	Katılmıyorum	12	15	9	18	20	15
	Kesinlikle Katılmıyorum	9	12	7	14	17	14
İlinizin belediyesi bilişim teknolojilerine karşı duyarlılığa önem verir.	Kesinlikle Katılıyorum	19	25	17	34	36	29
	Katılıyorum	13	17	12	24	25	20
	Ne Katılıyorum Ne Katılmıyorum	11	14	6	12	17	14
	Katılmıyorum	13	17	8	16	21	16
	Kesinlikle Katılmıyorum	20	27	7	14	27	21

İllere göre e-belediye, e-platform ve vatandaş etkileşimini gösteren Tablo 6 incelendiğinde, Samsun Büyükşehir ve Tokat Belediyelerinin hesap verebilirlik ve şeffaflık gibi e-yönetişim olgularında henüz yeterli seviyede olmadıklarını göstermektedir. Fakat iki il arasında Tokat Belediyesi'nin nispeten daha iyi durumda olduğu görülmektedir. Vatandaşların belediyelerin karar verme sürecine dahil edilmesi ve halk ile olan etkileşimin e-platformlarla artırılması gibi konularda Samsun Büyükşehir Belediyesi'nin yeterli düzeyde olmadığı görülürken bu konularda Tokat Belediyesi'nin faaliyetlerinin halk tarafından olumlu karşılandığı anket sonuçlarından çıkarılmaktadır. Benzer şekilde vatandaşların e-fatura, e-imar, beyaz masa ve benzeri faaliyetleri e-platformlar üzerinden uygulama konusunda ise ilgili belediyelerin çalışmalarının halk tarafından istenilen düzeyde olmasa bile olumlu karşılandığı görülmektedir. Son olarak Tablo 6'ya bakıldığında, ilgili belediyelerin bilişim teknolojilerine yönelik duyarlılığa sahip oldukları fakat bilişim sistemlerinin kullanımının etkinliği konusunda sorunlar yaşadıkları için vatandaşların olumlu görüşlerinin yeterli düzeyde olmadığı söylenebilir.

5. SONUÇ

E-devlet uygulamaları ile bilişim sistemleri gelişen, beşeri sermayeye önem veren, fikri üretimin arttığı, sosyal, kültürel, eğitim ve ekonomik açıdan büyük bir dönüşüme uğrayan bir devlet anlayışı hakim olmuştur. E-devlet, devletin daha hızlı, etkin ve verimli bir biçimde çalışmasını sağlamış, kurumlar arası bilgi alışverişinin daha etkin olmasıyla birlikte de bilgiye dayalı yeni bir yönetim anlayışı ortaya çıkmıştır. Her seviyede vatandaşın karar verme sürecine e-devlet uygulamaları ve e-platformlarla dahil edilmesi, bilgi ve belgelerin yine bu e-platformlar aracılığıyla paylaşılması şeffaflık ve hesap

verebilirlik gibi konularda olumlu gelişimler sağlamıştır. E- devletın vatandaşların katılımına önem vermesi, belediyeler gibi yerel yönetimlerin vatandaşlar ile yakın temas kurabilecek bir örgüt yapısına sahip olmaları, vatandaşların ihtiyaçlarının ve beklentilerinin belediyeler tarafından karşılanmasını bir gereklilik haline getirmiştir. Bunu sağlamak için belediyeler halka doğrudan hizmetler sunmaya başlamıştır. Bilişim teknolojilerinin ve sosyal medyanın gelişmesi, belediyelere etkin ve şeffaf bir şekilde etkileşim imkanı vermiştir. Online sunulan hizmetler, bilgi paylaşımının hızlı iletilmesi, vatandaş ve kamu kurumları arasındaki iletişimin artması, sosyal ağlar aracılığıyla hesap verebilirliğin artması kısacası yönetim kavramının gerektirdiği işlerin ortaya konulması e-belediye faaliyetlerinin sağladığı imkanlar arasındadır. E-belediye faaliyetleri öncelikle bürokraside yaşanan hantallığı ortadan kaldıracak bir güce sahiptir. E-belediye demokrasi, şeffaflık ve hesap verebilirlik gibi yönetim kavramlarına pozitif katkıda bulunur. E-belediye faaliyetleri ile devlet, vatandaş ve belediyeler dışındaki kamu kuruluşları, belediyeleri yakından takip ederek gerektiğinde tavsiye veya kontrol niteliğinde uyarılarda bulunma fırsatı yakalarlar.

Belediyelerin sosyal medya kullanımlarının da yönetim üzerinde olumlu etkileri olduğu bir gerçektir. E-fatura, e-imar, e-anket ve etkili iletişim gibi imkanların sosyal medya üzerinden duyurulması belediyelere paydaşları ile daha fazla etkileşimde bulunma fırsatı vermektedir. Belediyeler sosyal medyayı gelişigüzel kullanmamalı ya da sadece belediye başkanının ismi ile oluşturulan bir sayfadan faaliyetlerini sürdürmemelidir. Kişiyi endeksli yürütülen sosyal medya hesapları geçici olacaktır. Belediyelerin basın yayın bölümlerinin daha donanımlı, sistematik ve bilişim sistemlerinden iyi anlayan elemanlarla donatılması/hizmet içi eğitimin artırılması ve belirli bir kontrol-denetim mekanizmasından geçirilmesi sosyal medyanın etki alanını artıracaktır. Yönetim açısından da belediyeler ilerleme kaydedecektir.

Yerel ekonomilerde yer alan birçok aktörün e-belediye faaliyetlerine yönelik oluru almak için, gerekli önlemlerin alınması ve ihtiyaç duyulan güçlerin harekete geçirilmesi için yerel yönetim başkanlarının özellikle de belediye başkanlarının açık desteğinin olması gerekir. Belediye başkanlarının e-belediye uygulamalarında ve sosyal medya alanındaki eksiklikleri ana meselelerden biri olarak ele almaları zorunludur. Ancak böyle bir durumda yerel meclisler ve komisyonlar insiyatif kullanarak e-belediye faaliyetlerine katkıda bulunacaklardır.

Çalışmada Türkiye'deki Büyükşehir Belediyeleri ve diğer il belediyelerinin resmi web sayfaları incelenmiş ve sosyal medyayı kullanım durumları ortaya konulmaya çalışılmıştır. Büyükşehir Belediyeleri'nden sadece Adana ve Şanlıurfa Belediyelerinin ele alınan beş sosyal ağı da kullandıkları tespit edilmiştir. Bunların dışındaki Büyükşehir Belediyeleri ilgili sosyal ağlardan en az bir tanesini kullanmamaktadırlar. Büyükşehir olmayan belediyelere bakıldığında ise Büyükşehir Belediyelerinin imkanlarına sahip olmamalarına rağmen nispeten sosyal medya ağ kullanımı konusunda daha iyi konumda oldukları söylenebilir. Giresun, Uşak, Yalova ve Düzce Belediyeleri ele alınan beş sosyal ağı da kullanmaktadır. Sadece Ağrı Belediyesi sosyal ağlardan hiçbirisini kullanmayarak sosyal medya ile iletişim kurmamaktadır. Bazı belediye sitelerinde de bazı sosyal ağların simgesi olmasına rağmen bağlantı eklenmemiştir. Bu simgelerin belediyelerin kullandıkları web yazılımında otomatik yer aldığı, ilgili belediyelerin sosyal ağlarının olmadığını söyleyebiliriz. Çalışmanın uygulama alanını oluşturan Samsun ve Tokat Belediyelerinin e-platform ve vatandaş etkileşimlerine bakıldığında iki belediye arasında Tokat Belediyesi'nin şeffaflık ve hesap verebilirlik açısından Samsun Büyükşehir Belediyesi'ne nazaran daha iyi durumda olduğu tespit edilmiştir. Yine e-belediye faaliyetlerinde ve sosyal medya kullanımında paydaşlarının katılımını sağlama konusunda her iki belediye henüz istenilen düzeye gelememesine rağmen kısıtlı imkanları ile Tokat Belediyesi'nin çalışmaları vatandaşlar tarafından olumlu karşılandığı anketlere yansımıştır. Bunlara ek olarak, ilgili belediyelerin bilişim teknolojilerine olan duyarlılıklarının istenilen seviyede olmadığı ama belediyelerin bu alanda giderek artan çaba gösterdiği görülmektedir. İki belediye arasında yüzde olarak rakamlarda ortaya çıkan farklılıkların nedeni olarak ilgili belediyelerin başkanlarının bilişim teknolojileri karşısındaki tutumları, şehirlerin sosyal, kültürel, siyasi ve demografik unsurlar açısından gösterdiği ayrılıklar ve anketin uygulandığı şehirlerdeki Y ve Z kuşaklarında bulunan bireyler arasındaki eğitim farkı gösterilebilir. Belediyelerin e-yönetişime önem vererek sosyal medya kullanımı ile iletişimi etkinleştirilmesi, paydaşlarıyla e-belediye faaliyetlerini artıracak ve maliyetleri düşürecektir. Böylelikle belediyeler

kaynaklarını daha etkin kullanmış olacaklardır. Son olarak, belediyelerin mobil teknolojiler geliştirmesi ve bunların kullanım oranlarının artırılması, sosyal medya platformları ile desteklendiği takdirde vatandaş ve e-belediye faaliyetleri arasındaki etkileşim giderek artacağı da açıktır.

KAYNAKLAR

- Agostino, D. (2013). Using social media to engage citizens: A study of Italian municipalities, *Public Relations Review*, 39(3), 232-234.
- Akolaş, D. A. (2004). Bilişim Sistemleri ve Bilişim Teknolojisinin Küreselleşme Olgusu ve Girişimcilik Üzerine Yansımaları. *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, (12), 29-43.
- Baştan, S., & Gökbunar, R. (2004). Kamu hizmetlerinin sunumunda e-devletle ilgili yeni gelişmeler: tümleşik e-devlet sistemlerine doğru, *DEÜ İİBF Dergisi*, 19(1), 71-89.
- Belge, M. (2002). Elektronik Bilgi Çağında Kamu Yönetimi ve Bir Yerel Yönetim Uygulaması: İstanbul Büyükşehir Belediyesi, 1. Bilgi ve Ekonomi Kongresi, *Bildiriler Kitabı*, 10-11. Mayıs, Kocaeli Üniversitesi.
- Bonsón, E., Torres, L., Royo, S., & Flores, F. (2012). Local e-government 2.0: Social media and corporate transparency in municipalities, *Government information quarterly*, 29(2), 123-132.
- Chang, A. M. & Kannan, P. K. (2008) *Leveraging Web 2.0 in government*, Washington, DC: IBM Center for the Business of Government.
- Cook, M. E. (2000). What citizens want from e-government, *Center for Technology in Government*.
- Çakır, C. (2015). E-belediye: Sorunlar ve Çözüm Önerileri, *Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi*, 7(1-2), 1-15.
- Çoruh, M. (2009). Kent Bilişim Sistemi ve e-Belediye, XI. Akademik Bilişim Konferansı *Bildirileri*, Harran Üniversitesi, Şanlıurfa.
- Dorris, M. (2008). Service transformation in government. *Executive Challenges: Today, Tomorrow, and Beyond*, 1, 25.
- Durna, U., & Özel, M. (2008). Bilgi Çağında Bir Yönetişel Dönüşüm Yaklaşımı: E-(Yerel) Yönetim/An Administrative Transformation Approach in the Age Of Information: E-(Local) Government. *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 5(10).
- Glasco, J. E. (2012). Web 2.0 and Government Transformation: How E-Government and Social Media, Public Service, Governance and Web 2.0 Technologies: *Future Trends in Social Media*, 201-202.
- Golbeck, J., Grimes, J. M. & Rogers, A. (2010) Twitter use by the U.S. Congress, *Journal of the American Society for Information Science and Technology*, 61(8), 1612–1621.
- Graham, J., Amos, B. & Plumtre, T. (2003). Principles for good governance in the 21st century, *Policy brief*, 15, 1-6.
- Graham, M. W., Avery, E. J., & Park, S. (2015). The role of social media in local government crisis communications, *Public Relations Review*, 41(3), 386-394.
- Ho, A. T. K. (2002). Reinventing local governments and the e-government initiative, *Public administration review*, 62(4), 434-444.
- İnci, H. (2007). Yerel yönetimler yasasındaki değişikliklerin belediyelerin yönetim ve organizasyon yapısı üzerindeki etkileri: Edirne Belediyesi örnek olayı, *Yüksek Lisans Tezi*, Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Edirne.

- Köktürk, E. (2002). e-Belediye ve Kent Bilgi Sistemleri, -
http://www.erolkokturk.net/FileUpload/ks85423/File/2002-04_e-belediye_ve_kent_bilgi_sistemleri.pdf
- Kuzma, J. (2010). Asian government usage of Web 2.0 social media, *European Journal of ePractice*, (9), 1-13.
- Mayfield, A. (2008). What is social media.
- MİGM. (2011). E-Devlet (Yerel) Uygulamaları Anketi Raporlaması, Ankara,
[http://www.migm.gov.tr/Dokumanlar/eDevlet\(Yerel\)UygulamalariAnketi.pdf](http://www.migm.gov.tr/Dokumanlar/eDevlet(Yerel)UygulamalariAnketi.pdf),
- Mossberger, K., Wu, Y. & Crawford, J. (2013). Connecting citizens and local governments? Social media and interactivity in major US cities, *Government Information Quarterly*, 30(4), 351-358.
- Oliveira, G. H. M. & Welch, E. W. (2013). Social media use in local government: Linkage of technology, task, and organizational context, *Government Information Quarterly*, 30(4), 397-405.
- Papadomichelaki, X. & Mentzas, G. (2012). e-GovQual: A multiple-item scale for assessing e-government service quality, *Government information quarterly*, 29(1), 98-109.
- Polat, R. K. (2006). E-Belediyecilik Kılavuzu Yerel Yönetim Vatandaş Etkileşimi, İstanbul: Tasam Yayınları.
- Rocheleau, B. (2006). *Public Management Information Systems*, London: Idea Grup Publishing.
- Scott, P. R., & Jacka, J. M. (2011). *Auditing social media: A governance and risk guide*, John Wiley & Sons.
- Solmaz, B., Tekin, G., Herzem, Z., & Demir, M. (2013). İnternet ve Sosyal Medya Kullanımı Üzerine Bir Uygulama. *Selçuk Üniversitesi İletişim Fakültesi Akademik Dergisi*, 7(4), 23-32.
- Şahin, A. (2007). Türkiye'de E-Belediye Uygulamaları ve Konya Örneği, *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 29(29).
- Şat, N. (2008). *Demokrasi İçin Bir Araç: E-Belediye*, Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, İstanbul.
- Şat, N. (2012). Yerel Yönetimlerde e-devlet uygulamaları. *E-Devlet (Kamu Yönetimi ve Teknoloji İlişkisinde Güncel Gelişmeler)*, Ankara: Nobel Yay, 235-262.
- Toprak, Z. (2012). Türkiye'de Yerel Yönetimler-Yapılanma-Merkez-Yerel Yönetim İlişkileri. *DEÜ, İİBF Dergisi*, Kamu Yönetimi Bölümü.
- Yazıcıoğlu, Y. & Erdoğan, S. (2004). *SPSS uygulamalı bilimsel araştırma yöntemleri*. Ankara: Detay Yayıncılık.
- Zeren, H. E., Sebetci, Ö. & Koçak, Y. (2015). E-Devlet ve E-Belediye Hizmetleri Çerçevesinde Aydın Halkının Katılma Duyarlılığının Ölçülmesi, *Kafkas Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 6(9).

ALTERNATİF YENİLENEBİLİR ENERJİ KAYNAKLARININ YEREL YÖNETİMLERDE KULLANIMI VE MALİ GETİRİLERİ

Mehmet Ali BİBERCİ^{1*}

Mustafa DOĞAN²

Caner DİLBER³

Mustafa Bahattin ÇELİK⁴

ÖZET

Belediyeler insan hayatında yer alan birçok hayati hizmeti sunmaktadırlar. Ulaşım, atık, altyapı, içme suyu, çevreyle ilgili hizmetler vb. bütün belediye hizmetleri için büyük miktarda enerjiye ihtiyaç duyulmakta ve bu enerji ihtiyacını karşılamak için dünyada en çok kullanılan enerji rezervleri kömür, petrol ve doğalgaz gibi fosil kaynaklardır. Bu kaynakların, artan nüfus, sanayileşme ve kentleşme ile yakın gelecekte tükeneyeceği düşünülmektedir. Bu nedenle, araştırmacılar alternatif enerji kaynaklarına yönelmişlerdir. Özellikle, çevre dostu olan yenilebilir enerji kaynaklarının önemi gün geçtikçe artmaktadır. En önemli yenilebilir enerji kaynaklarından birisi de, bitkisel ve hayvansal yağlardan elde edilen biyodizeldir. Biyodizel, çevre dostu olmasının yanı sıra toksik olmaması, doğada kolay parçalanıyor olması ve dizel motorlarında saf olarak veya belirli oranlarda kullanılması ile pek çok avantaja sahiptir. Örneğin, evsel atık yağlardan üretilen biyodizel yakıtların belediye otobüslerinde kullanılması ile çevre kirlitici zararlı gazlarda azalma olup, aynı zamanda atık kızırtma yağlarının kullanımı ile sinai (kanalizasyon) boru ve şebeke tesisatlarının tıkanması ve çevre kirliliği önemli ölçüde engellenmiş olur. Bir diğeri olan Jeotermal enerji, Türkiye'nin yenilenebilir ve yerel, önemli bir enerji kaynağıdır. Türkiye'nin dünya sıralamasında 5. sırada zengin jeotermal enerji kaynağına sahip olması ile ucuz ve temiz bir enerji çeşidi olan jeotermal enerji bakımından belediyelerin konuya ilgisi özellikle konut ısıtılması bakımından giderek artmakta ve yaygınlaşmaktadır. Bu enerji türünün, termal- turizm ve elektrik üretimi için kullanılmakta olduğu bilinmektedir. Ayrıca diğer alternatif yenilenebilir enerji türleri rüzgâr enerjisi, güneş enerjisi vb. olarak bilinmektedir.

Bu çalışmada, alternatif yenilenebilir enerji kaynaklarının belediye çalışmalarında bir enerji kaynağı olarak verimli ve etkin kullanımı ile bu kullanım sonucu mali getirileri ve yatırım maliyetleri üzerine değerlendirmeler sunulmuştur.

Anahtar Kelimeler: Biyodizel, Jeotermal, Çevre, Yenilenebilir Enerji, Yerel Yönetimler.

ALTERNATIVE RENEWABLE ENERGY RESOURCES USAGE AND FINANCIAL RETURNS IN LOCAL GOVERNMENTS

ABSTRACT

The municipalities offer many vital services in human life. Transportation, waste, infrastructure, drinking water, environment-related services, etc. A large amount of energy is needed for all municipal services and the most used energy reserves in the world to meet this energy need are

¹Öğretim Görevlisi, Çankırı Karatekin Üniversitesi Yapraklı MYO, m.alibiberici@karatekin.edu.tr

²Öğretim Görevlisi, Çankırı Karatekin Üniversitesi Yapraklı MYO, mustafadogan@karatekin.edu.tr

³Öğretim Görevlisi, Çankırı Karatekin Üniversitesi Yapraklı MYO, canerdilber@karatekin.edu.tr

⁴Profesör Doktor, Karabük Üniversitesi Mühendislik Fakültesi, mbcelik@gmail.com

fossil sources such as coal, oil and natural gas. These resources are thought to be consumed in the near future with increasing population, industrialization and urbanization. For this reason, researchers have turned to alternative energy sources. In particular, the environmentally friendly renewable sources of energy are increasing in importance. One of the most important sources of renewable energy is biodiesel, which is derived from vegetable and animal oils. Biodiesel has many advantages not only because it is environmentally friendly but also because it is not toxic, it is easy to disintegrate in nature and it is used purely or at a certain rate in diesel engines. For example, the use of biodiesel fuels produced from domestic waste oil in municipal buses will reduce pollutant pollution gases, and at the same time, the use of toasted frying oil will block the industrial pipes and network installations and pollution of the environment considerably. Geothermal energy, another, is an important source of renewable and local energy in Turkey. Turkey's interest in the issue of geothermal energy, which is a cheap and clean energy source with its rich joint energy source at the 5th place in the world rank, is increasing and spreading especially in terms of housing heating. It is known that this energy species is used for thermal tourism and electrical production. Other alternative renewable energy sources include wind energy, solar energy, and so on.

In this study, evaluations were made on the efficient and effective use of alternative renewable energy sources as an energy source in municipal work, and on the resulting financial returns and investment costs.

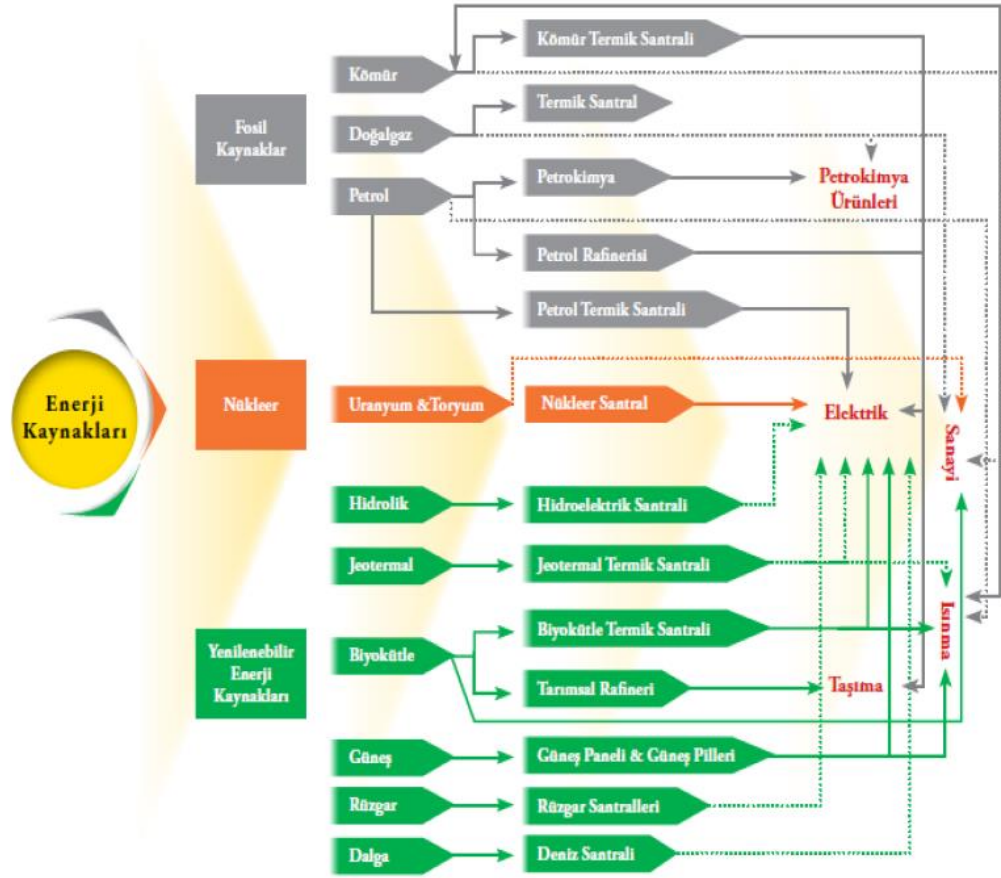
Keywords: Biodiesel, Geothermal, Environment, Renewable Energy, Local Governments.

1. GİRİŞ

Enerji; insanlığın en önemli ve vazgeçilmez gereksinimlerinden birisidir. Ülkelerin sanayileşmelerini ve kalkınmalarını sürdürmesi, enerjiye olan ihtiyaçlarını da kaçınılmaz bir şekilde arttırmaktadır. Yaşamla eşdeğerli olan bir enerji kaynağının kendisine sahip olmanın önemi uygarlık tarihi boyunca hep önemini korumuş ve korumaya da devam etmektedir (Akkuş ve Alan, 2016: 7).

Dünyada kullanılan enerji kaynakları başlıca iki grupta toplanabilir (Şekil 1.1); yenilenemeyen kaynaklar ve yenilenebilir kaynaklar. Yenilenemeyen kaynaklar kömür, petrol, doğalgaz gibi fosil nitelikli kaynaklar ve geleneksel nükleer enerji kaynaklarıdır. Yenilenebilen kaynaklar ise hidrolik enerji, rüzgâr enerjisi, güneş enerjisi, biokütle enerjisi, deniz-dalga enerjisi, gel-git enerjisi ve jeotermal enerji gibi kaynaklardır (Öztürk vd., 2007: 183-209).

Günümüzden yaklaşık 1.750.000 yıl öncesinden başlayan, ateşe verilen odunun yani biyokütlenin başat bir enerji kaynağı olarak kullanımı 19. yüzyılın ortalarına dek sürmüş ve 1850'lerde yerini kömüre bırakmak zorunda kalmıştır. Kömür, egemenliğini ancak bir yüzyıl sürdürebilmiş ve 1950'lerde sahneyi petrole devretmek zorunda kalmıştır. Bu dönem petrol bağımlılığının uç noktalarına ulaştığı bir dönem olmuştur. Yaygın kullanımı hala sürse de 1973 petrol kriziyle birlikte alternatif enerji kaynakları ve enerjinin verimli kullanımı, içinde bulunduğumuz yeni döneme ağırlığını koymuş bulunmaktadır (Akkuş ve Alan, 2016: 7). Günümüzde kalkınmakta olan dünyanın artan enerji talebi, benzeri görülmemiş bir dalgalanmaya yol açmaktadır. Uluslararası Enerji Ajansı, gelişmekte olan ülkelerin enerji kullanımında dünya toplamındaki paylarının giderek artacağını öngörmektedir. Bu artışlar gelişmenin işaretleri olarak görülse de, aynı zamanda bazı tehlikeleri de içinde barındırmaktadır. Bu yeni talebin karşılanmasına fosil yakıtlar ana kaynağı oluşturacaksa, yükselen petrol fiyatları ve artan çevresel zarar, enerji kullanımına dayalı ekonomik kalkınmaya engel niteliğinde olacaktır (Mahmutoğlu ve Seçer, 2009: 9-23).



Şekil 1.1. Enerji Üretim Kaynakları (Tayşı, 2012: 21)

Bu süreçte; ülkemiz de; karasabandan traktöre, trenden karayolu taşımacılığına, biyokütleden LPG'ye, kömürden fuel-oil ve doğal gaza geçişte enerji yönünden hızla dışa bağımlı bir ülke konumuna düşmüştür. 2013 yılı verileri dikkate alındığında ülkemizin 120 milyon tep olan yıllık tüketimin ancak 32 milyon tep'lik kısmını kendi kaynaklarıyla karşılamaktadır. Yani enerjide dışa bağımlılığımız %72 seviyelerinde bulunmakta ve yılda 60 milyar dolara yakın bir kaynağı sürekli olarak yurt dışına aktarmaktadır. Bu da bizim gibi ülkeler için enerjinin ne kadar önemli olduğunu ortaya koymaktadır (Akkuş ve Alan, 2016: 7).

Alternatif enerjilerin doğal ve teknik potansiyelleri dünya enerji ihtiyacının tümünü karşılamaya yetecek düzeydedir. Mevcut potansiyelleri günlük olarak tüketilen atom ve fosil enerjilerden 15000-20000 kat daha fazladır. Yenilenebilir enerji kaynakları, miktarlarının sınırlı olmaması, çevreye daha az zarar vermeleri ve güvenli olmaları nedeniyle fosil yakıtlardan daha avantajlıdır. En fazla bilinen ve en hızlı büyüme kaydeden, ülkelere sürdürülebilir kalkınmayı sağlamada yardımcı olacak yenilenebilir enerji kaynakları, güneş ve rüzgâr enerjisidir. Biyokütle ve su gücü de tükenmeyen enerji kaynaklarıdır. Alternatif enerji kaynakları toplumsal bilinçlenmenin bir aracı olarak toplumsal bir işlev üstlenmektedirler. Merkezden kontrol edilen geleneksel enerjilere göre, alternatif enerjiler yerel birimler tarafından üretilmektedir. Böylece alternatif enerjiler çevre korumanın yanında, yerel demokrasinin en önemli özelliği olan, yerel kararların yerel halk tarafından alınıp, uygulanmasının da bir aracı olacaktır.

Avrupa Birliği'nde yenilenebilir enerji kaynaklarından faydalanmak için yapılan yatırımlar gün geçtikçe artmaktadır. 2010 yılına kadar yenilenebilir enerji kullanımının, enerji kullanımı içindeki payının %12'ye çıkarılması hedeflenmektedir. Birliğe üye ülkelerde, yenilenebilir enerjiye yapılan yatırımlar sonucu 100.000 kişiye istihdam olanağı sağlanmıştır. Alternatif enerji kaynakları doğal enerji kaynaklarından meydana geldikleri için, ithal enerjilere ödeme yapılmasını engellemekte ve dış

borçları azaltmaktadırlar. Bunlardan yararlanmak için gerekli olan enerjilerin işletilmesi kolaydır ve uzman kişilere gerek yoktur. İthal yakıtlara olan bağımlılık ülkelere önemli miktarlarda ekonomik maliyet yüklemektedir. Afrika ülkeleri ihracat gelirlerinin %80'nini petrol ithal etmek amacıyla kullanmaktadırlar. Oysa biyokütle enerjisi dışındaki alternatif kaynaklarda yakıt masrafı yoktur ve olması muhtemel fiyat dalgalanmaları bu enerjiler için herhangi bir risk oluşturmazlar. 1994 yılında İspanya yüksek işsizlik ve ekonomik sorunlar nedeniyle alternatif kaynaklara yatırım yapma kararı almıştır. Rüzgâr enerjisi Almanya' da 40000 kişiye istihdam olanağı sağlamıştır. Yenilenebilir enerji kaynakları, yerel topluluklar için yakıt ve elektrik kullanımında önemli bir fırsat kaynağıdır. Bitkilerden elde edilen biyokütle enerjisi, yerel topluluğun ve çiftçilerin önemli derecede kar elde etmelerine imkân sağlamaktadır. (Çukurçayır ve Sağır, 2008: 257-278)

1.1. Yenilenebilir Enerji Kaynakları

1.1.1. Hidroelektrik Enerji

Su gücüyle üretilen elektrik enerjisine hidroelektrik enerji denir. Hidroelektrik enerji santralleri genellikle barajların yanında kurulur; böylece hızla akan bir akarsuyun ya da bir baraj gölünde birikerek yüksekten dökülen suyun enerjisi su türbinlerini, bu türbinler de elektrik üreteçlerini çalıştırır.

Hidroelektrik teknolojinin, yüksek miktarda güç üretmesi bakımından elektrik üretimine katkısı bilinmektedir. Tam anlamıyla yenilenebilir olması ve CO₂ salınımı yapmıyor oluşu önemli etkenlerin başında gelmektedir. Bilinmelidir ki, bir defa hidroelektrik santrali kurulduktan sonra akabinde meydana gelen işletme masrafları oldukça düşük düzeyde gerçekleşmektedir. Maliyeti düşüktür ve kirlilik yaratmaz. Verimlilik oranı % 80 dolaylarındadır (Topçu ve Ulengin, 2004: 137-154).

Şüphesiz ki yukarıda bahsedilen avantajların yanında bazı dezavantajları da bulunmaktadır. Akarsuların doğal akışını değiştirdiğinden ötürü suda yaşayan birçok canlı çeşidinin yok olmasına neden olabilmektedir. Barajlar çevresindeki bölgenin ekolojisini değiştirir. Örneğin; barajlarda toplanan su her zaman için, nehirlerden akar durumda olan suya göre daha soğuktur ve bu durum, bazen balık ölümlerine neden olur. Oluşan gölet nedeni ile yeraltı suları zayıflamakta hatta tamamen kesilebilmektedir (web2.boun.edu.tr, 2016).

Türkiye'nin toplam hidroelektrik enerjisi potansiyeli 433,000 GW saat/yıl, bu miktar dünyanın yıllık toplam potansiyelinin yaklaşık olarak % 1'ine tekabül etmektedir. Türkiye'de, hidroelektrik santral inşası için toplam 436 site, 26 ana nehir bölgeleri üzerinde dağıtılmıştır. Avrupa'nın toplam hidroelektrik enerji kapasitesi içerisinde Türkiye'nin payı yüzde 14 civarındadır. Sahip olunan potansiyelin yaklaşık olarak yarısı teknik açıdan işletilebilir durumda olmakla beraber yaklaşık olarak yüzde 28'i (122,322 GW saat/yıl) ise ekonomik açıdan işletilmeye müsait durumdadır (Kahraman ve Kaya, 2010: 6270-6281).

1.1.2. Rüzgâr Enerjisi

Rüzgâr enerjisi, ısıları farklı olan hava kütlelerinin yer değiştirmesiyle oluşur. Güneşten yeryüzüne ulaşan enerjinin %1-2'si rüzgâr enerjisine dönüşmektedir. Rüzgâr türbinleri, yenilenebilir nitelikte olan hava akımını elektrik enerjisine dönüştürmektedir. Rüzgâr türbinleri, bir rotor, bir güç şaftı ve rüzgârın kinetik enerjisini elektrik enerjisine çevirecek bir jeneratör kullanırlar. Rüzgâr rotordan geçerken, aerodinamik bir kaldırma gücü oluşturur ve rotoru döndürür. Bu dönel hareket jeneratörü hareket ettirir ve elektrik üretir. Türbinlerde ayrıca, dönme oranını ayarlayacak ve kanatların hareketini durduracak bir rotor kontrolü bulunur. Rüzgâr şiddeti yükseklikle arttığı için rüzgâr türbinleri kule tepelerine yerleştirilir (web2.boun.edu.tr, 2016; enerji.gov.tr, 2016).

Rüzgâr enerjisi kirlilik yaratmayan, çevreye çok az zarar veren ve ücretsiz kullanımı olan yenilenebilir bir enerji kaynağıdır. Yeryüzünde %95 gibi bir alanda rüzgâr enerjisi elde edilebilir ve bu alanlarda aynı zamanda ziraat, ormancılık gibi faaliyetler de sürdürülebilir. Evsel kullanım için iyi bir alternatif enerji kaynağıdır. Türbülansın olmadığı ya da oldukça düşük seviyede olduğu rüzgârlı bölgede, rüzgârın bir yönden esip diğer yöne (180°) doğru hareket ettiği bölgeler ideal bölgeler olarak değerlendirilir. Çoğunlukla sahil bölgelerindeki santraller verimli işlemektedir (Topçu ve Ulengin, 2004: 137-154).

Türkiye'nin toplam rüzgâr enerjisi potansiyelinin 400 milyar kW saat/yıl dolaylarında olduğunu, teknik olarak uygulanabilirliği göz önüne alındığında ise sahip olunan potansiyel, 120 milyar kW saat/yıl olarak tahmin edilmiştir. Bu değer de Türkiye'nin toplam elektrik üretiminin 1.2 katına tekabül etmektedir (Kahraman ve Kaya, 2010: 6270-6281).

1.1.3. Güneş Enerjisi

Elektrik üretimi, sıcak su sağlama, apartmanlar için ısıtma, soğutma, aydınlatma gibi kullanım alanları mevcuttur. Fotovoltaik sistemler güneş ışığını doğrudan elektrik enerjisine dönüştürme işlevi görürler. Fotovoltaik hücreler güneş ışığının emilimini sağlayan yarıiletken malzeme içerir. Güneş enerjisi elektronlara çarparak atomlarının serbest kalmasını yani elektronların malzeme üzerinde akmasına sebebiyet vererek elektrik üretimi sağlarlar (Ulutaş, 2005: 1146-1161).

Güneş enerjisi temiz, yenilenebilir ve sürekli bir enerji kaynağıdır. Güneş enerjisi ile çalışan sistemler, kolayca taşınıp kurulabilen gerektiğinde enerji ihtiyacına bağlı olarak basitçe değiştirilebilen sistemlerdir. Düşük verimlidir (%15); başlangıç maliyeti çok yüksektir, piller gibi depolama malzemeleri için uygun değildir. Tüketiciler için maliyeti yüksektir (web2.boun.edu.tr, 2016).

1.1.4. Biyokütle Enerjisi

Dünyanın çoğalan nüfusu ve sanayileşmesi ile giderek artan enerji gereksinimini çevreyi kirletmeden ve sürdürülebilir olarak sağlayabilecek kaynaklardan belki de en önemlisi biyokütle enerjisidir. Bitki yetiştirilmesi, güneş var olduğu süre süreceği için, biyokütle tükenmez bir enerji kaynağıdır. Biyokütle; tükenmez bir kaynak olması, her yerde yetiştirilebilmesi, özellikle kırsal alanlar için sosyo - ekonomik gelişmelere yardımcı olması nedeniyle uygun ve önemli bir enerji kaynağı olarak görülmektedir (Tayş, 2012: 25).

Türkiye, hızlı nüfus artışı ile karşı karşıya kalmıştır. Bu artış sonucu gerek konutlarda gerekse de sanayide enerji taleplerinin hızlı artışı görülmüştür. Enerji ihtiyacını genel olarak fosil yakıtlardan karşılamakta olan ülkemiz için, çevreye zararlı olan ve ülkemizi dışa bağımlı hale getiren bu yakıtların kullanımını azaltmaya yardımcı olacak ülkemizde bulunan yenilenebilir enerji kaynaklarının kullanımının yaygınlaştırılması hem ekonomik hem de çevresel açıdan oldukça önemlidir. Biyokütle; sürdürülebilirlik, kolaylıkla bulunabilirlik ve çevre üzerinde istenmeyen etkiye sebep olmama gibi bazı önemli avantajlara sahip olan yenilenebilir bir enerji kaynağıdır. Biyokütle enerjisi, bu özellikler nedeni ile Türkiye için önem kazanmıştır ve bu önem giderek artacaktır. Biyokütle enerjisine araç yakıtı olarak bakıldığında, Türkiye' de başarılı motor biyoyakıtı uygulaması için gerekli olan, eşdeğer başarıdaki enerji tarımıdır. Şeker pancarı tarımının yakıt alkolü üretimi, biyodizel üreticilerinin de, yağlı tohum bitkileri tarımının artırılması yönünden desteklenmesi önemli olacaktır. Pankobirlik (Pancar Ekicileri Kooperatifi) rakamlarına göre, ülkemizde bioetanol üretimine yönelik şeker pancarı yapılabilecek alan 4,5 milyon dekar (2-2,5 milyon ton alkol) olup, bu güç iyi bir planlama ile ihracat gücüne dönüşebilir. Türkiye' nin ilk ticari motor biyoyakıtı uygulaması 2005 yılında başlamıştır. Yerli kaynaklardan üretilen bioetanol (Tarkim ürünü: kapasite: 30 milyon litre/yıl) kurşunsuz benzine %2 oranında katılarak piyasaya (POAŞ (Petrol Ofisi Anonim Şirketi) ürünü Bio Benzin) sunulmuştur (Topal ve Arslan, 2008: 241-248).

Biyo-etanol, biyo-gaz, biyo-dizel gibi yakıtların yanı sıra, yine biyokütleden elde edilen, gübre, hidrojen, metan ve odun briketi gibi daha birçok yakıt türü saymak olanaklıdır. Bu yakıtların elde edilmesinde termokimyasal ve biyokimyasal olarak sınıflanabilen yeni teknikler geliştirilmiş ve yıllar içinde verimlilikleri artırılmıştır. Önümüzdeki yıllarda bu teknolojilerde yeni gelişmelerin yanında, yalnız biyokütle kaynağıyla çalışan büyük termik santrallerin yapımı planlanmaktadır. İsveç ve Finlandiya gibi ülkelerde bölgesel biyokütle santralleri ile elektrik üretimi yapılmakta olup yeni santrallerin yapımı sürmektedir (Karayılmazlar vd, 2011: 63-75).

Ülkemizin Biyokütle Potansiyeli, Türkiye'nin biyokütle atık potansiyelinin yaklaşık 8.6 milyon ton eşdeğer petrol (MTEP), üretilebilecek biyogaz miktarının 1,5-2 MTEP olduğu tahmin edilmektedir. 2023 biyokütle enerji santrali kurulu gücü hedefi 1000 MW olarak belirlenmiştir (enerji.gov.tr, 2016).

1.1.5. Jeotermal Enerji

Jeotermal enerji yerin derinliklerindeki kayalar içinde birikmiş olan ısının akışkanlarca taşınarak rezervuarlarda depolanması ile oluşmuş sıcak su, buhar ve kuru buhar ile kızgın kuru kayalardan yapay yollarla elde edilen ısı enerjisidir. Jeotermal kaynaklar yoğun olarak aktif kırık sistemleri ile volkanik ve magmatik birimlerin etrafında oluşmaktadır. Jeotermal enerjiye dayalı modern jeotermal elektrik santrallerinde CO₂, NO_x, SO_x gazlarının salınımı çok düşük olduğundan temiz bir enerji kaynağı olarak değerlendirilmektedir. Jeotermal enerji, jeotermal kaynaklardan doğrudan veya dolaylı her türlü faydalanmayı kapsamaktadır. Düşük (20-70°C) sıcaklıklı sahalar başta ısıtmacılık olmak üzere, endüstride ve kimyasal madde üretiminde kullanılmaktadır. Orta sıcaklıklı (70-150°C) ve yüksek sıcaklıklı (150°C'den yüksek) sahalar ise elektrik üretiminin yanı sıra reenjeksiyon koşullarına bağlı olarak bütünleşmiş şekilde ısıtma uygulamalarında da kullanılabilir. Jeotermal enerji yerin derinliklerindeki kayalar içinde birikmiş olan ısının akışkanlarca taşınarak rezervuarlarda depolanması ile oluşmuş sıcak su, buhar ve kuru buhar ile kızgın kuru kayalardan yapay yollarla elde edilen ısı enerjisidir. Jeotermal kaynaklar yoğun olarak aktif kırık sistemleri ile volkanik ve magmatik birimlerin etrafında oluşmaktadır. Jeotermal enerjiye dayalı modern jeotermal elektrik santrallerinde CO₂, NO_x, SO_x gazlarının salınımı çok düşük olduğundan temiz bir enerji kaynağı olarak değerlendirilmektedir. Jeotermal enerji, jeotermal kaynaklardan doğrudan veya dolaylı her türlü faydalanmayı kapsamaktadır. Düşük (20-70°C) sıcaklıklı sahalar başta ısıtmacılık olmak üzere, endüstride ve kimyasal madde üretiminde kullanılmaktadır. Orta sıcaklıklı (70-150°C) ve yüksek sıcaklıklı (150°C'den yüksek) sahalar ise elektrik üretiminin yanı sıra reenjeksiyon koşullarına bağlı olarak bütünleşmiş şekilde ısıtma uygulamalarında da kullanılabilir.

Dünyada jeotermal enerji kurulu gücü 2016 yılı itibarıyla 13,300 MW'dır. Yıllık elektrik üretim miktarı yaklaşık 75 milyar kWh olup, jeotermal enerjiden elektrik üretiminde ilk 5 ülke; ABD, Filipinler, Endonezya, Yeni Zelanda ve İtalya şeklindedir. Elektrik dışı kullanım ise 70.328 MW termaldir. Dünyada jeotermal ısı ve kaplıca uygulamalarındaki ilk 5 ülke ise Çin, ABD, İsveç, Türkiye ve Almanya'dır.

Türkiye, Alp-Himalaya kuşağı üzerinde yer aldığından oldukça yüksek jeotermal potansiyele sahip olan bir ülkedir. Ülkemizin jeotermal potansiyeli teorik olarak 31.500 MW'tır. Ülkemizde potansiyel oluşturan alanların %79'u Batı Anadolu'da, %8,5'i Orta Anadolu'da, %7,5'i Marmara Bölgesinde, %4,5'i Doğu Anadolu'da ve %0,5'i diğer bölgelerde yer almaktadır. Jeotermal kaynaklarımızın %94'ü düşük ve orta sıcaklıklı olup, doğrudan uygulamalar (ısıtma, termal turizm, mineral eldesi v.b.) için uygun olup, %6'sı ise dolaylı uygulamalar (elektrik enerjisi üretimi) için uygundur.

2005 yılından itibaren Bakanlığımız desteğiyle, mevcut kaynakların geliştirilmesi ve yeni kaynak alanlarının aranması çalışmalarına ağırlık verilmesi nedeniyle, 2004 sonu itibarı ile 3.100 MWt olan kullanılabilir ısı kapasitesi, 2016 yılı Aralık sonu itibarı ile ilave 212.000 metre sondajlı arama tamamlanarak, ilave 1.927 MWt ısı enerjisi artışı sağlanmıştır. MTA tarafından 173 adet olan keşfedilmiş jeotermal saha sayısı da sondajlı aramalarla 10 adedi elektrik üretimine uygun olan yeni sahaların keşfiyle 232 sahaya çıkarılmış olup, bugüne kadar toplam 607 adet, 370.000 metre sondajlı arama çalışması yapılarak doğal çıkışlar dâhil açılan kuyularla 5.000 MWt ısı enerjisi elde edilmiştir (enerji.gov.tr, 2016).

Çok yüksek verimlidir ve direkt olarak elde edilebildiği için maliyeti düşük iyi bir güç kaynağı olmasına karşın (web2.boun.edu.tr, 2016) yeraltından çıkarılarak tüketilen kısmın, aynı oranda, kısa

süreçte tekrar oluşması mümkün olmamaktadır. Ayrıca bu kaynaklarda elde edilen su genellikle aşındırıcı ve kirlilik yaratıcı minareller de içermektedir (Taysı, 2012: 27).

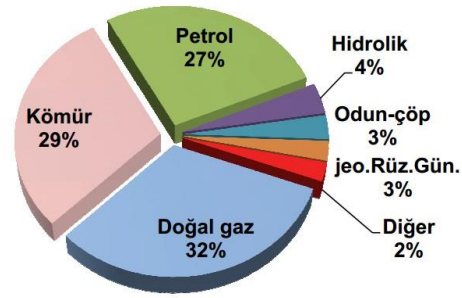
2. ALERNATİF YENİLENEBİLİR ENERJİ KAYNAKLARININ YEREL YÖNETİMLERDE KULLANIMI

Günümüz çağında fosil yakıtların tükenmekte olması ve çevreye verdikleri zarardan dolayı alternatif yenilenebilir enerji kaynakları ile ilgili çalışmalar özellikle gelişmiş ülkeler tarafından yürütülmektedir. Bu alanlara en başta olmak üzere Almanya olmak üzere birçok Avrupa ülkesi ve diğer gelişmiş ülkeler yatırım yapmaktadırlar. Yatırımların artmasının en önemli sebeplerinden biri yenilenebilir enerjinin temiz ve çevresi olması yanında doğada bitmeyen bir kaynak olarak kabul görmekte ve sürdürülebilir bir enerji çeşidi olmasından gelmektedir. Fosil yakıtlara ikame olarak nükleer enerji görülse de özellikle Japonya’da yakın zamanda gerçekleşen nükleer sızıntılar ve sebep olduğu tehlikeler, nükleer enerji yerine yenilenebilir enerji kaynaklarına yatırımcıları ve devletleri yöneltmektedir. Bu nedenle ülkemizde ve devletimiz bünyesinde yenilenebilir enerji ile ilgili kanun çıkarmak ve özel sektörü teşvik gibi çalışmalar yapılmaktadır.

Türkiye’de 2007 yılında yürürlüğe giren Jeotermal Kaynaklar ve Doğal Mineralli Sular Kanunu ile jeotermal enerjinin kullanımı konusu düzenlenmiş ve bu çerçevede İl Özel İdarelerine yetki, görev ve sorumluluk verilmiştir. Bu kanunla, jeotermal ve doğal mineralli su kaynaklarının etkin bir şekilde aranması, araştırılması, geliştirilmesi, üretilmesi, korunması, bu kaynaklar üzerinde hak sahibi olunması ve hakların devredilmesi, çevre ile uyumlu olarak ekonomik şekilde değerlendirilmesi ve terk edilmesi ile ilgili hususlar açıklanmıştır. Belirlenmiş veya belirlenecek jeotermal ve doğal mineralli su kaynakları ile jeotermal kökenli gazların arama ve işletme dönemlerinde, kaynaklar üzerinde hak sahibi olunması, devredilmesi, terk edilmesi, kaynak kullanımının ihale edilmesi, sona erdirilmesi, denetlenmesi, kaynak ve kaptajın korunması ile ilgili yapılması gereken işlemler için İl Özel İdareleri görevlendirilmiştir. Bu idareler jeotermal kaynaklarla ilgili faaliyetleri denetlemek, çevrenin kirletilmemesini gözetmek, çevre düzenlemelerini kontrol etmek, bilgisi dışında herhangi bir işleme izin vermemek, izinsiz her türlü faaliyeti durdurmak ve gerekli yaptırımları uygulamakla yetkili ve sorumlu tutulmuşlardır (Mahmutoğlu ve Seçer, 2009: 9-23).

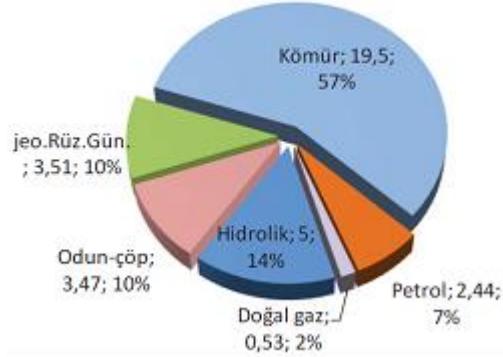
Ülkemize yerel yönetimlerde en fazla kullanılan alternatif enerji kaynakları sırasıyla jeotermal ve biyokütle enerjisi olmaktadır. Jeotermal enerji en başta konut ısınması ve elektrik üretiminde kullanılırken biyokütle enerjisi belediye otobüslerinde yakıt olarak kullanılmaktadır. Ülkemizin diğer yenilenebilir enerji kaynaklarının faydalanma kapasitesi ve imkânı çok yüksek bulunmaktadır. Güneş enerjisine bakıldığında ülkemizin Karadeniz bölgesi hariç hemen hemen her bölgesinin güneşlenme süresi uzun, rüzgâr enerjisi ise Marmara, Ege ve Doğu Akdeniz açısından zengin, hidroelektrik enerji ise Doğu Anadolu bölgesi başta olmak üzere birçok bölgemizde verimli bir şekilde kullanılabilir olarak bilinmektedir.

Türkiye enerji durumu ve bu anlamda yenilenebilir enerjinin yeri incelendiğinde, Türkiye’nin 2012 yılındaki toplam birincil enerji arzı ise 121 milyon tep (ton eşdeğer petrol)’dir. Bu arzın kaynaklara dağılımında, kömürdeki ithalatın artmasıyla, 2012 yılında, ilk sırayı 38 milyon tep ve toplam arzın %31 oranı ile kömür almıştır. Kömürü, 37,3 milyon tep ve %31 ile doğal gaz, 30,6 milyon tep ve %25 ile petrol, 5 milyon tep ve %4 ile hidrolik, 3,5 milyon tep ve %3 ile odun-çöp, hayvan, bitki artıkları ile jeotermal, rüzgâr ve güneş alırken, bunu 3,1 milyon tep ve %3 oranı ile diğer kaynaklar izlemiştir (Şekil 2.1) (DEK-TMK, 2014: 8).



Şekil 2.1. 2012 Yılı Türkiye Birincil Enerji Arzında Kaynakların Payı (enerji.gov.tr)

2011 yılında toplam Türkiye birincil enerji üretimi 32,23 milyon tep iken, 2012 yılında %7 artarak 34,47 milyon tep olmuştur. 2012 yılındaki toplam üretimin, 19,52 milyon tep ve %57 ile yarıdan fazlasını, yüzde doksan dördü linyit olan kömür üretimi oluşturmuştur. Kömürü, 4,98 milyon tep ve %14 oranı ile hidrolik, 3,51 milyon tep ve %10 payı ile jeotermal, rüzgâr ve güneş gibi yenilenebilir enerji kaynakları, 3,47 mtep ve %10 ile odun, çöp, hayvan atıkları, 2,44 milyon tep ile petrol ve 0,53 milyon tep ile doğal gaz izlemiştir (Şekil 2.2), (enerji.gov.tr, 2016).



Şekil 2.2. 2012 Yılı Türkiye Birincil Enerji Üretiminde Kaynaklarının Payı (mtep;%) (enerji.gov.tr)

Enerji tüketimindeki artış tüm dünyada olduğu gibi ülkemizde de engellenmesi mümkün olmayan bir durumdur. İktisadi, sosyal ve çevresel bileşenlerden oluşan insani gelişme endeksi ile enerji tüketimi arasında paralellik gösteren bir ilişki vardır. Ülkelerin ekonomik büyümeleri ile enerji tüketimleri arasındaki ilişkinin incelendiği birçok çalışmada enerji tüketimi ile ekonomik büyüme arasında pozitif yönlü ve güçlü bir ilişkinin varlığı sonucuna ulaşılmıştır (Mucuk ve Uysal, 2009: 105-115), (Yanar ve Kerimoğlu, 2011: 191-201), (Aydın, 2010: 317-340), (Uzunöz ve Akçay, 2012: 1-16), (Altıntaş, 2013: 263-294), (Özata, 2010: 101-113). Enerji gereksinimi ısınma, aydınlatma, ulaşım ve sanayi alanındaki gelişmelere bağlı olarak her geçen gün artmaktadır. Artan bu gereksinim daha fazla enerji kullanımına yol açtığı için kaynakların hızla tükenmesi, çevrenin bozulması, ülkelerin enerji açısından dışa bağımlı olmasını da beraberinde getirmektedir (Aydın, 2016: 409-441). Ekonomik büyüme, insani gelişmişlik, nüfus artışı ve sanayileşme gibi değişkenlerden kaynaklı olarak artan enerji tüketimi, aynı zamanda ekolojik dengenin bozulmasına, enerji fiyatlarının her geçen gün artmasına ve Türkiye gibi kullandığı enerjisinin büyük bir kısmını ithal etmek zorunda olan ülkelerin cari açıklarının büyümesine sebep olmaktadır. Türkiye'de en çok kullanılan enerji türleri ve enerji tüketiminde yaklaşık son on yıldaki artışa baktığımızda yenilenebilir enerjinin ülkemiz için ne kadar önemli olduğu gözlemlenmektedir.

Tablo 2.1. Türkiye’de Kullanılan Enerji Türleri ve Tüketim Miktarı (BP Global, Statistical Review of World Energy ve TÜİK, Enerji İstatistikleri,2016)

Enerji Türleri	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Oil/Milyon Ton	32,6	32,1	32,6	31,8	31,1	31,6	32,7	34,4	38,8
Doğal Gaz/Milyar Metreküp	36,1	37,5	35,7	39,0	40,9	41,4	41,8	44,7	43,6
Kömür/Milyon Ton	75,4	79,4	79,5	73,4	76,0	71,5	60,4	65,2	46,2
Hidroelektrik/Terawatt/Saat	35,9	33,3	36,0	51,8	52,3	57,9	59,4	40,6	66,9
Güneş Enerjisi/Terawatt/Saat	-	-	-	-	-	-	-	-	0,1
Rüzgar Enerjisi/Terawatt/Saat	0,4	0,8	1,5	2,9	4,7	5,9	7,6	8,5	11,6
Jeotermal-biokütle/Terawatt/Saat	0,4	0,4	0,8	1,1	1,2	1,6	2,5	3,8	4,8
Elektrik/(GWh)	155.135	161.948	156.894	172.051	186.100	194.923	198.045	207.375	217.312
Karbondiyoksit Emisyonu/Milyon Ton	277,0	280,7	278,9	284,3	298,8	312,6	299,0	332,6	336,3

Tablo 2.1 incelendiğinde ekolojik dengeye en önemli zararı veren enerji türlerinden oil (petrol) ve kömür tüketimi ülkemizde oldukça yüksek seviyededir. Kömür tüketimindeki son beş yıldaki azalış, ithal bir enerji olan doğal gaz tüketimindeki artışı da beraberinde getirmektedir. Bu durum birbirleri yerine ikame edilmeye çalışılan enerji türlerinin seçimi yapılırken, ülkemizi çevre ve ekonomi arasında da seçim yapmak mecburiyetinde bırakmaktadır. Türkiye 2015 yılında 46,2 milyon ton kömür tüketirken ortalama Avrupa fiyatlarıyla 2.616.768.000,00 USD’lik bir ekonomik maliyete katlanmak zorunda kalmıştır. Aynı yılda tüketilen doğal gaz miktarı 43,6 milyar metreküp iken, sanayi ve konut için tüketilen miktara bağlı olarak birbirinden farklı olan fiyatların, ortalaması alınarak hesaplan metreküp başına tüketim maliyeti 110,67 kuruştur. Bu rakam üzerinden Türkiye’nin 2015 yılı doğal gaz tüketiminin ekonomik maliyeti 4.8215.212.000,00 TL olmaktadır. 2015 yılı verileri ile hesaplanan bu rakamlar her geçen yıl bir önceki yıllara göre tüketim miktarındaki artışa paralel olarak artmaktadır. Ülkemizdeki elektrik tüketimini incelediğimizde 2015 yılında toplam elektrik tüketimi içerisindeki %46,7’lik payıyla sanayi kesimi en yüksek tüketim miktarına sahipken sırasıyla mesken %22, ticaret %19,1, diğer (Tarım, hayvancılık, balıkçılık, içme ve kullanma suyu pompaj tesisleri, kamuya ait hizmetler vb. tüketimleri içerir.) %5,7, resmi daireler %3,7 ve aydınlatma için %1,9 oranında tüketim gerçekleştirilmiştir. TÜİK tarafından yayınlanan sanayi/konut ve farklı tüketim miktarları için belirtilen farklı elektrik fiyatlarının ortalaması 185,875 Kuruş/kWh’dir. Bu rakam üzerinden hesaplanan 2015 yılı toplam elektrik maliyeti 403.928.680,00 TL iken, bu maliyetin içerisinde resmi dairelerin payı 14.945.361,16 TL’dir. Enerji tüketimindeki artışın ekonomik anlamdaki maliyetinin yanında çevreye verdiği zararı da açıklayabilmek için karbondiyoksit emisyonu rakamları incelendiğinde Türkiye 2015 yılında 336,3 milyon ton ile oldukça riskli bir konumda yer almaktadır. Hem yüksek maliyeti ve çevreye verdiği zarar hem de kaynaklarının sınırlı olması açısından, enerji tüm dünyada olduğu gibi ülkemizde de çözümlenmesi gereken en önemli meselelerden birisidir. Mevcut enerji kaynaklarının her alanda kullanılabilir, ucuz ve çevre dostu enerjiye dönüştürülmesi, ülkeleri ekonomik ve çevresel olarak rahatlatacak ve artan enerji tüketiminin zararlarından gelecek nesilleri kurtaracaktır. Bu bağlamda ülkemizin yenilenebilir enerji kaynakları açısından kurulu kapasitesi arttırılmalıdır.

Tablo 2.2. Türkiye'nin Yenilenebilir Enerji Kaynakları Açısından Kurulu Kapasitesi (BP Global, Statistical Review of World Energy ve TÜİK, Enerji İstatistikleri,2016)

Enerji Türü	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Jeotermal/Megawatt	28	35	82	94	114	114	226	405	624
Güneş Enerjisi/Megawatt	3	4	5	6	7	12	18	58	266
Rüzgar Enerjisi/Megawatt	147	364	792	1320	1729	2261	2760	3630	4503

Türkiye 2015 yılı rakamlarına göre kurulu kapasite açısından jeotermal enerjide dünya sıralamasında 6. sırada yer alırken güneş enerjisi açısından dünyada 21. ve 12 Avrupa ülkesi arasında 10. sıradadır. Rüzgâr enerjisi açısından bakıldığında Türkiye dünya da 14. ve rüzgâr enerjisi kullanan 20 Avrupa ülkesi arasında 10. sıradadır. Bu bağlamda dünya üzerinde jeotermal enerji kullanan 24

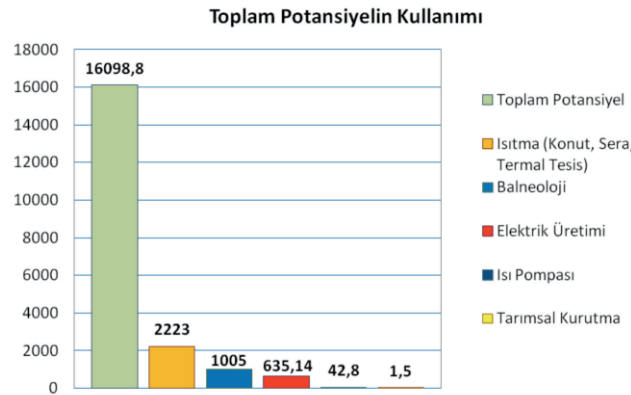
ülke içerisinde ülkemizin 6. sırada olması önemli bir üstünlük olarak gözükmektedir güneş ve rüzgâr enerjisi açısından dünya ve Avrupa ülkelerine göre oldukça geride olduğu söylenebilir. Türkiye'nin coğrafi konumu dikkate alındığında özellikle güneş enerjisi açısından değerlendirilmesi gereken önemli bir kaynağa sahip olduğu bilinen bir gerçektir (BP Global, Statistical Review of World Energy ve TÜİK, Enerji İstatistikleri, 2016).

2.1. Jeotermal Enerji Kullanımı;

Kamu hizmeti- yerel hizmet ilişkisinin açılımları bağlamında teorikte ve pratikte yaşanan gelişmeler, Türkiye'de yerel yönetimleri ve özellikle de belediyeleri yeni ve farklı görevlerle karşı karşıya bırakmaktadır. Özellikle Türkiye'nin zengin jeotermal kaynaklarıyla dünyadaki konumu ve dünya enerji politikalarının ortaya koyduğu bazı realize sonuçlar, bu bağlamdaki arayışlar çerçevesinde yerel yönetimlerin jeotermal ısıtma hizmeti konusundaki ilgisini ve yapabilirliğini artırmaktadır. Bu yerel hizmetin bir takım önemli sorunları bulunmakla birlikte özellikle belediyelerin konuya ilgisi giderek artmakta ve yaygınlaşmaktadır. Türkiye'de nüfusun yaklaşık %85'ni barındıran en yaygın yerel yönetim birimi olarak belediyelerin özellikle son yerel yönetim reformu çabalarıyla artırılan yetkileri çerçevesinde üstlenme eğiliminde oldukları hizmetlerden birisi de jeotermal ısıtma hizmetleridir. Yukarıda sözü edilen Türkiye'nin jeotermal kapasitesi ve bunun ülke düzeyine yaygın dağılımı belediyeleri bu yönde hizmet sunumuna yöneltmektedir. Özellikle jeotermal kaynakların elektrik enerjisi üretme konusunda hem teknik hem de kapasite nedeniyle yaygın kullanılamaması sonucu, bu kaynakların kentsel ısıtma doğrultusunda kullanımları yaygınlaşmaktadır. Bu kaynakların son dönemde öne çıkan ve yaygınlaşma eğiliminde olan bir diğer kullanım alanı ise, jeotermali sera çalışmalarıdır.

Ülke ekonomisine katkısı yanında optimum üretim koşullarında düzenli, kaliteli ve devamlılığının olması da tercih nedenidir. Son yıllardaki başarılı uygulamalar nedeniyle jeotermal kaynak kullanımı ülkemizde de artan bir hızla yaygınlaşmaktadır. Ülkemizde jeotermal kaynaklardan;

Konut, sera, termal tesis ısıtması, Elektrik üretimi, Termal turizm ve balneoloji, Endüstriyel uygulamalar, Isı Pompası ve Tarımsal kurutmada yararlanılmaktadır. Türkiye'de Ocak-2016 itibariyle doğrudan kullanım kapasitesi; 1033 MWt merkezi ısıtma, 420 MWt termal tesisler ve oteller gibi bireysel ısıtma, 770 MWt sera ısıtması, 1005 MWt 400 termal tesis ve spada balneolojik kullanım, 1,5 MWt tarımsal kurutma ve 42,8 MWt jeotermal ısı pompa uygulamaları olmak üzere 3272,3 MWt'a ulaşmıştır (Mertoğlu vd, 2015: 1-9) (Şekil 2.3) Ancak toplam potansiyel değeri esas alındığında kullanılabilir durumdaki kaynaktan yararlanmanın %20 düzeyinde olduğu görülmektedir.



Şekil 2.3. Jeotermal kaynak potansiyeli ve kullanımı (mta.gov.tr)

Bu haliyle Türkiye, jeotermal enerjinin doğrudan kullanımını açısından ABD, Çin, İsveç ve Almanya ile birlikte ilk 5 içerisinde olmak üzere dördüncü sırada yer almaktadır.

2.1.1. Jeotermal Kaynakların Elektrik Üretim Amaçlı Kullanımı

Jeotermal enerjiden elektrik üretimine ilk olarak 1974 yılında Kızıldere sahasında MTA Genel Müdürlüğü tarafından 0.5 MWe gücünde pilot bir türbinde deneme amaçlı olarak başlanmış, ticari anlamda ilk elektrik üretimi ise, 20 MWe kurulu güce sahip Kızıldere jeotermal santralinde 1984 yılında TEAŞ tarafından gerçekleştirilmiştir. Süreç içerisinde gerçekleştirilen geliştirme çalışmalarıyla ortaya çıkarılan potansiyel değerleri yatırımcıların ilgisini çekmiş, özellikle jeotermal enerji kullanımına yönelik taleplerdeki artışların da etkisiyle yapılan yatırımlar sonucunda Aydın-Germencik, Aydın-Salavatlı, Çanakkale-Tuzla, Aydın-Sultanhisar-Salavatlı, Kuyucak-Pamukören, Germencik-Hıdırbeyli, ve Germencik-Gümüşköy sahalarda kurulan santrallerde jeotermal enerjiden elektrik üretilmeye başlanmıştır. Ayrıca Kızıldere Jeotermal Santralinin atığı olan 140 °C'lik jeotermal akışkandan yararlanılarak Denizli-Sarayköy'de enerji üretimi yapılmaktadır. Ülkemizde bugün için 15 sahada işletmede olan 27 adet jeotermal santral, elektrik üretimine toplam 635,148 MW katkıda bulunmaktadır (Tablo 2.3).

Tablo 2.3. Elektrik üretilen alanlar ve işletme kapasitesi (epdk.org.tr)

İl / İlçe	Saha Adı	Firma	İşletme Kapasitesi (MWe)
Denizli / Sarayköy	Kızıldere	Zorlu Elek. Üret.	95
Manisa / Alaşehir	Alaşehir		45
Denizli / Sarayköy	Kızıldere	Bereket Enerji Üret.	6,85
Aydın / Germencik	Ömerbeyli	Gürmat Elek. Üret.	162,3
Aydın / Germencik	Hıdırbeyli/Bozköy	Maren	92
Aydın / Kuyucak	Pamukören	Çelikler Jeot. Enerji	67,53
			22,51
Aydın / Germencik	Gümüşköy	Gümüşköy Jeot.	13,2
Manisa / Alaşehir	Alaşehir	Türkerler Jeot. Enerji	24
Aydın / Sultanhisar	Salavatlı	Menderes Geot. Elek.	51,451
Çanakkale / Ayvacık	Tuzla	Tuzla Jeot. Enerji	7,5
Çanakkale	Babadere	MTN Enerji	8
Aydın	Yılmazköy	Kipaş Enerji	24
Denizli / Sarayköy	Tosunlar	Akça	3,807
Aydın	Umurlu	Karkey	12
Toplam			635,148

Bunun yanında jeotermal kaynaktan enerji üretmek üzere 11 sahada üretim lisansı alınmıştır. Bu sahalardan bazılarında santral inşası tamamlanmış olup yakın zamanda üretime geçilecektir. Diğerlerinde ise geliştirme çalışmaları ve santral inşaatları devam etmektedir. Dünyada jeotermal enerjiden elde edilen elektrik üretiminde, A.B.D. , Filipinler, Endonezya, Meksika ve İtalya ilk beş sırada yer alırken Türkiye Şubat 2016 itibariyle devreye alınan son santralle 8. sıraya yükselmiştir. (epdk.org.tr, 2016)

2.1.2. Jeotermal Kaynakların Isıtma Amaçlı Kullanımı

Son yıllarda giderek yaygınlaşan konut ısıtmacılığı yanında kurulan modern seralarda jeotermal enerjiden ekonomik olarak yararlanılmaktadır. Halen Türkiye'de Simav (Kütahya), Narlidere + Balçova, Dikili, Bergama (İzmir), Gönen, Güre, Bigadiç, Edremit (Balıkesir), Kızılcahamam (Ankara), Ömer-Gecek, Heybeli, Gazlıgöl, Sandıklı (Afyon), Kırşehir, Kozaklı (Nevşehir), Diyadin (Ağrı), Salihli (Manisa), Sarayköy (Denizli) ve Yozgat-Sorgun alanlarındaki jeotermal akışkan kullanılarak 19 yerleşim birimindeki ısıtma sistemlerinde 115.000 konut eşdeğeri merkezi ısıtma yapılmaktadır (Tablo 2.4).

Tablo 2.4. Isıtma Uygulaması Yapılan Alanlar ve Fiilen Isıtılan/Eşdeğer Konut Sayısı (mta.gov.tr)

Alan Adı	Sıcaklık	Konut	Alan Adı	Sıcaklık	Konut
Balıkesir-Gönen	80	2500	İzmir-Dikili	99	2500
Kütahya-Simav	167	8830	Nevşehir-	90	3000
Ankara-	80	2500	Ağrı-Diyadin	70	690
İzmir-Balçova-	125-	36000	Manisa-Salihli	94	7292
Afyon-Sandıklı	70	11500	Denizli-	140	2500
Kırşehir-Terme	57	1800	Balıkesir-	60	4881
Afyon-Ömer-Gecek	95	24600	Balıkesir-	96	1950
Balıkesir-Güre	55	1200	Yozgat-Sorgun	80	1500
İzmir-Bergama	60	450	Afyon-Heybeli	56,5	374
Afyon-Gazlıgöl	74	500			
TOPLAM					115.000

Ayrıca düşük sıcaklıklı jeotermal akışkanla; Afyon-Oruçoğlu Termal Resort tesisleri 48°C, Hatay-Kumlu Termal Tesisleri 37°C jeotermal akışkanla tabandan ısıtılmaktadır. Bolu-Karacasu Termal Tesisleri 44°C jeotermal akışkanla kısmi olarak, Rize-Ayder Kür Merkezi 55°C, Sivas-Sıcak Çermik Kaplıcaları 46°C ve Samsun-Havza Termal Tesisleri 54°C sıcaklığındaki jeotermal akışkanla ısıtılmaktadır. Haymana'da 45°C'lik jeotermal akışkanla tabandan cami ısıtması yapılmaktadır. Jeotermal kaynakların ekonomik uygulamalarından biri de sera ısıtmasıdır. Ülke genelinde toplam kapasite MTA Genel Müdürlüğü'nün Şubat 2016 verilerine göre 4.249.839 dönüme ulaşmıştır. (Tablo 2.5). Bu kapasitenin dağılımı: İzmir Dikili (850.000 m), Manisa-Salihli, Urganlı (592.000 m), Kütahya-Simav (265,000 m), Denizli-Kızıldere-Tosunlar (200,000 m), Şanlıurfa-Karaali (474,000 m), İzmir-Balçova (100,000 m) ve diğerleri şeklindedir (MTA, Mertoğlu ve diğ., 2015). Kurulan modern seralarda üretilen ürünler iç pazarda tüketildiği gibi yurt dışına da ihraç edilmektedir. Bu uygulamayla yakıt için ödenen dövizden tasarruf sağlanması yanında yapılan ihracattan döviz geliri de elde edilmektedir.

Tablo 2.5. Sera Isıtması Yapılan Alanlar ve Miktarları (mta.gov.tr)

Alan	Miktarı(m)	Alan Adı	Miktarı(m)
İzmir-Dikili	850.000	Afyon	244.000
Manisa-Salihli	422.000	Afyon-Sandıklı	410.000
Manisa-Urganlı	170.000	Afyon-Gazlıgöl	10.000
Kütahya-Simav-Eynal	265.000	Afyon-Heybeli	100.000
Denizli-Kızıldere-Tosunlar	200.000	Ağrı-Diyadin	22.000
Denizli-Yenicekent	53.566	Balıkesir-Hisaralan	4.500
Denizli-Sarayköy	276.189	Nevşehir-Kozaklı	67.000
Denizli-Gölemezli	184.168	İzmir-Seferihisar	1.000
Aydın-Gümüşköy-Salavatlı	174.000	Kırşehir-Mahmutlu	100.000
Aksaray-Sarıyahşi	40.000	Ankara-Kızılcahamam	500
Şanlıurfa-Karaali	474.000	Yozgat-Sorgun	25.000
İzmir-Balçova	100.000	Yozgat-Boğazlıyan	56.916
TOPLAM			4.249.839

2.1.2. Jeotermal Kaynakların Termal Amaçlı Kullanımı

Jeotermal enerji kaynaklarına sahip ülkelerin yerküre üzerindeki dağılımına bakıldığında lokalitelerinin tesadüfi olmadığı, bazı tektonik ve/veya aktif volkanik kuşaklar ile çok yakın ilişki içinde olduğu görülür. Etkin genç tektonizma ve volkanizmanın yaygın olduğu Ülkemiz de, bu kuşaklardan biri üzerinde yer almakta olup jeodinamiği gereğince kaynaklar ülkenin her yanına dağılmış durumdadır. Bu dağılımdaki yoğunlaşmalarda en belirleyici etmen, yapısal unsurlar ve volkanik etkinliktir. Türkiye, doğal boşalım halindeki kaynaklarıyla dünya ülkeleri arasında önemli bir konumdadır ve kaynak zenginliği bakımından dünyanın 7. ülkesidir. Ayrıca balneolojik amaçlı kullanımlar için sıcaklık alt sınırı 20 °C olarak kabul edildiği gözetildiğinde, debileri 2-500 l/s arasında değişen 600 kaynak grubuyla ülkemiz Avrupa’da birinci sırayı almaktadır. Gelişmiş ülkelerde insanlar, doğal çevre, uygun iklim, güneş, uygun alt ve üst yapı, etkin sosyokültürel çevre olanaklarına sahip termal tesislerden, hem sıcak suların şifa özelliklerinden yararlanarak tedavi olmak, hem de dinlenme, eğlence-spor amaçlı yararlanmaktadır. Bu şekildeki kullanım “Termal Turizm”, diğer tedavilerle birlikte uygulandığı takdirde “Sağlık ve Termal Turizm” olarak adlandırılmaktadır (Akkuş ve Alan, 2016: 38-39).

Jeotermal kaynaklar Ülkemiz Açısından her yıl giderek önemini artıracak olup, her yıl yeni sahalar açılması planlanmaktadır. Yerel yönetimler bu enerji kaynağının kullanımının gün geçtikçe farkına varmaktadır. Yakın zamanda salihli belediyesi konut ısınması için jeotermal kaynağı kullanmış olup (Tablo 2.4) giderek de yerel yönetimler açısından bakıldığında artacağı düşünülmektedir. Jeotermal enerjinin ülkemizde genel değerlendirilmesi (Tablo 2.6) aşağıda sunulmaktadır.

Tablo 2.6. Jeotermal kaynakların değerlendirilmesi (mta.gov.tr)

Elektrik Üretimi	635,148	MWe
Merkezi Isıtma (Şehir, Konut)	115.000	Konut Eşdeğeri(1033 MWt)
Kaplıca Tesisleri, Termal Oteller, Devre Mülk Tesislerinin Isıtılması	46.000	Konut Eşdeğeri(420 MWt)
Sera Isıtması	4249	Dönüm (770 MWt)
Jeotermal Isı Pompası	42,8	MWt
Tarımsal Kurutma	1,5	MWt
Toplam jeotermal ısı kullanımı	2267,3	MWt (252.000 konut eşdeğeri)
Kaplıca, termal tesis ve spada balneolojik kullanım	400	Adet (1005 MWt)(Yılda 18,5 Milyon Kişi)
Karbondioksit Üretimi	240.000	Ton/Yıl

2.1.2. Kullanılabilir Jeotermal Kaynakların Ülke Ekonomisine Katkısı

J

Jeotermal enerjinin doğrudan kullanımı ülkelerin ekonomisine önemli bir katkı sağlamaktadır. Tablo 2.7 ’deki verilere göre İzlanda ülke ısıtma sistemi için gerekli enerji ihtiyacının % 90’nını jeotermalden sağlamaktadır. Bunun yanında yerli ve yabancı ziyaretçilerden elde edilen turizm gelirlerinin ülkelerin ekonomilerine katkıları ciddi boyutlardadır.

Tablo 2.7. 2015 yılı Jeotermal enerjinin ülke ekonomilerine katkısı (Akkuş ve Alan, 2016: 24)

Ülke	Ekonomiye katkısı
İzlanda	Bina ısıtma %90
Japonya	2000 kaplıca, 5000 halk hamamları, 1500 otel, 15 milyon ziyaretçi/yıl
İsveç	Jeotermal ısı pompası kullanılarak ısıtılan bina %20
İsviçre	90,000 kurulu jeotermal ısı pompası (3 ünite/km)

Tunus	244 ha sera ısıtma
Türkiye	16 şehirde 115.000 konut ısıtması –toplam ünitenin yaklaşık
USA	1.4 milyon jeotermal ısı pompası (% 7.0 yıllık büyüme)

Türkiye'nin 2015 yılı Aralık ayı itibarıyla ulaştığı 16098,8 MWt kullanılabilir kapasitenin yıllık petrol eşdeğeri yaklaşık 12.122.400 ton olup ekonomik katkısı yılda yaklaşık 9.328 milyar dolardır. Mevcut elektrik üretiminin 1.720 milyar dolarlık ekonomik katkısı ile birlikte toplam 11.048 milyar ABD dolarına ulaşmaktadır. Bu potansiyelin 20 yıllık bir kullanımında, yaklaşık 242,44 milyon ton petrol eşdeğeri tasarruf sağlamak mümkün olabilecektir. Türkiye İstatistik Kurumu verilerine göre, Türkiye'nin 2009-2013 yıllarını kapsayan 5 yıllık dönemde enerji ithalatı için yaptığı harcama 238,5 milyar dolardır. 2015 yılının 8 ayında enerji ithalatı için ödenen döviz ise yaklaşık 37 milyar dolar oldu. Ülkemizde yaşanan enerji sorunu ve enerji ithalatı için yapılan harcamanın parasal büyüklüğü dikkate alındığında jeotermal enerji potansiyelinin sağladığı katkının küçümsenmeyecek bir düzeyde olduğu görülmektedir (tüik.gov.tr, 2015).

2.2. Biyokütle Enerji Kullanımı

Biyokütle geliştirme projelerinin amacı, kombine yanmayı gerçekleştirmek için geleneksel yakıtın bir kısmını biyokütle ile değiştirerek enerji üretim sektöründe biyokütlenin kullanılmasının mümkün olup olmadığını belirlemektir. Biyokütleden elektrik üretimi yakın gelecekte umut verici bir yöntem olarak bulundu. Dünya biyokütle üretimi yılda 146 milyar mt (metrik ton), çoğunlukla yabancı bitki artışı olarak tahmin edilmektedir. Gelişmekte olan ülkelerde biyokütle birincil enerji tüketiminin % 35'ini oluşturuyor ve dünya toplamını birincil enerji tüketiminin %14'üne yükseltiyor. Gelecekte, biyokütle, ülkeleri sera gazı azaltma hedeflerini gerçekleştirmekte yardımcı olmakla birlikte, maliyet etkin ve sürdürülebilir bir enerji kaynağı olma potansiyeline sahiptir. 2050 yılına gelindiğinde, dünya nüfusunun %90'ının gelişmekte olan ülkelerde yaşayacağı tahmin edilmektedir. Biyokütle enerjisi, insanlığın en eski enerji kaynaklarından biridir. Biyokütle, elektrik üretimi, evlerin ısıtılması, araçlara yakıt verilmesi ve endüstriyel tesisler için proses ısısı sağlanması da dahil olmak üzere çeşitli enerji ihtiyaçlarını karşılamak için kullanılır. Biyokütle yakıtlarından gelen enerji, elektrik, kereste ve ahşap ürünler ile kâğıt hamuru ve kâğıt endüstrisinde kullanılmaktadır.

Biyokütle direkt olarak (Örneğin, Isıtma ve pişirme için odun yakma) veya dolaylı olarak bir sıvı veya gazlı yakıt (Örneğin, Şekerli kamışına ait alkol veya hayvan atıklarından biyogazlara dönüştürme) kullanılabilir. Yakıldığında biyokütleden elde edilebilen net enerji, yeşil ahşap için yaklaşık 8 MJ / kg, kuru bitki maddesi için 20 MJ / kg, metan için 55 MJ / kg, kömür için yaklaşık 27 MJ / kg'dır. Bitki yağları, biyodizel, biyogaz ve etanol başarıyla kullanılmaya başlandı ve hâlihazırda kullanılmaktadır. Yenilikçi sentetik yakıtlar, dönüşüm teknolojilerindeki yeni gelişmelere ve yakıtlara dönüştürme teknolojileriyle ilgili: Gazlaştırma, piroliz ve benzene, dizel ve hidrojene, metanol, ve bunların biyokütleden olanakları, biyokütle karbon ve hidrojen kaynağı olarak düşünülmektedir (Balat ve Ayar, 2005: 931-940).

Belediyeler özellikle toplu taşıma araçlarında biyoyakıt kullanımı sağlamalı ve teşvik etmelidir. Bu durum hem daha çevreci olup hem de ekonomik olarak katkısı oldukça fazla olmaktadır. Özellikle belediyeler evsel atıklardan (çöp atıklardan) biyoyakıt üretebilme açısından büyük potansiyele sahiptirler. Ayrıca evsel atık yağların belediyeler tarafından toplanması sonucu biyoyakıt üretimi yapılmaktadır. İstanbul Büyükşehir Belediyesi ve Yıldız Teknik Üniversitesi tarafından yapılan "Atık Yağlardan Süperkritik Ortamda Biodizel Üretimi ve Belediye Otobüslerinde Kullanım Olanaklarının Araştırılması" adlı proje vasıtasıyla bu çalışma İBB sosyal tesislerinde toplanan atık yağlar ile hayata geçirilerek biyoyakıt üretimi sağlanmıştır. Burada ki dikkate alınması gereken durum toplanacak yağ miktarı ve yağın içerisindeki suyun ayrıştırıldıktan sonra kalan saf biyodizel üretimidir. Avrupa Ülkelerine ve Amerika Birleşik Devletlerine bakıldığında biyoyakıt üretiminde üniversitelerden teknik destek alarak, bu gelişmiş ülkeler toplu taşıma araçlarında biyoyakıtı tercih etmektedirler. Son yıllarda ise daha çok yenilenebilir enerji kaynaklarını ve enerji verimliliğini içeren programlar çerçevesinde toplu taşımacılıkta kullanılan otobüslerde biodizel kullanımını başlatılmıştır. Örneğin İtalya'nın Roma

şehri 2008 yılı sonuna kadar 2800 halk otobüsünün 200 tanesinde biyoyakıt kullanmıştır. Helsinki 2010 yılına kadar 1400 belediye otobüsünün 700 tanesini, ABD eyaletlerinde bakıldığında Orlando vb. 2008 yılında 290 halk otobüsünü ve farklı olarak Güney Florida 2008 yılında 10 lokomotifli bir trende biyoyakıt kullanmıştır (Akgün, 2009: 1-28).

Tablo 2.8. Türkiye Biyoyakıt Üretimi Mevcut Durum (Türkyılmaz ve Özgiresun, 2013: 150)

Tesis Sayısı	: 3 Adet
Kurulu Kapasite	: 149,5 milyon lt (0,15 milyar lt)
2011 Yılı Üretimi	: 30 milyon lt'den az
Kullanım Zorunluluğu	: 1 Ocak 2013'te başladı
2013'te harmanlanacak Miktar	: 54 Milyon lt

149,5 milyon litre biyoyakıt üretimi ülkemizin benzin tüketimimizin % 7'sine karşılık gelmektedir. Ancak ÖTV (Özel Tüketim Vergisi) muafiyeti ve harmanlama zorunluluğu oranı çok düşük (%2) olması nedeniyle kurulu kapasite kullanılamamaktadır. Türkiye'nin Şeker Pancarına Dayalı Biyoyakıt Üretim Kapasitesi, Gıda ve yem dengesi gözetilmek koşulu ile sadece şeker pancarı tarımına dayalı biyoyakıt potansiyelimiz benzin tüketimimizin tümünü karşılamaktadır.

Türkiye'de Biyodizel durumu ise şu şekilde özetlenebilir. Yerli hammadde ile üretilen biyodizelin %2'lik harmanlama dilimi ÖTV'den muaf olmaktadır. İthal hammaddeyle üretilen biyodizele 0,91 TL/lt ÖTV uygulanmaktadır. EPDK Raporlarına göre 36 Lisanslı tesis olmasına rağmen 1 tesis üretim yapmaktadır. Firma tüm yurttan aspir ve kanola sözleşmeli tarımı yaparak hammadde temin etmektedir. İthal Hammadde ile üretilen biyodizelin ülkeye hiçbir katma değeri bulunmamakta olup, sadece sanayici kazanmakta ve ithalat yapılan ülkenin çiftçisi desteklenmiş olmaktadır. Mutlaka yerli hammadde ile üretim yapılmalıdır. 2014'ten itibaren motorine %1 biyodizel harmanlanması zorunlu olacaktır. Bu değer 2015'te %2, 2016'da % 3 olarak uygulanacaktır. Planlı yapılacak bitkisel yağ üretimiyle 1 milyon ton civarında biyodizel üretim potansiyeli mevcuttur. Ayrıca atık bitkisel yağlar kesinlikle bu kapsamda değerlendirilmelidir.

Bazı belediyelerin son yıllardaki girişimleriyle çöpten biyogaz üretimi örnekleri bulunmaktadır. Atık sudan üretim yapan ve işletmede olan tesislerin yanı sıra özel sektöre ait özellikle hayvansal atıkları kullanan tesislerin işletmeye alınması süreci yaşanmaktadır. Bununla birlikte sektörde beklenen gelişme sağlanamamıştır. 6 Ocak 2011'de yasalaşan teşvik sistemine göre uygulanan biyogazdan üretilen elektriğin 13,3 cent/kWh alım garantisi pek çok proje için ekonomik bir değer değildir. Örneğin Ankara Belediyesi Mamak ilçesinde kurulan biyogaz tesisi ile evsel çöp atıklarından 20 bin evi aydınlatmakta ve atık ısı ile de birçok sera ısıtılmaktadır. Bu tür uygulamalar belediyeler tarafından artırılarak ülkemiz ekonomisi desteklenebilmektedir.

TÜBİTAK – MAM tarafından 2009 yılında yapılan bir çalışmaya göre; Türkiye'nin hayvansal atıklara dayalı Biyogaz potansiyeli: 1,8 milyon TEP (Ton eşdeğer petrol) (21 milyar kWh = 2400 MW) ve Belediye Atıkları, Enerji bitkileri, Organik Sanayi Atıkları vb. hammaddelerle Türkiye'nin Biyogaz potansiyeli: en az 35 milyar kWh = 4.000 MW olarak belirlenmiştir (Türkyılmaz ve Özgiresun, 2013: 155-158).

2.3. Diğer Alternatif Enerji Kaynakları Kullanımı

Diğer alternatif yenilenebilir enerji kaynaklarından olan Rüzgâr, Güneş ve Hidroelektrik enerjilerinin belediyeler tarafından yatırım bazlı kullanımı bulunmamakta olup bu tür enerji santrallerinin kurulum maliyeti çok yüksek olması nedeniyle özel sektör veya devlet eliyle kurularak işletilmektedir. Ülkemiz bu enerji kaynakları açısından çok zengin bir potansiyele sahip olmasına rağmen yeterli yatırımlar bu enerji sahalarına yapılamadığından tam potansiyel ile kullanılamamaktadır. Türkiye'den daha az su, rüzgâr, güneş ve jeotermal enerjiye sahip olan Almanya,

2025'li yıllardan sonra tüm NGS'lerini (Nükleer güç santrali) kapatarak enerji sorununu yenilenebilir enerji ile çözebilmeyi hedeflemektedir, Türkiye'ye bu açıdan bakıldığında bu tür bir hedefi ortaya koymaması için herhangi bir neden bulunmamaktadır. Ama bu gerekçelendirme tek başına yetmeyeceği için, tıpkı güneş enerjisinde olduğu gibi hiçbir önyargıya tabi olmadan, rüzgârdan elektrik enerjisi elde etme sorunu üzerinde de yoğunlaşmak gerekmektedir. Bu alanda öngörülen potansiyelin sadece yüzde 5'inin kullanılmasına rağmen bugün Türkiye rüzgâr santrallerindeki artış oranı bakımından dünyada birinci sırada yer almaktadır (Alptekin, 2014;12). Şu an Türkiye'de halk arasında "rüzgâr gülü" olarak tanımlanan "Rüzgâr Enerjisi Santrallerinin (RES) 2.260 Megawatt olan kurulu gücünün, 2023 yılında 20.000 MW'a çıkarılması hedeflenmektedir. Türkiye'nin bu konudaki potansiyellerini ortaya koyması açısından bir "Rüzgâr Potansiyel Atlası" da oluşturulmuş durumdadır. Buna göre, Türkiye'nin toplam rüzgar enerjisi potansiyeli 48.000 MW olarak tespit edilmektedir (worldbank.org.tr, 2017). Türkiye'de bu konuda elimizde var olan en somut veri, rüzgârda tam kapasite kullanımının yıllık ortalama 3.000 saat olduğu bilinmektedir. Bu noktadan yola çıkarak ülkemiz potansiyeli Almanya'nı %50 fazlasına denk gelmektedir. Bakıldığında Türkiye'nin büyük bir bölümünün rüzgâr enerjisi potansiyeline sahipken bazı somut adımlar atılsa da ve lisanssız rüzgâr enerji santrallerinin kurulmasına izin verilmiş olsa da tam olarak faydalanamamaktadır.

Güneş Enerjisi kullanımında ülkemiz yalnızca 6,0 MW 'lık ile dünya da 29. sırayı almaktadır. Bu durumun, şimdilerde ülkemizde planlamaya alınan büyük solar enerji tarlaları ile (örneğin Konya-Karahisar'da 3.000 MW kurulu gücündeki tarla) yeni bir aşamaya geçtiğini bilinmektedir. Türkiye, Avrupa'da en fazla güneş ışınımı alan ülkeler arasında 2. Sırada yer almaktadır. Metrekare başına ışınım miktarı ortalama 1.300 kWh (Almanya: 900 kWh). Yılda toplam 2.640 saat güneşlenme kapasitesi bulunan ülkemizde bu, 380 milyon MWh'lık enerji kapasitesi anlamına gelmektedir. Bu kapasiteyi enerjiye dönüştürmek için uygun olabilecek alan ise 4.600 km² olarak tespit edilmiştir. 380 Milyon MWh, en az 10 adet Akkuyu NGS 'ye eşdeğer olmaktadır.

Bu rakamların, enerji için bir yılda ortalama 60 milyar doları dışarıya (döviz olarak) ödemek zorunda olan ülkemiz için olağanüstü olduğu görülmektedir. Anlaşılacağı gibi ülkemiz büyük bir güneş enerjisi potansiyeline sahiptir. 62. Hükümet kararı ve 6 milyar dolarlık yatırımla Konya bölgesinde 3.000 MW Kurulu gücünde, dünyanın en büyük solar tarlası kurulması projesi üzerinde çalışmalar devam etmektedir. Bu girişim güneş enerjisinin kullanımı açısından çok önemli bir adım olup devamı sağlanmalıdır. Ayrıca bireysel girişimler yani kişilerin kendi çatıları üzerine küçük güneş santralleri kurarak kendi elektriklerini üretmeleri sağlanmalıdır. Bu noktada yerel yönetimler teşvik ve bilgilendirme anlamında devreye girebileceği gibi kendi kurumlarında güneş enerjisinden elektrik üretiminin sağlanması durumu düşünülmelidir.

Türkiye'de yerli elektrik üretiminin % 24,2'si hidroelektrik santraller vasıtası ile elde edilmektedir. Hidroelektrik üretmeye hazır tesislerinin kurulu gücü 18.850 MW olup bunun Türkiye'nin toplam kurulu gücü içindeki payı yaklaşık %34 olmaktadır. Şu an için 285 barajı kapsayan bu HES kapasitesinin yaklaşık %38'i, 7.172 MW'lık kurulu güçle özel sektöre aittir. Aktüel enerji politikası temelinde gelecek 10 yıl sonrasında HES'lerin toplam kurulu güç içindeki oranının (34.246 MW'lık kurulu güçle) yaklaşık %36'ya yükseleceği tahmin edilmektedir. 2010 yılı itibarı ile proje yada inşaat aşamasında olan yaklaşık 1.100 adet HES ile yakın gelecekte 20.000 MW'lık kurulu güç kapasitesi yaratılarak bununla yılda 70.000 GWh/Yıl elektrik üretilmesi hedeflenmektedir. Söz konusu potansiyellerin kullanılabilir hale gelmesi için 2023 yılına kadar her yıl 3.000 MW'lık ilave hidroelektrik enerji yatırımı yapılması gerekmektedir. Bu ise, yılda yaklaşık 4 milyar dolarlık finansmanın bu işe ayrılması anlamına geliyor. Hidroelektrik potansiyelin geliştirilmesi için hazırlanan tüm projelerin yatırım maliyeti ise yaklaşık 40 milyar olarak hesaplanmaktadır (Alptekin, 2014;12).

3. YENİLENEBİLİR ENERJİ KULLANIMININ MALİYETİ VE GETİRİLERİ

Enerji üretimindeki giderleri direkt (dolaysız) ve dışsal giderler olarak ayırt edilmektedir. Direkt giderler, söz konusu enerjinin tesislerdeki üretim maliyetini ifade etmektedir. Buna mikro maliyet de diyebiliriz. Dışsal giderleri ise, ilgili enerji kaynaklarının makro kullanımı dolayısıyla oluşan ve enerji fiyatı üzerinden finanse edilemeyip toplum tarafından karşılanan giderlerdir. Örneğin;

kullanılan enerji üretim tekniğinin olası çevreyi kirletmesinin yol açacağı maliyetler böylesi giderlerdendir.

Yenilenebilir kaynaklardan enerji üretiminin başlangıçta, yani gelişme döneminde fosil hammaddelerden elde edilen enerjiye göre daha fazla gidere neden olmasını normal karşılamak gerekmektedir. (başlangıçtaki yatırımlara destek sübvansiyonları, yeni enerji dağıtım ağlarının kurulması, yeni enerji depolama sistemlerinin kurulması vs.). Ancak, 2015 yılında ortalama 13,1 Cent/kWh olması beklenen yenilenebilir kaynaklardan üretilen elektrik maliyetinin, 2050 yılında 6,3 Cent/kWh'e düşeceği tahmin ediliyor. Her iki alanın, 2020-2030 yılları arası, gider açısından bir eşitlik noktasına erişecekleri ifade ediliyor. Bu noktadan itibaren, yenilenebilir kaynaklardan enerji üretimi giderek daha tasarruflu duruma gelecek ve enerjinin %100 alternatif kaynaklardan sağlanacağı beklenen 2050 yılına kadar; Örneğin, Almanya'da (2010-2050 yılları arası itibarı ile fosil kaynaklardan enerji üretimine göre) 567 milyar € gider tasarrufu sağlanması beklenmektedir. Buradan çıkan sonuç, yenilenebilir enerji kaynaklarından elde edilen elektrik, sadece geleceğin enerji ve ekoloji sorununa cevap vermekle kalmıyor, bu cevap aynı zamanda ekonomik de olmaktadır (Alptekin, 2014;36).

Tablo 2.9. Enerji Kaynaklarının Karşılaştırılması (Alptekin, 2014;36)

Kaynak	Dışsal/ Yerel	Ömrü (Yıl)	İstihdam Kişi/Yıl- TWh)	Yatırım Maliyeti (US- \$/kW)	Üretim Maliyeti (US-Sent/kWh)
<i>Petrol</i>	Dışsal	40 – 45	260	1.500 - 2.000	5,0 – 6,0
<i>Kömür</i>	Dışsal/Yerel	200 – 250	370	1.400 - 1.600	3,5 – 5,0
<i>Doğalgaz</i>	Dışsal	60 – 65	250	600 – 700	3,5 – 4,0
<i>Nükleer</i>	Dışsal	-	75	3.000 - 4.000	7,5 – 12,0
<i>Hidrolik</i>	Yerel	-	250	750 – 1.200	2,5 – 7,5
<i>-Küçük HES*</i>	Yerel	-			4,0 – 10,0
<i>-Büyük HES*</i>	Yerel	-			2,0 – 8,0
<i>Rüzgar</i>	Yerel	-	918	1.000 – 1.200	3,5 – 4,5
<i>Güneş</i>	Yerel	-	7.600	Yüksek	5,0 – 6,0
<i>Jeotermal</i>	Yerel	-			3,0 – 4,0
<i>Dalga*</i>	Yerel				8,0 – 20,0
<i>Akıntı*</i>	Yerel				8,0 – 15,0

Yenilenebilir enerji kaynaklarının (toplamında) fosil ve nükleer enerji kaynaklarına göre istihdam, yatırım ve üretim maliyetleri açısından açık olarak daha iyi olduğu görülmektedir. Jeotermal sektörde diğerlerinde olduğu gibi “kıyaslanabilir” veriler bulunmamaktadır; ancak buradaki yatırım maliyetlerinin de “sürdürülebilir” olduğu bilinmektedir. Güneş enerjisi tekniğinin maliyetinin göreceli olarak biraz yüksek olduğu da açıktır. Ancak bu konuda üretim fiyatları, özellikle Çin'den gelen baskı ile son yıllarda oldukça düşmektedir. Örneğin 2011 yılı fiyatlarında önceki yıllara göre olan %40'lara yakın oranda ucuzlama şimdiye kadar trendinden bir şey kaybetmediğini göstermektedir. Bu gelişme, genelde Avrupa ve Amerika'da giderek artan bir şekilde Güneş Enerjisi Tarlaları şeklinde büyük yatırımlarda, Almanya özelinde –Solar Termik Santrallere ek olarak- kişiye ait konutlarda Güneş Panellerine yapılan yatırımların artmasını ifade etmektedir. Bu artışların, aynı zamanda devlet tarafından “dikkate değer” sübvansiyonlar ve teşviklerle desteklenmesinden de ileri geldiğini belirtilmelidir. Tablo detaylı incelendiğinde ülkemiz gibi özellikle bol miktarda jeotermal ve rüzgâr enerjisine sahip olan bir ülke için fosil kaynaklarında dışsal maliyetleri dikkate alındığında ilk yatırım maliyetleri sağlanabilirse uzun vadede yenilenebilir enerji kullanımı açısından avantajlı konuma geçeceği anlaşılmaktadır.

Ülkemiz açısından bakıldığında kısa vadede en önemli yenilenebilir enerji kaynağı olarak jeotermal ve biyokütle enerjisi getirileri dikkate alındığında;

Zengin jeotermal potansiyelimizin tamamının harekete geçirilmesi halinde, bütünleşmiş kullanımlarla birlikte, 1000 MWe) (yılda 8 milyar Kwh elektrik (3.000.000 konutun ihtiyacına denktir) (Net 800 milyon \$ gelir) 500.000 konut eşdeğeri ısıtma (Yılda 1 milyar m³ doğalgaz ithali önlenmiş olacaktır. Yılda 400 milyon \$ döviz tasarruf), 30.000 dönüm sera ısıtması, 30.000 kişiye istihdam 600 milyon ABD Doları net gelir sağlanacaktır, 400 adet termal tesis; 1.000.000 yatak kapasitesi, 250.000 kişiye istihdam, 5 Milyar ABD Doları net gelir. Yılda toplam 6,8 Milyar \$ net gelir sağlanacaktır.

Biyoyakıt kullanımının (%2'lik) ülkemiz ekonomisine katkısı ise incelendiğinde; Hammadde Talebi; 42,8 Milyon \$, Ham Petrol İthalatında Azalma; 2,1 milyon varil, İstihdam; 2.850'si tarımda, 35'i sanayide, 2.885 kişiye doğrudan, 350 kişiye dolaylı, Ulaştırma Sektörüne Katkı; Elde edilen biyoyakıtın taşınması ile 1,4 milyon \$, Yüksek Proteinli Yem (Biyoyakıt tesislerinin artışı olarak elde edilen 106.080 ton yem olmasaydı, bu miktardaki yemin üretilmesi için 10.000 hektar alana ihtiyaç duyulacaktır); Ekonomik değeri 30,7 Milyon \$, Yeni Vergi İmkânları; Sadece yem piyasasından 2 milyon 456 bin \$ yeni vergi imkânı Ayrıca yemin nakliyesinden 2,06 Milyon \$, Hizmet Sektöründe İş Hacmi Genişlemesi; Hizmet sektöründe 2,8 milyon \$, ayrıca çevrenin korunması ile 119.500 ton CO₂ tasarrufu sağlanmış olacaktır. Görüldüğü üzere bu iki kaynağın özellikle tam kapasite kullanımı ile ülkemiz cari açığı azalacağı gibi yerli istihdam ve gelirler artmaya devam edecektir. Yukarıda bahsi edilen biyokütle üretimi %2 'lik paya denk gelmektedir. Tam pay kullanımı ile ülkemizin petrol ihtiyacını karşılayacak düzeydedir.

Diğer potansiyel değeri yüksek enerji, kaynaklarında bakıldığında bu bölümün başında bahsedildiği üzere ilk yatırım maliyetlerinden sonra yaklaşık bir 50 yıl civarı kendini amorti etmekte ve mali getiri sağlamakta ayrıca dışsal maliyetleri ortadan kaldırmaktadır. Bu nedenle ülkemizde bütünleşmiş yenilenebilir enerji tesisleri kurularak daha temiz ve çevresi enerji üretimi sağlanmalı ve dışa bağımlılık azaltılarak cari açık düşürülmelidir.

Yerel yönetimler açısından bakıldığında önceki bölümlerde değinildiği üzere özellikle jeotermal enerji konut ısıtması ve elektrik üretimi, biyokütle enerji ise yakıt olarak toplu taşıma araçlarında kullanılması özellikle belediyelere önemli getiriler sağlayacağı gibi daha temiz ve çevreci bir şehir sunacak olup bölge kaynakların kullanılmasını ve belde nüfusunun istihdamı bu enerji santrallerinde istihdam edilmesi durumu oluşturulup şehrin her yönden gelişmesi yenilenebilir enerji kaynakları tarafından sağlanmaktadır.

4. SONUÇ VE ÖNERİLER

Ülkemizin sahip olduğu temiz enerji potansiyeli çok yüksektir. Fakat bu kaynaklardan etkin yararlanamama ve fosil yakıtların kullanımının getirdiği sorunlar oldukça fazladır. Bu sorunlara getirilebilecek çözüm önerileri, aşağıda belirtilen en önemli aktörlerden biri olan yerel yönetimler dikkate alınarak maddeler halinde verilmiştir.

Enerji verimliliği ve tasarrufunda gözüken en açık sorun “ülkemiz genelinde tüketilen enerji seviyesinin çok yüksek olması” şeklinde tanımlanabilir. Çözüm önerileri bakıldığında alt kısımda bahsedilmiştir.

Yüksek bir jeotermal kaynak kapasitesine sahip ülkemizde yerel yönetimler özellikle konut ısıtmalarında bu ucuz ve çevreci enerjiden yararlanmalı ayrıca bunun yanında elektrik üretimi potansiyeli olarak da yüksek olan jeotermal enerji sahaları kurmak için gerekli yatırımları yapmalıdırlar. Örnek olarak Manisa-Salihli belediyesi konut ısıtmasında jeotermal enerji kaynağını kullanmaktadır.

Isıtma ve soğutma amaçlı yenilenebilir enerji kaynaklarının kullanımının yaygınlaştırılması (Örnek olarak güneş enerjisi destekli ısı pompalı iklimlendirme sistemleri), Sıcak su ihtiyacının kesinlikle güneş enerjisi gibi yenilenebilir enerjilerden karşılanması (Örnek olarak yeni yapılan binalarda ve havuzlarda kullanım ruhsatı alınabilmesi için sıcak su ihtiyacının güneş enerjisinden

kullanıldığı gösterilmeli), ayrıca özel taşıtların yanında, şehir içi ulaşımda yer alan otobüslerin fosil yakıt kullanımına bağlı olarak neden oldukları hava kirliliği ve küresel ısınmaya neden olan karbondioksit emisyonları kirliliğe neden olmaktadır. Bu sebeple alternatif yakıt çeşitlerinden biri olan biyoyakıt ile şehir içi hava kirliliğinin azaltılması amacıyla çöp ve arıtma tesisi çamuruyla çalışabilecek bir biyogaz tesisinin kurulması ve şehir içi otobüs taşımacılığında biyogazla çalışan otobüslerin temin edilmesi, bu biyogaz tesisinde elde edilecek organik biyokütlenin arazide kanola ve aspir gibi biyodizel eldesinde kullanılabilen bitkilerin üretiminde gübre olarak kullanılması ve biyodizel üretilerek bu yakıtın vapurlarda kullanılması çözüm olarak önerilmektedir. Yukarıdaki soruna ek olarak çöp sorunu ve depolama sahası açısından;

Tonlarca katı atığın (çöpün) sağlıklı şartlarda depolanması sorunu, Bu kadar çöp için kentsel alanlarda uygun uzaklıkta ve uygun fiyatlarda arazinin temin edilebilirliği, Depolama esnasında atmosfere atılmasına engel olunamayan ve karbondioksit göre 26 misli daha tehlikeli olan metan gazı emisyonları, Depolama sahası sızıntı suları ve gaz emisyonlarının çevre halkı için yarattığı riskler gözlenmektedir. Bu sorunlara çözüm önerileri çöpün depolama yerine biyogaz tesisinde hemen işleme alınması ve depolama sorununun tamamen ortadan kaldırılması, sızıntı suyunun önüne geçilmesi ve böylece maliyetlerin azaltılması ve değerli atıkların (enerji, gübre gibi) toplanarak faydalı hale getirilmesi şeklinde verilebilir.

Son olarak kentsel arıtma tesisinde devasa bir elektrik (enerji) kullanımı söz konusudur. Arıtma tesisinin biyolojik çamur ve çöplerinden elde edilecek olan biyogazın kojenerasyon ünitelerinde yakılması ile elde edilecek elektrik bu sorunu tamamen ortadan kaldırabilir. Ülkemizde saptanan enerji kullanımı ile ilgili bu sorunların tümünün çözümünde farklı ölçeklerde konuya dâhil olabilecek aktörlerin başlıcaları; ulusal yönetim, yerel yönetimler, sivil toplum kuruluşları, meslek odaları, sanayi kuruluşları, eğitim kurumları ve kullanıcılar olarak sıralanabilir. Ancak kapsamlı bir etkileşim matrisi içinde kural koyucu, uygulayıcı ve denetleyici olarak daha toparlayıcı bir role sahip olabilecek yerel yönetimlerin sorunlara müdahale imkânı çok daha fazladır. Bu yüzden, bildiride yerel yönetimler tarafından uygulanabilirlik temel alınarak çözüm önerileri sunulmuştur.

Elde edilen son veriler göstermektedir ki ülkemiz artık ürettiği enerjiden daha fazlasını tüketme noktasına gelmiştir. Ayrıca, üretilen bu enerjinin çoğunlukla fosil kaynaklı olması küresel ısınma, çevre kirliliği vb. gibi sorunları beraberinde de getirmektedir. Bu kapsamda bu çalışmada, Ülkemizin enerji tüketimine yönelik sorunlar geniş açıyla ele alınarak getirilebilecek çözüm önerileri irdelenmiştir. Sürdürülebilir gelişmenin gerçekleştirilebilmesi için sürdürülebilir enerji kullanımı, ancak yerel ve yenilenebilir enerji kaynaklarının kullanımının artırılması ile mümkün olabilecektir. Yenilenebilir enerji kaynaklarının kullanılması ile sera gazlarının azaltılması sağlanabilecek, ayrıca enerjinin dışa bağımlılığı azaltılacaktır. Ülkemiz içerisindeki hedef, var olan yerel enerji kaynaklarından enerji üretiminde en fazla oranda yararlanmaktır. Ayrıca, toplum bilincinin artırılması, yenilenebilir enerji kaynaklarından üretimin ve üretilen enerjinin kullanımının çoğaltılması gerekmektedir.

Sonuç olarak, gözlemlenen sorunların çözümünde başlıca etkin olabilecek aktör yerel yönetimlerdir. Yerel yönetimler; üniversiteler, sivil toplum kuruluşları, bilinçlendirilmiş sanayi kuruluşları ve halk ile ortak çalışarak kısa zamanda bu sorunları çözebilir.

5. KAYNAKLAR

Akkuş, İbrahim – Alan, Hüseyin (2016), Türkiye'nin Jeotermal Kaynakları, Projeksiyonlar, Sorunlar ve Öneriler Raporu, TMMOB Türkiye Jeoloji Mühendisleri Odası, Ankara.

Öztürk, Harun K. - Yılcı, Ahmet. - Atalay, Öner. (2007), Past Present And Future Status Of Electricity In Turkey and The Share Of Energy Sources, Renewable and Sustainable Energy Reviews, Cilt 11, Sayı 2, Şubat, s. 183-209.

Mahmutoğlu, Abdulkadir. - Seçer, Ferruh. (2009), Çevre Açısından Jeotermal Enerji Kullanımı Ve İl Özel İdarelerinin Sorumlulukları, Aksaray Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt 1, Sayı 2, Temmuz, s. 9-23.

Çukurçayır, Akif M. - Sağır, Hayriye. (2008), Enerji Sorunu, Çevre ve Alternatif Enerji Kaynakları, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, sayı 20, s. 257-278.

Tayş, Şafak (2012), Türkiye’de Elektrik Üretiminde Kullanılacak Yakıt Türlerinin Değerlendirilmesine Yönelik Bir Karar Modeli Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Teknik Üniversitesi, İstanbul.

Topcu, Y. I. - Ulengin, F. (2004), Energy For The Future: An Integrated Decision Aid For The Case Of Turkey. Energy, Cilt 29, Sayı 1, Aralık, s. 137-154.

(<http://web2.boun.edu.tr/meteoroloji/yenerji.php>, 03.05.2017).

Kahraman, Cengiz - Kaya, İhsan. (2010), A Fuzzy Multicriteria Methodology For Selection Among Energy Alternatives, Expert Systems with Applications, Cilt 37, Sayı 9, s. 6270-6281.

Ulutaş, Berna H. (2005), Determination Of The Appropriate Energy Policy For Turkey, Energy, Cilt 30, Sayı 7, Haziran, s. 1146-1161.

Topal, Murat. - Arslan, Işıl E. (2008), Biyokütle Enerjisi ve Türkiye, VII. Ulusal Temiz Enerji Sempozyumu, s.17-19.

Karayılmazlar, Selman. - Saraçoğlu, Nedim. - Çabuk, Yıldız. - Kurt, Rıfat. (2011), Biyokütlenin Türkiye’de Enerji Üretiminde Değerlendirilmesi. Bartın Orman Fakültesi Dergisi, Sayı 19, s. 63-75.

(<http://www.enerji.gov.tr/tr-TR/Sayfalar/Biyokutle>, 05.05.2017)

Mucuk, Mehmet. - Uysal, Doğan. (2009), Türkiye Ekonomisinde Enerji Tüketimi Ve Ekonomik Büyüme, Maliye Dergisi, Sayı 157, s. 105-115.

Yanar, Rüstem. - Kerimoğlu, Güldem. (2011), Türkiye’de Enerji Tüketimi, Ekonomik Büyüme ve Cari Açık İlişkisi, Ekonomi Bilimleri Dergisi, Cilt 3 Sayı 2.

Aydın, Fatma F. (2010), Enerji Tüketimi ve Ekonomik Büyüme. Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Sayı 35, s. 317-340.

Uzunöz, Meral. - Akçay, Yaşar. (2012), Türkiye’de Büyüme ve Enerji Tüketimi Arasındaki Nedensellik İlişkisi: 1970-2010, Journal of Institute of Social Sciences, Cilt 3, Sayı 2, s. 1-16.

Altıntaş, Halil. (2013), Türkiye’de Birincil Enerji Tüketimi, Karbondioksit Emisyonu Ve Ekonomik Büyüme İlişkisi: eş bütünleşme ve nedensellik analizi, Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Cilt , Sayı 1.

Özata, Erkan. (2010), Türkiye’de Enerji Tüketimi ve Ekonomik Büyüme Arasındaki İlişkilerin Ekonometrik İncelemesi.

Aydın, Murat. (2016), Enerji Verimliliğinin Sürdürülebilir Kalkınmadaki Rolü: Türkiye Örneği.

(<http://www.bp.com/en/global/corporate/energy-economics/statistical-review-of-world-energy.html>, 20.02.2017)

(<http://www.tuik.gov.tr/UstMenu.do?metod=temelist>, 20.02.2017)

(<http://www.epdk.gov.tr/>, 03.05.2017)

Balat, Mustafa. - Ayar, Günhan. (2005). Biomass Energy In The World, Use Of Biomass and Potential Trends. Energy Sources, Cilt 27, Sayı 10, s. 931-940.

Mertoğlu, Orhan. - Şimşek, Şakir. - Başarır, Nilgün. (2015), Geothermal Country Update Report Of Turkey (2010-2015), In World Geothermal Congress, paper (No. 01046).

(<http://www.mta.gov.tr/v3.0/>, 05.05.2017).

Akgün, Nalan. (2009), Atık Yağlardan Süperkritik Ortamda Biodizel Üretimi ve Belediye Otobüslerinde Kullanım Olanaklarının Araştırılması, Yıldız Teknik Üniversitesi, İstanbul.

Türkyılmaz, Oğuz, - Giresun, Can. (2013), Türkiye Enerji Görünümü, Makine Mühendisleri Odası, Adana.

Alptekin, Zeki. (2014), Yenilenebilir Enerji Kaynakları ve Türkiye, Almanya.