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
1. CİLT ISBN: 978-605-67424-7-7

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

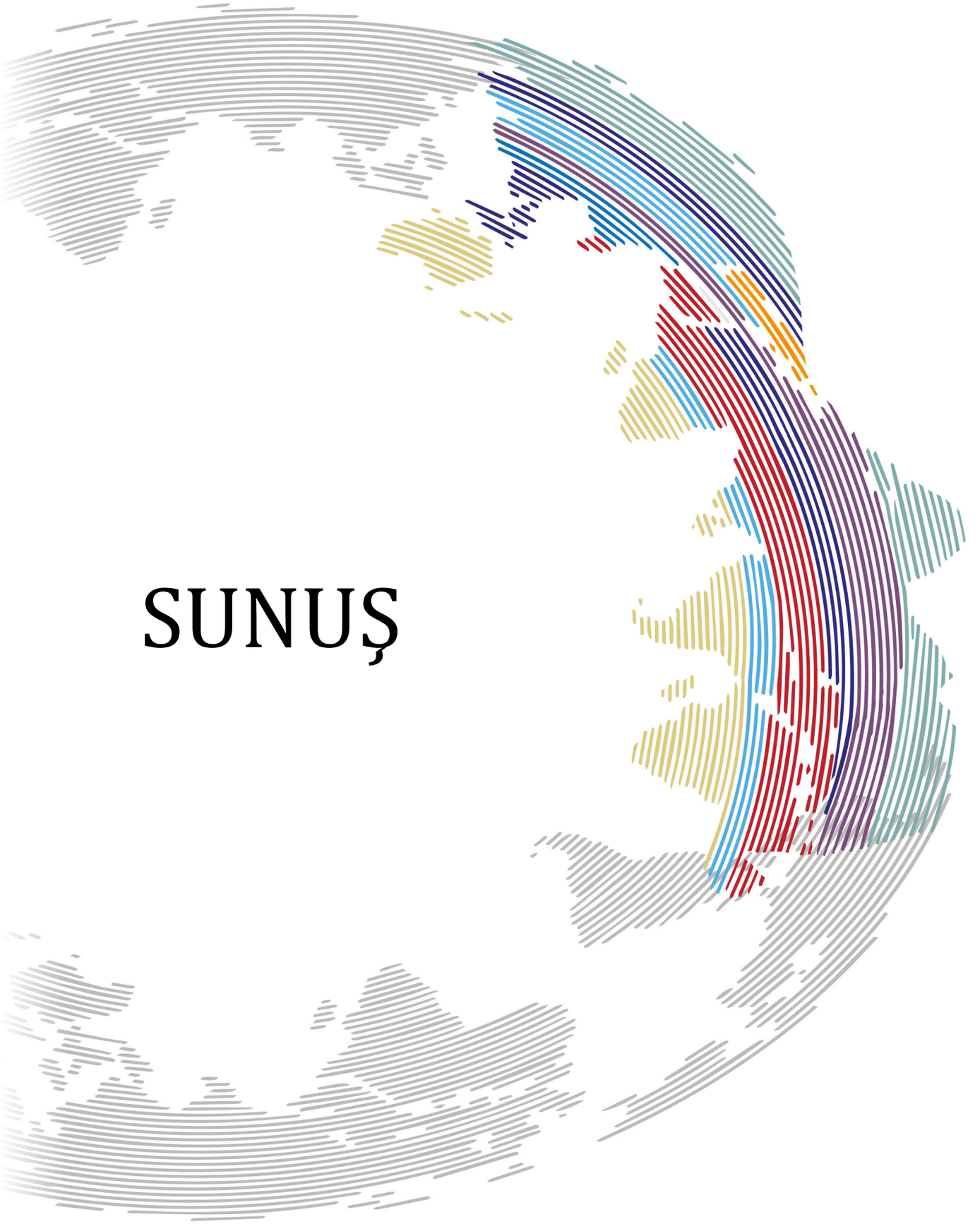
Marmara Belediyeler Birliği Kültür Yayınları
Sarıdemir Mah. Ragıp Gümüşpala Cad.
No: 10 Eminönü 34134 Fatih-İstanbul/
TÜRKİYE Telefon: +90 (212) 402 19 00
Faks: +90 (212) 402 19 55
E-Posta: info@marmara.gov.tr

MARMARA
BELEDİYELER BİRLİĞİ
KÜLTÜR YAYINLARI

Belediyelerin Geleceği ve

Yeni Yaklaşımlar

The Future of Municipalities and New Approaches



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, belediyecilik 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 belediyecilik sistemine çok önce geçmiştir. Bu modern belediyecilik sistemi içerisinde Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi, bugün, ısrarla uygulanmaya çalışılan sistemi uygulamıştır. 1580 sayılı kanun ile belediyeciliğe 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

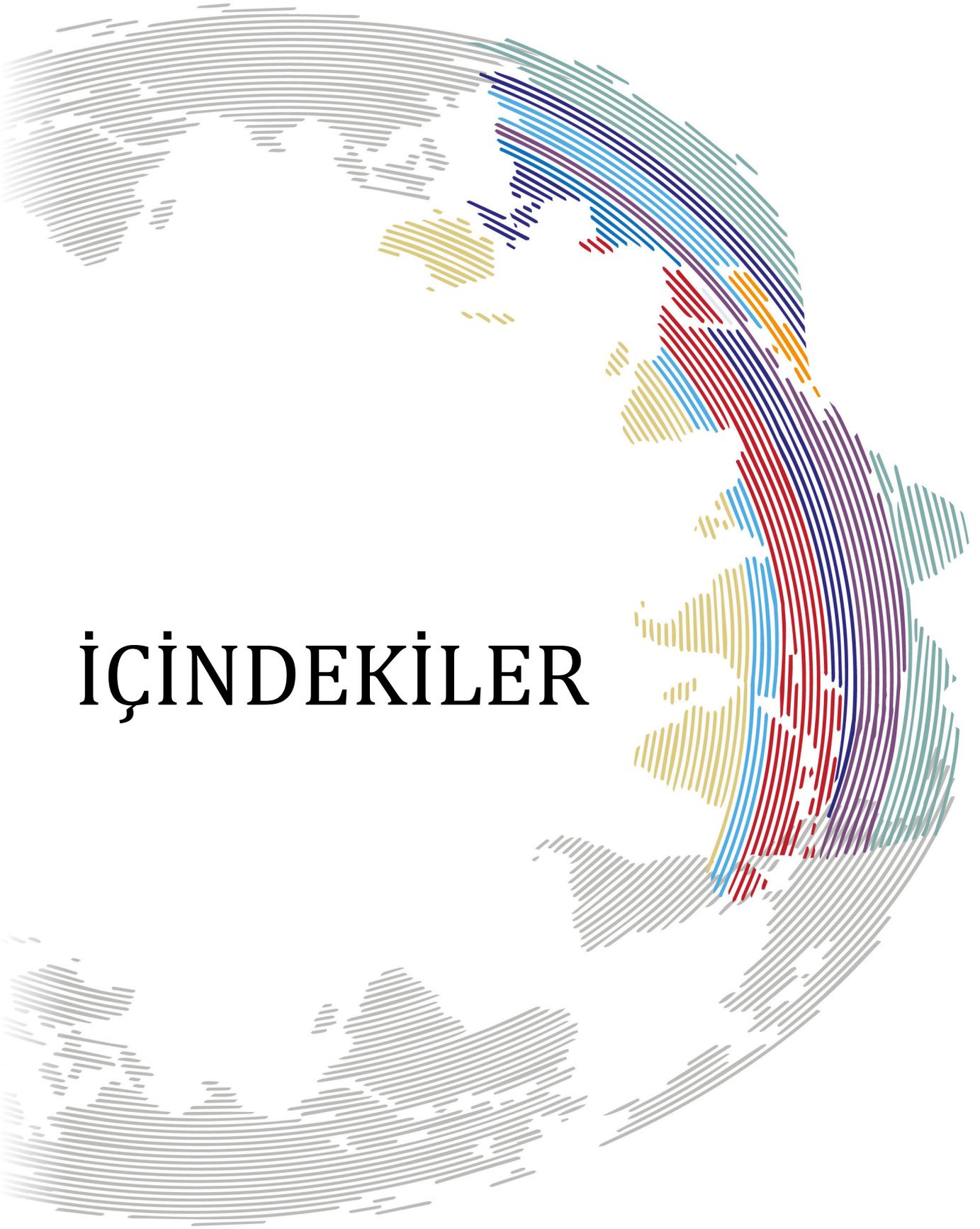
müstakil bir belediye olmasına karar vermişti. Lise mezunu olup 1975 yılında belediyeciliğe başladığım dönemde, yine yerel demokrasiyi ilgilendiren bir başka örneği yaşadım. Şöyle ki; Küçükçekmece Belediyesine bağlı Söğütlüçeşme Mahallesinin, Küçükçekmece'den ayrılıp Sefaköy Belediyesine bağlanmasıyla 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, Söğütlüçeşme 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 Mahallesinin yarısı; 5747 sayılı Belediye Kanunu ve Türkiye'nin imzaya koyduğu Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı gereğince halkın referandum hakkı kullandırtılmadan 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, ilkeli olmaktır; 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



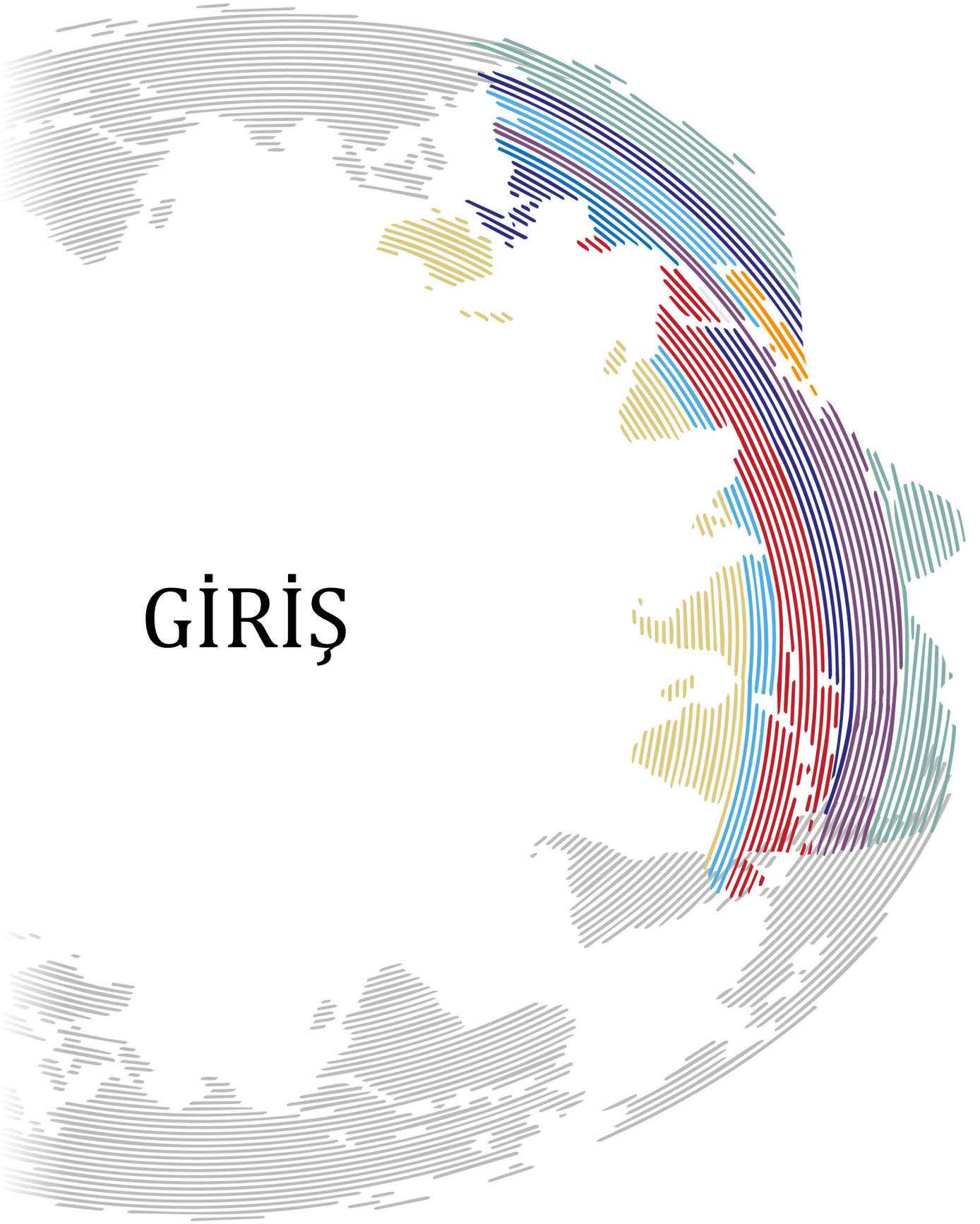
İÇİNDEKİLER

1. CİLT - İÇİNDEKİLER

	GİRİŞ	16
1. BÖLÜM	YEREL YÖNETİMLER VE DEMOKRASİ	24
1.1	Yerel Yönetimlerin Geleceği. *Prof. Dr. Kemal GÖRMEZ.*	25
1.2	Local Demokrasi Between Decentralizastion And Deconcentration. *Prof. Massimo BULDICCI.*	30
1.3.	Yaşam Memnuniyeti Kavramı Ekseninde Kent Yönetimine Katılımın İrdelenmesi. *Doç. Dr. Elif KARAKURT TOSUN.*	35
1.4	KKTC'de Yerel Yönetim Politikaları ve Katılım. *Doç. Dr. Deniz İŞÇİOĞLU.*	48
1.5.	Toplumsal Geri Dönüşüm Alışkanlıkları ve Yerel Siyasete Etkisinin Değerlendirilmesi. *Yrd. Doç. Dr. Ali EKŞİ.*	58
1.6.	Türkiye'de Yerel Katılım ve Yerel Demokrasinin Geleceği. *Arş.Gör.Gözde KESTELLİOĞLU.*	72
1.7.	Yerel Yönetimler ve Demokrasi *Doç.Dr. Birol ERTAN.*	86
1.8.	Türkiye'de Yerel Yönetimlerde Şeffaflık Uygulamaları Karaman Belediyesi Örneği. *Yrd. Doç. Dr.Sefa USTA , Arş. Gör.Erdal* BİLGİÇ.	96
1.9.	Türkiye'de Yerel Katılımcı Politika Yapımı ve Belediyelerin Rolü. *Araş. Gör.İlker ŞAHİNOĞLU, Araş. Gör.Çiğdem* GÖRGÜN.	113
1.10.	Yer Oluşturma (Placemaking) Yaklaşımı ve Katılımcı Belediyecilik İlişkisi. *Araş. Gör. Hayal YETKİN ŞALE.*	125
1.11.	Bir İyi Yönetişim Uygulaması Olarak Step Projesi Üzerine Bir Değerlendirme: Pilot Şehir Hatay. Öğr. *Gör. H. İbrahim ÇELEBİ.*	138
1.12.	Yerel Yönetimlerde Yerel Katılımın Ve Kent Konseylerinin Yerel İtibar Yönetimine Etkisi. *Dr. Akın MARŞAP, Elvan GÜRBÜZ.*	146
1.13.	Yönetsel Reform Ve "Doku Uyuşmazlığı". *Araş. Gör.Kübra ÖZTÜRK.*	159
1.14.	Yerel Demokrasi Açısından Mahalle Meclislerinin Önemi ve İşlevi: Çanakkale Örneği. *Araş. Gör.Dilek ÇELİK, Prof. Dr.Uğur ÖMÜRGÖNÜLŞEN.*	171
1.15.	Merkezin Çekim Alanındaki Yerel Yönetimler. *Yrd. Doç. Dr.Hakan YAŞ.*	186

2. BÖLÜM	TOPLUMCU BELEDİYECİLİK	206
2.1.	Yerel Yönetimlerin Sosyal Belediyecilikte Etkinliği: Büyükçekmece Belediyesi Örneği. *Prof. Dr. Mehmet Akif ÖZER, Arş. Gör. Yağız AKSAKALOĞLU.*	207
2.2.	Sosyal Sorumluluk Kapsamında Farkındalık Yaratan Belediyelere İyi Bir Örnek: "15'liler Gidiyor". *Yrd. Doç. Dr. Ahmet GÜVEN ,*Öğr. *Gör. Çağatay ALAN.*	221
2.3.	Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Sosyal Hizmetler Politikası ve Sosyal Belediyecilik: Eskişehir Büyükşehir Belediyesi Üzerinden Bir Değerlendirme. *Hasan Ege SÖYÜT , İpek SÜRMELİ.*	233
2.4.	İç Göç Olgusu ve Belediye Faaliyetleri Arasındaki İlişkinin Sosyo-Ekonomik Analizi. *Emre YİĞİT , Yrd. Doç. Dr. Türker ŞİMŞEK, Yavuz ÖZKAYA.*	250
2.5.	Türkiye'de Sosyal Belediyecilik Bağlamında Engellilere Yönelik Hizmetler: Burdur Belediyesi Örneği. *Prof. Dr.Songül SALLAN GÜL, Büşra KUDETLİ, Dr.Feriha Duygu SAMAV CANTÜRK*	266
2.6.	Yaratıcı sınıf yaratıcı kente karşı: kentler için fırsat mı, tehdit mi?. *Uzm. Mustafa GÜL.*	284
2.7.	Türkiye'de Sosyal Belediyecilik Anlayışı; Antalya Büyükşehir Belediyesi Örneği. *Servet TAŞDELEN, Yrd. Doç. Dr.Ceyda ŞATAF.*	301
2.8.	Engelsiz Kentin İnşasında Yerel Yönetimlerin Rolünün Değerlendirilmesi: İzmir Örneği. *Araş. Gör. Galip Ferhat AKBAL, Araş. Gör.Serdar OLUĞ.*	317
2.9.	Toplumcu Belediye'den Yeni Toplumcu Belediye'ye: Sürecinin Bir Analizi ve Yeni Toplumcu Belediye Örneği Olarak: Çankaya Belediyesi. *Araş. Gör. Erol* Uğraş ÖÇAL, *Araş. Gör.Şulenur ÖZKAN ERDOĞAN.*	329
2.10.	Sosyal Belediyecilik Uygulamaları: Erzurum Büyükşehir Belediyesi Örneği. Öğr. *Gör.Fatma NALBANT.*	342
2.11.	Engelli Politikalarında Belediyelerin Rolü: Ankara ve Karaman Örnekleri. *Yrd. Doç. Dr. Cenay BABAOĞLU, Yrd. Doç. Dr. Sefa USTA.*	352
2.12.	Sosyal Belediyecilik Bağlamında Türkiye'deki Büyükşehir Belediyelerinin İnternet Sitelerinin Nitel Analizi. *Yrd. Doç. Mustafa KARA*	364
2.13.	Türkiye'de Engelli Personel İstihdamının Çalışanlar Açısından Değerlendirilmesi. *Öğr. Gör. Mehmet MECEK, Araş.Gör. Mehmet Sait GÜNEY.*	379

3. BÖLÜM	GÖÇ POLİTİKALARI VE BELEDİYELER	394
3.1.	Mültecilerin Kente Uyumunda Yerel Yönetimlerin Rolü: Örnek Politika ve Hizmetler Üzerine Bir İnceleme. *Uzm. Ömer Faruk TEKİN, Öğr. Gör. Selçuk ASLAN,* Öğr. Gör. Adnan SÖYLEMEZ.	395
3.2.	Yönetişim Çerçevesinde Etkili Bir Aktör Olarak Yerel Yönetimlerin Göç Yönetiminde Rolü. *Yrd. Doç. Dr. Yasemin MAMUR IŞIKÇI.*	407
3.3.	Suriyeli Mülteciler Konusunda Yerel Yönetimlerin Rolüne Konya Özelinde Bir Bakış. *Öğr. Gör. Selçuk ASLAN, Uzm. Ömer Faruk TEKİN*	420
3.4.	Türkiye'de Uluslararası Göç ve Göçmenlerin Yer Seçim Kararlarını Etkileyen Faktörler. *Doç. Dr.N. Aydan SAT,* Öğr. *Gör.S. Bahar YENİGÜL , Doç. Dr.Çiğdem VAROL ,*Öğr. *Gör.Z. Aslı Gürel ÜÇER.*	430
3.5.	Sosyal Belediyecilik Bağlamında Türkiye'de Suriyeli Mültecilere Yönelik Çalışmalar. *Prof. Dr.Önder KUTLU, Yrd. Doç. Dr.Erhan ÖRSELLİ, Araş. Gör. Selçuk KAHRAMAN.*	443
3.6.	İç Göçlerin Kentleşme Üzerinde Etkileri: Van Örneği. *Doç. Dr. A. Menaf TURAN, Berfin GÖKSOY.*	459
4. BÖLÜM	GÜNCEL KENTSEL VE ÇEVRESEL SORUNLAR	478
4.1.	Biopolis – A Stimulus For Cooperation And Parcipation In City Renewal. *Prof. Agni Vlavianos ARVANTIS.*	479
4.2.	Eko-Kent İçin Yeni Bir Belediyecilik Anlayışı ve Türkiye'de Uygulanabilirliği. *Prof. Dr.Ayşegül MENGİ, Yrd. Doç. Dr. Seçil Gül MEYDAN YILDIZ.*	483
4.3.	Yerel Yönetimlerin İklim Değişikliği İle Mücadelesi ve İyi Uygulama Örnekleri. *Prof. Dr.Nesrin ALGAN, Doç.Dr.Elif ÇOLAKOĞLU.*	493
4.4.	Challenges Of Local Goverments On Climate Change Adaptation Strategies: A Study On Water Sector In Dhaka City Bangladesh. *Md. Moynul AHSAN.*	513
4.5.	Role and Policy Challenges of Local Governments on Environmentally Induced Displacement and Migration. *Md. Moynul AHSAN.*	526
4.6.	Çevre Kirlililiğinin Giderilmesinde Biyoteknolojik Yaklaşımlardan Biyoremidasyon Kullanımı. *Yrd. Doç. Dr. Esma ÖZHÜNER.*	539
4.7.	Evidence-Based Policy And Innovation : The Case Of The Beacon Innovation Scheme In British Local Government. *Prof. Dr. Hamza ATEŞ, Araş. Gör. Elif GENÇ.*	552
4.8.	Çevreyi Geliştirici Kentleşme İçin Ekolojik Planlama. *Dr. Hasan Hüseyin DOĞAN.*	562
4.9.	Kentsel Bağlamda Kıyı Problemi İle İlintili Olarak İzmit Kentinin Gelişimine Dair Öngörüler. Öğr. *Gör. Dr. İbrahim TÜRKERİ.*	598
4.10.	Kıyı Belediyeleri Denizel Çevre Sorunları ve Çözüm Önerileri (Kıyı Kurulu Model Önerisi). *Prof. Dr.Ertuğrul DOĞAN, Yrd. Doç. Dr.Mehmet Ali AKKAYA*	613



GİRİŞ

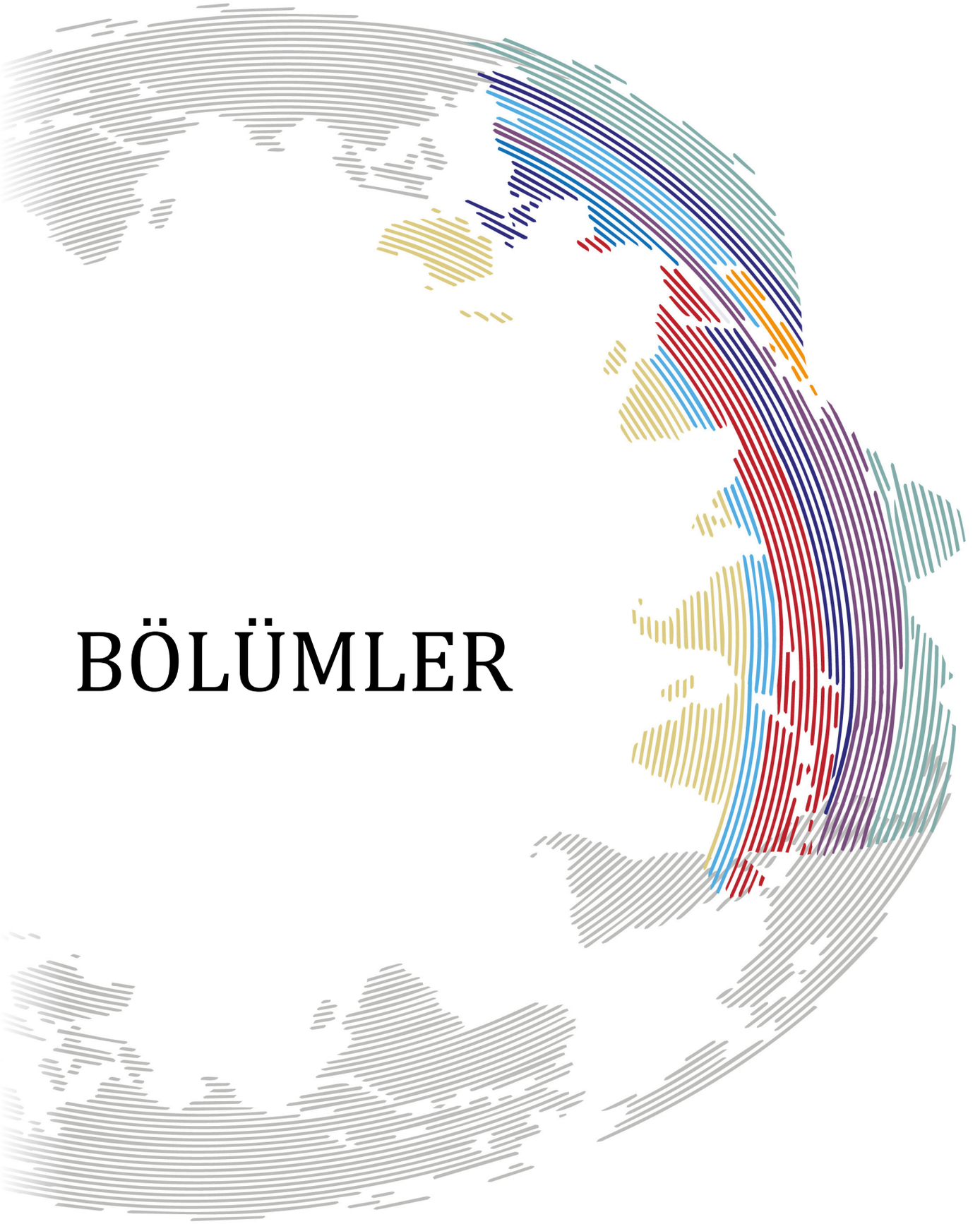
GİRİŞ

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 görünüyor olsa da, geniş halk yoğunlarının 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 kayırmacıkla 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 koşmaktayız. 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 nedenledir 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 ulaşıma, vergi toplamadan, planlamaya kısaca kent yönetiminin her alanında zamandan ve kaynaklardan büyük tasarruflar sağlanabiliyor. Bu yüzden, bir süredir "akıllı kent" kavramı en çok duyduğumuz kavramlar arasına girmiş bulunuyor. Belediyeciliğin geleceği açısından bu türlü girişmelerin önemli yararlar sağlayacağı kuşkusuz olmakla birlikte akıllı olarak nitelendirilen bütün bu yeniliklerin birer araçtan ibaret olduğu gözden uzak tutulmamalıdır. Max Weber' in önemle vurguladığı "amaç" ve "araç" rasyonelliği ayrımı çerçevesinde hatırdan çıkarılmaması gereken çok önemli bir gerçek var. O da şudur: "*Kentleri ve ülkeleri yönetme görevini verdiğimiz kimseler ve onlarla birlikte çalışan karar organları akıllı olmadıkça kullanılan araçların akıllı olduklarından söz etmenin çok akıllı bir değerlendirme olmayacağı rahatlıkla kabul edilebilir*." Türkiye'nin, kuruluşundan bu yana üyesi olduğu Avrupa Konseyi'nin çatısı altında yürütülen yerel ve bölgesel demokrasi çalışmalarını yakından izleyen bir ülke kimliğiyle, yerel demokrasisini, ulusal çaptaki demokratik gelişmesine koşut olarak geliştirme şansına sahip ülkelerin başında yer aldığını düşünüyorum. Büyükçekmece Belediye Başkanı Sayın Dr. Hasan Akgün bu doğrultudaki çalışmaların en yakın tanıklarından biridir. Kuramla pratiği bir araya getirmeyi amaçlayan böyle önemli bir eserin ortaya çıkmasında öncülük etmesini takdirle karşılıyor, kendisini kutluyorum. Bundan 25 yıl önce 1992'de Abdi İpekçi

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

Prof. Dr. Ruşen KELEŞ



BÖLÜMLER

I. BÖLÜM

YEREL YÖNETİMLER VE DEMOKRASİ

YEREL YÖNETİMLERİN GELECEĞİ

Prof. Dr. Kemal GÖRMEZ[1]

Türkiye'de yerel yönetimlerin geleceğinden söz edebilmek için önce Türkiye'de yerel yönetimlerin evrimine kısaca tarihsellik ve işlevsellik açısından değinmek gerekmektedir.

Yerel yönetim hukuki ve siyasi bir kavram olarak geç ortaçağların ürünü olmasına rağmen (Ortaylı, 1985: 9) Türkiye'de ancak 19. Yüzyılın ikinci yarısından itibaren şekillenmeye başlamış olup Tanzimat'ın bir ürünü olarak ortaya çıkmıştır(Ortaylı, 1985: 21). Osmanlı'da ilk belediye teşkilatı 1855 yılında kurulmuş ve merkezi idarenin taşradaki uzantıları gibi/şeklinde faaliyet göstermişlerdir.

Cumhuriyet dönemine gelindiğinde yüzyıllardır süregelen sistemin bir anda değişmesi imkânsız olduğundan, yeni rejimin de siyasal yapı ve siyasal kültür açısından çoğu kurumlarıyla Osmanlı merkeziyetçiliğini devraldığı söylenmelidir (Görmez, 2000: 83). Bu anlamda merkeziyetçilik açısından Cumhuriyet dönemini Osmanlı'nın devamı olarak nitelendirmek ve günümüze değin yerel yönetimlerde bu merkeziyetçiliğin kırılması adına yapılan düzenlemelerin "iki ileri bir geri" şeklinde ilerlediğini ifade etmek yanlış olmayacaktır.[*]

Bu minvalde Türkiye'de yerel yönetimlerin, merkezi idarenin yürütmediği/yürütemediği bazı hizmetleri gerçekleştirmek amacıyla kurulmuş birimler olarak batıdaki örneklerine çok da benzemediği açıktır. Görevleri de gelirleri de dolayısıyla, özerklikleri de hep sınırlı biçimde kalmıştır. 1980 sonrasında görev ve gelirlerinde kısmi artışlar görüldüyse de yerel yönetim felsefe ve ruhuna uygun gelişmeler yaşanmış sayılmaz.

1980'li yıllar sonrası dönemde tüm dünyayla birlikte bizde de yaşanmaya başlayan büyük ekonomik dönüşümün yönetsel yapıda ortaya çıkardığı değişim dalgası, yerel yönetimlere dair düzenlemeleri de önemli ölçüde etkilemiştir. Bu değişim süreci 2003 yılında kabul edilen ancak yürürlüğe girmeyen Kamu Yönetimi Temel Kanunu ve daha sonra kabul edilen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile başlamıştır. Kamu Yönetimi Temel Kanunu yasalaşmamış ancak bu dönemde yerel yönetimlere ilişkin kanunların değiştirilmesiyle gerçekleştirilmek istenilen değişimde "kısmi" bir başarıya ulaşılmıştır. Bu kanunlar 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'dur. 2000 sonrası yapılan bu reformlarla özellikle belediyelerin görevlerinde bir kısım artış daha yaşanmış, ancak daha sonraki düzenlemeler yerel yönetim yapısında bir karmaşaya yol açmıştır(Görmez, 2014: 8).

2002 yılından sonra zayıf da olsa yerel yönetimlere ilişkin bazı reformların gerçekleştirilerek yerelin güçlendirilmeye çalışılması süreci 2011 yılında tersine dönmeye başlamıştır. 2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı Kanun ile Büyükşehir belediyesi sayısı 30'a çıkarılmış, bu büyükşehir belediyelerinde il özel idareleri ve köyler kaldırılmıştır. 1592 belediye kapatılmış, 16.082 köy yine kapatılarak mahalleye dönüştürülmüş ve 27 yeni ilçe kurulmuştur. Böylece il özel idarelerinin yüzde 36'sının, belediyelerin yüzde 53'ünün, köylerin ise yüzde 47'sinin yerel halka sorulmadan kaldırıldığı görülmektedir (Güler, 2012a:1). Hizmet sunumu bakımından daha etkili ve verimli bir yönetsel

---

[1] Gazi Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümü Öğretim Üyesi

[*] Anılan düzenlemelere dair ayrıntılı bilgi için bkz; Görmez, Kemal (2000): "Demokratikleşme Açısından Merkezi Yönetim Yerel Yönetim İlişkileri", G.Ü.İ.İ.B.F. Dergisi, S.4, s.81-88

yapının inşa edileceği ve bu yapının demokratik hayata katılımı sağlayacağı" temel gerekçeleri ile oluşturulan bu kanunun gerçekte bu amaçlara hizmet etmediği/edemeyeceği ortadadır. Çünkü kanun, yerel hizmetlerin halka en yakın kuruluş tarafından verilmesi anlamına gelen 'hizmette halka yakınlık' ilkesine aykırı olmasıdır. Büyükşehir yönetimi kurulmasının, yerel hizmetlerin etkinliği ile yerel demokrasi ve katılımın artırılması şeklinde iki temel sebebi bulunmaktadır. Bu düzenleme nitelikleri itibariyle bu iki amaca da uymamaktadır. Kısmi olarak hizmetlerin etkinliğinde faydalı olduğu düşünülse de Konya ve Antalya gibi bazı ilçelerinin merkeze uzaklığı 200 km'yi bulan büyükşehir ilçelerinde ve bu ilçelere bağlı köylerin mahalle haline getirilerek büyük şehire bağlandığı yerlerde hizmetlerin etkinliğinden bahsedebilmek çok da mümkün görünmemektedir (Görmez, 2012).

Yerel yönetim pratiği, temsilin ve katılımın artırılması amacını taşıyan bir uygulama iken bu kanunla ölçeklerin büyültülerek temsil ve katılımın zorlaştırıldığı ve yerel yönetimlerin varlıklarının anlamsızlaştığı bir durumla karşı karşıya kalınmıştır. Halihazırda İstanbul ve Kocaeli illerinde uygulanan mücavir alan ile il sınırlarının birleştirilmesi uygulamasının diğer büyükşehirlere uygulanması da anlamsızdır. İstanbul ve Kocaeli illerinde kentler, yerleşmeler adeta iç içe girdiği için hizmetlerin bölünmesinin etkinliği azaltıcı bir sonuç doğurduğu açıktır. Ancak diğer yirmi sekiz ilde bu durum söz konusu değildir(Görmez, 2012).

Son durumda büyükşehirlerin hantallaştığı, kırsal alanın sorunları arttığı ve yerel demokrasinin çok da düşünülmediği ve yerel otoriterleşmeyi ortaya çıkartacak bir yapı ile karşı karşıyayız (Görmez, 2014: 10).Kısaca 2011 yılı sonrasında yerelde merkeziyetçiliğin somut bir vaziyette tekrar gündeme geldiğini görüyoruz. Zaten sağlık, eğitim, sosyal hizmet gibi alanlar genel olarak merkezi idarenin kontrolündedir.

Mevcut büyükşehir yönetimleri ile ilgili temel sıkıntılardan birisi de organlarının yerel yönetim ruhuna uygun olarak oluşturulamayışıdır. Büyükşehir encümeninin oluşumu, meclisin teşekkülü ve Genel sekreterin durumu temsil ve demokrasiye uygun olmayan düzenlemelerdir. Bilindiği üzere büyükşehir belediye encümeninde halen atanmışların sayısı seçilmişlerden daha fazladır. Genel sekreter ise İçişleri Bakanlığı'nın onayı ile göreve başlamaktadır. Her iki durum da yerel yönetim ve özerkliğin ruhuna aykırıdır. Öte yandan büyükşehir belediye meclislerinde temsil açısından da sıkıntılar yaşanmaktadır. Özellikle metropol alan dışı ilçe sayısı çok olan büyükşehir meclislerinde temsil de adalet ilkesine aykırı oluşumlar ortaya çıkmaktadır.. Ankara, Konya, Manisa gibi büyükşehirler bu durumu en fazla uyan örneklerdir. Mesela Ankara Büyükşehir belediye meclisinde Bir milyondan fazla nüfusa sahip olan Keçiören ilçesi 11 kişi ile temsil edilirken 5-10 bin nüfusa sahip Ayaş ilçesi iki kişi ile temsil edilmektedir.

Diğer taraftan, büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyeleri arasında gelir ve görev bölüşümünde ilçe belediyelerini yok sayan bir düzenleme görülmektedir. Büyükşehir ilçe belediyelerinin gelir ve görev açısından konumlarının yeniden tanımlanmasına ihtiyaç bulunmaktadır. Mevcut haliyle büyükşehir ilçe belediyeleri çöp toplama, yerel bazı küçük hizmetler ile bazı sosyal faaliyetler dışında bir göreve sahip değildir. Bu yapı hizmette halka yakınlık prensibine de aykırıdır.

Büyükşehirlerde var olan Yatırım İzleme ve Koordinasyon biriminin, belediyelerin başında "Demokles'in kılıcı" gibi duruşu yerel hizmetler ve demokrasi açısından olumsuz bir görüntü sergilemektedir.. Anılan birimler zaman zaman bazı yerlerde, yerel yönetim tüzel kişiliğini ortadan kaldıracak uygulamalar yapmaktadır.

6360 sayılı yasa ile gelen önemli sorunlardan biri de büyükşehir yönetimlerinin hiç de uzman olmadığı kırsal kalkınma ve iyileştirme hizmetleri sunmak zorunda kalmalarıdır.

Bazı yerleşim yerlerinin büyükşehir yönetimine tabi olması veya olmaması, bazı illerde il özel idaresinin devamı ya da kaldırılması idarenin bütünlüğü ve /veya hizmette adalet ilkelerine de aykırılık teşkil etmektedir.

Ancak Türkiye'de yerelleşme açısından asıl sıkıntı kentsel planlama hizmetlerinde dahi yeniden merkeziyetçilik yaşanmasıdır(Görmez, 2014:8). Bu durumun en somut örnekleri 2011 yılında çıkarılan 644 sayılı Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, ardından bu kanun hükmünde kararnamede bir takım değişikliklerin yapılmasını öngören 648 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 2012 yılında çıkarılan 6306 sayılı Afet Riskli Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun'dur. Söz konusu iki KHK ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın kurulması düzenlemesi ile, "kentsel hizmetlerin, çevresel hizmetlerin ve kültür varlıklarının korunması konusundaki yetkilerin önemli bir kısmı yerel yönetimlerden alınarak merkezi yönetime devredilmiştir. Bu çerçevede bazı konularda ve alanlarda planlama yetkisi dahil merkeze alınmış, kentsel dönüşümün önün açmak üzere bir Mekânsal Planlama Genel Müdürlüğü kurulmuş ve Mekânsal Strateji Planı adıyla yeni bir plan türünden bahsedilmiştir. İkinci adım olarak çıkarılan 6306 sayılı "Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun'la kentsel dönüşümde yerel yönetimler ikinci plana itilmiş, buna karşın Bakanlık ve TOKİ alabildiğine yetki sahibi kılınmıştır." (Görmez vd., 2013: 358).

Bu tablodan görüldüğü üzere açıktır ki Türk yerel yönetimleri hala Batılı örneklerinde olduğu gibi yerel kamu hizmetleri ve yerel demokrasi açısından beklentileri karşılayabilecek nitelikte değildir. Hem hizmet paylaşımı hem gelir paylaşımı açısından batıdan çok daha farklı bir konumdayız.

Yerel yönetimlerin öz gelirlerinin paylardan daha düşük durumda olması yerel yönetimlerin gelirleri açısından merkezi yönetime bağımlı olmasına neden olmaktadır. Türkiye'de yerel demokrasi açısından beklentilerin karşılanması bir yana, giderek bu amaçtan uzaklaşma yönünde eğilimler gözlenmektedir.

Merkezi idareye ilişkin düzenlemelerde ve ülkenin temel yasalarında adem-i merkeziyetçi bir düzenlemeye gitmeden yerel yönetimlerde yapılacak reformların çok da anlamlı olmayacağı açıktır. Bu açıdan yerel demokrasinin yerleşmesi için mevcut parti ve seçim sistemlerinin değişmesi gerekli önkoşuldur. Bunun dışında vatandaş katılım kanallarının açılması gerekmektedir. Diğer yandan belediye ve diğer yerel yönetim organlarının seçimi ve görevden alınması ile ilgili düzenlemeler yapılması gerekmektedir. Bunların yanı sıra yerel demokrasi adına en önemli ön koşullardan biri pek tabii mali özerkliktir (Görmez, 2014: 9).

Bu noktada çok kısa da olsa yerel özerklik kavramına da değinmek gerekmektedir. Yerel özerklik demokrasi için olmazsa olmaz bir önkoşuldur. Ancak bu kavramı doğru tanımlamak gerekir. Özerklik, ülkenin temel yasalarına aykırı olmamak kaydıyla, organların bağımsız oluşması, bağımsız karar alabilme ve gelir kaynaklarına sahip olmaktır. Bu bir idari tasarruftur ve zorunludur. Tekrar etmekte fayda var, özerliğin sınırı ülkenin temel yasalarıdır (Görmez, 2014:10). Bu yüzden kavramın, kullanıldığı çevre, siyasetteki ve literatürdeki yeri açısından tartışılmalıdır. Kavrama açıklık getirilmelidir. Yerel yönetimlerin idari ve mali özerliğinin sağlanması zorunludur ve bu hal ülke bütünlüğüne bir tuzak olarak da algılanmamalıdır.

Son zamanlarda demokrasinin, özellikle kent demokrasisinin temel özelliklerinden biri muktedirlerin ekonomik çıkarlarına hizmet ederken sıradan insanların yoksullaşmasına sebep olmasıdır.(Merrifield,13) Bu bazen kentsel dönüşüm, bazen kent planlarına müdahale bazen de Castels' in söylediği gibi kollektf tüketim üzerinden yürümektedir. Merrifield'ın "yeni kent sorunu" diye tanımladığı bu sorun önümüzdeki yıllarda yerel yönetimlerin ısrarla üzerinde durması gereken bir

sorundur. Bu sorunun çözülememesi kentsel ayrışma ve çatışmaları hızlandıracaktır. İmar, ulaşım, yeşil alan gibi genel sorunların önüne geçecek olan yeni kentsel sorunlar, maalesef Türkiye'de sınırlı ölçüde tartışılmaktadır.

Türkiye belediyelerinin gelecekte karşılaşacağı önemli sorunlardan birisi de finans, borçlanma ve borç yönetimi olacaktır. Büyük şehirlerin devasa sorunlarının çözümü iç ve ya dış borçlanma dışında mümkün görülmemektedir. Ankara örneğinde olduğu gibi, bazı kentlerin borç sorunlarının siyasal iktidar değişiklikleri ve benzeri sebeplerle ortaya çıkan değişikliklerde nasıl çözüleceği şimdiden düşünülmelidir.

Üzerinde durulması gereken önemli sorun alanlarından birisi de son zamanlarda görüldüğü üzere iç ve dış göç alan kentlerde kentsel hizmetlerin sunumunun nasıl gerçekleşeceğidir. Kilis örneğinde olduğu gibi kente gelen göçmenlerin sayısının kentin hemşerilerinden fazla olduğu yerleşim yerlerinde mevcut yapılarla nasıl hizmet sunulacağı düşünülmelidir. Hemşerilerin vergisi ve onların nüfuslarına göre merkezi idareden aktarılan kaynaklarla, hizmet sunmak zorunda kalınan alan ve insan sayısı arasında fark olduğu hallerde sorunlar nasıl çözüleceği tartışılmalıdır.

Öte yandan yoğun dış göç alan kentlerde, merkezi idarenin yerel yönetimlere yetki ve kaynak aktarmaması da üzerinde tartışılması gereken bir sorundur. Göçmenlerin barınma, eğitim, uyum gibi sorunları giderek artarken sadece güvenlik kaygısıyla yerel yönetimlere yetki ve kaynak aktarmamak yerel yöneticileri çıkmaza sokmaktadır.

Önümüzdeki yıllarda gündeme gelecek önemli tartışmalardan birisi de yerel katılım ve hizmet sunumunda demokratikleşmenin nasıl gerçekleşeceğidir. Günümüzde hakim siyasal partilerin temsilcileri ve kentteki yarı-resmi sivil toplum kuruluşlarının etkinliğinde yürüyen hizmet sunumunun, yerel demokrasinin gerçekleşmesi ile daha etkin, adil ve tarafsız olacağı aşikardır. Bu şartlarda Türkiye'nin şimdiden mahalle demokrasisini-mahalle ölçeğinde demokratikleşmeyi ve katılımı tartışması gerekmektedir.

Son olarak, küreselleşme süreci, kentlerin dünya ölçeğinde yarışmasını ya da rekabet etmesini gündeme getirmiştir. Ancak, Türkiye kent yönetimleri, küresel rekabete hazırlanacak/ açılacak, donanımlara sahip değildir, Yönetsel yapıları, sermaye yapıları, personel istihdam imkanları gibi pek çok konuda yasal düzenleme yapılmalı ya da yasal iyileştirmelere gidilmelidir. Yeni dönemi eski kafa ve hukukla yönetmek doğru bir yol olmasa gerek

Kaynaklar

Görmez, Kemal (2000): "Demokratikleşme Açısından Merkezi Yönetim Yerel Yönetim İlişkileri", G.Ü.İ.İ.B.F. Dergisi, S.4, s.81-88

Görmez, Kemal (2012); "Yerelleşme-Merkezileşme Geriliminde Büyükşehir Belediyesi Yasası" http://www.hukukihaber.net/makale/yerellesme-merkezlesme-geriliminde-buyuksehir-yasasi-h28754.html (10.05.2017)

Görmez, Kemal; Altınışık, U. Harika & Bahçeci, Hazal I. (2013). "Muhafazakarlık, Neoliberalizm, Kentsel Dönüşüm ve Kimliksiz Kentler", KAYSEM-8 Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler ve Kentsel Politikalar Bildiri Kitabı, Hatay: Pegem Akademi Yayınları, ss.355-360

Güler, Birgül Ayman (2012), "Hükümetin 8 Ekim 2012 Günlü Bütünşehir Yasa Tasarısı Üzerine" http://www.yayed.org/uploads/yuklemeler/B%C3%9CT%C3%9CNSEH%C4%B0RTASARIBAG.pdf (10.05.2017)

Merrifield,Andy,Yeni Kent Sorunu, Çev.D.Toprak-C.Akyos,İstanbul 2017.

Ortaylı, İlber (1985); Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği, İstanbul: Hil Yayınevi

LOCAL DEMOCRACY BETWEEN DECENTRALIZATION AND DECONCENTRATION

Professor Massimo BALDUCCI[1]

1. Forms of government and forms of local self government.

Here we will not attempt to advance new political science theory on local government. We will try to check if political science models can help us (a) to better understand what's happening nowadays at local government level and (b) to find ways out of our main problems at local level.

Aristotle identified 6 forms of government, 3 positive ones and 3 negative ones. He classified forms of government according to two variables: (i) number of people involved and (ii) ethic orientation of the people involved in government. As to the first variable (number of people involved), we can have a form of government where authority is based on one single person, a form of government where authority is based on a minority, a form of government where authority is based on all people living in the community.

If the ethic orientation of those on which authority resides is aimed at pursuing common good we will have a monarchy (government by one), an elitarian government (government by a few), or a democracy (government by many).

If the ethic orientation of those on which authority resides is aimed at pursuing the interests of those who have authority (negative ethic attitude) we have a demagogic government.

By how many	Positive type	Negative type
One	Monarchy	dictatorship
A few	Elitarian government	oligarchy
By all	Democracy	Demagogic government

At the time of Aristotle the State was a city; there was therefore no central and local government. Nowadays we can easily find at local level the very same taxonomy by Aristotle.

In the case of positive ethic attitude of those on which authority is based we feel entitled to extrapolate Aristotle's taxonomy by defining local government by one as the one exercised by a State Prefect, local government by a few as the form of local government where local elites support the prefect appointed by the State and local government where authority is based on all the people of the community as a form of local self government within State legislation.

In the case of negative ethic attitude of those on which authority is based we feel entitled to extrapolate Aristotle's taxonomy by defining local government by one as the government based on

[1] School of Political Sciences "Cesare Alfieri"University of Florence, balducci.crogef@iol.it.

the chief of the ruling party, local government by a few as the form of local government where local interest groups run local affairs, and local government where authority is based on all the people of the community as a form of government where legality is in danger and secession is a possibility.

Even though, political science is supposed to be value – free, I feel entitled to state that I by large prefer:

- State appointed prefects over a chief of the ruling party
- Local elites supporting the prefect over local interest groups
- Local self government within state's legality over secession and disruption of the state

By how many	Positive type	Negative type
One person	State Prefect	Chief of the ruling party
By a few	Local elites support the prefect appointed by the State	Local interest groups Run local affairs
By all	Local self government within State legislation	Secession disruption of legality

Political Science can offer two kinds of contributions:

- On one side it can check if local government forms are consistent with surrounding society and economic system (a backward society is consistent with State prefects whereas an advanced society is consistent with local self-government);
- On a different side it can check if the different components of existing local government are consistent with one another, especially in the area of supervision (a system based on Prefects is consistent with a priori formal control, whereas a system based on local self-government is consistent with an ex-post supervision).

One has to bear in mind that democracy is not a model but a never-ending process. What is important is not the compliance with a model but the never ending effort driven by moral values[2].

To proceed with our analysis it is useful to take into account the comparative analysis of the historical development of decentralization processes in Western Europe (mostly France, Germany, Italy). Here we can observe two parallel overlapping trends:

- Centralized tasks, with the extension of State functions, are progressively deconcentrated (i.e. moved to the periphery of State's Administration) and later decentralized (i.e. devolved to locally elected bodies)
- with the increasingly technicality of State functions, Prefects and local elected governments (Councils and Mayors) are more and more supported by interest groups / experts committees.

[2] see Giovanni SARTORI, *Democrazia e Definizioni,* Bologna, 1957

2.From a guardian form of state to a functional form of state

Here we are supposed to introduce an additional element into our analysis: the development of the functions performed by the State in modern society. By so doing we will We will explore the validity of the following hypothesis: Decentralization is gaining momentum not because it is "more democratic" but because it is "more effective" to manage modern public functions. Later we will ask ourselves: which kind of decentralization best complies with the functions a modern State is supposed to perform and with the development level of surrounding society?

We are moving from a form of regulatory or guardian state towards a form of functional state. Roughly speaking, regulatory / guardian State is called upon basically to guarantee legality whereas functional State is called upon also to provide services[3] .

Type of State / **Functional areas**	**Guardian /Regulatory State**	**Functional State**
Economy	Filter to law abiding citizens; structural interdependences	Wealth redistribution; planning; Additional infrastructures public utilities
Social work	Private charity extended family	Public service
Health care	Private good	Public good
education	Classical culture law	Scientific culture economics social sciences

Functional State requires that services are coordinated and managed at local level to avoid that the centre will become a sort of bottleneck.

Coordination of services provision at local level can be realized in two different ways:

- via "deconcentration", i.e. moving towards peripheral branches of State Administrations the actual management of services to be provided to local users;
- by "decentralization", i.e. devolving to local democratically managed local governments the provision of services.

The choice depends very much on the development level of surrounding social and economic system. A backward society is more consistent with a deconcentrated system (Prefects), whereas a developed society is best managed by a decentralized and democratic local government. The intermediate system of prefects supported by local elites proves in many cases of the countries of the Mediterranean area to be pretty effective.

However, where the developmental level of society makes it possible, data seem to suggest that local democracy is more effective than decocentration of functions to peripheral branches of state administrations. For instance: (i) in Italy 50% of public expenditures are realized at the regional and

[3] see M. BALDUCCI, *Etat fonctionnel et décentralisation: leçons à tirer de l'expérience italienne,* , Bruxelles, Story, 1987

local level where is employed only 1/3 of all public servants; (ii) if we compare Germany (a very decentralized State) and France (a pretty centralized State), in Germany public servants are 5.29% of the total population whereas in France they are 7.64 % of the population[4].

3.Deconcentration, decentralization and the structure of legislation

Here we have to remind once more that:

a) moving toward the periphery the management of public functions requires a decision between deconcentration and decentralization; to the periphery should be devolved not simply what need to be managed in the periphery (deconcentration) but what can be managed by local communities (decentralization
b) moving toward the periphery the management of public functions requires a mandatory change in the structure of legislation
c) moving toward the periphery the management of public functions requires a change in supervision
d) moving toward the periphery the management of public functions requires a change in the management of financial resources;
e) One has not to underestimate that devolution has to be technically prepared.

Let's see each issue one by one:

a) The choice between deconcentration and decentralization: the standards of Deconcentration are mostly technical ones such as distance, requirements of quick decisions, orographic geological characteristics, communication means, technical networks; the standards of Decentralization are quantity of residents, level of education, economic resources etc.; one has to bear in mind that Deconcentrated tasks can be decentralized if the standards of decentralization are met
b) The mandatory change in the structure of legislation: We are supposed to move from a legislation that regulates the distribution of authority (who is in charge of what) to a legislation that regulates processes (what is supposed to be done, when and how).
c) Supervision: we are supposed to move from a priori supervision focused mostly on legality to an ex post supervision mostly based on performance evaluation
d) management of financial resources; this means:
    i. Make sure that local decentralized governments have the necessary resources to fulfill their tasks (equalization mechanisms)
    ii. Make sure that by devolving processes financial resources are devolved as well
    iii. Better to devolve tax raising powers than financial resources
e) Preparing the deconcentration/devolution requires that each transfer of any task from a tier of administration/ government to a lower one must be prepared by
    i. Evaluating the additional financial needs of the lower receiving tier of government
    ii. Training the necessary staff at the lower receiving level of government; eventually moving to the periphery central government staff
    iii. Adapting the supervision mechanism
    iv. Adapting the structure of legislation

One has however to bear in mind the historical experience of most West European Countries show that (a) Prefects are progressively associated with representatives of local elites and (b) elected

[4] OECD data www.oecd.org; By civil servants OECD means all people working for state and local authorities excluding military, education, judges

local governments are more and more supported by representatives of interest groups / experts' committees.

According to SARTORI[5] Democracy (therefore local democracy as well) is not a static model but a process. My experience in Central Easter European Countries has persuaded me that it is important, for local democracy, to develop a decentralization agenda and to monitor its implementation.

BIBLIOGRAPHY

- M. BALDUCCI (editor), *L'Organizzazione dei Servizi Sociali,* Milan, Franco Angeli, 2016, en particulier: "L'ingéniérisation des stages dans la formation des assistants sociaux"
- M. BALDUCCI (editor) *Valutazione e Controllo [Évaluation et Supervision] (sous la direction de),* Milan, Franco Angeli, 2014
- M. BALDUCCI (editor,*) I comuni e le Istituzioni Europee [Municipalités et Insitutions Européennes],* Rome, Donzelli, 2011
- M. BALDUCCI (editor) *La formazione della dirigenza locale in Europa [Formation des fonctionnaires dirigeants des administrations locales en Europe],* , Rome, Donzelli 2010
- M. BALDUCCI (editor)*Le due sfide degli enti locali: Sussidiarietà e managerialità[Les deux défis des collectivités locales: la Subsidiarité et les Compétences en gestion],* Milan, Angeli, 1997
- M. BALDUCCI, *Management of Municipal real estate Property,* Conseil de l'Europe - Publications, Strasbourg, 2000
- M. BALDUCCI*Services de proximité dans les zones urbaines défavorisées et dans les zones à faibles densité de population,* Conseil de l'Europe - Publications, Strasbourg, 2002
- M. BALDUCCI (editor)*Organizzazione e management dell'ente locale [Organisation et Management de Gouvernements Locaux]*, Milan, Angeli, 2011 :
- M. BALDUCCI, *Etat fonctionnel et décentralisation: leçons à tirer de l'expérience italienne,* Bruxelles, Story, 1987
- Giovanni SARTORI, *Democrazia e Definizioni,* Bologna, 1957

[5] Giovanni SARTORI, *Democrazia e Definizioni,* Bologna, 1957

YAŞAM MEMNUNİYETİ KAVRAMI EKSENİNDE KENT YÖNETİMİNE KATILIMIN İRDELENMESİ

*Elif KARAKURT TOSUN**

ÖZET

Kişiler yaşadıkları kentteki memnuniyet düzeyleri arttıkça o kente kendilerini ait hissederler. Dolayısıyla kendilerini ait hissettikleri bu kentte sosyal, ekonomik ve politik sorunların çözümünde daha aktif rol oynayabilirler.Özellikle yönetişim yaklaşımı doğrultusunda bireylerin kentsel yönetim süreçlerine dâhil olmalarının önünü açıcı mekanizmaların sayısının artırılması, kentsel yaşamdan memnun olan bireylerin yönetsel süreçlere dâhil olmasını kolaylaştırabilir. Bu çalışmada alan araştırmasıyla kişilerin yaşadıkları kentten memnuniyetleri ile o kentteki yönetsel süreçlere dâhil olmaları arasında ilişki olup olmadığı bir alan araştırması yoluyla irdelenmiştir. Öncelikle çalışmanın gerçekleştirildiği Bursa kentinde, kişilerin bu kentten memnun olup olmadığına yönelik sorular sorulmuştur. İkinci aşamada ise bu kişilere Türk yerel yönetimler sisteminde yönetişim temelli olarak yapılanan ve ülke için yeni bir uygulama olan kent konseylerinden haberdar olup olmadıkları sorulmuştur. Kent konseyinden haberdar olan kişilere konseyin çalışmalarına katılıp katılmadıklarına yönelik sorular sorulmuştur. Bursa kentinde gerçekleştirilen bu alan araştırmasına 2915 kişi katılmıştır. Neticede kişilerin yaşadıkları kentte memnun olmaları ile o kentte yönetsel süreçlere katılmaları – kent konseyleri özelinde- arasında bir ilişki olmadığı tespit edilmiştir.

Anahtar Kelimeler: *Bursa, Kent Konseyleri, Yaşam memnuniyeti, Yönetişim.*

EXAMİNATİON OF PARTİCİPATİON İN URBAN MANAGEMENT ON THE CONCEPT OF LİFE SATİSFACTİON

ABSTRACT

Individuals feel themselves belong to that city as long as their satisfaction levels increase in the city where they live. They can play more active role in the solution of the social, economical and political problems in that city which they feel themselves belong to. In particular, increasing the mechanisms opening ways for the individuals to get involved in the urban management processes in the line of governance approach can make it easier for the individuals who are pleased with the urban life to get involved in the administrative processes. In this study, with a field research, it has been examined whether or not there is a relationship between the satisfaction of the people with the city they live in and their involvement in the administrative processes in the city through field research. Firstly, in the city of Bursa where this study was carried out, people were asked questions on whether they are satisfied with this city or not. In these condstage, these people were asked whether or not they are aware of the city councils which is a new application for the country and which has been structured as governance based in the Turkish local administrations system. The people who are aware of the city council were asked questions on whether or not they participate in the activities of the council. 2915 people have participated in this field study carried out in the city of Bursa. As a result, it has been determined that there is not a relationship between the satisfaction of the people

*Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Meslek Yüksek Okulu, Bursa – Türkiye, ekarakurt@uludag.edu.tr

with the city they live in and their participation in the administrative processes -in peculiar to the city councils- in this city.

Key Words: *Bursa, Urban Management, Life satisfaction, Governance.*

GİRİŞ

Türkiye'de 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda halkın yerel kararlarda fikirlerinin dikkate alınması, yönetsel süreçlere dâhil olmasını sağlayacak mekanizmaların geliştirilmesi ve kurumlar arası işbirliğinin sağlanması amacıyla çeşitli düzenlemeler ön plana çıkmıştır. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda yerel yönetişimi desteklemek amacıyla geliştirilen mekanizmalar olarak; belediye meclis toplantılarına katılım, ihtisas komisyonları, stratejik planların oluşturulma süreçleri ve kent konseyleri örnek olarak verebiliriz. Yerel yönetişimi desteklemek amacıyla geliştirilen bu mekanizmalar arasında kent konseyleri önemli bir yere sahiptir.

Yönetişim felsefesi bağlamında halkın kentsel yönetim süreçlerine daha aktif katılabilmeleri, yönetimde söz sahibi olabilmeleri, kendilerini ilgilendiren konularda fikirlerini dile getirebilmeleri ve kentteki farklı fikirlerin tartışıldığı kısaca kentin ortak aklı olarak kabul edilen kent konseylerinin çalışmalarına kentli bireylerin ne oranda katıldıklarının tespit edilmesi amacıyla Bursa kentinde bir alan araştırması gerçekleştirilmiştir. Bu alan araştırmasında kişilerin yaşadıkları kentten memnun olma düzeyleri arttıkça kent konseylerinin çalışmalarına katılmaları arasında bir ilişki olup olmadığı sorgulanmıştır.Yüz yüze anket yönteminin uygulandığı alan araştırmasında kişilerin yaşadıkları kentte yaşamaktan duydukları memnuniyeti ölçmek için; gelir ve eğitim düzeyi, Bursa kentinde yaşama süresi, Bursa'da kendilerini nasıl hissettikleri, Bursa kentini nasıl tanımladıkları bu çalışmanın değişkenleri olarak ele alınmıştır. Söz konusu değişkenlerle kent konseylerinin bilinirlilik düzeyi ve kişilerin Bursa Kent Konseyi'nin çalışmalarına katılmaları ve çalışmaları takip etme oranları karşılaştırılmıştır. Bursa Büyükşehir Belediyesi sınırlarındaki 7 ilçede gerçekleştirilen araştırma kapsamında 2915 denekle görüşülmüştür.

1. KENTSEL YAŞAM MEMNUNİYETİ SORUNSALI

Yaşamdan duyulan memnuniyetin ölçülmesi bağlamında çok farklı kavramlar ve göstergeler bulunmaktadır. Bunlardan birisi genel olarak yaşamdan duyulan memnuniyet iken diğeri ise bulunulan mekâna, cinsiyete, gelire, eğitim durumuna, yaşa, mesleğe, vb. birçok unsura göre değişiklik göstermektedir. Bu çalışmada yaşam memnuniyeti mekânsal bağlamda ele alınmıştır. Özellikle irdelenen mekân ise kentsel yapı olmuştur.

"Yaşam memnuniyeti", kişinin sürdürdüğü hayatı bir bütün olarak olumlu bir şekilde değerlendirmesi anlamında kullanılmaktadır. Literatürde genellikle "öznel veya beyan edilmiş mutluluk" ve "öznel refah" terimleri ile eş anlamlı kullanılmıştır (Gürsakal ve Öngen, 2008:1). Yaşam memnuniyeti veya mutluluk, felsefe ve edebiyatın eski bir konusu olmakla beraber, bilimsel inceleme alanına, tanımlama ve ölçme sorunları dolayısıyla, ancak 20. yüzyılda girebilmiştir. Günümüzde bu konu, sosyoloji, psikoloji ve iktisat gibi sosyal bilimler ile tıp tarafından ele alınmaktadır.

Marans ve arkadaşları (Marans ve Cooper, 2003; Marans veRodgers, 1975) tarafından kullanılan kentsel yaşamdan duyulan memnuniyeti tespit etmeye yönelik olarak geliştirilen göstergeler ise şu şekildedir:

- İklimsel özellikler,
- Demografik özellikler (ortalama yoğunluk, hane halkı sayısı, hane geliri, yapı sahipliği oranı, işsizlik oranı, öğrenci –öğretmen oranı, okul sayısı, öğrenci sayısı, suçluluk istatistikleri)
- Kullanım ve ulaşım imkânları (park alanlarına uzaklık, alışveriş alanlarına uzaklık, hastaneye – okula uzaklık, ulaşım hattına uzaklık, vb.)
- Ekolojik yapı,
- Kentsel doku özellikleri.

Mazlumdar'ın 2003 yılında geliştirmiş olduğu öznel yaşam kalitesi kriterleri de önemlidir. Bu kriterler fiziksel yaşam kalitesinden daha çok sosyal yaşam kalitesi ile bağlantılıdır. Bir diğer ifade ile kişilerin yaşamlarını sürdürdükleri mekânların kendileri için ifade ettiği anlam ön plana çıkmaktadır. İnsan ve mekân arasında bağın kurulması ve bağın sürdürülebilirliği o mekânda yaşamaktan duyulan memnuniyeti de arttıracaktır. Bu bağın kurulabilmesi için kişilerin yaşadıkları mekânların;

- İlişki kurabilecekleri,
- Aidiyet hissedecekleri,
- Kendileriyle özdeşleştirebilecekleri,
- Hatırlayabilecekleri
- Özleyebilecekleri, özellikler taşıması gerekmektedir.

Kişilerin yaşadıkları kentteki memnuniyet düzeyi ile kente aidiyetleri arasında doğrusal bir orantı vardır. Yaşadıkları kentteki memnuniyet düzeyleri veya bir diğer ifade ile yaşam kaliteleri arttıkça o kente kendilerini ait hissederler. Dolayısıyla kendilerini aithissettikleri bu kentte sosyal, ekonomik ve politik sorunların çözümünde daha aktif rol oynarlar.

Bu araştırmada öncelikle kişilerin Bursa kentinde yaşamaktan dolayı memnuniyet düzeylerini ölçmeye yönelik sorular, anket formuna dâhil edilmiştir. Böylece kişilerin yaşadıkları kentten memnuniyet düzeylerinin ölçülmesi hedeflenmiştir. Ayrıca yaşadıkları kentten memnun olan kişilerin kentsel yönetim süreçlerine katılımının doğrusal olarak artıp artmadığı tespit edilmek istenmiştir.

2. YEREL YÖNETİMLER MEVZUATINDA YEREL KATILIM SORUNSALI

2005 tarihli 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda halkın yerel kararlarda fikirlerinin dikkate alınması, yönetsel süreçlere dâhil olmasını sağlayacak mekanizmaların geliştirilmesi ve kurumlar arası işbirliğinin sağlanmasına imkân verecek düzenlemeler ön plana çıkmıştır. Bu çerçevede hukuki düzenlemelerin imkân verdiği ölçüde, vatandaşların politika geliştirme süreçlerine dâhil olmasının önünün açılması istenmiştir. Böylece yerel idare ile vatandaşlar arasındaki uçurumun kapanmasının imkânı ortaya çıkmıştır (http://yerelyonetisim.org.tr).

5393 sayılı Belediye Kanunu'nda yerel yönetişimi destekleyici maddeler şu şekildedir:

- *Hemşehri Hukuku, 13. madde*
- *Belediye Meclis Toplantıları, 20. madde, 23. madde*
- *İhtisas Komisyonları, 24. madde*

- *Stratejik Plân ve Performans Programı, 41. madde*
- *Kent Konseyleri, 76. madde*
- *Belediye Hizmetlerine Gönüllü Katılım, 77. madde*

Bu çalışmada yerel katılım bağlamında kent konseyleri irdelendiği için söz konusu düzenlemelerden sadece Kent Konseyleri başlığını taşıyan 76. madde üzerinde durulmuştur.

3. KENTSEL YÖNETİM ARACI OLARAK KENT KONSEYLERİ

Türkiye'de kent konseyleri, katılımcı yönetim anlayışının oluşturulmasında önemli bir rol üstlenmişlerdir. Zira kent konseyleri yeni yönetim anlayışının bir yansıması olarak katılımcı, şeffaf, hesap verebilir yönetimin sergilenmesinde anahtar mekanizmalar olarak kabul edilmişlerdir (Yaylı, 2012:191). Bu anlayışın bir uzantısı olarak 2005 yılında kabul edilen 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 76. Maddesi'nde "kent konseyi" uygulaması getirilerek tüm belediyeler için zorunlu hale gelmiştir. 2006 yılında ise Kent Konseyleri Yönetmeliği kabul edilmiştir. Yönetmeliğin 1. maddesinde "… kent yaşamında, kent vizyonunun ve hemşerilik bilincinin geliştirilmesi, kentin hak ve hukukunun korunması, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım, yönetişim ve yerinden yönetim ilkelerini hayata geçirmeye çalışan" bir kuruluş olarak kent konseyleri tanımlanmaktadır.

Alan araştırmasının yapıldığı Bursa kentinde var olan kent konseyi, 1995 yılında Şehir Danışma ve Dayanışma Konseyi adı ile kurulmuştur ve bu anlamda ülkede kurulmuş olan ilk kent konseylerinden birisi olmuştur. 1995 yılında temelleri atılan Bursa Kent Konseyi, yerel karar alma mekanizmalarına halkın katılımı bağlamında Yerel Gündem 21 sürecinde işlevsel bir şekilde çalışmış, 2005 yılında çıkarılan 5393 Sayılı Belediye Kanunu ve bu kanun çerçevesinde yayımlanan Kent Konseyi Yönetmeliği hükümleri gereğince, Yerel Gündem 21 çalışmaları da Kent Konseyi bünyesine taşınarak farklı bir sürece girmiştir. Bursa Yerel Gündem 21 Genel Sekreterliği bünyesindeki faaliyetler, 2009 yılından itibaren Bursa Kent Konseyi çatısı altına alınarak sürdürülmektedir (bursa.bel.tr, 2015). Bugüne kadar 80 gündemli genel kurul toplantısı yapmış olan Bursa Kent Konseyi; çarpık kentleşmeden hava kirliliğine, depremden hızlı trene, fuar alanından kent meydanına, sıcak su kaynaklarından çevre yoluna kadar, kenti/kentliyi ilgilendiren önemli pek çok konuda ortak aklı harekete geçirmiş görünmektedir (bursakentkonseyi.org.tr, 2015).

4. ALAN ARAŞTIRMASI

Alan araştırmasına dayalı çalışma, Bursa Büyükşehir Belediyesi sınırları içindeki 7 ilçede (Osmangazi, Nilüfer, Yıldırım, Gürsu, Kestel, Mudanya, Gemlik) gerçekleştirilmiştir. Söz konusu 7 ilçede 2915 katılımcı ile yüz yüze görüşme yöntemi ile bir anket çalışması yapılmıştır.

Hedef ana kütlenin geniş kapsamlı ve heterojen bir yapıya sahip olması nedeniyle tam sayım yapmak mümkün değildir. Örneklem kütlesinin seçilmesinde, söz konusu ilçelerde yaşayan ve ilçe içerisinde farklı sosyal ve kültürel özelliklere sahip olan birimlerin çalışmaya dâhil edilmesi hedeflenmiştir. Araştırma kapsamında yer alan ilçelerin nüfusları dikkate alınarak "Tabakalı Rastgele Örnekleme Yöntemi" tercih edilmiştir.

4.1. Alan Araştırmasının Verileri

Bursa'da gerçekleştirilen alan araştırmasının verileri aşağıdaki gibidir.

Tablo 1: Ankete Katılan Bireylerin Demografik Özellikleri

Cinsiyet	**Frekans**	**%**
Kadın	964	33,1
Erkek	1951	66.9
Eğitim Durumu	**Frekans**	**%**
Okuryazar değil	26	0,9
İlköğretim mezunu	478	16,4
Orta öğretim mezunu	1618	55,5
Üniversite mezunu	725	24,9
Lisansüstü	68	2,3
Medeni Durum	**Frekans**	**%**
Evli	1760	60,4
Bekâr	1084	37,2
Dul/Boşanmış	71	2,4
TOPLAM	2915	100,0

Anket çalışmasına katılan bireylerin demografik özellikleri, Tablo 1'de görülmektedir. Buna göre; katılımcıların %33,1'i kadın %66,9'u erkektir. Anket çalışmasına katılan bireylerin eğitim durumuna bakıldığında; en yüksek iki oran %55,5 ile orta öğretim ve %24,9 ile üniversitedir. Katılımcıların medeni durumları ise; %60,4 evli ve %37,2 bekârdır. Dul/boşanmışların oranı ise %2,4'tür.

Alan araştırmasına dâhil olan kişilerin Bursa kentinde yaşamaktan dolayı ne oranda memnun olduklarını tespit edebilmek için şu sorular sorulmuştur:

- Bursa'da kaç yıldır yaşıyorsunuz?
- Bursa kentini bir ev olarak düşündüğünüzde, kendinizi bu evin nesi olarak hissediyorsunuz?
- Bursa'da kendinizi nasıl hissediyorsunuz?
- Kendinizi toplumdaki refah seviyesinin kaçıncı basamağında görüyorsunuz?

Öncelikle alan araştırmasına dâhil olan kişilerin Bursa'da yaşama sürelerinin tespit edilmesi istenmiştir.

Tablo 2: Katılımcıların Bursa'da Yaşama Süreleri

	Frekans	**%**
0-5 yıl	810	27,8
6 -1 0 yıl	246	8,4
11-15 yıl	174	6,0
16- 20 yıl	498	17,1
21 yıl ve üzeri	1187	40,7
Toplam	**2915**	**100,0**

Alan araştırmasına katılan kişilerin %40,7'si 21 yıldan uzun bir süredir Bursa kentinde yaşamaktadır.

Evans (1994) tarafından öznel kriterler bağlamında kentsel yaşam kalitesinin ölçülmesine yönelik geliştirilen modelde, bir yerde yaşamaktan dolayı duyulan *hoşnutluk* ve *aidiyet* en önemli kriterler olarak karşımıza çıkmaktadır (Evans, 1994: 69). Bursa'da yaşayan kişilerin Bursa kentinde yaşamaktan dolayı ne oranda hoşnut olduğunun tespit edilmesi amacıyla anket formuna üç soru eklenmiştir. Birinci soru kişilerin Bursa kentini bir ev olarak düşündüklerinde kendilerini bu evin nesi olarak algıladıkları, ikinci soru Bursa'da kendilerini nasıl hissettikleri, üçüncü soru ise kendilerini toplumdaki refah seviyesinin kaçıncı basamağında gördüklerine ilişkindir.

"Bursa kentini bir ev olarak düşündüğünüzde kendinizi bu evin nesi olarak hissediyorsunuz?" sorusuna cevap veren kişilerin %60,2'si kendilerini bu evin sahibi olarak hissetmektedirler. %16,4'ü ise kendilerini evin kiracısı olarak hissetmektedirler. Yani Bursa kenti ile aralarında aidiyet kuran kişilerin sayısı yüksek bir orandadır.

Tablo 3: Bursa Kentini Bir Ev Olarak Düşündüğünüzde Kendinizi Bu Evin Nesi Olarak Hissediyorsunuz?

	Frekans	**%**
Evin kiracısı olarak hissediyorum.	479	16,4
Evin sahibi olarak hissediyorum.	1756	60,2
Evin misafiri olarak hissediyorum.	414	14,2
Evin yabancısı olarak hissediyorum.	137	4,7
Hiçbir şeyi olarak hissetmiyorum.	129	4,4
Toplam	**2915**	**100,0**

Alan araştırmasına katılan kişilere, Bursa'da kendinizi nasıl hissediyorsunuz? diye sorulmuştur. Bu soruya cevap olarak 12 farklı duygu hali eklenmiştir. Kişilerin birden fazla seçeneği işaretlemelerine izin verilmiştir.

Tablo 4: Bursa'da Kendinizi Nasıl Hissediyorsunuz?

Duygular	**Frekans**	**%**
Mutlu	1608	55,2
Özgür	882	30,3
Şanslı	786	27
Rahat	1233	42,3
Huzurlu	1134	38,9
Güvenli	631	21,7
Mutsuz	207	7,1
Stresli	389	13,3
Yalnız	239	8,2
Yorgun	449	15,4
Huzursuz	230	7,9
Güvensiz	189	6,5
Toplam	**2915**	**100,0**

Bursa'da kendinizi nasıl hissediyorsunuz? sorusuna verilen cevaplar incelendiğinde genellikle "olumlu" olarak kabul edilen duyguların işaretlendiği görülmüştür. %55,2 oranında 'mutlu', %42,3 oranında 'rahat', %38,9 oranında 'huzurlu', %27 oranında 'şanslı' şeklinde olumlu duygular ifade edilmiştir. Olumsuz olarak ifade edilen duygulara verilen cevaplar ise şu şekildedir: %15,4 'yorgun', %13,3 'stresli', %8,2 'yalnız', %7,9 'huzursuz' şeklindedir.

Alan araştırmasında kişilerin refah düzeyleri anlamında kendi hayatlarını nasıl algıladıklarını tespit edebilme amacıyla "Kendinizi toplumdaki refah seviyesinin kaçıncı basamağında görüyorsunuz?" şeklinde sorulduğunda, cevap verenlerin %54,7'si 'orta', %23,3'ü 'iyi' olarak değerlendirmektedir.

Tablo 5: Kendinizi Toplumdaki Refah Seviyesinin Kaçıncı Basamağında Görüyorsunuz?

Refah Seviyesi	**Frekans**	**%**
1- Çok Kötü	136	4,7
2- Kötü	378	13,0
3- Orta	1594	54,7
4- İyi	678	23,3
5- Çok İyi	129	4,4
Toplam	**2915**	**100,0**

Tablo 3, 4 ve 5 birlikte değerlendirildiğinde; alan araştırmasına katılan kişilerin Bursa kentinde yaşamaktan hoşnut oldukları, kendilerini güvende hissettikleri ve Bursa kenti ile aidiyet ilişkileri kurdukları görülmektedir. Dolayısıyla alan araştırmasına katılan ve Bursa kentinde belirli bir yaşam kalitesine sahip olan kişilerin, kentteki yönetsel, toplumsal ve siyasal mekanizmalara ve sorunlara da ilgi duyacakları varsayılmaktadır. Buradan hareketle araştırmacılar tarafından, Bursa'da yaşayan kişilerin Bursa Kent Konseyi adlı bir kurumun varlığından haberdar olacakları ve hatta bu kurumun çalışmalarını takip edecekleri varsayılmaktadır. Söz konusu varsayımın doğruluğu, aşağıdaki veriler yoluyla araştırılmıştır.

Alan araştırması kapsamında kişilerin yerel düzeyde yönetime katılımına olanak veren araçlar arasında kent konseyleri temel araştırma konusu olarak ele alınmıştır. Bursa Kent Konseyi'nin ülkede kurulan ilk kent konseylerinden birisi olması ve kentte sanat- kültür- kent planlama – sosyoekonomik konular, vb. birçok alanda çok çeşitli çalışmalar yürütmesi, yerel düzeydeki katılım araçları arasında kent konseyinin seçilmesini etkileyen temel unsur olmuştur.

Çalışma kapsamında Türkiye'de 2005 yılında yürürlüğe giren Belediye Kanunu ile belediyelerce kurulması zorunlu hale gelen fakat Bursa'da 1995 yılından bu yana tamamen yerel siyasi ve sosyal mekanizmaların bir sonucu olarak aktif bir şekilde çalışan kent konseyinden haberdar olunup olunmadığı araştırılmıştır.

Bu bağlamda alan araştırmasına katılan kişilere öncelikle "Kent Konseyini duydunuz mu?" şeklinde bir soru sorulmuştur.

Tablo 6: Kent Konseyini Duydunuz Mu?

	Frekans	**%**
Evet	2132	73,2
Hayır	782	26,8
Toplam	**2915**	**100,0**

Araştırmaya katılan ve bu soruya cevap veren kişilerin %73,2'si "evet", %26,8'i "hayır" cevabını vermişlerdir. Anket formunda bu sorudan sonra yer alan tüm soruların kent konseyleri ile ilgili olmasından dolayı bu soruya "hayır" cevabını veren kişilerle alan araştırması sonlandırılarak, "evet" cevabını veren kişilerle ankete devam edilmiştir. Anket formunda bu sorudan sonra yer alan sorular, "evet" cevabını veren 2132 kişi tarafından cevaplandırılmıştır.

Alan araştırması kapsamında kent konseyleri kurumundan haberdar olma ile cinsiyet arasında bir ilişki olup olmadığı araştırılmıştır. Buna göre; cinsiyet ile kent konseylerinden haber olma arasında anlamlı bir farklılık bulunmamaktadır.

Kişilerin eğitim seviyeleri yükseldikçe kentsel yönetim mekanizması içinde önemli bir yere sahip olan kent konseyleri adlı bir kurumun varlığından haberdar olma oranlarının artıp artmadığı sorgulanmıştır.

Tablo 7: Katılımcıların Eğitim Durumu İle Kent Konseyini Duymaları Arasındaki İlişki

Eğitim Durumu	**Kent Konseyini Duydunuz Mu?**		**Toplam**
	Evet	**Hayır**	
Okuryazar değil	18 %69,2	8 %30,8	26 %100,0
İlkokul mezunu	250 %52,3	228 %47,7	478 %100,0
Orta öğretim mezunu	1210 %74,8	408 %25,2	1618 %100,0
Üniversite Mezunu	597 %82,5	127 %17,5	724 %100,0
Lisansüstü	57 %83,8	11 %16,2	68 %100,0
Toplam	**2132** **%73,2**	**782** **%26,8**	**2915** **%100,0**

Tablo 7'de görüldüğü üzere kişilerin eğitim düzeyleri artıkça (ilköğretim mezunu hariç) kent konseylerinden haberdar olma oranları da artmaktadır.

Yaşam kalitesi sorunsalından hareket ederek kişilerin yaşam standartları arttıkça kent konseylerinden haberdar olma durumu arasında bir bağlantı olup olmadığı araştırılmıştır. Bu çerçevede kişilerin gelirleri ve toplumdaki refah seviyeleri ile kent konseyini duyma oranları

kıyaslanmıştır. Buna göre kişilerin aylık gelirleri ile kent konseylerinden haberdar olma arasında anlamlı bir ilişki bulunmamaktadır.

Alan araştırmasının sonuçlarına göre kişilerin toplumdaki refah seviyeleri ile kent konseylerini duymaları arasında ise anlamlı bir ilişki bulunmaktadır. Tablo 8'de görüldüğü üzere kişilerin refah seviyesi yükseldikçe kent konseylerini duyma oranları da artmaktadır. Refah seviyelerinin "çok kötü" olduğunu belirten kişilerin %67,6'sı kent konseylerinden haberdar iken, refah seviyelerinin "çok iyi" olduğunu belirten kişilerde bu oran %79,7'ye yükselmektedir.

Tablo 8: Katılımcıların Toplumdaki Refah Seviyesi ile Kent Konseyini Duymaları Arasındaki İlişki

Refah Seviyesi	**Kent Konseyini Duydunuz Mu?**		**Toplam**
	Evet	**Hayır**	
1- Çok Kötü	92 %67,6	44 %32,4	136 %100,0
2- Kötü	275 %72,8	103 %27,2	378 %100,0
3- Orta	1147 %72	447 %28	1594 %100,0
4- İyi	516 %76,1	162 %23,9	678 %100,0
5- Çok İyi	102 %79,7	26 %20,3	128 %100,0
Toplam	**2132** **%73,2**	**782** **%26,8**	**2915** **%100,0**

Bursa'da yaşayan ve alan araştırmasına katılan kişilerin kent konseylerinin çalışmalarına gösterdikleri ilgi aşağıdaki Tablo 9'da görülmektedir.

Tablo9: Kent Konseyinin Çalışmalarına/ Faaliyetlerine Katıldınız Mı?

	Frekans	**%**
Evet	262	12,3
Hayır	1870	87,7
Toplam	**2132**	**100,0**

Kent konseyinin gerçekleştirdiği çalışmalara katıldığını belirten 262 kişiye (%12,3) bu çalışmaların neler olduğu sorulmuştur. Verilen cevaplara göre %60,7 oranında katılımcı, kent konseyi tarafından gerçekleştirilen kültür - sanat faaliyetlerine katıldığını belirtirken; kadın - genç - engelli meclis toplantılarına katılanların oranı %22,9 düzeyinde olmuştur.

Tablo 10: Kent Konseyinin Hangi Çalışmalarına / Faaliyetlerine Katıldınız?

	Frekans	**%**
Meclis (Kadın – Gençlik- Engelli Meclisleri) Toplantıları	60	22,9
Seçimli Genel Kurul Toplantıları	15	5,7
Gündemli Genel Kurul Toplantıları	19	7,3
Çalışma Grupları Toplantıları	37	14,1
Kültür- Sanat Faaliyetleri	159	60,7
Hepsi	14	5,3
Toplam	**262**	**100,0**

Katılımcıların Bursa Kent Konseyi'nin gerçekleştirdiği çalışmaları ve faaliyetleri takip edip etmediğinin tespit edilmesi amacıyla sorulan soruya %23,9 oranında "evet" cevabı verilmiştir. Bursa Kent Konseyi'nin faaliyetlerini takip etmeyenlerin oranı ise %76,1 oranındadır.

Tablo 11: Bursa Kent Konseyi'nin Gerçekleştirdiği Çalışmaları ve Faaliyetleri Takip Ediyor Musunuz?

	Frekans	**%**
Evet	509	23,9
Hayır	1623	76,1
Toplam	**2132**	**100,0**

Bursa Kent Konseyi'nin gerçekleştirdiği çalışmaları ve faaliyetleri takip ettiğini belirten kişilere bu çalışmaları hangi kanallarla takip ettikleri sorulmuştur ve birden seçeneği işaretlemelerine bu soruda da izin verilmiştir. Bu soruya cevap verenlerin %45,8'i yerel yazılı ve görsel medya aracılığı ile %39,9'u internet aracılığıyla ve %28,9'u ise afiş – broşür- billboard aracılığıyla cevabını vermişlerdir (Tablo 12).

Tablo 12: Bursa Kent Konseyi'nin Gerçekleştirdiği Çalışmaları Ve Faaliyetleri Hangi Kanallar Aracılığıyla Takip Ediyorsunuz?

	Frekans	**%**
Yerel yazılı ve görsel medya aracılığı ile	233	45,8
İnternet aracılığıyla (konseyin web sitesi, facebook, arama motorları, vb.)	203	39,9
Bursa Kent Konseyi toplantılarına katılarak	37	7,3
Afiş, broşür ve billboard aracılığı ile	147	28,9
Hepsi	47	9,2
Toplam	**509**	**100,0**

SONUÇ

Bir kentte yaşamaktan duyulan memnuniyet ile o kentteki yönetsel süreçlere katılma arasında bir ilişkinin olup olmadığının sorgulandığı bu çalışma Bursa kentinde gerçekleştirilmiştir. Dolayısıyla söz konusu veriler Bursa kenti özelinde değerlendirilmelidir.

- Alan araştırmasına katılan kişilerin %57,8'i 15 yıldan daha uzun süredir Bursa'da yaşamaktadır.
- "Bursa kentini bir ev olarak düşündüğünüzde kendinizi bu evin nesi olarak hissediyorsunuz?" sorusuna cevap veren kişilerin %60,2'si kendilerini bu evin sahibi olarak hissetmektedirler. %16,4'ü ise kendilerini evin kiracısı olarak hissetmektedirler. Yani Bursa kenti ile aralarında aidiyet kuran kişilerin sayısı yüksek bir orandadır.
- Bursa'da kendinizi nasıl hissediyorsunuz? sorusuna verilen cevaplar incelendiğinde genellikle "olumlu" olarak kabul edilen duyguların işaretlendiği görülmüştür.
- Kendinizi toplumdaki refah seviyesinin kaçıncı basamağında görüyorsunuz?" şeklinde sorulduğunda, cevap verenlerin %54,7'si 'orta', %23,3'ü 'iyi' olarak değerlendirmektedir.

Alan araştırmasına katılan kişilerin Bursa'da yaşamaktan dolayı memnun oldukları ve kendilerini kente ait hissettikleri yönündeki verilerden hareketle kentin geleceğinde söz sahibi olabilmek ve daha yaşanabilir bir kentsel yaşam için kentsel yönetim süreçlerine daha aktif olarak katılabilecekleri varsayılmıştır. Bu çerçevede Bursa kentinde aktif bir şekilde faaliyet gösteren ve Türkiye'deki yerel yönetim reformları ile gündeme gelen kent konseylerinden ne oranda haberdar oldukları ve faaliyetlerine katılıp katılmadığı araştırıldığında ise şu sonuçlara ulaşılmıştır:

- Araştırmaya katılan ve bu soruya cevap veren kişilerin %73,2'si kent konseyleri kurumun varlığından haberdar olduklarını belirtmişlerdir. Kişilerin eğitim düzeyleri artıkça kent konseylerinden haberdar olma oranları da artmaktadır.
- Kişilerin gelirleri ve toplumdaki refah seviyeleri ile kent konseyini duyma oranları kıyaslanmıştır ve kişilerin aylık gelirleri ile kent konseylerinden haberdar olma arasında anlamlı bir ilişki bulunamamıştır.
- Kişilerin toplumdaki refah seviyeleri ile kent konseylerini duymaları arasında ise anlamlı bir ilişki bulunmaktadır ve kişilerin refah seviyesi yükseldikçe kent konseylerini duyma oranları da artmaktadır.
- Bursa'da yaşayan ve alan araştırmasına katılan kişilerin kent konseylerinin çalışmalarına katılıp katılmadıkları sorgulandığında sadece %12,3'ünün bu çalışmalara katıldığı tespit edilmiştir. Yani kent konseyinden haberdar olan kişilerin oranı %73,2 iken bu kurumun çalışmalarına katılan kişilerin oranı ciddi bir şekilde düşüş göstermektedir. Kent konseyinin gerçekleştirdiği çalışmalara katıldığını belirten 262 kişiye (%12,3) bu çalışmaların neler olduğu sorulmuştur. Verilen cevaplara göre %60,7 oranında katılımcı kent konseyi tarafından kentin çeşitli mekânlarında gerçekleştirmiş olduğu konser, tiyatro, vb. kültür- sanat çalışmalarına katıldıklarını belirtmişlerdir.

Yine alan çalışması kapsamında katılımcıların Bursa Kent Konseyi'nin gerçekleştirdiği çalışmaları ve faaliyetleri takip edip etmediğinin tespit edilmesi amacıyla sorulan soruya %23,9 oranında "evet" cevabı verilirken %76,1 oranında hayır cevabı verilmiştir.

Netice olarak, alan çalışmasına katılan kişiler genel olarak Bursa kentinde yaşamaktan dolayı memnundurlar fakat kentin geleceğinde söz sahibi olabilmek adına kentsel yönetimin araçlarından birisi olan kent konseylerinin çalışmalarına dâhil olma ve dolayısıyla kentsel kararlara katılma konusunda istekli değillerdir. Kent konseyi genel kurulunda alınan kararlar, belediye meclis toplantısına görüşülmek üzere gönderilmektedir. Dolayısıyla kent konseyinde alınan kararlar, kentsel yönetime etki edebilmektedir.

Fakat alan çalışması göstermektedir ki kentin ortak aklı olarak tanımlanan kent konseyleri, Bursa'da yaşayan kişilerin büyük bir kısmı tarafından bilinmektedir fakat bu kişiler kent konseyinin

çalışmalarına katılmak istememektedir. Dolayısıyla kent konseyleri kentteki küçük bir azınlığın katılımıyla kararlar almaktadır. Söz konusu durum sadece Bursa Kent Konseyi'nin bir sorunu değildir. Türkiye'deki diğer kent konseylerinin ve belki de Türkiye'deki demokratik yapının en önemli sorunlarından birisi bireylerin, kentsel yönetim süreçlerine düşük katılımlarıdır. Bireyin yönetsel mekanizmalara dâhil olabilmesinin önünü açıcı kurumlar ortaya konsa da genellikle bu mekanizmalara aktif olarak katılan kişilerin sayısı sınırlı olmaktadır.

Son olarak denilebilir ki; kişilerin yaşamlarından memnun olmaları kentsel sosyal - siyasal sorunlara çözüm bulmak için geliştirilen mekanizmalar içinde aktif bir şekilde yer almaları için yeterli değildir. Bu nedenle kişilerin yönetsel süreçlere katılmamalarının sebepleri farklı değişkenler yoluyla test edilmeli ve bu sorunun kaynağı araştırılmalıdır.

KAYNAKLAR

EVANS, David(1994),"EnhancingQuality of Life in Population at Large", Social Indicators Research, vol. 33,pp. 47-84.

GÜRSAKAL, Sevda -ÖNGEN, Burcu(2007),"2007 Yaşam Memnuniyeti Anketinin İstatistiksel Yöntemleri İle Analizi", Uludağ Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, vol.27(1), ss.1-14.

KARAKURT TOSUN, Elif - KESKİN, Enes Battal(2015),"City Councils as a Means of LocalParticipation in TurkeyDuringthe EU MembershipProcess: theInvestigation of theAwareness of the Bursa City Council", Yönetim ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi, vol. 13(3), pp.363-376. Doi: http://dx.doi.org/10.11611/JMER713

KARAKURT TOSUN, Elif(2010),"Kentsel Yaşam Kalitesinin Arttırılmasına Yönelik Bir Araç Olarak Kentsel Dönüşüm Projelerinin Eleştirel Bir Bakışla Değerlendirilmesi", E. Karakurt Tosun (ed.), Mekân Kültür ve Yönetim Perspektifinde 21. Yüzyıl Kentleri, Ekin Kitabevi, Bursa.

MARANS, Robert. W. - COOPER, M., (2000),"MeasuringtheQuality of Community Life: A Program forLongitudinalandComparative International Research",PaperPresentedtothe Second International Conference on Quality of Life in Cities, Singapore.

MARANS, Robert - RODGERS, L. (1975),"TowardandUnderstanding of Community Satis faction", A. Hawley, V. Rock (ed.), MetropolitanAmerica in Contemporary Perspective, HalstedPress, NewYork.

MAZUMDAR, S. (2003), "Sense of PlaceConsiderationsforQuality of Urban Life", N.Z. Gülersoy, N.Esin, A. Özsoy (ed.), Quality of Urban Life: PolicyVersusPractice,İstanbul Teknik Üniversitesi Yayınları, İstanbul.

VAN KAMP, I.; K. LEİDELMEİJER; G. MARSMAN & A. DE HOLLANDER, (2003),"Urban EnvironmentalQualityand Human Well-being", Towards a Conceptual Framework andDemarcation of Concepts; a LiteratureStudy,Landscapeand Urban Planning,vol. 65, pp:5–18.

YAYLI, Hasan (2012),"Yönetimden Yönetişime Geçişte Bir Halk Katılımı Yolu Olarak Kent Konseyleri", Ö. Önder, F. Kırışık (ed.), Kamu Yönetimi ve Siyaset Biliminde Karar Verme, Orion Yayınları, Ankara.

Türkiye İstatistik Kurumu, www.tuik.gov.tr

Belediye Kanunu (2005), Kanun No. 5393, Kabul Tarihi: 3.7.2005, Resmi Gazete Tarihi:13.07.2005.

Kent Konseyi Yönetmeliği, Sayı:26313, Resmi Gazete Tarihi: 08.10.2006.

(http://www.bursa.bel.tr/yerel-gundem-21-calismalari---bursa-kent-konseyi--olarakdevam-edecek/haber/1464/, 05.03.2015)

(http://www.kentkonseyleribirligi.org.tr/dokuman/ulusal-rapor.pdf, 01.02.2015).

(http://yerelyonetisim.org.tr, 01.02.2015).

KKTC'DE YEREL YÖNETİM POLİTİKALARI VE KATILIM

Deniz İŞÇİOĞLU[1]

ÖZET

Kıbrıs Ada'sında yaşanan siyasi sorunlar Ada'daki yerel yönetim politikalarını derinden etkilemektedir. 1983 yılında Ada'nın kuzeyinde kurulan Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti (KKTC), uluslararası alanda tanınmamaktadır. KKTC yalnızca Türkiye Cumhuriyeti tarafından tanınmaktadır. Ada'nın güneyinde bulunan Kıbrıs Rum yönetimi, Kıbrıs Cumhuriyeti adı altında uluslararası alanda tanınmakta ve Avrupa Birliği üye ülkeleri arasında yer almaktadır. Kısacası, Ada'nın Güneyi uluslararası yükümlülükleri bulunan bir ülke konumunda bulunurken, Kuzey Kıbrıs yönetimi uluslararası alanda herhangi bir yükümlülük taşımamaktadır. Bu noktada, "halk katılımı"nın, yerel yönetimlerdeki önemini vurgulayan Avrupa Kentsel Şartı, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Yerel Gündem 21 gibi uluslararası nitelikteki düzenlemelerin KKTC'de etkin bir düzeyde uygulanamadığı görülmektedir. Demokrasinin temel taşlarından biri olarak nitelendirilen yerel yönetimlerde, "halk katılımı" oldukça önemli bir yer tutmaktadır. Bu kapsamda çalışmada, Kuzey Kıbrıs'daki yerel yönetim politikları çerçevesinde "halk katılımı" ele alınmaktadır. Burada amaç, demokrasinin en temel yapı taşlarından olan "halk katılımının" Kuzey Kıbrıs'ta yerel düzeyde sağlanıp sağlanmadığını analiz etmektir.

Kuzey Kıbrıs Devlet Planlama Örgütü 2011 yılı verilerine göre, ülke nüfusu 286,257 olarak hesaplanmıştır. Mevcut yapı içerisinde, Kuzey Kıbrıs'ta 28 belediye bulunmaktadır. 28 belediyenin altısı ilçe belediyesi konumunda bulunmaktadır. Çalışmada, yerel yönetimlerde halkın yönetime katılım şekilleri detaylı bir şekilde araştırılmıştır. Halk katılımının ne düzeyde olduğu katılımı sağlayan grupların kimler olduğu yine bu kapsamda ele alınmaktadır. Ayrıca, yerel yönetimlerde alınan karalarda halkın katılımının ne düzeyde sağlandığı yine çalışma kapmasımda ele alınmaktadır. Bu noktada Kuzey Kıbrıs'daki yerel yönetim politikaları detaylı olarak ele alınıp, uluslararası düzenlemelerde yer alan "yerel yönetimlerde halk katılımı" ve Kuzey Kıbrıs mevzuatında yer alan "katılım" ilkelerinin yerel yönetim uygulamalarına etkin bir şekilde yansıyıp yansımadığı tartışılmaktadır. Araştırmada, konu ile ilgili literatür araştırması yapılmış, Kuzey Kıbrıs mevzuatı detaylı olarak incelenmiştir.

Araştırma sonucunda, ulusal ve uluslararası siyasi sorunların yerel yönetimlerde halk katılımını olumsuz olarak etkilediği görülmektedir. Ayrıca, uluslararası düzenlemelerde yer alan, yerel yönetimlerde halk katılımı ilkesi, Kuzey Kıbrıs mevzuatında yer almasına karşın uygulamada katılımın etkin olarak sağlanamadığı görülmektedir. Ülkede faklı dönemlerde yerel yönetimlerin karar süreçlerine halkın katılımını sağlayan mekanizmalar kurulmuştur. Fakat söz konusu mekanizmaların etkin bir şekilde çalıştırılamadığı görülmüştür. Çalışma sonunda, yerel yönetimlerin daha etkin bir yapıya kavuşabilmesi için "katılımın" önemi vurgulanıp, mevcut sistem içerisinde etkin bir halk katılımı için öneriler geliştirilmiştir.

Anahtar Kelimeler: *Kuzey Kıbrıs'ta yerel yönetim politikaları, Yerel Katılım, Belediye, Demokrasi*

[1]Doç.Dr.Deniz İşçioğlu, Doğu Akdeniz Üniversitesi, İşletme ve Ekonomi Fakültesi, Öğretim Üyesi, Kuzey Kıbrıs , e-posta: deniz.iscioglu@emu.edu.tr,

LOCAL GOVERNMENT POLİCİES İN TRNC AND PARTİCİPATİON

ABSTRACT

The political problems experienced on the Island of Cyprus have a deep impact on the local government policies on the Island. The Turkish Republic of Northern Cyprus (TRNC), which was established in 1983 in the northern part of the Island, is not recognised at international level. TRNC is recognised only by Turkey. The Greek Cypriot administration in the southern part of the Island is recognised at international level under the name of the Republic of Cyprus and she is also one of the member countries in the European Union. In short, while the South of the Island is a country having international obligations, the government of Northern Cyprus has no obligations at international level. We observe, in this context, that international regulations putting special emphasis on ''the participation of people'' in local governments such as the European Urban Charter, the European Charter of Local Self Government, Local Agenda 21 do not find application in an effective way in TRNC. ''The participation of people'' occupies a significant place in a local government, a government level which is characterised as one of the cornerstones in a democracy. In this context, this study addresses ''the participation of people'' within the framework of policies at local governmental level in Northern Cyprus. The study aims, in this sense, to analyse whether or not ''the participation of people'', one of the key elements in a democracy, has been put into practice at local level in Cyprus.

According to data for 2011 provided by the State Planning Organisation of Cyprus, the population of Northern Cyprus amounts to 286.257 inhabitants. Within the current structure, there are 28 municipalities in Northern Cyprus,6 of which are municipalities serving at district level. The study gives a detailed account of the modes of participation of people in local governments, also addressing, within this framework, the extent of the participation of people and giving an account of the characteristics of the groups of people participating. Furthermore, the study also discusses to what extent people participate in the decisions taken in local governments. In this sense, the study deals with the local government policies in Northern Cyprus in a detailed manner and discusses whether or not the principle of ''the participation of people in local governments'', a principle embedded in international regulations, and the ''participation'', which is integrated as a principle into the legislations in Northern Cyprus, are effectively implemented in local government practices. A comprehensive review of previous research regarding the legislations of Northern Cyprus has been conducted within the scope of the study.

The study has found that political problems at national and international level have a negative effect on the participation of people in local governments. Even though the principle of participation of people in local governments, a principle anchored in international instruments, has also been embedded in the legislations in Northern Cyprus, the study has further shown that participation cannot be effectively implemented so far as local practices in the country are concerned. Several mechanisms were established in different periods in the country to enable the inhabitants to take part in decision-making processes in local governments. But, as the study concludes, the said mechanisms have not been implemented in an effective way. In conclusion, the study underlines the important role ''participation'' plays in terms of establishing a more effective structure for local governments and develops suggestions for an active participation of people within the current system.

Key Words: *Politics of Local Government, Local participation, Local Government, Democracy, TRNC*

GİRİŞ

Kıbrıs Ada'sında yaşanan siyasi sorunlar Ada'daki yerel yönetim politikalarını derinden etkilemektedir. 1983 yılında Ada'nın Kuzeyinde kurulan Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti (KKTC), uluslararası alanda tanınmamaktadır. KKTC yalnızca Türkiye Cumhuriyeti tarafından tanınmaktadır. Ada'nın Güneyinde bulunan Kıbrıs Rum yönetimi, Kıbrıs Cumhuriyeti adı altında uluslararası alanda tanınmakta ve Avrupa Birliği üye ülkeleri arasında yer almaktadır. Kısacası, Ada'nın Güneyi uluslararası yükümlülükleri bulunan bir ülke konumunda bulunurken, Kuzey Kıbrıs yönetimi uluslararası alanda herhangi bir yükümlülük taşımamaktadır. Bu noktada, "halk katılımı"nın, yerel yönetimlerdeki önemini vurgulayan Avrupa Kentsel Şartı, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Yerel Gündem 21 gibi uluslararası nitelikteki düzenlemelerin KKTC'de etkin bir düzeyde uygulanamadığını görülmektedir. Demokrasinin temel taşlarından biri olarak nitelendirilen yerel yönetimlerde, "halk katılımı" oldukça önemli bir yer tutmaktadır. Bu kapsamda çalışmada, Kuzey Kıbrıs'daki yerel yönetim politikları çerçevesinde "halk katılımı" ele alınmaktadır. Burada amaç, demokrasinin en temel yapı taşlarından olan "halk katılımının" Kuzey Kıbrıs'ta yerel düzeyde sağlanıp sağlanmadığını analiz etmektir.

1983 yılında KKTC'nin ilanı ile birlikte Kıbrıslı Türkler, Ada'nın Kuzeyinde kendi devlet yapılarını kurmuşlardır. Kuzey Kıbrıs Devlet Planlama Örgütü 2011 yılı verilerine göre, ülke nüfusu 286,257 olarak hesaplanmıştır. Mevcut yapı içerisinde, Kuzey Kıbrıs'ta 28 belediye bulunmaktadır. 28 belediyenin altısı[2] ilçe belediyesi konumunda bulunmaktadır. Çalışmada, yerel yönetimlerde halkın yönetime katılım şekilleri detaylı bir şekilde araştırılmıştır. Halk katılımının ne düzeyde olduğu katılımı sağlayan grupların kimler olduğu yine bu kapsamda ele alınmaktadır. Ayrıca, yerel yönetimlerde alınan karalarda halkın katılımının ne düzeyde sağlandığı yine çalışma kapmasımda ele alınmaktadır. Bu noktada Kuzey Kıbrıs'daki yerel yönetim politikaları detaylı olarak ele alınıp, uluslararası düzenlemelerde yer alan "yerel yönetimlerde halk katılımı" ve Kuzey Kıbrıs mevzuatında yer alan "katılım" ilkelerinin yerel yönetim uygulamalarına etkin bir şekilde yansıyıp yansımadığı tartışılmaktadır. Araştırmada, konu ile ilgili literatür araştırması yapılmış, Kuzey Kıbrıs mevzuatı detaylı olarak incelenmiştir.

YEREL YÖNETİMLERDE KARAR VERME SÜRECİ VE HALK KATILIMI

Küreselleşme ve değişen dünya düzeni ile birlikte yerel yönetimlerin önemi daha da artmaktadır. Var olan ekonomik sistem içerisinde, "yönetimde etkinlik", "verimlilik", "saydamlık", "sürdürülebilirlik" ve "katılım" gibi kavramların önemi daha çok vurgulanmaya başlanmıştır. Kentbilim Terimleri Sözlüğü yerel yönetim kavramını, "özeksel yönetimin dışında, yerel bir topluluğun ortak gereksinmelerini karşılamak amacıyla, vargı örgenlerini doğrudan doğruya halkın seçtiği, demokratik ve özerk kuruluş" olarak tanımlamaktadır (Keleş, 1998:144). Halk katılımı, vatandaşların kendilerini etkileyen konular üzerinde etki ve kararlarının bulunmasının bir yolu olarak tanımlanmaktadır (Devas, Grant, 2003). Birçok ülkede yapılan yasal düzenlemeler ile birlikte yerel karalara katılım hakkı vatandaşlara sağlanmaktadır. Tarihsel açıdan baktığımız zaman, her türlü siyasi sürece halk katılımının sağlanması, sağlıklı bir demokratik sistem kurulmasının en önemli parçasıdır (Bakker, Vreese, 2011). Halk katılımı halkı bilinçlendirmekle kalmamakta, kararları da daha etkili ve önemli bir hale getirmektedir. Ayrıca karar verme süreçlerinde halk katılımı farklı çıkarların birarada olmasını ve toplumsal sorunlara daha kapsamlı çözüm önerileri sunulmasına olanak vermektedir

[2]Lefkoşa, Girne, Gazimağusa, Güzelyurt, İskele ilçelerine ek olarak 2017 yılında Lefke de eklenmiştir.

(Manaf, Mohamed, Lawton, 2016). Katılım kavramı çok farklı şekillerde tanımlanmaktadır. "Katılım, vatandaşların siyasi karar mekanizmasına ve yönetim sürecine temsil yolu ile ya da doğrudan dâhil olmaları anlamına gelmektedir" (Bozkurt, 2014:231). Katılım kavramı, "özellikle çevrenin düzenlenmesi ve korunmasında, kent yönetimlerinin etkin bir yapıya kavuşturulmasında, toplumsal tabakalar arasında yakınlaşma ve diyalogu sağlamada, ortak sorumluluk ve kentlilik bilincinin geliştirilmesinde, siyasal bilincin yerleştirilmesinde giderek önem kazanmaktadır" (Bulut, 2000:51). Katılım kavramından söz edebilmek için bazı koşulların oluşması gerekmektedir. Bunlardan birincisi, katılım olanaklarının sistem içerisinde var olması gerekmektedir. İkinci olarak, katılımcılığın vatandaşlar tarafından etkin olarak kullanılabilmesi ve son olarak da katılımın siyasi olarak bir etki alanı yaratması beklenmektedir (Çitci, 1996; 10). Geray'a göre (1995), ülkelerin toplumsal, ekonomik, siyasal, kültürel yapılarına göre farklı katılım alanları oluşturulabilir. Yerel Yönetimlerde uygulanan katılım yöntemleri arasında; kent planlaması, çevre koruma, halk oylaması, seçilmişleri görevden düşürme, önemli konularda halk oylaması, kenttaşların yakınmaları ve kentsel toplumsal hareketler gibi konular bulunmaktadır (Geray, 1995). Geleneksel katılım yönetmleri arasında bulunan seçimlere katılımın yanı sıra, halk ve mahalle toplantıları da katılım bilinci üzerinde olumlu etki yaratmaktadır (Özkiraz, Zeren, 2009). Yerel Yönetimlerde karar verme sürecinde yalnızca seçimler yeterli görülmemektedir. Kent konseyleri veya halk katılımını daha çok destekleyen mekanizmaların sistemde yer alması yerel düzeydeki kararların daha geniş tabana yayılmasına olanak sağlamaktadır. Yerel yönetimler kent konseyleri aracılığı ile bir yadan halk ve merkezi yönetimle arasındaki bağlantıyı sağlamakta, bir yandan da vatandaşın yönetime dahil olduğu bir süreci desteklemektedir (Deniz, 2013:391). Kent konseyleri, katılımcı yönetişim özelliğiyle yerel demokrasiyi güçlendirmeyi hedeflemektedir. Konseyler, yerel yönetimleri, halkı ve sivil toplum örgütlerini biraraya getirerek iletişim kurmalarına olanak sağlamaktadır. Tüm bunlar, yerel yönetimleri daha güçlü kılmakta, merkezi yönetimin istekleri yerel katılımla desteklenmektedir (Kestellioğlu, 2011).

21. yüzyılda sürdürülebilir gelişme kavramı yerel yönetimlere büyük görev ve sorumluluklar yüklemiştir. Mengi ve Algan'a göre (2003), sürdürülebilir gelişme kavramının tanımında "katılım" büyük bir önem taşımaktadır. Katılıma olanak tanıması nedeni ile sürdürülebilir gelişme en kolay yerel düzeyde sağlanabilmektedir (Mengi, Algan, 2003:152-153). Yerel gündem 21, Avrupa Kentsel Şartı, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı gibi uluslararası nitelikteki rapor ve metinler yerel düzeydeki "katılım"ın öneminin altını çizmektedirler.

ULUSLARARASI METİNLERDE HALKIN KARAR VERME SÜREÇLERİNE KATILIMI

Devlet yapısı içerisinde var olan yasaların ve düzenlemelerin yanında uluslararası metinlerde yer alan kurallar da ülkelerin yapısını derinden etkilemektedir. Özellikle bağlayıcılığı bulunan uluslararası metinler, devletleri konular ile ilgili yükümlü kılmaktadır. Sürdürülebilir gelişme hedeflerinin gerçekleşebilmesi için büyük bir yol haritası niteliğini taşıyan "yerel günden 21" eylem planının temelde katılım üzerine kurulmuş olduğu görülmektedir. Bu sistemin yerleşmesi ile birlikte katılıma olanak sağlayacak gerekli mekanizmaların oluşturulması, kent konseylerinin kurulması gündeme gelmiştir. Demokrasinin, katılımcı demokratik model haline gelebilmesinde, katılım büyük bir rol oynamaktadır. Bunun içinde de devletlerdeki mevcut sistem içerisinde güçlü sivil toplum örgütlerine, katılıma olanak sağlayacak mekanizmalara ihtiyaç duyulmaktadır. Tüm bu yapı içerisinde de katılımı olanaklı kılacak yasa ve kurallar olmalıdır. Uluslararası metinler devletleri bağlayıcı kılarak bir bakıma zorunlu mekanizmalar yaratmalarına olanak sağlamaktadır. "Sosyal yaşamın her kademesinde görülen yolsuzluklardan, eğitim sistemi bozukluğu, öğrenci sorunları, çevre kirliliği, kayıt dışı ekonomi, insan haklarının ihlaline kadar, birçok sorunun nedeni yurttaş katılımının

olmayışına bağlanmaktadır" (Ökmen, M., Görmez, K., 2009). Yerel günden 21 katılım konusunda bir reform olarak görülmektedir. Metne göre, etkin yerel yönetimler için kamu görüşü alınması gerekmektedir. Yerel yönetimler halka en yakın yönetim birimleri olarak kamuda sürdürülebilr gelişmeyi sağlamakla halka karşı yükümlüdürler (Coenen, 2009). Yerel Gündem 21 genel olarak tüm devletler için hazırlanmış ortak bir katılım yöntemi belirlemek yerine her devletin kendi sistemine uygun olarak kendi yöntemini bulmasına olanak sağlamaktadır. Devletlar kendi sosyal, siyasi, kültürel yapılarına uygun olarak katılımcı platformlar oluşturmaktadır. Bunlar arasında "kent konseyleri", "kadın meclisleri", "gençlik meclisleri", "mahalle meclisleri" vb. yapılar bulunmaktadır. Bu merkezler ve meclisler ile halk yerel yönetim mekanizmalarındaki karar alma süreçlerinde daha aktif rol alma şansı elde etmektedir. Yerel Gündem 21'in, 28.Bölümünde yerel yönetimlerin karar alma ve uygulama süreçlerinde ilgili paydaşların etkin olarak katılınının sağlanması yer alırken, metinde katılımcılık ve ortaklık yaklaşımı hakim olmaktadır (Mengi, Algan, 2003:156-158).

Uluslararası alanda yerel yönetimler açısından önem taşıyan bir diğer belge ise, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'dır. Kent tarihi incelendiği zaman demokrasi bilincinin gelişmesinde iki koşulun var olduğu görülmektedir. Bunlar, insanın kendisina ait olduğunu hisstemesi ve kent üzerinde fiilen söz sahibi olmasıdır (Keleş,2006). Bu nedenle, yerel yönetim sistemlerindeki karar verme süreçlerinde halkın katılımı büyük bir önem taşımaktadır. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Avrupa Konseyi tarafından 1985 yılında daha özerk ve demokratik yerel yönetim yapıları kurulabilmesi için imzaya açılmıştır. Şart'ın amacı daha özerk yerel yönetim sistemlerinin oluşturulabilmesidir. Şart'ın önsözünde, yerel yönetimler "demokratik rejimin temelleri" olarak belirtilmektedir. Ayrıca, yerel yönetimlerin "gerçek yetkilerle donatılmış" etkili ve "vatandaşlara yakın bir yönetim" sağlaması gerkliliği üzerinde durulmaktadır. Şart'a göre, vatandaşların kamu işlerinin idaresine katılma hakkı demokratik ilkelerden biri olmaktadır (Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, 1985).

Yerel yönetimlerde karar verme sürcinde halk katılımının önemi üzerinde duran bir başka uluslararası belge de Avrupa Kentsel Şartı'dır. Kentli hakları, bir insan hakkı olarak kentte yaşayan bireyleri daha güçlü kılmaktadır. Avrupa Kentsel Şartı, 1992 yılında Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresinde kabul edilen bir belgedir. Belgenin en temel özelliği, yerel yönetimlerin imza ve onayına sunulmuş olmasıdır. Avrupa Kentsel Şartı'na göre, "katılım" kent sakinlerinin sahip oldukları bir haktır. 20 maddelik deklerasyondan oluşan Şartın 13. Maddesi Halk Katılımı konusundadır. Ayrıca "katılım" Şartın ilkeleri arasında da yer almaktadır. Şart, "gençlerin toplum yaşamına katılımında yerel yönetimlere önemli görevler yüklemektedir" (Pektaş ve Akın, 2010:44).
Halk Katılım hakkının sağlanması ile ilgili olarak Şartta yer alan ilkelere göre; "yerel politik yaşamda, halk temsilcilerini, özgür ve demokratik olarak seçebilmelidir. Halkın yerel, politik ve idari yapılarda belirleyici ve etkin olması gerekmektedir. Toplumun geleceğini etkileyecek her tür önemli projede halka danışılması gerekmektedir. Yerel politik kararların; uzmanlardan oluşacak ekiplerce gerçekleştirilecek kentsel ve bölgesel planlara dayandırılması gerekmektedir"(Council of Europe, European Urban Charter, 1992). Kısacası Avrupa Kentsel Şartı, kent konusundaki kararlarda halk katılımına büyük bir önem vermekte, karar mekanizmalarında halk görüşü temel olarak alınmaktadır.

KKTC'YE GENEL BIR BAKIŞ

Tarihin eski zamanlarından bu yana Kıbrıs Adasında siyasi sorunlar süregemiştir. 1960 yılında Kıbrıs'lı Türk ve Rumların kurmuş oldukları Kıbrıs Cumhuriyeti yine siyasi sorunlar neticesinde

varlığını koruyamamıştır. Bugün Ada'da kalıcı bir anlaşma ortamı henüz sağlanamamıştır. Fakat Birleşmiş Milletler arabuluculuğunda halen Ada'da kalıcı bir antlaşma arayışları devam etmektedir.

Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti 1983 yılında Kıbrıs Adası'nın Kuzeyi'nde kurulmuştur. Ada'daki siyasi sorunlar nedeni ile Ada'nın Güneyinde bulunan Kıbrıs Rum İdaresi Uluslararası alan tarafından Kıbrıs Cumhuriyeti olarak tanınmakta, fakat Ada'nın Kuzeyinde bulunan Kıbrıs Türk İdaresi (KKTC[3]) uluslararası alanda tanınmamaktadır. Uluslararası alan tarafından tanınan Kıbrıs Cumhuriyeti, 2004 yılında Avrupa Birliği üyesi olmuştur. Kıbrıs Cumhuriyeti'nin AB üyeliği ile birlikte Ada'nın Güneyi uluslararası yükümlülükleri uygulamaya başlamıştır. Aynı durum Ada'nın Kuzeyi için geçerli olmamaktadır. Kısacası Ada'nın bir bölümü Avrupa Birliği'nin kurallarına göre yönetilirken, diğer bölümü bu uygulamanın dışında yer almaktadır. Bu da Ada'da iki farklı uygulamaya neden olmaktadır. Yukarıda da belirtilmiş olduğu üzere, Ada'da kalıcı barış arayışlarının olumlu sonuç vermesi halinde, Ada'da yeniden bir birleşme söz konusu olacaktır. Fakat iki bölgede yer alan farklı yönetsel uygulamalar gelecekteki bir birleşmede büyük sorunlara yol açacaktır. Fakat buradaki en temel nokta gelecekteki bir siyasi çözüm durumunda karşılaşılacak olan sorunlardan çok, mevcut system içerisinde KKTC'deki yerel yönetim sisteminin daha etkin olarak yapılandırılması ve demokrasinin yapı taşlarından olan "katılım" ilkesinin yerel yönetimlerde uygulanabilmesidir.

KKTC YEREL YÖNETIM POLITIKALARI VE KATILIM HAKKI

Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti Devlet Planlama Örgütü 2011 Nüfus Sayım Sonuçlarına göre, sürekli ikamet eden nüfus sayısı 286.257 olarak belirlenmiştir (KKTC Devlet Planlama Örgütü, http://www.devplan.org/frame-tr.html). KKTC'de nüfus yoğunluklarına göre, Lefkoşa, Gazimağusa, Girne, Güzelyurt, İskele ve Lefke olmak üzere toplam altı ilçe 28 de Belediye bulunmaktadır. 1985 tarihinde Halkoylamasına sunulup kabul edilen Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti Anayasasına göre, devletin şekli ve niteliği "demokrasi, sosyal adalet ve hukukun üstünlüğü ilkelerine dayanan laik bir Cumhuriyet" olarak tanımlanmaktadır. KKTC Anayasası madde 68 uyarınca, "Seçme ve halkoylamasına katılma, onsekiz yaşını bitirmiş olan her yuttaşın hakkı ve ödevidir". Bu madde, "Seçme, Halkoylamasına Katılma ve Seçilme Hakkı" başlığı altında verilmektedir. Cumhuriyet Meclisi Seçimleri konusu da madde 79 ile düzenlenmektedir. Bu na göre, "Cumhuriyet Meclisi seçimleri, beş yılda bir yapılır". Anayasa'nın yönetsel kurallarında Devlet Yönetimi, "Devlet yönetiminin kuruluş ve görevleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim ilkelerine göre yürütülür" olarak açıkça yer almaktadır. Yerel Yönetimler ise, Madde 119 da detaylandırılmıştır. Buna göre, "*Yerel yönetimler, bölge, belediye veya köy ve mahalle halkının yerel ortak gereksinmelerini kaşılamak üzere kuruluş ilkeleri yasa ile belirtilen ve karar organları seçimle oluşturulan kamu tüzel kişileridir. Yerel yönetimlerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak yasa ile düzenlenir. Yerel yönetim organlarının seçimleri 68. maddedeki ilkelere uygun olarak dört yılda bir yapılır*". Bu düzenlemeden de anlaşılacağı üzere, Kuzey Kıbrıs'ta yerel yönetimler yerinden yönetim ilkesi ile yönetilmektedir.

Ülkedeki yerel yönetimlerin yasal zeminine bakılacak olursa, halen uygulamada bulunan 51/1995 sayılı belediyeler yasasının temel yasal metin olduğu görülmektedir. KKTC Belediyeler Yasası (51/1995) uyarınca, "Kent", nüfusu 5001 (beşbin bir) veya daha fazla olan beldeleri anlatmaktadır. Ancak İlçe Merkezleri, nüfusuna bakılmaksızın kent sayılmaktadırlar. Yasanın 5. Maddesi uyarınca, "Belde halkının, Belediye işlerinde oy vermeye, seçme ve seçilmeye, Belediye

[3]Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti uluslararası alanda yalnızca Türkiye Cumhuriyeti tarafından tanınmaktadır.

yönetimine katılmaya ve belde hizmetlerinden sürekli yararlanmaya hakları vardır". Ayrıca, yerel halkın ivedi konularda "Referandum" hakkı da yine yasa ile düzenlenmektedir. Belediye Görevlerinde Genel Kural başlıklı 15. Madde, "Belediyelerin, bu Yasayla belirlenen yetkilerine karşılık beldenin gelişmesi ve belde halkının esenlik, refah ve mutluluğu konusunda ortak yerel gereksinimlerin çağdaş bir anlayış ve demokratik bir tutum ile ele alınıp karşılanması görevleri vardır" demektedir. Belediye Başkanı, yürürlükteki Seçim ve Halkoylaması Yasaya kurallarına uygun olarak seçilmektedir. Yasaya göre, "Belde halkının belde hizmet ve yararlarıyla ilgili başvuru, öneri ve görüşlerini değerlendirmek" Belediye Başkanının görev yetki ve sorumlulukları arasında bulunmaktadır. Belediye Meclisi de Beldiye Başkanı gibi, Seçim ve Halkoylaması Yasası kurallarının öngördüğü esaslara göre halk tarafından seçilmiş üyelerden oluşmaktadır. Yine Yasa uyarınca, Belediye Meclisi toplantıları halka açık olarak gerçekleştirilmektedir.

KKTC Belediyelerinde kararlara katılım konusu oldukça önemlidir. Yerel halkın kendi görüşlerini dile getirebileceği, kent konseyleri, kent kurulyayları, halk çalıştayları özellikle 5 büyük ilçe belediyelerinde kullanılan yöntemler arasında bulunmaktadır. Kent konseylerinin veya kent kurultaylarının düzenli bir şekilde karar ürettiği söylenemese de orada üretilen kararlar yönetimlerce dikkate alınmaktadır. Özellikle sivil toplum örgütleri ve sendikacılık Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyetinde iyi örgütlenmiş yapılardır. Yerel düzeyde katılım bu örgütler tarafından da gerçekleştirilmektedir.

Kent konseyleri veya kent kurultayları konusunda özellikle Girne belediyesinin etkin olarak çalışmakta olduğunu görmekteyiz. KKTC, Milli Eğitim Bakanının yapmış olduğu bir açıklamada, Bakan "*Anafartalar Lisesi'nin Girne Karakum bölgesinde yapımı tamamlanacak olan binaya taşınması ile ilgili projenin hayata geçirilmesi için gerekli çalışmalara kent konseyinden çıkacak karar neticesinde başlanacağını kaydetti. Bakan, Projemiz kent konseyi nezdinde uygun bir proje ise biz bu projeyi sürdürürüz*" açıklamasını yapmıştır (http://www.havadiskibris.com/kent-konseyinin-karari-bekleniyor/). Bu durum kent konseylerinin yerel yönetimlerin karar verme süreçlerinde etkin olduklarının bir göstergesi olarak kabul edilebilmektedir. Kent kurultayları konusunda da Girne Belediyesi etkin olarak katılımcı bir siyaset izlemektedir. Girne Beldiyesi Web sayfasından verilen bilgiye göre, "*Şeffaf, katılımcı, demokratik anlayışla, ortak akla inanan, yeni bir kent yönetim anlayışını oluşturmak için; 12-13 Aralık 2014 tarihlerinde GİRNE KURULTAYI 2014 başarı ile gerçekleşti. Ardından da 7 Aralık 2015'te takip niteliğindeki GİRNE KURULTAYI 2015 gerçekleştirildi. Her iki kurultaya da yoğun katılım oldu. 2015 Kurultayında 10 komite rapor sundu. Bu bildirilerde çeşitli konularda çok önemli görüş, öneri ve eleştiriler yapıldı*".

Lefkoşa Belediyesi'ne bakılacak olursa, 2011 ve 2012 yıllarında "kent kurultaylarının" yapıldığını görmekteyiz. Buradaki önemli nokta kurultayların Belediye tarafından değil, o dönemin anamuhalefet partisi tarafından düzenlenmiş olmasıdır. " "*İyi, sağlıklı bir ortamda kaliteli yaşam şartları sunma" düşüncesinden yola çıkılarak organize edilen Kurultayda, bu temelde Lefkoşa'nın yeniden düzenlenmesi amaçlanmıştır*" (http://www.gundemkibris.com/lefkosa-kent-kurultayi-basladi-39396h.htm).

KKTC 55/89 sayılı İmar Yasası'na bakılacak olursa, imar planlarının hazırlanmasında ve/veya değişikliklerinde katılımcı bir politika izlenmektedir. Buna göre, Ülkesel fizik planının yapımında, "Planlama Makamı, sektörlerle ilgili kamu kurum ve kuruluşları ile eşgüdüm halinde çalışır" (KKTC 55/89 sayılı İmar Yasası). Ayrıca, Lefkoşa İmar Planı, Katılım Raporu'na göre Planlama makamı, imar planlarının hazırlanması veya değişikliklerinin yapılması için ilgili odalar, meslek kuruluşları ve

plan ile getirilecek kurallardan etkilenebilecek kişilerin görüş ve önerilerini sunmaları için halkın katılımını gerçekleştirecek bir süreç başlatır (Başkent Lefkoşa İmar Planı, Cilt 2 Katılım Raporu, 2000:2). Kısacası İmar planlarında kurum ve kuruluşların planlama sürecine katılmaları sağlanmaktadır (İşçioğlu, 2009). Tüm bunlardan anlaşılacağı üzere, KKTC mevzuatında "katılımcılık" kavramı yer almaktadır. Var olan yasal düzenlemeler Avrupa Birliği düzenlemeleri ile bire bir aynı olmasa da yerel yönetimlerde halk katılımı yasal zeminde var olmaktadır.

SONUÇ VE DEĞERLENDIRME

Sonuç olarak, KKTC'deki yerel yönetim sistemine ve sistemdeki karar alma süreçlerine bakıldığı zaman sistemin katılımcı anlayıştan çok uzak olmadığı görülmektedir. Fakat bu durum yerel halkın karar verme süreçleri içerisinde sistemli olarak yer aldığı anlamına da gelmemektedir. KKTC yerel yönetim sistemi, uluslararası alanda var olan katılımı destekleyen rapor ve şartlara uygun olarak çalışmamaktadır. Ada'nın Güneyi uluslararası yükümlülükleri yerine getirirken, Kuzey'deki yönetim, katılım konusunda keyfi davranabilmektedir. Belediyelerin karar alma süreçlerinde yerel yönetimin isteği doğrultusunda halk katılımı sağlanmaktadır. Yerel yönetimlerdeki halk katılımının önemini vurgulayan Avrupa Kentsel Şartı, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Yerel Gündem 21 gibi uluslararası nitelikteki düzenlemelerin etkin olarak uygulanmadı sonucu ortaya çıkmaktadır. Oysa olması gereken, halk katılımının yönetim sistemi içerisine yerleştirilmesi ve siyasi gücün eline bırakılmamasıdır. Kısacası KKTC'de yerel düzeyde halk katılımı bulunmaktadır fakat bu durum istenen düzeyde değildir.

KKTC Yerel Yönetim Sisteminde halk katılımının düzeyi belediyeden belediyeye, yönetimden yönetime hatta yöneticiden yöneticiye değişmektedir. Ülkedeki yasal mevzuatta halk katılımı bir gereklilik olarak yer almasına karşın, söz konusu gerekliliğin her zaman uygulamada gerçekleşemediği görülmektedir. Katılım konusunda en deneyimli yerel yönetimler ilçe belediyeleridir. Geriye kalan küçük yerleşim yerlerine sahip olan yerel yönetimlerde katılımcılık anlayışının benimsenmediği görülmektedir. Fakat nüfus olarak küçük bir toplum olan Kuzey Kıbrıs'ta halk yerel, yönetici ile yakından iletişim kurabilmektedir. Bu durum siyasetçiyi halk görüşünü önemsemeye zorunlu kılmaktadır. Gençlik merkezleri, kahvehaneler ve dernekler yerel yönetimlerin karalarına direk olarak etki edemese de üzerlerinde bir baskı oluşturmaktadır. Yukarda da belirtilmiş olduğu üzere yasal olarak katılım hakkının bulunması uygulamada da ektin olarak katılımcılık prensibinin kullanıldığı anlamına gelmemektedir. Bu durum Kuzey Kıbrıs'ta da yaşanmaktadır. Yasal olarak mevzuat katılımcı bir yapıda olsa da bu ilke uygulamada keyfi olarak yer almaktadır.

Yerel Gündem 21'de sözü geçen, "*devletler kendi sosyal,siyasi ,kültürel yapılarına uygun olarak katılımcı platformlar oluşturur*" açıklamasına örnek olarak kent konseyleri, kadın meclisleri yapıları Kuzey Kıbrıs'ta yer almaktadır. Fakat, bu yapılar, sürekli çalışan mekanızmalar olarak değil, siyasi istem üzerine oluşturulan yapılardır. Katılım konusunda önem taşıyan bir diğer belge Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartındaki ilkeler de KKTC mevzuatında yer alan ilkelerdir. Fakat buradaki sorun da yine uygulama noktasında karşımıza çıkmaktadır.

Sonuç olarak ulusal siyasi yapının durumu ve uluslararası tanınmamışlık yerel yönetimlerdeki halk katılımını olumsuz olarak etkilemektedir. Burada önemli olan KKTC'nin uluslararası alanda tanınırlığı olan bir devlet gibi yasalarını güncel bir hale dönüştürmesi ve var olan yasaların etkin olarak uygulanmasının sağlanmasıdır. Böylece Kuzey Kıbrıs yerel yönetim sistemi daha sürdürülebilir

bir yapıya kavuşacaktır. Bu da daha etkin, verimli, katılımcı ve şeffaf yerel yönetim mekanizmalarının kurulmasına olanak sağlayacaktır.

KAYNAKÇA

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, (European Charter of Local Self-Government), Council Of Europe, 1985. (https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/webContent/8276534) , (Erişim tarihi: 14.03.2017)

Bakker, T. P., Vreese, C.H., "Good News for the Future? Young People, Internet Use, and Political Participation", **Communication Research**, XX(X) 1–20, SAGE, 2011.

Başkent Lefkoşa İmar Planı, Cilt 2 Katılım Raporu, 2000.

Bozkurt, Y., "Yerel Demokrasi Aracı Olarak Türkiye'de Kent Konseyleri: Yapı, İşleyiş Ve Sorunlar", **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Sayı 40, 229- 240, Nisan 2014.

Bulut, Y., "Büyük Şehirlerde Katılımlı Yönetimin Hayata Geçirilmesinde Rol Oynayan Etmenler", **Muğla Üniversitesi SBE Dergisi**, Cilt:1, Sayı:1, 47-63, Güz 2000.

Coenen, F., "Local Agenda 21: "Meaningful and Effective Participation?", Coenen (ed.), **Public Participation and Better Environmental Decisions**,Springer Science, 2009. (http://dergipark.gov.tr/download/article-file/107622). (https://link.springer.com/chapter/10.1007%2F978-1-4020-9325-8_10#page-1) (Erişim tarihi: 14.03.2017)

Council of Europe**, European Urban Charter** , 1992. (https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=887405&direct=true), (Erişim tarihi: 23.03.2017).

Çitci, O., "Temsil, Katılma ve Yerel Demokrasi", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt:5, Sayı:6, s. 5-14, Kasım 1996.

Deniz, T., "Kentleşme, Yerel Gündem 21 Ve Kent Konseyleri", **Turkish Studies**, Cilt: 8/12, s. 391-402, Ankara, 2013.

Devas, N., Grant., U., "Local Government Decision Making - Citizen Participation and Local Acountability: Some Evidence From Kenya and Uganda", **Public Administration and Development**, 23., 307-316, Wiley Interscience, 2003.

Geray,C., "Yerel Demokrasi, Özerklik ve Halk Katılımı", (http://www.ekodialog.com/Makaleler/yerel-demokrasi-ozerklik-halk-katilimi.html), 1995. (Erişim Tarihi:07.03.2016).

İşçioğlu, D., "KKTC Kentsel Politikası Üzerine Bir Değerlendirme", Aksaray Üniversitesi İİBF Dergisi: Ocak 2009, Cilt: 1, Sayı: 1.

Keleş, R., "**Kentbilim Terimleri Sözlüğü**", İmge Kitabevi, Ankara, 1998.

Keleş, R., "Kent ve Kültür Üzerine", **Mülkiye Dergisi**, Cilt 20, Sayı: 246, Bahar, s. 9-19 2006.

Kestellioğlu, G., "Yerel Demokrasi ve Kent Konseyleri:Kahramanmaraş Örneği", 2011 (http://dergipark.gov.tr/download/article-file/107622) (Erişim Tarihi, 14.03.2017)

KKTC Devlet Planlama Örgütü, (http://www.devplan.org/frame-tr.html), (Erişim tarihi: 13.04.2017).

KKTC Belediyeler Yasası (51/1995).

KKTC İmar Yasası (55/1989).

Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti Anayasası, 1985.

Manafa, H. A. , Mohamed, A. M. , and Lawton, A., "Assessing Public Participation Initiatives in Local Government Decision-Making in Malaysia", **International Journal of Public Administration**, Routledge,VOL. 39, NO. 11, 812–820, 2016.

Mengi, A., Algan, N., **Küreselleşme ve Yerelleşme Çağında Bölgesel Sürdürülebilir Gelişme: AB ve Türkiye Örneği**, Siyasal Kitabevi, Ankara, 2003.

Ökmen, M, Görmez, K. "Türkiye'de Yerel Gündem 21 ve Yerel Yönetişim Uygulamaları", **Yerel Yönetimlerin Güncel Sorunları** (Edit. K.Görmez, M.Ökmen), Beta Yayını, İstanbul, 2009.

Özkiraz, A., Zeren, H.E., "Yerel Yönetimlerde Halk Katılımı Tokat İl Merkezinde Uygulamalı Bir Çalışma", **Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi**, ss.229-247, 2009.

Pektaş, E.K., Akın,F., "Avrupa Kentsel Şartları Perspektifinde Bir Kentli Hakkı Olarak "Katılım Hakkı" Ve Türkiye", **Afyon Kocatepe Üniversitesi, İ.İ.B.F. Dergisi** C.XII ,S.II, 2010.

http://www.havadiskibris.com/kent-konseyinin-karari-bekleniyor/ (acess date: 17.04.2017)

http://www.gundemkibris.com/lefkosa-kent-kurultayi-basladi-39396h.htm (acess date: 17.04.2017)

TOPLUMSAL GERİ DÖNÜŞÜM ALIŞKANLIKLARI VE YEREL SİYASETE ETKİSİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Ali EKŞİ[1]

Atık yönetiminde güncel tartışma, çevresel sürdürülebilirlikle birlikte ekonomiye katkı sağlayacak araçların oluşturulabilmesidir. Atıktan ekonomik katkı sağlama fikri, öncelikle geri dönüşüm politikalarını akla getirmektedir. Geri dönüşüm, bugün kentsel katı atık yönetiminin en önemli aşamalarından birisi haline gelmiştir. Türkiye'de toplam katı atık üretiminin yaklaşık yarısı ambalaj atıklarından oluşmakla birlikte, ambalaj atıklarının toplanmasından birinci derecede belediyeler sorumludur. Geri dönüşüm politikalarında başarı sağlamış ülkeler değerlendirildiğinde politikaların temelini toplum bilinci ve alışkanlıkları oluşturmaktadır. Çalışmada, toplumsal geri dönüşüm alışkanlıkları ve yerel siyasete etkisinin değerlendirilmesi amaçlanmaktadır. Bu amaçla, bir anket çalışması yapılmıştır. İzmir Bornova ilçesinin kapsama alındığı anket çalışmasına 250 kişi katılmış, toplanan veriler SPSS 16,0 istatistik programı kullanılarak analiz edilmiştir. Çalışma, Türkiye'de kaynağından ayrı toplanan ambalaj atıklarının son derece düşük olmasında, toplumsal katılımın yetersiz olmasının etkili olması açısından önemlidir.

Anahtar Kelimeler: *Atık Yönetimi, Geri Dönüşüm Politikaları, Toplumsal Geri Dönüşüm Alışkanlıkları, Yerel Siyaset.*

EVALUATION OF SOCIAL RECYCLING HABITS AND LOCAL POLITICS EFFECT

Current discussion in waste management is to create tools to contribute to the economy along with environmental sustainability. The idea of making an economic contribution from waste, firstly brings recycling policies to mind. Recycling is one of the most important stages of urban solid waste management today. About half of the total solid waste generation in Turkey consists of packaging waste and municipalities are responsible for collection of these wastes. When countries that have achieved success in recycling policies are evaluated, community awareness and habits constitute the basis of their policies. The objective of the study was to evaluate the social recycling habits and local politics effect. For this purpose, a survey was conducted. The city of Bornova comprised the scope of the survey. 250 people participated in the survey and the acquired data were analyzed via SPSS 16,0 statistics software. The study is important due to effectiveness of inadequate social participation in extremely low collection of packaging waste separately from the source.

Keywords: *Waste Management, Recycling Politics, Social Recycling Habits, Local Politics.*

GİRİŞ

Atık yönetimi hiyerarşisinde, atığın kaynağında önlenmesi ile birlikte, yeniden kullanılabilecek atıkların ekonomik değere dönüştürülmesi önemli hedefler haline gelmiş ve geri dönüşüm politikaları, kentsel katı atık yönetiminin en önemli aşamalarından birisi olmuştur. Atık politikalarında, çevrenin korunması, atığın ekonomik değerinin korunması ve bertaraf edilecek atık miktarının minimalize edilebilmesi adına, geri dönüşüm atıklarının kaynakta ayrıştırılarak toplanması gerekmektedir. Geri dönüşüm politikalarının başarısında, toplumsal farkındalığın ve politikalara toplum desteğinin önemli olduğu görülmektedir. Yine, geri dönüşüm politikalarında başarı sağlamış ülkeler değerlendirildiğinde, toplumların atık konusundaki tutum ve alışkanlıklarının, politikaların başarısında önemli bir faktör olduğu görülmektedir. Türkiye'de ki toplam katı atık üretiminin yaklaşık yarısı ambalaj atıklarından oluşmakta olup, ambalaj atıklarının toplanması belediyelerin sorumluluk alanı içerisindedir. Belediyeler atık yönetimi ile ilgili sorumluluklarını, farklı uygulama örnekleriyle yerine

[1]Yrd.Doç.Dr., Ege Üniversitesi Atatürk Sağlık Hizmetleri Meslek Yüksekokulu, a_eksi@yahoo.com

getirmektedirler. Son yıllarda geri dönüşüm atıklarının toplanması için belediyelerin altyapıya daha fazla kaynak ayırdığı ve daha fazla organizasyon oluşturma çabası içerisinde oldukları görülmektedir.

Diğer taraftan atık sorununun yerel halkın günlük yaşamının bir parçası olması ve son yıllarda atığın taşıdığı ekonomik değerin daha dikkat çekici boyutlara ulaşması, toplumlarda atık politikaları konusunda farkındalığı artırmaktadır. Toplumdaki bu farkındalığın, seçmen davranışı üzerine etkilerinin değerlendirilmesi tartışmaya değer bir konu olarak görülmekte ve literatürde bu yönde çalışmalara son yıllarda sıkça yer verilmektedir. Son yıllarda seçmen davranışında sosyo-kültürel faktörlerin etkisinin azalması ile birlikte, halkın yerel siyasetten beklentileri farklılaşmakta, gözle görülür yatırımlardan ziyade, seçmenin bir kısmında çevresel sürdürülebilirlikle ilgili hassasiyetler gelişmektedir. Özellikle 2016 Londra Belediye Başkanlığı seçimi kampanya süreci değerlendirildiğinde, adayların çevresel sürdürülebilirlikle birlikte, geleceğe yönelik sıfır atık politikaları ile ilgili vaatleri, seçmenler tarafından en fazla ilgi gören konular olmuştur (Businessgreen.com, 2015).

Başarılı atık yönetiminde geri dönüşüm politikaları her geçen gün daha çok ön plana çıkmaktadır. Geri dönüşüm alışkanlıkları yüksek olan ve bu konuda katılım araçlarına daha fazla başvuran toplum kesimlerinin çevre politikalarına kolay uyum sağladığı ve çevre sorunlarına daha duyarlı oldukları bilinmektedir (Jones vd, 2010:539). Atık politikalarında önemli bir referans olan geri dönüşüm politikalarında ki başarıda toplumsal alışkanlıkların etkili olması, bu alışkanlıklarda teşvik ve blokaj oluşturan durumların tartışılmasını önemli kılmaktadır. Yine atık politikalarının yerel siyasette daha çok tartışılır olması, toplumsal geri dönüşüm alışkanlıklarının, yerel siyasette seçmen davranışına olan etkisi önemli bir araştırma sorusu olarak karşımıza çıkmaktadır. Çalışmada, başarılı atık yönetimi adına toplumun geri dönüşüm alışkanlıklarını etkileyen faktörlerin değerlendirilmesi ve toplumsal geri dönüşüm alışkanlıkları ile yerel siyaset ilişkisinin açıklanması amaçlanmaktadır.

1.KAVRAMSAL ÇERÇEVE

1.1. Geri Dönüşüm

Kentsel katı atıklar, kentsel alanda üretilen ancak zararlı ve tehlikeli katı atık kapsamına girmeyen atıklardan oluşur. Kentsel katı atıklar, yerel yönetimlerce ya da onlar adına hizmet gören kurum ve kuruluşlarca toplanıp, dönüştürülen ya da bertaraf edilen atıklardır (Hassan, 2004:484; UNEP, 2013). Kentsel atık yönetimi ise kentsel alanlarda üretilen atıkların toplanması, ayrıştırılması, bertaraf edilmesi, topluma risk oluşturmayacak hale getirilmesi ve ekonomik değere dönüştürülmesi adına yürütülen tüm süreçleri kapsar. Başarılı kentsel atık yönetimi adına önemli olan, atık yönetim hiyerarşisi üç temel adımdan oluşmaktadır. Bunlar; (1) atığın kaynakta önlenmesi, minimizasyonu ve yeniden kullanılabilecek olanların değerlendirilmesi; (2) oluşan atıkların yeniden kullanımı, geri dönüşümü ve atıktan enerji geri kazanımı; (3) atıkların yakma ya da düzenli depolanması gibi yöntemlerle güvenli bir şekilde nihai bertarafıdır. Benzer şekilde Rio+20'nin "Arzu Ettiğimiz Gelecek" başlıklı Sonuç Belgesinde, "sürdürülebilir atık yönetiminin, 3R (reduce -azaltma, reuse-yeniden kullanım ve recycle–geri dönüşüm) uygulamaları ile desteklenmesi gerektiğine" vurgu yapılmaktadır (Ulusal Geri Dönüşüm Strateji Belgesi, 2014:40; Atık Yönetimi Eylem Planı, 2008:69).

Kentsel atık yönetimi politikalarında, geri dönüşüm her geçen gün daha önemli hale gelmektedir. Geri dönüşüm, yeniden değerlendirilme imkanı olan atıkların bir takım prosedürlere tabi tutularak, farklı amaçlar için ikincil hammaddeye dönüştürülmesi ve tekrar üretim sürecine dahil edilmesidir. Geri dönüşüm politikalarında temel amaçlar; kaynak israfının önlenmesi ve ekonomik değeri olan atıkları tekrar ekonomiye kazandırılması ile birlikte, atıkların kaynağında ayrıştırılması ile bertaraf edilecek katı atık miktarının azaltılmasıdır (Toprak, 2012:338). Ambalaj Atıklarının Kontrolü Yönetmeliği'ne göre geri dönüştürülebilecek atıklar, "evsel, endüstriyel, ticari ve işyeri olmasına bakılmaksızın yurt içinde piyasaya sürülen plastik, metal, cam, kâğıt, karton, kompozit ve benzeri malzemelerden yapılmış bütün ambalajları ve bu ambalajların atıklarını kapsamaktadır (Ambalaj Atıklarının Kontrolü Yönetmeliği, 24.06. 2007).

Türkiye'de oluşan yıllık 30 milyon tondan fazla katı atığın, hacimce %50'sini ambalaj atıkları oluşturmaktadır (TUİK, 2015). Türkiye'de ambalaj atıklarının kaynakta ayrı olarak toplanmasından birinci derecede belediyeler sorumludur. Belediyelerin sorumluluklarıyla ilgili görev ve yetkiler, çeşitli düzenleyici araçlarda tanımlanmaktadır. Türkiye'de geri dönüşüm atıklarının önemli bir kısmını oluşturan ambalaj atıklarının toplanması, genellikle iki yöntemle yapılmaktadır. İlki, başta toplum ve diğer düzenli atık üreticileri tarafından, atıkların kaynağından ayrıştırılarak geri dönüşüm konteynerlerine atılması ya da belediyeler tarafından ayrıştırılmış atıkların toplanmasıdır. Bu yöntemin başarılı bir şekilde uygulanabilmesi için belediyelerin gerekli altyapı ve organizasyonları oluşturmuş olmasının yanı sıra bilinçli bir topluma da ihtiyaç duyulmaktadır. İkinci yöntem de ise kaynağından ayrıştırılmadan çöp konteynerlerine evsel atıklarla birlikte atılan geri dönüştürülebilir atıklar için kullanılmaktadır. Bu atıkların bir kısmı, sokak atık toplayıcıları tarafından konteynerlerden ayrıştırılarak toplanmaktadır. Bir kısmı da belediyelerin çöp toplama aracı ile düzenli depolama alanlarına götürülen atıklar içinden düzenleme veya depolama alanlarında ayrıştırılmaktadır. İkinci yöntemde, geri dönüşüm atıklarının önemli bir kısmı ayrıştırılamamakta, bazı geri dönüştürülebilir atıklar ekonomik değerini yitirmektedir (Köse vd., 2015:37).

Türkiye'de geri dönüştürülebilir atıkların toplanması, büyük oranda yukarıda anlatılan ikinci yöntem ile olmaktadır. Bununla birlikte, son yıllarda belediyelerin geri dönüşüm atıklarının yönetimi için daha fazla kaynak ayırma ve daha fazla organizasyon oluşturma çabası içerisinde oldukları görülmektedir. Daha etkin bir atık yönetimi için geliştirilen projelerin, daha çok kaynaktan ayrı toplama üzerine oluşturulduğu gözlenmektedir. Kullanılan yöntemler daha çok atığın üreticisi olan bireyin, ürettiği atığı ayrıştırarak depolaması ve haftada birkaç defa düzenli periyotla, atığı toplayıcısına teslim etmesi üzerinedir. Bir diğer yöntemde çöp konteynerlerine benzer bir şekilde, cadde ve sokaklara geri dönüşüm kumbaralarının konulmasıdır. Bu yöntemde, toplumdan geri dönüştürülebilir atıkları ilgili atık kumbarasına ayrıştırılmış bir şekilde atması beklenmektedir. Birçok belediye tarafından bu iki yöntemin birlikte kullanıldığı ve bu yöntemlerle ilgili son yıllarda yaygınlaştırma çalışmalarının sürdürüldüğü görülmektedir. Ancak tüm bu çabalara rağmen, Türkiye'de geri dönüşüm politikalarında başarı sağlandığını söylemek mümkün değildir (Yetim, 2014:12)

Geri dönüşüm politikalarında başarı sağlamış ülkeler değerlendirildiğinde ise toplumsal bilincin ve politikalara toplum desteğinin önemli olduğu görülmektedir. Daha az atık oluşturma, geri dönüştürülebilecek atıkların kaynakta ayrı toplanması, geri dönüşümün ekonomik ve çevresel faydaları gibi konularda toplumun her seviyesinde farkındalığın yüksek olması, geri dönüşüm politikalarının başarısında önemli faktörlerdir. Atık politikalarının başarısında, toplumsal tutum ve alışkanlıkların belirleyici olduğu görülmektedir. Bu nedenle geri dönüşüm ile ilgili geliştirilen politikaların, halkın tutum ve alışkanlıklarını da dikkate alarak oluşturulması gerekir. Geri dönüşüm politikalarında motivasyon ya da blokaj oluşturan durumlar, toplumdan topluma farklılık gösterebilmektedir. Bununla birlikte, özellikle gelişmekte olan ülkelerdeki yetersiz altyapılar, atıkların kaynağından ayrıştırılması ile ilgili organizasyonların oluşturulmasına engel olmakta; yetersiz yasal düzenlemeler, atık yönetimi konusunda toplumdaki dışsal denetim araçlarını kısıtlamaktadır. Bazı toplumlarda ise özellikle atıkların ayrıştırılarak biriktirilmesinde ve geri dönüşüm politikalarına katılımda, teşviklerin ve cezai yaptırımların önemli olduğu görülmektedir (Ulusal Geri Dönüşüm Strateji Belgesi, 2014:68).

1.2. Yerel Siyaset

Siyaset, toplumun geneli ile ilgili konularda ve gerektiğinde meşru zora da dayanarak, toplumsal aktörler arasındaki ilişkileri düzenleyen genel faaliyetlerden oluşur (Özel vd., 2009:35). İktidar açısından siyaset, hükümet etme, kamusal ve siyasal alanın düzenlenmesi, önceliklere göre kaynakların kullanımının belirlenmesi, müzakere ve uzlaşı ile kararların alınması uğraşı olarak tanımlanabilirken; toplumsal açıdan, birbirlerine karşılıklı bağlarla bağlı olan insanların, birlikte yaşama amacıyla içinde bulundukları gruba ya da topluma uyum sağlama çabaları olarak değerlendirilmektedir. Siyasette, iktidardan topluma ve toplumdan iktidara olmak üzere, çift yönlü bir etkileşim söz konusudur. Akdoğan'a göre, "siyasetin amacı insanları idare etmek, iktidarı kullanmak,

halk ve kaynaklar üzerinde hakimiyet kurmak değil; insanların mutluluğunu, refah ve kalkınmasını sağlamak, sosyal adalet ve dayanışmayı gerçekleştirmektir (Akdoğan, 2008:10; Çuhadar, 2007:157).

Yerel siyaset kavramı üzerinde uzlaşılmış net bir tanımlama bulunmamaktadır. Bununla birlikte, genel tanımlama içeriğinde, seçimle oluşan yerel görevler çerçevesindeki siyasal etkileşim yer almaktadır. Çekirdek tanımın içerisinde belediye başkanı, belediye meclis üyeleri, il genel meclisi üyeleri ile yerel halkın etkileşimi yer almakla birlikte, yerel siyaset aktörleri; siyasi partilerin yerel örgütleri ve merkezi yönetim birimlerinden tamamen bağımsız değildir. Yerel siyasetin temel amacı, yerel kaynaklar ile yerel sorunların çözülmesinin yanı sıra, yerel halkın mutluluk ve refahını sağlamak adına, yerel iktidar ve otoritenin kullanımıdır. Bununla birlikte yerel siyasette, hem sorunların belirlenmesi ve çözümünde, hem de ortak iyinin belirlenmesi ve gelecek planlamasının yapılmasında, iktidar ile halkın etkileşimi daha yoğun olmakta, sosyal adalet ve dayanışma gibi kavramlar, daha belirgin ortaya çıkmaktadır. Yerel yönetimlerin elindeki en önemli kaynak, kuşkusuz yerel halktır. Yerel halk, yerel yönetimler tarafından salt oy kullanan insanlar olarak değerlendirilmemelidir. Sorunların belirlenmesi ve çözümü başta olmak üzere, yerel halk temel paydaş olarak kabul edilmelidir (Alkan vd., 2010:2).

Yerel siyasetin temel kavramları kent ve kent yönetimi olup, yerel siyasetin en önemli uğraş alanını kent yaşamı ve kent sorunları oluşturmaktadır. Çevre sorunları, yerel siyasetin uğraş alanının önemli bir kısmını kapsamaktadır (Özel vd., 2009:35). Bugün üzerinde uzlaşılan temel konulardan birisi, gerek çevre sorunlarının önlenmesi, gerekse çevre sorunlarıyla mücadelenin yerel yönetim birimlerinden başlatılmasıdır. 1992 yılında Rio'da düzenlenen BM Çevre ve Kalkınma Konferansı'nda kabul edilen "Gündem 21"in, yerel düzeyde hedeflerine ulaşılabilmesi için açıklanan "Yerel Gündem 21"; çevre koruma ve geliştirme başta olmak üzere önemli sorunların çözümünün, yerel yönetimler, sivil toplum örgütleri ve diğer ortaklarla birlikte, çok aktörlü ve katılımcı bir yaklaşımla mümkün olduğunu vurgulamaktadır. Bununla birlikte, çevre sorunlarının kaynağının genellikle yerel olması ve olumsuzlukların öncelikle yerelde hissedilmesi; çözüm arayışlarında da yerinden çözümlerin önemsenmesini gerektirmektedir. Bugün kentlerin en önemli sorunlarından birisi olan atık yönetimi, yerel siyasetin önemli konularından birini oluşturmaktadır (Üzam, 1999:96; Kızılboğa ve Batal, 2012:202).

1.3. Yerel Siyasette Seçmen Davranışını Etkileyen Faktörler ve Geri Dönüşüm Politikalarının Önemi

Siyasette seçmen davranışı, özellikle siyaset sosyolojisinin 1940'lardan beri yoğun şekilde tartıştığı konulardan birisidir. Seçmen davranışında, içinde bulunulan sosyal, kültürel ve ekonomik faktörlerin etkili olduğu bilinmekle birlikte, seçmen davranışını etkileyen faktörler, ülkeden ülkeye de farklılık gösterebilmektedir. Son 50 yılda, hızlı küreselleşme ve kitle iletişim araçlarında ki gelişimin, toplumsal değerlerde oluşturduğu değişim, seçmen davranışını da etkilemiştir. Bununla birlikte, son yıllarda demografik ve sosyo-kültürel faktörlerin, seçmen davranışında ki etkisini giderek kaybettiği görülmektedir. Seçmenlerin davranışında daha çok, gelecek yönelimli politikalarla birlikte, çevresel risklerinde içinde olduğu gelecek ile ilgili korku ve kaygıların etkin olduğu görülmektedir. Özellikle gelişmiş kapitalist toplumlarda, güvenlik başta olmak üzere büyük toplumsal sorunların, seçmen davranışında giderek daha etkili olduğu görülmektedir (Çukurçayır, 2008:28; Beren, 2013:193).

Çevre sorunlarının siyasette gerçek anlamda karşılık bulması, 1970 ve 1980'ler de sol ve sağ siyasetten ayrışmış, özüne çevre sorunlarını koymuş hareketlerin oluşmasıyla olmuştur. İngiltere'de "Yeryüzü Arkadaşları" ve Almanya'da "Yeşiller Partisi" ilk ve önemli çevre hareketlerindendir. Bu hareketlerin ortaya çıkışında, kapitalizm eleştirisi ile birlikte, siyasi partilerin ve yönetimlerin çevre sorunlarına yeterli reaksiyonu göstermediği ve tepkisiz kaldığı eleştirisi önemli bir yer tutmaktadır. Çevre sorunlarının önlenmesi adına, vatandaşın sadece kendi yaşam tarzını ve tüketim alışkanlıklarını değiştirmesi yeterli olmamakta, toplumsal değişim için yapabilirliğinin artması ve sorumluluk alması gerekmektedir. Bu sorumluluk alanı, temsili demokrasi araçlarındaki seçmen fonksiyonunda çevre politikalarına hassasiyet oluşmasından, çevre ile ilgili kararların geliştirilmesi ve kararlaştırılmasında

katılımcı mekanizmalarda yer almaya ve çevre politikalarında toplumsal denetim görevini yerine getirmeye kadar, geniş bir alanı kapsamaktadır (Dalton, 2013:1-2).

Siyasetin en önemli amaçlarından birisi, toplumsal menfaatleri korumak ve insanların yaşam alanlarını iyileştirmektir. Bu durum yerel siyaset açısından değerlendirildiğinde, yerel kaynaklı sorunların ve risklerin başında çevre sorunları gelmektedir (Schoen ve Schumann, 2007:4). Çünkü kentsel yaşam kalitesinin temel belirleyicilerinden birisi, çevresel bozulmalar ile bağlantılı sorunlardır. Çevre sorunlarının son yıllarda daha görünür hale gelmesi ve gelir dağılımı, eğitim, sosyal statü ayrımı olmaksızın her kesimi etkilemesi, çevre sorunları konusunda toplumsal duyarlılığı arttırmış ve politikalara katılım için motivasyonun artmasını sağlamıştır. Bunda, kentli hakları ile birlikte çevre hakkının, dayanışma hakları içerisindeki gelişimi ve toplumlar tarafından önemsenmesi de etkili olmuştur. Bununla birlikte, gelişmekte olan ülkelerin bilindik kentleşme olgusuyla gelişmemiş kentlerindeki çarpıklıklar ve altyapı eksiklikleri, çevre sorunlarının içerisinde atık sorununu hem daha gözle görülür hale getirmiş hem de yönetimlerle toplumu daha fazla etkileşime zorlamıştır (Hassan, 2004:483).

Kentlerdeki atık sorunun, başlı başına çevresel bozulmalara neden olmasına ek olarak, önemli güvenlik sorunlarına da neden olabilmesi; toplumlarda atık yönetimine bağlı sorunlara duyarlılığı artırmaktadır. Yine yerel yönetimlerin atık yönetimine her geçen gün daha fazla kaynak ayırmak zorunda kalmaları ve atıkların ekonomik değerinin de sıkça gündeme gelmesi, yerel halkta atık sorunları ile ilgili farkındalığı arttırmaktadır. Genel olarak çevre sorunları ve özel olarak da atık yönetimi bağlantılı sorunlara artan ilgi ve farkındalığın, yerel siyasette aktörler arası etkileşimde ve seçmen davranışında etkili olduğu görülmektedir. Belediyeler için önemli görevlerden biri olan katı atık yönetiminin başarısının belirlenmesinde, temel parametrelerden birisi katı atık miktarı içerisinde geri kazanılabilen ya da dönüştürülebilen atık miktarının oranı olarak kabul edilmektedir. Bu durum ise atık yönetimi içerisinde, geri dönüşüm politikalarını ön plana çıkarmakta ve konuyu yerel siyasetin bir parçası haline getirmektedir (Belediye.info, 2015).

Atığı sorun olmaktan çıkarmış gelişmiş ülkelerde, tüm atıkların içerisinden geri dönüşüm oranı %60'lar seviyesine kadar çıkabilmektedir. Türkiye'de ise tüm atıklardan geri dönüşüm oranı, ortalama %7 seviyesinde iken, ambalaj atıklarının geri dönüşüm oranı %20'ler seviyesindedir. Türkiye'de geri kazanılabilecek atıkların, dönüşüm sağlanamayan kısmından mali kaybın 1,5 milyar TL'nin üzerinde olduğu tahmin edilmektedir (Yetim, 2014:12-13). Türkiye'de siyasetin mevcut kutuplaşmış yapısında, çevre sorunlarının henüz toplum tarafından etkin bir faktör olarak değerlendirildiğini söylemek mümkün değildir. Ancak atık sorunu gibi halk tarafından yakından takip edilebilen çevre sorunları, sorunun ekonomik boyutunun da her geçen gün daha dikkat çekici rakamlara ulaşması ile birlikte, giderek daha fazla toplum kesimi tarafından önemsenmektedir. Bu farkındalığın kısıtlı da olsa yerel siyasete etkisinin olabileceği görülmekte, konunun farklı boyutlarla tartışılmasını önemli kılmaktadır.

2. ALAN ÇALIŞMASI

2.1. Materyal ve Yöntem

Çalışmada, toplumun atık yönetimi ve geri dönüşüm politikaları ile ilgili bilgi durumu ve alışkanlıklarının değerlendirmesi ile bu değişkenlerin yerel siyasete etkisinin belirlenmesi adına bir anket çalışması yapılmıştır. Anket çalışmasında, Bornova (İzmir) ilçe merkezi kapsama alınmış, çalışma evrenini 18 yaş ve üzerindeki kişiler oluşturmuştur. TUİK 2015 yılı verilerine göre, Bornova ilçe merkezi yaklaşık 380 bin olarak belirlenmiş, bunun yaklaşık 290 bini 18 yaş ve üzeri olarak saptanmıştır (TUİK 2015). Belirlenen evrenden, %95 güven düzeyinde örneklem sayısı, 250 olarak belirlenmiştir. Örneklem seçimi basit tesadüfi örnekleme yöntemi ile yapılmış, 3 kişi verilerinde büyük eksiklikler olması nedeniyle kapsam dışı bırakılmış ve 247 kişinin verileri değerlendirmeye alınmıştır.

Ankette, katılımcıların kişisel özelliklerini tanımlayıcı sorularla birlikte; atık politikaları ve geri dönüşüm politikaları ile ilgili bilgi durumu, geri dönüşüm ile ilgili alışkanlıklar ve bu değişkelerin yerel siyasete etkisinin değerlendirilmesi ile ilgili sorulara yer verilmiştir. Anket çalışması anketörler aracılığıyla, 2016 yılının Kasım ve Aralık aylarında yüz-yüze görüşme metodu ile uygulanmıştır.

Anketörlere, uygulama öncesinde konu ile ilgili bir saatlik eğitim verilmiştir. Toplanan veriler SPSS (v16) istatistik programı kullanılarak analiz edilmiştir. Veri çözümlenmesinde frekans dağılımı ve yüzdelerden yararlanılmış, değişkenler arasındaki farkın belirlenmesinde ki-kare testi kullanılmıştır. P<0,05 istatistiksel olarak anlamlı kabul edilmiştir. Çalışmanın güvenirliğinin tespiti için Cronbach testi uygulanmıştır. Cronbach testine göre çalışmanın güvenirliği kabul edilebilir seviyededir (α=0,66).

Kısıtlılık; alan çalışmasının tek bir ilçe merkezinde yapılmış olması nedeniyle, halihazırda seçmen davranışında sosyo-kültürel faktörlerin yoğun olarak etkili olduğu Türkiye adına, bu çalışmadan yola çıkarak genellemelerin yapılması uygun değildir.

2.2. Bulgular

Çalışmada 247 kişinin verileri değerlendirmeye alınmıştır. Katılımcıları tanımlayıcı bilgiler Tablo 1'de verilmiştir. Katılımcıların %62,8'i (n=155) "çevre sorunlarının farkında olduğunu" bildirmiş, %51'i de (n=126) "atık yönetimi politikaları konusunda bilgi sahibi olduğunu" bildirmiştir. %28,3'ü (n=70) "atık yönetimi ile ilgili yasal düzenlemeleri bildiğini" belirtmiş, bu kişilerden %30'u (n=21) atık yönetimi ile ilgili düzenlemeleri yeterli bulduğunu belirtmiştir. Atık yönetimi ile ilgili eğitim ve bilgilendirme çalışmalarına katıldığını belirtenlerin oranı %10,9'dur (n=27). Katılımcıların atık yönetimi ile ilgili bazı konularda bilgi sahibi olma durumu Tablo 2'de verilmiştir.

Tablo 1:Katılımcıları tanımlayıcı bilgiler

Değişken		**n**	**%**
Cinsiyet	Erkek	108	43,7
	Kadın	139	56,3
Yaş Grubu	18-24 yaş	95	38,5
	25-34 yaş	56	22,7
	35-44 yaş	52	21,1
	45-54 yaş	33	13,4
	55-64 yaş	10	4
	65 yaş ve üzeri	1	0,4
Eğitim Durumu	Okur-yazar değil	3	1,2
	Okur-yazar	16	6,5
	İlköğretim	46	18,6
	Lise	50	20,2
	Üniversite	113	45,7
	Lisansüstü	19	7,7
Meslek Grupları	Özel sektör ücretli çalışan	64	25,9
	Emekli ve diğer	44	17,8
	Öğrenci	42	17
	İşsiz	34	13,8
	Kamu ücretli	28	11,3
	İşveren	15	6,1
	İşçi	13	5,3
	Kendi hesabına çalışan	7	2,8
Aylık Gelir Durumu	Geliri yok	87	35,2
	1300 TL* ve altı	44	17,8
	1300 - 1500 TL	44	17,8
	1501-3000 TL	45	18,2
	3001-4000 TL	21	8,5
	4000 TL ve üzeri	6	2,4

* 1300 TL çalışmanın yapıldığı tarihte resmi asgari ücret tutarıdır.

Tablo 2: Katılımcıların Atık Yönetimi ile ilgili Bilgi Durumları

Bilgi Sahibi Olunan Konu	Yeterli Düzeyde Bilgi Sahibi Olanlar	
	n	%
Atıkların ayrıştırılarak toplanması ile ilgili yeterli bilgiye sahibim	131	53,0
Atıkların minimalize edilmesi için gerekli prensipleri biliyorum	93	37,7
Atık pillerin evsel atıklarla birlikte atılmaması gerektiğini biliyorum	225	91,1
Atık yağların evsel atıklarla birlikte ya da atık sulara karıştırılmaması gerektiğini biliyorum	182	73,7
Elektronik atıkların evsel atıklarla birlikte atılmaması gerektiğini biliyorum	177	71,7

Katılımcıların %90,3'ü (n=223) "israfın önlenmesi için gerekli davranışlara sahip olduğunu" belirtmiştir. "Atıkların geri kazanılması ile birlikte ülke ekonomisine katkı sağlanmaktadır" görüşüne katılımcıların %3,6'sı (n=9) kesinlikle katılmıyorum, %4,5'i (n=11) katılmıyorum, %13,ü (n=33) kararsızım, %53,8'i (n=133) katılıyorum ve %24,7'si (n=61) kesinlikle katılıyorum yanıtını vermişlerdir. "Kötü atık yönetiminin çevre ve insan üzerine doğrudan olumsuz etkileri vardır" görüşüne katılımcıların %3,6'sı (n=9) kesinlikle katılmıyorum, %3,2'si (n=8) katılmıyorum, %10,1'i (n=25) kararsızım, %47,4'ü (n=117) katılıyorum ve %35,6'sı (n=88) kesinlikle katılıyorum yanıtını vermişlerdir.

Sokakta yerde bulduğu başkasına ait ambalaj atığını, bulunduğu yerden alıp ilgili atık kumbarasına atacağını belirtenlerin oranı %38,9'dur (n=96). Ambalaj atıklarının ayrı biriktirilmesi için çevremdeki insanları uyarıp-yönlendiririm diyenlerin oranı ise %38,5'dir (n=95). Ambalaj (geri dönüşüm) atıklarını düzenli olarak ayrı biriktirir ve uygun şekilde toplanmasına yardımcı olur musunuz? Sorusuna, katılımcıların %46,6'sı (n=115) evet, %53,4'ü (n=132) hayır yanıtını vermiştir. Ambalaj atıklarını ayrı toplamak için bir alışkanlık oluşturamamış katılımcılar bunun nedenini, Tablo 3'deki gibi sıralamışlardır.

Tablo 3: Katılımcıların Ambalaj Atıklarının Ayrı Toplanması ile ilgili Alışkanlık Oluşturamamış Olmalarının Nedenleri*

Neden	n	%
Konuyla ilgili yeterli organizasyon ve alt yapı yok	71	53,8
Ayrı toplanacak kadar atık oluşturduğumu düşünmüyorum	57	43,2
Çevremdeki hiç kimse böyle bir şey yapmadığı için bende yapmıyorum	45	34,1
Bu konuda yeterli yasal düzenleme yok	43	32,6
Gerek duymuyorum	34	25,8
Atıkların ayrı toplanması ile ilgili yeterli bilinç ve farkındalığa sahip değilim	27	20,5
Herhangi bir kazanç getirmiyor	15	11,4
Ek maliyet getiriyor	9	6,8

*Katılımcılar bu soruda birden fazla şıkkı işaretleyebilmişlerdir.

Katılımcıların ambalaj atıklarının ayrı toplanması ile ilgili alışkanlık oluşturamamış olmasında, bazı tanımlayıcı özellikler belirleyici olmaktadır. Buna göre, "55 yaş ve üzeri yaş grubu, "ayrı toplanacak kadar çok ambalaj atığı oluşturmadığını düşünmekte"; "45-54 yaş grubu", "çevredekiler toplamadığı için kendisinin de yapmadığını belirtmekte"; "35-44 yaş grubu", "atıkların ayrı toplanması ile ilgili yeterli bilgiye sahip olmadığını belirtmekte"; "18-24 ve 25-34 yaş grupları" ise

"yeterli organizasyon ve altyapı olmadığını belirtmektedir". "Erkekler" gerekçe olarak ağırlıklı bir şekilde, "ayrı toplanacak kadar çok ambalaj atığı oluşturmadığını", "çevredekiler toplamadığı için kendisinin de yapmadığını" ve "gerek duymadıklarını" belirtmektedir. "İşçiler" ayrı toplanacak kadar çok ambalaj atığı oluşturmadığı için yapmadığını"; "kendi hesabına çalışanlar", "ek bir kazanç getirmediği için yapmadığını"; "işveren", "yeterli yasal düzenleme olmadığı için" ve "gerek duymadığı için yapmadığını"; "okur-yazar olmayanlar", "çevredekiler toplamadığı için kendisinin de yapmadığını"; "lise ve üzeri eğitim alanlar", "yeterli organizasyon ve altyapı olmadığı için yapmadıklarını" belirtmektedirler. "Çevre sorunları konusunda yeterli bilgiye sahip olduğunu düşünenler", "yeterli organizasyon ve altyapının olmaması" ve "yeterli yasal düzenleme olmamasını" gerekçe olarak göstermektedir.

Ambalaj atıklarını ayrı toplamak için bir alışkanlık oluşturamamış (n=132) kişiler, tutumlarını değiştirebilecek ve atıklarını düzenli olarak ayrı biriktirip, uygun şekilde toplamalarına motivasyon oluşturabilecek görüşlerde; %78,8'i (n=104) "ambalaj atıkları ile evsel atıkların birlikte toplanmasına cezai yaptırım uygulanmasının", %59,8'i de (n=79) "ambalaj atıklarını teslim ettiği toplayıcı kuruluştan, biriktirdiği atıklar karşılığında para almasının" tutumunu değiştireceğini belirtmiştir. Katılımcıların tanımlayıcı özelliklerine göre değerlendirme yapıldığında; "erkekler, "18-24 yaş grubu" "işveren" ve "kendi hesabına çalışanlar" "ambalaj atıklarının evsel atıklara karıştırılmasına cezai yaptırım uygulanmasının"; 25-34 yaş grubu", "kamuda ücretli çalışanlar" ve "işsizler", "biriktirdiği geri dönüşüm atıkları karşılığında para almalarının" tutumlarını değiştireceğini belirtmektedirler.

"Atık yönetimi ve geri dönüşüm politikalarında ki başarı, yerel seçimlerde vereceğiniz oyu etkiler mi?" Sorusuna, katılımcıların %7,7'si (n=19) kesinlikle katılmıyorum, %16,6'sı (n=41) katılmıyorum, %36,4'ü (n=90) kararsızım, %24,3'ü (n=60) katılıyorum ve %15'i de (n=37) kesinlikle katılıyorum yanıtını vermişlerdir. Katılımcıların %74,5'i (n=184), Belediye başkanının performansını değerlendirirken, atık yönetimi ve geri dönüşüm politikalarında ki başarıyı dikkate alırım yanıtını vermiştir.

Cinsiyet ve eğitim durumu ile "ambalaj (geri dönüşüm) atıklarını düzenli olarak ayrı biriktirir ve uygun şekilde toplanmasına yardımcı olurum" diyenler arasında, istatistiksel açıdan anlamlı ilişki bulunmaktadır ($P<0,05$). Kadınlarda ve eğitim durumu yüksek olanlarda atıkları ayrı biriktirip, uygun şekilde toplanmasına yardımcı olurum diyenlerin oranı daha yüksektir. İsrafın önlenmesi için gerekli davranışlara sahip olduğunu belirtenler ile ambalaj (geri dönüşüm) atıklarını düzenli olarak ayrı biriktirip ve uygun şekilde toplanmasına yardımcı olduğunu belirtenler arasında, istatistiksel açıdan anlamlı ilişki bulunmaktadır ($P<0,05$). İsrafın önlenmesi için gerekli davranışlara sahip olduğunu belirtenlerde, atıkları ayrı biriktirip, uygun şekilde toplanmasına yardımcı olurum diyenlerin oranı daha yüksektir. Bununla birlikte, yaş, meslek grubu ve gelir grubu ile "ambalaj (geri dönüşüm) atıklarını düzenli olarak ayrı biriktirir ve uygun şekilde toplanmasına yardımcı olurum" diyenler arasında, istatistiksel açıdan anlamlı ilişki bulunmamaktadır ($P>0,05$).

Cinsiyet ile "çevresindeki insanları ambalaj atıklarını ayrı biriktirmeleri konusunda uyardığını ve yönlendirdiğini" belirtenler arasında, istatistiksel açıdan anlamlı ilişki bulunmaktadır ($P<0,05$). İlgili davranışı yapacağını belirtenlerin oranı erkeklerde, kadınlara göre anlamlı şekilde yüksektir. Çevre sorunları konusunda yeterli bilgiye sahip olduğunu düşünenler ile "sokakta yerde bulduğu başkasına ait ambalaj atığını, bulunduğu yerden alıp ilgili atık kumbarasına atacağını" belirtenler arasında, istatistiksel açıdan anlamlı ilişki bulunmaktadır ($P<0,05$). Çevre sorunları hakkında yeterli bilgiye sahip olduğunu belirtenlerde ilgili davranışı yapma oranı daha yüksektir.

Çevre sorunları hakkında farkındalık durumu ve atık yönetimi konusunda bilgi sahibi olma ile "ambalaj (geri dönüşüm) atıklarını düzenli olarak ayrı biriktirir ve uygun şekilde toplanmasına yardımcı olurum" diyenler arasında, anlamlı ilişki bulunmaktadır ($P<0,05$). Çevre sorunlarının farkında olduğunu ve atık yönetimi konusunda bilgi sahibi olduğunu belirtenlerde, atıkları ayrı biriktirip uygun şekilde toplanmasına yardımcı olurum diyenlerin oranı daha yüksektir. Atıkların ayrıştırılarak toplanması konusunda yeterli bilgiye sahip olduğunu düşünenler ile "ambalaj (geri dönüşüm) atıklarını düzenli olarak ayrı biriktirip ve uygun şekilde toplanmasına yardımcı olduğunu belirtenler" arasında, istatistiksel açıdan anlamlı ilişki bulunmaktadır. Atıkların ayrıştırılarak

toplanması konusunda yeterli bilgiye sahip olduğunu belirtenlerde ilgili davranışı yapma oranı daha yüksektir.

Çevre sorunları ile ilgili farkındalık ve atık yönetimi konusunda bilgi sahibi olma durumu ile belediye başkanının başarısını değerlendirirken, atık yönetimindeki başarıyı dikkate alma durumu arasında anlamlı ilişki bulunmaktadır (P<0,05). Çevre sorunları konusunda farkındalığı yüksek olan ve atık yönetimi konusunda bilgi sahibi olduğunu düşünen katılımcılarda, belediye başkanının başarısını değerlendirirken, atık yönetimindeki başarıyı dikkate alırım diyenlerin oranı daha yüksektir.

2.3.Tartışma

Türkiye'de kentsel katı atıkların içerisinden geri dönüşüm oranı, %7 ile gelişmiş ülkelerin çok gerisindedir. Atık yönetimi politikaları değerlendirildiğinde, ambalaj atıklarının kaynağından ayrıştırılması ile evsel atıkların hacminin %50 azaltılabildiği görülmektedir. Bununla birlikte, Türkiye'de geri dönüştürülebilir atığın önemli bir kısmı, sokak atık toplayıcıları tarafından enformel yolla, çöp konteynerlerinde ayrıştırılarak toplanmaktadır (Belediye.info, 2015; Akkoç, 2016). Çalışmada, Ambalaj (geri dönüşüm) atıklarını düzenli olarak ayrı biriktirip, uygun şekilde toplanmasına yardımcı olabileceğini belirtenlerin oranı %50'nin altındadır. Yıldız ve arkadaşlarının 2011 yılında yapmış oldukları çalışmada da, "katılımcıların büyük çoğunluğu çöpleri ayrıştırmadığını belirtirken, dörtte biri sadece kağıtları ayırdığını belirtmiştir (Yıldız ve ark. 2011:336). Türkiye'de atıkların kaynakta ayrıştırılmasının yetersizliği, atık politikalarına doğrudan halk katılımının yetersizliği ile ilişkilidir.

Bu çalışmada katılımcıların, geri dönüşüm atıklarını ayrıştırma alışkanlıkları %50'nin altındadır. Literatürde de geri dönüşüm alışkanlıkları ile ilgili veriler ülkeden ülkeye ve araştırma örneklemine göre değişebilmektedir. Wilcox'un 2014 yılında ABD'de üniversite öğrencileri üzerinde yapmış olduğu çalışmada, geri dönüşüm alışkanlığını %80 olarak bulgulamıştır (Wilcox, 2014:47). Yine ABD'de 12 farklı eyalette[2] oldukça geniş bir örneklem üzerinde 2014 yılında yapılan çalışmada, geri dönüşüm alışkanlıklarının bölgelere göre, %65 ile %85 arasında değiştiği gözlenmiştir (Glass Packaking Institute, 2014:11). Klöckner ve Oppedal'ın 2011 yılında Norveç'te yapmış oldukları çalışmada, Kuzey Norveç'te özellikle atık kağıtlar ile ilgili geri dönüşüm alışkanlıkları, %80'nin üzerinde bulunmuştur (Klöckner ve Oppedal, 2011:13). Jones ve arkadaşlarının Yunanistan'da 2010 yılında yaptığı çalışmada, katılımcıların yarısı hiçbir zaman geri dönüşüm için ayrıştırma yapmadığını belirtmiştir (Jones vd.,2010:536). Wilcox, çalışmasında yaptığı literatür değerlendirmesinde de belirttiği gibi geri dönüşüm ile ilgili alışkanlıklarda, coğrafi koşullar ve sosyo-kültürel faktörler başta olmak üzere kişilik özelliklerinin etkili olduğu görülmektedir (Wilcox, 2014:11-33).

Çalışmada geri dönüşüm alışkanlıklarının düşük olması ile birlikte, "atık politikaları konusunda bilgi sahibi olma" ve "atıkların minimalize edilmesi ile ilgili bilgi durumu", %30'ların altında bulgulanmıştır. Kuşkusuz bu bilgi yetersizliği, geri dönüşüm politikalarını olumsuz etkileyen önemli bir faktördür. Atık yönetiminin tüm aşamalarında, bilinçli bir toplumun olumlu katkısı bulunmaktadır. 2014 yılında yayınlanan Ulusal Geri Dönüşümü Stratejisi Belgesi'nde, "halkın geri dönüşüme yönelik farkındalığının ve çevre bilincinin yeterli düzeyde olmaması", "geri dönüşüme yönelik eğitimlerin yetersiz olması", "kaynakta ayrı biriktirme bilinci ve alışkanlığının olmaması" zayıf yanlar olarak saptanmıştır. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın hedeflerine göre, 2020 yılında ambalaj atıklarının %60'nın dönüştürülmesi hedeflenmekte, bu konuda stratejiler oluşturulmaktadır (Ulusal Geri Dönüşüm Strateji Belgesi, 2014:40,62). Ancak hedefe ulaşılabilmesi için oluşturulmuş olan faaliyet ve eylemlerde, halkın farkındalığını ya da katılımını arttıracak yeterli eylem ortaya konulmamaktadır.

Halkın eğitilmesi ile atık yönetimde daha iyi sistemler ve organizasyonların oluşturulması adına, toplumsal tutum değişikliğinin sağlanması mümkün olabilir. Ancak bu, yıllar alan planları ve düzenli çalışmaları kapsamalıdır (UN-HABITAT, 2011:4-17). Bu çalışmada atık yönetimi ile ilgili eğitim ve bilgilendirme çalışmalarına katıldığını belirtenlerin oranı %10 seviyesinde olup, oran son derece

[2] Bu eyaletler, California, Florida, Georgia, Illinois, Ohio, Michigan, New Jersey, New York, North Carolina, Pennsylvania, Texas ve Virginia.

düşüktür. Bununla birlikte, çevre sorunları hakkında farkındalık durumu ve atık yönetimi konusunda bilgi sahibi olma durumu, ambalaj atıklarının ayrı biriktirilmesi ve toplanmasına yardımcı olmada belirleyicidir. Toplumun atık yönetimi ile ilgili bilinçlendirme ve eğitim faaliyetlerini yapmak, mevzuatta belediyelerin asli görevleri arasında sayılmıştır (Kızılboğa ve Batal, 2012:205). Attık yönetiminden birinci derecede sorumlu olan belediyelerin, toplumsal bilinçlendirme ve eğitim çalışmaları ile ilgili sorumluluklarını yerine getirmek adına, uzun vadeli, planlı ve yaygın çalışmalar yapması gerekmektedir.

Çalışmada, ambalaj (geri dönüşüm) atıklarını düzenli olarak ayrı biriktirip, uygun şekilde toplanmasına yardımcı olabileceğini belirtenlerin oranı düşük bulunmuş olmakla birlikte, bu alışkanlığı oluşturamamış olanların gerekçeleri de literatür ile uyumludur. Bu çalışmada, katılımcılar en fazla, "konuyla ilgili yeterli organizasyon ve alt yapının olmaması", "ayrı toplanacak kadar atık oluşturduğunu düşünmemesi", "çevremsindeki hiç kimse yapmadığı için kendisinin de yapmadığını belirtilmesi", "yeterli yasal düzenlemenin olmaması" gibi gerekçeleri ön plana çıkarmaktadır. Benzer bir şekilde literatüre yansıyan çalışmalarda, "yaşadığı yerde atıkların ayrı toplanması için yeterli alt yapının olmadığını", "ayrı toplayacak kadar büyük miktarda atık oluşturmadığını", "kimse yapmadığı için kendisinin de yapmadığını" belirtenlerin oranı oldukça yüksektir (WSP Group, 2009).

Atık politikalarında geri dönüşüm hedeflerinin tutturulmasında halkın gönüllü katılımı oldukça önemli yer tutmaktadır. Gönüllülük davranışında ise motivasyon oldukça önemli bir faktördür (Akatay ve Harman, 2014:249). Atıkların ayrı biriktirilmesinde ve toplanmasında, sosyo-kültürel faktörler, komşunun motivasyonu, medyanın motivasyonu, belediyelerin motivasyonu gibi durumlar etkili olmaktadır. Bu çalışmada kadınların ve eğitim durumu yüksek olanların, geri dönüşüm politikalarına katılımlarının daha yüksek olduğu görülmektedir. WSP Group tarafından 2009 yılında Romanya'da yapılan çalışmada da kadınların erkeklere göre, atıkları ayırma ve uygun depolama işlemi için daha motive olduğunu göstermektedir (WSP Group, 2009). Bununla birlikte, çevre sorunları konusunda yeterli bilgiye sahip olduğunu düşünenlerde, atıkları ayrıştırma alışkanlığı daha yüksektir. Bu durum, çevre sorunları konusunda ki farkındalığın, geri dönüşüm politikalarına katılım ile ilgili motivasyonu etkilediğini göstermektedir.

Birçok araştırmacı, geri dönüşüm alışkanlıkları ile ilgili motivasyon kaynaklarını araştırmaya değer bulmaktadır. Bunun temel nedenlerinden biri, Jones ve arkadaşlarının 2010 yılında yapmış oldukları çalışmada ortaya koydukları gibi geri dönüşüm alışkanlıkları yüksek olan toplum kesimlerinin, genel olarak çevre ile ilgili kurallara uyma konusunda ki uyumlarının yüksek olmasıdır (Jones vd., 2010:539). Bu nedenle geri dönüşüm alışkanlıklarında motivasyon oluşturucu veya blokaj oluşturucu faktörlerin değerlendirilmesi önemlidir. Atık yönetimi uygulamalarının toplum tarafından kabulünde, ekonomik araçların etkinliği birçok çalışmada onaylanmıştır. Yapılan çalışmalarda, halkın atık yönetimine katılımda, yaptırımların ve teşviklerin etkili olduğu görülmüştür (WSP GROUP, 2009). Britanya'da geri dönüşüm politikalarının başarısı için halkın davranışını değiştirmesi ve sürdürülebilirliğin sağlanmasında; atık toplama sistemi altyapısının iyileştirilmesi, eğitim ve bilgilendirme çalışmalarının yapılması ve sistemin içerisinde oluşan olası bariyerlerin kaldırılması gibi sistemi etkinleştirecek uygulamalar ile birlikte; ödül, vergi ve cezanın da içerisinde yer aldığı, teşviklerin oluşturulması da önemli görülmektedir (Timlett ve Williams, 2008:623).

Bu çalışmada, katılımcıların yaklaşık %60'ı, ayrı biriktirilen geri dönüşüm atıkları için ücret ödenmesini motivasyon kaynağı olarak görürken, yaklaşık %80'i de geri dönüşüm atıklarının evsel atıklarla karıştırılmasına cezai yaptırım uygulanmasının, davranışında etkili olacağını belirtmektedir. Bununla birlikte özellikle tehlikeli atıkların ayrıştırılması konusunda, atığın taşıdığı ekonomik değer belirleyici olmaktadır. Çalışma verilerinden, ayrıştırılan geri dönüşüm atıklarına ücret ödenmesinin bir motivasyon kaynağı olabilmesi ile birlikte, cezai yaptırımların davranış değişikliğinde daha etkili olacağı görünmektedir. Türkiye'de geri dönüşüm politikalarında, topluma yönelik etkin bir teşvik ya da cezai yaptırım yöntemi uygulanmamaktadır (Kahraman, 2014; Sargın, 2016). Dünyanın birçok ülkesinde oluşturulmuş ve başarılı olmuş teşvik ve cezai yaptırım uygulamaları dikkate alındığında, Türkiye'de halkın geri dönüşüm politikalarında alışkanlık kazanması ve sürdürülebilirlik adına, etkin teşvikler ve cezai yaptırımlar oluşturulabilir.

Bu çalışmada ambalaj atıklarını ayrı toplamak için bir alışkanlık oluşturamamış katılımcılar, bunun nedeni olarak, en yüksek oranda altyapı ve organizasyon eksikliğini göstermektedir. Özellikle gençlerde, yüksek eğitimlilerde ve çevre konusunda farkındalığının bulunduğunu düşünenlerde, altyapı ve organizasyon eksikliği, daha büyük motivasyon kırıcı bir faktör olarak karşımıza çıkmaktadır. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Atık Getirme Merkezi Tebliği'nde, geri dönüşüm atıkları için altyapı ve organizasyon çalışmalarını yapmak, belediyelerin sorumlulukları arasında sayılmaktadır (Yetim, 2014:12; Atık Getirme Merkezi Tebliği, 2014). Shekdar'a göre (2009), atık yönetimde belediye ve bağlı kuruluşlarının altyapı ve operasyonel verimliliği oldukça önemlidir. Aynı zamanda belediyelerin atık yönetiminde ki etkinlik ve etkililiği, halkta da motivasyon arttırıcı bir etkene dönüşebilmektedir (Shekdar, 2009:1444). Bu literatür bilgisi ışığında hareket edildiğinde, belediyelerin geri dönüşüm politikaları ile ilgili çalışmaları, sorumlulukları gereği yapmalarıyla birlikte, bu çalışmalar hakkında halkın bilgilendirilmesinin, geri dönüşüm politikalarına katılım ile ilgili halkta motivasyon arttırıcı etkisi olabilir.

Kurtbaş'ın 2015 yılında yapmış olduğu çalışmada, yüksek eğitimlilerin yerel sorunlarla ilgili farkındalığının daha yüksek olduğu ve sorunların çözümüne de daha katılımcı oldukları bulgulanmıştır. Yine aynı çalışmada, yerel siyasette adayın yerel sorunlar hakkında ki bilgi durumu ve soruna hâkimiyetinin, seçmen davranışını etkileyen faktörlerden biri olarak ortaya konulmaktadır (Kurtbaş, 2015:102-104). Son yıllarda yapılan birçok çalışmada, çevre sorunlarıyla bağlantılı konuların seçmen davranışında giderek daha baskın bir şekilde etkili olduğu görülmektedir. Lester ve arkadaşlarının 2015 yılında yapmış oldukları çalışmada, çevre sorunları konusunda farkındalığı olan vatandaşlarda, adayların sorunlarla ilgili bilgi ve farkındalık durumları, seçmen davranışını etkilemektedir (Lester vd., 2015:21-22). Özel ve arkadaşlarının 2009 yılında yapmış olduğu çalışmada atık yönetimi, yerel siyasette halk tarafından önemsenen bir konu olarak ön plana çıkmaktadır (Özel vd., 2009:48). Literatür bilgileri dahilinde değerlendirilecek olursak, bugün atık yönetimi bağlantılı konular, yerel siyasette giderek daha fazla gündem olmakta ve seçmen davranışı üzerindeki etkisi giderek daha fazla tartışılmaktadır.

2016 Londra Belediye Başkanlığı seçimi kampanya süreci, atık politikalarının yerel siyaset üzerinde ki etkisinin gözlenmesi adına en net ve güncel örneği oluşturmuştur. Kampanya sürecinde yapılan bir araştırmada, seçmenlerin %71'i çevre sorunlarını önemsediğini belirtmiş, kampanya sürecince çevre sorunlarıyla bağlantılı konular tarihte hiç olmadığı kadar fazla gündemde kalmıştır. Aynı çalışmada benzer bir şekilde seçmenlerin %78'i, atıklarla ilgili yerel yönetim eylemlerinin, seçim ile ilgili kararlarında etkili olduğunu belirtmiş, seçmenler tarafından dikkat çeken en önemli seçim vaatlerinden bir tanesi, adayların geleceğe yönelik sıfır atık projeleri olmuştur (Businessgreen.com, 2015). Bu çalışma sonuçlarından çevre sorunları ve atık politikaları konusunda farkındalığı yüksek olanların, geri dönüşüm politikalarına katılımlarının yüksek olması ile birlikte, bu kişilerin yerel siyasette geri dönüşüm politikalarını önemsedikleri görülmektedir. Bu veriler ışığında, bu çalışmanın tüm kısıtlılıklarına rağmen, gelecek yıllarda atık yönetimi ve geri dönüşüm politikalarıyla bağlantılı konuların, Türkiye'de yerel siyasetin daha fazla konuşulan ve tartışılan konusu olacağını göstermektedir.

Atık sorunu, özellikle gelişmekte olan ülkelerde çok sayıda yapısal sorun ile karşı karşıya olan kentlerde; doğrudan günlük yaşamın bir parçası olması, güvenlik başta olmak üzere ek sorunlar oluşturabilmesi gibi nedenlerle yerel halkın daha fazla ilgisini çekmektedir. Bununla birlikte, her geçen gün ekonomik değerinin yükseldiği geri dönüşüm alanı, halkın ilgisini çekebilecek önemli bir konudur. Bölükbaşı ve Yıldırtan'ın 2010 yılında yapmış oldukları çalışmada, atık yönetimi ile ilgili bağlantı konular, belediyelerin başarısının değerlendirilmesinde halk tarafından en fazla önemsenen üçüncü konu olarak dikkat çekmektedir (Bölükbaşı ve Yıldırtan 2010;234). Bu çalışmada katılımcıların yaklaşık % 40'ı, "atık yönetimi ve geri dönüşüm politikalarında ki yerel yönetim başarısının, yerel seçimlerde vereceği oya etki edebileceğini" belirtmektedir. Atık ve geri dönüşüm politikaları, yerel siyasette her geçen gün daha fazla gündem oluşturmakla birlikte, halkın ilgisinin artması ile birlikte, yerel seçim kampanya süreçlerinde daha fazla gündem oluşturabilecek alan olarak görülmektedir.

Türkiye'de her gecen gün daha fazla belediye geri dönüşüm politikalarıyla ilgili yeni projeler oluşturmakta ve bu projelerin yaygınlaştırılması adına daha fazla kaynak ayırmaktadırlar (Akdoğan ve Güleç, 2005:56). Bu projelerde dikkat çeken bir başka konuda belediye başkanlarının bu projelerde aktif görev almaları ve geri dönüşüm politikalarını halk ile etkileşimde bir araç olarak kullanmalarıdır (Giray, 2012:8). Bu çalışmada katılımcıların %70'den daha fazlası, "atık yönetimi ve geri dönüşüm politikalarında ki başarının; belediye başkanının performansını değerlendirirken dikkate alacağı kriterlerden biri olacağını" belirtmektedir. Bu sonuçlar, Türkiye'de atık politikalarının, yerel seçimlerde doğrudan seçmen davranışı üzerindeki etkisini açıklayacak yeterli veri oluşturmasa da, atık yönetimi ve geri dönüşüm politikalarının, yerel siyasette belediye başkanının başarısının değerlendirmesinde, halkın büyük bir kısmı tarafından önemsendiğini göstermektedir.

SONUÇ

Geri dönüşüm alışkanlıkları yüksek olan toplum kesimlerinin, genel olarak çevre ile ilgili kurallara uyma konusunda ki uyumları da yüksektir. Bu durum geri dönüşüm alışkanlıklarında motivasyon oluşturucu veya blokaj oluşturucu faktörlerin değerlendirilmesini önemli kılmaktadır. Atıkların ayrıştırılarak toplanması ile ilgili gönüllülük motivasyonunda, çevre sorunları konusunda farkındalık, sosyo-kültürel etkenlerle birlikte önemli bir faktör olarak karşımıza çıkmaktadır. Bununla birlikte, geri dönüşüm politikalarına katılımda halkın davranışını değiştirmesi ve sürdürülebilirliğin sağlanmasında; diğer faktörlerin yanında, ödül ve cezanın da motivasyon oluşturucu kaynaklar olduğu görülmektedir. Türkiye'de geri dönüşüm politikalarında, topluma yönelik etkin bir teşvik ya da cezai yaptırım yönteminin uygulanması, halkın geri dönüşüm politikalarında davranışını değiştirmesi ve alışkanlık kazanması adına önemli görünmektedir. Geri dönüşüm politikalarında önemli motivasyon kaynaklarından biriside, belediyelerin atık yönetiminde ki etkinlik ve etkililiğidir. Belediyelerin, temel sorumlulukları içerisinde yer alan geri dönüşüm politikaları ile ilgili çalışmaları hakkında halkı bilgilendirilmelerinin halkta motivasyon artırıcı etkisi olabilmektedir.

Son yıllarda yapılan birçok çalışmada, çevre sorunlarıyla bağlantılı konuların seçmen davranışında ki etkisinin giderek arttığı vurgulanmaktadır. Özellikle atık ve geri dönüşüm politikalarıyla ilgili halkta giderek arttan bir farkındalık durumu söz konusu olup, bu farkındalığın seçmen davranışında etkisi söz konusudur. Türkiye'de çevre sorunları konusunda farkındalığı yüksek olanlarda ve geri dönüşüm politikalarına katılım konusunda alışkanlığı olanlarda, belediye başkanının başarısının değerlendirilmesi ve yerel seçimlerde oy vereceği partinin belirlenmesinde, atık yönetiminde ki başarı belirleyici görülmektedir. Bu çalışma, kısıtlılıklarından dolayı, Türkiye'de atık politikalarının yerel siyasette doğrudan seçmen davranışı üzerindeki etkisini açıklayacak yeterli veri oluşturmamakla birlikte, atık yönetimi ve geri dönüşüm politikalarının; yerel siyasette belediye başkanının başarısının değerlendirmesinde, özellikle geri dönüşüm politikalarına katılım alışkanlığı olanlar tarafından önemsendiğini göstermektedir. Sonuç olarak, geri dönüşüm politikalarının başarısı, çevresel sürdürülebilirlik kadar yerel siyaset açısından da önemsenmesi gereken bir konudur.

KAYNAKÇA

Akatay, A. ve Harman, S.(2014). *Sivil Toplum Kuruluşları Yönetim, Yönetişim ve Gönüllülük.* Ekin. Bursa.

Akdoğan, A. ve Güleç, S.(2005). Belediyelerde Katı Atık Yönetimi ve İl Belediyelerinde Gerçekleştirilen Ampirik Bir Çalışma. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi.* 14(4):51-78.

Akdoğan, Y. (2008). Yerel Siyaset – Kavramlar. *Yerel Siyaset.* Okutan Yayınları. İstanbul.

Akkoç, S. (2016) A'dan Z'ye kâğıt toplama krizi, http://www.haberturk.com/gundem/haber/1187912-adan-zye-kagit-toplama-krizi, 11.05.2016.

Alkan, H., Dönmez O., Özel, M., Solak, F. (2010). Yerel Siyaset Bağlamında İl Genel Meclisleri: Kahramanmaraş, Şanlıurfa ve Hatay Örnekleri. *Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi*. 2(1):1-19.

Ambalaj Atıklarının Kontrolü Yönetmeliği. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı. 24.08.2011 Tarih ve 28035 Sayılı Resmi Gazete.

Atık Getirme Merkezi Tebliği, (2014). Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, 31.12.2014 Tarih ve 29222 Sayılı Resmi Gazete.

Atık Yönetimi Eylem Planı 2008-2012 (2008), Çevre Ve Orman Bakanlığı Çevre Yönetimi Genel Müdürlüğü. Ankara.

Belediye.info, (2015). Belediyelerde katı atık yönetimi. http://www.ebelediye.info/dosya/belediyelerde-kati-atik-yonetimi, 11.04.2017.

Beren, F. (2013). Seçmen Tercihine Etki Eden Faktörler ve Seçim Güvenliği: Şanlıurfa İli Örneği. *Akademik İncelemeler Dergisi.* 8(1):191-214.

Bölükbaşı, AG. ve Yıldırtan DC. (2010) Yerel Yönetimlerde Belediyenin Başarısını ve Yaşam Memnuniyetini Etkileyen Faktörler Üzerine Bir Alan Araştırması. *Öneri.*9(33):227-235.

Businessgreen.com, (2015). Change in the air How the environment could impact the 2016 London Mayoral election. http://www.businessgreen.com/digital_assets/9250/London_research_brief_-_FINAL_pdf.pdf, 14.04.2017.

Çuhadar, C. (2007). Siyaset Kavramının Felsefi Kökenleri. *Dini Araştırmalar*. 10(30):153-167.

Çukurçayır, MA. (2008). Yerel Demokrasi ve Yerel Siyaset. *Yerel Siyaset.* Okutan Yayınları. İstanbul.

Dalton, RJ. (2013). Canada-Europe Transatlantic Dialogue: Seeking Transnational Solutions to 21st Century Problems. http://labs.carleton.ca/canadaeurope/wp-content/uploads/sites/9/2013-04-brief-dalton-greenparties.pdf, 12.04.2017.

Glass Packaking Institute, (2014). Saving Our Resources A Report by Consumer Attitudes and Beliefs on Recycling and the Enviroment.

http://www.gpi.org/sites/default/files/GPI-ConsumerAttitudesReport_424-b.pdf, 11.04.2017.

Giray, P.(2012). Kadıköy Belediyesi Atık Yönetimi Bülteni. http://www.kadikoy.bel.tr/_uploads/file/bulten14.pdf, 16.10.2017.

Kahraman, AC. (2014) Geri Dönüşümde Teşvik Kime Gerek? http://ekoiq.com/geri-donusumde-tesvik-kime-gerek/, 27.07.2016.

Klöckner, CA., and Oppedal, IO. (2011). General versus domain specific recycling behaviour - applying a multilevel comprehensive action determination model to recycling in Norwegian student homes. *Resources, Conservation & Recycling.* (55):463-471.

Kızılboğa, R. ve Batal, S. (2012). Türkiye'de Çevre Sorunlarının Çözümünde Yerel Yönetimlerin Rolü ve Önemi. *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi. 9*(20):191-212.

Köse, N., Sun, D., Tulum, M., Türegün, AY., Yamaner, C., Kırca, Ö., Süral, H. (2015). Geri Dönüştürülebilir Ambalaj Atıkları Yönetim Sistemi Tasarımı. *Endüstri Mühendisliği Dergisi.* 26(2):35-51.

Kurtbaş, İ. (2015). A Psycho-Political Analysis of Voting Pscyhology An Empirical Study on Political Psychology. *Journal of Administrative Sciences and Policy Studies*. 3(2):91-111.

Lester, L., McGaurr, L. and Tranter, B. (2015). The Election that Forgot the Environment? Issues, EMOs, and the Press in Australia. *The International Journal of Press/Politics.* 20(1):3–25.

Hassan, S. (2004), Public awareness is key to successful waste management. *J Environ Sci Health A Tox Hazard Subst Environ Eng,* 39(2):483-92.

Özel, M., Eren V. ve İnal E. (2009). Yerel Siyaset ve Yerel Halkın Belediye Hizmetlerine Bakışı: Yerel Hizmetlerden Memnuniyet Düzeyi Üzerine Bir Araştırma. *Alanya İşletme Fakültesi Dergisi,* 1(1):33-50.

Jones, N., Evangelinos K., Halvadakis, Losifides T., Sophoulis, C.M. (2010) Social factor sinfluencing perceptions and willingness to pay for a market-based policyaiming on solid waste management. *Resources, Conservation and Recycling.* 54(2010):533–540.

Sargın, D. (2016) Doğanın devamlılığı için geri dönüşüm teşviki şart, http://www.birgun.net/haber-detay/doganin-devamliligi-icin-geri-donusum-tesviki-sart-112034.html. 27.07.2017.

Schoen, H. and Schumann, S. (2007). Personality Traits, Partisan Attitudes, and Voting Behavior Evidence from Germany. *Political Psychology.* 2007 (28):471-498.

Shekdar, AV. (2009). Sustainable solid waste management: an integrated approach for Asian countries. *Waste Manag.* 29(4):1438-1448.

Toprak, ZK. (2012). *Çevre Yönetimi ve Politikası.* Albi Yayınları. İzmir.

Timlett, RE. and Williams, ID.(2008) Public participation and recycling performance in England: A comparison of tools for behaviour change, Resources. *Conservation and Recycling.* 52(2008):622–634.

TUİK (2015). Belediye Atık İstatistikleri, 2014.
http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=18777, 22.01.2017.

TUİK (2015). Yıllara, Cinsiyete ve Yaş Gruplarına Göre Nüfus Bilgileri,
http://www.tuik.gov.tr/UstMenu.do?metod=temelist, 13.10.2016.

UN-HABITAT (2011). *Collection Of Municipal Solid Waste, United Nations Human Settlements Programme* (UN-HABITAT), Nairobi, Kenya.

UNEP (2013), Municipal solid waste: Is it garbage or gold?
http://www.unep.org/pdf/UNEP_GEAS_oct_2013.pdf, 21.02.2017.

Ulusal Geri Dönüşüm Strateji Belgesi ve Eylem Planı 2014-2017 (2014), Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı Sanayi Genel Müdürlüğü, Ankara.

Üzam, N. (1999).Belediyeler ve Yerel Gündem 21. *Çağdaş Yerel Yönetimler.* 8(2):96-101.

Vivek, R., Saritha, K., Anies, TK. and Josphina, CT. (2013), Awareness, Attitude and Practice of School Students towards Household Waste Management. *Journal of Environment.* 2(6):147-150.

Wilcox, MA. (2014). *A study of college student attitudes and behaviors related to recycling.* University of Northern Iowa Doctor of Industrial Technology. Iowa.USA.

WSP GROUP (2009) Social Impact and Input in Waste Management,
http://www.iswa.org/uploads/tx_iswaknowledgebase/9-363paper_long.pdf, 15.07.2016.

Yetim, A. (2014) Geri Dönüşüm Sektörünün Dünyadaki Genel Görünümü ve Türkiye'deki Durumu, http://www.izto.org.tr/portals/0/argebulten/gerid%C3%B6n%C3%BC%C5%9F%C3%BCmsekt%C3%B6r%C3%BC_ahmetyetim.pdf, 15.07.2016.

Yıldız, N., Yılmaz, H., Demir, M. ve Toy, S.(2011) Effects of personal characteristics on environmental awareness; a questionnaire survey with university campus people in a developing country. *Turkey, Scientific Research and Essays.* 6(2):332-340.

TÜRKİYE'DE YEREL KATILIM VE YEREL DEMOKRASİNİN GELECEĞİ

Gözde KESTELLİOĞLU[1]

ÖZET

Küreselleşmenin birçok boyutta ve nitelikte gerçekleştiği süreçte anlaşılmıştır ki; istenilen küresel sistemin yapılandırılmasının temeli yerel düzeye dayanmaktadır. Yine bu süreç göstermiştir ki temsili demokrasi beklentileri karşılayamamaktadır. Bu sebeplerden demokrasi kavramı temel alınarak "yerel"de halk başta olmak üzere "tüm unsurların" "katılımı" ile "yönetişim"in gerçekleştirilmesi ve bunun "sürdürülebilir" olması gereklidir. Yerel halk katılımı, yerel demokrasinin varlığı belirlenen hedefler açısından elzemdir.

Katılım temel anlamda kendi isteğiyle bir süreç ya da durum içinde kendi isteği ile faal olma ve üstlenme olarak; başka bir tanımlamaya göre ise bir kararın hazırlanması, olgunlaştırılması, alınması ve uygulanması aşamalarından birine, bir kaçına veya bütününe o kararlardan doğrudan ya da dolaylı olarak etkilenecek kişilerin güçleri oranında katkıda bulunması katılım kavramı olarak ifade edilmektedir. Katılımın yerelde sağlanması yerel demokrasinin varlığı için gerekli ve aynı zamanda yönetime katılan unsurlar için faydalıdır.

Bu doğrultuda söylenebilir ki yerel yönetimlerin istenen hedef ve sistemde başarısı yerel demokrasi ve yerel katılımın uygun hukuki dayanaklar, etkin ve verimli bir doğrultuda gerçekleştirilebilmesine bağlıdır. Yani yerel yönetimlerin YG21 içindeki geleceği yerel demokrasi ve katılımla yakından ilgilidir.

Her ülke kendi sistemine göre YG21 doğrultusunda yerel demokrasi için yerel katılımı sağlama yolunda farklı araçlar ve yöntemler kullanmaktadır. Ayrıca ülkelerin bunu farklı alanlarda ve düzeylerde uyguladığı; uygulama alanlarının kendi sistemlerine göre hukuki olarak koruma altına alma ve yetkilendirme açısından da değişiklik gösterdiği gözlenmektedir. Katılımın zorunlu tutulması ya da ülkelerin katılım kavramını farklı algılaması ve yansıtması da yerel katılım kültürünün ülkeden ülkeye değiştiğini göstermektedir. Türkiye YG21 öncesinde ve sonrasında farklı katılım deneyimlerine sahne olmuş ancak farklı nedenlerden bu deneyimlerin bir kısmının etkisinin beklenen düzeyden düşük, başarısız ya da kısır döngü şeklinde kaldığı görülmüştür. Uygulamaların tependen inme uygulanması, halk tarafından anlaşılamaması ya da hukuki düzenlemelerdeki eksiklikler bunlara örnek verilebilir.

Çalışmanın amacı, yerel demokrasi çerçevesinde yerel katılım kavramı hakkında genel bir çerçeve çizmek ve bu kapsamda Türkiye ile belirlenen ülkelerin deneyimlerini karşılaştırarak, Türkiye'de yerel katılımın var olan durumu ve geleceği hakkında çıkarımlarda bulunmaktır.

***Anahtar Kelimeler**: Katılım, yerel katılım, yerel demokrasi, YG21, Kent Konseyleri.*

LOCAL PARTICIPATION AND THE FUTURE OF LOCAL DEMOCRACY IN TURKEY

ABSTRACT

During many extents and qualifications of globalization bring about it is understood that basis of configuration of global system based on local level. Again this process shows that symbolic

[1] Arş. Gör., Erciyes Üniversitesi İİBF Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi, gkestellioglu@erciyes.edu.tr

democracy cant satisfy the expectation. Concept of democracy includes local people and all factor of participation. It necessitates to be sustained and in governance form. Local participation is provided to need for local democracy existence and at the sometime it is good for factor of governance. Participation of local people is important for existence of local democracy and its aims.

Participation basically expresses that is willingly being active and taking responsibility in a process or situation. According to another definition it is expressed as the concept of participation as a contribution to the power of the people to be affected directly or indirectly by the decisions of one, some or all of the stages of preparation, maturation, acquisition and application.

Requested aim for local governance and success of system need democracy and local attendance. There must be legal basis for them and practices must be active and effectively. In short, future of local governance in LA21 is related with local democracy and participation.

According to own system of the countries uses different means and methods in the direction of LA21 for local democracy to provide local attendance. Moreover it is observed countries that applied this in different areas and levels and legaly put under protection of field of application to their system and changed in terms of delegation. Culture of local attendance is variable (that) obligation of attendance or countries's sense of concept of participation and also reflection of this from one country to another. Turkey has witnessed various experiences of participation before and after LA21, but for various reasons it has been observed that the effect of some of these experiences is either unexpectedly low, a failure or a vicious cycle. Applications that are suddenly applied and not understanding of people or lack of arrangements are given example it.

The aim of this study, In frame of local democracy to identfy about local participation form and also to compare between Turkey and determined countries' experience in that form and to deduce Turkey's local participation, its situation and its future.

***Keywords**: Attendance, localparticipation, LA21, City Council*

GİRİŞ

Demokrasi ve katılım kavramları özellikle yönetişim çerçevesinde son dönemde tekrar ele alınan kavramlar olmuşlardır. Bunların büyük resimde istenen biçimde var olabilmesi için parçada yani yerel yönetimlerde de uygun biçimlerde uygulanması gerektiği kanaati son dönemde öne çıkmıştır. Bu nedenle yerel demokrasi ve yerel katılım kavramları Gündem 21 kapsamında Yerel Gündem 21 içinde işlenmiş ve bu sürece katılan ülkeler tarafından uygulanmaya gayret edilmiştir.

Buna göre temelde Türkiye'deki durum göz önünde bulundurularak dünyadan da örneklerle bu kavramların kendilerine ne şekilde ve ne düzeyde yer bulduğu ele alınacaktır. Çalışma sonucunda Türkiye'deki durum tespiti yapılacak ve bu kavramların yereldeki geleceği için önemli olan noktalar vurgulanmaya çalışılacaktır.

1. KAVRAMSAL ÇERÇEVE

1.1. Yerel Yönetim, Demokrasi ve Yerel Demokrasi

Demokrasi, halkın kendi kendisini yönetmesi anlamında idealize edilmiş bir kavramdır. Demokrasi kavramı, Eski Yunanca demokratia kavramından gelmekte ve demos ve kratia ya da cratos kavramlarından türetilmiştir. Demos kavramı, eski Yunancada deme (mahalle) sözcüğünden türetilmiş

olup "mahallede yaşayan halk" anlamına gelmekteydi. Eski Yunancada kratiaya da cratos sözcüğü ise İngilizcede government sözcüğü ile eş anlamlı olup "yönetim" anlamına gelmektedir. Bu biçimiyle demokrasi, halkın kendi kendisini yönetmesi anlamına gelmektedir(Ertan, 2004: 205).

Fakat eskiden mümkün olan doğrudan demokrasi büyüyen ve gelişen yerleşimler ve değişen düzenler demokrasiyi körelten bir süreç nedeni ile artık mümkün değildir. Bu süreç içerisinde her zaman demokrasi tartışmaları devam etmiş günümüzde ise demokrasi tartışması artık küreselleşmenin bir parçası haline gelmiştir. Küreselleşme sürecinde önce uluslar üstü platformlar demokratikleşme adına ön plana çıkmışken artık bu uluslar üstü platformlar demokratikleşme için yerel yönetimlere ayrıca önem vermektedir.

Yurttaş katılımı, çoğunluk ilkesi ve önderlerin hem danışmaya önem vermesi hem de seçmene karşı hesap verme sorumluluğu duymaları demokrasi kavramının önemli öğeleridir ve yerel düzeyde de bu öneme sahiplerdir. Demokrasi ve yerel yönetimler arasındaki ilişkiyi gruplandıracak olursak: İlk olarak Toulmin Smith'e göre yerel yönetim, demokratik seçim ilkesine tümüyle ters düşen, gücünü yalnız geleneklerden alan kutsal bir kurumdur. Buna göre yerel yönetim demokrasinin düşmanıdır, demokrasi de özerk yerel yönetimi yıkabilecek niteliktedir(Keleş, 2009: 61). İkinci olarak Langrod'a göre, yerel yönetim ile demokrasi arasında bir sebep sonuç ilişkisi yoktur, birinin bulunmadığı bir ortamda diğeri pekâlâ bulunabilir. Langrod yerel yönetimlerle demokrasi arasında ilişki kurulmasını bir yanılgı olarak görüyor ve bu yanılgıyı; batı uygarlığının gelişiminde iki kurumun da eş zamanlı gelişmesine, demokrasinin asıl temeli olan demokratik iklim ile demokratik kurumların birbiri ile karıştırılmasına ve yerel yönetimlerin olası fakat kaçınılmaz olmayan demokratik işleyişinin genel demokrasi olarak anlaşılmasına bağlamaktadır. Langord yerel yönetimleri demokrasi için bir siyasal eğitim ortamı olarak görmenin yanlış olduğunu iddia etmektedir**.** Öte yandan, üçüncü olarak, yerel yönetimlerin demokrasi ile zorunlu olarak ilişkili bulunduğu görüşü de mevcuttur (John StuartMill gibi). Vergi yükümlülerinin yönetimde yeri olmalı ve yönetim de onlara danışmalı ve onları yapılanlar konusunda aydınlatmalıdır. Bu görüş tipi ulusal demokrasinin yerel demokrasiye dayandığını belirtmeye kadar uzanmaktadır(Pustu, 2005: 125).

Yerel yönetim, yerinden yönetim, ademi merkeziyet ya da diğer bir deyişle decentrilizasyon kavramı ile yerel demokrasi iç içe geçmiş kavramlardır. Yerel yönetimlerden bahsederken yerel demokrasiden bahsetmemek ya da tersi bir durum söz konusu değildir. Dolayısı ile bu iki kavramı aynı başlık altında incelemek doğru olacaktır.

Yerel yönetim üzerine çeşitli ve aynı doğrultuda tanımlara rastlamak mümkündür. Buna göre yerel yönetimler "yerel bir topluluktaki bireylerin ortak gereksinimlerini karşılayan, kamu mal ve hizmetlerini sağlayan, yerel halkın kendi seçtiği organlarca yönetilen kurumlar" şeklinde tanımlamak mümkündür(Ulusoy ve Akdemir, 2010: 19)ya da "var olan bir ulusal alt bölgeyi bir ölçüde kontrol eden ve bu bölgede yaşayan insanları temsil eden kimseler tarafından yönetilen bir politik oluşum" olarak tanımlanabilir(Coşkun ve Koyuncu, 2008: 365). Uluslararası sosyal bilimler ansiklopedisinde "Bir devletin ya da bölgesel yönetimin alt birimi olan ve göreceli olarak küçük bir alanda, sınırlı sayıdaki kamusal politikaların belirlenmesi ve uygulanması ile görevli bir kamu kuruluşu" olarak tanımlanan bu idareleri belirli bir coğrafi alanda yaşayan yerel topluluğun ortak ihtiyaçlarını karşılamak üzere, karar organları yerel halkça seçilen, yasalarla belirlenmiş görev ve yetkilere sahip, özel geliri, bütçesi ve personeli olan kamu tüzel kişileri olarak da tanımlayabiliriz (Ulusoy ve Akdemir, 2010: 19).

Bunlarla beraber Anayasamızın 127. Maddesinin ilk fıkrasını göz önünde bulundurarak mahalli idareleri (yerel yönetimler) Gözler (2006: 168) şu şekilde tanımlamaktadır : "İl, belediye veya köy gibi belli yerlerde oturanların, mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere, merkezi idarenin dışında, devletten ayrı tüzel kişilikleri bulunan, belli bir özerkliğe sahip olan, karar organları seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir."

Yerel yönetimler, birçok noktada yerel demokrasi ve katılım için önem taşımaktadır. Yerel yönetimlerin önemi şöyle özetlenebilir: **i)**Yerel yönetimler, yerel hizmetlerin yürütülmesinde verimli

bir metot olarak görülür. Çünkü o bölgenin sorunları daha iyi bilen ve anlayan kişiler oranın halkı tarafından seçilir. **ii)** Merkezi yönetim, yerel yönetimlerin varlığından dolayı kazançlıdır. Çünkü yerel yönetimler yerel nitelikteki görevleri merkezi yönetimden devralmakla onun yükünü hafifletmiş olmaktadırlar. **iii)** Yerel yönetimler, özerk yapıları sebebiyle müteşebbis birimlerdir. Sahip oldukları teşebbüs gücünü kullanarak yeni hizmet yöntemleri geliştirebilirler. **iv)** Yerel yönetimler, hemşehrilik duygularının ve demokratik değerlerin gelişmesinde etkili kuruluşlardır. Geniş anlamdaki "siyasi eğitim" önce yerel düzeyde başlamaktadır. Politikacıların büyük bir kısmı, önce yerel yönetim organlarında görev alarak kendilerini genel politikaya hazırlamaktadırlar. Bu sebeple, yerel yönetimler politikanın "mektebi" olarak kabul edilmektedir.**)** Yerel yönetimler, güçlü merkezi hükümete karşı bir fren ve denge unsuru olabilirler. Bu yönetimler, aşırı ölçüde merkezileşmiş bir devletin tehlikesini azaltmada önemli bir rol oynayabilirler. Demokrasilerde yerel muhalefeti, yerel yönetimler meydana getirir(Ergin, 2008).

Yerel yönetim kurumunun temelinde yerel demokrasinin değerleri vardır. Bu değerler, yerel toplulukların kendilerini en çok ve yakından ilgilendiren konularda kendi kendilerini serbestçe ve demokratik yol ve usullerle yönetmelerini öngörmektedir (Kalabalık, 2005: 147). Demokrasi gibi yerel demokrasiye de yeterli ve tek bir açıklama getirmek mümkün değildir. Bu nedenle kapsamı ve değerlerinden bahsetmek daha yerinde olacaktır: Yerel demokrasi idealinin gerçekleşmesi için bazı şartların varlığı zorunludur. Birincisi, yerel yönetimlerde seçilmiş temsilciler karar vermede etkili olmalıdırlar. İkincisi, bu temsilciler, bir taraftan meclis üyeleri, diğer taraftan seçmenler ve baskı grupları arasında iletişim ve rekabet esasına dayanan seçimler yoluyla seçmenlere karşı tam sorumlu ve kamuoyuna karşı duyarlı olmalıdır. Üçüncüsü, yerel yönetim faaliyetleri hakkında halk bilgi sahibi olmalı ve toplumu ilgilendiren işlere oldukça yüksek oranda katılım gerçekleşmelidir(Kalabalık, 2005: 147-148). Bununla birlikte seçilmiş temsilcilerin yetkisi olduğu kadar yerel halklın isteklerini gerçekleştirebilecek kaynakları da olmalıdır. Yönetim yerel halka karşı açıklık ilkesine uymalıdır(Pustu, 2005: 128).

1.2. Katılım ve Yerel Katılım

Katılımcılık, vatandaşların siyasi karar mekanizmasına ve yönetim sürecine temsil yolu ile ya da doğrudan dâhil olmaları anlamına gelmektedir. Katılımcılık kavramı, günümüzde vatandaş hakları, demokratik yönetişim, yolsuzlukla mücadele ve yoksulluğun azaltılması ile birlikte kullanılmaktadır. Katılım kavramı pozitif ya da negatif olarak kullanılabilir. Pozitif katılım kapsamına oy kullanmak, negatif katılım kapsamına grev gibi faaliyetler örnek verilebilir (Kösekahya, 2003: 35).

Yönetişim kapsamındaki katılımın özellikleri bilgi aktarma (devletin bilgisini vatandaşın hizmetine sunması), danışma (devletin kontrolünde süreci kontrol ederken vatandaşın bilgisine başvurması, görüşünü alması) ve aktif katılım (vatandaşın aktif olarak politika oluşturma sürecine katılması)olarak sıralanabilir. Katılımcılığın gerçekleşmesi için devlet şeffaf ve açık, karşılıklı bilgi akımı sürekli ve tutarlı olmalı, vatandaşın katılım mekanizmaları konusunda bilgi edinebileceği etkin yolların varlığı söz konusu olmalıdır (Kösekahya, 2003: 35).

Katılım olgusu, halkın yönetim ve karar alma sürecine katılımıyla sınırlı değildir. Demokratik mekanizmaların geliştirilmesi, halkın denetim işlevinde de rol oynamasını gerektirir. Bu bağlamda, yerel yönetimde, bir yandan halkın yerel yönetimi etkin olarak denetlemesine olanak sağlayan mekanizmalar yaratılırken, bir yandan da yerel yöneticilerin halka hesap vermesini dikkate alan mekanizmaların geliştirilmesi, birçok merkezi ve yerel yönetimin gündemine girmiş bulunmaktadır (Demir, 2008: 68).

Kentsel mekânda katılım açısından kent yönetimine katılım parçasını aldığımızda yöneten ve yönetilen ayrımının farklı biçimlerde ve farklı düzeylerde devam ettiğini görürüz. Bu bağlamda kentsel katılım, kentsel mekanda var olan diğer katılım biçimlerine de bir şekilde dahil olmayı da beraberinde getirmektedir. Katılım belirli bir anda toplanıp ortaya atılan çözüm biçimine evet ya da

hayır demek anlamına gelmemektedir. Katılım kenti, yaşamı ilgilendiren her konuda her somut kararda öncelikle bilgi, sonra da pay ve karar sahibi olmaktır (Pınarcıoğlu ve Şiriner, 2011: 402).

İşte bu noktada da yerel siyasete katılım türleri olarak, kent konseyleri başta olmak üzere, halk oylaması, halk toplantıları, geri çağırma, yurttaş kurulları, iletişim demokrasisi (internet), kamuoyu yoklaması, yuvarlak masa toplantıları, gelecek atölyeleri, belediye meclisi toplantılarına katılma, danışma kurulları, telefon, dilekçe, çeşitli forumlar, sivil toplum kuruluşları, planlama çemberleri, Yerel Gündem 21'in amacını gerçekleştirmede kullanılacak katılım yolları olarak sayılabilir (Demir, 2008: 68).

2. TARİHSEL GELİŞİM

2.1. Dünyada Yerel Katılım ve Yerel Demokrasi

Dünya literatüründe katılım bazı araştırmacılar tarafından siyasal çıkarları önde gelen bir husus olduğunu (Masse, 2002); bazıları tarafından çok daha riskli bir manüple biçimi (Cookie, 2002); bazıları tarafından pratikteki haline şüpheli yaklaşılan Batılı toplumların en önemli üç ideolojik temasından biri (Lefelore-> Bilgin ve Göregenli, 2006); bazıları gelişen bir süreç (Bilgin ve Göregenli); bazıları tarafından ise peşinden koşulacak karlar sağladığı ve bir dereceye kadar da toplumsal bir sorumluluk ve topluluk kakınmasınınn bütünsel gereklerinin bir parçası olarak ifade etmektedir. Bu nedenle insanların rasyonel ilgileri arasında yer almaktadır (Cleaver, 2002). Birbiri içine geçmiş katılım ve demokrasi kavramları yönetişim bağlamında her aktörün yönetime katılımı ve demokrasiye katkısı şeklinde düşünmek mümkündür. Bumin'e göre (1998) siyasi partiler ve katılım bağlamında tutucu siyasi partiler, yurttaşların kentin biçimlenmesine katılımlarını "demokrasinin oksijeni" olarak nitelendirseler de onlar için oyunun kurallarını bozmamak, yetkileri paylaşmamak ve sonuçta katılım ilkesini bir danışma mekanizması olmakla sınırlamak önce gelmektedir (Beyazıt, 2006: 40-43).

Hal böyleyken katılım kavramının demokrasi kavramı kadar tartışmalı ve farklı perspektiflerden ele alınabilen bir konu olduğu ifade edilebilir. Ayrıca bu kavramların bir araya gelerek ortaya çıkardığı yönetişim kapsamında unsurlar arasındaki bir denge mücadelesi süreci de söz konusudur. Demokrasinin ve dolayısıyla katılımın küresel düzeyde perspektifleri ve uygulama biçimleri ile alakalı tartışmalar süre gelirken bunların yerelde de uygulanması ile ilgili kanaat ile ilgili en önemli adım Gündem 21 ve onun kapsamındaki Yerel Gündem 21 olmuştur.

Gündem 21; yeni yüzyılın gündemini oluşturmayı amaçlamakta, içerdiği 40 bölüm ile bu yüzyılda çevre ve kalkınma sorunlarıyla başa çıkılmasına ve sürdürülebilir kalkınmanın gerçekleştirilmesine yönelik eylem planlarını tanımlamaktadır. Gündem 21, amacın vazgeçilmez bir yöntemi olarak, "küresel ortaklık" kavramını gündeme getirmektedir. Bu kavramla birlikte, tüm dünyada geleneksel yönetim anlayışı, yerini, yönetişim yaklaşımına bırakmaya başlamıştır. Bu yeni yaklaşım kapsamında, yerel yönetimler, STK'ları, diğer yerel aktörler, merkezi yönetimlerle uluslararası topluluğun ortakları olarak nitelendirilmeye başlanmıştır. Rio Konferansı'nı takip eden tüm zirveler, söz konusu küresel ortaklık kavram ve ilkelerini pekiştirici bir işlev görmüştür (Demir, 2008: 68).

Gündem 21'de özellikle yerel yönetimlerde tüm bu çıktıları birleştirecek yeni bir örgütlenme modeli öngörülmüştür. YG21 oluşumları hem küreselleşme sürecinin hem de sürecin yarattığı yeni kavram ve kurumların bir yansıması olarak işlemeye başlamıştır.

"Gündem 21'in desteklenmesinde Yerel Yönetimlerin Girişimleri" başlıklı 28. maddede sıralananlar, kent yönetimlerinde sürdürülebilirlik ilkelerinin kabulünün ve bugün "Yerel Gündem 21" olarak anılan sürecin çıkış noktasını oluşturmaktadır. 1992 Yerel Yönetimler Curitiba Zirvesi'nde alınan kararların ve belirlenen ortak hedeflerin, Rio Zirvesi'nde tartışılması sonucunda Gündem 21'e

yansıtılması, sürdürülebilir kent yönetimleri düşüncesinin somutlaşmasında etkili olmuştur. Yerel yönetimlerin, kendi ülke ve beldelerinde katılımcı bir süreci başlatmaları ve kendi kentlerine özgü YG21 projeleri oluşturmaları konusunda görüş birliğine varılmış; yerel yönetimlerin hedeflerini gerçekleştirecek faaliyetler sırasında hemşehrilerle, yerel kuruluşlar ve özel sektör kuruluşlarıyla diyalog halinde olmaları gerektiği vurgulanmıştır (Deniz, 2013: 391-402).

Yerel Gündem 21 sürecinin öncelikle yerel sürdürülebilir kalkınma sorunlarının çözümüne yönelik uzun dönemli, stratejik bir planın hazırlanması ve uygulanması üzerindeki vurgusu, çeşitli katılımcı mekanizmaları içeren ve yerel ortaklıklara dayalı "yönetişim" (governance) anlayışının yaşama geçirilmesini gerekli kılmaktadır. Sürdürülebilir kalkınma kavramının demokrasi, insan hakları, katılımcılık, şeffaflık, etkinlik, hesap verme ve yerel yönetişimin diğer vazgeçilmez kavramlarıyla birlikte anlam kazanmasından hareketle, Yerel Gündem 21'in şemsiyesi altındaki yerel eylem planlaması sürecinin aynı zamanda "yerel demokrasinin geliştirilmesi projesi" olduğu açıkça görülmektedir (Henden, 2007).

2.2. Türkiye'de Yerel Katılım ve Yerel Demokrasi

Demokrasi kavramı üzerine Türkiye'deki tartışma Batı deneyiminin teorik ve pratik birikiminden büyük ölçüde etkilenmiş olmasına rağmen, Türkiye'deki demokrasi anlayışının eklektik olduğu belirtilmekte; tarih boyunca zamana ve mekana bağlı olarak değişime uğrayan demokrasi, Türkiye'de evrensel-ideal bir model olarak Üstüner (2000) tarafından değerlendirilmektedir. Özcan'a göre (2002) Türkiye'de demokrasi, kaynağını toplumda değil, toplumu bu sürecin dışında tutmaya çalışılan yerlerde bulmaktadır. Yani Türkiye'de demokrasinin hassas noktası ya da odağı "temsil ve katılım" değil, önce ideolojik ve politik hegemonya kurmak olarak belirtilmektedir(Beyazıt, 2006: 37).

Demokrasi gibi katılım kavramı da Türkiye'de ulusal ve yerelde çok köklü bir geçmişe sahip değildir. 1950'lerden bu yana bu kavramlar geliştirilmeye çalışılsa da normal şartlarda gerçekleştirilememiş ve yıpranmalara uğramıştır. Özellikle 1970 ve 1980'lerdeki askeri müdahaleler toplum örgütlenmesini kısıtlamış ve katılımın kurumsallaşamamasına sebep olmuştur. Yine de katılım adına Türkiye'de kent parlamentoları, çevresel duyarlılık, halk danış, halk kurultayları, beyaz masa, semt danışma meclisleri, Yerel Gündem 21 gibi uygulamaların varlığını göstermek mümkündür. Ancak bahsi geçen sebeplerden bunlar istenilen hukuki temele sahip olamamış ve verim düşük düzeyde kalmıştır(Beyazıt, 2006: 44).

Türkiye'deki Yerel Gündem 21 uygulamaları, 1997 yılı sonunda, UNDP'nin desteğiyle, IULA-EMME – Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği, Doğu Akdeniz ve Ortadoğu Bölge Teşkilatı'nın koordinatörlüğünde yürütülen "Türkiye'de Yerel Gündem 21'lerin Teşviki ve Geliştirilmesi" Projesi ile başlamıştır. T.C. Bakanlar Kurulu'nun kararıyla başlatılan proje, iki yıllık bir uygulama dönemi sonrasında, Aralık 1999'da tamamlanmıştır. Bu projenin başarısı üzerine UNDP, ikinci aşamaya da destek vermeyi kabul etmiş, T.C. Bakanlar Kurulu'nun da bunu benimsemesinin ardından, "Türkiye'de Yerel Gündem 21'lerin Uygulanması" başlığını taşıyan ikinci aşama projesi, Ocak 2000'de başlamıştır. İkinci aşaması sırasında çeşitli alt-projelerin başlatılması ve yeni katılımlarla proje ortağı yerel yönetimlerin sayısının 50'yi aşması sonrasında, Yerel Gündem 21 uygulamaları "proje" çerçevesinden çıkarılarak, uzun erimli bir "Program"a dönüştürülmüştür (Emrealp, 2005: 30).

Yönetişim ilkelerinin, halka en yakın yönetim birimleri olarak kabul edilen yerel yönetimlerde uygulanabilirliği, YG21 projeleri ile somutlaşmaya başlamıştır. 2002 yılı "Sürdürülebilir Kalkınma Ulusal Raporu"nda, yerel yönetimler için iyi yönetişimin "belediyelerin kapsadıkları alanda yaşayanlarla birlikte, ortaklaşa olarak yer alacakları süreçle karar alma, uygulama ve denetleme uygulamaları yürütmeleriyle" gerçekleşebileceği vurgulanmıştır. 2002 yılında iktidara gelen AKP hükümeti ile de bu çerçevede reform tasarıları yasalaştırılmaya başlamıştır. Bu süreçte yenilenen İl

Özel İdaresi, Belediye ve Büyükşehir Belediyesi kanunları ile yerel yönetimlerin merkezi yönetimin yetkilerinin bir kısmını üstleneceği şekilde yeniden düzenlenmiştir (Atvur, 2008).

Kent Konseyleri'nin bu şekilde yasal dayanaklarına kavuşmasının ardından, Birleşmiş Milletler tarafından Haziran 2007'de, Viyana'da (Avusturya) düzenlenen "7. Küresel Forum" sırasında Türkiye YG21 Programı kapsamındaki Kent Konseyi uygulamaları, UNDESA (Birleşmiş Milletler Kamu Yönetimi ve Kalkınma Yönetimi Bölümü) tarafından, "demokratik yönetişim" alanında, dünyadaki en başarılı uygulamalardan biri olarak tanıtılmıştır (Emrealp, 2010: 9).

3. ÜLKE DENEYİMLERİ İLE TÜRKİYE'DE YEREL KATILIM VE YEREL DEMOKRASİNİN GELECEĞİ

Yurttaşın yönetime katılımının gerçekleştirebileceği yollar geleneksel ve çağdaş yöntemler olarak ikiye ayrılabilir. Geleneksel yöntemlere seçimlere katılma, parti üyeliğinde ve kampanyalarda bulunma gibi faaliyetler örnek verilebilir. Çağdaş yöntemlere ise, internetle katılımdan, planlama çemberlerine kadar çeşitli gösteren katılım şekillerinde çalışma yöntemleri sayılabilir. Önemli olan, seçim dönemleri arasında halkın yerel yönetimlerin karar surecini etkilemesine imkan sağlayan yöntemlerin uygulanabilmesidir. Ayrıca bu yöntemlerin sürekli işlemesi ve kurumsallaştırılması gerekir. Çağdaş yöntemlere örnek olarak kent konseyleri, halk toplantıları, geri çağırma (*recall*), yurttaş kurulları, gelecek atölyeleri, yuvarlak masa toplantıları, kamuoyu yoklamaları, dilekçe ve gönüllülük verilebilir (Şinik, 2009: 3).

Türkiye'de katılım biçimlerinin kendi sistemimize göre uygulanmaya çalışıldığı gözlenmektedir. Özellikle ikinci dünya savaşı sonrasında gerçekleşen çok partili sisteme geçiş, iç göçler, hızlı kentleşme gibi siyasal, toplumsal ve ekonomik değişiklikler katılım ve demokrasi uygulamaları açısından oldukça etkili olmuştur. Hatta göçler nedeniyle nüfus yoğunluğunun artışı ve buna bağlı olarak belediyelerinin ve onların sahip olduğu kaynakların öneminin artışı temsil demokrasi ve katılımı cazip hale getirmiştir. Ancak daha önce de belirtildiği üzere Türkiye'de demokrasi ve katılım kavramları özellikle muhtıra ve darbelerden sonra sekteye uğramış ve yıpranmıştır. Bu nedenle 1982 Anayasası katılım açısından 1961 yasasına yetişememiştir. 1982 Anayasasında yerle katılımla ilgili olarak 127. maddede yerel seçimlerden söz edildiği görülmektedir. Avrupa ülkeleriyle karşılaştırıldığında genel ve yerel seçimlere katılımın yüksek olduğu gözlenmektedir. Ancak bunu etkileyen önemli iki faktör seçimlere katılımın zorunlu olması ve parti üyeliklerinin yüksek olması gösterilebilir. Ancak örneğin Fransa'da diğer Avrupa ülkelerine göre seçimlere katılım daha düşük bir orandadır yine de gözlenmektedir ki vatandaşların başkanlık seçimlerine ilgisi yerel seçimlere göre daha yüksektir. Öte yandan yerel seçimleri merkezi seçime karşı hoşnutsuzlukları belirtmek için bir değerlendirme anı olarak görenler de mevcuttur. Bununla beraber Türkiye'de Anayasadaki yerel seçimler haricinde düzenlenmiş bir yerel katılım mekanizması mevcut değildir. Bu nedenle Belediye Kanununda yerel katılımlara ilişkin düzenlemelere dikkat çekilmelidir. Buna göre "hemşehri hukuk" başlığına dayanarak vatandaşların katılım mekanizmalarında yer almaları istenmiştir. Ancak bu mekanizmalar oluşturulamaması ya da vatandaşın çekimser kaması amaca ulaşılmasını törpülemiştir. Ancak başka ülkelerde farklı yöntemlerin anayasalarda yer aldığı görülmektedir. Mesela yerel referandum mekanizması Macaristan, İtalya, Belçika gibi pek çok ülkede anayasal dayanağa sahiptir ya da Fransa'da seçmenlere yerel yönetimlerin karar organlarının gündemine girmek üzere dilekçe hakkı verilmiştir. Diğer ülkelerde böyle örnekler olsa da ülkemizde anayasa değil Belediye Kanununda sınırlı birkaç alanda yer bulmuştur. Belediye ve il özel idarelerine hizmetleri değerlendirilebilmesi için kamuoyu yoklaması vb. yetkiler verilmiştir. Bunun yanında ihtisas komisyonları yapılanmaları sayıları farklı olmakla beraber hem belediye meclisleri hem de il genel meclisinde mevcutturlar ancak danışma niteliğinde olmaları, meclislere bu komisyonlar üzerinde geniş yetiler verilmiş olması ve istenilen zamanda komisyonların devre dışı bırakılabilmesi komisyonların işlevselliğini zorlaştıran durumlar olarak sayılabilir. Ayrıca komisyon raporlarının bilgi edinme hakkına uygun bir şekilde ilanı da önemlidir(Şinik, 2009: 1-22).

Yukarıda bahsedildiği üzere ise Gündem 21 kapsamında Yerel Gündem 21'e göre yerel ve ortak sorunların birlikte çözümü için mevcut kaynakları sürdürülebilir kullanmak adına biraz gecikmeli de olsa 1996 yılında Türkiye de HABİTAT II'nin etkisiyle 1997 yılında "Türkiye'de Yerel Gündem 21'lerin Teşviki ve Geliştirilmesi" projesi gerçekleştirilmeye başlandı. 1999'da proje başarı ile tamamlanınca "Türkiye'de Yerel Gündem 21'lerin Uygulanması" ismiyle ikinci aşamaya geçildi ve nihayetinde 2004'te programa dönüştürüldü. Buna göre ise yerel katılımı sağlamak adına Kent konseyleri oluşturulmuştur. Aslında Türkiye'de bu platforma benzer amaçla "Kent Meclisleri", "Kent Toplantıları", "Mahalle Kurulları" gibi uygulamalar da gerçekleştirilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu, yönetişim yaklaşımı doğrultusunda sivil toplum örgütlerinin, meslek teşekküllerinin ve diğer aktörlerin karar ve uygulamalarda yer alabilmesi amacıyla "Kent Konseyleri" uygulamasını getirmiştir.5393 sayılı kanuna göre 76. maddede: "Kent konseyi, kent yaşamında; kent vizyonunun ve hemşehrilik bilincinin geliştirilmesi, kentin hak ve hukukunun korunması, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım ve yerinden yönetim ilkelerini hayata geçirmeye çalışır. Belediyeler kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, noterlerin, varsa üniversitelerin, ilgili sivil toplum örgütlerinin, siyasî partilerin, kamu kurum ve kuruluşlarının ve mahalle muhtarlarının temsilcileri ile diğer ilgililerin katılımıyla oluşan kent konseyinin faaliyetlerinin etkili ve verimli yürütülmesi konusunda yardım ve destek sağlar. Kent konseyinde oluşturulan görüşler belediye meclisinin ilk toplantısında gündeme alınarak değerlendirilir. Kent konseyinin çalışma usûl ve esasları İçişleri Bakanlığınca hazırlanacak yönetmelikle belirlenir"(5393 Sayılı Kanun) ifadesi yer almaktadır.

Buna göre İç İşleri Bakanlığı tarafından hazırlanan yönetmelik 08.10.2006 tarihli Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe girmiş, 2009'da ise değişikler yapılmıştır. Kent Konseylerinin işlevleri, bir yandan ilgili kentin "sürdürülebilir kalkınma" önceliklerinin ve hedeflerinin saptanması, ortak bir kent vizyonu oluşturulması, temel stratejilerin ve eylem alanlarının belirlenmesi gibi üzerinde toplumsal uzlaşma sağlanması gereken konuları, diğer yanda da uygulamaya dönük olarak kalmış olduğu tavsiye niteliğindeki kararların, başta belediye olmak üzere, ilgili kuruluşlarca benimsenmesi yönünde çaba gösterilmesi, yerel eylem planlaması sürecinin yürütülmesi, benimsediği eylem planlarıyla tutarlılığını sağlamak amacıyla yerel politikaların, kararların ve eylemlerin izlenmesi gibi, sorumlulukların ortaklar arasında dengeli bir şekilde paylaşılmasını gerektiren konuları kapsamaktadır.

Kent konseylerinin varlığı ile hedeflenen olumlu neticeleri belirtmek gerekirse; öncelikle merkezi yönetim ve yerel yönetim arasındaki iletişimi gerçekleştirmektedir. İkinci olaraksa yerel yönetimlerle yerel halk arasındaki iletişimi gerçekleştirerek yerel yönetimlerin faaliyetlerinin hem meşruiyetini sağlamakta hem de bunların duyurulması görevini gerçekleştirmektedir. Ayrıca böylece yerel yönetimler yerel halkın düşünceleri doğrultusunda hareket ettiğinden gerçekleştirdikleri faaliyetler halkın istediği faaliyetler olmakta bu da onlar olumlu geri dönüş sağlamaktadır. Bununla birlikte yerel halk kent konseyleri sayesinde isteklerini, fikirlerini ve projelerini belli adımları takip ederek gerçekleştirebilmektedir. Bu şekilde halkın katılımı sağlanmakta, karşılıklı iletişim gerçekleşmekte dolayısıyla yönetişim gerçekleşmekte ve bunların neticesinde yerel demokrasi gerçekleştirilmektedir.

Ancak Türkiye'de bu hususla ilgili eksiklikler mevcuttur. Bu eksikleri kısaca yönetmeliğin bazı noktalarda net olmamasına, halkın ve yönetimin yeni olan kent konseyi kavramını net bir biçimde zihninde oturtamamasına ve bu kavramı ileten kanalların görevini tam yerine getirememesine bağlamak mümkündür.

Yönetmeliğin de etkisinin olduğu eksikleri belirtmek istersek: bütçe sorunu, yerel halkın katılım eksikliği ya da projelerinin hemen gerçekleştirilememesi sonucunda şevkinin çabuk kırılması, belediyenin alt kurumları olarak algılanmak, bazı belediyelerle kent konseyleri arasında ilişkinin birbirinden kopuk, bazılarının ise kent konseylerinin belediyenin kontrolü altında faaliyet gösterme çabası şeklinde sıralamak mümkündür.

Fransa da Türkiye gibi YG21 oluşumuna geç başlasa da yerel yönetimlerle ilgili geçmişinin zengin deneyimlerle dolu olduğunu söylemek mümkündür. Ayrıca 1970'lerden beri Fransa çevre ve kalkınmayla alakalı farklı teşebbüslerde bulunmuştur. YG21 oluşumları ise daha çok belli bir probleme yönelik çözüm üretme platformları olarak görülmüştür. Yani görülmektedir ki başarılı bir YG21 uygulaması görülse de uygulama alanı kısıtlıdır. Avrupa'da YG21 konusunda öncü ülkeler olarak İsveç, İngiltere ve Hollanda'yı göstermek mümkündür (Şinik, 2009: 12-16).

Katılıma dayalı YG21 modelleri için İngiltere çerçevesinde Freeman ve arkadaşları (1996)'nın tespitleri ise şu yöndedir (Alıntılayan Güneş ve Beyazıt, 2012: 56):

-Tek model söz konusu olamaz çünkü her bölge farklı sosyo-politik koşulları nedeniyle farklı deneyimlere sahiptir.
-Çevre gündemi ile katılım kolaylaştırma mekanizmalarıyla ilgili bir uzlaşma söz konusudur.
-Yerel yönetimler her modelde katalizör görevindedir.
-Modellerde yerel yönetimlere bağlı ya da yerel otoritenin içinde merkezi bir koordinasyon birimi vardır.
-Her düzeyde katılım için merkezi yapının yeri, katılımı destekleme biçimi ve Gündem 21'i hangi oranda paylaşan bir vizyon oluşu tespit edilmesi gereken noktalardır.
-Çalışma gurupları tüm modellerin ortak özelliğidir.
-Katılımda çevresel programların yanı sıra, iş bağlantılarına da dikkat çekilmektedir.
-Modeller yeni faydalar ve baskılar doğrultusunda değişim ihtiyacı hissedecektir.

Halkla ilişkiler sistemi de bu kapsamda sayılabilir. Ne yazık ki; Türkiye'de halkla ilişkiler kavramı daha ziyade tek yönlü bir bilgi aktarımı olarak uygulamaya dökülmektedir. Ancak örneğin Almanya'da belediyeler yasası komiteler oluşturularak referanduma yer vermiştir. Bu yasaya göre halkla ilişkiler önemli görülmekte ve Almanya belediye meclisleri sık sık toplanarak vatandaşların şikayet ve önerilerini dinleyerek çözüm oluşturmaya gayret ederler. İngiltere'de yasal olarak yerel yönetimlerin referandum hakkı olmasa da Galler bölgesinde tespit edilecek belli konularda referandum ve halk oylamasına 1972 yerel yönetimler yasası kapsamında izin verilmiştir. İtalya'da ise yerel yönetimlerde halkla ilişkiler bölgesel referanduma dayanır. Yeni il ve belde oluşturulması buna örnektir. Avusturya'da ise yasaya göre halk yerel yönetim sürecine katılır ve denetler. İsveç ve İsviçre'de yerel yönetimler derneklerle iletişim halindedir ve danışma sistemleri mevcuttur(Ergun, 2013: 109-111).

Bir diğer belirtilmesi gereken ve araştırmalara konu olan nokta ise kadının katılımdaki rolüdür. Türkiye'de kadın uzun süredir ataerkil bir yapı içerisinde kendine yer aramaktadır. Siyasal alanda ilk defa 1930'da belediyede seçme ve seçilme hakkına sahip olan kadın, bu hakkını 1933 yılında kullandı. Aslında seçme ve seçilme hakkını kadına tanıyan ilk ülkelerden biri olması Türkiye açısından önemlidir. Ancak çok partili sisteme geçiş ve merkezi denetimin azalması ile kadının bu simgesel rolü kalkmış ve temsil ile katılım oranı düşmüştür. Yine de söylenebilir ki yerel yönetimlere katılan kadın temsilciler, parlamentondakine göre genel kadın nüfusunu sosyo-ekonomik yönden daha yakın temsil etmektedir. ABD, İngiltere, Fransa'da dahi kadın temsil oranı erkeklere göre düşük olduğu bir gerçektir. Ancak Türkiye'de bu oran çok daha düşük düzeydedir. Türkiye yerel yönetimlerde kadın oranlarına ilişkin istatistiklere giren 68 ülkeden 62. Sıradadır. Halbuki "ev kadını" özelliği ile dahi kadın özellikle yerel yönetimlerde katılım ve temsil yönünden daha yatkındır. Bu nedenle kadınların siyasetten soğumuş ya da uzak tutulmuş olmasının önüne geçilmeli yerel ve genelde katılım ve temsili desteklenmelidir. Dünya'da 2009 yılında kadın milletvekili oranı %18,5'tir. Bölgesel açıdan İskandinav ülkelerinde kadın temsil oranı daha yüksektir (%40'ın üstünde). Amerika, Avrupa ve Asya ülkelerinde ise %20 civarındadır. En düşük ise %9 ile Arap ülkelerindedir. Türkiye Arap ülkelerinin biraz üstünde yer almaktadır. Yine de gün geçtikçe kadınların katılım oranının arttığı görülmektedir (Oruç, 2013: 44-66). Benzeri durum gençler ve engelliler içinde söylenebilir.

4. SONUÇ/TARTIŞMA

Küreselleşme sürecine görülmüştür ki halkın katılımı olmaksızın demokrasiden beklenen faydalar elde edilemeyecektir. Bunun gerçekleştirilmesinin en verimli hali ise yerelde olacaktır. Sürdürülebilirlik ve yönetişim kavramlarının de sürece dahil olmasıyla yerel demokrasi ve yerel katılım üzerine yapılan tartışmalar daha da yoğunlaşmış ve Gündem 21 ile Yerel Gündem 21 ivmesiyle bu kavramların uygulamada daha başarılı gerçekleştirilebilmesi için ülkeler kendi programlarını oluşturmuş, sistem ve araçlarını bu amaca uygun hale getirmeye çabalamıştır.

Yine de hatırlanmalıdır ki; YG21 uygulamaları öncesi dönemde de katılım kavramı günümüzdeki kadar önemli ve geçerliydi. Örneğin "Katılımcı Bütçe" ile Porto Alegro "Katılımcı Yönetişimin" en geçerli örneklerinden biri olmuştur. Katılımcı Bütçe uygulaması ile kent bütçesinin halkın katılımıyla demokratik bir şekilde belirlendiği, vatandaş merkezli bir kent planlama modelidir. Bu model 1989'da başlamış, 1993'te yeni belediye başkanıyla genişletilmiştir. Halkın katılımıyla doğrudan demokrasi ürünü olarak ortaya çıkan katılımcı bütçe ve halkın seçimiyle temsili demokrasi ürünü olan belediye başkanı böylece bir araya getirilebilmiştir.YG21'in temelinde olan sürdürülebilir kavramı karşısında uygulamada, "yerel ekonomik kalkınma" düşüncesi vardır. Bu iki kavram, uygulama sürecinde sürekli çatışma konusu olmuştur. Bazen hem yönetimler hem de iş çevreleri, yerel ekonomik kalkınma kavramı ile YG21'e direnç göstermişlerdir. Peru'da "Yaşam için Şehirler Forumu", Danimarka'da "Eko-Muhasebe", İsveç'te "Kurumsal Sermaye Modeli", Japonya'da "Yerel Çevresel Yönetişim", Çin'de "SUSDEV21", Avusturya'da "Viyana İklim Koruma Programı", İngiltere'de ise "Leicester Kent Konseyi" farklı ülkelerde YG21 sürecinin vizyonu için yola çıkılıp karşılaşılan sorunları ifade etmede önemli çıkarımlar yapılmasını sağlayan bazı örnekler olarak karşımıza çıkmaktadır (Güneş ve Beyazıt, 2012: 57- 72).

Çalışma neticesinde anlaşılmıştır ki Türkiye bu sürece dahil olma çabası gösterse ve önemli adımlar atsa da kendi yaşadığı siyasi, ekonomik ve sosyolojik koşullar bunu oldukça zorlaştırmıştır.

Genel ve yerel seçimlere yönelik katılım oranları incelendiğinde katılım oranı yüksek gözükse de yönetişim sürecinin tüm aşamalarına katılım açısından sıkıntılar mevcuttur. Diğer ülkelerle karşılaştırıldığında seçimlere katılımın yüksek ancak yerel katılım ve demokrasi araçlarında vatandaşın kendisini gösterememesinin nedeni de budur.

Türkiye'de yerel katılım özellikle Belediye Kanunu ve İl Özel İdaresi Kanunları ile düzenlenmektedir. YG21 ile ise kent konseyi vb. oluşumlarla desteklenmeye çalışılmaktadır. Ancak aşağıda maddelenen sıkıntılar nedeni ile istenilen verim elde edilememektedir:

-Kanunlardaki belirsizlikler ve katılım araçlarının kontrolünü fazlasıyla yerel yönetimlere teslim etmesi, bunun sonucunda araçların ya da platformların ortadan kolaylıkla kaldırılabilir, projeleri yerel yönetimlerin insafı düzeyinde etkili olabilmesi ya da olamaması; bu araçların sadece danışma niteliğinde kalması

-Kültürel olarak gerek ülkenin yaşadığı süreç gerekse kanunlarla ilgili sıkıntılar nedeniyle vatandaşta katılım ve demokrasi kavramalarının ve bunlarla ilgili araç ve platformlara ilişkin bilgilerin yerleşmemiş olması ya da vatandaşta bu araç ve platformlara ilişkin katılım arzusunun bıkkınlık ya da bastırılmışlığa dönüşmüş olması,

-Halkla ilişkilerin katılımı ve demokrasiyi yerelde destekleyici şekilde gerçekleştirilmemesi,

-Kültürel ve siyasi geçmişe de dayanarak kadın, genç, engelli gibi kesimlerin katılımına ilişkin gerekli düzenlemelerin ve uygulamaların eksikliği veya yetersizliği.

Diğer ülkelerden örneklerle de desteklenerek görülmüştür ki katılım ve demokrasi yani YG21 mantığına yönelik yönetişim kavramı sadece "seçim"den ibaret değil tüm süreci aynı zamanda sadece kanun değil uygulamaların da sağlıklı oluşturulması ve işlenmesini kapsamalıdır. Bu anlamda

tamamen olumsuz bir tabloya hapsolmuş hissetmemek gerekir; ancak çok daha fazla çabalanması gerekliliği göz önünde bulundurulmalıdır.

YG-21'lerin yerel yönetimlerin uydusu görünümü vermeleri, onları açıklık ve açık bütçe ilkeleri açısından da tartışılır bir konuma getirmeye adaydır. YG-21'ler de kamu yönetiminde olduğu gibi bürokratikleşme eğilimi içine girme yolundadırlar ve bu durum onları bilindik bürokrasinin parçası durumuna hızla sürüklemektedir. Yapılan islerin aleniliği, görünürlüğü bundan etkilenmekle beraber, söz konusu isler ve projeler için öngörülen ve temin edilen finansman kaynaklarının ve bu kaynakların kullanım biçimlerinin açıklığı da tehlikeye düşmektedir (Güneş, 2010).

YG21 sonrasında Türkiye'de yasal statü kazanan Kent Konseyleri ile yerelde katılım sürece yönelik akademik yanıtlar üç baslık altında toplanabilir (Güneş ve Beyazıt, 2012: 809-810):

1. Sürecin kent konseyleri eliyle yerelde yönetişim olgusuna dönüşebileceğini düşünen "iyimserler". Çoğunluk bu grupta yer almaktadır.

2. Kent Konseylerinin ciddi sorunlarla karsı karsıya olduklarını düşünen; ancak bu sorunlara yasal ve uygulamada çözümler getirilmesi halinde sürecin yönetişim olgusuna dönüşeceğini savunan "gerçekçi iyimserler". Burada da hatırı sayılır bir çoğunluk bulunmaktadır.

3. Yerelde katılım açısından yeni bir "vesayet" ilişkisinin gelişeceğini, doğal olarak yeni yeni gelişmeye çalışan yerel katılım dinamiklerinin bundan büyük yara alacağını düşünen "eleştirel-kötümserler.

Buna yönelik Güneş ve Beyazıt'ın "Türkiye'de Kent Konseyleri ve 4 Sorun Alanı" şeklinde tespit ettiği tablo aşağıda bulunmaktadır (2012: 813).

Bu anlamda Türkiye'de yerel katılımın ve yerel demokrasinin katılımını istenen düzeye çekmek imkansız değil ancak oldukça zorlu bir uğraşıyı ifade etmektedir. Bunun için hem kanunlar hem yönetim birimleri hem sivil toplum kuruluşları hem vatandaş gibi sürecim tüm odakları çok yönlü düşünülmeli ve uygulamaya dökülmelidir.

Tablo 1: Türkiye'de Kent Konseyleri ve 4 Sorun Alanı

HUKUKSAL SORUN ALANI • Alınan kararların sadece Belediye Meclisince gündeme alınıp değerlendirilmesi • Alınan kararların bağlayıcılığının olmaması • KK'nin tüzel kişiliklerinin olmaması • KK'nin katılım sürecindeki yerlerinin tam olarak belirlenememiş olması • Görevlerde belirsizlik • Kent Konseyi kavramının net olmaması	**YEREL HALK-STK İLİŞKİLERİ SORUN ALANI** • Yerel halkta katılım bilincinin gelişmemesi • "Aktif yurttaşlık" anlayışının gelişmemesi • Yerel halkın katılım eksikliği • Sonuca odaklanan halkın katılım isteğinin kırılması • KK'nin kuruluş amaçlarından uzaklaşması • Yerel halka uzaklık • STK'ların katılım sürecindeki isteksizliği • STK'ların kent konseyi başkanlığı seçiminde dışarıda bırakılması
YÖNETSEL/ÖRGÜTSEL SORUN ALANI • KK'lerin bütçe konusunda belediyelere olan bağımlılıkları • Örgütsel yapıların oluşumunda hukuki temellere uyulmaması • Örgütsel yapılarıyla görevlerinin gerektirdiği sorumlulukları taşıyamaması • Çalışma Gruplarının Kent Konseyi üyeleri dışında belirlenmesi • Çalışma gruplarının iç dinamiklerinden yoksun olmaları • Çalışma gruplarının sürekliliğinin sağlanamaması • Kent Konseyi üyelerinin bilgisi dışında bazı faaliyetlerin yürütülmesi • Üyeler arası iletişim olanaklarının yetersizliği • Üyelerin farklı siyasal eğilimlerde olmasının çatışmaya neden olabilmesi • Kent yönetiminde önemli isimlerin (vali, belediye başkanı gibi) Kent Konseylerinde görülmemesi • Kent Konseyi başkanı seçilenlerin, yerel halka değil de, seçilmelerinde etkili olan kesimlere karşı kendilerini sorumlu hissetmeleri • Siyasi kutuplaşma • Etik değerler konusunda uzlaşmanın olmaması • Özel çıkarların kamusal çıkarlara üstün gelmesi	**KENT KONSEYİ-BELEDİYE İLİŞKİLERİ SORUN ALANI** • KK'lerin belediyelerin bir alt organı olarak düşünülmesi • KK'ler üzerinde belediyelerin denetimi ve gözetimi • Kent konseyi-belediye ilişkilerinin kopuk olması • Çalışmaların yıllık faaliyet raporlarında yer alması gereğine uyulmaması • KK'lerin stratejik planlama çalışmalarına katılamaması • Belediyelerin görev alanındaki faaliyetlerinin kent konseyi çalışması olarak görülmesi • Belediyelerin kent konseylerini kendilerine rakip görmesi • Belde belediyelerindeki konseylerde üye sayılarının az tutulması • Yerel ortakların belediye ile aralarına mesafe koyması • Kararlarının belediye için danışma boyutunda kalması • Kent Konseyi Başkanının seçiminde belediye başkanının etkili olması

KAYNAKÇA

Atvur, Senem (2008), Küreselleşme Sürecinde Yerel Gündem 21 Ve Çevre: Antalya Örneği, Akdeniz Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Antalya.

Beyazıt, Eylem (2006), Yerel Demokrasi ve Katılım Yerel Gündem 21 Uygulamaları Sürecinde Hatay ve Yerel Katılım Sorunu, Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Hatay.

Coşkun, Bayram ve Başak KOYUNCU, (2008). "15.Yerel Yönetimler ve Yerel Özerklik: Modeller ve Uygulamalar" , Kamu yönetiminde çağdaş yaklaşımlar Sorunlar, Tartışmalar, Çözüm Önerileri, Modeller, Dünya ve Türkiye Yansımaları, Ed.: Asım Balcı vd., Seçkin Yayıncılık, Ankara, s. 363-386.

Demir, Oral (2008), Yerel Siyasette Katılımcılık Ve Kalkınma (Türkiye'de Yerel Gündem 21 Örneği), Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sakarya.

Deniz, Taşkın; (2013), "Kentleşme, Yerel Gündem 21 ve Kent Konseyleri", International Periodical For The Languages, Literature and History of Turkish or Turkic, 8(12), ss. 391-402, Ankara.

Emrealp, Sadun; (2005), Türkiye Yerel Gündem 21 Programı Yerel Gündem 21 Uygulamalarına Yönelik Kolaylaştırıcı Bilgiler Elkitabı, IULA-EMME (UCLG-MEWA) Yayını, İstanbul.

Emrealp, Sadun; (2010), Türkiye'nin Katılımcı-Demokratik Yerel Yönetişim Modeli Olarak Dünyaya Armağanı: Kent Konseyleri, UCLG-MEWA Yayını, İstanbul.

Ergin, Burcu (2008), Belediyelerde Yönetime Katılım Ve Zeytinburnu Belediyesi Kent Konseyi Uygulaması, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Mahalli İdareler Ve Yerinden Yönetim Bilim Dalı, İstanbul.

Ertan, Birol (2004), "Demokrasi ve Yerel Yönetimler", Review of Social, Economic& Business Studies, Cilt: 2, ss. 204-215.

Ergun, Cemil Ahmet (2013), "Yerel Yönetimlerde Halkla İlişkiler ve Karatay Belediyesi Örneği", Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Karaman.

Gözler, Kemal (2006), İdare Hukuku Dersleri, Ekin, Ankara.

Güneş, Muharrem – Beyazıt, Eylem (2012), Yerel Gündem 21'den Kent Konseylerine "Ulusal" Kentlerden "Küresel" Köylere, Detay Yayıncılık, Ankara.

Güneş, Muharrem (2010), "STK Kimliği Oluşum Sürecinde Türkiye'de Yerel Gündem 21'ler", VI. Uluslararası STK Kongresi Bildiriler Kitabı, Çanakkale.

Güneş, Muharrem - Beyazıt Eylem (2012), "Türkiye'de Yerelde Yönetişim Olanakları: Kent Konseyleri" , Turgut Özal Uluslararası Ekonomi ve Siyaset Kongresi-II Küresel Değişim ve Demokratikleşme Bildiriler Kitabı, 19-20 Nisan 2012, Malatya, s.801-819.

Henden, Hatice Burçin (2007), Yönetişimin Kentli Memnuniyetine Etkisi Gündem 21 Çerçevesinde Değerlendirme: Kdz.Ereğli Ve Nilüfer Belediyeleri, Mimar Sinan Güzel Sanatlar Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, Şehir ve Bölge Planlama Anabilim Dalı, Şehircilik Programı, İstanbul. http://www.canaktan.org/ekonomi/devlet-basarsiz/anasayfa-basarsiz.htm, Erişim Tarihi: 11.05.2010.

Kalabalık, Halil (2005), Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku Teori-Uygulama, Seçkin Yayıncılık, Ankara.

Keleş, Ruşen (2009), Yerinden Yönetim ve Siyaset, Cem Yayınevi, İstanbul.

Kösekahya, Gamze (2003),"Katılımcılık veİyi Yönetişim", İyi Yönetişimin Temel Unsurları, Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Daire Başkanlığı, Ankara.

Oruç, Tülay (2013), "Yerel Siyasette Temsil ve Katılım: Kadın Aktörler", Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Konya.

Pınarcıoğlu, Nihal Şirin - Makbule Şiriner (2011), "Kentsel Mekana Katılım Açısından Kriz ve Sakatlık İlişkisinin Değerlendirilmesi" Political Economy, Crisis and Development (Politikal İktisat, Kriz ve Kalkınma), ss. 397-408, Ed. İsmail Şiriner, Farhang Morady, Janusz Mika, Murat Aydın, Şevket Alper Koç, Hakan Kapucu, Emrah Doğan, IJOPEC Publication, London-İstanbul.

Pustu, Yusuf (2005), "Yerel Yönetimler Ve Demokrasi", Sayıştay Dergisi, Sayı: 57, s. 121-134.

Şinik, Bilal (2009), "Türkiye'de Yerel Katılım: Fransa ile Karşılaştırmalı Bir Değerlendirme", Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 18 Sayı 3, ss. 1-22.

Ulusoy, Ahmet – Akdemir, Tekin; (2010), Mahalli İdareler, Seçkin Yayıncılık, Ankara.

5393 sayılı Belediye Kanunu.

YEREL YÖNETİMLER VE DEMOKRASİ

Doç. Dr. Birol ERTAN

Yerel yönetimler ve demokrasi ilişkinde yaşanan iki önemli yanlış algı, ülkemizde eşzamanlı olarak yaşanmaya devam ediyor. Bu çalışmanın konusu, bu iki yanlış algıyı ortaya koyarak, yerel yönetimler ve demokrasi ilişkisini tarihsel bir perspektif içinde açıklamaktır. İlk yanlış algı; yerel yönetimlerin güçlendirilmesinin merkezi yönetimin gücünü sınırlayarak ülkeyi bölünmenin eşiğine getireceği ve dolayısıyla merkezi yönetimi yok ederek ülkedeki demokratik düzene de son vereceğine ilişkindir. İkinci yanlış algı ise yerel yönetimlerin güçlendirilmesini, bu birimlerin merkezi yönetimden bağımsız yönetimlere dönüştürülmesi olarak algılayan yanlış anlayıştır. Bu yanlış algıları, demokrasi ve yerel yönetim ilişkilerinin tarihi, yerel yönetimlerin tarihsel gelişimi ve Komün-Demokrasi ilişkileri çerçevesinde çürütmeye çalışacağız.

1. DEMOKRASİ KAVRAMI VE YEREL YÖNETİMLERİN ANLAMI

Demokrasi, kökleri eski Yunan uygarlığına uzanan önemli kavramlardan birisidir. Demokrasi ile siyaset (politika) kavramlarının kökeni (Antik Yunan uygarlığında da görülebileceği gibi), çok eskilere kadar uzanır. Siyaset kavramı, eski Yunan'da "polis" kavramından türetilmiş olup"Polis", eski Yunan'daki kent devletlerine verilen isimdir. Bu nedenle, demokrasi kavramının da kökeni olan siyaset (politika) kavramının da Antik Yunan'da ortaya çıktığı söylenebilir.

Halkın kendi kendisini yönetmesi anlamında demokrasi, elbette, doğrudan yönetim biçimiyle söz konusu olabilir. Bu nedenle, eski Yunan'da, yetişkin erkeklerin tamamının katıldığı bir doğrudan demokrasi biçimini görmekteydik. Ancak bu siyasal sistem, köleler ve kadınlar ile yabancıları dışarıda bırakan eşitsizliğe dayalıydı. Bugün sözünü ettiğimiz çağdaş demokrasi ise doğrudan demokrasi olamazdı. Çünkü milyonlarca insanın her an her kararın alınmasına katılması olanağı bulunmamaktadır. Bu yöntem, bugünün toplumları açısından hem çok masraflı, hem işlevsel olmayan ve hem de olanaklı olmayan bir sistemdir. Bu nedenle, bugünkü demokrasi, temsili demokrasi biçimidir.

16. ve 17. yüzyıllarda burjuva sınıfın feodal topluma karşı mutlak iktidara sahip kralları desteklemesinin nedeni, serbest ve güvenli bir pazar ilişkileri istemiydi. Bu savaşı kazanan kralların mutlak otoriteleri içinde güçlenen burjuvazi, krala karşı Parlamento'nun mücadelesini başlatmış ve temsili demokrasinin vazgeçilmez kurumu olan Parlamento'nun zaferiyle sonuçlanan bu savaşı da kazanmıştır. Bu noktadan sonra, Parlamentolarda temsil yoluyla yeni bir demokrasi modelini yaratan burjuvazi, bugünkü demokrasinin yaratıcısı olarak görülmelidir.

Değişik ülkelerde demokratikleşme süreci üzerine çok sayıda kaynak ve yaklaşım bulmamız mümkündür. Bunlardan en önemlisi, Samuel P. Huntington'ın yaklaşımıdır. Huntington'a göre (1996, 11), dünyada genel olarak 3 önemli demokratikleşme dalgası yaşanmıştır. Bunlardan birincisi, 1828-1926 arasında yaşanan Amerikan ve Fransız Devrimlerini ifade eder. İkinci kısa demokratikleşme dalgası, 1943-1962 arasında gerçekleşen ve İkinci Dünya Savaşı'ndan sonraki demokratikleşme dalgasıdır. İkinci demokratikleşme dalgasında Almanya, İtalya, Avusturya, Japonya ve Güney Kore gibi ülkelerde demokratikleşme süreçleri yaşanmıştır. Üçüncü ve son demokratikleşme dalgası ise 1974 sonrası yaşanmış ve 15 yıl içinde Avrupa, Asya ve Latin Amerika'daki otuza yakın ülkede demokratikleşme hareketleri (Huntington, 1996, 11-18) olarak kendini göstermiştir. 1991 sonunda Sovyetler Birliği'nin dağılması ile başlayan süreçte Doğu Bloğunun dağılmasıyla gerçekleşen demokratikleşme dalgasını da bu yaklaşıma eklemekte yarar vardır.

Demokrasi kavramı ve bu kavram üzerine düşüncelere gelince, çok çeşitli düşüncelere ve tanımlarla karşılaşırız (Bakınız; Schmidt, 2002: 113-196). Demokrasi hakkındaki belirsizliğin altında yatan neden, demokrasinin "ne olduğu" konusundaki karışıklıktır. Çünkü demokrasi sözcüğünün anlamı, birden çok kez, birden çok yönde değişmiştir (Macpherson, 1984,3). Schmidt (2002, 21), sadece bir demokrasi olmadığını, çok çeşitli demokrasiler bulunduğunu, dolayısıyla farklı çeşitlerde demokrasi kuramlarının mevcut olduğunu belirtmiştir. Bu konuda son dönemde zengin bir literatür ile karşılaşmaktayız.

Bir zamanlar kötü bir şey olarak görülen demokrasinin, 21. son yüzyılda sihirli bir kavrama dönüştüğünü görmekteyiz. Ne var ki, herkesin üstünde görüş birliğine ulaştığı bir demokrasi tanımı ve içeriğine rastlamak, hala mümkün gözükmemektedir. İnsanları eşit düzeye getiren bir öğreti olarak demokrasi, İ.Ö. 5. yüzyılda Platon ve İ.Ö. 17. yüzyılda Cromwell tarafından bile yadsınırken, liberalizmin 19. yüzyıldaki baş savunucusu John StuartMill bile işçi sınıfının çoğunluk etkisinin önlenmesini (Macpherson, 1984,10) savunacak kadar demokrasiden uzaktı. Dolayısıyla, demokrasinin bir yönetim biçimi olarak savunulması bile birkaç yüzyılı aşan bir tarihe sahip değildir.

Eski Yunan kökenli özel bir ifade olan Demokrasi kavramı, "Demos" (halk, halk kitlesi veya tam yurttaşlık) ile "Kratein" ya da "Cratos" (egemen olmak ya da iktidar kullanmak) kavramlarından türetilmiş ve "halk egemenliği" ya da çoğulculuğun egemenliği (Schmidt, 2002, 13) anlamına gelmektedir. AlainTouraine (2004, 45-46), demokrasinin üç bileşeni olarak "yöneticilerin temsilciliği, "yurttaşlık bilinci" ve "erkin sınırlandırılması" başlıklarını saymaktadır. Bu üç unsurun varlığının her zaman demokrasinin varlığı için yeterli olmayacağını belirten Touraine, bunları birbirine bağlayan ve bu üç unsurdan daha genel olan bir ilkenin (Touraine, 2004, 48) var olması gerektiğini savunur. Touraine'in yaklaşımını, temsili demokrasinin yaşadığı krizlerden kurtulması için önemli bir açıklama olarak değerlendirilebilir.

Demokrasiyi tanımlama biçimimiz, onun içeriğini de belirleyecektir. Bu nedenle, demokrasi tanımlarında sıkça görülen, kavramı tersiyle tanımlamak alışkanlığından vazgeçmek gerekir. Touraine'in vurguladığı gibi (Touraine, 2004, 280) demokrasi, savunduğu ilkeler aracılığıyla değil, çatıştığı düşmanlar aracılığıyla daha belirgin bir biçimde tanımlanıyorsa, her yerde tehlikede demektir. Bu nedenle, demokrasinin neyin karşıtı olduğunu değil, neyi içerdiğini açıklamak önemlidir. Bu düşünceyle, demokrasinin genel kabul gören niteliklerini açıklamaya çalışalım.

2. TEMSİLİ DEMOKRASİNİN İLKELERİ VE YERİNDEN YÖNETİM

Geçmişte Antik Yunan örneğinde görüldüğü gibi, doğrudan demokrasi biçimleri görülmüştür. Ne var ki, bugün için milyonlarca insanın yaşadığı ülkelerde doğrudan demokrasiyi yaşatmak ve düşünmek olanağı yoktur. Bu nedenle, bugünkü demokrasi biçimleri, "temsili demokrasi" olarak karşımıza çıkar. Temsili demokrasi, bir siyasal sistem biçimi olarak bugünkü demokratik yönetim biçimlerinin vazgeçilmez bir modelidir. Bugünkü temsili demokrasi, temel olarak 4 ilkeye dayalı olarak yaşama geçmektedir. Bu ilkeler, "temsil", "sınırlandırma" , "güçler ayrılığı" ve "yerinden yönetim" ilkeleridir.

"Temsil" ilkesi, halkın kendi temsilcilerini eşit ve adil seçim koşullarında seçmesini ve bu seçilenlerin 4 ya da 5 yıl gibi belirli bir dönem sonunda yenilenmesini ifade eder. Temsili demokraside seçimler, siyasal partiler, örgütlenme olanakları, seçme ve seçilme hakkı, ifade özgürlüğü gibi çok önemli haklar ve uygulamaların bulunduğunu görmekteyiz.

Temsili demokrasinin ikinci önemli bileşeni, "sınırlandırma" ilkesidir. Bu ilke, ister doğrudan seçilsin, isterse de dolaylı olarak seçilmiş temsilcilerce belirlensin yürütme organının ya da Hükümetin yetkilerinin sınırsız olmadığını anlatmaktadır. Bu doğrultuda, Hükümetin yetkileri, Anayasa, yasa ve diğer hukuksal düzenlemelerle sınırlandırılmıştır. Ayrıca, hükümetin yönetme erkinin zaman sınırlaması da bulunmaktadır. Bu noktada önemli olan, temel hak ve hürriyetlerin korunması bakımından Hükümetin Anayasa (yoksa diğer yazılı ve yazılı olmayan kurallar) ile yetkilerinin sınırlandırılmasıdır. Bu sınırların aşıldığı noktada, hükümet etkinliklerinin yargı organlarınca

durdurulması söz konusudur.

"Sınırlandırma" ilkesinin önemli bir bileşeni de azınlıkların korunmasıdır. Demokrasi, eşit ve adil koşullarda gerçekleştirilen seçimlerde halkın temsilcilerini seçmesi ve bu temsilcilerin yönetim erkini oluşturmasıdır. Bu seçimlerde çoğunluk oyunu alanlar, ülkeyi belirli bir süre için yönetme erkini ele geçirmektedirler. Seçimlerde çoğunluk oyunu alamayan partiler ve adaylar ise azınlıkta kalmakta ve bir sonraki seçimlerde çoğunluk olmak için muhalefet işlevlerini sürdürmektedirler.

Demokrasi, azınlıkların çoğunluğun tahakkümüne karşı korunması ilkesine dayanır. Bu ilke, azınlıkların bir sonraki seçimlere katılabilmesi ve bu seçimlerde çoğunluk olma olanaklarına sahip olması anlamına gelir. Bazı durumlarda bu ilke, çoğunluğun diktatörlüğünün engellenmesi biçiminde dile getirilir. Seçimler sonucu ortaya çıkan çoğunluğun azınlığı tahakküm altına aldığı rejimlerin "demokrasi"olarak adlandırılmasının/nitelendirilmesinin sakıncalarına dikkati çeken kimi bilim adamları, bu sisteme "yalnızca seçime dayanan demokrasi" ismini vermişler ve bu sistemin yarı demokratik olduğunu iddia etmişlerdir (Danziger, 2003, 158).

Demokratik siyasal sistemin üçüncü ilkesi, güçler ayrılığıdır. Güçler ayrılığı, demokrasi savunucusu olmayan Montesquieu tarafından dile getirilmiş olsa da daha sonra demokrasinin temeli olarak kullanılan bir ilkeye dönüşmüştür. Güçler ayrılığı, demokrasilerde devlet erkinin 3 ayrı biçiminin, 3 farklı organ tarafından kullanılmasını ifade etmektedir. Buna göre "Güçler Ayrılığı" ilkesi; demokratik bir ülkede yönetim etkinliğinde uyulması gereken kuralları ifade eden yasaları yapan güç olarak" Yasama" erki; ülkeyi bu yasalara göre yöneten güç olarak "Yürütme" erki ve yürütme organının faaliyetlerini Anayasa ve yasalara göre denetleyecek olan bağımsız bir "Yargı" erkinin varlığını ifade eder.

Seçimle belirlenen yasama organının ulusal egemenliği temsil ettiği ve dolayısıyla her istediğini yapabileceğini iddia etmek, demokrasinin iki ilkesi ile çatışır. Demokrasinin "sınırlandırma" ve "güçler ayrılığı" ilkesine göre, bağımsız yargı, yürütme organının faaliyetlerini kontrol etmek sorumluluğu ile donatılmıştır. Yasama organı; yasa yapma, halkı temsil etmek ve yürütme organını Anayasada yazan ilke, kural ve araçlar ile kontrol etmek sorumluluğu ile donatılmıştır. Çoğunluğun diktatörlüğünü savunmak ya da yalnızca seçime dayanan demokrasiyi savunmak anlamına gelen uygulamalar, demokrasinin içeriğini ve niteliğini ortadan kaldıracaktır.

Demokratik siyasal sistemlerin son ilkesi, elbette ki, "yerinden yönetim" (adem-i merkeziyet) ilkesidir. Bugün yeryüzünde kendisini demokratik olarak nitelendiren hiçbir ülkede, yerinden yönetim birimleri (ve dolayısıyla yerinden yönetimin bir biçimi olarak yerel yönetimler) olmaksızın siyasal sistemin işlemesi mümkün değildir. Demokratik bir ülkenin yalnızca merkezi yönetim ile idare edilmesi düşünülemez. Bu nedenle, demokrasinin üçüncü ilkesinin de uzantısı olarak düşünebileceğimiz "yerinden yönetim" ilkesi, güç paylaşımının farklı bir biçimidir. Temsil, Sınırlandırma, Güçler Ayrılığı ilkeleriyle ortaya çıkan demokratik siyasal sistem, yerel hizmetlerin yerinden yönetimler (ve büyük ölçüde yerel yönetimler) eliyle yürütülmesi pratiğiyle işlevselliğe kavuşturulabilir. Demokrasinin ilk üç ilkesi mevcut olsa bile, dördüncü ilke olan yerinden yönetim uygulaması mevcut değilse, siyasal sistemin işletilmesi mümkün olmayacaktır.

Demokrasi tanımına ilişkin en azından ülkemizde ilk kez açık biçimde ortaya koyduğumuz bu dört ilke, yerinden yönetiminin bir biçimi olan yerel yönetimlerin demokratik siyasal sistemin vazgeçilmez niteliklerinden birisi olduğu gerçeğini doğrulamaktadır. Bildiğimiz gibi, yerinden yönetimin farklı biçimleri (yetki genişliğine dayalı birimler ve yerinden yönetim birimleri) bulunmakla birlikte, yönetsel anlamda yerinden yönetim biçimi olarak "yerel yönetimler", yerinden yönetim uygulamasının önemli bileşenlerinden birisidir. Yönetsel anlamda yerinden yönetim birimlerine geçmişte "komün" isminin verildiğini belirten kent bilimci Ruşen Keleş, bu yerinden yönetim birimlerinin yerel yönetim tüzel kişilikleri ve onların birimlerinden (kurullarından) oluştuğunun altını çizmekte ve bunlara da İl Özel Yönetimleri, Belediyeler ve Köyleri örnek olarak göstermektedir. (Keleş, 2016: 28). Yerinden yönetim ilkesini ve bir biçimi olarak yerel yönetimleri, Komün-

Demokrasi ilişkilerini açıkladığımız bölümde ayrıntılı olarak inceleyeceğiz.

Yerinden yönetimin ve bunun en önemli biçimlerinden birisi olan yerel yönetimlerin güçlendirilmesinin merkezi yönetimi ortadan kaldırabileceğine ilişkin yaklaşımların, gerek pratikte ve gerekse de teoride işlevselliği ve kabul edilebilirliğibulunmamaktadır. Bugünkü kökleşmiş demokrasi örneklerinde görülebileceği gibi, güçlü ve özerk yerel yönetimler ile demokratik siyasal sistemin bir arada ve birbirini besleyerek varlık gösterdiği, tersinin ise birçok azgelişmiş demokrasi örneğinde görüldüğü gibi sistemin demokratikliğine zarar verdiği açık biçimde gözlenebilir.

3. DEMOKRASİ, KOMÜN VE KENT İLİŞKİLERİ

Yerel yönetim birimleri ve geleneği incelendiğinde, ülkemizde yerel yönetimler konusunda bazı kesimlerin sahip olduğu diğer bir yanlış algı da çürütülebilmektedir. Buna göre yerel yönetimler, merkezi yönetimden bağımsızlığına kavuşmuş siyasal yerinden yönetim birimleri değil, "idarenin bütünlüğü" ilkesi çerçevesinde merkezi yönetimce denetlenen "özerk" yerinden yönetim birimleridir. Buradaki özerklik, bağımsızlık ya da "yerel iktidar" gibi kavramları içeren bir anlam taşımadığı gibi, yerel yönetimlerin merkeze olan bağımlılık ilişkilerini de içermektedir.

Yerel yönetimlerin nitelikleri incelendiğinde, siyasal yerinden biçimi olan eyaletler ile yerel yönetimlerin farklı biçimler olduğu görülecektir. Bu durum, yerel yönetimlerin kökeni olan "Komün geleneğinin" gelişimi ile daha da açıklığa kavuşacaktır. Yerel yönetim geleneğinin ortaya çıkışı ile Ortaçağ'da kentsel yapının gelişimi ve yeni bir sınıf olarak kentsoyluların yükselişi arasında çok yakın bir ilişki mevcuttur. Yerel yönetimlerle ilgili çalışmaların hukuksal ve pratiğe ilişkin konularla sınırlı tutulması, yerel yönetimler ve komün geleneği arasındaki ilişkinin yetkililerince algılanması açısından ciddi zorluklar yaratmaktadır. Bu nedenle, bu ilişkinin açıklanmasında yarar bulunmaktadır.

Yerinden yönetim, yönetim bilimi çalışmalarında "adem-i merkeziyet" olarak bilinen bir kavramdır. Adem-i merkeziyetin başlıca iki türü olduğu belirtilebilir. Bunlardan birincisi, merkezi yönetimin, yerel bir kuruluşa ya da örgüte, belli işlevleri yerine getirmelerine yetecek ölçüde yetkiyi devretmeleri anlamına gelen "yetki genişliği" biçimidir. Adem-i merkeziyetin yerinden yönetimin ismi verilen ikinci biçimi ise yasalaruyarıncaoluşturulmuşyönetimorganlarınınyine yasalarınbelirlediği ya da özeğe bırakılmış olanlardan başka işlevleri görebilmeleri için tüzel, siyasal ve akçal birtakım yetkilerle donatılmaları" (Keleş,2016:27)yöntemi olan "yerel yönetim" biçimidir.

İkinci yanlış algıyı düzeltmek için konuyu biraz açmak gerekir. Yerindenyönetimile federal devlet yapılarındaki federal birimlerin konumları ve yetkileri arasında ciddi farklılıklar bulunmaktadır. Siyasal anlamda yerinden yönetim biçimi olarak sınıflandırılan federal devlet birimleri, iktidar paylaşımı sürecinin parçaları olup özerklik yerine bağımsızlıkları bulunan birimlerdir. Bu nedenle, bu birimlere "eyalet" ismi verilmektedir. Bağımsız birimler olarak federal devletlerdeki eyaletler ile merkezi yönetimin denetiminde faaliyet gösteren yerel yönetim birimlerini karıştırmamak gerekir.

Yerel yönetimler ile kentlerin doğuşu arasında ciddi bir ilişki bulunduğu görülmektedir. Kentlerin doğuşu, Batı Avrupa'nın tarihinde yeni bir dönemin başlangıcını belirlemiştir. O zamana kadar toplumun iki etkin düzen tanıdığı görülmüştür: Din adamları (rahipler) ve soylular. Kentlerin doğuşu ile birlikteortasınıf,buikisınıfarasındakiyerinialaraktoplumsaldüzenitamamlamışlardır(Pirenne, 1982: 151). Bu gelişme, zaman içinde kentsoylu ya da tüccar sınıfın egemen konuma geçerek günümüze taşınan ekonomik ve siyasi ilişkiler sistemini yaratmıştır. Bu süreçte, kent ile yerel yönetimler ya da komünler arasındaki ilişkinin (kentsoylu sınıf ile"komün"birimi arasındakiilişkilerin)araştırılması ve analiz edilmesi gerekir.Bu şekilde, yerel yönetim ya da komün geleneği ile kentsoylu sınıf ya da burjuvazi arasındaki yakın ilişkinin tarihi ve niteliği

açıklığa kavuşturulabilecektir.

Yerel yönetimlerle ilgili tartışmalar ve değerlendirmelerin birçoğunda, "yerel yönetim ve demokrasi ilişkilerinin sorgulandığını görmekteyiz. Bu tartışmalarda bir taraf, yerel yönetimler ve demokrasi arasındaki destekleyici ilişkiyi retorik ile açıklamaya çalışırken; diğer kesimde ise yerel yönetimler pratiğinin demokrasiye katkılarını açıklamak temelinde demokrasi ile yerel yönetim geleneğinin eşdeğerolarak tutulmasının yanlışlıklarını vurgulama çabası öne çıkmaktadır. Her iki yaklaşımda da doğru yönler ve açıklamalar bulunmakla birlikte, iki yaklaşımın da yanlış ya da eksik yönleri barındırdığı söylenebilir. Bu farklı algılayışlara dikkat çektikten sonra, yerel yönetimler ve demokrasi ilişkisini, tarihsel bir çerçevede inceleyerek konuya açıklık getirmeye çalışacağım.

a. Komün Geleneği

Yerel yönetim geleneğinin tarihi, *"komün"* geleneğinin tarihi olarak görülmelidir. Belirli bir uzam (mekan) üzerinde yaşamını sürdüren bir topluluğun birlikte yaşamaktan kaynaklanan sorunlarını çözümlemek ve toplu gereksinimlerini karşılamak amacıyla oluşturulmuş birlikteliklere ya da örgütlülüklere *"komün"* adı verilmektedir. Keleş'e göre komün, yerel bir topluluğa kamu hizmetleri sağlayan yönetsel, siyasal ve toplum bilimsel birimlerdir (Keleş,2000:20).Bir karışıklığa yol açmamak için, burada kullandığımız anlamda *komün* kavramının, ideolojik anlamıyla *komünizm* ile bire bir paralellik taşımadığı, ancak komünizm sözcüğünün de komün sözcüğünden türetildiğinin belirtilmesinde yarar vardır. Dikkat edilmesi gereken bir nokta, "*komün"ün* tarihinin, modern devletin tarihinden eski oluşudur. Modern devletin ortaya çıkışını, burjuvazinin egemen konuma geçişi ve geniş ölçekli endüstrileşme süreciyle ilişkilendiren siyaset bilimci Shively, l9. yüzyıla kadar modern devletten söz edilemeyeceğini belirtmektedir (Shively, W. Phillips, 1993: 21-37).

Modern devletlerden eski olan "komün" tarihi ise Ortaçağ'a kadar inmektedir. Artı üründen üretmeden pay almaya dönük etkinlikleri devlet olarak değerlendiren geniş bakış açısı ile düşünürsek, devletin tarihini çok eskilere, Mezopotamya uygarlığına dekgötüren yaklaşımlar bulunabilir. Ancak, modern devlet; yeterli bir nüfus, belirli bir toprak parçası, egemenlik ve hükümet etme niteliklerini birlikte barındıran kimliğiyle birkaç yüzyıllık tarihe sahiptir. Bu özelliğiyle modem devletin tarihi, komünlerin tarihinden eski değildir.

Ortaçağ'da devletin kendisi olmalarına karşın, modern devlet öncesi toplu gereksinimleri karşılayan birimler olarak "komün"; yasama, yürütme ve yargı erkini ellerinde bulunduran bağımsız birimlerdi. İleride mutlak monarşinin burjuvazinin desteğiyle tarih sahnesinde yerini alarak merkezi devletin ortaya çıkması ile komünlerin yetkileri sınırlandırılmış ve bağımsızlıklarını yitirerek merkezi yönetime bağlı yapılara dönüşmüşlerdir. Günümüzde komün geleneğinin uzantısı olarak yaşamaya devam eden "belediye" yönetimi sisteminde, komün geleneğinin pek çok belirleyici etkileri bulunmaktadır.

Ortaçağ komünlerini yaratan temel neden, belirli toplu gereksinimleri karşılama ve yerel nitelikliortak sorunları çözüme kavuşturmak ihtiyacıydı. Bu açıdan komünlerin görevi, kentsel mekan üzerindeki hayatın örgütlenmesi ve kentsel topluluğun yönetilmesidir. Bu örgütlü topluluğun yönetilmesini sağlayan yönetsel birimler ise ileride "belediye" *(municipality)* olarak isimlendirilmiştir. Bu ilişkiyi açıklamak için Fransa'daki Cambrai komünü örneğini incelemek yararlı olacaktır. Cambrai'deki komün, Alplerin kuzeyinde bilinen tüm komünlerin en eskisidir. Bu komünde herkes, savaşın eşiğinde aralarında dayanışma kurmaya ant içiyordu. Ancak, bu komünün başarısı geçici oldu. Piskoposun hıncıyla karşılaşan komün yenilgiye uğratıldı. Bununla birlikte, Cambraili'lerin deneyi taklit edilmekte gecikmedi. Cambrai komününün kuruluşunu izleyen yıllarda kuzey Fransa kasabalarının birçoğunda, 1080'li yıllarda St. Quentin'de, 1099'da Beauvais'de, 1108-1109 yıllarında Noyon'da, 1115'de Laon'da komünler kuruldu (Pirenne, 1982: 128-129). Böylece Cambrain, komün geleneğinin Fransa'daki ve dünyadaki tarihini yazmış oldu.

Komün ve devlet ilişkilerinde komünün güç yitirmesi ve merkeze bağımlı birimlere dönüşmesi süreci nasıl yaşanmıştır? Bu sorunun yanıtı, Avrupa' da burjuvazinin tarih sahnesine

çıkışını özetleyen bir özet açıklama gibidir. Ortaçağ malikâne ekonomisinin ya da kendine yeterli birimlerde yürüyen ekonominin hızla gelişen süreçte geniş ölçekli ticaret ve endüstrileşme ile çöküş sürecine girdiğini görüyoruz. Bu süreçte para ekonomisiyle güçlenen yeni sınıf (burjuvazi); geniş bir pazar, değişmeyen kurallara dayalı bir pazar ekonomisi düzeni, özgür ulaşım hakkı, özel vergilerden bağışıklık gibi talepler peşindeydi (Shively, 1993: 26). Bu taleplere yanıt verecek olan modern devlet, modern endüstri ve ticaretle birlikte yeni sınıfın düzenini yaratacaktı. Bu düzen, mutlak monarşiyi aşarak pazar ekonomisiyle beslenen yeni siyasal düzen ile birlikte yaşama ve mülkiyet hakkına dayanan insan hakları felsefesiyle beslenen yeni bir düşünsel yapıyı da beraberinde getirecektir. Yeni gelişen sınıfın (burjuvazinin) pazar güvensizliğini ifade eden Orta Çağ sistemi ve ekonomisine karşı mutlak monarşiyi savunan temsilcileri Niccolo Machiavelli, Thomas Hobbes ve Jean Bodiniken; mutlak monarşiyi aşarak liberalizme ulaşan ideolojik temellerini ise siyasal alanda John Locke, ekonomik alanda ise Adam Smith atacaktır. Böylece karşımıza, kentsoylu sınıf ile birlikte onun ideolojisi olarak liberalizm çıkartılmıştır.

Komün ve burjuvazi arasındaki ilişkilerinin gelişimini, H. Pirenne'in açıklamalarında (Pirenne,1982:143) özetlenmiş olarak bulabiliriz. 9. ve 11. Yüzyıllar arasında malikâne ekonomisini yaşayan Avrupa ekonomisi, 12.Yüzyıl ile birlikte (13. Yüzyılda da devam edecektir) kilisedeki yozlaşmayla aynı zamanda kilisenin ekonomik alandaki gücünü tehdit eden ve ileride yok edecek yeni bir sınıfın (burjuvazi) bankerlik işlerini devralması sürecini yaşayacaktır. Bu yeni sınıfın, gücü arttıkça derebeylerine karşı her kesimden destek alarak güçlendiğine tanık oluruz. Ortaçağ'ın dinamiklerini değiştiren bu gelişmeler, elbette, ekonomisinde de köklü değişimlerin sinyallerini vermeye başlayacaktır. Kentteki meslekleri ve alışverişleri düzenleyen değişmez ya da donuk bir yapı olarak Ortaçağ ekonomisini simgeleyen *Lonca Düzeni,* yeni gelişen sınıf ve ticaretteki inanılmaz gelişmeler sonucu etkisiz ve çürüyen bir ekonomik yapılanma olarak sarsılmaya başlayacaktır. Bu süreçte lonca sistemi ile hızla gelişen ticaret sektörü ve yeni ekonomik yapı çatışmaya başlamıştır. İşte böyle bir çatışma ortamı ve dönüşüm sürecinde *komün* ortaya çıkar. *Komün,* kentsel sistemi güvence altına alan ve düzenleyen, derebeyliğe karşı doğmuş bir örgütlenme olarak Orta Çağ'da oluşmuş bir yerel yönetim birimi kimliğindedir. Komün, zaman içinde derebeyi ya da Kral'dan alınan "komün charter"ları ile güçlenmiş ve bağımsız bir birim olma yoluna girmiştir. Bu süreç, komünün hukuksal bir statüye kavuşması anlamını da taşımaktadır. Komün ile burjuvazi ilişkisi, komünün oluşması süreciyle sınırlı değildir. Komünün yeminli üyeleri burjuvalar olup komünde burjuvalarca yemin edilerek oluşturulmaktaydı. Barış ortamı ile kentin komüne dönüşmesi arasındaki ilişki, burjuva ile komün arasındaki ilişkiyi somutlaştırıyordu. Pirenne, bunu şöyle açıklar (Pirenne,1982:143-144):*Barış, kentin bir komüne dönüşmesine büyük ölçüde katkıda bulundu. Barış, "And" ile onaylanıyordu. Tüm kent halkının ortak bir andını (Conjuraito) varsayıyordu. Kentsoyluların içtiği and, yalnızca belediye makamlarına boyun eğeceklerine ilişkin basit bir söz verme değildi. Bu and, kesin yükümlülükleri içeriyor. And içen, (juratus) kim olursa olsun, kendisinden yardım isteyen her kentsoyluya yardımcı olmakla yükümlüydü. Böylece barış, tüm üyeler arasında sürekli bir dayanışma yaratmıştı. Kentsoyluların kimi zaman "kardeş" sözcüğüyle nitelendirilmeleri, örneğin Latince arkadaşlık ve dostluk anlamına gelen "Amiciata" sözcüğünün, (Latince barış anlamına gelen) "Pax" sözcüğü" ile eşanlamlı olarak kullanılmasının kaynağı budur.*

Burjuvazi ve onu destekleyen halk kesimleri gözünde zamanla meşrulaşmış olan komün; *Komün Charter'larıyla* hukuksal statü kazanıp legalleşmiş ve feodal rejimle savaşarak feodal yapıya ve onun temsilcisi olan derebeyine kendini onaylatmıştır. Legalleşen komünlerde yürütme organı olarak Belediye Başkanı ve Belediye Meclisi bulunmaktaydı (Tekeli ve Ortaylı, 1978: 4; Hamamcı,1981). Komünün yargı yetkisine kavuşması ise aşama aşama gerçekleşmiş ve derebeyinin yetkisini zaman içinde komün üstlenmiştir. 13. yüzyıldan itibaren "komün"ün kral vekil ise çatışmasıyla zayıflamaya başladığına tanık oluyoruz. Mali güç kaybı ve ulusal devletin güçlenmesi, komünlerin etkisizleşmesi ve bağımsızlıklarını yitirmelerine yol açmıştır. Bu gelişmenin ilginç bir örneği, 1288'de Viyana halkının "Stadtrichter"i (belediye Başkanı) kendilerinin seçme isteğini Habsburglar'ın kanla bastırmasıdır. Bunun gibi,16. yüzyıl sonlarına kadar birçok Avrupa ülkesinde

yerel yönetimlere halkın katılımı çok sınırlı kalmıştır (Tekeli ve Ortaylı, 1978: 4-5). Komünlerin 13. yüzyıl sonrasındaki hızlı güç kaybı, merkezi yönetimin taşradaki aracı kurumlarına dönüşmeleri süreciyle sonuçlanmıştır.

b. Komün-Demokrasi İlişkisiÇerçevesinde Yerel Yönetimlerin Doğuşu

Komünler, yerel özgürlüklerin temellerinin atıldığı birimler olarak görülebilir. Bunun kökenlerini incelediğimizde, Batı demokrasisi geleneği ile komün geleneği arasında bir çakışma görürüz. Bu doğrultuda şöyle bir tespit yerindedir: "Kendi kendini yönetme geleneğini günümüze taşıyan komün geleneği, batı demokrasisi ya da temsili demokrasinin temelidir."

19. yüzyıl ile başlayan yeni dönem, komünlerin yeniden güçlenme ve yükselme dönemi olmuştur. Bu dönem, komüne yeniden siyasal ve yerel özgürlükleri kapsayan örgütlenme biçiminde yeni bir kimlik oluşturma fırsatıbda vermiştir. Ne var ki komün, merkezi yönetimin taşra uzantısı olması bakımında aracı kurum olma niteliği değiştirememiştir. Bu güç kaybına rağmen komün geleneği, bugün temsili demokrasinin yaşatılması ve güçlenmesinde önemli bir ilke olan yerel yönetimler sistemini yaratması açısından önemsenmelidir. Bu süreçte komün geleneğinin uzantısı olan yerel yönetimlerin güçlendirilmesi tartışmaları da ortaya çıkacaktır. Komünlerin güç yitirmesi sürecinin başlarında liberal ve Jakobenci yaklaşımlar ekseninde komün tartışmaları alevlenmişti. Ancak gerçek olan, komünlerin özgürlükçü geleneklerinin yok edilmiş olmasıydı. Ulusal politik hayata, yığınların da katıldığı yolundaki kanı, çoğu zaman, gerçek otorite kaynaklarını gözden uzak tutabiliyordu. Kilit noktaları ellerinde tutan ekonomik güç sahipleri, kendi tercihlerini yığınların tercihleri diye zorla kabul ettirebilirdi (Soysal, 196 l: 6). Diğer bir deyişle demokrasi, halkın kendi kendini yönetmesi değil, halkın kabul ettiği yönetime (Hamamcı, 1981**:** 49) dönüşebilirdi. Temsili demokrasinin temsili kurumlarına dönüşerek merkezi yönetimin aracı kimliğine bürünen yerel yönetimler, geleneğinden çok şey kaybetse de temel kurumları ve amaçları bakımından ortaçağ komünlerinden beslenmeye devam edecektir. Bu arada, temsil konumu giderek zayıflayan yerel yönetim sisteminde "katılımcılık" söylemleri gelişmeye başlayacak ve bu söylem, sistemin geneline de yayılarak "katılımcı demokrasi" biçiminde temsili demokrasiyi sorgulamaya başlayacaktır. Bu sürecin herşeyden önce yerel birimlerde başlaması ve etkin biçimde uygulanması gereği, katılımcı demokrasiyi yerel yönetimlerin özerkleştirilmesinin düşünsel temeli konumuna getirmiştir. Ne var ki, kuram ve uygulama düzeyinde kapitalist toplumlar açısından temsili demokrasinin ciddi bir alternatifi olmadığı da açıkça görülmektedir.

c. Komün-Demokrasi İlişkisi ve Türkiye

Yerel yönetim sistemi ve özellikle belediyeler, “komün” geleneğinin taşıyıcısıdırlar. Türkiye'de temel olarak yerel yönetim geleneğinin yalnızca köylerde olduğu söylenebilir (Soysal, 1967: I). 19. yüzyıla kadar mülki amir olan kadı, imamlar ile birlikte mahalleleri yönetirdi (Tekeli ve Ortaylı, 1978:14). Buna ise bir yerel yönetim sistemi değil, taşra yönetimi sistemi demek daha uygundu. Kadı ve imam, padişah tarafından atanıyordu. Bu durumda, özgürlükçü bir gelenek olarak komünden söz edilemezdi. Ancak köyler, II. Mahmut döneminden başlayarak muhtarlık kurumu ile yönetilmeye başlandı (Çadırcı, 1970: 410). Zaman içinde taşra örgütlenmesinin temsilcisi konumundan beldenin yöneticisi konumuna yükselen muhtar, ülkemize özgü bir yerel yönetim geleneği olarak günümüze kadar varlığını sürdürebilmiştir. Ancak, muhtarlık kurumunun etkililiği ve işlerliği son dönemdeki düzenlemeler ile tartışmaya açıktır. Bunun önemli bir nedeni ise Muhtarlıkların yerel yönetim birimi olmalarına karşın, merkezi yönetimin temsilcisi niteliklerinin giderek güçlendirilmesidir.

Türkiye'de kasaba ve kentler ise statüleri köy yönetiminden farklı olan ve "belediye" denen komün benzeri bir organ tarafından yönetilmektedir. İl Özel Yönetimleri ise seçimle gelen, ancak başkanı atanmış bir temsilci (taşra yönetiminin uzantısı olarak Vali) olan etkisiz ve varlığı tartışılan bir organdır. Üyeleri seçimle belirlendiği için yerel yönetim birimi olarak değerlendirilmesi yanında, merkezi yönetimin uzantısı biçiminde çalışan ve başkanı atamayla gelmiş bir merkezi yönetim temsilcisi olan İl Özel Yönetimlerinin, ciddi bir yerel yönetim geleneğinin uzantısı olamadığı da görülmektedir. Son düzenlemeler ile büyükşehirlerde varlıklarına son verilen İl Özel Yönetimlerinin gücü, taşra illerinde Valilik denetiminde çalışan birimler niteliğine dönüşmeleri sonucunu getirmiştir.

Türkiye'de köyler dışında bir komün geleneği bulunmamaktadır. Köy geleneğinin ise (II. Mahmut döneminde kurulmuş olması açısından) çok eski olmadığını biliyoruz. Merkezin taşraya hizmet götürememesinden kaynaklı olarak ortaya çıkan köylerin ciddi komün deneyimleri olmaması yanında, İl Özel Yönetimleri ve Belediye kurumlarının da Tanzimat sonrasında Batı'dan taklit kurumlar olarak alındıkları ve ülkeye özgü niteliklerle donatılamadıkları ya da özgün kurumlar olarak yeniden örgütlendirilemedikleri görülmektedir. Osmanlı'dan miras aldığımız belediye örgütlenmesinin tarihi, 19. yüzyılın sonlarıdır. İlk belediye örgütlenmesinin İstanbul'da 1855'de kurulduğunu ve başına Şehremini'nin başkan olarak atandığını görmekteyiz (Keleş, 1988: 18). Batı'da ise 13. Yüzyıl öncesine dayanan geçmişiyle iktidar mücadeleleri boyunca güçlenip sönerek mali ve yönetsel özerkliğe sahip yerel yönetim birimlerine dönüşen belediyeler, bize taklit kurumlar olarak geçmiş ve yapay kimliklerini korumaya devam etmişlerdir. Ancak, Batı toplumlarında demokrasinin en önemli kurumları olarak varlıklarını sürdüren Belediyelerin, Türkiye'de yerel halkın katılımı ve yerel ihtiyaçların karşılanması açısından önemleri tartışılamaz. Bugün geldiğimiz noktada, en güçlü yerel biriminin de Belediyeler olduğu açık biçimde görülmektedir. Yerel yönetimlerin merkez karşısında özerkliklerini sağlayarak güçlendirilmelerini amaç edinen Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı konusundaki yanlış ağıları ortaya koyan ve koyulan çekincelerinin anlamsızlığını açıklayan Mengi'nin çalışması, yerel yönetimlerin güçlenmesinden korkan merkezi yönetimin şüphelerinin yersiz olduğunu ortaya koymaktadır (Mengi ve Çiner, 2015, 89-108). Bu yanlış algının bir an önce ortadan kaldırılarak yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, demokratik siyasal sistemin işletilmesi için de kazanımlar getirecektir.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Ülkemizde yerel yönetimlere bakış açısından bir tarafı devletçi geleneği yansıtan, diğer tarafı ise devlet karşıtı bir siyasal söylemin ürettiği iki ciddi yanlış algı bulunmaktadır. İlk yanlış algı; yerel yönetimlerin güçlendirilmesinin merkezi yönetimin gücünü sınırlayarak ülkeyi bölünmenin eşiğine getireceği ve dolayısıyla merkezi yönetimi yok ederek ülkedeki demokratik düzene son vereceğidir. Diğer taraftaki ikinci yanlış algı ise yerel yönetimlerin güçlendirilmesini, bu birimlerin merkezi yönetimden bağımsız yönetimlere dönüştürülmesi olarak algılayan ve yerel yönetimleri siyasal anlamda bağımsız birimlere (eyaletlere ya da federal birimlere) dönüştürmeye çalışan yanlış anlayıştır. Bu iki yanlış algı; demokrasi ve yerel yönetim ilişkilerinin tarihi, yerel yönetimlerin tarihsel gelişimi ve Komün-Demokrasi ilişkileri çerçevesinde düşündüğümüzde kolayca eleştirilebilir ve çürütülebilir. Bu çalışma ile bunu yapmaya çalışmaktayız.

Çalışmamızda ortaya koymaya çalıştığımız diğer bir gerçek; ülkemizde komün geleneğinin bulunmadığı ve bu nedenle yerel yönetimlerin demokrasinin gelişmesine katkı sağlayamayacağı anlayışının yanlışlığıdır. Yerel yönetim kurumlarının Fransa geleneğinin takipçisi olarak Batı Avrupa'dan taklit kurumlar olarak ithal edilmesi ve daha da önemlisi, gerçek anlamda yerel demokrasiyi yaşatan kurumlara dönüşmemesi; bu nitelikleriyle kalacakları ya da kalmaları gerektiği anlamına gelmez. Ülkemizdeki yerel yönetimlerin geliştirilmesi ve güçlenmesi için yeterli nedenler olarak görülebilecek önemli avantajları şunlardır:

- Halkın seçimini doğrudan yansıttıkları içinyerel halka yakın olmaları,
- Yerel ve toplu hizmetleri hızlı ve akılcı üretme potansiyelleri

- Merkezlerinin yerel halkın yaşadığı bölgede bulunması
- Yerel dinamikleri/ yerel güç odaklarını etkileyebilmeleri,
- Halkı seferber edebilecek güçlü araçlara sahip olmaları
- Hizmet üretiminde (halkı seferber etmek gibi) yeni deneyimler yaratma potansiyellerinin mevcut olmaları
- Ülkenin değişik kesimleri ve değişik düşüncelerin temsili,
- Keşfedilmemiş yerel potansiyellerin harekete geçirilmesi,
- Katılımcı süreçlerim en ufak düzeylerde bile işletilmesi,
- Toplumsal barışın kurumsallaştırılması,
- Halkın yönetime daha etkin katılımı konusunda yeni yöntemler ve araçlar geliştirilmesi için deneyimli olmaları

Yerel dinamikleri ülke kalkınması ve demokratikleşme sürecinde en etkin ve en verimli biçimde kullanmanın en etkili yolu, elbette ki yerel yönetimler olmalıdır. Buna karşın, gerek aşırı merkeziyetçi eğilimler, gerekse de bölücü ve parçalayıcı yaklaşımlar, yerel yönetimlerin güçlenmesi önünde engeller olmaya ve bu konudaki fırsatları kaçırmamıza neden olmaktadırlar.

Sonuç olarak, çağdaş ve gelişmiş bir ülke yaratmanın yolu; yerel olanı geliştirmek, katılımcı demokrasiye yeni araçlar sağlamak, daha fazla demokrasi, daha güçlü ve etkin yerel yönetimler, güçlü merkezi yönetimin hukuka uygunluk ilkesi çerçevesindeki kontrolünde olan daha özerk yerel yönetim birimlerinin ivedilikle yaratılmasıdır.

KAYNAKÇA

1. Çadırcı, Musa (1970), "Türkiye'de Muhtarlık Teşkilatının Kurulması Üzerine", **Belleten**, XXXIV/135.
2. Danziger, J.N. (2003), **Understanding the Political World**, 6. Basım, Addison Wesley Longman, New York.
3. Hamamcı, Can (1981), Yayımlanmamış Doktora Tezi, **Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim Ekseninde Belediyelerimizin Yapısı ve Demokratikleşme Eğilimi**, Ankara.
4. Holton, R. J. (l 999), **Kentler, Kapitalizm ve Uygarlık**, (Çev: Ruşen Keleş), İmge Kitabevi.
5. Huntington, Samuel P. (1996), **Üçüncü Dalga: Yeni Yüzyılın Sonlarında Demokratlaşma**, Çeviren: Ergun Özbudun, Yetkin, Ankara.
6. Keleş, Ruşen (2016), **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, Cem Yayınevi, İstanbul.
7. Keleş, Ruşen (1998), **Yerinden Yönetim ve Siyaset,** Cem Yayınevi, İstanbul.
8. Keleş, Ruşen (1988), **Management of Urban Growth in Turkey**, Turkish Social Science Associations, Ankara.
9. Macpherson, C. B. (1984), **Demokrasinin Gerçek Dünyası**, Çeviren: LeventKöker, Birey ve Toplum Yayınları, Ankara.
10. Mengi, Ayşegül, Can Umut Çiner (2015), "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı:Niteliği, beklentiler ve Türkiye", **Yerel Yönetimle, Kent ve Ekoloji**, Can Hamamcı'ya Armağan, İmge Kitabevi, 2015, sy. 89-108.
11. Pirenne, Henri (1982), **Ortaçağ Kentleri: Kökenleri ve Ticaretin Canlanması**, Dost Kitabevi Yayınları, İstanbul.
12. Schmidt, Manfred G. (2002), **Demokrasi Kuramına Giriş**, 2. Basım, Çeviren: M. Emin Köktaş, Vadi Yayınları, Ankara.
13. Shively, W. Phillips (1993), **Power and Choice: An lntroduction to Political Science**, McGraw-Hill.

14. Soysal, Mümtaz (1961), **Mahalli İdareler ve Ulusal Kalkınma**, TODAİE Yayını, Ankara.
15. Soysal, Mümtaz (1967), **Local Government in Turkey**, Publication of the Public Administration Institute for Turkey and the Middle East, Ankara.
16. Tekeli, İlhan ve Ortaylı, İlber (1978), **Türkiye 'de Belediyeciliğin Evrimi,** Belediyecilik Araştırma Projesi, Türk İdareciler Derneği Bilimsel Araştırma Dizisi, Ankara.
17. Touraine, Alain (2004), **Demokrasi Nedir?** Çeviren: Olcay Kunal, 4. Basım, Yapı ve Kredi Yayınları, İstanbul.

TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERDE ŞEFFAFLIK: KARAMAN BELEDİYESİ ÖRNEĞİ

Yrd. Doç. Dr. Sefa USTA[*]
Arş. Gör. Erdal BİLGİÇ [**]

ÖZET

Türkiye'de 2003 sonrası dönemde gerçekleştirilen reform girişimlerinin ve uygulamaya konulan yasal düzenlemelerin, kamu yönetiminde şeffaflık ve açıklığı artırıp artırmadığı temel sorunsalı çerçevesinde hazırlanan çalışmanın amacı, şeffaflık konusunun ele alınması ve Türkiye'de yerel yönetimlerde şeffaflığın irdelenmesidir. Karaman Belediyesi örneği üzerinden hareketle, vatandaşın yönetim sürecine katılımında en önemli unsurlardan birisi olan şeffaflığın ne derece de uygulandığının belirlenmeye çalışılması, çalışmanın temel amacıdır. Hazırlanan çalışmada, "2003 sonrası dönemde kamu yönetiminde ve yerel yönetimlerde yeniden yapılanma çalışmalarının, yönetsel şeffaflığın yerleşik hale gelmesinde yardımcı olduğu" iddia edilmektedir. Bu kapsamda ele alınan çalışmada, konu ile ilgili mevzuatı içeren birincil kaynaklara ve ikincil kaynaklara müracaat edilerek, çalışmanın ilk kısmında betimsel analiz yönteminden, uygulama kısmının yazılması noktasında ise nitel araştırma yöntemlerinden mülakat/görüşme tekniğinden yararlanılmıştır.

Anahtar Kelimeler: *Yerel Yönetimler, Şeffaflık, Bilgi Edinme Hakkı, Yerel Yönetimler Reformu, Karaman Belediyesi*

LOCAL GOVERNMENT TRANSPARENCY İN TURKEY: KARAMAN MUNİCİPALİTY SAMPLE

ABSTRACT

The main problem of the study to be prepared with this basic argument is "the reform initiatives implemented in the post-2003 period in Turkey and the legal regulations put into practice whether have increased transparency and openness or not in public administration". The aim of the study to be prepared in the framework of the problematic is to examine the transparency issues in local governments in Turkey. Through the sample of Karaman Municipality, it is the main aim of the study to try to determine the degree of transparency which is one of the most important elements in citizen participation in administration process. In the study to be prepared, it is claimed that "in the post-2003 period, restructuring efforts in public administration and local governments helped to establish administrative transparency". In the study, primary and secondary sources related to the subject will be used. In the first part of the study, it is planned to use the descriptive analysis method and the interview technique which is one of the qualitative research methods for writing the application part.

Key Words: *Local Governments, Transparency, The Right to Information, Local Governments Reform, Karaman Municipality.*

[*]Karamanoğlu Mehmetbey Üniv. İ.İ.B.F., Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, sefausta@kmu.edu.tr
[**] Karamanoğlu Mehmetbey Üniv. İ.İ.B.F., Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, erdalbilgic@kmu.edu.tr

GİRİŞ

Osmanlı'dan günümüz kamu yönetimi sistemine yansıyan gelenekçi, merkeziyetçi bürokratik yapı, hukuki düzenlemelerimizi de etkilemiştir. Bu doğrultuda, yıllarca Türk kamu yönetimi sistemi gizliliğin kurumsallaştığı merkeziyetçi, katı, hiyerarşik bir bürokratik yapıya sahip olmuştur. Bürokratik yapı beraberinde gizliliği getirmiştir. Bu anlamda Türk kamu yönetimi sisteminde gizlilik genel bir kural, açıklık ise istisna niteliği taşımıştır.

Dünyada 1980 sonrası dönemde devletin yapısında meydana gelen değişme ve gelişmeler, Türkiye'ye de yansımıştır. 1980 sonrasında başlayıp, 2003 sonrasında gerçekleştirilen zihniyet değişimiyle, aşkın devlet anlayışından-araçsal devlet anlayışına ve bürokratik devlet anlayışından-demokratik devlet anlayışına geçiş sağlanmaya çalışılmıştır. Özellikle 2003 sonrası dönemde, Türkiye'de yerel yönetimlerde ve kamu yönetiminde önemli reformlar ve düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımının ışığında hazırlanan reformlar ile etkinlik, verimlilik, hesap verebilirlik, şeffaflık gibi kavramlar ön plana çıkmaya başlamış, açık, şeffaf ve hesap verebilir bir yönetim anlayışının yerleştirilmesi hedeflenmiştir. Bu hedefler doğrultusunda hazırlanan Bilgi Edinme Hakkı Kanunu hem Türk yönetim sistemindeki kapalılığın hem de bürokrasideki gizlilik geleneğinin, kırılmasına zemin hazırlamıştır. Türk kamu yönetimi sisteminde, "gizlilik kural, açıklık istisna" iken, yeni kanunla birlikte "açıklığın kural, gizliliğin istisna" haline geldiği söylenilebilir.

Çalışma, Türkiye'de kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmaları ile yönetimde gizlilik geleneğinin kırılarak, açıklık ilkesinin yerleştirilmek istendiği tezinden yola çıkılarak hazırlanmıştır. Bu temel iddia ile hazırlan çalışmanın temel sorunsalı, "Türkiye'de 2003 sonrası dönemde gerçekleştirilen reform girişimlerinin ve uygulamaya konulan yasal düzenlemelerin, kamu yönetiminde şeffaflık ve açıklığı artırıp artırmadığıdır". Belirtilen bu problematik çerçevesinde cevabı aranan sorular şunlardır: Türkiye'de hangi yasal düzenlemelerle yönetsel şeffaflık uygulamaları başlamıştır? Karaman Belediyesi'nde ortaya konulan şeffaflık uygulamaları nelerdir ve vatandaşlar tarafından bilgi edinme hakkı ne derece kullanılmaktadır?

Bu eksende hazırlanan çalışmada öncelikle; kamu yönetiminde şeffaflık ilkesi açıklanmaya çalışılmaktadır. Bu bağlamda, ilk olarak yönetimde şeffaflık, yönetimde şeffaflığı ortaya çıkaran nedenler ve yönetimde şeffaflığın sonuçları ele alınmaktadır. Daha sonra, Türkiye'de 2003 sonrası reformlar çerçevesinde, başta Bilgi Edinme Hakkı Kanunu olmak üzere, Yerel Yönetimler Reformu kapsamında hazırlanan, Belediye Kanunu, Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve İl Özel İdaresi Kanunu'nda şeffaflığa yönelik düzenlemeler irdelenmektedir. Çalışmada son olarak, Karaman Belediyesi örneğinden hareketle, Bilgi Edinme Hakkı'nın kullanımı, işleyişi ve diğer şeffaflık uygulamaları değerlendirilmektedir.

1. YÖNETİMDE ŞEFFAFLIK

Yönetimde şeffaflığın hayata geçirilebilmesi için yönetimde gizlilik ve kapalılığın önlenmesi gerekmektedir. Buradan hareketle yönetimde gizlilik ve kapalılık ilkesi ile ilgili kavramsal bilgilere yer verilmesi çalışmanın bütünlüğü açısından önem arz etmektedir.

1.1. Yönetimde Gizlilik ve Kapalılık

Yönetimdeki bilgi, belge ve diğer verilerin açıklanmaması *"gizlilik"* olarak ifade edilmektedir (Eken, 2005a: 6). Gizlilik ilkesi, katılımı engellediği için toplumun dışarıda tutulmasına neden olmaktadır. Bu da bürokrasinin bir başka sorunu olan kapalılık sorununu beraberinde getirmektedir (Eken ve Tuzcuoğlu, 2005:119).

Kamu kurum ve kuruluşlarının dışarıdan gelen etkilere karşılık vermemesi, ya da eylem ve işlemlerin dışarıya yansıtılmaması ve alınmış olan kararların dışarıya aktarılmaması durumu *"kapalılık"* olarak isimlendirilmektedir (Eken, 2005a:6). Kısaca dışa kapalılık yönetimin hizmet verdiği insanlara karşı duyarsız kalmasıdır (Karaman ve Atak, 1996: 111).

Yönetimde gizlilik ve kapalılık ilkesi ve uygulamaları, kamu yönetiminde ortaya çıkardığı sonuçlar şu şekilde sıralanabilir (Eken, 1994; Eken, 2005a; Eken, 2005b):

- Yönetimin topluma karşı güçlü gözükmesi sonucu ortaya çıkar; gizlilik yönetimin gücünü artırırken kamu görevlilerinin de gücünü artırmaktadır.
- Yöneten ve yönetilenler arasında karşılıklı güvensizlik ortamı oluşturabilir; yönetimin daha totaliter hale gelmesine neden olabilir.
- Gizlilik özel kişilerin hak ve menfaatlerini de koruyabilir; gizlilik sadece yönetimi değil yönetilenleri de koruyan bir mekanizma işlevi görebilir. Yönetimin kişilerle ilgili elinde bulundurduğu bilgiler başkalarının kullanımına kapalıdır.
- Yönetimin tarafsızlığını ve karar verme serbestisini özel çıkarların etkisine karşı korur; yönetim kamu yararını gerçekleştirmek için gizlilik uygular.
- Halkın idareye karşı şüphe ve güvensizliğine sebep olabilir; gizlilik memuru sosyal çevrelerden gelecek baskılara karşı korurken, vatandaşın da yönetime karşı şüphe duymasına ve yönetime karşı çekingen davranmasına zemin hazırlar.
- Yönetimin bilgiyi elinde tutması, kendisi açısından avantaj sağlar. Yönetim istediği bilgileri istediği şekilde istediği zaman kullanabilir.
- Gizlilik sonucunda, tek yönlü iletişim doğacağı için yönetim toplumun istekleri doğrultusunda hareket etmekten ve tepki almaktan kurtulmuş olur.
- Gizlilik demokratik değerler açısından olumsuz sonuçlar doğurur; vatandaşın yönetim sürecine bizzat katılımını engeller.

Yönetimde yozlaşma, kamu yönetimine güvenin azalması gibi olumsuz sonuçlar gizlilik ve kapalılık geleneğinin bir sonucu olarak değerlendirilebilir. Kamuda kötü yönetim uygulamalarının önlenebilmesi ve gizlilik/kapalılıktan kaynaklı sorunların giderilmesi için kamu yönetiminde şeffaflık/saydamlık uygulamalarının hayata geçirilmesi büyük önem arz etmektedir.

1.2. Yönetimde Şeffaflık ve Açıklık

Şeffaflık kavramı 20. yüzyılın ikinci yarısında geleneksel idari sisteminin tartışılmaya başlanmasıyla ortaya çıkmıştır. Yönetimin kendisinden korkulan değil, kendisine güvenilen bir işleyişe sahip olması için kendini çevresine açması ve kamuoyunun gözünün önünde çalışması gerekmektedir. Şeffaflık kavramı yönetim biliminde yönetimde açıklık, gün ışığında yönetim, yönetimde şeffaflık, yönetimde saydamlık olarak ifade edilmektedir. Bu ifadeler geleneksel anlayışta yer alan gizlilik ve dışa kapalı uygulamalara karşı üretilen alternatif yönetim düşüncesi ve modeline ışık tutmaktadır (Eken, 2005:22-23).

Yönetimde açıklık ilkesi, genellikle saydamlık ilkesi ile aynı anlamda kullanılmaktadır. Açıklık ise, saydamlığı da içeren daha kapsamlı bir ilke olup, açık yönetim, demokratik bir yönetimin olmazsa olmaz şartıdır. Bu açıdan yönetimde açıklık ve şeffaflık ilkeleri tüm demokratik ülkeler için önem arz etmektedir. Yönetimde açıklıkla ilgili OECD 2005 yılı komite kararlarında; bürokrasinin tüm faaliyetlerinin halkın denetimine açık olmasını ifade eden saydamlık; vatandaşların kamu hizmetlerine ve kamusal alana kolayca erişebilmesini anlatan ulaşılabilirlik ve vatandaşların görüş, öneri, ihtiyaç ve beklentilerini karşılamaya hazır olma durumunu belirten cevap verebilme olmak üzere üç ilkeden bahsedilmektedir (Koçak, 2010: 119).

Bununla birlikte, şeffaf bir yönetim üç unsuru bünyesinde barındırmaktadır. İlki yönetimin karar alma mekanizmalarının belli bir usule bağlı olmasıdır. Bu usulün genel idari usul adıyla tüm

yönetsel işlemler için geçerli olması gerektiği belirtilmektedir. Bir diğer unsur ise bilgi edinme özgürlüğüdür. Son olarak idarenin karar alma toplantılarının aleni olmasıdır (Koçak, 2010:119).

Sonuç olarak şeffaflık, yapılan tüm faaliyet ve eylemlerin ve gizli kalmış hukuk dışı davranışların, usulsüz iş ve işlemlerin açığa çıkarılmasını öngören bir çalışma ortamı ve sistemin oluşturulmasını ifade etmektedir. Nitekim Uluslararası Saydamlık Örgütünün 1999 Rüşvet Algılama Endeksine göre (CPI), yönetimleri şeffaf olan ülkelerde gizliliğin egemen olduğu ülkelere göre rüşvetin çok daha az olduğu görülmektedir (Şengül 2005: 224). Yönetimde şeffaflığı gerekli kılan gelişmeler aşağıda maddeler halinde açıklanmıştır: (Eken, 2005:22-33)

- Refah devlet anlayışı ve müdahaleci devletin doğurduğu rahatsızlıklar, devletin ekonomik ve toplumsal hayata müdahalesinin azaltılması ve rolünün yeniden tanımlanması kamu yönetiminin yeniden yapılanması gereğine yol açmıştır.
- Yönetime katılma gereği yönüyle, şeffaflık kavramı, demokrasinin olmazsa olmaz koşuludur (Akpınar, 2011:236).
- Bireylerin eğitim ve kültür düzeyindeki artış
- İletişim ve bilişim teknolojisinde yaşanan gelişmeler ve yasal düzenlemelerde elektronik haberleşme imkanı, ayrıca bilgi edinme hakkının etkin kullanılmasını sağlamaktadır.
- Sivil toplumun gelişmesi
- Kamu yönetiminde yaşanan dönüşüm (Geleneksel yönetim anlayışından, yeni yönetim anlayışına geçiş)
- Uluslararası alandaki gelişmeler

Yönetimde şeffaflık ilkesinin egemen olmasıyla beraber gizlilik ve dışa kapalı sistem döneminin sona ermesi beklenmektedir. Bu faktörün işlerlik kazanması, güven bunalımı yaşayan toplum-yöneten arasındaki ilişkilerin iyileştirilmesi ve demokrasiye işlerlik kazandırmaya kadar önemli gelişmeleri yönlendireceği açıktır. Toplum-yönetim ilişkilerinin iyileştirilmesi ve güven tesisi, karşılıklı iletişim ağının kurulması sayesinde kamu görevlileri daha rasyonel olacak, verimlilik artacak; yolsuzluk ve kötü yönetim uygulamaları azalacak ayrıca yönetimi de sosyal çevreye yaklaştıracaktır. Kamuoyu denetiminin işlerlik kazandırmasıyla da, yönetim faaliyetlerinin hukuka uygunluğunu ve yerindeliğini kontrol etmenin yanında kamu gücünün kötüye kullanılmasını ve keyfi davranışlarını engelleme ortamı oluşturacaktır. Demokrasi, sadece siyasal anlamda katılmayı ifade etmemekte, vatandaşların kamu yönetimi kararlarına katılımını da içermektedir. Bu anlamda, demokrasinin gereği olarak, yönetime katılmanın artması yönetenlerin yönetilenlere karşı hesap vermesini de gerektirir (Eken, 2005:41-44).

Şeffaf yönetim anlayışı, yukarıda sayılan etkilerin yanında, kamu yönetiminde demokratik kültürün yerleşmesi, kamu yönetiminin meşruluğunun güçlendirilmesi, hizmeti sunanlarla hizmetten faydalananlar arasındaki güç ilişkisinin dengelenmesi ve kamu yönetiminde etkinlik ilkesinin değer kazanmasını sağlayacak etkilere de sahiptir (Şengül, 2008: 25).

2. TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERDE ŞEFFAFLIK DÜZENLEMELERİ

Türkiye'de yerel yönetimler, 2004 ve 2005 yılına kadar 3030 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 3360 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 1580 sayılı Belediye Kanunu ve 442 sayılı Köy Kanunu'na göre şekillenmiştir. Günümüzde yerel yönetim sistemi, 2004 yılında yürürlüğe giren 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 2005 yılında kabul edilen 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 1924 tarihli ve 442 sayılı Köy Kanunu'na göre yürütülmektedir. Anayasa çerçevesinde Türkiye'de yerel yönetim türleri, belediye, il özel idaresi ve köy olarak ayrılmıştır.

2003 sonrası dönemde, Türkiye'de yerel yönetimlerde önemli reformlar ve düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımının ışığında hazırlanan reformlar ile etkinlik,

verimlilik, hesap verebilirlik, şeffaflık gibi kavramlar ön plana çıkmaya başlamış, açık, şeffaf ve hesap verebilir bir yönetim anlayışının yerleştirilmesi hedeflenmiştir. Bu hedefler doğrultusunda, 2003 yılında kabul edilip yürürlüğe giren 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu mali sistemin bir "anayasası" haline gelmiş ve tüm kamu kurum ve kuruluşlarını kapsayacak bir şeffaflık ve hesap verebilirlik çerçevesi çizmeye çalışmıştır. Bununla birlikte, 2003 yılında kabul edilen 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, yönetimde şeffaflığın yerleşik hale gelmesinde önemli bir işlev görmüştür.

2.1. Yönetimde Şeffaflığın Kurumsallaşması: Bilgi Edinme Hakkı ve Bilgi Edinme ve Değerlendirme Kurulu

2003 yılında kabul edilen 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, yönetimde şeffaflık/açıklığın uygulamaya konulmasında önemli bir dönüm noktası olmuştur. Kanunun temel amacı, "demokratik ve şeffaf yönetimin gereği olan eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak kişilerin bilgi edinme hakkını kullanmalarına ilişkin esas ve usulleri düzenlemek" olarak belirlenmiştir (md.1). Bilgi Edinme Kanunun 2. maddesinde "kamu kurum ve kuruluşları ile meslek kuruluşları bilgi istenebilecek kurum ve kuruluşlar kapsamına girmektedir.

Bilgi Edinme Hakkı Kanunu kapsamında, 2004 yılında "Bilgi Edinme Hakkı Kanununun Uygulanmasına İlişkin Esas ve Usuller Hakkında Yönetmelik"te, belirtildiği üzere "köyler hariç olmak üzere mahalli idareler, mahalli idare birlikleri; bunların bağlı, ilgili veya ilişkili kuruluşları ve şirketleri" kapsam dahilinde tutulmuştur.

Bilgi Edinme Hakkı Kanunun 14. maddesine istinaden, bilgi edinme başvurusuyla ilgili yapılacak itirazlar üzerine, verilen kararları incelemek ve kurum ve kuruluşlar için bilgi edinme hakkının kullanılmasına ilişkin olarak kararlar vermek üzere; Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu oluşturulmuştur. Kurul kendisine yapılan itiraz başvurularını değerlendirmek dışında, kamu kurum ve kuruluşlarının görüş taleplerini dikkate alarak görüş ve önerilerini ortaya koymaktadır.

Bilgi Edinme Hakkı'na yönelik yasal ve kurumsal düzenlemelerin, kamu yönetiminde şeffaflık ilkesinin egemen hale gelmesinde önemli etkileri olmuştur. Vatandaşlara sağlanan bu haklar sayesinde kamu kurum ve kuruluşları hesap verebilir bir role bürünmüşlerdir.

2.2. Kamu Mali Yönetimi Kontrol Kanunu ve Şeffaflık Düzenlemeleri

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, kamu mali sistemini baştan sona değiştirmiştir. Getirilen en önemli yeniliklerden bir tanesi kamu mali yönetiminde şeffaflığın ve hesap verebilirliğin sağlanmasıdır. Kanunun amacı, kamu kaynaklarının etkin, verimli ve ekonomik bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve mali saydamlığı sağlamaktır. 5018 sayılı kanunla kamu kaynağının kullanılmasının esaslarını, mali saydamlık, hesap verme sorumluluğu, stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme oluşturulmuştur. 5018 sayılı kanun öncesinde merkezi planlama, hiyerarşik yönetim, bürokratik ve içe dönük yönetim, girdi odaklılık, mevzuata uygunluk denetimi söz konusuyken mali yönetimin yeniden yapılandırılmasıyla stratejik planlama, katılımcı ve paylaşımcı yönetim, saydamlık ve hesap verebilirlik, çıktı ve hedef odaklılık, performans denetimi gündeme gelmiştir. Kamu mali yönetiminde şeffaflığın önemi güvenirliği artırmak, kamu giderlerini en düşük seviyelere çekebilmek ve vatandaşların bilgilendirilmesi suretiyle maliye politikalarına destek vermesini sağlayabilmektir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahallî idarelerden oluşan genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin malî yönetim ve kontrolünü kapsamaktadır. Kanuna göre, kamu maliyesi, kamu görevlilerinin hesap verebilmelerini sağlayacak şekilde uygulanır ve kamu malî yönetimi Türkiye

Büyük Millet Meclisi'nin bütçe hakkına uygun şekilde yürütülür (m.5). Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında denetimin sağlanması amacıyla kamuoyu zamanında bilgilendirilir. Bu amaçla (m.7);

- Görev, yetki ve sorumlulukların açık olarak tanımlanması,
- Hükümet politikaları, kalkınma planları, yıllık programlar, stratejik planlar ile bütçelerin hazırlanması, yetkili organlarda görüşülmesi, uygulanması ve uygulama sonuçları ile raporların kamuoyuna açık ve ulaşılabilir olması,
- Genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri tarafından sağlanan teşvik ve desteklemelerin bir yılı geçmemek üzere belirli dönemler itibarıyla kamuoyuna açıklanması,
- Kamu hesaplarının standart bir muhasebe sistemi ve genel kabul görmüş muhasebe prensiplerine uygun bir muhasebe düzenine göre oluşturulması zorunludur.

Bunun yanında her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır(m.8). Bütçe, kamu malî işlemlerinin kapsamlı ve saydam bir şekilde görünmesini sağlar.

Buradan hareketle, Kamu Mali Yönetim Kontrol Kanunu ile hesap verebilir ve şeffaf bir yönetim anlayışının temellerinin atıldığı, kamu mali yönetiminde katılımcılık, etkinlik, etkililik, şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkelerinin egemen hale geldiği söylenilebilir.

2.3. İl Özel İdaresi Kanunu'nda Şeffaflık Düzenlemeleri

Türkiye'de 3360 sayılı kanun ile düzenlenmiş, İl Özel İdarelerinin görev ve yetkilerinde 2005 yılında kabul edilen 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile önemli değişimler gerçekleştirilmiştir. İl Özel İdarelerinin etkin ve işlevselliğini artırabilmek adına görev ve yetki alanı düzenlenmiş, daha şeffaf, katılımcı ve hesap verebilir bir yerel yönetim kuruluşu hayata geçirilmeye çalışılmıştır.

5302 sayılı kanun, il özel idare faaliyetlerinde şeffaflığın sağlanmasına yönelik düzenlemeler içermektedir. Faaliyetler konusunda halkın bilgilendirilmesi, karar süreçlerine katılım, halkın ve sivil toplum örgütlerinin görüşlerine başvurulması şeffaflık açısından gereklidir. Diğer yandan 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu gereğince il özel idareleri bilgi verme yükümlüsü kuruluşlar arasında olup, istenilen bilgi ve belgeleri vermekle ödevlidir. Bilgi edinme taleplerinin etkin ve süratli şekilde sonuçlandırılması için il özel idarelerinin gerekli tedbirleri alacağı hususu 4982 sayılı kanunla düzenlenmiştir.

İl Genel Meclisi ve Şeffaflık

5302 Sayılı Kanunda şeffaflık konusundaki düzenlemelerin bir bölümü il genel meclisi faaliyetlerine ilişkindir. Kanuna göre il genel meclisi, il genel meclisince belirlenecek bir aylık tatil hariç her ayın ilk haftası meclis tarafından önceden belirlenen günde mutat toplantı yerinde toplanır. Her zamanki toplantı yeri dışında toplanılmasının zorunlu olduğu durumda üyelere ve valiye önceden bilgi vermek kaydıyla meclis başkanının belirlediği yerde toplantı yapılır. Ayrıca, toplantının yeri ve zamanı her zamanki usullerle halka duyurulur. İl genel meclisinin toplantıları halka açıktır (m.12). Gündem, meclis başkanı tarafından belirlenir ve üyelere en az üç gün önceden bildirilir. Gündem, çeşitli yollarla da halka duyurulur. Kesinleşen il genel meclisi karar özetleri toplantıyı izleyen en geç yedi gün içinde çeşitli yollarla halka duyurulur (m.13). Toplantıların halka açık olması, alınan kararların çeşitli araçlarla kamuoyuna duyurulması yönetimde şeffaflığın yansımalarıdır.

İl genel meclisi, bir yıl görev yapmak üzere üyeleri arasından en az üç, en fazla beş kişiden oluşan ihtisas komisyonları kurabilir. Komisyon raporları alenîdir, çeşitli yollarla halka duyurulur ve

isteyenlere il genel meclisi tarafından belirlenecek bedel karşılığında verilir (m.16). İl Özel İdaresinin karar organı olan il genel meclisi bünyesinde faaliyet geçirilen ihtisas komisyonları aracılığıyla şeffaf yönetimin gereği olan demokrasi, katılım gibi ilkelerin hayata geçirilmek istendiği, komisyon kararlarının açık olması ile şeffaf yönetim anlayışının hedeflendiği vurgulanabilir.

Stratejik Plân, Performans Programı ve Bütçede Şeffaflık

İl Özel İdaresi Kanunu gereğince valiye verilen yeni görevlerden birisi stratejik plan ve performans planlarının hazırlanmasıdır. Vali, mahallî idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde; kalkınma plân ve programları ile varsa bölge plânına uygun olarak stratejik plân ve ilgili olduğu yılbaşından önce de yıllık performans plânı hazırlayıp il genel meclisine sunar. Stratejik plân, varsa üniversiteler ve meslek odaları ile konuyla ilgili sivil toplum örgütlerinin görüşleri alınarak katılımcı bir anlayışla hazırlanır ve il genel meclisinde kabul edildikten sonra yürürlüğe girer. Stratejik plân ve performans plânı bütçenin hazırlanmasına esas teşkil eder ve il genel meclisinde bütçeden önce görüşülerek kabul edilir (m.31).

Vali, Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 41.maddesinin dördüncü fıkrasında belirtilen biçimde; stratejik plân ve performans hedeflerine göre yürütülen faaliyetleri, belirlenmiş performans ölçütlerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini açıklayan faaliyet raporunu hazırlar.

Faaliyet raporu mart ayı toplantısında vali veya genel sekreter tarafından meclise sunulur. Raporun bir örneği İçişleri Bakanlığına gönderilir ve kamuoyuna da açıklanır (m.39)

İlin stratejik plânına uygun olarak hazırlanan bütçe, il özel idaresinin malî yıl ve izleyen iki yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösterir, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin verir. Bütçe dışı harcama yapılamaz. Vali ve harcama yetkisi verilen diğer görevliler, bütçe ödeneklerinin verimli, tutumlu ve yerinde harcanmasından sorumludur (m.44).

Tüm bu düzenlemeler, kamu yönetiminde şeffaflık, hesap verebilirlik ve katılımcılık ilkelerinin uygulanabilirliğini artırmaktadır.

İl Özel İdarelerinin Denetimi ve Şeffaflık

İl özel idaresinin denetiminin şeffaf bir biçimde yapılmasına yönelik 5302 sayılı kanunda hükümler bulunmaktadır. İl özel idarelerinin denetimi; faaliyet ve işlemlerinde hataların önlenmesine yardımcı olmak, çalışanların ve il özel idaresi teşkilâtının gelişmesine, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı duruma gelmesine rehberlik etmek amacıyla gerçekleştirilmektedir. Ayrıca hizmetlerin süreç ve sonuçlarını mevzuata, önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre tarafsız olarak analiz etmek, karşılaştırmak ve ölçmek; kanıtlara dayalı olarak değerlendirmek, elde edilen sonuçları rapor hâline getirerek ilgililere duyurmak denetimin diğer amaçlarındandır (m.37).

İl özel idarelerinde iç ve dış denetim yapılır. Denetim, iş ve işlemlerin hukuka uygunluk, malî ve performans denetimini kapsar. İç ve dış denetim 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine göre yapılır. Ayrıca, il özel idaresinin malî işlemler dışında kalan diğer idarî işlemleri, idarenin bütünlüğüne ve kalkınma plânı ve stratejilerine uygunluğu açısından İçişleri Bakanlığı, vali veya görevlendireceği elemanlar tarafından da denetlenir. İl özel idarelerine bağlı kuruluş ve işletmeleri yukarıdaki esaslara göre denetlenir. Denetime ilişkin sonuçlar kamuoyuna açıklanır ve meclisin bilgisine sunulur (m.38).

Yönetimin en temel fonksiyonlarından birisi denetimdir. Kamu yönetimin denetlenmesi, hesap verebilir bir yönetim anlayışının gereğidir. Hem iç hem dış denetimin gerçekleştirilmesi ile birlikte kamuoyu denetimi de sağlanmakta ve şeffaf yönetim düşüncesi hayata geçirilmeye çalışılmaktadır.

2.4. Belediye Kanunu'nda Şeffaflık Düzenlemeleri

1930 yılında yürürlüğe giren 1580 sayılı Belediye Kanunu ile 2005 yılında çıkarılan 5393 sayılı Belediye Kanunu yürürlükte kaldırılmıştır. 5393 sayılı kanun ile belediyelerin görev ve yetki alanlarında önemli düzenlemelere gidilmiştir. Bununla birlikte, 5393 sayılı kanun, belediye faaliyetlerinde şeffaflığın sağlanmasına yönelik düzenlemeler içermektedir. Faaliyetler konusunda halkın bilgilendirilmesi, karar süreçlerine katılım, halkın ve sivil toplum örgütlerinin görüşlerine başvurulması şeffaflık açısından gereklidir. Diğer yandan 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu gereğince belediyeler bilgi verme yükümlüsü kuruluşlar arasında olup, istenilen bilgi ve belgeleri vermek zorundadır. Bilgi edinme taleplerinin etkin ve süratli şekilde sonuçlandırılması için belediyelerin gerekli tedbirleri alacağı hususu kanunla düzenlenmiştir.

Belediye Meclisi ve Şeffaflık

5393 Sayılı kanunda şeffaflık konusundaki düzenlemelerin bir bölümü belediye meclisi faaliyetlerine ilişkindir. Kanuna göre, her ayın ilk haftası, önceden kararlaştırdığı günde toplanan Belediye Meclisi, her zamanki toplantı yeri dışında toplanılmasının zorunlu olduğu durumda üyelere önceden bilgi vermek kaydıyla meclis başkanının belediye sınırları içerisinde belirlediği yerde toplantı yapar. Ayrıca, toplantının yeri ve zamanı her zamanki usullerle belde halkına duyurulur. Meclis toplantıları halka açıktır (m.20). Her ayın ilk günündeki belediye meclis gündemi belediye başkanı tarafından belirlenerek en az üç gün önceden üyelere bildirilir ve çeşitli yöntemlerle halka duyurulur (m.21)

Belediye meclisi, bilgi edinme ve denetim yetkisini faaliyet raporunu değerlendirme, denetim komisyonu, soru, genel görüşme ve gensoru yoluyla kullanır. Meclis üyeleri, meclis başkanlığına önerge vererek belediye işleriyle ilgili konularda sözlü veya yazılı soru sorabilir. Meclis üyelerinin en az üçte biri, meclis başkanlığına istekte bulunarak, belediyenin işleriyle ilgili bir konuda genel görüşme açılmasını isteyebilir. Meclis üye tam sayısının en az üçte biri oranındaki üyenin imzasıyla belediye başkanı hakkında gensoru önergesi verilebilir (m.26)

Belediye meclisi, üyeleri arasından en az üç en fazla beş kişiden oluşan ihtisas komisyonları kurabilir. Mahalle muhtarları ve ildeki kamu kuruluşlarının amirleri ile ildeki kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, üniversiteler, sendikalar ve gündemdeki konularla ilgili sivil toplum örgütlerinin temsilcileri, oy hakkı olmaksızın kendi görev ve faaliyet alanlarına giren konuların görüşüldüğü ihtisas komisyonu toplantılarına katılabilir ve görüş bildirebilir. Komisyon raporları alenîdir, çeşitli yollarla halka duyurulur ve isteyenlere meclis tarafından maliyetlerini aşmamak üzere belirlenecek bedel karşılığında verilir (m.24).

Belde halkı tarafından seçilen ve kolektif bir organ olan belediye meclisi bünyesinde farklı siyasi parti mensuplarından üyeler barındırması nedeniyle, şeffaf yönetimin olmazsa olmaz unsurlarından katılım ve demokrasi ilkeleri işlerlik kazanacaktır. Meclisin toplantıları, şeffaflığa uygun olarak sürekli olağan günde ve yerde gerçekleştirilmektedir. Aksi bir durumda üyeler bilgilendirilmektedir. Meclise bağlı olarak oluşan komisyonlar, yine farklı siyasi partilerden üyeler barındırdığı için şeffaflığa uygun davranmak zorundadırlar. Ayrıca komisyonların hazırlamış olduğu raporların halka duyurulması bir yasal zorunluluktur. Tüm bu düzenlemeler şeffaf yönetime zemin hazırlamaktadır.

Belediye Başkanı ve Şeffaflık

Belediye başkanı, görevinin devamı süresince siyasî partilerin yönetim ve denetim organlarında görev alamaz; profesyonel spor kulüplerinin başkanlığını yapamaz ve yönetiminde bulunamaz (m.37). Başkan, belediyeyi stratejik plâna uygun olarak yönetmek, belediye idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmakla yükümlüdür (m.38).

Her ne kadar belediye başkanı bir siyasi partiye kayıtlı olarak seçimlere katılsa da seçildiği beldede yaşayan vatandaşların genel çıkarını korumakla yükümlü olduğundan ve tüm faaliyetlerini halka açık bir şekilde yürütmesi gerektiğinden böyle bir yasal düzenleme gerçekleştirilmiştir. Aynı doğrultuda, yönetimde açıklık ve katılımcılık ilkelerinin gereği olarak, başkan, belediye teşkilatını stratejik yönetim ilkeleri doğrultusunda yöneterek tüm faaliyetlerinin kamuoyu tarafından takip edilebilir ve denetlenebilir olmasını sağlamak zorundadır.

Stratejik Plân, Performans Programı ve Bütçede Şeffaflık

Kanun gereğince belediye başkanına verilen görevlerden birisi stratejik plan ve performans planlarının hazırlanmasıdır. Belediye başkanı, mahallî idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde; kalkınma plânı ve programı ile varsa bölge plânına uygun olarak stratejik plân ve ilgili olduğu yılbaşından önce de yıllık performans programı hazırlayıp belediye meclisine sunar. Stratejik plân, varsa üniversiteler ve meslek odaları ile konuyla ilgili sivil toplum örgütlerinin görüşleri alınarak katılımcı bir anlayışla hazırlanır ve belediye meclisi tarafından kabul edildikten sonra yürürlüğe girer. Stratejik plân ve performans programı bütçenin hazırlanmasına esas teşkil eder ve belediye meclisinde bütçeden önce görüşülerek kabul edilir (m.41).

Belediyenin stratejik plânına ve performans programına uygun olarak hazırlanan bütçe, belediyenin malî yıl ve izleyen iki yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösterir, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin verir. Bütçe dışı harcama yapılamaz. Belediye başkanı ve harcama yetkisi verilen diğer görevliler, bütçe ödeneklerinin verimli, tutumlu ve yerinde harcanmasından sorumludur (m.61).

Stratejik yönetimin en önemli unsuru stratejik planlardır. Kamu kurumları tarafından hazırlanan stratejik planlar aracılığıyla, öngörülebilir, hesap verilebilir, katılımcı, demokratik ve şeffaf bir yönetim düşüncesinin hayata geçirilmesinin hedeflendiği söylenilebilir.

Faaliyet Raporu ve Şeffaflık

Belediye başkanı, 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 41. maddesinin dördüncü fıkrasında belirtilen biçimde; stratejik plân ve performans programına göre yürütülen faaliyetleri, belirlenmiş performans ölçütlerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini ve belediye borçlarının durumunu açıklayan faaliyet raporunu hazırlar. Faaliyet raporu nisan ayı toplantısında belediye başkanı tarafından meclise sunulur. Raporun bir örneği İçişleri Bakanlığına gönderilir ve kamuoyuna da açıklanır (m.56).

Belediye hizmetleri, alınan kararlar, plan ve projelere ilişkin bilgilere halkın erişimi ve belediye gelirlerinin nasıl kullanıldığı konusunda halkın bilgilendirilmesi gerekmektedir. Kanun, bu bilgilendirme sürecinin hazırlanmasını ve sorumluluğunu belediye başkanına vermiştir. Kanunda belirtilen şekilde, başkan, belediyenin faaliyetlerini raporlayarak hem merkezi yönetimi bilgilendirmekte hem de kamuoyunun gündemine sunmaktadır. Bu yönüyle şeffaf bir yönetim anlayışının gereği yerine getirilmeye çalışılmaktadır.

Belediyelerin Denetimi ve Şeffaflık

Belediyelerin denetiminin şeffaf bir biçimde yapılmasına yönelik kanunda hükümler bulunmaktadır. Belediyelerin denetimi; faaliyet ve işlemlerde hataların önlenmesine yardımcı olmak, çalışanların ve belediye teşkilâtının gelişmesine, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı duruma gelmesine rehberlik etmek amacıyla gerçekleştirilmektedir. Ayrıca hizmetlerin süreç ve sonuçlarını mevzuata, önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre tarafsız olarak analiz etmek, karşılaştırmak ve ölçmek; kanıtlara dayalı olarak değerlendirmek, elde edilen sonuçları rapor hâline getirerek ilgililere duyurmak denetim diğer amaçlarındandır (m.54).

Belediyelerde iç ve dış denetim yapılır. Denetim, iş ve işlemlerin hukuka uygunluk, malî ve performans denetimini kapsar. İç ve dış denetim 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine göre yapılır. Ayrıca, belediyenin malî işlemler dışında kalan diğer idarî işlemleri, hukuka uygunluk ve idarenin bütünlüğü açısından İçişleri Bakanlığı tarafından da denetlenir. Denetime ilişkin sonuçlar kamuoyuna açıklanır ve meclisin bilgisine sunulur (m.55).

İl Özel İdaresi başlığında da vurgulandığı üzere, belediyelerde de hesap verebilirliğin sağlanabilmesi için iç ve dış denetimin önemi yadsınamaz. Etkin, etkili ve verimli bir kamu yönetiminin temel koşulu idarenin denetlenmesi ve buna bağlı olarak şeffaf ve hesap verebilir yönetim düşüncesinin uygulamaya konulabilmesidir.

Kent Konseyleri ve Şeffaflık

Belediye Kanunu'nun 76. maddesinde kent konseyinin, "kent yaşamında; kent vizyonunun ve hemşehrilik bilincinin geliştirilmesi, kentin hak ve hukukunun korunması, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım ve yerinden yönetim ilkelerini" hayata geçirilmesinde çalışmalar yürütüleceği hususu düzenlenmiştir.

İlgili kanunun 76. maddesine dayalı olarak hazırlanıp 2006 yılında yürürlüğe giren Kent Konseyi Yönetmeliği'nde, kent konseylerine "kent yönetiminde yönetişim, öngörülebilirlik, hesap verebilirlik, katılım ve saydamlık/şeffaflık ilkelerinin uygulanmasına katkıda bulunma" görevi yüklenmiştir. Ayrıca, konseyin çalışmalarını şeffaflık ilkesi dahil olmak üzere bu ilkeler çerçevesinde yürüteceği vurgulanmıştır.

Kent konseyleri, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım, yönetişim ve yerinden yönetim ilkelerini hayata geçirmeye çalışan bir yönetişim mekanizması olarak tasarlanmıştır. Kentte yaşayan herkesin yönetim sürecine dahil olmasıyla bir yönetim modelinin oluşturulmaya çalışılması şeffaf ve herkes tarafından tüm süreçleri bilinen ve takip edilen bir model ortaya çıkmasını gerektirmektedir.

Yasal düzenlemelerle hayata geçirilen kent konseyleri katılımcı demokrasinin, yerel yönetişimin ve yerel demokrasinin önemli aktörleri olarak düşünülmektedir. Mevzuat gereğince kurulan kent konseyleri gerçeği de göz ardı edilemez. Buna rağmen, her ne kadar sayıları fazla olmasa da etkin ve işlevsel faaliyetler yürüten Kent Konseylerinin varlığından da bahsedilmesi mümkündür. Kent Konseylerinin yaşadığı sorunlar göz önüne alınarak çözüm önerileri sunulması; kamu kurum ve kuruluşları, sivil toplum ve özel sektör işbirliğinin kent konseyi çatısı altında gerçekleştirilmesi; vatandaşların kent konseylerine ve konsey bünyesinde oluşturulan meclis ve çalışma gruplarında aktif rol alması, kent konseylerinin işlevselliğini artıracaktır. Sonuç olarak, katılım, demokrasi, hesap verebilirlik ve şeffaflık ilkeleri kent konseylerinin temel unsurları olarak değerlendirilmektedir. Vatandaşlar kent konseyleri aracılığıyla yerel karar alma süreçlerine katılma imkanı bulmaktadır.

2.5. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda Şeffaflık Düzenlemeleri

1984 yılında kabul edilen 3030 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ile hayata geçirilmiş Büyükşehir Belediye sisteminde, 2004 yılında çıkarılan 5216 sayılı kanun önemli değişiklikler gerçekleştirilmiştir. Bununla birlikte, 2012 yılında kabul edilip, 2014 yılında uygulamaya konulan 6360 sayılı kanunla büyükşehir belediye sistemi revize edilmiştir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, büyükşehir belediyesinin faaliyetlerinde şeffaflığın sağlanmasına yönelik düzenlemeler de içermektedir. Faaliyetler konusunda halkın bilgilendirilmesi, karar süreçlerine katılım, halkın ve sivil toplum örgütlerinin görüşlerine başvurulması şeffaflık açısından gereklidir. Diğer yandan 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu gereğince belediyeler bilgi verme yükümlüsü kuruluşlar arasında olup, istenilen bilgi ve belgeleri vermek zorundadır. Bilgi edinme taleplerinin etkin ve süratli şekilde sonuçlandırılması için büyükşehir belediyelerinin gerekli tedbirleri alacağı hususu kanunla düzenlenmiştir.

Büyükşehir Belediye Meclisi ve Şeffaflık

Büyükşehir belediye meclisi, her ayın ikinci haftası önceden meclis tarafından belirlenen günde mutat toplantı yerinde toplanır. Her zamanki toplantı yeri dışında toplanılmasının zorunlu olduğu durumda üyelere önceden bilgi vermek kaydıyla belediye hudutları dâhilinde meclis başkanının belirlediği yerde toplantı yapılır. Ayrıca, toplantının yeri ve zamanı her zamanki usullerle belde halkına duyurulur (m.13).

Büyükşehir belediye meclisi, üyeleri arasından seçilecek en az beş, en çok dokuz kişiden oluşan ihtisas komisyonları kurabilir. Komisyon raporları alenîdir, çeşitli yollarla halka duyurulur ve isteyenlere büyükşehir belediye meclisi tarafından belirlenecek maliyet bedeli karşılığında verilir (m.15).

Belediye kanununda söylenildiği üzere, büyükşehir belediye meclisi bünyesinde farklı siyasi düşünceye sahip meclis üyelerin varlığı, katılımcı yönetim anlayışının ve şeffaf bir yönetim modelinin işlemesi için önemli bir unsur olarak değerlendirilebilir. Meclisin toplantılarının halka açık olması, meclis bünyesinde komisyonlar oluşturulması ve komisyonların hazırlamış olduğu raporların halka duyurulması bir yasal zorunluluktur. Tüm bu hususlar yönetsel şeffaflığın birer yansımaları olarak değerlendirilebilir.

Büyükşehir Belediye Başkanı ve Şeffaflık

Büyükşehir ve ilçe belediye başkanları görevlerinin devamı süresince siyasi partilerin yönetim ve denetim organlarında görev alamaz; profesyonel spor kulüplerinin başkanlığını yapamaz ve yönetiminde bulunamaz (m.17). Başkan, 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 sunmakla yükümlüdür(m.18).

Büyükşehir belediye başkanının, başkan seçildikten sonra siyasi kimliğinden sıyrılarak, şehirde yaşayan vatandaşların ihtiyaçlarını dikkate alarak faaliyet yürütmekle yükümlü olması ve tüm faaliyetlerini halka açık bir şekilde yürütmesinin gerekliliği gibi hususlar kanunda şeffaflığa ilişkin düzenlemelerdir. Aynı doğrultuda kanunda belirtildiği üzere, yönetimde açıklık ve katılımcılık

ilkelerinin gereği olarak, başkan, belediye teşkilatını stratejik yönetim ilkeleri doğrultusunda yöneterek tüm faaliyetlerinin kamuoyu tarafından takip edilebilir ve denetlenebilir olmasını sağlamak zorunda olması da yönetimde şeffaflığın önemli birer yansımaları olarak değerlendirilebilir.

2.6. Diğer Yasal Düzenlemelerde Şeffaflık

Yerel yönetimlere yönelik doğrudan düzenleme içeren, kamu mali yönetim kontrol kanunu ve belediye, il özel idaresi ve büyükşehir belediye kanunun dışında, yerel yönetimleri de kapsayan düzenlemeler içeren 5176 sayılı sayılı kanun ve Etik Yönetmeliği, 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ve ilgili yönetmelikte de şeffaflık/saydamlık ilkelerine yer verilmiştir.

2.6.1. Kamu Görevlileri Etik Kurulu ve Etik Yönetmeliği

Kamu görevlilerinin uymaları gereken saydamlık, tarafsızlık, dürüstlük, hesap verebilirlik, kamu yararını gözetme gibi etik davranış ilkeleri belirlemek ve uygulamayı gözetmek üzere Kamu Görevlileri Etik Kurulunun kuruluş, görev ve çalışma usul ve esaslarını belirlemeye yönelik olarak 2014 yılında bir 5176 sayılı *Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun* çıkarılmıştır. Kanun, şeffaflığın ve saydamlığın bir yönetim kültürü olarak yerleşmesi adına genel bütçeye dahil daireler, katma bütçeli idareler, kamu iktisadi teşebbüsleri, döner sermayeli kuruluşlar, mahalli idareler ve bunların birlikleri, kamu tüzel kişiliğini haiz olarak kurul, üst kurul, kurum, enstitü, teşebbüs, teşekkül, fon ve sair adlarla kurulmuş olan bütün kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan; yönetim ve denetim kurulu ile kurul, üst kurul başkan ve üyeleri dahil tüm personeli kapsamasını emretmiştir (md.1) Bakanlıklar ve diğer kamu kurum ve kuruluşları, kanunla kurulan Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun başvuru konusu ile ilgili olarak istediği bilgi ve belgeleri vermek zorundadırlar. Kurul, bu kanunun kapsamındaki kuruluşlardan ve özel kuruluşlardan ilgili temsilcileri çağırıp bilgi alma yetkisine sahiptir (md.6). Yerel yönetim birimleri, şeffaflığın ve saydamlığın gereği olarak bu kanun kapsamındaki emredici hükümlere uygun davranmak zorundadır.

Bu kanuna dayanarak hazırlanan 2005 tarihli *Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri İle Başvuru Usul Ve Esasları Hakkında Yönetmelik* şeffaflık ve hesap verebilirliğe dair açık ve net hükümler içermektedir. Buna göre kamu görevlileri, halkın bilgi edinme hakkını kullanmasına yardımcı olurlar. Gerçek ve tüzel kişilerin talep etmesi halinde istenen bilgi veya belgeleri, 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanununda belirlenen istisnalar dışında, usulüne uygun olarak verirler. Üst yöneticiler, ilgili kanunların izin verdiği çerçevede, kurumlarının ihale süreçlerini, faaliyet ve denetim raporlarını uygun araçlarla kamuoyunun bilgisine sunarlar. Kamu görevlileri, kamu hizmetleri ile ilgili temel kararların hazırlanması, olgunlaştırılması, alınması ve bu kararların uygulanması aşamalarından birine, bir kaçına veya tamamına, aksine yasal bir hüküm olmadıkça, o karardan doğrudan ya da dolaylı olarak etkilenecek olanların katkıda bulunmasını sağlamaya dikkat ederler(md.19). Kamu görevlileri, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi sırasında sorumlulukları ve yükümlülükleri konusunda hesap verebilir ve kamusal değerlendirme ve denetime her zaman açık ve hazır olurlar (md.20). Kamu görevlileri, kendileriyle eşlerine ve velayeti altındaki çocuklarına ait taşınır ve taşınmazları, alacak ve borçları hakkında, 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu hükümleri uyarınca, yetkili makama mal bildiriminde bulunurlar (md.22).

Kamu yönetiminde etik altyapının sağlanmasına yönelik çıkarılan kanun ve yönetmelik, şeffaf ve hesap verebilir bir yönetim düşüncesini esas alarak düzenlemeler getirmektedir. Kamusal hesap verebilirliğin sağlanabilmesinin temel yollarından birisi de yönetimde açıklığın esas ilke haline getirilmesidir. Yerel yönetim kuruluşları da etik, hesap verebilirlik ve şeffaflık ilkeleri doğrultusunda ilgili mevzuat gereğince hareket etmek durumundadır.

2.6.2. 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ve İlgili Yönetmelik

Kamu hizmetlerinin işleyişinde bağımsız ve etkin bir şikâyet mekanizması oluşturmak suretiyle, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve önerilerde bulunmak üzere Kamu Denetçiliği Kurumu oluşturulması amacıyla 2012 yılında bir kanun çıkarılmıştır. Kanunla kurulan kurum, idarenin işleyişi ile ilgili şikâyet üzerine, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla görevlendirilmiştir. Yerel yönetim birimleri, şeffaflığın ve saydamlığın gereği olarak bu kanun kapsamındaki emredici hükümlere uygun davranmak zorundadır.

Bu kanuna dayanarak hazırlanan *Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik*'in 6. maddesinde;

> "Kanunlara uygunluk, ayrımcılığın önlenmesi, ölçülülük, yetkinin kötüye kullanılmaması, eşitlik, tarafsızlık, dürüstlük, nezaket, şeffaflık, hesap verilebilirlik, haklı beklentiye uygunluk, kazanılmış hakların korunması, dinlenilme hakkı, savunma hakkı, bilgi edinme hakkı, makul sürede karar verme, kararların gerekçeli olması, karara karşı başvuru yollarının gösterilmesi, kararın geciktirilmeksizin bildirilmesi, kişisel verilerin korunması gibi iyi yönetim ilkeleri sayılmış"tır.

Hem kurumun bu ilkelere uyması istenilmiş hem de idarelerin bu ilkelere uygun işlem ve eylem ile tutum veya davranışta bulunup bulunmadığını gözeteceği belirtilmiştir.

3. KARAMAN BELEDİYESİ'NDE ŞEFFAFLIK UYGULAMALARI[1]

Karaman Belediyesi'nde hem iç faaliyetlerde hem de vatandaşlara dönük olarak birtakım şeffaflık uygulamalarının olduğu Belediye'nin yetkili birimleriyle (Mali Hizmetler Müdürlüğü, Yazı İşleri Müdürlüğü, Muhtarlıklar Müdürlüğü, Bilgi İşlem Müdürlüğü ve Kültür ve Sosyal İşler Müdürlüğü) yapılan görüşmelerden anlaşılmıştır. Karaman Belediye'si bünyesindeki bu birimler aracılığıyla bilgi edinme, istek/şikayet gibi şeffaflık uygulamalarının takibi yapılmaktadır ve sürecin yönetilmesi gerçekleştirilmektedir. Görüşmeler neticesinde şu bilgilere ulaşılmıştır:

Karaman Belediyesi'ne başvuru yapan vatandaşların dilekçeleri belediyenin girişinde bulunan ve birçok operasyon biriminin yer aldığı yuvarlak masaya verilerek sorunların hızlı bir şekilde çözümü için uğraşılmaktadır. Ayrıca mahalle ve köy muhtarlarının kendi mahallelerine ve köylerine ilişkin belediyenin yetkisine giren sorunlar için 2015 yılında Muhtarlıklar Müdürlüğü kurulmuştur. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü tarafından www.muhtar.gov.tr uzantılı internet sitesi oluşturularak her muhtara bir e-posta adresi verilmiş olup, muhtarlar taleplerini bu internet sitesi üzerinden müdürlüğe iletmektedirler. Müdürlük vasıtasıyla, talepler ilgili birimlere gönderilmekte ve alınan cevaplar "Muhtar Bilgi Sistemi" üzerinden en geç 15 gün içinde muhtarlara iletilmektedir. Bilgi sistemi haricinde bizzat, telefonla, e-posta yoluyla, dilekçe vb. her türlü talebin uygun birimlere yönlendirilmesi sağlanarak süreç ve sonuçlar takip edilmektedir. Karaman Belediyesi sınırları içinde 56 mahalle muhtarı bu sisteme entegre olmuş, mahalle muhtarlarına yönelik olarak valilik tarafından eğitim verilmiştir. 2015 yılından bu yana toplam 72 talep ilgili birime iletilmiş, sorunların çözümüne yönelik olarak girişimlerde bulunulmuş ve muhtarlara bilgi verilmiştir.

Belediyeye gelmek istemeyen/gelemeyen vatandaşlara yönelik olarak 2010 yılında aktif hale getirilen E-Belediye uygulamasına geçilmiştir. E-Belediye uygulaması üzerinden aşağıdaki işlemler gerçekleştirilebilmektedir:

[1] Çalışmanın bu kısmının yazılmasında Karaman Belediyesi Mali Hizmetler Müdürlüğü, Yazı İşleri Müdürlüğü, Muhtarlıklar Müdürlüğü, Bilgi İşlem Müdürlüğü ile Kültür ve Sosyal İşler Müdürlüğü yetkilileriyle gerçekleştirilen görüşmelerden elde edilen bilgilerden yararlanılmıştır.

Tablo 1: E-Belediye Uygulaması Üzerinden Yapılan İşlemler

Kayıt İşlemleri	Yeni Üyelik
	E-Nikah (Evlenme Başvuru Formu)
Sorgulama İşlemleri	Arsa Rayiç Değerleri
	İnşaat Maliyet Bedelleri
	Bina Aşınma Oranları
	Çevre Temizlik Tarifeleri
	Meclis Kararları
	Encümen Kararları
	Evrak Takip Formu
	E-İmza Evrak Takip
İnteraktif İşlemler	İstek/Şikayet Bildirim Formu
	İstek/Şikayet Takip Formu
	Beyan Bilgileri
	Ruhsat Sorgulama
	Kira Sözleşme Sorgulama
	Borç Bilgileri
	Sicil Kodu İle Online Tahsilat
	Su Borcu Ödeme
	Tahakkuk Bilgileri
	Tahsilat Bilgileri
	Online Tahsilat

Kaynak: Karaman Belediyesi, E-Belediye Uygulamaları, https://webportal.karaman.bel.tr/web/guest/2

E-Belediye uygulamasına üyelik yoluyla vatandaşların istek veya şikâyetleri internet üzerinden alınarak 15 gün içinde geri dönüş yapılmaktadır. İstek veya şikâyetler Bilgi İşlem Müdürlüğü'ne ulaştıktan sonra ilgili birimlere sevk edilmekte ve süreç takip edilerek istek veya şikâyetler sonuçlandırılmaktadır. Belediyenin yetkisine girmeyen başvurularda ise nereye başvurulması gerektiği belirtilmektedir.

Tablo 2: E-Belediye İstek/Şikayet Başvuruları

Tarih[2]	Toplam Başvuru	Sonuçlanan	Sonuçlanmayan	Sonuçlanma Yüzdesi
01/01/2010-31/12/2010	524	524	0	100
01/01/2011-31/12/2011	1480	1480	0	100
01/01/2015-31/12/2015	1478	1474	4	99.73
01/01/2016-31/12/2016	1141	1136	5	99.56
01/01/2017-03/05/2017	199	183	16	91.96
01/01/2010-03/05/2017	19559	19524	35	99.82

Başbakanlık İletişim Merkezi (BİMER) aracılığıyla Karaman Belediyesi'ne yapılan başvurular mevzuata uygun olarak süresi içinde cevaplanmakta ve Belediye'nin yetkisine giren konularda çözüm

[2] 2010 ve 2011 yılları E-Belediye uygulamasına geçildiği ve ilk defa kullanıldığı yıllar olduğu için Bilgi İşlem Müdürlüğü'nden temin edilmiştir. Bunun yanında son üç yılın başvuru sayılarını görebilmek için 2015-2016-2017 yılları da tabloya eklenmiştir.

üretilmektedir. Belediye'ye 2015 yılında 443 adet, 2016 yılında 674 adet, 2017 yılı Mayıs ayı itibariyle de 267 adet başvuru yapılmıştır.

Tablo 3: BİMER üzerinden Karaman Belediyesi'ne Yapılan Başvuru Sayıları

Tarih	Toplam Başvuru
01/01/2015-31/12/2015	443
01/01/2016-31/12/2016	674
01/01/2017-03/05/2017	267

Halka açık olan Belediye Meclisi toplantıları öncesinde meclis gündemi meclis üyelerine davetiye yoluyla gönderilmekte ve internetten ve yerel gazetelerden yayımlanmaktadır. Meclis karar özetleri ise internetten ve Belediye binasındaki ilan panosunda duyurulmaktadır. Ayrıca hazırlanan imar planları belediyenin internet sayfasından duyurulmaktadır.

Mevzuata uygun olarak gerçekleştirilen bütçe hazırlama süreci son aşamaya gelip kabul edildikten sonra internet sayfası üzerinden duyurulmaktadır. Ocak ayı sonunda bir önceki yılın bütçesine dair denetim için denetim komisyonu kurulmaktadır. Denetim komisyonu raporları Belediye Meclisi'nde okunmaktadır.

Kesin hesap, mali hizmetler birimi tarafından mali yılın bitiminden itibaren hazırlanarak, üst yönetici tarafından nisan ayı içinde encümene sunulmaktadır. Encümen kesin hesabı en geç nisan ayının sonuna kadar inceleyip, görüşü ile birlikte meclisin mayıs ayı toplantısında görüşülmek üzere üst yöneticiye sunmakta ve kesin hesap haziran ayının sonuna kadar Sayıştay Başkanlığına gönderilmektedir.

Bütçeye uygun olarak ilgili harcama yetkililerinin gerçekleştirdiği harcamalara ilişkin belgeler yılsonunda denetim komisyonu tarafından incelenmektedir. İhale mevzuatı kapsamındaki ihalelerin Elektronik Kamu Alımları Platformu'na girişinin yapılması ise bir zorunluluktur. İhale süreci konusunda Karaman Belediyesi internet sayfasında duyuru yapılmaktadır.

Belediye başkanı, stratejik plân ve performans programına göre yürütülen faaliyetleri, belirlenmiş performans ölçütlerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini ve belediye borçlarının durumunu açıklayan faaliyet raporunu hazırlamaktadır. Faaliyet raporu Nisan ayı toplantısında belediye başkanı tarafından meclise sunulmakta ayrıca raporun bir örneği İçişleri Bakanlığı'na gönderilerek ve kamuoyuna da açıklanmaktadır.

Belediye, stratejik planlama sürecinin başladığını halka uygun vasıtalarla duyurmaktadır. İç ve dış paydaşlardan görüşleri alınarak belediye içerisinde bir stratejik plan hazırlama grubu oluşturulmaktadır. Vatandaşlara, kurum çalışanlarına ve meclis üyelerine anket yapılarak planın oluşturulmasında bir yol haritası çizilmektedir.

İhtisas komisyonlarının oluşturulması yerel yönetimlerde şeffaflık/açıklık uygulamalarının bir yansıması olarak değerlendirilebilir. Karaman Belediyesi bünyesinde farklı ihtisas komisyonları oluşturulmuştur. Plan ve Bütçe Komisyonu başta olmak üzere, İmar İşleri Komisyonu, İdari İşler Komisyonu, Kültür ve Sosyal İşler Komisyonu, Kadın ve Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonu, İçişleri ve Dilekçe Komisyonu, Satış Komisyonu işlev ve faaliyetlerini yürütmektedir.

SONUÇ

Türk Kamu Yönetimi Sisteminde; Osmanlıdan Türk kamu yönetimi sistemine yansıyan gelenekçi, merkeziyetçi, katı, hiyerarşik bir bürokratik örgütlenme mevcuttur. Bürokratik yapı beraberinde

gizliliği getirmiştir. Bu anlamda uzun bir süre, Türk kamu yönetimi sisteminde gizlilik genel bir kural, açıklık ise istisna niteliği taşımıştır. 2003 sonrası döneme gelindiğinde, yönetimde gizlilikten uzaklaşılarak, saydam/şeffaf bir yönetim anlayışının hayata geçirilebilmesi adına önemli adımlar atılmıştır. Kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmaları kapsamında, Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, Kamu Mali Yönetim Kontrol Kanunu, Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanun, Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu gibi yasal düzenlemeler hayata geçirilmiştir. Bu düzenlemelerle açık, şeffaf ve hesap verebilir bir yönetim anlayışının yerleştirilmesi hedeflenmiştir.

Bununla birlikte, 2004 ve sonrası dönemde yerel yönetimler alanında önemli reform çabalarına girişilmiş, Belediye, Büyükşehir Belediyesi ve İl Özel İdaresi Kanunları çıkarılarak, yerelleşme, katılım, demokrasi ve hesap verebilirlik gibi ilkeler ön plana çıkarılmıştır. Bu eksende, yönetimde açıklık/şeffaflığın yerleşik hale gelmesinde, yerel yönetimlere yönelik yasalarda, meclis toplantılarının halka açık yapılmasından, meclis kararlarının halka duyurulmasına, stratejik planların katılımcı bir anlayışla oluşturulmasından, bütçe oluşum sürecinde şeffaf bir anlayışın uygulanmasına, ihtisas komisyonlarının oluşturulmasından kent konseylerinin hayata geçirilmesine kadar yönetimde saydamlık uygulamalarını içeren düzenlemeler dikkati çekmektedir.

Karaman Belediyesi tarafından uygulanan, e-belediyecilik uygulamaları, halka ilişkiler faaliyetleri, muhtarlık iletişim biriminin ve muhtarlık bilgi sisteminin oluşturulması, meclis toplantılarının halka açık yapılması meclislerde alınan kararların halka farklı yollarla duyurulması, katılımcı ve şeffaf bütçe uygulaması, ihalelerin duyurulması da yönetimde şeffaflık uygulamalarının birer yansımasıdır. Bununla birlikte, istek, talep ve şikayet başvurularının elektronik ortamda alınması, bilgi edinme ve BİMER gibi mekanizmaların aktif işletilmesi ve ilgili taleplerin dikkate alınarak çözüme kavuşturulması yerel yönetimlerde açıklık politikalarının hataya geçirildiğinin bir göstergesi olarak sayılabilir.

Sonuç olarak, Türk Kamu Yönetimi Sisteminde meydana gelen değişme ve gelişmeler, bu gelişmelerin ışığında getirilen demokrasi, katılım, hesap verebilirlik, şeffaflık/açıklık/saydamlık gibi kavramlar yerel yönetim sistemini ve yerel yönetimlerin işleyişini olumlu yönde etkilemiştir. Türk kamu yönetimi sisteminde gizlilik geleneğinin yerini açıklık/şeffaflığın hakim olduğu yönetim geleneğinin almasına yönelik önemli adımlar atılmıştır. Yasal düzenlemelerde ortaya konulan şeffaflık ilkesinin uygulanılması ve uygulamaların takip edilmesi yerel yönetimlerde şeffaflığın sağlam bir zemine oturmasına, kabullenilip benimsenmesine ve yerleşik hale gelmesine imkan sağlayacaktır.

KAYNAKÇA

AKPINAR, M. (2011). *Gün Işığında Yönetim Açısından Türk Kamu Yönetiminde Açıklık ve Şeffaflık Sorunu,* Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Y.2011, C.16, S.2,s.235-261.

EKEN, M. (2005a). *Yönetimde Şeffaflık (Teori-Uygulama),* Sakarya Kitabevi, Adapazarı.

EKEN, Musa (1994), "Kamu Yönetiminde Gizlilik Geleneği ve Açıklık İhtiyacı" Amme İdaresi Dergisi, C:27, S:2.

EKEN, Musa (2005b) "Gizlilik Geleneğinden Şeffaf Yönetime Doğru", Amme İdaresi Dergisi, C:38, S:1.

EKEN, Musa ve Ferruh Tuzcuoğlu (2005), "Kötü Yönetimi Tedavi Etmek", Mustafa Lütfi Şen ve diğ. (Ed.), 2. Siyaset ve Yönetimde Etik Sempozyumu Bildiriler Kitabı, Sakarya.

KARAMAN, Zerrin Toprak ve Şermin Atak (1996), "Kamu Yönetiminde Gizlilik Faktörünün Çevre Korumacı Politikalara Etkisi", Türk İdare Dergisi, S:412, Y:68.

KARAMAN BELEDİYESİ (2017), E-Belediye Uygulamaları, https://webportal.karaman.bel.tr/web/guest/2, (Erişim Tarihi: 05.05.2017)

KOÇAK, Y. S. (2010). *Kamu Yönetiminde Açıklık İçin Bilgi Edinme Hakkı,* Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 23/2010, s.115-125.

ŞENGÜL, R. (2005). *Bilgi Edinme Hakkı Kanunu Türk Kamu Yönetimini Camdan Eve Dönüştürür mü*, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, 60-3,s.215-234.

ŞENGÜL, R. (2008). *Bilişim Çağında Şeffaf Yönetim,* Nobel Yayınları, 1. Basım, Ankara.

TÜRKİYE'DE YEREL KATILIMCI POLİTİKA YAPIMI VE BELEDİYELERİN ROLÜ

İlker ŞAHİNOĞLU[1]
Çiğdem GÖRGÜN[2]

ÖZET

Demokratik kurumların içine düşmüş oldukları yetersizlikler temsili liberal demokrasiye dair çeşitli endişelere yol açmıştır. Bu durum katılımcı demokrasi kuram ve pratiğinin tüm dünyada hızla gelişmesini sağlamıştır. Nitekim birçok teorisyen –özellikle katılımcı ve müzakereci demokratlar- tarafından vatandaş katılımının demokrasi kalitesini olumlu yönde etkilediği savunulmaktadır. Bu bağlamda, son yıllarda Batı Avrupa ülkelerinin birçoğunda vatandaşlar, politika oluşturma sürecine giderek daha fazla nüfuz etmektedirler. Birçok ülke işbirlikçi yönetişim, vatandaş danışma komiteleri ve katılımcı bütçe gibi uygulamalarla vatandaşlarını politika yapım sürecine dahil etmektedirler. Tüm dünyayı etkisi altına alan bu tirende Türkiye'de kayıtsız kalmamış, özellikle son dönemde benzer uygulamalarla yerel düzeyde vatandaş katılımı kurumsallaştırılmaya çalışılmıştır. Ancak doğrudan yurttaş katılımı yönünde artan talebe karşılık olarak oluşturulan söz konusu yeni katılımcı mekanizmaların gerçek anlamda bir vatandaş katılımına izin verip vermediği şüphelidir. Bu bağlamda çalışmada, Türkiye'de vatandaşların politika oluşturma sürecine katılım derecesi, Arnstein (1969) tarafından geliştirilen sekiz basamaklı "vatandaş katılımı merdiveni" yardımıyla değerlendirilmeye çalışılmıştır. Çalışmadan elde edilen bulgular, bu projelerde vatandaşların oynadığı rolün sınırlı olduğunu ve söz konusu projelerin güçten yoksun vatandaşlarla yöneticiler arasında herhangi bir güç paylaşımına izin vermeden, çoğunlukla, yönetimin aldığı kararlar hakkında vatandaşları bilgilendirmesi şeklinde olduğunu göstermektedir.

Anahtar Sözcükler: *Vatandaş katılımı, yerel demokrasi, katılım derecesi, vatandaş katılım merdiveni.*

LOCAL PARTICIPATORY POLICYMAKING AND ROLE OF MUNICIPALITIES IN TURKEY

ABSTRACT

The inadequacies of democratic institutions have led to various concerns about liberal democracy. This has allowed the rapid development of participatory democracy theory and practice all over the world. In particular, participatory and deliberative democrats argue that the participation of citizens affects the quality of democracy positively. And local level is seen as best place to implement new participatory governance forms. Indeed, over the last decade, citizens of the most Western European countries have increasingly penetrated the policymaking process. Many countries involve citizens in policymaking process, using methods including collaborative governance, citizen consultation committees and participatory budgeting. This rising trend also affected Turkey, which tried to institutionalize citizenship participation at the local level with similar methods. However, it is doubtful whether the new participatory mechanisms created in response to the growing desire for direct citizen participation allow for genuine citizen participation. In this context, in this study, the level of citizen participation in the policy making process in Turkey has been tried to be evaluated with the help of the eight-step "citizen participation ladder" developed by Arnstein (1969).Findings from the study show that the role played by citizens in these projects is limited and often informs

[1]Araştırma Görevlisi, Marmara Üniversitesi, sahinogluilker@hotmail.com

[2]Araştırma Görevlisi, İstanbul Üniversitesi, cgorgun24@gmail.com

citizens about the decisions taken by the administration, without allowing the power to share any power between the citizens and the hard-liners.

Key Words: *Citizen participation, local democracy, degree of participation, ladder of citizen participation.*

GİRİŞ

Son yıllarda demokrasi tarihinde teknokratların ve yöneticilerin alanı olan politika ve politika üretmenin demokratikleşme projesinin ön saflarına geçtiği yeni ve önemli bir gelişmeye tanık olmaktayız. Warren (2009) tarafından "yönetişime dayalı demokratikleşme" olarak adlandırılan bu süreç bağlamında güçlendirilmiş katılıma dayalı müzakereler ve kararlardan etkilenenlere karşı dikkatli olmak gibi güçlü demokratik idealler yeniden gündeme gelmektedir. Bu gelişme şüphesiz, demokratikleşmeyi sınıf ajanlarının ve sosyal hareketlerin misyonu ya da seçim süreçleri, hukukun üstünlüğünü kurma ve reform yapma meselesi olarak görenler için sürpriz olabilir. Ancak, son on yıldır Batı Avrupa ülkelerinin çoğunda vatandaşlar, politika oluşturma sürecine giderek daha fazla nüfuz etmektedir. Birçok ülke, işbirlikçi yönetişim, vatandaş danışma komiteleri ve katılımcı bütçe gibi uygulamalarla, vatandaşları politika yapım sürecine dahil etmekte ve katılımcı bir deneyim yaşamaktadırlar. Hatta gelişmekte olan ülkelerde de demokrasiyi derinleştirmek için katılımcı uygulamaların başlatıldığı görülmektedir. Nitekim, Brezilya, Hindistan, Venezuela, Güney Afrika ve Endonezya gibi farklı ülkelerdeki yerel yönetimler, hesap verebilirliği artırmak, aktif ve bilgili vatandaşlar yaratmak ve sosyal adalete ulaşma koşullarını belirlemek için katılımcı kurumlarla deneme yapmaktadırlar. Tüm dünyayı etkisi altına alan ve bir trend haline gelmiş bu uygulamalara Türkiye de kayıtsız kalmamış, 1990'lardan itibaren katılımı kurumsallaştırmak için çaba sarf etmiştir.

Bu bağlamda, 1997 yılında Türkiye'de uygulamaya konan Yerel Gündem 21 Programı katılımcı uygulamalara geçişin önemli bir adımını teşkil etmiştir. 2005 yılında çıkarılan 5393 sayılı Belediye Kanunu'yla, Yerel Gündem 21 Programı çerçevesinde başlatılan kent konseyi uygulaması yasal hale getirilmiş ve tüm ülke çapında uygulamaya geçirilmesi kararlaştırılmıştır. Ayrıca aynı kanun katılım hakkına vurgu yaparak, belediyelere hemşehrilerin katılımını sağlayacak önlemleri alma görevini vermiştir. Sonraki yıllarda, bazı belediyeler tarafından katılımı pekiştirecek, katılımcı bütçe uygulamaları, mahalle komiteleri gibi yeni katılımcı projelerin geliştirildiği gözlemlenmektedir. Ancak bu noktada şu soru oldukça önemlidir: Yerel katılımcı politika oluşturma projeleri açısından bu uygulamalar ne kadar etkilidir? Benzer biçimde söz konusu uygulamalar ve yapılar içerisinde vatandaşların politika yapım sürecine katılımı vatandaşlar ve politikacılar arasında yeni bir rol ve güç dağılımına imkan vermekte midir? Nitekim, mevcut durumda, katılımcı politika oluşturma süreçlerinde vatandaşların gerçek rolü hakkında çok az bilgiye sahibiz.

Bu sorulara cevap verebilmek için bu çalışmada, Türkiye'de vatandaşların politika oluşturma sürecine katılım derecesi, Arnstein (1969) tarafından geliştirilen sekiz basamaklı "vatandaş katılımı merdiveni" yardımıyla değerlendirilmeye çalışılmıştır. Arnstein'in katılım merdiveninin her bir basamağı nihai kararın belirlenmesinde vatandaşların gücünün derecesine tekabül eder. Merdivenin alt basamaklarında vatandaşlar ile politikacılar arasında herhangi bir güç paylaşımı söz konusu değilken, üst basamaklara doğru çıkıldıkça vatandaşların karar alma gücü artmaktadır. Bu bağlamda çalışmada Arnstein'in katılım merdiveni kullanılarak, vatandaşların politika üretmeye katılımının vatandaşlar ile politikacılar arasında yeni bir rol ve güç dağılımına yol açıp açmadığı, Türkiye'deki belediyelerin örnek katılımcı uygulamalarına bakılarak değerlendirilmeye çalışılmıştır.

Buna göre çalışmada ilk olarak, vatandaş katılımı ve demokrasi üzerine gelişen literatür farklı teorik perspektiflerden kaynaklanan farklı argümanlar aracılığı ile değerlendirilmektedir. Sonrasında ise Arnstein tarafından geliştirilen vatandaş katılım derecesi tipolojisi sunulmaktadır. İkinci bölümde, vatandaş katılımıyla ilgili Türkiye'deki mevzuata yer verilmektedir. Sonrasında ise, yerel politika

yapımında vatandaş katılımının almış olduğu biçimler üzerinde durularak, söz konusu katılımın vatandaşlar ve yöneticiler arasında yeni bir güç dağılımına izin verip vermediği tartışılmıştır.

VATANDAŞ KATILIMI ve DEMOKRASİ

Yirminci yüzyılda karmaşık büyük toplumların gelişmesi ile birlikte doğrudan vatandaş katılımı gerçekçi olmayan bir seçenek haline gelmiştir. Bu nedenle temsili demokrasi pek çok siyaset teorisyeni tarafından modern demokrasilerin en gerçekçi seçeneği olarak savunulmuştur. Nitekim Schumpeter'e göre demokrasi sadece bir yöntemdir ve en önemli özelliği liderlik için rekabettir. Ona göre demokraside halkın rolü sadece hükümet üretmektir (Schumpeter, 2013). Popülist demokrasi ideali Dahl'ın "*A Preface to Democratic Theory"* (1956) isimli eserinde açıkça mevcut olmasına rağmen, Dahl, gerçekçi olmamız gerektiğini savunur. Ona göre yapabileceğimiz en iyi şey gerçek dünyada demokrasiyi en üst düzeye çıkarmak için gerekli ve yeterli olacak bir dizi koşulun gerçekleştirilmesidir (Dahl, 1956: 51). Dahl, demokrasiyi en üst düzeye çıkarmak için seçimlerin esas olduğunu vurgularken, toplumsal tercih teorisyenleri çoğunluğun iradesini tanımlamanın imkansız olduğunu göstermişlerdir (Riker, 1982; Rae & Daudt, 1976). Nitekim, seçmenler her türlü konu hakkında görüş içeren parti programlarına oy verirken, seçimler belirli konularda seçmenlerin tercihlerini nadiren ortaya koymaktadır.

Dar bir siyasal katılım anlayışında olan bazı teorisyenler, katılımın olumsuz yönlerini vurgulamakta ve kitlesel katılımı tehlikeli saymaktadırlar. Dahl, düşük sosyo-ekonomik sınıflar arasında siyasi faaliyetteki bir artışın otoriter fikirlere ve dolayısıyla demokrasinin temel normlarına ilişkin uzlaşıda bir düşüşe yol açabileceğini savunmaktadır (Dahl, 1956: 89). Bu görüş, halkın kitlesel katılımının totaliterliğe yol açabileceğinden korkan Sartori tarafından da paylaşılmaktadır (Sartori, 1987). Ancak son yıllarda demokratik kurumların içine düşmüş oldukları yetersizlikler temsili demokrasiye dair çeşitli endişelere yol açmıştır. Demokrasi hakkındaki pesimistik görüşler yeni bir durumu yansıtmamakta; Platon, Aristotle, Tocqueville, Marx ve Weber gibi siyasal felsefe ve siyasal teori tarihinin en önemli isimlerinden beri demokrasinin krizde olduğu ileri sürülmektedir. Literatürde demokrasinin içine düşmüş olduğu bu kriz; "temsilde yaşanan sorunlar, yurttaş katılımının azalması, siyaset yapma gücünün halktan uzaklaşarak uzmanlık gerektiren bir alana dönüşmesi, bunların yanı sıra küreselleşmenin ulus-devlet, yurttaşlık ve katılım üzerinde yarattığı olumsuzluklar olarak ifade edilmektedir" (Aslan, 2015). Habermas, "Meşruiyet Krizi" isimli çalışmasında krizin nedenini dışsal bir etkene, kapitalist sistemin kendisine bağlamaktadır. Ona göre, "Kamu yönetimindeki rasyonalite eksikliği, devlet aygıtının bu sınırlı koşullar altında ekonomik sistemi layıkıyla idare edemeyeceği anlamına gelir" (Habermas, 1975: 47). Bu nedenle ekonomik sistemde yaşanan kriz sürer ve tüm demokratik idari siyasi sistemin meşruiyet krizine dönüşür. Meşruiyet krizinin temel göstergeleri ise, demokrasinin tüm biçimsel kurumlarından; siyasi partiler, seçimler, parlamentolar ve tüm demokratik sistemden halkın desteğini çekmesidir. Krize yönelik çözüm önerisi olarak Huntington ve diğer yazarlar aşırı katılımı önleyen, çoğunlukçu demokrasi modelini esas alırken, Habermas ise meşruiyet krizinin önüne geçilebilmesi için "biçimsel demokrasinin" ötesinde daha katılımcı bir demokrasi modelini savunmaktadır.

Bu bağlamda, krizin çözümünü parlamenter sistem ya da başkanlık sisteminin, seçim ve kuvvetler ayrılığı gibi denetim mekanizmalarının ötesine taşımak suretiyle asıl meseleyi aşağıdan, yurttaş deneyimi ve eyleminden başlayarak ele almak gerektiğini savunan demokrasinin normatif anlayışı, katılımın herkes için olanaklı kılınmasını savunur (Aslan, 2015). Nitekim demokratik bir perspektiften bakıldığında, vatandaşların katılımı demokratik vatandaşlığın ve demokratik karar alma mekanizmasının değerli bir unsuru olarak görülmektedir. Özellikle katılımcı ve müzakereci demokratlar, vatandaşların katılımının demokrasi kalitesini olumlu yönde etkilediğini savunmaktadırlar. Yerel düzey ise, yeni ve katılımcı yönetişim formları gerçekleştirmek için en uygun yer olarak görülmektedir. Nitekim, yerel yönetimler bağlamında temsil ve katılım konusuna ilişkin olarak literatürde çeşitli erdemlerden bahsedilmektedir. Buna göre, çeşitli hizmetlerin daha etkin ve hızlı olarak görülmesinin yanı sıra, halkın demokrasi bilincinin geliştirilmesi, siyasal kültür düzeyinin yükseltilmesi, temsilciler ile seçmenler arasındaki coğrafi ve toplumsal uzaklığı azaltarak gerçek bir

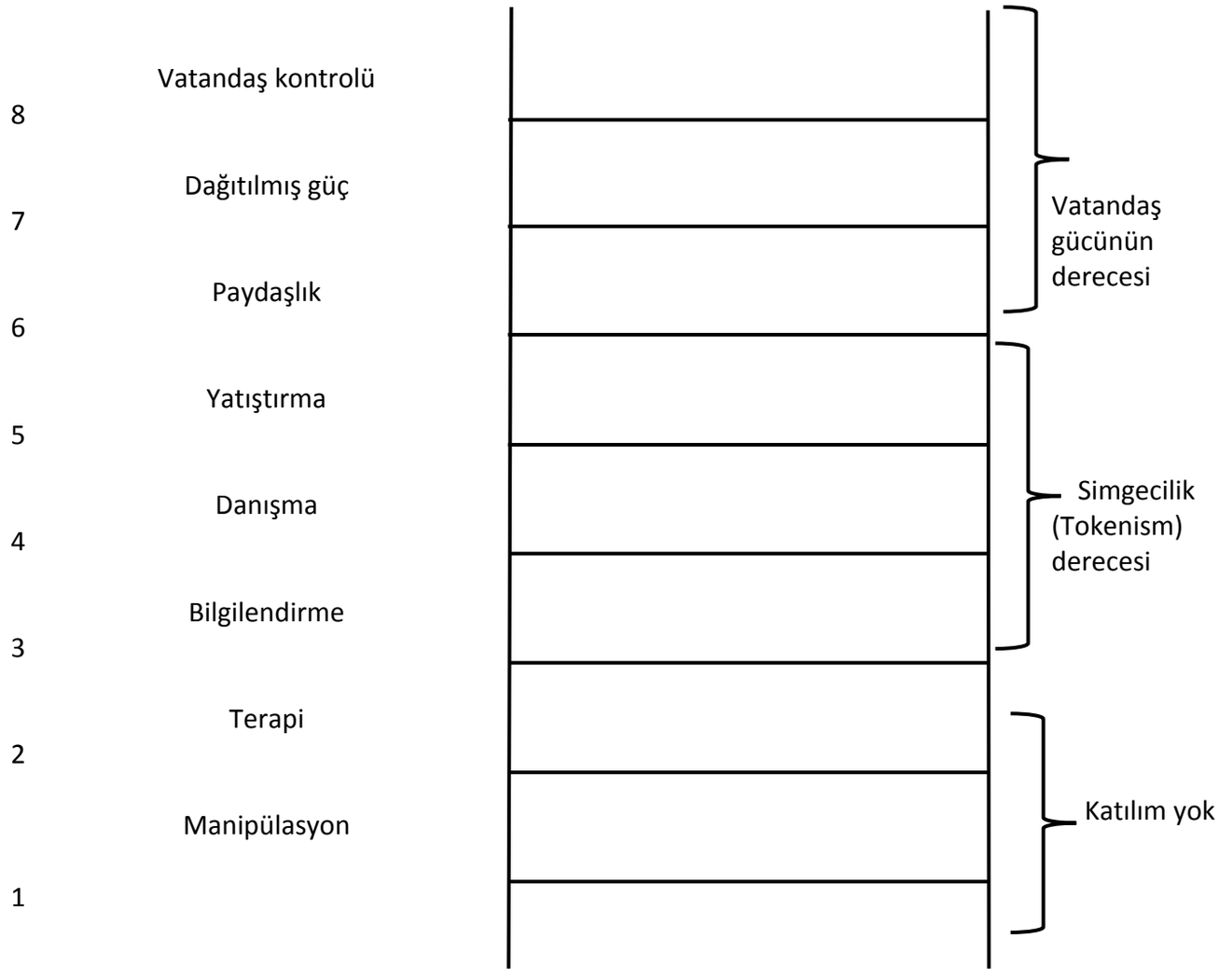
temsil ve katılım mekanizmasına yer vermesi ve ulusal düzeyde temsilci olma imkanına sahip olmayan kesimlere ek bir olanak sağlayarak temsil tabanını genişletme gibi amaçlara ulaşmada, yerel düzeydeki katılım önemli bir araç haline gelmektedir (Keleş, 1993; Çitçi, 1996).

Vatandaş katılımını demokrasi için yaşamsal olarak gören katılımcı demokratlar, müzakereci demokratlarla benzer biçimde karar alma yetkisinin merkezileşmesinin vatandaşların siyasetten uzaklaşmasına yol açtığını savunurlar. Bu görüşün kökleri Rousseau'ya kadar gitmektedir. Katılımcı demokrasi teorilerinin temelini atan Rousseau'ya göre, vatandaşın siyasi karar alma süreçlerine katılımının devletin işleyişi açısından hayati bir önemi vardır. Katılımcı demokrasi hakkındaki modern teorisyenler ise katılımı, siyasi karar alma süreciyle sınırlamak istemezler. Katılımın işyeri ve yerel topluluklar gibi alanları da kapsaması gerektiğini vurgularlar (Pateman, 1970; Barber, 1984).

Katılımcı demokratlar, katılımın demokraside çeşitli işlevlere sahip olduğuna inanırlar. Birincisi eğitici işlevdir. Buna göre vatandaşlar, kamusal karar alma süreçlerine katılmaları halinde, vatandaşlık yeteneklerini artırabilir ve daha yetkin hale gelebilirler. Katılımcı demokrasinin ikinci bir işlevi bütünleştirici işlevdir. Katılım, vatandaşların birlik olma duygusuna katkıda bulunur ve kamusal kararlarda kendilerini daha sorumlu hissetmelerine yol açabilir. Üçüncü olarak ise, katılımcı demokrasi kararların meşrulaştırılmasına katkıda bulunur. Rousseau'nun da savunduğu gibi, katılım herkes için kabul edilebilir kurallar üretmede önemli bir rol oynamaktadır (Rousseau, 1960).

Bu argümanlara ek olarak, tıpkı katılımcı demokratlar gibi müzakereci demokratlar da, demokratik meşrulaştırmanın özünün, karardan etkilenenlerin kararın üretimine katılmaları olduğunu savunmaktadırlar (Dryzek & List, 2003). Müzakereci demokrasi teorisine göre, oylamadan ziyade müzakere politik karar verme mekanizmasının merkezi unsuru olarak görülmelidir (bkz. Gutmann & Thompson, 2004; Fishkin & Lasslett, 2002; Elster, 1998). Müzakere, bireylerin görüşlerini haklı gösterirken aynı zamanda daha rasyonel argümanlar karşısında tercihlerini değiştirmeye de hazır oldukları tartışmaları içerir. Buna göre katılımcılar sorunlarını ortaya koyarlar ve bu sorunlara önerilen çözümleri tartışırlar. Müzakereci bir süreç, özgürce akıl yürütme, eşitlik, farklı menfaatlerin dahil edilmesi ve karşılıklı saygı gibi unsurları taşır. Müzakereci demokratlar, müzakerelerin rasyonel sonuçlar doğurduğuna inanmaktadırlar. Dahası, müzakereye katılan herkesin eşit ve diğer katılımcıları ikna etme fırsatına sahip olmasından dolayı müzakerenin, azınlıktakilerin ve bireysel seslerin duyulmasına izin vereceği ileri sürülür.

Özetle, katılımcı ve müzakereci demokrasi teorileri, vatandaşların katılımının demokrasi üzerinde olumlu etkileri olduğunu iddia ederler. Onlara göre katılım ve müzakere, bireysel vatandaşların politika sürecine dahil edilmesine katkıda bulunur, vatandaşlık becerilerini ve sivil erdemleri teşvik eder, rasyonel kararlara yol açar, kamu muhakemesine dayanır; böylece sürecin ve sonucun meşruiyetini artırır. Dolayısıyla, katılımın demokrasinin niteliğine dair olumlu özellikleri nedeniyle günümüzde çoğu vatandaş, yönetici ve siyasetçi kamu kararlarına halkın katılımını artırmakla ilgilenmektedir ve bunu yapmak için büyük çabalar sarf etmektedir. Bununla birlikte bu çabaların etkili olmadığını ileri sürmek için önemli kanıtlar bulunmaktadır. Nitekim, zayıf planlama veya yürütme nedeniyle bazı çabaların etkisiz kaldığı görünmektedir. Ayrıca Weberyan anlayış gereğince uzmanlık ve profesyonellik üzerine kurulu olan idari sistemler, katılımcı süreçler için çok az yer bırakmaktadır. Nitekim birçok durumda katılım çoğu zaman kamu politikalarının belirleyicisi değil, kamu politikası gündemi oluşturmaya etki eden çok sayıda faktörden biri olarak kalmak durumundadır (Demirci, 2010: 28).Bu bağlamda Arnstein tarafından ileri sürülen sekiz seviyeli bir katılım tipolojisi bu karmaşık konunun analizine yardımcı olabilir.



Şekil 1. Sherry Arnstein'in Sekiz Basamaklı Vatandaş Katılımı Merdiveni

Şekil 1'de görüleceği üzere sekiz çeşit katılım, merdiven deseninde düzenlenmiştir ve her basamak nihai kararın belirlenmesinde vatandaşların gücünün derecesine tekabül eder. Buna göre merdivenin alt basamakları "manipülasyon" ve "terapidir". Bu iki basamak gerçek katılımın yerine geçmesi için tasarlanan "katılımsızlık" (non-participation) seviyelerini tanımlar. Buradaki gerçek amaç insanların plan ve programlara katılmalarını mümkün kılmak değil, iktidar sahiplerinin katılımcıları eğitmesi ve tedavi etmesidir. Ancak bu "sözde katılım" oyunu, demokratik olarak yetki dağılımının yokluğunda bile meşruiyet yaratır (Pateman, 1970: 68-69). Nitekim, yönetişim amaçları işlevseldir, çünkü 'pazarlık', 'müzakere', 'öğrenme' ve meşru işbirliği biçimlerine izin verir. Bu da dünyanın birçok yerindeki seçkinlerin halihazırda müzakereleri sürdürmeye yönelik teşviklerden neden hoşlandıklarını açıklar.

Üçüncü ve dördüncü basamaklar: "bilgilendirme" ve "danışma", "simgecilik" seviyesine doğru ilerleyerek, sesi duyulmayanların ses çıkarmasını ve seslerinin duyulmasını sağlar. Aslında iktidar sahipleri tarafından katılım hakkı vatandaşlara sunulduğunda vatandaşlar duyar ve duyulur. Ancak bu koşullar altında görüşlerinin iktidar tarafından dinleneceğinden emin olamazlar. Katılım bu seviyelerde kısıtlandığında vatandaşların statükoyu değiştirme ve statükoya karşı durma güvenceleri yoktur. Beşinci basamak "yatıştırma", basitçe daha üst düzey simgeciliktir, çünkü, güçten yoksun vatandaşlara tavsiyede bulunmaya imkan sağlarken, iktidar sahiplerine ise karar vermeye devam etme hakkı tanır. Merdivenin daha üst seviyelerinde ise karar alma gücü artan vatandaş güç seviyeleri vardır. Merdivenin altıncı basamağı "paydaşlık"tır. Burada vatandaşlar geleneksel güç sahipleriyle pazarlık yapma ve onları birbirine bağlama imkanı veren bir ortaklık kurabilirler. En üst basamaktaki

"temsil gücü" ve "vatandaş kontrolü"nde güçten yoksun vatandaşlar karar alma koltuklarının çoğunu ya da tam yönetsel gücü elde ederler.

Görüldüğü üzere sekiz basamaklı merdiven aslında bir basitleştirmedir ancak, çoğu kişinin gözden kaçırdığı vatandaş katılımının derecelerini göstermeye yardımcı olur (Arnstein, 1969: 216-217). Nitekim, yurttaşlığa tanınan farklı roller, katılımın işlevini de farklılaştırmaktadır. Katılımın farklı derecelerinden de anlaşılacağı üzere, vatandaşlarla yöneticiler arasında katılımın düzeyi ve miktarı sürekli mücadele konusu olacaktır (Roberts, 2004: 24). Nitekim, katılım konusunda yönetici elit ile halk tamamen farklı düşüncelere sahiptir. Halk açısından katılım, "kamu mal ve hizmetlerinin tüketicisi olarak kendi haklarını korumanın bir aracı, düşünceyi ifade etme hakkı ve mevcut politika belirleyicilerin sahip olduğu karar alma iktidarını topluma devretmesi olarak görülebilir. Elit açısından ise katılım, mevcut statükonun korunmasını sağlayan bir meşrulaştırma ve kamu hizmetlerini geliştirmenin bir aracı olabilir ama asla karar alma iktidarının değişiminin bir aracı değildir. Mevcut iktidar ilişkilerinde herhangi bir değişim meydana getirmediği durumda katılım sembolik bir değer üstlenmekte, yasal bir gereklilik olarak formaliteden çabucak yerine getirilmesi gereken bir uygulamaya dönüşmektedir"(Demirci, 2010: 26).Ayrıca, halkın kamu kararlarına daha fazla dahil olması gerektiğini teorik ve pratik olarak kabul etmekle birlikte, çoğu yönetici halkın katılımı konusunda kararsızdır veya en kötü ihtimalle sorunlu bulmaktadır. Dahası, bazen halkın kendisi de kendisini doğrudan etkilemeyen soyut konular üzerinde düşünmek ve tartışmak açısından isteksiz olabilir.

Peki Türkiye'deki yerel vatandaş katılımı Arnstein'in tipolojisinde hangi basamağa karşılık gelmektedir? Bu bağlamda çalışmanın bundan sonraki kısmında Türkiye'de yerel katılımın niteliği yeni katılımcı mekanizmalar hakkındaki mevzuata bakılarak değerlendirilmeye çalışılacaktır. Öncelikle Türkiye'deki yerel katılıma ilişkin yasal düzenlemelere yer verilecek, daha sonra bunlara dayalı olarak oluşturulan yerel katılımcı mekanizmaların gerçek anlamda ne derecede katılıma izin verip vermediği Arnstein'in tipolojisine göre yorumlanmaya çalışılacaktır.

TÜRKİYE'DE YEREL KATILIM: YENİ KATILIMCI MEKANİZMALAR, FAYDALAR, SORUNLAR ve AÇMAZLAR

Türkiye'de yerel yönetimlerin ve yerel katılımın önem kazanması tarihsel olarak İkinci Dünya Savaşı sonrası sürece rastlamaktadır. İkinci Dünya savaşı sonrasında yaşanan çok partili sisteme geçiş, iç göçler ve buna bağlı olarak hızlı kentleşme gibi gelişmeler sonucu farklılaşan toplumsal ihtiyaçlar karşısında yerel yönetimler önem kazanmış ve vatandaşların yönetime katılmalarını sağlayan katılımcı demokrasi kültürünün gelişmesine yol açan bir işlev üstlenmişlerdir. Buna bağlı olarak 1961 Anayasası yerel yönetimlere anayasal güvence tanımış ve yerel yönetimlerin karar organlarının halk tarafından seçileceğini kabul etmiştir. Ancak bu dönem boyunca elde edilen söz konusu kazanımlar, gerek 1971 Askeri Muhtırası gerekse de 12 Eylül 1980 askeri darbesi ile kaybedilmiştir (Göymen, 1999: 81). Nitekim 12 Eylül askeri darbesinin ardından yürürlüğe giren 1982 Anayasası merkeziyetçi yapıyı daha da güçlendirerek yerel katılım açısından 1961 Anayasası'nın gerisinde kalmıştır.

Bununla birlikte, Türkiye'de yerel seçimler dışında anayasada düzenlenmiş herhangi bir yerel katılım mekanizması yoktur. Nitekim, Türkiye'de yerel katılım ile ilgili çeşitli uygulamalar yerel yönetimlere ilişkin çeşitli kanunlar çerçevesinde düzenlenmiştir. Bu düzenlemelerin başında 5393 sayılı Belediye Kanunu gelmektedir. Şu anda yürürlükte olan 5393 sayılı Belediye Kanunu katılıma imkan veren birçok maddeye sahiptir. Bunlardan en önemlilerinden biri 13.maddedir. Nitekim, 2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Hemşehri Hukuku" başlığını taşıyan 13.maddesinde:

"Herkes ikamet ettiği beldenin hemşehrisidir. Hemşehrilerin, belediye karar ve hizmetlerine katılma, belediye faaliyetleri hakkında bilgilenme ve belediye idaresinin yardımlarından yararlanma hakları vardır. Yardımların insan onurunu zedelemeyecek koşullarda sunulması zorunludur. Belediye, hemşehriler arasında sosyal ve kültürel ilişkilerin geliştirilmesi ve kültürel değerlerin korunması

konusunda gerekli çalışmaları yapar. Bu çalışmalarda, üniversitelerin, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, sivil toplum kuruluşları ve uzman kişilerin katılımını sağlayacak önlemler alınır" (Madde 13)" ifadeleri kullanılarak katılım bir hak olarak tanımıştır.

Mevcut belediye kanununda geçen, katılımcı uygulamaya yönelik bir diğer hüküm, mahalle yönetimine değinen 9.maddede yer almaktadır. Mahalle aslında Osmanlı döneminden beri temel yönetim birimlerimiz arasında yer almaktadır. Nitekim, merkeziyetçi devlet yapısının yumuşatılması, yerel demokrasinin güçlendirilmesi için mahalle yönetiminin daha etkin hale getirilmesi literatürde pek çok akademisyen tarafından savunulmaktadır (Alada, 2008). Bu bakımdan kanunun 9.maddesine göre; "*Muhtar, mahalle sakinlerinin gönüllü katılımıyla ortak ihtiyaçları belirlemek, mahallenin yaşam kalitesini geliştirmek, belediye ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarıyla ilişkilerini yürütmek, mahalle ile ilgili konularda görüş bildirmek, diğer kurumlarla iş birliği yapmak ve kanunlarla verilen diğer görevleri yapmakla yükümlüdür*". Ayrıca aynı maddede belediyelerin kararlarında mahallenin ortak isteklerini göz önünde bulunduracağı ve hizmetlerin mahallenin ihtiyaçlarına uygun biçimde yürütülmesini sağlayacağı taahhüdünde bulunmuştur.

Aynı kanunun 24.maddesinde düzenlenen ve belediye meclisi üyeleri arasından en az üç, en fazla beş kişiden oluşan "ihtisas komisyonları" diğer bir katılımcı mekanizmadır. İhtisas komisyonlarının görev alanına giren işler bu komisyonlarda görüşüldükten sonra belediye meclisinde karara bağlanır. Kanuna göre "İhtisas komisyonları, her siyasi parti grubunun ve bağımsız üyelerin meclisteki üye sayısının meclis üye tam sayısına oranlanması suretiyle oluşturulur". "M*ahalle muhtarları, ildeki kamu kuruluşlarının amirleri ile ildeki kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, üniversiteler, sendikalar ve gündemdeki konularla ilgili sivil toplum örgütlerinin temsilcileri oy hakkı olmaksızın kendi görev ve faaliyet alanlarına giren konuların görüşüldüğü ihtisas komisyonu toplantılarına katılabilir ve görüş bildirebilirler*". Ayrıca, Belediye Meclisi Çalışma Yönetmeliği'nin 21.maddesine göre, "*imar konuları ile yıllık bütçe dışında kalan gündemdeki konular ile üyelerin teklifleri; toplantıya katılanların salt çoğunluğunun kabulü halinde komisyonlara havale edilmeksizin belediye meclisince görüşülerek karara bağlanabilir*" hükmüne yer verilmiştir. Buna göre, komisyonlar istenildiği zaman devre dışı bırakılabilmektedir. Bu bağlamda, söz konusu mekanizmalar, güçten yoksun vatandaşlar ile politikacılar arasında herhangi bir güç paylaşımına imkan vermemekte, daha çok halkı bilgilendirme, danışma amacı gütmektedir.

Kent konseylerine ilişkin 76.madde de katılımcılık açısından büyük önem arz etmektedir ve örgütlü kesimlerin katılımına imkan vermektedir. Türkiye'de Yerel Gündem 21 çalışmaları kapsamında gerçekleştirilen yönetişim çalışmalarının ürünü olan kent konseyi kavramına mevzuatta ilk olarak 2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 76.maddesinde yer verilmiştir. Bu maddeye göre: "*Kent konseyi, kent yaşamında; kent vizyonunun ve hemşehrilik bilincinin geliştirilmesi, kentin hak ve hukukunun korunması, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım ve yerinden yönetim ilkelerini hayata geçirmeye çalışır*" şeklinde ifade olunmuştur. Bu düzenlemenin ardından ise 2006 yılında Kent Konseyi Yönetmeliği çıkarılarak bu kurumlar için temel çerçeve çizilmiştir. Yine bu yönetmelikte 2009'da yapılan değişiklik sonrası konsey üyelerinin şunlardan oluştuğu görülmektedir: Mahallin en büyük mülki idare amiri veya temsilcisi, belediye başkanı veya temsilcisi, sayısı 10'u geçmemek üzere illerde valiler, ilçelerde kaymakamlar tarafından belirlenecek kamu kurum ve kuruluşlarının temsilcileri, mahalle sayısı yirmiye kadar olan belediyelerde bütün mahalle muhtarları, diğer belediyelerde belediye başkanının çağrısı üzerine toplanan mahalle muhtarlarının toplam muhtar sayısının yüzde 30'unu geçmemek ve 20'den az olmamak üzere kendi aralarından seçecekleri temsilcileri, beldede teşkilatını kurmuş olan siyasi partilerin temsilcileri, üniversitelerden ikiden fazla olmamak üzere en az bir temsilci, üniversite sayısının birden fazla olması durumunda her üniversiteden birer temsilci, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, noterlerin, baroların ve ilgili dernekler ile vakıfların temsilcileri, kent konseyince kurulan meclis ve çalışma gruplarının birer temsilcisi.

Türkiye Kent Konseyleri Birliği'nin raporuna göre Ocak 2016 itibariyle Türkiye'de yalnızca 211 adet kent konseyi bulunmaktadır. Bunların yarısı ise formalite olarak kurulmuş, işlevsiz bir durumdadır. Bu rapora göre bu yetersizliğin yanı sıra kurulmuş ve faal olarak çalışan kent konseylerinin kaynak eksikliği, kabul edilen görüşlerin belediye meclislerinde görüştürülmemesi, belediyelerin ve başkanların konseyleri tamamıyla kendilerine bağlı bir birim olarak görmeleri ve kent konseyi başkanlığının belediye başkanı veya yardımcısı tarafından yürütülmesi temel sorunlar olarak sayılmaktadır (kentkonseyleribirligi.org.tr,2017).

Vatandaş katılımı sağlamak üzere kanunlarla düzenlenen ve yukarıda bahsedilen bu uygulamalardan başka, çeşitli kanunlarca düzenlenmeyen ancak çeşitli belediyelerin uygulamaya koyduğu yeni katılımcı mekanizmalar da vardır. Bu bağlamda, vatandaş katılımını ve vatandaşların politika oluşturma süreçlerinde daha aktif rol almalarını sağlamak üzere gerçekleştirilen önemli uygulama örneklerinden biri olarak *mahalle komiteleri* görülmektedir. Mahalle komitesi konusunda çok fazla örnekle karşılaşılmamakla birlikte, Türkiye'de vatandaşların yaşadıkları yerlerde görüş, öneri ve şikayetlerine ulaşmak ve idarecilerle doğrudan temaslarını sağlamak üzere çeşitli aktiviteler düzenlenmekte, belirli günlerde bu temas gerçekleştirilmektedir. Bu yöntem belirli bir fayda ortaya koysa da mahalle komiteleri daha kurumsal ve sürekli bir katılım mekanizması oluşturmayı sağlamaktadır.

Türkiye'de mahalle komiteleri denince akla Nilüfer Belediyesi gelmektedir. 2009 yılında bu uygulamayı başlatan Nilüfer Belediyesi bünyesinde 64 adet mahalle bulunmaktadır. Muhtarın başkanlığında 2 başkan yardımcısı ve bir yazman ile Mahalle Komitesi'ni Nilüfer Kent Konseyi'nde temsil edecek üyeden oluşan komitelerde azalar, sağlık ocağı, spor kulüpleri, cami derneği gibi örgütlenmelerin temsilcileri doğal üyeler olarak görev alırken, diğer üyeler ise 2011 seçimine göre 600 kişiye 1 temsilci düşecek şekilde seçilmişlerdir. Bu seçimlerde temsilde adaleti sağlamak üzere tüm mahalle sakinleri bilgilendirilirken, komitede 1/3 kadın ve 1/3 genç kotaları uygulanmakta, kararlar 2/3 çoğunlukla alınmaktadır (nilüfer.bel.tr. 2017).

Uygulamada ise Nilüfer Belediyesi faaliyetlerinde mahalle komitelerinin rolü dikkat çekmektedir. Öncelikle stratejik plan çalışmalarında mahalle komitelerine de bilgilendirmede bulunulduğu, gerek plan hazırlanırken gerekse revizyon aşamalarında komitelerin görüşlerine ve mahallelerin önceliklerine yer verildiği vurgulanmaktadır. Mahallelere yapılacak projelerin hazırlık aşamalarında mahalle komitelerinde görüşüldüğü görülmektedir. Bütçe çalışmaları sırasında yatırımlarla ilgili koordinatör müdürlükler mahalle komiteleri ile gerekli görüşmeleri gerçekleştirmektedirler. 2015 yılında 26 mahalle komitesinden bu kapsamda 63 proje hakkında görüş alınmıştır. Bu süreçte kentsel dönüşüm ve yenileme projeleri de mahalle komiteleri yanı sıra geniş katılımlı halk toplantılarında görüşülmüştür (nilüfer.bel.tr. 2017).

Katılımcı uygulamalar açısından karşımıza çıkan bir diğer örnek ise *katılımcı bütçe* uygulamasıdır. Politika süreçleri açısından bütçe özel bir anlam ifade ettiğinden bütçenin katılımcı süreçlerle oluşturulabilmesi demokratik gelişim açısından önemli bir fırsattır. Çünkü bütçe kurumların faaliyet alanlarında hedef ve önceliklerini ortaya koyan en önemli ve temel siyasi dokümandır (Ergen, 2012:316). Bu özelliğiyle kurumların bu süreçte şeffaf olmaları ve vatandaşı da dahil etmeleri gerekliliği dikkat çekmektedir.

Bu bağlamda katılımcı bütçeleme ise katılımı, hesap verebilirliği, yönetişimi ve idarede mali saydamlığı sağlamak üzere halkın bütçenin hazırlanmasına doğrudan katılımını ve kamu harcamalarını izlemesini ifade eden yeni bir yönetim anlayışıdır. (Toksöz, 2008:17) Katılımcı bütçenin, toplumda marjinal olarak görülen veya dışlanmış grupların da seslerini duyurmalarını ve kendini çıkarlarına bağlı şekilde karar verme sürecine katılmalarına imkan vererek yönetişimin içselleştirilmesine ve geliştirilmesine katkı sağlaması hedeflenmektedir (Shah, 2007:1).

Katılımcı bütçeyi katılımcı yapan unsurlar 4 başlık altında şöyle sıralanabilir: katılım miktarını gösteren "katılımın niceliği", katılımcıların tercihlerinin bilgiye dayalı olup olmadığına odaklanan "katılımın niteliği", tercihlerin gerçekleşmesinin izlenebilirliği, sürecin yönetimi (TEPAV, 2007:3).

İlk uygulama alanını 1989'da Brezilya'nın Porto Alegre kentinde bulan katılımcı bütçe anlayışının bu ülkedeki uygulayıcıları kamu yönetimini güçlü şekilde siyasileştirmesi, sosyal alanı rakip gruplar arasında bir mücadele alanı olarak düşünmesi, yeni bir güçler dengesi kurmak amacıyla temsili demokrasiyi devirmeye çağırması gibi faaliyetleriyle bu mekanizmanın klasik demokrasilere alternatif sunan yeni bir model olduğu öne sürmektedirler (Gret ve Sintomer,2004:40). Cabannes, katılımcı bütçenin tarihsel sürecini üç aşamada ele almaktadır. Birinci aşama 1989-1997 arası dönemi ifade etmektedir ve deneme aşaması olarak adlandırılmaktadır. Bu süreç Güney Amerika'daki 3 kentteki uygulamaları içermektedir. İkinci aşamada (1997-2000) Brezilya'da 130 kentte yaygınlaşmıştır. 2000 sonrası üçüncü aşamada ise uygulama Brezilya dışındaki Güney Amerika ülkelerine ve birçok Avrupa ülkesine yayılmıştır (Cabannes, 2004:40).

Türkiye'de ise katılımcı bütçe yaklaşımı ilk olarak Yerel Yönetim Reformuna Destek Projesi kapsamında 2007 yılında başlatılmıştır (TEPAV, 2007:2). Literatürde dikkat çekeceği üzere Çanakkale Belediyesi uygulamayı proje sonrasında devam ettiren başarılı bir örnek olarak dikkat çekmektedir. Uygulama sürecini yürütmek üzere Çanakkale Belediyesi bünyesinde bir yatırım planlama komitesi oluşturulmuştur. Bu komite Belediye Meclisinin İmar Komisyonu ile Plan, Bütçe Kesin Hesap Komisyonu'nun kendi üyeleri arasından seçeceği parti gruplarından 1'er üye, meclis stratejik planlama komisyonundan bir üye, belediye başkan yardımcısı, belediye hesap işleri müdürü, belediye stratejik planlama ve yönetim birimi sorumlusu, kent konseyi yürütme kurulundan 1 üye ve mahalle muhtarlarından oluşmaktadır (TEPAV, 2007:4). Katılımcı bütçe uygulamasına işlerlik kazandırmak üzere bütçe çalışmaları, farkındalık çalışmaları ile birlikte yürütülmüştür. Hemen hemen her yıl çeşitli yarışma ve projelerle katılımcı bütçe uygulamasına ilgi canlı tutulmaya çalışılmıştır (Gürneş, 2010:130-133). Bütçe çalışmaları kapsamında mahalle toplantıları ile mahallelerin öncelikleri belirlenmekte, ihtiyaçlar bu önceliğe göre sıralanmaktadır. Önceliklendirme aşamasında mahallelinin tercihi yanı sıra sosyo-ekonomik ve teknik şartlar gibi değişkenler de devreye girmektedir (TEPAV, 2007:25-26).

Gerek mevzuatla düzenlenen, gerekse de bazı belediyeler tarafından kendi inisiyatifleriyle uygulamaya geçirilen söz konusu katılımcı uygulamalar, katılım açısından önem arz etse de, uygulamada sorunlarla karşılaşılmaktadır. Nitekim, Belediye Kanunu'nun 13. Maddesi katılımı bir hak olarak tanımlamakta, ve belediyelere yürüttüğü faaliyetler hakkında vatandaşlara bilgi verme zorunluluğu getirmektedir. Ancak uygulamada gerek katılımı sağlayacak mekanizmaların oluşturulamaması gerekse de vatandaşların ilgisizliği nedeniyle söz konusu hükümler amacına ulaşamamaktadır. Bu duruma önemli bir örnek belediyelerin imar konusunda internet sayfalarında yayınladıkları karar özetlerinde görülür. Söz konusu uygulama gereği, sadece karara konu olan ada, parsel numaraları belirtilmekte alınan kararın içeriği hakkında bilgi paylaşılmamaktadır. Bu ise paylaşılan bilginin vatandaşlarca anlaşılabilir olmasını engellemektedir. Benzer bir durum belediyelerin kararlarında mahallenin ortak isteklerini göz önünde bulunduracağını ve hizmetlerin mahallenin ihtiyaçlarına uygun biçimde yürütülmesini sağlayacağını öngören Belediye Kanunu'nun 9.maddesi için de geçerlidir. Örneğin, katılım açısından çok önemli bir alan olan imar planlamada, plan yapılmadan önce o planın etkilediği kesimin görüşünü almaya yönelik herhangi bir çaba gösterilmemektedir. Yine Belediye Kanunu'nca düzenlenen İhtisas Komisyonlarına katılım karar verme üzerine olmamakta, daha çok danışma niteliği taşımakta ve istenildiği zaman belediye meclisince devre dışı bırakılabilmektedir.

Katılımcı demokrasi açısından özellikle kent konseyinde alınan görüşlerin yerel politikalar üzerinde etkisinin sınırlılığı önemli bir sorun olarak ele alınmaktadır. Bu haliyle kent konseylerinin yalnızca danışma faaliyetini yerine getirdikleri savunulmaktadır (Demirci,2010:35). Çünkü Kent Konseyleri Yönetmeliği'nin 14.maddesi konseyde kabul edilen görüşlerin ilk meclis toplantısında gündeme alınması gerekliliği getirmekle birlikte, yukarıda da görüldüğü üzere bu madde tam olarak

uygulanmadığı vurgulanmaktadır. Ayrıca kararlar görüşüldüğü takdirde bile politikalar üzerinde herhangi bir değişikliğe neden olacaklarına dair bir bağlayıcılık söz konusu değildir. Örneğin; kendini Türkiye'nin en büyük, en aktif ve en güçlü kent konseyi olarak tanımlayan Bursa Kent Konseyi'nin (bursakentkonseyi.org.tr, 2017) Bursa Büyükşehir Belediye Meclis gündeminde oldukça az yer tutmaktadır. Gündeme son 5 yılda konseyden gelerek eklenen yalnızca 4 madde[3] bulunmaktadır (bursa.bel.tr,2017).

Ayrıca yukarıda belirtildiği üzere kent konseylerini oluşturan üyelere bakıldığında birçoğunun zaten politika süreçlerine dahil olabilecek konumda oldukları savunulabilir. (Demirci, 2010:35) Bu doğrultuda bakıldığında kent konseylerinin yeni bir güç dağılımı ortaya koymadıkları görülmektedir. 2015-2019 Stratejik Planı'na bakıldığında da Bursa Kent Konseyi'ne özel bir önem atfedilmemekle birlikte, STK'lar, yerel yöneticiler ve vatandaşlara anketler yapılarak katılımcı bir uygulama ortaya konduğu ifade edilmektedir (bursa.bel.tr, 2017).

Mahalle komitesi uygulaması ise katılım açısından başarılı görülebilecek Nilüfer Belediyesi örneği dikkat çekmekle birlikte ülke genelinde yaygınlaştığı söylenememektedir. Ayrıca yasal olarak herhangi bir bağlayıcılıkları bulunmaması da süreklilikleri açısından sorun arz eden bir durumdur.

Katılımcı bütçe çalışmalarında önceliklendirme aşamasında mahallelinin tercihinin yanı sıra sosyo-ekonomik ve teknik şartlar gibi değişkenlerin de devreye girmesiyle birlikte, önceliklendirme süreci sonrası bütçe uygulamasında katılımcıların tercihinden farklı sonuçlar ortaya çıkabilmektedir. Özellikle belediyenin altyapı çalışmaları gibi teknik zorunlulukları bu durumu ortaya koyabilmektedir (Gürneş, 2010:139). Ayrıca önceliklendirmeler temel alınsa bile katılımcı bütçe uygulamalarının yerel politika yapım süreçlerine katılım konusunda yeterince etkili olduğu söylenemeyebilir. Çünkü dünya örneklerinde de görüldüğü üzere katılımcı bütçe mekanizması ile etki edilebilen bütçe miktarı toplam bütçenin %5 ile %15'i arasında kalmaktadır (TEPAV, 2007:3).

Tüm bu eleştiriler göz önüne alındığında, Türkiye'de birçok durumda vatandaşlar çoğu zaman kamu politikalarının belirleyicisi değil, kamu politikası gündemi oluşturmaya etki eden çok sayıda faktörden biri olarak kalmak durumundadır Arnstein geliştirmiş olduğu "vatandaş katılımı merdiveni"nde bu durumu katılımdan ziyade "manipülasyon" ve "terapi" olarak değerlendirmektedir. Nitekim Arnstein'e göre katılımdan söz edebilmek için, hali hazırda siyasi ve ekonomik süreçlerden dışlanan vatandaşların geleceğe kasıtlı olarak dahil edilmesini mümkün kılan iktidarın yeniden dağıtımını içermesi gerekir. Ona göre gücü yeniden dağıtmayan katılım, güçten yoksun vatandaşlar için boş bir süreçtir (Arnstein, 1969). Söz konusu katılım, iktidar sahiplerinin her iki tarafında dikkate alındığını iddia etmelerine izin verir ancak bu gerçekte tarafların sadece bir kısmının yararlanmasını mümkün kılarak, statükoyu devam ettirir.

SONUÇ

Temsilcilerin seçimler aracılığıyla vatandaşlar adına karar vermeleri için seçildiği geleneksel yerel yönetim modeli hala birçok ülkede geçerli olan yerel yönetim modeli olmasına rağmen, son yirmi yıldır pek çok Avrupa ülkesinde vatandaşlar temsilcileri için oy vermenin ötesinde siyasete dahil olabilmektedir. Bu bağlamda, giderek idari karar alma süreçlerine halkın katılımına olan ilgi, devlete olan güvenin azalması, vatandaşların kamu görevlilerinden daha fazla hesap verebilirlik talep etmesi gibi bir dizi faktörün sonucu olarak artmaktadır. Katılımcı projeler vatandaşlara yöneticiler karşısında güç vermeyi amaçlamaktadır. Buna ek olarak, katılımcı ve müzakereci demokrasi teorileri ve sosyal sermaye teorileri, vatandaş katılımının dahil olma, sivil yetenekler ve erdemler, müzakere ve

[3]Bursa Büyükşehir Belediyesi meclis gündemine Bursa Kent Konseyi'nde görüşülerek alınan 4 madde şöyledir: 17.06.2015-Yurtdışı proje görevlendirmesi, 18.12.2014-Bursa kent logosu, 18.07.2013-Yurtdışı görevlendirme, 19.01.2012-İstanbul-Bursa-İzmir otoyolu.

meşruiyet açısından bir takım olumlu demokratik etkilere sahip olduğunu ileri sürmektedirler. Bu bağlamda bu etkileri değerlendirmek üzere yapılan çalışmalar da literatürde dikkat çekici bir noktaya gelmişlerdir. Arnstein'in katılım merdiveni de bu alanda öne çıkan çalışmalardan bir olarak görülmektedir. Arnstein, katılımı niteliğine göre değerlendirdiği sekiz basamaklı katılım merdiveninde, vatandaşlarla yöneticiler arasında herhangi bir güç paylaşımına yol açmayan katılımı "manipülasyon" ve "terapi" olarak değerlendirerek "katılımsızlık" grubuna eklemektedir. Böyle bir durumda katılım kendi başına bir değer olmaktan çıkarak, vatandaşların katılımı anlamlı bir amaç yerine araçsal bir hizmete dönüşmektedir.

Bu çalışmada temel olarak, vatandaşlarla hükümet arasındaki ilişkiyi vatandaşların bakış açısıyla ele alarak katılımın etkileri analiz edilmeye çalışılmıştır. Buna göre, Türkiye'de yerel yönetimlere ilişkin mevzuatta katılıma yer ayrılmasına rağmen, uygulamada, katılımı sağlayacak mekanizmaların oluşturulmaması nedeniyle çalışmanın bulguları, vatandaşların politika yapımına katılımının vatandaşla hükümet arasında yeni bir rol dağılımına yol açmadığını göstermektedir. Türkiye'de görülen mevcut durum ve uygulamalar Arstein'in katılım merdivenine göre değerlendirildiklerinde çoğunlukla katılımın olmadığı ilk basamakları ifade ettikleri, iyi örneklerin ise vatandaşların katılımını sembolik bir düzeyde tutan simgecilikten (tokenizm) ileri aşamaya geçemedikleri düşünülmektedir.

REFERANSLAR

- Arnstein, Sherry. R. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, *35*(4), s. 216-224.
- Aslan, Alev. (2015). Kamusal Müzakere Süreçleri ve İletişim Stratejileri: Anayasa Platformu Vatandaş Toplantıları Örneği. İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü. (Yayınlanmamış Doktora Tezi).
- Barber, B. (1984). Strong Democracy. Berkeley. *Cal.: University of California P*
- Bayramoğlu, Adalet. (2008). Osmanlı Şehrinde Mahalle. *Sümer Yayınları, İstanbul*.
- Cabannes, Y.(2004) "Participatory Budgeting: A Significant Contribution to Participatory Democracy", Environment and Urbanization, Volume 16, No 1, , pp.27-46.
- Çitçi, O. (1996). Temsil, Katilma ve Yerel Demokrasi. *Çagdas. Yerel Yönetimler Dergisi*, *6*.
- Demirci, M. (2010). Katılımcı Demokrasi Açısından Kent Konseyleri: Eleştirel Bir Değerlendirme. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, *19*(1), 21-46.
- Dryzek, J. S., & List, C. (2003). Social choice theory and deliberative democracy: a reconciliation. *British Journal of Political Science*, *33*(01), 1-28.
- Elster, J. (1998). *Deliberative democracy* (Vol. 1). Cambridge University Press.
- Ergen, Z.(2012). "Yönetimden Yönetişime Katılımcı Bütçeleme Modeli", Maliye Dergisi, Sayı 163, ss. 316-334.
- Fishkin, J.S. & Laslett, P. (Eds) (2002) Philosophy, politics & society, Political Philosophy, 10(2), Special issue, debating deliberative democracy.
- Göymen, K. (1999). Türk yerel yönetiminde katılımcılığın evrimi: merkeziyetçi bir devlette yönetişim dinamikleri. *Amme İdaresi Dergisi*, *32*(4), 67-83.
- Gret, M. Ve Sintomer, Y.(2004). Porto Alegre: Farklı Bir Demokrasi Umudu,(çev.Azer Kılıç) İthaki Yayınları, İstanbul.
- Gutmann, A., & Thompson, D. (2009). *Why deliberative democracy?*. Princeton University Press.
- Gürneş, B.(2010). Belediyelerde Harcama Önceliklerinin Belirlenmesinde Katılımcı Bütçe Uygulaması, Çanakkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.
- Habermas, Jurgen. (1975). *Legitimation Crisis Pa Txt* (Vol. 519). Beacon Press.
- Keleş, Ruşen. (1993). Kent ve Siyaset Üzerine Yazılar. IULA-EMME, İstanbul.
- Pateman, C. (1970). *Participation and democratic theory*. Cambridge University Press.

- Rae, D. W., & Daudt, H. (1976). The Ostrogorski Paradox: A Peculiarity of Compound Majority Decision. *European Journal of Political Research*, *4*(4), 391-398.
- Riker, W. H. (1982). *Liberalism Against Populism: A Confrontation Between the Theory of Democracy and The Theory of Social Choice*. Waveland Press.
- Robert, A. (1956). A Preface to Democratic Theory. The University of Chicago Press.
- Roberts, N. (2004). Public deliberation in an age of direct citizen participation. *The American review of public administration*, *34*(4), 315-353.
- Rousseau, J. J. (1960). The social contract. *Democracy: A Reader*.
- Sartori, Giovanni. (1987). The Theory of Democracy Revisited. Chatham: Chatham House Publisher.
- Schumpeter, Joseph. A. (2013). *Capitalism, Socialism and Democracy*. Routledge.
- Shah, A.(2007). Participatory Budgeting, World Bank, Washington.
- TEPAV(2007). İyi Yönetişim İçin Örnek Bir Model: Katılımcı Bütçeleme, Yönetişim Etütleri Programı, Ankara.
- Toksöz, F.(2008). İyi Yönetişim El Kitabı, TESEV Yayınları, İstanbul.
- Warren, Mark. E. (2009). Governance-Driven Democratization. *Critical Policy Studies*, *3*(1), s. 3-13.
- http://www.bursakentkonseyi.org.tr/userfiles/file/2009_2014_CALISMA_RAPORU_wb.pdf, Erişim Tarihi:02.05.2017)
- http://www.kentkonseyleri birligi.org.tr/raporlar/kent-konseyleri-sorunlar-ve-beklentiler/, Erişim Tarihi:02.05.2017
- http://www.bursa.bel.tr/dosyalar/birimek/strateji/stratejik_plan/2015-2019.pdf, Erişim Tarihi: 02.05.2017
- http://www.bursa.bel.tr/meclis-toplantilari/sayfa/102/, Erişim Tarihi:30.04.2017
- http://www.nilufer.bel.tr/icerik-24-mahalle_komiteleri, Erişim Tarihi:30.04.2017
- http://www.nilufer.bel.tr/i/pdf/4.pdf, Erişim Tarihi:01.05.2017
- http://www.nilufer.bel.tr/i/pdf/35.pdf, Erişim Tarihi:01.05.2017

YER OLUŞTURMA (PLACEMAKING) YAKLAŞIMI VE KATILIMCI BELEDİYECİLİK İLİŞKİSİ

Hayal YETKİN ŞALE[*]

ÖZET

Kentte yaşayan birey ve toplulukların kentsel yaşama ilişkin karar alma süreçlerine katılımı ve bunun boyutları son yıllarda sıkça tartışılagelen bir olgu olmuştur. Bu bağlamda, kentsel hizmetlerin sunumunda temel yerel yönetim birimi olan belediyelerin, kent sakinlerinin görüş, beklenti ve taleplerine verdiği önem demokratik anlayışın bir göstergesidir. Belediyelerin hizmet sunumunda vatandaşların katılımıyla ilgili pek çok teori ya da yaklaşım dile getirilmektedir. Yer oluşturma (placemaking) yaklaşımı da bunlardan biridir. Bu yaklaşım, vatandaşların talep ve beklentilerinin kamu kurumlarınca dikkate alınmadığı eleştirilerinin yükseldiği bir ortamda ortaya çıkmıştır. Yer oluşturma, 1960'lı yılların sonunda Jane Jacobs ve William Holly Whtye tarafından kentlerin planlanması ve tasarlanmasında sadece arabalar ve alışveriş merkezlerinin dikkate alınmasını değil; aynı zamanda kentte yaşayan birey ve toplulukların da bu süreçte bizzat rol üstlenmesini amaçlayan bir yaklaşım olarak ortaya atılmıştır. Yer oluşturma, kamusal alanların tasarlanması, planlanması ve yönetilmesi süreçlerinde insan ve toplum davranışlarına odaklanılması gerekliliğine vurgu yapmaktadır. Bu yaklaşımın merkezinde, kamusal alanların dönüştürülmesinde kentte yaşayan birey ve toplulukların, yani, kenti "kullananlar"ın istek ve beklentilerinin dikkate alınarak "daha yaşanabilir" yerler oluşturulması yatmaktadır. Yer oluşturma süreci, vatandaşlarla işbirliği içerisinde hareket ederek onları hizmetlerin pasif tüketicisi olmaktan bir adım öteye taşıyarak birer aktör, "ortak yaratıcı" yapmayı vaat etmektedir. Bu çerçevede, insanlarla paylaştıkları yerler arasındaki bağlantıyı güçlendirme taahhüdünde bulunur. Yaklaşım, birey ve toplulukların günlük alanları olan meydanlara, parklara, sokaklara, mahallelere vs. katılımcı bir perspektifle hayat vererek bu alanları "yer"e dönüştürmeyi amaçlamaktadır. Bu çalışmanın amacı, kamusal alanların şekillendirilmesinde kentte yer alan aktörlerden yerel yönetim birimlerinin (çalışmamız açısından belediye yönetimlerinin) kentte yaşayan birey ve topluluklarla işbirliği boyutunun yer oluşturma yaklaşımı çerçevesinde değerlendirilmesidir. Bu kapsamda, yer oluşturma yaklaşımının belediyelerin katılımcı kimliğinin ve rolünün güçlendirilmesinde nasıl bir rol oynayacağı çalışmanın ana sorunsalı olacaktır. Bu çerçevede çalışmada ilk olarak, yer oluşturma yaklaşımının ortaya çıkışı ve içeriğiyle ilgili temel kuramsal bilgilere yer verilecek ve ardından, katılımcı belediyecilik anlayışıyla yer oluşturma yaklaşımının ilişkisine değinilecektir. Çalışmanın diğer kısmında ise, katılımcı belediyecilik anlayışını yansıtan yer oluşturma uygulamasına dair örneklere yer yerilerek bu yaklaşımın belediyeler için uygulanabilirliği tartışması yapılarak çalışma sonlandırılacaktır.

Anahtar Kelimeler: *Yer Oluşturma, Katılım, Belediye.*

THE RELATIONSHIP BETWEEN PLACEMAKING APPROACH AND PARTICIPATORY MUNICIPALITY

ABSTRACT

The involvement of urban individuals and communities in the decision-making processes related to urban life and its dimensions have been frequently discussed in recent years. In this context, municipalities, the main local government units in the presentation of urban services, care the opinions, expectations and demands of urban residents and this is an indication of democracy. Many

[*]Araş. Gör., Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi, İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü, hayal.yetkin@gmail.com.

theories or approaches about citizens' participation are expressed in the service delivery of the municipalities. The placemaking approach is one of them. At the heart of the emergence of this approach lies the debate over the creation of a broader field of activity for citizens in an environment where public institutions are increasingly criticized because of their ignorance of citizens' demands and expectations. Placemaking was suggested by Jane Jacobs and William Holly White in 1960's as an approach not only aimed planning and design of cities for cars and shopping centers but also individuals and communities living in the city. It emphasizes the need to focus on human and community behavior in the process of designing, planning, and managing public spaces. At the center of this approach lies the creation of "more livable" places in the transformation of public spaces, taking into account the wishes and expectations of the individuals and communities living in the city, that is, the "users" of the city. The process of placemaking promises to act as a "co-creator" by acting in co-operation with citizens and taking them one step beyond being the passive consumer of services. In this framework, it is committed to strengthening the link between people and places they share. The approach aims to transform into "place" public spaces like parks, streets, neighborhoods, etc., which are daily areas of individuals and communities with a participative perspective by giving life. The aim of this study is to evaluate local government units (in terms of our study municipal administrations), as the actors in the city, cooperation with individuals and communities living in the city within the framework placemaking approach. In this context, it will be the main problem of the study that how the placemaking approach will role play in strengthening the identity and the role of the participant of municipalies. In this framework, first of all, basic theoretical knowledge about the emergence and content of the approach of placemaking will be given and then the relationship between place making approach and participatory municipality approach will be mentioned. In the other part of the study, the examples of the placemaking approach reflecting the participatory municipal approach will be mentioned and the study will be ended by discussing the applicability of the place making approach to municipalities.

***Keywords**: Placemaking, Participating, Municipality.*

GİRİŞ

Kentsel yaşama ilişkin karar alma sürecine kentte yaşayan birey ve toplulukların katılımı ve katılımın boyutları son yıllarda sıkça tartışılmaktadır. Zira kentsel hizmetlerin sunumunda temel yerel yönetim birimi olan belediyelerin, kent sakinlerinin görüş ve beklentilerine verdiği önem demokratik anlayışın bir göstergesidir.

Belediyelerin hizmet sunumunda vatandaşların rolü ile ilgili olarak pek çok teori ya da yaklaşım dile getirilmektedir. Yer oluşturma (placemaking) yaklaşımı da bunlardan biri olma niteliğini taşımaktadır. Bu yaklaşımın ortaya çıkışında, kamu kurumlarının vatandaşların talep ve beklentilerinin dikkate alınmadığı eleştirilerinin yükseldiği bir ortamın etkili olduğu söylenebilir.

Yer oluşturma, 1960'lı yılların sonunda Jane Jacobs ve William Holly Whtye tarafından kentlerin planlanması ve tasarlanmasında sadece arabalar ve alışveriş merkezlerinin değil; aynı zamanda kentte yaşayan birey ve toplulukların da bu süreçte bizzat rol üstlenmesini amaçlayan bir yaklaşım olarak ortaya atılmıştır. Yer oluşturma, kamusal alanların tasarlanması, planlanması ve yönetilmesi süreçlerinde insan ve toplum davranışlarına odaklanılması gerekliliğine vurgu yapmaktadır. Bu yaklaşımın merkezinde, kamusal alanların dönüştürülmesinde kentte yaşayan birey ve toplulukların yani kenti "kullananlar"ın istek ve beklentilerinin dikkate alınarak "daha yaşanabilir" yerler oluşturulması yatmaktadır (www.pbs.org).

Yer oluşturma süreci, vatandaşlarla işbirliği içinde hareket ederek onları yalnızca hizmetlerin pasif tüketicisi değil; aynı zamanda birer aktör, "ortak yaratıcı" yapmayı vaat etmektedir. Bu çerçevede, insanlarla paylaştıkları yerler arasındaki bağlantıyı güçlendirme taahhüdünde

bulunmaktadır. Yaklaşım, birey ve toplulukların günlük alanları olan meydanlara, parklara, sokaklara, mahallelere vs. katılımcı bir perspektifle hayat vererek bu alanları "yer"e dönüştürmeyi amaçlamaktadır (Kuru, 2015: 36).

Çalışmanın amacı, kamusal alanların şekillendirilmesinde kentte yer alan aktörlerden belediye yönetimlerinin kentte yaşayan birey ve topluluklarla işbirliğinin yer oluşturma yaklaşımı çerçevesinde değerlendirilmesidir. Bu kapsamda, yer oluşturma yaklaşımının belediyelerin katılımcı kimliğinin ve rolünün güçlendirilmesinde nasıl bir rol oynayacağı çalışmanın ana sorunsalı olacaktır.

Çalışmada ilk olarak, yer oluşturma yaklaşımının ortaya çıkışı ve içeriğiyle ilgili temel kuramsal bilgilere yer verilecek ve ardından katılımcı belediyecilik anlayışıyla yer oluşturma yaklaşımının ilişkisine değinilecektir. Çalışmanın diğer kısmında ise, katılımcı belediyecilik anlayışını yansıtan yer oluşturma uygulamasına dair örneklere yer yerilerek bu yaklaşımın belediyeler için uygulanabilirliği tartışması yapılarak çalışma sonlandırılacaktır.

1. YER OLUŞTURMA YAKLAŞIMIN ORTAYA ÇIKIŞI

Yer oluşturma yaklaşımı, 1960'lı yıllarda ortaya çıkmışsa da, ilk insan yerleşimlerinin oluşturulmaya başlanmasına kadar geri götürülebilir. Nitekim sembolik olarak bir toplumu temsil etmek üzere oluşturulan ilk insan yerleşimleriyle başladığı kimi yazarlarca öne sürülmektedir (www.citiesforpeople.ca, 2016: 3). Yaklaşımın ortaya çıkışı, sembolik olarak çok eskilere götürülebilse de bir akım ya da hareket olarak ortaya çıkışı 1960'lı yıllarda olmuştur.

Geleneksel kent planlama yaklaşımları, kentsel alanın geniş ölçekte dönüştürülmesi konusuna, kalıcı ve nihai çözümler sağladığı savıyla ayrıcalıklı bir yer vermişlerdir. Ancak bir süre sonra, bu çözümlerin çoğu zaman kentlerin dinamizmine ve hızlı dönüşümüne ayak uyduramadığı eleştirisi yükselmeye başlamıştır. Nitekim, 1933 yılında Uluslararası Çağdaş Mimarlık Kongresi (CIAM) tarafından ilan edilen Atina Tüzüğü'nde; kentlerin planlanmasında insani yöne ve günlük hayatın mekanlarına yönelik kayıtsızlık açık biçimde dile getirilmiş ve kentsel planlamaya ilişkin farklı bir vizyon geliştirilmesi gerekliliği vurgulanmıştır. Geleneksel planlama yaklaşımları, kentsel oluşumların büyük karmaşıklığını hesaba katmadıkları iddiasıyla yoğun bir eleştiriye maruz kalmışlardır (Sassano, vd., 2016: 194). 1960'lı yıllara gelindiğinde, bu tarihten başlayarak kent planlamasında geleneksel kent planlama anlayışının idealleri, amaç ve düzenlemeleri çeşitli çevrelerce sorgulanmaya başlanmış ve bu sorgulamaya yönelik çözüm önerileri üretilmiştir. Kentlerin daha karmaşık bir boyutta, kentte yaşayan insanların birlikte yaşadığı "yer" olarak ele alınması ve bu sayede insancıl yönünün ortaya çıkarılması fikri bundan böyle pek çok yazar tarafından dile getirilmeye başlanmıştır. Yer oluşturma yaklaşımı böyle bir ortamda tartışılır olmuştur.

Yer oluşturma yaklaşımı, Jane Jacobs, William H. Whyte ve Jan Gehl gibi kent düşünürleri tarafından ortaya atılmıştır. Yer oluşturma başlangıçta, kamusal gözleme dayalı olarak; sağlıklı yaşam, sosyal adalet, toplumsal kapasite geliştirme, ekonomik canlanma ve kent sakinlerine ve işçilere yönelik bir dizi konuyla ilgili endişeleri kapsamaktaydı (Silberberg vd, 2013; Schuff, 2014: 21).

Bu yaklaşım, hızlı sanayileşme ve kentsel yenileme döneminde insan merkezli kent planlamasının göz ardı edilmesine bir tepki olarak doğmuş ve 1960'lı yıllardan başlayarak kent planlamasında kök salmaya başlamıştır. Bu yaklaşımın temsilcileri modern kentin idealleriyle kentsel dokuyu "temizlemeyi" amaçlayan politika ve düzenlemelere tepki göstermişlerdir. Pek çok akademisyen kamusal alanın nasıl ve kim tarafından kullanıldığını sorgulamaya başlamıştır. Kevin Lynch 1960 yılında *The Image of The City*(Kent İmajı) adlı eserinde insan merkezli kentsel tasarımın önemi üzerine düşünmemizi sağlarken; Jane Jacobs 1961'de *The Death and Life of Great American Cities* (Büyük Amerikan Kentlerinin Ölümü ve Yaşamı) adlı kitabıyla kent sokaklarının vatandaşlarca sahiplenilmesi gerekliliğinden bahsediyordu. 1975 yılında William H. Whyte kar amacı gütmeyen bir kuruluş olan Project For Public Spaces (PBS)ile kapsamlı bir yer oluşturma yaklaşımı geliştirmeye

başlamıştır. Whyte, daha iyi kamusal mekanlar yapmak için kentte yaşayan topluluklara yardım ederek kamusal mekanlarda sosyal hayatın önemine vurgu yapmıştır. Jacobs ve Whyte, otomobil merkezli ve canlı kamusal alanlardan yoksun kent yapısının yarattığı sorunları ortaya koyarak kentte yaşayanları kamusal alanların canlanması için birer aktör olmaya davet etmişlerdir (www.pbs.org; Kuru, 2015: 39).

1970'li yıllardan itibaren güçlü bir "yer duygusu" ile birlikte canlı kamusal yerler inşa etmek ve bu süreçte topluma odaklanarak yer oluşturma fikri önem kazanmış; endüstri döneminde kentlerin yaşadığı sorunların üstesinden gelebilmek için "yer"in hem fiziksel hem de sosyo-kültürel yönlerine vurgu yapılmaya başlanmıştır (Kuru, 2015: 1). 1970'li yılların sonuna gelindiğinde yer oluşturma yaklaşımı insan merkezli kentsel tasarıma odaklanmaya başlamıştır. Nitekim Whyte o yıllarda yayınladığı *The Social Life of Small Urban Spaces* (Küçük Kentsel Mekanların Sosyal Hayatı) adlı kitabıyla kentsel tasarım ile insanların ihtiyaç ve isteklerini birbirine bağlı olarak görmüştür. Christopher Alexander ise *A Pattern Language* (Desen Dili) isimli kitabında, insan doğasının temel ihtiyaçlarına karşı olduğunu düşündüğü tepeden inmeci mimari eğilimleri ve kentsel tasarımı reddetmiştir. O yıllarda Alexander'ın topluluk merkezli tasarım vurgusu yer oluşturmanın temel kabullerinden biri duruma gelmiştir (Silberberg, vd, 2013: 6).

Yer oluşturma yaklaşımı, ilk ortaya çıktığı dönemlerde kentlerdeki kamusal mekanlarda sosyal etkileşim ve insan odaklı tasarıma odaklanırken; günümüzde kentlerin karşı karşıya kaldığı sorunların yanında, kentte yaşayan toplulukların sorunlarıyla da ilgilenmeye başlamıştır. Örneğin; obezite oranlarının yüksekliği nedeniyle kentte yaşayanların çeşitli sosyal etkinlikler aracılığıyla bisiklet sürmeye teşvik edilerek sağlıklı bir yaşamı benimsemeleri ya da kamusal alanlarda çeşitli etkinliklerle topluluklar arasında kalıcı sosyal bağlantıların kurulması hedefi gibi birtakım müdahaleler de yer oluşturma yaklaşımının kapsamına girebilmektedir (Silberberg, vd, 2013: 7).

2. YER OLUŞTURMA YAKLAŞIMININ TANIMI VE KAPSAMI

'Yer' fikri uzun zamandır planlama ve tasarım uygulamasının merkezinde bulunmaktadır. Son zamanlardaki eğilimler, topluluk dinamiklerini etkilemek ve arttırmak için yerlerin "deneyim" ve "duygularını" artıran müdahaleleri yansıtmaktadır. Yer oluşturma, uzmanların planlamada yararlandıkları önemli bir araç olmanın yanında, yerin günümüzdeki toplumsal dinamiklerini ve bu yerlerde yaşayan insanlar için ne gibi etkileri olduğunun tam olarak anlaşılması anlamında katılımcı planlama süreçlerinde önemsenmesi gereken bir yaklaşım olarak ifade edilebilir (Cilliers ve Timmermans, 2014: 413).

Yer oluşturma yaklaşımının daha iyi anlaşılabilmesi adına yer ve mekan terimlerinden bahsetmek yararlı olacaktır. Zira, yer ve mekan kavramlarının ayrı anlamlar taşıdığı ve yer oluşturma yaklaşımının bu çerçevede değerlendirilmesi gerektiği kimi yazarlarca kabul edilmektedir. Bu kapsamda mekan tanımı, doğal ve yapılı çevre olarak, coğrafî bir anlam ifade etme üzerinden yapıldığında mekanın fiziksel boyutu vurgulanmaktadır. Bu durumda mekan, içinde ve üzerinde şekillenen bireysel ve sosyal ilişkiler, kendisine yüklenen anlamlar, zaman içinde oluşan belleğin bir parçası olma özelliğiyle derinlikli ve çok katmanlı sosyal bir nitelik elde etmektedir. Mekanın bu şekilde derin anlamlar taşıması ile mekan "yer"e dönüşmektedir (Akbalık, 2014). Yer oluşturma ise, bu dönüşüm sürecinin adı olarak tanımlanmaktadır.

Mekanın yalnızca fiziksel boyutuna odaklanılmasının yarattığı sorunlar 1960'lı yıllar ile birlikte ön plana çıkmış ve "yer" kavramı, içeriği itibariyle tartışılmaya başlanmıştır (Akbalık, 2014).

Yer oluşturmayla ilgili olarak literatürde üzerinde anlaşılan tek bir tanım bulunmamakla birlikte, yer oluşturma yaklaşımı en basit ifadeyle; "Kamusal alanların oluşturulması ve dönüştürülmesinde vatandaş katılım süreçleri" olarak tanımlanabilir. Bu süreçlerin yalnızca, terk edilmiş ya da az kullanılan kamusal alanların yenilenmesini değil; aynı zamanda, katılımcı

planlamanın gerçekleştirildiği, toplumsal ilişkilerin güçlendirildiği ve vatandaşlar arasında ilişkilerin geliştirildiği süreçleri de kapsadığı belirtilmektedir (Sassano, vd., 2016: 197).

Yer oluşturma yaklaşımının bir topluluğa ait olma hissini güçlendirdiği ve böylelikle daha uyumlu bir topluluk oluşuma katkıda bulunduğu iddia edilmektedir. Bu çerçevede bu tür faaliyetlerin, vatandaşların kentsel yönetişim ve kent planlama süreçlerine daha fazla ilgi duyarak karar vericilerin ve kent yöneticilerinin kamusal alanların kalitesini iyileştirmeye çalıştıkları savunulmaktadır (Sassano, vd., 2016: 105).

Yer oluşturmayla ilgili olarak, 1975 yılında kurulan ve kar amacı gütmeyen bir kuruluş olan Project For Public Spaces (PBS), başarılı kamusal alanların dört temel nitelik taşıdığını iddia etmektedir: Sosyallik, Kullanımlar ve Etkinlikler, Erişim ve Bağlantılar, Rahatlık ve Görüntü. Bu kapsamda her bir nitelik için sorulması gereken sorular şöyle sıralanmaktadır (https://www.pps.org):

Kullanımlar ve Etkinlikler

- İnsanlar "yer"i kullanıyor mu yoksa boş mu bırakıyor?
- "Yer"i kim kullanıyor? Ne için kullanıyor?
- "Yer"de hangi etkinlikler yapılmaktadır?
- Tasarım, insanların "yer"i kullanmasıyla nasıl ilişkilendirilmektedir?

Rahatlık ve Görüntü

- "Yer" iyi bir ilk izlenim bırakıyor mu?
- "Yer"de yönetsel bir organizasyon var mı?
- Yeterli ve uygun "yer" var mı?

Erişim ve Bağlantılar

- "Yer" uzaktan kolayca görülebilir mi?
- İnsanlar kolayca "yer"i bulabilir mi?
- "Yer"e bir araçla veya yürüyerek mi erişmek mümkün?
- Yollar tüm kullanıcılar için (engelli erişim, çocuklar ve yaşlılar için) işlevsel midir?

Sosyallik

- İnsanlar "yer"i arkadaşlarıyla buluşma noktası olarak kullanıyor mu?
- İnsanlar arkadaşlarını ve yakınlarını "yer"e getiriyorlar mı?
- İnsanlar "yer"e gruplar halinde mi geliyor?

PBS, bu temel niteliklerle ilgili yukarıda sorulan sorulara verilen cevapların yer oluşturma anlayışının bir uzantısı olduğunu ifade etmektedir.

Yer oluşturmanın, topluluğun sürecin ana aktörü olduğunu iddia ederek kamusal alanların oluşturulması ve dönüştürülmesi endişesi nedeniyle hiç bitmeyen bir süreç olduğu söylenebilir. Yer oluşturma bu süreçte, nihai çıktıdan ziyade "yapma" sürecini vurgulayan ve devam eden bir gelişim içerisinde kamusal alanların oluşturulması ve dönüştürülmesi konusundaki kaygısı nedeniyle hiçbir zaman sona ermez (Kuru, 2015: 23).

Yer oluşturma sürecinde bir "yer"den beklentiler iki grupta toplanabilir: *fiziksel* ve *psikolojik*. Kullanıcıların fiziksel beklentileri temelde, pek çok durumda "rahat hissetmek" olarak açıklanabilir. Örneğin, kamusal alanın farklı gruplar için farklı ulaşım araçlarıyla erişilebilir olması (yürüyerek, bisikletle, otobüsle, metroyla, vb.); ya da engelliler, yaşlılar, çocuklar gibi kentte yaşayan dezavantajlı grupların kolaylıkla erişebileceği biçimde olması gibi. Psikolojik beklentiler ise, yeri kullanan insanlarla yer arasında bağ olması olarak ifade edilebilir. Örneğin, bir yerin emniyetli, güvenlikli

olması ya da toplumsal yani kamusal olması gibi. Bu durumda insanlar o yere ait olma hissini taşımaktadır (Gün, 2002; Aktaran:Kuru, 2015: 26).

"*Yerin anlamı*" yer oluşturma ile ilgili olarak sıkça kullanılan bir ifadedir. Fürst, yerin anlamıyla ilgili olarak üç adet yer oluşturma biçiminin bulunduğundan bahsetmektedir. İlk olarak yer oluşturma, kentsel tasarımla ilişkilendirilir. Burada yerin kalitesini ve yaşam kalitesini arttıracak tasarıma odaklanılmaktadır. İkinci olarak, mekanları tasarlama ortaklığı sürecinden bahsedilmektedir. Diğer bir yer oluşturma biçimi ise, mekan ve yer arasındaki ayrıma dayanmaktadır. Mekan, fiziksel olarak algılanırken; yer, "sosyo-kültürel ve sosyo-ekonomik işlevlerle ilgilidir" (Fürst vd, 2004: 39; Aktaran: Grabow, 2010: 17).

Yer oluşturma sürecinde herkesin bir yer oluşturucu olması mümkündür. Zira bu süreç; konut sakinleri, mülk sahipleri, ziyaretçiler, yararlanıcılar, işletmeler, belediyeler ve diğer kuruluşlar gibi çok aktörlü bir yapı görünümündedir (www.newcastle.nsw.gov.au: 6).Yer oluşturma aynı zamanda kentlerin ekonomik büyümesini teşvik etmek için tasarlanan sermaye yatırımları ile şekillenen bir süreci de kapsamaktadır (Martin, 2003; PPS, 2007; Zukin, 1995; Aktaran: Cilliers ve Timmermans, 2014: 414). Bu çerçevede, özellikle son yıllarda, yer oluşturma sürecinin vatandaşları, özel sektörü, kamu kurumlarını, kar amacı gütmeyen kuruluşları da içerecek biçimde genişlediğini ve bu aktörlerin her birinin yer oluşturma sürecinde rol almaya başladığını söyleyebiliriz (Silberberg, vd, 2013: 11).

Başarılı yer oluşturma projelerinin tepeden inmeci, kapsamlı planlama anlayışının yerine aşağıdan yukarıya ve katılımcı planlama anlayışının hakim olduğu projeler olduğu iddia edilmektedir (Silberberg, vd, 2013: 11).Yer oluşturma yaklaşımı uygulamalarından beklenen sonuçlar şöyle özetlenebilir (www.citiesforpeople.au, 2016: A3):

- Yerel ekonomik kalkınmayı katalize etmek
- Güvenli yerler yaratmak
- Kamuoyu söylemini harekete geçirmek
- Güven temelinde ilişkiler geliştirmek
- İşbirliği
- Vatandaş gururunu yükseltmek
- Otantik "yer hissi" sağlamak
- Çevresel sürdürülebilirliği teşvik etmek
- Yerel becerileri ve güveni geliştirmek
- Toplumun sağlığını ve refahını desteklemek
- Sosyal adaleti geliştirmek

Yer oluşturma tanım ve içerik itibariyle özetle şu beş kategoride incelenebilir(Schürmann, 2006; Aktaran: Krause, 2014: 19-20):

1) *Kentsel tasarımda kullanıldığı şekliyle yer oluşturma*: Bu anlamda kullanıldığında yer oluşturma, "yerin fiziksel tasarımı"na atıfta bulunmaktadır. Burada amaç, kamusal alanların kalitesini arttırmak için fiziksel bir değişiklik yapmaktır. "Topluluğun ihtiyaçları ve değerleri" bir başlangıç noktası olarak görülürken, bu kategorideki yer oluşturma motivasyonu esas olarak bir yerin cazibesini (örneğin, sakinler, ziyaretçiler ve ekonomi için) artırmaktadır (Aravot, 2002; Faistein:2000; Krause, 2014: 19). Bu kategori, yer oluşturma-kentsel tasarım temeline odaklanmaktadır. Burada bir mekanın fiziksel dönüşümünün ve dönüştürme yoluyla iyileştirme amacının önemi; daha iyi yerler, daha iyi yaşam kalitesi ve ekonomik cazibedir (Krause, 2014: 20). Bu kategoriye giren yer oluşturma örnekleri ABD'de yaygındır (Fürst, 2010: 361; www.pbs.org; Aktaran: Krause, 2014: 20).

2) *Kentsel mekanların sosyal olarak yapılandırılmış tasarımı olarak yer oluşturma*: Mekanın fiziksel tasarımına odaklanmak yerine, "yer oluşturmanın kimlik ve dayanışmanın geliştirilmesine katkıda bulunabileceğini ve dolayısıyla toplumsal olarak yapılandırıcı bir biçimde hareket edebileceğini" gösteren bir anlamı vardır (Schürmann, 2006: 12;Krause, 2014: 19). Buna göre yer oluşturma, işbirliğine veya paydaşlara dayandırılmalı ve uzun vadede hem mekan kalitesini hem de yaşam kalitesini iyileştirmeyi hedeflemektedir. Pozitif sosyal etkileri ile birlikte yer oluşturmanın işbirlikçi süreci bu kategoride odak noktasıdır (Kearns ve Forrest 2000; Lepofsky ve Fraser: 2003; Raco: 2003 ve Healey: 1997; Aktaran: Krause, 2014: 19). Bu kategorideki yer oluşturma, kimlik ve topluluk oluşturma gibi sosyal yönlere ağırlık vererek kentsel tasarımın ötesine odaklanmaktadır (Krause, 2014: 19).

3) *Kentsel yer kalitesi ve sosyal sermayeye göre yer oluşturma:* Kentsel kalite göz önüne alındığında, "çevre, yer ve yaşam kalitesi dikkate alınmalıdır" (Schürmann, 2006: 15; Aktaran: Krause, 2014: 19). Basitleştirildiğinde, çeşitlilik boyutunu da içeren yer kalitesi, beşeri sermayeyi çekecek ve olumlu ekonomik kalkınmayı sağlayacaktır. Bu nedenle yer oluşturma, sözü edilen nitelikleri güçlendiren işbirliğine dayalı bir süreçle bir bölgenin başarısına katkıda bulunur (Bærenholdt ve Aarsæther: 2002; Florida: 2002; Healey: 2002; Aktaran:Krause, 2014: 19). Burada, ekonomik sektördeki üçüncü tarafların yalnızca katılımcı olarak değil; yararlanıcılar olarak algılanması ile rollerinin genişlediği söylenebilir (Krause, 2014: 19).

4) *Ortak/Toplu kaynakların kullanımı bağlamında yer oluşturma:* Bu kategori doğanın veya doğal kaynakların kentsel büyümeyle korunmasını amaçlayan tüm yer oluşturma yaklaşımlarını kapsamaktadır (Cheng ve diğerleri: 2003; Weber:2000; Ye, vd: 2005; Aktaran: Krause, 2014: 20). Bu kategorideki yer oluşturma girişimleri, kendi kendine organize olan tabandan gelen girişimlerdir (Krause, 2014: 20).

5) *Mekanların sembolik inşa duygusu anlamında yer oluşturma:* Bir mekanın fiziksel görünümü ve bununla ilişkili anlamlar, "bir fiziksel yer için aynı anda çeşitli yorumlar bulunduğu" ile ilişkilidir (Schürmann, 2006: 20; Aktaran: Krause, 2014: 20). Bu yorum, bir mekanın simgelerine karşılık gelmektedir. Bu nedenle, ekonomik kalkınma hedefiyle yapılan yer oluşturma da "her zaman değerler, sosyal sorumluluk, anlam ve sembolik açıdan bir tartışmaya bağlıdır" (Schürmnann, 2006: 20; McCann: 2002; Richardson and Jensen: 2003; Stedman: 2002; Aktaran: Krause, 2014: 20). Burada yer oluşturma, bir mekana bağlanma veya bir mekanı benimseme süreçlerine odaklanmaktadır (Krause, 2014: 20).

3. YER OLUŞTURMA VE KATILIMCI BELEDİYECİLİK

Yer oluşturma, yerel yönetimler tarafından motive edilebilen sosyal yenilik ve kentsel gelişim aracı olarak ifade edilmektedir. Bu çerçevede, tepeden inmeci bir planlama anlayışının hakim olduğu bürokratik süreçlerin sorgulanmasını içerir. Hiyerarşik olmayan, topluluk merkezli ve demokratik nitelikli bir paradigmanın hakim kılınması iddiasını taşır (Silbergerg vd, 2013: 11).

Pek çok ülkede, temel yerel yönetim birimi olan belediyeler vatandaşlara en yakın düzeyde hizmet veren kamu kurumlarıdır. Belediye yönetimlerinde katılım mekanizmalarının güçlendirilmesi gerekliliği sıkça tartışılagelen bir olgu olmuştur. Bu çerçevede, belediye yönetimlerinin yerel halkın karar alma süreçlerine aktif katılımı ve alınan kararların yine yerel halkın katılımı ile uygulamaya konulması gerekliliği ortaya çıkmaktadır. Katılımcı süreçlerin önemi konusunda pek çok uluslararası hukuki metin de görüş birliğindedir; nitekim katılım hakkı, çeşitli metinlerde temel bir hak olarak görülmektedir. Örneğin, yerel yönetimlerle ilgili temel hukuki metinlerden biri olan Avrupa Yerel Özerklik Şartı'nda; vatandaşların kamu işlerinin sevk ve idaresine katılma hakkının demokratik ilkelerden biri olduğu belirtilerek; bu hakkın en doğrudan kullanım alanının yerel düzeyde gerçekleştiği kabul edilmiştir (Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Önsöz). Bu noktada, katılımcı

yerel yönetim anlayışı çerçevesinde ortaya çıkması muhtemel yararları şöyle sıralamak mümkündür (Akay, 2016: 4):

- Yerel yönetimlerde katılım, verilen kararların kalitesini artırabilir. Farklı kesimlerin süreçte rol oynaması ile çözümler ortaklaşa üretilebilir ve yenilikçi yaklaşımların desteklenmesi mümkün olabilir.
- Toplumsal çatışmaların çözümü noktasında birtakım mekanizmaların devreye girmesine yardımcı olarak uzlaşma kültürünü sağlayabilir. Bu şekilde, alınacak kararların ortak iradeyi temsil etme potansiyeli olduğu için güçlü kamuoyu desteği ile kararlar daha kolay uygulanabilir.
- Katılım topluluklar arasındaki iletişimi güçlendirmede ve bir arada yaşama duygusunu yaratmada önemli rol oynamaktadır. Böylelikle, yerel halkın ortak sorunların varlığından haberdar olmasına ve fraklı grupların birbirini anlamasına yardımcı olabilir.
- Katılım şeffaf, hesap verilebilir ve meşru karar alma süreçlerini destekler. Kararların "yurttaş adına alındığı" anlayıştan "kararların ortaklaşa alındığı" bir anlayışa geçişi mümkün kılar.
- Katılım toplumsal sermayenin gelişmesine imkan sağlar. Kamu yöneticileri ile yurttaşların karşılıklı güvenlerinin artması yoluyla demokratikleşmeye katkı sağlar.

Katılım hakkının bu denli önemli olduğu bir ortamda, temel yerel yönetim birimi olan belediyelerin yer oluşturma yaklaşımı ile ilişkilendirilmesi de son derece doğal görülmelidir. Nitekim, belediye yönetimleri yer oluşturma yaklaşımının uygulayıcıları arasında yer almaktadır. Bu süreçte yer oluşturmanın, topluluk bağlarını güçlendirirken, topluluğun ve yerel yönetimlerin yerin yararına olacak projeler üzerinde ortak hareket etmesini içerdiği belirtilmektedir. Yani bu süreç, topluluk ile uzmanların bilgi ve becerilerinin birleştirilmesini içermektedir. Bu çerçevede gerçekleştirilen her ölçekteki yer oluşturma süreci, topluluğun ilk andan itibaren bu sürece dahil edilmesi ve topluluk üyelerinin, işletmelerin, kar amacı gütmeyen kuruluşların ve yerel yönetimlerin aktif ortaklar olmasını kapsamaktadır. Yerel yönetimlerin sürecin başından itibaren yerel toplulukla iletişim kurma noktasında önemli bir işlevi olduğu söylenebilir. (www.newcastle.nsw.gov.au, 2012: 5). Bu çerçevede çalışmamızın konusuyla ilgili olarak, katılımcı belediye anlayışını yer oluşturma yaklaşımı ile ilişkilendirdiğimizde, daha çok kent planlaması ve kentsel tasarımda katılım boyutunun ön plana çıktığını söyleyebiliriz. Kent yönetimlerinden sorumlu olan belediye yönetimleri, kent planlaması ve kentsel tasarımda katılımcı yöntemleri kullanarak yer oluşturma sürecine katkıda bulunabilmektedir.

3.1. Katılımcı Belediyecilik Anlayışını Yansıtan Yer Oluşturma Uygulamaları

Yer oluşturma uygulamalarında paydaşlar arasında yer alan belediyeler genellikle iki role sahip olmaktadır. Uygulamalarda belediyelerin kimi zaman yer oluşturma uygulamasını bizzat başlatan aktör olduğu; kimi zaman da diğer paydaşlar tarafından başlatılan yer oluşturma uygulamalarına destek verdiği görülmektedir.

Çalışmanın ilerleyen kısmında değinilen uygulama örneklerinde de görüleceği üzere, belediyeler yer oluşturma uygulamalarında sürecin bizzat tetikleyicisi olmakta ve uygulamayı başlatarak diğer paydaşlarla süreci yönetmektedir. Belediye öncülüğünde başlatılan uygulamalarda kimi zaman belediyeler yerel ekonomik kalkınmayı teşvik etmek üzere kamusal alanda yer oluşturma uygulaması başlatabilmekte; kimi zaman da bir parkın geliştirilmesiyle ilgili topluluk tabanında talep edilen girişimlere resmi destek sağlayarak bu girişimlerin başarıya ulaşmasında öncü rol üstlenmektedir.

Yer oluşturma uygulamalarında belediyelerin süreci başlatmasının yanında, diğer paydaşlar tarafından başlatılan girişimlere destek verdiği de görülmektedir. Bu uygulamalarda yerel topluluklar tarafından başlatılan girişimlere belediyeler kimi zaman teknik açıdan, kimi zaman mali açıdan destek sağlamaktadır. Örneğin, görme engelli bahçıvanlara yönelik erişilebilir bahçeler yapmak isteyen yerel topluluk girişimlerine belediye uzmanlık desteği sağlayarak süreçte rol alan bir paydaş olabilmektedir.

Belediyelerin yer oluşturma uygulamalarında üstlendikleri rollerin daha iyi anlaşılabilmesi bakımından, çalışmanın ilerleyen kısmında belediyelerin paydaşlar arasında yer aldığı bir kaç örnek uygulamaya değinilecektir. Uygulama örnekleri, belediyelerin yer oluşturma sürecinde üstlendikleri rolleri anlamada yararlı olabilecekleri düşünülerek ve katılımcı belediyecilik anlayışını yansıttıkları için seçilmiştir. Çalışma kapsamında yapılan araştırmada pek çok belediyenin yer oluşturma yaklaşımını benimseyerek katılımcı anlayışla çeşitli projeler gerçekleştirdiği görülmüştür. Ancak çalışmanın sınırlılıkları nedeniyle, dördü yurtdışı biri de Türkiye'de gerçekleştirilen beş uygulama örneğine yer verilmesi yeterli görülmüştür.

3.1.1. Surf Parade Örneği

Avustralya'nın Goldcoast kentinde, belediye tarafından büyük sermayeyi çekmek için kamusal alanlarda değişiklik içeren çeşitli yer oluşturma projeleri yapılmaktadır. Belediye bu projelerde kamusal alanlarda şu değişiklikleri gerçekleştirmeyi hedeflemektedir(www.goldcoast.qld.goc.au):

- Yürünebilirlik (yaya trafiği için alan yaratma)
- Erişilebilirlik (kolayca erişilebilir mekanlar yaratma)
- Görüş ve manzaralar (net görüş hatları sağlama)
- Görsellik (yürümek, alışveriş yapma, yemek yeme ve rahatlamak için cazip yerler yaratma)
- Kaldırım kenarı tahsisi (yemek yeme yerleri ve oturma alanları için genişletme)
- Peyzaj ve sulama (yeşil alanları arttırma)
- Kamusal sanat (sanat eserleri tasarlama ve oluşturma)
- Sokak mobilyaları (barınaklar, bisiklet rafları... yapma)
- Park etme (trafik akışını ve park yeri sağlama)
- Aydınlatma (özellikle sokakları aydınlatma)
- Güvenlik (iyileştirmelerin gelecekteki tüm kullanıcılara güvenli bir ortam sağlaması).

Yukarıda belirtilen hedefler çerçevesinde Surf Parade projesiyle sokağın ve iş merkezlerinin ticari faaliyetlerinin artırılması için belediye öncülüğünde; kamu güvenliğini artırmak, kaldırım kenarlarına ayrılan yerleri arttırmak, yaya konforunu artırmak, büyük etkinliklerin yapılabilmesi için esnek alanlar geliştirmek, yayalar için erişim ve hareketliliği artırmak, toplu taşıma yollarını ve tesislerini değerlendirmek ve geliştirmek, gelişmiş kamusal alanlara erişimi sağlamak için park düzenini değiştirmek, aydınlatma koşullarını iyileştirmek, bisiklet koşullarını iyileştirmek, yeşil alanları artırmak, yeni sokak mobilyaları sağlamak gibi birtakım hedefler belirlenmiştir (www.goldcoast.qld.goc.au).

Proje, 2016 ve 2017 yıllarını kapsamaktadır. Proje kapsamında, birtakım paydaşlarla görüşmeler gerçekleştirilmiştir. Bu çerçevede, projeyle ilgili taslak Master Plan 2015 yılında ilk topluluk katılımı ile kamuoyuna duyurulmuştur. Halka açık şekilde gerçekleştirilen bir sunum, Master Planın belediyenin resmi sitesinde ilan edilmesi ve çeşitli geri bildirim anketleri ile paydaşların görüşlerinin alınması hedeflenmiştir. Bu süreçte, belediye personelinden oluşan (belediye meclis üyeleri arasından) bir iç çalışma grubu da projeye dahil edilmiştir. Topluluk katılım süreçleri neticesinde projeye ilişkin birtakım öneriler getirilmiştir. Proje halihazırda devam etmektedir (www.goldcoast.qld.goc.au). Bu projede kentteki fiziksel düzenlemelerle ilgili olarak kentte yaşayanların görüş, talep ve beklentilerini iletilebildikleri mekanizmaların oldukça aktif olduğu söylenebilir. Nitekim kentteki paydaşların katılımı neticesinde projeyle ilgili öneriler dikkate alınarak gerekli düzenlemeler yapılmakta ve proje bu öneriler doğrultusunda şekillendirilmektedir.

3.1.2. Victoria Parkı Örneği

İskoçya'nın Glasgow kentinde bulunan Victoria Parkı ile ilgili yer oluşturma projesi belediyenin önderliğinde gerçekleştirilmektedir. Victoria Parkı Glasgow'da en çok ziyaret edilen

parklardan biri olması nedeniyle, oldukça popüler bir parktır. İçerisinde bir adet arboretum, gölet, çocuk oyun alanları, tenis kortları, bisiklet yolu ve müzeyi barındıran ve yerel topluluklar tarafından çeşitli etkinliklerin yapıldığı bir cazibe merkezidir. Son yıllarda, yerel toplulukların kent ölçeğinde parkların ve açık alanların yönetiminde daha fazla katılım amaçlarını dile getirmeleriyle birlikte, parkın geliştirilmesi adında topluluk temelli birtakım girişimler başlatılmıştır. Bu süreçte, Glasgow Belediyesi tarafından Victoria Parkı ile ilgili olarak parkın kullanıcıları ile bir dizi görüşme yapılmış ve bir yer oluşturma girişiminin başlatılması kararlaştırılmıştır. Projeye başlanmadan önce parkın çevresindeki paydaşlar ve topluluk temsilcileri ile birlikte hareket etmek için birtakım ön görüşmeler yapılmıştır. Bu ön görüşmeler neticesinde;

- Paydaşların projeye ilişkin algısını yer oluşturma öncesinde tespit etmek,
- İlk adımların atılacağı topluluk etkinliği (28 Kasım 2016 tarihinde gerçekleştirildi),
- Karma topluluk grubu ve tematik konularla ilgili beş çalıştay düzenlemek,
- Vizyonu belirlemek ve Eylem Planı'na katılmak için topluluk etkinliği düzenlemek (2017 Ocak ayında gerçekleştirildi)
- Bir Eylem Planı hazırlamak (2017 Şubat ayında gerçekleştirildi) gibi kararlar alınmıştır (www.goldcoast.qld.goc.au).

Proje kapsamında topluluk gruplarıyla dört ay süren bir dizi atölye çalışması gerçekleştirilmiştir. Yapılan her bir atölye çalışmasına ortalama kırktan fazla birey ve on yedi organizasyon katılmıştır. Bu görüşmeler neticesinde yer oluşturma uygulamasının gerçekleştirilebilmesi için birtakım engellerin varlığı tespit edilmiş ve bunların ortadan kaldırılması gerektiği sonucuna varılmıştır. Örneğin; paydaşlar arasında zayıf iletişim ve işbirliği, etkinliklerin koordinasyonunda ortaya çıkan sorunlar, parçalanmış ve izole edilmiş kalkınma girişimleri gibi engellerin olduğu ve bunların çözümü noktasında da adımlar atılması gerektiği ifade edilmiştir(www.goldcoast.qld.goc.au).

Yer oluşturma uygulaması ile elde edilen bulgular çerçevesinde, altı aylık bir Eylem Planı ve on yıllık Kalkınma Planının (2017-2027 yıllarını kapsayan) hazırlanmasının gerekliliği olduğu anlaşılmıştır. Hazırlanan Eylem Planında yer oluşturma uygulamasında öncelikle ortaklık süreçlerine vurgu yapılmıştır (www.goldcoast.qld.goc.au).

Bu süreçte, belediye ile yerel paydaşlar arasındaki ilişkileri geliştirmek üzere yaygın bir destek verilmiştir. Belediyenin de içinde bulunduğu on organizasyon projeye desteklerini beyan etmişlerdir (www.goldcoast.qld.goc.au). Halihazırda devam eden proje, topluluk katılımı anlayışı çerçevesinde hem hazırlık aşamasında hem de ilk uygulama aşamasında çok sayıda paydaşın katıldığı bir yapıyı içinde barındırmaktadır.

3.1.3. Woolshed Örneği

İngiltere'nin Newcastle kentinde susuz kalan bir kamusal alana su kaynağı sağlayabilmek için topluluk katılımcılarına, kar amacı gütmeyen bir kuruluş olan "*Make Your Place*" organizasyonu bin dolarlık bir hibe vermeyi kabul etmiştir. Bu süreçte gönüllü bahçıvanlar, kontrollü ve verimli sulama sistemi tasarlamak için Newcastle Belediyesinin açmış olduğu bahçıvanlık kursları ile eğitilmişlerdir. Proje sonunda elde edilen sonuçlar Newcastle Belediyesi tarafından şöyle belirtilmektedir (www.newcastle.nsw.gov.au: 16):

- yeşil alanlar artmıştır,
- kamusal alanın bakımı ve yeniden etkinleştirilmesi sağlanmıştır,
- topluluk ve belediye arasında daha güçlü bağlantılar kurulmuştur,
- topluluk ve belediye kursları arasında öğrenme ve iletişim fırsatı artmıştır.

Görüldüğü üzere bu proje, bir sivil toplum kuruluşu tarafından başlatılan ve ardından resmi bir kurum olan belediyenin de destek sağladığı bir projedir. Belediye yayınladığı bildiride, bu projeye verdiği desteğin bizzat katılımcı boyutuna dikkat çekerek katılımcılık mekanizmasının önemine vurgu yapmıştır. Bu örnekte, belediyenin görev ve yetki alanına giren bir konuda kentteki sivil toplum kuruluşları ve bireylere müdahale imkanı verildiği görülmektedir. Belediyenin kentsel kamusal alanların bakımı ve düzenlenmesi konusundaki görev ve yetkisi, kentteki diğer paydaşlarca paylaşılmaktadır. Bu süreçte, paydaşların görüş, istek ve beklentilerinin dikkate alındığı ve bizzat paydaşların da rol üstlendiği görülmektedir.

3.1.4. Sandhills Topluluk Bahçesi Örneği

İngiltere'nin Newcastle kentinde 2010 yılında gerçekleştirilen yer oluşturma uygulaması kapsamında, Sandhills'te kurulan Topluluk Bahçesi organizasyonu görme engelli bahçıvanlar için erişilebilir bahçeler oluşturulması amacıyla kar amacı gütmeyen bir kuruluş olan "*Make Your Place*"den hibe almıştır. Uygulamanın ortakları arasında Newcastle Belediyesi de bulunmaktadır. Verilen hibeyle Topluluk Bahçesi görme engelli bahçıvanlar için erişilebilir topluluk bahçeleri oluşturulmuştur (www.newcastle.nsw.gov.au: 20). Bu örnekte ise, kentsel kamusal bir alanın tasarlanmasında çeşitli aktörlerin üstlendiği katılımcı rolü görmekteyiz. Kamusal alanların tasarlanmasında bu alanları kullananların istek ve beklentilerine uygun biçimde düzenlemeler yapılmasının yanında, bu alanları kullananların tasarım sürecine katılımı da son derece önemlidir. Nitekim yer oluşturma yaklaşımı, kentte yaşayanlar arasındaki topluluk bağlarının güçlenmesini, topluluğun ve yerel yönetimlerin yerin yararına olacak projeler üzerinde ortak hareket etmesini amaçlamaktadır. Bu projenin de bu amaca uygun olduğunu söyleyebiliriz.

3.1.5. Can Yücel Parkı Örneği

Çankaya Belediyesi, kentsel atıl bir alanın kullanımına ilişkin olarak yaptığı referandum sonrasında bu alanın semt sakinleri tarafından park ve sosyal donatı alanı olarak kullanılması talebi neticesinde 2016 yılında Can Yücel Parkını açmıştır. Park, set sakinlerinin talepleri doğrultusunda etap etap projelendirilmiş ve parkın ismi de semt sakinleri tarafından verilmiştir. Parkın içerisinde, kütüphane, çocuk oyun alanları, mini futbol sahası, zemin satrancı, voleybol sahası, amfi tiyatro bulunmaktadır (www.cankayabel.tr). Görüldüğü üzere, projenin ilk aşamasından itibaren katılımcı bir anlayış benimsenmiştir. Kentsel kamusal alan tasarlanırken, her aşamada kullanıcıların talep ve beklentilerine önem verilmiş ve proje bu talep ve beklentiler neticesinde şekillendirilmiştir.

SONUÇ VE GENEL DEĞERLENDİRME

Kamusal alanların inşası ve etkinleştirilmesi süreçlerinde paydaşların rolünün yeniden gözden geçirilerek toplumsal ilişkilerin geliştirilmesi ve bu süreçle ilgili olarak, kentsel planlama ve tasarıma ilişkin katılımcı yaklaşımların benimsenmesi gerektiği yönündeki anlayış, gitgide önem kazanmaktadır. Kentte yaşayanların kamusal alanları gerçekten kendilerine ait hissetmeleri, kentlerin "yaşanabilir" kılınması açısından son derece önemlidir. Bu kapsamda, katılımcı planlama anlayışı ile bir kamusal alanın planlanması ve tasarlanması, bu aidiyetin oluşturulmasında son derece önemli bir rol oynamaktadır.

1960'lardan itibaren, kentin kamusal mekanlarına yönelik ilgi artışıyla birlikte kent planlaması ve kentsel tasarım süreçleri de sorgulanmaya başlanmıştır. Kentsel planlama kurumlarının bir parçası olarak, plancıların kentsel mekanın düzenlenmesinde yeterli çözümleri sunmada zorluk yaşamaya başlamaları ile yeni planlama paradigmaları mekansal planlama ve kentsel tasarımın gündemine girmiştir. 1960'larda kent bilimcilerin modern planlama paradigmalarını sorgulamaya başlamalarıyla birlikte hiyerarşik, işlevsel, planlanmış modernist şehir yaklaşımının alternatifleri araştırılmaya başlanmış böylece planlama teorisi ve pratiği açısından yeni paradigmalar gündeme gelmiştir (Silva, 2016: 1). Yer oluşturma yaklaşımı da bu süreçte ortaya çıkan yaklaşımlardan biri olmuştur.

Kamusal alanların yeniden etkinleştirilmesi, kentte yaşayan toplulukların bu süreçte güçlendirilmesi ve planlama ve tasarım alanlarında bu toplulukların da söz sahibi olmasını sağlamak kent yönetimlerinden sorumlu olan belediyelerin politika geliştirirken mutlaka göz önünde bulundurması gereken bir durumdur. Yer oluşturma faaliyetlerine katılımla birlikte, toplumsal faydanın ve kamusal alanın kalitesinin artacağı beklenmektedir. Bu noktada, kent yönetiminden sorumlu belediyeler bu beklentilerin gerçekleşmesi için yer oluşturma sürecine önem vermelidir.

Türkiye açısından bir değerlendirme yapılacak olursa, Türkiye planlama pratiğinin, bürokratik ve yukarıdan aşağıya doğru işleyen kapsamlı planlama kuramına dayandığı ifade edilebilir. Türkiye'de özellikle kentsel planlama açısından katılımcılık boyutunun sınırlı düzeyde kaldığı söylenebilir (Şen Beyazlı ve Aydemir, 2008: 49). Ersoy, ülkemizde kent planlamasının, merkezi yönetim tarafından istenen, yönlendirilen ve yapılan bir uğraş olageldiğini belirtmektedir. Bu kapsamda, yukarıdan aşağıya mekansal planlamalar ve tepeden inmeci bir mantığın hakim olduğunu ifade etmektedir. Ona göre, yerel ve doğrudan sahiplilikle bağlantılı olarak yukarıdan aşağıya değil, aşağıdan yukarıya planlama gerekir (Ersoy, 2012: 53-54).

Türkiye'de katılımcı belediyecilik anlayışına bakıldığında, yukarıda ifade edilen anlayışın bir sonucu olarak, belediye yönetimlerinin daha çok yerel halkın talep ve beklentilerine başvurma ve görüş alma ile sınırlı bir katılımcılık anlayışına sahip olduğu görülmektedir. Ülkemizde katılımcı belediyecilik uygulamalarında, belediye yönetimleri genellikle katılımı, belediye hizmetlerinden yerel halkın duyduğu memnuniyetle bağdaştırmaktadır. Bu noktada, katılım anlayışını halkın talep ve beklentilerinin iletilmesi fırsatı olarak yorumlamaktadırlar. Bu çerçevede vatandaşlarla yüz yüze görüşme, belediye hizmetlerinden beklentilerinin anlaşılması bakımından önemli bir yöntem olarak görülmektedir. Yer oluşturma yaklaşımı çerçevesinden bakıldığında ise, bunun çok daha ötesinde bir katılım anlayışının var olması gerektiğini düşünmekteyiz. Nitekim yer oluşturma yaklaşımı ile ilgili örneklerin aktarıldığı bölümde de ifade edildiği üzere, bu yaklaşımın benimsediği katılım mekanizmaları çok daha güçlü bir yapı arz etmektedir.

KAYNAKÇA

Akay, Hale (2016), "Yerel Yönetimlerde Katılımcı Mekanizmalar ve Süreçler", Türkiye Avrupa Vakfı Yayınları, İstanbul

Akbalık, Esra (2015), "Çok Boyutlu Bir Temsil Aracı Olarak Mekan/Yer", Altüst Dergisi, Sayı: 14.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı (1985), http://www.tbb.gov.tr/mevzuat/kanunlar/Avrupa_Yerel_Yonetimler_ozerklik_Sarti.pdf(11.02.2017)

Cilliers, Elizelle J.- Timmermans, Wim (2014), "The Importance Of Creative Participatory Planning In The Public Place-making Process", Environment And Planning B: Planning And Design, Vol: 41, pp. 413-429.

Ersoy, Melih (2012), "Planlama Kuramına Giriş", Kentsel Planlama Kuramları içinde, Der: Melih Ersoy, İmge Yayınevi, Ankara.

Grabow, Steve (2010), "Principles Of Community Placemaking In Practice", http://jefferson.uwex.edu/files/2010/09/Placemaking-Document-2015-Principles-and-Practice-of-Community-Placemaking.pdf(12.02.2017)

Hou, Jeffrey- Rios, Michael (2003), "Community-Driven Place Making The Social Practice of Participatory Design in the Making of Union Point Park", Journal Of Architectural Education, Vol: 57, Issue: 1, p. 19-27.

Kuru, Ömür Damla (2015), "Place-making: Examination Of Practices In Turkey, A Thesis Submitted to The Graduate School of Engineering and Sciences of Izmir Institute of Technology in Partial Fulfillment of the Requirements for the Degree of Master Of Science in Urban Design , http://openaccess.iyte.edu.tr:8080/handle/11147/4562?show=full (12.02.2017)

Krause, Renate, (2014), "Placemaking In The RhineMain RegionalPark", Master's Program in European Spatial Planning and Regional Development, Department of Spatial Planning Blekinge Institute of Technology, http://www.diva-portal.se/smash/get/diva2:832027/FULLTEXT01.pdf (11.02.2017)

Merod, Megan R. (2015), "Planning For Places In Between", https://learningstore.uwex.edu/Assets/pdfs/G4083.pdf, 10.02.2017) https://open.library.ubc.ca/cIRcle/collections/graduateresearch/310/items/1.0342691, 10.02.2017).

Sasssano, Gerardo, vd. (2016), "Involving Citizens In The Reuse And Regenariton Of Urban Peripheral Spaces", Local Government And Urban Governance In Europe, Silla, Carlos Nunes- Jan Bucek (Ed.), Springer.

Schuuf, Sophia (2014), "Making Urban Places A Social Innovation Transition Through Placemaking In Lund", Sweden, Master Thesis Series in Environmental Studies and Sustainability Science, No: 2014:032,http://lup.lub.lu.se/luur/download?func=downloadFile&recordOId=4461975&fileOId=4461979 (12.02.2017)

Strydom, Wessel-Puren, Karen (2013), "A Participatory Aapproach To Public Space Design As Informative For Place-making", Civil Engineering, Urban Planning And Architecture, http://yadda.icm.edu.pl/baztech/element/bwmeta1.element.baztech-f5c9bd71-143e-44c7-ba66-9382bd228de7, 11.02.2017)

Roe, Per Gumer (2014), "Analsing Place And Place-making: Urbanization In suburban Oslo", International Journal Of Urban And Regional Research, Vol: 38, İssue: 2, p. 498-515.

Silberberg, Susan, vd. (2013), "Places In The Making: How Placemaking Builds Places And Communities", MIT Department Of Urban Studies And Planning, https://dusp.mit.edu/sites/dusp.mit.edu/files/attachments/project/mit-dusp-places-in-the-making.pdf, 11.02.2017)

Silva, Paulo (2016), "Tactical Urbanism: Towards An Evolutionary Cities' Approach?", Environment and Planning B: Planning and Design, 0(0), pp. 1-12.

Şen Beyazlı, Dilek - Aydemir, Şinasi (2008), "Kentlilik Bilinci ve Mekan: Trabzon Kenti Örneği", Planlama Dergisi, s. 49-60.

(http://www.tbb.gov.tr/mevzuat/kanunlar/Avrupa_Yerel_Yonetimler_ozerklik_Sarti.pdf, 12.02.2017)

(http://www.goldcoast.qld.gov.au/planning-and-building/place-making-projects-28326.html, 12.02.2017)

(http://www.goldcoast.qld.gov.au/documents/ps/surf-parade-revitalisation-plans.pdf, 12.02.2017)

(https://www.glasgow.gov.uk/index.aspx?articleid=20509, 11.02.2017)

(http://citiesforpeople.ca/wp-content/uploads/2016/03/CanadianPlacemaking2016.pdf, 12.02.2017)

(http://www.cankaya.bel.tr/pages/5688/CAN-YUCEL-PARKI/, 11.02.2017)

(http://www.pps.org/reference/lighter-quicker-cheaper/, 11.02.207).

(https://www.newcastle.nsw.gov.au/Newcastle/media/Documents/Community/Place-Making-Toolkit.pdf, 11.02.2017)

BİR İYİ YÖNETİŞİM UYGULAMASI OLARAK STEP PROJESİ ÜZERİNE BİR DEĞERLENDİRME: PİLOT ŞEHİR HATAY

H. İbrahim ÇELEBİ[1]

ÖZET

Açılımı "Gençlerin Çevre Sorunlarına Toplumsal ve Politik Katılım Platformu" olan STEP Projesi, Avrupa Birliği Çevre Programlarının devamı niteliğinde Ar-Ge ve innovasyon projelerinin desteklendiği bir AB programı olan HORİZON2020 destekli bir projedir. Projeyi dünyada uygulayan pilot şehirler arasında Türkiye'yi temsilen yer alan tek şehir Hatay'dır.

Gerek dilbilimsel açıdan gerekse ideolojik açıdan bilim ve siyaset camiasının önemli tartışma kavramlarından biri olan yönetişim anlayışının bir türü olarak değerlendirebileceğimiz iyi yönetişim, saydamlık, hesap verebilirlik, katılımcılık, hukuka bağlılık gibi çoğaltabileceğimiz demokratik ilkeleri kendisine esas edinen bir anlayıştır. İyi yönetişim, giderek kamu yönetiminde özellikle yerel yönetimlerde kente dair yaşanılan birçok problemin çözümünde veya ortaya koyulacak üretim politikalarının uygulamasında başvurulan bir yönetim anlayışı olarak karşımıza çıkmaktadır.

Etkili bir iyi yönetişim uygulaması olarak değerlendirebileceğimiz STEP projesi, "Gençlik Kent Yönetimine Katılıyor, Birlikte Karar Veriyor!" sloganı ile gençlerin öncelikli olarak çevre sorun ve önerilerine ilişkin karar verme süreçlerine aktif katılımını hedef edinmektedir. Ayrıca gençlerin yerelde karar verme süreçlerine aktif katılımını arttırmak için katılım ve motivasyonu, yani kent yönetimine dair duyarlılığı içselleştirici stratejiler geliştirmek projenin ana hedefleri kapsamındadır.

Küreselleşme süreci ile toplum bilgiyi odağına alan bir dönüşüm sürecine hızlı bir şekilde girmeye başlamıştır. Giderek artan yeni teknolojik gelişmeler, bilgisayar ve internet ağı odaklı sibernetik yönetim anlayışını yaygınlaştırmıştır. STEP Projesi de bu gelişmelerin farkında olarak ve gelişmeleri fırsata dönüştürme amacıyla bir e-katılımcılık platformu üzerinden geliştirilen sosyal nitelikli bir sibernetik yönetişim anlayışıdır diyebiliriz.

Anahtar Kelimeler: *Yönetişim, İyi Yönetişim, STEP, Kent Yönetimi, Hatay*

AN ASSESSMENT OF THE STEP PROJECT AS A GOOD GOVERNANCE PRACTICE: PILOT CITY HATAY

ABSTRACT

The STEP Project, " Social and Political Participation Platform for Young People's Environmental Problems ", It is a project supported by HORIZON2020, an EU program supported by R & D and innovation projects, which is the continuation of European Union Environmental Programs. Among the pilot cities that implement the project in the world, Hatay is the only city that represents Turkey.

In terms of linguistics, ideology is a good governance which we can consider as a kind of governance which is one of the important discussion concepts of science and politics. Transparency,

[1]Öğr.Gör. Mustafa Kemal Üniversitesi, Kırıkhan Meslek Yüksekokulu, hicelebi@mku.edu.tr

accountability, participation, adherence to law, etc., democratic principles that we can duplicate as an understanding. Good Governance is increasingly confronted as a management mentality that is applied in the solution of many problems in the public administration, especially the local governments in the city, or in the application of the production policies to be put forth.

The STEP project, which we can consider as an effective governance practice, aims to actively participate in the decision-making process of the youth's environmental problems and proposals primarily with the slogan 'Join Youth City Management and Decide Together'! It is also within the main objectives of the project to develop participation and motivation to increase active participation in youth decision-making processes in local decision-making processes, that is, to develop strategies to internalize sensitivity to urban management

With the process of globalization, the society has begun to enter the process of transformation that takes center of knowledge quickly. Increasingly new technological developments have widened the understanding of cybernetic management with a focus on computer and internet network. The STEP Project is a social-oriented understanding of cybernetic governance that is developed through awareness of these developments and through an e-participation platform with the aim of transforming developments into flirting.

Keywords: *Governance, Good Governance, STEP, City Management, HATAY*

GİRİŞ

Kamunun yönetimine ilişkin özellikle 1990'lı yıllarla birlikte karşımıza çıkan ''yönetişim'' olgusuna, ülkemizde farklı ifadelendirmeler üzerinden olmakla birlikte üç temel yaklaşım söz konusudur. Bunlardan ilki devleti teknik (kanuni düzenlemelere indirgeyen) /kurumsal bir örgütlenme olarak kabul eden yaklaşım, ikincisi ''yönetimden yönetişime'' sloganı ile özellikle kamu yönetiminde yerel yönetimlerin fazlaca yetkilendirilmesinin eyalet yönetimine kadar varabilecek, üniter yapıyı tehdit edici sonuçlar doğurabileceği argümanını savunan ''ulusalcı'' yaklaşım. Üçüncü olarak, devletin devlet-dışı aktörlerle birlikte yönetilmesi anlamına gelen yönetişimin, devletin piyasalaştırılması yani devletin toplumla ya da devlet dışı aktörlerle piyasa mantığı içerisinde ilişkilendirilmesi(Bayramoğlu,2002:88) şeklinde özetleyebileceğimiz Marksist eleştirel yaklaşım.

Tüm kavram ve olgulara karşı oluşan bu yaklaşımlar, yaklaşımı sergileyecek kesim ya da kesimlerin içinde bulunduğu maddi koşullardan bağımsız olamayacağı için 'yönetişim' kavramına dair bu farklı yaklaşımlar da hangi siyasi kültür içerisinde, hangi ideolojik kimliklere sahip olduğumuza bağlı olarak ortaya çıkmaktadır.

Bu çalışma, bu tarz yaklaşımların ötesinde, yönetim alanında meydana gelen değişmeleri, akademik yazın çevresinin de tutumu olan 'eklektik' bir nitelikte ele almayı ve iyi yönetişim uygulamaları olarak değerlendirebileceğimiz yerel yönetim projelerine olumlu katkılar sunmayı amaç edinmektedir.

Bu yaklaşımların temel argümanları aşağıda ortaya koyulmaya çalışılmıştır.

1.TEKNİK/KURUMSAL BİR YAKLAŞIM OLARAK YÖNETİŞİM

Bu yaklaşıma göre yönetişim, devlet ile toplum(sivil-siyasi ve ekonomik aktörler) lehine bir değişime uğradığı kabulüne dayanan yeni yönetme anlayışıdır. Bu yeni yönetme sisteminin hayata geçebilmesi için mevzuat ve kurumsal düzenlemeler oldukça hayatidir.

Baktığımızda kavram ilk olarak Dünya Bankası tarafından 1989 yılında Afrika üzerine hazırlanan bir raporda (Güler,2003:101) Afrika'da yaşanan problemlerin bir 'yönetişim krizi' olarak

değerlendirilmesiyle gündeme gelmiş ve o tarihten itibaren gerek dünyada gerekse ülkemizde hukuki ve kurumsal düzenlemeler içerisine girilmiştir.

Bu yaklaşım açısından savunulan temel tez, özellikle 1980 sonrası artan bir şekilde gelişen teknolojinin bilgi toplumunun oluşmasına önemli bir zemin hazırlamış olmasıdır. Bu tespit nesnel bir gerçeğe tekabül etmekle birlikte, teknik yaklaşım için, çağa ve zamana ayak uydurabilmemiz açısından kamuyu temsil eden her kurum ve kuruluşlarda bir yeniden yapılanma ve buna yönelik bir teknik düzenleme içerisinde olunmalıdır. Ancak bu şekilde 'yönetim krizi'nin aşılabileceği savunulmaktadır.

Dünyayı adeta 'global bir köy'e dönüştüren küreselleşme süreci yönetimde, yönetişim anlayışına ilişkin düzenlenmeleri zorunlu kılmaktaydı. Kamu yönetimini yeniden düzenleme kapsamında onaylanan 5393 Sayılı Belediye Kanunu, 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu,5302 Sayılı İl Özel İdareleri Kanunu ile yerel yönetim birimlerinde 'yerel yönetişim' düzenlemeleri hayata geçirilmeye çalışılmaktadır. Baktığımızda 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun 9. maddesi mahallenin, yetki paylaşımı esasına uygun olarak muhtar ve ihtiyar heyeti tarafından yönetilebileceğini vurgulamaktadır(Ökmen,2013:219). Yine ilgili kanunun 13. Maddesi, birlikte yönetmek esasını içeren hemşehri hukuku konusunu düzenlemektedir. Bu düzenlemeye göre hemşehrilerin, belediye karar ve hizmetlerine katılma, belediye faaliyetleri hakkında bilgilenme ve belediye idaresinin yardımlarından yararlanma hakları vardır.

Katılımcı bir yönetim amacına yönelik 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun 76. Maddesiyle kurulması zorunlu olan kent konseyleri uygulaması(Eroğlu,2013:248), sürdürülebilir kalkınma çevreye duyarlılık, saydamlık, katılım, hesap verme gibi temel yönetişim ilkelerini hayata geçirmeyi amaçlayan kurumsal bir düzenleme olarak karşımıza çıkmaktadır. Yine 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun ilgili düzenlemeleri birlikte yönetmek anlayışına kaygıları içermektedir. Toplumun ihtiyaç duyduğu sağlık, eğitim, istihdam vb. Tüm ekonomik, sosyal ve kültürel hizmetleri yürütmek geliştirmek için, üniversiteler, meslek liseleri, kamu kuruluşları ve sivil toplum örgütleriyle işbirliği içerisinde olması (Ökmen,2013:223) bu kaygıyı örnekler bir düzenlemedir.

Yönetişim anlayışı kurumsal- teknik yaklaşımda da olduğu gibi hizmetleri etkin, hızlı ve verimli bir şekilde yerine getirilebilmesi için yerindenlik (subsidiarite) ilkesine önem vermektedir. Bu anlamda yerindenlik ilkesinin kurumsal bir düzenlemesi olarak karşımıza 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu çıkmaktadır. Hizmetin o hizmeti alacak olana en yakın noktada yerine getirilmesi amacına yönelik olarak hareket eden İ Özel İdareleri, ilin çevre düzeni planlamasından, yoksullara mikro kredi verilmesine, ilk ve ortaöğretim kurumlarına arsa teminine, belediye sınırları dışında kanalizasyon, yol, su, imar gibi alt yapı hizmetlerinden acil yardım ve kurtarma, kültür, turizm, spor hizmetleri gibi geniş yelpazede birçok hizmet sunar. Hizmetlerin yerine getirilebilmesi için oluşturulan ihtisas komisyonlarına, üniversiteler, sendikalar, ilgili köy ve mahalle muhtarları, sivil toplum örgütleri gibi değişik aktörler katılabilir görüş sunabilirler(Ökmen,2013:219-222).

Hukuku üstün kılmak, yönetimi açık, şeffaf, hesap verebilir hale getirmek, etkin bir yerel yönetim anlayışını hayata geçirmek için kurumsal/teknik düzenlemeler muhakkak olmakla birlikte eksik kalmaktadır. Hayata geçirilecek tüm bu ilkelerin neredeyse her bir yurttaşça içselleştirilmesi gerekmektedir. Bu çıkarım olabilirliği açısından 'ideal'dir. İdeal olana mutlak olarak ulaşamasak da, ne kadar yaklaşabilirsek, yukarıda bahsedilen teknik/kurumsal düzenlemeleri biçimsel olmaktan kurtarabiliriz.

2.'ULUSALCI YAKLAŞIM: YÖNETİŞİME AŞIRI İHTİYATLI BİR YAKLAŞIM

Yönetim alanında 'yönetişim' adıyla meydana gelen değişmeleri ulusal bütünlük açısından bir tehdit olarak gören 'ulusalcı' yaklaşımın tutumu aslında baktığımızda Osmanlı'dan miras alınan bir devlet geleneği mantığına dayanır. Miras olarak alınan bu gelenek bize, devlet ile toplum ve de

toplumu temsil eden aktörler arasındaki ilişkilerin patrimonyal bir nitelikte olduğunu göstermektedir. Devletin topluma önceliği anlayışı olarak da adlandırabileceğimiz bu devlet anlayışında devletin yönetme erki paylaşılamayacak bir kutsallık içerir. Devlet, katı-hiyerarşik bürokratik bir anlayışla yönetmeye kuşanır, kendi dışında kalan tüm toplum ve aktörleri reşit olarak görmez. Baba - reşit olmayan çocuk metaforuyla özetleyebileceğimiz miras alınan bu devlet toplum ilişkisi anlayışı varlığını sürdürebilmektedir. Yönetim alanında toplum merkezli bir değişime ve de demokratikleşmeye bile, aşkın devlet anlayışını savunan bu 'ulusalcı' yaklaşım, aşırı ihtiyat bir mantıkla bir 'beka meselesi' olarak yaklaşmaktadır.

Türkiye'de demokrasinin pekiştirilmesi ve özellikle derinleştirilmesinde büyük güçlüklerle karşılaşılmıştır, hala da karşılaşılmaktadır. Türkiye, devlet olgusunun bir taraftan milli birlik ve beraberliği temin etmenin hatta bir ideal olarak da olsa demokrasinin olmazsa olmaz bir siyasal rejim olarak benimsenmesinin, diğer taraftan ise siyasal istikrarsızlığa neden olmanın ve dolayısıyla demokrasinin yerleşmesinin bir sorun haline gelmesinin uçsal örneğini temsil eder (Heper,2006:239)

Günümüz bilgi toplumunun gereklilikleri, maddi koşulları açısından zaman dışı(anakronik) olarak değerlendirebileceğimiz aşkın devlet geleneği bugün kendisini 'merkez'- 'çevre' metaforunda (Mardin,1991:275) etraflıca kategorize edilen 'çevre'yi temsil eden aktörler üzerinden yeniden üretilmektedir. Burada paradoks bir durum söz konusudur. Yani aşkın devlet geleneği 'ötekisi' üzerinden devam ediyor. 'Ulusalcı' yaklaşım bu geleneği sürdürmeye çalışan aktörleri temsil ediyor bugün için.

3.MARKSİST-ELEŞTİREL YAKLAŞIM: KAPİTALİZMİN YENİDEN YAPILANDIRILMASI OLARAK YÖNETİŞİM

Marksist-eleştirel yaklaşımı savunanlar açısından kavramın yaratıcısının Dünya Bankası olması oldukça manidardır. Terimin yönetsel anlamı dünya bankasınca 1992 yılında yapılan bir yayında tanımlanmıştır(Güler,2003:102). Buna göre governance '' sağlıklı kalkınma yönetimi ile eş anlamlıdır. Bu yapıda dört temel ilke vardır (Güler, 2003:102-103):

1) Hesap verebilirlik: Kamu görevlileri eylemlerinden sorumludur. Makro düzeyde etkili mali yönetim, harcamalarda dışsal kontrolörlük sistemi, denetim sonuçlarını değerlendirme mekanizmaları yaratılmalıdır; mikro düzeyde rekabet ve katılımın (NGO veya STK katılımı) yaygınlaştırılması desteklenmelidir. Yerelleşme politikaları üzerinde çalışılmalıdır.
2) Kalkınmanın yasal çerçevesi; özel sektör için açık, öngörülebilen ve istikrarlı yansız ve adil biçimde uygulanan bir kurallar ve hukuk yapısı ile bağımsız bir yargı sistemi var olmalı.
3) Bilgilendirme; özel sektör hesapları için yaşamsal öneme sahip olan türden ekonomik koşullar, bütçe, piyasalar ve hükümet tasarımları herkes için güvenilir ve ulaşılır olmalıdır.
4) Saydamlık; açık yönetim, hesap verebilirliğin genişletilmesi yolsuzluğun sınırlandırılması, politika yapımında kamu ve özel sektör arasında danışma süreçlerinin desteklenmesi.

Dünya Bankası bu ilkelerin topluca 'ekonominin teknik gerekleri ve verimlilik' için vazgeçilmez olduğunu ileri sürmekle birlikte asıl öngörülen Güler'e göre (2003:104), küreselleşme ile birlikte ortaya çıkan dünya sisteminin gereklerini yerine getirdikleri ortadadır.

Yönetişim anlayışına Marksist-eleştirel yaklaşım getiren S.Bayramoğlu'na göre (2014:419) kavram şu şekilde tanımlanmaktadır:

''Yönetişim teorisi ve uygulamaları, çeşitli mekanizmalar aracılığıyla egemen sınıf dışındaki tüm emekçi sınıfları dışlamak suretiyle toplumların geleciğini sermaye sınıfının çıplak egemenliğine mutlak olarak teslim eden bir siyasal iktidar modelidir.''

Eleştirel-Marksist yaklaşımın yönetişime ilişkin etraflı yaklaşımının özellikleri şöyle özetlenebilir(Güler,:2000,7):

Yönetişim ne bir yönetim üslubu ne de bir katılım müzakere sürecidir; yönetişim kamu kudretinin doğrudan sermayeye teslim edildiği bir iktidar tipidir.

Yönetişim çok aktörlü yönetim modeline dayanmakta ve bu formül içlerinden hiçbirinin baskın olmadığı üç ana ortaklı bir sistem öngörmektedir. Bunlardan ilki 'mutlak iktidar kullanıcısı' devlet ya da bürokrasi, ikincisi özel sektör ve son olarak STK'lar

Yönetişim formülünde katılımcılık, asıl olarak 'toplum' adına sermayeye tanınmış bir hak, ayrıcalıktır.

Yönetişim formülü ulus-devleti aşmakta emekçi kesimleri toplumsal mücadele alanlarından ve araçlarından etkili bir şekilde mahrum bırakmakta; sermayenin insanlığı boyunduruğu altına almasını mümkün kılmaktadır(Güler,2003:114-116)

Bu uzun alıntılardan anlaşılacağı üzere Marksist teoriye ait üst anlatılar ve aşırı sınıfsal analiz içerikli yapılan tanımlamalar bizim gibi toplumlarda oldukça soyut kalmakta, yani tam olarak karşılığını bulamamaktadır. Alt yapı dediğimiz üretim ilişkileri sistemi ile üst yapı olarak adlandırılan devlet ya da onun yönetimine ilişkin tüm araç ve yöntemler arasındaki ilişkinin bir tür belirleyen (altyapı)-belirlenen (üstyapı) nitelikte olduğu 'mutlak' kabulünden hareket edersek ya da Marksist eleştiriden bunu anlarsak üst yapıya- ki bu bakış açısına göre üst yapısal bir olgu olan yönetişime yaklaşımda olduğu gibi- dair konuşacağımız her şey anlamsız olacaktır.

Bu temel yaklaşımları genel hatlarıyla ortaya koyduktan sonra iyi yönetişim uygulamalarını eklektik bir yaklaşımla ele alıp değerlendirebiliriz. Burada eklektik yaklaşımdan kasıt, tüm yaklaşımların olumlu yapıcı yanlarını bir araya getirmenin yanı sıra demokratik bir yönetim anlayışının kurumsallaşabilmesi için katılımcılık, saydamlık, hesap verebilirlik, etkinlik, tutarlılık, adillik, hukuka bağlılık gibi ilkelerin altında maksatlar aramadan bu ilkelerin kendisinin yönetim içerisinde bir 'kültür' haline getirilmesini savunmak ve buna katkı sunmaya çalışmaktır. İşte çevre sorunlarına politik duyarlılık oluşturmayı merkezine alan ve dahası yerel yönetimlerin karar verme süreçlerinde gençlerin aktif katılım gösterebileceği bir araç olması açısından STEP projesi, tam da iyi yönetişim ilkelerini hayata geçirmeye yönelik bir uygulama olarak karşımıza çıkmaktadır.

İYİ YÖNETİŞİM UYGULAMASI: STEP PROJESİ

Kamunun yönetiminde iyi yönetişim, devlet organlarının ve kamu hizmeti veren kuruluşların katılımcılığı özendirmesi ile başlar diyebiliriz. İktisadi, siyasi, sosyal hayatı etkileyen/değiştiren bir olgu olan küreselleşme, devlet ile toplum arasındaki ilişkinin niteliğinin değişme sürecine girmesine neden olmuştur. 'Piyasa Yönetişimi', 'Küresel Yönetişim', 'Ağbağ Yönetişimi', 'İyi Yönetişim' gibi yönetişim tipolojileri devlet ile toplum arasında oluşacak olan bu yeni ilişkiyi kavramsallaştırmak için karşımıza çıkmaktadır. Sayısını çoğaltabileceğimiz bu yönetişim tipolojilerinin hepsinin ortak noktası devletin, yönetimin organizasyonunda tek aktör olmaktan çıkarılmak istenmesidir. Şeffaflık, hesap verebilirlik, cevap verebilirlik, katılımcılık, hukukun üstünlüğü, etkinlik, eşitlik, stratejik vizyon gibi birbirinden bağımsız düşünülemeyecek unsurlar iyi yönetişimi tanımlayan ilkeler olarak karşımıza çıkmaktadır.

STEP projesi; gençlerin çevre sorunları ile ilgili karar verme süreçlerine toplumsal ve politik katılımlarını arttırmaya yönelik, bilgi teknolojileri, toplum bilimleri gibi değişik disiplinlerle işbirliği içerisinde interneti aktif bir şekilde kullanan bir e-Katılımcılık Platformu'dur. STEP projesi özellikle web 2.0(sosyal medya) internet teknolojisi platformu olması açısından projenin muhatapları olan gençler arasında ayrıca ilgi görmekte olup, bu yönüyle proje iyi yönetişimin temel ilkeleri olan katılımcılık ve açık yönetimin (open government) güzel bir örneğini oluşturmaktadır.

Proje Hakkında Temel Bilgiler

Projenin tam başlığı; Gençlerin Çevre Sorunlarına Toplumsal ve Politik Katılımı ve Avrupa Üzerindeki Perspektifleri. Avrupa Birliği 7. Çevre Programı'nın bir devamı niteliğinde Ar-ge ve inovasyon projelerinin desteklendiği bir AB programı olan HORİZON2020 hibeli olan STEP projesini Türkiye'de hayata geçiren ilk belediye Hatay Büyükşehir Belediyesi'dir. Proje Haziran 2015- Kasım 2017(30 ay) tarihlerini kapsamakta olup bu süre içerisinde 300 bin gence ulaşmak ve kente dair alınacak bir çok kararda gençleri aktif katılımcı bir aktör haline getirmek amaçlanmaktadır.

Projenin geliştirilmesinde Draxis, Sampaş, Kairos, Linguatec, CERTH, Inmark gibi uluslararası bilişim, yazılım teknolojileri şirketleri ve Yunanistan, İspanya, Birleşik Krallıklardan Ar-Ge Enstitüleri ve üniversitelerin katkılarını görmekteyiz.

Bir e-Katılımcılık Platformu olan STEP'i uygulayacak/kullanacak olan belediyeler

- Hatay Büyükşehir Belediyesi
- Girit Adası, Yunanistan
- Valdemoro Belediyesi, İspanya
- Mollet de Valles Belediyesi, İspanya
- Sant'Agata Del Bianco Belediyesi,İtalya

Şimdilik dünyada beş bölgeden katılımın olduğu proje katlımın hem ulusal hem de uluslararası boyutta genişlemesi açısından ayrıca bir sorumluluk da üstlenmiş durumdadır.

Projenin Hedefleri

Projenin hedefleri baktığımızda bize günümüz bilgi toplumuna uygun ideal bir katılımcılık örneği sunmaktadır (step4youth.eu,2017). Buna göre;

- Yerel yönetimlerin karar verme süreçlerinde gençlerin söz sahibi olabilmeleri için imkanları arttırmak
- Avrupada'daki genç nüfusun çevre konularıyla ilgili karar verme süreçlerine katılımını sağlamak
- Gençlerin karar verme süreçlerine katılımını arttırmak için katılım ve motivasyon stratejileri geliştirmek.
- STEP platformunun seçilen şehirlerde pilot uygulamalarını gerçekleştirmek
- Projenin yerel yönetim açık katılımcılık süreçleri üzerindeki kullanılabilirliği ve etkilerini ölçümlemek.
- Ayrıca bizzat katılımcısı olduğum, projeyi hayata geçirmeye yönelik etkinliklerde 'gençlik için gençliğe rağmen' bir anlayışla hareket etmemeye yönelik bir hassasiyet içerisinde olmak ve projeyi her yönüyle gençlere vermek hedeflenmektedir.

Projenin yukarıda son maddede belirtilen nihai hedefine yönelik bir hassasiyet içerisinde olmak, birlikte yönetme kültürünün kurumsallaşması açısından çok önemlidir.

Günümüz bilgi toplumunu şekillendiren dijital teknoloji, genç nesli bir araya getirebilmenin, ortak fikirler noktasında paydaş yapabilmenin olmazsa olmaz bir aracıdır. Sosyal medyayı kullanamayan projeler özellikle genç kesim açısından ilgisiz karşılanmaktadır. STEP projesi bu hassasiyetlere sahip çok ayrıcalıklı özellikler içeren bir e-Katılımcılık Platformu olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu anlamda proje internet teknolojileri açısından şu özellikleri içermektedir (step4youth.eu,2017):

- Sosyal medya/İnternet madenciliği bileşeni ile gençlere gelişmekte olan konu başlıkları hakkında zenginleştirilmiş içeriklerin sunulması

- Otomatik Çeviri Makinesi bileşeni ile gençlerin erişilebilir tüm içeriklere kendi dillerinde ulaşabilmesi
- Metin Okuma Teknolojisi ile yazılı metinlerin kullanıcılara sesli olarak aktarılabilmesi
- Görselleştirme özellikleri ile içeriklerin kullanıcılara etkili sunumu
- Sosyal Medya İzleme ve Görüntüleme Aracı ile yerel yönetimler için gençlere yönelik katılım stratejilerinin etkili bir şekilde planlanmasına imkan sağlanması
- Gençlerin motivasyonlarını artırmaya yönelik Oyunlaştırma Özellikleri

Hatay, belirtilen bu hedefleri ve özellikleri içeren projeye ev sahipliği yaparak gençlerin katılımcı, karar verici bir birey olma kültürüne katkı sunacağı gibi, bu anlamda iyi yönetişim uygulaması ile gündem yaratıp yönetim alanında deyim yerindeyse bir marka şehir olma fırsatı da yakalayacaktır.

Daha çok işletme biliminin kullanmış olduğu bir analiz yöntemi olan İngilizce'de Strengths (üstünlükler), Weaknesses (zayıflıklar), Opportunities (fırsatlar), Threats (tehditler) sözcüklerinin baş harflerinden oluşan SWOT analizi(Yükselen ve Güler,2009:62), yerel yönetimlere dair projelerin etkin ve verimli bir şekilde sonuçlanabilmesi açısından önemli bir araçtır. Projenin muhatabı olan gençler açısından bir SWOT analizi yapmak gerekirse;

- Genç kesim demokrafik açıdan Hatay'da bir üstünlüğe sahiptir. Bu niceliksel üstünlük yerel yönetimler açısından ilgi odağı olmayı beraberinde getiriyor
- Hatay bölge konumu itibariyle ülke ekonomisine katkısı ciddi boyutlarda olan ve özellikle hak ettiği seviyede olamasa da ciddi bir turizm potansiyeline sahip olması, gençlere katma değer yaratabilecek fırsatlar sunmaktadır.
- Ayrıca gençlerin kendilerini ifade edebileceği STK lara yeterince sahip olmalarından dolayı bu kuruluşlar içerisinde kendilerini ifade edebilme, birey olabilme, paydaşlık kültürünü içselleştirebilme imkanlarına sahiptirler. Bu konuda Hatay'da yerel yönetim birimlerinin STK'lara açık olması, bu yapılarla işbirliğine hevesli olması ayrıca çok önemli bir fırsattır.
- Genç kesimin interneti, sosyal medyayı sağlıklı bir şekilde kullanmadığı genel sonucundan hareket edersek bu durum bir sosyal medya projesi olan STEP için de ciddi bir tehdit oluşturmaktadır. Değişik disiplin alanlarına vakıf uzman ekiplerce bu tehdidi en aza indirmeye yönelik eğitim-seminer programları düzenlenmelidir.
- Bu projenin hayata geçirilmesi sürecinde karşımıza çıkan önemli bir zayıflık, tanıtım eksikliğidir. Proje başlangıcından günümüze yaklaşık iki sene geçmesine rağmen ve neredeyse projenin sonuna gelmişken platforma, öngörülen rakamın çok altında bir katılım olmasının önemli nedenlerinden biri tanıtım eksikliğidir. Bu anlamda gerek gençliğin potansiyel olduğu üniversitelerde, gerekse yazılı ve görsel medya aracılığıyla daha fazla tanıtım yapma yoluna gidilmelidir. Gençliğin ilgisini çekebilmek için çeşitli sosyal aktiviteler düzenlenmelidir.

İyi yönetişim uygulamaları sağlıklı sonuçlar ortaya koyabilmesi için aynı zamanda etkili denetim mekanizmalarını da geliştirebilmelidir.

SONUÇ

Kamu yönetiminin en önemli bir paydaşının gençler olduğu bilinciyle hareket etmek, yolsuzluk problemini ortadan kaldırmak, yönetim kurumlarının meşruiyetini artırmak gibi çoğaltabileceğimiz demokrasiyi güçlendirici tüm bu uygulamalar; katılımcı, adil, şeffaf, hesap verebilir bir yönetim anlayışının kurumsallaştırılmasıyla mümkün olabilir. Bir ülkenin demokrasisi, o ülkede hükümet dışı örgütlenebilmiş sivil alanın niceliği ve etkililiği ile doğru orantılıdır. Gençliği merkezine alan STEP projesi de işte bu sivil alanın genişlemesi açısından fırsata dönüştürülebilecek çok önemli bir platformdur.

Bu proje, kent yönetimine ilişkin iyi yönetişim kültürünün oluşmasına katkı sunabileceği gibi, özellikle inanç ve kültür turizm potansiyeline sahip Hatay'ın bu alanda bir marka kent olma sürecine

de hizmet edecektir. Ayrıca dünyanın en büyük organizasyonlarından olan EXPO'ya 2021'de "Medeniyetler Bahçesi" teması ile ev sahipliği yapacak olan Hatay açısından STEP projesi adeta prova niteliği taşıyan ayrıca önemli bir uygulamadır. Tüm bu tespitlerin sonucunda belirtmek isterim ki bu çalışma, Hatay kentinde yaşayan birey olarak kente dair gelişmeleri değişik platformlarda gündeme getirmeyi amaç edinen bir paydaşlık sorumluluğu da taşımaktadır.

KAYNAKÇA

Bayramoğlu, Sonay (2002), ''Küreselleşmenin Yeni Siyasal İktidar Modeli: Yönetişim'', Praksis Dergisi, Sayı 7 , s.85-116

Bayramoğlu, Sonay (2014), Yönetişim Zihniyeti: Türkiye'de Üst Kurullar ve Siyasal İktidarın Dönüşümü, İletişim, İstanbul

Eroğlu, H., Tuğba (2013), '' Yönetişim Perspektifinden Kent Konseyleri'', Genç, F. Neval (Ed.), Yönetişim (Türk Kamu Yönetimine Yansımaları), Çizgi Kitabevi, Konya, 2013, s:243-264

Heper, Metin (2006), Türkiye'de Devlet Geleneği, Doğu Batı Yayınları, Ankara

Güler, B.Ayman (2003), ''Yönetişim:Tüm İktidar Sermayeye'', Praksis Dergisi, Sayı:9, s:93-116

Güler, B., Ayman (2000), ''Devletin Yeniden Yapılandırılması'', Düşün Dergisi, Sayı:7, s:7-13

Mardin, Şerif (1991), Türk Modernleşmesi, (Makaleler 4), 1. Baskı, İletişim, İstanbul

Ökmen, Mustafa (2013), '' Yerel Yönetişim Faktörü Olarak Kentsel Aktörler'', Genç, F. Neval (Ed.), Yönetişim (Türk Kamu Yönetimine Yansımaları), Çizgi Kitabevi, Konya, 2013, s:207-242

World Bank (1989), Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth, Washington'dan aktaran Birgül A. Güler, ''Yönetişim:Tüm İktidar Sermayeye'', Praksis Dergisi, Sayı:9, İstanbul 2003 s:102

World Bank (1992), Governance and Development, Washington'dan aktaran Birgül A. Güler, ''Yönetişim:Tüm İktidar Sermayeye'', Praksis Dergisi, Sayı:9, İstanbul 2003 s:101

Yükselen, Cemal-Güler, G.,Güler (2009), Antakya Marka Kent (Görüş ve Öneriler), Detay Yay. Ankara

(www.step4youth.eu/about-step /background-objectives/ , 14.04.2017)

YEREL YÖNETİMLERDE YEREL KATILIMIN VE KENT KONSEYLERİNİN YEREL İTİBAR YÖNETİMİNE ETKİSİ

Akın Marşap[1]
Elvan Gürbüz[2]

ÖZET

1992 Birleşmiş Milletler Rio "yeryüzü zirvesi" ile farkındalık yaratmaya başlayan "Yerel Gündem 21" başlıklı eylem planında her ülke kendisine ait Yerel Gündem 21'ini oluşturmaya çağrılmıştır. Gündem 21'in 28. Bölümünde yer alan bu çağrının etkileri Türkiye'de ancak 1996 BM İstanbul Habitat II Konferansı ile birlikte, 1997 sonlarına doğru tam anlamıyla oluşmuştur. Böylece, Yerel Gündem 21 uluslararası platformda en etkili eylem planı olarak ortaya çıkmıştır. Yerel Gündem 21'in bir sonraki adımı olan kent konseyleri ortaya çıkmış ve ülkemizde de 5393 sayılı Belediye Kanunu ile kent konseylerinin kurulması zorunlu hale getirilmiştir.

Yerel kalkınmanın ve çevreye duyarlılığın artırılmasına ilişkin oluşturulan kent vizyonunun, ortak bilinç ve akıl ile hareket edilmesinde katılımcı bir yaklaşım ile hareket eden kent konseyleri yerel kalkınmanın da başlıca aktörleri olmaktadır. Bu anlamda, kent konseyleri; oluşumu, işleyişi, sürdürülebilirliği ve etkinliği başta olmak üzere farklı boyutları ile alınmaktadır. Çok ortaklı ve çok aktörlü yönetim anlayışı çerçevesinde, "Yerel Gündem 21 Süreci", "Kent Konseyleri" ve "Karar Alma Mekanizmalarına Katılım" konuları bağlamında çalışan bilim insanları, kent konseyi uygulayıcı ve gönüllüleri, ilgili kamu kurumu ve sivil toplum kuruluşları temsilcileri bilgi ve tecrübelerini paylaşması gerekmektedir. Böylece, kentlerin öncelikli sorunlarının tespiti ve çözümü konusunda katılımcı mekanizmaların ülkemizdeki en güçlü aracı olan kent konseylerinin rolü her geçen gün artmaktadır.

Kentlilik bilinci, bireyin yaşadığı yer ile ilişkisine dayanır. Bireyin yaşadığı yere ilişkin bilinç "yer bilinci" olarak ifade edilmektedir. "Yer bilinci ise, üzerinde yaşayan bireyler için bir mekân olmaktan öte, toplumsal ve politik aidiyetlere, değişik yaşam tecrübelerine, kimlik ve kültürel birlikteliğe, yeni bakış ve düşünsel formlara karşılık gösterilmektedir. Bu etmenler ile bireyler yaşadıkları kentten gurur duymakta, o kentte yaşamak onlar için bir itibar kaynağı olarak benimsenmektedir. Yaşadığı kenti seven birey, hemşehrisini sever, fedakârlık yapar, üretim ve çözüm önerilerinde bulunur. Bireylerin kentte yaşama itibarını hissetmeleri onların kendilerini kente ait hissetmesini sağlamanın yanı sıra kenti sahiplenmelerini ve kentten sorumluluk hissetmelerini de sağlamaktadır Bu bağlamda kent konseyleri, yaşadığı kent için katkılarda bulunmak isteyen kent sakinlerinin sesinin duyurulduğu yerler arasına girmektedir.

Bu açıdan değerlendirildiğinde, güvenilirlik, etik, şeffaflık, kalite, saygınlık, tutarlılık, kalıcılık ve süreklilik kavramlarından oluşan itibar, kurum hakkındaki imajların genel değerlendirmesidir. Bu değerlendirme, kuruma yönelik benzer ve kalıcı eylemlerin tutarlı olması ile gerçekleşmektedir. Kurum itibarının iyi yönetilememesi durumunda da kurumsal yapının işlevselliğinin de zarar görmesi muhtemeldir. Günden güne hızla değişen yerel yönetimler, kâr amacı gütmeden sunmuş oldukları hizmetleri halkın istek ve ihtiyaçlarına göre belirlemektedirler. Bu açıdan, yerel düzeyde doğrudan demokrasinin işleyişinde yerel halkın ihtiyaçların tespit aşamalarında söz sahibi olması ve kararlara doğrudan katılması önem arz etmektedir. Bu çerçevede, yönetenler ile yönetilenlerin birlikte hareket etmesi olarak ifade edilen yönetişim faaliyetleri, yönetici tarafından halka sunulacak hizmetlerin maliyetlerini ve faydalarının anlatılmasıyla ve halkın bu kapsamda alınacak kararlara katılmasıyla gerçekleşmektedir. Çünkü sunulan hizmetlerin kalitesi ve beğenilirliği, yerel idarelerin itibarını etkilemektedir. Yerel yönetimler gerçekleştirmiş oldukları hizmetler bakımından hem çalışanlarına hem de halkına karşı sorumluluklarını yerine getirildiği ölçüde itibar kazandığı görülmektedir. Bu çalışmada, Türkiye'de kent yönetimleri olarak bilinen belediyeler, katılımcı halk, yönetişim, yerel yönetişim gibi kavramları kent konseyleri kapsamında incelenerek, birlikte alınan kararların yerel yönetim itibarını etkileri irdelenmeye çalışılacaktır.

Anahtar Kelimeler; *Kent Konseyi, Yerel Yönetimler, Yerel Yönetişim, Yerel Katılım, İtibar Yönetimi*

[1] Prof. Dr., İstanbul Aydın Üniversitesi, IIBF Uluslararası Ticaret Bölümü,
e-mail: akinmarsap@aydin.edu.tr
[2] İstanbul Aydın Üniversitesi, İşletme Bölümü, Doktora Öğrencisi,
e-mail: elvangurbuz_ggs@hotmail.com

LOCAL PARTICIPATION AND LOCAL MANAGEMENT IN LOCAL GOVERNMENT THE IMPACT ON THE REPUTATION OF THE CITY COUNCIL

ABSTRACT

In 1992 In the Action Plan titled "Local Agenda 21", which is the beginning to raise awareness with the United Nations Rio "Earth Summit", each country is invited to establish its own Local Agenda 21. The effects of this call in Agenda 21, Part 28, were fully formed in Turkey only in late 1997, together with the 1996 UN Istanbul Habitat II Conference. Thus, Local Agenda 21 emerged as the most effective action plan on the international platform. City councils, the next step in Local Agenda 21, have emerged and the establishment of city councils has become compulsory in our country with the Municipal Law No. 5393.

City councils, which act with a participatory approach with the common vision and awareness of local development and environmental awareness, are also the main actors of local development. In this sense, city councils; Formation, functioning, sustainability and efficiency are the main subjects to be considered in different aspects. Scientists, city council practitioners and volunteers working in the context of the "Local Agenda 21 Process", "City Councils" and "Participation in Decision-making Mechanisms" within the framework of a multi-partnered and multi-actor approach to management, representatives of relevant public institutions and non-governmental organizations need to share their knowledge and experience. Thus, the role of city councils, the most powerful instrument of participatory mechanisms in the determination and resolution of the priority problems of cities, is increasing day by day.

Urban consciousness is based on the relationship with the place where the individual lives. Consciousness about the place where the individual lived is expressed as "place awareness". The place consciousness, rather than being a space for the individual living on it, is shown to social and political belongings, to different life experiences, to identity and cultural cohesion, to new perspectives and intellectual forms. With these factors, individuals are proud of the city they live in, and living in that city is accepted as a source of prestige for them. The person who loves the city he lives in, loves his fellow countryman, makes sacrifices, suggests production and solutions. In addition to ensuring that people feel their sense of living in the city, they also feel their ownership of the city and feel responsibility for the city. In this context, the city councils are among the places where the voice of the city dwellers who want to make contributions for the city they live in is being heard.

When evaluated in this respect, the reputation of reliability, ethics, transparency, quality, respectability, consistency, permanence and continuity is the overall assessment of the image of the institution. This evaluation is achieved by the fact that similar and lasting actions towards the institution are consistent. If the corporate reputation cannot be managed well, the functionality of the corporate structure is likely to suffer. Local governments that change rapidly from day to day determine the services they offer without sacrificing profit according to the desires and needs of the people. From this point of view, it is important that the local people have a say in the determination of the needs of the direct democracy at the local level and that they participate directly in the decisions. The governance activities, which are expressed as the act of acting together with the rulers and the rulers in the frame, are realized by the explanation of the costs and benefits of the services to be offered to the public by the manager and the participation of the people in the decisions to be taken in this context. In this context, Governance activities, which are expressed as the act of manager and the people who are being managed working together, are realized by describing the costs and benefits of the services to be offered to the public by the manager and the decisions to be taken in this context by the participation of the people. Because of the quality of the services offered and their likability, it affects the reputation of the local administrations. Local governments seem to have earned a considerable reputation in terms of the services they perform

and fulfilling their responsibilities, to both their employees and their people. In this study, concepts such as municipalities, participatory public, governance and local governance, which are known as city governments in Turkey, will be examined within the context of city councils and efforts will be made to examine the effects of local governance on decisions taken together.

Keywords; *City Council, Local Governments, Local Governance, Local Participation, Reputation Management.*

1. GİRİŞ

Mahalli idareler belli bir coğrafya da yaşayan insanların istek ve ihtiyaçlarını kâr amacı gütmeden karşılayan kamu kuruluşları olarak tanımlanmaktadır. Mahalli idareler bölgesel sorunların tespit edilmesinde ve giderilmesinde önemli bir role sahiptir. Mahalli idare yöneticileri halkın demokratik tercihleri sonucu yönetime getirildikleri için gücünü halktan almaktadırlar. Yöneticiler halk tarafından seçildiğinden bölgesel sorunları iyi bilmekte ve bu sorunlara yönelik çözüm yollarını daha hızlı hayata geçirebilmektedirler.

YG-21 süreci bağlamında, "kentine sahip çıkma", "aktif katılım" ve "çözümde ortaklık" ilkelerinin bütünlüğünde, kentleri sürdürülebilir geleceğe taşıyan bir "ortaklık modeli" olarak tanımlanan Kent Konseyleri, yerel düzeyde demokratik katılımın yaygınlaştırılmasını, hemşehrilik bilincinin geliştirilmesini, çok-aktörlü ve çok-ortaklı yönetim tarzının benimsenmesini sağlamaktadır.

Kar amacı güden işletmeler kadar, yerel yönetimlerinde itibarlarını başarılı bir şekilde yöneterek toplumda saygın ve güvenilir bir yere sahip olmak istemektedirler. Bu sahip oldukları yerin, kurumlara maddi ve manevi olarak birçok getirisi vardır. Bu getirilerin devamlılığının sağlanabilmesi için itibarın korunmasının kurum için önemi çok büyüktür.

2. BELEDİYE (YEREL YÖNETİM) KAVRAMI

Belediye, beldenin ve belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi olarak tanımlanmaktadır (5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun 3/a Maddesi).

Anayasamızın 127. Maddesinde belediyeler ile ilgili Mahallî idareler; "İl, belediye veya köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, yine kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir" şeklinde tanımlanmaktadır (1982 Anayasası M.127). Mahallî idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir" ifadesi yer almaktadır. Belediyelere yönelik yürürlükte olan kanun ise 03.07.2005 tarihinde kabul edilen 5393 sayılı Belediyeler Kanunu'dur. Bu kanuna göre nüfusu 5.000 ve üzerinde olan yerleşim birimlerinde belediye kurulabilir. İl ve ilçe merkezlerinde belediye kurulması zorunludur (5393 sayılı kanun, M.4).

3. KENT KONSEYLERİ

Günümüzde hızla büyüyen ve gelişen kentlerin yaşamış olduğu sorunların sayısında artış gözlenmektedir. Kent halkını doğrudan ilgilendiren bu sorunlar, yine kent halkının sorunlara çözüm önerileri sunmaları ve bu sayede yönetimin birer parçası olması ihtiyacı Kent Konseyleri ile hayat bulmaktadır. Kent Konseyleri yerel düzeyde örgütlenmiş demokratik yapılardır ve özünde yönetim ile yönetilenin karşılıklı iletişim kurması olanağı taşımaktadır. Bu noktada yaşanılan sorunlara birlikte çözüm önerileri sunulmasında ve yerel misyon ve hedeflerin belirlenmesinde "ortak aklın" bir sonucu olacak biçimde halkın katılımının sağlanmasında önemli rol üstlenmekte

ve demokrasiyi yerel düzeyde temsil etmektedir. Kent Konseyleri; kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, ilgili sivil toplum örgütlerinin, sendikaların, noterlerin, üniversitelerin, siyasî partilerin, kamu kurum ve kuruluşlarının ve mahalle muhtarlarının temsilcileri ile diğer ilgililerin katılımıyla oluşturulan halkın katılımı sonucunda meydana gelen "çok aktörlü" bir yapıya sahiptir. Bu kapsamda Kent Konseyleri, yönetimde ortaklık modelinin uygulamaya geçirildiği, demokrasinin yerel düzeye indirildiği ve yerel yönetişim ilkesinin bir boyutunu oluşturan uygulamaların yerel yönetim birimlerine uyarlanmaya çalışıldığı çok aktörlü bir katılımcılık modeli şeklinde tanımlanmaktadır (Bozkurt, 2014: 235).

5393 sayılı Belediye Kanunu, yönetişim yaklaşımı doğrultusunda sivil toplum örgütlerinin, meslek teşekküllerinin ve diğer aktörlerin karar ve uygulamalarda yer alabilmesi amacıyla "Kent Konseyleri" uygulamasını getirmiştir. Son zamanlarda, yerel yönetimlere yönelik yapılan yasal düzenlemelerde yerel yönetişimin anahtar noktası olan "yönetime katılım" kavramı dikkat çekmektedir. Kent konseyleri konusunda düzenlemeler içeren, 5393 sayılı Belediye Kanunu katılımcı mekanizmalarının gelişme sağlayabilmesi açısından hemşehri hukuku, stratejik plan hazırlanması, belediye hizmetlerine gönüllü katılımlarına örnek oluşturmaktadır (Göymen, 2010:216).

Belediye hizmetlerine gönüllü katılımı, ilgili kanun' un 77. ve 44. Maddesinde düzenlenmiştir. 77.maddeye göre "belediye, sağlık, spor, çevre, park, eğitim, sosyal hizmet ve yardım, kütüphane, trafik ve kültür hizmetleriyle yaşlılara, kadın ve çocuklara, özürlülere, yoksul ve düşkünlere yönelik hizmetlerin yapılmasında beldede dayanışma ve katılımı sağlamak, hizmetlerde etkinlik, tasarruf ve verimliliği artırmak amacıyla gönüllü kişilerin katılımına yönelik programlar uygular şeklinde düzenlenmiştir. Bu düzenleme ile kent konseyleri dört önemli fonksiyon kazanmıştır (Aygen, 2014: 224);

1. Kentin yaşanabilir hale gelmesi ve yaşam kalitesinin arttırılması için kentte yaşayanlar tarafından kentin hak ve hukukunun korunması,
2. Kent konseyinin kentte yaşayan insanlar arasında sosyal yardımlaşma ve dayanışmayı geliştirici bir fonksiyon üstlenmesi,
3. Sürdürülebilir kalkınma ve gelişmenin sağlanması amacıyla hemşehrilerde bilinç oluşturulması,
4. Yerel düzeyde hesap verme, hesap sorma, katılım ve yönetişimin gerçekleştirilmesidir

3.1. Kent Konseylerinin Görevleri

Yasanın ilgili hükmünün uygulanması için 06.06.2006 yılında çıkan yönetmelik, daha demokratik ve etkin mekanizma sağlanması açısından 08.10.2009 yılında değişiklikler yapılmıştır. Kent konseylerinin mekanizmasının işlerlik kazanması yükümlü olduğu görevleri yerine getirmesi açısından önem taşımaktadır. Bu görevler ilgili yönetmelikte şu şekilde yer almaktadır:

1.Yerel düzeyde demokratik katılımın yaygınlaştırılmasını, hemşehrilik hukuku ve ortak yaşam bilincinin geliştirilmesini, çok ortaklı ve çok aktörlü yönetişim anlayışının benimsenmesini sağlamak.

2. Sürdürülebilir gelişme sorunlarının çözümüne yönelik uzun dönemli bir planın hazırlanması ve uygulanmasını sağlamak. Bu madde 2009 yılında 27250 sayılı Kent konseyi Yönetmeliğinde yapılan düzenleme ile "Sürdürülebilir gelişmenin sağlanması ve bu konuda ortaya çıkan sorunların çözümüne yönelik planların hazırlanması ve uygulanmasını sağlamak" şeklinde değiştirilmiştir. Böylelikle kent konseylerinin görevlerinin sadece sürdürülebilir gelişme sorunlarının çözümü ile sınırlandırılmasının ötesinde, sürdürülebilir gelişmenin sağlanması da görevler içinde yer almıştır (Resmi Gazete, 08.10.2009).

3. Kente ilişkin temel stratejiler ve faaliyet planlarının belirlenmesinde, uygulama ve izleme süreçlerinde tüm kenti kapsayan ortak bir aklın oluşturmasına katkıda bulunmak,

4. Yerellik ilkesi çerçevesinde katılımcılığı, demokrasiyi ve uzlaşma kültürünü geliştirmek.

5. Kentin kimliğine ilişkin tarihi, kültürel, doğal ve benzeri değerlere sahip çıkmak ve geliştirmek. Kent konseylerinin önemli bir görev yükleyen bu madde ile özellikle gelecek nesillere kültür mirasının aktarılması, kent kimliğinin korunması, kent değerlerine sahip çıkarak doğal ve kültürün korunması kültürel hayatın devamlılığı ve dolayısıyla toplumsal yapının korunması noktasında önem arz etmektedir.

6. Kent konseylerinin en önemli görevlerinden bir tanesi de kent kaynaklarının kullanılması ile ilgilidir. Kent kaynaklarının etkili, verimli ve adil kullanılması, artan nüfus karşısında azalan kaynakların korunması ve sürekliliğinin sağlanması açısından önemli bulunmaktadır.

7. Sürdürülebilir kalkınma anlayışına dayalı kentin yaşam kalitesini geliştiren, çevreye duyarlı ve yoksulluğu giderici programları desteklemek, böylece kent konseylerinin çevreye ve topluma karşı duyarlılığı artırma misyonu yaratmaktadır.

8. Kent konseyleri, sivil toplum kuruluşları beraberliğinde ortak akıl ve uzlaşmacı kültürün oluşturulması amacıyla kentte sivil toplumun gelişmesine ve kurumsallaşmasına katkıda bulunma görevini yerine getirmektedir.

9. Kent konseyleri kentteki çocuklar, gençler, kadınlar ve engelliler gibi farklı toplumsal grupların toplumsal yaşamdaki etkinliklerini arttırmak ve yerel karar alma mekanizmalarında aktif rol almalarını sağlama amacını taşımaktadır.

10. Kent konseyleri özellikle yeni yönetim anlayışına uygun bir şekilde kent yönetiminde saydamlık, katılım, hesap verebilirlik, öngörülebilirlik ilkelerinin uygulanmasına katkıda bulunmayı amaçlamaktadır.

11. Son olarak kent konseyinde oluşturulan görüşlerin değerlendirilmek üzere ilgili belediyeye gönderilmesini sağlamak ifadeleri yer almaktadır (Resmi Gazete, 2006).

Kent konseyleri yasa gereği belediyelerin öncülüğünde etkinleştirilmesi gereken mekanizmalardır. Ancak, burada "üstünlük" belediyelerde olunca, bazı belediyelerin bu konuda oldukça istekli olduğu fakat çoğunun da bu yöntemi pek benimsemediği araştırmalarla ortaya konulmuştur (Çukurçayır ve Eroğlu 2009: 224).

3.2. Kent Konseyleri Kapsamında Yönetime Katılma

Yönetime katılma yaklaşımların temelinde, temsili demokrasinin karşı tarafına geçerek katılım yollarının çeşitlendirilmesi ihtiyacı ve katılımı toplumun tamamına yayma ve yönetsel çevre dışında kalan bireylerin de yönetimde söz sahibi olabilmelerini sağlama düşüncesi yer almaktadır (Demir ve Yavaş, 2015: 53). Demokrasinin uygulamaya geçirilebilmesi için gerekli olan en temel unsur katılımdır (Kaypak, 2012: 172). Katılım kavramı, bireyin geleceğini başkalarının ellerine bırakmak yerine doğrudan birey tarafından şekillendirmesi olarak ifade edilmektedir (Adıgüzel, 2003: 47).

Küreselleşme süreci ile birlikte de yerel yönetimler için yönetim anlayışı değişkenlik göstermiş, karar alma, uygulama ve denetim süreçlerinde çok aktörlü yönetim anlayışını benimsemiştir. Dolayısıyla kent halkı ve örgütlü sivil toplum kuruluşları yerel yönetimlerin yeni yönetsel modelinde önemli fonksiyonlar üstlenmişlerdir. Bu anlayış "beraber yerinden yönetim ortaklığı" ve "sorunları birlikte çözme iradesi" oluşturmakta ve kent yönetimlerinin demokratik yapılar olarak algılanmasında işlevsel bir yapıda görevlendirilmektedir. Bu kapsamda yerel yönetişimin özünde kent yönetimi ile kent halkı arasında etkileşimin gerçekleştirilmesi amacı yer almaktadır (Adıgüzel, 2003: 48).

Yerel yönetişimden, bütüncül veya müşterek eylemlerin ve kamu hizmetlerinin yerel düzeyde yerel halk tarafından yönetilmesi sonucuna varılmaktadır. Bu süreç aynı zamanda yönetimin yerel halka hesap verebilirliğini de içermektedir. Bununla birlikte yerel yönetişim kurallarla yönetilen bir sistemde halkın kendilerini yöneten sürece dâhil olması gerekliliğini de vurgulamakta olup yerel yönetişim ile Kent Konseyleri arasında var olan ilişkiyi yansıtmaktadır (Demir ve Yavaş, 2015: 56).

3.3. Yerel Demokrasi ve Kent Konseyleri

Demokrasi en basit şekliyle bir karar verme süreci olarak ifade edilmektedir. Çoğulcu ve katılımcı demokrasi ise vatandaşların yerel düzeyde alınan kararlara katılması, yerel üretim ve hizmetler hakkında fikir sunması ve denetlemesi şeklinde işlemektedir. Yerel halkın yalnızca seçim dönemlerinde oy kullanarak yönetime aktif bir biçimde katılması ve bir sonraki seçime kadar pasif konumda beklemesi elbette ki demokrasi anlayışı ile bağdaşmamaktadır. Bu uyuşmazlığı ancak aktif katılım yollarının bulunması ile ortadan kaldırılabilir. Karara katılımın aktif bir biçimde uygulanmadığı ve katılım çeşitliliği sağlanmayan bir süreçte, demokrasiden ve halkın yönetime katılımından bahsetmek gerçekçi sonuçlardan uzaklaştıracaktır (Pektaş ve Akın, 2010: 25-26).

Türkiye'de ise Kent Konseyleri ile birlikte demokrasinin yerelleştirilmesi, kurumsallaştırılması ve yönetimin tabana yayılması süreci uygulamaya geçirilmiştir. Bu kapsam da, halka kentlilik bilincinin kazandırılmasına, yerel politikaların oluşturulmasına ve yönetime katılım anlayışının geliştirilmesi sağlanarak, yerel politikaların geliştirilmesi süreçlerinde halkın düşünce üretme imkânının da arttırılmasına çalışılmaktadır. Kent yönetimi ile kent halkı arasındaki ilişki yalnızca hemşehrilik ilişkisinden ibaret olmayıp, kent yönetimleri demokrasiyi geliştirmek, yönetimi tabana yaymak, yerel demokrasi alanında yaşanan eksiklikleri gidermek, halkın yönetime katılımı çeşitlendirmek ve kent yönetiminin daha etkin ve verimli bir şekilde faaliyet göstermesini sağlamaya çalışmaktadır (Erkul, Tan, Kara, 2013: 90).

4. İTİBAR, KURUMSAL İTİBAR YÖNETİMİ KAVRAMI VE KAPSAMI

İtibar kavramını sözlük açısından incelediğimizde;

- Saygınlık, borç ödeme de güvenilir olma durumu ve kredi (TDK; 2017).
- Toplum, kamuoyu gibi gruplar tarafından bir nesne veya bireye gösterilen saygı, lehte gösterilen saygı, farklılık, nam, şöhret (Merriam Webster Sözlük, 2017).
- Bir kişi ya da bir şey hakkında insanların genel düşünceleri, bir kişi ya da bir şeyin geçmiş davranışlarına ya da karakterine dayanarak takdir edilme ve beğenilme düzeyi şeklinde tanımlanmaktadır (Cambrige Dictionary; 2017).

Küreselleşme ile birlikte artan rekabet ve değişen ekonomik koşullar, kaliteli ürün ve hizmet üretmenin ve bunu duyurmanın dışında ve ayrıca geleceği güvence altına alabilmek için başka faktörlerinde olabileceği farkındalığını yarattığı görülmektedir. Bu faktörlerden biri de kurumsal itibarın yönetilmesidir. Kurumsal itibar yönetimi çevremizde, müşterilerimizde, toplumun genelinde nasıl algılanmakta olduğumuzu ve kurumumuzun hangi özellikleriyle tanınmak istediğini kapsayan ve bu iki konu ile ilgili faaliyetlerin yürütülmesi temeline dayanan bir yönetim disiplini olarak ifade edilmektedir (Kadıbeşegil, 2015: 176).

Fombrun ise itibarı "bir işletmenin geçmiş faaliyetleri ve gelecek hedeflerinin bir standartla mukayese edilerek oluşan belirli bir olguya dayanan ve nispeten istikrarlı müşterek algının temsili" şeklinde tanımlamaktadır (Sümer, Pernsteiner, 2014: 11).

İtibar; bireysel kabul ediş, kalite ve karizmanın bir çeşit karışımıdır (Marşap, 2009: 147).

4.1. Kurumsal İtibarın Boyutları

Ölçülmeyen performans geliştirilemez. Dolayısıyla, itibarı yönetmek için düzenli olarak ölçmek gerekmektedir. İyi bir itibar yönetimi sistemi oluşturabilmek için hedef kitlenin tespit edilmesi ve temsilinin sağlanması, ölçülecek itibar boyutlarının belirlenmesi, ölçümlerin yapılması ve belli bir zaman dilimi içinde ulaşılmak istenen hedeflerin tespiti gerekmektedir (Argüden, 2003: 12).

İşletmeler, kurumsal itibar performanslarını ölçebilmek için iki temel öğeye ihtiyaç duymaktadır. Birincisi itibarı oluşturan kriterlerin ne olduğu, ikincisi ise hangi paydaşların nezdinde itibar performanslarını ölçümleyecekleridir. İtibarın ölçülmesi ile ilgili kullanılan evrensel modeller arasında bulunan en önemli Harris-Fombrun İtibar Katsayısı modeli olduğu bilinmektedir. Model, paydaşların altı farklı boyutta kurumsal itibarı nasıl gördüklerini tespit etmektedir. Bu altı boyut; duygusal cazibe, ürünler ve hizmetler, finansal performans, vizyon, liderlik, çalışma ortamı ve sosyal sorumluluktur. Buna ilave olarak yedinci boyut olarak bilgi ve yetenek eklenmiştir (Sümer ve Pernsteiner, 2014: 257).

Duygusal cazibe; bir işletmeye karşı duyulan saygı ve sevgi derecesi olarak tanımlanabilir. Kurum ile çalışan arasında kurulmuş olan duygusal bağ, çalışanın kendisini kurumla daha kolay özdeştirmesini sağlamaktadır. Böylece çalışan, kurum itibarını olumlu yönde etkileyerek, güvenilir ve sadakatli bir birey haline gelmektedir.

Ürünler ve hizmetler; iyi bir itibar, kurumların ürün ve hizmetleri ile müşterileri arasında iletişimi sağlamaktadır. Böylece, işletmeler ürünlerin fiyatlandırılmasında kurum için fırsat oluşturmaktadır. Ayrıca, satış ekibi müşteriye ulaşma konusunda hız ve kolaylık kazanmaktadır.

Finansal performans; iyi bir itibar sermayeyi, kaliteli elemanları, müşterileri ve tüm iş ortaklarının desteğini almasını sağlamaktadır. Dolayısıyla iyi itibar, karlılık ve artan bir piyasa değeri olarak işletmeye geri dönmektedir.

Liderlik ve vizyon; itibar yönetimi liderliğin ve kurumdaki herkesin birlikte hareket edilmiş çabaların yönetiminin bir sonucu olarak ifade edilmektedir. İtibar, liderin sorumluluğunda olmaktadır. Özellikle kötü itibarın oluşmasında sorumluluk %68 oranında liderlere %32 oranında yönetim kuruluna atfedilmektedir.

Çalışma ortamı; itibarın yönetilmesi ile ilgili temel politikalar yönetim tarafından geliştirilir ancak itibarın korunmasında tüm çalışanlar sorumlu olmaktadır. Kurumsal varlıklar içinde sayılan kurumsal imajın gelişiminde çalışanların önemli yeri bulunmaktadır. Bu ilişkide çalışanların kurumsal imaj algısı organizasyon kültüründen etkilenmektedir. Kurum kültüründeki değerlerin çalışanlar tarafından paylaşılması kurumun imajını ve sonrasında itibarını etkilemektedir. Öncelikle kurum kimliği oluşturulması gerekmektedir. Çünkü şekillenmemiş ve benimsenmemiş bir kurumsal imaj ve kimlik, sahte kurumsal itibar etkileri oluşturabilir.

Sosyal sorumluluk; işletmeler ticari faaliyetlerini sürdürürken, etik değerlere bağlı kalarak, toplum, birey ve çevreye olan sorumluluklarını yerine getirmek ve zarar görmemelerini sağlamaya çalışmaktadır. Bu anlayışa sahip şirketler, sosyal paydaşlarına karşı olan sorumluluklarını iş ahlakının bir gereği ve iş stratejilerinin bir parçası olarak görmektedir (Dinçel, 2012: 25).

Bilgi ve yetenekler; bir işletme sahip olduğu çalışanlar kadar değerli görülebilir. Çalışanların mevcut ve gelecekteki başarının en büyük belirleyicisi ve kurum içindeki yeniliklerin yönlendiricisi olarak görülebilmektedir (Sümer, Pernsteiner,2014:258).

4.2. İtibarın Temel Unsurları

İtibar sanıldığı gibi net bir kavram olmadığı, yapılan literatür incelemelerinde görülmektedir. Kurumsal itibar kavramı, kurumsal imaj, kurumsal kimlik ve kişilik kavramlarıyla bir arada ele alınmakta, hatta zaman zaman bu kavramlarla eş tutulmaktadır (Walker, 2010:357). Her ne kadar birbirinden çok fazla İtibar tanımı yapılmış olsa da, hepsinde sosyal paydaşların algılamalarından bahsedilmektedir. İtibar açısından önemli bir konu da; iç paydaşlar ile dış paydaşların (müşteriler, hissedarlar, tedarikçiler, fon kaynakları, hükümet, medya, rakipler, toplum, kanaat önderleri vs.) kurum hakkındaki görüşleridir. Bu noktada imaj, kimlik ve kişilik kavramları

ortaya çıkmaktadır. Bunlar aynı zamanda itibarı oluşturan ana unsurlardır. Bu kavramlar kısaca şöyle açıklanabilir:

Kişilik; Örgütün gerçekte ne olduğu yani karakterini ve değerler sistemini ifade etmektedir. Bir anlamda kurumun ruhu da denilebilir. Bireyin zihinsel ve bedensel özelliklerinde görülen farklılıkların düşünce ve davranışlara yansıması olarak tanımlanmaktadır (Güney, 2012: 4). Nasıl ki bir bireyin davranışları onun kişiliği ile açıklanıyorsa, bir kurumunda davranışları da onun kurumsal kişiliği ile değerlendirilebilir. Bu yaklaşım, paydaşların kurumu nasıl gördüğü ile ilgilenmektedir (Şakar, 2011: 81).

Kimlik; Örgütün kendisiyle ilgili düşünceleridir. Başka bir deyişle, örgütün kendisini nasıl gördüğü, iç paydaşlar tarafından nasıl algılandığını ifade etmektedir (Karaköse, 2007: 5). Kimlik için, "biz kimiz? " sorusuna verilen yanıt da denilebilir. İtibarı güçlendirmek amacıyla girişilen kurumsal iletişim faaliyetlerini de içermektedir (Sümer, Pernsteiner,2014:216).

İmaj: Bireyin herhangi bir kişi, kurum ya da nesne hakkında kafasında oluşturduğu resmin zihinsel oluşumu anlamına gelmektedir. Kısaca paydaşların örgütü nasıl gördüğü, dış paydaşların örgütle ilgili algılamaları, işletmenin vitrini şeklinde ifade edilmektedir. Kurumsal imaj, kuruma ait tüm deneyimlerin, izlenimlerin, inançların, duyguların ve insanların kuruma ait bilgilerinin net sonucu olarak tanımlanmaktadır (Sümer, Pernsteiner, 2014:216).

Kişilik kavramı, örgütün içinde bulunduğu mevcut durumunu anlatırken; kimlik ise çalışanların kurumla ilgili düşüncelerinden oluşmaktadır. Kurumsal imaj ise, müşterilerin, tedarikçilerin, hissedarların, kamuoyunun örgüte ilişkin izlenimlerinden meydana gelmektedir.

Her örgütün kârlılığını devam ettirebilmesi için iyi imaja ihtiyacı duymaktadır. İyi bir imaj tesadüfen oluşmadığı için, kurumların imaj oluşturma bilincine sahip olmaları gerekmektedir. Çünkü imaj oluşumu, belirli bir süreci ve iyi yönetilmeyi gerektirmektedir. Ürün ve hizmetleri gayet iyi olan bazı örgütlerin olumsuz veya etkisiz bir imaja sahip olması muhtemeldir. Bu durumdaki örgütler piyasada büyük zorluklarla karşılaşmaktadırlar. İyi bir imaj, piyasada iyi bir görünüm ve güvenirlik kazandırır, aynı zamanda kârlılığın ve sermayenin artmasına sağlamaktadır (Karaköse, 2007: 5).

4.3. Kurumsal İtibar Yönetiminin Amacı ve Önemi

Kurumsal itibarın kurumlar üzerinde o kadar somut bir etkisi vardır ki, alanyazında bu etki "itibar kapitali" veya "görünmez para" olarak ifade edilmektedir. Ekonomik faydaları ise "itibarın getirileri" olarak kabul edilmektedir. Yapılan birçok çalışmada, iyi itibarın yatırımcıları çektiği ve satışları arttığı görülmektedir (Şakar, 2011: 12).

Kadıbeşegil "itibarınızı yönetmekten daha önemli bir işiniz mi var ?" diye sorarken, itibarın ne kadar önemli ve vazgeçilmez olduğunu vurgulamakla birlikte, kurumsal itibara duyarsızlığın veya kötü bir itibarın kurumun varlık nedenlerini ortadan kaldırabilecek güce sahip olduğunu göstermektedir (Kadıbeşegil, 2015: 33).

4.4. Kurumsal İtibarın Yararı

İşletmelerin başarısı için iyi bir itibar çok önemlidir. İyi bir itibar; aynı zamanda büyük bir rekabet avantajı sağlamakta, özel veya kamu örgütlerinin ya da kâr amacı gütmeyen örgütlerin başarılarında ve başarısızlıklarında doğrudan bir etkiye sahip olmaktadır. Bununla birlikte itibar, çalışanları ve müşterileri cezbederek organizasyonun başarısına ve diğer bütün paydaşların desteğinin kazanılmasına katkı sağlamaktadır. İtibar, soyut bir değer olduğu için; akıllı girişimciler para kazanmanın yolunun doğru insanlarla ve iyi bir itibara sahip örgütlerle iş yapmaktan geçtiğini

ve yapılan birçok yatırımın altında örgütlerin itibarı ve marka değerleri yatmakta oluğu bilinmektedir (Karaköse, 2007: 3).

İtibarın bir faktör mü yoksa çıktı mı olduğu yönünde görüş farklılıkları vardır. Faktör olarak bakıldığında, ilişkiler üzerinde etkisi bulunmaktadır. Aynı zamanda iyi bir itibarın, onaylayıcı pozitif faydaları olduğu bilinmektedir. Çıktı olarak ise, faaliyetlerin etkinliği ve verimli hizmetler sonucunda ortaya iyi bir itibar ortaya çıkmaktadır. İyi bir itibara sahip olmak ise, kuruma çeşitli faydalar sağlar. Bunlardan bazıları şunlardır (Kızılboğa ve Özşahin, 2016: 276);

1. Kurumun piyasa değerini artırır.
2. Sürdürülebilir rekabet avantajı sunar.
3. Daha az düzenlemeler yapılmasını sağlar.
4. Daha uygun bir yasal ortam sunar.
5. Kurumun ürün ve hizmetlerine ekstra değer kazandırır.
6. Kurumun endüstriyel sosyal sistem içerisindeki konumunu belirginleştirir.
7. Pazar payını artırır, yatırımcıları kuruma çeker ve yeni küresel pazarlar erişimi kolaylaştırır.
8. Müşterilerin ürün ya da hizmet satın alırken algıladıkları riskin azalmasına yardımcı olur.
9. Çalışanları motive eder ve kuruma bağlılık artar.
10. Yetenekli çalışanları kuruma çeker.
11. Kriz zamanlarında örgütü korur.

5. KARARLARA KATILIM, KENT KONSEYLERİ VE İTİBAR İLİŞKİSİ

Belediyeler, kent konseyinin faaliyetlerinin etkili ve verimli yürütülmesi konusunda yardım ve destek sağlamaktadır. Yasal dayanağını 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 76. maddesinden alan kent konseyleri ve kent konseylerinin etkin ve verimli çalışmasını sağlayacak olan belediyeler için " *Kent konseyi, kent yaşamında; kent vizyonunun ve hemşehrilik bilincinin geliştirilmesi, kentin hak ve hukukunun korunması, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım ve yerinden yönetim ilkelerini hayata geçirmeye çalışır. Belediyeler kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, noterlerin, varsa üniversitelerin, ilgili sivil toplum örgütlerinin, siyasî partilerin, kamu kurum ve kuruluşlarının ve mahalle muhtarlarının temsilcileri ile diğer ilgililerin katılımıyla oluşan kent konseyinin faaliyetlerinin etkili ve verimli yürütülmesi konusunda yardım ve destek sağlar*" ifadesi yer almaktadır.

Bu maddeye dayanarak gibi kent konseylerinin kararlara katılım ilkeleri olarak, sürdürebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, şeffaflık (saydamlık), hesap sorma ve hesap verme olarak sıralayabiliriz. Bu bağlamda kent konseylerinin ilkelerini itibarı oluşturan 7 boyut ile değerlendirildiğinde;

Sürdürülebilir kalkınma ve çevreye duyarlılık; kurulurken ömürleri sonsuz olarak değerlendirirken işletmelerin sürdürülebilir rekabet avantajı sağlamasındaki itibar etkisi, yerel yönetimler açısından da durumu pek farklı kılmamaktadır. Çevre korumasıyla ekonomik kalkınma kavramlarının uzun dönemli ve birlikte düşünülmesi esasına dayanmakta ve bu çerçevede kavram ekonomik faaliyetlerin (nüfus kontrolü, teknik değişikliğin teşviki vb.) birçok yönünü ele almaktadır. Sürdürülebilir kalkınmayla ekonomi ve çevre arasında bir uyum gözetilirken, toplumun topyekûn kalkınması ve gelişmesi hedeflenmektedir (Yıldırım, 2003: 11). Bu çerçevede itibarın duygusal cazibesi boyutu bağdaştırıldığında, daha ferah ve yaşanabilir bir yaşam alanı oluşmasında alınan karar ve uygulamalara halkın katılımının sağlandığı sürece, mahalli yönetime ve bölgeye olan sevgi ve saygı daha çok artabilir. Bölge halkı yaşayanları, günümüze ve geleceğe daha temiz ve ferah bir yaşam alanı oluşturulmasında planlanan ve uygulanan faaliyetlerin içinde olup, kendini özdeştirebilir ve yaşadığı yer ile gurur duyabilir.

Sosyal yardımlaşma ve dayanışma ilkesi; ülkeye, insana, doğaya, eğitime, bilim ve sanata, kültüre, toplumsal yaşama hizmet etmek demektir. Yaşam kalitesini iyileştirmek amacına ulaşmak için, kendi çalışanlarıyla, onların aileleriyle, yerel halkla, bütün toplumla birlikte ekonomik gelişmeye destek verme sorumluluğu demektir. İtibar açısından daha önce de yapılmış olan sosyal sorumluluk boyutu, şirketlerin ticari getiriler elde ederken etik değerlere bağlı kalması, bireylerin, toplumun ve çevrenin zarar görmemesini garanti etmesi gerekmektedir.

Sosyal sorumluluk, kurumların bir veya birden çok sosyal konular üzerine eğilmelerini gerektirir. Bu konularla uğraşmayı ihmal eden kurumlar uzun vadede başarılı olamamaktadır. Toplumun yararına, değişen değer ve beklentilerine cevap veremeyen veya bunları önemsemeyen kurumlar, toplumsal eleştiriye muhatap kaldığı kaldıkları gibi, aynı zamanda, güven kaybına da uğrayabilirler. Dolayısıyla sosyal sorumluluk uygulamaları, karar verici durumda olanların, kendi çıkarlarını olduğu kadar, toplumun genel çıkarlarını da geliştirecek ve koruyacak eylemlerin yapılmasını gerektirmektedir (Uçaktürk, Uçaktürk, Özkan, 2008: 3).

Kent Konseyleri oluşumunun temel ilkesi olan yönetişim sayesinde kentlerde sosyal yardımlaşma ve dayanışma anlayışı gelişmesi ve yönetime katılım konusunda bilinçli toplulukların ortaya çıkması sağlanabilmektedir. (Özdemir, 2011: 38).

Şeffaflık (Saydamlık); çevresindekiler tarafından yaptıklarıyla olumlu yönde algılanan kişi ya da kuruluşların güvenilirlik ve saygınlığı ile doğru orantılı olarak itibarları artmaktadır. İtibar olgusunun temelinde güvenilirlik, etik, saydamlık, kalite, saygınlık, tutarlılık, kalıcılık ve süreklilik kavramları bulunmaktadır (Bayram, Güler, Akın, 2016: 252).

İletişim ve teknoloji araçlarındaki gelişmeler, bilgiye ulaşmayı kolaylaştırmaktadır. Yaşanan bu gelişme; yerel yönetim hizmetlerinin toplum gözetimi ve denetiminde gerçekleşmesini zorunlu hale getirmektedir.

Şeffaflık konusunda yapılan eleştirilerden biri de, "sosyo-politik alanda güçsüz olan bireylerin; yönetim mekanizmasını karmaşık ve belirsiz olmakla nitelendirip, idarenin kendi işlerini gizlilik sınırları içinde yerine getirme bahanesini öne sürerek yönetime dâhil edilmemesidir. Yönetimin çıkarları ileri sürülerek, gizlilik durumuna halk tepki vermemekte ve bu nedenle de bilgi argümanlarına ulaşım imkânsız kılınmaktadır. Hâlbuki açıklık ilkesinde amaç yönetim alanında alınan kararların halk tarafından, halk yararına olmadığı şeklinde farklı yorumlanarak yanlış anlaşılmalara sebebiyet vermemektir (Rafet, 2008: 78).

Hesap Verme ve Hesap Sorma; halk ve yönetim arasında ortaya çıkan sorunlardan birisi, halkın idari işlemler hakkında yeterli bilgiye sahip olmaması ve bu bilgiyi teminde zorluk yaşamasıdır. "Yönetsel açıklık, pratikte, vatandaşların kendilerini ilgilendiren belge ve bilgilere ulaşma hakkını içeren nesnel bir hukuki durumu ifade etmektedir. Başka deyişle, genel hukuki düzenlemelerle, belgelerin herkes tarafından görülebilmesinin sağlanmasıdır" şeklinde tanımlanmaktadır.

İdari sistemin işleyişinde gizlilik; yönetilenlerin ilgisizliklerine neden olmakta ve halkın yönetimde sorumluluk duygularını köreltmektedir. Kararlara katılma, açıklık ve şeffaflık gibi ilkelerin çiğnenmesi; halkın saf dışı bırakılarak, idarenin sistemin işleyişine hakim olmaması ve yerel düzeyde katılımın yok sayılması anlamına gelmektedir. Katılım, halka yönetimde ortaya çıkan gelişmelerden bilgi sahibi olma olanağı sağlamaktadır. Bilgi ve belge isteme çerçevesinde geliştirilen yasal düzenlemelerle, "Gerçek ve tüzel kişilere, belediye ve il özel idaresi karar organlarının karar ve toplantı zabıtlarının kendilerini ilgilendiren kısımlarını isteme hakkı getirilmektedir" ifadesi yer almaktadır (İçişleri Bakanlığı, 1998: 173).

6. SONUÇ VE ÖNERİLER

Küreselleşmenin etkisiyle rekabetin adeta bir savaş haline geldiği gününüzde yönetim anlayışında değişikliklerin yaşanması, itibar yönetimi kavramının önemini gitgide arttırmıştır. Kurumlar itibarlarını başarılı bir şekilde yöneterek toplumda saygın ve güvenilir bir yere sahip olabilmektedirler. Bu bağlamda artık sadece özel sektör değil kamu kurumları da itibarın yönetiminden sorumlu birimler kurarak kurumsal itibar için çeşitli çalışmalar yapmaya başlamışlardır. Güçlü bir itibar, bir kurumun sahip olabileceği önemli değeridir. Bu değer algıya oluşumuna dayanan, geçmişte yaptıklarıyla gelecekte yapacaklarını kapsamaktadır. Bundan dolayı kurumlar geçmişte yapmış olduğu hataları tekrarlamamak ve hatalardan dersler çıkarıp itibarını koruyarak güçlendirme yoluna gitmelidir.

Sonuç olarak kent konseylerinin kararlara katılımının, yerel yönetim itibarının gelişmesine katkı sağlayabileceği düşünülmektedir. Bu hususta yapılması öngörülen faaliyetler şu şekilde belirtilebilir;

Kent konseyleri ile yerel yönetim arasında var olan örgütsel bağlılık ilişkileri kuvvetlendirilebilir. Duygusal çekiciliğin arttırılması için yapılan her faaliyet, yerel halkın kurumu özdeştirilmesini arttırmaktadır. Böylece bireylerde, kurum itibarını olumlu yönde etkileyerek, güven ve sadakat duygusunun derinleşmesi sağlanabilir.

Yerel yönetimlerin sunduğu ürün ve hizmetler vasıtasıyla ihtiyaçların karşılama faaliyetlerinde, yine kent konseylerinin alınacak kararlarda etkin olması önemli görülmektedir. Çünkü sunulan ürün ve hizmet beklentilerinin tespiti ve uygulamasında, hizmeti alan tarafın yani halkın tatmini önem arz etmektedir. Bu bağlamda yerel yönetimler ve kent konseyleri arasındaki bu çift yönlü iletişim akışkanlığı güçlendirilebilir. Kişinin aldığı hizmetten dolayı memnuniyetinin artacağı ve dolayısıyla itibara katkı sağlayacağı düşünülmektedir.

Yerel yönetim ve kent konseyi yöneticilerinin liderlik kabiliyetleri ve vizyonunun itibarı etkilediği bilinmektedir. Yönetim anlayışından daha çok liderliği benimsemiş yöneticilerin kent sakinleri ve kurum çalışanları ile birlikte hareket etmeleri sayesinde oluşan uyum, var olan iklimi olumlu yönde etkileyeceği düşünülmektedir. Bu anlamda yöneticilerin liderlik özelliklerini arttırıcı eğitimler alması ve bu yönde vizyonlarını geliştirmeleri sağlanabilir.

İtibarı yönetimi çok zorlu ve zaman alan ve kaybetmesi de bir o kadar hızlı ve kolay olan bir olgu olarak ifade edilmektedir. Dolayısıyla itibarın korunma itibarın yaratılması kadar önemlidir. Her ne kadar itibarın yönetilmesi ile ilgili temel politikalar yönetim tarafından geliştiriliyor olsa da itibarın korunmasında tüm çalışanların sorumlu olduğu bilinmektedir. Kurum imaj ve kimliğinin kent sakinleri tarafından paylaşılması itibarı yönetimin kolaylaştıran bir unsur olarak görülmektedir. Bu anlamda çalışma ortamı ve yaşam alanlarını iyi imaj verecek şekilde düzenlemelerin arttırılması önerilere bilinir.

Sosyal sorumluluk ve yardımlaşma misyonu, toplumun yararına, değişen değer ve beklentilerine cevap veren ve bunları gerçekleştirirken etik değerleri önemseyen kurumların güven kazandığı itibarı etkileyen bir boyut olarak bilinmektedir. Bu noktada Kent Konseyleri ve yerel yönetim ortak bir bilinçle sosyal sorumluluk projelerini artırıcı çalışmaların yapılması desteklenebilir. Aynı zamanda, artış gösteren yerel katılımın itibarı yükselttiği bilinmektedir. Bu açıdan, Kent konseylerinin amaçlarından biri olan yönetişim sayesinde kentlerde sosyal yardımlaşma ve dayanışma anlayışının geliştirilmesi ve yönetime katılım konusunda bilinçli toplulukların ortaya çıkarılması desteklenmelidir.

Kurumlar sahip olduğu yenilikçi, inovatif, bilgili ve yetenekli çalışanları kadar değerli görülebilmektedir. Bu sebeple, gerek kent konseylerinde gerekse yerel yönetim çalışanlarının eğitim, uzmanlık ve yeteneklerini geliştirilme çabaları arttırılmalıdır. Ayrıca yapılan hizmetlerin

kanuna, çevreye ve sürdürülebilirliğe uygunluğunu sorgulayabilen bir mekanizma olan kent konseylerinin, şeffaflık ve etik ilke çerçevesinde kolay ve hızlı bir şekilde hesap sorma ve hesap alabilme faaliyetlerinin sürdürebilmesi, yerel yönetim tarafından geliştirilebilir.

KAYNAKÇA

Adıgüzel, Şenol (2003), "Yerel Düzeyde Yönetime Katılım ve Yerel Yönetim Sürecindeki İşlevleri Açısından "Yerel Gündem 21": Malatya Belediyesi Yerel Gündem 21 Örneği", Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Vol.12, No:1, Ocak, s. 45-63.

Argüden, Yılmaz (2003), İtibar Yönetimi, Ar-ge Danışmanlık A.Ş. İstanbul.

Bozkurt, Yavuz (2014), "Yerel Demokrasi Aracı Olarak Türkiye'de Kent Konseyleri: Yapı, İşleyiş ve Sorunlar", Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Vol.40, Nisan, s.229-240.

Bayram, Ayhan – Güler, Seyhan Bilir – Akın, Yasemin Koldere 2016, "Mahalli İdarelerde İtibar Yönetimi", Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt 21, Sayı:1, s.251-274.

Birol, Gaye (2007), "Bir Kentin Kimliği ve Kervansaray Oteli Üzerine Bir Değerlendirme", Arkitekt Dergisi, Sayı: 514, Kasım-Aralık, s. 46-54.

Cambridge Dictionary, 2017
http://dictionary.cambridge.org/dictionary/turkish/reputation?q=REPUTAT%C4%B0ON

Çevikbaş, Rafet (2008), "Yerel Yönetimlerde Siyasal Katılım", Türk İdare Dergisi, Sayı:461 s: 71-95.

Çukurçayır, M. Akif. – Eroğlu, H.Tuğba (2009). "Kent Yönetiminde Demokratik Bir Açılım Olarak Kent Konseyleri", Yerel Yönetimlerin Güncel Sorunları, Editör. Görmez, Kemal – Ökmen - Mustafa, Beta Yayın, İstanbul, s.224-247.

Demir, Oral (2008), "Yerel Siyasette Katılımcılık ve Kalkınma Türkiye'de Yerel Gündem 21 Örneği Sakarya", Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi.

Demir, Konur ve Yavaş, Hikmet (2015), "Kent Konseyleri ile Yerinden Yönetilen Katılımcı Kent Yönetimleri: Yerel Yönetişim Kapsamında Bir Değerlendirme" Küresel İktisat ve İşletme Çalışmaları Dergisi, Cilt 4, Sayı 7, s. 49-62.

Dinçer, Güler (2012)," Kurumsal İtibar ile Örgütsel Kıvanç, Duygusal Bağlılık ve Örgütsel Vatandaşlık Davranışı Arasındaki İlişkilerin İncelenmesi: Bir Araştırma" Kocaeli Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, Kocaeli.

Emrealp, Sadun (2005), Yerel Gündem 21 Uygulamalarına Yönelik Kolaylaştırıcı Bilgiler El Kitabı, Iula-Emme Yayını, İstanbul.

Erkul, Hüseyin - Tan, Baykal – Kara, Hüseyin (2013), "Kent Konseylerinin Sorunları Üzerine Bir İnceleme: Çanakkale Kent Konseyi Örneği", Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt 10, Sayı 22, s. 85-105.

Göktürk, Atilla (2008), "Bugün Gelinen Yerde Kent Konseyleri ve Yerel Gündem 21", Dosya-08: Yerel Yönetimlere Katılım, Bülten 64, Aralık, Mimarlar Odası Ankara Şubesi Yayını, s.1-15, http://www.Yayed.org/uploads/yuklemeler/inceleme-25.pdf.

Göymen, Korel (2010), Türkiye'de Yerel Yönetişim ve Yerel Kalkınma, Boyut Yayın Grubu, İstanbul.

Gümüşoğlu, Şevkinaz - Erdem, Sabri - Kavrukkoca, Güzin - Özdağoğlu, Aşkın (2010): Belediyelerde Beklenen Algılanan Hizmet Kalitesinin "Servqual" Modeli ile Ölçülmesi ve Muğla İlinde Bir Uygulama, http://www.deu.edu.tr/userweb/sabri.erdem/dosyalar/sabri_erdem_iku.pdf, 25.04.2017

Güney, Salih (2011), Örgütsel Davranış, Nobel Yayın, Ankara.

http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2009/06/20090606-9.htm.

http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2006/10/20061008-5.htm.

Kadıbeşegil, Salim (2015), İtibar Yönetimi, Kapital Medya Hizmetleri AŞ., İstanbul.

Kaypak, Şafak (2012), "Yerel Yönetimlerde Katılımcı/Müzakereci Demokrasi Sürecinde Sivil Toplum Kuruluşlarının Önemi", Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi, 8, (17), s. 171-196.

Merriam Webster Sözlük, 2017. https://www.merriam-webster.com.

Özdemir, Ali Tamer (2011), "Mahalli İdarelerde Halk Katılımı Bağlamında Kent Konseyleri", Sayıştay Dergisi, 83, Ekim-Aralık, s. 31-56.

Pektaş, Ethem Kadri - Fehmi Akın (2010), "Avrupa Kentsel Şartları Perspektifinde Bir Kentli Hakkı Olarak "Katılım Hakkı" ve Türkiye", Afyon Kocatepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 12, (2), s. 23-49.

Sümer, Haluk- Pernsteiner, Helmut (2014), İtibar Yönetimi, Beta Yayınları, İstanbul.

Şakar, Nurhan (2011), Kurumsal İtibar ve Paradigmalar, Editör: A. Nurhan Şakar, Beta Yayınları., İstanbul.

Türk Dil Kurumu, 2017.
http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&kelime=%C4%B0T%C4%B0BAR

Uçaktürk, Tülay - Uçaktürk, Ahmet - Özkan, Mehmet (2012), "Yerel Yönetimlerde Sosyal Sorumluluk Bağlamında Sosyal Belediyecilik: Biga Belediyesi Örneği" .

Walker, Kent, 2010, "A Systematic Review of the Corporate Reputation Literature: Definition, Measurement, and Theory", Corporate Reputation Review, Vol. 12, No.4, s: 357-387.

YÖNETSEL REFORM VE "DOKU UYUŞMAZLIĞI"

Kübra Öztürk[*]

ÖZET

Karar alma süreçlerinde iyileştirme yapmak, yetki ve sorumlulukların dengeli dağıtılması, bürokratik yapının hizmet kalitesine olumsuz etkilerini gidermek gibi amaçlarla yapılan idari reformlar genellikle politika transferi yoluyla gerçekleşmektedir. Kamu yönetimi ve yerel yönetimler alanında söz konusu transfer için ise çoğunlukla idari sistemimizin benzeştiği ülkeler tercih edilmektedir. Bu ülkeler genellikle Avrupa ülkeleri olurken, AB üyelik perspektifi de reform konusunda her dönem için geçerli olmasa da belirleyici olmaktadır. Adaylık sürecinde AB'nin yönetsel ilkeleri ve yaklaşımlarına Türkiye'nin uyum sağlaması beklenmektedir. Bu çerçevede klasik kamu yönetimi anlayışından farklı olarak çok paydaşlı, katılımcı, şeffaf, hesap verilebilir, etkinlik ve verimliliğin temel olarak kabul edildiği bir yönetim anlayışının geliştirilmesi amaç edinilmektedir. Ancak reform konusu tartışılırken daha çok örgütsel ve yapısal düzeyde ele alınmakta, yapılan düzenlemenin dokusal anlamda ülkeye ve idare sistemine uygunluğu ihmal edilebilmekte ve tartışmalarda düşük bir yoğunlukta kalmaktadır. Burada "dokusal uyum" ile kastedilen; ülkelerin idari sistem olarak ne kadar benzeşseler de toplumsal, kültürel ya da demokratik kültür açısından birbirlerinden farklı olabilecekleri ve bu durumda da yapılan düzenlemenin her ülkede aynı sonuçları vermeyebileceğidir. Doku uyuşmazlığı esasında tıbbi bir terimdir. Bağışıklık sistemimiz bir başkasından alınan doku ve organları "yabancı" olarak kabul edeceğinden gerekli önlemler alınmazsa vücuttan atmaya çalışır ve buna da doku uyuşmazlığı denir. En kısa biçimde böyle özetleyebileceğimiz doku uyuşmazlığı kavramı, politika transferi yoluyla yapılan reformları tanımlamak ya da anlamlandırmak için de kullanılabilecek bir metafor olarak değerlendirilmektedir. Üyelik koşulluluğu yahut iç politika gereksinimleri neticesinde politika transferi yoluyla gerçekleşen reform hareketlerinin bir kısmı Türkiye'nin yönetim yapısı ya da demokratik kültürü ile her zaman uyuşmamaktadır. Örneğin kamusal hizmetlerin hangi düzeyde verileceği ve yerindenlik (subsidiarity) kavramı Türkiye'de oldukça tartışmalı bir konudur. Bir hizmeti mümkün olan en alt düzeyde sunmaya çalışmak her zaman verimlilik sağlamayabilir. Yerindenlik ilkesi demokratik kültürün oluştuğu yerlerde yerel demokrasinin geliştirilmesi ve katılımı sağlama noktasında olumlu sonuç verebilir; ancak demokrasi kültürünün yeterince yerleşmediği ve yönetimsel kapasitelerinin uygun olmadığı yerlerde, yetki devri demokratik olmayan kesimlerin güçlenmesi açısından olumsuz sonuçlar doğurabilir. Toplumsal yapı, kültürel değerler ve örgüt ortamından bağımsız düşünülen ve düzenlenen bir reform çalışmasının istenilen sonuca ulaşması oldukça güçtür. Böylesi bir çalışma ancak mevzuat düzeyinde kalabilir ve uygulanabilirliği oldukça düşüktür. Öte yandan ülkenin idari yapısı, dinamikleri ve toplumsal yapının ihmal edildiği bir ortamda yapılan reform daha çok deneme-yanılma yoluyla sürdürüleceğinden yönetimsel istikrarı sağlamak da güçleşecektir. Bu da var olan sorunların zamanla daha da karmaşıklaşmasına neden olabilecek bir yapıyı beraberinde getirebilir. Bahsedilen endişeler ve tespitler ışığında bu çalışmada, yerindenlik ilkesi baz alınarak politika transferi yoluyla yapılan yerel yönetim reformlarının Türkiye'nin toplumsal yapısına ve demokratik kültürüne uygunluğu incelenecektir.

Anahtar Sözcükler: *Kamu Yönetimi, Reform, Yerindenlik,Politika Transferi, Doku Uyuşmazlığı*

[*] Arş. Gör., Marmara Üniversitesi AB Enstitüsü AB Siyaseti ve Uluslararası İlişkiler ABD, kubraozturk88@gmail.com

ADMINISTRATIVE REFORM AND "TISSUE INCOMPATIBILITY"

ABSTRACT

Administrative reforms; which aim improvement in decision making procedures, well-balanced division of authorities and liabilities, elimination of negative impacts on bureaucracy's service quality, are usually performed with policy transfer. Broadly speaking, for the policy transfer within the scope of public administration and local government, countries which resembles us by means of administrative structure are preferred. These countries are generally European countries where EU membership perspective is also indicative on the reforms; though not always. During the membership process Turkey is expected to comply with EU's administrative principles and approaches. Within this scope, development of a multi-stakeholder, participant, transparent, accountable administration approach; which is based on the grounds of effectivity and fruitfulness, is aimed; rather than a classic public administration approach. However, when discussing the reform, it is approached mostly on organizational and structural level, while, on the other hand, the "tissue compatibility" of the relevant arrangement to the country and administrative system may be ignored and only few discussions are focused on this matter. Herein, the term "tissue compatibility" refers to the fact that, although the administrative systems of different countries may resemble, they may differ on social, cultural or democratic levels and therefore same arrangements may not provide same results in all countries. Tissue compatibility is originally a medical term. Human immune system defines a tissue or an organ of others as "stranger"; thus, if required measures are not taken, it will try to get rid of it and this is called tissue compatibility. The term tissue compatibility; which can be briefly defined as above, can also be used as a metaphor to define and understand the reforms performed by policy transfer. The reforms or arrangements through policy transfers performed as a result of membership conditionality or internal policy requirements may not comply with Turkish management structure or democratic culture. For instance, the level which public services to be performed or subsidiarity is very controversial in Turkey. It may not always be fruitful to provide a service in the minimum level. Subsidiarity principle may create positive results for improvement of democracy and increase of the participation to the same in the countries where democratic culture is well established; however, delegation of authority may also cause negative results by means of strengthen undemocratic vision in the countries where democracy culture is not duly established and administrative capacities are not sufficient. Success of a reform designed and established without social structure, cultural values and organizational features is problematic. Such an arrangement may be a fact on legal regulations but will be poorly implemented. On the other hand, the stability on administration will become more difficult to sustain if reforms are designated by ignoring administrative structure, dynamics and social structure of a country, since the reforms will then be tried to be implemented on trial-and-error basis. This will bring a structure which causes existing problems to get more complex as the time goes. In this study, we will discuss whether the local government reforms; which are designated through policy transfer on the basis of subsidiarity principle, complies with the social structure and democratic culture of Turkey under the light of mentioned concerns and determinations.

Key Words: *public administration, reform, subsidiarity, policy transfer, tissue incompatibility*

1. Yönetsel Reform Nedir, Nasıl ve Neden Yapılır?

Saçlıoğlu'na (1990: 385) göre reform, düzeltme ve iyileştirmeyi amaçlayan yeni bir biçim vermektir. Yönetsel reforma dair literatürde çok farklı açılardan kavramsallaştırmalar yapılmaktadır. Sürgit'e (1972: 10) göre, yönetsel reform, idarenin ulusal amaçlara yardımcı olacak biçimde tasarruf sağlayan, verimli ve kaliteli hizmet vermesini sağlayacak bir düzene kavuşturulmasına yönelik çabaların tümünü ifade eder. Öte yandan yönetsel reformu politik bir araç olarak gören görüşler de vardır. Örneğin Smith'e (1971: 215) göre, yönetsel reform idari olmaktan öte siyasi bir olgudur ve yönetsel reform kamu sektöründe belirli kurumsal değişiklikleri öngören siyasal kararlara ilişkin bir yanıttır. Yönetsel reformun politik yanı olmakla birlikte, yönetsel reform ve siyasi reform ayrımı yapılmaktadır. Tutum'a (1971: 40) göre, yönetsel reformun amacı kapasiteyi artırmaktır, siyasi reformun amacı ise daha iyi temsil ve dolayısıyla daha çok eşitlik ve sosyal adaleti sağlamaktır. İdeal olan ise kapasite ile eşitlik ilkesini birleştirmektir. Bunlar gibi daha pek çok farklı kavramsallaştırma yapılmakla birlikte, yönetsel reformun siyasi irade tarafından gerçekleştirildiği ve özellikle de ülkemiz özelinde etki değerlendirme süreçlerinin zayıflığı göz önünde bulundurulduğunda çoğu zaman politik yönünün ağır bastığı söylenebilir. Nitekim çalışmamıza konu olduğu biçimde politik gerekçelerle ithal edilen düzenlemelerin ülke ihtiyaç ve gerçekleriyle örtüşmemesi yani doku uyuşmazlığı meselesi de bu yaklaşımın bir ürünüdür.

Reform ihtiyacının nasıl ve neden doğduğu konusu da incelenmesi gereken ayrı bir noktadır. Reformu gerekli kılan etkenler ve aktörler döneme ve koşullara göre değişkenlik gösterebilir. Reform ihtiyacı neden doğar sorusuna Tutum (1971: 34): "*Bugünkü devletin yüklendiği görevlerle bu görevleri yerine getirecek mekanizma arasındaki farklılıktan doğmaktadır"* cevabını verir. Saraçlıoğlu'nun (1990: 385) anonim bir kaynaktan edindiği bilgiye göre ise *"İdare teknik bir faaliyettir"*. Teknik olarak yapılacak yönetsel iyileştirmelerde ise bazı ilkeler dikkate alınmalıdır. Burada dikkate alınması gereken ilk nokta toplum gerçekleridir. Yönetsel reform ülkenin toplumsal yapısını, gelenek ve alışkanlıklarını, mentalitesini dikkate almalıdır. Yönetimde reform, ani ve radikal değişiklikler yerine bu tip unsurlar dikkate alınarak ve etki analizleri yapılarak gerçekleştirilmelidir. Diğer önemli unsurlar, reformun aşamalı, planlı, örgütlü bir biçimde uzman personel ile gerçekleştirilmesidir. Ayrıca reform süreci, eski alışkanlıkların ve rutinin değiştiği göz önüne alınarak direnişe hazırlıklı ve psikolojik süreçler dikkate alınarak ilerletilmelidir (Tutum, 1971: 42). Özetle, vatandaşların talep ve ihtiyaçları ile ülke gerçekleri ve dinamiklerinin kesiştiği noktada hukukla çelişmeyecek biçimde ve etki analizleri yapılarak gerçekleşen bir reform başarıya ulaşabilir. Diğer türlü deneme yanılma ile ve ülke koşulları gözetilmeden yapılan ve yalnızca mevzuat düzeyinde kalan bir reform daha çok karmaşaya sebep olabilir.

Güler (2005: 1) yönetsel reformu tanımlarken, yönetimle ilgili olması, bilinçli bir eylem olması yani amaçlılık, etkilerinin kalıcı değişiklik yaratması, iyileştirme sağlaması şeklinde dört özelliğe sahip olduğu söyler. Sayılan her özellik tartışmaya açıktır, ancak konumuzla ilgili olacak şekilde iyileştirme özelliğine değinmekte fayda vardır. Güler'in de belirttiği gibi, yönetsel reformun genel, evrensel, her aktör için geçerli bir iyileştirme özelliği taşımasını beklememek gerekir. Her ülkenin dinamik koşullarına göre bu özelliklerin değişkenlik göstereceği unutulmamalıdır.

Payaslıoğlu (1971: 14) yönetsel reform ile değiştirilenleri temel olarak 4 gruba ayırmıştır:

- İnsanlar
- Araç, gereç, para, tesis gibi maddesel olanaklar
- Yönetimde kullanılan yöntemler ve teknikler
- Örgütsel yapı ve teknikler

Türkiye örneğinde yönetsel reform konusu incelendiğinde en kolay değiştirilen ve üzerine çalışma yapılan alanın örgütsel yapı olduğu görülmektedir. Örgütsel yapı ve değişiklikler ile kastedilen ise, mevcut örgütlerin kaldırılması, birleştirilmesi, genişletilmesi, küçültülmesi, iç kesimlerdeki bölümlerde değişiklik yapılması, bunlara yeni birimler eklenmesi, yönetim kademelerinin yapısının değiştirilmesi, bağlı bulunacakları yerlerin değiştirilmesi, yeni örgütler kurulması, örgütler arası görev dağılımında değişiklik yapılması gibi hususlardır. Örgütsel yapıda yapılan değişiklikler maalesef çoğu zaman şekilsel değişiklikler olmaktan öte gidememişlerdir (Payaslıoğlu, 1971: 22). Bu noktada önemli olan, yapılan düzenlemenin işlerliği olup olmadığının sorgulanması ya da düzenlemelere işlerlik kazandırılmasıdır.

1980'lerde özelleştirmelerle birlikte başlayan ekonomi temelli yapısal reformlar 1990'larda başlayarak 2000'li yıllara gelindiğinde yönetsel alana yayılmıştır. Bu dönemde devletin yeniden yapılandırılması, bir anlamda deregülasyon (kuralsızlaştırma) politikalarından, regülasyon (düzenleme) politikalarına doğru bir değişmeyi anlatmaktadır. Yani, devletin iktisadi ve toplumsal sistemde sadece izleyici olmayacağı ve serbest piyasa sisteminin kusursuz bir şekilde işleyebilmesi için gerekli bütün şartları hazırlayacağı bir döneme geçilmiştir (Övgün, 2007: 234). Reform süreci kesintisiz ve aynı kapsamda ilerlememiştir. Her dönemin ve sürecin farklı bir gerekçesi ve sistematiği vardır. Güler (2003: 4), 1980'li yıllarda başlayan bu reformları *yapısal uyarlama reformları* olarak nitelendirmekte ve iki dalgaya ayırmaktadır. Birinci dalgayı "ekonomik ve mali liberalizasyon" süreci, ikinci dalgayı ise "siyasal ve yönetsel liberalizasyon" süreci olarak nitelendirmektedir. Çalışmamızın da kapsamını oluşturan yönetsel reform ikinci dalgayı oluşturmaktadır. Öte yandan, her iki aşamada da reformların yerli politika oluşturma süreciyle değil, "politika transferi" yoluyla oluştuğu düşünülmektedir.

1.1. Politika Transferi

Halen üzerinde uzlaşılan genel bir tanımı olmayan politika transferi konusu, devletlerin yapacakları çalışmalarda, daha önce bu alanda çalışma yapmış yabancı modellerin örnek alınması anlayışı çerçevesinde ortaya çıkmıştır. 1990'lı yıllardan 2000'li yıllara geçerken, akademik araştırmalarda ülke ve yerel yönetimlerin birbirlerinden nasıl ve ne şekilde etkilendiğini araştıran çalışmaların sayısında artış görülmektedir (Öktem vd., 2016: 55-56). Politika transferi, en basit ifadeyle bir yerde denenmiş politika ve uygulamaların var olan sorunlara çözüm olması amacıyla ithal edilmesi sürecidir. Çok çeşitli kavramsallaştırmaları olmakla birlikte en yaygın ve kabul göreni Dolowitz ve Marsh'ın tanımlamasıdır. Bu tanımlamaya göre politika transferi, belirli bir zaman dilimindeki (bugün veya geçmiş) politik sistemde yer alan kurum, yönetsel düzenleme ve politikalara ilişkin bilginin, başka bir politik sistemdeki kurum, yönetsel düzenleme ve politikaların geliştirilmesi amacıyla kullanılması sürecidir (Dolowitz ve Marsh, 1996: 344). Politikalar, kurumlar, yaklaşımlar, davranışlar ve bunun gibi pek çok şey transferin konusu olabilir. Bununla birlikte politika transferinin pek çok nedeni vardır. Meşruiyet sağlama gayesinden, geri kalmışlık hissine, kabul görme isteğinden, uluslararası örgütlere üyeliğe ve hibe ve yardım sağlama isteğine kadar dönem ve şartlara göre biri ya da birkaçının etkin olduğu pek çok itici faktör vardır. Türkiye'de de özellikle 2000 sonrası yönetsel reform hareketlerinde

son yıllara kadar bu faktörlerin pek çoğu etkin olmuştur. Politika transferinin Türkiye'de önemli itici güçlerinden birisi uluslararası örgütlerdir. Özellikle de AB üyelik süreci bağlamında uyumlaştırma gereği yönetsel alanda pek çok transfer gerçekleşmiştir.

Politika transferinin ara formları olmakla birlikte temel olarak "Gönüllü" ve "Zorlayıcı" olmak üzere iki tip transfer şekli vardır. Gönüllü transferde politika yapıcıların diğer devletlerin uyguladığı politika ve programı transfer etmeye ilişkin rasyonel ve bilinçli bir tercihi vardır. Zorlayıcı transferde ise, bir devletin ya da uluslararası örgütün başka bir devleti belirli bir program veya kurumsal yapıyı benimsemesi yönünde zorlaması durumu söz konusudur (Sobacı, 2009: 72). Başlangıçta gönüllü transfer ile reformlar gerçekleştirilirken, küreselleşme süreci ve uluslararası örgütlerin de artan etkinliğiyle beraber koşulluluk mekanizması işlemeye başlamış ve zorlayıcı transfer çeşidi yaygınlaşmıştır.

Türkiye'nin yönetsel alanda gerçekleştirdiği politika transferlerinin de büyük çoğunluğu bu kapsamdadır. AB'ye aday ülke statüsündeki Türkiye'nin uyum sürecindeki yükümlülükleri bağlamında bu düzenlemeleri yapması beklenmektedir. Üyelik süreci içinde uyumlaştırma bir gerekliliktir ve üyelik birliğin ilke ve yaklaşımlarına uyuma bağlıdır. Bu bağlamda, zorlayıcı transfer kapsamında değerlendirilen bu transferlerin gerçekleştirilmesi bir anlamda koşulludur. Yani her alanda olduğu gibi yönetsel alanda da müktesebat, ilke ve yaklaşımlarla uyumlu olunduğu takdirde birlik ile ilişkiler ve üyelik perspektifi devam eder.

Türkiye'de politika transferinin ilk örneklerinden birisi özelleştirmelerdir. Özal döneminde başlayan özelleştirmeler 1980'lerden 2000'li yıllara kadar hızlı bir biçimde devam etmiştir. Daha sonraları oluşturulan Kalkınma Ajansları, Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun kurulması, Kentsel Dönüşüm politikaları gibi pek çok alanda politika transferi yöntemi izlenmiştir. Ancak pek çoğunda örnek alınan ülkelerde gösterilen başarı Türkiye'de gösterilememiş ve istenilen sonucu vermemiştir. Bu sonuçta, ülkenin dinamikleri ve toplumsal dokusunun ihmal edilmesinin payı olduğu düşünülmektedir. Diğer bir deyişle politikaların transferi sonrası doku uyuşmazlığı yaşanmıştır.

Yönetsel reform kapsamında transfer edilen politika ya da uygulamanın ne şekilde alınması gerektiği hususunda farklı görüşler vardır. Bazılarına göre politikaların toptan alınması reformlardaki bütünlüğün bozulmaması açısından yararlı iken bazılarına göre politikaların toptan transferinin ortaya çıkaracağı olumsuzlukların önlenmesi açısından belli bölümlerinin transferi daha doğru olacaktır (Haktankaçmaz, 2009: 183-184). Politika transferi yapılırken, bir devlette başarılı sonuçlar vermiş bir düzenlemenin diğerinde de aynı şekilde etki edeceği varsayımı üzerinde durulmaktadır. Ancak her ülkenin ihtiyaç ve yapısının farklı olduğu düşünüldüğünde aynen kopyalanan bir düzenlemenin başarı olasılığı zayıftır.

Yönetsel reformun bir yöntemi olarak politika transferi söz konusu olduğunda sorulması gereken en önemli sorulardan birisi de transfere konu olan düzenlemenin ihtiyaç olup olmadığı ve daha da önemlisi bu düzenlemenin ihtiyaca uygun biçimde ülke dinamiklerine ve koşullarına uygun olup olmadığıdır. Politika transferi sürecinde genel itibariyle Avrupa ülkeleri örnek alınmakta, bunda idari yapının benzerliği yanında AB aday ülkesi olarak yönetsel anlamda uyumu sağlama çabası da etkili olmaktadır. AB'ye aday ülke olarak, etkin, etken, kaliteli ve verimli işleyen bir yönetim modelinin oluşturulması AB müktesebatının uygulayabilmek için yönetsel kapasitenin belli bir seviyeye ulaşması bakımından önemlidir. (Balcı, 2005: 25)

Türkiye'den yönetsel kapasitenin artırılmasının beklenmesi dışında, Avrupa ülkelerinde gerçekleştirilen yönetsel reformların ortak noktaları incelendiğinde, merkezden çevreye daha fazla yetki aktarıldığı, optimum yerel yönetim büyüklüğü ve birimlerinin oluşturulmaya çalışıldığı (belediye sayısının azaltılması, küçük yerel yönetim birimlerinin birleştirilmesi, ya da bölge yönetimleri kurulması gibi) görülmektedir (Arıkan, 2004: 46). Yapılan düzenlemelerin çoğunda yerellik ya da bölgeselleşme hedefinin olduğu görülmektedir. Bu bağlamda, yapılan düzenlemelerin başarılı olup

olmamasında ülkelerin rejimleri ve devletlerin kuruluş ilkeleri ile tarihsel açıdan yönetim gelenekleri etkili olan faktörlerdir.

2. Yönetsel Reform ve Yerellik (Subsidiarite) İlkesi

1970'lerin sonundan itibaren yerel yönetimlerin idari ve mali özerkliklerinin güçlendirilmesi ve yerelleşme eğilimleri yeniden gündeme gelmiştir. Dünya genelinde yayılan desantralizasyon düşüncesi, hizmette yerellik ve yerel yönetişim uygulamalarına dayalı olarak yerelleşme politikaları gelişmiş ve gelişmekte olan birçok ülkede karşılık bulmuştur. 1990'lardan itibaren etkileri yoğun bir şekilde hissedilen küreselleşme süreci ise, devletin gücünün bir yandan uluslararası ve uluslarüstü kurumlara doğru aktarılmasına yol açarken, diğer yandan başta yerel yönetimler olmak üzere piyasa, sivil toplum kuruluşları ve vatandaşların güçlendirilmesi sonucunu doğurmuştur.

Yönetsel reformun en çok tartışılan meselelerinden birisi merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında yetki paylaşımı konusudur. Yetki paylaşımının niteliği devletin üniter veya federal yapıya sahip olup olmaması durumuna göre şekillenmektedir. Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arası yetki ve kaynak paylaşımına, ülkelerin gelir düzeyleri, yaşadıkları tarihsel süreç, aynı kaynaktan gelir sağlama zorunlulukları, devletlerin yönetsel yapıları ve uluslararası örgütlerin öngördükleri politikalar etki etmektedir (Gündoğdu'dan aktaran Karakılçık ve Özcan, 2005: 15). Bu kapsamda yerel yönetim reformları ile desantralizasyonun geliştirilmesinin, hizmet sunumunun yerel yönetimlere devredilmesi ile birlikte merkezi yönetimin daha çok politika belirleyen bir rol üstlenmesi ve kendi kendine yetebilen birimler oluşturulması hedeflenmektedir (Lamba, 2014: 143).

Bu hususta en çok gündemde olan kavramlardan birisi ise genel yetki ilkesi ile yerellik kavramlarıdır. Genel yetki ilkesi çerçevesinde merkezi yönetimin yetkileri sayılarak belirtilmekte, özellikle sayılarak belirtilmeyen diğer alanlarda, yerel yönetimler kamu hizmetlerinin sunumunda genel yetkili kılınmaktadır. 1992 yılında Maastricht Antlaşması ile resmen Avrupa Birliği hukukuna giren yerellik ilkesine göre ise, kamu hizmetlerinin vatandaşa en yakın birim tarafından yerine getirilmesi esastır (Eren vd., 2012: 8).

Kamu Yönetimi Sözlüğü'ne (2014: 227) göre yerellik ilkesi; bir üst otoritenin müdahalesini ya da yetkisini ancak yakın merci ya da otoritenin yetersiz kaldığı zamanlarda öngörmektedir ve ilke mutlak anlamını federal devlet yapılanmasında bulur. Yerellik ilkesinin kökeni eski ancak yorumu yeni bir terimdir (Karakılçık ve Özcan, 2005:10). Düşünsel kökenleri Aristo'ya kadar uzanmakla birlikte, özellikle 1990'lı yıllarda popüler olmuş ve eskisinden farklı şekillerde yorumlanmıştır. İlke resmi metinlerde ilk kez, 1985 yılında imzaya açılan ve çekince konulan maddeler olsa da Türkiye'nin de taraf olduğu Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 4. maddesi ile "kamusal görevlerin halka en yakın yönetimlerce yerine getirilmesi" şeklinde yerini almıştır.

Akbulut'a (2007: 17) göre, yerelliğin önem kazanmasının temel nedeni ekonomiktir. Çünkü, küresel, kapitalist ekonomiyle birlikte ulus devletin siyasal sınırlarının zayıflatılması, yereli/kentleri ulusal pazarın yerine ikame edilecek yeni pazarlar olarak öne çıkartırken yerel yönetimlere (ulus devlet ile birlikte) küresel ekonominin dönüştürücü ve yerele de sürdürücü aktörü olma niteliğini kazandırmıştır. Bu bakımdan Türkiye'deki reform küresel kapitalizm ile eklemlenmeyi hızlandırıcı bir niteliğe sahiptir.

AB entegrasyon süreci içinde ciddi gelişim gösteren yerellik ilkesi, üye devletler ile yerel yönetimler ve Brüksel yani merkez arasındaki ilişkilerde bir denge unsuru olarak merkeziyetçiliğin güçlenmesine karşı bir güvence olarak görülmüştür (Karakılçık ve Özcan, 2005: 11). Öte yandan ilke AB ile sınırlı kalmamış ve Avrupa Konseyi üyesi ülkeler tarafından da kabul edilerek uygulanması istenmiştir. Avrupa Konseyi Bölgesel ve Yerel Yönetimler Kongresi 1996 yılında Türkiye'den idari vesayet ilkesini kaldırmasına yönelik bir tavsiye kararı almıştır. (Güler, 2003: 15)

Yerelliği gerekli kıldığı düşünülen siyasi neden; yerel düzeyde katılımın ve yerel demokrasinin gerçekleştirilmesi düşüncesidir. Karar verme sürecine yerel düzeyde katılım, merkezi düzeyde

katılımdan çok daha kolaydır. Bu sebeptendir ki, yerel yönetimlerin yerel demokrasinin en etkin şekilde ortaya çıktığı kurum olarak değerlendirilir. Yerellik bilinci ancak yerel kuruluşlar tarafından yaratılabilmektedir. (Keleş, 2000:45)

Esasında hizmete en yakın yönetim anlamında kullanılan yerelliği her zaman halka en yakın yönetim olarak değerlendirmek de yanlıştır. Çünkü bazı hizmetleri merkezi yönetimin bazı hizmetleri de yerel yönetimlerin yerine getirmesi halkın menfaati açısından önemlidir. Daha net bir ifade ile söylemek gerekirse, hizmete yakınlık mesafe ile ilişkilendirilecek bir olgu değildir. Hizmete yakınlık, bir hizmetin en etkin ve dengeli bir şekilde sunacağından şüphe duyulmayan birime verilmesidir. Yani, her hizmetin etkin ve verimli yerine getirileceği ölçek sorunu farklıdır (Övgün, 2007: 252).

Yerellik ilkesi kamu hizmetlerinin halka en yakın birim tarafından sağlanmasını öngörürken, aynı zamanda en uygun ölçekte gerçekleştirilmesini de ister. İlke, "gücün organizasyonu prensibi" olarak tanımlanırken (Yılmaz, 2005:138) gücün sadece yukarıda toplanmasını değil aşağı doğru dağıtılmasını ifade eder. Bu durum ise merkeziyetçi ülkelerde idari yapıda bazı yasal değişikliklerin yapılmasını gerekli kılmaktadır. Çünkü "idarenin bütünlüğü" ilkesinin esas olduğu ülkelerde genel yetki merkezi yönetimdedir, yani yerel yönetimlerin yetki ve görevleri kanunda sayılarak sıralanır. Oysa subsidiarite ilkesinde durum tam tersidir. Yani genel yetki yerel yönetimlerdedir ve merkezi yönetimin yetki ve sorumlulukları sayılarak belirtilmekte ve sınırlandırılmaktadır.

Yerellik ilkesinin teorik temelleri bireyin ve özel girişimin ön planda tutulmasına ve kamu girişimlerinin ihmal edilmesine dayanmaktadır ki, bununla kamunun azalan denetimi ve işlevi yerine başka bir sermaye akımının girebileceği ortam yaratılmaktadır. Bu bağlamda, yerellik ilkesi merkeziyetçi yönetimin karşısında yer almaktadır (Övgün, 2007: 252).

2.1. Yerellik İlkesinin Uygulanabilirliği

Merkeziyetçi ülkelerde genel yetki merkezi yönetimde iken, yerellik ilkesi özü itibariyle genel yetkili olarak yerel yönetimleri görür. Bu sebeple uygun yasal değişiklik yapılmadan ilkenin uygulanması olası değildir. Yönetsel reformun bir parçası olarak görülen yerellik ilkesinin uygulanabilirliği konusunun yasal açıdan ele alınması tartışmaların bir boyutunu oluşturmaktadır. Tartışmaların bir diğer boyutunu ise, söz konusu yasal değişiklikler yapılsa dahi ilkenin öngördüklerinin ülke dinamiklerine uygun olup olmadığı yani dokusal uyumu oluşturmaktadır.

Anayasal olarak uygulama zorlukları ve ülke koşullarına uygun olmadığı düşüncesinden hareketle yaratacağı sıkıntılar bağlamında eleştirilerin odağı olan yerellik ilkesi, yönetsel yapının yerel ayağının sorunlarına ilaç gibi gösterilmektedir. Yerel yönetimlerin işleyişindeki sorunlar sadece kendi içinden değil, aynı zamanda merkezi yönetim yapısından da kaynaklanmaktadır. Karakılçık ve Özcan'a göre (2005: 14), yetki ve kaynak yetersizliği, nitelikli personel ve nitelikli yönetici sıkıntısı, yönetici belirleme ölçütlerindeki sorunlar, yerel demokrasi kültürünün gelişmemiş olması, yerel baskı odaklarının aşırı etkisi ve aşırı görev yükü gibi sorunlar yerel yönetimlerin yapısından kaynaklanan sorunlardır. Bunun yanında, bürokrasinin hantal yapısı, rüşvet ve yolsuzlukların yaygınlığı, işe alım ve yükselmelerde liyakat ilkesinin gözetilmemesi, siyasal kayırmacılık ve yatırım ile hizmetlerin merkezden planlanması, kaynakların dağıtımının siyasal iktidarların önceliklerine göre belirlenmesi gibi birçok kronik sorun da merkezi yönetimin yapısından kaynaklanan sorunlardır.

Burada sayılan sorunların varlığına katılmakla birlikte, merkezi yönetime dair sayılan sorunların pek çoğunun yerel yönetimler için de geçerli olduğunu eklemek gerekir. Bazı yazarlarca tüm bu sorunlara ilaç gibi görülen yerellik ilkesinin olumlu yanlarının olduğu bir tarafta tutularak, Türkiye'nin yönetim yapısına uygunluğu ve ortaya çıkarabileceği başka sorunlar dikkate alınmalıdır.

Yerellik ilkesi bazında yapılan tartışmalar incelendiğinde şekilsel olarak yerel yönetimlerin mali özerkliğinin sağlanarak kamusal hizmetlerin tamamının yerel yönetimler tarafından sağlanmasına vurgu yapılmakta ancak ortaya çıkacak bu yeni yapının devletin yönetsel yapısına ve tarihsel özelliklerine uygun olup olmadığı irdelenmemektedir (Karakılçık ve Özcan, 2005: 15). Diğer bir ifadeyle, yaratılması

planlanan yeni yapının ülkenin dinamiklerine "dokusal uyumu" konusu çoğu zaman es geçilebilmektedir. Oysa yerellik ilkesi var olan yönetsel sorunlar için ne sihirli bir anahtardır ne de her devlette ihtiyaç ve ilkenin uygulanabilirliği aynı ölçüdedir. Her devlette ve her yönetsel yapıda ihtiyaçlar farklı olduğu gibi çözümler de farklı olabilir. Örneğin Türkiye'nin kuruluş yıllarından başlayarak günümüze kadar ekonomik, sosyal, siyasal ve kültürel koşulları incelendiğinde bölgesel özerklik ya da ayrı bir devlet olma istekleriyle karşı karşıya kaldığı görülmektedir. Merkezi yönetimin tek ve güçlü konumda oluşu da karşıya karşıya kalınan bu tür tehditlere karşı koruma kalkanı olarak görülmüştür. Dolayısıyla yerellik ilkesi gibi yerel birimlere özerklik öngören düzenlemeler bazı kesimlerce üniter devletin varlığına tehdit olarak görülmektedir.

Yerellik ilkesine dair yapılan tartışmalar genel itibariyle yasal uygulanabilirlik ve yapılan düzenlemelerin işlevselliği bağlamında toplanmaktadır. Anayasal açıdan baktığımızda, yerellik ilkesinin T.C. Anayasası 127. maddesindeki "idarenin bütünlüğü" ilkesi ile çeliştiği görülmektedir. Madde ile, mahalli idarelerin görev ve yetkilerinin yerinden yönetim esasına göre belirleneceği ve mahalli idareler ile ilgili yasaların da görev yönünden "liste" ve "genel yetki" esasına göre düzenleneceği belirtilmektedir. İdarenin bütünlüğü ile merkezi yönetim genel yetkili, yerel yönetimler ise özel yetkili kılınmaktadır. Oysa yerellik ilkesi ile, merkezi yönetimin özel yetkili, yerel yönetimlerin ise genel yetkili sayılması ve yerel nitelikli kamu hizmetlerinin yerel yönetimler tarafından görülmesi öngörülmektedir. Öte yandan "idari vesayet" konusu da sorunludur. İdari vesayet, Anayasa'nın 127/5. Maddesinde idarenin bütünlüğünü sağlama mekanizması olarak tanımlanmış ve düzenlenmiştir (Güler, 2003, 14). Yetki, yerel hizmetlerin yönetimin bütünlüğü ilkesine uygun olarak yürütülebilmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve yerel ihtiyaçların sağlanması konusunda kullanılmaktadır ve Anayasa'nın 127. Maddesi uyarınca yerel yönetimlerin eylem ve kararları üzerinde merkezi yönetimin idari vesayet yetkisi vardır. (Zeyrekli ve Ekizceleroğlu, 2007: 42) Ancak söz konusu yaklaşım ve ilkeler yerellik ilkesi ile uyuşmamaktadır.

İlke ile ilgili bir diğer tartışma mali kaynaklarla ilgilidir. Yerel yönetimlere görevleri ile orantılı gelir kaynağı sağlanması gerekmektedir. (Zeyrekli ve Ekizceleroğlu, 2007: 42) Yerel yönetimlere verilen görevler ve sorumluluk alanları düşünüldüğünde orantısız oldukları ve gelir kaynakların oldukça az oluşu göze çarpmaktadır. Görev ve yetkiler ile doğru orantılı kaynak aktarılmadığında hizmette etkinlik ve verimliliğin sağlanması güçtür.

Mevzuat düzenlemelerine bakıldığında Kamu Yönetimi Temel Kanunu (KYTK) ile yerellik ilkesine yasal bir statü sunulmakta olduğu görülmektedir (Arıkan, 2004: 42). KYTK uzun süre gündemde yer alan, içeriği itibariyle yerellik ilkesinin özüne ve gerekliliklerine en çok yaklaşan ancak, Anayasa'ya aykırılık gerekçesiyle dönemin cumhurbaşkanı tarafından veto edilen ve uygulamaya giremeyen kadük yasal düzenleme olmuştur. Veto gerekçesinde, idari vesayetin zayıflatılarak yerel ağırlıklı bir devlet modeline geçildiği, yetki genişliğine dayanan güçlü merkezi yönetim yerine görev ayrılığına dayalı güçlü yerel yönetim yapılanmasının yolunun açılması, yerel yönetimin genel yetkili kılındığı ve bu düzenlemelerin Anayasa'da öngörülen tekil devlet yapısına, "idarenin bütünlüğü", "yetki genişliği" ve "idari vesayet" ilkelerine ve kamu yararına uygun düşmediği ifade edilmektedir. Ayrıca, yönetim modeli açısından tehdit oluşturduğu söylenmektedir. Güler'e (2003: 13) göre bu yasa ile, merkez-yerel ilişkileri yerellik ilkesi bağlamında federal devlet-eyaletlere benzer tarzda dizayn edilmek istenmiştir. Veto edilmesinin ardından dahi, üzerine uzun raporlar hazırlanan ve yerellik ilkesinin öngördüklerini en çok içeren reform hamlesi olan KYTK da bu şekilde uygulama şansı bulamamıştır.

Siyasi tercihlerle yapılan yönetsel reform hamlelerinde Anayasa'da herhangi bir değişiklik yapılmadığı görülmektedir. Maalesef, sistemin sorununun ne olduğu dahi tam anlamıyla sorgulanmadan ve etki analizleri yapılmadan kanun yapmanın reform yapmak anlamına geldiği yanılgısı en önemli sorunlardan birisidir (TEPAV, 2006: 1-2). Bu nedenledir ki, Anayasa'ya uygunluk tartışmaları olmasına rağmen kısmen de olsa ilke gözetilerek yapılan bazı yasal düzenlemeler olmuş fakat bu düzenlemeler ya KYTK gibi veto edilerek kadük kalmış, ya da işlevsel olamamıştır.

Gerçekleştirilen diğer yasal değişikliklere bakıldığında da yerellik ilkesi ile tezat teşkil eden hususlar olduğu görülmektedir. Örneğin, 5393 sayılı kanunla genel yetkili sayılan belediyeler hakkındaki hüküm de 2007'de Anayasa mahkemesi tarafından Anayasa'nın 126. ve 127. Maddelerine aykırı olduğu gerekçesiyle iptal edilmiş ve genel görevlilik ilkesinden tekrar liste sistemine dönülmüştür. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile büyükşehir belediye sınırları, İstanbul ve Kocaeli illerinde il mülki sınırına genişletilmiştir (Zeyrekli ve Ekizceleroğlu, 2007: 42) .Söz konusu uygulama 6360 sayılı uygulama ile daha da genişletilmiş ve hem büyükşehir belediye sayısı artırılmış hem de il mülki sınırı uygulaması yaygınlaştırılarak tüm büyükşehirlerde uygulanmaya başlamıştır. Ayrıca 6360 sayılı yasa ile küçük belde belediyeleri kapatılmış, bazı köyler mahalleye dönüştürülmüştür. Bu yasa ile sözde yerellik yönünde atıldığı öne sürülen adımlar büyükşehir bürokrasilerini güçlendirmiş ve daha alt yerel birimler güçsüz kalmaya devam etmiştir (TEPAV, 2006: 7). Bir yandan yerel yönetimlere daha fazla yetki aktarılırken, bir yandan yerelde merkezi birimlerin güçlendirilmesi durumu söz konusu olduğundan yerellik ilkesine aykırılık taşıdığı düşünülmektedir (Yıldırım, 2014: 139). Yetkileri artırılanlar, yereldeki halka yakın birimler değil üst makamlar olmuştur. Ölçek genişletmeye yönelik adımların yerelliğin özüyle bağdaşmadığı ileri sürülebilir.

Yönetsel reform konusunda çoğunlukla dış faktörlerden talep gelmekte ancak içerden ciddi bir talep bulunmamaktadır. Reformun güçlü bir toplumsal talep çerçevesinde gerçekleştirilmesi ve eğer bu yoksa farkındalık yaratılması gerekmektedir (TEPAV, 2006: 2). Türkiye'de toplumsal açıdan örgütlenme ihtiyacı duyulmaması da yerellik ilkesinin uygulanmasında zorluk yaşanmasının önemli nedenlerindendir ve ilkenin piramitsel yapısına bakıldığında; en alt kesimde birey, onun üstünde sivil toplum kuruluşları ve diğer sosyal örgütler, onların bir üstünde ise yerel ve bölgesel yönetimler yer almaktadır. Ancak Türkiye'de bu şekilde örgütlü bir toplum yoktur ve ilkenin sözü geçen halkalarından birinin olmaması bile uygulamada ciddi sorunlara neden olacaktır (Özcan, 2004: 11).

İlkeye dair önemli tespitlerden birisi de, eşitsizlikleri artıracağıdır. Bölgelerarası eşitsizlik bu derece yüksek iken, yerellik ilkesi adil sonuçlar doğurmayacaktır. Türkiye'nin ihtiyacı olan şeyin, merkeziyetçilik ilkesine dayalı güçlü bir yerel yönetim yapısı inşa etmek ve kapsamlı bir planlamayla ülke içinde kaynakların eşitlikçi bir kalkınma için seferber edilmesini sağlamak olduğu ileri sürülmektedir (Güler, 2004).

Yerelliğin her zaman demokrasi ile sonuçlanmayabileceği, zorbalık ve zulüm doğurabileceği, bu bağlamda yerel halkın yerellik anlayışı yani siyasal kültür ve demokratik kültür meselesinin önemi de vurgulanması gereken bir diğer meseledir (Güler, 2012: 6-7). Yerindenlik ilkesi demokratik kültürün oluştuğu yerlerde yerel demokrasinin geliştirilmesi ve katılımı sağlama açısından olumlu sonuçlar verebilir; ancak demokrasi kültürünün yeterince yerleşmediği ve yönetimsel kapasitelerinin uygun olmadığı yerlerde, yetki devri demokratik olmayan kesimlerin güçlenmesi açısından olumsuz sonuçlar doğurabilir. Diğer bir ifadeyle, yerelde despotizm ve tiranlığın önü açılabilir.

Demokrasi, bilinç ve kültür birikimi gerektiren yönetim biçimidir. İşletilebilmesi için toplumun genelinde de bu bilincin ve altyapının olması gerekir. Böyle bir birikimi olmayan ve demokrasi deneyimi yetersiz olan ülkemiz düşünüldüğünde, yerel demokrasiyi güçlendirmenin yolunun yerel yönetimlere merkezin yetkilerini devrederek denetimsiz bir serbestlik alanı yaratmak olarak düşünülemez. Böyle bir durumda, yerel demokrasi değil yerel despotluk birileri yaratılmış olacaktır (Karakılçık ve Özcan, 2005: 25). Bununla birlikte ülkenin batısı ile doğusu arasındaki coğrafi farklılıklar, gelir eşitsizlikleri, kültürel farklılıklar ve etnik kökenli tartışmalar düşünüldüğünde bu durum daha da önem kazanmaktadır.

Yerellik ilkesine yönelik eleştiriler temel olarak; devletin tekçi yapısında çözülmeye neden olabileceği, federal yapının uygulanmasını zorunlu kılacağı ve ayrıca merkezi yönetimin bazı hizmetleri yerel yönetimlere göre daha iyi yapabileceği düşüncesi ile yerel tiranlık ve despotizmi ortaya çıkarabileceği savları üzerinde yoğunlaşmaktadır (Zeyrekli ve Ekizceleroğlu, 2007: 46-47). Nitekim,

anayasal düzenleme yapılmadan ilkeden olumlu açıdan faydalanmak teknik olarak güç olduğu kadar, toplumsal koşullar gereği de uygulanabilirliği en azından şu aşamada zor görünmektedir.

SONUÇ

Bu çalışmada, yönetsel reformun neden, nasıl ve hangi iç ve dış aktörlerin etkisiyle yapıldığı konuları ele alınmış, siyasal kültür, demokratik kültür, sosyo-ekonomik yapı dikkate alınmadan politika transferi yoluyla gerçekleştirilen yönetsel reformların başarısına dair bir sorgulamaya yer verilmiştir. Bu bağlamda, etki analizleri yapılmadan yahut siyasal ve toplumsal yapıya uygun hale getirilmeden uygulanmaya çalışılan düzenlemelerin yerellik ilkesi örneğinde mevzuatta yer almasına rağmen uygulama aşamasında istenilen etkiye ulaşamamasının arkasındaki sebepler "doku uyuşmazlığı" metaforu bağlamında değerlendirilmiştir.

Yasal olarak yerellik ilkesi mevzuatta vurgulansa ve yer verilmiş olsa da uygulama aşamasında gerek anayasal açıdan gerekse toplumsal koşullar neticesinde sorunlar yaşanmaktadır. Çalışmada, mali, idari ve örgütsel yapı itibariyle olduğu kadar siyasal ve demokratik kültür açısından da ilkenin Türkiye'de uygulanmasının zorlukları ve buna ilişkin endişeler vurgulanmıştır.

Bir politik sistemde kullanılan strateji başka bir politik sistemde aynı sonucu vermeyebilir. Çünkü her sistemin yapısal özellikleri ve toplumsal zemini farklıdır. Dolayısıyla hizmet ihtiyaçları ve o ihtiyaçlara verilecek cevaplar da birbirinden farklılık gösterir. Yetki devri hususunda ülke yönetiminin uygunluk derecesi önemlidir. Birbirini dengeleyen, değişen koşullara cevap verebilen esnek bir yönetim yapısının oluşturulması gereklidir (Özcan ve Karakılçık, 2005: 28). Ancak bu yapılanmanın sağlanması için düşünülecek yöntemler de ülke ihtiyaç ve koşullarına uygun olmalıdır. Yerellik ilkesinin gereklilikleri ve ülke dinamikleri düşünüldüğünde en azından şu an ilkenin uygulanabilirliği ve dokusal uyum derecesi düşük görünmektedir.

Yerellik ilkesi, ülkenin tarihsel koşulları, siyasal kültürü ve toplumsal yapısı gibi birçok faktörün etkisi altında şekillenmektedir. Genel itibariyle bakıldığında ilkenin, Türkiye'de Anayasa'nın hükümleriyle, ülkenin siyasal, toplumsal, tarihsel ve yönetsel koşullarıyla ve yerel yönetim dizgesinin gerçekleriyle örtüşmediği görülmektedir.

KAYNAKÇA

Akbulut, Örsan (2007), "Belediye Yönetimi Reformu: Monolitik İktidar Yapısının Güçlendirilmesi", Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 16, Sayı 1, s.7-29.

Balcı, Asım (2005), "Türkiye ve AB İlişkileri Perspektifinde Kamu Yönetimi", Amme İdaresi Dergisi, Cilt 38, Sayı 4, s.23-37.

Eren, Veysel - Bulut, Yakup - Tanıyıcı, Şaban (2012), "Türkiye'de Siyasi Partilerin Yerel Özerkliğe Bakışı", Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt 9, Sayı 19, s.1-14.

Güler, Birgül A. (1997), "Yapısal Uyarlanma Reformları ve Devlet", Türk-İş Yıllığı, Cilt 2, s.74-84.

Güler, Birgül A. (2003), İkinci Dalga: Siyasal ve Yönetsel Liberalizasyon, Tartışma Metinleri, (Özel Sayı) Kamu Yönetimi Reformu İncelemeleri: Mülkiye'den Perspektifler, No. 60, Kasım, s. 55-66.

Güler, Birgül A. (2004), "Kamu Yönetimi Yasa Tasarısı: Toplumsal Eşitlik ve Yönetim", Kamu-Yerel Yönetim Reformu ve Türkiye, Türkiye Ekonomi Kurumu Toplantısı.

Güler Birgül A. (2005), Devlette Reform Yazıları, Paragraf Yayınevi, Ankara.

Güler, Birgül A. (2005), "Reformlar Beyaz Devrimler Kırmızı mı?", Çalışma Notu, http://80.251.40.59/politics.ankara.edu.tr/bguler/pdf/renkler.pdf (13.06.2017)

Güler, Birgül A. (2013), Yerel Yönetimler Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım, İmge Kitabevi, Ankara.

Güler, Mahmut (2012), "Kentsel Haklar, Kapitalizm ve Katılım", Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, Cilt 66, Sayı 1, s.49-71.

Kamu Yönetimi Sözlüğü (2014), Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü, Ankara.

Karakılçık, Yusuf – Özcan, Ayşe (2005), "Yerellik (Subsidiarite) İlkesinin Türk Yerel Yönetim Dizgesinde Uygulanabilirliğinin İrdelenmesi", Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 14, Sayı 4, Ekim, s. 5-30.

Keleş, Ruşen (2011), Yerinden Yönetim ve Siyaset, Cem Yayınevi, İstanbul.

Koçak, Yüksel (2013), Türkiye'de Yerel Yönetimler, Siyasal Kitabevi, Ankara.

Lamba, Mustafa (2014), "Yeni Kamu Yönetimi Perspektifinden Türkiye'de Kamu Yönetimi Reformları: Genel Gerekçeler Üzerinden Bir İnceleme", Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt 19, Sayı 3, s.135-152.

Öktem, Kemal - Göçoğlu, Volkan - Tunç, Şebnem (2016), "Kardeş Şehir Uygulamalarının Yerel Politika Transferine Etkisi", Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 25, sayı 4, s. 49-86.

Övgün, Barış (2007), Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, Cilt 62, Sayı 3, s. 233-255.

Payaslıoğlu, Arif. T. (1971), "İdari Reformun Sınırlılıkları", Amme İdaresi Dergisi, Sayı 4/2, Haziran, s.14-23.

Saçlıoğlu, Nahit (1991), "Çağdaş İdare (Yönetim) ve İdari Reform", Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, Cilt 46, Sayı 1, s. 385-393.

Smith, Brian (1971), "Reform and Change in British Central Administration", Political Studies, Cilt 9, Sayı 2, s. 213-226.

Sobacı, Mehmet Zahid (2009), İdari Reform ve Politika Transferi, Turhan Kitabevi, Ankara.

TEPAV (2006), Kamu Yönetimi Reformunda Mevcut Durum, TEPAV, Ankara.

Tutum, Cahit (1971), "İdari Reformda Başlıca Yaklaşımlar", Amme İdaresi Dergisi, Sayı 4/2, Haziran, s. 32-45.

Yıldırım, Arzu (2014), "Yerellik İlkesi ve Türkiye'de Uygulanabilirliği Üzerine Bir Değerlendirme", The Journal of Academic Social Science, Yıl 2, Sayı 5, s.130-140.

Zeyrekli, Sedef – Ekizceleroğlu, Rengül (2007), "Avrupa Birliği Bağlamında Hizmette Yerellik (Subsidiarite) İlkesi ve İlkenin Türkiye Açısından Ele Alınışı", Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 16, Sayı 3, s. 29-48.

YEREL DEMOKRASİ AÇISINDAN MAHALLE MECLİSLERİNİN ÖNEMİ VE İŞLEVİ: ÇANAKKALE ÖRNEĞİ

Dilek ÇELİK[1]
Uğur ÖMÜRGÖNÜLŞEN[2]

ÖZET

Günümüzde temsili demokratik bir sistemin ötesinde, doğrudan ve daha fazla katılımcı demokrasi uygulamalarının yaygınlaştırılması yönündeki talepler hızla artmaktadır. Bu talepler doğrultusunda vatandaşların yönetime aktif olarak katılabilmesini ve kendilerini etkileyen konularda daha fazla güç ve denetim imkanına sahip olabilmesini temel alan yeni katılımcı mekanizmalar oluşturulmaya ve uygulanmaya başlamıştır. Söz konusu uygulamalar arasında yer alan kent konseyleri, yerel düzeyde katılımın ve demokrasinin güçlendirilmesinde önemli bir araç olarak değerlendirilmektedir.

Türkiye'de Yerel Gündem 21 süreci ile başlayan kent konseyleri, 2005 yılında yürürlüğe giren 5393 sayılı Belediye Kanunu ile hukuksal bir statüye kavuşmuştur. Kent konseyleri ile birlikte, kente ilişkin öncelikli sorunların tespit ve çözümünde kentteki tüm paydaşların dahil olabileceği katılımcı ve demokratik bir yönetim anlayışının yerleştirilmesi hedeflenmiştir. Ayrıca bu mekanizmalar vasıtasıyla, kent halkının yaşam kalitesinin iyileştirilmesi, sürdürülebilir gelişmenin sağlanması, yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap verme ve yerinden yönetim gibi ilkelerin hayata geçirilmesi planlanmıştır. Bu hedefler doğrultusunda çeşitli il ve ilçe belediyelerinde kurulan kent konseyleri faaliyetlerini, çalışma grupları ve meclisler gibi birtakım oluşumlarla yürütmeye başlamıştır. Kent konseyleri çatısı altında oluşturulan bu yapılardan birisi mahalle meclisleri/komiteleridir. Mahalle meclisleri/komiteleri temel olarak mahallede yaşayan vatandaşların talep ve beklentilerini dikkate alan, şikayetlerini dinleyip çözüm üretebilen, yerel anlaşmazlıkları gidererek mahallede dayanışma ve işbirliği içerisinde yaşamayı öne çıkaran bir yapı olarak görülmektedir. Vatandaşların doğrudan katılımına imkan sunan bu oluşumlar sayesinde demokrasinin tabandan tavana doğru uygulanması kolaylaşacaktır. Her ne kadar kent konseyi içerisinde mahalle muhtarlarının da yer alması büyük bir önem taşımakta ise de bu durum seslerini duyurmakta güçlük çeken ve yaşadıkları kentte yeterince temsil edilemeyen toplumsal kesimlere ulaşabilmesi açısından yeterli görülmemektedir. Bu nedenle kent konseyleri bünyesinde oluşturulan mahalle meclislerinin, toplumdaki bu tür kesimlerin temsil edilmesinde ve onları güçlendirici bir yapı olarak faaliyet göstermesinde oldukça önemli bir işleve sahip olduğu söylenebilir.

Bu çalışmanın amacı, Türkiye'de kent konseyleri çatısı altında oluşturulan mahalle meclislerinin/komitelerinin yerel demokrasi ve yerel katılım açısından rolü ve işlevselliğini incelemektir. Bu kapsamda, öncelikle büyükşehir ve il merkezi belediyelerinde kurulan kent konseylerinin mahalle meclislerine sahip olup olmadıkları sorgulanarak, aktif durumda olanlar hakkında bilgi verilmektedir. Ardından literatür ve yasal düzenlemeler çerçevesinde elde edilen bilgiler eşliğinde, yürütülen faaliyetler açısından iyi bir uygulama örneği olarak ön plana çıkan Çanakkale Kent Konseyi bünyesindeki mahalle meclislerinde yapılan görüşmelerin bulguları değerlendirilerek, ülkemizde mahalle meclisi/komitesi yapılanmasına sahip olmayan kent konseyleri için böyle bir mekanizmanın oluşturulması ve işlevselleştirilmesi yönünde birtakım öneriler sunulmaktadır.

Anahtar Kelimeler: *Yerel demokrasi, yerel katılım, kent konseyi, Çanakkale Kent Konseyi, mahalle meclisleri/komiteleri.*

---

[1] Araş. Gör., Hacettepe Üniversitesi, İİBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, dcelik060@hacettepe.edu.tr
[2] Prof. Dr., Hacettepe Üniversitesi, İİBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, omur@hacettepe.edu.tr

THE SIGNIFICANCE AND FUNCTION OF NEIGHBOURHOOD COUNCILS IN TERMS OF LOCAL DEMOCRACY: THE CASE OF CANAKKALE

Dilek ÇELİK[3]
Uğur ÖMÜRGÖNÜLŞEN[4]

ABSTRACT

Today, beyond the representative democratic system, the demands to disseminate direct and more participatory democracy practices are rapidly increasing. New participatory mechanisms have begun to be established and practised based on the fact that citizens can actively participate in the direction of these demands and have more power and control over the issues affecting them. The city councils, which are among the mentioned practices, are regarded as an important tool for strengthening participation and democracy at the local level.

The city councils, which started with the Local Agenda 21 process in Turkey, gained a legal status through the Municipality Law No. 5393, which was enacted in 2005. Together with the city councils, it is aimed to establish a participatory and democratic administration understanding that could include all the stakeholders in the city in identifying and resolving the priority problems of the city. Through these mechanisms, it is planned that principles such as improving the quality of life of the people of the city, ensuring sustainable development, cooperation and solidarity, transparency, accountability and decentralisation will be alive. In line with these targets, city councils established in various municipalities at the centres of provinces and districts have started to carry out their activities with formations such as working groups and councils. One of these structures formed under the roof of city councils is neighbourhood councils/committees. Neighbourhood councils/committees are seen as a structure that takes into account the demands and expectations of the citizens living in the neighbourhood, can listen to their complaints, produce solutions, and emphasize life with solidarity and cooperation in the neighborhood through resolving local disagreements. It will facilitate the application of bottom-up democracy to, thanks to these formations, which allow for the direct participation of citizens. Although the presence of the neighbourhood headmen in the city council is of great importance, this situation is not sufficient in terms of reaching out to the social groups who have difficulty in making their voices heard and are not adequately represented in the city they live in. For this reason, it can be said that the neighbourhood councils established in the city councils have a very important role in representing such groups in the society and functioning as a strengthening structure for them.

The purpose of this study is to examine the role and functionality of neighbourhood councils/committees established under the framework of city councils in Turkey in terms of local democracy and local participation. In this context, firstly, information is given about the active councils by questioning whether the city councils established in the metropolitan municipalities and municipalities at provincial centers have neighbourhood councils. In the light of the information obtained in the framework of the literature and legal regulations, following the findings of the interviews made in the neighbourhood councils of Canakkale City Council, which is a good example of the activities carried out in the foreground, some suggestions are presented about the establishment and functioning of such a mechanism for the city councils which do not have neighbourhood councils/committees.

Keywords: *Local democracy, local participation, city council, Canakkale City Council, neighbourhood councils/committees.*

---

[3] Research Assistant, Hacettepe University, FEAS, Department of Political Science and Public Administration, dcelik060@hacettepe.edu.tr
[4] Professor,Hacettepe University, FEAS, Department of Political Science and Public Administrationomur@hacettepe.edu.tr

GİRİŞ

Günümüzde yerel yönetimler, çağdaş demokratik bir yönetim yapısının temel unsurların birisi olarak görülmektedir. Demokrasi en yalın ifadesiyle, halkın kendi kendini yönetmesi olduğuna göre, yerel demokrasi de halkın yerel düzeyde bu imkanı bulabileceği ve kullanabileceği en etkin sistem olmaktadır. Temsili demokrasilerde halk bunu, kendi eliyle seçmiş olduğu organlar vasıtasıyla yerine getirmektedir. Yerel yönetim organlarının seçimle iş başına gelmesi, yerel demokrasinin oluşması için gerekli ancak yeterli koşul olmayıp, halkın yönetimin karar alma ve uygulama süreçlerine aktif olarak katılması ve bu süreçlerde denetleyici role sahip olması da gerekmektedir. Bu ise, yerel katılım mekanizmalarının oluşturulması ve güçlendirilmesi ile sağlanabilir.

Katılım mekanizmaları, farklı ülkelerde farklı biçimlerde, çeşitli kurumsal ve yasal düzenlemeler çerçevesinde ele alınmaktadır. Bu bağlamda, Türkiye'de de halkın yönetime katılabilmesinin kanalını açan kimi yasal düzenlemeler ve kurumsal yapılar oluşturulmuştur. Yerel düzeyde katılımın artırılarak demokrasinin güçlendirilmesinde etkili olabilecek kent konseyleri, bunun tipik somut örneğidir. Türkiye'de Yerel Gündem 21 süreci ile başlayan kent konseyleri, 2005 yılında yürürlüğe giren 5393 sayılı Belediye Kanunu ile hukuksal bir statüye kavuşmuştur. Kent konseylerinin oluşturulmasının temel amacı, yerel düzeyde katılımın artırılması ve yerel demokrasinin uygulamaya geçirilmesini ve çok aktörlü ve toplumsal ortaklıklara dayalı yönetişim anlayışının yerel düzeyde benimsenmesini sağlamaktır (Demir ve Yavaş, 2015:52).

Kent konseyleri, belediyelerin öncülüğünde yerel paydaşları bir araya getirerek tüm kenti kucaklayan bir ortak akıl oluştururken, aynı zamanda çeşitli toplumsal kesimlerin kent yönetimine katılımını sağlamak amacıyla oluşturduğu katılımcı yapılar ve süreçler ile yerel demokrasinin güçlenmesine katkı sağlamaktadır. Bu yapılar arasında mahalle ölçeğinde katılıma imkan veren "mahalle meclisleri" doğru bir yaklaşımla ele alındığında demokratikleşme sürecinde önemli rol oynayabilecek bir yapı olarak karşımızda durmaktadır. Mahalle meclisleri temel olarak mahallede yaşayan vatandaşların talep ve beklentilerini dikkate alan, şikayetlerini dinleyip çözüm üretebilen, yerel anlaşmazlıkları gidererek mahallede dayanışma ve işbirliği içerisinde yaşamayı öne çıkaran bir yapı olarak görülmektedir. Vatandaşların doğrudan katılımına imkan sunan bu oluşumlar sayesinde demokrasinin tabandan tavana doğru uygulanması kolaylaşacaktır. Her ne kadar kent konseyi içerisinde mahalle muhtarlarının da yer alması büyük bir önem taşımakta ve hatta bazı kent konseylerinde ayrıca "muhtarla meclisi" de bulunmakta ise de bu durum seslerini duyurmakta güçlük çeken ve yaşadıkları kentte yeterince temsil edilemeyen toplumsal kesimlere ulaşabilmesi açısından yeterli görülmemektedir. Bu nedenle kent konseyleri bünyesinde oluşturulan mahalle meclislerinin, toplumdaki bu tür kesimlerin temsil edilmesinde ve onları güçlendirici bir yapı olarak faaliyet göstermesinde oldukça önemli bir işleve sahip olduğu söylenebilir.

Türkiye'de mahalle ölçeğinde tüzel kişiliğe sahip bir yerel yönetim birimi bulunmamaktadır. 5393 sayılı Kanunla belediye ile ilişkisi artırılan mahalle muhtarlığı uzun yıllardan beri merkezi yönetimin mahalledeki uzantısı olarak işlev görmektedir. Öte yandan özellikle büyükşehirlerde ve belirli bir nüfusu aşmış il ve ilçe merkezi belediyelerinde vatandaşların belediye yönetimleri ile ilişkisi oldukça zayıf kalmakta ve yönetsel süreçlere halkın yeterli düzeyde katılımı sağlanamamaktadır. Bu durumu aşmak ve yerel düzeyde halka daha yakın bir yönetim birimi yaratmak amacıyla kent konseyleri, günümüzde mahalle meclisleri oluşturmakta ve böylece mahalle ölçeğinde bir birimin oluşmasına önemli katkı sağlamaktadır.

Bu bağlamda, bu çalışmada, yerel demokrasiyi güçlendirici bir katılım mekanizması olarak mahalle meclislerinin önemi ve işlevine yer verilmekte ve Çanakkale Kent Konseyi Mahalle Meclisleri örneği üzerinden konu incelenerek, bazı tespitler yapılmakta ve mahalle meclisi yapılanmasına sahip olmayan kent konseyleri için böyle bir mekanizmanın oluşturulması ve işlevselleştirilmesi yönünde birtakım öneriler sunulmaktadır. Bu çerçevede, öncelikle Türkiye'de büyükşehir belediyeleri ile il merkezlerindeki belediyelerde kurulan kent konseylerinin mahalle

meclislerine sahip olup olmadıkları sorgulanarak, aktif durumda olanlar tespit edilmiştir. Verilerin toplanmasında, telefonla görüşme ve kent konseylerinin web sayfalarının incelenmesi yöntemine başvurulmuştur. Görüşmeler ve web sayfalarının incelenmesi sonucunda elde edinilen bilgiler doğrultusunda, büyükşehir belediyeleri kapsamında kurulan kent konseylerinden mevcut durumda sadece Antalya ve Eskişehir Kent Konseylerinde mahalle meclislerinin oluşturulduğu saptanmıştır. Trabzon Kent Konseyi bünyesinde ise mahalle meclisine benzer bir yapı teşkil eden, ancak aynı zamanda organları, çalışma ilkeleri ve görevleri açısından da mahalle meclisinden önemli ölçüde farklılıklar taşıyan "Muhtarlar Meclisi"nin oluşturulduğu belirlenmiştir. Uşak Kent Konseyi bünyesinde de Trabzon Kent Konseyi'ndeki gibi "Muhtarlar Meclisi" oluşturulmuştur. İl merkezi belediyesi düzeyinde ise, Çanakkale, Kars, Kütahya ve Zonguldak Kent Konseylerinde mahalle meclislerinin kurulduğu tespit edilmiş ve Çanakkale Kent Konseyi bünyesindeki mahalle meclisleri örnek olarak seçilerek incelenmiştir.

YEREL DEMOKRASİ VE KATILIM

Demokrasi günümüzde üzerinde en çok konuşulan ve çok sayıda farklı tanımı bulunan popüler kavramlardan birisidir. Etimolojik kökeni itibariyle Yunanca bir terim olan demokrasi, halk anlamına gelen "demos" ve iktidar anlamına gelen "kratos" sözcüklerinin birleşiminden türetilmiştir. Bu biçimiyle demokrasi kısaca "halk iktidarı" olarak ifade edilmektedir. Klasik tanımıyla demokrasi ise "halkın halk tarafından yönetimi" olarak tanımlanmaktadır. Demokrasiyi kelime anlamıyla ya da klasik tanımıyla ifade etmek, tanımlama açısından oldukça kolay bir yöntem olmakla birlikte, gerçek anlamda demokrasi bu ifadelerin ötesinde bir anlama ve içeriğe sahiptir.

Tartışmalı bir kavram olan demokrasinin tanımlanmasındaki güçlük, uzun geçmişinde farklı tarihsel ortamlara ve ideallere atfen değişik anlamlar kazanmasının doğal bir sonucu olarak görülebilir (Sartori, 1993:301). Bugün dahi düşünürlerce kelimeye farklı anlamlar yüklenmekte, hatta liberal demokrasi, sosyal demokrasi, radikal demokrasi, muhafazakar demokrasi gibi ayrımlara gidilerek, demokrasinin farklı biçimlerinden söz edilmektedir. Bu çalışmada ayrıntılı tanımlamaya girmeden, Dahl'ın görüşlerini çerçevesinde demokrasiyi ele almakla yetineceğiz.

Dahl, "Demokrasi Üzerine" başlıklı çalışmasında, günümüz modern temsili demokrasinin siyasal kurumlarına işaret ederek, demokratik bir ülke için gerçekleşmesi gereken minimum şartları kısaca şu altı temel başlık altında ele almaktadır (2010:99-100):

- Seçimle belirlenmiş memurlar
- Özgür, adil ve sık yapılan seçimler
- İfade özgürlüğü
- Alternatif bilgilenme kaynakları
- Kurumsal özerklik
- Vatandaşların dahil edilmesi

Dahl, bir bütün olarak ele alındığında bu altı minimum siyasal şartın yeni bir siyasal sistem ve aynı zamanda yeni bir tür halkçı yönetim ortaya çıkardığını belirterek, bunların kısmen de olsa bireylerin siyasal yaşam içerisine alınma ve katılım taleplerine cevap olarak doğduğunu ileri sürmektedir (2010:104-105).

Temsili demokrasi, günümüz toplumlarında en çok uygulanan demokrasi biçimidir. Doğrudan demokrasinin devlet yönetiminde uygulanmasının zor olduğu gerçeğinden hareketle, 18. Yüzyıldan itibaren temsili demokrasi gündeme gelmiş ve bunda da Fransız Devrimi'nden kaynaklanan özgürlük, eşitlik ve kardeşlik gibi değerlerin önemli etkisi olmuştur. Demokrasi temelde bu iki farklı modele dayanmaktadır. Doğrudan demokraside halk egemenliği, aracısız olarak, başka bir ifadeyle dolaysız olarak kullanırken; temsili demokraside ise halk egemenlik hakkını belli dönemlerde gerçekleştirilen seçimlerde oy kullanarak sınırlı bir biçimde ve kendi seçtiği temsilcileri aracılığıyla dolaylı olarak

kullanmaktadır. Bugün, toplumların ve mevcut kurumsal yapıların kaydettiği gelişme temsil uygulamasını yetersiz hale getirmiştir. Bu nedenle, demokratik yönetim anlayışının hakim olduğu ülkelerde temsili demokrasinin ötesinde, doğrudan ve katılımcı demokrasi uygulamalarının yaygınlaştırılmasına ilişkin çabalar giderek artmaktadır (Öner, 2001:51). Artık, halkın yönetime katılımının sadece belirli dönemlerde seçimlere katılarak oy vermekle sınırlı olmadığı, halkın önemli konularda görüşlerini doğrudan beyan edebilecekleri, yönetsel kararların alınmasından uygulanmasına kadar, çeşitli aşamalarda yer alarak, yönetimin kararlarını etkileyebilecekleri, kısaca doğrudan demokrasi araçlarını kullanabilecekleri bir ortamın oluşturulmasının gerekliliği vurgulanmaktadır.

Katılım, işlevsel bir demokrasiden bahsedebilmenin en önemli koşullarından birisi olarak kabul edilmektedir. Bu kapsamda temsili demokrasinin karşılaştığı sorunların giderilmesinin büyük ölçüde halkın yönetsel süreçlere katılımını sağlayacak kurumsal ve yasal iyileştirmelere ve bununla birlikte katılım kanallarının açık tutulmasına ve çoğaltılmasına bağlı olduğunu söyleyebiliriz. Bunun ise öncelikle, yerel yönetimlerde karşılanması gereklidir. Çünkü yerel yönetimler halkın kendi kendini yönetmesine ve yönetime doğrudan katılmasına olanak sağlayan en elverişli kurumlardır. Öte yandan, mekânsal ve toplumsal açıdan halka ulusal düzeye oranla daha yakın olan bu birimlerde alınan kararlar, orada yaşayanların günlük hayatını doğrudan etkilediği için, vatandaşlar yaşamını sürdürdüğü bu alanda daha fazla söz sahibi olmak ister. Bu açıdan bakıldığında demokrasinin güçlendirilmesi ve halkın yönetime doğrudan katılımını artırmaya yönelik çeşitli katılım yollarının açılması konusunda yerel yönetimlere daha fazla rol düştüğü görülmektedir.

Yerel yönetimlerle demokrasi arasında yakın ilişki olduğu genellikle kabul edilmektedir. Yerel yönetimler insanın özgürleştirilmesinde, kurumların demokratik yönetime yatkınlığı ile demokrasinin yaşanabilmesinde ve bireylerin demokratik eğitim kazanmasında birincil kuruluşlardır (Görmez, 1997:62). Demokrasinin temel öğeleri olarak kabul edilen yurttaş katılımı, çoğunluk ilkesi ve önderlerin hem dayanışmaya önem vermeleri hem de seçmene karşı hesap verme sorumluluğu duymaları, yerel yönetimler açısından da geçerli değerlerdir (Keleş, 2012:82). Bütün bunlara rağmen, bu alandaki literatürde yerel yönetimler ile demokrasi düşüncesinin bağdaşmadığı ya da aralarında herhangi bir sebep-sonuç ilişkisinin bulunmadığını ifade edenlere de rastlanılmaktadır. Örneğin, Smith, yerel yönetimleri demokratik seçim ilkesine aykırı ve gücünü geleneklerden alan kurum olarak nitelendirirken; Langrod da demokrasinin çoğunluk ve eşitlik gibi temel ilkeleriyle yozlaşmış olan yerel yönetimlerin bağdaşmayacağını ve her ikisi arasında bir sebep-sonuç ilişkisi kurulamayacağını ifade etmiştir (Hill, 1974:23; Langrod,1953:25). Yerel yönetimler ile demokrasinin uyumlu olduğunu ve hatta ikisi arasında zorunlu bir ilişki olduğunu savunanlar da bulunmaktadır. Bu görüşü savunanlara örnek olarak Mill, Tocqueville, Panter-Brick gösterilebilir. Mill, salt yerel nitelikte olan işlerin yerel halk tarafından görülmesini belirtmiş ve yerel yönetimleri birer siyasal eğitim aracı olarak görmüştür. Mill gibi Toucqueville de yerel yönetimleri demokrasinin eğitim aracı olarak görmüş ve bu yönetimlerin görmekte oldukları hizmetler her ne olursa olsun, bizzat bu birimlerin demokrasinin temel öğesi oldukları düşüncesini savunmuştur (Keleş, 2012:84).

Elbette ki, yerel yönetimlerin demokrasiyle ilişkisi, öncelikle ülkedeki siyasal sistemin demokratik nitelik taşımasıyla yakından ilgilidir. Bir ülkede siyasal sistem eğer demokratik nitelik taşımıyorsa, o ülkede yerel yönetimlerin de demokratik ilke ve kuralları hayata geçirmesinden ya da bir başka ifadeyle yerel demokrasiden söz etmemiz oldukça zordur (Wickwar, 1970:74). Çünkü ulusal düzeyden ayrı ve bağımsız bir yerel demokrasiden söz edilemez; demokratik toplum bir bütündür (Görmez, 1997:69). Benzer şekilde, demokrasinin ulusal düzeyde sağlıklı işleyebilmesi de yerel düzeyde demokrasinin varlığına, yani önemli ölçüde komşuluk ilişkisine ve kişisel ilişkilere dayalı, bireylerin kararların alınmasına doğrudan katılabildiği ve kararları denetleyebildiği birçok küçük demokrasilerin bulunmasına bağlıdır (Yaylı ve Pustu, 2008:137). Bu açıdan öncelikle, her düzeyde demokrasinin tüm ilke, kurum ve kurallarıyla geçerli olması için gerekli çaba gösterilmeli ve demokrasinin içselleştirilmesi adına özellikle yerel yönetimler güçlendirilmelidir.

Yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve yerel demokrasinin geliştirilmesine yönelik son yıllarda "birlikte yönetim", "aktif katılım", "çözümde ortaklık", "kentine sahip çıkma", "katılımcı bütçeleme"

gibi kavramlara sıkça atıf yapılmaktadır. Bu bağlamda, bu kavramları yerel demokrasi anlayışı çerçevesinde bir araya getiren yapılar olarak, Türkiye'de 2005 yılında 5393 sayılı Belediye Kanunu ile "kent konseyleri"nin kurulmasına imkan tanınmıştır. Kent konseylerinin oluşturulması ve konseylerin altında kadın, çocuk, gençlik, engelli vb. meclisleriyle halkın yerel düzeyde yönetime katılımının bir yolu daha açılmıştır. Özellikle, bazı kentlerde, bu konseylerin çatısı altında faaliyet gösteren mahalle meclisleriyle katılım mahalle ölçeğinde gerçekleşmekte ve böylece demokrasinin tabana yayılmasına önemli katkı sağlanmaktadır.

YEREL DEMOKRASİNİN GELİŞTİRİLMESİNDE BİR ARAÇ OLARAK KENT KONSEYLERİ MAHALLE MECLİSLERİ

Türkiye'de 5393 sayılı Belediye Kanunu ile yasal dayanak kazanan kent konseylerinin temelinde Gündem 21 ve Yerel Gündem 21 belgeleri yer almaktadır. 1992 yılında Brezilya'nın Rio de Janerio kentinde yapılan Birleşmiş Milletler (BM) Çevre ve Kalkınma Konferansı'nda "sürdürülebilir kalkınma" yaklaşımı tüm insanlığın ortak hedefi olarak benimsenmiş ve bu hedefe ulaşılmasına ilişkin ilkeleri ve eylem alanlarını ortaya koyan "Gündem 21" başlıklı Eylem Planı BM üyesi ülkelerce kabul edilmiştir (Emrealp, 2010:8). Gündem 21'in 28. Bölümü, "Gündem 21'in Desteklenmesinde Yerel Yönetimlerin Girişimleri" başlığını taşımakta ve Gündem 21'de ele alınan sorunların ve çözümlerin büyük bir kısmının yerel düzeydeki faaliyetlere dayalı olması nedeniyle, belirlenen hedeflerin gerçekleştirilmesinde yerel yönetimlerin katılımının ve işbirliğinin gerekliliği ortaya konulmaktadır Buna göre, yerel yönetimlerin öncülüğünde, sivil toplumun ve diğer ortakların birlikte hareket ederek, kendi sorunlarını ve önceliklerini belirledikleri "Yerel Gündem 21" girişimlerinin başlatılması karara bağlanmıştır (Dolu, 2014:96).

Türkiye'nin Yerel Gündem 21 ile tanışması1996 yılında İstanbul'da düzenlenen BM Habitat II İnsan Yerleşimleri Konferansı ile olmuştur. Yerel Gündem 21 uygulamaları ise 1997 yılı sonunda Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı'nın (UNDP) desteğiyle ve Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği, Doğu Akdeniz ve Orta Doğu Bölge Teşkilatı'nın koordinatörlüğünde yürütülen "Türkiye'de Yerel Gündem 21'lerin Teşviki ve Geliştirilmesi Projesi" kapsamında ele alınarak, ülkemizin çeşitli kentlerinde hayata geçirilmiştir. Yerel Gündem 21 Projesinin giderek daha fazla ilgi uyandırması ve yeni katılımlarla proje ortağı yerel yönetimlerin sayısının 50'yi aşması karşısında, Yerel Gündem 21 uygulamaları proje çerçevesinden çıkarılarak, "Türkiye Yerel Gündem 21 Programı"na dönüştürülmüştür.

Türkiye Yerel Gündem 21 Programı, 2001 yılında UNDP tarafından, katılımcı demokratik yerel yönetişim uygulamalarının dünyadaki en başarılı uygulamalardan biri olarak kabul edilmiştir. Programın bu başarısının ardında, kamu kuruluşları, yerel yönetimler ve sivil toplum üçgeninde yerel karar alma süreçlerini geliştirip, zenginleştirerek, Türkiye'de yeni bir yerel yönetişim modelinin gelişmesini sağlamak yatmaktadır. Bu modelin merkezinde ise kent konseyleri yer almaktadır (Emrealp, 2010:9).

Kent konseyleri ülkemizde ilk kez 1996 yılından sonra Yerel Gündem 21 ortağı olan kentlerde (Bursa, Adana, Antalya, Edirne, İzmir, Adapazarı, Manisa, Diyarbakır, Eskişehir, Trabzon, Kars, Tekirdağ, Van ve Afyonkarahisar) oluşturulmuş, ardından Program ortağı olmayan kentlere de yayılmıştır (Kerman vd., 2013:22). Yerel Gündem 21 ortağı olan kentlerin desteği ve İçişleri Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'nün çalışmalarıyla kent konseylerinin 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda yer alarak hukuki bir niteliğe kavuşması sağlanmıştır (Aygen, 2014:218). Kanunun "kent konseyi" başlıklı 76. maddesinde, "*Kent konseyi, kent yaşamında; kent vizyonunun ve hemşehrilik bilincinin geliştirilmesi, kentin hak ve hukukunun korunması, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım ve yerinden yönetim ilkelerini hayata geçirmeye çalışır. Belediyeler kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, noterlerin, varsa üniversitelerin, ilgili sivil toplum örgütlerinin, siyasi partilerin, kamu kurum ve kuruluşlarının ve mahalle muhtarlarının temsilcileri ile diğer ilgililerin katılımıyla oluşan*

kent konseyinin faaliyetlerinin etkili ve verimli yürütülmesi konusunda destek sağlar. Kent konseyinde oluşturulan görüşler belediye meclisinin ilk toplantısında gündeme alınarak değerlendirilir" ifadelerine yer verilmiştir.

Bu düzenleme ile kent konseylerinin yüklendiği fonksiyonlara, konseyin katılımcılarına, belediyenin kent konseyine sağlayacağı desteğe ve konsey ile belediye meclisi arasındaki ilişkiye açık bir biçimde yer verilmiştir. Kent konseyinin oluşturulması, görevlerinin ve çalışma ilkelerinin tanımlanması, organlarının ve organlararası ilişkilerinin tanımlanması gibi konuların ayrıntılarına ilişkin düzenlemeler ise 2006 yılında İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanarak yürürlüğe giren Kent Konseyi Yönetmeliği'nde belirtilmiştir.[5]

Yönetmelik'in (4/1-c) maddesinde meclisler ve çalışma grupları tanımlanmış; (12/1) maddesinde ise konseylerin görev alanına giren konularda meclis ve çalışma gruplarını oluşturabileceği belirtilmiştir. Bu kapsamda Türkiye'de kent konseyleri, kadın, gençlik, engelli ve çocuk meclisleri başta olmak üzere, çeşitli toplum kesimlerinin kent yönetimine katılımlarını sağlamak ve yönetişim anlayışına dayalı bir yapı oluşturmak amacıyla kendi çatıları altında faaliyet göstermek üzere çeşitli meclisler kurmuşlardır. Bu daha çok bilinen meclislerin yanı sıra kurulan diğer meclisler aşağıda örnek olarak verilmektedir:

- Emekli Meclisi
- Öğrenci Meclisi
- Yabancılar Meclisi
- Yaşlılar Meclisi
- Çevre Meclisi
- Muhtarlar Meclisi
- Bilinçli Tüketici Meclisi
- Tarım Meclisi
- Spor Meclisi
- Mahalle Meclisi

Konumuz açısından yukarıda örneklerini sıraladığımız meclisler arasından mahalle meclislerini ele aldığımızda, kent konseyi bünyesinde bu meclislerin oluşturulmasının birtakım teorik ve pratik dayanakları bulunmaktadır. Bunlar içerisinde en önemlisi yerel demokrasinin güçlendirilmesidir. Çünkü mahalle, çoğulculuk, temsil, etkin katılım ve halk denetimi şeklinde özetlenebilecek demokratik ilkelerin pratiğinin yapılabileceği en uygun toplumsal ve yönetsel birimlerdir (Palabıyık ve Atak, 2002:331). Mahalle demokratik toplumların her zaman temel taşı, yerel sohbet, konuşma, dayanışma, tartışma merkezini oluşturmuştur. Siyasal ve toplumsal bilinç en küçük toplumsal birim olan mahalle düzeyinde başlar. Bu nedenle yerel demokratik yönetimi kurmak ve geliştirebilmek için öncelikle, mahalle düzeyinde bir yapılanmanın, bir başka ifadeyle mahalle meclislerinin/komitelerinin oluşturulması gereklidir (Yıldırım, 1993:117). Mahalle meclislerinin kurulmasının bir başka dayanağını ise yerel yönetimlerin, özellikle büyükşehirlerde, siyasal istikrar ve gerçek demokratikleşme için gerekli düzeyde bir yurttaş katılımı olanağı sağlayamaması oluşturmaktadır. Bu sakıncayı giderebilmek ve sağlıklı bir demokratik katılımı gerçekleştirebilmek için yerel düzeyde alternatif ölçekli yapıların yani mahalle meclislerinin kurulması gereklilik arz etmektedir (Yıldırım, 1993:118). Öte yandan mahalle düzeyinde gençler, kadınlar, emekliler gibi gizil güçlerinden yararlanılamayan toplumsal kesimlerin mahalle meclisleri aracılığı ile katılımlarının sağlanması, demokratik yerel yönetim anlayışının güçlendirilmesi bakımından oldukça önemlidir (Yalçındağ, 1998:52). Yıldırım, genel olarak mahalle meclislerinin şu temel amaçların gerçekleşmesine katkıda bulunabileceğini ifade etmektedir (1993:119-120):

- Yerel sorumluluğun ve hesap vermenin sağlanması,

[5]Bu Yönetmelikte yer alan bazı hükümlerin çeşitli sivil toplum kuruluşlarınca antidemokratik bulunması ve bunun neticesinde açılan iptal davası sonucunda, İçişleri Bakanlığı 2009 yılında Kent Konseyi Yönetmeliği'nde değişiklik yapma yoluna gitmiştir.

- Mahalle ölçeğinde sorunların tartışılması ve gündemin belirlenmesi,
- Ombudsman işlevi görmesi,
- Daha yerel düzeyde, halka yakın bir yerel yönetim yapısının oluşturulması ve hizmetlerde etkinliğin sağlanması,
- Yerel topluluğun yaşadığı mekana aidiyet duygusunun geliştirilmesi,
- Yerel topluluk üyelerini güçlendirici bir biçimde yerel topluluk ile yerel yetkililer arasında yeni bir ilişki biçiminin geliştirilmesi,
- Yurttaşların kendi yarar ve çıkarlarına olan işleri, ortaklaşa gerçekleştirerek, politika oluşturucu ve sorun çözücü nitelikler kazanmalarına olanak sağlaması,
- Yerel seçilmiş temsilcileri, yurttaşları ve örgütlü topluluk gruplarını ortaklık ve karşılılık temeli üzerinde bir araya getirmesi,
- Mahalle düzeyindeki belirli yerel hizmetlerin, yerel gönüllü program ve benzeri yöntemlerle yerine getirilmesine imkan sağlaması,
- Siyasal diyaloğu ve duyarlılığı sağlayıcı işlevler görmesi,
- Yerel kamuoyunun bütünsel temsiline katkıda bulunabilmesi ve mahallelinin duygu ve düşüncelerinin açıklanmasında etkin bir yöntem işlevi görebilmesidir.

Kent konseylerinin kurumsallaşması ve sürdürülebilirliği açısından, en geniş şekilde katılımın sağlanması ve beldede yaşayan tüm kesimler tarafından sahiplenilmesi büyük önem taşımakta ve mahalle ölçeğindeki çalışmalar da bu konudaki başlıca dayanaklardan birini oluşturmaktadır. Nitekim, kent konseylerinin geniş temsil kapasitesine ve başta sivil toplum kuruluşları olmak üzere, örgütlü paydaşların etkin katılımına rağmen, belde halkının örgütlü olmayan geniş kesimlerine ulaşılmasında ortak bir sıkıntı yaşanmaktadır. Bu bağlamda önemli ölçüde komşuluk ilişkilerine ve kişisel tanışıklığa dayalı, bireylerin günlük yaşamlarını etkileyen kararların alınmasına doğrudan katılabildiği mahalle düzeyindeki katılımcı mekanizmaların oluşturulmasının önemli oldukça fazladır (Emrealp, 2010: 46). Bütün bu dayanakların yanı sıra, mahalle meclislerinin belediyelerin değil, kent konseylerinin çatısı altında oluşturulmalarının en temel gerekçelerinden birisi ise belediyelerin siyasetin yönettiği kurumlar olmasına karşılık, kent konseylerinin, parti siyasetinden arındırılmış, sivil ve bağımsız yapılar olması ve dolayısıyla, belediyeyi yönetenlerin siyasal görüşü doğrultusunda değil, vatandaşların demokrasi, özgürlük ve hizmet anlamında beklentilerini algılayacak bir sisteme ihtiyaç duyulması, şeklinde öne sürülmektedir (Bülay, 2015).

ÇANAKKALE KENT KONSEYİ MAHALLE MECLİSLERİNİN YEREL DEMOKRASİYE KATKISI

Türkiye'de, bu çalışmayla tespit edilebildiği kadarıyla, büyükşehir belediyeleri kapsamında kurulan kent konseylerinden sadece Antalya ve Eskişehir Kent Konseylerinde mahalle meclislerinin oluşturulduğu saptanmıştır. İl merkezi belediyesi düzeyinde ise, Çanakkale, Kars, Kütahya ve Zonguldak Kent Konseylerinde mahalle meclislerinin kurulduğu belirlenmiştir. Çanakkale Kent Konseyi bünyesindeki mahalle meclisleri de bu araştırma için örnek olarak seçilmiştir.

Çanakkale Kent Konseyi, 1997 yılında başlatılan "Türkiye'de Yerel Gündem 21'lerin Teşviki ve Geliştirilmesi Projesi" kapsamında yer alan ilk 9 ortaktan birisidir (GMKA, 120; Üzan, 1999:98). Yerel Gündem 21 sürecinin Çanakkale kentinde başlatılmasında Çanakkale Belediyesi'nin desteğinin yanı sıra sivil hareketin istekliliğinin payı oldukça fazla olmuştur. Bu süreçte, kentte formel yapıda olmamakla birlikte bir "Şehir Konseyi" oluşturulmuştur (Uysal, 2013:145). Çanakkale Kent Konseyi'nin resmi olarak kuruluşu ise 2004 yılında gerçekleşmiştir. Konsey, kuruluşunun ardından İçişleri Bakanlığı tarafından yayınlanan Kent Konseyleri Yönetmeliğine dayanarak kendi "Çalışma Yönergesi"ni[6] hazırlamıştır. Çalışma Yönergesi'nde; Çanakkale Kent Konseyi'nin amacı, oluşumu, çalışma ilkeleri, görevleri, organları, meclisleri, çalışma grupları ve mali yapısı düzenlenmiştir.

[6] Çanakkale Kent Konseyi Çalışma Yönergesi, 10.05.2007 tarihli Çanakkale Kent Konseyi Genel Kurul toplantısında kabul edilerek yürürlüğe girmiştir. Yürürlükte olan Çanakkale Kent Konseyi Çalışma Yönergesi,

Yönerge'nin 4. maddesinde Çanakkale Kent Konseyi bünyesinde faaliyet gösterecek "meclislerin" tanımına yer verilmiştir. Buna göre, meclisler "Çanakkale Kent Konseyi bünyesinde, kadın, gençlik, çocuk ve engelliler ile başka konu ve alanlarda kurulacak ve 8. maddedeki temsilciler ile konuyla ilgili diğer temsilcilerin içinde yer aldığı oluşumlar" olarak belirtilmiştir. Yönerge'nin 14. maddesinde ise Kent Konseyi Meclisler ve Çalışma Gruplarının oluşum esasları ve ilkeleri düzenlenmiştir. 14. madde'nin ilk beş bendi meclislere ilişkin düzenlemeleri içermektedir: "Kent Konseyi görev alanına giren konularda meclis ve çalışma grupları oluşturabilir", "Meclislerde ve çalışma gruplarında oluşturulan raporlar, Kent Konseyi Genel Kurulu'nda görüşülerek kabul edildikten sonra değerlendirilmek üzere ilgili belediye meclisine sunulur", "Oluşturulan meclisler yönergelerine göre çalışırlar. Yönergelerine göre çalışmayan meclisler, "Kent Konseyi Yürütme Kurulu Kararıyla askıya alınır. Askıya alma nedenleri ortadan kalkan meclisler çalışmalarına devam eder" ve "Genel Kurul toplantıları ile Yürütme Kurulu toplantılarını yönergelerine uygun yapmayan Meclislerin Yürütme Kurulları düşer ve yeni Yürütme Kurulu seçimi yapılır" (Çanakkale Kent Konseyi Çalışma Yönergesi, 2015).

Söz konusu Yönerge doğrultusunda, Çanakkale Kent Konseyi, çeşitli alanlarda faaliyet göstermek üzere;

- 2007 yılında Engelliler Meclisini,
- 2009 yılında Kadın Meclisini,
- 2010 yılında Çevre Meclisini,
- 2012 yılında Çocuk Meclisini (faal değil) ve ilk Mahalle Meclisini (Fevzipaşa Mahalle Meclisi),
- 2015 yılında ise Kültür ve Sanat Meclisi ile Spor Meclisini oluşturmuştur.

Çanakkale Kent Konseyi'nde mahalle meclislerinin oluşturulmasına ilişkin çalışmalar, 2010 yılında Yüksek Planlama Kurulu'nun kararı ile kabul edilerek, Resmi Gazete 'de yayımlanan "Bütünleşik Kentsel Gelişme Stratejisi ve Eylem Planı (2010-2023)"nın "EYLEM 16.1.4: Kent Konseyleri güçlendirilecektir" başlığı altında yer verilen hedefler doğrultusunda başlatılmıştır. Söz konusu eylem planı maddesinde "*Kent Konseylerini düzenleyen mevzuatın gerekli mali ve idari düzenlemeler yapılarak gözden geçirilmesi, katılımın ve örgütlenmenin sokak, yapı adası, mahalle düzeyinden başlayarak daha yaygın ve tüm toplumsal kesimleri kapsayan biçime getirilmesi ve uygulamanın yaygınlaştırılması önem arz etmektedir*" ifadesine yer verilmiştir. Bu plana uygun olarak, Çanakkale Kent Konseyi'nde ilk aşamada 2012 yılında Fevzipaşa Mahalle Meclisi kurulmuş ve ardından 2013 yılında sırasıyla Esenler, Kemalpaşa, İsmetpaşa, Namık Kemal, Cevatpaşa ve Barbaros Mahalle Meclislerinin kuruluşu gerçekleşmiştir (Çanakkale Kent Konseyi, 2014:14; Yüksek Planlama Kurulu, 2010:42).Fevzipaşa Mahalle Meclisi, başta Mahalle Muhtarlığı olmak üzere, Roman Kültür ve Sosyal Etkinlikler Derneği'nin ve Fevzipaşa Birlik ve Beraberlik Çalışma Grubu'nun katılımı ile kurulurken; diğer mahalle meclisleri, başta ilgili muhtarlık olmak üzere, mahalledeki site ve apartmanlarda yaşayan kentlilerin katılımlarıyla, ilk genel kurul toplantılarını yaparak kurulmuşlardır. Mevcut durumda, Kemalpaşa Mahalle Meclisi [7] hariç, diğer mahalle meclisleri, aktif olarak faaliyetlerine devam etmektedirler.

2009, 2010, 2013 ve 2015 yıllarında Kent Konseyi Genel Kurullarında yapılan değişiklikleri de kapsamaktadır (http://www.canakkalekentkonseyi.org/raporlar/yonetmelik-ve-yonergeler/ 22.04.2017).

[7] Çanakkale Kent Konseyi Yürütme Kurulu'nun 18.06.2015 tarihinde gerçekleştirdiği Yürütme Kurulu Toplantısında, Çanakkale Kent Konseyi Çalışma Yönergesi'nin 14/4 maddesinde belirtilen "yönergelerine göre çalışmayan meclisler, Kent Konseyi Yürütme Kurulu Kararı ile askıya alınır" hükmüne dayanılarak Kemalpaşa Mahalle Meclisi'nin faaliyetlerinin askıya alınmasına ve aynı zamanda Yönerge'nin 14/5 maddesinde belirtilen "görevlerini yerine getirmeyen yürütme kurulu düşürülür" hükmüne dayanılarak Kemalpaşa Mahalle Meclisi Yürütme Kurulu'nun düşürülmesine oybirliği ile karar verilmiştir (http://www.canakkalekentkonseyi.org/kemalpasa-mahalle-meclisi/, 22.04.2017).

Çanakkale Kent Konseyi Mahalle Meclislerinin, amacı, oluşumu, görevleri, çalışma ilkeleri, organları ve organlarının görev ve yetkileri, Kent Konseyi'nin 2012 yılı Genel Kurul toplantısında kabul edilerek yürürlüğe giren "Çanakkale Kent Konseyi Mahalle Meclisi Çalışma Yönergesi"nde[8] düzenlenmiştir. Yönerge, mahalle muhtarlarının öncülüğünde, mahalledeki derneklerden, okul aile birliklerinden, okullardan, apartman ve site sakinlerinden ve mahalle gönüllülerinden katılımlarla hazırlanmıştır. Nitekim, mahalle meclislerinin kuruluşunda olduğu gibi, Yönergenin hazırlanışında da katılımcı bir yaklaşımın benimsendiği görülmektedir.

ÇANAKKALE KENT KONSEYİ MAHALLE MECLİSLERİNİN YAPISI

Çanakkale Kent Konseyi bünyesinde oluşturulan mahalle meclisleri, Çanakkale Kent Konseyi Mahalle Meclisi Çalışma Yönergesi'nin 8. maddesinde belirtilen üyelerden oluşmaktadır. Buna göre mahalle meclislerinin üyeleri;

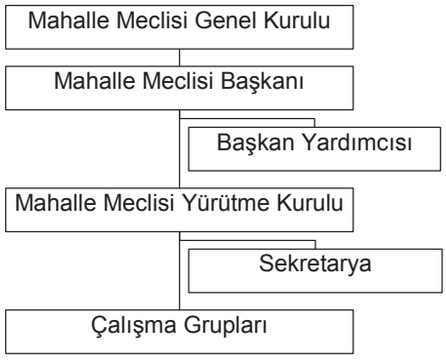
- Mahalle muhtarı ile azalar arasından belirlenecek (1) temsilci,
- Mahallede bulunan sitelerden her 30 hane için (1) temsilci,
- Mahalledeki ilgili apartmanlardan (1) temsilci
- Mahalleden bulunan her okuldan (1) öğretmen temsilci
- Mahalleden bulunan okulların, okul aile birliğinden (1) temsilci
- Mahallede kurulu her dernek ve spor kulübünden (1) temsilci
- Mahalle polisi (1)
- Mahallede ikamet eden "Çanakkale Belediyesi Kent Gönüllü Kartı"na sahip en fazla 20 kişi,
- Çalışma gruplarından birer temsilci

olarak belirtilmiş ve bu temsilcilerin dışında isteyen her mahallelinin Genel Kurul toplantılarına katılarak söz söyleyebileceği, seçilmek için aday olabileceği ancak kararlarda ve seçimlerde oy kullanamayacağı ifade edilmiştir. Öngörülen üye yapısı incelendiğinde, özellikle mahallede ikamet edenlerin üyeliği açısından yapılan düzenleme "gönüllülük esasına" vurgu yapılması bakımından dikkat çekmektedir. Bu kapsamda dikkat çeken bir diğer olumlu husus ise mahalle polisinin üyeliğine ilişkindir. Bununla birlikte, Yönergede mahalle meclisi üyeliğinde sağlık ocağı temsilcisine ve öğrenci temsilcilerine yer verilmemesi; dezavantajlı grupların temsili açısından bir kota uygulamasının olmaması bir eksiklik olarak değerlendirilebilir.

Çanakkale Kent Konseyi Mahalle Meclisi Çalışma Yönergesi'ne göre, Mahalle Meclisi ilk Genel Kurul toplantısını yapmak üzere, Kent Konseyi Başkanı'nın çağrısı ile toplanır. Kent Konseyi Başkanı'nın başkanlığında toplanan Genel Kurul, üyeleri arasından toplantıyı idare etmek üzere, en az üç kişiden oluşan Divan Kurulunu seçer. Divan Kurulunun oluşturulmasının ardından Mahalle Meclisi Yürütme Kurulu seçilir. Kent Konseyi Mahalle Meclisi'nin organları Yönerge'de, "Genel Kurul, Yürütme Kurulu ve Çalışma Grupları" olarak sıralanmıştır. Bununla birlikte mahalle meclislerinin organizasyon yapısı içerisinde Mahalle Meclis Başkanına, Başkan Yardımcısına ve Ofis Sekreteryası'na da yer verilmektedir. Şekil 1.'de Çanakkale Kent Konseyi Mahalle Meclislerinin organizasyon şeması yer almaktadır.

[8]Çanakkale Kent Konseyi Mahalle Meclisleri Çalışma Yönergesi, Kent Konseyi'nin 27.12.2012 tarihli Genel Kurul toplantısında kabul edilerek yürürlüğe girmiştir. Yürürlükteki bu Yönerge, 2013 ve 2015 tarihli Kent Konseyi Genel Kurullarında yapılan değişiklikleri de kapsamaktadır (http://www.canakkalekentkonseyi.org/raporlar/yonetmelik-ve-yonergeler/ 22.04.2017).

Çanakkale Kent Konseyi Mahalle Meclisleri Organizasyon Şeması



Şekil 1. *Çanakkale Kent Konseyi Mahalle Meclisleri Organizasyon Şeması*

Genel Kurul, Mahalle Meclisi'nin en yetkili organı olup, Yönerge'nin8. maddesinde sayılan üyelerden oluşur. Genel Kurul her yıl 6'şar aylık periyotlarla olmak üzere en az iki kere, üyelerinin salt çoğunluğu ile toplanır ve katılanların salt çoğunluğu ile karar alır. Ayrıca Genel Kurul, Yürütme Kurulunun kararı ile her zaman olağanüstü toplanabileceği gibi, Yönerge'nin 8. maddesinde belirtilen Mahalle Meclisi üyelerinin 3/1'inin teklifi üzerine de Yürütme Kurulu tarafından olağanüstü toplantıya çağrılır. Genel Kurula, Mahalle Meclisi Başkanı başkanlık eder. Başkanın bulunmaması halinde ise Yürütme Kurulunun en yaşlı üyesi Genel Kurula başkanlık eder. Toplantılar gündemli olarak yapılır ve gündemdeki konular görüşülünceye kadar devam eder. Genel Kurul, Yürütme Kurulu tarafından gündemiyle birlikte yazılı olarak 10 gün önceden toplantı yeri, saati ve günü haber verilerek toplanır. Toplantılarda herhangi bir çıkar grubunun ya da siyasal partinin ekonomik, siyasal ve sosyal propagandası yapılamaz.

Yürütme Kurulu, Mahalle Meclisi Genel Kurulu tarafından 2 yıl görev yapmak üzere, Genel Kurul katılımcıları arasından seçilen 7 asil üye ile yedek üyelerden oluşur. Yürütme Kurulunun ilk toplantısında Yürütme Kurulu Başkanı ve Yardımcısı seçilir. Yürütme Kurulu ayda en az bir kere toplanır, toplantılar gündemli ve tutanaklı yapılır. Yürütme Kurulunda kararlar salt çoğunlukla alınır; ancak, eşitlik olması durumunda Başkanın bulunduğu taraf çoğunluk sayılır. Yürütme Kurulunun görevleri ise, Genel Kurul toplantılarının gündemini belirlemek, toplantıyı gerçekleştirmek, çalışma gruplarının kurulmasına karar vermek, grupların rapor ve projelerini incelemek, çalışma gruplarına çalışma ortam ve olanakları ile bütçe sağlanmasında yardımcı olmak ve yıllık bütçesini Kent Konseyi bütçe takvimine uygun olarak belirleyip, bütçenin programa uygun kullanılmasını sağlamak olarak belirtilmiştir.

Mahalle Meclisi Başkanı, Genel Kurul tarafından seçilir. Mahalle Meclisi Başkanının görev süresi, Yürütme Kurulunun görev süresiyle paralel olmak üzere 2 yıldır. Mahalle Meclisi Başkanı, Yürütme Kuruluna başkanlık eder ve Genel Kurul toplantılarını yönetir. Mahalle Meclisi toplantı gündemini Yürütme Kurulu ile birlikte belirler. Mahalle Meclisini, yerel, ulusal, uluslararası alanlarda ilgili çalışma gruplarının temsilcileri ile istişare halinde temsil eder. Mahalle Meclisi Yürütme Kurulunun Mahalle Meclisi ile bağlantılı olarak ve ilgili birimleriyle işbirliği içinde çalışmasını sağlar. Mahalle Meclisi Genel Kurulu kararlarını Kent Konseyi Genel Kurulu ve Kent Konseyi Yürütme Kuruluna sunar.

Çalışma Grupları, Mahalle Meclisi Yürütme Kurulu ya da Mahalle Meclisi Genel Kurulu tarafından oluşturulabileceği gibi, gönüllü çalışmak isteyenlerin teklifleri ile de oluşturulabilir. Kentte yaşayan herkes çalışma grubu kurabilir ya da kurulan çalışma gruplarına katılabilir. Çalışmalara bireysel katılım ve gönüllülük esas kabul edilmektedir. Çalışma grubunu oluşturulabilmesi için, Yürütme Kuruluna çalışma grubunun amacı ve hedefini belirten en az 3 katılımcıdan oluşan yazılı bir

başvurunun olması gerekmektedir. Çalışma grubu, Yürütme Kurulundan kuruluşları ile ilgili yazılı cevabı aldıktan sonra, en geç bir ay içerisinde programını, bütçesini, süresini ve diğer ihtiyaçlarını Yürütme Kuruluna sunar. Programı ve bütçesi onaylanan çalışma grubu, çalışmalarına başlar. Çalışma gruplarında çalışanlar açısından eşitlik esastır. Çalışanların özgürce konuşabilmeleri, birbirini dinlemeleri ve kararları tartışarak almaları öngörülmektedir. Bununla birlikte, çalışma gruplarında bireysel, kurumsal, siyasal ve ekonomik çıkar gözetilemeyeceği gibi, bunlara yönelik çalışmalar da yapılamaz. Dil, din, ırk, kültür, sınıf, cinsiyet, inanç ve düşünce ayrımcılığı yapılmaz.

Çanakkale Kent Konseyi Mahalle Meclisi Çalışma Yönergesi'nde öngörülen organizasyon yapısına ve çalışma esas ve usullerine kısaca değindikten sonra, Çanakkale Kent Konseyi bünyesinde aktif olarak çalışmalarını yürüten mahalle meclislerinin çeşitli üyeleri ile (mahalle meclisi başkanları, sekreterya çalışanları) Nisan 2017 içerisinde gerçekleştirilen telefon görüşmeleri neticesinde bu meclislerin genel kurul üyelerinin ve mahallelinin toplantılara katılımına ilişkin olarak edinilen şu bilgilere yer verilebilir: Yapılan görüşmelerde, genel olarak, Mahalle Meclisi Çalışma Yönergesi'nde belirtilen üyelerin genel kurul toplantılarına katılımlarının değişkenlik gösterdiği ifade edilmiştir. Örneğin, Yönerge'de mahallede bulunan her 30 hane için bir temsilcinin genel kurul toplantılarına katılımı öngörülmekte iken; söz konusu üyelerin gerçekleştirilen toplantılara çoğu zaman katılmadıkları belirtilmiştir. Bununla birlikte, mahalle meclislerinde genel kurul toplantılarına katılanların toplam sayısı ise ortalama 20 ila 50 arasında değişmektedir. Genel kurul toplantılarının üyelere ve mahalleliye duyurulmasında ise farklı yöntemler izlenmektedir. Bu yöntemlerden birkaçını, ilgili yerlere (genel kurul üyelerine/apartman ve site yöneticilerine/okullara ve derneklere) imza karşılığında davet yazısının (mektubunun) teslim edilmesi, sms gönderilmesi, apartmanlar, siteler ve esnafların ziyaret edilmesi, mahalle meclislerinin tanıtımı için anket yapılması ve Kent Konseyi web sayfası üzerinden katılım çağrısının yapılması, şeklinde sıralayabiliriz.

ÇANAKKALE KENT KONSEYİ MAHALLE MECLİSLERİNİN AMACI, ÇALIŞMA İLKELERİ VE GÖREVLERİ

Çanakkale Kent Konseyi Mahalle Meclisleri Çalışma Yönergesine göre; Mahalle Meclislerinin amacı, kent yaşamında kentlilik bilincinin geliştirilmesi, mahalle ve mahallelinin hak ve hukukunun korunması, mahalleli arasında sosyal yardımlaşma ve dayanışmanın geliştirilmesi ile mahalle sorunlarının tespitini yaparak, öneriler geliştirilmesini ve yerinden yönetim ilkelerinin hayata geçirilmesini sağlamak, olarak belirtilmiştir. Bu amaçlar doğrultusunda, Mahalle Meclislerinin faaliyet gösterecekleri alanlar (görevleri) ise "mahalleye ve mahalle yönetimine ilişkin faaliyetler", "mahalleliye ilişkin faaliyetler", "kente ilişkin faaliyetler" ve "kent konseyine ilişkin faaliyetler" olarak dört temel başlık altında incelenebilir.

Tablo 1. Çanakkale Kent Konseyi Mahalle Meclislerinin Faaliyet Alanları

Mahalleye ve Mahalle Yönetimine İlişkin Faaliyetler	1) Mahallenin kimliğine ilişkin tarihi, doğal, kültürel ve benzeri değerlere sahip çıkmak ve geliştirmek, 2) Mahallenin sorunlarının tespitini yaparak, beklentileri ve çözüm önerileri belirlemek ve uygulanması için çalışmalar yapmak, 3) Mahallede demokratik katılımın yaygınlaştırılmasını, kentlilik hukukunu, ortak yaşam bilincinin geliştirilmesini, çok aktörlü ve çok ortaklı yönetişim anlayışının benimsenmesini sağlamak.
Mahalleliye İlişkin Faaliyetler	1) Mahallelinin kent yönetiminde, saydamlık, hesap verebilirlik ve katılım gibi ilkelerin uygulanmasında söz sahibi olmasını sağlamak, 2) Mahalle yaşayanlarının yerel karar alma mekanizmalarında aktif rol almalarını sağlamak, 3) Mahalle yaşayanlarının, eğitim, spor, sağlık, eğlence ve dinlence haklarıyla ilgili mekânsal ve hizmet konularındaki taleplerinin yerine getirilebilmesi için çalışmalar yapmak,

	4) Herhangi bir fark gözetmeden, mahalle sakinlerinin kentli haklarından ve hizmetlerinden eksiksiz ve eşit bir biçimde yararlanabilmesi için çalışmalar yapmak, 5) Mahalle halkının yaşam kalitesini geliştiren, sürdürülebilir bir yaşantı ile yoksulluğu giderici programları destekleyerek çalışmalar yapmak, 6) Mahalle sakinlerinin kullanabileceği ortak yaşam alanları ile mekanların yapılması için çalışmalar yapmak
Kente İlişkin Faaliyetler	1) Çanakkale'ye ilişkin temel stratejiler ve faaliyet planlarının belirlenmesinde, uygulama ve izleme süreçlerinde mahalle düzeyinde katılımı sağlamak 2) Çanakkale'nin kimliğine ilişkin tarihi, doğal, kültürel ve benzeri değerlere sahip çıkmak ve geliştirmek
Kent Konseyine İlişkin Faaliyetler	1) Çalışmalar sonucunda ortaya çıkan görüş ve önerileri görüşerek karara bağlamak ve oluşturulan görüşlerin değerlendirilmek üzere Kent Konseyi'ne gönderilmesini sağlamak 2)Kent Konseyi'nde oluşturulan görüşlerin ve kararların, mahalle düzeyinde tanıtımı ve uygulanması çalışmalarını yapmak.

Kaynak: Çanakkale Kent Konseyi Mahalle Meclisleri Çalışma Yönergesi'nden derlenmiştir (http://www.canakkalekentkonseyi.org/raporlar/yonetmelik-ve-yonergeler/Erişim,23.04.2017). Ayrıca, mahalle meclislerinin faaliyet alanlarının belirlenmesinde Görmez ve Altınışık'tan (2013:43-44) yararlanılmıştır.

Çanakkale Kent Konseyi Mahalle Meclisleri, Tablo 1'de yer alan faaliyet alanları doğrultusunda, kuruluşlarından bugüne çeşitli etkinlikler gerçekleştirmişlerdir. Gerçekleştirilen etkinlikler incelendiğinde, genellikle; halkın çeşitli konularda (sağlık, eğitim, çevre, kadına ve çocuğa yönelik şiddet) bilinçlendirilmesi ve farkındalık oluşturulmasına yönelik eğitim ve seminerlerin düzenlendiği, mahalle halkının talepleri doğrultusunda çeşitli kursların ve spor tesislerinin açıldığı, belirli gün ve hafta etkinliklerine destek verildiği saptanmıştır. Bu etkinliklerin yanı sıra mahalle halkının geniş kesiminin rahatsızlık duyduğu ya da ihtiyacını dile getirdiği konularda (örn. Esenler Mahallesinde baz istasyonlarının kapatılması, Cevatpaşa Mahallesinde kapatılan Merkez Ortaokulu'nun yeniden açılması) Mahalle Meclisleri imza kampanyaları başlatabilmekte, basın açıklaması yapmakta ya da yürüyüş ve eylemler düzenleyerek, halkın sıkıntılarını yetkililere duyurmasında öncülük etmektedir.

Çanakkale Kent Konseyi Mahalle Meclislerinin yerel demokrasinin geliştirilmesine katkısı bakımından ele alabileceğimiz bir diğer önemli çalışma ise, Çanakkale Belediyesi'nin 2015-2019 Stratejik Plan çalışmaları çerçevesinde Mahalle Meclislerinde gerçekleştirdiği toplantılardır. Bu toplantılarda katılımcılar mahalleleri ve yaşadıkları kente ilişkin değerlendirmelerini ve önerilerini dile getirmişlerdir.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Bu sınırlı çalışmanın bulguları çerçevesinde, Çanakkale özelinde Mahalle Meclislerinin bazı faaliyetler gerçekleştirmek suretiyle kendilerinden beklenen işlevleri sınırlı ölçüde de olsa yerine getirdikleri söylenebilir. Ancak bu çalışma, Türkiye genelinde sadece birkaç büyükşehir ve il merkezi belediyesindeki kent konseyleri bünyesinde mahalle meclislerinin kurulduğunu; bu belediyelerde kurulan mahalle meclislerine ve bunların faaliyetlerine gerek belediyelerce gerekse kent konseylerince gerekli desteğin gösterilmediğini de ortaya koymaktadır. Yerel halktan da bu yönde ciddi bir talebin gelmediği söylenebilir. Öte yandan, mahalle meclislerinin doğru bir yaklaşımla ele alındığında, yerel demokrasimizdeki sorunların giderilmesi, özellikle büyük kentlerde demokratikleşme için gerekli yurttaş katılımına olanak sağlayabilmesi, kent konseylerinin kurumsallaşması ve beldelerinde yeterince temsil edilemeyen toplumsal kesimlerin güçlendirilmesi ve karar alma süreçlerine dahil edilmesi açısından olumlu ve gelecek vadeden bir mekanizma olduğu söylenebilir.

KAYNAKÇA

Aygen, Murat (2014) Kent Konseylerinin Kent Yönetimine Katkıları Üzerine Bir İnceleme: Elazığ Örneği, The Journal of Academic Social Science Studies, No.29, p.217-236.

Belediye Kanunu (2005) http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5393.pdf (23.04.2017).

Bülay, Sibel (2015) "Demokratik Bursa'nın Anahtarı Nilüfer Mahalle Komiteleri", http://ekoiq.com/demokratik-bursanin-anahtari-nilufer-mahalle-komiteleri/ (26.04.2017).

Çanakkale Kent Konseyi Çalışma Yönergesi (2007) http://www.canakkalekentkonseyi.org/raporlar/yonetmelik-ve-yonergeler/ (22.04.2017).

Çanakkale Kent Konseyi, http://www.canakkalekentkonseyi.org/kemalpasa-mahalle-meclisi/ (22.04.2017).

Çanakkale Kent Konseyi Mahalle Meclisleri Çalışma Yönergesi (2012) http://www.canakkalekentkonseyi.org/raporlar/yonetmelik-ve-yonergeler/ (22.04.2017).

Dahl, Robert (2010) Demokrasi Üzerine, (Çev. Betül Kadıoğlu), Phoenix Yayınları, 2. Baskı, Ankara.

Demir, Konur Alp ve Yavaş, Hikmet (2015) Kent Konseyleri ile Yerinden Yönetilen Katılımcı Kent Yönetimleri: Yerel Yönetişim Kapsamında Bir Değerlendirme, Küresel İktisat ve İşletme Çalışmaları Dergisi, Cilt: 4 Sayı: 7, s. 49-62.

Dolu, Turan (2014) Katılımcı Yerel Yönetimler ve Kent Konseyleri, (Der.İnan İzci), Katılımcı Yerel Yönetim, Kalkedon Yayınları, İstanbul.

Emrealp, Sadun (2010) Türkiye'nin Katılımcı-Demokratik Yerel Yönetişim Modeli Olarak Dünyaya Armağanı: Kent Konseyleri, UCLG-MEWA Yayını, 2. Baskı, İstanbul.

Görmez, Kemal (1997) Yerel Demokrasi ve Türkiye, Gözden Geçirilmiş 2. Baskı, Vadi Yayınları, Ankara.

Görmez, Kemal ve Altınışık, Harika Uçar (2013) Yerel Demokrasi ve Kent Konseyleri, Yerel Yönetişim ve Kent Konseyleri, Kent Konseyleri Sempozyumu Bildiri Kitabı, (Ed. Enes Battal Keskin), 2. Baskı, Bursa Kent Konseyi Bilimsel Yazılar Yayınlar Dizisi-1, Bursa.

GMKA (T.Y) Güney Marmara Bölge Planı 2014-2023: Balıkesir-Çanakkale, 2. Baskı, https://www.gmka.gov.tr/dokumanlar/yayinlar/TR%2022%20G%C3%BCney%20Marmara%20B%C3%B6lgesi%202014-2023%20B%C3%B6lge%20Plan%C4%B1.pdf (Erişim, 20.04.2017).

Hill, Dilys M (1974) Democratic Theory and Local Government, George Allen & Unwin Ltd. London.

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

Kent Konseyi Yönetmeliği (2006) http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=7.5.10687&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=kent%20konseyi%20y%C3%B6netmeli%C4%9Fi (21.04.2017).

Kerman, Uysal-Altan, Yakup-Aktel, Mehmet-Lamba, Mustafa (2013) Yerel Yönetişim ve Kent Konseyleri, Kent Konseyleri Sempozyumu Bildiri Kitabı, (Ed. Enes Battal Keskin), 2. Baskı, Bursa Kent Konseyi Bilimsel Yazılar Yayınlar Dizisi-1, Bursa.

Langord, George (1953) Local Government and Democracy, Public Administration, Vol.31, Issue 1, pp. 25-34.

Öner, Şerif (2001) Sivil Tolum Kuruluşlarının Yerel Demokrasi ve Katılım Algılamaları, Çağdaş Yerel Yönetimler, C.10, S.2, s.51-67.

Palabıyık, Hamit ve Atak, Şermin (2002) Türkiye'de Mahalle Yönetimi, (Ed. Bekir Parlak ve Hüseyin Özgür), Avrupa Birliği ile Bütünleşme Sürecinde Türkiye'de Yerel Yönetimler, Alfa Yayınları, 1.Baskı, İstanbul.

Sartori, Giovanni (1993) Demokrasi Teorisine Geri Dönüş, (Çev. Tunçer Karamustafaoğlu ve Mehmet Turhan), Türk Demokrasi Vakfı Yayınları, Ankara.

Uysal, Arzu Başaran (2013), Katılımcı Senaryo Tekniği Yardımıyla Tarihi Kentsel Alan İçin İyileştirme Stratejisinin Belirlenmesi, METU JFA,Vol.30, No.2, s.137-162.

Üzan, Nizam (1999) Belediyeler ve Yerel Gündem 21, Çağdaş Yerel Yönetimler, C.8, S.2, s.96-101.

Wickwar, Hardy (1970) The Political Theory of Local Government, University of South Carolina Press, Carolina.

Yalçındağ, Selçuk (1998) Yerel Demokrasinin Örgütlenmesi ve Yerinden Yönetimin Geliştirilmesi Açısından "Muhtarlık Kurumu", Çağdaş Yerel Yönetimler, C.7, S.3, s.37-56.

Yaylı, Hasan ve Pustu, Yusuf (2008) Yerel Demokrasinin İlkeleri, Karadeniz Araştırmaları, S.16, s.133-153.

Yıldırım, Selehattin (1993) Yerel Yönetim ve Demokrasi: Kavramlar-Yaklaşımlar, Başbakanlık Toplu Konut İdaresi ve IULA-EMME Yayını, İstanbul.

Yüksek Planlama Kurulu (2010) http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2010/11/20101104.htm&main=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2010/11/20101104.htm (26.04.2017).

MERKEZİN ÇEKİM ALANINDAKİ YEREL YÖNETİMLER

Hakan YAŞ·

ÖZET

Türkiye'de 12 Eylül 1980 askeri darbesi sonrasında neoliberal politikaların uygulanmaya başlanmasıyla birlikte yerel yönetimlere ilişkin düzenlemelere de gidilmiştir. Darbe sonrası kurulan ilk hükümet programında kamu idaresindeki aşırı merkeziyetçilik yerine mülki idarenin ve yerel yönetimlerin yetkilerinin artırılmasının sağlanacağı belirtilmiş, belediyeler ve diğer yerel yönetimlerin mali gereksinimlerini karşılayacak ve yeni kaynaklar sağlayacak Finansman Kanununun hazırlanacağı ve yerel yönetimlerin yeterli gelir kaynaklarına kavuşturulacağı ileri sürülmüştür. 1981 yılında Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun, 1984 yılında hem Mahalli İdareler Seçim Kanununun değiştirilmesi hem de Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun bu düzenlemelere birer örnektir. 2002 yılında Adalet ve Kalkınma Partisi'nin tek başına iktidar olmasının ardından yerel yönetimler mevzuatında bu kez daha kapsamlı değişiklikler yapılmıştır. 58'inci Hükümet Programı'nda "kamu yönetiminde tepeden inmeci ve tek yönlü anlayışların terk edileceği" ve merkeziyetçi ve katı hiyerarşik yapıların aşılması bakımından "merkezi yönetim tarafından yürütülmesi zorunlu olmayan hizmetlerin, kaynaklarıyla birlikte yerel yönetimlere" devredilmesiyle "kapsamlı bir yerel yönetim reformu" gerçekleştirileceği yer almaktadır. Bu hedefler doğrultusunda, 2004 ve 2005 yıllarında Belediye Kanunu, Büyükşehir Belediye Kanunu, İl Özel İdaresi Kanunu, Mahalli İdare Birlikleri Kanunu ve Kabahatler Kanunu yürürlüğe girmiştir. 2006 yılından itibaren söz konusu kanunlarda değişikliğe gidilmeye başlanmıştır. Belediye Kanunu'nda yapılan değişiklikle havaalanları Kanun kapsamı dışına çıkarılırken, il çevre düzeni planı yapma yetkisi de il belediyelerinden büyükşehir belediyelerine aktarılmıştır. Yine Belediye Kanunu'nda 2010 yılında yapılan değişiklikle belediyelerin kentsel dönüşüm ve gelişim alanlarındaki yetkilerinden bazıları Bakanlar Kurulu ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığına aktarılmıştır. 2012 yılında kabul edilen 6360 sayılı Kanun ise büyükşehir olan illerdeki belde belediyelerinin, köylerin ve il özel idarelerinin tüzel kişiliklerini sona erdirmiş ve yeni büyükşehir belediyeleri oluşturmuştur. 2016 yılındaki olağanüstü hâl kanun hükmündeki kararnameleriyle de merkezi yönetim, yerel yönetimler üzerindeki vesayeti artırmıştır. Terör veya terör örgütlerine yardım ve yataklık suçları sebebiyle görevden uzaklaştırılması veya tutuklanması ya da kamu hizmetinden yasaklanması veya başkanlık sıfatı veya meclis üyeliğinin sona ermesi hallerinde belediye başkan ve üyeliklerinin vali veya İçişleri Bakanlığı'nın görevlendirdiği kişilere devredilmesi, yerel yönetimlerin seçimle göreve gelen organlarının idari bir işlemle görevden alınması imkânını vermektedir. Son yıllarda, Büyükşehir Belediye ve Belediye Kanunu başta olmak üzere yerel yönetimleri ilgilendiren temel kanunlara bu türden yapılan müdahalelerle 2004 ve 2005 yıllarında "reform" iddiasıyla yerel yönetimlere kazandırılan hakların geri alınmaya başlandığı görülmektedir. Yerel yönetimlerin gelir ve harcamalarının artış hızı da merkezi yönetiminkilere kıyasla daha düşük oranlarda kalmıştır; yerel yönetimlerin eğitim ve sağlık hizmet harcamalarının 2015 yılı itibariyle merkezi yönetimin gerisinde kalması bunun örneklerinden biridir. Mali verilerdeki bu geri kalışın dışında, yerel yönetimlerin sayılarının azaltılarak görev ve yetki alanı tüm kentsel alanı kapsayan büyükşehirlerin kurulması ile son günlerde basına yansımış olan büyükşehir olabilme sınırının dört yüz bin nüfusa indirilme çalışmaları söz konusu sorunlar doğrultusundaki gelişmelerdir. Bu çalışmada, 2004 ile 2005 yıllarındaki yerel yönetim reformlarından sonra temel kanunlarda yapılan değişiklikler ve gerçekleşen mali veriler ışığında, yerel yönetimlerin giderek merkezileşmeye başladığı ve yerel yönetimlerin temel tarihsel değerlerinin tam da tersi bir yönde bir görünüm sunduğu açıklanmaya çalışılacaktır. Bu amaç doğrultusunda, yukarıda sözü edilen yerel yönetimlere yönelik kanun tekliflerinde yerel yönetimlerin yetki ve sorumlulukları ile gelirlerinin artırılması ve hatta özerkleştirilmesi gibi gerekçelerin olup olmadığının belirlenebilmesi açısından; 1980 sonrası dönemden başlayarak, yerel yönetimleri ilgilendiren yasal düzenlemelerin amaçları, nedenleri ve bu konudaki görüşmeler yasama tutanakları

· Yrd. Doç. Dr., Trakya Üniversitesi Havsa MYO, hakanyas@trakya.edu.tr

ve kanun gerekçeleri yardımıyla incelenecektir. Mevzuat incelemesinin yanı sıra, Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü tarafından duyurulan merkezi yönetim ve yerel yönetim mali verileriyle de desteklenecek olan çalışmada, yerel yönetimlerin türleri itibariyle bütçe gelir ve harcamaları ile bu gelir ve harcamaların türü merkezi yönetim bütçe verileriyle kıyaslanacaktır. Bu bağlamda, mevzuat değişiklikleri ve mali verilerdeki değişim temel referanslarından hareketle, söz konusu sürecin merkezileşme yerine yerelleştirilmeye yol açabilmesi adına çözüm önerileri de getirilmeye çalışılacaktır.

Anahtar Kelimeler: *Yerel özerklik, yerel yönetim, idari vesayet, kanun hükmünde kararname, merkezi yönetim*

LOCAL GOVERNMENTS IN A CENTRIPETAL PATH

ABSTRACT

In Turkey, regulations on local governments were adopted after the neoliberal politics began to be implemented following coup d'état in 12 September 1980. It was introduced in the programme of first government formed following the coup that the assignments of civil and local governments would be increased instead of excessive centralism in public administration; a law of finance would be prepared to meet the financial requirements and to provide new sources of municipalities and other local governments; and sufficient sources of income would be provided to local governments. Law on Paying Share to Municipalities and Special Provincial Administrations from General Budget Tax Revenues in 1981, both amendment in Law on Local Governments Election and Law on Adoption by Amending the Decree on Government of Metropolitan Municipalities in 1984 are one each a sample of the regulations. Amendments that were more comprehensive have been done on local governments after Justice and Development Party came to power alone in 2002. In the Programme of 58th Government, it was declared that suddenness and single-acting approaches in public administration would be given up, and "a comprehensive local government reform" would be achieved by the help of assigning services to local governments together with the revenues, which were not compulsory to be run by central government, in terms of bypassing centralist and firm hierarchic bodies. In parallel with these goals, Municipal Law, Metropolitan Municipalities Law, Special Provincial Administration Law, Law on Local Government Unions and Law of Misdemeanour entered in force in 2004 and 2005. As of 2006, however, new amendments were enacted on the said laws. Airports were left out of the scope of the Law and power of making environmental plan was assigned to metropolitan municipalities from provincial municipalities by the amendment of Municipal Law. Some powers of municipalities on urban transformation and zone of development were also assigned to the Cabinet and Ministry of Environment and Urbanization by the amendment of Municipal Law made in 2010. The Law no 6360 adopted in 2012 constituted new metropolitans and disincorporated town municipalities, villages and special provincial administrations in the provinces transformed into a metropolis. Finally, the tutelage of the central government on local governments was ascended with the several decrees of state of emergency amending the Municipal Law in 2016. In the situations of being ceased, suspended, arrested or barred from public service of mayoralty or council membership because of terror or of guilty by association with terrorist organizations, handing over the mayoralty and council memberships to ones nominated by the governor or Ministry of Interior makes it possible to unseat the elected organs of local governments by an administrative act. Due to such interventions made on fundamental laws e.g. Municipal Law and Metropolitan Law, relating to local governments, the rights entitled to local governments in 2004 and 2005 with the assertion of "reform" have begun to be withdrawn in recent years. The rate of increase in revenues and expenditures remains lower than the ones of central government. One of these examples is that the expenditures on education and health services of local governments as of 2015 data left behind central government data. Besides the slowdown in these financial data, forming new metropolises whose realm of assignment and authority

encompasses throughout urban area, decreasing the number of local governments, and new arrangements reflected in the press such as decreasing the population limit to be a metropolis are amongst the mentioned developments. In this paper, it will be tried to be demonstrated that local governments have begun to be centralised and that local governments in Turkey presents a contrariwise aspect vis-a-vis their historical path, in the light of the financial data and of the amendments made in fundamental laws on local governments after the local government reform in 2004 and 2005. In order to reach this goal and to determine whether there are rationales in bills of laws, such as increase in assignments and responsibilities or in revenues of local governments, and local autonomy; the rationale, purposes and debates of legal regulations related to local governments will be reviewed starting from post-1980 period, through minutes of legislation and preambles of laws. Besides legislation review, financial data on central and local governments announced by the General Directorate of Accounting of Ministry of Finance will be analysed. Budget revenues and expenditures of both local and central governments will be, in this respect, compared in terms of types of local governments and of types of revenues and expenditures. In this context, suggestions will be offered on behalf of reversing the process of centralisation of local governments to contrariwise, based on fundamental reference points of legal amendments and financial data.

Keywords: *Local autonomy, local government, administrative tutelage, decree, central government*

1. GİRİŞ

Türkiye'de yerel yönetimlere ilişkin reform hareketlerini inceleyen bu çalışmanın kapsamı asıl itibariyle 2004 yılından bu yana yerel yönetimler konusundaki temel değişikliklerdir. Benzer bir sürecin yine 1980 sonrasında da gerçekleştirilmiş olması nedeniyle 1980 – 2004 arası dönem de çalışma kapsamına dâhil edilmiştir. Her iki dönem de Türkiye'de hem siyasette hem de ekonomide neoliberal politikaların uygulandığı dönemdir. 1981 yılından itibaren değiştirilmeye başlanan eski yerel yönetim mevzuatı ile yürürlüğe giren yeni yerel yönetimler mevzuatı, o dönemki hükümet programıyla da paralel bir şekilde yerel yönetimlerin idari ve mali açıdan güçlendirilmesine yönelik gelişmelerdendir. Yerel yönetimlerin gelirlerinin yeni bir kanun yayınlanarak artırılması ve büyükşehir belediyelerinin oluşturulmasıyla Türkiye'de ilk kez büyükşehir kavramının deneyimlenmesi önemli gelişmelerdir. Alada da Türkiye'deki yerel özerklik dönemlerini 1908-1973, 1973-1980 yerel demokrasi deneyimi ve 1980 sonrası neoliberal politikaların getirisi olarak yerelleşmenin yükselişi ve egemen siyaset açısından beraberinde özerkleşmeyi de getiren çerçevesi olarak üçe ayırmakta olup, 1980 sonrası politikaları bir yerel özerklik girişimi olarak görmektedir (Alada Bayramoğlu, 2012). Eraydın ise 1980 sonrası dönemdeki yerel açıdan dönüşüm hareketlerini, 1984 Yerel Yönetimler Reformu olarak ele almıştır (Eraydın, 2012: 22). Kaldı ki, Türkiye'de yerel yönetimler yerel özerklik, yerel yönetim özerkliği, desentralizasyon kavramları bağlamında tartışılmaktadır. Ancak, çalışma kapsamında yapılan incelemede, 1980'i izleyen yıllarda, mali özerkliğin göstergelerinden biri olan belediyelerin gelirlerinin yeniden azaltıldığı görülmektedir.

Benzer bir reform süreci Adalet ve Kalkınma Partisi'nin 2002 yılında tek başına iktidara gelmesiyle de gerçekleşmiştir. Hükümetin göreve geldiği henüz ikinci yılda, köy tüzelkişilikleri hariç yerel yönetimlerin temel kanunları yürürlükten kaldırılmış, yerine yeni kanunlar yürürlüğe konmuştur. Yeni mevzuatın en belirgin nitelikleri arasında yerel yönetimlerin görev, yetki ve sorumluluklarının artırılması, neoliberal etkiyle piyasa ekonomisinin yerel yönetim mal ve hizmet sunumuna nüfuz ettirilmesi, merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinden idari vesayet yetkisinin sınırlanması ve idari açıdan özerkliklerini genişletici düzenlemeler bulunmaktadır. Ancak, 2006 yılından itibaren gerek hükümet programlarında dile getirilen gerekse temel kanunlarda yer verilen daha özerk ve görev ve yetkileri artırılmış olan yerel yönetimler söyleminden uzaklaşılmaya başlanmıştır. 2012 yılında kabul edilen ve 31 Mart 2014 tarihinde yürürlüğe giren 6360 sayılı Kanun, 58'inci Hükümet Programında ifade edilen "tepeden inmeci anlayışı" geri getirmiştir.

Öncelikle reform niteliğini taşıyan mevzuat değişikliklerine yer verilecek olan bu çalışmada, söz konusu değişiklikler 1980 sonrası ve 2004 sonrası olarak iki ayrı dönemde incelenecektir. Ardından, mevzuatta yapılan değişikliklerin literatürdeki yansımaları ortaya konmaya çalışılacak olup, 2004 sonrası döneme özel ağırlık verilecektir. Son olarak, merkezi yönetimin, yerel yönetimleri güçlendirme ve sorumluluklarını artırma çabalarının, yerel yönetimler bütçesi üzerindeki etkileri, merkezi yönetim bütçe gelişmeleriyle karşılaştırılarak belirlenecektir. 2012 yılında kabul edilip, 2014 yılında yürürlüğe giren ve literatürde yoğun bir şekilde eleştirilen 6360 sayılı Kanunun, yerel yönetimler bütçesi üzerinde kamusal mal ve hizmet üretiminin merkezileşmesine yol açıp açmadığını belirleyebilmek için 2014 yılı sonrası ayrı bir önem verilerek incelenmiştir.

2. YEREL YÖNETİMLERİ YENİDEN DÜZENLEYEN MEVZUAT DEĞİŞİKLİKLERİ

Çalışmanın bu bölümünde yerel yönetimlere ilişkin temel mevzuat 1980 – 2002 ve 2002 sonrası olarak iki ayrı dönem itibariyle incelenecektir. 1980 askeri darbesi sonrası dönemde asli kurucu iktidar anayasa dışında yerel yönetimler de dâhil olmak üzere pek çok temel kanunda değişikliğe gitmiştir. Yerel yönetimlere ilişkin temel kanunlar tamamen yürürlükten kaldırılmamıştır. Ancak, 2002 yılından itibaren Adalet ve Kalkınma Partisi'nin tek başına iktidara gelmesiyle Köy Kanunu dışındaki yerel yönetim temel kanunları yürürlükten kaldırılarak yeni kanunlar uygulamaya konmuştur.

2.1. 1980 Askeri Darbesi Sonrası Dönem

1980 sonrasında neoliberal politikaların uygulanmaya başlamasıyla yerel yönetimlere verilen önem artmaya başlamıştır. Belediyelerin içinde bulunduğu sorunlara bir çözüm aramak amacıyla da yasal değişikliklere gidilmiştir (Keleş, 2000: 312). 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanun tasarısının görüşmelerinde belediyelerin içinde bulunduğu mali sorunlar; artan kentleşmenin getirdiği yerel hizmetlerin finansmanı, enflasyon nedeniyle 5237 sayılı Belediye Gelirleri Kanunundaki vergi, resim ve harç tarifelerinin yetersiz kalması, yerel yönetimlerin maliyetlerinin artış göstermesi ve özellikle personel giderlerinin tüm giderler içindeki payının %70'lere kadar artması şeklinde sıralanmıştır (Milli Güvenlik Konseyi, 1981a: 301-302).

12 Eylül 1980 darbesi sonrası ilk hükümetin başbakanı olan Bülend Ulusu'nun hükümet programındaki temel düzenleme alanları ve ekonomik mali istikrar bağlamında; kamu idaresindeki aşırı merkeziyetçilik yerine mülki ve yerel yönetimlerin yetkilerinin artırılmasının sağlanacağı, belediyeler ve diğer yerel yönetimlerin mali gereksinimlerini karşılayacak ve yeni kaynaklar sağlayacak Finansman Kanununun hazırlanacağı, yerel yönetimlerin yeterli gelir kaynaklarına kavuşturulacağı yer almıştır (Türkiye Büyük Millet Meclisi, 2014: 9-10). Hükümet programı doğrultusunda atılmaya başlayan adımlardan ilki 2 Şubat 1981 tarihinde Milli Güvenlik Konseyi tarafından kabul edilen 2380 sayılı Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun olup, bu Kanun ile yerel yönetimlerin gelirlerinin artırılmasına yönelik bir düzenleme yapılmış bulunmaktadır. Kanun, genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere %5 ve il özel idarelerine %1'lik bir pay ayrılmasını emretmiştir. Yeni bir gelir olanağı getiren bu Kanun aynı zamanda bazı vergilerden belediye ve il özel idarelerine ayrılan payları da kaldırmıştır. 6802 sayılı Gider Vergileri Kanunu'nun 66'ncı maddesi ile 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nun 38'inci maddesi ve 197 sayılı Motorlu Taşıtlar Vergisi Kanununun 17'nci maddesinin belediye ve il özel idarelerine pay verilmesine ait hükümleri ile bu kuruluşlara genel bütçe gelirlerinden pay verilmesine ilişkin diğer hükümler yürürlükten kalkmıştır. Önceden Motorlu Taşıtlar Vergisinden ayrılan %11 ve Emlak Vergisinden ayrılan %45'lik paylar bulunmaktayken; 2380 sayılı Kanun ile genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı üzerinden belediyelere %5 ve il özel idarelerine %1'lik pay ayrılarak yerel yönetimlerin toplamda alacakları mali transfer miktarı artırılmıştır (Milli Güvenlik Konseyi, 1981b: 247-250). 1984 yılında çıkarılan ve 2380 sayılı Kanunda değişiklik yapan 3004 sayılı Kanun ise belediyelerin payını %10,30'a, il özel idarelerinin payını ise %2,30'a yükseltmiş olup (Türkiye Büyük Millet Meclisi, 1984a: 548), yerel yönetimlerin gelirleri yeniden artırılmaya

çalışılmıştır. 4 Aralık 1985 tarih ve 3239 sayılı Kanun ise bu oranları sırasıyla %9,25 ve %1,70' düşürmüş; ancak, 2005 yılına kadar yürürlükte kalacak Mahalli İdareler Fonunu kurmuştur.
26 Mayıs 1981 tarih ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, 1948 yılında yürürlüğe giren 5237 sayılı Belediye Gelirleri Kanununu yürürlükten kaldırmıştır. Yeni Kanun çok sayıda ama verimli olmayan vergilerin sayısını büyük ölçüde azaltarak, vergi kapsamlarında ve oranlarında değişiklikler yapmıştır. Meslek Vergisi, Tabela ve Unvan Resmi, İşgal Resmi, İlan ve Reklam Vergisi ve Temizleme ve Aydınlatma Harcı gibi gelirler yeni getirilen veya eski Kanunda yer alıp da daha sonrada iptal edilen mali yükümlülüklerdir (Keleş, 2000: 321-322). Bununla birlikte, eski Kanunda yer alan Akaryakıt Tüketim Vergisi 7 Kasım 1984 tarih ve 3074 sayılı Akaryakıt Tüketim Vergisi Kanunu ile yürürlükten kaldırılmıştır (Türkiye Büyük Millet Meclisi, 1984: 167). Bunun dışında Temizleme ve Aydınlatma Harcı 4 Aralık 1985 tarih ve 3239 sayılı Kanunla, Meslek Vergisi ise 18 Mayıs 1987 tarih ve 3365 sayılı Kanunla kaldırılmıştır.

Mali konuların dışında da yeni yasal düzenlemelere gidilmiştir. 20 Kasım 1981 tarih ve 2560 sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun, günümüzde de hemen hemen tüm büyükşehir belediyelerinin bağlı bir idaresi olan su ve kanalizasyon genel müdürlüklerinin ilk örneğini kurmuştur. 1933 tarihli İstanbul Sular İdaresini dönüştüren bu Kanun aynı zamanda o tarihte henüz büyükşehir olmayan İstanbul Belediyesinin su ve kanalizasyon hizmetlerini düzenlemiştir.

Yerel yönetimler "mahalli idareler" başlığı altında, 7 Kasım 1982 tarihinde halkoyuyla kabul edilen Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 127'nci maddesinde yer alarak, 1980 darbesinden sonra da anayasal statülerini korumayı sürdürmüşlerdir. 1961 Anayasasından farklı olarak, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebileceği hükmü bulunmaktadır. Türkiye'deki yerel yönetim örgütlenmesine yeni bir kademe getiren bu maddeye istinaden 27 Haziran 1984 tarih ve 3030 sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun ile büyükşehirler kurulmuştur.
Bu dönemde köylere ilişkin tek düzenleme ise 1983 yılında Köy İçme Suları Hakkında Kanunda yapılan bir değişikliktir.

Milli Güvenlik Konseyi'nin görevine son verilerek Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin yeniden işlerlik kazanmasının ardından 1984 yılında yerel yönetimler alanında yapılan önemli bir değişiklik 18 Ocak 1984 tarih ve 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkındaki Kanundur. Önce 2971 sayılı Mahallî İdareler Seçimi Kanunu olarak tasarlanan bu Kanunun, cumhurbaşkanının yeniden görüşülmek üzere Meclise iade edilmesiyle 2972 sayılı Kanun olarak kabul edilmiştir. Kanun yerel yönetimlerin seçimlerine ilişkin ve bu Kanuna aykırı olan diğer kanunlardaki düzenlemeleri yürürlükten kaldırarak, yerel seçimleri tek bir metne toplamıştır. Böylece gerek il genel meclisi üyelikleri gerekse belediye başkan ve meclis üyelikleri ile köy ve mahalle muhtar ve ihtiyar meclisi üyeliklerinin seçimleri 2972 sayılı Kanuna göre gerçekleştirilmeye başlanmıştır.

1985 yılında Emlak Vergisi Kanunu birkaç kez değiştirilerek belediyelerin gelirleri artırılmaya çalışılmıştır (Türkiye Büyük Millet Meclisi, 1985). 1987 yılında 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununda yapılan değişiklikle Meslek Vergisi kaldırılmıştır (Türkiye Büyük Millet Meclisi, 1987: 199). 2001 yılında ise önce Bayındırlık ve İskân Bakanlığı nezdindeki Belediyeler Fonu ve Mahalli İdareler Fonu ile İçişleri Bakanlığı nezdindeki İl Özel İdareleri Fonu ve Mahalli İdareler Fonu, 2005 yılında da bu fonlara ilişkin yönetmelikler yürürlükten kaldırılarak yerel yönetimlerin gelir toplayabileceği alanlar sınırlandırılmıştır.

1988 yılında ise Türkiye, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nı bazı çekincelerle birlikte imzalamıştır. Bu dönemde, Şartın kabul edilmesi, Türkiye'nin yerel yönetimlerin gelişmesine verdiği önemin büyüklüğü açısından kararlı bir adımdır. Ancak, 1980 sonrası döneme ilişkin olarak yerel yönetimlerin elde ettiği bu büyük idari kazanımların değil ama mali kazanımların merkez tarafından

yıllar itibariyle geri alındığı söylenebilir. 2002 yılında Türkiye'nin Adalet ve Kalkınma Partisi ile 'tek başına iktidar' dönemine geçmesinden hemen önce, 2001 yılında "Merkezi İdareyle Mahalli İdareler Arasında Görev Bölüşümü ve Hizmet İlişkilerinin Esasları ile Mahalli İdarelere İlişkin Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı" adıyla bir yeniden yapılanma gerçekleştirilmeye çalışılmıştır. Tasarı gerekçesinde "m*ahalli idarelerin işleyişi basitleştirilmekte, mahalli idarelerin kendi aralarında ve merkezi idare ile işbirliği ve yardımlaşma imkânları geliştirilmekte, sorunların mahallinde çözümü sağlanmakta, mahalli idareler üzerindeki vesayet uygulamaları kaldırılmakta, mahalli idareler kendi sorunlarıyla başa çıkabilecek bir kapasiteye ulaştırılmakta böylece mahalli idarelerin hizmetlerinde verimlilik artacak bir iyileşme sağlanması mümkün olmaktadır*" denilmektedir (Türkiye Büyük Millet Meclisi, 2001a). Aynı metinde 2001 yılı Temmuz ayında değişiklik yapılarak, gerekçe "*merkezi idare ile mahalli idareler arasında görev bölüşümü ve hizmet ilişkilerinin esasları yeniden tespit edilmiş, bu hizmet ilişkisi, koordinasyon, işbirliği ve bunlara ilişkin mevzuat düzenlemeleri konusunda yönlendirici kararlar almak üzere Mahalli İdareler Ortak Kurulu oluşturulması, Belediye Kanunu 3090 sayılı Kanun, İl Özel İdareleri Kanunu Belediye ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun ve ilgili diğer Kanunlarda değişiklik yapılması*" (Türkiye Büyük Millet Meclisi, 2001b) olarak değiştirilmiş; ancak, tasarı yasalaşmamıştır.

2.2. Adalet ve Kalkınma Partisi İktidarı Döneminde Gerçekleştirilen Reform Hareketleri

2002 yılında Adalet ve Kalkınma Partisinin tek başına iktidara gelmesiyle Türkiye'de yeni bir döneme girilmiştir. İlk icraatlarına liberal bir yaklaşımla başlayan Parti'nin 2002 yılındaki seçim beyannamesinde "merkezi idare reformu" ve "yerel yönetimlerin güçlendirilmesi" başlıkları yer almaktadır. Merkeziyetçi ve katı hiyerarşik yapıların aşılacağı, devlet tarafından zorunlu olmayan hizmetlerin kaynaklarıyla birlikte yerel yönetimlere devredileceği, merkezi yönetimin görev ve yetkilerinin tek tek sayılarak bunun dışında kalan tüm görevlerin yerel yönetimlere bırakılacağı, bu hizmetleri yerine getirebilmek için yerel yönetimlerin mali güce kavuşturulacağı, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı doğrultusunda hareket edileceği, yerel yönetimlerin personel giderlerinin toplam giderlerinin %35'i geçmemesi koşuluyla serbest bırakılacağı ve eğitimdeki rollerinin artırılacağı seçim beyannamesinde yerel yönetimler alanında yapılacak icraatlar arasında sayılmıştır (Adalet ve Kalkınma Partisi, 2002).

Avrupa da 2003 yılında Türk Hükümeti ile birlikte yerel yönetimlerin güçlendirilmesi için mutabakata vararak mali destek projeleriyle reform hareketine katkıda bulunmuştur. Proje kapsamında reform politikaları ve inisiyatifleri oluşturmak ve geliştirmek amacıyla hem merkez hem de yerel yönetimlerin kapasitelerinin güçlendirilmesi, seçilmiş pilot yönetim birimlerinde bütçe süreci ve hizmet performansının iyileştirilmesi ve insan kaynaklarının eğitilmesi yoluyla etkililik ve verimliliğinin iyileştirilmesi amaçlanmıştır (UNDP, 2006). Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı tarafından da teknik destek sağlanarak LAR (Local Administration Reform) 1 ve LAR 2 projeleri yürütülmüştür (UNDP, 2011).

Bu yaklaşım ve destekler doğrultusunda 2004 yılı ve sonrasında Türkiye'de yeni bir yerel yönetim reform hareketi başlamıştır. 2004 tarih ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 2005 tarih ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 2005 tarih ve 5326 sayılı Kabahatler Kanunu, 2005 tarih ve 5355 sayılı Mahallî İdare Birlikleri Kanunu ve 2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun yürürlüğe girmesi söz konusu hareketin reform olarak anılmasında etkendir. 2006 yılında yürürlüğe giren 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun da bu reform kapsamı içinde sayılabilir.

9 Temmuz 2004 tarih ve 5215 sayılı Belediye Kanunu Cumhurbaşkanı tarafından yeniden görüşülmek üzere meclise iade edilmiştir. 7 Aralık 2004 tarihinde ise yeniden görüşülerek 5272 sayılı Kanun olarak kabul edilse de bu kez Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir. Yaklaşık bir yıllık aradan sonra bu defa 3 Temmuz 2005 tarihinde 5393 sayılı Belediye Kanunu kabul edilerek

yürürlüğe girmiştir. 5215 sayılı Kanunun görüşmelerinde 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun günün değişen şartlarına çözüm üretemeyen, katı merkeziyetçi bir yapı konumuna geldiği, tüm dünyada ve Türkiye'de kamu hizmetlerinin görülmesinin yerel yönetimler ve özel sektöre kaydığı dile getirilmiştir. Bu doğrultuda iktidarın isteğinin, belediyelerin çağdaş hizmetler ve görevlerin gerektirdiği yetkilerle donatılması olarak açıklanmıştır. Ayrıca, Kanunun demokratikleşme, yerelleşme, halkın katılımı, merkezi yönetimin yetkilerinin daraltılması ve pek çok hizmetin piyasa dinamiklerine bırakılması amacıyla da Kanunun Meclise sunulduğu ifade edilmiştir (Türkiye Büyük Millet Meclisi, 2004a: 29-31). Cumhurbaşkanı tarafından Meclise iade edilen bu Kanunun geri gönderilen maddelerinin yeniden görüşülmesinde, iktidar partisi tarafından yerel yönetimlerin yine bağımsız karar alma, idari ve mali özerklik gibi gereksinimlerine vurgu yapılmıştır (Türkiye Büyük Millet Meclisi, 2004b: 54). 3 Temmuz 2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanununun gerekçesinde ise kamu hizmetlerinin sunumunda yerel yönetimlere daha çok görev ve sorumluluk verilmesi ile yerel yönetimlerin merkezi yönetimin uzantısı olan birimler olduğu algısının değiştirilmesi gereğine işaret edilmiş olup, zaman içinde pek çok yerel nitelikli görev ve hizmetin, merkezi yönetim kuruluşlarına aktarılırken belediyelerin niçin var olduğunun adeta unutulduğu vurgulanmıştır (Türkiye Büyük Millet Meclisi, 2005: 3).

Yerel yönetimler lehine iktidar partisinin benzer yaklaşımlarına 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu görüşmelerinde de rastlanmaktadır. Kanunun 9 Temmuz 2014 tarihli görüşmelerinde merkezi yönetimin bundan böyle genel görevli veya genel yetkili olmayacağı; buna karşın, yerel yönetimlerin yerel ortak gereksinimler konusunda genel yetkili olacağı ifade edilmiştir. Tasarının ana düşüncesi merkezi yönetimin vesayet yetkisinin, yani vesayet denetiminin en aza indirgenmesi olduğu; belediye başkanlarının görevden alınmasında, belediye meclisinin feshini gerektiren sebeplerle görevden alınmasında Danıştay'ın kararının gerekli olacağı ve kentsel dönüşümle ilgili olarak belediyelerin ve büyükşehir belediyelerinin kendilerine verilmiş bulunan yetkiler çerçevesinde imar planlarını yapmaları gerektiği dile getirilmiştir. Ayrıca, büyükşehir belediye sınırlarına sadece kanun yoluyla katılma uygulamasına son verilerek, katılma işleminin belediye meclislerinin yetkisine bırakıldığı belirtilmiştir (Türkiye Büyük Millet Meclisi, 2004c: 734-739). Büyükşehir Belediye Kanunun çıkartılmasında da yerel yönetimleri güçlendirici, özerkliklerini artırıcı ve merkezi yönetimin etkisini azaltıcı gerekçelerle yola çıkılmış olduğu görülmektedir.

Belediye Kanunu'nda olduğu gibi, 24 Haziran 2004 tarih ve 5197 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu da önce Cumhurbaşkanı tarafından meclise iade edilmiş, 22 Şubat 2005 tarihinde 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu olarak yasalaşmıştır. 5197 sayılı Kanunun gerekçesinde merkezi yönetim – yerel yönetim ilişkileri açısından; öncelikle, kamu hizmetlerinin sunumunda yerel yönetimlere daha çok görev ve sorumluluk verilmesinin, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki yetki ve kaynak dağılımının geleneksel yapısının değiştirilmesini de zorunlu kıldığı ileri sürülmüştür. Bu doğrultuda, yerel yönetimlerin daha fazla yetki, sorumluluk ve kaynakla desteklenmesi ve bu nedenle yönetim yapısı ve yönetim anlayışlarında da değişime gerek duyulduğu belirtilmiştir. Ayrıca, İl özel idarelerinin özerk kurumlar olmaktan çok eğitim, sağlık, bayındırlık, imar ve diğer yerel hizmetleri karşılayan ve merkezi yönetime tâbi kurumlar oldukları anlayışının, bu kurumların aşırı bir vesayet ve kontrol altında tutulmalarına neden olduğu ileri sürülerek; idari vesayetin, özel idarelerin organları, örgütü, personeli, işlemleri ve bütçesi dâhil olmak üzere pek çok alanı kapsar duruma geldiği ifade edilmiştir. Bunun yanında, yerel yönetimler alanında çağdaş eğilimlerden birinin, yerel nitelikli görev ve hizmetler bakımından bu yönetimlerin genel yetkili olması gerektiği savunulmuştur (Türkiye Büyük Millet Meclisi, 2004d: 2-4). Kanun hakkındaki Meclis görüşmelerinde de benzer savlar bulunmaktadır. "İdarî anlamda Ankara'yı küçültmeden Anadolu'yu büyütemeyeceğimizi..." türünden ifadelerle, merkezin karşılıklı bağ ve ilgilerinin yerel yönetimler lehine kullanılacağı vurgulanmaktadır. Yerel yönetimlerin temel değerleri olan demokrasi, özerklik, katılım ve etkinlik ilkelerinin de tasarıya yansıtılmaya çalışıldığı belirtilmiştir (Türkiye Büyük Millet Meclisi, 2004e: 24-25).

2006 yılından itibaren, yukarıda yer verilen temel kanunlar ile yerel yönetimleri doğrudan veya dolaylı olarak ilgilendiren diğer mevzuatta değişiklikler yapılmaya başlanmıştır. Belediye

Kanunu'nda 2006 yılında yapılan değişiklikle havaalanları Kanun kapsamı dışına çıkarılırken, il çevre düzeni planı yapma yetkisi de il belediyelerinden büyükşehir belediyelerine aktarılmıştır. 2008 yılında, tüzelkişiliği kaldırılan belediyelerin yerine getirmekte olduğu hizmetlerin aksamadan yürütülebilmesi için yerel yönetimlerin ortaklaşa kuracakları hizmet birimleri arasında koordinasyonu sağlamak ve gerekli önlemleri almakla vali veya kaymakamlıklar görevlendirilmişlerdir. Yine Belediye Kanunu'nda 2010 yılında yapılan değişiklikle belediyelerin kentsel dönüşüm ve gelişim alanlarındaki yetkilerinden bazıları Bakanlar Kurulu ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na aktarılmıştır.

6 Mart 2008 tarih ve 5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun 863 adet belediyenin tüzelkişiliğini kaldırarak, bağlı olduğu ilçe belediyelerinin birer mahallesi konumuna dönüştürmüştür. Binin üzerinde mahalle, köy ve ilk kademe belediyesi de kaldırılmıştır. Kanunun gerekçesinde büyükşehir belediyelerinin bulunduğu yerlerin merkezi yönetim hizmetleri bakımından gözden geçirilerek, yeterli büyüklüğe sahip ilk kademe belediyelerinin ilçe belediyesine dönüştürüldüğü, diğer ilk kademe belediyelerinin ise kendisine en yakın ilçe belediyesiyle birleştirildiği belirtilmiştir (Türkiye Büyük Millet Meclisi, 2008a).

2.2.1. 6360 Sayılı Kanun'un Getirdiği Düzenlemeler

2014 yılında yürürlüğe giren 6360 sayılı Kanuna, halen yerel yönetimlerin gündemini meşgul eden ve üzerinde tartışmaların devam ettiği bir yapısal değişiklik getirdiği için ayrı bir yer verilmesi gerekmiştir. Bu bağlamda, Kanunun gerekçeleri ve getirdikleri çalışmanın bu bölümünde mevzuat açısından değerlendirilecek; literatürdeki yansımalarına ise bir sonraki bölümde yer verilecektir.

Meclise 338 sıra numaralı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı olarak sunulan ve 12 Kasım 2012 tarihinde On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun adıyla kabul edilen 6360 sayılı Kanunun Meclis görüşmelerinde, tasarıyı savunanların asıl itibariyle büyükşehir belediyelerinin gelirleri üzerinde bir artış olacağını ileri sürdükleri görülmektedir (Türkiye Büyük Millet Meclisi, 2012a). Kanunun gerekçesinde de gerek yeni büyükşehir belediyelerinin gerekse sınırları genişleyen büyükşehir ve ilçe belediyelerinin daha etkin hizmet sunabilmesini sağlayabilmek amacıyla bu yönetimlere gönderilen ödeneklerde artış sağlanacağı ileri sürülmüştür (Türkiye Büyük Millet Meclisi, 2012b: 8).

2012 yılında kabul edilen 6360 sayılı Kanun büyükşehir olan illerdeki belde belediyelerinin, köylerin ve il özel idarelerinin tüzel kişiliklerini sona erdirmiş ve yeni büyükşehir belediyeleri oluşturmuştur. Hâlihazırda büyükşehir olan illerdeki ilk kademe belediyeleri, il özel idareleri ve köylerin tüzel kişilikleri de sona erdirilmiştir. Kanun, Belediye Kanunu'nda birtakım değişikliklere gitmiştir. Merkezi yönetim vesayetini artıran bir düzenleme olarak; belediyelerin dernek ve vakıflar ile gerçekleştirilecek ortak hizmet projeleri için mahallin en büyük mülki idare amirinin izninin alınması zorunluluğu getirilmiştir. Elektronik haberleşme istasyonlarına yer seçim belgesi vermek yerel yönetimlere getirilen yeni bir yetki olmakla birlikte, yer seçim belgesinin ücretinin Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığınca belirleneceği hükme bağlanmıştır.

Aynı Kanun'un ağırlıklı olarak değişiklik yaptığı diğer kanun ise 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunudur. Büyükşehir Belediye Kanunu'nda 6360 sayılı Kanun öncesinde farklı tarihlerde değişikliğe gidilmiştir. 2006 yılında, tıpkı Belediye Kanunu'nda yapıldığı gibi, organize sanayi bölgelerine tanınan yetki ve sorumluluklar ile sivil hava ulaşımına açık havaalanları ve bu havaalanları bünyesinde yer alan tüm tesisler bu Kanunun kapsamı dışına çıkarılmıştır. 2008 yılında büyükşehir belediye meclis kararlarının yanı sıra, ilçe belediye meclis kararlarının da kesinleştiği tarihten itibaren yedi gün içinde mahallin en büyük mülki idare amirine gönderilmesi zorunlu tutulmuştur. Ancak, 6360 sayılı Kanunla birlikte büyükşehir belediyelerinin yetki, görev ve sorumluluk alanları artırılırken, ilçe belediyelerinin ve diğer belediyelerinkilerini azaltan ve hatta ortadan kaldıran düzenlemeler

yapılmıştır. Öncelikle, büyükşehir belediye sınırları il mülki sınırlarına eşitlenmiştir. Büyükşehrin sorumluluk alanının bu şekilde artırılması, bu sınırlar içerisine dâhil olan ilçe belediyelerinin imar ve bütçeye ilişkin meclis kararlarının da büyükşehir belediye meclisi onayına tabi tutulmasına neden olmuştur. İlçe belediyelerinin arasında hizmetlerin yerine getirilmesi bakımından uyum ve koordinasyonun sağlanması da büyükşehir belediyesine verilmiş olup, bu yetki büyükşehirlerin ilçe belediyeleri üzerinde amir niteliğini artıran diğer bir düzenlemedir. Kanunun mali açıdan da ilçe belediyelerini büyükşehir belediyeleri lehine zayıflatan düzenlemesi otopark gelirlerine ilişkindir. İmar mevzuatı uyarınca belediyelerin otoparkla ilgili olarak elde ettikleri gelirler tahsil tarihinden itibaren kırk beş gün içinde büyükşehir belediyesine aktarılmaktadır. İlçe belediyelerinin otopark gelirleri büyükşehir belediyesine verilerek, büyükşehirlerin gelirlerinin artırılması amaçlanmış; ancak, ilçe belediyelerinin gelir kalemi azaltılmıştır. Kaldı ki, Kanun, 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanunda değişiklik yaparak; büyükşehirlerin alacakları payı artırırken, büyükşehir dışı il ve belde belediyelerinin genel bütçe vergi gelirlerinden alacağı payı %2,85'ten %1,50'a, il özel idarelerinin payını ise %1,15'ten %0,5'e indirmiştir (Türkiye Büyük Millet Meclisi, 2008b).

3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanuna bir madde eklenerek Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı kurulmuştur. Tüzel kişiliği sona erdirilen il özel idaresi ve köylerin yerine getirdiği hizmetlerin sürdürülmesini sağlamak üzere kurulan Başkanlık, İçişleri Bakanlığının taşra teşkilatı içinde bir kuruluştur. 15 Ağustos 2016 tarih ve 674 sayılı Olağanüstü Hâl KHK'sıyla; İçişleri Bakanlığının yanı sıra, bakanlıklar ve diğer merkezi yönetim kuruluşlarının illerde yapacakları her türlü yatırım, yapım, bakım, onarım ve yardım işlerini Başkanlık aracılığıyla yapabilmelerine de imkân tanınmıştır. Merkezi yönetim bir bakıma, yerel yönetimlerin tüzel kişiliğine son vererek yerel yönetimlerin görev, sorumluluk ve yetkilerini üstlenmiş bulunmaktadır.

2.2.2. Olağanüstü Hâl Kanun Hükmünde Kararnamelerinin Getirdiği Düzenlemeler

2016 yılında olağanüstü hâl ilanıyla birlikte çıkarılan kanun hükmünde kararnameler (KHK) ise yerel yönetim mevzuatında 2006 yılından bu yana yerel yönetimler aleyhine yapılan değişiklikleri çok farklı bir düzeye taşımıştır. Bunun yanında; terör veya terör örgütlerine yardım ve yataklık suçları sebebiyle görevden uzaklaştırılması veya tutuklanması ya da kamu hizmetinden yasaklanması veya başkanlık sıfatı veya meclis üyeliğinin sona ermesi hallerinde belediye başkan ve üyeliklerinin vali veya İçişleri Bakanlığının görevlendirdiği kişilere devredilmesi, yerel yönetimlerin seçimle göreve gelen organlarının idari bir işlemle görevden alınması imkânını vermektedir. Ayrıca, bu hüküm gereğince belediye başkanı veya başkan vekili görevlendirilen belediyelerde bütçe ve muhasebe iş ve işlemleri valilik onayı ile defterdarlığa veya mal müdürlüğüne gördürülebilmektedir. Bu belediyelerde belediye meclisinin toplanması da merkezi yönetim tarafından atanan söz konusu başkanın çağrısına bağlanmış olup, başkanın çağrısı olmadıkça meclis de toplanamayacaktır. Hem idari hem de mali açıdan, belediyeler merkezi yönetimin belirleyeceği memurlar eliyle yönetilebilecektir (Resmî Gazete, 2016a). Bu kapsamda belediye başkanı veya başkan vekili görevlendirilen belediyelerde vali, aksayan belediye hizmetlerinin başka bir belediye tarafından yerine getirilmesini talep edebilir. Bu türden bir görevlendirme durumunda yardım, yardım alınacak belediyenin meclis kararı olmaksızın İçişleri Bakanlığı tarafından izin verilmesi koşuluna bağlanmıştır (Resmî Gazete, 2016b).

Belediye Kanunu'nun hizmetlerde aksama başlıklı 57'nci maddesinde yapılan değişiklikle, belediye veya bağlı idarelerde; hizmetlerin aksatılmasının terör veya şiddet olaylarıyla mücadeleyi olumsuz etkilediğinin veya etkileyeceğinin valilik tarafından belirlenmesi halinde, valiliğin söz konusu hizmeti Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı, il özel idaresi veya kamu kurum ve kuruluşları aracılığıyla yapacağı veya yaptırabileceği hükme bağlanmıştır. Ayrıca, belediye ve bağlı idare imkânlarının terör veya şiddet olaylarına dolaylı ya da doğrudan destek sağlamak amacıyla kullanıldığının valilik tarafından belirlenmesi durumunda, terör ve şiddet olaylarına destek olmak amacıyla kullanılan belediye veya bağlı idare taşınırlarına mahallin en büyük mülki idare amiri tarafından el de konulabilecektir. Bununla birlikte, bu kapsamda sorumluluğu tespit edilen belediye veya bağlı idare personelinin vali veya kaymakam tarafından görevden uzaklaştırılması halinde,

göreve iade işlemi yalnızca uzaklaştırma işlemini yapan makam tarafından yapılabilecektir (Resmi Gazete, 2016a).

5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nda yapılan değişikliklerle de yerel yönetimlerin görev, yetki ve sorumluluk alanlarına merkezi yönetim tarafından müdahale edilmiştir. Kanunda değişiklik yapan 15 Ağustos 2016 tarih ve 674 sayılı KHK valilere; kamu düzeni ve güvenliği ile kişilerin can ve mal emniyetinin korunması, suç işlenmesinin önlenmesi, trafik güvenliği ve kontrolünün sağlanması amacıyla meydan, karayolları, cadde, sokak ve park gibi kamuya açık alanlarda kurulacak sistemlerin yerlerinin tespiti, kurulumu ve altyapı faaliyetlerini koordine etme yetkisi vermiştir. İl özel idaresi, belediye, köy ve diğer kamu tüzelkişilikleri de bu sistemlerin altyapı, kurulumu ve işletilmesi hakkındaki valilik talebini yedi gün içinde sonuçlandırmak zorundadır. Bu süre içerisinde yerel yönetimler veya ilgili idareler iş ve işlemleri sonuçlandırmazsa, bu iş ve işlemler vali tarafından resen tamamlattırılır (Resmi Gazete, 2016a).

3. REFORMLARIN LİTERATÜRDEKİ YANSIMALARI

Her iki reform dönemindeki yapısal değişiklikler oldukça tartışılmış ve eleştirilmiştir. Eleştirilerin yoğunlaştığı konu ise merkezi yönetimin yerelleşme adına başladığı hareketin daha sonraları merkezileşmeyi beraberinde getirmiş olmasıdır. Türkiye'de merkezi yönetimin daha fazla mücadeleci tutum içine girme eğilimleri bulunmaktadır (Bilgiç, 2017). Alada da "*kapitalist açıdan yerelleşmeye çalışması gereken bir sistemin giderek merkezileşme eğiliminde bulunması önceki uygulama ve kazanımları tehdit eder bir konumdan, kaybetme sınırını geçerek devam etmekte…*" olduğunu vurgulamaktadır (Alada Bayramoğlu, 2012). 1980'den sonraki neoliberal yerelleşmeye ilişkin mevzuat değişiklikleri ekonomiyi liberalleştirme ve yönetim güçleri ile sorumluluklarını yerelle paylaşma söylemine bağlı olarak sürdürülmüş; bu türden reformist hareketler 1990'lı yıllarda Avrupa Birliği başta olmak üzere uluslararası kuruluşların talep ve zorlamalarının yardımıyla devam ettirilmiştir (Güler, 2003: 1-2; Eraydın, 2012: 22; Emini, 2009: 38).

1980'lerin yerel yönetim açısından en büyük reformist hareketi ise büyükşehir belediyelerinin oluşturulmasıdır. Büyükşehirlere ilişkin farklı bir yapılanma modeli 1960'ların ikinci yarısından itibaren hükümet ve yerel yönetimlerle ilgili kuruluşlar tarafından öngörülmüştür. 3030 sayılı sisteme ilişkin özellikle demokrasi, yerel ve merkezi kaynakların paylaşımı, görev dağılımı ve benzeri konularda pek çok eleştiri söz konusu olmuştur (Karaman'dan aktaran Öner ve Yıldırım, 2002: 241).
Geçici bir süre için de olsa, yerel yönetimlerin seçilmiş yöneticilerinin yerine merkez tarafından atanan ve çoğunlukla askeri kökenli olan yöneticiler getirilmesi de 1980 sonrası dönemde göz ardı edilmemesi gereken önemli merkeziyetçi görünümlerden biridir. Yerel yönetimlerin mali altyapısının iyileştirilmesine yönelik olarak çıkarılan 2380 ve 2464 sayılı Kanunlar etkili girişimler olmakla birlikte (Öner ve Yıldırım, 2002: 273), süreç yerel yönetimlere verilen mali imkânların bir kısmının merkezi yönetime geçmesiyle devam etmiştir.

2004 ve sonrasında gerçekleştirilen reformun dış aktörlerin daha önceden belirlediği kıstaslar çerçevesinde hizmette yerellik ilkesine uygun olarak belirlendiği, toplumu esas alan düşünceden piyasa ekonomisini temel alan bir düşünceye geçildiği, özel sektörün büyütülmeye çalışıldığı ve belediye sosyalizminin azaldığına ilişkin yorumlar (Güler, 2003; Alıcı, 2007: 18; Eliçin, 2011: 104) yer almaktadır. Mali açıdan yapılan değerlendirmelerde, yerel yönetimlerin gelirlerinin artması sonucunda merkezi yönetimin bu yönetimler üzerindeki otoritesinin ve merkezileşme eğilimlerinin zayıflamasından çekindiği sonucuna ulaşılmıştır (Türkoğlu, 2013: 65). Harcama açısından bakıldığında, neoliberal devletin hizmette yerellik ilkesi çerçevesinde yerel yönetimlere daha fazla yetki ve kaynak ayıran bir modelin uygulanmasıyla, yerel yönetimlerin ulusal merkezi siyaset ve yönetimden koparılarak küresel piyasa merkezlerine bağlandığı ileri sürülmektedir (Güler, 2003: 21).
Bu dönemdeki önemli reform kanunlarından biri olan 5216 sayılı Kanun, büyükşehir belediyelerinin hizmet alanlarının sınırları için getirdiği 'pergel kuralı' açısından oldukça eleştirilmiştir. Gelişmiş

ülkelerde benzeri bulunmayan bu uygulamanın doğrusal yerleşime sahip kıyı kentlerinde deniz alanlarına dahi taştığı belirtilmektedir (Soyda ve Türk, 2012: 63; Zengin, 2013: 485).

Ruşen Keleş, 6360 sayılı Kanunun merkezileşmeyi artırdığını ileri sürmektedir. Yerelleşme adına 30 il özel idaresi, 1.591 adet belediye ve 16.082 köyün tüzel kişilikleri kaldırılmıştır (Keleş, 2012: 9). Yeni sistemde büyükşehirlerin genel bütçe vergi gelirlerinden alacağı payın yüksek olmasının ve bir belediyenin isminin başına 'büyük' sıfatının eklenmiş olmasından duyulan hazzın, belediyelerin büyükşehir belediyesi olabilmek için can atmalarına neden olduğunu ifade etmektedir. Büyükşehirlerin sınırlarının il mülki sınırlarına eşitlenmesi nedeniyle, hâlihazırda hizmetlerin sunumunda güçlükler yaşanması söz konusu iken, kent merkezinden yüzlerce kilometre uzağa hizmet götürülmesinin güvencesinin olmayacağını belirtmektedir. Ancak, imar ve planlamanın bütünselliği ve tekliği açısından, ilçe belediyelerinin imar kararlarının büyükşehir onayından sonra uygulamaya geçirilmesine olumlu bakmaktadır. Bir yerleşim yerinin çapının küçüldüğünde katılımın etkinliğinin arttığı bulgusunun aksine, yeni düzenlemeyle halkın karar süreçlerinde aktif görev alma istemlerinin de maliyetli olacağını belirtmiştir (Keleş, 2012: 5-9). Halkın katılımının sağlanmamış olması ve kamuoyunda yeterince tartışılmadan Meclise sunulması, yine bu kapsamda yapılan eleştirilerdendir (Gül, 2012: 77-78).

Görmez, 6360 sayılı Kanunu, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na pek çok açıdan aykırı olduğu iddiasıyla eleştirmektedir. Yerel yönetimlerin halka referandum yoluyla danışılmadan kapatılmasını ve hizmette yerellik ilkesinden uzaklaşılmasıyla hizmet etkinliğinin azalmasını bu aykırılıklar arasında saymıştır. Düzenlemenin geneli içinse; benzer özellikler gösteren komşu yerleşimlerin arasındaki idari farklılıkların gerekçesinin belirsiz oluşu, yatırım izleme ve koordinasyon merkezlerinin kurularak valinin yerel yönetimler aleyhine güçlendirileceğini ve daha önce bu şekilde bir düzenleme örneğinin deneyimlenmemiş olmasının ortaya çıkarabileceği sorunları dile getirmiştir (Görmez, 2012).

6360 sayılı Kanunu, ilçe belediyeleri arasındaki koordinasyon konusunun 'hiyerarşik kontrol' yöntemleriyle çözülmeye çalışılması olarak gören görüş de vardır. Kanunla büyükşehirlerin, yani kentlerin sınırlarının mülki idare sınırlarıyla eşitlendiği; ancak, günümüzde kentlerin ve özellikle metropollerin idari sınırları aştığından kentlerin yönetiminin mülki sınırlara eşitlemenin yalnızca günü kurtardığı ileri sürülmektedir (Köroğlu, 2012: 43). Hatta bu düzenlemeler sonucunda Türkiye'de kırsal alan belediyeciliği ve kırsal alan mahalleciliği kavramlarının ortaya çıkacağı da ileri sürülmektedir. Bu alanlardaki sorumlulukların –bir bakıma– devredildiği Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları ise merkezin güdümünde olmakla eleştirilmektedir (Kızılboğa & Alıcı, 2013; Zengin, 2013: 486).
Yine 6360 sayılı Kanuna hukuki açıdan da eleştiriler getirildiği görülmektedir. Büyükşehir olan illerde il özel idareleri, belde belediyeleri ve köylerin kaldırılması ile köylerin ilçe belediyelerinin içine katılmasının Anayasaya aykırı olduğu, il halkı ve köy halkının belediye halkına dönüştürülemeyeceği, ilçe belediyelerinin büyükşehir ilçe belediyesine dönüştürülemeyeceği ve sonuç olarak Anayasa değişikliği yapılmadan yerel yönetim reformunun gerçekleştirilemeyeceği Gözler (Gözler, 2013) tarafından hukuki olarak tartışılmıştır. Ayrıca, 6360 sayılı Kanunun yaptığı şeyi ise, yirmi dokuz ilde, yeni mahallî idare kurmak yerine mevcut mahallî idarelerin üçte ikisini budamaktan ve on altı ilde de bütün ilçe belediyelerini büyükşehir ilçe belediyesi hâline getirerek bunları büyükşehir belediyelerinin vesayeti altına sokmaktan ibaret olarak görmektedir. Gözler, Türkiye Cumhuriyeti'nin idari şemasının bir gün yalnızca bakanlıklar ve büyükşehir belediyelerinden ibaret olacağı endişesini taşıdığını belirtmektedir. Yerel yönetimlerin bu şekilde zayıflatılması değil, güçlendirilmesinden yana bir tavır almaktadır (Gözler, 2013: 40-78).

İl özel idareleri açısından da gerek LAR çalıştaylarında dile getirilen sorunların gerekse 6360 sayılı Kanunun yaptığı değişikliklerle ortaya çıkan durumun bu idareler aleyhine sonuçlar ortaya koyduğu belirtilmektedir. İl özel idarelerinin büyükşehirlerde kapatılması, diğer illerde de mali kaynaklarının azaltılması sorunların yasal zeminde çözülemediği yargısını oluşturmuş; hatta bu

idarelerin *baş ağrıtan* ve *gereksiz* kurumlar olarak ele alındığı eleştirileri yapılmıştır (Azaklı ve Tek, 2016: 246).

Yapılan literatür incelemesinde 6360 sayılı Kanuna ilişkin olumsuz eleştirilerin olduğu görülmüş; ancak, olumlu eleştirilere ise rastlanmamıştır. Bu durumun aksine, 1980 sonrası ve 2004 yılında gerçekleştirilen ilk değişikliklerin gerekliliğini ortaya koyan ve destekleyen çalışmalar bulunmaktadır.

4. MALİ VERİLERDEKİ DEĞİŞİKLİKLERİN İNCELENMESİ

Çalışmanın bu bölümünde, yerel yönetimler ve merkezi yönetimlerin bütçe harcamaları karşılıklı incelenerek, iki yönetim düzeyi arasında kamusal mal ve hizmetlerin fonksiyonel dağılımında 2006 – 2015 arası dönemde belirgin bir farklılaşma olup olmadığı ortaya konmaya çalışılacaktır.[1] Aynı zamanda, kamu harcamalarının genel durumunda bakılarak, yerel yönetimlerin bu harcamalar içerisindeki payının değişip değişmediği de incelenecektir. 2014 yılında yürürlüğe giren 6360 sayılı Kanunun mali veriler üzerinde herhangi bir etkisi olup olmadığı da incelemeye dâhil edilecektir. Bu etkinin varlığının belirlenebilmesi için veriler 2013 – 2015 dönemi itibariyle ayrıca karşılaştırılacaktır.

Tablo 1: Köyler hariç yerel yönetimlerin toplam harcamalarının fonksiyonel dağılım eğilimi (2006-2015)

	2006 Yılsonuna Göre Değişim									2013 Yılsonuna Göre Değişim	
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2014	2015
Genel Kamu Hizmetleri	15,02%	45,65%	68,10%	79,54%	101,69%	113,22%	147,18%	140,43%	205,17%	-2,73%	23,46%
Savunma Hizmetleri	-34,99%	-35,60%	0,40%	263,06%	607,10%	752,78%	967,13%	307,93%	134,05%	-61,77%	-78,07%
Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri	26,78%	54,20%	60,06%	89,91%	120,37%	164,02%	224,43%	276,48%	323,94%	16,05%	30,67%
Ekonomik İşler ve Hizmetleri	15,08%	38,09%	46,68%	57,80%	75,25%	95,83%	162,43%	127,26%	182,49%	-23,40%	7,64%
Çevre Koruma Hizmetleri	11,76%	35,21%	40,73%	86,57%	117,41%	148,40%	209,49%	254,71%	320,34%	14,61%	35,82%
İskân ve Toplum Refahı Hizmetleri	29,03%	35,30%	23,02%	21,49%	51,11%	79,49%	131,07%	155,64%	174,33%	10,63%	18,72%
Sağlık Hizmetleri	39,62%	36,78%	41,68%	35,54%	66,67%	75,71%	96,41%	68,31%	103,48%	-14,31%	3,60%
Dinlenme Kültür ve Din Hizmetleri	9,42%	32,73%	20,15%	39,50%	91,01%	144,10%	220,18%	208,96%	292,70%	-3,50%	22,65%
Eğitim Hizmetleri	25,65%	26,95%	54,31%	58,88%	119,52%	189,56%	342,92%	89,09%	67,94%	-57,31%	-62,08%
Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hiz.	24,42%	45,57%	53,62%	137,95%	97,96%	158,91%	216,26%	226,42%	270,20%	3,21%	17,06%
TOPLAM	19,31%	39,18%	46,10%	58,22%	84,83%	109,94%	165,35%	155,00%	201,92%	-3,90%	13,78%

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü, 2017

Tablo 1'e göre yerel yönetimlerin toplam harcamaları ilgili dönemde %200'ün üzerinde artmıştır. En çok artışın yaşandığı hizmet türleri, sırasıyla, kamu düzeni ve güvenlik hizmetleri, dinlenme kültür ve din hizmetleri ile çevre koruma hizmetleri olmuştur. En az artış ise sırasıyla eğitim hizmetleri, sağlık hizmetleri ve savunma hizmetlerinde gerçekleşmiştir. 6360 sayılı Kanunun etkisini görebilmek adına, Tabloya 2014 ve 2015 yıllarının 2013 yılsonu rakamları ile karşılaştırılmasına da yer verilmiş olup, en büyük azalışın savunma hizmetleri ile eğitim hizmetlerinde, en büyük artışın ise çevre koruma hizmetleri ile kamu düzeni ve güvenlik hizmetlerinde yaşandığı görülmektedir.

[1] Genel yönetim mali istatistikleri Muhasebat Genel Müdürlüğü tarafından kamuoyuyla paylaşılmaktadır. Kurumun internet sayfasında yer alan en erken veri 2006 yılsonuna ait olup, 2016 yılsonu verileri de henüz duyurulmadığından; çalışma kapsamında 2006 – 2015 dönemine ait yılsonu verileri kullanılabilmiştir.

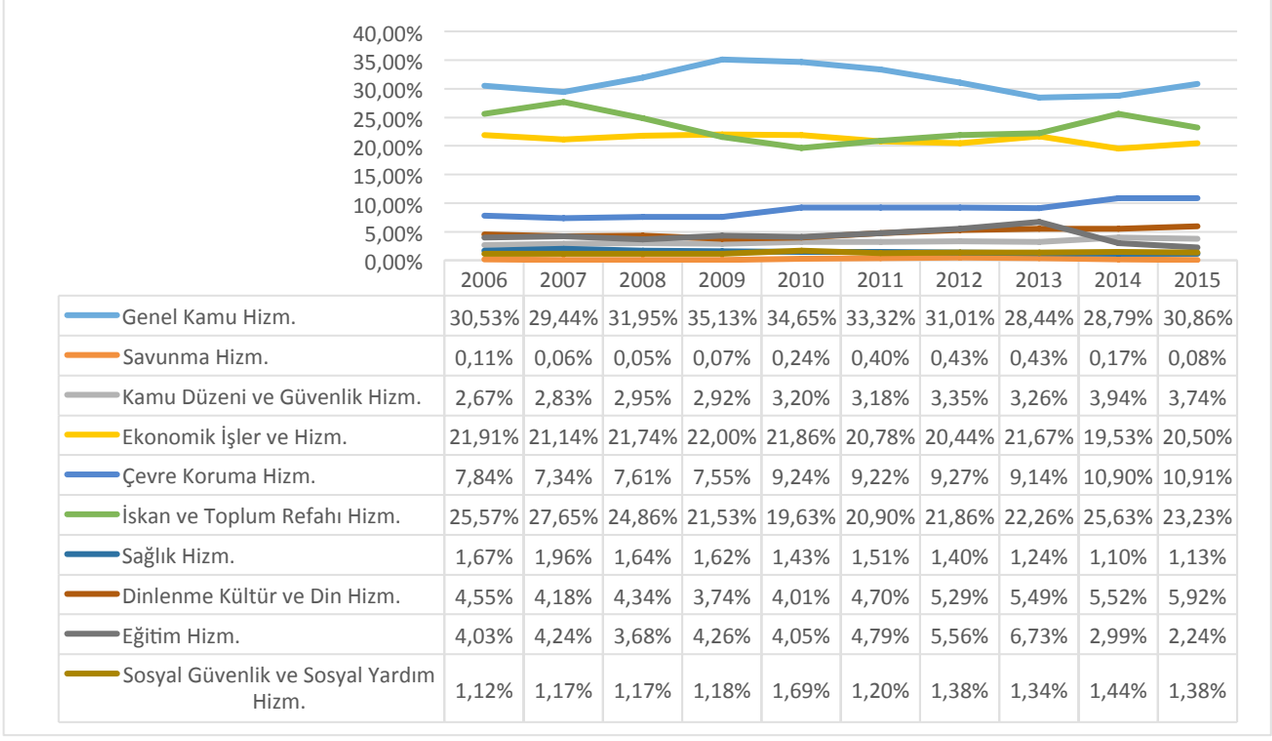
Tablo 2: Merkezi yönetim harcamalarının fonksiyonel dağılım eğilimi (2006-2015)

	2006 Yılsonuna Göre Değişim									2013 Yılsonuna Göre Değişim	
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2014	2015
Genel Kamu Hizmetleri	7,92%	16,60%	25,39%	27,06%	30,63%	49,49%	62,63%	78,77%	101,02%	9,92%	23,61%
Savunma Hizmetleri	2,12%	10,80%	25,71%	29,03%	39,77%	59,19%	70,73%	83,43%	97,42%	7,44%	15,63%
Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri	18,25%	32,83%	54,46%	79,36%	113,94%	150,81%	182,63%	221,36%	269,42%	13,71%	30,71%
Ekonomik İşler ve Hizmetler	12,19%	37,92%	56,43%	95,54%	108,54%	137,24%	173,43%	194,55%	247,51%	7,72%	27,09%
Çevre Koruma Hizmetleri	44,61%	68,80%	96,79%	180,41%	312,37%	175,85%	249,82%	329,27%	334,37%	22,71%	24,17%
İskân ve Toplum Refahı Hizmetleri	22,29%	-1,52%	-3,00%	69,98%	25,13%	42,26%	84,58%	48,23%	55,00%	-19,69%	-16,03%
Sağlık Hizmetleri	21,60%	39,88%	69,10%	73,29%	100,51%	68,01%	111,02%	131,64%	170,09%	9,77%	27,99%
Dinlenme Kültür ve Din Hizmetleri	16,61%	37,46%	63,37%	93,58%	135,43%	165,02%	215,65%	260,93%	292,02%	14,34%	24,19%
Eğitim Hizmetleri	15,76%	37,24%	60,92%	86,65%	118,55%	155,38%	192,03%	240,76%	290,92%	16,69%	33,86%
Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hiz.	33,33%	43,69%	113,90%	128,48%	131,85%	190,32%	226,48%	251,08%	282,25%	7,54%	17,08%
TOPLAM	14,56%	27,46%	50,58%	65,25%	76,62%	103,16%	129,18%	151,93%	184,24%	9,93%	24,03%

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü, 2017

Tablo 2 yıllar itibariyle merkezi yönetim harcamalarının, baz yıl olarak seçilen 2006 yılsonuna göre değişimi ile 2013 yılsonuna göre değişimini göstermektedir. Mavi zeminli hücreler, merkezi yönetim tarafından yerine getirilen ilgili fonksiyonun baz yıla göre yerel yönetimlerin artışından daha yüksek oranda gerçekleştiğini göstermektedir. Tablo 1'de ekonomik işler ve hizmetlerin baz yıla göre %182 arttığı; ancak, Tablo 2'ye göre merkezi yönetim tarafından yerine getirilen aynı fonksiyonun %247 arttığı görülmektedir. Benzer bir şekilde yerel yönetimler tarafından yerine getirilen çevre koruma hizmetleri %320 artış göstermekteyken, merkezi yönetim tarafından yerine getirilen aynı hizmet baz yıla göre %334 artmıştır.

Şekil 1: Köyler hariç tüm yerel yönetimlerin toplam harcamalarının bütçe içerisindeki ağırlıkları (2006-2015)



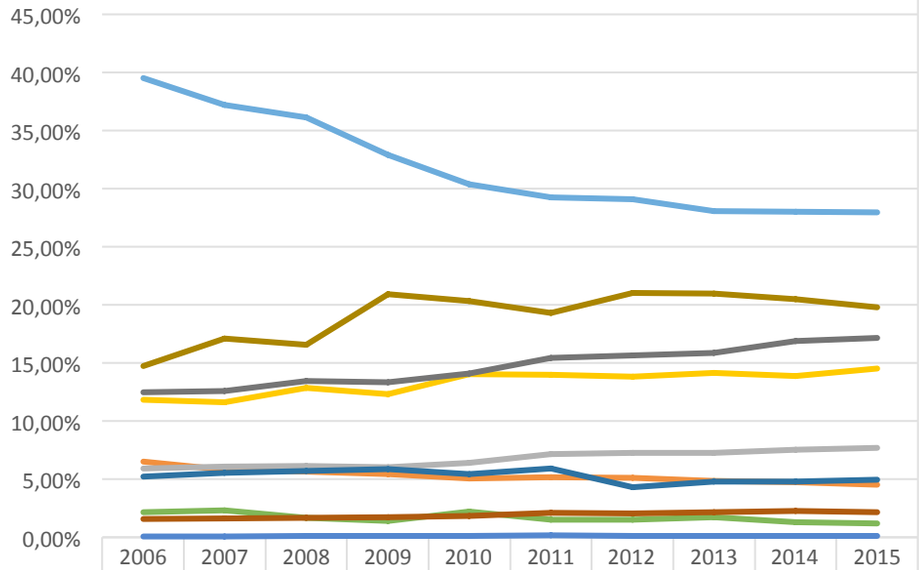
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Genel Kamu Hizm.	30,53%	29,44%	31,95%	35,13%	34,65%	33,32%	31,01%	28,44%	28,79%	30,86%
Savunma Hizm.	0,11%	0,06%	0,05%	0,07%	0,24%	0,40%	0,43%	0,43%	0,17%	0,08%
Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizm.	2,67%	2,83%	2,95%	2,92%	3,20%	3,18%	3,35%	3,26%	3,94%	3,74%
Ekonomik İşler ve Hizm.	21,91%	21,14%	21,74%	22,00%	21,86%	20,78%	20,44%	21,67%	19,53%	20,50%
Çevre Koruma Hizm.	7,84%	7,34%	7,61%	7,55%	9,24%	9,22%	9,27%	9,14%	10,90%	10,91%
İskan ve Toplum Refahı Hizm.	25,57%	27,65%	24,86%	21,53%	19,63%	20,90%	21,86%	22,26%	25,63%	23,23%
Sağlık Hizm.	1,67%	1,96%	1,64%	1,62%	1,43%	1,51%	1,40%	1,24%	1,10%	1,13%
Dinlenme Kültür ve Din Hizm.	4,55%	4,18%	4,34%	3,74%	4,01%	4,70%	5,29%	5,49%	5,52%	5,92%
Eğitim Hizm.	4,03%	4,24%	3,68%	4,26%	4,05%	4,79%	5,56%	6,73%	2,99%	2,24%
Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizm.	1,12%	1,17%	1,17%	1,18%	1,69%	1,20%	1,38%	1,34%	1,44%	1,38%

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü, 2017

Şekil 1'e göre son on yılda yerel yönetimlerin yerine getirdiği ekonomik işler ve hizmetler, iskân ve toplum refahı hizmetleri, sağlık hizmetleri ve eğitim hizmetlerinin toplam bütçe harcamaları içerisindeki payı azalmıştır. Buna karşın; çevre koruma hizmetleri başta olmak üzere, dinlenme kültür ve din hizmetleri ile kamu düzeni ve güvenlik hizmetlerinde artış yaşanmıştır. Genel kamu hizmetleri ile savunma hizmetlerinde ise göze çarpan bir değişim bulunmamakta olup, 2006 yılı düzeyleriyle hemen hemen aynı ağırlığa sahiptir.

6360 sayılı Kanunun yürürlüğe girdiği 2014 yılı ve sonrası veriler ayrı bir şekilde incelendiğinde, bazı fonksiyonların bütçe içi ağırlıklarında değişim yaşandığı görülmektedir. Savunma hizmetleri, ekonomik işler ve hizmetler, iskân ve toplum refahı hizmetleri, sağlık hizmetleri ve eğitim hizmetleri 2013 yılıyla karşılaştırıldığında, yerel yönetimlerin bütçe harcamalarında düşüş sergileyen fonksiyonlardır.

Şekil 2: Merkezi yönetim harcamalarının bütçe içerisindeki ağırlıkları (2006-2015)



	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Genel Kamu Hizmetleri	39,52%	37,23%	36,15%	32,91%	30,39%	29,23%	29,08%	28,04%	28,04%	27,95%
Savunma Hizmetleri	6,51%	5,80%	5,66%	5,43%	5,08%	5,15%	5,10%	4,85%	4,74%	4,52%
Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri	5,90%	6,09%	6,15%	6,05%	6,41%	7,15%	7,29%	7,28%	7,53%	7,67%
Ekonomik İşler ve Hizmetler	11,86%	11,62%	12,83%	12,32%	14,03%	14,00%	13,85%	14,15%	13,87%	14,50%
Çevre Koruma Hizmetleri	0,07%	0,09%	0,09%	0,09%	0,12%	0,17%	0,10%	0,11%	0,12%	0,11%
İskan ve Toplum Refahı Hizmetleri	2,16%	2,31%	1,67%	1,39%	2,23%	1,53%	1,52%	1,74%	1,27%	1,18%
Sağlık Hizmetleri	5,21%	5,53%	5,71%	5,85%	5,46%	5,91%	4,31%	4,79%	4,79%	4,95%
Dinlenme Kültür ve Din Hizmetleri	1,58%	1,61%	1,70%	1,71%	1,85%	2,10%	2,06%	2,17%	2,26%	2,18%
Eğitim Hizmetleri	12,47%	12,60%	13,43%	13,33%	14,09%	15,43%	15,68%	15,89%	16,87%	17,16%
Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hiz.	14,72%	17,13%	16,59%	20,90%	20,35%	19,32%	21,03%	20,96%	20,51%	19,79%

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü, 2017

Merkezi yönetim fonksiyonel harcamalarının toplam bütçe içerisindeki dağılımını gösteren Şekil 2'ye göre, yerel yönetimlerin verilerinin aksine, ekonomik işler ve hizmetler ile eğitim hizmetlerinin payı artmıştır. Hem yerel yönetim hem de merkezi yönetim harcamaları içerisinde iskân ve toplum refahı hizmetlerinin ağırlığı azalmıştır. Toplu Konut İdaresi Başkanlığı'nın (TOKİ) bilanço

ve gelir tablosunun kamuoyuyla paylaşılmaması nedeniyle, iskân ve toplum refahı hizmetlerinin ne kadarının TOKİ tarafından üretildiği hakkında kesin bir yargıya ulaşılamamaktadır.

Şekil 1 ve Şekil 2 karşılaştırıldığında yerel yönetimler ve merkezi yönetimin son on yıldaki harcamalarının bütçe içerisindeki dağılımında merkez veya yerel lehine belirgin bir farklılaşmaya rastlanmamaktadır. Ancak, 6360 sayılı Kanunun yürürlüğe girdiği 2014 yılından itibaren yerel yönetimlerin bazı fonksiyonlarının bütçe içindeki dağılımında azalma yaşanırken, bu fonksiyonların merkezi yönetim bütçesi içerisindeki ağırlığının arttığı gözlemlenmektedir. Yerel yönetimler tarafından verilen savunma hizmetlerinin bütçe içindeki payı 2013 yılından sonra %0,43'ten %0,08'e düşerken merkezi yönetim için aynı pay %4,85'ten yalnızca %4,52'ye düşmüştür. Ekonomik işler ve hizmetler yerel yönetimlerde aynı dönemde %21,67'den %20,50'ye azalırken, merkezi yönetimde %14,15'ten %14,50'ye yükselmiştir. Sağlık hizmetleri yerel yönetimlerde %1,24'lük bir orandan %1,13'e azalırken, merkezi yönetimde %4,79'dan %4,95'e artmıştır. Yerel yönetimler tarafından verilen eğitim hizmetlerinin bütçe içindeki oranı yine aynı dönemde %6,73'ten %2,24'e düşerken, merkezi yönetimde %15,89'dan %17,16'ya artmıştır.

Kamu harcamaları toplamı açısından değerlendirildiğinde merkezi yönetim ile yerel yönetimlerin harcamalarının toplam içerisindeki oranı son on yılda anlamlı bir değişiklik kaydetmemiştir. 2015 yılı itibariyle sosyal güvenlik kurumları hariç toplam kamu harcamaları 605 milyar 964 milyon TL olup, bunun %83,55'lik kısmına karşılık gelen 506 milyar 305 milyon TL'si merkezi yönetim, %16,45 oranla 99 milyar 659 milyon TL'lik kısmı ise yerel yönetimlerin yaptığı harcamalardır (BUMKO, 2016). 2006 yılında toplam kamu harcamaları 211 milyar 134 milyon TL olup, bunun %84,36'lık kısmına karşılık gelen 178 milyar 126 milyon TL'si merkezi yönetim, %15,64 oranla 33 milyar 8 milyon TL'lik kısmı yerel yönetimlerin yaptığı harcamalardır (Muhasebat Genel Müdürlüğü, 2015a; Maliye Bakanlığı, 2016).

Genel bir bakışla, 2015 yılsonu itibariyle merkezi yönetim ve yerel yönetimlerin mali verileri karşılıklı olarak incelendiğinde, yerel yönetimler tarafından görülen bazı hizmetler için yapılan harcamalardaki 2006 yılına göre artışın, merkezi yönetimin aynı hizmetler için yaptığı harcamalardaki artışın gerisinde kaldığı söylenebilir. Tablo 2'de yer aldığı üzere, özellikle 6360 sayılı Kanunun yürürlüğe girdiği 2014 yılından itibaren yerel yönetimlerin bazı fonksiyonel harcamaları, merkezi yönetimin aynı fonksiyon için yaptığı harcamalardaki artıştan daha azdır. Bu bilgiler ışığında, yerel yönetimler ve merkezi yönetimin harcamaları açısından, merkezi yönetimin yerel yönetimlerin gördüğü hizmetlerdeki ağırlığının arttığına ilişkin net bir yargıya varılması güçtür. Bununla birlikte, 2014 yılından itibaren yerel yönetimlerin harcamalarının artış hızının yavaşladığı ama merkezi yönetimin gerçekleştirdiği harcamalardaki artışın daha yüksek olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Sosyal güvenlik kurumları hariç toplam kamu sektörü harcamaları içinde merkezi yönetimin harcamaları ile yerel yönetimlerin harcamalarının dağılımı son on yılda belirgin bir değişim kaydetmemiştir; yerel yönetimler lehine veya aleyhine önemli bir değişiklik söz konusu değildir.

Harcama boyutunun yanında, yerel yönetimlerin gelirlerinde de merkezi yönetime bağımlılık bulunmaktadır. Yerel yönetimlere genel bütçe vergi gelirlerinden pay ayrılmaktadır.[2] Literatürde mali transfer olarak bilinen bu paylar, Türkiye'deki uygulamada merkezi yönetim pay miktarının harcanmasını hiçbir koşula bağlamadığı için koşulsuz transfer olarak dağıtılmaktadır. 2016 üçüncü çeyrek rakamlarına göre; büyükşehir belediye gelirlerinin %80,8'i, büyükşehir dışı il belediyelerinin gelirlerinin %56,9'u, ilçe ve belde belediyelerinin gelirlerinin %45,8'i ve il özel idarelerinin

[2] Genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının %1,50'si büyükşehir dışındaki belediyelere, %4,50'si büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ve %0,5'i il özel idarelerine ayrılır. Büyükşehirlere ise büyükşehir belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının %6'sı ile genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ayrılan payların %30'u büyükşehir belediye payı olarak ayrılır.

gelirlerinin %73,9'u[3]; toplamda ise tüm yerel yönetimlerin gelirlerinin %51,8'i genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan bu paylardan oluşmaktadır (Muhasebat Genel Müdürlüğü, 2016). Mali transferler, yerel yönetimlerin harcamalarını da artırmaktadır. Mali transferlerin belediyelerin harcamaları üzerindeki etkisinin, öz gelirlerin etkisinden daha çok olduğu farklı çalışmalarla (Sağbaş ve Saruç, 2004; Aytaç, 2015; Yaş ve Akduğan, 2015) kanıtlanmıştır;[4] belediyelerin mali transferlerindeki artış, harcamaları öz gelirlerindeki artıştan daha büyük bir katsayıyla etkilemiştir.[5] İzleyen çalışmalarda, bu önermenin varlığının Türkiye'deki yerel yönetimlerin borçlanmasını da artırdığı sonucuna ulaşılmıştır (Yaş ve Atılgan, 2016). Türkiye'de yerel yönetimlerin öz gelirlerini belirleyebilme kapasitelerinin çok sınırlı olması ve koşulsuz olarak verilen mali transferlerin oranlarını merkezin belirlemesi yerel yönetimleri diğer bir finansman kaynakları olan borçlanmadan başka bir seçenek bırakmamaktadır. Yerel yönetimlerin borcunun son on yılda 2,46 kat artması (Muhasebat Genel Müdürlüğü, 2015b) bu durumun bir göstergesidir.[6]

5. GENEL DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Türkiye'de yerel yönetimlere ilişkin çok sayıda değişiklik yapılagelmiştir. 1980 ve 2002'yi izleyen yıllarda bu değişikliklerin yoğunlaştığı görülmektedir. Bu değişikliklerden reform niteliğinde olanların başlangıçta yerel yönetimleri idari ve mali açıdan güçlendirmeye ilişkin olduğu; ancak, sonradan yerel yönetimler açısından kazanım olan bu düzenlemelerin merkezi yönetim tarafından tersine çevrildiği gözlemlenmektedir.

1980'lerin ilk yıllarında idari ve mali açıdan güçlendirilmeye çalışılan yerel yönetimlerin ilerleyen yıllarda gelirleri azaltılmıştır. Ancak, bu zayıflama günümüzde gerçekleşmekte olduğu gibi yoğun ve etkili olmayıp, yalnızca mali kazanımların geri alındığı belirlenmiştir. Adalet ve Kalkınma Partisi iktidarıyla gerçekleştirilen reformla yerel yönetimlerin elde ettiği kazanımlar yine aynı iktidar tarafından geri alınmaya başlamış ve 2016 yılındaki olağanüstü hâl KHK'larıyla çok farklı bir noktaya taşınmıştır. Yeni durumun hukuki olarak mülki idare amirlerinin keyfiyetine yol açma riski bulunmaktadır. Valilerin yetkilerinin bu şekilde artırılması, 12 Eylül 1980 öncesinde Başbakan Süleyman Demirel'in valilerin yetkilerini güvenlik gerekçesiyle artırdığı örneğe benzemektedir.

Türkiye'de yerel yönetimler idari ve mali açıdan merkezi yönetime bağımlı bir görünüm arz etmektedir. Mali açıdan vergi, resim, harç ve benzeri yükümlülüklerin konusunu ve oranını belirleme yetkisi çok sınırlı olan yerel yönetimlerin mali özerkliğine ilişkin yapısal değişiklikler, bu çalışma kapsamında incelenen iki reform döneminde de gerçekleştirilmemiştir. Mali açıdan Türkiye'deki yerel yönetimlerde flypaper etkisi geçerlidir; merkezi yönetimin gelirlerinden alınan paylar yerel yönetimlerin öz gelir yaratma kapasitesini düşürmektedir. Merkezi yönetime mali açıdan bu denli bağlılık, yerel yönetimlerin diğer finansman kaynakları olan borçlanma yoluna başvurarak riskli bir mali yapıya sahip olmalarına neden olmaktadır. Bununla birlikte, idari açıdan yetkilendirilmeleri, güçlendirilmeleri ve merkezi yönetimin vesayetini hafifletmeye yönelik yapısal değişiklikler reformlarla gerçekleştirilmiş; ancak, izleyen yıllarda yerel yönetimlerin aleyhine merkezi yönetimin görev ve yetkileri artırılmıştır. Yerel yönetimlerin gelirlerinin ortalama olarak yarısından fazlası, merkezi yönetimin koşulsuz transfer niteliğinde genel bütçe vergi gelirlerinden ayırdığı paydan oluşmaktadır. Yerel yönetimlerin merkezin etkisinden uzaklaşarak kendi gelirlerini artırma çabası da bulunmamakta veya çok düşük düzeyde kalmaktadır. Bu çaba eksikliği de yerel yönetimleri borçlandırmaya itmektedir. Merkezin, yerel yönetimlerin mali kaynaklarını kısıtlayan düzenlemeleri,

[3] İl özel idarelerinin genel bütçe vergi gelirlerinden doğrudan aldığı payın toplam gelirlerine oranı %35,3 olmakla birlikte, merkezi yönetim bütçesine dâhil idarelerden alınan ve toplam gelirlerin %38,6'ısına karşılık gelen bağış ve yardımlar da eklendiğinde %73,9'luk orana ulaşılmaktadır.

[4] İl özel idarelerinde flypaper effect önermesinin geçerli olup olmadığını araştıran bir çalışmaya rastlanmamıştır.

[5] Söz konusu etkiye literatürde flypaper effect adı verilmektedir (Yaş ve Akduğan, 2015: 6).

[6] Yerel yönetimlerin 2006 ve 2015 yılsonu bilançolarındaki kısa ve uzun vadeli banka kredileri, kamu idarelerine mali borçlar, diğer iç mali borçlar ve dış mali borçlar hesaplarının toplamlarının karşılaştırılmasıyla elde edilmiştir.

onları daha borçlu duruma getirmesi nedeniyle, mali özerkliği artırıcı düzenlemeler yapılmalı ve yerel yönetimler mali açıdan merkeze daha az bağımlı duruma getirilmelidir.

6360 sayılı Kanun pek çok yönden eleştirilmiştir; Kanun aracılığıyla yaklaşık binlerce yerel yönetim biriminin tüzelkişiliklerine son verilmiştir. Güncel bir açıdan bakıldığında, milli irade kendini yönetecekleri belirleme sürecinden uzaklaştırılmıştır. Önceki uygulamada, tüzelkişiliği kaldırılan bir belediyede belediye meclisi doğrudan halk tarafından belirlenmekteyken, bu beldenin büyükşehir belediyesine dönüşmesiyle birlikte belde halkı sadece bağlandığı ilçe belediyesinin meclisini oluşturabilecek; büyükşehir belediye meclisine doğrudan temsilci seçmesi mümkün olmayacaktır.

2016 yılındaki olağanüstü hâl kanun hükmündeki kararnameleriyle de merkezi yönetim, yerel yönetimler üzerindeki vesayeti artırmıştır. Terör gerçekten Türkiye'nin önemli ve çözümlenmesi gereken bir sorunudur. Ancak, hizmetlerde aksama yaşanmasının terör veya şiddet olaylarıyla mücadeleyi olumsuz etkilediğinin veya etkileyeceğinin kararı, tıpkı Belediye Kanunu'nun 57'nci maddesinde yer aldığı gibi yargı tarafından alınmalıdır. Yargı mekanizmasını işletmek yerine, idari işlemlerle görevden alma ve yerel hizmetleri yerine getirme bir hukuk devletinde keyfiyete sebebiyet verebilir. Benzer bir şekilde, belediye ve bağlı idarelerinin imkânlarının terör veya şiddet olaylarına dolaylı ya da doğrudan destek sağlamak amacıyla kullanıldığının valilik tarafından belirlenmesi yerine yargı kararıyla tespiti sağlanmalıdır.

Merkezi yönetim, yerel yönetimlerin tarihsel ve evrensel sorumluluk alanlarına müdahale etmemelidir. Seçilmiş organların görevlerinden uzaklaştırılmalarında ya da görevlerinin sona erdirilmelerinde sadece kesinleşmiş yargı kararları emrinde işlem yapılmalı, bunun dışında idari kararlarla görevden uzaklaştırılmamalı veya göreve son verilmemelidir.

Yerel yönetimlere ilişkin düzenlemeler gerek Tanzimat döneminde gerekse Cumhuriyet yıllarında halk tarafından talep edilmeyip merkezi yönetim tarafından belirlendiğinden, yerel yönetimler merkezi yönetimin etkisinden uzaklaşamamaktadır. İktidarı elinde bulunduran karar alıcıların iktidarlarının ilk yıllarında yerel yönetimler lehine yasal düzenlemeler yapıp, verilen yetki ve sorumluluklardan bir kısmın sonradan geri almış olmaları merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki belirleyiciliğini göstermektedir. Yerel yönetimlerin önemi ve gerekliliği halk tarafından bilinmediği ve benimsenmediği sürece merkezi yönetimin tek yetkili olarak yerel yönetimleri kendi isteği doğrultusunda biçimlendirmesi süregidecektir. Bu çekimden kurtulabilmek için halkın yerel yönetimler konusunda bilinçlendirilerek, günlük yaşamlarındaki temel kamusal mal ve hizmetlerini üreten bu yönetimlere değer vermesinin sağlanabilmesi gerekmektedir.

KAYNAKÇA

Adalet ve Kalkınma Partisi (2002), Ak Parti Seçim Beyannamesi. Türkiye Büyük Millet Meclisi.

Alada Bayramoğlu, Adalet (2012), Türkiye'de Yerel Özerklik Üzerine Notlar. 5. Uluslararası Yerel Yönetimler Sempozyumu. Ankara: Türkiye Belediyeler Birliği. http://www.tbbtv.gov.tr/kategoriler/sempozyum-ve-kongreler/1427466995-adalet-alada-bayramoglu-47-turkiye39de-yerel-ozerklik-uzerine-notlar (20.03.2017)

Alıcı, Orhan V. (2007), "Türkiye'de Belediye Reformu ve Yaşanan Değişiklikler". Çağdaş Yerel Yönetimler*, 16*(4), 7-19.

Aytaç, Deniz (2015), "Türkiye'de Yönetimler Arası Transferler Sinek Kağıdı Etkisi Yaratıyor Mu? Ampirik Bir İnceleme". Yönetim ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi*, 13*(2), 166-180.

Azaklı, Sedat - Tek, Hülya (2016), "İl Özel İdarelerinde Yeniden Yapılan(ama)ma Çabaları ve Uygulamada Karşılaşılan Sorunlar". Yönetim ve Ekonomi*, 23*(1), 233-246. doi:10.18657/yecbu.41675

Bilgiç, Veysel K. (?), "Türkiye'de Mahallî İdarelerin Gelişimi". Tarih Tarih Yayınevi: https://www.tarihtarih.com/?Syf=26&Syz=355061 (20.04.2017)

BUMKO (2016), "2015 Yılı Genel Faaliyet Raporu". Maliye Bakanlığı. https://www.bumko.gov.tr/Eklenti/10182,2015-gfr25v6.pdf?0&_tag1=7D0E989257CF021AD1B857DAC7F378918E396028 (15.04.2017)

Eliçin, Yeşeren (2011), "The Europeanization of Turkey: Reform in Local Governments". International Journal of Economic and Administrative Studies(7), 103-126.

Emini, Filiz T. (2009), "Türkiye'de Yerel Yönetimler Reformunun İç ve Dış Dinamikleri". Yönetim ve Ekonomi*, 16*(2), 31-48.

Eraydın, Ayda (2012), "Girişimci Devlet, Otoriterleşen Populizm: Neoliberalizmin Yeni Evresinde Devletin Yeni Davranış Kalıpları". 3. Kentsel ve Bölgesel Araştırmalar Sempozyumu (s. 13-33). Ankara: KBAM Kentsel ve Bölgesel Araştırmalar Ağı.

Görmez, Kemal (2012), "Yerelleşme-merkezîleşme geriliminde büyükşehir yasası". HukukiHaber: http://www.hukukihaber.net/makale/yerellesme-merkezlesme-geriliminde-buyuksehir-yasasi-h28754.html (25.04.2017)

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*, 11*(122), 37-82.

Gül, Hüseyin (2012), "ABD'de Metropoliten Alan Yönetimi, Türkiye İçin Çıkarımlar ve Yeni Anakent Yönetimi (Bütünkent) Kanun Taslağı Üzerine Düşünceler". 3. Kentsel ve Bölgesel Araştırmalar Sempozyumu (s. 65-79). Ankara: KBAM Kentsel ve Bölgesel Araştırmalar Ağı.

Güler, Birgül A. (2003), "Devlette Reform". Ankara: TMMOB Mimarlar Odası Ankara Şubesi.

Keleş, Ruşen (2000), Yerinden Yönetim ve Siyaset. İstanbul: Cem Yayınevi.

Keleş, Ruşen (2012), "Anakentlerin Dünü, Bugünü, Yarını". 3. Kentsel ve Bölgesel Araştırmalar Sempozyumu (s. 1-11). Ankara: KBAM Kentsel ve Bölgesel Araştırmalar Ağı.

Kızılboğa, Ruveyda - Alıcı, Orhan V. (2013), "Türkiye'de Kırsal Alan Belediyeciliği ve Büyükşehir Belediyelerinde İl Mülki Sınırı Uygulaması". Türk İdare Dergisi(476), 353-381.

Köroğlu, N. Tunga (2012), "Yerel Yönetimlerin Mekânsal Organizasyonu: Kentsel Bölgeler ve Alternatif Bir Metropoliten Alan Tanımlaması". 3. Kentsel ve Bölgesel Araştırmalar Sempozyumu (s. 35-48). Ankara: KBAM Kentsel ve Bölgesel Araştırmalar Ağı.

Maliye Bakanlığı (2016), *Mahalli İdareler Bütçe İstatistikleri.* Muhasebat Genel Müdürlüğü. tarihinde https://www.muhasebat.gov.tr/content/genel-yonetim-mali-istatistikleri (15.04.2017)

Marcou, Gérard (2006), Local Administration Reform In Turkey A legal appraisal based on European principles and standards. France: Economic News in The Mediterranean.

Milli Güvenlik Konseyi (1981a), Belediye Gelirleri Kanunu. *TBMM Tutanak Dergisi, 3.Cilt*(53.Birleşim), 273-334. https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/MGK_/d01/c003/mgk_01003053.pdf (15.04.2017)

Milli Güvenlik Konseyi, (1981b), Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun. TBMM Tutanak Dergisi, 2.Cilt (37.Birleşim), 247-254.

Milli Güvenlik Konseyi. (1982), Belediye Gelirleri Kanunu. TBMM Tutanak Dergisi, 6.Cilt (94. Birleşim), 111-117.

Muhasebat Genel Müdürlüğü (2015a), Merkezi Yönetim Bütçe İstatistikleri. Maliye Bakanlığı. https://www.muhasebat.gov.tr/content/genel-yonetim-mali-istatistik-detayi?tabId=1&pageId=2 (15.04.2017)

Muhasebat Genel Müdürlüğü (2015b), Mahalli İdareler Mali Tabloları. Maliye Bakanlığı. https://www.muhasebat.gov.tr/content/genel-yonetim-mali-istatistikleri?tabId=4 (15.04.2017)

Muhasebat Genel Müdürlüğü (2016), Mahalli İdareler Bütçe İstatistikleri. Maliye Bakanlığı. https://www.muhasebat.gov.tr/content/genel-yonetim-mali-istatistikleri (15.04.2017)

Öner, Şerif - Yıldırım, Uğur (2002), "1963'den 2002'ye: Kalkınma Planlarında Türk Yerel Yönetimlerinin Dönüşümü". Uludağ Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, XXI(2), 239-278.

Resmi Gazete (2016a), 674 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, R.G. no: 29818 (2.Mükerrer)

Resmi Gazete (2016b), 678 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, R.G. no: 29896

Sağbaş, İsa, ve Saruç, Tolga (2004), "Intergovernmental Transfers and the Flypaper in Turkey". Turkish Studies*, 5*(2), 79-92.

Soyda, Özge M., ve Türk, Şevkiye Ş. (2012), "Yeni Yasal Düzenlemelerle Büyükşehir Belediyesi Olma Kriterleri ve Sınır Tespitinin Değerlendirilmesi". 3. Kentsel ve Bölgesel Araştırmalar Sempozyumu (s. 49-64). Ankara: KBAM Kentsel ve Bölgesel Araştırmalar Ağı.

Türkiye Büyük Millet Meclisi (1984a), 2.2.1981 Tarihli ve 2380 Sayılı Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun. *TBMM Tutanak Dergisi, 3.Cilt*(63.Birleşim), 533-550.

Türkiye Büyük Millet Meclisi (1984b), 3074 sayılı Akaryakıt Tüketim Vergisi Kanunu. *TBMM Tutanak Dergisi, 8.Cilt*(22.Birleşim), 130-178. https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d17/c008/tbmm17008022.pdf (20.04.2017)

Türkiye Büyük Millet Meclisi (1985), 17. Dönem Tutanak Dergisi*, 16-41.Ciltler*. https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/td_v2.sorgu_ekrani (20.04.2017)

Türkiye Büyük Millet Meclisi (1987), *Kanunlar Dergisi, 70.Cilt*.

Türkiye Büyük Millet Meclisi (2001a), 1/843 esas numaralı Kanun Tasarısı Bilgileri. Türkiye Büyük Millet Meclisi: https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tasari_teklif_ss.ilgili_komisyonlar?kanunlar_sira_no=16859 (20.04.2017)

Türkiye Büyük Millet Meclisi (2001b), 1/899 esas numaralı Kanun Tasarısı Bilgileri. Türkiye Büyük Millet Meclisi: https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tasari_teklif_ss.ilgili_komisyonlar?kanunlar_sira_no=17801 (20.04.2017)

Türkiye Büyük Millet Meclisi (2004a), 5215 sayılı Kanun. TBMM Tutanak Dergisi, 55.Cilt (109.Birleşim), 24-92.

Türkiye Büyük Millet Meclisi (2004b), 5272 sayılı Kanun. TBMM Tutanak Dergisi, 67.Cilt (28.Birleşim), 53-79.

Türkiye Büyük Millet Meclisi (2004c), 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu. TBMM Tutanak Dergisi, 55.Cilt (113.Birleşim), 729-849.

Türkiye Büyük Millet Meclisi (2004d), 5197 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu. TBMM Tutanak Dergisi, 54.Cilt (105.Birleşim), 22-134.

Türkiye Büyük Millet Meclisi (2004e), TBMM 1/767 no'lu Komisyon Raporu. https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d22/c054/tbmm22054105ss0583.pdf (22.04.2017)

Türkiye Büyük Millet Meclisi (2005), TBMM 944 no'lu Komisyon Raporu. https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d22/c090/tbmm22090123ss0944.pdf (22.04.2017)

Türkiye Büyük Millet Meclisi (2008a), TBMM 1/529 no'lu Komisyon Raporu. https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem23/yil01/ss117.pdf (21.04.2017)

Türkiye Büyük Millet Meclisi (2008b), 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun

Türkiye Büyük Millet Meclisi (2012a), Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı. TBMM Tutanak Dergisi, 32.Cilt (17'nci Birleşim), 725-1007. https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d24/c032/tbmm24032017.pdf (21.04.2017)

Türkiye Büyük Millet Meclisi (2012b), 338 no'lu Komisyon Raporu. https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d24/c032/tbmm24032016.pdf (20.04.2017)

Türkiye Büyük Millet Meclisi (2014), Başbakanlarımız ve Genel Kurul Konuşmaları (Cilt 8). (İ. Neziroğlu, & T. Yılmaz,) Ankara: TBMM-Basımevi.

Türkoğlu, İrfan (2013), "Yerel Yönetimlerin Mali Özerkliği". Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 17-18 (26-29), 41-70.

UNDP (2006, March 1). *Local administration reform in Turkey*. UNDP in Turkey: http://www.tr.undp.org/content/turkey/en/home/presscenter/news-from-new-horizons/2006/03/local-administration-reform-in-turkey.html (01.05.2017)

UNDP (2011). *Support to the further implementation of local administration reform in Turkey*. UNDP in Turkey: http://www.undp.org/content/brussels/en/home/ourwork/democratic-governance-and-peacebuilding/successstories/support-to-the-further-implementation-of-local-administration-re.html (01.05.2017)

Yaş, Hakan - Akduğan, Umut (2015), "Türkiye'de Belediyelere Yapılan Mali Transferlerin Flypaper Effect Çerçevesinde İncelenmesi". Maliye Dergisi(168), 49-68.

Yaş, Hakan - Atılgan, Emre (2016), "Do Intergovernmental Financial Transfers Have An Effect Upon Municipal Borrowing? Subsequent Effect of Flypaper Theory in Municipalities in Turkey". The IIER International Conference on Social Science and Economics (ICSSE), (s. 1-5). Athens.

Zengin, Gökhan (2013), "Her Yer Büyükşehir, Her Hizmet Etkin ve Verimli! 6360 Sayılı Kanun'a Yönelik Eleştirel Bir Yaklaşım". 8. Kasım Dünya Şehircilik Günü 37. Kolokyumu (s. 463-491). İzmir: TMMOB.

II. BÖLÜM

TOPLUMCU BELEDİYECİLİK

YEREL YÖNETİMLERİN SOSYAL BELEDİYECİLİK FAALİYETLERİ: BÜYÜKÇEKMECE BELEDİYESİ ÖRNEĞİ

Mehmet Akif ÖZER[*]
Yağız AKSAKALOĞLU[**]

ÖZET

Bilindiği üzere sosyal belediyecilik; yerel idareye sosyal alanlarda planlama ve düzenleme işlevi yükleyen, bu çerçevede kamu harcamalarını konut, sağlık, eğitim ve çevrenin korunması alanlarını kapsayacak şekilde sosyal amaca kanalize eden; işsiz ve kimsesizlere yardım yapılması, sosyal dayanışma ve entegrasyonun tesis edilmesi ile sosyo-kültürel faaliyet ve çalışmaların gerçekleştirilebilmesi için gerekli olan altyapı yatırımlarının yapılması için bilinçli politikalar üretilmesini öngören; bireyler ve toplumsal kesimler arasında zayıflayan sosyal güvenlik ve adalet mevhumunu güçlendirmeye yönelik olarak yerel idarelere sosyalleştirme ve sosyal kontrol işlevleri yükleyen bir modeldir.

Günümüzde her ne kadar kapitalizm hızla yaygınlaşsa da geçmişin acı tecrübelerini hatırlayan toplumlar, sosyal devlet anlayışından ödün verilmemesi hususunda oldukça kararlılar. Bu doğrultuda devletin etkin ve verimli hale getirilmesi, sosyal devlet harcamalarının daha kolay yapılmasına ortam hazırlamaktadır. Ülkemizde özellikle yerel yönetimlerde son yıllarda sosyal belediyecilik uygulamalarında hızlı bir artış görülmektedir. Halka en yakın hizmet veren birimler olarak belediyelerin sosyal belediyecilik uygulamaları, yerel demokrasinin kökleşmesinde de önemli rol oynamaktadır. Bu çalışmada sosyal belediyecilik hususu incelenecek, yerel yönetimlerin bu hususta sorumlulukları ve konumları ele alınacak, son bölümde de Büyükçekmece Belediyesi'nin bu alanda yaptığı çalışmalar değerlendirilecektir.

***Anahtar Kelimeler**: Yerel Yönetimler, Sosyal Belediyecilik, Sosyal Hizmetler, Sosyal Yardımlar, Üsküdar Belediyesi*

THE EFFECTIVENESS OF LOCAL GOVERNMENTS AT SOCIAL MUNICIPALITY ACTIVITIES: THE SAMPLE OF BUYUKÇEKMECE MUNICIPALITY

ABSTRACT

As is known social municipality is a model that uploading planning and organizing function at social areas to local authority; in this frame work directing public spending to social purpose include housing, health, education and the protection of the environment areas; making responsible of local authority about local socialization and social control functions as strengthening the sense of social security and justice that weakens between the individual and the social segments.

[*] Prof. Dr., Gazi Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, akifozer@yahoo.com
[**] Arş. Gör.,Gazi Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, yagizaksakaloglu@gmail.com

Although capitalism is becoming widespread nowadays, societies that recall the painful experiences of the pasta requite determined not to make concessions from the understanding of the social state. In this respect, making the state efficient and productive makes the social state expenditures easier. There has been a rapid increase in social municipal administration practices in our country especially in local governments in recent years. Social municipal applications of municipalities as the closest service units play an important role in the rooting of local democracy. In this study, social municipality issues will be examined, local administrations' responsibilities and positions in this area will be discussed, in the last chapter, Büyükçekmece Municipality's activities in this area will be evaluated.

Key Words:*Local Governments, Social Municipality, Social Services, Social Aid, Büyükçekmece Municipality*

GİRİŞ

Günümüzde sosyal belediyecilik anlayışı, her ne kadar kapitalizm yaygınlaşsa da geçmişin acı tecrübelerinden kazanılan deneyimler doğrultusunda gelişimini devam ettirmektedir. Son yıllarda özellikle yerel yönetimlerin yerel demokrasinin yerleşmesinde attıkları adımlarda ön plana çıkan sosyal belediyecilik uygulamaları hızla yaygınlaşmaktadır. Bu noktada sosyal devlet, devletin daha etkin ve verimli hale getirilmesi çalışmaları neticesinde harcamaların daha kolay bir şekilde yapılmasına ortam hazırlayıcı bir rol üstlenmektedir.

Sosyalleştirme, sosyal kontrol ve rehabilitasyon, mobilize etme, yönlendirme, kılavuzluk etme ve rehberlik etme, yardım etme, gözetme, yatırım ve belediye – halk iletişimi fonksiyonları üzerine kurulan sosyal belediyecilik anlayışı, sosyal politikaların uygulanması ile belde içerisinde ikamet edenlerin insan onuruna yaraşır bir yaşam sürdürmelerini amaçlamaktadır. Bu amaç doğrultusunda çocuklara, gençlere, yaşlılara, özürlülere ve muhtaç ailelere dönük belediyelerin sorumluluk alanları oluşmaktadır. Bu sorumluluk neticesinde yerine getirilen yardımlar genel olarak ayni ve nakdi yardımlar olarak ortaya çıkmaktadır.

Bu noktada sosyal yardımların muhtaçlara sürekli yardım sunmak değil, en kısa sürede muhtaçlık durumundan kurtulmayı sağlamak olduğu hatırlatılmalıdır. Nitekim muhtaçlık ya da yoksulluk durumunu ortadan kaldırmak temel amaç olarak ön plana çıkmakta fakat bu süreçte ortaya çıkan orta-uzun dönemli politikaların neticelerini bekleyemeyecek vatandaşlara yardım elinin uzatılması acil ve gerekli bir hassasiyet oluşturmaktadır.

Çalışmada ilk olarak yerel yönetimlerin sosyal belediyecilikteki etkinliği; genel olarak sosyal belediyecilik anlayışı, sosyal belediyeciliğin fonksiyonları, sosyal politika ve sosyal belediyecilik ilişkisi, belediyelerin sosyal belediyecilik anlamındaki görevleri ve sosyal belediyecilikte sosyal yardımların yeri başlıkları altında değerlendirilmektedir. Son olarak ise Büyükçekmece Belediyesi'nin sosyal belediyecilik alanında ön plana çıkan ve diğer belediyelere örnek teşkil eden bazı uygulamalarına yer verilmektedir.

1. GENEL OLARAK SOSYAL BELEDİYECİLİK

Sosyal Belediyecilik; yerel idareye sosyal alanlarda planlama ve düzenleme işlevi yükleyen, bu çerçevede kamu harcamalarını konut, sağlık, eğitim ve çevrenin korunması alanlarını kapsayacak şekilde sosyal amaca kanalize eden; işsiz ve kimsesizlere yardım yapılması, sosyal dayanışma ve entegrasyonun tesis edilmesi ile sosyo-kültürel faaliyet ve çalışmaların gerçekleştirilebilmesi için gerekli olan altyapı yatırımlarının yapılması için bilinçli politikalar üretilmesini öngören; bireyler ve toplumsal kesimler arasında zayıflayan sosyal güvenlik ve adalet mevhumunu güçlendirmeye yönelik

olarak yerel idarelere sosyalleştirme ve sosyal kontrol işlevleri yükleyen bir modeldir (Akdoğan, 2002:15). Sosyal belediyecilik salt alt yapı hizmetleri sunulmasının ötesine geçerek, yerel yönetimleri sosyal sorunların çözümünde de birebir sorumlu tutmaktadır. Bu durum, sosyal belediyeciliğin belediyelerin sosyal fonksiyonlarını artıran ve sosyal yaşam içinde aktif bir hale gelmesini sağlayan bir anlayış olduğunu göstermektedir.

Bu anlayış yerel yönetimleri; belirli bir coğrafi alanda yaşayan yerel topluluğun ortak ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan, karar organları yerel halkça seçilen, görev ve yetkileri yasalarla belirlenen, özel gelirleri ve bütçesi olan ve kendine özgü örgüt yapısı ve personeli bulunan kamu tüzel kişileri olarak tanımlanabileceğini belirtmektedir. Bu nitelikleriyle yerel yönetimler demokratik yönetim yapısının temel unsurlarından birisini oluşturmakta ve sosyolojik etkenlerin yanı sıra, özellikle yerel kamusal hizmetlerin sunumunda etkinliği artırmak amacıyla hemen her toplumda bu yönetimlere yer verilmektedir. Nitekim "sosyal devlet" fikrinin önem kazanması ile merkezi idare ve yerel idareler arasındaki görev paylaşımı yeniden düzenlenmiş; merkezi idare tarafından yerine getirilen bazı hizmetler belediyelere devredilmiş ya da belediyelerce yürütülen bazı hizmetler merkezi idare tarafından üstlenilmiştir (Urhan, 2008: 85).

Sosyal belediyecilik yaklaşımının temelleri 19. yüzyılın sonlarında gelişen "sosyal devlet" anlayışına dayanmaktadır. Sanayi Devrimi'nden İkinci Dünya Savaşı'na kadar olan dönemde yerel yönetimlerin sosyal politika alanındaki işlevleri 20. yüzyılın başlarına kadar genelde yoksullara yardım ölçeğinde kalmış, bu dönemden sonra ve özellikle Birinci Dünya Savaşı ve iki savaş arasındaki sosyal imkânsızlıklar döneminde yerel yönetimler daha geniş sorumluluklar üstlenmişlerdir (Ersöz, 2006: 768).

Belediyeler, refah devleti fonksiyonlarının yerine getirilmesindeve bu kurumların yerel düzeydeki hizmetlerin sunulmasında merkezi yönetimlere göre daha etkindir. Özellikle gelişmiş ülkelerde refah devletinin genişlemesine paralel olarak yerel yönetimlerin sosyal politika ve sosyal refah hizmetlerinin yerine getirilmesindeki payı, özellikle İkinci Dünya Savaşından sonra artmıştır. 1945-1975 döneminde refah devletleri gibi birçok ülkede, yerel yönetimler de "altın çağ" diye nitelendirilen bir dönemi yaşamışlardır. İngiltere'de yerel yönetimler İkinci Dünya Savaşından sonra işsizlik, yoksulluk yardımı, eğitim, konut, sağlık gibi önemli sosyal hizmetlerde merkezi idarenin bir partneri olarak mevcut görevlerini sürdürdüğü gibi, gelişmiş refah toplumunda ortaya çıkan özellikle yeni sosyal ihtiyaçların karşılanmasında da görev üstlenmeye başlamışlardı (Ersöz, 2005: 134).

1970'li yıllardan sonra sosyal devletin krize girmesiyle birlikte, yerel yönetimlerin yetkileri güçlendirilerek, merkezi yönetimin üstlendiği sosyal sorumlulukların devredilmesi, sosyal devletin krizden çıkmasının bir yolu olarak görülmüştür. 1980'li yıllarla birlikte sosyal devlet anlayışının paralelinde sosyal belediyecilik anlayışı da bir dönüşüm yaşamıştır. 1980'lere kadar yerel yönetimler eğitim, sağlık, sosyal hizmetler gibi refah hizmetlerini doğrudan üreten kurumlar iken, 1980'lerle birlikte refah hizmetlerini piyasadan satın alan veya bu hizmetlerin sağlanmasında garantör olan, güvence veren kurumlar haline gelmiştir. Gerçekten de bu süreçte yerel yönetimler kolektif hizmetlerin üretiminden çekilmeye, rekabete açılmaya ya da hizmetleri piyasa mekanizmalarından satın almaya başlamışlardır. Bugün gelinen noktada, sosyal belediyecilik uygulamalarının önemli bir kısmı aslında ihale yoluyla özel sektöre yaptırılan uygulamalardan oluşmaktadır (Ersöz, 2006: 772).

2. SOSYAL BELEDİYECİLİĞİN FONKSİYONLARI

Sosyal belediyecilik anayasamızda yer alan sosyal devlet kavramının yereldeki tamamlayıcısıdır. Her ne kadar yerelde sosyal belediyecilik uzun yıllar algılanamamış olsa da son dönemlerde özellikle Avrupa Birliği'ne uyum sürecinde önemini artırmıştır. Belediyelerin üstlenmiş oldukları sosyal belediyecilik hizmetlerinin temel fonksiyonlarını aşağıdaki gibi sıralamak mümkün olabilir (Akdoğan, 1999: 35):

-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 sürecini ifade etmektedir. Belediyeler koydukları kurallarla ve bu kurallara aykırı davranışlara uyguladıkları çeşitli yaptırımlarla bireye (hemşeriye) sosyal beklentilere uygun davranış, kural ve değerler aşılama anlamında sosyal kontrol mekanizması olarak işlev görmektedirler (Pektaş, 2010: 14). Sosyal kontrolün istenilen noktada gerçekleşebilmesi elbette halkın sosyalleşmesi ile alakalı bir süreçtir. Sosyalleştirme işlevi yerine getirildiği zaman, sosyal kontrol mekanizması da devreye girmiş olmaktadır. Yönetişim kapsamında yapılan kent konseyi toplantıları, demokratik katılım platformu, halk meclisleri, esnaf ziyaretleri, kültür merkezleri ve bilgi evleri gibi iletişim araçları ile halkla iç içe olma ve halka mesaj verip, sosyal kontrolü sağlama belediyelerin elinde bir imkân olarak bulunmakta ve bu işlevi de bu şekilde yerine getirebilmektedirler (Beki, 2008: 38-39).

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 yükleme manasında sosyal kontrol mekanizması olarak işlev görebileceklerdir. Kıraathane toplantıları, halk meclisleri, esnaf gezileri, afişler ve mahalle kütüphaneleri aracılığıyla belediyeler halka daha yoğun olarak mesaj verebilmektedirler (Toprak ve Şata, 2009: 15).

-Mobilize etme, yönlendirme, kılavuzluk ve rehberlik etme: Belediyeler tüketici danışma merkezi ve benzeri hizmet birimleri aracılığıylasosyal kesimlere yönelik olarak danışmanlık hizmeti vermekte (Pektaş, 2010: 14), onları belli günve olaylarda yönlendirme, halka sorunlarını nasıl ve hangi kurumlarlaçözebilecekleri konusunda yardımcı olma gibi işlevler yürütülebilmektedir (Toprak ve Şata, 2009: 15).

-Yardım etme, gözetme: Belediyeler, beldelerindeki fakir ve muhtaç insanları kolaylıkla tespit edebilmekte (Pektaş, 2010: 14), onların sosyo-ekonomik durumlarını izleyebilmekte, asgari yaşam sınırında olanlara gıda, odun-kömür, ilaç, kırtasiye malzemesi, tekerlekli sandalye vb. yardımlarla destek olmaktadırlar (Uçaktürk vd., 2009: 5), (Uslu, 2013: 99). Yoksul ve fakir insanlara ayni veya nakdi yardımların yapılması ve bunların Belediyeler tarafından organize edilmesi, toplumda duyarlılık sahibi insanların da bu anlamda yardımlaşma ve dayanışma duygularını pekiştirmektedir. Diğer taraftan da belediye olarak bu hassasiyeti taşıyan ve maddi durumu iyi olan insanlara da imkân hazırlanmaktadır. Nitekim ramazan aylarında verilen iftar yemekleri birçok belediyede şahısların yaptığı katkı ile gerçekleşmekte, belediyeye bir yük getirmemektedir. Belediyenin burada icra ettiği görev, sadece organizasyon hizmetini görmektir (Beki, 2008: 40).

-Yatırım: Yerel yönetimler, halkın geçim sıkıntısını gidermeye yönelik olarak köklü tedbirler alamasa dahi kolaylaştırıcı bir takım hizmetlere yönelebilmektedirler (Kaya, 2007: 74). Belediyeler, işsizliği tamamen bertaraf edebilecek bir alt yapıya sahip olmadıkları halde, işsizliği azaltacak tarzda işsiz ve işveren arasında köprü görevi görebilecek istihdam masaları kurma, tanzim satış mağazaları, ekmek fabrikaları, aşevleri, sığınma evleri, sağlık ocakları, mahalle kütüphaneleri gibi yatırımlar yapmak suretiyle halkının bu anlamdaki sosyal ve kültürel ihtiyaçlarına cevap verebilecek imkâna sahiptirler (Uçaktürk vd., 2009: 5).

-Belediye – halk iletişimi: Sosyal belediyecilik çerçevesinde yürütülen çalışmalarda yerel yönetimle halk kaynaşması son derece önem arz etmektedir. Çünkü yerel yönetime talip olanlar, demokratik yaşamın vazgeçilmez unsurlarından biri olan oy ile seçilmek zorundadırlar. Dolayısıyla yerel yönetime talip olan kişiler veya yerel yönetime seçilmiş olanlar, mutlak surette halk ile kaynaşma ve dayanışmalarına büyük önem vermek zorundadırlar. Bu itibarla, halkla ilişkilerin önemli saç ayaklarından biri olan Beyaz Masa, halkın istek ve taleplerinin ayırıma tabi tutulmadan kısa zamanda yerine getirilmesi ile halkın teveccühünü kazanma imkânı sunmaktadır. Bu hizmetler ışığında halkın doğrudan şikâyet ve taleplerinin alındığı bu hizmet birimleri ile gerek halkın günlük

hayatta yaşadıkları sorunların iletilmesi gerekse de günümüzde vatandaşların kent yaşamı ile ilgili değişen taleplerinin alınması büyük önem taşımaktadır. Bunun dışında belediyeler, periyotlar halinde sokak toplantıları, mahalle toplantıları, kahve toplantıları ve istişare toplantıları gibi halk toplantıları düzenleyerek belediye–halk iletişimini güçlendirmeye çalışmaktadırlar. Çünkü bu sayede hem halkla ilişkiler geliştirilmekte hem de halkın yönetim süreçlerine katılımı sağlanmaktadır.

3. SOSYAL POLİTİKA VE SOSYAL BELEDİYECİLİK İLİŞKİSİ

Sosyal politika sosyal belediyeciliğe kurumsal açıdan nitelik kazandıran ve doğrudan işlemesini sağlayan bir olgudur. Sosyal politika içerisinde yer alan sosyal belediyecilik, bölgenin yerel bakımdan sorunlara çözüm aramasını dolayısıyla bölgenin sosyal hizmetler alanında zaman kazanmasını sağlamaktadır. Bu nedenle belediyeler sosyal politikanın unsurlarını içerisinde barındırmaktadır.

Sosyal politika kavramı, sosyal belediyecilik anlayışının teorik boyutunu teşkil ederken, sosyal belediyecilik sosyal politikaların pratik bir yansıması olarak sosyal devletin yerine getirmek durumunda olduğu işlevi ifa etmektedir. Devlet ülkesinde barındırdığı insanların yaşam standartlarını yükseltmek için sosyal politikalar üretmek durumundadır. Halkın sorunlarına daha hızlı şekilde çözümler sunmak amacıyla oluşturulan belediyeler sosyal politika kapsamında yer almaktadır.

Sosyal hedeflere ulaşmada kullanılan sosyal politika belirli dönemlerde ülkeden ülkeye farklılıklar göstermektedir. Bunun nedeni devletin yerel yönetim anlayışını bölgelere zamanla aktarma durumudur. Yerel yönetim anlayışının Avrupa'ya göre Türkiye'de geç dönemlere kadar oturmaması belirli problemleri de beraberinde getirmektedir.

Sosyal politika sosyal belediyeye yerel anlamda görevler yüklemektedir. Bu amaçla kamu harcamaları sağlık, eğitim, konut ve çevrenin korunması gibi hizmetlerde kullanılmaktadır. Ayrıca gerektiğinde istihdam alanı oluşturulması, işsiz ve kimsesiz kişilere yardım yapılması, sosyal dayanışma bağlamında sosyo-kültürel faaliyetlerin aktif hale getirilmesi gerekmektedir. Bu hedeflerin gerçekleşmesi sağlıklı sosyal politikanın üretilmesiyle oluşturulabilmektedir.

Türkiye'de yerel yönetim merkezleri kendilerini asıl sorumlu olarak görmemekte ve bu nedenle bölgeye uzun vadede kalıcı çözümler yerine sorunlara kısa sürede müdahale etmek amacıyla geçici çözümler getirmektedir. Politika gereği oluşan seçim sistemi siyasi kurumların verdikleri hizmetleri beş yılsonunda gösterebilme düşüncesini doğurarak, asıl sorunların çözümlenmesine engel olmaktadır. Ayrıca belediyelerin maddi kaynaklarının kısıtlı olması, sosyal yardım alanında hizmetlerin kolay yapılabilirliğini zedelemektedir.

Sosyal politika geniş anlamıyla devletin ekonomik hayata müdahalede kullandığı kamu politikası kapsamında yer alan tüm araçları içerisinde barındırmaktadır. Konumuz gereği daha özel anlamda ele alacağımız sosyal politika; sosyal yardım, sosyal hizmet, sosyal sigortalar gibi durumları kapsamaktadır. Sosyal yardım ve sosyal hizmet alanlarıyla belediyeler ilgilenmektedir. Bu anlamda sosyal yardım ve sosyal hizmet kapsamına değinmemiz araştırmamız açısından yararlı olacaktır.

Arapçadan Türkçeye geçmiş bir kavram olan sosyal hizmet, başkalarına verilen maddi ve manevi destek anlamında kullanılmaktadır. Kişi, grup ve toplulukların mevcut şartlarından dolayı ortaya çıkan sorunların çözülmesinde etkili bir yapı göstermektedir. İnsanların hayat standartlarını yükseltmek, kişilerin sosyal düzen içerisinde birbirleriyle olan ilişkilerini iyileştirmek amacıyla oluşturulan sistemli çalışma türüdür. Ayrıca sosyal hizmet, toplumun kendi ellerinde olmayan nedenlerle yoksul ve muhtaç duruma düşen ya da bedenen veya ruhen bir eksikliğe uğrayan bireylerin, ülkenin genel şartları çerçevesinde insana yaraşır, çevreleri ile uyumlu bir hayat sürdürebilmeleri için

maddi ve manevi, ekonomik ve sosyal ihtiyaçlarının giderilmesine yönelik, devlet ve gönüllü kuruluşlar tarafından sağlanan hizmetler olarak tanımlanmaktadır (Güzel ve Okur, 2002: 580).

Sosyal hizmetlerin vatandaşlara etkili bir şekilde ulaşması amacıyla sosyal hizmet uzmanlarından yararlanılmaktadır. Sosyal Hizmet Uzmanı, sosyal ve ekonomik muhtaçlıklarla karşılaşan kişilere ve ailelere fayda sağlayan, destek olan, bu kişilerin sorunlarıyla ilgilenen ve çözüm yolları bulmaya çalışan, aldıkları eğitim ve kazandıkları deneyimlerle ilgili kişilerin ihtiyaçlarına en iyi cevabı verip, en iyi hizmeti sunacak meslek elemanlarıdır (Seyyar, 2012). Bu meslek elemanları, insan hakları ve sosyal adalet ilkeleri çerçevesinde insan davranışına ve sosyal sistemlere ilişkin teorilerden yararlanarak insanların çevreleriyle etkileşim noktalarına müdahale etmektedirler (Ölmez, 2007: 56).

Sosyal hizmet uzmanları, bazen değişik sosyal alanlarda (köyde, şehirde, gecekondu mahallelerinde), bazen de değişik sosyal kurumlarda (huzurevleri, hapishaneler, hastaneler, gençlik merkezleri, çocuk yuvaları, yetiştirme yurtları, özürlüler rehabilitasyon merkezleri) yaşamak mecburiyetinde bırakılan ve farklı sosyal sorunları olan sosyal grup ve kişilerle ilgilenmektedirler (Onat, 2003: 18).

Sosyal hizmet türlerini şu şekilde ayırabiliriz(Seyyar, 2012):

- Psiko-sosyal danışmanlık hizmetleri,
- Kurumsal ıslah-rehabilitasyon merkezleri,
- Tıbbi sosyal hizmetler,
- Kurumsal bakım hizmetleri,
- Çocuk koruma ve kurumsal yetiştirme hizmetleri,
- Sosyal pedagoji çerçevesinde eğitsel destek hizmetleri,
- Evlilik öncesi ve sonrasına yönelik aile danışmanlık hizmetleri.

Sosyal hizmetlerden yararlanan sosyal gruplar açısından ise;

- Yaşlılara bakım ve psiko-sosyal destek hizmetleri,
- Tabii afetlerde mağdurlara psiko-sosyal ve ekonomik destek hizmetleri,
- İç sorunları olan ailelere destek hizmetleri,
- Özürlülere yönelik mesleki programlar,
- Bakıma muhtaç insanlara yönelik kurumsal bakım hizmetleri,
- Şiddetten dolayı geçici olarak harici barınma ihtiyacı duyan kadınlara yönelik kurumsal bakım hizmetleri,
- Şiddetten dolayı aile ortamında yaşama imkânı olmayan çocuklara yönelik kurumsal bakım hizmetleri,
- Alkol, uyuşturucu madde bağımlısı olanlara tıbbi ve psiko-sosyal rehabilitasyon hizmetleri,
- Özel psiko-sosyal niteliği olan hastalıklara yakalananlara rehabilitasyon hizmetleri,
- Tutukevi ya da cezaevinde bulunanlara ve bunların dışında dışarıda işsiz, ortada kalan ailelerine psiko-sosyal hizmetler,
- Sığınmacılar, göçmenler, göçerler vb. gruplara sosyal uyum programları,
- İşyeri, meslek, aile, toplum ilişkisini kurmakta güçlük çeken stres altında olan sorunlu insanlara psiko-sosyal danışmanlık hizmetleri,
- Derslerinde başarısız, toplumda kendisine istediği yeri bulamayan, boş zamanlarını değerlendirmek isteyen gençlere yönelik kurumsal eğitim desteği,
- Sokak çocuklarının ıslahına yönelik kurumsal rehabilitasyon hizmetleri.

Sosyal hizmet ve yardımın temel amacı belde içerisinde yaşayan ve insanlara yaraşır bir biçimde hayatlarını idame edemeyen insanlara insan onuruna yaraşır bir şekilde varlıklarını

sürdürebilecekleri bir ortam oluşturmaktır. Bu amaçla doğrultusundan görülen hizmetler sosyal ve ekonomik problemlerin çözümüne yardımcı olmaktadır.

4. BELEDİYELERİN SOSYAL BELEDİYECİLİK ANLAMINDAKİ GÖREVLERİ

Sosyal belediyecilikle ilgili belediyeleri bağlayan ana unsurların başında 5393 sayılı Belediye Kanunu gelmektedir. Kanunun 14. maddesinde açıkça belirtilen hususları yerine getirmekle mükelleftir. Sosyal belediyecilik kapsamında yürütülmesi öngörülen hizmetler şöyle özetlenebilir (Öz ve Yıldırımalp, 2009: 458):

- Kimsesizlerin, evsizlerin, sokak çocuklarının ve muhtaç kadınların barınma ihtiyaçlarını karşılamak,
- Öksüzlere çocuk yuvaları ve kreşler yapmak,
- Yaşlılara huzur evleri tesis etmek,
- Sağlık merkezlerini, sağlık ocaklarını, gezici sağlık otobüslerini ve ön tanı merkezlerini hizmete sokmak,
- Hastaneler civarında hasta yakınları için misafirhaneler oluşturmak,
- Kültür, sanat ve spor tesisleri açmak,
- Tiyatro, sinema, kütüphane ve kültür merkezlerini mahallelere kadar yaygınlaştırmak,
- Fakir, muhtaç ve yaşam mücadelesi veren kesimlere yönelik aş evleri ve imarethaneler kurmak,
- Özürlüler için ulaşım, eğitim ve sosyo-kültürel ortamlarda kolaylık sağlayıcı tedbirler almak,
- Meslek ve beceri edindirme kursları açmak,
- Park-bahçeler ve piknik alanlarını yaygınlaştırmak,
- Doğal dengeyi koruyan ve çevresel şartları düzenlenmiş ucuz konut alanları üretmek,
- İş kuracak kadın ve gençlere yönelik rehberlik yapmak, makine ve ekipman desteği sağlamak,
- Tanzim satış mağazaları ve ekmek fabrikaları kurmak,
- Gıda, kömür, ilaç, kırtasiye malzemesi yardımı yapmak,
- Toplumsal gruplara, sivil toplum kuruluşlarına ve kitle örgütlerine rehberlik etmek, onlarla dayanışma ve yardımlaşmayı geliştirmek,
- Gençlerin, engellilerin ve kadınların toplumsallaşmalarını sağlayacak merkezler açmak.

Belediyelerin, sosyal belediyecilik anlamında yapmak zorunda olduğu hususlar sadece 5393 sayılı Belediye Kanununda belirtilen maddelerle sınırlı değildir. Aynı zamanda genel olarak Anayasa, uluslararası sözleşmeler, kanun ve kanun hükmünde kararnameler ve bunlara taalluk eden yönetmelikler belediyeleri bağladığı gibi, özel olarak da Asker Ailelerinden Muhtaç Olanlara Yardım Hakkında Kanun (4109), Belediye Gelirleri Kanunu (2464) Belediye Opera ve Tiyatroları Sanatkâr, Mütehassıs, Hizmetli ve Stajyerlerine Verilecek Ücretler Hakkında Kanun (37), Çevre Kanunu (2872), Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu (2863), Sinema, Video ve Müzik Eserleri Kanunu (3257), Büyükşehir Belediye Kanunu (5216) gibi kanunlar, Danıştay, Sayıştay ve Yargıtay Kararları ile Belediye Mevzuatı ile İlgili Tüzük ve Yönetmelikler Belediyeleri bağlayan temel unsurlardır.

Belediyeler, kendi sınırları içerisinde yaşayan birey, aile ve toplulukların üç ayrı kaynaktan gelen sorunlarıyla yakından ilgilenmek durumundadır. Bunlar; temelde toplumsal sistemin işleyişinden ve yapısından kaynaklanan ve özellikle büyük şehirlerde acil müdahaleyi gerektirecek boyutlara ulaşan yoksulluk, işsizlik, dilencilik, suçluluk ve benzeri sorunlar; belediyelerin kendi hizmet alanları içinde meydana gelen afetlerden dolayı zarar gören birey ve ailelerin karşılaştıkları sorunlar ve insanın doğasından gelen ve çevresel koşulların da etkisiyle somutlaşan çocuk, yaşlı ve engellilerin karşılaştıkları sorunlardır. Günümüzde belediyelerin "sosyal belediyecilik" olarak

adlandırdıkları uygulamalar, işte bu üç kaynaktan gelen sorunların çözümüne ilişkin çabalara ait olup, temelde sosyal hizmetler ve sosyal yardımlardan oluşmaktadır (Toprak ve Şata, 2009: 19-20).

Belediyelerce sunulan sosyal hizmetlerin çeşitleri, yoğunluğu, kalite ve etkinliği belediyelerin büyüklüğüne, sahip olduğu kaynak ve nitelikli personel durumuna, hizmet sunulan toplumun gelişmişlik düzeyine, yapı ve özelliklerine göre değişmekle birlikte; genel olarak bu başlıkta sıralayabileceğimiz başlıca hizmetler ve hizmetlerden yararlanan gruplara göre aşağıdaki gibi özetlenebilir (Negiz, 2011: 326-327):

-Çocuklara yönelik olarak; eğitime katkıda bulunulması, yeterli beslenmeye yönelik katkı sağlanması, sokak çocuklarının rehabilitasyonu için çalışmalar yapılması, kreş hizmetleri, koruyucu sağlık hizmetleri ve çeşitli sosyal-kültürel faaliyetler gerçekleştirilmesi,

-Gençlere yönelik olarak; kötü alışkanlıklar ve madde bağımlılığının önlenmesi, meslek edindirme yardımı, eğitim yardımı, iş edindirme çalışmaları, gençlik merkezleri kurulması, eğlence ve spor alanları yapılması, çeşitli sosyal-kültürel faaliyetler gerçekleştirilmesi,

-Yaşlılara yönelik olarak; kurum bakımı, sağlık yardımı, teknik malzeme sağlanması ve ihtiyaca yönelik mekânsal düzenlemeler, gıda, giyim, yakacak ve ulaşım hizmetlerinden yararlanmaya yönelik ayni ve nakdi yardımlar, çeşitli sosyal-kültürel faaliyetler gerçekleştirilmesi,

-Özürlülere yönelik olarak; fizik tedavi ve rehabilitasyon merkezlerinde tedavi ve bakım hizmetleri, günlük yaşamı kolaylaştırmaya yönelik mekânsal düzenlemeler, teknik malzeme yardımı, gıda, giyim, yakacak ve ulaşım hizmetlerinden yararlanmaya yönelik ayni ve nakdi yardımlar, meslek ve iş edindirme kursları, çeşitli sosyal-kültürel faaliyetler,

-Yetişkinlere ve muhtaç ailelere yönelik olarak; ayni ve nakdi yardımlar**,** fakir ve çok çocuklu aileleri desteklemeye yönelik yardımlar, aile eğitim merkezleri yapımı gibi hizmetler. Bununla beraber, birden fazla toplumsal kesimin aynı anda yararlanacağı hizmetlerde verilebilir. Toplumun çalışmayan, çalışamayan veya çalışıp da bir meslek veyasanatı öğrenmek isteyen kesimlerinin tümüne birden yönelik olan"meslek ve beceri kazandırma" kursları buna bir örnektir. Bu bağlamdaev hanımları, okumamış genç kızlar, işsiz gençler ve engelliler bu türetkinliklere katılarak, hem bir meslek veya beceri kazanabilmektelerhem de yeni bir sosyal çevreye katılıp sosyalleşebilmektedirler.

5. SOSYAL BELEDİYECİLİKTE SOSYAL YARDIMLARIN YERİ

Sosyal yardım, toplum örgütlenmesiyle doğrudan ilintili olarak ortaya çıkan "yoksunlaşma" olgusunun hafifletilmesine, geciktirilmesine, (geçici olarak) giderilmesine karşı insani bir hizmet alanı olup; en geniş anlamda, yerel ölçüler içinde asgari seviyede dahi kendisini ve bakmakla yükümlü olduğu kişileri geçindirme olanağından kendi ellerinde olmayan nedenlerden dolayı yoksun kalmış kişilere, resmi kuruluşlar veya kanunların verdiği yetkiye dayanarak yarı resmi veya gönüllü kuruluşlarca muhtaçlık tespitine ve kontrolüne dayalı olarak yapılan ve kişileri en kısa sürede kendi kendilerine yetecek hale getirmek amacını taşıyan parasal ve nesnel (ayni) sosyal gelirden oluşan bir sosyal koruma alanıdır (Yıldırım, 2009: 297).

Sosyal yardımlar, yararlanıcıların herhangi bir biçimde katkı sunmadığı, devletin yoksulluğa karşı geliştirdiği destek mekanizmalarıdır (Şener, 2010: 2). Sosyal yardım ve hizmetlerinden yararlanması gerekenler, gerçekten yardıma, bakıma veya diğer sosyal hizmetlere ihtiyaç duyan kişilerdir. Muhtaç kişiler, geçimini kendi başına ya hiç, ya da yeterince sağlayamayan ve bu sebeple de hayat boyu veya geçici bir süre için, şu veya bu şekilde yardıma muhtaç hâle gelmiş kimselerdir. Daha

detaylı olarak açıklayacak olursak, bu yardıma muhtaçları, şu şekilde sıralayabiliriz (Seyyar, 2004: 199-230);

- Her hangi bir yerden gelir kaynağı olmayan işsizler,
- Çalıştığı ve kazancı olduğu halde kendi zarurî ihtiyaçlarını veya bakmakla yükümlü olduğu aile fertlerinin temel ihtiyaçlarını karşılayamayan insanlar,
- Yardıma muhtaç çok çocuklu aileler, dul veya boşanmış çocuklu kadınlar,
- Yardıma veya bakıma muhtaç âciz yaşlılar ve özürlüler (acezeler),
- Herhangi bir kazaya uğramış veya meslek hastalığına yakalanmış ve bundan dolayı da tamamen veya kısmen ya da geçici olarak malul duruma düşmüş yardıma ve bakıma muhtaç kişiler,
- Kendileri veya aile fertleri hapiste olan yardıma muhtaç kişiler,
- Özellikle sosyal sigortalar kapsamı dışında kalan ve sağlık hizmetlerinden yararlanması gereken yoksul aileler ve hamile bayanlar,
- Eğitim gören veya göremeyen fakir çocuklar,
- Uygun meskeni olmayanlar, sağlıksız ortamlarda barınanlar veya kira bedellerini ödemekte güçlük çekenler,
- Yeterli maddî imkânı olmayan ve evlenmek isteyenler,
- Değişik tabiî afetlerden dolayı yardıma muhtaç hâle gelen kişiler,
- Tabiî afetlerden dolayı zarara uğrayan çiftçiler,
- Borçlarından kurtulamayan ve bundan dolayı da geçim sıkıntısı çeken aileler,

Yoksullukla ve gelir dağılımındaki adaletsizlikle mücadele stratejilerine göre çeşitli değişiklikler görülebilse de genel olarak iki tür sosyal yardım çeşidi bulunmaktadır. Bunlar;

-Ayni Yardım: Genel itibariyle; yiyecek, giyecek, yakacak, kırtasiye, tıbbi araç-gereç ile rehabilitasyon amaçlı protez araçları gibi sosyal inceleme raporuyla müracaatının ihtiyacına göre verilecek mal ve malzeme yardımından oluşmaktadır. Ayrıca, toplu taşıma araçlarında kullanılmak üzere belirli kişilere verilen indirimli veya ücretsiz kartlar, elektrik ve su gibi temel ihtiyaçların kullanımından ücret alınmaması, ilaç ve tedavi giderlerinin bir kısmının karşılanması veya ücretsiz tedavi edilmesi gibi yardımlar da bu kapsamda değerlendirilebilir.

-Nakdi Yardımlar: Nakdi yardımlar, genellikle ihtiyaç sahibinin sosyal inceleme raporu sonucunda belirlenen ihtiyaçlarına göre verilecek parasal yardımlardan oluşmaktadır (Köseoğlu, 2009: 96). Yapılan yardımlar, ihtiyaç sahibinin duruma göre aylık olabileceği gibi, belirli ihtiyaçların ayrı ayrı karşılanması veya bütün ihtiyaçların tek bir ödemeyle karşılanması şeklinde de olabilmektedir.

Sosyal yardım yöntemi, muhtaç konumda olanlara sürekli yardım yapmayı içeren bir yöntem olmayıp, muhtaçlık durumunun en kısa sürede kaldırılmasını hedeflemektedir. Amaç, yardım görenin mümkün olan en kısa sürede yeniden çalışabilme ve geçimini sağlayabilecek gelir elde edebilme olanağına kavuşturulması olmaktadır. Tembellik ve savurganlık özendirilmemekte, kişinin sosyal varlığı güvence altına alınarak onuru korunmaya çalışılmaktadır (Önen, 2010: 79).

İhtiyaca ilişkin olarak belirlenen koşulların yerine gelmesi halinde, yerel ya da ulusal düzeyde toplanan vergilerle finanse edilen çeşitli programlar gereğince, yardıma ilişkin ödemeler yasal bir hak gereği yapılmakta ve yapılacak ödemelerin miktarı, gelir ve servet durumu dikkate alınarak belirlenmektedir (tisk.org.tr, 2014).

Sosyal yardım denilince akla gelen ve en çok bilinen kavram olarak “yoksulluk” karşımıza çıkmaktadır. Gerçekten de, sosyal yardım kavramı, genelde yoksul kişilere ayni veya nakdi yardım

yapılması işlemi olmasından dolayı, yoksulluğu ve yoksul kişileri çağrıştırmaktadır. Başka bir ifade ile sosyal yardım hizmetlerine ihtiyaç duymanın temel belirleyicisi yoksulluktur. Bu anlamda sosyal yardım, modern devletin yoksul kesimleri koruyucu yöndeki sosyal sorumluluklarının bir gereği olarak algılanmakta ve genellikle "yoksul programları" şeklinde nitelenmektedir (Taşcı, 2008: 129).

Yoksulluk konusunda genel bir tanım birliği olmamasına rağmen, genel olarak mutlak yoksulluk; "bireyin hayatını fiziken devam ettirmesi için gerekli olan asgari tüketim seviyesidir" şeklinde tanımlanmıştır. Mutlak yoksulluktan, insan hayatının devamını sağlayacak maddi gelir/servet miktarına sahip olamamak algılanmaktadır (Hazman, 2010: 137).

Yoksulluk olgusu, maddî boyutunun yanında birçok psiko-sosyal sorunları da içinde barındırmaktadır. Dolayısıyla, hem bir sosyal gerekçe, hem de maddî-manevi kayıplara yol açması bakımından yoksulluk, sosyal yardım kapsamında değerlendirilmesi ve çözümlenmesi gereken bir konudur (Seyyar, 2004). Bir sosyal güvenlik yöntemi ve sosyal hizmet alanı olan sosyal yardımların amacı, sosyo-ekonomik yoksunluk içinde bulunan kişileri durumlarına ve özelliklerine göre, en kısa sürede kendi kendilerine yeterli hale getirerek muhtaçlıktan kurtarmaktır (Boybek, 2009: 14-15). Bu rolün altında yatan espri, insanın en değerli varlık olarak kabul edildiği, bu nedenle hak ettiği gibi güzel bir yaşamı sürdürebilmesi gerektiğidir. Sosyal yardımlar, yoksul bireylere zaman kazandırarak, aldıkları yardımlarla soluklanma fırsatı sunmaktadır. Böylelikle, yoksullar, kendi başına yardımsız yaşamını sürdürebilme açısından yapabilecekleriyle ilgili bir düşünme sürecine girerek kendini belli konularda bilgi edinme ve beceri kazanma yönünde zorlayabilecektir (Kaya, 2009: 27-28).

Sosyal yardım faaliyeti ile yoksul bireylerin ihtiyaçları karşılanarak yaşamlarını sürdürmelerine destek olunmaktadır. Çünkü yoksulların çok çeşitli nedenlere dayalı olarak ortaya çıkan ve orta uzun dönemli politikalarla ortadan kaldırılması mümkün olan yoksullukla mücadele politikalarının sonuçlarını bekleyecek zamanları yoktur. Beslenme, barınma, giyinme gibi temel ihtiyaçların acilen karşılanması gerekmektedir. Buna göre sosyal yardımlar yoksul bireylere kısa vadede en büyük destektir. Üstelik her toplumda engellik, yaşlılık vb. sebeplerle uzun süre veya sürekli olarak sosyal yardıma ihtiyaç duyan bireylerin bulunması kaçınılmazdır. Bu niteliğiyle de sosyal yardımlar ömür boyu sürebilmektedir (Güneş, 2008: 29). Bu durum sosyal yardımların sürdürülebilirliğine ayrı önem verilmesini gerektirmektedir.

6. BÜYÜKÇEKMECE BELEDİYESİ VE SOSYAL BELEDİYECİLİK UYGULAMALARI

Büyükçekmece Belediyesi sosyal belediyecilik alanındaki çalışmaları ile örnek bir belediyecilik anlayışı sunmaktadır. Özellikle "gerçek ihtiyaç sahiplerine" vurgusu, sosyal belediyecilik anlayışının hem etkin hem de etkili yürütülebilmesi doğrultusunda, Büyükçekmece Belediyesi'nin salt "yardım olsun-reklam olsun" zihniyetinin tersine, ihtiyaç sahiplerinin neye-ne kadar ihtiyaç duyduğunu profesyonel manada tespit ederek hizmet sunduğunu göstermektedir. Örneğin 2014 yılı verilerine göre Büyükçekmece Belediyesi tarafından toplam 15 bin 380 kişinin sosyal yaşam ölçütleri değerlendirilmiş; 9 bin 800 kişinin yaşadıkları yerler ziyaret edilerek ihtiyaçları tespit edilmiş; Suriyeli sığınmacılara önemli yardımlarda bulunulmuş; 795 aileye kömür yardımı yapılmış; 700 dar gelirli ailenin kira, fatura vb. ihtiyaç giderlerine katkıda bulunulmuş; engelli, bakıma muhtaç durumdaki yetişkinler ve bebeklere toplam 77 bin 270 adet hasta ve çocuk bezi yardımı yapılmış; hayırsever vatandaşların da katkısıyla 23 bin 200 paket gıda ve çocuk maması dağıtılmış; olağanüstü durumlarla karşılaşan mağdur ve dar gelirli 97 aileye ev eşyası desteğinde bulunulmuş; bunlarla birlikte öğrencilere eğitim malzemesi, kıyafeti desteği verilmiş; Büyükçekmece genelinde yaşayan engelli vatandaşlarla yakından ilgilenilmiş ve yaşam kalitelerini arttırmak amaçlı destek çalışmaları yürütülmüştür (haberdar.com.tr, 2017). Yeni projelerin katkısıyla Büyükçekmece'de devamlı oturanların sayısı %300 artmış, ilçe merkezinde yaşayan nüfus 25 bin iken, bu sayı 100 bine çıkmış ve merkez dışı dâhil toplam nüfus 150 binin üstüne çıkmıştır. Ayrıca ilçede yaz aylarında nüfus 700 bini aşmaktadır (bcekmece.bel.tr, 2017).

Büyükçekmece Belediyesi'nin sosyal belediyecilik anlayışı doğrultusunda gerçekleştirdiği birçok hizmet ve proje bulunmaktadır. Bu çalışmada ise ön plana çıkan ve örnek teşkil eden hizmet ve projelere kısaca değinilmektedir:

- **Sevgi Eli Gıda Bankası:** 2017 yılında hayırseverlerin ve Büyükçekmece Belediyesi'nin işbirliğiyle hizmete açılan "Sevgi Eli Gıda Bankası" ile ihtiyaç sahiplerinin ücretsiz alışveriş yapabilmeleri sağlanmaktadır. Bu proje ile "gerçek ihtiyaç sahiplerine insan onuruna yakışır şekilde yardım" amaçlanmaktadır. Bağışta bulunan işletmelere vergiden düşme kolaylığı gösterilmektedir. İhtiyaç düzeylerine göre belirlenen puan tutarındaki kredi limiti Sevgi Eli Kartı'na yüklenerek ayın belirli günlerinde temizlik malzemesi, tekstil ürünü, kırtasiye ve zücaciye gibi ihtiyaçlar giderilebilmektedir. Toplamda dört bin aileye bu yardımın ulaştırılması hedeflenmektedir (hürriyet.com.tr, 2017).

- **Sığınmacılara Yardımlar:** Büyükçekmece Belediyesi ilçede ikamet eden sığınmacılara yakacak ve gıda yardımlarında bulunmaktadır. Halkla İlişkiler Müdürlüğü, sığınmacı aileleri evlerinde ziyaret ederek durumlarını ve ihtiyaçlarını tespit etmekte ve gereken yardımlar periyodik olarak bu ailelere ulaştırılmaktadır (chp.org.tr, 2015).

- **Dünya Kostümleri Müzesi:** "Türk kültürünün ve dünya kültürünün birbiri arasındaki bağı kurmak ve gelecek kuşaklara iletmek" ana teması ile dünya çapında düzenlenen festivale katılan ülkelerin kendi kültürlerini yansıtan kostümleri bu müzede sergiye açılmaktadır (cumhuriyet.com.tr, 2012). Bu müze ile koleksiyon haline getirilen dünya kostümlerinin ve aksesuarlarının orijinal haliyle muhafazası için müzeye taşınması ve ziyaretçilerle paylaşımı hedeflenmektedir. Kore'den Bursa'ya, İspanya'dan Ağrı'ya kadar çok çeşitli 44 ülkenin kostümlerinden oluşan 155 takım ve 555 parça koleksiyonun bir bölümü bu müzede sergilenmektedir. Bu sayede farklı kültürlerin giysileriyle esasında ne kadar ortak yaşam tarzlarının olduğu fark edilmektedir (bcekmece.bel.tr, 2017).

- **Evde Sağlık Hizmeti:** Bu hizmet ile tespitleri yapılan hastaların düzenli olarak sağlık kontrolleri yapılmaktadır. Sosyal belediyecilik anlayışının en güzel örneklerinden biri olarak kabul edilen bu hizmetin vatandaşlar tarafından oldukça olumlu tepkiler aldığı belirtilmektedir (sehriistanbul.com.tr, 2013). Ayrıca sağlık hizmetlerinin yanı sıra yaşlılar için ücretsiz bakım hizmetleri de sunulmaktadır. Evinde bakım almak isteyen yaşlı vatandaşlar ziyaret edilerek cilt bakımından el ayak bakımına kadar kişisel bakımları karşılanmaktadır (bcekmece.bel.tr, 2017).

- **Eğitim Destekleri:** Yüksek standartlarda eğitim almış bir toplumun çağdaş medeniyet düzeyine ulaşmaktaki rolün bilinciylebelediye tarafından eğitime büyük önem verilmektedir. Günümüze kadar ilçeye 20 okul ve 12 çok amacı salon yaptırılmış ve her yıl 2 okul hedefi belirlenmiştir (bcekmece.bel.tr, 2017).

Bunlarla birlikte park-bahçe, kültür-sanat, spor ve sağlık, dini tesisler, hayvanları koruma ve bakım merkezi gibi alanlarda da çalışmalarını yürüten Büyükçekmece Belediyesi, Halkla İlişkiler Müdürlüğünü oldukça etkili kullanarak yenilikçi ve vatandaş merkezli bir hizmet anlayışı sunmaktadır. Tüm bunlar Büyükçekmece Belediyesi'ni yerelde başarılı, ülke çapında ise örnek gösterilen bir pozisyona taşımaktadır. Ayrıca sosyal belediyecilik alanında yaptığı hizmetlerin ve projelerin bilimsel çalışmalar tarafından daha detaylı değerlendirilmesi ve karşılaştırmalı örneklerle diğer belediyelerin geliştirilmesi ihtiyacını işaret etmektedir.

SONUÇ

Sosyal belediyecilik alanında yerel yönetimlere önemli sorumluluklar düşmektedir. Bir sosyalleştirme aracı olarak park ve bahçe düzenlemelerinden kültür-sanat faaliyetlerine, yardım etme ve gözetme fonksiyonu olarak muhtaçlara barınma ihtiyacından gıda ihtiyacına, yatırımlar aracılığıyla yeni iş olanakları yaratmaktan meslek edindirme kurslarına, sağlık alanında evlere sağlık hizmeti götürmekten genel bakım hizmetlerine kadar çok çeşitli alanlarda ortaya çıkan sosyal belediyeciliğin yüklediği bu sorumluluklar doğal olarak halk ile belediye arasında güçlü bir iletişim mekanizmasını gerekli kılmaktadır. Kurulan güçlü iletişim sayesinde ihtiyaçlar ve talepler daha net tespit edilebilmekte ve bu sayede sosyal belediyecilik daha etkin ve etkili yürütülebilmektedir.

Büyükçekmece Belediyesi örneğinde görüldüğü üzere, sosyal belediyecilik alanında gerçekleştirilen örnek başarılı uygulamaların en temelinde belde sakinleri ile kurulan sağlıklı ve güçlü iletişim mekanizması bulunmaktadır. Bu sayede "gerçek ihtiyaç sahipleri" vurgusu, salt bir slogan olmaktan çıkıp yapılan yardımların ve hizmetlerin hem daha ekonomik temelde hem de daha yerinde ve zamanında yapılmasını sağlamaktadır. Nitekim halkından kopuk bir belediyenin sosyal belediyecilik alanında yapacağı çalışmaların başarılı sonuçlar vermesi beklenemez.

Çalışmada örnek uygulama olarak ele alınan "Sevgi Eli Gıda Bankası" projesi ile belediyelerin sosyal belediyecilik alanında ihtiyaç sahiplerine insanları kırmadan, insan onuruna yaraşır bir şekilde ve gönüllü vatandaş ve işletmelerin desteği ile nasıl yardım elinin uzatılabileceği örnek gösterilmektedir. Sığınmacılara yapılan yardımların evlere yapılan ziyaretler neticesinde ihtiyaçların net tespiti ile yapılması yine örnek gösterilecek bir uygulamadır. Bununla birlikte kültür ve sanat alanında uluslararası festivallerin düzenlenmesiyle oluşturulan Dünya Kostüm Müzesi, bir belediyenin hem sosyal belediyecilik faaliyetlerini hem de uluslararası tanınırlığını sağlayacak projeleri bir araya getirmesi açısından örnek teşkil etmektedir. Evde Sağlık Hizmeti projesi ise sosyal belediyeciliğin en güzel örneği olarak hayata geçirilmekte ve yaşlılar için cilt bakımından el-ayak bakımına kadar genişletilmektedir. Bu durum belde sakinlerini seçtikleri belediyeye daha fazla yakınlaştırmakta ve doğal olarak duyulan güveni ve memnuniyeti de arttırmaktadır. Son olarak eğitimin bir toplum için önemi düşünüldüğünde yapılan eğitim destekleri ve yılda iki okul açma hedefi tüm belediyelerin geleceğin teminatı olan öğrencilere vermesi gereken öneme dikkat çekici bir örnek sunmaktadır.

KAYNAKÇA

Akdoğan, Yalçın (1999), "Sosyal Belediyecilik", İstanbullu Dergisi, Mart Sayısı, İstanbul.

Akdoğan, Yalçın (2002), "Ulusal Soruna Yerel Çözüm: Sosyal Belediyecilik", Eminönü Bülteni, Şubat.

Beki, Abdulhakim (2008), "Türkiye'de Sosyal Belediyecilik Uygulamaları (Ümraniye Belediyesi Örneği)", Doktora Tezi, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sakarya.

Boybek, Semiha (2009), "Sosyal Yardım Uygulamaları ve Çocuk İşçiliği Arasındaki İlişki: Keçiören Örneği", Sosyal Yardım Uzmanlık Tezi, T.C. Başbakanlık Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü, Ankara.

Ersöz, Halis Yunus (2005), "5272 Sayılı Yasa Öncesinde Türkiye'de Belediyelerin Sosyal Politika Alanındaki Deneyimleri", Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi, Sayı 50.

Ersöz, Halis Yunus (2006), "Sosyal Politika-Refah Devleti-Yerel Yönetimler İlişkisi", İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası, Prof. Dr. Toker Dereli'ye Armağan Özel Sayısı, Cilt 55, Sayı 1.

Güneş, Sadık (2008), Sosyal Yardım Algısı ve Yoksulluk Kültürü, Ankara, T.C. Başbakanlık Aile ve Sosyal Araştırmalar Genel Müdürlüğü.

Güzel, Ali – Okur, Ali Rıza (2002), Sosyal Güvenlik Hukuku, İstanbul.

Hazman, Gülsüm Gürler (2010), "Kentsel Yoksulluk Sorunu ve Belediyelerin Rolü" Türk İdare Dergisi, Sayı 467, Haziran.

http://www.bcekmece.bel.tr/tr-tr/Buyukcekmece/BasariOykuleri/Sayfalar/Basari-Oykuleri.aspx, 01.05.2017.

http://www.bcekmece.bel.tr/tr-tr/Buyukcekmece/Haberler/Sayfalar/buyukcekmece-belediyesinden-yaslilara-evde-kisisel-bakim-hizmeti.aspx, 01.05.2017.

http://www.bcekmece.bel.tr/tr-tr/Hizmetlerimiz/hizmetmerkezlerimiz/Sayfalar/dunya-kostum-muzesi.aspx, 2017.

http://www.bcekmece.bel.tr/tr-tr/Projelerimiz/Egitim/Sayfalar/liste.aspx, 01.05.2017.

http://www.cumhuriyet.com.tr/haber/diger/373798/Buyukcekmece_ye_iki_odul.html, 02.10.2012.

http://www.haberdar.com.tr/m/yerel-gundem/her-derde-deva-oldular-h34430.html, 01.05.2017.

http://www.hurriyet.com.tr/buyukcekmece-belediyesinden-sevgi-eli-40420576, 07.04.2017.

http://www.sehriistanbul.com.tr/saglik-calismalarina-vatandastan-olumlu-tepki-6204h.htm, 14.02.2013.

https://www.chp.org.tr/Haberler/5/buyukcekmece-belediyesi-suriyeli-aileleri-unutmadi-10211.aspx, 04.12.2015.

Kaya, Erol (2007), Kent Yönetiminde Yeni Yaklaşım Yerel Kalkınma Yönetimi, 2. Baskı, Okutan Yayıncılık, İstanbul.

Kaya, Ersin (2009), "Yoksullukla Mücadelede Avrupa'nın ve Türkiye'nin Sosyal Yardım Modeli", Sosyal Yardım Uzmanlık Tezi, Başbakanlık Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü, Ankara.

Köseoğlu, A. Cengiz (2009), "Korunmaya Muhtaç Çocuklar", KÖK Sosyal ve Stratejik Araştırmalar Dergisi, Cilt 9, Sayı 2.

Negiz, Nilüfer (2011), "Sosyal Yardım ve Sosyal Hizmet Faaliyetleri Açısından Isparta Belediyesi: Farkındalık, Yararlanma ve Değerlendirme Açısından Bir Araştırma", Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt 16, Sayı 2.

Ölmez, Tuba Olcay (2007), "Sosyal Yardım İçerisinde Yerel Yönetimlerin Yeri", Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Çalışma Ekonomisi ve Endüstriyel Anabilim Dalı Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara.

Onat, Ümit (2003), Yoksulluk ve Sosyal Hizmet, Yoksulluk ve Kapitalizm: Türkiye'nin Yoksulluk Meselesinin Çözümünde Devlete düşen Görevler: Yoksulluk, Deniz Feneri Derneği Yayınları, Cilt 2, Temmuz.

Önen, S. Mustafa (2010), "Yerel Yönetimlerin Yoksullukla Mücadelesi: Malatya Belediyesi Örneği", Sayıştay Dergisi, Sayı 79.

Öz, Cihan Selek – Yıldırımalp, Sinem (2009), Türkiye'de Kentsel Yoksullukla Mücadelede Sosyal Belediyeciliğin Rolü, Uluslararası Sosyal Haklar Sempozyumu, Akdeniz Üniversitesi, 22-23 Ekim, Antalya.

Pektaş, Ethem Kadri (2010), "Türkiye'de Sosyal Belediyecilik Uygulamaları ve Temel Sorunlar", Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Akademik İncelemeler Dergisi, Cilt 5, Sayı 1.

Şener, Ülker (2010), Yoksullukla Mücadelede Sosyal Güvenlik, Sosyal Yardım Mekanizmaları ve İş Gücü Politikaları, TEPAV Politika Notu.

Seyyar, Ali (2004), "Sosyal Siyaset Açısından Yoksulluğa Karşı Mücadele", Köprü Dergisi, Sayı 88.

Seyyar, Ali (2004), "Yoksul Ailelere Dönük Sosyal Politikalar", Şen, Rahime Beder (Ed.), IV. Aile Şurası: Aile ve Yoksulluk Bildirileri, Ankara, Başbakanlık Aile Araştırmalar Kurumu Bakanlığı, 18-20 Mayıs, s. 199-230.

Seyyar, Ali (2012), "Sosyal Hizmet Nedir?", http://www.sosyalsiyaset.com/documents/sh.htm. (23.08.2012).

Taşcı, Faruk (2008), "Türkiye'nin Kamusal Sosyal Yardım Anlayışı (1980-2007) Üzerine Bir Analiz", Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi, Sayı 55.

Toprak, Düriye – Şata, Ceyda (2009). "Türkiye'de Yerel Yönetimler Reformu Çerçevesinde Sosyal Belediyecilik Yaklaşımı", Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi, Cilt 1, Sayı 1.

Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu; Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Özel Emeklilik Programlarının Yeri ve Gelişimi Birinci Bölüm: Temel Kavramlar ve Sosyal Güvenlik Araçları, http://www.tisk.org.tr/yayinlar.asp? sbj=ic&id=1122 (20.10.2014).

Uçaktürk, Tülay – Uçaktürk, Ahmet – Özkan, Mehmet (2009), "Yerel Yönetimlerde Sosyal Sorumluluk Bağlamında Sosyal Belediyecilik: Biga Belediyesi Örneği", VI. Uluslararası Sivil Toplum Kuruluşları Kongresi, Çanakkale.

Urhan, Vahide Feyza (2008), "Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması", Sayıştay Dergisi, Sayı 70.

Uslu, Harun (2013), "Sosyal Politika Açısından Belediyeler ve Sosyal Belediyecilik", Özden, Kemal (Ed.), Yerel Yönetimlerde Güncel Sorunlar ve Tartışmalar, Seçkin Yayınları, Ankara.

Yıldırım, Aziz (2009), Sosyal Yardımların Koordinasyonunda Sosyal Yardım Bilgi Sistemi (SOYBİS) ve Bütünleşik Sosyal Yardım Hizmetleri Projesi, 4. Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu "Sosyal Politikanın Yönetişim", 19-20 Kasım, Ankara.

SOSYAL SORUMLULUK KAPSAMINDA FARKINDALIK YARATAN BELEDİYELERE İYİ BİR ÖRNEK: "15'LİLER GİDİYOR"

Ahmet GÜVEN[1]
Çağatay ALAN[2]

ÖZET

Yerel yönetimlerin önemli bir unsurunu oluşturan belediyelerin yerel düzeyde önemli görevleri bulunmaktadır. Bu görevlerin yerine getirilmesinde belediyelerin büyüklükleri ve ekonomik güçlerinin farklı oluşu önemli bir kısıtlayıcı faktördür. Bu nedenle özellikle küçük ölçekli belediyelerin hizmet sunarken temel hizmetlerin dışına pek çıkamadıkları görülmektedir. Ancak yine de sosyal sorumluluk kapsamında bazı belediyelerin farkındalık yaratacak uygulamalar yaptıkları da bilinmektedir. Bu uygulamalara güzel bir örnek Tokat'ın Turhal ilçe belediyesinin "15'liler Gidiyor" projesidir. Bu çalışmayla Projenin içeriğini oluşturan, sosyal sorumluluk ve farkındalık konusunda belediye yönetimiyle yapılan mülakatlara ve uygulama örneklerine yer verilecektir. Bu bağlamda ne kadar küçük ölçeğe sahip olurlarsa olsunlar tüm belediyelerin toplumsal duyarlılığı ve farkındalığa katkı sağlayabilecekleri gerçeğinin altı çizilecektir.

***Anahtar kelimeler**: Yerel yönetimler, sorumluluk, sosyal sorumluluk, farkındalık, iyi örnekler*

A GOOD EXAMPLE OF THE MUNICIPALITIES CREATING AWARENESS IN THE SCOPE OF SOCIAL RESPONSIBILITY: "THE 15 YEARS OLDS' GOING"

ABSTRACT

The municipalities, which constitute an important element of local governments, have important duties at the local level. The different size and economic strength of the municipalities in fulfilling these tasks is an important restraining factor. For this reason, it is observed that especially small-scale municipalities cannot get out of basic services while serving. However, it is also known that some of the municipalities within the scope of social responsibility have made practices that raise awareness. A good example of this practice is the project of the 15 years olds' of Turhal municipality of Tokat. This work will include interviews with the municipal administration on social responsibility and awareness and examples of implementation that constitute the content of the project. The small scale in this context will underline the fact that all municipalities can contribute to social awareness and awareness.

***Key Words:** local governments, responsibility, social responsibility, awareness, good examples*

GİRİŞ

Belediyeler yerel yönetim birimleri içerisinde halkın faaliyetlerini takip edebildiği, gerektiğinde hesap sorabildiği, yönetimin aldığı kararlara katılma fırsatı bulabildiği yerel yönetim birimleridir. Belediyelerin halka yakın olması, yerel demokrasinin güçlendirilmesi yanında halk ile kurulan iletişim ve etkileşim yollarının varlığı o bölgede yaşayan yurttaşların yerel farkındalığının oluşması için

[1] Yrd. Doç. Dr.,Gaziosmanpaşa Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümü, ahmetguvenn@gmail.com,
2 Öğr. Gör. Gaziosmanpaşa Üniversitesi Almus MYO Mülk. Kor. ve Güv. Bölümü, cagatay.alan@gop.edu.tr

önemli bir unsurdur. Belediyelerin sunduğu yerel kamusal hizmetler kadar toplumu ilgilendiren sosyo-kültürel faaliyetlerde bulunması, öncelikle yerel halk üzerinde dolaylı olarak da tüm ülkeyi ilgilendiren boyutlara ulaşabilmektedir. Belediyelerin ekonomik ve coğrafi büyüklükleri düşünüldüğünde çoğu belediyenin sadece klasik yerel hizmet faaliyetleriyle sınırlı bir görev alanına sahip olduğu görülmektedir. Oysa belediyenin büyüklüğüne bakılmaksızın bazı örnek belediyelerin toplumsal farkındalığı artırmak amacıyla hem yerel düzeyde hem de ülke çapında sosyal sorumluluk bilinci kapsamında örnek uygulamalar yapmaya çalıştıkları gözlenmektedir.

Bu örnek uygulamalardan bir tanesi Tokat'ın Turhal ilçe belediyesi öncülüğünde başlatılan Çanakkale Savaşı'nın yüzüncü yılı olan 2015 yılında ilki gerçekleştirilen "15'liler Gidiyor Projesi"dir. Bu proje ile Turhal ilçesinde yaşayan 2000 doğumlu (15 yaşında) öğrenciler arasından seçilen gençler, 1915 yılında Tokat bölgesinden savaşa uğurlanan dedeleri gibi giydirilip o günkü manevi havayı teneffüs etmeleri için o güne benzer bir uğurlamayla Çanakkale Şehitliği'ne gönderilmiştir. İlerleyen yılda Tokat Valiliği, Tokat Belediyesi ve Tokat milletvekillerinin desteğiyle proje genişletilerek bölgesel ve ulusal basında adından söz ettirecek şekilde proje için bir klip çekimi yapılmıştır. 15'liler gidiyor projesiyle hem bölge halkının hem de ulusal düzeyde sosyal sorumluluk kapsamında vatandaşların Çanakkale Savaşında yaşanan manevi atmosferin bir parçasını oluşturan çocuk yaştaki kahramanların anılması ve günümüz gençlerinin bu maneviyata sahip çıkmalarının önemi vurgulanmak istenmiştir.

Hazırlanan bu çalışmayla belediyelerin sosyal sorumluluk kapsamında diğer belediyelere örnek olabilecek proje ve faaliyetler yapmalarının sadece ekonomik bir güç ile olmayacağı vurgulanmaktadır. Belediyelerin toplumsal farkındalığı sağlayacak alternatifler geliştirilerek klasik belediye görevlerine ilave sosyo-kültürel sosyal sorumluluk bilincini geliştiren uygulamalara yer verebileceklerinin altı çizilmektedir. Ayrıca Turhal belediyesi öncülüğünde başlatılan 15'liler gidiyor projesinin kapsamıyla alakalı yerel yöneticilerin düşünce ve duygularına bu çalışmada yer verilmektedir.

1.KAVRAMSAL ÇERÇEVE

Bu bölümde sorumluluk, sosyal sorumluluk kavramlarının tanımına, önemine ve bu kavramlarla yakın ilişkisi olan kavramlara yer verilmektedir.

1.1. Sorumluluk Kavramı

Türk Dil Kurumu'nun internet sözlüğünde, Sorumluluk "kişinin kendi davranışlarını veya kendi yetki alanına giren herhangi bir olayın sonuçlarını üstlenmesi" olarak tanımlandığı görülmektedir(TDK, 2017). Daha çok işletmelere yönelik olarak geliştirilen sorumluluk kavramının kamu yönetiminde, kamu yararına faaliyet gösteren kamusal kurumlar ve sivil toplum kuruluşları için de benzer bir anlamı taşıdığını söylemek mümkündür(Öktem vd., 2017: 86). Sorumluluk, örgütlerin çevreye ve topluma karşı sorumlulukları yanında diğer örgütler ve etki alanına giren tüm paydaşlarına karşı etik, hesap verebilir ve sorumlu davranmasını gerektiren bir durumdur(Aktan ve Börü, 2006: 19).

Sorumluluk, bir örgütün hayata geçirdiği tüm eylemleri açıklaması, doğrulaması ve bu faaliyetler sonucunda ortaya çıkan durumların sorumluluğunu üstlenmesi olarak tanımlanabilir(Erol, 2002: 104). İnsani bir değer olan sorumluluk gerek bireysel ve gerekse toplumsal yaşamın en önemli unsurlarından birisi olarak bireyin sağlığında, hatta ölümünden sonrada etkileri olan bir kavramdır(Öktem vd., 2017: 84). Sorumluluk kavramı insani bir kavram olarak ortaya çıkmış olsa da örgütsel boyutu da önemli bir yere sahiptir. Buradan hareketle örgütsel sorumluluğun da benzer şekilde kurumlardan etkilenen bireylerin ve toplumun hayatına etki eden unsurları ifade ettiğini söylemekte mümkündür.

Sorumluluk kavramı, hesap verme, şeffaflık, hak teslimi, denetim gibi kavramlarla benzer anlamlar taşımaktadır. Bu kapsamda birey ya da kurumların çevrelerine karşı gerçekleştirdiği faaliyetlerin sonuçlarından sorumlu olmaları, topluma karşı sebep oldukları olumsuzlukların giderilmesi, sorumluluk kavramının özünü oluşturmaktadır. Sorumluluk sadece olumsuz durumlar karşısında hesap vermeyi değil toplum için iyi örnek teşkil edecek davranışlarda geliştirmeyi de ifade eden bir kavramdır.

1.2.Sosyal Sorumluluk

Sorumluluk kavramı bireysel sorunluluğu ön plana çıkarırken, sosyal sorumluluk kavramının da toplumsal boyutunun ön plana çıktığı görülmektedir. Sosyal sorumluluk, sosyal dayanışmanın gelişiminin bir göstergesi, kurum imajı açısından son derece önemli bir kavram, aynı zamanda uzmanlık gerektiren stratejik bir iletişim aracı olarak kabul edilen bir anlam ifade etmektedir(Sarıca ve Yüksel, 2012: 48). Sosyal sorumlulukta, bireyler ya da örgütler toplum içinde yaşayan insanlar ve toplumsal çevre üzerinde kendilerinden kaynaklanan faaliyetlerin sonuçlarından dolayı meydana gelebilecek hasar ve zararın karşılanması yanında toplumda yaşayan bireylere olumlu örnek olabilecek faaliyetlerde bulunması anlamına gelen bir kavramı ifade etmektedir. Sosyal sorumluluk, toplumsal faydanın daha ön planda tutulduğu bir yaklaşım tarzıdır (Güllüpunar, 2010: 34).

Sosyal sorumluluğu bireysel ve kurumsal sosyal sorumluluk şeklinde ikiye ayrılmaktadır. Bireysel anlamda sosyal sorumluluk, kişinin kendi davranışlarını veya kendi yetki alanına giren herhangi bir olayın sonuçlarını üstlenmesi olarak tanımlanırken (Özkol vd, 2005:135). Örgütsel anlamda sosyal sorumluluk kurumun topluma karşı sunduğu hizmetlerin sonuçları üzerinde durmaktadır. En genel tanımıyla kurumsal sosyal sorumluluk, toplumun bir parçası olan örgütlerin etik değerlere uygun şekilde davranma yükümlülüğünü ifade etmektedir(Yüksel vd, 2005: 298). Kurumsal sosyal sorumluluk, geniş manada mal veya hizmet üreten örgütlerin muhatapları olan toplumsal kesimlere karşı sadece bu maddi çıkar ilişkisiyle yaklaşmamasını; bunun yanında birlikte yaşama, paylaşma, koruma, değer katma, karar alma, destekleme gibi temeller üzerinden ilişkilerini yeniden inşası anlamına geldiği görülmektedir (Öktem vd., 2017: 84-85). İster bireysel olsun ister kurumsal olsun her iki ayrımında özü aslında aynı amaca hizmet etmektedir. Sosyal sorumluluk, toplum için olumlu örnekler teşkil edecek faaliyetlerde bulunma amacını taşımaktadır.

Sosyal sorumluluk kavramının temel özellikleri incelendiğinde, Öktem vd. (2017: 87) bu konuyu şu şekilde ele aldığı görülmektedir.

*Örgütlerin faaliyet gösterdikleri alanların yanı sıra, sosyal ve çevresel konulara da örgüt yönetimde yer verilmesi,

*Kanuni zorunluluklarının dışında toplumsal fayda sağlayacak faaliyetlerde bulunmaları,

*Söz konusu faaliyetlerin gönüllülük esasına göre yürütülmesi,

*Bu faaliyetlerin bir defalık veya dönemsel olarak değil de sürdürülebilir olması gerekliliği ön plana çıkarması, sosyal sorumluluk kavramının temel özellikleri arasında sayılmaktadır.

Sosyal sorumluluk her şeyden önce, karşılığında doğrudan hiçbir fayda beklemeksizin gönüllü olarak yapılan davranışları ifade etmektedir(Sarıca ve Yüksel, 2012: 49). Bu karşılık beklemeden yapılma ilkesi birçok kurumun sosyal sorumluluk anlayışını göz ardı etmesine sebebiyet vermektedir. Sosyal sorumluluk toplum için oldukça önemli bir yere sahip olmasına rağmen örgütlerin bu konuda yasal zorlamalardan kaynaklanan sosyal sorumluluk projeleri dışına pek çıkmak istememeleri sosyal sorumluluk bilincinin amacına hizmet edememesine neden olmaktadır.

Toplumsal açıdan sosyal sorumluluğun bir ihtiyaç olduğunu düşünülebilir. Bu ihtiyacın ortaya çıkmasında bazı nedenlerin öne çıktığını görmek mümkündür. Vural ve Coşkun Sosyal sorumluluk kavramının ortaya çıkmasını şu nedenlere bağlayarak açıklamaktadır; (Vural ve Coşkun, 2011: 15).

*Devletin ekonomik yaşama müdahale etme isteği,

*Çeşitli örgütlere üyelik sayesinde örgütsel gücün artacağı inancı,

*Nüfusun ve nüfus yoğunluğunun artmasından kaynaklanan işsizlik gibi sorunların önemli bir sorun haline gelmesi,

*Demokratikleşme ve hümanizm eğilimlerinin giderek güçlenmesi, bireyi daha güçlü bir varlık haline getirmesi

*Hızlı küreselleşme ve bölgesel uyum nedeniyle uluslararası ekonomik ve siyasi rekabetin artması, uluslar ve kurumların yönetiminde bir takım değişiklikler yaratması gibi unsurlar sosyal sorumluluğun ortaya çıkmasında itici unsurlar arasında sayılmaktadır.

Günümüzde sosyal sorumluluk anlayışı kapsamında başta kamu kurumları olmak üzere birçok örgütün bu alanda çaba ve faaliyetlerini hızla artırdığı gözlenmektedir. Bunun sebepleri arasında halkın yönetimden beklentilerinin değişmesi, hukuki etkenler, iletişim ve haberleşe teknolojilerinin yaygınlaşması, küreselleşme, eğitim gibi birçok unsurun sosyal sorumluluk projelerinin sayısında artışın sebebi olduğunu söylemek mümkündür.

2.SOSYAL BELEDİYECİLİK ANLAYIŞI VE SOSYAL SORUMLULUK

Belediyeler yerel yönetim birimlerinin başında yer alan toplumun yerel nitelikli ihtiyaçlarını karşılayan önemli yönetsel birimlerin başında gelmektedir (Toprak ve Şataf, 2009: 11). 5393 Sayılı Belediye Kanunu ile belediyelerin görevlerinin içeriği, dışa açık ve çevresel gelişmelere duyarlı olunması, kamu politikalarının belde halkının ihtiyaçları doğrultusunda oluşması, kısaca sosyal sorumluluk bilincinin ön plana alınması yönünde değişmiştir (Sarıca ve Yüksel, 2012: 53). Günümüzde belediyelerin klasik görevleri arasında sayılan yol, su, kanalizasyon, park, temizlik gibi yerel nitelikli hizmetler yanında belediyelerden klasik kentsel altyapı ve teknik hizmetler dışında sosyal, kültürel, ekonomik ve eğitsel bir dizi yeni alanda yükümlük ve sorumluluklar üstlenmesi beklenmektedir (Toprak ve Şataf, 2009: 11). Belediyelerin asli görevleri dışında kalan sosyal yardımları ve sosyal hizmetleri konu alan görevleri sosyal belediyecilik kapsamında değerlendirilebilir (Torlak, 2005: 24). Belediyelerin fiziki mekânları düzenleme görevlerinin yanında, halkın yaşam kalitesini yükseltmek, kimsesiz, yoksul, engelli, yaşlı, kadın ve çocukları gözetmek, yersiz yurtsuzlara iş bulmak ve korumak gibi sosyal içerikli görevleri de bulunmaktadır (Sarıca ve Yüksel, 2012: 53).

Sosyal belediyecilik, belediyeleri sadece alt yapı yapan bir birim olarak değil de, insanların sosyal ve kültürel hayatına katkıda bulunan, bu konuda görev ve sorumlulukları olan geleneksel belediyecilik anlayışının dışına çıkan bir hizmet/yönetim birimi olarak görür (Öztürk ve Gül, 2012: 213). Sosyal belediyecilik, yerel yönetimlere sosyal alanda planlama ve düzenleme yetkisi veren, kamu harcamalarını sosyal yardımlar ve sosyo-kültürel faaliyetlerin gerçekleştirmesine tahsis eden ve bunun için gerekli yatırımları yapma ve toplum içerisinde sosyal adalet ve güvenliği sağlamaya yönelik sosyal kontrol işlevlerini üstlenen bir yapıyı ifade etmektedir (Öksüz, 2007: 89). Belediye hizmetlerinde kamu yararının öncelikli olarak ele alınması, toplumun sağlığı, eğitimi, kültürü ve bunların etkin bir şekilde gerçekleştirilebilmesi karşılıklı etkileşime dayalı bir iletişim sürecinin oluşturulması belediyelerin sosyal sorumluluk çalışmaları arasında sayılabilir (Güllüpunar, 2010: 31). Belediyelerin sosyal fonksiyonlarını genişlemesine yol açan sosyal belediyecilik anlayışı, yerel yönetimlere sosyal alanlarda planlama yapmak ve bazı düzenleyici işlevleri yerine getirmek gibi görevler yüklemektedir (Nergiz: 2011: 327). Günümüzün modern belediyecilik anlayışında "yerel sürdürülebilir kalkınma", "sosyal belediyecilik", "kentlilik bilincinin oluşturulması" gibi kavram ve söylemlerin önemli bir yere sahip olduğu görülmektedir(Toprak ve Şataf, 2009: 11).

Türkiye'de belediyelerin sosyal politika alanındaki fonksiyonlarının neler olacağı günümüzde hala belirsizliğini sürdürmekle beraber yerel yönetimlerde sosyal politika oluşturmayla alakalı eğilimlerin gittikçe artığı görülmektedir(Ersöz, 2006). Türkiye'de yerel yönetimlerin yasal ve idari düzenlemeler ve mali imkânlara bağlı olarak zaman zaman değişmekle birlikte, sosyal politika alanında çok çeşitli görevler yerine getirmektedir (Toprak ve Şataf, 2009: 14). 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nda belediyelere sosyal hizmetler alanında önemli görev ve sorumluluklar yüklenildiği

görülmektedir. Kanunun 13. ve 14 maddelerinde, belediyelerin hemşeriler arasında sosyal ve kültürel ilişkilerin geliştirilmesine ilişkin çalışmalar yapmaları gerekliliğine ve sosyal hizmet ve yardım, gençlik ve spor, işsizliğin önlenmesi amacıyla meslek ve beceri kazandırma, kültür ve sanat, konut ihtiyacının karşılanması gibi hizmetlerin belediyelerce yapılması gerektiğine yer vermektedir. Yasalardan hareketle belediyelere yüklenen görevler sosyal sorumluluk ilkesinin belediyelerin varlık sebebi olduğu göstermektedir (Güllüpunar, 2010: 43).

Küreselleşmeyle birlikte tüm yapılarda köklü değişiklikler ve dönüşümler meydana gelmesinin bir sonucu olarak bir yandan devletler gittikçe nitelik değiştiren bir hal alırken, diğer yandan yönetimde yerelleşme, sivil toplumun etkinliği, katılım ve yönetişim gibi ilkelere vurgunun arttığı görülmektedir. Bu dönüşümün aynı zamanda yerel birimlerin yönetimde ve yerel kamusal hizmetlerde daha fazla söz sahibi olmaya başlamasına da sebep olduğu görülmektedir(Kesgin. 2012: 171). Türk belediyecilik anlayışı da bu kapsamda tarihsel süreç içinde zaman ve çevre şartlarına bağlı olarak köklü bir değişim yaşadığı gözlenmektedir(Pektaş, 2010: 19). Toplum içinde kurumlar için kurumsal imajı en az bireysel imaj kadar önemli bir yere sahip olduğu gibi topluma hizmet ile görevli belediyeler açısından da kurum imajının ayrı bir önemi bulunmaktadır(Gemlik ve Sığrı, 2007: 278). Kurumun kamuoyu tarafından nasıl algılandığını anlatan kurumsal imaj(Onal, 2000: 46-47). Belediyelerinde halk tarafından nasıl algılandığını gösteren önemli bir unsurdur. Kurum imajının unsurları; kurum felsefesi, kurumsal iletişim, kurumsal davranış ve kurum kültürü tarafından oluşturulmaktadır(Gemlik ve Sığrı, 2007: 270). Belediyelerde kendi imajlarını toplum tarafından fark edilir kılmak için farklı uygulama örneklerine yere vererek gerçekleştirmek isterler. Belediyeler, yerel düzeyde sundukları hizmetlerle, "sosyal devlet" anlayışının bir gereği olan, sosyal belediyecilik uygulamalarıyla sorumlu oldukları kentte ikamet edenlerin refah düzeylerini arttırmaya, sosyal dengeyi kurmaya, sosyal barışı ve adaleti sağlamaya yönelik faaliyetlerle yerel ve bölgesel düzeyde kalkınmaya katkı sağlayan birimlerdir(Pektaş, 2010: 4). Belediyelerin güçlü bir kurum imajına sahip olması için iletişim araçlarını etkin kullanmaları yönetsel politikalarını ve sosyal sorumluk projelerinin hayata geçirmelerinde kendilerine önemli avantajlar sağlayacağı düşünülmektedir(Gemlik ve Sığrı, 2007: 279). Belediyelerin bu avantajı yakalaması ve kullanması için toplumu doğrudan ilgilendiren sosyal sorumluluk projelerine yer vermesi ve projeleri artırması beklenmektedir.

Sosyal sorumluluk projelerinde gözlenen artış eğilimi özellikle yerel düzeyde faaliyet gösteren örgütlerin bu konuya daha fazla önem vermesini gerektirmiştir. Belediyelerin yerel halk ile olan yakın teması, demokratik birimler olmaları, yerel düzeyde hizmet sunmaları gibi faktörler sosyal sorumluluk anlayışına yönelik faaliyetlerin bu birimlerde özelliklede belediyelerde uygulanmasını zorunlu kılmaktadır. Yerel yönetimler, aktif yurttaşlığın geliştirilmesinde, yerel temsilin ve katılımın güçlendirilmesinde, yerel kimliğin oluşmasına ve geliştirilmesine katkı sağlayarak yerel topluluk içinde bir birlik ve bütünlük sağlayarak aidiyet duygusunun oluşmasına zemin hazırlayan birimler olması hasebiyle önemlidir (Henden, 2005: 1). Belediyeler sosyal sorumluluk içeren uygulamaların ortaya çıkmasında itici güç olarak önemli görevler üstlenme potansiyeline sahiptirler. Belediyelerin yönetimsel uygulamalarında, şeffaflığı sağlayan, halkın hizmetlerden memnuniyet duymasını gerçekleştiren ve katılımcı bir yönetim kültürü oluşturmayı amaçlayan yönetimsel faaliyetleri, olması gereken iyi bir yönetim örneği olarak kabul edilmektedir (Nergiz, 2011: 323-324). Özellikle belediyelerin görev alanına giren hizmetlerin giderek çeşitlendiği ve daha fazla sosyal boyutlu hizmetlerin ön plana çıktığı günümüzde (Nergiz, 2011: 323-324). İyi yönetime duyulan ihtiyaç daha da fazla artmış durumdadır. Yönetim anlayışlarındaki değişim belediyelerin dışa açık, çevresel gelişmelere duyarlı, kamu politikalarının belde halkının ihtiyaçları doğrultusunda değişebildiği, kısaca sosyal sorumluluk bilincinin ön plana çıkarıldığı bir yol izlemelerini zorunlu hale getirmektedir (Yüksel vd, 2005: 297). Buna karşılık sosyal ve kültürel hizmetlerin çeşitliliği ve sosyal belediyecilik faaliyetlerinin miktarı belediyelerin mali olarak güçleriyle orantılı şekilde değiştiği görülmektedir (Nergiz, 2011: 339-340). Büyük ölçekli belediyelerde sosyal sorumluluk için ayrılan payın oranı artarken küçük ölçekli belediyelerde bu oranların düşük olduğu gözlenmektedir. Buna rağmen sadece maddiyatı ön plana çıkarmayan sosyal içerikli sosyal sorumluluk projeleri gerçekleştirmeye çalışan belediyelerinde olduğu bilinmektedir. Bu belediyelere iyi bir örnek olarak "15'liler Gidiyor" projesine ev sahipliği yapan Turhal Belediyesi'ni örnek vermek mümkündür.

3.TURHAL BELEDİYESİ 15'LİLER GİDİYOR PROJESİ

"15'liler gidiyor" projesi 1915 Çanakkale Savaşı için Tokat bölgesinden giden 15-18 yaş aralığındaki, öğrenci olması gerekirken askerlik yapmak zorunda kalan kahraman gençlerin anlatıldığı türkülere ve ağıtlara konu olan, kahramanlık destanının günümüzde tekrar anılmasını konu alan bir projeyi ifade etmektedir.

Resim 1: 15'liler 100 yıl önce 100 yıl sonra
Kaynak: (erbaagundem, 2017)

"15'liler gidiyor" projesinin tam olarak anlaşılabilmesi için öncelikle 1915 Çanakkale Savaşının yapıldığı tarihe geri gidip 15'liler sözcüğünün ne anlama geldiğini, nasıl ortaya çıktığını, niye ağıtlara, türkülere konu olduğunu incelemekte yarar vardır.

Hey Onbeşli Onbeşli Türküsü;

Hey onbeşli onbeşli
Tokat yolları taşlı
Onbeşliler gidiyor
Kızların gözü yaşlı

Aslan yarim kız senin adın Hediye
Ben dolandım sende dolan gel beriye
Fistan aldım endazesi on yediye

Giderim elinizden
Kurtulam dilinizden
Yeşil baş ördek olsam
Su içmem gölünüzden

Gidiyom gidemiyom
Sevdim terk edemiyom
Sevdiğim pek gönüllü
Gönlünü edemiyom

Kaynak: (unyezile.com, 2017)

Yukarıda sözlerine yer verdiğimiz "*Hey Onbeşli Onbeşli Türküsü*" hızlı söylendiğinde bir oyun havası olarak mutluluklarımızı paylaştığımız yavaş söylendiğinde bir ağıt olduğunu hatırladığımız Tokat yöresine özgü bir türküdür. Türkünün ilk kez söylendiği tarihin 1915 olması ve türkünün hikâyesi bize 15'liler hakkında birtakım bilgiler vermesi açısından önemlidir.

Türkünün kısa hikayesi birçok kaynakta, aslında Hicri 1315 doğumlu henüz 15'li yaşlarda evin en küçüğü olan Tokat'lı Halil isimli gencin yasa gereği her evde bir erkek, ailesinin güvenliğini ve geçimini sağlamak için askere alınmayabilmesi kuralına rağmen kendi isteğiyle, gönüllü olarak Çanakkale'ye gitmesini, geride bıraktığı annesinin Rum çeteciler tarafından öldürülmesi, sözlüsü Hediye'nin kaçırılması ve Halil'in köyüne geri döndüğünde Hediye'nin uzun bir aradan sonra serbest

bırakılmasına rağmen Halil'in Hediye'nin başına gelenleri yanlış anlaması ve kavuşmalarının ahrete kalması şeklinde kısaca anlatılmaktadır(trthaber.com, 2017).

Halil Çanakkale savaşına çocuk yaşta giden gençlerden sadece bir tanesi, Halil'ler dışında onbinlerce genç aynı savaşta adları, Mehmet, Hasan, Hüseyin vb. gittikleri savaştan geri dönememiştir. Arkalarından nice ağıtlar nice türküler yakılmıştır.

1915 Çanakkale Savaşını yaşayan yüz binlerce askerin cephelerde karşı karşıya geldiği, savaştığı unutulmaz günlerin kısa hikayesini ifade eden bu türküde 15'li sözleri doğum tarihi Rumi 1315 yılını gösteren genç askerlerin seferberlik ile birlikte askere alınmasını ifade etiği düşünülmektedir. Çanakkale Savaşı esnasında Sultan V. Mehmed Reşad'ın 14 Mayıs 1331 (27 Mayıs 1915) de yayınladığı bir iradeyle lise öğrencilerini bile cepheye göndermek zorunda kaldığı(Çolak, 2008), günün şartları düşünüldüğünde o anı yaşayan anaların, kardeşlerin, eşlerin duygularını, ağıtlara, türkülere aktarılmasının çokta garip karşılanmaması gerekmektedir. Miladi karşılığı 1899 yılına denk gelen Rumi 1315 yılı, Osmanlı Devletinin Ağustos 1914 yılı başlarında savaşa girdiğinde doğum tarihi 1899 tarihi olanlar yani 15 yaşında olanların da askere alındığını, bu durum karşısında yakılan ağıtın, türkünün sözlerine bu durumun yansıdığını göstermektedir(ekspresgazetesi, 2017).

Resim 2: Cepheye giden askerler
Kaynak: (Ekspres Gazetesi, 2017).

Yukarıdaki fotoğrafta bir dere kıyısındaki yol boyunca yürüyen askerlerin sağ tarafındaki duvarın üzerinde ellerini duvara dayamış genç bir kız onlara bakıyor halde bir görüntüsünü bize göstermektedir(ekspresgazetesi, 2017). Bu fotoğraf karesinden var olan duyguları tarif etmek elbette güçtür. Nice analar, nice çocuklar nice sevgililer, nice eşler, gözleri yollarda sevdiklerini bir daha göremeyeceklerini bilmelerine rağmen uğurlamışlar, birçoğu maalesef bir daha sevdiğine

kavuşamamıştır. Böylesi bir atmosfer içinde geçen Çanakkale Savasının üzerinden 100 yıl geçmiş olmasına rağmen hala aynı duyguyu yaşatmaya yönelik etkinliklerin söz konusu olduğu bilinmektedir. Bu etkinliklerden bir tanesi de Turhal belediyesi tarafından ilki gerçekleştirilen 15'liler gidiyor projesidir.

Projenin klip çekimleri esnasında basın mensuplarının sorularına cevap veren yerel idarecilerin projeyle ilgili düşüncelerini kısaca ele almak gerekirse;

Yerel yöneticiler, milletvekilleri ve il valisinin basına verdiği mülakatlarda sosyal sorumluluk kapsamında "15'liler Gidiyor" projesinin amacına ulaştığını yönünde bir düşünceye sahip oldukları görülmektedir. Bu doğrultuda 2016 yılı içerisinde proje kapsamında gerçekleştirilen *15'liler klibi* adı altından yapılan etkinlikte konuşmalarına yer verilen ve projenin ortaya çıkmasında önemli desteği bulunan başta Turhal Belediye Başkanı Sayın Yılmaz BEKLER, Takat AKP Milletvekili Yusuf BEYAZIT, Tokat Valisi Sayın Cevdet CAN ve Tokat Belediye Başkanı Sayın Eyyüp EROĞLU'nun projeyle ilgili düşüncelerini şu şekilde özetlemek mümkündür. (haberler.com, 2017; youtube.com, 2017)

Resim 3: 15'liler klip çalışması
Kaynak: (ekspresgazetesi, 2017).

Turhal Belediye Başkanı Sayın Yılmaz BEKLER projeyle ilgili düşüncelerini; "Günümüzden tam 100 yıl önce Tokatlı anneler ellerine kına yakarak, henüz daha 15 yaşında olan çocuklarını, geri gelmeyeceklerini bilerek Çanakkale cephesine gönderdiler. Tıpkı o gün gibi 2015 yılı içinde ilk kez "15'liler Gidiyor" projesi kapsamında 2000 doğumlu gençleri, 2016 yılında ise 2001 doğumlu 15 yaşındaki gençleri Çanakkale'ye gönderdik" sözleriyle ifade etmektedir. BEKLER, 1915 yılında Tokat'tan cepheye gönderilen gençler için "*Hey Onbeşli Onbeşli Tokat Yolları Taşlı, Onbeşliler Gidiyor Kızların Gözü Yaşlı*" ağıtının yakıldığını, bu ağıtta gözü yaşlı olanların sadece kızlar olmadığı anaların da gözleri yaşlı olduğunu ifade etmiştir. Tokatlı anaların geri dönmeyeceklerini bildikleri çocuklarını cephelere gönderirken "git yavrum sende git dayını Şıpka'da, babanı Dimetoka'da kaybettik. Ama minareler ezansız kubbeler Kur'ansız kalacaksa sende git" diyerek evlatlarını 15

yaşında olmalarına rağmen cepheye gönderdiklerini ifade etmektedir. Belediyenin o zamanı temsil etmek amacıyla Onbeşlileri temsilen 15 yaşındaki çocuklara o zamanki kıyafetleri giydirerek avuçlarına kınalar yakarak kendilerini dualarla uğurladıklarını belirtmiştir. Çanakkale'ye gönderilen çocuklara hitaben "Sizin dedeleriniz 100 sene önce kara toprağın bağrına düşerken, siz bu vatanda güzel yaşayın, iyi yaşayın diye şehit düştüklerini" söylediklerini ifade eden BEKLER, çocukların dedelerine layık bir evlat ve torun olması gerektiğini belirterek, şehitlerin ölmediklerine inandıklarını aynı zamanda dedelerine, dedelerinin memleketinden selamlarını ilettiklerini ifade etmiştir.

Resim 4: 15'liler Çanakkale'ye gönderilirken-1
Kaynak: (Erbaa Gündem, 2017)

Tokat AKP Milletvekili Sayın Yusuf BEYAZIT, Tokat şehrinin tarihin kadim şehirlerden biri olduğunu belirterek, Gaziosmanpaşa gibi büyük kahramanlar yetiştiren bir kent olduğunu ifade etmektedir. Yine daha henüz 15 yaşında Çanakkale Savaşı'na gönderilen gençlerinin bulunduğunu ifade ederek, Çanakkale Savaşı'nın önemimden söz etmektedir. Çanakkale Savaşı'nda çok sayıda gencin şehit olduğunu ifade eden BEYAZIT, "15'liler Gidiyor" projesinin hayata geçmesinde, bu kültürün yeni nesillere aktarılmasının son derce önemli olduğunu belirterek, Turhal belediye başkanının bu konudaki katkılarından dolayı teşekkürlerini ifade etmiştir.

Tokat Valisi Sayın Cevdet CAN, ilgili projeyle alakalı, 1071'ten günümüze, bizim medeniyetimizin, insani bir medeniyet olduğunu, bunun temelinin imanımızdan kaynaklandığını belirterek, vatana bağlılığın bir aşk sevda gerektiğini ifade etmiştir. 15'lilerin tarih içerisinde Çanakkale Savaşlarının dünyaya verilen insanlık dersi noktasında önemli bir noktaya sahip olduğunu ifade ederek, ecdadımızın bunu gerçekleştirdiğini, çocuklarımızın ve gençlerimizin de bu duyguyu yaşaması, vatanına bağlılığını pekiştirmesi için projenin önemli bir işleve fonksiyona sahip olduğunu ifade etmektedir. Ayrıca CAN, vatana bağlılığın ecdada saygıyı aidiyet gerektirdiğini belirterek ilgili projenin Turhal Belediye Başkanı tarafından gündeme getirilerek, 15'liler ruhunun tekrar canlandırılmasından dolayı teşekkürlerini belirtmiştir.

Resim 5: 15'liler Çanakkale'ye gönderilirken-2
Kaynak: (Erbaa Gündem, 2017)

Tokat Belediye Başkanı Sayın Eyyüp EROĞLU projeyle ilgili, öncelikle Turhal belediye başkanının projeye desteğinden dolayı teşekkürlerini sunmuştur. Projeyle 15'liler ruhunun Çanakkale de tekrar temsil edildiğini, bu kapsamda çocukların bir yıldır ortaya koyduğu çabalarının takdire şayan bulduğunu ifade etmektedir. EROĞLU ayrıca, İstiklal Marşı'nda da ifade edildiği gibi milletimizin vatanın bir karışını dünyaları verseler bile kimseye vermeyeceğini, Nene Hatunlar ile Seyit Onbaşılar ile gençlerimiz ile yaşlılarımız ile bu yurdu düşmandan temizlediğimizi, yurdumuzun her bir karışında şehitlerimizin kanı olduğunu ifade ederek, zor günlerden bugünlere gelindiğini vurgulamıştır. Ayrıca EROĞLU yapılan çalışmanın iki boyutu olduğunu, birinci boyutunun 15'lilere yapılan atıf ve onları yaşatmayı amaçladığını ifade ederken, yeni yetişen neslimizin ya da biz büyüklerinde o Çanakkale Savaşı'nı, o 15'lilerin nasıl mücadele verdiklerini, bu vatanı nasıl şehitlerin kanlarıyla sulandığını da göstermesi anlamında önemli olduğunu açıklamıştır. Sözlerini "inşallah geçmişimizi bilerek geleceğimizi de beraber inşa edeceğiz" diyerek sonlandırmıştır.

15'liler İçin Çal adı verilen klip yerel idareciler, müzik bölümü öğrencileri ve 15 yaşındaki çocukların katılımıyla, 100 yıl önceki destanın yeniden yaşanması ve yeni nesillere aktarılması amacıyla gerçekleştirilmiştir. Bu amaç doğrultusunda "15'liler Gidiyor" projesine destek mahiyetinde hazırlanan klip ile 15'liler bilinci tekrar anılarak, tüm dünya ile manevi atmosferin paylaşılması sağlanmıştır. Ayrıca bu vesileyle 15'lilerin dedeleri olan Tokat'ın kahramanları bir kez daha yad edilerek gelecek nesillere bu kahramanlık destanı aktarılmaya çalışılmıştır.

SONUÇ

Günümüzde belediyelerin tek görevinin sadece yerel alanda yaşayan halkın yerel ihtiyaçlarını karşılamak olmadığı, bu görevlere ilave olarak halkın bölgesel düzeyde sosyo-kültürel içerikli ihtiyaçlarını karşılayan yeni görevlerle karşı karşıya kaldığı görülmektedir. Özellikle, küreselleşme, iletişim teknolojileri, eğitim seviyesi, halkın yönetimden beklentilerinin değişmesi gibi birçok faktörün bu ihtiyacın ortaya çıkmasında önemi bir etkiye sahip olduğu bilinmektedir. Son zamanlarda birçok belediyenin halkın kendilerinden beklediği bu gibi yeni ihtiyaçları karşılama arzusu içerisinde olduğu görülmektedir. Ancak belediyelerin mali gücü bu hizmetlerin sunulmasında önemli bir engel olarak karşımıza çıkmaktadır. Belediyelerim mali gücüne ilaveten belediyelerin birbirlerinden çok farklı oluşu, halkın taleplerine verilen cevaplarında farklılaşmasına neden olmuştur. Buna rağmen

belediyeler arasında halkın bu yöndeki taleplerine cevap vermeye çalışan sosyal sorumluluk kapsamında yaptığı faaliyetlerle diğer belediyelere örnek olacak şekilde toplum içinde bir farkındalık yaratmaya çalışan belediyeleri de görmek mümkündür.

Bu belediyelere iyi bir örnek olarak Tokat ilinin Turhal ilçe belediyesinin *15'liler gidiyor projesini* göstermek mümkündür. Proje kapsamında 1915 yılında Çanakkale Savaşı'na henüz çocuk yaşta giden dedeleri gibi bu günün 15 yaşındaki gençlerinin o dönemin şartlarına uygun şekilde giydirilerek, ellerine kınlar yakılarak o günün şartlarına uygun bir şekilde uğurlanarak Çanakkale'ye gönderilmeleri, o günün maneviyatının anlaşılmasında gençler için önemli bir yere sahip olmuştur. Basit bir gezi gibi görülen bu yolculuk kısa süre içinde hem bölgede yaşayan vatandaşlar tarafından hem de ulusal basında birçok kişi tarafından izlenmiş ve takdir edilmiştir. Bu kapsamda o günkü havayı yansıtan türkülere konu olan "*hey onbeşli onbeşli ağıtına*" yerel idarecilerin katılımının da sağlandığı bir klip çekilmesi, yerel ve ulusal alanda bir farkındalığı ortaya çıkarmıştır. Bir ilçe belediyesinin başlattığı yerel bir çalışmanın ulusal düzeyde ses getirmesi belediyelerin sosyal sorumluluk kapsamında isterlerse üzerlerine önemli görevler alabileceklerini gösteren küçük ama önemli bir örnek olmuştur.

Halkın günümüz belediyelerinden beklentisi, artık sadece belediyelerin yerel işlerin takip edildiği, belediyelerin klasik görevlerinden ibaret faaliyetler olmadığıdır. Bu faaliyetlere ilave olarak toplumsal değerlere sahip çıkan, bu değerleri vatandaşlarıyla paylaşan, insan unsuruna önem veren, toplum karşısında sorumlulukları olduğunun farkında olan bir belediyecilik anlayışına sahip olmaları istenmektedir. Bu nedenle belediyelerin toplumsal sorumluluk sahibi olan, toplum içerisinde yaptıkları görevlerle farkındalık ortaya çıkarabilen potansiyelleri olduğunun bilincinde olmaları ve bu potansiyeli en iyi şekilde kullanmaları onlardan beklenmektedir.

KAYNAKÇA

Aktan, C. C. ve D. Börü (2006), Kurumsal Sosyal Sorumluluk, (Editör: Coşkun Can Aktan), Kurumsal Kültür, Ankara: SPK Yayını.

Ersöz, H. Y. (2006), "5272 Sayılı Yasa Öncesinde Türkiye'de Belediyeler", *Sosyal Siyaset Konferansları*, İstanbul,

Çolak, İ. (2008) Mahşerin İrfan Ordusu Okuldan Çanakkale'ye, Nesil Yayınları.

Öktem, M. K., Sadioğlu, U., & Turgut, N. (2017), "Yönetsel Sürecin Bir Fonksiyonu Olarak Kurumsal Sosyal Sorumluluk", *Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi* , Cilt 5, Sayı 1.

Sarıca, P. S., & Yüksel, E. (2010), "Yerel Yönetimlerde Sosyal Sorumluluk Projesi Uygulaması Olarak Sosyal Hayata Katılım: Engelsiz Yaşam", *Çalışma İlişkileri Dergisi*, 1(3), 48-66.

TDK (Türk Dil Kurumu Elektronik Sözlük) (2017), Erişim Tarihi: 05.05.2017. http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.58e54a1d1ec7b0.03113681

Toprak, D., & Şataf, C. (2009), "Türkiye'de Yerel Yönetimler Reformu Çerçevesinde Sosyal Belediyecilik, Yaklaşımı", *Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi*, Cilt 1, Sayı 1.

Torlak, Ö. (2005), "Kâr Amaçsız Kuruluşlar Olarak Yerel Yönetimlerde Ahlaki Sorumluluk", *Kırıkkale Üniversitesi İİBF Dergisi*,

Vural, Z. ,B. Akıncı ve G. Coşkun (2011), "Kurumsal Sosyal Sorumluluk ve Etik", *Gümüşhane Üniversitesi Elektronik Dergisi,* [http://egifder.gumushane.edu.tr/belgeler/1.sayi/1-4.pdf]

Pektaş, E. K. (2010). "Türkiye'de Sosyal Belediyecilik Uygulamaları ve Temel Sorunlar", *Akademik İncelemeler Dergisi*, 5(1).

Özkol, E., Çelik, M., & Gönen, S. (2005), "Kurumsal Sosyal Sorumluluk Kavramı ve Muhasebenin Sosyal Sorumluluğu" *Muhasebe ve Finansman Dergisi*, (27).

Kesgin, B. (2012), "Kentsel Yoksulluğa Yönelik Yerinden ve Yerel Müdahale: Sosyal Belediyecilik", *SDÜ Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 26, 169-180.

Gemlik, N., & Sığrı, Ü. (2007), "Kurum İmajı Analizi ve Bir Belediye Üzerindeki Uygulamanın Değerlendirilmesi", *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi,* Yıl:6 Sayı:11.

Onal, G. (2000), Halka İlişkiler, 2.Baskı, İstanbul: Türkmen Kitabevi.

Öztürk, H., & Gül, H. (2012), "Sosyal Belediyecilik Sosyal Devlete ve sosyal Haklara Bir Alternatif mi?", *IV. Sosyal Haklar Ulusal Sempozyumu*, 377-392.

Öksüz, Ö, (2007), "Yerel Yönetimlerimizin Çoğu, Alt Yapı Açısından Yerel Sosyal Politikalar Uygulamaya Hazır ve Müsait Değil", *Sosyal Politikalar Dergisi*, S:2.

Henden, B. (2006), "Katılımcı yerel yönetim anlayışında e-belediyeciliğin yeri ve önemi". Journal of Human Sciences, 1(1).

Negiz, N. (2011), "Sosyal Yardım ve Sosyal Hizmet Faaliyetleri Açısından Isparta Belediyesi: Farkındalık, Yararlanma ve Değerlendirme Açısından Bir Araştırma", *Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi*, C.16, S.2.

Güllüpunar, H. (2010), "Halkla ilişkilerde Sosyal Sorumluluk ilkesi: Kamu Kuruluşları Yaklaşımı Bakımından Konya Büyükşehir Belediyesi Uygulama Örnekleri" . *Gümüşhane Üniversitesi Sosyal Bilimler Elektronik Dergisi*, Sayı 1.

Yüksel, F., Bozkurt, G., Güven, A. (2005), "Yerel Yönetimlerde Etik Çerçevesinde Sosyal Sorumluluk Bilinci: Tokat Uygulaması*", 2. Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu*, Sakarya.

http://www.trthaber.com/haber/kultur-sanat/hey-15li-turkusunun-hikayesi-79790.html, Erişim Tarihi: (06.04.2017)

http://unyezile.com/onbes.htm, Erişim Tarihi: (06.04.2017)

http://www.erbaagundem.com/deppo/image/TURHALDAN-15LILER-CANAKKALEYE--15315212645.jpg,Erişim Tarihi: (07. 04. 2017)

http://ekspresgazetesi.blogspot.com.tr/2012/02/canakkalenin-gozyasi-destani-15liler.html, Erişim Tarihi: (08.04.2017)

http://www.haberler.com/tokat-in-15-lileri-sehitliklerde-bulustu-7086817-haberi/, Erişim Tarihi: (08.04.2017)

https://www.youtube.com/watch?v=DUoTo_cRcik, Erişim Tarihi: (08.04.2017)

TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERİN SOSYAL HİZMET POLİTİKASI VE SOSYAL BELEDİYECİLİK: ESKİŞEHİR BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ ÜZERİNDEN BİR DEĞERLENDİRME

Hasan Ege SÖYÜT[1]

İpek SÜRMELİ[2]

ÖZET

Sosyal hizmetler sosyal devlet anlayışının bir gereği olarak, insanların yaşadıkları sosyal ve ekonomik şartlardan kaynaklı maddi-manevi, fiziksel, sosyal olumsuzlukların giderilmesini, hayat standartlarının iyileştirilip yükseltilmesini hedefleyen planlar ve eylemleri içeren politikalardır. Küreselleşme ve yerelleşme olguları, zamanla sosyal devlet anlayışı içerisinde yerel yönetimleri ön plana çıkarmıştır. Sosyal belediyecilik ise en kısa anlamda belediyelere altyapı, imar, ulaşım gibi hizmetlerin yanında sosyal alanlarda da planlama ve düzenleme işlevi yükleyen bir anlayıştır. Bu yaklaşımda, beldede yaşayanların seçimiyle göreve gelen ve yerel nitelikli ortak ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan belediyeler, halka en yakın birim olmasının da doğal sonucu olarak, sosyal dayanışma, sosyal güvenlik ve adalet ilkeleri ekseninde, küreselleşmenin ve neoliberal politikaların olumsuz etkilerinin en çok hissedildiği kent toplumundaki sosyal sorunların üstesinden sosyo-ekonomik, kültürel, kurumsal ve yapısal çeşitli düzenlemelerle gelmeye çalışmaktadır.

Sosyal belediyeciliği zorunlu hale getiren temel etkenlerden ilki kentsel yoksulluktur. Bunu işsizlik ve diğer dezavantajlı konumlar izlemektedir. Sosyal belediyecilik geniş manada aslında sadece kentteki dezavantajlı sosyal gruplara (yoksullar, engelliler, yaşlılar, çocuklar, kadınlar, evsizler vd.) yönelik sosyo-ekonomik destek sağlanmasının çok ötesinde, kentte yaşayan her kesimden insanın sosyo-ekonomik ve kültürel durumlarının iyileştirilmesi, yaşam standartlarının geliştirilmesi ve böylelikle belediye sınırları içindeki tüm bireylerin sağlıklı ve huzurlu yaşamlarına devamının sağlanmasıdır. Sosyal belediyecilik alanında uygulama araçlarına bakıldığında ise karşımıza maddi yardımlar, istihdam, sosyallik kazandırma, sosyal kontrol ve rehabilitasyon, danışmanlık gibi fonksiyonlar çıkmaktadır.

Osmanlı Devleti döneminde ağırlıklı olarak vakıflar eliyle yürütülen sosyal hizmet politikalarının Tanzimat sonrasında merkezi idarenin tekelinde devam ettiği anlaşılmaktadır. II. Dünya Savaşı'na kadarki süreçte kaynak yetersizliği sebebiyle belediyelerin, sosyal hizmetler fonksiyonu görmekten uzak, temel beledi hizmetleri veren bir görüntü çizdiği görülmektedir. 50'li ve 60'lı yıllarda da Türkiye'de belediyelerin kaynak yetersizliği ve merkezi idarenin ağırlığı sebebiyle etkin yerel sosyal politikaların oluşması mümkün olmamıştır. 90'ların başına gelindiğinde, kentlerin aşırı büyümeye devam etmesi hem de buna paralel olarak yerel sosyal hizmet taleplerinin artması karşısında özellikle büyükşehir belediyelerinin sosyal hizmet ve yardım sunumlarında artışın yaşandığı bir gerçektir. 2000'li yılların başında özellikle kamu yönetimi reformlarının etkisiyle hem belediyelerin gelirlerinde iyileştirmelerin, hem de sosyal belediyecilik alanında kurumsallaşma ve hizmetlerde nitelik ve nicelik artışının görüldüğü söylenebilir. Günümüzde İstanbul, Ankara, İzmir başta olmak üzere büyükşehir belediyelerinin bütçe ve teşkilat yapılarının geçmiş dönemlere göre çok daha iyi düzeyde olduğu, yasal açıdan da yetki ve görevlerinin genişletildiği düşünüldüğünde daha etkin, verimli ve rasyonel sosyal belediyecilik politika örnekleri geliştirmeleri ve uygulamaları beklenmektedir.

[1] Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Kent ve Çevre Bilimleri Doktora Programı, hasanege.ankara@gmail.com

[2] Araştırma Görevlisi, Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi, ipeksurmeli@kmu.edu.tr

Çalışmanın amacı, Türkiye'de özellikle büyükşehir belediyelerinde sosyal hizmet politikalarında yaşanan değişim ve dönüşümün neden ve sonuçlarından hareketle, Eskişehir Büyükşehir Belediyesinin sosyal belediyecilik politikalarının niteliğini, etkinliğini ve verimliliğini fırsatlar ve sorun alanlarını da ortaya koyarak, stratejik plan ve faaliyet raporları üzerinden ve ayrıca konuyla ilgili yetkili kişilerle yapılan görüşmelerden elde edilecek bilgilerle değerlendirmeye yöneliktir.

Anahtar Kelimeler: Sosyal Hizmetler, Yerel Yönetimler, Sosyal Belediyecilik, Eskişehir Büyükşehir Belediyesi

SOCIAL SERVICES POLICY AND SOCIAL MUNICIPALITY OF LOCAL GOVERNMENTS IN TURKEY: AN EVALUATION ON ESKISEHIR METROPOLITAN MUNICIPALITY

ABSTRACT

Social services are policies which involve plans and actions aimed at improving the standards of life by enhancing and are removed the material-moral, physical and social negations based on the social and economic conditions in which people live as a requirement of the perception of social state. The phenomena of globalization and localization have given local administrations to prominence local governments in the understanding of social state over time. On the other hand, social municipality is a perception that carries out planning and editing functions in social areas as well as services such as infrastructure, reconstruction and transportation to municipalities in the shortest meaning. In this approach, municipalities taking up a position with the choice of living in the town and established to meet the common needs of local qualified, as natural result of being the closest unit to the people, has been tried to overcome the social problems in the urban society where the negative effects of globalization and neoliberal policies are felt the most, on the axis of social socialization, social security and principles of justice with various socio-economic, cultural, institutional and structural regulations.

The first of main factors making necessary social municipality is urban poverty. It is followed by unemployment and other disadvantaged locations. Social municipality can broadly be considered to improve living standards, the socio-economic and cultural conditions of all people living in the city and thus to maintain the health and peaceful life of all the individuals within the municipal boundaries beyond the socio-economic support for the disadvantaged social groups in the city (the poor, the disabled, the elderly, the children, the women, the homeless, etc.). When we look at the application tools in the field of social municipality, functions like anticipatory financial assistance, employment, socialization, social control and rehabilitation, consultancy are emerging.

During the Ottoman Empire, it is understood that the social service policies carried out mainly by foundations continue in the monopoly of the central government after the Tanzimat. It is seen that the municipalities draw an image that provides basic municipal services, instead of social services function due to inadequacy of resources until World War II.

In the 50s and 60s, it has also not been possible to become effective local social policies due to the resource inadequacy of municipalities and the weight of the central government in Turkey. It is a fact that there had an increase in the social service and aid offerings of especially the metropolitan municipalities both the towns continue to extreme growth and also local social service demands increase at the beginning of 90's. At the beginning of 2000's, it can be said that both improve the incomes of the municipalities and increase the quality and quantity in the services and

institutionalization in the field of social municipal area especially with the influence of public administration reforms. It is expected that more effective, efficient and rational social municipal policy examples should be developed and implemented when the budgets and structure of organizations of the metropolitan municipalities, mainly Istanbul, Ankara and İzmir, are much better level than the previous periods and the authorities and duties are considered to be expanded legally today.

The aim of the study, with the causes and consequences of change and transformation particularly in metropolitan municipalities and social services politics in Turkey, Eskisehir Metropolitan Municipality offers the quality, efficiency and efficiency of the social municipal policies and it also reveal problems areas on strategic plan and activity reports and is based on an evaluation to the information to be obtained from having been discussed with the authorities.

Key Words: *Social Services, Local Governments, Social Municipality, Eskisehir Metropolitan Municipality.*

GİRİŞ

Sosyal politika, 19. yüzyılda sanayileşme ile başlayan, ardından İkinci Dünya Savaşı'nın ertesinde etkisini fazlasıyla gösteren gelir seviyesi, yaşam koşulları, sağlık, eğitim başta olmak üzere birçok alanda ortaya çıkan toplumsal problemlere çözümler üretme iddiasında olan yasal ve yönetsel uygulamalar, hizmetler ve yardımlar bütünüdür. Refah devleti anlayışının ön planda olduğu süreçte, yerel/kentsel yönetimlerin de bu uygulamaları hayata geçirmek suretiyle, yerel düzeyde insan ve toplum temelli, özellikle de dezavantajlı toplumsal kesimlerin ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik sosyal yardım ve hizmetlere yöneldiği bilinmektedir. Refah devleti sürecinde ulus devletin ağırlığı ve etkisi altında hizmet veren yerel yönetimler, küreselleşme, yerelleşme eğilimlerinin artmaya başlaması, devamında yeni kamu yönetimi, yönetişim, özelleştirme gibi devletin sosyal politika alanındaki ilk ve tek aktör konumunu değiştiren olguların ortaya çıkışıyla birlikte, özellikle sosyal politikalar alanında daha fazla söz sahibi ve belirleyici olmaya başlamıştır.

Yerel yönetimlerin varlığı, demokratik yaşamın devamı açısından önemli olduğu kadar, yerel/kentsel hizmetlerde etkinlik ve verimlilik sağlanması bakımından da önem arz etmektedir. Mahalli sınırlar içinde yaşayan halkın müşterek faydalanacağı yerel/kentsel nitelikteki hizmetleri yerine getirmekle görevli olan yerel yönetimler, sosyal yardım ve hizmetleri halka sunan en yakın kamu yönetim birimleridir. Büyükşehir belediyeleri, maddi ve beşeri imkânları diğer belediyelere göre daha fazla olan, sorumluluğundaki kente yönelik çeşitli kentsel hizmetleri gören, kentin kamusal alanlarını şekillendiren ve kent hayatının sosyo-ekonomik her yönünü düzenleme hak ve ödevine sahip kurumlardır.

Çalışmada, nüfusu bir milyona yaklaşan, Anadolu kenti olmasına karşın hem sanayi hem eğitim ve kültürel bir başkent görüntüsü çizen Eskişehir Büyükşehir Belediyesinin sosyal belediyecilik anlayışı örgütsel yapı, bütçe ve faaliyetler yönünden değerlendirilmeye çalışılmıştır. Bu doğrultuda çalışmanın ilk bölümünde sosyal politika, sosyal hizmetler ve sosyal belediyecilik gibi çalışmanın temelini teşkil eden kavramlar ve aralarındaki ilişkiler açıklanmıştır. İkinci bölümde Türkiye'de sosyal belediyeciliğin gelişim sürecinden ve sosyal belediyecilikle ilgili güncel tartışmalardan bahsedilmiştir. Üçüncü bölümde Türkiye'de belediyelerin ve büyükşehir belediyelerinin sosyal belediyecilikle ilgili görevlerinin ve sorumluluklarının yerel yönetim yasalarındaki konumu ele alınmıştır. Dördüncü bölümde ise Eskişehir Büyükşehir Belediyesinin sosyal hizmetler politikası ve uygulamaları, örgütsel yapısı, bütçesi ve faaliyetleri olmak üzere üç yönden incelenmiş ve elde edilen çıkarımlar-bulgular sunulmuştur. Çalışmanın amacına uygun olarak, Eskişehir Büyükşehir Belediyesi Sosyal Hizmetler Dairesi Şube Müdürü Fatma Yüksel ile derinlemesine mülakat yapılmış ve sosyal hizmetlerle

faaliyetlerine ilişkin açık uçlu sorular sorulmuş ve ayrıca stratejik plan ve faaliyet raporlarından yararlanılmıştır.

1.KAVRAMSAL ÇERÇEVE: SOSYAL DEVLET, SOSYAL HİZMET VE SOSYAL BELEDİYECİLİK

Türkçe sözlükte "sosyal" kelimesi toplumla ilgili, toplumsal, içtimai şeklinde tanımlanmaktadır (tdk.gov.tr, 2017). Sosyal kavramı, 19. yüzyılda siyasal eşitlikle iktisadi eşitsizlik arasındaki çelişkinin çözüldüğü alanı belirtmek amacıyla da kullanılmıştır (İnsel, 2003: 36). Sosyal kelimesi günümüzde sosyoloji başta olmak üzere hukuk, siyaset, ekonomi, psikoloji ve diğer birçok bilim dalında sıkça kullanılmaktadır. Bu noktada, çalışmanın konusuyla yakından ilgili olan sosyal devlet, sosyal politika, sosyal hizmet, sosyal yardım, sosyal bütçe ve sosyal belediyecilik kavramlarını tanımlamak faydalı olacaktır.

Sosyal devlet, piyasa mekanizmaları ve özel mülkiyet temeline kurulmuş ve toplumsal ihtiyaçların karşılanmasında kamu kaynaklarının etkin bir şekilde kullanıldığı devlet sistemidir (Seyidoğlu, 2002: 497). Briggs'e göre, refah devleti, üç alanda faal durumdadır: Birincisi, bireylere ve ailelere, minimum bir düzeyde gelir garantisi sağlamaktadır. İkincisi, kişilerin, belirli sosyal risklerin (hastalık, yaşlılık, işsizlik vb.) üstesinden gelmelerinde onlara yardımcı olmaktadır. Üçüncüsü ise, sosyal refah hizmetleri aracılığıyla, tüm vatandaşlara en iyi yaşam standartlarını sunmaktadır (Gough, 2003: 895). Sanayi devrimiyle birlikte insanlar, köyden kente göç etmiş, kentte ucuz işgücü meydana gelmiş ve kentlerde kötü koşullara sahip evlerde ve barakalarda yaşamlarını sürdürmüşler. Bu şartlar, devleti sosyal politikayı uygulamaya mecbur bırakmış, böylece sosyal veya refah devletine geçiş sağlanmıştır (Çelik, 2014: 4).

Sosyal politika, devlet, pazar ve aile refah üçlüsü çerçevesi içinde, toplumsal risklerin kamusal yönetimi (Esping-Andersen, 1999: 36) olarak tanımlanmaktadır. Diğer bir tanımıyla sosyal politika, toplumda var olan sınıfsal ilişkiler, devinimler, savaşımlar ve çelişkiler karşısında devleti ve hukuksal düzeni ayakta tutmaya ve korumaya dönük çalışmaları içeren bir uğraş dalıdır (Talas, 1992: 15). 21. yüzyılda ulusal devletlerin haricinde, uluslararası kuruluşlar, bölgesel ve yerel yönetimler, özel sektör ve sivil toplum kuruluşları da sosyal politikaların belirlenmesinde etkin rol almaktadır.

Sosyal hizmet kavramı, 1983 tarihli 2828 sayılı Sosyal Hizmetler Kanunu'nda "Kişi ve ailelerin kendi bünye ve çevre şartlarından doğan veya kontrolleri dışında oluşan maddi, manevi ve sosyal yoksunluklarının giderilmesine ve ihtiyaçlarının karşılanmasına, sosyal sorunlarının önlenmesi ve çözümlenmesine yardımcı olunmasını ve hayat standartlarının iyileştirilmesi ve yükseltilmesini amaçlayan sistemli ve programlı hizmetler bütünüdür" şeklinde tanımlanmıştır. Uluslararası Sosyal Hizmet Uzmanları Birliği'ne (IFSW) göre ise, sosyal değişimi ve gelişimi, sosyal bütünleşmeyi, insanların özgürleşmesini ve güçlendirilmesini destekleyen akademik ve uygulamalı bir disiplindir. Sosyal adalet, insan hakları, kolektif sorumluluk ve farklılıklara saygı ilkeleri de sosyal hizmet uzmanlığının merkezinde yer almaktadır (ifsw.org, 2017).

Sosyal yardım, toplumdaki yoksunlaşma olgusunun önlenmesi, giderilmesine ya da geciktirilmesine yönelik bir hizmet alanı olup; en geniş kapsamıyla, toplumdaki yerel standartlar göz önünde bulundurulduğunda asgari düzeyde, kendisinin ve bakmakla yükümlü olduğu kişilerin elinde olmayan nedenlerden dolayı geçimini sağlayamayan kişilere, resmi ya da gönüllü kurum ve kuruluşlar tarafından kanuni yetkiye dayanarak geçimini idame ettirmeleri için ayni ya da nakdi sosyal gelir sağlanan bir sosyal koruma alanı olarak tanımlanabilir. (Çengelci,1993) Ayni yardımlar gıda, giyecek, ev eşyası, yakacak, kırtasiye ve tıbbi mal ve malzemelerden oluşurken, nakdi yardımlar ihtiyaç sahibine belirli dönemsellik içinde ya da tek seferlik yapılan parasal yardımlardır. Öte yandan, sosyal yardımların, sosyal güvenlik sistemindeki boşlukları gidermesi, tasarruf yapma imkânı sağlaması ve psiko-sosyal faydaları bakımından, yapılmasının hem ekonomik hem de sosyo-psikolojik nedenlerle doğru ve gerekli olduğunu savunan görüşler olduğu gibi, yardım alanlar üzerinde damgalanma ve

küçük düşürülme gibi psiko-sosyal olumsuz etkileri olabileceği ayrıca kişiyi tembelliğe ve bağımlılığa alıştırabileceği gibi sebeplerle karşı çıkan görüşler de bulunmaktadır (Taşcı, 2008: 117).

Sosyal bütçe; bütçedeki eğitim, sağlık, sosyal güvenlik ve sosyal yardım harcamalarının; eşitlik, gelir dağılımı, yoksulluk, istihdam ve sosyal içerme gibi koşulların dikkate alınarak düzenlenmesini ve bu düzenlemeyle toplumdaki dezavantajlı kesimlerin (kadınlar, çocuklar, gençler, işsizler, yaşlılar ve engelliler gibi) olumlu yönde etkilenmesini amaçlamaktadır (Şeker, 2011: 22).

Sosyal belediyecilik yaklaşımının temelleri, 19. yüzyılın sonlarında gelişen "sosyal devlet" anlayışına dayanmaktadır (Ersöz, 2006: 768). Sosyal belediyecilik, sosyal devlet anlayışının yerele yansımış biçimi olup, sosyal devletin, halka sunmakla görevli olduğu sosyal politikaya belediyelerin müdahil olmasıdır (Çelik, 2014: 1). En kapsamlı tanımla, yerel yönetime sosyal alanlarda planlama ve düzenleme işlevi yükleyen, bu çerçevede kamu harcamalarını konut, sağlık, eğitim, yoksulluğun giderilmesi ve çevrenin korunması alanlarını kapsayacak şekilde sosyal amaca kanalize eden; muhtaçlara yardım yapılması ve sosyal dayanışmanın tesis edilmesi ile sosyo- kültürel faaliyetlerin gerçekleştirilebilmesi için gerekli olan alt yapı yatırımlarını üstlenen; bireyler ve toplumsal kesimler arasında zayıflayan sosyal güvenlik ve adalet mefhumunu güçlendirmeye yönelik olarak yerel yönetimlere sosyal kontrol işlevleri yükleyen bir modeldir (Akdoğan, 2002: 35).

Kentleşmenin hızlanması ve kentlerde yaşayan nüfusun artması, özellikle büyük kentlerde belediyeler tarafından sunulan hizmetlerin talep ve arzında niceliksel ve niteliksel artışı doğurmuştur. Bunun sonucunda, büyük kent belediyeleri, klasik belediyecilik görevlerindeki artışa paralel olarak, bir takım sosyal içerikli görevler ve sorumluluklar da almaya başlamıştır. Ağırlıklı olarak toplumdaki dezavantajlı kesimlere (yoksullar, engelliler, çocuklar, gençler, yaşlılar, işsizler, evsizler vd.) yönelik yapılan yardım ve hizmetleri içeren sosyal belediyecilik uygulamalarının etkinliği, belediyelerin mali teknik, fiziki ve beşeri kaynaklara sahip olma seviyesiyle de yakından ilgilidir.

2. TÜRKİYE'DE SOSYAL BELEDİYECİLİĞİN GELİŞİMİ

Sosyal belediyecilik konusunda yerel yönetimlerin niteliği ve etkinlik seviyesi, ülkelerin tarihsel gelişimleri, devlet biçimleri, sosyo-ekonomik, kültürel ve toplumsal yapılarıyla yakından ilgili olmakla birlikte ülkeden ülkeye farklılık gösterdiği gibi; ülkeler içindeki yerel/bölgesel yönetimlerin özgül özellikleriyle de ilişkilidir. Yerel yönetimlerin anayasal ve diğer yasal konumları, idari ve mali özerklik dereceleri, yoksulluk ve eşitsizlik gibi temel sosyal problemlere karşı yetki ve görevleri gibi özellikler bu özgüllüğün öne çıkan unsurlarıdır.

Toplumsal ihtiyaçların karşılanmaması, toplumsal sorunları doğuran temel nedendir. Enformel ilişkiler düzeyinde çözümlenemeyen sosyal problemler, uzmanlaşmanın, kurumsallaşmanın, standartlar belirleme ve sistematik uygulamaların doğuşuna kaynaklık etmiştir. Öte yandan, günümüzde gelişmiş ülkelerde sosyal yardım ve hizmetler, bireylerin sadece maddi yoksulluk ve yoksunluklarını azaltmaya, ortadan kaldırmaya yönelik olmanın yanında, insani şartlar altında özgürce yaşamlarını sürdürmelerine yönelik her türlü manevi destekleri de içerecek halde gelişmiş ve genişlemiştir. Belediyeler tarafından sunulan sosyal yardım ve hizmetler, kentte yaşayan insanların kentlilik bilincine, kente ait oldukları hissine sahip olmalarına imkân vererek, dışlanma ve ötekileştirilme yerine yaşadığı toplumla daha sağlıklı iletişim ve ilişki kurmasını da sağlar.

Cumhuriyet öncesi, Osmanlı Devleti'nin son dönemlerine kadar sosyal yardım ve hizmet politikalarında etkin olan kurumsal yapıların başında vakıflar, loncalar ve ahilik teşkilatı gelmektedir. Sosyal yardım ve bazı kamu hizmetleri işlevi gören vakıf ve loncaların yereldeki ihtiyaç sahibi kişi ve ailelere sosyal yardım ve sosyal hizmet faaliyetlerinde bulunduğu bilinmektedir. Ağırlıklı olarak gönüllülük, hayırseverlik, dayanışma ve sadaka kültürü içinde görülen işlerin Tanzimat sonrasında kurumsal ve yasal kimlik kazandığı anlaşılmaktadır.

Vakıfların gelirlerinin Evkaf Nezareti'ne devri, vakıf çalışanlarına devlet memuriyeti statüsü verilmesi, 1868 tarihli Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi ile beldede yaşayan yoksulların korunması görevinin Şehremanetine verilmesi, Darülaceze kurulması gibi gelişmeler sosyal yardım ve hizmetlerin kurumsallaşmaya başladığının göstergeleridir (Özbek, 2011: 53-60). Osmanlı'da ilk belediye teşkilatı 1854'te İstanbul'da kurulmuş olmasına rağmen, belediyelerin halkın sosyal nitelikli ihtiyaçlarını karşılar hale gelmesi Cumhuriyet Dönemi'nden sonra gerçekleşmiştir. 1930'da çıkarılan ve 2005'e kadar yürürlükte kalan 1580 sayılı Belediye Kanunu belediyelere kentsel hizmetler alanında geniş yetki ve görevler vermiştir.

1580 sayılı Belediye Kanunu'nda sosyal belediyecilikle ilgili birçok görev bulunmaktadır. Kanunun 15. maddesinin çeşitli fıkralarında yetim evleri, ihtiyar yurtları, yoksullar için yatı evi, muhtaçlar için yardım sandıkları kurmak, çocukları korumak ve gözetmek, fakir hastaları ve kazaya uğrayanları korumak, sakat olup kimsesi olmayanlara yardım etmek, işsizlere iş bulmak, memleketlerine göndermek, kimsesiz kadınları korumak, dilenciliği önleyecek tedbirler almak, kuduz hayvanlar tarafından ısırılan fakir kimselerin tedavi kurumlarına götürülmeleri ve giderlerini karşılamak gibi görevler belediyelere verilmiştir. Öte yandan, görevleriyle orantılı gelir kaynaklarının bulunmaması nedeniyle bu görevler belediyelerce sınırlı bir şekilde yerine getirilebilmiştir.

Türkiye'de 1950'li yıllarda hızlanan kentleşme süreci ile birlikte kentler nüfusça kalabalıklaşmış, belediyelerin öncelikleri sosyal politikalardan daha çok, temel kentsel altyapı hizmetlerinin karşılanmasına yönelmiştir. O yıllardan itibaren, başta 1930 tarihli Belediye Kanunu olmak üzere çeşitli yasalarla belediyelere verilmiş olan birçok sosyal içerikli görev, kaynak yetersizliği ve ilgisizlik gibi sebeplerle merkezi yönetimler tarafından yerine getirilmiştir (Pektaş, 2010: 13). 1950'li yıllarda başlayan bu süreç içinde belediyelerin temel kentsel hizmetler alanındaki görevleri merkezileştirilmekle birlikte, asıl azalma eğitim, sağlık, sosyal yardım ve sosyal hizmetler gibi sosyo-kültürel nitelikli işlevlerinde meydana gelmiştir (Tekeli, 1983: 15).

1960'lı yılların ikinci yarısından sonra Türkiye'de sosyalist siyasal hareketlerin gelişmeye başlamasıyla 'belediyecilik söylemi' de değişmeye başlamıştır. Belediyeler, yeterli kaynaklara sahip, merkezi yönetimin keyfi müdahalelerine olanak vermeyen bir belediye anlayışını savunmaya başlamışlardır (Tekeli, 1990: 48).

1973 seçimleri sonrası ise CHP'li belediyelerin "toplumcu belediyecilik" olarak adlandırılan bir anlayış çerçevesinde verdikleri hizmetler içinde vatandaşların sosyal ihtiyaçları da önemli bir yer tutmuştur. Çünkü bu anlayışın temelinde belediyelerin mali ve siyasi olarak güçlendirilmesi ile hizmet yelpazelerinin genişletilmesi ve katılımcı bir yönetim oluşturmaktan söz edilmektedir. Sosyal açıdan hizmetler çoğunlukla tüketim üzerinden tanımlanmakta, halkın ihtiyaçlarını rantlardan arındırılmış, ucuz ve kaliteli bir şekilde giderebilmesi için belediyelerin üretim yapması gerekliliğine değinilmektedir. Bu anlayışın temel ilkeleri içerisinde sosyal adalete de yer verilerek kentteki eşitsizlikleri giderici bir yönetim benimsenmesi amaçlanmıştır (Keleş, 2009: 497). Demokratik, merkezin sıkı vesayetinde olmayan, üretici, tüketimi düzenleyici, birlikçi-bütünlükçü, kaynak yaratıcı gibi ilkelere (Tekeli, 1977: 33) sahip olan 1973-1977 arası bu yeni belediyecilik anlayışı, 24 Ocak 1980 Kararları, ardından yaşanan 12 Eylül İhtilali ve sonrasında 1982 Anayasasının merkeziyetçi ve katı yerel yönetim felsefesiyle sona ermiştir. Toplu taşım, toplu konut girişimleri, ekmek üretimi, tanzim satış mağazaları, asfalt tesisleri, üst ölçekli belediye birliklerinin kurulması, belediye kooperatifleri gibi sosyal belediyecilik uygulamaları bu kısa dönemde Türk belediyeciliğine kazandırılmıştır.

1980'lere kadar yerel yönetimler eğitim, sağlık, sosyal hizmetler gibi refah hizmetlerini doğrudan üreten kurumlar iken, 1980'lerle birlikte refah hizmetlerini piyasadan satın alan veya bu hizmetlerin sağlanmasında garantör olan, güvence veren kurumlar haline gelmeleri dikkat çekicidir. Gerçekten de bu süreçte yerel yönetimler, kolektif hizmetlerin üretiminden çekilmeye, rekabete

açılmaya ya da hizmetleri piyasa mekanizmalarından satın almaya başlamışlardır (Ersöz, 2006: 772). Eryılmaz'a göre de (2013) Batı'da 1980'e kadar hâkim uygulamalardan biri olan refah devleti ya da sosyal devlet ve bunun yerel düzeydeki yansıması olan refah belediyeciliği veya sosyal belediyecilik anlayışında yeniden paylaşım önemli yer tutmaktayken, 80'den sonra bunun yerini girişimci ve işletmeci belediyecilik almaya başlamıştır (Eryılmaz, 2013: 174-175). Bu dönemin bir diğer önemli gelişmesi de 1984'te yürürlüğe giren 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun'dur. İlk olarak İstanbul, İzmir ve Ankara'da ve sonrasında diğer büyükşehir yapılan illerde, özel yönetim birimi kabul edilen büyükşehir belediyelerinin hizmet alanlarının, örgütsel yapılarının, görevlerinin ve kaynaklarının genişletilmesi, sosyal belediyecilik hizmetlerinin sunumuna da olumlu etki yapmıştır.

1990'lı yıllarda ise özellikle büyükşehir belediyelerinin, sosyal politika alanındaki hizmetlerinin tür ve kapsamının genişlediği görülmektedir (Güler, 1994). Özellikle 1990'lı yılların ortasında yerel sosyal yardımlar, daha bilinçli bir şekilde belediyelerce önem verilen bir konu olmaya başlamıştır. Bu bilinç, tek yönlü bir bilinç olarak kalmamış; potansiyel sosyal yardım alıcısı konumundaki halkın da, belediyelere sosyal yardım alanındaki sorumluluklarını hatırlatıcı bir bilince sahip olması ile "çift yönlü" bir bilinç olarak ortaya çıkmıştır. Bu bilinçlenme düzeyinin bir neticesi olarak da belediyeler, zamanla bünyelerinde müstakil olarak "sosyal yardım müdürlüğü" gibi birimler kurma hamleleri ile bu alanda uzmanlaşmaya doğru adım atmaya başlamışlardır (Taşcı, 2007: 145-146). Bu adımların atılmasını zorunlu kılan en önemli iki neden, kentlere olan göçün devamında 1970'lerin başında %30'a yakın olan kentli nüfusun 1990'da %50'yi çoktan geçmiş olması ve buna paralel olarak özellikle büyük kentlerde işsizliğin ve yoksulluğun baş göstermesidir.

27 Mart 1994 seçimlerinde 6 büyükşehir, 22 il, 98 ilçe ve 202 belde belediye başkanlığı kazanan Refah Partisi'nin parti programları ve seçim bildirgelerinde de yer alan yerinden yönetimci anlayış, özellikle 1994-1996 yılları arası sosyal belediyecilik uygulamaları ile kendini göstermiştir. İstanbul ve Ankara başta olmak üzere büyükşehirlerde başlatılan sosyal ve kültürel nitelikli hizmetler zamanla diğer belediyelerin ilgi alanına girerek uygulamaya geçirilmiştir. Ramazan çadırları, sünnet şölenleri, toplu nikâh törenleri, meslek edindirme kursları, aşevleri, öğrenci bursu, gıda, giyecek ve yakacak yardımları vs. bu dönemde başlayan sosyal belediyecilik uygulamalarına örnek verilebilir (Ersöz, 2011: 85).

2000'lerde kamu yönetiminde yeniden yapılanma çerçevesinde başta yerel yönetimler ile ilgili olmak üzere birçok alanda yasal düzenlemeler yapılmıştır. Bu kapsamda 2004 ve 2005 yıllarında kabul edilen 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ve 5393 sayılı Belediye Kanunu ile yerellik ilkesi benimsenerek sosyal belediyecilik anlayışı ön plana çıkarılmak istenmiştir. Bu dönemde özellikle büyükşehirlerde hedef kitlesi genişlemiş, daha organize ve uzmanlaşmış, yüksek bütçeli sosyal belediyecilik uygulamalarının arttığı görülmektedir.

Son dönemde sosyal hizmetlerin ve sosyal yardımların yerelleşmesiyle ilgili olarak 2011 yılında 633 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile SHÇEK'nin taşra teşkilatının yerel yönetimlere devri söz konusu olmuştur. Fakat Anayasa Mahkemesi'nin devir işlemini iptal etmesinden sonra 2014 yılında çıkarılan 6518 sayılı Kanunla devir işlemi tekrar gündeme gelmiştir. 6518 sayılı Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 20. maddesi ile 633 sayılı KHK'ye ek madde eklenmiştir. Ek madde 1 (1) "Bakanlığın taşra teşkilatında yer alan sosyal hizmet kuruluşları Bakanlar Kurulu kararıyla belirlenecek esaslar çerçevesinde il özel idareleri, belediyeler ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarına devredilebilir, Bakanlık, hizmet alanları ile ilgili olarak il özel idareleri, belediyeler, üniversiteler, sivil toplum kuruluşları ve diğer kamu kurum ve kuruluşları ile ortak projeler yürütebilir" hükmü gereğince Bakanlar Kurulunun belirleyeceği esaslar çerçevesinde sosyal hizmet kurumlarının il özel idarelerine ve belediyelere devredilebileceği ifadesine yer verilmiştir. Bu devrin nasıl gerçekleşeceği, ne kadarı ile gerçekleşeceği, temel olarak hangi kurumlara hangi hizmet kalemlerinin gördürüleceği açık değildir. Öte yandan, merkezi yönetimin taşra

birimine verilen yetki devri hizmetlerde kısmi olarak yerelleşme olarak görülse dahi bu durum yerel yönetimleri güçlendirmemektedir (Kesgin, 2016: 322-323).

Türkiye'de sosyal belediyecilik, kapitalizme karşı bir alternatif olmak yerine, bu sistemin ortaya çıkardığı aksamaları ve tahribatı bir dereceye kadar onarmayı ve sistemi sürdürülebilir kılmayı amaçlamaktadır. Toplumun talep eksenli sosyal ihtiyacını kısmen karşılayan sosyal belediyecilik, kentte gerek merkezi gerekse yerel aktörlerin faaliyetleri sonucunda oluşan rantın bir kısmını yerel halka dağıtarak, sosyal adaletçi anlayışa az da olsa katkı sağlamaktadır (Kesgin, 2012:176). Türkiye'de yerel yönetimlerin oluşturulma amacına bakıldığında, yerel yönetimlerin sosyal refah düzeyini artırmak için değil, daha çok ortak toplumsal yaşamı asgari koşullarda sürdürülebilir kılmak ile görevlendirildikleri ve sundukları hizmetlerin genel, toplumsal, sağlık ve günlük yaşamın asgari şartlarını karşılayan hizmetlerden oluştuğu (DPT, 2005: 12) söylenebilir. Günümüzde Türkiye'de yerel yönetimlerin sosyal belediyecilik hizmetlerinden faydalanan kesimleri ağırlıklı olarak yoksullar, engelliler, çocuklar, yaşlılar, kadınlar ve gençlerden oluşmaktadır.

Türkiye'de sosyal belediyecilikle ilgili vesayet denetiminin yoğunluğu, belediyelerin gelir kaynaklarının yetersizliği, borçlanma ve mali disiplin sorunu, sosyal yardım ve hizmet tutarlarının yetersizliği, sosyal politikaların amacı dışında gereksiz kullanımı, sosyal belediyecilik konusunda kavram kargaşasının olması, merkezle yerel otorite arasında sosyal politikaların eşgüdümü bulunmaması, belediyelerin kentsel yoksulluk envanterinin olmaması, belediyelerin sosyal belediyecilik uygulamalarını kendi imkânlarıyla yapıyor olması gibi sorun alanları mevcuttur (Uğur ve Bostan, 2016: 51-55).

3. TÜRKİYE'DE BELEDİYELERİN SOSYAL BELEDİYECİLİK KONUSUNDA YASAL ÇİZGİLERİ

1982 Anayasası'nın 2. maddesinde Türkiye Cumhuriyeti'nin sosyal bir hukuk devleti olduğu belirtilmektedir. Anayasasının 5. maddesinde, devletin sosyal hukuk devleti olduğu, kişilerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunun sağlanması gerektiği ve bunları sınırlayan siyasal, ekonomik ve sosyal engellerin kaldırılarak kişinin maddi ve manevi varlığının geliştirilmesi için gerekli önlemlerin alınması ve koşulların hazırlanması devletin görevlerinden sayılmıştır. Ayrıca "Temel Haklar ve Ödevler" kısmının üçüncü bölümünü oluşturan "Sosyal ve Ekonomik Haklar ve Ödevler" bölümünde sosyal ve ekonomik haklar ve ödevler ailenin korunması, eğitim ve öğrenim hakkı ve ödevi, çalışma ve sözleşme hürriyeti, sağlık, çevre ve konut hakkı şeklinde somut biçimde sıralanmıştır (Pektaş, 2010: 9-10).

1580 sayılı Belediye Yasası'nda yerel yönetimlerin sosyal hizmet alanında görev ve sorumlulukları liste şeklinde ifade edilirken, 5216 sayılı Kanunda ve 5393 sayılı Kanunda belediyelerin sosyal hizmet konusunda "genel yetki" ilkesiyle her türlü hizmeti yapma yetkisi bulunduğu belirtilmiştir (Kesgin, 2016: 323-324). Dolayısıyla Türkiye'de belediyelerin görevlerinin temel dayanağını oluşturan 10.07.2004 tarih ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanun'unda ve 03.07.2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanun'unda sosyal belediyecilikle ilgili özellikle büyükşehir belediyelerini ve büyükşehir ilçe belediyelerini ilgilendiren açık birçok hüküm bulunmaktadır.

İlk olarak, 5393 sayılı Kanun'un 3. bölümünde yer alan belediyelerin görev, yetki ve sorumluluklarını ifade eden 14. maddenin (a) bendinde belediyenin zorunlu görevleri, (b) bendinde ise belediyenin zorunlu olmayan görevleri sayılmıştır. Buna göre belediyenin zorunlu görevleri arasında kültür ve sanat, sosyal hizmetler ve yardım, meslek ve beceri kazandırma vb. gibi hizmetleri yapacağı veya yaptırabileceği, Büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 100.000'in üzerindeki belediyelere, kadınlar ve çocuklar için konukevleri açmak zorunluluğu belirtilmiştir (m.14/a). Belediyeler okul öncesi eğitim kurumları açma, gıda bankacılığı yapabilme, devlete ait her derecedeki okul binalarının inşaatı ile bakım ve onarımını gerçekleştirme, her türlü araç, gereç ve malzeme ihtiyaçlarını karşılama, sağlıkla

ilgili her türlü tesisi açıp işletme, sporu teşvik etmek amacıyla gençlere spor malzemesi temini, amatör spor kulüplerine ayni ve nakdî yardım yapma görevleri verilmektedir (m. 14/b). Yine 14'üncü maddenin devamında, belediye hizmetlerinin vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulacağı, hizmet sunumunda engelli, yaşlı, düşkün ve dar gelirlilerin durumuna uygun yöntemlerin uygulanacağı açıkça belirtilmiştir.

Belediye yardımlarının insan onurunu zedelemeyecek şartlarda sunulması (m. 13), belde halkının huzur, esenlik, sağlık ve mutluluğu için gereken önlemlerin alınması (m. 38/m), bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanma, özürlülere yönelik hizmetleri yürütme ve özürlüler merkezi oluşturma (m. 38/n), dar gelirli, yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile özürlülere yapılacak sosyal hizmet ve yardımların belediye giderleri arasında yer alması (m. 60/i), sosyal yardımlaşma ve dayanışma ilklerinin kent konseyleri ile hayata geçirilmesi (m. 76), sağlık, eğitim, sosyal hizmet ve yardım hizmetleriyle, yaşlılara, kadın ve çocuklara, özürlülere, yoksul ve düşkünlere yönelik hizmetlerin yapılmasında beldede dayanışma ve katılımı sağlamak, hizmetlerde etkinlik, tasarruf ve verimliliği artırmak amacıyla gönüllü kişilerin katılımına yönelik programlar uygulama (m. 77) maddeleri 5393 sayılı Kanunda sosyal belediyecilikle ilgili en önemli hükümlerdir.

5216 sayılı yasa ile Büyükşehir belediyeleri ve ilçe belediyelerine verilen sosyal politika sorumlukları kapsamında verilen görevler 7. maddenin (n) ve (v) fıkralarında ve diğer bazı maddelerde yer almaktadır. Buna göre, 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 (m. 7/n), 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, yüksekokullar, meslek liseleri, kamu kuruluşları ve sivil toplum örgütleri ile işbirliği yapmak (m. 7/v), Büyükşehir belediye başkanının görev ve yetkileri içinde bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmak, engelliler ilgili faaliyetlere destek olmak üzere engelli merkezleri oluşturmak (m. 18/m) sosyal belediyecilik açısından önemli hükümlerdir.

Ayrıca, 04.03.2005 tarih ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununda, 01.07.2005 tarih ve 5378 sayılı Engelliler ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunda, 26.05.1981 tarih ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununda, 11.08.1941 tarih ve 4109 sayılı Asker Ailelerinden Muhtaç Olanlara Yardım Hakkında Kanunda, 03.07.2005 tarih ve 5395 sayılı Çocuk Koruma Kanununda ve diğer başka kanun ve yönetmeliklerde belediye ve büyükşehir belediyelerinin sosyal hizmet ve yardım politikalarına dair çeşitli hükümler bulunmaktadır.

4. ESKİŞEHİR BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ ÖRNEĞİ

4.1. Kurumsal yapı

Türkiye'de büyükşehir belediyelerinin sosyal yardım ve hizmet sunumlarında "Sağlık ve Sosyal Hizmetler", "Sosyal Yardımlar", "Sosyal Hizmetler", "Sağlık İşleri", "Kültür ve Sosyal İşler" "Eğitim ve Kültür İşleri", "Destek İşleri" gibi değişik adlarla daire başkanlıkları biçiminde örgütlendikleri görülmektedir. Bu başkanlıklar genel sekretere ya da genel sekreter yardımlarından birine bağlı çalışmaktadır. Daire Başkanlıklarının kendi içerisinde de aile, çocuk, gençlik, engelli, yaşlı hizmetleri, eğitim, araştırma-izleme, meslek edindirme, rehabilitasyon, psikolojik danışmanlık, barınma, iş sağlığı, evde bakım gibi farklı müdürlük ve çalışma birimlerinin bulunduğu görülmektedir. Sosyal hizmetlerden sorumlu başkanlığın görev, sorumluluk ve yetki esasları yönetmelikle belirlenmektedir.

Eskişehir Büyükşehir Belediyesinin sosyal yardım ve hizmetlerle ilgili faaliyetleri Destek Hizmetleri Daire Başkanlığı, Gençlik ve Spor Hizmetleri Daire Başkanlığı, Kültür ve Sosyal İşler Daire Başkanlığı, Sağlık İşleri Daire Başkanlığı ve ağırlıklı olarak da Sosyal Hizmetler Daire

Başkanlığı tarafından yerine getirilmektedir. Başkanlıkların sosyal belediyecilik açısından görev tanımları şu şekildedir (eskisehir.bel.tr, 2016):

***Destek Hizmetleri Daire Başkanlığı*:** Başkanlığın sosyal belediyecilik alanındaki faaliyetleri kısaca şunlardır: Aşevi hizmetlerini yürütmek, yardıma muhtaç vatandaşların ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla her türlü yardım ve bağışı kabul etmek, Bilim Deney Merkezi ve Uzayevinde bilimi sevdirmeye yönelik faaliyetler, eğitsel ve sosyal faaliyetler icra etmek, atölye çalışmaları yapmak, gösterimler gerçekleştirmek, Masal Şatosunda eğitsel ve sosyal faaliyetler icra etmek.

Gençlik ve Spor Hizmetleri Daire Başkanlığı: Sporun geliştirilmesi ve spora teşvik etmek amacıyla spor organizasyonları düzenlemek ve desteklemek, okul çağındaki çocuklara ve gençlere sportif eğitim seminerlerini düzenlemek, sağlıklı yaşam için vatandaşları bilinçlendirerek bu konuda sportif aktivite kurslarını açmak, yaz-kış spor okullarıyla çeşitli dallarda spor hizmeti vermek.

Kültür ve Sosyal İşler Daire Başkanlığı: Toplumun her kesimine yönelik müzik, tiyatro, opera, bale gibi alanlarda eğitsel ve sanatsal etkinliklerde bulunmak, çeşitli kurum ya da kişilerin kültürel çalışmalarına olanaklar hazırlamak, sahip olunan bina ve sahneleri tahsis etmek.

Sağlık İşleri Daire Başkanlığı: Hasta muayene ve poliklinik hizmetlerinin sunulması, diş muayenesi ve tedavisi hizmetlerinin verilmesi.

Sosyal Hizmetler Daire Başkanlığı: Başkanlık kendi içerisinde üç müdürlüğe (Sosyal Yardım Hizmetleri, Meslek Edindirme ve Eğitim Merkezleri, Kadın, Çocuk ve Engelli Hizmetleri) ayrılmıştır.

Sosyal Yardım Hizmetleri Şube Müdürlüğü: Ekonomik ve sosyal yönden muhtaç olduğu tespit edilen şehir halkının; maddi ve manevi ihtiyaçlarının karşılanması için sosyal yardımlar yapmak, psiko-sosyal danışmanlık hizmetleri vermek, kadın dayanışma ve danışma merkezinde şiddet gören kadınlara hukuki ve psikolojik destek vermek, gerektiğinde sağlık hizmet kuruluşlarına yönlendirmek, kadın sığınma evine yerleştirilmesine yardımcı olmak, sosyal kimlik kazandırmak için çalışmalar yapmak, Şehirde yaşayan muhtaç ve dar gelirli vatandaşlara gıda, yakacak, giysi, ev eşyası vb. yardımları yapmak, fakir ve dar gelirli öğrencilere okul ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla; giyim, kırtasiye malzemesi gibi yardımlar yapmak, Sosyal (ayni ve nakdi) yardımlarda bulunmak isteyen vatandaşların ihtiyaç sahiplerine yardım ulaştırmasını sağlamada yardımcı ve aracı olmak, Kamu kurum ve kuruluşları, üniversiteler, yerel yönetimler, sivil toplum kuruluşları ve özel sektörle işbirliği yapmak, koordinasyonu sağlamak, gerektiğinde işbirliği protokolü hazırlamak.

Meslek Edindirme ve Eğitim Merkezleri Şube Müdürlüğü: Vatandaşların eksik eğitimlerini tamamlaması için süreli bedelsiz eğitim imkânları hazırlamak, Vatandaşlara toplu yaşama, dayanışma, yardımlaşma, birlikte çalışma alışkanlığı kazandırmak ve sosyalleşmelerine olanak sağlamak, İşsiz ya da farklı bir iş kolunda çalışmak isteyenlerin istihdamını sağlayıcı ve çalışanların hayat seviyelerini yükseltici beceriler kazanmalarına yardımcı olmak, sektörel iş gücünün yetiştirilmesine yardımcı olmak için meslekî ve teknik içerikli eğitim çalışmaları yapmak, el becerilerini geliştirmeye yönelik düzenlenen kursların yanı sıra geleneksel el sanatlarının yaşatılması ve öğretilmesine yönelik kurslar düzenlemek, Kırsal kesimden göç edenlerin kent kültürüne uyum sağlamalarına yönelik eğitim çalışmaları yapmak, Sağlık kuruluşları ve alan uzmanlarının iş birliğinde halk sağlığının korunması, aile planlaması, sağlıklı beslenme gibi konularda çalışma yapmak, Şehirde yaşayanlara serbest zamanlarını en iyi şekilde değerlendirme ve kullanma alışkanlıkları kazandırmak, yeteneklerini sergileme ve geliştirme imkânları sağlamak.

Kadın, Çocuk, Engelli Hizmetleri Şube Müdürlüğü: Engellilerin maddi ve manevi ihtiyaçlarının karşılanması için her türlü sosyal hizmeti yapmak, Engellilerin sosyal sorunlarının önlenmesi ve çözümlenmesi ayrıca yaşam standartlarının iyileştirilmesi ve yükseltilmesi için sosyal faaliyetler

düzenlemek, Engellilere ulaşımda kolaylık sağlamak için gerekli tedbirleri almak, engellilerin kullanımına uygun dizayn edilmiş toplu taşıma araçlarını hizmete sokmak ve toplu taşıma araçlarından ücretsiz veya indirimli yararlanmalarını sağlamak, Engelli vatandaşlara engel durumlarına göre (tekerlekli sandalye, işitme cihazı, koltuk değneği, protez vb.) araç, gereç yardımı yapmak, bağışları kabul etmek, bağışlanan araç, gereçleri belirlenen kıstaslara göre engellilere ulaştırmak.

4.2. Mali Analiz

Eskişehir Büyükşehir Belediyesi'nin sosyal belediyecilik politikasının mali boyutlarının incelenmesinde ilk olarak, Sosyal Hizmetler Daire Başkanlığı'nın son üç yıl içindeki giderleri incelenmiştir. İkinci olarak, bu üç yıllık dönemlerde Sosyal Hizmetler Daire Başkanlığının giderlerinin toplam belediye giderlerine oranları hesaplanmıştır. Son olarak, büyükşehir belediyesinin cari transfer giderler kaleminden hane halkına yapılan transfer (burs, harçlık, gıda, eşya, barınma, sağlık gibi ayni ve nakdi giderler) miktarları hesaplanmıştır. Bu üç mali ölçütün hesaplanması yönteminin, sosyal belediyeciliğin mali boyutu hakkında somut çıkarımlar yapmaya olanak sağlayacağı düşünülmektedir.

2016 yılı bütçe uygulamaları sonuçları, gider dağılımı bakımından Sosyal Hizmetler Daire Başkanlığının harcama miktarları Tablo 1'de gösterilmiştir. Buna göre başkanlığın son üç yılda harcama oranı artış yönünde seyir izlemiştir.

Tablo 1: Bütçe Uygulama Sonuçlarına Göre Son Üç Yılda Eskişehir Büyükşehir Belediyesi Sosyal Hizmetler Dairesi Başkanlığı'nın Gider Miktarları (TL)

Harcama Birimi	2014	2015	2016
Sosyal Hizmetler Daire Başkanlığı	8.239.561,47 TL	9.556.340,14 TL	12.127.482,42 TL

Kaynak: Eskişehir Büyükşehir Belediyesi 2014, 2015 ve 2016 Yılı Faaliyet Raporları (eskisehir.bel.tr)

Tablo 2: Eskişehir Büyükşehir Belediyesi Sosyal Hizmetler Daire Başkanlığı Giderlerinin Toplam Belediye Giderleri İçindeki Payı (%)

Yıl	2014	2015	2016
Oran	% 2, 25	% 2,31	% 2,91

Kaynak: Eskişehir Büyükşehir Belediyesi 2014, 2015 ve 2016 Yılı Faaliyet Raporları (eskisehir.bel.tr)

Tablo 3: Büyükşehir Belediyesinin Cari Transfer Giderler İçinde Hane Halkına Yapılan Transfer Miktarları (TL)

Yıl	2014	2015	2016
Miktar (TL)	596.035,87	1.444.370,54	975.738,71

Kaynak: Eskişehir Büyükşehir Belediyesi 2014, 2015 ve 2016 Yılı Faaliyet Raporları (eskisehir.bel.tr)

Tablo 2'ye göre Sosyal Hizmetler Daire Başkanlığı'nın giderlerinin, toplam belediye giderleri içindeki payı son üç yılda düşük de olsa artış göstermiştir. Tablo 3'e göre, hane halkına yapılan

transferler 2015 yılında 2014'e göre iki katından fazla artmış olmasına rağmen, 2016 yılında tekrar azalmıştır.

2015-2019 Eskişehir Büyükşehir Stratejik Planı ile 5 stratejik amaç ve bu stratejik amaçlar doğrultusunda 24 stratejik hedef belirlenmiştir. Hedeflerden birisi de sosyal belediyecilik anlayışının geliştirilerek sürdürüleceğidir. 2017 yılı içinde sosyal belediyecilik anlayışının geliştirilerek sürdürülmesi hedefi kapsamında toplam maliyetin ise 20.821.000.00 TL olacağı hesaplanmıştır. Performans hedefleri bazında ayrılacak kaynak miktarları incelendiğinde en fazla pay 14.065.000,00 TL ile sosyal hizmet ve yardım faaliyetlerine ayrılmıştır. Bilimi sevdirme faaliyetlerine 1.629.000,00 TL, hayal gücünü geliştirme faaliyetlerine 1.595.000,00 TL, aşevi hizmetlerine 1.531.000,00 TL, engellilere yönelik faaliyetlere 905.000,00 TL, kursiyer eğitimlerine 641.000,00 TL, kar amacı gütmeyen kuruluşlara destek için 250.000,00 TL, kadınlara yönelik faaliyetlere 138.000,00 TL, çocuklara yönelik faaliyetlere ise 67.000,00 TL maliyet hesaplanmıştır (eskisehir.bel.tr, 2017 Mali Yılı Performans Programı).

Mali uygulama sonuçlarına göre Eskişehir Büyükşehir Belediyesi'nin sosyal belediyecilik harcamaları değişik birimler tarafından yapılmakla beraber, yıllar itibariyle harcama düzeyleri göz önüne alındığında harcamaların artış eğilimi gösterdiği görülmektedir. Fakat sosyal harcamaların bütçe içerisindeki payının düşük olduğu sonucuna varılmıştır.

4.3. Faaliyetler ve Hizmetler

Bu bölümde, 2016 yılı içerisinde E.B.B. daire başkanlıklarınca yürütülen sosyal yardım ve sosyal hizmet niteliğindeki faaliyetler incelenmiştir.

Destek Hizmetleri Daire Başkanlığı:

Başkanlık bünyesinde 01.01.1995 yılında faaliyete geçen Eskişehir Büyükşehir Belediyesi Aşevi, 2016'da 101.241,60 TL karşılığı 188.508 adet ekmek ve günlük yemek dağıtımı yapmıştır. Günlük 861 aileye ve 2.406 kişiye yemek verilmektedir. Konukevi 16.09.2011 tarihinden itibaren meclis kararı ile Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığı bünyesinde faaliyetine başlamıştır. 16 adet tek kişilik, 7 adet çift kişilik, 7 adet süit olmak üzere 30 oda ve 52 yatak kapasitesine sahiptir. 2016 yılı içinde konukevinde toplam 2.416 misafir konaklama yapmıştır. Bilimi sevdirmeye yönelik faaliyetler kapsamında 2016 yılında Bilim Deney Merkezi'nde gerçekleştirilen 776 bilim ve serbest turlardan toplam 58.166 kişi yararlanmıştır. 2016 yılında Uzay Evindeki 912 seans film gösterimleri ve sunumlarından toplam 61.082 kişi yararlanmıştır. Masal Şatosunda ise 2016 yılında 1.955 seans ve 17 adet eğitsel-sosyal faaliyet düzenlenmiştir.

Gençlik ve Spor Hizmetleri Daire Başkanlığı:

Yıl içerisinde 17 adet spor organizasyonu yapılmış, 4 adet spor organizasyonuna da destek verilmiştir. Yıl içerisinde yaz okulları kapsamında 15 spor branşında kurs açılmıştır. Şirintepe Spor Merkezi vatandaşların hizmetine açılmıştır. Şu an itibariyle 930 kayıtlı kursiyer bulunmaktadır. 2016 yılı içerisinde 140 amatör spor kulübüne nakdi ve malzeme yardımı yapılmıştır.

***Kültür ve Sosyal İşler Daire Başkanlığı*:**

Büyükşehir Senfoni Orkestrası 01.01.2016-31.12.2016 tarihleri arasında toplam 68 konser, 4 opera ve bale, 2 festival, 31 sergi, 333 tiyatro temsili düzenlenmiştir.61 kez kişi, kurum ve kuruluşlara sahne tahsis edilmiştir. Herkesin yararlanabileceği fiyatlardan bilet satılmaktadır. Ayrıca sosyal sorumluluk projeleri kapsamında farklı sosyal gruplar etkinliklere davet edilmektedir. Tüm bu etkinliklerden 2016 yılı içerisinde 129.795 kişi faydalanmıştır.

***Sosyal Hizmetler Daire Başkanlığı*:**

2016 yılı içerisinde daire başkanlığı personeli 25 adet eğitim ve seminere katılım sağlamıştır. 2016 yılı içerisinde gelir düzeyi düşük, hiçbir sosyal güvencesi bulunmayan toplam 5664 haneye gıda, yakacak, bebek bezi ve maması, hasta bezi, ev eşyası yardımı, 1728 kişiye kırtasiye, süreli barınma imkânı, yol yardımı yapılmıştır. Sosyal Yardım Hizmetleri Şube Müdürlüğünün ve Sosyal Hizmetler Dairesi Başkanlığına bağlı diğer şube müdürlüklerinin düzenlediği sosyal ve kültürel amaçlı 256 etkinliğin organizasyonu ve her türlü mal ve malzeme, ekip, donanım, alan kurulumu, yemek, kokteyl, ulaşım vb. işleri bu birim tarafından gerçekleştirilmiştir. Es Çocuk Gündüz Bakımevinde 2016 eğitim öğretim yılı boyunca 42 öğrenci eğitim görmüştür.

Sosyal Hizmetler Dairesi Başkanlığı'nın talebi üzerine 2016 yılı içerisinde Yönetim Bilgi Sistemine "Sosyal Hizmetler Modülü" eklenmiş olup yine talep üzerine "Sosyal Hizmetler Modülü" içerisinde "Çocuk Hakları Birimi Kayıt ve Raporlama Yazılımı" ile "Engelli Şube Müdürlüğü Kayıt ve Takip Otomasyonu" entegre edilmiştir. Yoksul ve yoksun tüm birey ve grupların belirlendiği ve kayıt altına alındığı bir program olan Sosyal Hizmetler Modülü sayesinde Eskişehir Büyükşehir Belediyesi sınırları içerisinde yaşayan ihtiyaç sahipleri ve sağlanacak yardımlar daha adaletli, rasyonel, etkili ve verimli biçimde sınıflandırılmaktadır.

***Meslek Edindirme ve Eğitim Şube Müdürlüğü*:**

Sanat Meslek Eğitim Kursları (ESMEK), vatandaşların genel eğitim ihtiyaçlarına cevap verebilmek, sosyal ve mesleki eğitimlerini güvenilir bir ortamda almalarını sağlamak, onların zihinsel, bedensel ve ruhsal gelişimlerine katkıda bulunmak, mesleki ve sanatsal bilgilerini geliştirmek, toplumda kendilerine güvenen, girişimci, yaşadığı ortamın sosyal, ekonomik, politik unsurlarının farkına varan bireyler yetiştirmek amacıyla 2003 yılında 5 farklı mahallede kurulmuş eğitim merkezleridir. Hedef kitlesi; eğitimde fırsat eşitliği sağlamak adına gelir seviyesi düşük olanlar aileler ve çocuklar, kadınlar, işsizler, işi olup mesleğinde ilerlemek isteyenler, yeni bir hobi, sanat ve beceri kazanmak isteyenler, emekliler ve kendini geliştirmek isteyen, aile ekonomilerine katkı sağlamak isteyenler şeklinde sıralanabilir. 2016 yılı içerisinde açılan 131 adet kurslardan 12.987 kişi yararlanmıştır.

***Kadın, Çocuk ve Engelli Şube Müdürlüğü*:**

Eşitlik Birimi; yerelde kadın erkek eşitliğini gerçekleştirmeye, toplumsal cinsiyet eşitliği yaklaşımını yerel yönetim anlayışına yerleştirmeye yönelik olarak, kadınların, yerel karar alma süreçlerine ve karar mekanizmalarına katılımını artırıcı, kadınların yerel bütçeden erkeklerle eşit pay almalarını sağlayan yerel plan, program ve politika stratejilerini belirlemek, bu stratejilerin uygulanmasını sağlayacak yerel hizmet önerileri geliştirmek, bu konuda çalışan sivil oluşumlarla işbirliği gerçekleştirmek amacını sürdürmektedir. 2016 yılı içerisinde 31 faaliyet gerçekleştirilmiştir.

Engel gruplarına göre başvuruda bulunan engelli vatandaşlara ihtiyaçları doğrultusunda talep ettikleri toplam 149 araç gereç sağlanmıştır. Engelli dernekleri, STK'lar ve kamu kurum ve kuruluşlarına 54 kez araç desteği verilmiştir. Avantaj Taksi Uygulaması da sürdürülmektedir.

Kadınlara yönelik faaliyetler kapsamında Kadın Danışma ve Dayanışma Merkezince 2016 yılı içinde kadınlara yönelik toplam 22 eğitim ve faaliyet yapılmıştır. Danışmalık hizmetlerinden 2016 yılı içerisinde 2.866 kişi yararlanmıştır. Öte yandan, büyükşehir belediyesi bünyesinde halen kadın sığınma evi bulunmamaktadır.

Çocuklara yönelik faaliyetler kapsamında çocuk hakları birimince 2016 yılı içinde çocuklara yönelik 64 etkinlik düzenlenmiştir. Yaz okullarından yıl içerisinde 822 çocuk yararlanmıştır.

***Sağlık İşleri Dairesi Başkanlığı*:**

Hasta muayene ve poliklinik hizmetlerinin sunulması kapsamında 2016 yılında birime başvuran 2.442 hastanın muayene, tedavi ve gerekli görülenlerin bir üst basamak sağlık kuruluşuna sevk işlemleri yapılmıştır. Diş muayenesi ve tedavisi hizmetlerinin sunulması kapsamında da diş tedavisi için müracaat eden 1.090 hastanın muayenesi yapılmıştır.

Sonuç olarak, 2016 yılında sosyal belediyecilik kapsamında 5 adet stratejik amaç, 24 adet stratejik hedef, 24 adet performans hedefi, 293 adet performans göstergesiyle izlenmiş ve değerlendirilmiştir. Performans sonuçları tablosuna göre sosyal belediyecilik anlayışının geliştirilerek sürdürülmesine yönelik 24 adet performans göstergeleri incelendiğinde toplam gerçekleşme oranı % 126,69 olmuştur. Çocuk hizmetleri ve bilimsel-kültürel faaliyetler en yüksek gerçekleşme oranına sahipken, kadınlara yönelik hizmet ve faaliyetler en düşük gerçekleşme oranına sahiptir.

SONUÇ

Günümüzde Türkiye'de nüfusun yaklaşık %85'i büyükşehir belediye sınırları içerisinde yaşamaktadır. Büyükşehir belediyelerinde son 10 yılda yaşanan bütçelerindeki artış ve kurumsal yapılanmalarındaki gelişim büyükşehir yönetimlerini sadece altyapı ve temizlik gibi klasik beledi hizmetleri sunan kurumlar olmaktan çıkarmış; sosyal hizmet ve yardım sunumlarında da merkezi idare kuruluşlarıyla birlikte önemli görev ve sorumluluklar alır hale getirmiştir. Öte yandan, 6360 sayılı kanunla sayıları ve sorumluluk alanları artan büyükşehir belediyelerinin, yerel yönetim reformları üzerinden geçen 12 yıla rağmen, özerklik, yetki, bütçe, personel gibi sorun alanları halen aynı tartışmalar içinde devam etmektedir.

Türkiye'de sosyal yardıma ayrılan kaynağın GSYH'ye oranı 2002 yılında %0,5 iken, 2014 yılında %1,38'e yükselmiştir (TUİK). Bununla birlikte, 2006-2014 yılları arasında Türkiye'de fonksiyonel ayrıma göre merkezi yönetim bütçe harcamaları incelendiğinde, merkezi düzeydeki sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleri harcamalarının neredeyse dört kat arttığı görülmektedir. Buna karşın, yerel yönetimlerin bütçe harcamaları içerisinde 2006 yılında %1,1 olan sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleri harcamaları oranı, 2014 yılında sadece %1,4'e yükselmiştir (muhasebat.gov.tr). Yerel yönetimlerin kısıtlı kaynakları ve merkezi yönetimin sosyal politika alanında temel aktör olarak algılanması, belediyelerin kısa vadeli çözümler üretmesine yani belediyelerin sosyal politika uygulamalarının eğitim, sağlık ve sosyal güvenliğin yerine, daha az maliyetli ve daha kolay bir faaliyet alanı olan sosyal yardımlar alanında olmasına neden olmuştur (Çelik, 2014: 7). Almanya, İngiltere, Fransa, Hollanda, Belçika gibi ülkelerdeki büyükşehir yönetim birimlerinin sosyal refah hizmet alanları ve imkânlarıyla karşılaştırıldığında, Türkiye'de büyükşehir belediyelerinin sosyal belediyecilik etkinliği sınırlı düzeyde kalmaktadır. Kuşkusuz bu durum ülkelerin tarihsel gelişimleri, devlet yapıları, ekonomik gelişmişlikleri ve yerel yönetimlerin idari ve mali imkânlarıyla yakından ilgidir.

Türkiye'de belediyelerin, özellikle büyükşehir belediyelerin sosyal belediyecilik alanında politikalar üretmesinin tarihçesi çok eskiye dayanmamaktadır. Sosyal yardımlar ve hizmetler alanında yetki, sorumluluk ve kaynakların merkezde toplanması, eski belediye kanunundaki yetki ve görevlerin sınırlılığı ve klasik olarak yerel yönetimlerin mali kaynak sorunları, uzun yıllar boyunca kent yönetimlerinin imar, altyapı, temizlik gibi temel belediye hizmetlerinin dışına çıkmasına engel oluşturduğu görünmektedir.

2000 yılı sonrası kabul edilen yeni belediye kanunlarıyla birlikte özellikle büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyelerinin sosyal belediyecilik noktasında genişleyen imkânları olumlu sonuçlar vermiştir. Sosyal belediyecilik sadece ayni ve nakdi yardım anlayışının dışına çıkarak eğitsel, kültürel, mesleki ve psikolojik destekleri içeren faaliyetler bütünü haline gelmeye başlamıştır. Öte yandan,

halen sosyal belediyecilik anlamında birtakım sorunlar mevcudiyetini korumaktadır. Popülist siyasetten uzaklaşamayan, kısa vadeli çözümler içeren, belirli standartlara sahip olmayan sosyal hizmet ve yardımlar, yerel-yerel ve merkez-yerel arası koordinasyonsuzluklar, hizmetlere halkın gönüllü katılımına imkân veren program ve projelerin azlığı, belediyelerin mali, fiziki ve beşeri kaynak farklılıkları en önemli sorun alanlarıdır.

Eskişehir Büyükşehir Belediyesinin sosyal belediyecilik kapsamında, sosyal yardım ve hizmet uygulamalarının etkinliğini ve verimliliğini doğrudan veya dolaylı etkileyen bazı avantajlar ve dezavantajlar bulunmaktadır:

Eskişehir Büyükşehir Belediyesinin sosyal yardım ve hizmet politikaları açısından avantajları; kentte eğitim, kültür, sanat ve ticaret imkânlarının geniş olması, kozmopolit toplumsal yapı, merkez ilçe belediyeleri ile büyükşehir belediyesinin aynı siyasi partiden olması, ihtiyaç sahiplerinin belirlenmesi amacıyla istatistikî program kullanılması, sosyal hizmetlerde çeşitlilik bulunması, sosyal yardım bağımlılığını önleyici programların varlığı, kentlilerin yerel sosyal meselelere ilgisinin yüksek oluşu ve kentte yoksulluk oranının diğer büyük kentlere göre daha az olması şeklinde sıralanabilir.

Eskişehir Büyükşehir Belediyesinin sosyal yardım ve hizmet politikaları açısında bazı dezavantajları da bulunmaktadır. Bunlar; 6360 sayılı kanunla sorumluluk alanlarının genişlemesi, klasik olarak belediye gelirlerinin yetersizliği, sosyal yardım bütçelerini denkleştirmek için borçlanılması ve krediye başvurulması, sınırlı sayıda sosyal hizmet uzmanı ve diğer yardımcı personel bulunması, fiziki ve teknik eksiklikler, kentteki diğer kamu kurum ve kuruluşları ile koordinasyon ve yardımlaşma konularında sorunlar, yerel düzeyde bağışların azlığı, son birkaç yılda kente göç yoluyla gelen sayısında artış ve bazı sivil toplum kuruluşlarının da yardım ve hizmet talebinde bulunmaları şeklindedir.

Sonuç olarak, Türkiye'de kentleşmenin ve kentlerde yaşayan nüfusun yükselmesi, özellikle büyük kentlere göçün sürmesi, işsizlik oranlarında artışlar, gelir adaletsizliği, toplumsal eşitsizlikler ve ayrışmalar devam ettiği sürece, büyükşehir belediye yönetimlerinin sosyal belediyecilik uygulamalarına doğacak ihtiyacın artarak devam edeceği bir gerçektir.

KAYNAKÇA

1580 Sayılı Belediye Kanunu, http://www.yds.gov.tr/dosyalar/1326978039-1580.pdf (02.04.2017)

Akdoğan, Yalçın (2002), "Ulusal Soruna Yerel Çözüm: Sosyal Belediyecilik", Eminönü Bülteni, Şubat Sayısı, İstanbul.

Belediye Kanunu (13 Temmuz 2005), Resmi Gazete, 5393/25874.

Büyükşehir Belediye Kanunu (23 Temmuz 2004), Resmi Gazete, 5216/25531.

Çelik, Abdullah (2014), "Sosyal Belediyecilik Anlayışı: Şanlıurfa Büyükşehir Belediyesi Örneği", Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi, Cilt 16, Sayı 1, s. 1-20.

Çengelci, E. (1993), "Sosyal Refahın Gerçekleştirilmesinde Sosyal Yardımların Rol ve Önemi"", Sosyal Hizmetler Yüksek Okulu Dergisi, Cilt 11, Sayı 1.2.3, s. 9-35.

DPT (2001), Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, http://ekutup.dpt.gov.tr/yerelyon/oik554.pdf , (10.04.2017)

Ersöz, Halis Yunus (2006), "Sosyal Politika-Refah Devleti-Yerel Yönetimler İlişkisi", İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası, (Prof. Dr. Toker Dereli'ye Armağan Özel Sayısı), Cilt 55, Sayı 1, s.759-775.

Ersöz, Halis Yunus (2011), Sosyal Politikada Yerelleşme, İstanbul Ticaret Odası, İstanbul.

Eryılmaz, Bilal (2013), Kamu Yönetimi, Umuttepe Yayınları, 6.baskı, Kocaeli.

Eskişehir Büyükşehir Belediyesi, 2014 Yılı Faaliyet Raporu, http://www.eskisehir.bel.tr/dosyalar/faaliyet_raporlari/2014.pdf (13.04.2017)

Eskişehir Büyükşehir Belediyesi, 2015 Yılı Faaliyet Raporu, http://www.eskisehir.bel.tr/dosyalar/faaliyet_raporlari/2015.pdf (14.04.2017)

Eskişehir Büyükşehir Belediyesi, 2016 Yılı Faaliyet Raporu, http://www.eskisehir.bel.tr/dosyalar/faaliyet_raporlari/2016.pdf (14.04.2017)

Esping-Andersen, G. (1999), Social Foundations of Post-Industrial Economies, Edition 1, Oxford: Oxford University Press, UK.

Gough, I. (2003), "Refah Devleti", (Çev.: Kamil Güngör), New Palgrave Dictionary of Economics, Vol.: 4, http://www.canaktan.org/politika/anti_leviathan/diger–yazilar/gungor–refah–devleti.pdf , (04.04.2017)

Güler, Birgül Ayman (1994), "Belediye Gelirlerinin Yapısı, 1925 – 89", Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 3, Sayı 1, s. 25–35.

İnsel, Ahmet (2003), "Sosyalizm: bir son mu yeniden doğuş mu?", Birikim, Cilt165, Sayı 1, s. 31-38.

Keleş, Ruşen (2009), Yerinden Yönetim ve Siyaset, Cem Yayınevi, İstanbul.

Kesgin, Bedrettin (2012), "Kentsel Yoksulluğa Yönelik Yerinden ve Yerel Müdahale: Sosyal Belediyecilik", Süleyman Demirel Üniversitesi Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi, Sayı 26, s.169-180.

Kesgin, Bedrettin (2016), "Sosyal Hizmetin Yerelleşmesi Ve Sosyal Hizmette Yerel Yönetimlerin Artan Rolü", Manisa Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt 14, Sayı 4, s.319-340.

On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (6 Aralık 2012), Resmi Gazete, 6360/28489.

Özbek, Nadir (2011), Osmanlı İmparatorluğu'nda Sosyal Devlet, İletişim Yayınları, İstanbul.

Pektaş, Ethem Kadri (2010), "Türkiye'de Sosyal Belediyecilik Uygulamaları ve Temel Sorunlar", Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Akademik İncelemeler Dergisi, Sayı 5, s. 5-22.

Seyidoğlu, Halil (2002), Ekonomik Terimler Ansiklopedik Sözlük, Güzem Can Yayınları, 3. Baskı, İstanbul.

Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Kanunu, (24 Mayıs 1983), Resmi Gazete, 2828/18059.

Şeker, Murat (2011), Yerel Yönetimlerde Sosyal Bütçeyi İzleme Raporu, TESEV, İstanbul.

Talas, Cahit (1992), Türkiye'nin Açıklamalı Sosyal Politika Tarihi, Bilgi Yayınevi, Birinci Basım, Ankara.

Taşcı, Faruk (2007), 1980 Sonrası Türkiye'de Sosyal Yardımların Analizi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Çalışma Ekonomisi Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi.

Taşcı, Faruk (2008), "Sosyal Yardım Yapma(ma) Gerekçeleri Üzerine Yaklaşımlar", Kamu-iş İş Hukuku ve İktisat Dergisi, Cilt 9, Sayı 4, s. 117-133.

Tekeli, İlhan (1977), "Belediyeler ve Kent Yönetiminin Sınıfsal Yapısı", Mimarlık Dergisi, Yıl 15, Sayı 1, s. 32-34.

Tekeli, İlhan (1983), "Yerel Yönetimlerde Demokrasi ve Türkiye'de Belediyelerin Gelişimi", Amme İdaresi Dergisi, Cilt 16, Sayı 2, s.3-22

Tekeli, İlhan (1990), "Cumhuriyetin Altmış Yıllık Belediyecilik Deneyinin Değerlendirilmesi Üzerine", Türk Belediyeciliğinde 60 Yıl Uluslar arası Sempozyum Bildiri ve Tartışmalar Kitabı, 23-24 Kasım, Ankara Büyükşehir belediyesi Yayınları, Metropol İmar A.Ş., IULA-EMME .

T.C. Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü, https://www.muhasebat.gov.tr/content/genel-yonetim-mali-istatistikleri (16.04.2017)

TUİK, Türkiye İstatistik Kurumu (2013), Yoksulluk Çalışması http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=16204 (15.04.2017)

Uğur, Alparslan, Bostan M. Kemal (2016), "Sosyal Harcamaların Yerelleşmesi: Sosyal Belediyecilik Uygulamalarının Etkinliği", Gümüşhane Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt 7, Sayı 15, s.39-59.

Uluslararası Sosyal Hizmet Uzmanları Birliği, http://IFSW.org , (03.04.2017)

İÇ GÖÇ OLGUSU VE BELEDİYE FAALİYETLERİ ARASINDAKİ İLİŞKİNİN SOSYO-EKONOMİK ANALİZİ: TOKAT İLİ ÖRNEĞİ

Emre YİĞİT[1]
Yrd. Doç. Dr. Türker ŞİMŞEK[2]
Yavuz ÖZKAYA[3]

ÖZET

İç göç sosyolojik, kültürel, iktisadi ve siyasi yönleri bulunan karmaşık bir olgudur. Türkiye'de 1920'li yıllarda çok fazla bir iç göç yaşanmamıştır. İç göç hareketlerinin 1950'li yıllarda başlayan ve giderek hız kazandığı görülmektedir. Türkiye'de göçün yönü genellikle sanayileşmeyi başaramamış Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgesi illerinden, kişi başına düşen gelir düzeyi yüksek olan batı bölgelerindeki illere doğrudur. 1960'lı yıllarda Türkiye'de bireylerin iç göç kararını belirleyen etkenlere bakıldığında, net göç veren illerin gelir düzeylerinin düşük olmasından çok, net göç alan illerin gelir düzeyinin yüksek olması önem kazanmaktadır. 1980'li ve 1990'lı yıllarda ise, itici nedenlerle açıklanabilen iç göç olgusu öne çıkmıştır. Bu zaman diliminde haberleşme, iletişim olanakları ve teknoloji geçmişe göre yaygınlık kazanmış, bu teknolojilerdeki hızlı gelişmelerle birlikte mal ve hizmet piyasaları belli merkezlere kümelenmiş, bu da nüfusun belli merkezlerde toplanmasına ve yoğunlaşmasına neden olmuştur. Böylelikle giderek karmaşık hale gelen sosyolojik ve ekonomik ilişkilere Belediyeler, Valilikler gibi kamu kuruluşları tarafından katkılar sağlanması önem arz etmeye başlamıştır. Özellikle ekonomik ve sosyal gelişmesini tamamlayamayan ve Tokat'ın da içinde bulunduğu iller net göç veren iller konumuna gelmiştir. Tokat bulunduğu coğrafi konum itibariyle verimli topraklara, madenlere ve geçmişte sahip olduğu kültürel varlıklara rağmen, tarımdan sanayiye yeterince geçiş yapamamış, gelir düzeyi düşük kalmış ve sürekli göç veren bir şehir olmuştur. Tokat nüfusu 2009 yılında en çok göç veren iller arasında birinci olmuştur. Bütün bu veriler dikkate alındığında, Tokat ilinin bu nüfus kaybının neden olduğu olumsuzluklara açıklık getirebilmek, belediyeler gibi kamu kuruluşlarının bu sorunun çözümü için neler yapabileceklerini araştırmak amacıyla Tokat ilinin iç göçünün analiz edilmesi gerektiği düşünülmektedir.

Bu amaçla Tokat ili merkezi ve kırsalında 400 kişiye yüz yüze anket çalışması yapılmıştır. Çalışmada SPSS 22 paket programı kullanılmıştır. Çalışma sonucunda Belediye, İş-kur ve KOSGEB vb. kamu kuruluşlarının işletmeler üzerinde katkılarının yeterli olmadığı sonucuna ulaşılmıştır. Belediyelerin gerek ulaşım hizmetleri gerek altyapı konularında daha çok yatırım yapması, işletmelerin faaliyetlerini sürdürmesi ve sayısını arttırması açısından önem arz etmektedir. Belediyelerin yatırımları ile artan istihdamın göç üzerinde olumlu etki oluşturacağı düşünülmektedir. Ayrıca çevre kirliliğine yönelik düzenlemeleri ve kontrolleri ile belediyelerin sürdürülebilir kalkınma üzerinde de önemli bir rol oynadıkları açıktır.

Anahtar Kelimeler: *Belediye, İç Göç, Tokat İli, Sosyo-Ekonomi*

[1]Gaziosmanpaşa Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İktisat Anabilim Dalı E-mail: emreygt88@gmail.com
[2] Gaziosmanpaşa Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, İktisat Bölümü Öğretim Üyesi, E-mail: turker.simsek@gop.edu.tr
[3]Gaziosmanpaşa Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İktisat Anabilim Dalı E-mail: yavuz_zkaya@hotmail.com

SOCIO-ECONOMIC ANALYSIS OF THE RELATIONSHIP BETWEEN INTERNAL MİGRATİON AND MUNICIPALITY ACTIVITIES: A CASE OF TOKAT PROVINCE

ABSTRACT

Internal migration is a complex phenomenon with sociological, cultural, economic and political aspects. There has not been much internal migration in Turkey in the 1920s. It is seen that the internal migration movements started gradually in the 1950s and gradually accelerated. In Turkey, the direction of immigration is generally the eastern and southeastern Anatolian provinces that have not succeeded in industrialization, but the ones in the western regions have high income percapita. Considering the determinants of the internal migration decision of the individuals in Turkey in the 1960s, it is important that the income level of the net immigrant population is high rather than the income levels of the net migration immigrants are low. In the 1980s and 1990s, the phenomenon of internal migration, which can be explained by repulsive causes, came to the forefront. In this period of time, communication, communication facilities and technology have gained widespread popularity, and with the rapid developments in these technologies, goods and services markets have been clustered in certain centers, which has led to the concentration and concentration of the population in certain centers. In this way, it becomes important that the increasingly complex sociological and economic relations are contributed by public institutionssuch as municipalities, governorships. Inparticular, Tokat has been able to complete its economic and social development, and the provinces in Tokat have become net emigrants. Inspite of the geographical location where it is located, it has not been able to make a sufficient transition from agriculture to industriall and despitethefertilelands, mines and cultural assets it had in the past. The population of Tokat became the first among the most migrants in 2009.Taking all these data into consideration, it is thought that the internal migration of Tokat province should be analyzed in order to clarify the problems caused by the loss of population of Tokat province and to investigate what public institutions like municipalities can do to solve this problem.

For this purpose, 400 face-to-face surveys were conducted in Tokat province center and countryside. SPSS 22 package program was used in the study. As a result of the study, Municipality, İş-Kur and KOSGEB etc. The contributions of the public institutions to the enterprises are not sufficient. It is important for the municipalities to invest more in transportation services and infrastructural matters, to increase the number of operations and to increase the number of enterprises. Increased employment with the investment of municipalities is expected to have a positive impact on migration. It is also clear that municipalities play an important role in sustainable development through environmental pollution regulations and controls.

Keywords: *Municipality, Internal Migration, Tokat Province, Socio-Economics*

1.GİRİŞ

Göç insanlık tarihinin hemen hemen bütün döneminde varlığını sürdüren bir olgudur. İnsanlar genelde kendilerini veya çevrelerini düşünerek, kişisel veya iktisadi koşullarını iyileştirmek üzere göç hareketini gerçekleştirmektedirler (Audas ve Mcdonald, 2004: 17-24).Coğrafi bir yer değiştirme sürecinin iktisadi, sosyal, siyasi ve kültürel yönden toplumun yapısını değiştiren nüfus hareketlerine göç adı verilmektedir. Göç olgusu, milletlerin kültür ve uygarlıklarının zenginleşmesine aracı olması nedeniyle insanlık tarihine büyük katkılarda bulunmuştur. Göç, kültürleri, toplumları, ekonomileri ve yaşam tarzlarını globalleşmenin de etkisi ile birbirine yakınsar hale getirmiştir (GCIM, 2005).

Kaynak yetersizliğinden dolayı insanların yaşamını sürdürebilmeleri için farklı yerlere göç etmek zorunda kalmaları göçebelik adı verilen yaşam tarzını ortaya çıkarmıştır. İnsanlar, doğal afetler, kaynak yetersizliği ve iklim şartlarındaki bozulma gibi nedenlerden dolayı sürekli göç etme düşüncesi içerisinde olmuş ve göçebelik hayatı benimsenmiş bir vaziyet almıştır.

Genel anlamda yer değiştirme hareketi olarak tanımlanabilecek olan göç, kırsal alan, şehirler veya ülkeler arası gerçekleşebilmektedir. Göç alan veya göç veren bir yerleşim yeri göç hareketinin büyüklüğüne ve nedenine bağlı olarak duruma göre olumlu veya olumsuz sonuçlar doğurabilir. Göç edenlerin yaşadıkları uyum sorunu kültür farklılığının ortaya çıkması gibi sosyolojik problemlere yol açabilmektedir (Yalçın,2004: 4).

Göç hareketi nedeniyle yaşanılan sosyo-ekonomik değişmeler, sağlık, eğitim ve güvenlik gibi alanlarda sorunlar çıkarmıştır. Bu sorunların sebep sonuç ilişkisi incelendiğinde göç kavramının çok yönlü bir karaktere sahip olduğu görülmektedir (Üçdoğruk, 2002: 158). Göç olgusu özellikle nüfus üzerinde gerek somut gerekse de soyut anlamda birçok etkiye sahiptir. Göç edilen yerlerde nüfus göç ile birlikte artacağı gibi tam aksine yaşanılan göç nedeniyle çıkan huzursuzluklar ve problemlerden dolayı nüfusu azaltabilmektedir (Es ve Ateş,2004: 210). Göç olgusu, sebepleri ve sonuçları üzerine araştırmalar yapılması halkın refahını artırmak adına önem arz etmektedir. Göç evrensel bir kavramdır ve iç ile dış göç olmak üzere ikiye ayrılır. İç göç, bir ülkenin kendi sınırları içerisinde yer değiştirme hareketidir. Dış göç ise, ülkeler arası yer değiştirme olayıdır (Özer, 2004: 11). Çalışmanın odak noktasını iç göç hareketi oluşturmaktadır.

1980 yılından sonra haberleşme, iletişim, ulaşım ve teknolojik anlamda yaşanılan gelişmeler, mal ve hizmet piyasalarının belirli merkezlere kümelenmesine neden olmuştur. Böylelikle nüfus belirli bölgelerde toplanmaya başlamıştır. Türkiye'de etkisini hissettiren bu dönüşüm Tokat ilini de etkilemiş ve göç veren iller arasında son dönemlerde ilk sıralarda yer almıştır. Şehirde yaşamını sürdürebilme ve ikamet edebilme gibi egemenlik alanları ile güçlü bağlantısı olan konular yerel yönetimleri doğrudan ilgilendiren konulardır. Bunun yanında iç göçün yerel halk ile uyumu, kültürel ve sosyal hizmetler, mesleki eğitimler gibi sosyo-kültürel boyutları da başta belediyeler olmak üzere yerel yönetimlere önemli sorumluluklar yüklemektedir. Çalışmada Tokat ilinde belediye ile iç göç arasındaki etkileşimi analiz edebilmek amacıyla kırsal ve kentsel bölgede yaşayan hane halkına yüz yüze görüşme yöntemiyle anket uygulanmıştır.

2. TÜRKİYE'DE İÇ GÖÇ, NEDENLERİ VE SONUÇLARI

Türkiye'de iç göçler genellikle kırsal bölgelerden kentsel bölgelere doğru olmuştur. Kırsal alanlarda yaşanan değişimler neticesinde artan nüfus kültürel, iktisadi ve toplumsal nedenlerle köylerden kentlere, doğu illerinden batı illerine doğru devamlılık arz ederek göç hareketi gerçekleşmiştir.

Türkiye'de 1950'lerde hızlanan sanayileşme ve kalkınma hareketleri ile beraberinde gelişen toplumsal ve iktisadi dönüşüm iç göç olgusunu da yanında getirmiştir. 1950-1985 yılları arasında Türkiye'de kırsal bölgelerden kentsel bölgelere göçün yaşandığı en yoğun olarak yaşanılan dönem olmuştur. 1945-1950 yılları arasında köyden kente yaşanan net iç göç 214 bin iken, 1950-1955 yılları arasında bu sayı 904 bine çıkmıştır. 1965 yılından beşer yıllık zaman dilimlerinde kırsal bölgelerden kentsel bölgelere göç, bazı zamanlarda duraklasa da, katlanarak artmaya devam etmiştir. 1980 ve sonrasında, Türkiye nüfusunun çoğunluğunun kentlerde hayatlarını sürdürdüğü bir döneme girilmiştir (Akşit, 1998: 22-37). 1990'lı yılların ortalarına gelindiğinde ise kentlerde yaşamlarını devam ettiren nüfusun %60'a yaklaştığı görülmektedir.

1960-1965 yılları arasında göçerlerin nüfusu oransal olarak en yüksek seviyeye ulaşmıştır (Pazarlıoğlu, 2001: 1-24). 2008 yılında yayınlanan Devlet Planlama Teşkilatı'nın (DPT) yapmış olduğu çalışmasına göre;1965-1970 yılları arasında 3.2 milyon, 1970-1975 yılları arasında 3.4 milyon, 1975-1980 yılları arasında ise 4.8 milyon kişi farklı illere göç etmiştir. Türkiye'de 1975-2000 yılları arasında, toplam nüfus içinde göç eden nüfusun oranı artmıştır. 1975-1980 yılları arasında toplam nüfusun %9.3'üne denk gelen 3.6 milyon kişi göç ederken, bu sayı 1995-2000 yılları arasında toplam nüfusun %11'ine tekabül eden 6.7 milyon kişi olmuştur.

1960'lı yılların sonlarından 1980'li yılların başına kadar olan zaman diliminde, iç göç süreci kentlerin "çekiciliği" ile açıklanabilir (İçduygu ve Ünalan, 1998: 38-55). Kentlerde tarım dışı iş

olanakların yüksek olması ile kentsel ile kırsal bölgelerin farklılıklarına ek olarak kentsel bölgelerde sağlık, eğitim ve kültür imkânlarının fazlalığı kentleri çekici kılmaktadır. Özellikle, Türkiye'de kişilerin iç göç kararını etkileyen etmenlere bakıldığında, net göç alan illerin gelir düzeylerinin yüksek olması, net göç veren illerin gelir düzeylerinin düşük olmasına göre çok daha önem arz etmektedir (Yamak ve Yamak, 1999: 16-28).

Türkiye'de iç göçün nedenlerine bakıldığında, hızlı nüfus artışı, sanayileşme, iktisadi sorunlar, toprak mülkiyetindeki farklılıklar, tarımda makineleşme, eğitim ve sağlık alanında yapılan hizmetlerin yetersizliği, toplum baskısı, kan davası ve terör faaliyetlerinin yanı sıra artan iletişim imkânları ve ulaşım olanakları sayılabilir. Tarımın makineleşmesi sonucunda, tarımda çalışan bir kısım nüfus açığa çıkmıştır. Açığa çıkan bu nüfus kentsel bölgelere göç etmiştir. Kırsal bölgelerden kişilerin göçe itilmesinin diğer nedenleri arasında ise, nüfus yoğunluğunun artması sonucunda toprakların mirasla paylaşılması ve toprak yetersizliği ile geçimi sağlamada yetersiz kalması, ayrıca bunlara ek olarak da kırsal bölgelerde hayat standardının düşük kalması söylenebilir (Kahraman vd, 2002: 25-48).

Göçle beraber bir bölgedeki aktif nüfus gitmekte, daha az aktif ve daha az girişimci nüfus geride kalmaktadır. Bu nedenle göç veren kentlerin gelişme hızları düşmektedir. Kişilerin yer değiştirmesi tüketici faktörü olarak dikkate alındığında, göç veren yerler bir pazar olarak avantajlarını yitirmektedir. Bu da gelişmeyi olumsuz etkilediğinin bir başka göstergesidir (Tekeli, 2008: 180-181). Türkiye'de iç göç sonuçlarına bakıldığında, hızlı ve çarpık kentleşme, konut sorunu ve gecekondulaşma, işgücü ve istihdam yapısındaki değişim, kentlileşme sorunu ve sosyal yapıdaki değişimler gibi sorunlarla karşılaşılmaktadır.

Hızlı ve çarpık kentleşme, Türkiye'de bir takım kültürel ve sosyal problemlere neden olmaktadır. Kırsal bölgelerden büyük şehirlere göç eden halk, kırsal kültürlerini kaybetmektedirler. Fakat bu halk şehir kültürünü de yeterince sahiplenememektedirler. Ortaya çıkan bu kültür boşluğunda kuralsızlık, siyasi, ekonomik ve toplumsal hayatımızda meydana gelen anarşinin temelleri ortaya çıkabilmektedir(Kaya, 2007: 37-38).

Göç eden toplum, şehrin yapısını ve işleyiş kurallarını etkileyerek değiştirmektedir. Bu etkileme sürecinin doğal sonuçlarından biri de konut sorunu ve gecekondu oluşumlarıdır. Daha iyi yaşam koşullarına kavuşma ümidiyle insanlar, kırsaldan şehirlere göç etmekte, şehirlerin olanaklarının ve gelişiminin önüne geçmektedirler. Göç eden kişilerin gelir düzeyleri ortalamanın altında kaldığından ve barınma sorunlarını ortadan kaldırmak için gecekondu olgusu ortaya çıkmaktadır. Çünkü toplumun farklı kesimleri ücret ödeyebilme düzeylerine göre kentin farklı bölgelerine yerleşmektedirler (Mutlu, 2007: 10-14).

Türkiye'de yaşanan iç göçlerin istihdam yapısına ve işgücü piyasalarına etkileri olmaktadır. İşgücü piyasalarına etkileri 3 farklı dönemde incelenmektedir.1940'ların ikinci yarısından 1960'lara kadar birinci dönem, 1960 ve 1980 yılları arası ikinci dönem, son olarak da 1980'li yıllarda üçüncü dönem başlamıştır. Birinci dönem, tek işgücü piyasasının olduğu, göç edenlerin direk piyasayla bütünleştiği bir dönemdir. İkinci dönemde ise işgücü piyasasında çifte pazar oluşmuş, gecekondulaşmanın arttığı bir dönem olmuştur. Son dönemde ise işgücü piyasası göçler nedeniyle parçalanmaya başlamıştır (İçduygu vd, 1998: 234-236).

Kentlileşme sorununa bakıldığında ise, kentlileşmenin oluşması için gereken belli seviyeler vardır. Bu seviyelerin birincisi, şehre gelen kişinin geldiği yerde devamlı olmasıdır. İkinci seviye ise ekonomiktir. Kişilerin göç ettikten sonraki hayatlarındaki işin toplum tarafından kabul görülmesi gerekmektedir. Kentlileşmenin bir başka seviyesi ise eğitim ve kültür düzeyi ile ilişkilidir. Kentlileşmenin son seviyesi ise kişinin kenti benimseyip ona göre davranış göstermesidir (Kaya, 2007: 120).

Sosyal yapıdaki değişimler, Türkiye'de yaşanan iç göçlerin başka bir önemli sonucudur. Bireysel değişimlerin yanında bireyin yaşadığı sosyal çevreninde değişmesi ve yeni sosyal ilişkiler içinde yer almasıdır. Bu sosyal etkiler daha çok aileler üzerinde etki oluşturmaktadır.

3. BELEDİYE FAALİYETLERİNİN GÖÇ ÜZERİNDE ETKİSİ

Yerel yönetimler, yaptıkları çalışmalarla ve faaliyetlerle göç olgusu üzerinde etkiler bırakabilmektedir. Belediyelerin kontrolü altındaki altyapı çalışmaları, üstyapı çalışmaları, su dağıtımı, şebeke dağıtımı, kanalizasyon, şehir içi yollar ve doğalgaz dağıtımı gibi hizmetlerin kusursuz olması gerekmektedir. Kentin ekonomik işlevlerini halkın refahına uygun düzenlenmesi gibi faaliyetlerle, şehrin mutluluk düzeyinin arttırılması kentin göç vermesine engel olabilmektedir. Pazar yerleri kurma, haller açma, fiyat ve ücret tespit etme ve sanayi bölgeleri kurma gibi ekonomik faaliyetleri bu kalem altında toplayabiliriz. Ayrıca belediyelerin kent içerisinde, okul öncesi eğitim, mesleki eğitim kursları düzenleme ve kütüphaneler açma gibi faaliyetlerle eğitime katkıda bulunmaları gerekmektedir. Nitekim bu eğitimler sonucunda bilinçli bir halk ve yeni meslekler edinmiş genç bir nüfus ortaya çıkacaktır. Mesleği, yani bir zanaatı olan vatandaş kendi şehrinden, toprağından göç etmeyerek, yaşamını söz konusu yerde geçirecektir. Halkın refah düzeyinin arttırılması bunlarla sınırlı olmayıp, belediyelerin sosyal ve kültürel merkezler oluşturması ve sağlık hizmetleri içerisinde yurt açması ve ucuz konut yapması gibi faaliyetlerle göç olgusunun önüne geçmesi gerekmektedir.

4. TOKAT İLİ İÇ GÖÇ ANALİZİ VE BELEDİYE FAALİYETLERİ ARASINDAKİ İLİŞKİ

Tokat ili bulunduğu coğrafi konum itibariyle verimli topraklara, madenlere ve geçmişten gelen zengin kültürel varlıklara sahip olmasına rağmen tarım ekonomisinden sanayi ekonomisine geçişte geç kalmış ve yeni istihdam alanları oluşturamamıştır. Böylelikle gelir düzeyinin düşük kalması ve son yıllarda hızlı bir şekilde göç vermesi nedeniyle nüfus kaybı yaşamaktadır. Bu nüfus kaybının yaşanması sonucunda ise Tokat ili Türkiye geneline göre birçok yönden güç kaybetmektedir. Tokat ilimizin nüfus kaybının sebep olduğu olumsuz durumlara açıklık getirebilmek ve Tokat Belediye'sinin göç üzerine etkisini araştırabilmek amacıyla böyle bir çalışmanın yapılması sonucunu doğurmuştur. Tokat ili göç rakamları incelendiğinde 2011-2012 ve 2015-2016 dönemi dışında net göç veren bir konumdadır. Tokat ili Türkiye'de 2009- 2010 yılında nüfusu oranında en fazla göç veren üçüncü şehir iken, 2012-2013 yılında nüfusu oranında en fazla göç veren arasında birinci olmuştur. Aşağıda yer alan Tablo 1'de Tokat ilinin göç rakamları ve Türkiye sıralaması görülmektedir.

Tablo 1 : Tokat İli Göç Rakamları

DÖNEM	TOPLAM NÜFUS	ALDIĞI GÖÇ	VERDİĞİ GÖÇ	NET GÖÇ
1975-1980	549.928	18.217	34.989	-16.772
1980-1985	605.864	22.060	38.842	-16.782
1985-1990	654.932	25.974	71.720	-45.746
1995-2000	748.680	33.384	70.556	-37.172
2007-2008	617.158	29.593	35.892	-6.299
2008-2009	624.439	32.655	34.213	-1.558
2009-2010	617.802	25.430	40.995	-15.565
2010-2011	608.299	29.576	36.342	-6.766
2011-2012	613.990	34.725	31.812	2.913
2012-2013	598.708	29.987	47.071	-20.084
2013-	597.920	35.891	38.737	-2.846

2014				
2014-2015	593.990	34.586	40.805	-6.219
2015-2016	602.662	36.572	33.380	3.192

Kaynak: TÜİK; Seçilmiş Göstergelerle Tokat, 2017

Çalışmada Tokat ili nüfusunun dağılımına göre il-ilçe merkezleri kent; kasaba ve köy ise kırsal kesim olarak ayrıma tabii tutulmuştur. Sekaran (1992) çalışmasında evren büyüklüğü 1.000.000 ve üzeri olan yerler için gerekli örneklem büyüklüğünün 384 olması gerektiğini belirtmiştir. Bu çalışmadan yola çıkılarak Tokat ili genelinde göç analizi için il- ilçe merkezleri için toplam 240, köy ve kasabalar için ise toplam 160 anket yapılmıştır. Tokat kentsel nüfusu yaklaşık 440000, kırsal nüfusu da 190000 olduğu göz önünde bulundurulursa anket çalışmasındaki sayılar Sekaran (1992)'nin belirttiği nüfusa göre anket örneklem büyüklüğüne uygun olmaktadır. Araştırmada Tokat Belediyesi faaliyetleri iç göç verme üzerinde etkilidir sıfır hipotezini test etmek için frekans analizine başvurulmuştur.

Tablo 2 : Anket Sayıları

Kent		**Kır**		**Toplam**	
Frekans	**Yüzde**	**Frekans**	**Yüzde**	**Frekans**	**Yüzde**
240	**60**	**160**	**40**	**400**	**100**

Göç etme düşüncesinde en büyük neden olarak hane halkının gelir durumları düşünülmektedir. Bu nedenle ankete katılan hane halklarının gelirleri aşağıda yer alan Tablo 3'te gösterilmiştir.

Tablo 3: Anket Yapılan Hane halkı Bireyinin Aylık Gelirleri

Aylık Gelir	**Kır**		**Kent**		**Toplam**	
	Frekans	**Yüzde**	**Frekans**	**Yüzde**	**Frekans**	**Yüzde**
1300 TL'den az	85	53.1	48	20	133	33.3
1300-2000 TL'den az	48	30	100	41.7	148	37
2000-3000 TL'den az	22	13.8	56	23.3	78	19.5
3000 TL'den fazla	5	3.1	36	15	41	10.2
Toplam	**160**	**100.0**	**240**	**100.0**	**400**	**100.0**

İl genelinde en büyük gelir grubunun %37 ile 1300-2000 TL'den az olduğu grup oluşturmaktadır. Yüzdeler, kişinin beyanı üzerine yapılmasından dolayı resmi rakamlarla birebir örtüşmeyebilir. Kırsal kesimde 1300 TL'den az geliri olanlarının oranı %53.1 iken 3000 TL'den fazla geliri olanlarının oranı %3.1'de kalmaktadır. Kente bakıldığında ise 1300 TL'den daha az geliri olanlarının oranı %20 iken, 3000 TL'den fazla geliri olanlarının oranı ise %15 olarak bulunmuştur. Bu sonuçlar itibariyle kırsal ile kentsel bölgeler arasındaki gelir farklılıklarının olduğunu açıkça göstermektedir.

Tablo 4: Anket Yapılan Hane halkı Bireyinin Sosyal Güvence Durumu

Sosyal Güvence	**Kır**		**Kent**		**Toplam**	
	Frekans	**Yüzde**	**Frekans**	**Yüzde**	**Frekans**	**Yüzde**
Hayır	36	22.5	22	9,2	58	14.5
Evet	124	77.5	218	90.8	342	85.5
Toplam	**160**	**100.0**	**240**	**100.0**	**400**	**100.0**

Tokat ilinde yaşayan hane halklarının sosyal güvence durumuna bakıldığında Tablo 4'te de görüldüğü üzere, il genelinde sigortalılık oranının %85.5 olduğu görülmektedir. Bu oran kırsal bölgelerde %77.5 iken kentsel bölgelerde %90.8 olarak tespit edilmiştir.

Tokat ili genelinde yapılan çalışmada ankette yer alan bir diğer soru ise sosyal güvencesinin olmama nedeni sorulmuştur. Sonuçlar aşağıda yer alan Tablo 5'te gösterilmiştir.

Tablo 5: Anket Yapılan Hane halkı Bireyinin Sosyal Güvence Olmama Nedeni

Kır-Kent Durumu		Frekans	Geçerli Yüzde
Kır	Düzenli Bir İşin Olmaması	28	77.8
	Bilgisizlik	4	11.1
	İhtiyaç Duymama	1	2.8
	Düzenli Bir iş Olmaması ve Bilgisizlik	3	8.3
	Ara Toplam	36	100,0
	Sosyal Güvencesi Olan	124	
	Genel Toplam	160	
Kent	Düzenli Bir İşin Olmaması	17	77.3
	Bilgisizlik	1	4.5
	İhtiyaç Duymama	1	4.5
	Düzenli Bir iş Olmaması ve Bilgisizlik	3	13.7
	Ara Toplam	22	100,0
	Sosyal Güvencesi Olan	218	
	Genel Toplam	240	
Toplam	Düzenli Bir İşin Olmaması	45	77.6
	Bilgisizlik	5	8.6
	İhtiyaç Duymama	2	3.5
	Düzenli Bir iş Olmaması ve Bilgisizlik	6	10.3
	Ara Toplam	58	100,0
	Sosyal Güvencesi Olan	342	
	Genel Toplam	400	

Sosyal güvencesi olmayan aileler içerisinde sosyal güvence olmama nedenine bakıldığında, Tokat ili genelinde ilk sırada %77.6 ile düzenli bir işin olmaması gelirken, ikinci sırada %10.3 ile düzenli bir iş olmaması ve bilgisizlik gelmektedir. Kentsel ve kırsal bölgeler arasında sonuçlarda farklılıklar mevcuttur. Sosyal güvence olmamasının iç göç üzerinde etkili olduğu frekanslara bakıldığında söylenebilir.

Tablo 6: Alınan Sağlık Hizmetinden Memnuniyet Durumu

	Kır		Kent		Toplam	
	Frekans	Yüzde	Frekans	Yüzde	Frekans	Yüzde
Hayır	45	28.1	42	17.5	87	21.8
Evet	115	71.9	198	82.5	313	78.2
Toplam	**160**	**100,0**	**240**	**100,0**	**400**	**100,0**

Tokat ili genelinde sağlık hizmetlerinden memnun olma durumu %78.2 iken, bu oran kırsal bölgelerde %71.9, kentsel bölgelerde %82.5 olarak görülmektedir. Memnuniyet oranlarının yüksek olmasına karşın kırsal bölgenin kentsel bölgeden daha düşük seviyede kalması, sağlık hizmetlerine

ulaşım mesafesine bağlanabilir. Sağlık hizmeti bakımından Tokat ilinin iyi durumda olduğu anket sonuçlarına göre söylenebilir. Buradan çıkarılacak sonuç belediyeler dışındaki aktörlerin kırsal kesimde göç üzerinde etkili olduğu düşüncesidir.

Tablo 7: Düzenli İçme Suyu Durumu

Seçenekler	Kır		Kent		Toplam	
	Frekans	Yüzde	Frekans	Yüzde	Frekans	Yüzde
Hayır	28	17.5	16	6.7	44	11
Evet	132	82.5	224	93.3	356	89
Toplam	**160**	**100,0**	**240**	**100,0**	**400**	**100,0**

Tokat il genelinde hayatlarını sürdüren ailelerin düzenli içme suyunun varlığı durumu araştırılmıştır. Sonuçlar Tablo 7'de de görüldü üzere, ankete katılanların %89'u düzenli içme suyuna sahiptir. Kırsal bölgede bu oran %82,5 iken, kentsel bölgede %93,3'e yükselmektedir. Kırsal bölgede kentsel bölgeye göre düzenli içme suyuna sahip olamama sorunu vardır.

Tablo 8: Kanalizasyon Altyapı Yeterliliği Durumu

Seçenekler	Kır		Kent		Toplam	
	Frekans	Yüzde	Frekans	Yüzde	Frekans	Yüzde
Yeterli Değil	62	38.7	41	17.1	103	25.7
Yeterli	98	61.3	199	82.9	297	74.3
Toplam	**160**	**100,0**	**240**	**100,0**	**400**	**100,0**

Tokat ili genelinde ailelerin % 25,7'si kanalizasyon altyapısının yeterli olmadığını belirtmektedirler. Bu oran kırsal bölgede %38,7 iken kentsel bölgede %17,1 olarak tespit edilmiştir. Kırsal bölgede yaşanılan altyapı sorunu anket sonuçlarına yansımıştır. Kırsal bölge belediyelerinin bu konuda yeterli olmadığı görüşü azımsanmayacak orandadır. Bu durum da kişilerin göç etmesine neden olabilir.

Tablo 9: Kesintisiz Elektrik Durumu

Seçenekler	Kır		Kent		Toplam	
	Frekans	Yüzde	Frekans	Yüzde	Frekans	Yüzde
Hayır	43	26.9	16	6.7	59	14.7
Evet	117	73.1	224	93.3	341	85.3
Toplam	**160**	**100,0**	**240**	**100,0**	**400**	**100,0**

İl genelinde hayatlarını devam ettiren ailelerin %85.3'ü kesintisiz elektriğe sahip olduğunu belirtmektedirler. Kesintili elektriğe sahip olma durumu kırsal bölgede %26 iken, kentsel bölgede %6.7 olarak tespit edilmiştir. Yine bu durumda insanların hayat kalitelerini doğrudan etkilediği için göç etme eğilimi kırsaldan kente artmaktadır.

Tablo 10: Göç Etmeyi Düşünme Durumu

Seçenekler	Kır		Kent		Toplam	
	Frekans	Yüzde	Frekans	Yüzde	Frekans	Yüzde
Hayır	89	55.6	143	59.6	232	58
Evet	71	44.4	97	40.4	168	42
Toplam	**160**	**100,0**	**240**	**100,0**	**400**	**100,0**

Tokat il genelinde hayatlarını sürdüren aile fertlerinden en az birinin göç etme düşüncesinin olup olmadığı araştırılmıştır. Tablo 10'da da görüldüğü üzere Tokat genelinde göç etme düşüncesi olanların oranı %42 olmuştur. Bu oran kırsal bölgede %44.4 iken kentsel bölgede %40.4 olarak tespit edilmiştir. Söz konusu olan bu oranların hem kırsal bölgede hem de kentsel bölgede çok yüksek olduğu söylenebilir.

Göç etme düşüncesinin nedenleri çocukların eğitimi, gelir yetersizliği, sağlık olanaklarının yetersizliği, ulaşım yetersizliği, içme suyunun yetersizliği, altyapı yetersizliği ve şehrin sosyal olanaklarının yetersizliği olarak ayrı ayrı analiz edilecektir.

Tablo 11: Göç Etme Düşüncesinde Çocukların Eğitimi

Kır-Kent Durumu		Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde
Kır	Hayır	28	17,6	39,4
	Kısmen	10	6,2	14,1
	Evet	33	20,6	46,5
	Ara Toplam	71	44,4	100,0
	Göç Etmeyi Düşünmeyen	89	55,6	
	Genel Toplam	160	100,0	
Kent	Hayır	46	19,2	47,4
	Kısmen	13	5,4	13,4
	Evet	38	15,8	39,2
	Ara Toplam	97	40,4	100,0
	Göç Etmeyi Düşünmeyen	143	59,6	
	Genel Toplam	240	100,0	
Toplam	Hayır	74	18,5	44,0
	Kısmen	23	5,7	13,7
	Evet	71	17,8	42,3
	Ara Toplam	168	42,0	100,0
	Göç Etmeyi Düşünmeyen	232	58,0	
	Genel Toplam	400	100,0	

Tablo 11'de de görüldüğü üzere Tokat ilinde göç etmeyi düşünenlerin %42,3'ü çocukların eğitimlerini bir neden olarak göstermişlerdir. Kırsal bölgede bu oran %46,5 iken, kentsel bölgede %39,2'ye düşmektedir. Kırsal bölgede eğitimin gelişmesi beklenmektedir. Bu durum göç etme düşüncesinde çocukların eğitimi etkilidir boş hipotezini desteklemektedir.

Tablo 12: Göç Etme Düşüncesinde Gelir Yetersizliği

Kır-Kent Durumu		Frekans	Yüzde	GeçerliYüzde
Kır	Hayır	11	6,9	15,5
	Kısmen	10	6,3	14,1
	Evet	50	31,2	70,4
	Ara Toplam	71	44,4	100,0
	Göç Etmeyi Düşünmeyen	89	55,6	
	Genel Toplam	160	100,0	
Kent	Hayır	27	11,3	27,8
	Kısmen	15	6,2	15,5
	Evet	55	22,9	56,7

	Ara Toplam	97	40,4	100,0
	Göç Etmeyi Düşünmeyen	143	59,6	
	Genel Toplam	240	100,0	
Toplam	Hayır	38	9,4	22,6
	Kısmen	25	6,3	14,9
	Evet	105	26,3	62,5
	Ara Toplam	168	42,0	100,0
	Göç Etmeyi Düşünmeyen	232	58,0	
	Genel Toplam	400	100,0	

Tablo 12'ye bakıldığında, il genelinde göç etmeyi düşünen ailelerin %62,5'i gelir yetersizliğinin etkisi olduğunu belirtmişlerdir. Bu oran kırsal bölgede %70,4'e yükselirken, kentsel bölgede %56,7'ye düşmektedir. Bu durum göç etme düşüncesinde gelir yetersizliği etkilidir boş hipotezini desteklemektedir.

Tablo 13: Göç Etme Düşüncesinde Sağlık Olanaklarının Yetersizliği

Kır-Kent Durumu		Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde
Kır	Hayır	31	19,4	43,7
	Kısmen	11	6,9	15,5
	Evet	29	18,1	40,8
	Ara Toplam	71	44,4	100,0
	Göç Etmeyi Düşünmeyen	89	55,6	
	Genel Toplam	160	100,0	
Kent	Hayır	55	22,9	56,7
	Kısmen	18	7,5	18,6
	Evet	24	10,0	24,7
	Ara Toplam	97	40,4	100,0
	Göç Etmeyi Düşünmeyen	143	59,6	
	Genel Toplam	240	100,0	
Toplam	Hayır	86	21,5	51,2
	Kısmen	29	7,2	17,3
	Evet	53	13,3	31,5
	Ara Toplam	168	42,0	100,0
	Göç Etmeyi Düşünmeyen	232	58,0	
	Genel Toplam	400	100,0	

Tablo 13'e bakıldığında Tokat ili genelinde göç etmeyi düşünen ailelerin %31,5'inde sağlık olanaklarının yetersizliğinin etkili olduğunu belirtmişlerdir. Kırsal bölgede bu oran %40,8'e yükselirken, kentsel bölgede %24,7'ye düşmektedir. Bu durum göç etme düşüncesinde sağlık olanaklarının yetersizliği etkilidir boş hipotezini destekler niteliktedir.

Tablo 14: Göç Etme Düşüncesinde Ulaşım Yetersizliği

Kır-Kent Durumu		Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde
Kır	Hayır	38	23,8	53,6
	Kısmen	5	3,1	7,0
	Evet	28	17,5	39,4
	Ara Toplam	71	44,4	100,0
	Göç Etmeyi Düşünmeyen	89	55,6	

	Genel Toplam	160	100,0	
Kent	Hayır	75	31,2	77,4
	Kısmen	11	4,6	11,3
	Evet	11	4,6	11,3
	Ara Toplam	97	40,4	100,0
	Göç Etmeyi Düşünmeyen	143	59,6	
	Genel Toplam	240	100,0	
Toplam	Hayır	113	28,2	67,3
	Kısmen	16	4,0	9,5
	Evet	39	9,8	23,2
	Ara Toplam	168	42,0	100,0
	Göç Etmeyi Düşünmeyen	232	58,0	
	Genel Toplam	400	100,0	

Tablo 14'e bakıldığında Tokat ili genelinde göç etme düşüncesine sahip ailelerin %23,2'si ulaşım yetersizliğini göstermektedir. Kırsal bölgede bu oran %39,4'e yükselirken, kentsel bölgede %11,3'e düşmektedir. İl genelinde ulaşım yetersizliğinden kaynaklanan göç etme düşüncesi düşüktür. Ancak kırsal bölgede %39,4 gibi yüksek bir oranda varlığını devam ettirmesi, bu konuda neler yapılabileceğinin düşünülmesini gerektirmektedir. Bu sonuçlarla birlikte göç etme düşüncesinde ulaşım yetersizliği etkilidir boş hipotezi reddedilememektedir.

Tablo 15: Göç Etme Düşüncesinde İçme Suyu Yetersizliği

Kır-Kent Durumu		Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde
Kır	Hayır	60	37,5	84,5
	Kısmen	3	1,9	4,2
	Evet	8	5,0	11,3
	Ara Toplam	71	44,4	100,0
	Göç Etmeyi Düşünmeyen	89	55,6	
	Genel Toplam	160	100,0	
Kent	Hayır	77	38,2	79,4
	Kısmen	10	1,1	10,3
	Evet	10	1,1	10,3
	Ara Toplam	97	40,4	100,0
	Göç Etmeyi Düşünmeyen	143	59,6	
	Genel Toplam	240	100,0	
Toplam	Hayır	137	34,2	81,6
	Kısmen	13	3.3	7,7
	Evet	18	4,5	10,7
	Ara Toplam	168	42,0	100,0
	Göç Etmeyi Düşünmeyen	232	58,0	
	Genel Toplam	400	100,0	

Tablo 15'e bakıldığında, Tokat ili genelinde göç etme düşüncesine sahip ailelerin %10,7'si içme suyu yetersizliğini bir neden olarak görmektedirler. Kırsal bölgede bu oran %11,3 iken, kentsel bölgede %10,3 olarak tespit edilmiştir. İçme suyu yetersizliğinden kaynaklanan göç etme düşüncesi, diğer nedenlere bakarak düşük kalmıştır ancak tamamen ortadan kaldırılamamıştır. Bu sonuçlar göç etme düşüncesinde içme suyu yetersizliği etkindir boş hipotezinin reddedilememesi anlamına gelmektedir.

Tablo 16: Göç Etme Düşüncesinde Altyapı Yetersizliği

Kır-Kent Durumu		Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde
Kır	Hayır	47	29,4	66,2
	Kısmen	12	7,5	16,9
	Evet	12	7,5	16,9
	Ara Toplam	71	44,4	100,0
	Göç Etmeyi Düşünmeyen	89	55,6	
	Genel Toplam	160	100,0	
Kent	Hayır	61	25,4	62,9
	Kısmen	17	7,1	17,5
	Evet	19	7,9	19,6
	Ara Toplam	97	40,4	100,0
	Göç Etmeyi Düşünmeyen	143	59,6	
	Genel Toplam	240	100,0	
Toplam	Hayır	108	27,0	64,2
	Kısmen	29	7,3	17,3
	Evet	31	7,7	18,5
	Ara Toplam	168	42,0	100,0
	Göç Etmeyi Düşünmeyen	232	58,0	
	Genel Toplam	400	100,0	

Tablo 16'ya bakıldığında, Tokat ili genelinde göç etme düşüncesine sahip ailelerin %18,5'i alt yapı yetersizliğinin varlığını belirtmişlerdir. Kırsal bölgede bu oran %16,9 iken, kentsel bölgede %19,6 tespit edilmiştir. Kentsel ve kırsal bölgelerde çok fazla bir farklılık gözükmemektedir. Bunun nedeni ise çok fazla gelişmiş bir altyapıya sahip olmadığı algısı şeklinde ifade edilebilir. Elde edilen sonuçlardan göç etme düşüncesinde altyapı yetersizliği etkilidir boş hipotezinin anlamlı olduğu söylenebilir.

Tablo 17: Göç Etme Düşüncesinde Şehrin Sosyal Olanakları Yetersizliği

Kır-Kent Durumu		Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde
Kır	Hayır	37	23,1	52,1
	Kısmen	8	5,0	11,3
	Evet	26	16,3	37,6
	Ara Toplam	71	44,4	100,0
	Göç Etmeyi Düşünmeyen	89	55,6	
	Genel Toplam	160	100,0	
Kent	Hayır	25	10,4	25,8
	Kısmen	17	7,1	17,5
	Evet	55	22,9	56,7
	Ara Toplam	97	40,4	100,0
	Göç Etmeyi Düşünmeyen	143	59,6	
	Genel Toplam	240	100,0	
Toplam	Hayır	62	15,4	36,9
	Kısmen	25	6,3	14,9
	Evet	81	20,3	48,2
	Ara Toplam	168	42,0	100,0
	Göç Etmeyi Düşünmeyen	232	58,0	
	Genel Toplam	400	100,0	

Tablo 17'ye bakıldığında, Tokat ili genelinde göç etme düşüncesine sahip ailelerin %48,2'si şehrin sosyal olanaklarının yetersiz olduğunu belirtmişlerdir. Kırsal bölgede bu oran %37,6'ya düşerken, kentsel bölgede %56,7'ye yükselmiştir. Bu bulgular göç etme düşüncesinde sosyal olanakların yetersizliği etkilidir şeklindeki boş hipotezi anlamlı kılmaktadır. Bu durumun oluşmasında tabii ki belediyelerin tek başına rolü bulunmamaktadır. Belediyeler dışındaki yerel ve sosyal aktörlerinde sosyal olanaksızlığı gidermeye yönelik çabalarının zayıf kalması göç etme eğilimini artırmaktadır.

5.SONUÇ

Çalışma sonucunda Tokat ilinde bireylerin göç etme düşüncesinde etkili olan nedenlerin başında, kişi başına düşen milli gelir düzeyindeki azalma gelmektedir. Tokat ilinde istihdamı artırmaya yönelik politikaların yetersizliği, sanayileşme konusunda yaşanılan engeller, girişimci sayısının eksikliği gibi nedenlerden dolayı üretim azalmakta ve istihdam oranı düşmektedir. Bu durum Tokat ilini göç veren bir il haline getirmiştir. İl genelinde yaşanılan gelir yetersizliği sebebiyle göç etmeyi düşünen hane halkının oranı %62,5 olarak tespit edilmiştir.

Yapılan anket sonuçlarına göre göç etme düşüncesindeki etkili ikinci neden ise %48,2 oranıyla şehrin sosyal olanaklarının yetersizliğidir. Bunun için Tokat ilindeki sosyal olanakların geliştirilmesi göç olgusu üzerinde önemlidir. Özellikle belediyecilik hizmetlerinin niteliğinin arttırılması, özel idarenin de ilin sosyo-ekonomik gelişimini desteklemesi Tokat ilinden verilen göç sayısını azaltacaktır. Bu amaçla il ve ilçe merkezlerinin rekreasyon olanaklarının profesyonel bir biçimde düzenlenmesi, kentsel dönüşüm planlarının zaman geçmeden uygulamaya konulması ve altyapı hizmetlerinin tekrar düzenlenmesi ve tamamlanması gerekmektedir.

Bu bağlamda Tokat Belediyesi'nin yapmış olduğu çalışmalar ve yapmakta olduğu projeler mevcuttur. 2017 yılı Ocak ayında Kanal İstanbul'a kardeş proje olarak Kanal Tokat projesi için imzalar atılmış ve çalışmalara başlanmıştır. Bu proje ile Yeşilırmak temizlenecek, ırmak kenarı düzenlenecek ve Tokat için ırmak kenarı cazibe merkezi haline gelecektir.

Tokat'ta ikamet eden bayanların boş zamanlarını değerlendirebilecekleri ve sosyal faaliyetlerde bulunabilecekleri, istediği branşlarda kurslardan faydalanıp el becerilerini geliştirebildikleri Hanımeli Kültür ve Sanat Merkezleri hizmete açılmıştır. Genç nüfusun yaşam standartlarını arttırmak, ufuklarını genişletmek, sosyal ve nitelikli bireyler olarak hayata hazırlamak, yetenekleri ve yaratıcılıkları doğrultusunda ürettiklerini kültür ve sanatla buluşturma noktası olarak Gençlik Kültür Merkezleri halkın hizmetine sunulmuştur. Yine Tokat halkının mesleki ve kültürel birikimlerini arttırmaya yönelik birçok bölümlerde ve alanlarda katılımcılara eğitim vermek amacıyla Tokat Meslek Edindirme ve Girişimcilik Projesi adı altında kurslar verilmektedir. Yapılmış, yapılmakta olan ve yapılacak projelerle Tokat Belediyesi, bilgi ve erişim, kültür ve turizm, sosyal sorumluk ve vizyon şehir projeleriyle halkın ihtiyaçlarını gidererek ve refah düzeyini üst seviyelere çıkararak, şehirden göçü engelleyecektir.

Göç nedeniyle başta altyapı yatırımları olmak üzere yatırımların yetersiz kalması ekonomik sorunların yanında çözülme ihtimali düşük olan sosyal sorunları da ortaya çıkarmaktadır. Bunun önüne geçilebilmesi için ekonomik açıdan daha dengeli bir büyüme politikası belirlenmeli ve uygulanmalıdır. Bu amaçla kırsal kalkınma konusu üzerinde belediyeler gibi yönetim kuruluşları yoğun bir çalışma içerisine girmeleri gerekmektedir. Böylece kırdan kente veya küçük bir şehirden büyük bir şehre göç azaltılabilir.

Göç veren yerler sosyo-ekonomik ve kültürel açıdan geliştirilmeli göç alan yerlerin seviyesine yakınlaştırılmalıdır. İç göçü kontrol altına alarak azaltmaya yönelik politikaların benimsenmesinde göçün nedenlerinin ve sonuçlarının bilinmesi önem arz etmektedir. Özellikle göç veren iller sıralamasında üst yerlerde olan Tokat Belediyesi gibi belediyelerin göç olgusu üzerine daha çok araştırma yapması ilin verdiği göç sayısını azaltacaktır.

Son 20-30 yıldır çözülmesi güç olan sorunların üstesinden gelmeyi başaran belediyeler, yeni bir zorlu görev ile karşı karşıya gelmiş bulunmaktadır. Belediyelerin göç olgusu karşısında etkili,

orijinal ve yeniliklere açık çözüm üretecekleri düşünülebilir. Bu çözümlerin gerçekleştirilebilmesi için belediyelerin yetkilerinin artırılması ve ulaşım, eğitim, sosyal güvence, sosyal olanak ve içme suyu gibi ihtiyaç duyulan kaynakların tahsis edilmesi için gelir sağlanması gerekir. Günümüzde bazı pilot bölgeler oluşturularak şehir mühendisliği modeli üzerinde durulabilir. Böylece olumlu sonuçlar alınması halinde bu pilot belediyelerin öncülüğünde insan ve mekan ilişkisinin planlanması daha etkili bir şekilde gerçekleştirilerek iç göç olgusu üzerinde etkin sonuçlar elde edilebilir.

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1 : Tokat İli Göç Rakamları 5
Tablo 2 : Anket Sayıları 6
Tablo 3: Anket Yapılan Hanehalkı Bireyinin Aylık Gelirleri 6
Tablo 4: Anket Yapılan Hanehalkı Bireyinin Sosyal Güvence Durumu.....6
Tablo 5: Anket Yapılan Hanehalkı Bireyinin Sosyal Güvence Olmama Nedeni.....6
Tablo 6:Alınan Sağlık Hizmetinden Memnuniyet Durumu 7
Tablo 7: Düzenli İçme Suyu Durumu 7
Tablo 8: Kanalizasyon Altyapı Yeterliliği Durumu 8
Tablo 9: Kesintisiz Elektrik Durumu 8
Tablo 10: Göç Etmeyi Düşünme Durumu.....8
Tablo 11: Göç Etme Düşüncesinde Çocukların Eğitimi 8
Tablo 12: Göç Etme Düşüncesinde Gelir Yetersizliği 9
Tablo 13: Göç Etme Düşüncesinde Sağlık Olanaklarının Yetersizliği 100
Tablo 14: Göç Etme Düşüncesinde Ulaşım Yetersizliği.....100
Tablo 15: Göç Etme Düşüncesinde İçme Suyu Yetersizliği 111
Tablo 16: Göç Etme Düşüncesinde Altyapı Yetersizliği.....121
Tablo 17: Göç Etme Düşüncesinde Şehrin Sosyal Olanakları Yetersizliği.....122

KAYNAKÇA

Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) (2008). *Türkiye'de İç Göçler ve Göç Edenlerin Nitelikleri (1965-2000).*

(GCIM), G. C. (2005). *Migration in an İnterconnected World: New Directions for Action.* Switzerland: Report of the Global Commission.

Akşit, B. (1998). İçgöçlerin Nesnel ve Öznel Toplumsal Tarihi Üzerine Gözlemler: Köy Tarafından Bir Bakış. *Türkiye'de İçgöç, Sorunsal Alanları ve Araştırma Yöntemleri Konferansı* (s. 22-37). Bolu- Gerede: Tarih Vakfı Yayınları.

Audas, R. Mcdonald, T. (2004). Rural- Urban Migration İn The 1990s. *Canadian Social Trends, 73*, 17-24.

Es, M. A. (2004). Kent Yönetimi, Kentlileşme Ve Göç: Sorunlar Ve Çözüm Önerileri. *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*(48), 205-248.

İçduygu, A. Ü. (1998). Türkiye'de iç göç: Sorunsal alanları ve araştırma yöntemleri. *Türkiye'de İç Göç, Sorunsal Alanları ve Araştırma Yöntemleri Konferansı* (s. 38-55). Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı.

Kahraman, B. C. (2002). *Kente Göç ve Yoksulluk: Diyarbakır Örneği.* (M. Ş. Ersoy, Dü.) Ankara.

Kaya, M, "Beyin Göçü", TEKAM, SILSHANIC, "Study of Concepts and Causes of Brain Drain-Aun Report", Inter- Disciplinar Studies, 156. Seminers.

Mutlu, S. (2007). Türkiye'de Yaşanan Gece Kondulaşma Süreci ve Çözüm Arayışları: Ankara Örneği. *Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi Anabilim Dalı Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi*. Ankara, Türkiye.

Özer, İ. (2004). *Kentleşme Kentlileşme ve Kentsel Değişme.* Bursa: Ekin Kitabevi.

Pazarlıoğlu, M. (2001). 1980-1990 Döneminde Türkiye'de İç Göç Üzerine Ekonometrik Model Çalışması. *Çukurova Üniversitesi 5. Ulusal Ekonometri ve İstatistik Sempozyumu*, (s. 1-24).

Sekaran, Uma; (1992), Research Methods for Business: A Skill Building Approach, Second Edition, John Wiley ve Sons, 450s.

Tekeli, İ. (2008). *Göç ve Ötesi.* İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları.

TÜİK Veri Tabanı, www.tuik.gov.tr

Üçdoğruk, Ş. (2002). İzmir'deki Göç Hareketinin Çok Durumlu Logit Teknikle İncelenmesi. *Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 17*(1), 157-183.

Yalçın, C. (2004). *Göç Sosyolojisi.* Ankara: Anı Yayınları.

Yamak, R. Y. (1999). Türkiye'de Gelir Dağılımı ve İç Göç. *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 1*(1), 16-28.

TÜRKİYE'DE SOSYAL BELEDİYECİLİK BAĞLAMINDA ENGELLİLERE YÖNELİK HİZMETLER: BURDUR BELEDİYESİ ÖRNEĞİ

Prof. Dr. Songül Sallan Gül[1]
Büşra Kudekli[2]
Öğr. Gör. Dr. Duygu Samav Cantürk[3]

Özet

Toplumların dezavantajlı kişi ve gruplarına yönelik hizmet alanında yerel yönetimler oldukça önemlidir. Sosyal devletin ve demokratik toplumların vazgeçilmez aktörleri arasında yer alan yerel yönetimler, özellikle belediyeler, yerel halka hizmet sunumunda etkin rol oynayan/oynaması beklenen yönetsel birimlerdir. Dezavantajlı gruplara yönelik hizmetlere erişimde ve yurttaş katılımında da belediyeler önemli rol oynamaktadır. Türkiye'de 1980'lerden itibaren artan sosyal güvenlik maliyetlerini kısabilme, dünya ekonomisiyle bütünleşme, küresel ekonomide rekabet edebilme, küresel sermaye ve yatırım çekebilme adına kurumsal sosyal devlet politikalarından ciddi ödünler verilmiştir. Yeni liberal piyasa ve kent odaklı kalkınma ve sosyal devlet harcamalarını kontrol atına alabilme çabalarında yerel yönetimlerden, özellikle belediyelerden beklentiler öne çıkmıştır. Sosyal devletin yükünü paylaşmaları yönündeki girişimlerin sonucu, dezavantajlı sosyal grupların ve bu gruplar kapsamında değerlendirilen engellilere yönelik sosyal hak ve hizmetler alanında belediyelerin görevleri yasalarla artmıştır.

Engellilerin, yasadaki ifadeyle özürlülerin, yerel kaynak ve olanaklardan eşit yurttaşlar olarak yararlanma hakları, özellikle 2004 tarihli 5393 sayılı belediye yasası ve 2005 tarihli 5378 sayılı engellilik yasası bağlamında yeniden düzenlenmiştir. Belediye yasasının 38. maddesinde, bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmak, özürlülere hizmet götürmek ve/veya piyasadan satın almak ve özürlü merkezleri oluşturmak Türkiye'de belediyelerin görevleri arasında sayılmıştır. Benzer biçimde 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 24. maddesinde de özürlüler sosyal yardımlar kapsamında ele alınmakta ve belediye bütçesinden karşılanması gerektiği belirtilmektedir. Yine 5378 sayılı Engellik Yasasında engellilere yönelik bilgilendirme, bilinçlendirme, yönlendirme, danışmanlık ile rehabilitasyon ve mesleki eğitim hizmetlerinin belediyeler tarafından gerçekleştirilmesi öngörülmektedir. Yasanın yürürlükte olduğu son on iki yıllık sürede, büyükşehir belediyeleri başta olmak üzere birçok belediye engelli hizmet birimleri kurmuştur. Ancak engelliler genellikle muhtaçlar ve yoksullar kategorilerinde ele alınmış, engelliler için özel eğitim programlarına, ulaşım hizmetlerine, erişimin artırılmasına ve AB fonlarıyla desteklenen projelere odaklanılmıştır. Daha küçük ölçekli kent belediyelerinde ise, engellik hizmetleri ayrı bir birim ve hizmet alanı olamamış, sosyal yardım ve/veya kültürel birimlerin yürüttüğü sınırlı sayıda projelerle sınırlı kalmıştır. Bu bildiride engellilere yönelik büyükşehir belediye ve diğer belediye uygulamaları literatür taraması temelinde değerlendirilmektedir. Ayrıca, engellilere dönük hizmetler, bir il kent belediyesi örneği olarak Burdur Belediyesi örneğinde 2017 yıllında yapılan bir saha araştırmasının bulguları ışığında ele alınmakta ve değerlendirilmektedir.

Anahtar Kelimeler: *Sosyal yardım ve hizmet, engellilik, belediye, Burdur Belediyesi*

[1] Prof. Dr. SDÜ, FEF, Sosyoloji Bölümü öğretim Üyesi
[2] SDÜ, FEF, Sosyoloji Bölümü, Lisans Son Sınıf öğrencisi
[3] Dr. MAKÜ, Çavdır MYO, Sosyal Hizmetler Bölümü öğretim üyesi

SERVICES FOR THE DISABLED WITHIN THE SCOPE OF SOCIAL MUNICPALITY: THE CASE OF BURDUR MUNICIPALITY

Abstract

Local administrations play an important role in providing services for the disadvantaged persons or groups in society. As the pivotal parts of social welfare states and democratic societies, local administrations, especially municipalities, are the administrative bodies that assume or are expected to assume important responsibilities in providing services to local people. Municipalities play important role in making some services available for the disadvantaged groups and in extending local public participation. Since the 1980s, institutional social welfare state policies have been weakened in order to decrease social welfare spending, make Turkey better integrate with and compete in the global economy and attract global investment. Neoliberal market and urban centered development policies along with the policies to bring welfare state spending under control have paved the way for increased expectations from local administrations, especially from municipality. Accordingly, the duties of municipalities in the area of social rights and services towards the disadvantaged and the disabled as one of the disadvantaged groups have been expanded in order to ease the burden of centralized welfare state.

The rights of the disabled groups, or the handicapped as the word used by the law in Turkey, to benefit from local opportunities and facilities as equal citizens were rearranged in in the law numbered 5393 (municipality law) and dated 2004, and the law numbered 5378 (disability law) dated 2005. In the article 38 of the the Municipality Law, using the money allotted for the poor and needy, delivering and making services available to the disabled, and establishing centers for the disabled are listed among the duties of municipalities in Turkey. Similarly, the metropolitan municipalities' law numbered 5216 regulates in its article 24 the services for the disabled, and provides that the money for the needs of the disabled can be allotted in municipality budget. According to the disability law numbered 5378, municipalities can provide such services to the disabled as instruction, guidance, rehabilitation and vocational education. Within the last 12 years since the related laws have been in effect, municipalities, especially the metropolitan municipalities, have set up centers for the disabled. Yet, the disabled is considered as a group among the poor or needy, and are treated accordingly by developing programs to improve their mobility and employability, and projects to benefit from EU fund In smaller city municipalities, services for the disabled are not organized under a different organizational unit and the focus is directed on the projects with limited scope developed by the departments with social and cultural duty. This paper analyzes the service programs to the disabled by the metropolitan or other municipalities on the base of literature review. Besides, the services for the disabled by Burdur Municipality as provincial municipality are reviewed and evaluated on the base the data gathered through a field study in the years of 2017.

Keywords: *Social aid and services, the disability, municipality, Burdur Municipality*

GİRİŞ

Engelli olmak, bireyin doğuştan veya sonradan herhangi bir hastalık veya kaza sonucu bedensel, zihinsel, ruhsal, duyusal ya da sosyal yetilerini çeşitli derecelerde kaybetmiş olması, yani sakatlığının normal yaşamının gereklerini yerine getirememesi anlamına gelmektedir (OZİDA, 2010). Sosyolojik olarak ise sakatlığın en önemli sonuçlarından biri, Burcu'nun da dikkat çektiği gibi, yeteneklerdeki ve güçteki "sınırlanmışlık" ya da "eksiklik" durumu nedeniyle bireyin belirli aktivitelerinin ve rollerinin gereklerini yerine getirememesi hali olarak tanımlanmaktadır. Bir başka ifadeyle bireyin "ideal-normal" kapasitenin dışında olması (Burcu, 2006; 2007: 8), kalması ya da dışına itilmesi 'engellilik hali' ile açıklanmaktadır. Bunun anlamı ise, bireyin fiziksel ve zihinsel engellerinden dolayı yaşadığı kısıtların giderilmesinde, özellikle hizmetlere erişimde ve mekânsal engellerin kaldırılmasında, toplumsalın yanında kamusal-yönetimsel desteğe de ihtiyaç duyulması anlamına gelmektedir. Bu süreçte yerel yönetimlerin rolü ise oldukça önemlidir. Sosyal belediyecilik anlayışı da sosyal devletin bir gereği olarak, bireylere asgari bir yaşam kalitesi ve olanaklar sunmanın yanı sıra, toplumun dezavantajlı bireylerine yönelik sosyal yardım ve hizmetlere öncelik tanımasını, hatta pozitif ayrımcılığı temel almasını gerektirmektedir. Özellikle sosyal devletin bir uzantısı olan sosyal belediyecilik uygulamasında hastalık, sakatlık, işsizlik, yaşlılık ve diğer sosyal riskler karşısında yurttaşlarına güvence ve hizmet sunması hedeflenmelidir (Sallan Gül, 2004: 151).

Türkiye nüfusunun % 12,8'i, yani yaklaşık olarak 9-10 milyonu zihinsel ve/veya bedensel engellilikle yaşayan insanlardan oluşmaktadır. Türkiye'de 30 büyükşehir belediyesi, 51 İl belediyesi, 519 büyükşehir İlçe Belediyesi, 400 İlçe Belediyesi ve 397 Belde (Kasaba) Belediyesi olmak üzere toplamda 1397 belediye bulunmaktadır. Engellilerin yarısından fazlası 30 büyükşehirde ikamet etmekte olup, 7-7,5 milyon engelli birey ise kentlerde ve belediye alanlarında yaşamaktadır. Tüm bu sayılar yerelde sosyal politika aktörü olarak belediye yönetimlerinin engellilere yönelik hizmetlerinin sağlanmasında önemli rolleri olduğunu göstermektedir. Çünkü yerel yönetimler, Anayasa gereğince hem sosyal devlet olma yolunda en önemli başat aktörlerden biri olup, hem de alt yapı hizmetlerinin yanı sıra sosyal sorunların çözümünde önemli rollere de sahiptir.

Özerk yönetim birimleri olarak belediyeler, eşit ve verimli kamu hizmeti sunmakla da yükümlüdürler. Merkezi yönetimlerin sosyal hizmetleri en etkili ve en verimli şekilde bireylere ulaştırabilmesinin yollarından biri olan yerel yönetim birimlerinden olan belediyeler, dezavantajlı gruplara yönelik hizmetlerin sunumunda oldukça önemli yere sahiptirler (Pektaş, 2010; Ersöz, 2011; Öztürk ve Gül, 2012; Pekşen, 2014). Benzer biçimde hemşerilik hukuku ile bağlı olan engellilere yönelik hizmetlerin karşılanmasında da yerel yönetimlerin rolü oldukça önemlidir (Başaran, 2008: Bayraktar, 2013). Özellikle belediyelerin vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle hizmet sunan yönetim birimleri olması; yaşlı, düşkün, engelli ve dar gelirli kenttaşlarına çok sayıda yükümlülükleri çeşitli yasalarla düzenlenmiştir.

Özellikle 2005 tarihli 5378 sayılı Engelliler Kanunu, belediye kanunları dahil pek çok yasada belirleyici olmuştur. Kanunda engellilerin toplumsal yaşama uyum sağlama ve günlük gereksinimlerinin karşılanmasında güçlük çekme, bu sebeplerle korunma, bakım, iyileştirme, danışmanlık ve destek hizmetlerine ihtiyaç duymaları nedeniyle farklı sosyal desteklere ihtiyaç duyulduğuna dikkat çekilmektedir (Sallan Gül ve diğerleri, 2014: 169-170). Sosyal Güvenlik kanunlarında bir dizi değişiklik yapılmış, engellilere yönelik ayrımcılık yapılamayacağı ve engelli istihdamın koşulları ile pozitif ayrımcılık ilkesinin temel alınması gereği benimsenmiştir. Yasada engellinin iyileştirilmesine/rehabilitasyonu ve bakım hizmetleri ile sosyal yardımlar dolayımlı sosyal haklar ve dezavantajlılığın giderilmesi anlayışı benimsenmiştir. Kanun, temelde engelliliğin fiziksel/tıbbi belirlenimlerle mekânsal düzenlemelere yer verilmiştir. Engelliler ve engelli ailelerin yaralanacakları sosyal hizmet ve yardım alanları yurttaşlık hakları bağlamında tanınmış, ancak doğrudan hizmet sunumu yerine piyasa ve aile odaklılık temel alınmıştır.

Belediye yasasında[4] da engellilik yasasının ruhu yeniden şekillenmiş, engellilere yönelik hizmetler, sosyal hizmetler temelinde ele alınmıştır. Özellikle engelli bireylerin hayata tam katılımlarının yurttaşlık hakları dolayımlı olarak kabul edilmesine ve sosyal model anlayışının[5] yaygın kabul edilmesine dayanan 5378 ve bunun yerel yönetimlere yansıtıldığı 5393 sayılı yasa ile önemli adımlar atılmıştır. Aslında bu süreç AB Sosyal Şartına dayanmıştır. Türkiye Avrupa Sosyal Şartı 1988 Ek protokolüyle engellilere yönelik haklar alanını kamusal alana dâhil etmiştir. AS Şartının 15. maddesinde, "Özürlü Kişilerin Bağımsızlık, Sosyal Entegrasyon ve Toplum Yaşamına Katılma Hakkı" kapsamında engellilerin sadece mesleki eğitim ve mesleki rehabilitasyonlarının yanında engellilerin bireysel sosyal entegrasyon, şahsi bağımsızlık ve toplum yaşamına katılma hakları da düzenlenmiştir (Fırat, 2008: 95). BM'nin 1983–1992 yılları kapsamında on yıllık bir engelliler programı oluşturması ve "Dünya Sakatlar On Yılı" olarak ilan etmesiyle "Eşitlik ve Toplumsal Yasama Tam Katılım" anlayışı kabul edilmiştir (Özgökçeler, Alper, 2010: 38-39). 1997 yılında Özürlüler idaresi kurulmuş ve engellilere yönelik ilk sosyal politikalar geliştirilmeye başlamıştır. Ancak köklü değişiklikler 2005 yılında atılmıştır.

5393 sayılı Belediye Kanunu ile sosyal belediyecilik faaliyetleri yerel yönetimlerin temel faaliyetlerinden biri haline getirmiştir. Özünde sosyal devletin bir gereği olarak belediyeler, sosyal belediyecilik anlayışıyla yerel düzeyde sosyal hizmet ve sosyal yardım faaliyetlerini sağlama işlevini yerine getiren birimlerdir (Öztürk ve Gül, 2012:41). Eğitim, sağlık ve işsizlik yardımları gibi uzun vadeli politika gerektiren hizmetler merkezi yönetim tarafından sürdürülürken, yiyecek, giyecek, barınma, ısınma v gibi kısa vadeli ve hızla karşılanması gereken ihtiyaçların giderilmesi için destekler, yerel yönetimlerin sorumluluğuna verilmiştir. Yasanın "Belediyenin Görev, Yetki ve Sorumlulukları" başlığını taşıyan üçüncü bölümünün 5393 sayılı Belediye Kanunu 14. Maddesinde, "sosyal hizmet" kavramı kapsamında engellilere yönelik hizmetler düzenlenmiştir (Seyyar, 2008: Fırat, 2008; Beki, 2009). Yerel yönetimlerin genişleyen hizmet alanları arasında sosyal hizmetler ve bunlar içinde de engellilere yönelik hizmetler, özellikle de kentin engellilere "ulaşılabilir" kılmak, fizikî ve mimarî çevrenin engellilere uygun hâle getirilmesi büyük önem taşımaktadır (Fırat, 2008: 89-90). Benzer biçimde Belediye yasasında belediye başkanlarına bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanarak, engellilere yönelik hizmetlerin yürütülmesinin yanında merkezler açmak ve ilgili dernek ve vakıfları ile ortak hizmet projeleri yürütmek gibi görevleri de söz konusudur.

1. SOSYAL DEVLETİN DÖNÜŞÜMÜNDE DEĞİŞEN SOSYAL HİZMET ANLAYIŞI VE BELEDİYELER

Refah devleti olarak tanımlanan ve 1970'lere kadar ki dönemde egemenliğini sürdüren dönemde geleneksel sosyal hizmet anlayışı egemen olmuş ve merkezi yönetim birimlerinin sunduğu kurum temelli hizmet sunum modelleri gelişmiştir. Bu anlayış engelliler dahil tüm dezavantajlı bireylerin bakım ve ihtiyaç duyduğu hizmetlerin kamusal ve sosyal güvenlik sistemi kapsamında karşılanmasını benimsemiştir. Türkiye'de ise, engelliler ailelerin refahı ailenin bir sorumluluğu olarak görülmüş, kamusal hizmet sunumu

[4] 1580 sayılı Belediyeler Kanununun 15'nci maddesinde sayılan 17, 18, 33, 34, 45, 48, 54, 69, 80 ve 81'nci fıkralarındaki görevler, engellilere, yasadaki ifadeyle özürlülerle ilgili sosyal politikaların şekillendirilmesinde Belediyelere önemli sorumluluklar yüklemektedir. Özellikle 1997 tarih ve 572 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 4. maddesi ile Belediyelere çeşitli yükümlülükler getirilerek dezavantajlıların yaşamını kolaylaştıracak hizmetlerden yararlandırılması amaçlanmıştır. Bunlardan en önemlisi ilgili kurum ve kuruluşlarla işbirliği yaparak dezavantajlı gruplar için bölgenin işgücü piyasasına uygun mesleklerde, meslek ve beceri kazandırma kursları, iş eğitimleri ve yaşam evleri açmak' hükmü yer almaktadır. Ayrıca bakınız: 41580 sayılı Belediyeler Kanununun 15'nci maddesinde sayılan 17, 18, 33, 34, 45, 48, 54, 69, 80 ve 81'nci fıkraları.

[5] Sosyal model ile engellilik halinin bireyin sakatlığının bedensel sınırlılığa bağlı olarak değil; toplumun gerekli hizmetleri sunmamasından ve engellilerin temel gereksinimlerini dikkate almamasından kaynaklandığı yaklaşımı temel alınır (Özgökçeler, Alper, 2010: 37-38). Eğitim, sağlık, sosyal güvenliğin yanında çevresel, fiziksel ve mekânsal engellerin kaldırılmasına odaklanılır.

büyük çoğunlukla yoksul, kimsesiz çocuk ve engelleri içeren hizmetlerle sınırlı kalmıştır. AB uyum sürecinde engellik olgusu politik olarak gündeme gelmiş ve 1990'lı yıllarda değişen sosyal devlet anlayışı içinde devletin sorumlulukları yerel yönetimlere devredilmeye başlanmıştır. Sosyal politika alanında aile odaklılıkla biçimlenen yeni hizmet modelinde devlet finansını sağladığı, hizmetin ise, aile ya da piyasada karşılandığı ve yerel yönetimlerin süreçte etkin rol oynadığı sosyal politika modelleriyle konuya yaklaşılmıştır. "Evde bakım", "mobil bakım", "aile destek hizmetleri" gibi yeni politika önerileri söz konusu olmuştur. Aslında engellilere yönelik kurumsal bakım hizmetleri Türkiye'de çok gelişmiş değildir. Engelli bakımı ve sorumluluğu ailede kalmış, yoksulluk bağlamlı olarak ancak 1980'li yılarda sınırlı olanaklar içinde söz konusu olabilmiştir. Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü, 2828 sayılı Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Kanunu ile Mayıs 1983 tarihinden itibaren engelli ve yaşlı bireylerin kurum bakımından sorumlu kılınmıştır. Bu sorumluluk çerçevesinde SHCEK 633 sayılı KHK'nın yürürlüğe girdiği tarihe kadar; gündüzlü ve yatılı bakım kuruluşları aracılığı ile korunmaya, bakıma veya yardıma muhtaç aile, çocuk, engelli, yaşlı ve diğer kişilere bir fiil sosyal hizmet sunmuştur (Altuntaş, Atasü Topcuoğlu, 2014: 313).

Engellilerin ulaşım sorunlarını çözmek için 2002 yılında engelli indirimi olanağı sağlanırken, 2004 yılında da 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'na eklenen hükümle yapılan düzenleme uyarınca, büyükşehir belediyelerinde engellilerle ilgili bilgilendirme, bilinçlendirme, yönlendirme, danışmanlık, sosyal ve mesleki rehabilitasyon hizmetleri vermek üzere özürlü hizmet birimlerinin oluşturulması esası benimsenmiştir (Çağlar, 2009:562). 2005 yılında yerelleşme politikaları bağlamında "II. Özürlüler Şurası" toplanmış, "Yerel Yönetimler ve Özürlüler" ana temasında konu tartışılmıştır. En somut yasal adım 2005 yılında çıkarılan ve engellilik alanında çerçeve kanun niteliğinde olan "5378 sayılı Engelliler Hakkında Kanun" olmuştur. Belediye yasasında yapılan değişikliklerle belediyelerin sosyal hizmet işlevi yeniden düzenlenmiştir.

1.1. Türkiye'de Engellilere Yönelik Kamusal Sorumluluklar ve Belediye Hizmetleri

XIX. yüzyılın ikinci yarısından itibaren belediye teşkilatının ve yerel yönetimlerin şekillenmeye başlaması Osmanlı Devleti'nde yoksullukların korunması kapsamında sakatlara da destek verilmeye başlanmıştır. 1868 tarihli Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi, belediye dahilindeki yoksulların korunması görevini şehremanetinine bırakmıştır. Memurin-i Mülkiye Tekaüd Kararnamesi gereğince babaları devlet memuru iken ölen engellilere de maaş bağlanmıştır (Balcı, 2013: 85-86). Yine 1877 tarihli Dersaadet Belediye Kanunu ve Vilayet Belediye Kanunu'nda da belediyeler kendi bütçelerinden engellilere yardım yapmışlardır (Özbek, 2006: 34).

19. Yüzyılın ikinci yarısından itibaren belediye teşkilatının ve yerel yönetimlerin şekillenmeye başlamasıyla beraber, Osmanlı Devleti'nde yoksullukların korunması anlayışında sakatlara yönelik yardımlar da kapsam alanına girmiştir. Belediyelerin kendi bütçelerinden engellilere yardım etmeleri istenmiştir (Özbek, 2006: 34). 1868 tarihli Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi, belediye dahilindeki yoksulların korunması görevini şehremanetinine bırakılmıştır. Benzer biçimde 1877 tarihli Dersaadet Belediye Kanunu ve Vilayet Belediye Kanunu'nda da aynı görevler tekrar edilir. Yine sağır ve dilsizlerin askerlikten muaf olabilmeleri için daha önceleri İstanbul'da bunların muayene olmaları gerekirken, zaten yoksul olan sağır ve yakınlarının ekonomik yükünü kaldırmak için 26 Kasım 1911 tarihli Askerlik Kanunu ile iki gözü kör olanlarla sağır ve dilsizlerin askerlikten muaf sayılmışlardır (Balcı, 2013: 85).

Engellilere yönelik bakım ve yardım sorumluluğu devletin temel sorumluluğunda görülmemiş, aileler ve sosyal dayanışma kurumları aracılığıyla ve dini içerikli hayır, şefkat ve himaye gibi anlayışı içinde ihtiyaç sahiplerine destek verilmiştir (Özbek, 2002: 10; Sallan Gül, 2004: 261; Samav Cantürk, 2017, tez). Engellilere yönelik eğitim faaliyetleri ise Osmanlı döneminde açılan engelli okulları ve sosyal yardımlardan oluşmuştur. Ancak gerek eğitim-okul faaliyetleri uzun ömürlü olmamış, merhamet ve yardımlaşma engellilik politikalarının temel motifleri olmuştur.

Türkiye'de engelli gelir destek programlarının geliştirilmesinde, özellikle evde bakımla ilgili ilk çalışma 1993 yılında Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü tarafından Ankara, Adana, İzmir ve İstanbul illerinde uygulanmış, ancak pilot uygulamalar sürdürülememiştir (Şensoy ve Karabekir, 2011: 22). 1994 yılında Ankara Büyükşehir Belediyesi bünyesinde kurulan 'Yaşlılara Hizmet Merkezi' ve 2001 yılından da İstanbul Büyükşehir Belediyesi'ne İstanbul Sağlık A.Ş.'nin yaşlı hastalar için evde sağlık hizmetleri desteği olmuştur. Ayrıca Bursa ve Kocaeli belediyeleri gibi bazı belediyeler de benzer hizmet desteği vermişlerdir. Yine bazı özel kurumlarda da ücretli olarak sürdürülen tıbbi bakım ve refakat hizmetleri söz konusudur. Ancak ülkemizde evde bakım hizmeti çoğunlukla sağlıkla ilgili ayakta muayene, ilaç desteği ve temizlik desteği gibi sınırlı bakım ve tedavi hizmetlerini içermekte, ama hizmetin sürekliliği olmadığı gibi dağınık olarak sunulmaktadır.

Sağlık Bakanlığı ve Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı ise, engellilere yönelik sağlık ve sosyal yardım destek sürecine 2000'lerin sonlarında dahil olmuştur. 2001 ekonomik krizinden itibaren engellilik, bağımsız bir sosyal politika bağlamı olmaksızın, yoksullukla mücadele programları kapsamında değerlendirilmiştir. "Muhtaç özne" olma niteliğiyle engellilik politik gündeme taşınmıştır (Sallan Gül ve Samav Cantürk, Kongre, İİBF dergi, 2016). Aslında engellilik ile yoksulluk arasındaki ilişki iki boyutludur. Engellilik, hem yoksulluğun gerekçesi hem de sonucu olabilmektedir. Engelli vatandaşların büyük bir kesimi, yoksuldur. Yoksul-hane halklarında engellilerin sorumluluğu, genellikle ailededir ve aile desteği olmadan engelli bireylerin hayata tutunabilme olasılıkları da son derece zayıftır. Bu nedenle yoksul hanelerde engelli bakım sorumlukları konusunda aile ya da bakan kişilere kamusal destek sağlanması engellinin hayata tutunması ve yaşam kalitesinin artması bakımından önemlidir, ancak bu destek 2010'lı yıllardan sonra evde bakımın niteliğiyle ilgili tartışmalarla toplumsal cinsiyet ve sosyal güvenlik temelinde ele alınmaya başlanmıştır.

Ayrıca sivil toplum örgütleri ve özel sektör eliyle de yürütülen bakım hizmetleri dağınık bir şekilde yürütülmektedir. Belediyelerin verdikleri evde bakım hizmetinden yararlanmaları için bulundukları belediye sınırları içinde ikamet etmek, 60 yaş ve üzeri olmak ve bakıma muhtaç olma şartlarını taşımaları gerekmektedir. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı ise, bakıma muhtaç engelli ve yaşlılardan şartları uygun olanlarının aileleri yanında bakımlarını sağlamak amacıyla bakımı üstlenen yakınlarına mali destek sağlamaktadır. Bütçesinden önemli bir bölümünü evde bakım hizmetlerine harcayan ASPB yaşlı ve engellilere evde bakan yakınlara sadece para ödemekte olup onların vasıflarını artırıcı, profesyonel bakım elemanı seviyesine çıkarıcı bir uygulama henüz başlatamamıştır. Ailelerin parasal olarak desteklenmesi önemli bir hizmet olmakla birlikte bakım elemanlarının kapasitelerinin artırılamaması, yeterli ve gerekli denetimlerin yapılamaması ile eşdeğer önemde bir sorun olarak gözükmektedir (Genç ve Barış; 2015: 50-51).

Engellilerin ulaşım sorunlarını çözmek için 2002 yılında engelli indirimi olanağı sağlanırken, 2004 yılında da 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'na eklenen hükümle yapılan düzenleme uyarınca, büyükşehir belediyelerinde engellilerle ilgili bilgilendirme, bilinçlendirme, yönlendirme, danışmanlık, sosyal ve mesleki rehabilitasyon hizmetleri vermek üzere özürlü hizmet birimlerinin oluşturulması esası benimsenmiştir (Çağlar, 2009:562). Türkiye'de engelliler politikasındaki en somut yasal adım 2005 yılında çıkarılan ve engellilik alanında çerçeve kanun niteliğinde olan "5378 sayılı Engelliler Hakkında Kanun" olmuştur.

5393 Sayılı Kanun kanunu ile yönetişimci bir anlayış benimsenmiştir. 2005 tarihli 5393 Sayılı Belediye Kanunu ile belediye başkanlarına bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmak ve engellilere yönelik hizmetleri yürütmek üzere özürlüler merkezi açma (m. 38) yetkisi tanınmıştır. Böylece engellik olgusunun toplumsal boyutunda belediyelerin bilgilendirme, bilinçlendirme, yönlendirme, danışmanlık, sosyal ve mesleki rehabilitasyon hizmetleri yapabilmelerinin yolu açılmıştır (Toprak, 2009). 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile de, Büyükşehir Belediyelerine yaşlılar, özürlüler, gençler ve çocuklar gibi dezavantajlı sosyal gruplara yönelik sosyal ve kültürel hizmetler sunma görevi vermektedir.

Buna göre yerel yönetimler, sosyo-kültürel faaliyetlerin organizasyonu konusunda dezavantajlı sosyal gruplara her türlü destek ve kolaylık sağlamak durumundadırlar (10.07.2004 tarih ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu; m. 7).

Yine 5393 Sayılı Kanunla belediyelere kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, kamu yararına çalışan derneklerin yanında engelli dernek ve vakıfları ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirme (m. 75) görevi verilmiştir. Yine ilgili Madde 76 ile de, sivil toplum örgütlerinin, siyasî partilerin, kamu kurum ve kuruluşlarının ve mahalle muhtarlarının temsilcileri ile diğer ilgililerin katılımıyla oluşan kent konseyinin faaliyetlerinin etkili ve verimli yürütülmesi konusunda yardım ve destek sağlamalarına olanak tanınmıştır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu da, özürlülere yönelik önemli düzenlemeler getirmiştir. Kanun özürlülere yönelik hizmet verecek "özürlü hizmet birimleri" kurulmasını Büyükşehir Belediyelerine görev olarak vermektedir. Bu birimler, 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, özürlü dostu sosyal politikaların oluşturulmasına yönelik olarak en somut açılımını, "Büyükşehir belediye başkanının görev ve yetkileri" kısmında göstermektedir. Buna göre Büyükşehir Belediye Başkanı, "bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmak, özürlülerle ilgili faaliyetlere destek olmak üzere özürlü merkezleri oluşturmakla görevlidir (2004 tarihli Büyükşehir Belediyesi Kanunu; m. 18 m). Ayrıca 2006 yılında "Özürlü Hizmet Birimleri" kurulmasına dair yönetmelik de yürürlüğe girmiştir.

Belediyelerin engellilere yönelik hizmet alanlarından biri de evde bakım olmuştur. Evde bakım hizmetinin temel hedefi, muhtaç bireyin ihtiyaçlarını en iyi şekilde karşılayarak aileye destek vermek, ailenin işlevselliğini arttırmak, muhtaç bireylerin kendi evlerinde olabildiğince uzun, bağımsız, rahat ve huzurlu bir şekilde yaşamalarını sağlamaktır (Altuntaş, Atasü Topcuoğlu, 2014: 309-310). Evde bakım hizmetleri kapsamında; evde takip hizmetleri, ev sağlık hizmetleri, sürekli bakım, yemek servisi, telefonla yardım servisi ve evlere bakım onarım hizmetleri gibi hizmetler sunulmaktadır. Evde bakım hizmetleri kapsamında; evde takip hizmetleri, ev sağlık hizmetleri, sürekli bakım, yemek servisi, telefonla yardım servisi ve evlere bakım-onarım hizmetleri gibi hizmetler sunulur. Ülkemizde ise, evde destek hizmetleri oldukça yetersiz olup, bazı belediyelerin sınırlı hizmetleri söz konusu olmuştur (Subaşı, 2001; Erdoğan, 2013; Şensoy ve Karabekir, 2011; Sallan Gül ve Alican, 2014).

1995 yılında bakım hizmetlerinde çeşitlilik ve esneklik sağlanmış, özel kuruluşlar süreçte etkin olmaya başlamıştır. Engelli bireylere nakdi yapılan yardımlar veya kamu hizmetleri arasında seçim yapma özgürlüğü tanınmıştır. Nakdi yardımlarda da yararlanıcılar bakım ihtiyaçları doğrultusunda aldıkları paranın nasıl harcanacağı ve kimin bakımın tercih edileceğine, yani aile üyelerinden, bağımsız çalışan profesyonel bakıcılardan, sivil toplum kuruluşlarından ya da bakım şirketlerinden kendilerinin karar verme olanağı sağlanmıştır (Can, 2013: 43; Danış ve Solak, 2014: 63). Bu sistemde bakıma muhtaçlar, kişisel bütçe imkanları sayesinde bakım planları istedikleri gibi kendileri denetleyebilme imkânına da kavuşmuşlardır (Seyyar, 2013: 382). 2007 yılında çıkartılan 'Sosyal Destek Yasası' ile yerel yönetimlere belediyelerin kendi bütçesi belediyenin kendi bütçesi ve vergilerden karşılanmak üzere sosyal hizmet alanında geniş yetkiler tanınmıştır (Akdemir, 2003: 64; Seyyar, 2013: 382).

2012 yılında ise, engelliler için evde bakım hizmetlerinin yaygınlaştırılması, sosyal bakımdan korunmaya muhtaç ve engelli kişilerin korunması amaçlanmış, ama 2014 yılında engelliler ve yaşlılar için evde bakım hizmetlerinin kapsamının artırılması gündeme taşınmıştır. 2015 yılında engelli bireyler için sosyal yardım sistemi, kapsanan yararlanıcıların sayısındaki ve kurumsal ve yarı kurumsal bakım merkezleri ve hizmetlerinin kapasitesindeki artış ile genişletilmiştir. Evde bakım hizmetleri için mali teşvik alanların sayısı artmıştır. Toplum temelli hizmetlere geçiş devam etmiştir. Bu durum bakım hizmetleri sunan kişiler için artırılmış rehberlik ve eğitim ihtiyacını beraberinde getirmektedir. Çevreleri, sosyal tutum ve hizmetlerin kalitesi bakımından engelli kişilerin entegrasyonu ve güçlendirilmesi konusunda önemli eksikliklerin olduğuna dikkat çekilmiştir (AB Türkiye Düzenli İlerleme Raporu 2010-2015).

1.2. Türkiye'de Belediyelerin Engelliliğe Yönelik Hizmetleri Örnek Çalışmalar

Türkiye'de belediyelerin engellilere yönelik çalışmaları literatür ve belediyelerin internet bilgileri temelinde ele alındığında aşağıdaki tabloda da görüldüğü gibi daha çok engellilerle ilgili bilgilendirme, bilinçlendirme, yönlendirme danışmanlık, sosyal ve mesleki rehabilitasyon hizmetleri vermek gibi alanlarda yoğunlaşmaktadır. Daha çok büyükşehir belediyelerinde engelli birimleri kurulmuştur. Engellilere yönelik yardım ve hizmetlerin koordinasyonundan sorumlu olan birim ya da birimler metropol kentlerde büyükşehirlerin nüfus ve yararlanıcı engelli nüfusuna bağlı olarak yapılandırılmıştır. İl nüfusu orta ve küçük ölçekli kentlerde ise, belediyelerde engellilik merkezleri ve/veya Kültür ve Sosyal İşler Daire Başkanlık ya da müdürlükleri aracılığıyla gerçekleştirilmektedir.

Tablo 1: Türkiye'de Belediyelerin Engellilere Yönelik Faaliyetler Örnekleri

Birim ve Faaliyet türleri	**BELEDİYELERİN ENGELLİLERE YÖNELİK ÇALIŞMALARI**
Özel Engellilik Birimi	**İstanbul Büyükşehir Belediyesi** bünyesinde bir Özürlüler Müdürlüğü ve bu müdürlüğe bağlı 16 adet özürlüler merkezi vardır (Murat, 2009: 36). **İzmir Büyükşehir Belediyesi**'nde Sosyal Projeler Dairesi Başkanlığı (SPDB), diğeri Sosyal Hizmetler Daire Başkanlığı (SHDB) adını alan iki daire başkanlığına bağlı Sosyal Projeler ve Engelli Hizmetleri Şube Müdürlüğü vardır (Koray, Temiz, 2014: 46). **Antalya Büyükşehir Belediyesi,** Sosyal Hizmetler Dairesi Başkanlığına bağlı Engelli Hizmetleri Şube Müdürlüğü vardır (Erişim Tarihi: 18.04.2017). **Adapazarı Büyükşehir Belediyesi** Özürlüler Danışma Merkezini kurmuştur (Murat, 2009:). **Edirne Belediyesi,** Engellilerin eğitimi, sporu, tiyatro salonu ve çocuklar için oyun oynayabilecekleri odaların bulunduğu Engelsiz Yaşam Merkezini 2016 yılında faaliyete geçirmiştir (Erişim Tarihi: 24.04.2017). **Erzurum Belediyesi** 2017 yılında Kültür Ve Sosyal İşler Daire Başkanlığına bağlı Engelli Hizmetleri birimini açmıştır. (Erişim Tarihi: 24.04.2017).
Bilinç Çalışmaları	**İstanbul Büyükşehir Belediyesi** ve İl Milli Eğitim Müdürlüğü işbirliği ile ÖSHA projesi kapsamında 2000 yılından itibaren yılda 25 bin öğrenciye özürlülük bilincini yerleştirmeye yönelik eğitim verilmektedir (Murat, 2009: 37). **İstanbul Bağcılar Belediyesi,** Marmara Üniversitesi Atatürk Eğitim Fakültesi ve İlahiyat Fakültesi'nden 30 uygulamacı öğretmen adayına Engelliler Rehabilitasyon Merkezi'nde "Engellilik Bilinci ve Sosyal Yaşam" ve İTO Otistik Engelliler Okulu'nda, Engelli Öğrencilerin Eğitimde Karşılaştıkları Sorunlar" konulu seminerler verilmiştir (Erişim Tarihi: 18.04.2017). **Çankaya Belediyesi,** engellilik konusunda toplumsal duyarlılık ve bilinci artırmak, engellilik sorunlarına, sağlık, eğitim, çevre vb. pek çok konuda dikkatleri çekmek amacıyla Artı Özel Eğitim Merkezleri ile TDP'nin (Toplumsal Duyarlılık Projeleri) üniversite öğrencileri ile yürütülen gönüllülük çalışmalarının işbirliği sağlanmıştır (Fırat, 2008: 94).

Eğitim/ İstihdam	**İstanbul Büyükşehir Belediyesi** özürlülere eğitim amaçlı ahşap boyama, ebru, takı– tasarım, tiyatro, okuma– yazma, Türk İşaret Dili, Resim, Bahçıvanlık ve Temizlik eğitimleri gerçekleştirilmektedir (Murat, 2009: 37-38). **Ankara Çankaya Belediyesi**, Bilkent–Hacettepe üniversiteleri ve gönüllü öğretmenlerin işbirliğiyle Uygar Görme Engelliler Derneği ile üniversiteye hazırlık ve lise destek eğitimi kursları (Fırat, 2008: 95). Yine Avrupa Birliği Aktif İşgücü Programları Projesi çerçevesinde, Ankara Üniversitesi (İKDAM) ortaklığı ile meslek becerisi kazandırmak için "Engelli Bireylerin İstihdamına Dönük İşgücü Yetiştirme Kursları ve Kariyer Danışmanlığı" adlı proje (Fırat, 2008: 96). **Konya Büyükşehir Belediyesi**, engellilerin karşıdan karşıya geçmesi için üstgeçite asansörü yapmıştır (Murat, 2009: 40). **Konya Büyükşehir Belediyesi,** elkart uygulaması ile engellilerin toplu taşıma araçlarına ücretsiz binmesini sağlamıştır (Murat, 2009: 40).**Eskişehir Büyükşehir Belediyesi,** tarafından Engelliler için özel olarak asansörlü otobüs hazırlanmıştır (Murat, 2009: 41). **Muğla Büyükşehir Belediyesi** ve Kent Konseyi ile Özel Coşku ve Başaran Rehabilitasyon Merkezindeki engelli öğrencilere yönelik spor eğitimi (Erişim Tarihi: 17.04.2017). **Erzurum Belediyesi** ve İŞKUR arasında imzalanan protokol sonucu işitme engelli kadınlar için el sanatları kursu açılmıştır. Bu kursta sabah 9'dan öğlen 1'e kadar eğitimler alan engellilerin gidiş dönüşleri belediyenin engellilere özel arabası ile sağlanmaktadır. Engelliler bu projeden ücret almaktadırlar (Erişim Tarihi: 24.04.2017). **Bursa Yıldırım Belediyesi**, Sosyal Yaşam Merkezi Projesiyle özürlülerin mesleki eğitimleri, iş üretimini ve özürlü olmayan insanlarla kaynaştırarak topluma kazandırmak amaçlanmıştır (Aytaç, 2005: 138). **Şanlıurfa Büyükşehir Belediyesinin**, 6 Bin metrekare kapalı ve 4 Bin metrekare açık alana sahip Engelliler Koordinasyon Merkezinde; spor, müzik ve meslek edindirme kursları yer almaktadır (Erişim Tarihi: 18.04.2017) **Erzurum Büyükşehir Belediyesi** ve TURKCEL GLOBALLE 2015 yılında yapılan protokol sonucu çağrı merkezlerinde engellilerin işe yerleştirilmelerine öncelik verilmektedir (Erişim Tarihi: 24.04.2017). **Ankara Çankaya Belediyesince** zihinsel engelli bireylerin mesleki ve sosyal rehabilitasyonlarının sağlandığı "Çengel Kafe" projesi 2005 yılından itibaren hayata geçirilmiştir (Fırat, 2008: 97).
Ulaşım Hizmetleri	**İstanbul Büyükşehir Belediyesi**, "Alo 153 Özürlü ve Yaşlı Ulaşım Servisi Hizmeti'yle her gün, toplu tasıma araçlarını kullanamayan 130 özürlüye ücretsiz servis hizmeti verilmektedir (Murat: 2009: 37). **Ankara Çankaya Belediyesi**, "Tekerlekli Sandalye Tamir Atölyesi'nde sandalyelerin ücretsiz bakım ve onarımı yapılmaktadır (Fırat, 2008: 92).
Bakım Hizmetleri	**İstanbul Küçükçekmece Belediyesi,** "Engelli ve Yaşlı Evde Bakım Hizmeti Ekibi" ile kişisel bakım, temizlik ve tamirat yapılmaktadır. **Küçükçekmece Belediyesi** Engelli ve Yaşlı Evde Bakım Hizmetleri kapsamında 3 ayda yaklaşık 1500 aileye temizlik, bakım onarım ve kuaför hizmeti vermektedir. **Ayvalık Belediyesi** hasta, engelli ve yaşlılara yönelik Evde Bakım Hizmetleri Ekibi tarafından evde bakım ve sağlık hizmeti yürütmektedir.
Sosyal Yardımlar/engelli araç temini	**İstanbul Büyükşehir Belediyesi**, 2005 yılında başlatılan, "2005'te 2005 Akülü Tekerlekli Sandalye" kampanyası kapsamında 4 bini akülü bini aküsüz 5 bin civarında tekerlekli sandalye dağıtılmıştır (Fırat, 2008: 92). **Ankara Çankaya Belediyesi**, 2004 Mart tarihinden beri Bedensel Engelliler Derneği ve Uluslararası Engelliler Vakfı'nın katkılarıyla sağlanan 3 bin 790 adet tekerlekli sandalye engellilere dağıtılmıştır (Fırat, 2008: 92).

Sosyal Faaliyetler	**İzmir Büyükşehir Belediyesi**, aylık sinema gösterimleri, bilim ve sanat müze gezileri ile yıl boyunca İnciraltı Engelliler Kafeteryasında her hafta çarşamba akşamları eğlence düzenlemektedir. Doğal Yaşam Parkı ve Yassıcada gezileriyle önemli gün ve haftalar çeşitli etkinliklerle kutlanmaktadır. Yaz aylarında da engelli ve engelsiz öğrencilerin biraraya geldiği İzci Kampıyla, engelli farkındalığı yaratmanın yanı sıra; engelli çocuklarda özgüven artışı sağlanmaktadır. **Kocaeli Büyükşehir Belediyesi** tarafından, 30 kişinin faydalanacağı, İzmir Aliağa'da 1 haftalık alternatif kamp programı düzenlenmiştir (Murat, 2009: 39). **Diyarbakır Kayapınar Belediyesi**, Engelsiz Yaşam Merkezi'nde eğitim gören 30 engelliyle ata binme etkinliği gerçekleştirilmiştir. **Eskişehir Büyükşehir Belediyesi,** görme engelliler için özel birimde konuşan ve kabartma harflerle kâğıda yazı döken, internet bağlantılı bilgisayar donanımı oluşturulmuştur (Murat, 2009: 41). **Konya Büyükşehir Belediyesi**, Ortopedik Engelli Basketbol Takımı'na özel donanımlı basketbol sandalyesi tahsis edilmiştir (Murat, 2009: 40). **Adıyaman Belediyesinin**, Adıyaman Zihinsel Engelli Aileler Derneği ile birlikte "Takı Tasarım Projesi" çalışması vardır (Fırat, 2008: 97). **Muğla Büyükşehir Belediyesi,** Güney Ege Kalkınma Ajansı destekli, Muğla Zihinsen Engelliler Derneği, Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi ile " Otizmde Spor ile Yaşam " Projesi yürütülmektedir.

Yukarıdaki Tablo 1'de görüldüğü gibi belediyelerin engellilere yönelik çalışmaları oldukça çeşitlenmiş durumdadır. Özellikle 5393 sayılı Engellilik Yasasının dayandığı uluslararası gerekliliklerden olan ve AB Sosyal 1988 Ek protokolüyle belirlenen engellilerin kamusal alana dâhil etme sürecinde 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununda yapılan değişikliklerle özel birimlerin kurulması kararlaştırıldığından İstanbul, Ankara, İzmir gibi pek çok ilde özel birimler oluşturulmuştur. Bu birimler engellilerle ilgili bilgilendirme, bilinçlendirme, yönlendirme ve danışmanlık faaliyetlerin yanında istihdam projelerini de üstlenmişlerdir. Birçok büyükşehir belediyesi İŞ-Kur, üniversiteler ve engelli STK'lar ile işbirliği içinde bilinçlendirme ve danışmanlık faaliyetleri yürütmektedir. Orta ve küçük ölçekli kent belediyelerin ise, daha çok sosyal yardımlara ve/veya kültür işlere yöneldikleri ve engellilere yönelik çalışmalarının da bu birimlerde yürüttükleri görülmektedir

Belediyeler engellilere yönelik olarak sosyal hizmetler kapsamında sosyal hizmet ve rehabilitasyon merkezleri kurmak, evde bakım hizmetleri sunmak, ayni ve nakdi yardımlar yapmak, kentsel mekanlara erişim ve ulaşımın kolaylaştırılması için fiziki düzenlemeler yapmak, engelli derneklerine destek vermek, eğitimler ve sosyal etkinlikler düzenlemek, danışmanlık ve rehberlik hizmetleri sunmak ve istihdam imkanlarını artırmaya yönelik çalışmalar yürütmektedirler (Fırat, 2008; Murat, 2009; Ersöz, 2011; Şişman, 2011). Ayrıca yasal düzenlemeler doğrultusunda pek çok kentte mekânsal düzenlemeler yapılmaktadır. Özellikle engelli çocuklar için parklar ve oyun alanlarının yapıldığı görülmektedir (Fırat, 2008: 93).

Engelli bireyler için büyükşehirlerdeki en önemli ihtiyaçlardan biri ulaşımdır. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14.maddesi uyarınca %40 ve üzeri engeli bulunan bireyler veya vasileri toplu taşımdan ücretsiz yararlanabilmektedir. Ulaşımın kolaylaştırılmasında engelli ulaşım araçlarının yanında pek çok belediyede özel engelli ulaşım araçları da yaygınlaşmaktadır. Ayrıca İstanbul ve İzmir gibi büyükşehir belediyelerinde engelli kimlik kartı olan tüm engelli bireyler için otobüs, vapur ve metro ulaşımı ücretsiz sağlanmaktadır. Ulaşım hizmetleri, engelli erişimine uygun olarak düzenlenmektedir.

Sosyal faaliyet çalışmaları ise, çeşitli illere ve/veya il içindeki tarihi ve mesire yerlere engelli aileleri ve STK'larla birlikte geziler düzenlendiği, tiyatro ve sineme günleri de düzenlenmektedir. Özellikle engelli ve ailelerinin aynı zamanda sosyal yardım alan yoksul aileler olduğu düşünüldüğünde, sosyal faaliyet çalışmaları aynı zamanda engelli bireylerin ev dışında kamusal etkinliklere katılımlarını sağlayarak bilinç geliştirme faaliyetleri bağlamında da oldukça önemli görülmekte ve belediyeler özellikle Dünya engellilik

günü ve engellilik haftalarında bu tür çalışmalarını yoğunlaşmaktadır. Yine büyükşehir belediyeleri örneğinde pek çok belediye engelli çocuklar için ata binme ve gezi gibi faaliyetlerin yanında yaz okulları, spor ve benzeri beceri geliştirme kursları ve sosyal faaliyetler düzenlemektedirler.

Benzer biçimde özellikle ortopedik engelliler için tekerlekli sandalye temininin yanında bazı Büyükşehir belediyeleri tekerlekli sandalye tamir ve bakım atölyeleri kurmaktadır. Küçük kent belediyelerinin ise, engelli bireylere yönelik sosyal faaliyetlerle küçük ölçekli istihdam projelerinin son yıllarda yürütülmekte olduğu görülmektedir.

2. BURDUR BELEDİYESİNİN ENGELLİLERE YÖNELİK HİZMETLERİ

Burdur ili Akdeniz Bölgesinin iç kısmında ve Göller Yöresi adı verilen bölgede yer almaktadır. İlin nüfusu 2013 Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi sonuçlarına göre 257. 267'dir (TÜİK, 2013). İl merkezi nüfusu ise, 74.680 kişidir. 2013 yılı verileri temelinde il nüfusunun %35'i 25 yaş altındadır. 25-65 yaş arası nüfus ise, toplam nüfusun %52'sini, 65 yaş üstü nüfus, toplam nüfusun %13'ünü oluşturmaktadır. 2011 Nüfus ve Konut Araştırması (NKA) Türkiye sonuçlarına göre, en az bir engeli olan nüfusun (3 ve daha yukarı yaş) oranı %6,9'dur. Erkeklerde %5,9 olan bu oran, kadınlarda %7,9'dur (NKA, 2011).

2011 yılı Nüfus ve Konut Araştırması (NKA) sonuçlarına göre ise, Burdur Türkiye ortalamasının çok üstünde en az bir engeli olan nüfus oranı %10,7'dir. Erkeklerde %8,6 olan bu oran kadınlarda %12,8'dir (NKA, 2011). Burdur'da 2017 yılında Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı il müdürlüğüne bağlı sosyal yardımlar kapsamında yararlanıcı engelli sayısı 6851 kişidir. Engelli bireylerin 3602 kişisi erkek iken, 3749 kadın da en az %40 engelli olan ve çeşitli sosyal yardımlardan yararlanan kişilerdir. Engellilerin yaklaşık olarak üçte biri (2105 kişi) zihinsel ve psikolojik sorunu olan engellidir ve Burdur'da kamusal sosyal yardım yararlanıcılar içinde en yüksek engel grubunu oluşturmaktadır. İkinci sırada demans ve diğer nörolojik engeli olan kişiler (1607) oluşturmaktadır. Üçüncü sıradaki engel türü 1190 kişi ile ortopedik iken, 890 kişi de görme engellidir.

Burdur ilinde engellilerin özel eğitim olanakları ise oldukça sınırlıdır. 2 adet özel eğitim ve iş Uygulama Okulu vardır. Ayrıca biri Bucak ilçesinde olmak üzere toplamda dört adet özel eğitim ve rehabilitasyon merkezi faaliyet yürütmektedir. Bu da engellilere yönelik çalışmaların sınırlı kalmasına yol açmaktadır. Burdur ilinde engellilerin örgütlenme düzeyi de oldukça düşüktür. İçişleri Bakanlığı Dernekler Dairesi Başkanlığına göre 2017 yılında dernek sayısı 355 iken, engelli derneği sayısı sadece 3'tür. Bunlar; Burdur Engellileri Koruma Ve Yaşatma Derneği, Burdur İşitme Engelliler Spor Kulübü Derneği ve Bucak Bedensel ve Zihinsel Özürlüleri Koruma ve Yaşatma Derneği'dir.

Bu çalışmada Burdur ilinde engellilere ait bilgiler Burdur valiliği, İl Sosyal Hizmetler müdürlüğü ile Burdur merkez belediyesinden elde edilmiştir. Çalışmanın saha süreci 1-10 Şubat 2017 tarihlerinde gerçekleştirilmiş, dört Burdur belediye yetkilisiyle derinlemesine mülakat yapılmıştır. Sosyal hizmet çalışmalarından sorumlu iki belediye başkan yardımcısı, engellilere yönelik faaliyetleri yürüten birimin sorumlusu olan Kültür ve Sosyal İşler Müdürü ve bu birimde engellilere yönelik çalışmalar yürüten görevli bir memurdan belediyenin engellere yönelik çalışmaları, engelliliğe bakışları, öncellikli çalışma ve faaliyet alanlarıyla ilgili aşağıdaki tabloda belirtilen 6 alanda sorular sorulmuştur. Ayrıca belediyenin engellilerle ilgili çalışmalarınla işbirliği yaptığı atölye çalışanı olan görevli eğitmen ile özel eğitim merkezi çalışanıyla da belediyenin çalışmaları ve engellilere yönelik faaliyetleri hakkındaki görüş ve önerileri değerlendirilmiştir.

Tablo 2: Burdur Belediyesin Engellilere Yönelik Faaliyetleri

Faaliyetler	**BURDUR BELEDİYESİ**
Özel Engellilik Birimi	Burdur Belediyesinde özel engelli birimi yoktur. Engellilere yönelik çalışmalar belediyenin diğer 10 birimi tarafından bölüşülmekte ve ağırlıklı olarak etkinlikleri kültür ve sosyal işler müdürlüğü tarafından yürütülmektedir.
Bilinç Attırma Eğitim Faaliyetleri Bakım Hizmetleri	Burdur Belediyesinin engelli bireylere yönelik bilinç geliştirme çalışması bulunmamaktadır.
Ulaşım/Erişim Hizmetleri	Burdur Belediyesi ve Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı arasında 2011 yılında UDEP (Ulaşılabilirlik Destek Projesi) imzalanmıştır. Bu projeyle Burdur, Bilecik, Çankırı, Kilis, Mardin, Rize ve Van'da özürlülerin toplumsal yaşama tam ve eşit katılımı hedeflenmiştir. Bu proje ile Atatürk ve Gazi Caddelerinin kaldırımları engelli bireylerin kullanabileceği özellikte yapılması hedeflenmiştir. Burdur Belediyesi bünyesindeki 18 belediye otobüsü engellilerin erişimini kolaylaştıracak şekilde düzenlenmiştir. 2018 sonuna kadar bütün belediye otobüslerinin bu özelliklerle donanımlı hale gelmesi planlanmıştır.
İstihdam Projeleri	Bu atölyede bir usta öğretici tarafından ücretsiz kurs eğitimi verilmektedir. Burdur Belediyesi ile İŞ-KUR arasında 2009 yılında başlayan ve 3 yıl devam eden “Burdur Belediyesi İŞ-KUR Özürlüler Dikiş Nakış Atölyesi” projesi yürütülmüştür. Burdur Belediyesi 2013 yılında biten “İŞ-KUR Özürlüler Dikiş Nakış Atölyesi” projesini şuanda engelli bireylere dikiş nakış kursu şeklinde uygulanmaktadır.
Sosyal Faaliyetler	Burdur Belediyesi resmi bir antlaşma olmamakla birlikte rehabilitasyon merkezleri ile ortak etkinlikler düzenlemektedir. Örneğin 2009 yılından itibaren her sene 10-16 Mayıs tarihleri arasında engelliler ile birlikte akşam yemeği organizasyonu gerçekleştirilmiştir. Yine aynı şekilde Burdur’da bulunan rehabilitasyon merkezleri ile yılda bir kere piknik düzenlenmektedir. Son olarak 2016 yılında engellilere “Antalya Gezisi” etkinliği yapılmıştır.

Belediyenin engellilere yönelik çalışmaları belediye yasasında temel alınan alanlar esasında yukarıdaki tabloda belirtildiği gibi yedi alanda sorgulanmıştır. İlk olarak belediyenin engellilere yönelik hizmet üreten özel bir engelli birimi yoktur. Çalışmalar Kültür ve Sosyal İşler Müdürlüğü tarafından yürütülmekte ve tüm sosyal hizmet çalışmaları bu birim tarafından koordine edilmektedir. Aslında engellilere yönelik özel bir birimin olmamasının temel nedeni belediye yetkililerinin gözünde kentte engellilerin toplumsal hayata ve belediye çalışmalarına katılmamaları ya da çok sınırlı katılımlarının olmasıdır. Burdur belediyesinin engellilerin toplumsal yaşama katılımları ve görünürlüklerinin artırmasına yönelik bir farkındalık çalışması da yoktur. Benzer biçimde belediyenin eğitim çalışmaları da bulunmamaktadır. Görüşülen belediye

yetkilileri kentin engellilik oranlarını dahi bilmemektedirler. Bu konuda kendilerinde belediye olarak bir duyarlılık ve yetkinlik bulunmamaktadır.

Belediyenin engellilere yönelik en önemli çalışması istihdam odaklı bir eğitim çalışması bulunmaktadır. Bu çalışmada da aslında 2009 yılında başlatılan bir çalışmanın devamı niteliğindedir ki başarılı bir uygulama olduğu görülmektedir. Çalışma kapsamında görüşülen belediye başkan yardımcısı G1, engellilere yönelik çalışmaların özellikle istihdam ve erişimle ilgili olanlara öncelik verdikleri belirtmekle birlikte, yapılan çalışmaların yararlı olduğunu düşünmemektedir. Bunu da şöyle ifade etmiştir;

"Yani biz belediye olarak çalışmalarımızı sürdürüyoruz. Kaldırımlar da var, ama ben bunu çok yararlı görmüyorum. Başka bir yol izlense daha mı iyi olur? Bilmiyorum. Türkiye'de birçok belediye yolları yaptı, yardım etti. Bu konuda kaç kişi faydalandı derseniz bu konuda soru işareti var!. İşte ben Burdur'da yaşıyorum. Bir defa görme engellinin bastığını ve yürüdüğünü görmedim. Yani ben görmedim kendi adıma…"

Belediye yetkilileri belediyenin engellilere yönelik çalışmalarını yeterli olduğunu düşünmektedirler. 45 yaşındaki şube müdürü olan G3, şöyle ifade etmektedir;

"Biz belediyemiz açısından engellilerimizin hayatını kolaylaştırmak için yaptıklarımızı yeterli buluyoruz. Mesela dışarı çıkarsanız hemen engellilerimizin asansörü var. Çok küçük bir şey olsa bile engellilerimiz için erişim noktasında kolaylıklar sağlıyoruz. Burdur açısından düşünürsek zaten Burdur küçük bir şehir, küçük şehirlerde bizim dediğimiz gibi kolaylaştırma açısından onlara yol, kaldırım ve ulaşım konusunda yardımlarımız sonuna kadar devam ediyor."

Belediye yetkilileri resmi bir antlaşma olmamakla birlikte engelli özel eğitim ve rehabilitasyon merkezleri ile ortak etkinlikler düzenlediklerini belirtmektedirler. Ancak bu etkinlikler daha çok engelli aileleriyle birlikte yürütülen akşam yemeği, piknik ve il gezileri gibi sosyal faaliyetler kapsamındadır.

Burdur Belediyesinin istihdam alanıyla ilgili tek çalışması nakış atölyesidir. Çalışmanın yürütüldüğü 2017 yılında 2009 yılından itibaren tek çalışması "Burdur Belediyesi İŞ-KUR Özürlüler Dikiş Nakış Atölyesi" başlıklı projedir. Bu proje, belediyenin İŞ-KUR'la yaptığı protokolle 25 Aralık 2009 tarihinde başlamış ve 3 yıl devam etmiştir. İlk iki aylık dönemlerde yürütülen atölye çalışmalarına 20 engelli katılmıştır. Kurslara katılanlar ise, hafif ve orta düzey zihinsel engellilerdir. Halen devam eden bu çalışma zihinsel engellilerin istihdama katılması anlamında sınırlı sayıda katılımcıyı içerse de, engellilerin hayatına dokunan bir faaliyettir. Özellikle engelli kadınlar için kamusal alana katılma ve gelir elde etme olanağı yaratmıştır. Aşağıdaki resimler Burdur Belediyesinin istihdam projesi kapsamında kullandığı mekanı ve atölyede çalışan kursiyere engellileri göstermektedir.

Burdur belediyesi 2013 yılından itibaren kendi olanaklarıyla atölye faaliyetleri sürdürmüştür. Çalışmalara engellilerle birlikte engelsiz kursiyerler de katılabilmektedir. Bu aslında toplumsal bir entegrasyondur da. Engelli ve engelsiz kadınlar bir arada öğrenmekte ve üreterek kazanç elde etmektedirler. Atölyenin usta öğreticisi aynı zamanda Kent Konseyi Engelliler Meclisi Başkanı'dır. Araştırmanın yürütüldüğü 2017 yılı Şubat ve Mart aylarında atölyede 13 kursiyerin atölye faaliyetlerinden yararlandığı ve bunların 8'nin engelli kursiyer olduğu belirlenmiştir. Ancak Burdur belediyesinin istihdam projesi kapsamında sürdürdüğü atölye çalışması daha çok meslek edindirmeye yönelik olup, engellilere istihdam yaratma kapasitesi oldukça sınırlıdır.

Belediyenin çalışmalarının yeterli olmadığı dile getiren tek görüşmeci engellilere yönelik çalışmaların bürokratik işlerini yerine getiren 32 yaşındaki G4, kadın memur görüşmecidir. Bunu şöyle ifade etmiştir:

"Burdur küçük bir yer, hani talep gelmeyince biz de bilmiyoruz… Aslında bu yürüme yolları olsun, görme engellilerin okuyacağı kütüphaneler olsun büyükşehirlerde var. Biz yapabilir miyiz? Evet, yapılabilir, ama projeye ve bütçeye bağlamak lazım. Hem şahıs olarak, hem belediye olarak bakarsak bir projeye bütçe belirlenmesi gerekiyor. Onun haricinde küçük bir il olduğumuz için bizim bütçemiz kısıtlı, yani her şeye yetemiyoruz. Yetebildiğimiz kadar yapmaya çalışıyoruz. Ve şuanda yapılması gerekenler ne derler de ona zaruri olanlar... Bunun haricindekiler işler, talepler, güzel şeyler tabi ki yapılabilir, ama projeyle çalışmak gerek…"

Görüldüğü gibi Burdur gibi küçük ölçekli bir kentte engellilere yönelik çalışmalar yasal gereklilikler bağlamında asgari de yürütülmektedir. Özellikle engellilere yönelik bilinç geliştirme ve danışmanlık çalışmalarının yetersizliği Burdur belediyesinin yetersiz olduğu bir alandır. Bu nedenle engellilerin kent olanaklarından yararlanma düzeyleri de oldukça sınırlı kalmaktadır. Bunda engellilerin toplumsal alana katılımlarının artırılmasına yönelik farkındalık ve eğitim çalışmalarının olmaması, yine bu konuda ilin bürokrasisiyle işbirliği yapılması gereklidir. Özellikle kentte engellilik koordinasyon merkezinin olmaması da önemli bir eksikliktir. Kentte sadece 3 engelli sivil örgütü mevcuttur ve kentin engellilere yönelik kaynaklarını çok etkili olarak kullandıkları da söylenemez. Engelli ailelerine yönelik sosyal yardımların dışında sınırlı sosyal etkinliklerin olması ise engellilerin kamusal alana katılımını ve yaşamda yer almalarına çok da olanak tanımamaktadır.

3. SONUÇ

Yerel halkın müşterek ihtiyaçlarını karşılamakla sorumlu belediyeler sosyal devlet anlayışının yerel anlamda uygulayıcısı olmakla birlikte, sınırları içerisinde yaşayan vatandaşların refahını yükseltmek, eşit hak ve özgürlüklerden faydalanmalarını sağlamak, sosyal adaleti gerçekleştirmek gibi temel prensipleri yerel anlamda uygulamakla yükümlüdürler. Belediyelerin yükümlülükleri arasında engelli vatandaşlara sunulan hizmetler de yer almaktadır. Bu bağlamda belediyeler özellikle sınırları içerisinde yaşayan engellilerin ulaşılabilirlik, erişilebilirlik gibi temel destek mekanizmalarını sağlamanın yanı sıra, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi ile büyükşehir ve ilçe belediyelerine sosyal belediyecilik bağlamında engellilere yönelik çalışmaları yürümekle de yükümlü kılınmışlardır. Özellikle engellilere yönelik yasal gereklilikleri sağlamak, sosyal tesisler kurmak, meslek ve beceri kazandırma kursları açmak, işletmek veya işlettirmek önemli görevleri arasında sayılmaktadır. Ayrıca bu görevleri yerine getirirken yerel kamusal kaynakları üniversiteler, yüksekokullar, meslek liselerinin yanında sivil toplum örgütleri ile işbirliği yaparak, engelli yurttaşlara ve kuruluşlara destek olma sorumlulukları da mevcuttur.

Büyükşehir belediyelerinin engellilere yönelik çalışmaları çeşitlenirken, diğer belediyelerde engellilerin sosyal yardım programları kapsamında ele alındığı ve desteklerin sınırlı, hatta oldukça yetersiz olduğu görülmektedir. Belediye başkanlarının sosyal hizmet bütçeleri dışında bir özel kaynağı yoktur. Sosyal hizmet çalışmaları yaşlı, yoksul, engelli ve diğer dezavantajlı gruplarının tümü içindir. Bu da engellilere yönelik çalışmaları ve faaliyetleri sınırlamaktadır. Yine belediyelerin seçimle iş başına gelen birim olması örgütlenen ve etkin grupların kamusal taleplerini öne çıkarmaktadır. Burdur belediyesi örneğinde engellilerin ve ailelerinin yerel kamusal dinamikleri iyi örgütleyemedikleri de görülmektedir. Bu da engellilere yönelik belediye çalışmalarını sınırlandırmaktadır. Özelliklerin küçük ölçekli kent belediyelerinde Burdur örneğinde olduğu gibi belediyelerin daha geleneksel işlevlerine öncelik verilmekte, yasal düzlemdeki zorunluluklar yerine getirilmektedir. Engellilere yönelik toplumsal duyarlılığın düşük olması da, belediyelerin öncelikli çalışma alanları arasında engellilerin olmamasına yol açmaktadır. Bu konuda Burdur ve yakın civar kentlerdeki üniversitelerden, engellilik konusunda çalışmalar yürüten akademisyenlerden yararlanılabilir.

Benzer biçimde Burdur gibi engelli örgütlenmelerinin yerel düzeyde oldukça yetersiz olan kent belediyelerinde engelli örgütlerinin kurulması konusunda Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı ve valilikle işbirliği yaparak bilinçlendirme ve destek çalışmalarında öncü olabilir. Özellikle belediye ve diğer kamusal olanakların engelliler lehine harekete geçirilmesinde kentte etkin sivil toplum kuruluşlarıyla işbirliğine gidilebilir. Engelli STK'ların örgütlenme ve mekân sorunlarına belediye bünyesinde destek olunabilir. Burdur belediyesinin mesleki eğitim ve istihdam amaçlı olarak 2009 yılından beri zihinsel engelli bireyler için yürüttüğü çalışma sekiz yıldır sürdürülebilir bir faaliyet olmuştur. Bu alanda engelli ve engelsiz bireyleri bir araya getirmesi bakımından da başarılıdır. Ancak bu çabaların yerelde diğer istihdam, özellikle İŞ-Kur desteği ile devam etmesi ve diğer engel gruplarını da istihdama dahil etmesi önemlidir. Yine İl özel idaresiyle belediye arasında özel projeler gerçekleştirilebilir ve böylece engellilerin ihtiyaçları doğrultusunda kamusal ve toplumsal kaynaklar daha fazla harekete geçirebilir. Böylece engellilere yönelik faaliyetler sosyal yardım ve/veya AB projeleriyle sınırlı kalmasının önüne de geçilebilir. Yine gezi, piknik ve yemek düzenleme gibi sosyal faaliyetler bilinç geliştirme çalışmaları içinde koordine edilebilirse engellilerin olumsuz toplumsal algı ve davranış kalıplarıyla mücadeleleri de güçlenir.

KAYNAKÇA

Aytaç, (2005). İstihdam Ve Koruma Alanları Yaratmak Üzere Özürlüler İçin Sosyal Yaşam Merkezi Projesi, Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi, 125-158.

Antalya Büyükşehir Belediyesi, https://www.antalya.bel.tr/calismalarimiz/sosyal-hizmetler/engelli-danisma-merkezi, Erişim Tarihi: 29.04.2017

Ayvalık Belediyesi, http://www.ayvalik.bel.tr/haberler/721-ayvalik-belediyesinden-evde-bakim-destegi.html, Erişim Tarihi: 29.04.2017.

Altuntaş, B. Topcuoğlu, R.A. (2014). "Engelli Hakları, Bakım Güvencesi ve Toplumsal Cinsiyete Dayalı İş Bölümü Çerçevesinde Evde Bakım Hizmeti" , VI. Sosyal İnsan Hakları Ulusal Sempozyumu, Eskişehir.

Başaran, İ. (2008). Kent ve Yerel Yönetim, Yerel Siyaset Dergisi, Sayı:1, Mayıs, 21-22.

Başaran, (2007). Özürlülerin Toplumsal Bütünleşmesinde Yerel Yönetimlerin Önemi, Sosyal Politikalar Dergisi, Sayı: 2, s 46-52, İstanbul.

Bayraktar, B. (2013). Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Sosyal Politikaya Bakış Açısı "Sosyal Belediyecilik" (Nilüfer ve Yıldırım Belediyesi Örneği), T.C Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Çalışma Ekonomisi ve Endüstri ilişkileri Anabilim Dalı, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, Bursa.

Bağcılar Belediyesi Engellilik Çalışmaları, http://www.bagcilar.bel.tr/Files/eKitap/engelliler_sarayi/bagcilardasifirengel/bgclrdsfrengel/assets/basic-html/index.html#60-61, Erişim Tarihi: 18.04.17.

BAKA http://www.baka.org.tr/burdur-S74.html, Erişim Tarihi: 14.04.2017.

Balcı, S. (2013).Osmanlı Devleti'nde Engelliler ve Engelli Eğitimi Sağır Dilsiz ve Körler Mektebi, Libra yay, İstanbul.

Beki, A. (2008). Türkiye'de Sosyal Belediyecilik Uygulamaları (Ümraniye Belediyesi Örneği), T.C. Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Doktora Tezi, Sosyoloji Anabilim Dalı, Sakarya.

Burcu, E. (2006). Özürlülük Kimliği ve Etiketlemenin Kişisel ve Sosyal Söylemleri, Hacettepe Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Dergisi, Aralık, Cilt: 24, Sayı: 2,61-84.

Burcu, E. (2006). Özürlülük Kimliği ve Etiketlemenin Kişisel ve Sosyal Söylemleri, Hacettepe Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Dergisi, 23 (2): 61-83.

Burcu, E. (2007). Türkiye'de Özürlü Birey Olma - Temel Sosyolojik Özellikleri Ve Sorunları Üzerine Bir Araştırma, Hacettepe Üniversitesi Yayınları 8, Ankara.

Burdur Belediyesinin Kurumsal Yapısı, http://www.burdur-bld.gov.tr/kurumsal-yapi/ Erişim Tarihi: 19.04.2017.

Burdur İlinde Bulunan Engelli Rehabilitasyon Merkezleri ve Okulları, http://www.bulurum.com/dir/okullar-bedensel-ve-zihinsel-engelliler/burdur/ Erişim Tarihi: 19.04.2017.

Çağlar, Selda (2009). Uluslararası Hukuk ve Türk Hukuk Sisteminde Engellilerin Eğitim Hakkı ve Devlet Yükümlülükleri, Beta Yayınları, İstanbul.

Can, M. (2013). Günümüz Refah Politikaları Bağlamında Sosyal Hizmetlerin Farklı Modelleri: Dünya Örnekleri Üzerine Bir Değerlendirme, Nobel yay., Ankara.

Danış, Z. ve Solak, Y. (2014). Evde Bakım Hizmetlerinin Organizasyonu: Hollanda Örneği' Jass Studies Journal, http://www.jasstudiecom/Makaleler/543429485_5Do%C3%A7.%20Dr.%20DANI%C5%9E%20M.%20Zafer-Ya%C4%9Fmur%20SOLAK-yay%C4%B1n.pdf (erişim tarihi: 20.09.2015).

Diyarbakır Belediyesi Engellilik Çalışmaları, http://www.hurriyet.com.tr/diyarbakirda-engelliler-ata-bindi-40418355, Erişim Tarihi: 18.04.17

Edirne Belediyesi Engellilik Çalışmaları, http://m.edirne.bel.tr/engelsiz-yasam-merkezi-3-aralik-ta-aciliyor/10469/, Erişim Tarihi: 24.04.17.

Erdoğan, B. (2013), Evde Bakım Hizmeti Alan Özürlü Bireye Sahip Ailelerin Sosyo-Ekonomik Durumlarının İncelenerek, Umutsuzluk Ve Yaşam Doyum Düzeylerinin Belirlenmesi, Selçuk Üniversitesi, Sosyal Hizmetler Anabilimdalı Yüksek Lisans tezi.

Erzurum Belediyesi, http://erzurum.bel.tr/ebb-engelli-mic/3/3022/0.html, Erişim Tarihi: 24.04.17

Ersöz, H. Y. (2011), Sosyal Politikada Yerelleşme, İTO Yayınları, İstanbul.

Fırat A. (2008). Belediyelerin Engellilere Dönük Sosyal Hizmet Projeleri, Toplum Ve Sosyal Hizmet Dergisi, Cilt: 19, Sayı:1,89-100.

Fırat, A. (2009). Engelsiz Bir Kent Tasarlamada Yerel Politikaların Önemi, Toplum ve Sosyal Hizmet Dergisi Cilt: 20, Sayı 2, 57-68.

Küçükçekmece Belediyesi, http://kucukcekmece.istanbul/icerikler/haberler/evde-bakim-hizmetlerine-buyuk-ilgi/3196, Erişim Tarihi: 29.04.2017

Koray, M. Temiz H. A. (2014). Merkezi Yönetimle İlişkiler, Kısıtlar Ve Harcamalar Çerçevesinde Sosyal Belediyecilik Ve Dört Büyükşehir Belediyesi Açısından Uygulamalar, Çalışma Ve Toplum, Sayı: 3, ss: 11-60.

İçişleri Bakanlığı Dernekler Dairesi Başkanlığı, https://www.dernekler.gov.tr/tr/Anasayfalinkler/illere-gore-faal-dernekler.aspx, Erişim Tarihi: 14.04.2017.

İzmir Büyükşehir Belediyesi. https://www.izmir.bel.tr/EngelliHizmetlerimiz/321/730/tr, Erişim Tarihi: 24.04.17.

Küçükçekmece Belediyesi Engellilik Çalışmaları, http://kucukcekmece.istanbul/icerikler/haberler/evde-bakim-hizmetlerine-buyuk-ilgi/3196 , Erişim Tarihi: 18.04.17

Muğla Belediyesi Engellilik Çalışmaları, http://www.mugla.bel.tr/UserUploads/kultur%20ve%20sanat/Brosur/engelli%20haklar%C4%B1.pdf , Erişim Tarihi: 17.04.17

Murat, S. (2009). Genel Olarak Özürlülere Yönelik Çalışmalar ve İSMEK Örneği, İktisat Fakültesi Sosyal Siyaset Konferansları, İstanbul.

NKA. 2011 Nüfus ve Konut Araştırması, http://www.tuik.gov.tr/Kitap.do?metod=KitapDetay&KT_ID=11&KITAP_ID=276 Erişim Tarihi: 19.04.2017.

Özbek, N. (2002). Osmanlı İmpratorluğu'nda Sosyal Devlet, İletişim Yayınları, İstanbul.

Özgökçeler, Alper, Y. (2010). Özürlüler Kanunu'nun Sosyal Model Açısından Değerlendirilmesi, İşletme ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi, Cilt: 1, Sayı: 1, 33-54.

Öztürk, M. (2008). Hayata Dokunuş-2, İlke Yayıncılık, İstanbul.

ÖZİDA (1999). 1. Özürlüler Şuarası; Özürlülerle İlgili Sosyal Politika, Özürlülerle İlgili Sosyal Politika Yönetim Ve Örgütlenme Komisyon Raporu, Özürlüler İdaresi Başkanlığı Yayınları,73-74, Ankara.

ÖZİDA (2004). Türkiye Özürlüler Araştırması 2002, T.C. Başbakanlık Devlet İstatistik Enstitüsü Başkanlığı ve T.C. Başbakanlık Özürlüler İdaresi Başkanlığı, DİE Matbaası, Ankara.

ÖZİDA (2010). Engelliler Kanunu ve İlgili Mevzuat, 4. Baskı, Başbakanlık Özürlüler İdaresi Yayınları, Ankara.

ÖZİDA (2010). Özürlülüğe Dayalı Ayrımcılığın Ölçülmesi Araştırması, Başbakanlık Özürlüler İdaresi Yayınları, Ankara.

ÖZİDA (2010). Özürlülüğe Dayalı Ayrımcılığın Ölçülmesi Araştırması, ÖZİDA, http://eyh.aile.gov.tr/data/55100dda369dc5c9d8afa5c9/rapor_tum.pdf.

ÖZİDA (2016). 2002 Türkiye Özürlüler Araştırması, Ankara, DİE Yayınları, http://kutuphane.tuik.gov.tr/pdf/0014899.pdf Erişim tarihi: 28.03.2016.

Öztürk, H ve Gül, H. (2012). "Sosyal Belediyecilik Sosyal Devlete ve Sosyal Haklara Bir Alternatif Mi?" IV. Sosyal Haklar Ulusal Sempozyumu, İstanbul.

Patır, Ç. (2012). Özürlülük Olgusunun Tarihsel Sürecinde 1980 Sonrası Söylem ve Politikaların Küreselleşme Ortamında Hayata Geçirilebilirliği Üzerine Bir Tartışma: Türkiye Örneği, T.C. Atılım Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetim ve Siyaset Bilimi Anabilimdalı Yüksek Lisans Tezi, Ankara.

Pektaş, E.K. (2010). Türkiye'de Sosyal Belediyecilik Uygulamaları ve Temel Sorunlar, Akademik İncelemeler Dergisi, Cilt 5, Sayı 1, 5-22.

Pekşen, N. (2014). Sosyal Belediyecilik Çerçevesinde Engellilere Sunulan Hizmetler: Ankara Büyükşehir Belediyesi Örneği, Sakarya Üniversitesi, Çalışma Ekonomisi Ve Endüstri İlişkileri Ana Bilim Dalı, Sakarya.

Sallan Gül, Songül (2004). Sosyal Devlet Bitti, Yasasın Piyasa! Yeni Liberalizm ve Muhafazakarlık Kıskacında Refah Devleti, Etik Yayınları, İstanbul.

Sallan Gül, S. ve diğerleri. (2014). Engelsiz Yaşam Yeni Gücümüz: Çözümlerden Konuşmak, Dezavantajlı Gruplar Eğitim ve İstihdam Sempozyumu, 06-07 Kasım 2014 Kocaeli Bildiri Kitabı.

Sallan Gül, S., Alican, A. (2014). Türkiye'de Kadın Hakları ve Sosyal hizmet Uygulamalarında Yeni Liberal Dönüşüm, Sosyal Hizmet ve Öteki, Bağlam Yayınları, İstanbul.

Sallan Gül, Cantürk Samav, D. ve Gül H. (2016). Türkiye'de Engellilik Politikalarında Paradigma Değişimi: Muhtaç Sakattan İhtiyaç Sahibi Bireye Geçiş, Uluslararası İktisadi ve İdari Perspektifler Kongresi (UİİPK): Yeni Bölgesel Vizyonlar, 150, Bakü, Azerbeycan.

Seyyar, A. (2008). Sosyal Siyaset Ekseninde Yerel Özürlüler Politikası (Özürlü Dostu Yerel Sosyal Politikalar), Yerel Siyaset Dergisi, Sayı: 27. http://docplayer.biz.tr/341096-Sosyal-siyaset-ekseninde-yerel-ozurluler-politikasy.html, Erişim Tarihi: 29.03.2016.

Seyyar, A. (2013). Bağcılar'da Engelli Politikaları ve Engellilere Yönelik Uygulamalar, Bağcılar Belediyesi Kültür Yayınları, İstanbul.

Şanlıurfa Belediyesi Engellilik Çalışmaları, http://www.sanliurfa.bel.tr/icerik/3660/23/engelliler-koordinasyon-merkezi#.WPYtbNLyjIU , Erişim Tarihi: 18.04.17.

Şensoy, N. ve Karabekir, H. (2011). Evde Bakım: Olgu Serisi. Geriatri ve Geriatrik Nöropsikiyatri. Sayı 3, 21-27.

Şişman, Y. (2012). Türkiye'de Özürlülere Yönelik Yasal Düzenlemele, Sosyal Siyaset Konferansları, 2011/1.

Tiyek, R. (2012). Yerel Yönetimlerin Sosyal Politika Uygulamalarındaki Rolü: İstanbul Büyükşehir Belediyesi Sosyal Yardım Birimi Örneği, Yerel Politikalar Akademik Araştırma Ve Düşünce Dergisi, Sayı: 2, 53-84.

Toprak, D. ve C. Şataf, (2009). Türkiye'de Yerel Yönetimler Reformu Çerçevesinde Sosyal Belediyecilik Yaklaşımı, Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi, Cilt: 1, Sayı 1, 11-24.

TÜİK (2010). Bölgesel Göstergeler TR61 Antalya Isparta Burdur, http://www.tuik.gov.tr/Kitap.do?metod=KitapDetay&KT_ID=0&KITAP_ID=188, Erişim Tarihi: 14.04.2017.

TÜİK (2013). Seçilmiş Göstergelerle Burdur, http://www.tuik.gov.tr/ilGostergeleri/iller/BURDUR.pdf, Erişim Tarihi: 14.04.2017.

TÜİK (2016). Haber Bülteni, Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması Bölgesel Sonuçları, http://www.tuik.gov.tr/HbPrint.do?id=21868, Erişim Tarihi: 14.04.2017.

Yılmaz, F. Ç., Özservet, Y. (2013). Yerelden Engelsiz Tasarım Uygulamaları, Küçükçemece Belediyesi Örneği, I. Ulusal "Engellileştirilenler" Sempozyumu, 150-160.

Yıldırım, A. (2014). Belediyelerin Sosyal Politika Uygulamaları Üzerine Bir Değerlendirme Malatya Belediyesi Örneği, Adıyaman Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Sayı: 17, ss: 486-509.

http://engelliler.gen.tr/f2/dezavantajli-gruplar-ve-engelliler-1020/] (19 Haziran 2011) 41580 sayılı Belediyeler Kanununun 15'nci maddesinde sayılan 17, 18, 33, 34, 45, 48, 54, 69, 80 ve 81'nci fıkraları

5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5216.html, Erişim Tarihi: 21.08.2015.

5378 Sayılı Engelliler Hakkında Kanun, (1//7/2005), T.C. Resmi Gazete, 25868

YARATICI SINIF YARATICI KENTE KARŞI: KENTLER İÇİN FIRSAT MI, TEHDİT Mİ?

Mustafa GÜL[*]

ÖZET

Özellikle 2000'li yıllardan sonra ün kazanan yaratıcı sınıf, yaratıcı kent gibi konu ve kavramlar çok hızlı biçimde dünya genelinde birçok şehirde uygulanmaya başlamıştır. Bu uygulamalara temel olan düşünceler başta Richard Florida ve Charles Landry olmak üzere birçok yazar tarafından geliştirilmiş ve farklı açılardan yaygın biçimde eleştirilmiştir. Florida'nın ilk kez 2002 yılında yayınladığı ve 2012 yılında yenilediği "Yaratıcı Sınıfın Yükselişi: Ve çalışma, serbest zaman, topluluk ve günlük yaşamı dönüştürmesi" isimli kitabı dünya üzerindeki birçok anakentin stratejisini derinden etkilemiştir. Ancak Florida'nın kitabında sunduğu yaratıcı sınıf yaklaşımı ile yapılan uygulamalar gelir adaletsizliği ve soylulaştırma gibi farklı ve önemli kentsel sorunlara yol açmakta ve bu yaklaşımın tüm kentler için evrensel bir geçerliliğe sahip olduğunun üstü kapalı kabulü bu sorunların üzerinin örtülmesi için de bir araç olarak kullanılmaktadır. Florida'nın endekslerine göre ön plana çıkan yaratıcı anakentler aynı zamanda büyük gelir adaletsizliklerinin de ortaya çıktığı yerlerdir. Daha yüksek ortalama gelir ile Floridacı yaratıcılık endeksleri arasındaki olumlu ilişki bir kez kabul edildiğinde bu endeksler ile gelir adaletsizliği arasındaki olumlu ilişki de göze alınmaktadır. Daha yaratıcı olmak için daha adaletsiz olmak; Florida perspektifinin de derininde yatan gerçek bir şiar olmaktadır. Yaratıcı sınıfın tetiklediği soylulaştırma süreci, otonom kabul edilen bu sınıfa üye aktörlerin kentsel ekonomi (üretim ve tüketim) içindeki eylem ve davranışları ile otantiklik arayan 'ruhları' arasında onulmaz çelişkinin sert bir dışavurumu olarak belirmektedir. Otantikliğin ve yerel kültürün yine bunlara değer veren bir yaratıcı sınıf tarafından tahrip edilmesi Florida'nın farkında olduğu ancak kitabının her bir sayfasına gizlice gezinen 'büyüme' sempatisi dolayısıyla girdiği en büyük açmazlardan biridir. Yaratıcı kent kavramı üzerinden etkili olan bir diğer yazar olan Charles Landry'nin ise farklı bir yaklaşımı bulunmaktadır. 2000 yılında ilk kez ve 2008 yılında ikinci kez yayınlanan "Yaratıcı Kent – Kent Yenilikçileri İçin Bir Araç" isimli kitabında Florida'dan farklı olarak özel bir yaratıcı sınıf üzerinden değil Avrupa perspektifine sahip stratejik kentsel planlama için bir yöntem ve araç tasarlamıştır. Landry bölgesel/kentsel büyümeye yönelik makro bir teori arayışından çok ağırlıklı olarak sorun çözme merkezli bir yaratıcılık anlayışıyla başarılı örnekler üzerinden yapılandırılmış bir fikirler manzumesi sunmaktadır. Ancak Landry yaklaşımının Avrupa merkezli olmasından ötürü farklı tarihsel gelişime ve toplumsal gerçekliklere sahip olan ülke ve şehirlerde doğrudan uygulanması sorun oluşturabilecek niteliktedir. Örneğin Landry'nin yüksek önem atfettiği liderlik Türkiye kentlerinde tümüyle farklı bir bağlamda işlemektedir. Çeşitli kentsel çıkar çevrelerini uzlaştıran ve aşamalı olarak dönüştüren Avrupa liderliği ile sadece belediye başkanın perspektifine ve politik bağlarına dayalı olan Türkiye liderliği arasında önemli farklar olduğu açıktır. Ayrıca her insanın yaratıcı olduğu ilkesi ve Landry için çok kritik olan kamusal ve bürokratik yaratıcılık soylulaştırmanın yarattığı sorunlara da çözüm getirmemektedir. Dolayısıyla Florida ve Landry'nin temel yapıtları üzerinden kıyaslanması başta Türkiye olmak üzere birçok gelişmekte olan ülke için önemli ipuçları sağlamaktadır.

***Anahtar kelimeler**: Yaratıcılık, yaratıcı kentler, yaratıcı sınıf, Richard Florida, Charles Landry.*

[*] Uzman (Şehir ve Bölge Plancısı), T.C. Kuzey Anadolu Kalkınma Ajansı, mgul84@gmail.com

CREATIVE CLASS VS. CREATIVE CITY: AN OPPORTUNITY OR A THREAT FOR CITIES?

ABSTRACT

Concepts such as creative class and creative city have gained reputation after 2000's and have been applied very rapidly in many cities all over the world. The ideas that provided a sound basis for these applications have been developed by various writers particularly by Richard Florida and Charles Landry and widely criticized from different aspects. Florida's book published in 2002 and revisited in 2012 "Rise of the Creative Class: And How It's Transforming Work, Leisure, Community And Everyday Life" has deeply influenced the strategies of various metropolitan cities. However, actions based the creative class approach Florida presents in his book lead to different and serious problems such as income inequality and gentrification and the allusive acceptance that this approach has universal validity for all the cities is also used as a tool to cover these problems. The creative metropolitan cities ranking high in Florida's indexes are the places where high income inequalities arise as well. Once the positive correlation between higher average income and Floridian creativity indexes are approved then the positive correlation between income inequality and these indexes are too embraced. Being more unequal to be more creative becomes a real mottolying in the depth of Floridian perspective. The gentrification process triggered by the creative class unveils the fatal conflict between the actions and behaviors of creative class members considered as autonomous actors in the urban economy (production and consumption) and their authenticity-seeking 'spirits'. The attrition of authenticity and local culture by the creative class cherishing them is one of the Florida's biggest dilemmas that he is aware but fails to avoid having due to the sympathy of growth roaming secretly all over the pages of his book. Charles Landry who has become influential through the notion of creative city has a different approach. In his book "The Creative City: A Toolkit for Urban Innovators" first published in 2000 and in 2008 as a second edition, he designed a method and a toolkit for strategic urban planning from a European perspective but not from a creative class approach as Florida. Landry presents an ideas bank structured around successful cases with a focus on problem-solving based creativity understanding rather than a search for a macro theory. However, since Landry's approach is Euro-centric, it is problematic to directly implement it in countries and cities having different historical development path and social realities. For example, leadership that Landry regards very significant works within a totally different context in Turkey. It is obvious that there are important differences between the European leadership that reconciles and gradually transforms the varied urban interest groups and the leadership in Turkey that is solely dependent upon the mayors' perspective and their political attachments. Furthermore, the principle that everyone is creative and civic and bureaucratic creativity does not find solutions to the problems arising from gentrification. Therefore, a comparison of Florida and Landry based on their main books provides important clues for most of the developing countries particularly for Turkey.

***Keywords**: Ceativity, creative cities, creative class, Richard Florida, Charles Landry.*

GİRİŞ

Yaklaşık son 20 yıldır yoğun biçimde kentsel planlamanın ve politikanın gündeminde olan yaratıcı kentler, yaratıcı sınıf, yaratıcı endüstriler ya da kültür endüstrileri kavramları çerçevesinde iki yazar ön plana çıkmaktadır: Richard Florida ve Charles Landry. Richard Florida yaratıcı sınıf kavramının yaratıcısı Charles Landry ise yaratıcı kentler kavramının yaygınlaştırıcısı olarak 1990 sonrası kent üzerine yapılan akademik çalışmaları ve kentsel planlama ve kalkınma pratiklerini derinden etkilemişlerdir. Birçok şehir her iki yazarın da fikirlerini benimseyerek kentsel stratejilerine aktarmıştır. Örneğin Avustralya'da siyasa yapıcılar ve kent liderleri birçok programı, müdahaleyi yatırım kararını sürdürmek ve meşrulaştırmak için özellikle Florida ve Landry'ye başvurmuşlardır

(Atkinson ve Easthope, 2009: 65). Ancak başta Florida olmak üzere her iki yazarın da teorileri ve fikirleri birçok araştırmacı, politikacı, plancı vb. tarafından da eleştirilmiştir ancak iki yazarın kıyaslanmasına ve görüşlerinin sunduğu fırsatlar ve tehditlere yönelik değerlendirmeler yetersiz kalmaktadır. Dolayısıyla bu iki yazarın temel yapıtları (Florida, 2012; Landry, 2008) ekseninde değerlendirilmeleri ve kıyaslanmaları yaratıcılığı strateji olarak benimseyen ya da benimsemeyi planlayan şehirler için önem taşımaktadır. Her iki yazarın da argümanlarında benzerlikler olsa da her ikisi de yaratıcı kent konusuna farklı açılardan yaklaşmaktadır (Atkinson ve Easthope, 2009:65).

FLORIDA – LANDRY KIYASLAMASI

Florida ve Landry'nin temel yapıtları ekseninde genel bir karşılaştırması yapıldığında iki yazarın birbirlerine benzer oldukları alanlar olduğu gibi tümüyle ayrıştıkları alanlar da bulunmaktadır. Florida'nın temel kavramı kendi ürettiği yaratıcı sınıfken Landry yaratıcı kent kavramı üzerinde yoğunlaşmaktadır. Florida özellikle odak grup yöntemiyle niteliksel çalışmalar yapsa da kapsamlı niceliksel analizlere odaklanmakta ve bu analizleri endeks şeklinde de sunmaktadır. Landry ise tersine saha çalışmalarına dayanan niteliksel yöntemleri kullanmaktadır. İki yazarın ayrıştığı temel noktalardan bir diğeri ise kavramsal düzeyleridir. Florida yaratıcı sınıf teorisi ile ekonomik gelişmeye yönelik makro bir teori sunmaktayken Landry yaratıcı kent oluşturmak için bir yaklaşım ve araç kiti önermektedir. Her iki yazar da tüm insanların yaratıcı olduğunu vurgulasalar da Florida'nın yaratıcı sınıfı belirli mesleklerle sınırlaması yaratıcılık konusunda belirli bir hiyerarşiye işaret etmektedir. Her iki yazarın da çalıştıkları coğrafi alanlar oldukça genişken Florida kitabının 2002 yılındaki ilk baskısında ABD bölgelerine odaklanırken 2012 baskısında küresel çapta analizler ve karşılaştırmalar yapmaktadır. Landry ise perspektifinin Avrupa merkezli olduğunu belirtmekle birlikte Avrupa dışında muhtelif ülkelerden (Türkiye, ABD ve Avustralya gibi) örneklere de yer vermektedir. Florida yaratıcı sınıf üzerinden çalışmalarını gerçekleştirdiği için genel olarak hızlı büyüyen bölgelere odaklanırken Landry ise gerileyen imalat sanayi şehirlerini çıkış noktası olarak almaktadır. Her iki yazar da aşağıdan yukarıya ve yüksek derece katılımcı planlama yöntemlerini önceliklendirmekte ve aynı zamanda doğrudan analiz etmeseler de şehirlerarası rekabeti işaret etmektedirler. Bu bağlamda yazarların en çok tanındıkları eserleri üzerinden yapılan temel bir karşılaştırması aşağıdaki tablodaki gibi verilebilir.

Başlık	**Richard Florida (Yaratıcı Sınıfın Yükselişi)**	**Charles Landry (Yaratıcı Kent – Kent Yenilikçileri için Bir Araç)**
Temel Kavram	Yaratıcı Sınıf	Yaratıcı Kent
Analiz Yöntemi	Ağırlıklı niceliksel (Odak grup yöntemiyle ile desteklenmiş)	Ağırlıklı niteliksel
Endeksleme	Yüksek düzeyde	Mevcut değil
Kavramsal Düzey	Makro teori	Makroyaklaşım
Yaratıcılık Vurgusu	Yaratıcı Sınıf ve sonra herkes	Herkes
Rekabet vurgusu	Şehirlerarası rekabet	
Coğrafi kapsam	Önce ABD sonra tüm dünya	Avrupa ve gerekli hallerde muhtelif ülkeler
Anahtar Kavramlar	Teknoloji, yetenek, hoşgörü, yer/mekân, insan yaratıcılığı	Kamusal yaratıcılık, liderlik, fiziki olmayan kentsel varlıklar, insan yaratıcılığı ve imgelemi
Kritik aktör(ler)	Yaratıcı sınıf	Yaratıcı organizasyonlar

Özeleştiri	Teorik çıkmazları belirli düzeyde kabul etme	Yaklaşımın neden olduğu sorunların bir bölümünü kabul etme
Planlama Yaklaşımı	Aşağıdan yukarıya ve yüksek derecede katılımcı	
Odak şehirler	Bilgi teknolojileri ile hızlı büyüyen şehirler	Gerileyen imalat sanayi şehirleri
Çözüm yolları	İlkeler ve makro yaklaşım	Araç kiti (ilkeler dâhil) ve makro yaklaşım

Tablo 1: Florida-Landry Karşılaştırması

YARATICI SINIFIN YÜKSELİŞİ (RISE OF THE CREATIVE CLASS)

Florida, yaratıcı sınıf kavramını geniş bir kitleye ulaştırdığı bu kitabı ile büyük bilinirlik kazanmıştır. Kitabın yayınlandığı 2002 yılından 10 yıl sonra yenilenmiş versiyonunu da okuyucuya sunmuştur. Florida'nın tezini daha iyi anlamak için kült kitabının yenilenmiş versiyonu daha fazla olanak sunmaktadır.

Florida, kitabının yeni versiyonunun önsözünde argümanının anahtar tezinin temel olduğu kadar basit de olduğu ifade etmektedir: "Her insan yaratıcıdır." (2012:xi).Yaratıcılığın kullanıldığı bölgeler daha hızlı gelişme göstermekte ve refah da benzer şekilde artmaktadır. Dolayısıyla (yerel) kalkınma perspektifinin temelinde her insanın yaratıcılığından faydalanmayı (2007:19, 2012:xi) sağlayacak ilkeler ve politikalar yer almalıdır. İnsan türünün ortak özelliği olan bu yaratıcılığa sıkça vurgu yapılmakta ancak yaratıcı sınıf kavramı belirli meslek gruplarının ekonomik ve sosyal etkisi üzerinden tanımlanmaktadır. Temel olarak, ekonomik büyümenin bugünkü itici gücü ve uyarıcıları eski sanayileri canlandırmayı amaçlayan hükümet politikaları değil daha çok çeşitliliği besleyen ve dört bir yandan yaratıcılıktan faydalanan topluluk temelli çabalardır (2012:317).

Bu kapsamda Florida (2012:8) yaratıcı sınıfı ikiye ayırmaktadır:

1- Çekirdek Yaratıcı Sınıf: Ekonomik işlevi yeni fikirler, teknoloji ve yaratıcı içerik üretmek olan şu alanlarda çalışanlardan oluşmaktadır: Bilim ve mühendislik, mimarlık ve tasarım, eğitim, sanat, müzik ve eğlence.
2- Yaratıcı profesyoneller: Şu alanlarda çalışanlardan oluşmaktadır: iş ve finans, hukuk, sağlık hizmetleri ve ilgili diğer alanlar.

Yaratıcı sınıfı böyle tanımladıktan sonra niceliksel veriler ile yaratıcı sınıfın baskınlığı ve önemi vurgulanmaktadır. Yaratıcı sınıf hizmet sınıfından küçük olsa bile çok önemli ekonomik rolü onu en etkili sınıf yapmaktadır. Yaratıcı sınıf zenginlik ve gelir açısından ABD'de oldukça baskın bir konumda yer almakta, hizmet sınıfı ve işçi sınıfından ortalama olarak iki kat fazla kazanmakta ve yaratıcı sınıfın kazandığı bu miktar tüm ücret ve maaşların yarısından daha fazlasına tekabül etmektedir (2012:9–10). Yaratıcı sınıf ücretlerinin arttığı kritik kitle imalat sanayininkinden 10 kat kadar daha fazladır. İşçi sınıfı ücretleri emek piyasası 120.000 kişi civarındayken artma eğilimi gösteriyorken yaratıcı sınıf için bu sayı kabaca 1 milyondur (2012:217).

Florida'nın yaratıcı sınıfı tanımlamak için kullandığı sektörlerdeki meslekler bölgesel geliri önemli ölçüde artırmaktadır. "Sanat, tasarım ve eğlence meslekleri bölgesel gelir ve zenginliğe en fazla katkı sağlayanlar arasında olduğu deneysel bir gerçekliktir." (Florida 2012:216).

Florida (2012:7) ekonominin şirket merkezli bir sistemden insana dayalı bir sisteme doğru hareket ettiğini belirtikten sonra güncel çağ ile endüstriyel çağa tekabül eden önceki çağ arasında yaratıcı sınıf üzerinden temel bir ayrıma gitmektedir: "Yaratıcı sınıf zamanımızın kural koyucu sınıfıdır. Yaratıcı sınıfın normları, daha geleneksel toplumunkilerden farklıdır. Bireysellik, kendini

ifade etme ve açıklık, önceki çağın büyük ölçekli endüstri ve kurumların tanımladığı homojenlik, uymacılık ve uyum kavramlarına yeğ tutulmaktadır." (Florida 2012:10).

Bu kural koyucu yaratıcı sınıf, merkezinde yer aldığı ekonomiyi de yaratıcı hale getirmektedir. Dolayısıyla insan yaratıcılığı ekonominin en önemli itici gücü konumuna gelmektedir. "Ekonomik hayatın tanımlayıcı özelliği olarak insan yaratıcılığının yükselişi zamanımızın devam eden büyük değişimlerini güçlendirmektedir." (2012: 15).

Florida (2012:56–58) yaratıcı sınıfın değerlerini ise 3 temel çizgiye göre gruplandırmaktadır: Bireysellik, liyakat, çeşitlilik ve açıklık.

Bu temel özelliklerin yanı sıra yaratıcı işçiler, işlerinin içsel ödülleri ile motive olmaktadır (2012: 69). Yaratıcı sınıf üyeleri için para da ön planda değildir. Örneğin; bilgi teknolojileri alanında çalışan 20.000 kişiye uygulanan anketin sonuçlarına göre para önemli bir faktör olmasına rağmen 4. sırada yer alıyorken işin/sorumluluğun zorluğu 1. sırada yer almaktadır (2012: 70)

Florida'ya göre beşeri sermaye teorisi ile yaratıcı sınıf teorisi aynı şey değildir. Yaratıcı sınıf üyeleri ile lisans mezunları çakışmakla birlikte tümüyle birbirlerini kapsamamaktadır. Örneğin; ABD'de yaratıcı sınıf üyelerinin %40'ı lisans eğitimine sahip değildir (2012: 40)

Florida'nın tespitlerine göre yaratıcı sınıf üyelerinin hayatlarında deneyim önemli bir yer tutmakta ve bundan dolayı çeşitliliğin ve yerelliğin deneyimlendiği yerler ön plana çıkmaktadır. Yaratıcı sınıf üyelerini daha çok organik ve yerel sokak kültürü kendine çekmekte (2012:148) ve yaratıcıları yaratımları ile birlikte deneyimleme şansı verdiği için de kısmen sokak kültürü tercih edilmektedir (2012:149).

Florida'nın teorisinde en önemli unsurlardan bir tanesi de yerdir. Yer, zamanımızın sosyal ve ekonomik anahtar örgütleyici birimi olan endüstriyel şirketlerin yerini aldığı (2012:188) için gelişme ve büyüme için belirleyici özellik taşımaktadır. Geleneksel görüşe göre bir yer ulaşım rotalarına yakın ya da doğal kaynakları varsa büyüyebilir. Ancak bu maliyet ile ilgili faktörler artık başarının anahtarı değildir (2012:190). Dolayısıyla yaratıcı sınıfı kendine çeken ve tutan yerler rekabetçi avantaj kazanmaktadır.

Florida'ya göre yaratıcılığın yeni ekonomik coğrafyasını ve ekonomik çıktılar üzerindeki olumlu etkilerinin anlamanın anahtarı teknoloji (technology), yetenek (talent) ve hoşgörüdür (tolerance)(2004:249, 2007:38, 2012:228). Hoşgörü aynı zamanda çeşitliliğe açıklık olarak da tanımlanmaktadır (2012:232). Gerçek yenilik ve sürdürülebilir ekonomik büyüme için bir yerin bu üçünün tamamını sunmalıdır. Her biri tek başına zenginlik yaratmak için yeterli koşulu sağlayamazlar (2012:228). Florida bu üç noktayı niceliksel veriler kullanarak oluşturulan endeksler ile desteklemektedir. Yaratıcı sınıfın yoğun olarak yaşadığı yer ile bu endekslerde üst sıralarda yer alan yerler büyük oranda çakışmaktadır. Bu durum küresel kıyaslamalarda da ortaya çıkmaktadır. Florida'nın ABD ölçeğinde ve küresel ölçekte kullandığı endeksler aşağıdaki gibidir:

1- Yetenek Endeksi: Bu endeks lisans ve üstü eğitim alanların toplam nüfus içindeki payını ifade etmektedir (2002a, 2002b, 2004:333).
2- Küresel Yetenek Endeksi: Yaratıcı sınıf ile teknik ve mesleki eğitim veren kolej ve üniversiteler de dâhil lisans ve üstü eğitimin bir bileşiminden oluşmaktadır (2012:272).
3- Teknoloji Endeksi: Milken Enstitüsü'nün geliştirdiği Teknoloji Kutbu (Tech-Pole) Endeksi ile yüksek teknolojili endüstrinin bir ölçümü [yüksek teknolojili endüstriyel çıktının ABD'deki yüzdesi ve bir bölgenin yüksek teknolojili endüstriye çıktısının bölge içindeki yüzdesinin ülke geneli ile kıyaslaması (2004:332)] kişi başına patent sayısı ve yıllık ortalama patent artışının bileşiminden oluşmaktadır.

4- Küresel Teknoloji Endeksi: Bu endeks 3 farklı endeksin bileşiminden oluşmaktadır (2012:272): a) Küresel Ar-Ge yatırım endeksi (Ar-Ge harcamalarının gayrisafi mili hasılanın yüzdesi), b) Küresel Araştırmacılar endeksi (Ar-Ge çalışanlarının oranı) c) Küresel Yenilik Endeksi (kişi başına patent sayısı).
5- Yabancı Endeksi: ABD'de ya da bölgelerinde doğmamış ancak ABD'de yaşayanların bir yerdeki oranını ifade etmektedir(Florida ve Gates, 2001).Kitabın ilk versiyonunda eritme potası endeksi (melting pot index) olarak verilmiştir(2004:333).
6- Gey Endeksi: Bu endeks bir metropoltan alanda yaşayan gey oranının o alandaki nüfusun ABD içindeki oranına bölünmesiyle elde edilmektedir (Florida, 2004:333; Florida ve Gates, 2001).
7- Bohem Endeksi: Bu endeks bir bölgedeki yazarlar, tasarımcılar, müzisyenler, oyuncular, yönetmenler, ressamlar, heykeltıraşlar, fotoğrafçılar ve dansçıların sayısını temsil etmektedir (Florida, 2003, 2004:333; Florida ve Gates, 2001).Bütünleşme Endeksi: Bu endeks bir metropolitan alanın nüfus bölgelerindeki ırk/etnik yapı çeşitliliğini, aynı grupların tüm bölgedeki dağılımı ile kıyaslamaktadır. Bu endeks Hoşgörü Endeksi'nde kullanılmak için üretilmiştir(2012:246).
8- Hoşgörü Endeksi: Bu endeks 4 farklı endeksin (Yabancı, Bohem Gey ve Bütünleşme Endeksleri) bileşiminden oluşmaktadır(2012:246).
9- Küresel Hoşgörü Endeki: Gallup Dünya anketinde elde edilen 2 farklı değişken ile hesaplanmaktadır (2012:273–74): a) Yaşadıkları yerin etnik ve ırksal azınlıklar için yaşanacak iyi bir yer olduğuna inananların yüzdesi. b) Yaşadıkları yerin gey ve lezbiyenler için iyi bir yer olduğunu söyleyenlerin yüzdesi.
10- Yaratıcılık Endeksi: Bu endeks 3 farklı endeksin (Yetenek, Teknoloji ve Hoşgörü Endeksleri) bileşiminden oluşmaktadır(2012:253).
11- Küresel Yaratıcılık Endeksi: Küresel Teknoloji Endeksi, Küresel Yetenek Endeksi ve Küresel Hoşgörü Endeksinin bileşiminde oluşmaktadır (2012, s. 274).
12- Küresel Rekabetçilik Endeksi: Michael Porter tarafından Dünya Ekonomik Forumu için geliştirilen ve ekonomik çıktı, yenilik, etkililik ve iş ikilimi gibi faktörleri içeren endekstir (2012:275).
13- Küresel Girişimcilik Endeksi: Girişim faaliyetlerini ifade etmektedir (2012:276). (Florida bu endeks ile ilgili ayrıntı vermemektedir.)

Florida 3 T'sine (Technology-Teknoloji, Talent-Yetenek ve Tolerance-Hoşgörü) ek olarak yerin önemini vurgulamak için 4. T olarak teritoryal varlıkları (TerritorialAssets) önermektedir. Bu varlıkları (yer kalitesini) 3 boyutta ele almaktadır (2012:280–81):

1- Orada ne var: yapılı ve doğal çevrenin kombinasyonu; yaratıcı hayatları sürdürmek için uygun ortam.
2- Orada kim var: etkileşen ve herkesin o toplulukta bir hayat kurabileceğinin işaretini veren farklı türde insanlar;
3- Orada neler oluyor: sokak yaşamının canlılığı, kafe kültürü, sanat, müzik ve Açıkhava faaliyetleri ile kaynaşan insanlar – birlikte yapılan birçok aktif, heyecanlı, yaratıcı uğraşlar.

Florida 4 T'yi açıkladıktan ve yaratıcı sınıf tanımladıktan sonra bu yaratıcı insanlar ne istediğine odaklanmaktadır. Bu istekleri 8 kategoride açıklamaktadır:Büyük Emek Piyasası (2012:287), Yaşam Biçimi (2012:289), Sosyal Etkileşim (2012:291), Eşleşme Piyasası (2012, s. 292), Çeşitlilik (2012:293), Özgünlük/Otantiklik (2012:294–96), Ortam (Scene) (2012:296–97), Kimlik (2012:299)

Florida'nın yaratıcı sınıf teorisine yönelik eleştiriler

Florida'nın yaratıcı sınıf teorisini sunduğu kitabı(Florida, 2004, 2012) birçok yazardan yoğun eleştiriyi almıştır. Bu eleştiriler 9 farklı başlıkta gruplandırılabilir.

Neden-sonuç ilişkisi

Florida yaratıcı sınıfın varlığı ile ekonomik gelişme arasında olumlu bir ilişki kurmaktadır. Florida'ya göre yaratıcı sınıfı daha yoğun olan bölgeler ekonomik olarak daha gelişkindir, daha yenilikçidir ve daha çekicidir. Buradan hareketle Florida yaratıcı sınıfın kendisini ekonomik bir itici güç olarak görmektedir. Yaratıcı sınıfı kendisine çeken bölgeler büyüyecek ve bu sıfır toplamlı oyunda bu sınıfı kendine çekemeyen bölgeler ise geride kalacaktır. Ancak bu ilişkinin bir nedensellik ilişkisi olmaktan çok korelasyon olduğu yönünde de görüşler bulunmaktadır (Andersen vd., 2010; Malanga, 2004; Markusen, 2006; Peck, 2005, 2012). Bu görüşler, yaratıcı sınıfın ekonomik büyümenin nedeni olmaktan çok sonucu olabileceğini vurgulamaktadır.

Yaratıcılığın neoliberalleştirilmesi

Yaratıcı sınıf teorisi, yaratıcılığın ekonomik bir değere indirgenmesi, mevcut politikalar için bir maske olarak kullanılması gibi gerekçelerle yaratıcılığı neoliberal politikanın bir aracı haline getirdiği yönünde eleştiriler almaktadır (Gibson ve Klocker, 2005; Gibson ve Kong, 2005; Peck, 2005, 2012).

Eşitsizliğin güçlendirilmesi

Florida, kendisinin de kabul ettiği yaratıcı sınıfın yoğunluğu ile eşitsizlik arasındaki ilişki dolayısıyla da eleştirilmektedir (Catungal vd., 2009; Das 2016; McGuigan, 2009; Peck, 2005). Yaratıcılık endeksinde en üst sıralarda yer alan metropoller aynı zamanda en yüksek ücret eşitsizliğinin de yaşandığı yerlerdir (Florida, 2012:355). En nihayetinde yaratıcı sınıf perspektifi ile kalkınma sağlamak isteyen şehirlerin, ülkelerin, bölgelerin daha eşitsiz bir coğrafyaya ve daha eşitsiz bir gelir dağılımına da katlanması gerekecektir.

Yaratıcı sınıfın tanımı ve değerleri

Florida'nın yaratıcı sınıf tanımından ve bu sınıfa atfedilen değerlerden kaynaklanan eleştiriler de yaygındır (Catungal vd., 2009; Evans, 2009; Hansen ve Niedomysl, 2009; Hospers, 2006; Indergaard, 2009; Krätke, 2010; Markusen, 2006; McGuigan, 2009; Pratt, 2008). Florida yaratıcı sınıfı oldukça farklı mesleklerden oluştuğunu söylemekte ve hoşgörü gibi değerleri bu sınıfa atfetmektedir. Ancak yaratıcı sınıfı oluşturan meslekler seçmeci bir özellik sergilemekte ve farklı meslek gruplarının değerleri de farklı olabilmektedir.

Endeksler

Florida'nın kullandığı endeksler çoğunlukla büyük kentleri öne çıkarmaktadır. Keza endekslerin büyük bölümünde büyük kentler daha avantajlı olarak ön plana çıkmaktadır. Florida elbette zaman zaman veri eksikliği nedeniyle de endekslerin çapını genişletememekte ancak bu durum endekslerdeki indirgemecilik sorununu çözmemektedir. Florida'nın endeksleri oluştururken kullandığı veriler (örneğin yetenek için sadece lisans ve lisansüstü diplomasına sahip olanların yüzdesinin kullanılması gibi) eleştirilmektedir (Andersen vd., 2010; Glaeser, 2005; Lewis ve Donald, 2010; Malanga, 2004; Wilson ve Keil, 2008).

Yaratıcı sınıfın göç dinamikleri

Florida'nın yaratıcı sınıf teorisi, yaratıcı sınıfın göç dinamiklerini yeterince açıklamadığı ve çoğunlukla bir korelasyon mantığı çerçevesinden tespitler yaptığı yönünde eleştiriler almaktadır. Keza yaratıcı göç dinamikleri İsveç'te Florida'nın öngörüleri ile uyuşmamaktadır (Andersen vd., 2010;

Borén ve Young, 2013). Örneğin İsveç'te yaratıcı sınıf diğer sınıflara göre Florida'nın öngördüğü kadar hareketli değildir (Hansen ve Niedomysl, 2009).

Soylulaştırma

Florida'ya getirilen en yaygın eleştirilerden birisi de yaratıcı sınıfın soylulaştırma ile olan bağlantısıdır (Atkinson ve Easthope, 2009; Gibson ve Klocker, 2005; Peck, 2005, 2012; Pratt, 2008). Kentlerde yaratıcı sınıfın yoğunlaştığı alanlarda mahalle sakinleri ve geleneksel imalat sanayi yerlerinden edilmektedir. Bu yerinden edilmeyle sonuçlanan soylulaştırma süreci genellikle doğrudan yaratıcı sınıfın bir alana yerleşmesiyle yaşanmaktadır.Otantikliğin ve yerel kültürün yine bunlara değer veren bir yaratıcı sınıf tarafından tahrip edilmesi Florida'nın farkında olduğu ancak kitabının her bir sayfasına gizlice gezinen 'büyüme' sempatisi dolayısıyla girdiği en büyük açmazlardan biridir. Ancak bazı durumlarda bu sınıfın kendisi de başlattığı soylulaştırma süreci ile birlikte soylulaşan alanların dışına itilebilmektedir.

Küçük şehirlerde ve kırsal alanlarda yaratıcılığın marjinalleştirilmesi

Florida'nın yaratıcı sınıfı büyük kentsel alanlarda yoğunlaştığı için hem küçük kentlerde hem de kırsal alanlarda yaşayanları yaratıcılık bağlamında ötekileştirmektedir. Kullanılan istatistikler ve endekslerden dolayı büyük kentlerin doğal olarak ön plana çıkarılması da eleştiri almaktadır (Andersen vd., 2010; Das, 2016; INTELI, 2011; Lewis ve Donald, 2010).

Çözüm önerisi eksikliği

Florida yaratıcı sınıfı lider sınıf olarak tanımlamakta ve başarılı olmak isteyen her bölgeye ve şehre bu sınıfı çekmesi gerektiğini söylemekte ancak bunun nasıl yapılacağına ve ayrıca yaratıcı sınıfın gelişmesiyle birlikte ortaya çıkan sorunlara nasıl çözüleceğine yönelik öneriler zayıf kalmaktadır (Andersen vd., 2010; Gibson ve Klocker, 2005; Indergaard, 2009; Lewis ve Donald, 2010; Peck, 2005). Örneğin Florida gelir adaletsizliğine yönelik şöyle naif bir öneri getirmektedir: "Yemeğimizi hazırlayanlara, evimizi temizleyenlere, çocuklarımıza ve yaşlı ailelerimize bakanlara kolektif olarak biraz daha fazla ödeme yapamaz mıyız? Böyle yapmak daha güçlü bir orta sınıf inşa eder, sosyal uyumu geliştirir ve ekonomiyi ileriye taşımaya yardım edecek talebi yaratır." (Florida, 2012:388).

YARATICI KENT – KENTSEL YENİLİKÇİLER İÇİN BİR ARAÇ (THE CREATIVE CITY – A TOOLKIT FOR URBAN INNOVATORS)

Yaratıcı Kent kitabı, stratejik kentsel planlama için yeni bir yöntemdir ve insanların şehirde nasıl yaratıcı biçimde düşündüklerini, planladıklarını ve eylediklerini incelemektedir. İnsanların hayal güçlerini ve yeteneklerinden yararlanarak şehirlerin nasıl daha yaşanabilir ve canlı yapabileceğimizi araştırmaktadır (Landry, 2008:xi). Landry (2008:xiii) ayrıca kitabını Avrupa perspektifinden yazdığını ve iyi kentsel pratikler kaynak kitabı olarak tasarlamadığını ifade etmektedir.

Landry yaratıcılığa kitabının çeşitli bölümlerde farklı açılardan değinmektedir:

- Konum, doğal kaynaklar ve pazara erişimin yerine insan zekâsı, arzuları, motivasyonları, hayal gücü ve yaratıcılığı geçmektedir (2008:xii).
- Derinine inildiğinde neredeyse her yerin yaratıcı bir potansiyeli vardır ancak birçok şehirde bu potansiyelin önü kesilmiştir (2008:xiii).
- Yaratıcılık, meseleleri özgün biçimde irdeleyen herkesi de içerecek biçimde her yerden gelebilir (2008:xxi).

- Yaratıcılık bağlam odaklıdır. Bir durumda yaratıcı olan şey başka bir durumda olmayabilir (2008:xxv).
- Yaratıcılık için en önemli koşul açık fikirlilik ve dinleme kapasitesidir (2008:xxv).
- Yaratıcılık, tek boyutlu ve dar finans kapitalden daha karmaşık ve güçlü yeni bir para birimi gibidir (2008:xxv).
- Yaratıcılık sadece fikir sahibi olmakla değil aynı zamanda onları gerçekleştirmekle de ilgilidir (2008, s. xxiii).
- Belirli koşullar altında herkes yaratıcı olabilir (2008:12).
- Yaratıcılığın değerini hangi amaca yönelik olduğu belirler (2008:14).

Landry'ye göre ekonomik ve bireysel anlamda yaratıcılık hakkında geniş bir yazın bulunmakla birlikte yaratıcılığın az çalışılan farklı boyutları da bulunmaktadır. Bürokratik yaratıcılık ve sosyal yenilik gibi yaratıcı kent oluşturmak için gerekli olan daha geniş hayal gücü ki onsuz bir yeri yaratıcı olarak nitelendirmek imkânsız olsa bile, maalesef yeterince araştırılmadan kalmaktadır (2008:xxx).

Landry ayrıca, şehirlerin genel olarak fiziki altyapıya yatırım yaptıkları ancak fiziki olmayan altyapının da bir o kadar önemli olduğunu ifade etmektedir. Şehir oluşturmada kentsel mühendislik fiziki altyapıya odaklanırken aslında hem fiziki (hard) hem de fiziki olmayan (soft) altyapıya odaklanılması gerekmektedir (2008: xxiii).

Landry'ye göre büyük bir yetenek havuzuna, yenilikçi firma kümelenmelerine, önemli araştırma merkezlerine ve risk almaya olanak sağlayan iş iklimine ve sosyal iklime sahip olan yerler, daha büyük bir sorun çözme ve fırsat yaratma kapasitesine sahiptir (2008:xxv). Yaratıcı kent, yeteneği tanımlamalı, beslemeli, çekmeli ve elinde tutmalı ki ilginç daha yaşlı insanların yanı sıra genç ve doğuştan yetenekli olanları elinde tutabilmek için fikirleri, yetenekleri ve yaratıcı kuruluşları harekete geçirebilsin(2008:xxvi).

Landry'ye (2008:xxxiv–xxxv) göre kentsel varlıklar ise 4 farklı kategoriye giren 15 öğeden oluşmaktadır:

1. **Materyal Şeyler**: a) Doğal ortam ve konum b) Doğal kaynaklar c) Tarih, miras ve yapılı doku c) Altyapı (metro sistemleri, konut, bilgi teknolojileri bağlantıları vb.)
2. **Faaliyetler**: a) Kent bakımı (atık toplama, sosyal bakım vb.) b) Gelenekler (Hem somut olan hem de somut olmayan) c) Sanayi ve hizmetleri varlığı d) Yetenek ve becerilerin seviyesi d) Faaliyetlerin çeşitliliği (ticaret fuarları, spor, festivaller vb.)
3. **Davranış Konuları**: a)Açıklık, hoşgörü, ortak düşünme, başarma gayreti yaklaşımı ve girişimcilik seviyeleri b) Kentin iç ve dış algısı c) Merak, yaratıcılık ve yetenek kültürünün varlığı
4. **Örgüt**: a) İşletme ve temin (Bireylerin ve şirketlerin güçlendirilmesi gibi) b) Sözünde durma geleneği c) İşleyen güçlü ortaklıklar (düzenlemeleri ve teşvik sistemini yeniden düşünmeye ek olarak)

Landry'nin kentsel varlıklar gibi yüksek önem atfettiği konulardan bir tanesi de liderliktir. Landry'ye göre bir şehir farklı bağlamlarda çalışan farklı katmanlarda birçok lidere ihtiyaç duyar. Kentsel liderlik şartının 6 niteliği bugün şu şekildedir (2008:xxxvii–xxxviii):

1- **İleri görüş**: Hayal etme, vizyon oluşturma ve eğilimlerin nereye doğru gittiğini değerlendirme yeteneği.
2- **Stratejik odak**: Büyük resme ve uzun dönemli ve geleceğe yönelik perspektiflere odaklanma becerisi, stratejik olarak ilkeli ve taktiksel olarak esnek olma.

3- **Şehirciliği ve kent dinamiklerini bütüncül olarak anlama**: Şehirleri muhteşem yapan nitelikleri ve karakteristikleri anlamayı içerir.
4- **Açıklık ve merak kültürü geliştirme**: Tartışmaya, eleştirel düşünmeye ve öğrenmeye değer veren bir dünya görüşü benimseme.
5- **Örgütsel çeviklik**: Kontrol eden, merkezileştiren, tekdüze, sürekli suçlayıcı, düşük risk alan bir kültürden duyarlılığı ve esnekliğe değer veren bir kültüre geçebilme yeteneği.
6- **Azimli sonuç odaklılık**: Söz verilenleri gerçekleştirme motivasyonu, isteği ve kabiliyeti.

Yeni kentsel liderlik için güçlü bir dünya görüşü kamusal yaratıcılığa odaklanmalıdır. Bu dünya görüşü kendisini yerelin özgünlüğüne gömmeli ve o yerin kültürü ile ahenk içinde olmalıdır (2008:69). Kent liderleri için sorun kent yönetiminin konut, park, sağlık, polis veya ulaşım gibi geleneksel işlevsel birimlere göre organize edilmiş olmasıdır. Bunlar kadar önemli olan diğer boyutlar için hiçbir sorumlu bulunmamaktadır. Bazı anahtar yeni kavramlar ise şöyledir (2008:xlii–xliii):İkonlar, tasarım bilinci, çevresel farkındalık, sanatsal düşünme, atmosfer ve deneyim, ilişkisel zenginlik ve rezonans yaratma, kültürel derinlik, ağ kapasitesi, iletişim ve dil becerileri.

Landry'ye göre yaratıcı kent statik bir kavram değildir. Bir oluş yolculuğu, meselelerin akışkan durumu ile ilgilidir (2008: xlix). Her şehir ısrarlı olursa bir şeyin küresel merkezi olabilir (2008, s. xxxv). Ayrıca başarılı kentlerin bazı ortak yanları var görünmektedir: Vizyon sahibi bireyler, yaratıcı örgütler ve net bir amacı paylaşan politik kültür.

Büyüme gösteren yerlerdeki anahtar aktörler ise belirli nitelikleri paylaşmaktadırlar(2008:4): a) Açık fikirlilik ve risk alma istekliliği b) Strateji anlayışıyla uzun dönemli amaçlara net odaklanma c) Yerel özgünlüklerle çalışma kapasitesi ve aşikâr zayıflıklarda güçlü yönler bulma d) Dinleme ve öğrenme istekliliği.

Bir şehrin yaratıcı olması ve yaratıcılığı şehrin örgütsel dokusuna gömmesi için bazı ön koşullar bulunmaktadır. Bu kapsamda her biri için gösterge geliştirilebilecek7 grup faktör bulunmaktadır:

1- **Kişisel nitelikler**: Yaratıcı bireyler olmadan yaratıcı kurumlar veya kentler olamaz. Yaratıcı bireylerin stratejik noktalarda oyuna dâhil edilmeleri gerekir. Keza yaratıcı kentte herkesin yaratıcı olması gerekmemekte ve yaratıcı kent açık fikirli, cesaretli ve zinde düşünürlerin kritik kitlesine dayanmaktadır. Doğru etkili konumlara (zorunlu olarak güçlü konumlara değil) az sayıda stratejik olarak yerleştirilmiş yaratıcı insan şehri dönüştürebilir (2008: 107).
2- **İstek ve liderlik**: Yönsüz ve işbirliğine açık olmayan istek tehlikeli olduğu için yaratıcı kent, sadece başarılı olma değil değişim başarısı sağlama isteğine de sahip insanlara ihtiyaç duyar (2008: 108). Yerel yönetimler ve diğer kurumlar için anahtar rol, yerel liderliğin kısmi ve bireysel çıkarlardan ziyade geniş çaplı değişimin takip edilmesine katkı sağlayacak kapsayıcı bir vizyon geliştirmektedir. Liderlik hem nitelik hem de beceridir. Farklı durumlarda farklı nitelikler gerekmektedir: Yolsuzluğun bitirilmesi için ahlaki liderlik, özgün çözümler tespit etmek için entelektüel liderlik ya da basit olarak güven inşa etmek için etkili liderlik (2008: 109).
3- **Beşeri çeşitlilik ve farklı yeteneklere erişim**: Sosyal ve kültürel çeşitlilik yabancı düşmanlığına neden olmaktan ziyade anlayışı ve öğrenmeyi teşvik ettiği için sosyal ve demografik koşullar bir şehrin yaratıcı kapasitesini etkileyebilir. Canlı bir kent toplumu genellikle hoşgörü geçmişine, fırsat basamakları sunan bir erişime adanmışlığa ve geniş bir güvenlik duygusuna bağlıdır. Yabancıların korkutulmasından çok katkı sağlanmasına imkân sağlayan bir çevrede farklı becerileri, yetenekleri ve kültürel değerleri yeni fikirlere ve fırsatlara yol açar (2008: 111). Yabancılar kadar yerliler de önem taşımaktadır. İnsanları motive etmek ve yerel kendine yeterlik ve sahiplenme oluşturmak için yerel kent sakinlerinin zekâ, yaratıcılık ve öğrenme potansiyelinden de yararlanmak hayatidir (2008: 112).
4- **Örgüt kültürü**: Yenilikçi olmayan kurumlar; hiyerarşik, aşırı derecede birimlere ayrılmış ve kendine odaklıdır. Yaratıcı kurumlar ise aksine daha az katı ve işin her yönünün bir öğrenme

sürecine dönüştüğü daha güvenilir kurumlardır (2008: 112–113). İronik olarak üniversiteler de dâhil olmak üzere birçok çevre öğrenmenin önüne engeller çıkarırlar ve bu yüzden yerleşik kural ve prosedürleri kırma kapasitesi esastır. Bürokrasi, yaratıcılık ve öğrenme kolayca uyuşmaz (2008: 114). Kurumsal kapasite ve açık yönetişim düzenlemeleri belki yaratıcı kent önkoşullarının önkoşullarıdır (2008: 117).

5- **Yerel kimlik**: Güçlü kimliğin olumlu etkileri vardır ve kamu gururu, topluluk ruhu ve kentsel çevre için gerekli özeni tesis etmenin önkoşullarını oluşturur. Homojenleşen dünyada özgünlüğün kutlanması bir yeri diğerinden ayırt ettiği için kültürel kimliğin oluşturulması önemlidir (2008: 118).

6- **Kentsel mekânlar ve olanaklar**: Kamusal alan, insanların kendi aile, iş ve sosyal ilişkiler döngüsünün dışına çıkmayı sağladığı için yaratıcılığı geliştirmeye yardımcı olmaktadır (2008: 119). Olanakların sayısı, niteliği, çeşitliliği ve erişilebilirliği bir şehirdeki yaratıcı sürecin teşvik edilmesi için kritik önemdedir. Sağlık, ulaşım, parklar gibi olanaklar önemli olmakla birlikte 3 faktör ön plana çıkmaktadır: araştırma kapasitesi, bilgi kaynakları ve kültürel olanaklar (2008: 122). Yaratıcı bir şehir, daha genç işletmeler ve sosyal girişimciler için düşük maliyetli arazi ve binalara ihtiyaç duyar (2008: 123). Sanatçıların yaşamayı tercih ettiği yerlerde taşınmaz değerleri yükseldiği için aynı sanatçılar yaşadıkları yerlerden dışarı itilmekte ve yine merkeze yakın ucuz ve ilginç alanlarda yoğunlaşmaktadır (2008: 124).

7- **Ağ dinamikleri**: Ağ kurma ve yaratıcılık doğası gereği simbiyotiktir. Faydaları azami dereceye yükseltmek için ağ kurmanın daha yoğun ve yeni düzenlemelerle olması gerekmektedir. Kamu, özel ve gönüllü ortaklıklar yerel politikacıların üstünlüğünü ve gücünü aşındırdı ve yeni aktörler kazandırmıştır(2008: 126). Yeni bağlantıların aracılığı ve yeni ekonomik, bilimsel ve kültürel işbirlikleri kentlerin gelecekteki refahı için kilit roldedir. Landry, Gilbertvd.'den (1996) alıntılayarak öğrenme potansiyelini azami dereceye yükseltmek için şehirlerin uluslararası ağ kurma pratiklerinin aşağıda belirtildiği gibi değişmesi gerektiğini belirtmektedir (2008: 126–127):
   a. Tören temelli ağ kurmadan öz temelli ağ kurmaya – pratik hiçbir sonucu olmayan "bedava" yerel yönetim gezilerine daha az odaklanma
   b. Dostluk inisiyatiflerinden somut ve ölçülebilir sonuçlar veren projelere
   c. Amatörlükten fikir ve projelerin gerçekleştirilmesini garanti altına alan profesyonelliğe
   d. Yerel arkadaşlık bağlarından çok çeşitli paydaşların dâhil edilmesine
   e. Genel çok amaçlı inisiyatiflerden gerçek uzmanlık aktarımını içeren hedeflenmiş faaliyetlere
   f. Tesadüfi olandan birlikte çalışmanın faydalarını azami düzeye çıkarmayı sağlamak için sistemik teknik işbirliğine

Landry yaratıcılığın tetikleyicilerini ise aşağıdaki gibi gruplandırmaktadır (2008: 142–157):

Grup	Tetikleyici	Örnek
Kaçınılmaz Baskılar	Gereksinim	Derinkuyu Yeraltı Şehri: Saklanma amaçlı
	Kıtlık	Amsterdam'daki yüzen otoparklar: Arazi kıtlığı sonucu
	Eskime	Emscher Park: Çevre dostu olmayan koklaştırma donanımın çevre dostu yeni teknolojiyle değiştirilmesi
Beklenmeyen ve Öngörülemeyen	Keşif	Elektrik: Tahmin edilemeyen radyo ve bilgisayar gibi buluşları tetiklemesi
	Şans	Özbek bir erkek çocuğun tüm yoksulluğuna rağmen gelenek olarak Dünya Bankası Başkanı'na para vermesi ve kültürün kalkınmadaki rolü yeniden değerlendirilmesi
Hırs ve Tutku	Fırsatçılık, Girişimcilik ve Kar Arayışı	Harrison Owen'ın Open Space aracı
	Rekabetçi Baskılar	Bilbao'daki Guggenheim Müzesi
Katılım ve Fikir Toplama	Tartışma	Silikon Vadisi'ndeki tartışma kültürünün yeni ürünler geliştirilmesini sağlaması

	Kent Vizyonu	Değişim için moment yaratma çabası
Başkalarından Öğrenme	Mükemmeliyet Merkezleri	Freiburg'da yenilebilir enerji alanında faaliyet gösteren Fraunhofer Enstitüsü'nün başka enstitüleri çekerek küme oluşturması
	Dışarıdan İlham	Çalışma ziyaretleri, seminerler, iyi uygulama örnekleri vb.
	Beklenmeyen Bağlantılar	Sanatçılarla bilimcileri bir araya getiren SCI-ART yarışması
İstisnai Durumlar	Politik Değişim	Berlin'in yeniden birleşmesinin yarattığı yeni düşünme fırsatları
	Politik Kriz	Belfast'ta yeni ortaklık yapılarının oluşması ve kendi kurumsal ve yönetişim prosedürlerini belirlemek için kemikleşmiş yerel yönetim yapısının askıya alınması
Değişen Liderlik	Tüm Engelleri Ortadan Kaldırma	Çok düşük performans sergileyen Huddersfield belediyesindeki kemikleşmiş kadroların tasfiyesi ve sonrasında gelen başarı
Yerel Özgünlüğü Kutlama	Yerel Kısıtlamalar	Anzak Anıtı'nın her yerden görülmesi için çıkarılan Melbourne yönetmeliğinin bazı merkezi gökdelenlerin tasarımlarının olağan dışı olmasına neden olması
Kavramsal Açılımlar	Düşünmeyi Değiştirme	Atığı bir kaynak olarak görmek
	Başarısızlıktan Öğrenme	Güvenlikli bir alışveriş merkezinin çevresinde suçu artırması ve sonraki durumlar için örnek teşkil etmesi
Sembolik Tetikleyiciler	Niyet Beyanı	1972'de yapılan dünya kültür ve doğal mirasına koruma amaçlı UNESCO Kongresi ve dünya kültür mirası listesi
	Yer Pazarlaması	Eğitimli, Yeşil, Yaratıcı Kent gibi pazarlama sloganları
	Simgesel Etkinlikler	1996'da İstanbul'da yapılan BM-Habitat Konferansı ve sonuç olarak sorunları algılayış biçiminin değişmesi
	Markalaşmış Kavramlar	Yerel Gündem 21 ve Hague'daki yeşil indirim kartı gibi yaratıcı yanıtlar
Stratejik Berraklık	Yaratıcılık Politikaları	Huddersfield'ın başarılı Yaratıcı Kent İnisiyatifi
Yapısal Kriz	Kriz	Kobe depremi sonrası Japonya'da merkezi ve yerel idarelerin yönetiminde yetersizliklerinin giderilmesi için üretilen yenilikler
	İstikrarsızlık	19. yüzyılın başında Hasburg İmparatorluğu'nun öldüğü günlerde Viyana'da felsefe, ekonmi gibi birçok alanda derin bir kötümserlikle birleşmiş yaratıcılığın ortaya çıkması

Tablo 2: Yaratıcılığın Tetikleyicileri

Landry, yaratıcılık tek başına kentsel sorunlara çözüm sağlamaz ancak en azından karar vericilere çalışabilecekleri ve içinden yeniliklerin çıkabileceği bir düşünce bankası verir demektedir (2008: 165). Yaratıcı Kent planlaması ve uygulaması fikri için ise 4 aşama sıralamaktadır (2008: 166):

1- 5 adımlı stratejik planlama sürecinin tamamı
2- Bir analitik araç takımının uygulanması ki bunların en önemlisi 'kentsel yaratıcılık döngüsü' kavramıdır.
3- Bir şehrin ya da projenin görece ne kadar yaratıcı olduğunu ölçecek bir göstergeler serisi
4- Yaratıcı düşünme ve planlamaya yardım eden çeşitli teknikler

Yaratıcı Kent yaklaşımı özel bir perspektif içerisinde gerçekleştirilen stratejik planlamanın bir biçimidir. Bu yaklaşımın karakteristikleri planlama yalnızca aşağıdaki önkoşullar sağlandığında etkili

olabilir ve potansiyelini azami düzeye çıkarabilir düşüncesini içerir (2008:166–67).Yaratıcı Kent stratejisi geleneksel planlama tekniklerini kullanır ancak farklı öncelikleri vardır. Yaratıcılığın ve yeniliğin farklı boyutlarının farkındadır ve her projenin gerekli ve çeşitli yaratıcı yönlerini ortaya çıkarır (2008:167). Yaratıcı Kent stratejisi geliştirmenin 5 bileşeni bulunmaktadır: 1- Hazırlık ve planlama aşaması (2008:168) 2- Potansiyellerin ve engellerin değerlendirilmesi (2008:169). 3- Başarının ve başarısızlığın ölçülmesi (2008:171) 4- Uygulama (2008:171) 5- İletişim, dağıtım ve geri besleme (2008:172).

Yaratıcı kent yaklaşımı politikaya sektörel olarak bakmaz. Amacı, tanımlanmış kültürel kaynak havuzunun bir yerelliğin bütüncül gelişmesine nasıl katkı yapabildiğini görmektir (2008:175). Landry, başarılı yaratıcı kent modellerini ise 4 kategoride sınıflandırılmaktadır (2008:188–89).

Model Adı	Açıklama
Vizyon Sahibi ve Karizmatik Lider Eksenli Model	Bu modelde danışmaya daha az odaklanma vardır. Karizmatik liderler bürokratik yanıtlardan ziyade kişilik kaynaklarını serbest bırakırlar. Anahtar kişilik özellikleri ise cazibe, ikna yeteneği ve kararlılıktır.
Belediye Eksenli Model	Bu model geleneksel birim temelli stratejilere dayanmaktadır. Vizyon gerektiren işler belediyenin ilgili birimleri tarafından dıştakileri dâhil etmeye yönelik planlamış bir çaba olmadan gerçekleştirilmektedir.
İşletme Eksenli Model ya da Büyüme Koalisyonları	Yenileme ve altyapı projeleri ağırlıklı işler ön plandadır.
Ortaklık Eksenli Model	Bu modelde başlangıçtan itibaren bir kent planını uygulamak için kamu, özel ve sivil toplumdan aktörlerin yer aldığı ortak yapılar oluşturma ön plandadır.

Tablo 3: Yaratıcı Kent Modelleri

Landry'ye göre yeni ekonomi kavramı ve yaşanan köklü değişiklikler yeni paradigmaları da beraberinde getirecektir. Yeni dalganın sınırları, yeni anlayış atılımlarının gerektiği -özellikle sorunların başa çıkması zor veya birbirleriyle bağlantılı olduğu- yerde görünmeye başladı. Odak yedi alanda olacaktır (2008: 258–259):

1- **Değer ve değerlerin eşzamanlı oluşturulması**: Yeni ekonomi eylemlere rehberlik edecek yeni bir ahlaki temele ihtiyaç duymaktadır. Böylelikle eşitsizlikler karar mekanizmalarının merkezinde olabilir.
2- **Fiziki çözümlerden fiziki olmaya çözümlere**: Bir sonraki aşamada, değer, odağı teknolojiden ziyade yönetişim, örgüt ve ilişkilerdeki iyileştirmeler gibi fiziki olmayan çözümlere kaydırarak üretilecektir.
3- **Daha azıyla daha fazla yapma**: Kaynak bilinçli bir dünya iş gücü verimliliğinden çok kaynak verimliliğine odaklanacak ve teşvik yapılarını da buna uyarlayacaktır. Ancak bu kavram diğer alanlar için de geçerlidir.
4- **Kültürlerarası yaşama**: Dünyanın daha fazla çok kültürlü olması hem tehdit hem fırsat sunmaktadır. Melez formların ve kültürlerarası projelerin potansiyelinin araştırılması gerekmektedir.
5- **Farklı vizyonlara değer verme**: Sorunları ve potansiyelleri farklı gözlerden görme bilinçli bir çabayı gerektirir.
6- **Yeni ile eski yaratıcı biçimde yeniden birleştirme**: Şimdiki zamanı geçmiş ile tekrar bağlama ve onu gelecekte tekrar sunma sayısız varlığı ortaya çıkarmaktadır.
7- **Öğrenen şehir**: Sürdürülebilir yaratıcılık için anahtardır. Geleceğin şehri, başarıları ve engelleri değerlendiren ve bunlara yanıt veren öğrenen bir şehir olmak zorundadır.

Landry'ye Yönelik Eleştiriler

Landry'ye yöneltilen eleştiriler Florida ile kıyaslandığında görece daha azdır. Bu durum temel olarak Florida'nın yeni bir toplumsal sınıf tanımlamasından kaynaklanmakla birlikte geliştirdiği endeksler teorisinin de test edilmesine kolaylık sağladığından da ileri gelmektedir. Landry eleştirileri daha az olsa da Florida'ya yapılanlara benzer şekilde kavramsal belirsizlik, soylulaştırma ve teorik katkı alanlarındadır.

Markusen (2006:1937–38) Florida'nın yaratıcı sınıf argümanının bulanıklığının bir bölümü Landry'nin yaratıcı kent kavramında da bulunduğunu ifade etmektedir. Morgan (2009:172) ise Landry'nin çalışmasını akademik değil betimleyici ve hikaye temelli bulmakta ve sosyoloji ve kültür teorilerine katkı sağlamadığını ifade etmektedir. Atkinson ve Easthope'un(2009:77)Avustralya'da Landry'den de esinlenen yaratıcılık politikasının sonuçlarını inceledikleri 5 eyalet ya da bölge başkenti (Adelaide, Brisbane, Sydney, Melbourne ve Hobart) üzerine yaptıkları çalışmada ulaştıkları temel sonuçlardan bir tanesi de gençleri ve zengin kesimleri çekmek için gösterilen çabanın birçok mahallede soylulaştırma yoluyla eşitsizlikler yarattığıdır. Atkinson ve Easthope (2009:76)da Landry'nin yaklaşımına dayanan politikaların kentsel ekonomik hayata marjinal kalanları dışladığını belirtmektedir.

Miles (2013:126) Landry'nin (2000) kamu yararı ile özel çıkarları hizalamasının özel sektör kazanımlarına verilen artan devlet yardımlarını maskelediğini ifade etmekte ve büyük kültür inisiyatiflerinin de soylulaştırmaya neden olduğunu belirtmektedir.

Landry'nin yüksek önem atfettiği liderlik Türkiye kentlerinde tümüyle farklı bir bağlamda işlemektedir. Çeşitli kentsel çıkar çevrelerini uzlaştıran ve aşamalı olarak dönüştüren Avrupa liderliği ile sadece belediye başkanın perspektifine ve politik bağlarına dayalı olan Türkiye liderliği arasında önemli farklar olduğu açıktır. Ayrıca her insanın yaratıcı olduğu ilkesi ve Landry için çok kritik olan kamusal ve bürokratik yaratıcılık soylulaştırmanın yarattığı sorunlara da çözüm getirmemektedir.

YARATICILIK VE GELİŞMEKTE OLAN ÜLKELER

Yaratıcı sınıf ve yaratıcı kent kavramları gelişmiş ülkeler bağlamında geliştirilmiş olsa da gelişmekte olan ülkelerde de hem bu kavramlar hem de bu kavramlara yakın olan yaratıcı ekonomi ve kültür ekonomisi bağlamında karşılıklıları bulunmaktadır. UNCTAD (2010) tarafından hazırlanan raporda yaratıcı ekonominin gelişmekte olan ülkeler için önemli potansiyeller barındırdığı ve gelişmekte olan ülkelerin küresel ölçekte yaratıcı ekonomi pazar payının artmakta olduğu belirtilmektedir. UNESCO (2013) tarafından hazırlanan raporda ise bazı gelişmekte olan ülkelerin (Bombay sineması / Bollywood - Hindistan ve kayıt endüstrisi –Latin Amerika) oldukça yapılanmış ve geniş kültür ekonomilerine sahip olduğu belirtilmektedir. Ayrıca UNECSO'nun yaratıcı kentler ağında farklı gelişmekte olan ülkelerden farklı kentler yer almaktadır. Örneğin; gastronomi alanında Türkiye'den Gaziantep, el ve halk sanatları alanında Mısır'dan Aswan, edebiyat alanında Irak'tan Bağdat, müzik alanında Hindistan'dan Varanasi yaratıcı kentler ağındadır (en.unesco.org, 2017).

Türkiye için Florida'nın yaratıcı sınıf tanımına göre yapılan bir çalışmada (Nas Özen, 2014: 3–4) yaratıcı sınıfın istihdamki oranı %21.5 olarak hesaplanmıştır. Hesaplamada veri eksikliği nedeniyle Florida'nın kullandığı gibi 4 basamaklı yerine 2 basamaklı meslek grupları kullanıldığı için yeni bir yöntemle yenilikçi faaliyetlerde yer almayan meslekler veriden çıkarılarak Türkiye'nin yenilikçi sınıfının oranı da hesaplanmıştır. Bu yenilikçi sınıfın oranı ise 2011 yılı için %13.7'dir.
Türkiye'de kültür ekonomisinin araştırıldığı başka bir çalışmada (Türkiye-Avrupa Eğitim ve Bilimsel Araştırmalar Vakfı, 2016: 10–11) Türkiye'nin 2014 yılındaki kültür ekonomisinin büyüklüğü 57,13 milyar $ olarak hesaplanmış ve 2011-2014 yılları arasındaki artan kur ve azalan büyüme oranlarına rağmen ekonomi içindeki yerini koruduğu ve hacmini artırdığı belirtilmiştir. Ancak Ankara ve İstanbul'un Türkiye ile birlikte mukayeseli analiz edildiği bir çalışmada (Kültürel İrtibat Noktası, 2013, s. 62) ise şu tespit yer almaktadır: "Türkiye kültür ekonomisi, engin hammadde kaynaklarına ve yüksek bir karşılaştırmalı üstünlüğe sahip olduğu halde, arzu edilen sektörel büyüklüklere

ulaşamamakta, bu alanda yeterli işgücü talebini yaratamamakta ve dolayısıyla ilişikli alanları teşvik edecek nitelikteki güçlü dinamiklerini piyasalara yansıtamamaktadır."

Yaratıcı sınıf, yaratıcı kent, yaratıcı ekonomi ve kültür ekonomisi gibi kavram ve yaklaşımlar gelişmekte olan ülkeler ve kentler için de önemli yer tutmaktadır. Ancak veri ve araştırma eksiklikleri nedeniyle bu kavram ve yaklaşımların gelişmekte olan ülkeler için farklı açılardan incelenmesi mümkün olamadığından kullanımları konusunda ilgili yerlerin özgünlüklerine yüksek önem atfedilmelidir.

SONUÇ: FIRSATLAR VE TEHDİTLER

Florida ve Landry'nin yaklaşımları gelişmekte olan bir ülke olan Türkiye koşullarında düşünüldüğünde Türkiye'deki kentler için farklı alanlarda fırsatlar ve tehditler sunmaktadır. Tehditler her iki yaklaşımın da üzerinden kurgulandığı Batı kentlerinde ortaya çıkardığı sorunlar üzerinden şekillenmektedir ki soylulaştırma, eşitsizlik gibi bazı sorunlar Türkiye'ye özgü koşullar içerisinde de ortaya çıkmaktır. Fırsatlar ise her iki yaklaşımın da çeşitliliğe ve kültürel mirasa yaptığı vurgu üzerinden kültürel çeşitliliği yüksek olan Türkiye'deki kentler için de ön plana çıkmaktadır. Bu bağlamda yazarlara yönelik yapılan karşılaştırma ve eleştiriler kapsamında fırsatlar ve tehditler aşağıdaki tablodaki gibi sınıflandırılabilir.

Kategori	Fırsat	Tehdit
Kültür Ekonomisi	Kentsel politikada fiziki altyapı gibi öncelikli alanlara göre geri planda kalan kültürün, sanatın ve yaratıcılığın kentsel politikanın öncelikli alanlarından biri haline gelmesi.	Kültürün, sanatın ve yaratıcılığın ekonomiye indirgenmesi.
Rekabet	Şehirlerin yaratıcı kentler bağlamında rekabet etmesi sonucu gelişen ekonomi.	Bu rekabetin çoğunlukla sıfır toplamlı olması dolayısıyla kentler arasındaki eşitsizliğin artması.
Gelir Adaleti	Yaratıcı endüstrilerin gelişmesinin ücretleri artırması dolayısıyla geri kalan kentlerde gelirin yükselmesi	Yaratıcı sınıfın yoğun olarak yaşadığı büyük kentlerde gelir adaletsizliğinin de yüksek olması.
Kültür Odaklı Dönüşüm	Özellikle gerilemekte olan kentler için ekonomik, sosyal ve kültürel canlandırmanın sağlaması	Özellikle büyük kentler için soylulaştırma sonucunda yerel halkın yerinden edilmesi.
Katılım	Yaratıcı kentler kavramı insana odaklandığı için bu bağlamdaki etkin bir politika yüksek katılımı zorunlu kılması.	Yaratıcı kentler kavramının başkaca kentsel projeler için kılıf olarak kullanılması ve sonuç olarak katılım süreçlerinin göz ardı edilmesi.
Politika Transferi	Başka ülkelerdeki başarılı örneklerin Türkiye'deki kentlerde politika geliştirme konusunda yönlendirme sağlaması.	Hızlı politika transferi dolayısıyla yerel özgünlükleri dikkate almayan tektipleştirici planlama ve uygulama.
Çeşitlilik ve Hoşgörü	Çeşitliliğin ve hoşgörünün gelişmenin önkoşullarından birisi olarak ön plana çıkmasının yüksek çeşitliliğe sahip Türkiye kentleri için daha büyük olanaklar sunması.	Çeşitliliğin ve hoşgörünün tanımının belirsizliğinden kaynaklanan sorunların kentsel politikada Türkiye'deki gerçek çeşitliliği kapsayamaması.
Küçük ve Orta Ölçekli Kentler	Küçük ve orta ölçekli kentler için kültür ve yaratıcılık temelli yeni politika alanların oluşması.	Mevcut yaklaşımların büyük kentlerin önceliklendirmesinden dolayı küçük ve orta ölçekli kentlerde büyük kent

		stratejilerinin uygulanması
Neden-sonuç İlişkisi	Yaratıcı ortamın oluşturulmasının ekonomik büyümeyi hızlandırması.	Yaratıcı ortamın aynı zamanda tarihsel süreç içerisinde bir sonuç olmasından dolayı salt yaratıcı ortam oluşturmaya odaklanan stratejilerin sonuç vermemesi.
Liderlik	Landry tarafından tanımlanan liderlik özelliklerinin Türkiye'deki kentlerin stratejik yönetime geçişi için çerçeve sunması.	Türkiye'deki kent liderliğinin genellikle fiziki gelişmeye odaklanması dolayısıyla oluşan liderlik boşluğu.

Tablo 4: Fırsatlar ve Tehditler

KAYNAKÇA

Andersen, KristinaVaarst - HøgniKalsøHansen - ArneIsaksen - Mika Raunio (2010), "Nordic City Regions in the Creative Class Debate—Puttingthe Creative Class Thesis to a Test", Industry and Innovation, Vol. 17, No: 2, s. 215–40.

Atkinson, Rowland - Hazel Easthope (2009), "The Consequences of the Creative Class: The Pursuit of Creativity Strategies in Australia's Cities", International Journal of Urban and Regional Research Vol. 33, No: 1, s. 64–79.

Borén, Thomas – CraigYoung (2013), "The Migration Dynamics of the 'Creative Class': Evidence from a Study of Artists in Stockholm, Sweden", Annals of the Association of American Geographers, Vol. 103, No: 1, s. 195–210.

Catungal, John Paul – Deborah Leslie-YvonneHii(2009), "Geographies of Displacement in the Creative City: The Case of Liberty Village, Toronto", Urban Studies, Vol. 46, No: 5–6, s. 1095–1114.

Das, Sanghamitra(2016), "The Rise of the Creative Class: Revisited". African Journal of Science, Technology, Innovation and Development, Vol. 8, No: 5–6, s. 509–11.

http://en.unesco.org/creative-cities/home, 21.08.2017.

Evans, Graeme(2009), "Creative Cities, Creative Spaces and Urban Policy". Urban Studies, Vol. 46, No: 5–6, s. 1003–40.

Florida, Richard(2002a), "Bohemia and economic geography", Journal of Economic GeographyVol. 2, No: 1, s. 55–71.

Florida, Richard(2002b), "The Economic Geography of Talent",Annals of the Association of American Geographers, Vol. 92, No: 4, s. 743–55.

Florida, Richard(2003), "Cities and the Creative Class", City & Community, Vol. 2, No: 1, s. 3–19.

Florida, Richard(2004),The Rise of the Creative Class and how it's transforming work, leisure, community, &everyday life, Basic Books, New York.

Florida, Richard(2007),The flight of the creative class, Harper Collins, New York.

Florida, Richard (2012),The Rise of the Creative Class – Revisited, Basic Books, New York.

Florida, Richard -Gary Gates (2001),"Technology and Tolerance: The Importance of Diversity to High-Technology Growth", https://www.creativeclass.com/rfcgdb/articles/4 Technology_and_Tolerance.pdf (19.10.2017).

Gibson, Chris – Natascha Klocker(2005), "The 'Cultural Turn' in Australian Regional Economic Development Discourse: Neoliberalising Creativity?",Geographical Research, Vol. 43, No: 1, s. 93–102.

Gibson, Chris -Lily Kong (2005), "Cultural economy: a critical review", Progress in Human Geography,Vol. 29, No: 5, s. 541–61.

Glaeser, Edward L. (2005), "Review of Richard Florida's The Rise of the Creative Class", Regional Science and Urban Economics, Vol. 35, No: 5, s. 593–96.

Hansen,HøgniKalsø - Thomas Niedomysl(2009), "Migration of the creative class: Evidence from Sweden",Journal of Economic Geography, Vol. 9, No: 2, s. 191–206.

Hospers, Gert-Jan (2006), "The Rise of the Creative Class: And How It's Transforming Work,

Leisure, Community and Everyday Life & The Flight of the Creative Class: The New Global Competition for Talent by Richard Florida",Creativity and Innovation Management, Vol. 15, No: 3, s. 323–24.

Indergaard, Michael(2009), "What to Make of New York's New Economy? The Politics of the Creative Field", Urban Studies, Vol. 46, No: 5–6, s. 1063–93.

INTELI(2011),"Creative-based Strategies in Small and Medium-sized Cities: Guidelines for Local Authorities", http://urbact.eu/sites/default/files/import/Projects/Creative_Clusters/documents_media/URBACTCreativeClusters_TAP_INTELI_Final_01.pdf (28.11.2016).

Krätke, Stefan(2010), "'Creative cities' and the Rise of the Dealer Class: A Critique of Richard Florida's Approach to Urban Theory", International Journal of Urban and Regional Research, Vol. 34, No: 4, s. 835–53.

Kültürel İrtibat Noktası (2013),"Ankara Kültür Ekonomisi - Sektörel Büyüklüklerin Değerlendirilmesi" http://www.istanbulkulturenvanteri.gov.tr/files/kultur-ekonomisi/ake.pdf (21.08.2017).

Landry, Charles(2000),The Creative City: A Toolkit for Urban Innovators, Earthscan, London.

Landry, Charles(2008),The Creative City - A Toolkit for Urban Innovators, Earthscan, London - Sterling, VA.

Lewis, Nathaniel M. - Betsy Donald(2010), "A New Rubricfor 'Creative City' Potential in Canada's Smaller Cities", Urban Studies, Vol. 47, No: 1, s. 29–54.

Malanga, Steven(2004), "The Curse of the Creative Class", City Journal, Vol. Winter, https://www.city-journal.org/html/curse-creative-class-12491.html (23.02.2017).

Markusen, Ann (2006) "Urban development and the politics of a creative class: Evidence from a study of artists", Environment and Planning A, Vol. 38, No: 10, s. 1921–40.

McGuigan, Jim(2009), "Doing a Florida thing: the creative class thesis and cultural policy", International Journal of Cultural Policy, Vol. 15, No: 3, s. 291–300.

Miles, Malcolm(2013), "A Post-Creative City?" RCCS Annual Review, No: 5, Tarihinde 01 Mayıs 2017 (https://rccsar.revues.org/506).

Morgan, George (2009), "Review: The Creative City: A Toolkit for Urban Innovators", Media International Australia, No: 131, s. 171–72.

Nas Özen, Efşan (2014),"Türkiye'nin Yenilikçi Sınıfı-1 - Yenilikçi sınıf ve bölgesel gelişme ile ilişkisi", http://www.tepav.org.tr/upload/files/1394361997-4.Turkiye_nin_Yenilikci_Sinifi_1___Yenilikci_Sinif_ve_Bolgesel_Gelisme_ile_Iliskisi.pdf (05.03.2017).

Peck, Jamie (2005), "Struggling with the Rise of the Creative Class", International Journal of Urban and Regional Research, Vol. 29, No: 4, s. 740–70.

Peck, Jamie (2012), "Recreative City: Amsterdam, Vehicular Ideas and the Adaptive Spaces of Creativity Policy", International Journal of Urban and Regional Research, Vol. 36, No: 3, 462–85.

Pratt, Andy C. (2008), "Creative cities: The cultural industries and the creative class",Geografiska Annaler: Series B: Human Geography, Vol. 90, No: 2, s. 107–17.

Türkiye-Avrupa Eğitim ve Bilimsel Araştırmalar Vakfı (2016),"Türkiye'de Kültür (Kreatif) Ekonomisinin Boyutları", http://www.tavakvakfi.com/wp-content/uploads/2016/03/Kültür-Kreatif-Ekonomisi-OCAK-2016-1.pdf (10.07.2017).

UNCTAD (2010),"Creative Economy Report 2010", http://unctad.org/en/Docs/ditctab20103_en.pdf (10.07.2017).

UNESCO (2013),"Creative Economy Report 2013 Special Edition: Widening local development pathways.", http://www.unesco.org/culture/pdf/creative-economy-report-2013.pdf (10.07.2017).

Wilson, David - RogerKeil (2008), "The real creative class", Social&Cultural Geography, Vol. 9, No: 8, s. 841–47.

TÜRKİYE'DE SOSYAL BELEDİYECİLİK ANLAYIŞI: ANTALYA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ ÖRNEĞİ*

Servet TAŞDELEN[1]
Ceyda ŞATAF[2]

ÖZET

Yerelleşme ile beraber halka en yakın yerel yönetim birimleri olan belediyelerin önemi artmış bu önem ile belediyeler, yerel toplumsal ihtiyaçları karşılamak ve sosyal hizmet faaliyetleri gerçekleştirmek için bir takım sosyal politika faaliyetleri ile önemli görevler üstlenmiştir. Belediyelerin sosyal faaliyetlerini arttıran ve belediyelere yeni bir takım görevler yükleyen anlayışa da sosyal belediyecilik denilmektedir. Sosyal belediyecilik; halk sağlığı, eğitim, çevreye yönelik hizmetlerin yanı sıra toplumdan dışlanmış dezavantajlı gruplara (kadın, yaşlı, dul, engelli, hasta, yoksul, ihtiyaç sahibi vb. kimseler) ayni ve nakdi yardım sağlamayı belediyelere yükleyen sosyal bir modeldir.

Çalışmada; ilk olarak refah devleti kavramı ve tarihsel süreç içindeki gelişimi ele alınmıştır. Daha sonra sosyal belediyecilik kavramı, fonksiyonları ve Türkiye'de gelişim süreci incelenmiştir. Son olarak da sosyal belediyecilik uygulamaları kapsamında Antalya Büyükşehir Belediyesi faaliyetleri analiz edilmiştir.

Anahtar Kelimeler: *Refah Devleti, Sosyal Belediyecilik, Dezavantajlı Gruplar, Antalya Büyükşehir Belediyesi.*

TURKEY'S SOCIAL MUNICIPALITY APPROACH: EXAMPLE OF ANTALYA METROPOLITAN MUNICIPALITY

ABSTRACT

With the localization, the importance of municipalities, which are the nearest local public administration units, has increased. With this importance, municipalities have taken important duties with social policy activities to meet local social needs and social service activities. The concept of increasing the social activities of the municipalities and assigning new tasks to the municipalities is called social municipality. Social municipality; Is a social modality that carries out the same kind of financial assistance to municipalities as well as public health, education, environmentally oriented services as well as disadvantaged groups (women, elderly, widowed, disabled, sick, poor, needy etc.). In this study; Firstly the concept of welfare state and its development in the historical process. And then; Social municipality concept, functions and development process in the world and in Turkey.

* Bu çalışma Yrd. Doç. Dr. Ceyda Şataf danışmanlığında hazırlanan ve Süleyman Demirel Üniversitesi Bilimsel Araştırma Projeleri Koordinasyon Birimi tarafından desteklenen 4664 YL1-16No¨lu Yüksek Lisans Tez projesinden oluşturulmuştur.

[1]Süleyman Demirel Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Maliye Anabilim Dalı Yüksek Lisans Mezunu,servet_karabulak@hotmail.com

[2] Yrd.Doç.Dr.,Süleyman Demirel Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü, ceydasataf@sdu.edu.tr

Finally, activities of Antalya Metropolitan Municipality were analyzed within the context of social municipality applications.
Key Words: *Welfare State, Social Municipality, Disadvantaged Group, Antalya Metropolitan Municipality.*

GİRİŞ

1980 sonrası dönemde yerelleşme politikalarının hız kazanması devletin küçülmesine neden olurken, insanların ihtiyaç duydukları sosyal imkanlar ve kültürel kazanımları sağlama görevi merkezi yönetimden sivil toplum örgütlerine, sosyal sorumluluk sahibi özel kuruluşlara, yerel yönetim birimi olan belediyelere geçmiştir. Tüm bu gelişmeler, yerel yönetimlerin güçlenmesine, yetkilerinin artmasına ve sosyal belediyecilik anlayışının doğmasına sebep olmuştur. Belediyeler de sosyal belediyecilik misyonuyla sosyal alanlarda planlama, düzenleme, denetleme ve uygulama gibi görevler yüklenmiştir. Bu kapsamda ayrıca sosyal yardım politikaları, sosyal hizmetler, sosyal danışmanlık, istihdam, yoksulluğun giderilmesi, halk sağlığı, halk eğitimi ve çevrenin korunması gibi değişik sosyal alanlara ve özellikle dezavantajlı sosyal gruplara yönelik programlar hazırlamakta ve hazırladıkları programları uygulamaya koymaktadırlar. Bu çalışmanın temel amacı; belediyelerin sosyal belediyecilik kapsamında dezavantajlı gruplara yönelik yaptıkları sosyal yardım ve faaliyetleri Antalya Büyükşehir Belediyesi örneğinde incelemektir.

Bu amaç doğrultusunda çalışmada birinci bölümde refah devletinin kavramsal çerçevesi ortaya konularak dünyada ve Türkiye'de tarihsel gelişimi ele alınmış, refah devletinin araç ve amaçları incelenmiştir. İkinci bölümde; refah devletinin yereldeki gücü olan sosyal belediyeciliğin kavramsal tanımı yapılarak, sosyal belediyeciliğin temel fonksiyonları ele alınmıştır. Ayrıca sosyal belediyeciliğin Türkiye'deki gelişimine değinilerek Türkiye'deki yasal dayanaklarına ilişkin bilgiler verilmiştir. Üçüncü ve son bölümde ise; sosyal belediyecilik faaliyetleri kapsamında Antalya Büyükşehir Belediyesi ayrıntılı olarak analiz edilmiş olup çalışma, sonuç ve değerlendirmelerle tamamlanmıştır.

1. SOSYAL REFAH POLİTİKALARIN UYGULANMASINDA YEREL YÖNETİMLERİN DÖNÜŞÜMÜ

Sosyal refahın ve sosyal politikanın sağlanmasında rol oynayan ve görev üstlenen kurumların başında hiç şüphesiz en etkili kuruluş kamu gücüne ve kamu erkine sahip olan devlet gelmektedir. Yerel yönetimler ise, kamu yönetimi sisteminin bir parçası olarak merkezi yönetimle birlikte sosyal politikaların sağlanmasında ülkeden ülkeye farklı düzeylerde olmakla birlikte tarih boyunca farklı görevlerde bulunmuşlardır(Aydın, 2008: 37-38).Yerel yönetimlerin refah hizmetlerin sağlanmasında ve sosyal politikaların aktif bir şekilde uygulamasına çok daha aktif olarak katılımı ise 2. Dünya Savaşı sonrasına rastlamaktadır. Bu dönemde eğitim, sağlık ve sosyal güvenlik hizmetlerinde önemli gelişmeler meydana gelmiş ve refah devletinin kurumsallaşmasıyla sosyal hizmetler sepeti genişlemiş, böylece yerel yönetimler fazlasıyla büyüyerek merkezi düzeyde planlanan sosyal politikaların yürütülmesinde önemli bir konum almıştır (Kalkışım, 2015: 53).Sosyal politikalar alanında yaşanan gelişmeler merkezi idare ile yerel yönetimler arasında büyük değişimlere neden olmuş ve sosyal refah politikalarının sağlanması zamanla yerel yönetim güçlerine geçmiştir.Sosyal refah hizmetlerin yereldeki gücü olan belediyelerde sosyal belediyecilik misyonuyla yerel hizmetleri yerine getirmektedirler.

1.1. Sosyal Belediyecilik Kavramı ve Tanımı

Refah devleti anlayışının gelişmesine paralel olarak gelişen ve genelde kamu yönetiminin, özelde ise yerel yönetimlerin hizmet alanlarında ve yönetim biçimlerindeki farklılaşmasının bir sonucu

olarak güç kazanan sosyal belediyecilik, esas olarak sosyal refah politikalarıyla, sosyal hizmetlerle bağdaştırılmaktadır. Belediyelerin yereldeki gücü haline gelen sosyal belediyecilik, hizmet zenginliği, halka söz hakkı tanıyarak demokratik gelişmenin temini ve vatandaş memnuniyetini sağlamaya yönelik faaliyetlerden oluşmaktadır (Keleş, 2008: 39). Bu bağlamda hem kamuda hem de belediye yönetiminde, birçok hizmet alanları ve hizmet yöntemleri geliştirilmiştir.

"Sosyal Belediyecilik" kavramı tarihi süreçte şüphesiz bugün literatürde kullanılan şekliyle birebir benzerlikler taşımıyordu (Köse, 2010: 15). Bugünkü anlamıyla sosyal belediyecilik denilince Batı'da değişik çalışmalarda farklı kavramların kullanıldığı görülmektedir. Kullanılan kavramların ilki İskandinav ülkelerindeki yerel yönetimlerin sosyal politika uygulamalarında üstlendikleri önemli rolleri tanımlamak için kullandıkları welfare municipalty (refah belediyeciliği) kavramıdır. İkinci olarak kullanılan kavram, local welfare state (yerel refah devleti) kavramıdır. Bunlara ilaveten local welfare regimes (yerel refah rejimleri), the subsidarization of social policies (sosyal politikaların yerelleşmesi) gibi kavramlar da kullanılmıştır (Kalkışım, 2015: 57). Türkiye'de ise sosyal belediyecilik kavramı akademik camiada üzerinde ittifak edilen bir kavram değildir (Mermer, 2016: 32). Literatürde her ne kadar "sosyal belediyecilik" olarak kullanılsa da, aslında diğer yerel yönetim birimlerinin sosyal alana dönük faaliyetleri de sosyal belediyecilik kavramının kapsamına girmektedir. Bu bağlamda literatürde "sosyal belediyecilik" kavramı yerine "toplumcu belediyecilik", "toplumsal belediyecilik", "yerel sosyal politikalar", "yerel sosyal hizmetler", "yerel yönetimler ve sosyal politika", "yerel yönetimler ve sosyal hizmetler" kavramlarının kullanıldığı da görülmektedir. Fakat yerel yönetimlerin özellikle toplumun dezavantajlı kesimlerine yönelen ve sosyal adaleti güçlendirmeyi hedefleyen faaliyetleri çoğunlukla "sosyal belediyecilik" kavramı çatısı altında incelenmektedir (Selek Öz, 2010: 26).

Sosyal belediyecilik, sosyal devletin vatandaşlarına sunmakla görevli olduğusosyal politika ve faaliyetlere belediyelerin de dahil olup yerel düzeyde birtakım sosyal yardım ve hizmetleri yapmasını öngören bir anlayıştır (Adıyaman ve Demirel, 2011: 116).Sosyal belediyecilik, yerel otoriteye sosyal alanlarda planlama ve düzenleme yetkisi veren, kamu harcamalarını sosyal yardımları gerçekleştirmek üzere yönlendiren, sosyo-kültürel faaliyetlerin gerçekleşmesi için gerekli yatırımları yapma ve toplumsal kesimlerdeki sosyal adalet ve güvenlik kavramlarını güçlendirmeye yönelik sosyal kontrol işlevlerini yükleyen bir modeldir (Negiz, 2011: 326).

Soysal belediyecilik kavramını kapsamlı bir şekilde açıklayan Akdoğan'ın tanımına göre; sosyal belediyecilik, "mahalli idareye sosyal alanlarda planlama ve düzenleme işlevi yükleyen, bu çerçevede kamu harcamalarını konut, sağlık, eğitim ve çevrenin korunması alanlarını kapsayacak şekilde sosyal amaca kanalize eden; işsiz ve kimsesizlere yardım yapılması, sosyal dayanışma ve entegrasyonun tesis edilmesi ile sosyo-kültürel faaliyet ve çalışmaların gerçekleştirilebilmesi için gerekli olan altyapı yatırımlarının yapılması için bilinçli politikalar üretmesini öngören; bireyler ve toplumsal kesimler arasında zayıflayan sosyal güvenlik ve adalet mevhumunu güçlendirmeye yönelik olarak mahalli idarelere sosyalleştirme ve sosyal kontrol işlevleri yükleyen bir modeldir" (Akdoğan, 2002: 35). Tanımdan da anlaşılacağı üzere sosyal belediyecilik sadece alt yapı hizmetleri yüklemenin ötesinde, yerel yönetimleri sosyal sorunların çözümünde de birebir sorumlu tutmaktadır (Aysan, 2007: 26).

1.2. Sosyal Belediyeciliğin Temel Fonksiyonları

Türkiye Cumhuriyeti 1982 Anayasası'nda "Türkiye Cumhuriyeti; toplumun huzuru, milli dayanışma ve adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygılı, Atatürk milliyetçiliğine bağlı, başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan, demokratik, laik ve sosyal bir hukuk devletidir" ibaresi yer almaktadır. Anayasada da anlaşılmaktadır ki sosyal belediyecilik, sosyal devletkavramının yereldeki tamamlayıcısıdır. Her ne kadar yerelde sosyal belediyecilik uzun yıllar algılanamamış olsa da son dönemlerde özellikle AB'ne uyum sürecinde önemini artırmıştır. Genel olarak sosyal belediyeciliğin temel fonksiyonları dört ana başlık halinde ele alınabilir(Toprak ve Şataf, 2009: 16).

1.2.1. Sosyalleştirme, Sosyal Kontrol ve Rehabilitasyon

Sosyalleşme kişinin aile, okul, mesleki örgütler gibi içinde yer aldığı sosyal kurumların ve yaşadığı kültürel ortamın kendisinden beklediği şekilde davranmayı ve diğer bireylerle uyum içinde yaşamayı öğrenme sürecini ifade etmektedir. Yaşadığı toplum ile bütünleşemeyen bireyin toplumdan kopması beraberinde birçok sorunu da ortaya çıkarmaktadır. Belediyelerin bu alandaki işlevleri tamamlayıcı niteliktedir. Belediyeler koydukları kurallarla ve bu kurallara aykırı davranışlara uyguladıkları çeşitli yaptırımlarla bireye (hemşehriye) sosyal beklentilere uygun davranış, kural ve değerleri içselleştirmesi anlamında sosyal kontrol mekanizması olarak işlev görmektedirler (Pektaş, 2010: 14).

Sosyal kontrolün istenilen noktada gerçekleşebilmesi elbette halkın sosyalleşmesi ile alakalı bir süreçtir. Sosyalleştirme işlevi yerine getirildiği zaman, sosyal kontrol mekanizması da devreye girmiş olmaktadır. Yönetişim kapsamında yapılan kent konseyi toplantıları, demokratik katılım platformu, halk meclisleri, esnaf ziyaretleri, kültür merkezleri ve bilgi evleri gibi iletişim araçları ile halkla iç içe olma ve halka mesaj verip, sosyal kontrolü sağlama belediyelerin elinde bir imkan olarak bulunmakta ve bu işlevi de bu şekilde yerine getirebilmektedirler (Beki, 2008: 39).

1.2.2. 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 (Berk, 2010: 61).

Öte yandan kültürel olarak yapılan etkinlikler de tarihi şahsiyetler öne çıkarılmakta, dini, milli gibi bayramlar günün önemi ve anlamı gibi konular ele alınmaktadır. Bu gibi etkinlikler vesilesi ile insanların kültürlerinden kopmamalarını ve tarihe uzak kalmamalarını ve geçmişlerini unutmama gibi hassasiyetler sağlanmaktadır (Pekşen, 2014: 26).

1.2.3. 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. Belediyeler ayrıca kış gecelerinde ev ev gezerek, vatandaşlarının ne yediği, ne yaktığı, öğrenim durumunda olanların ne tür ihtiyaçları olduğu gibi konuları da incelemektedir.

1.2.4. Yatırım

Yerel yönetimler halkın geçim sıkıntısını gidermeye yönelik olarak köklü tedbirler alamamakla birlikte, kolaylaştırıcı bir takım hizmetlere yönelebilmektedirler. Bunlar; tanzim satış mağazaları, ekmek fabrikaları, aşevleri, sığınma evleri, sağlık ocakları ve mahalle kütüphaneleri bunlardan sadece bazılarıdır. Bu hizmetlere yönelik olarak mahalli idarelerin yatırımlara girişmeleri bir zorunluluk olarak görünmektedir (Es, 2007: 30).

Belediyeler, işsizliği tamamen ortadan kaldırabilecek bir alt yapıya sahip olmadıkları halde, işsizliği azaltacak tarzda işsiz ve işveren arasında köprü görevi görebilecek istihdam masaları kurma, yemek ihtiyaçlarını karşılayamayacak derecede mağdur olanların yaşamlarını bu anlamda kolaylaştıracak aşevleri, kültürel anlamda bilgi sahibi olabilecekleri kültür merkezleri ve bilgi evleri gibi yatırımlar yapmak suretiyle halkının bu anlamdaki sosyal ve kültürel ihtiyaçlarına cevap verebilecek imkana sahiptirler (Beki, 2008: 41; Mermer, 2016: 37).

2. TÜRKİYE'DE SOSYAL BELEDİYECİLİĞİN GELİŞİM SÜRECİ

2.1. Osmanlı İmparatorluğu Dönemi

Osmanlı İmparatorluğu'nda modern anlamda Yerel Yönetimlerin Batıda olduğu gibi zengin bir geleneğe ve geçmişe sahip olduğunu ileri sürmek mümkün değildir (Ünal, 2011: 241). İlk belediye teşkilatının kurulmasına kadar Osmanlı İmparatorluğu'nda yerel hizmetler kadı, vakıf ve lonca gibi geleneksel kurumlar tarafından yerine getirilmekteydi. Bu kurumların mali özerkliklerinin olmaması, yerel halkın yerel hizmetlerden sorumlu kişi ve kurumların belirlenmesinde herhangi bir etkisinin olmaması gibi nedenler yerel demokrasi anlayışının olmadığını da göstermektedir (Şengül, 2014: 25). Osmanlı İmparatorluğu'nda modern anlamda belediye kurulması arzusu Tanzimat dönemini izleyen yıllarda yoğunluk kazanmış ve 1854-1856 yıllarında Kırım Savaşı sonrası batı ülkeleri ile artan ilişkiler sonunda ilk yasal girişimi beraberinde getirmiştir. Kırım Savaşı sonrasında klasik Osmanlı kent yönetiminden modern anlamda şehir yöneticiliği yönünde adımlar atılmış ve bu amaçla 1854'te İstanbul'da İstanbul Şehremaneti kurulmuştur (Ulusoy ve Akdemir, 2012: 231).

Başarısız olan Şehremaneti girişiminden sonra Batılı anlamda ilk belediye örgütü (Selek, Öz, 2010: 37), yabancıların yoğun yaşadığı, modern liman kentinin karşılaştığı sorunların yoğunlaştığı Galata ve Beyoğlu'nda Paris örneği temel alınarak Altıncı Daire-i Belediye kurulmuştur (Ortaylı, 2001: 19). Dairenin yerine getirdiği temel görevleri, yol ve sokakların temel yapım ve bakımı, kanalizasyon ve içme suyu hatlarının yapımı ve bakımı, ulaşım imkanlarının kolaylaştırmasına yönelik işlerin yapımı gibi temel kentsel hizmetler olmuştur (Şengül, 2014: 33). Hükümetin tüm yardımlarına rağmen mali sıkıntılardan kurtulamayan Beyoğlu-Galata Belediyesi Avrupa tarzından bir belediyecilik örneği gösterememiştir. Bundan dolayı Beyoğlu-Galata semtinde uygulanan belediye modeli İstanbul'un diğer semtlerinde de yaygınlaştırılmaya çalışılmıştır. Bu amaçla 1868'de "Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi" yayınlanmıştır (Eryılmaz, 1997: 40). Osmanlı belediyeciliği genel anlamda bir yerel yönetim sistemini uygulamaktan çok şehrin hizmetlerinin yürütülmesinde kurumsallaşan bir yapı olarak faaliyet gösterdiklerinden dolayı toplum için gerekli olduğu halde, sosyal yardım ve hizmet alanındaki isteklere cevap verememişlerdir. Osmanlıda merkeziyetçi devlet felsefesi hâkim olması bu kurumlar şehir hizmetlerinin yürütülmesinden öte, yerel komünal özelliklere sahip olamamışlardır (Çiçek, 2014: 58)

2.2. Cumhuriyet Dönemi

Cumhuriyet dönemi, birçok şey için yeni bir başlangıç noktası olarak görülse de bu durum, genelde yerel yönetimler özelde de belediyeler için pek geçerli olmamıştır (Erdem, 2015: 58). 1923-1930 döneminde, bazı kanunlar çıkarılmasına rağmen, belediyecilik konusunda yapılan çalışmalar oldukça yüzeysel ve dağınık kalmıştır. Bütünlüğü olan bir belediyecilik görüşü doğmamıştır (Tekeli, 1978: 37). 1930-1950 arası dönem, sınırlı bir şehirleşme ve toplumsal değişmenin yaşandığı aynı zamanda hiyerarşik-bürokratik bir belediyecilik anlayışının egemen olduğu bir zaman olarak ifade edilir (Selek Öz, 2010: 41).

1970'li yıllara gelindiğinde ise sosyal demokratların kamu hizmetine yönelik çabaları belediyecilik alanında yeni bir dalganın yükselmesine ve bu topraklarda toplumcu belediyeciliğe giden yolun önünün açılmasına vesile olmuştur. Özellikle bu dönemde Türkiye'de üretici belediyecilik ilkesine en iyi örnek Fatsa Belediyesi tarafından verilmiştir. Fikri Sönmez'in başkan olduğu Fatsa'da alışılmışın dışında bir belediyecilik örneği yaşanmıştır. 1980'den itibaren tüm dünya da etkili olduğu gibi, Türkiye'de de Özal hükümetinin uyguladığı neo-liberal politikalar etkili olmuş ve belediyelerde bu politikaların etkisinde kalmışlardır.Özal döneminde belirli bir ivme kazanan Türk belediyeciliği, 1994 yılında Refah Partisi'nin iktidara seçilmesiyle yeni bir döneme girmiştir. "Refah Belediyeciliği" döneminde belediyeler, yeni ve alternatif hizmet yönetimlerinin uygulamasında öncülük etmişlerdir (Erdem, 2015: 67). Bu dönemde temelleri atılan belediyecilik anlayışı, 2000'li yılların başlarında yeniden bir güç kazanmış ve belediyeler tarafından sunulan hizmet paketi daha da genişletilmiştir.

Öyle ki, bu hizmet yarışı zamanla "sosyal belediyecilik anlayışının da ötesinde "yerel toplumun ekonomik, sosyal, kültürel ve fiziki gelişiminden sorumlu belediyecilik" anlayışıyla yeniden inşa edilmiştir (Ersöz, 2011: 144).

3. TÜRKİYE'DE SOSYAL BELEDİYECİLİK FAALİYETLERİNİN YASAL ÇERÇEVESİ

3.1. 5393 Sayılı Belediye Kanunu Kapsamında Belediyelerin Sosyal Belediyeciliğe İlişkin Görevleri

5393 sayılı Belediye Kanunu, bütünüyle incelendiğinde değişik maddelerde sosyal politika ve sosyal hizmetlerle ilgili görevlere atıflar yapıldığı görülmektedir. Bu görevleri maddeler halinde ve kapsadıkları faaliyetler bazında bir kaçını aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür.

Hemşehri kanunu düzenleyen 13. madde kapsamında yapılan faaliyetler;

- ✓ Hemsehrilerin, belediye idaresinin yardımlarından yararlanma hakları vardır. Fakat belediye, yardımları insan onurunu zedelemeyecek koşullarda sunmak zorundadır (5393 Sayılı Belediye Kanunu, md. 13).
- ✓ Belediye, hemşehriler arasında sosyal ve kültürel ilişkilerin geliştirilmesi ve kültürel değerlerin korunması konusunda gerekli çalışmaları yapmakla görevlidir. Bu çalışmalarda üniversitelerin, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, sivil toplum kuruluşları ve uzman kişilerin katılımını sağlayacak önlemler almak durumundadır (5393 Sayılı Belediye Kanunu, md. 13).

Kanun'un 14. Maddesi kapsamında yapılan faaliyetler:

- ✓ Belediyeler (mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla), sosyal hizmet, sosyal yardım, meslek ve beceri kazandırmaya yönelik faaliyetleri yapmak veya yaptırmakla görevlidirler (5393 Sayılı Belediye Kanunu, md. 14).
- ✓ Büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 50.000'i geçen belediyeler, kadınlar ve çocuklar için koruma evleri açarlar (5393 Sayılı Belediye Kanunu, md. 14).
- ✓ Belediyeler (mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla), sağlıkla ilgili her türlü tesisi açabilir ve işletebilirler (5393 Sayılı Belediye Kanunu, md. 14).
- ✓ Belediyeler (mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla), gıda bankacılığı yapabilirler (5393 Sayılı Belediye Kanunu, md. 14).
- ✓ Belediyeler hizmet sunumunda özürlü, yaşlı, düşkün ve dar gelirlilerin durumuna uygun yöntemler uygulamak durumundadırlar (5393 Sayılı Belediye Kanunu, md. 14).

Belediyenin yetkileri ve imtiyazları başlıklı 15. Maddenin sosyal belediyecilik kapsamındaki faaliyetleri:

- ✓ İzinsiz satış yapan seyyar satıcıları faaliyetten men etmek, izinsiz satış yapan seyyar satıcıların faaliyetten men edilmesi sonucu, cezası ödenmeyerek iki gün içinde geri alınmayan gıda maddelerini gıda bankalarına, cezası ödenmeyerek otuz gün içinde geri alınmayan gıda dışı malları yoksullara vermek (5393 Sayılı Belediye Kanunu, md. 15).

Kanunun belediyenin giderlerini düzenleyen 60. Maddesinde ise:

- ✓ Dar gelirli, yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile özürlülere yapılacak sosyal hizmet ve yardımlar da belediye giderleri arasında sayılarak, belediyelerin bu tür hizmetler için kaynak ayırmaları gerektiği hususu belirtilmiştir (5393 Sayılı Belediye Kanunu, md. 60).

Kanunun kent konseylerini düzenleyen 76. Maddede:

- ✓ Kent konseyi, kent yaşamında; kent vizyonunun ve hemşehrilik bilincinin geliştirilmesi, kentin hak ve hukukunun korunması, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım ve yerinden yönetim ilkelerini hayata geçirmeye çalışır (5393 Sayılı Belediye Kanunu, md. 76).

Kanunun belediye hizmetlerine gönüllü katılımı düzenleyen 77. maddesinde ise:

- ✓ Belediyeler, ağırlıklı olarak sosyal ve kültürel boyutu olan konuları kapsayan 'sağlık, eğitim, spor, çevre, sosyal hizmet ve yardım, kütüphane, park, trafik ve kültür hizmetleriyle yaşlılara, kadın ve çocuklara, özürlülere, yoksul ve düşkünlere yönelik hizmetlerin yapılmasında beldede dayanışma ve katılımı sağlamak, hizmetlerde etkinlik, tasarruf ve verimliliği artırmak amacıyla gönüllü kişilerin katılımına yönelik programlar' uygular (5393 Sayılı Belediye Kanunu, md.77).

Sonuç olarak 5393 sayılı Belediye Kanununa bakıldığında belediyeler yeniden ele alınmış, geçmişten gelen uygulamaların birçoğu çağın gereklerine göre değiştirilerek kamu hizmetlerinin daha süratli ve daha etkin bir şekilde halka ulaştırılması hedef alınmıştır.

3.2. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununda Büyükşehir BelediyelerininSosyal Belediyeciliğe İlişkin Görevleri

Büyükşehir ilçe ve ilk kademe belediyelerinin görev, yetki ve sorumluluklarını belirleyen 7.maddesinin (v) bendinde yer alan " … 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…" hükmü yer almaktadır (5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, md 7). Böylece, ev hanımları, okumamış gençler, işsizler, engelliler ve tolumda dezavantajlı konumunda olan tüm bireylerin bu tür etkinliklere katılıp bir meslek veya beceri kazanabilecek; bir yandan gelir elde ederken, diğer taraftan kurslar sayesinde yeni bir sosyal çevreye katılıp sosyalleşebilecektir.

Büyükşehir Belediyesi Kanunun 18. maddesinin (m) bendine göre, " Bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmak, özürlülerle ilgili faaliyetlere destek olmak üzere özürlü merkezleri oluşturmak" (5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, md.18) şeklindeki düzenleme ile büyükşehir belediye başkanına sosyal nitelikli
görevlerde sorumluluk yüklemektedir**.**

Büyükşehir Belediyesinin giderlerini düzenleyen 24. maddenin (j) bendinde ise, "Dar gelirli, yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile özürlülere yapılacak sosyal hizmet ve yardımlar" için ayrılacak ödenekler düzenlenmektedir (5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, md.24).
Metropol kentlerde yaşayan insanlarımızın mahalli nitelikteki müşterek ihtiyaçlarını karşılayan büyükşehir belediyeleri, sosyal belediyecilik faaliyetleri kapsamından yapılan hizmetlere yönelik görev ve sorumlukları ele alındığında sosyal refahı artırıcı ve başarılı sosyal politika üreticisi bakımından büyük öneme sahip yönetim birimleri olduğu görülmektedir.

3.3. 6360 Sayılı Yeni Büyükşehir Belediyeleri Yasası'nda Sosyal Belediyecilik

Sosyal belediyecilik kapsamında 6360 sayılı yasanın **17. maddesi,** büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 100.000'in üzerinde olan belediyelere, kadınlar ve çocuklar için konukevleri açmak zorunluluğu getirmiştir. Bu zorunluluk, yalnızca koruma ve sığınma evlerini fiziki bina olarak açmak değil, yardım ve korunmaya muhtaç olanların beslenme ve bakımlarını üstlenmeyi de içermektedir (Adıgüzel, 2013: 366). Ayrıca bu belediyeler 6360 sayılı yasa kapsamında, sağlık, eğitim, kültür tesis ve binalarının yanı sıra mabetlerin de yapım, bakım ve onarımını sağlayacaklardır (Parlak, 2015: 130).

Sonuç olarak büyükşehir belediyesi olmanın idari, mali, siyasal, sosyo-kültürel ve psikolojik etkileri olacaktır. Mevcut haliyle belediye ve mücavir alan sınırları dışındaki yerleşim birimlerinde yerel hizmetler il özel idaresi ve köy muhtarlıkları tarafından yürütülmektedir. Bu hizmetlerin yürütülmesinde merkezi idarenin taşra teşkilatı da çeşitli görevler üstlenmiştir. Ancak yeni düzenlemede bu hizmetlerin sunumunda büyükşehir belediyesi birinci derecede sorumlu olacaktır. Bu bağlamda büyükşehir belediyelerinin mevcut görev tanımlarının genişlemesi, sosyal sorumluluklarının artması da yadsınamaz bir gerçektir (Mermer, 2016: 64; İzci ve Turan, 2013: 149).

4. TÜRKİYE'DE SOSYAL BELEDİYECİLİK UYGULAMALARI

Türkiye'de belediyeler, kendi sınırları içerisinde yaşayan birey, aile ve toplulukların üç ayrı kaynaktan gelen sorunları ile yakından ilgilenmek durumundadır. Bu kaynaklar; temelde toplumsal sistemin işleyişinden ve yapısından kaynaklanan ve özellikle büyük şehirlerde acil müdahaleyi gerektirecek boyutlara ulaşan yoksulluk, işsizlik, dilencilik, suçluluk ve benzeri sorunlar; belediyelerin kendi hizmet alanları içinde meydana gelen afetlerden dolayı zarar gören birey ve ailelerin karşılaştıkları sorunlar ve insanın doğasından gelen ve çevresel koşulların da etkisiyle somutlaşan çocuk, yaşlı ve engellilerin karşılaştıkları sorunlardır. Günümüzde belediyelerin sosyal belediyecilik olarak adlandırdıkları uygulamalar, bu üç kaynağın bileşiminden gelen sorunların çözümüne ilişkin çabalara ait olmaktadır (Ateş, 2009: 92).

Bu bağlamda ülkemizde sosyal belediyecilik hizmetleri adı altında yapılan faaliyetlerin çokluğuna bakıldığında hepsinin temelinde sosyal yardım ve sosyal hizmetlerden oluştuğu görülmektedir. Belediyeler tarafından sunulan ve topluma maddi, sosyal ve psikolojik destek sağlamayı amaçlayan sosyal belediyecilik faaliyetleri, belediyenin büyüklüğüne, personel kalitesine, maddi durumuna, sosyal ve kültürel gelişmişliğine göre çeşitlilik göstermektedir. Sosyal belediyecilik kapsamında belediyelerce sunulan hizmetlerin başlıcaları ve yararlanan dezavantajlı gruplara göre şöyle özetlenebilir.

- ✓ **Çocuklara yönelik olarak;** belediyeler kreş, çocuk yuvası, çocuk kulüpleri, kimsesiz çocuklar için yuvalar, parklar, çocuk bahçeleri, oyun alanları, trafik ve eğitim alanları gibi hizmetler vermektedirler. Ayrıca belediyeler başarılı öğrencileri yaz okulları ve kırtasiye hediyeleri ile ödüllendirebilmektedirler (Yıldırım ve Göktürk, 2008: 250).Yukarıdan sayılanlara ilaveten belediyeler çocuklara yönelik sosyal belediyecilik hizmetleri olarak çocuk kulüpleri, çocuk meclisleri, sokakta çalışan çocuk merkezleri, çocuk bakımevleri ve çocuk sünnet faaliyetleri örnek olarak gösterilebilir.

- ✓ **Gençlere yönelik olarak;** kötü alışkanlıklar ve madde bağımlılığının önlenmesine yönelik hizmetler, meslek edindirme yardımları, eğitim yardımları, iş edindirme çalışmaları, gençlik merkezleri kurulması ve çeşitli sosyal ve kültürel hizmetleri (spor, müzik, tiyatro, diksiyon, psikolojik destek, iyileştirme, danışmanlık vb.) gerçekleştirmektedirler (Ateş, 2009: 93). Sosyal belediyeciliğin gereği olarak bu faaliyetler, gençlerin kentle ve toplumla bütünleşmesi açısından büyük bir önem arz etmektedir.

- ✓ **Yaşlılara yönelik olarak;** belediyeler yardıma muhtaç olan yaşlıların barınması için huzurevi, yaşlılar yurdu, yaşlı bakım evleri, ücretsiz sağlık hizmetleri, fizik tedavi ve rehabilitasyon hizmetleri, dolaylı gelir desteği, 65 yaş üstü ve maddi durumu olmayan yaşlılar içinde serbest veya indirimli ulaşım kartları hizmeti verilmektedir. Bazı belediyeler ise, huzurevlerinde yaşlılara yönelik geziler, hobi bahçeleri, el beceri kursları, kermesler ve diğer sosyal organizasyonlar düzenlemekte, böylelikle yaşlı kesimin sosyal hayat ile iç içe olmasını sağlamaktadırlar (Yıldırım ve Göktürk, 2008: 251).

- ✓ **Engellilere yönelik olarak;** belediyeler yardıma muhtaç olan engelli bireyler için bakım ve rehabilitasyon merkezi açmak, ücretsiz muayene ve ilaç yardımı yapmak, ayni ve nakdi

yardımlarda bulunmak, belediye otobüslerinden ücretsiz ve indirimli yararlanmalarını sağlamak, özel kurslar düzenlemek, sosyo-kültürel faaliyetler düzenlemektedir (Çiçek, 2012: 106-107).

- ✓ **Kadınlara yönelik olarak;** belediyeler kadın kulüpleri açmak; buralarda, eğitim, kültür ve sportif faaliyetlerde bulunmak; aile yaşam merkezleri kurmak; okuma yazma kursları açmak; ayni ve nakdi yardımlar yapmak ve düğün şölenleri organize etmek gibi görevlerde bulunmaktadır (Çiçek, 2012: 107).Bunların dışında belediyelerin kadınlar için lokaller açtıkları, meslek ve beceri edindirme kursları düzenledikleri ve kadınlar meclisleri ile kadınların belediye yönetimine katıldıkları da görülmektedir.

- ✓ **Yoksul ve kimsesizlere yönelik olarak;** Belediyelerin yoksul ve kimsesizlere yönelik belki de en çok yaptığı sosyal yardımlardan biri aşevleri hizmetleri oluşturmaktadır. Belediyeler, aşevlerinde günlük yemek çıkarmaktadır. Ayrıca belediyeler fakir, muhtaç ve kimsesizlere gıda, temizlik maddesi, yakacak ve ekmek gibi sosyal yardımlar da yaparlar. Belediyeler, yoksul ve kimsesizlere yönelik sosyal yardım anlamında toplu nikâh ve toplu sünnet törenleri düzenlerler. Ayrıca genel ağız sağlık taraması hizmeti de vermektedirler (Yıldırım ve Göktürk, 2008: 249).

5. ANTALYA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ SOSYALBELEDİYECİLİK FAALİYETLERİ ÜZERİNE GENEL BİR DEĞERLENDİRME

Çalışmanın bu bölümünde araştırmanın amacı, yöntemi, sınırları belirlenerek Antalya Büyükşehir Belediyesi'nin stratejik hedefleri, faaliyet raporları ve performans programlarının analizi sosyal belediyecilik kapsamında dezavantajlı gruplara sunduğu sosyal hizmet faaliyetlerine ilişkin bulgulara yer verilmektedir.

5.1. Araştırmanın Amacı

Araştırmanın amacı; Antalya Büyükşehir Belediyesi sınırları içinde bulunan dezavantaj konumda olan insanlara yönelik yapılan sosyal belediyecilik faaliyetleridir. Bu bağlamda Antalya Büyükşehir Belediyesi'nin sosyal belediyecilik adına hedefleyip gerçekleştirmek istediği sosyal hizmet faaliyetlerin kapsamını ve gerçekleşme
durumunu analiz etmektir.

5.2. Araştırmanın Yöntemi

Öncelikle araştırmanın teori çerçevesi çizilmiş olup ayrıca araştırmanın son bölümü olan Antalya Büyükşehir Belediyesi Sosyal Belediyecilik Faaliyetleri için ise 2007-2015 yılları arası stratejik planlar, faaliyet raporları, performans programları ve 2015-2019 yılları arası stratejik plan hedefleri, bilgi ve dokümantasyonlara ulaşılmıştır. Söz konusu veri ve dokümanlar detaylı bir şekilde analiz edilmiş, sistematik bir şekilde sunulmuştur.

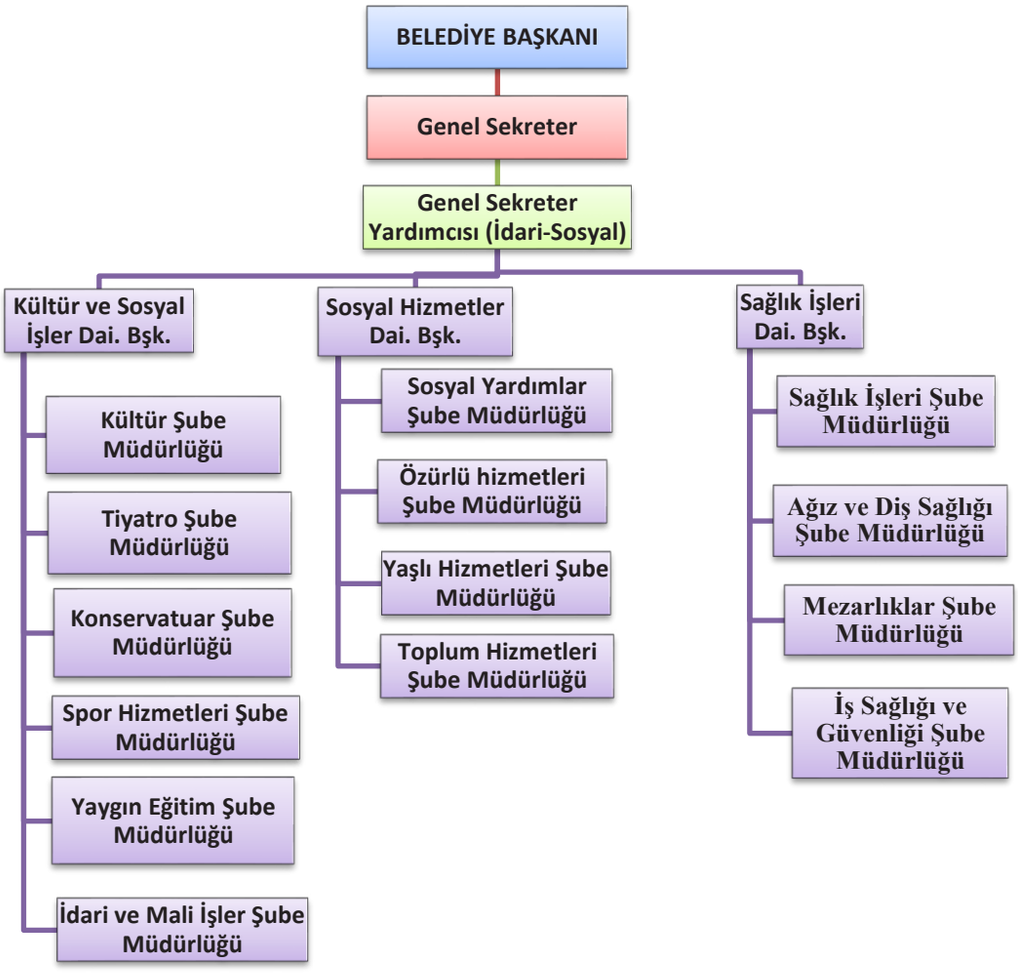
5.3. Araştırmanın Sınırları

Araştırma; Antalya Büyükşehir Belediyesi sınırları içerisinde yaşayan dezavantajlı gruplara yönelik yapılan sosyal hizmet faaliyetlerini kapsamaktadır.

5.4. Antalya Büyükşehir Belediyesinde Sosyal Belediyecilik Hizmetlerini Sunan Birimler

Antalya Büyükşehir Belediyesi sosyal belediyecilik ilkesi ile sunmuş olduğusosyal yardım ve faaliyetlerinin yürütülmesine ilişkin teşkilat yapısı, mevcut uygulamada aşağıda yer aldığı şekliyledir.

Grafik 1: Antalya Büyükşehir Belediyesi Sosyal Hizmet ve Sosyal Yardımların İşleyişine İlişkin Teşkilat Yapısı



Kaynak: Antalya Büyükşehir Belediyesi /https://www.antalya.bel.tr/Content/UserFiles/Files/Raporlar/StratejikPlan2015 2019_Stratejik_Plan.pdf (E.T: 26.12.2016).

5.4.1. Antalya Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planında Sosyal Belediyecilik Faaliyetlerinin Analizi (2007-2019)

5.4.1.1. 2007-2011 Yılları Arası Stratejik Planda Sosyal Belediyecilik

2007 ile 2011 yılları arası Antalya Büyükşehir Belediyesi için hazırlanan stratejik plan hedeflerinin temel ilkelerinde sosyal belediyecilik gösterilerek, halkın refahının artırılması, yaygın eğitim çalışmaları, gençlik ve spor hizmetleri ve uluslararası sportif faaliyetleri de temel amaçları arasında sayarak sosyal hizmetlerin önemi vurgulanmıştır. Stratejik Planda yer alan ve yukarda da saydığımız stratejik amaçlara yönelik stratejik hedefler belirlenmiş olup bu hedefler doğrultusunda 2007 ile 2011 yılları arasında yapılan faaliyetler ve hizmetlerin bir kaçı aşağıdaki tablo 6'da gösterilmektedir.

Tablo 1: Antalya Büyükşehir Belediyesi Sosyal Refaha Yönelik Temel İnsani İhtiyaçların Karşılanması Hedefleri (2007-2011)

Sıra No:	Faaliyetin Adı	Hedeflenen Tarih:
1	İhtiyaç sahiplerinin adresleri, kimlik bilgileri ve ihtiyaçlarının tespiti	2007-2011
2	Yardıma muhtaç kişi ve grupların ihtiyaçlarına göre belli bir plan çerçevesinde önceliklendirme çalışmasının yapılması	2007-2011
3	Engellilerin şehir içindeki yaşamlarını kolaylaştırmak için fiziki düzenlemelerin yapılması	2007-2011
4	Hayırseverleri teşvik etmek ve yardımlara destek kampanyaları Açmak	2007-2011
5	Engellilerin bilgi ve becerilerinin geliştirilmesine ve topluma adapte olmalarına yönelik eğitim, sosyal ve sportif amaçlı tesisler ile rehabilitasyon merkezlerinin kurulması	2008-2011
6	İhtiyaç sahibi öğrencilerin tespiti ve ihtiyaçlarının temini	2007-2011
7	Başarılı ve yoksul öğrencilere burs vermek veya sağlamak	2007-2011
8	Oyuncak kütüphaneleri projesini hayata geçirmek	2007-2011
9	Aile Danışma Merkezi kurmak	2007-2011
10	Sosyal amaçlı kadın merkezleri açmak	2007-2011
11	Okul öncesi eğitime destek amacıyla bakıma muhtaç ve kimsesizler için çocuk ve anne eğitimi vermek	2007-2011
12	Konaklarda topluma yönelik her tür sosyal faaliyetin yapılması	2009-2011
13	Toplu nikah töreni düzenlemek	2007-2011
14	Sokakta yaşayan ve çalışan çocukların topluma kazandırılması ile ilgili çalışmalar yürütmek	2007-2011

Kaynak: www.antalya.bel.tr: Antalya Büyükşehir Belediyesi 2007-2011 Stratejik Planı

2.4.1.2. 2010-2014 Yılları Arası Stratejik Planda Sosyal Belediyecilik

Antalya Büyükşehir Belediyesi 2010-2014 Stratejik Planının temel ilke ve politikalarında, hedef ve önceliklerinde insan odaklı sosyal belediyecilik vurgusunu yaparak vatandaşların memnuniyetini ve refahını sağlamayı amaçlamıştır.

Ayrıca Antalya Büyükşehir Belediyesi sosyal hizmet uygulamalarından vatandaşların adil ve verimli bir şekilde yararlanması, sosyal yardım tespitlerinden yararlandırılacak gerçek ihtiyaç sahibi vatandaşların tespitini yapmak ve ihtiyaçlarını belirlemek için aşağıda belirtilen faaliyetleri hedeflemiştir.

Tablo 2: Antalya Büyükşehir Belediyesi Sosyal Refaha Yönelik Temel İnsani İhtiyaçların Karşılanması Hedefleri (2010-2014)

Faaliyet No:	Faaliyet Adı	İlgili Birim
1	3-6 yaş grubu çocuklar için kreş açılması (2010)	Toplum Hizm. Şb.Md.
2	Aile Danışma Merkezi açılması (2010)	Toplum Hizm. Şb.Md.
3	Çocuk ve Gençlik Evi Sosyal Tesisinin açılması (2010)	Toplum Hizm. Şb.Md.
4	Madde bağımlıları ve ailelerine yönelik sosyal rehabilitasyon hizmeti verilmesi (2012-2014)	Toplum Hizm. Şb.Md.
5	Aşevi hizmeti verilmesi (2010/Her yıl)	Sosyal Yard. Şb.Md.
6	Sokakta yaşayan ve çalışan çocukların topluma kazandırılması ile ilgili çalışmalar yapılması (2010/Her yıl)	Toplum Hizm. Şb.Md.
7	Her eğitim-öğretim döneminde ihtiyaç sahibi ailelerin öğrenci çocuklarına eğitim yardımı yapılması (2010/Her yıl)	Sosyal Yard. Şb.Md.
8	İstihdama yönelik üretim atölyeleri ve kursların açılması (2010/Her yıl)	Toplum Hizm. Şb.Md.
9	Hayırseverleri teşvik etmek ve yardımlara destek kampanyaları oluşturulması (2010/Her yıl)	Sosyal Yard. Şb.Md.
10	Yarım Elma Projesi kapsamında yarı zamanlı modeller geliştirilmesi (2010-2014)	Toplum Hizm. Şb.Md.
11	Kentin Yoksulluk Haritasının çıkarılması (2010-2011)	Sosyal Yard. Şb.Md.
12	STK ve bağışçıların desteklerini alarak koordineli çalışmalar organize edilmesi (2010/Her yıl)	Toplum Hizm. Şb.Md.
13	Sivil toplum desteğine yönelik gönüllü çalışmasının teşvik edilmesi ve belediye hizmetlerinde çalışacak gönüllü eğitimlerinin hazırlanması (2010/Her yıl)	Toplum Hizm. Şb.Md.
14	Yaşlılara yönelik gündüzlü yaşlı bakım hizmeti verilmesi (2010-2014)	Yaşlı Hizm. Şb.Md.

Kaynak: www.antalya.bel.tr: Antalya Büyükşehir Belediyesi 2010-2014 Stratejik Planı

5.5. Antalya Büyükşehir Belediyesi Faaliyet Raporlarında Sosyal Belediyecilik Analizi (2007-2015)

5.5.1. Kadınlara Yönelik Sosyal Hizmetler

Antalya Büyükşehir Belediyesi kadına karşı her türlü ayrımcılığı önlemek, kadına yönelik şiddet, taciz ve istismarın önlenmesi için çalışmalarda bulunmak, kadının aile ve sosyal yaşamdan kaynaklanan sorunlarının çözümüne destek olmak, insan haklarını geliştirmek, kadını ekonomik,

sosyal ve kültürel alanlarda etkin hale getirmek ve eğitim düzeyini yükseltmek amacıyla yapılacak her türlü çalışmaya destek vermek amacıyla yaptığı hizmetlerdir (Antalya Büyükşehir Belediyesi, 2007 Faaliyet Raporu: 234). Bu hizmetler kapsamında Büyükşehir Belediyesi Kadın Sığınma Evi ile Kadın-Erkek Eşitliği Koordinasyon Bürosu açmış ve Kibelya Bebek Projesi ile de kadınları istihdam etmektedir.

Tablo 3: Yıllara Göre Kadın Sığınma Evinde Faydalanan Kişi Sayısı

faydalanıcı	2011	2012	2013	2014	2015
Kadın	44	71	81	95	45
Erkek	25	64	59	72	38
Toplam	69	135	140	167	83

Kaynak: 2011-2015 Yılları Arası Antalya Büyükşehir Belediyesi Faaliyet Raporlarından Yararlanarak Tarafımızca Oluşturulmuştur.

Tablo 4: Kibelya Bebek Projesi

Faaliyet Adı:	2009	2010	2011	2012
Kibelya Bebek Projesi Kadın Kursiyer Sayısı	30	156	214	52

Kaynak: 2009-2012 Yılları Arası Antalya Büyükşehir Belediyesi Faaliyet Raporlarından Yararlanarak Tarafımızca Oluşturulmuştur.

5.5.2.Yaşlılara Yönelik Sosyal Hizmetler

Antalya Büyükşehir Belediyesi bedensel, zihinsel, duygusal ve ekonomik yönden yoksunluğu olan yada ihmal ve istismar edilen bu nedenle toplumdan dezavantajlı konumda olup maddi yardım, rehabilitasyon, danışmanlık ve destek hizmetlerine gereksinimi olan yaşlıların hem ihtiyaçlarını görüp toplum içinde kalmalarını sağlamak hem de yaşam kalitelerinin yükseltmek amacı ile yaptığı hizmetlerdir. Bu kapsamda Büyükşehir Belediyesi ayrıca Huzurevi Hizmeti, Evde Bakım Hizmeti vermekte Mavi Ev Projesi, Yarım Elma Projesi ile yaşlıların maddi ve manevi ihtiyaçlarını sağlamaktadır.

Tablo 5: Yıllara Göre Huzurevinde Kalan Yaşlı Sayısı

Faaliyet Adı:	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Huzurevinde Kalan Yaşlı Sayısı	20	26	40	40	63	58	46	62

Kaynak: 2008-2015 Yılları Arası Antalya Büyükşehir Belediyesi Faaliyet Raporlarından Yararlanarak Tarafımızca Oluşturulmuştur.

5.5.3. Engellilere Yönelik Sosyal Hizmetler

Doğuştan veya sonradan herhangi bir nedenle bedensel, sosyal yeteneklerini çeşitli derecelerde kaybetmesi nedeni ile toplumsal yaşama uyum sağlama ve günlük gereksinimlerini karşılama güçlükleri olan özürlülerin toplum içinde kendi kendine yeterli olmalarını sağlayıcı beceriler kazandırarak üretken hale gelmelerini sağlamak amacıyla yapılan danışmanlık ve destek hizmetlerdir

(Antalya Büyükşehir Belediyesi, 2007 Faaliyet Raporu: 235). Büyükşehir Belediyesi Engelli bireyler için Görme Engelliler Sesli Kütüphanesi Proojesi, Engelsiz Taksi Projesi, Beyaz Baston Kullanma ve Bağımsız Hareket Etme Projesi, Özgür Yaşam Grubu Projesi, Tekerlekli Sandalyede Basketbol Eğitim Projesi gibi projeler yapıp uygulamaktadır.

Tablo 6: Yıllara Göre Engelsiz Hizmeti Ulaşım Sayıları

Açıklama	2012	2013	2014	2015	2016(Hedef)
Hizmet Verilen Engelli Sayısı	210	220	237	702	
Engelsiz Taksi Hizmet Sayısı (kez)	2.150	2.650	2.616	2.962	3.500

Kaynak: 2012-2015 Yılları Arası Antalya Büyükşehir Belediyesi Faaliyet Raporları

5.5.4. İhtiyaç Sahibi Kimseler İçin Ayni Ve Nakdi Yardımlar

İl sınırları içinde ikamet etmekte olup, sosyo-ekonomik yönden ihtiyaç sahibi olduğu tespit edilen vatandaşların onur ve haysiyetine hassasiyet gösterilerek "veren elin alan eli görmediği" bir anlayışla, gıda, temizlik ve kırtasiye ihtiyaçları Sosyal Kart Projesiyle karşılanmaktadır (Antalya Büyükşehir Belediyesi, 2015 Faaliyet Raporu: 230). Ayrıca Antalya Büyükşehir Belediyesi sosyal yardım merkezleri kurarak ihtiyaç sahiplerine Ekmek Yardımı ve aşevi yardımı projeleri ile yardımda bulunmaktadır.

Aşağıdaki tabloda 2015 yılında Antalya Büyükşehir Belediyesi vermiş olduğu sosyal kart sayısı ve yapılan yardım miktarı yer almaktadır.

Tablo 7: Sosyal Kart Sayısı ve Yardım Miktarı

Verilen kart sayısı	1000
Yapılan yardım miktarı (TL)	394.925,00

Kaynak: 2015 Yılları Arası Antalya Büyükşehir Belediyesi Faaliyet Raporları

Antalya büyükşehir belediyesi vatandaşların gıda, temizlik ve kırtasiye ihtiyaçlarını karşılamak için sosyal kart projesi kapsamında 1000 kişiye sosyal kart vererek 394.925,00 TL'lik sosyal yardımda bulunmuştur.

5.6. Antalya Büyükşehir Belediyesi Sosyal Belediyecilik Faaliyetleri Performans Sonuç Analizi (2007-2015)

Antalya Büyükşehir Belediyesi'nce yapılan sosyal belediyecilik hizmetlerin örneklem değerlenmesi şu şekilde saptanmıştır. 2007 yılında yapılan sosyal hizmet faaliyetlerinden 4 tanesi seçilmiş seçilen sosyal hizmet faaliyetlerin 1 tanesi hedef üstü, 2 tanesi iyi ve 1 tanesi de zayıf olduğu tespit edilmiştir. 2008 yılında ise seçilen 4 faaliyetin 1 tanesi hedef üstü, 2 tanesi iyi ve 1 tanesi de zayıf, 2009 yılında seçilen 7 faaliyetin 5 tanesi iyi, 2 tanesi zayıf, 2010 yılında seçilen 18 faaliyetin 2 tanesi hedef üstü, 12 tanesi iyi, 1 tanesi orta, 3 tanesi de zayıf olduğu tespit edilmiştir. 2011 yılında seçilen 19 faaliyetin 8 tanesi hedef üstü, 9 tanesi iyi ve 2 tanesi de zayıf olarak gerçekleştiği tespit edilmiştir. 2012 yılında seçilen 20 faaliyetin 7 tanesi hedef üstü, 12 tanesi iyi ve 1 tanesi de zayıf derecesinde gerçekleşmiştir. 2013 yılında seçilen 19 faaliyetin 8 tanesi hedef üstü, 5 tanesi iyi 4 tanesi orta 2 tanesi zayıf olarak gerçekleştiği görülmüştür. 2014 yılında 19 faaliyetin 3 tanesi hedef üstü, 12

tanesi iyi, 3 tanesi orta ve 1 tanesi de zayıf olduğu tespit edilmiştir. 20215 yılında ise seçilen 19 faaliyetin 9 tanesi hedef üstü, 7 tanesi iyi, 1 tanesi orta ve 2 tanesi de zayıf derecesinde gerçekleştiği tespit edilmiştir

SONUÇ

Dünya'da 1980'li yıllara gelindiğinde küreselleşmenin etkisiyle refah devleti anlayışı iyice yerele indirgenmiş, 1990'lardan sonra bu anlayışın yerine geçen ve bu gün sosyal belediyecilik olarak nitelendirilen uygulamalar, belediyeler tarafından artan bir şekilde uygulanarak devam etmektedir.

Antalya Büyükşehir Belediyesi'nin 2007-2015 yılları arası faaliyet raporları ve performans programlarına bakıldığında stratejik hedeflerde belirtilen faaliyetlerin yapıldığı görülmüştür. Antalya Büyükşehir Belediyesi'nin faaliyet raporları ve performans programı incelendiğinde Sosyal Hizmetler Daire Başkanlığı bünyesinde kadınlara yönelik ayrımcılığı önlemek, şiddet, taciz ve istismarın önlenmesi için kadın sığınma evini kurmuştur. Ayrıca kadının aile ve sosyal yaşamdan kaynaklanan sorunlarının çözümünde destek olmak, kadın haklarını geliştirmek, kadını ekonomik, sosyal ve kültürel alanlarda etkin hale getirmek ve eğitim düzeyini yükseltmek amacıyla ASPEM hizmetleri, kadın-erkek koordinasyon bürosu ve kibelya bebek projesini faaliyete geçirmiştir. Antalya Büyükşehir Belediyesi bedensel, zihinsel, duygusal ve ekonomik yönden yoksunluğu olan yada ihmal ve istismar edilen bu nedenle toplumdan dezavantajlı konumda olup maddi yardım, barınma, rehabilitasyon, danışmanlık ve destek hizmetlerine gereksinimi olan yaşlılar için huzurevi ve evde bakım hizmetleri sunularak yarım elma projesi ile yaşlıların hayatları kolaylaştırılmıştır. Antalya Büyükşehir Belediyesi, sosyal belediyecilik hizmetleri kapsamında kendi sınırları içinde bulunan dezavantajlı grupların temel ihtiyaçlarını, ayni ve nakdi olarak görmektedir. Sosyal belediyecilik hizmetleri doğrultusunda yapılan faaliyetler ve gerçekleştirilen sosyal projelere bakıldığında % 81'lik bir başarı elde etmiştir. Sosyal belediyecilik alanında yaptığı faaliyetler ve gerçekleştirdiği projelerle diğer belediyelere örnek teşkil etmektedir.

KAYNAKÇA

Adıgüzel, Ş., (2013), "Türkiye'de Belediyecilik Anlayışının Dönüşümünü Küreselleşme Üzerinden Okumak", Kamalak, İ., ve GÜL, H., İçinde Yerel Yönetimlerde Sosyal Demokrasi, Toplumcu Belediyecilik, Teorik Yaklaşımlar Türkiye Uygulamaları (ss.99-124). İstanbul: Kalkedon Yayıncılık: 95, SODEV Kitaplığı: 6.

Adıyaman, A. T., ve Demirel, S., (2011), "Sosyal Belediyecilik Üzerine Bir İnceleme: Ankara Büyükşehir Örneği", Dış Denetim Dergisi, Nisan-Mayıs-Haziran, ss. 115-129, www.sayder.org.tr/e-dergi, Erişim Tarihi : 23.10.2016).

Akdoğan, Y., (2002), Ulusal Soruna Yerel Çözüm: Sosyal Belediyecilik. Eminönü Bülteni, Şubat Sayısı

Ateş, H., (2009). Sosyal Belediyecilik. MÜSİAD Çerçeve Dergisi, Sayı 49: ss. 88-95.

Aydın, M., (2008), Sosyal Politika ve Yerel Yönetimler, İstanbul, Şenyıldız Matbaası.

Aysan, F., (2007), Belediyelerin Üstlendikleri Yeni Rol: "Sosyal Belediyecilik", Sosyal Politikalar Dergisi, Sayı 02 Kış, İstanbul, S: 26-29.

Beki,A. (2008). Türkiye'de Sosyal Belediyecilik Uygulamaları (Ümraniye Belediyesi Örneği), Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmış Doktora Tezi, Sakarya.

Berk, Z., (2010), Kent Yoksulluğu ve Sosyal Belediyecilik Uygulamaları: Kırıkkale Belediyesi Örneği, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, Isparta.

Çiçek, Y., (2014), Geçmişten Günümüze Türkiye'de Yerel Yönetimler, Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt:11, Sayı 1: ss. 53-64

Erdem, İ., (2015), Yerel Siyaset ve Belediyecilik, 3. Baskı, İstanbul: İlke Yayıncılık.

Eryılmaz, B., (1997), Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması, İstanbul: Birleşik Yayıncılık.

Ersöz, H. Y., (2011), Sosyal Politikada Yerelleşme, Yayın No: 2010-99, İstanbul: İstanbul Ticaret Odası.
Es, M., (2007). Kent Üzerine Düşünceler, İstanbul: Plato Danışmanlık ve Eğitim Yayınları.
İzci, F., ve Turan, M., (2013). Türkiye'de Büyükşehir Belediyesi Sistemi ve 6360 Sayılı Yasa İle Büyükşehir Belediyesi Sisteminde Meydana Gelen Değişimler: Van Örneği. Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi Cilt 18, Sayı 1: ss. 117-152.
Kalkışım, H. M., (2015), Türkiye'de Sosyal Belediyecilik Algısı: İstanbul, Adana, Diyarbakır, Büyükşehir Belediyeleri Örneği, Doktora Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Isparta.
Keleş, S., (2008), Türkiye'de Sosyal Belediyecilik Uygulamaları ve Ankara Büyükşehir Belediyesi Örneği, Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, Afyonkarahisar.
Köse, H., (2010), Türkiye'de Sosyal Belediyecilik Üzerine Bir Karşılaştırma: Maltepe ve Kadıköy İlçe Belediyeleri Örnekleri, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.
Mermer, B., (2016), Türkiye' De Sosyal Belediyecilik Uygulamaları: Denizli Büyükşehir Belediyesi Üzerinde Bir İnceleme, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Isparta.
Negiz, N., (2011). Sosyal Yardım ve Sosyal Hizmet Faaliyetleri Açısından Isparta Belediyesi: Farkındalık, Yararlanma ve Değerlendirme Açısından Bir Araştırma, Süleyman Demirel Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt 16, Sayı 2: ss. 323-343.
Ortaylı, İlber. (2001). Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840-1880). Ankara: Türk Tarih Kurumu.
Parlak, B., (2015), "Türkiye'de Değişen ve Dönüşen Büyükşehir Belediyeleri: 5216 Sayılı Yasadan 6360 Sayılı Yasaya Büyük Dönüşümün Analizi", İdari ve Mali Açıdan Türkiye'de Yerel Yönetimler İçinde, Mecek, M., Doğan, M., Parlak, B., Bekad Yayınları, Antalya, ss. 117-134.
Pekşen, S. N., (2014), Sosyal Belediyecilik Çerçevesinde Engellilere Sunulan Hizmetler: Ankara Büyükşehir Belediyesi Örneği, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, Sakarya
Pektaş, E., K., (2010), Türkiye'de Sosyal Belediyecilik Uygulamaları ve Temel Sorunlar. Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Akademik İncelemeler Dergisi, Cilt 5, Sayı 1: ss. 5-22.
Selek Öz, C., (2010), Sosyal Belediyecilik Bağlamında Evde Bakım Hizmetleri (İstanbul, Ankara ve Kocaeli Büyükşehir Belediyeleri Örnekleri), Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri, Sakarya.
Şengül, R., (2014), Yerel Yönetimler, Genişletilmiş ve Gözden Geçirilmiş 4. Baskı, Kocaeli: Umuttepe Yayınları
Toprak, D., ve Şataf, C., (2009), Türkiye'de Yerel Yönetimler Reformu Çerçevesinde Sosyal Belediyecilik Yaklaşımı, Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi, Cilt 1, Sayı 1: ss. 11-24.
Ulusoy, A., ve Akdemir, T., (2012), Mahalli İdareler Teori-Uygulama-Maliye, Geliştirilmiş 7. Baskı, Ankara: Seçkin Yayınları.
Ünal, Feyzullah. (2011). Tanzimat'tan Cumhuriyete Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Yasal ve Yapısal Dönüşümü. Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, sayı.30, 241-248.
Tekeli, İlhan.,(1978), Türkiye'de Belediyeciliğin Evrimi, Ankara.
Yıldırım, U., ve Göktürk, İ., (2008), Toplumsal Sorunların Çözümünde Yeni Belediyecilik Anlayışı: Sosyal Belediyecilik Yaklaşımı, 1. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu, Sakarya Üniversitesi, Sakarya, Ekim, ss. 232-255.
Antalya Büyükşehir Belediyesi
/https://www.antalya.bel.tr/Content/UserFiles/Files/Raporlar/StratejikPlan2015
2019_Stratejik_Plan.pdf (E.T: 26.12.2016),
www.antalya.bel.tr: Antalya Büyükşehir Belediyesi 2007-2011 Stratejik Planı, (E.T: 26.12.2016),
www.antalya.bel.tr: Antalya Büyükşehir Belediyesi 2010-2014 Stratejik Planı, (E.T: 26.12.2016),
2012-2015 Yılları Arası Antalya Büyükşehir Belediyesi Faaliyet Raporları, (E.T: 26.12.2016),

ENGELSİZ KENTİN İNŞASINDA YEREL YÖNETİMLERİN ROLÜNÜN DEĞERLENDİRİLMESİ: İZMİR ÖRNEĞİ

Galip Ferhat AKBAL[1]

Serdar OLUĞ[2]

Özet

Engelsiz yaşam tüm canlıların hakkıdır ve bu hakkın özgürce kullanılabilmesi için gerekli koşulların sağlanmasında kent yönetiminin önemli bir rolü ve sorumluluğu bulunmaktadır. Bu bağlamda değerlendirildiğinde engelsiz kent bir kamu politikası olarak büyük önem arz etmektedir. Kentte yaşam hakkının kentin tüm hemşehrileri için sağlanması gerekmektedir. Bu beraberinde planlı bir kenti ve bu planlı kentte engellilerin de günlük kent yaşamına dahil olmalarını sağlamak amacıyla engellerin kaldırılmasını gerektirmektedir. Yerel yönetimlerin halka olan yakınlığı hemşehrilerin sorunlarının belirlenmesinde ve çözümünde kolaylık sağlamaktadır. Bu durum kent politikasını belirleyen önemli aktörlerden olan yerel yönetimlere ve özellikle de yerel yönetimlerden biri olan belediyelere büyük bir sorumluluk yüklemektedir.

Dünyada engelsiz kent politikasını gerçekleştirmek adına çaba sarf eden örnekler bulunmaktadır. Çalışmada, gerek engelsiz kent gerekse de bu amaca hizmet eden erişilebilir şehirler kavramlarının gerektirdiği ölçütlere sahip örnekler üzerinde durulmaktadır. Avrupa'da engellerin kaldırılması hedefiyle düzenlenen erişilebilir şehir ödüllerini 2017 yılında kazanan Chester (Birleşik Krallık), 2016 yılında kazanan Milano (İtalya) ve 2015 yılında kazanan Boras (İsveç) gibi şehirler, bu iyi örneklerden bazılarını oluşturmaktadır. Engelsiz kentin bir anlamda kontrol listesi konumundaki bu örnekler, engelsiz bir kentin nasıl olması gerektiği ile ilgili önemli ipuçları sağlamaktadır.

Çalışma kapsamında ayrıca, İzmir ilinde özellikle İzmir Büyükşehir Belediyesi tarafından engellilerin kent yaşamına katılımı kapsamında ve engelsiz bir kent oluşturma yolunda gerçekleştirilen çalışmalar ve projelerle ilgili bilgiler, İzmir ilinin engelsiz kent kavramının neresine oturduğu ile ilgili değerlendirmelerde bulunmak amacıyla verilmektedir. Bilgiler verildikten sonra dünyadaki iyi örnekler göz önünde bulundurularak yapılan çalışmalarla ilgili değerlendirmelerde bulunulmakta ve yapılan önerilerle çalışma sonuca bağlanmaktadır. Böylece İzmir örneği göz önünde bulundurularak engelsiz kentlerin inşasındaki eksiklikler ve atılması gereken adımlar ortaya konulmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Engelsiz Kent, İzmir, Yerel Yönetimler.

[1] Araştırma Görevlisi, Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü Siyaset ve Sosyal Bilimler Anabilim Dalı, e-posta: galip.akbal@deu.edu.tr

[2] Araştırma Görevlisi, Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü Yönetim Bilimleri Anabilim Dalı, e-posta: serdar.olug@deu.edu.tr

EVALUATION OF THE ROLE OF LOCAL AUTHORITIES IN BUILDING THE BARRIER-FREE CITY: IZMIR CASE

Abstract

Barrier-free life is the right of all living beings, and the city administration has an important role and responsibility in providing the necessary conditions for the free use of this right. When assessed in this context, the barrier-free city has so importance as a public policy. The right to live in the city should be provided for all the townsmen of the city. This requires a planned city and the elimination of barriers to ensure that disabled people in the planned city are included in daily life in the city. The closeness of local authorities to the public makes it easy to identify and solve problems of the townsmen. This situation tasks a great responsibility on the local authorities, one of the key actors that determine urban policy, and in particular municipalities as one of the local governments.

There are examples in the world that make an effort to realize the barrier-free city policy. In this study, it is focused on the examples that have the criteria required by the notions of both the barrier-free city and accessible city that serve this purpose. Cities which won the Accessible City Awards like Chester (United Kingdom) in 2017, Milan (Italy), in 2016 and Boras (Sweden, in 2015, are some of these good examples. These examples of a barrier-free city with a sense of control list provide important clues as to how a barrier-free city should be.

Also, within the extent of the study, the information about the works and projects carried out in the city of İzmir especially by the İzmir Metropolitan Municipality in the context of participation of the disabled in the city life and in the way of building a barrier-free city, is given in order to evaluate the place where the city of Izmir is located in the notion of barrier-free city. After the information is given, by considering the best examples in the world, the evaluations are made about the works done and the study is connected with the results with the suggestions made. Thus, taking into account the İzmir example, the deficiencies and the necessary steps to be taken in the construction of barrier-free cities are presented.

Key Words: Barrier-free City, İzmir, Local Authorities.

Giriş

"Engelliler toplum üzerinde önemli bir pozitif etkiye sahiptir ve katılımları için engelleri kaldırırsak katkıları daha da artabilir. Bugün dünyamızdaki bir milyardan fazla engelliyle, bu her zamankinden daha da önemlidir."

Ban Ki-Moon, 3 Aralık 2012 (aktaran United Nations, 2013:10)

Erişebilirlik, canlıların hayatlarını devam ettirebilmeleri için gerekli bir niteliktir. Canlıların yaşamlarını devam edebilmelerinde ve yaşam yolunun sorunsuz kat edilmesinde, yaşam alanlarındaki yapılı çevrenin bu özellik üzerinden düzenlenmesi gerekmektedir. Bu bağlamda değerlendirildiğinde, gerek engelli hemşerilerin gerek engelli olmayan kentin diğer hemşehrilerinin kent yaşamına engelsiz ve sorunsuz devam etmelerinde kent mekanının erişilebilir alanlar olarak inşa edilmesi elzem bir konu haline gelmektedir. Bu yüzden yapılı çevrede engellerin kaldırılması ve engelsizliğin sağlanması, hem engelli hem de engelsiz hemşehrilerin hem kent yaşamına katılımlarında hem de yaşam kalitelerinin yükseltilmesinde gerekli bir koşul haline gelmektedir. Bu çalışma çerçevesinde de, engelsiz ve erişilebilir bir kent oluşturma yolunda atılan ve atılması gereken adımlar Avrupa'daki iyi örnekler ve İzmir örneği üzerinden tartışılacaktır. Bu kapsamda öncelikle, dünyada ve Türkiye'de engelliler ile ilgili bilgiler verilecek. Daha sonra, "engelsiz kent" kavramı ile bu kavramla bağlantılı olan erişilebilir şehir ile ilgili bilgiler verilecek ve engelsiz kentin gereklerini yerine getiren veya getirmeye gayret eden ödüllü iyi örnekler üzerinde durulacaktır. Ardından, İzmir kentinin engelsiz kent kavramının neresinde olduğu ile ilgili bir tartışma yürütülecek. Son olarak da çalışma ile ilgili sonuçlar ve öneriler üzerinde durulacaktır.

Dünyada ve Türkiye'de Engelliler

Dünyada ve Türkiye'de engellilerle ilgili bilgileri paylaşmadan önce, engelli kavramının ne olduğu ile ilgili bir tanımlama yapmak gerekmektedir. Engelli kavramı, 5378 Sayılı Engelliler Hakkında Kanun'un 3. Maddesinde şu şekilde tanımlanmaktadır: "Engelli: Fiziksel, zihinsel, ruhsal ve duyusal yetilerinde çeşitli düzeyde kayıplarından dolayı topluma diğer bireyler ile birlikte eşit koşullarda tam ve etkin katılımını kısıtlayan tutum ve çevre koşullarından etkilenen bireyi…ifade eder." Bununla birlikte, Türkiye'deki engelli bireyler ile ilgili önemli bir çalışma olan "Türkiye Özürlüler Araştırması"nda da engelli kavramıyla ilgili bir tanımlama yapılmaktadır. Bu araştırma kapsamında engelli: "doğuştan veya sonradan herhangi bir hastalık veya kaza sonucu bedensel, zihinsel, ruhsal, duyusal ve sosyal yetilerini çeşitli derecelerde kaybetmiş, normal yaşamın gereklerine uyamayan kişilerdir" (Başbakanlık Devlet İstatistik Enstitüsü, 2009: X-XI) şeklinde tanımlanmaktadır. Bu tanımlamalar çerçevesinde dünyadaki ve Türkiye'deki engelliler ile ilgili detayları açıklamaya geçebiliriz.

Engellilik tüm dünyada yaygın bir şekilde var olan bir olgudur. Dünya üzerindeki engelli insanlarla ilgili rakamsal veriler, engelliliğin boyutları ile ilgili çok çarpıcı gerçekleri ortaya koymaktadır. Tüm dünya üzerindeki mevcut engellilerin sayısı bir milyar kişinin üzerindedir. Bu sayı, dünya nüfusuna oranlandığında dünya nüfusunun % 15'ine tekabül etmektedir (who.int, 2017). Engellilik, gelişmekte olan ülkelerde yüz milyonlarca aileyi etkilerken, OECD ülkelerinde engelliliğin erkeklere oranla kadınlarda daha yüksek olduğu görülmektedir. (disabled-world.com, 2017b) Engelli nüfusu içerisinde, 110 ila 190 milyon arasındaki yetişkinin, faaliyetlerini yerine getirirken önemli derecede zorluklar çektiği bilinmektedir. Nüfusun yaşlanması ve kronik sağlık koşullarında yaşanan artışlar, engellilik oranının yükselmesine neden olmaktadır (who.int, 2017). Bununla birlikte, istatistikler göz önünde bulundurulduğunda, 20 yaşındaki çalışanların % 33'ünün emekli olmadan önce engelli olabileceği (disabled-world.com, 2017a) ileri sürülmektedir. Ayrıca, engellilik kişilerin sağlık hizmetlerinden yararlanmaların da önünde bir engel olarak ortaya çıkmaktadır.

Araştırmalar, ciddi derecede zihinsel rahatsızlığı olanlar arasında tedavi görmeyenlerin oranının oldukça yüksek olduğu söylenebilir. Bu oran, gelişmiş ülkelerde % 35 ile % 50 arasında değişirken, gelişmekte olan ülkelerde % 75 ile % 85 arasında değişmektedir (who.int, 2017). Bununla birlikte işin maddi boyutu göz önünde bulundurulduğunda, dünyadaki en fakirlerin % 20'sinin bir şekilde engeli olduğu ileri sürülmektedir (disabled-world.com, 2017b). Dünyada engellilikle ilgili istatistikler böyleyken, benzer çarpıcı rakamlar Türkiye için de geçerlidir.

Türkiye'de bulunan toplam engelli sayısı ile ilgili rakamlara ulaşmak çok da kolay değildir. Bunun en önemli nedeni engellilerin görmezden gelinmesi ve engellilerle ilgili verilerin yetersiz olmasıdır. 2002 tarihli, Başbakanlık Türkiye İstatistik Kurumu Başkanlığı ve Başbakanlık Özürlüler İdaresi Başkanlığı'nın ortak çalışması olan "Türkiye Özürlüler Araştırması: 2002" Türkiye'deki engellilerle ilgili önemli detaylar içermektedir. 2002 yılı Aralık ayında gerçekleştirilen bu çalışmada, Türkiye'deki engelliler iki grupta değerlendirilmektedir. Birinci grup, ortopedik, işitme, görme, dil ve konuşma ve zihinsel engeli olanlardan oluşurken, ikinci grubu süreğen hastalığı olanlar oluşturmaktadır. Süreğen hastalık[3]: "Kişinin çalışma kapasitesi ve fonksiyonlarının engellenmesine neden olan, sürekli bakım ve tedavi gerektiren hastalıklardır". (Başbakanlık Devlet İstatistik Enstitüsü, 2009: X-XI). Dünya Sağlık Örgütü tarafından tespit edilen ölçütler göz önünde bulundurulduğunda, gelişmiş ülkelerde tıbbi ve mesleki açıdan rehabilitasyona ihtiyaç duyan kişilerin genel nüfusa oranı % 10 iken, gelişmekte olan ülkeler için bu oran % 12'dir. Gelişmekte olan ülke kategorisinde yer alan Türkiye için, akraba evliliğinin sıklığı gibi faktörler göz önünde bulundurulduğunda bu oran daha da yükselmektedir (Seyyar, 2015: 48). "Türkiye Özürlüler Araştırması: 2002" verilerine göre, Türkiye'deki engellilerin genel nüfus içerisindeki oranı, % 12,29'dur. Erkeklerde bu oran % 11.10 iken, kadınlarda % 13.45'tir. Ortopedik, dil ve konuşma, görme, işitme ve zihinsel engelliler grubunda yer alanların genel nüfus içindeki oranı % 2.58 iken, süreğen hastalık grubunda yer alanların genel nüfus içerisindeki oranı % 9.70'dir. Bu oranlar, 0-9 yaş grubundan başlayıp 70 ve üzeri engelli yaş gruplarına kadar farklılaşmaktadır (Başbakanlık Devlet İstatistik Enstitüsü, 2009: 6). 2011 yılında Türkiye İstatistik Kurumu tarafından yapılan "Nüfus ve Konut Araştırması"nda oranlarda ise farklılıklar görünmektedir. Bu araştırma kapsamında, yaş grupları yukarıdaki çalışmadan farklı olarak 3-9 engelli yaş grubuyla başlayıp 75 ve üzeri engelli yaş grubuna kadar devam eden yaş gruplarından oluşurken, incelenen engelli grupları da görmede zorluk, duymada zorluk, konuşmada zorluk, yürüme ve merdiven inip çıkmada zorluk, taşımada/tutmada zorluk ve öğrenme/hatırlamada zorluk engel türlerinden olmuştur. Araştırmadaki bu engel türlerinden en az birine sahip olan engellilerin genel nüfus içerisindeki oranı % 6,9'dur. Engelli erkeklerin genel nüfus içerisindeki oranı % 5, 9 iken, kadınların oranı % 7,9'dur (Türkiye İstatistik Kurum, 2011: 79-80). Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'ndan 2013 yılında yapılan açıklamada, bir sebepten ötürü bir kamu kurumuna başvurmuş ve Ulusal Engelliler Veri Tabanı'nda kayıt altına alınmış engelli sayısı 1.599.222 kişidir. Bu kişilerin 572.172'si erkek ve 887.041'i kadındır. Kayıt altına alınan engellilerden İzmir'de yaşayanların sayısı 98.564'tür (haberturk.com, 2017). 2014 yılının Ekim ayında, Ulusal Engelliler Veri Tabanı'nda kayıtlı kişi sayısı ise, 1.869.521'dir (Seyyar, 2015: 49). Fakat şunu da belirtmek gerekir ki, ülkemiz için engelli oranının, Dünya Sağlık Örgütü'nün oranlarıyla paralel olarak, yukarıdaki ilk araştırmada belirtilen % 12.29 olduğunu söylemek daha doğru olacaktır. Bu orana göre yapılacak bir değerlendirmede, Türkiye'deki engelli nüfusunun 9 milyonun üzerinde olduğunu söylemek mümkündür.

Gerek engellilere yönelik gerekse de engelsiz ve erişilebilir şehire yönelik, ulusal ve uluslararası düzeyde hazırlanmış çeşitli kanun ve sözleşmeler mevcuttur. Birleşmiş Milletlerin çatısı altında engellilerle ilgili yapılan çalışmalardan elde edilen ilk kapsamlı sonuç, Aralık 1975'te yayınlanan Engelli Hakları

[3] Süreğen hastalık örnekleri arasında şunlar bulunmaktadır: "Kan hastalıkları, kalp-damar hastalıkları, solunum sistemi hastalıkları, sindirim sistemi hastalıkları, idrar yolları ve üreme organı hastalıkları, cilt ve deri hastalıkları, kanserler, endokrin ve metabolik hastalıklar, ruhsal davranış bozuklukları, sinir sistemi hastalıkları, HIV" (Başbakanlık Devlet İstatistik Enstitüsü, 2009: XI)

Bildirgesi olmuştur. Bildirgenin amacı ise genel olarak, din, dil, ırk, cinsiyet veya ideolojik ayrım gözetmeksizin tüm engelli kişilerin haklarının güvence altına alınmak olarak belirlenmiştir (eyh.gov.tr, 2017b). Bildirgenin kapsamı ile ilgili detaylar giriş bölümünde açıklanmaktadır. Bu bağlamda, bildirgede, uluslararası düzeyde, engelli kişilerin insan hakları ile ilgili genel bir değerlendirmenin yapıldığı, daha sonra engelli kişilerin hakları çerçevesinde özel araçların belirtildiği ve son olarak engelli hakları ile ilgili gelecekte atılması gereken adımlar üzerinde durulduğu (un.org, 2017) görülmektedir. Bu çerçevede yıllar içerisinde çeşitli düzenlemeler yapılmıştır. 1981 yılında, o yıl "Uluslararası Engelliler Yılı" olarak belirlenmiştir. 1982 yılında "Engelliler için Dünya Eylem Planı" hazırlanmış ve engellilerle ilgili adımların atılmasına yönelik "1983-1992 Birleşmiş Milletler Engelliler Onyılı" ilan edilmiştir. 1989 yılına gelindiğinde "Engelliler Alanında İnsan Kaynakları Geliştirme Eylem Planı İçin Tallinn Çerçevesi" kabul edilirken, 1991 yılında "Akıl Hastalarının Korunmasına ve Akıl Sağlığının Geliştirilmesine Dair Prensipler"in yürürlüğe konduğu görülmektedir. 1992 yılında, "Dünya Engelliler Günü" 3 Aralık olarak ilan edilirken, 1993-2002 yılları arası "Asya-Pasifik Engelliler Onyılı" olarak kabul edilmiş ve bu sürenin bitiminde 2002-2012 arası olarak bir on yıl daha uzatılmasına yönelik tavsiyede bulunulmuştur. Daha sonra, 1995 yılında "Kopenhag Sosyal Kalkınma Bildirgesi ve Sosyal Kalkınma Eylem Planı" oluşturulmuştur. Dünyanın çeşitli bölgelerinde çeşitli engellere sahip kişilerin karşılaştığı farklı farklı sorunların bulunduğu (eyh.gov.tr, 2017b) göz önünde bulundurulduğunda, yapılan her bir çalışmanın ne kadar önemli olduğunu söylemek yanlış olmaz.. Bu bağlamda, günümüzde engellilere yönelik yapılan en önemli çalışmalardan biri, Birleşmiş Milletler bünyesinde hazırlanan 2007 tarihli "Engelli Hakları Sözleşmesi"dir. 2008 yılında 5825 Sayılı "Engellilerin Haklarına İlişkin Sözleşmenin Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun" ile TBMM tarafından da kabul edilmiş bir sözleşmedir. 5825 Sayılı Kanun'da, Birleşmiş Milletler Engelli Hakları Sözleşmesinin 1'inci Maddesinde sözleşmenin amacı şu şekilde açıklanmaktadır: "Bu Sözleşme'nin amacı, engellilerin tüm insan hak ve temel özgürlüklerinden tam ve eşit şekilde yararlanmasını teşvik etmek, korumak ve sağlamak ve doğuştan sahip oldukları onura saygıyı güçlendirmektir." Bu bağlamında engellilere yönelik ayrımcı tutum ve davranışların yanı sıra önlerindeki engellerin ortadan kaldırılması hedeflenmektedir.

Engellilere yönelik atılan önemli adımların bir kısmı da Avrupa Birliğine (AB) aittir. 2000'li yıllardan itibaren AB'nin engellilere yönelik yasal düzenlemeleri arasında, 12 Mayıs 2000 tarihli "Engelliler için Engelsiz Avrupa" ve 30 Ekim 2003 tarihli "Engellilere Yönelik Fırsat Eşitliği: Avrupa Eylem Planı" tebliğleri, 15 Haziran 2003 tarihli "Engelli Bireylerin İstihdamının ve Toplumsal Bütünleşmelerinin Teşvik Edilmesi (2003/C 175/01)", 6 Mayıs 2003 tarihli "Engelli Bireylere Yönelik Kültürel Etkinlikler ve Bu Ekinliklere Ulaşılabilirlik (2003/C 134/05)", 5 Mayıs 2003 tarihli "Engelli Öğrencilere Eğitim ve Mesleki Eğitimde Fırsat Eşitliği Sağlanması (2003/C 134/04)", 17 Haziran 1999 tarihli "Engelli Kişilere İstihdamda Fırsat Eşitliği Sağlanması (1999/C 186/02)", 4 Haziran 1998 tarihli "Engelliler için Park Kartı Verilmesi (1998/376/EC)", 20 Aralık 1996 tarihli "Engelli Bireylere Tanınacak Fırsat Eşitliği (97/C/12/01)" ve 31 Mayıs 1990 tarihli "Engelli Çocuklar ve Gençlerin Genel Öğretim Sistemine Katılımı (90/C 162/02)" konsey kararları ve 11 Aralık 2013 tarihli "Engelli Bireylerin Kültür, Spor, Turizm ve Boş Zaman Etkinliklerine Tam, Eşit ve Etkin Katılımının Sağlanması Üzerine Üye Devletlere Yönelik CM/Rec(2013)3 sayılı Tavsiye Kararı" bulunmaktadır (eyh.gov.tr, 2017a). Bununla birlikte, yapılı çevreyi kapsayacak şekilde engellilerin önündeki engelleri kaldırmaya yönelik gerçekleştirilen önemli çalışmalardan biri de 15 Kasım 2010 tarihli "Avrupa Parlamentosu, Konsey, Avrupa Ekonomik ve Sosyal Komitesi ve Bölgeler Komitesine Yönelik Komisyon Tebliği"nde yer alan "Avrupa Engellilik Stratejisi 2010-2020: Engelsiz Avrupa için Yenilenmiş bir Taahhüt" başlıklı stratejik plandır. Engellilere yönelik uluslararası mevzuatın içinde yer alan yasal düzenlemeler, çeşitli anlaşmalar yoluyla BM ve AB'yle arasında bağı bulunan ülkemizi de ilgilendirmektedir.

Türkiye'yi de ilgilendiren yukarıdaki yasal düzenlemeler doğrultusunda engellilere yönelik bir ulusal mevzuatın da oluşturulduğunu söylemek mümkündür. Engellilerle ilgili ulusal mevzuatta yer alan düzenlemelerden belli başlıları arasında, 1976 tarihli ve 2022 Sayılı "65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun", 2005 tarihli ve 5378 Sayılı "Engelliler Hakkında Kanun", 2008 tarihli ve 5825 Sayılı "Engellilerin Haklarına İlişkin Sözleşmenin Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun" ve yerel yönetimlere engellilerin önünde bulunan engellerin kaldırılmasına yönelik sorumluluklar yükleyen 5216 Sayılı "Büyükşehir Belediyesi Kanunu", 5302 Sayılı "İl Özel İdaresi Kanunu" ve 5393 Sayılı "Belediye Kanunu" bulunmaktadır.

Engelsiz kentin oluşturulmasına yönelik yapılı çevrenin düzenlenmesi dahil, gerekli birçok adımın atılmasında yerel yönetimlere sorumluluk yükleyen kanunların ilgili maddelerini incelemek, İzmir örneğinde engelsiz kentin incelenmesinde yerel yönetimlerin, özellikle de belediyelerin rolünün değerlendirilmesi açısından yararlı olacaktır. Bu bağlamda, 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nda belediyelerin görev ve sorumluluklarını düzenleyen 14'üncü Maddeye göre: "Belediye hizmetleri, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulur. Hizmet sunumunda engelli, yaşlı, düşkün ve dar gelirlilerin durumuna uygun yöntemler uygulanır." Aynı kanunun 36'ncı Maddesi Belediye Başkanına da doğrudan sorumluluk yüklemektedir. Bu maddeye göre belediye başkanının görev ve yetkileri arasında, "bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmak, engellilere yönelik hizmetleri yürütmek ve engelliler merkezini oluşturmak" da bulunmaktadır. Ayrıca 60'ncı Maddede, belediyenin giderleri arasında, "dar gelirli, yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile engellilere yapılacak sosyal hizmet ve yardımlar" sayılmaktadır. Son olarak Belediye Kanunun 77'nci Maddesine göre belediyenin sorumlulukları arasında, "sağlık, eğitim, spor, çevre, sosyal hizmet ve yardım, kütüphane, park, trafik ve kültür hizmetleriyle yaşlılara, kadın ve çocuklara, engellilere, yoksul ve düşkünlere yönelik hizmetlerin yapılmasında beldede dayanışma ve katılımı sağlamak … amacıyla gönüllü kişilerin katılımına yönelik programlar"ın uygulaması bulunmaktadır.

Aynı şekilde 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanununda engellilere ve bir anlamda engelsiz kente yönelik belediyeye yüklediği görev ve sorumluluklar vardır. Büyükşehir Belediye Kanunun 7'nci Maddesinde, büyükşehir belediyelerinin görev, yetki ve sorumlulukları arasında, "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" sayılmaktadır. Ayrıca, aynı Kanunun 18'inci Maddesine göre, büyükşehir belediye başkanının görev ve yetkileri arasında, "bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmak, engellilerle ilgili faaliyetlere destek olmak üzere engelli merkezleri oluşturmak" bulunmaktadır. Büyükşehir belediyesinin giderlerini düzenleyen 24'üncü maddeye göre, büyükşehir belediyesinin giderlerinden biri de, "dar gelirli, yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile engellilere yapılacak sosyal hizmet ve yardımlar"dır. Son olarak, Büyükşehir Belediye Kanunu'na 2005 yılında eklenen Ek 1 Maddesine göre, "Büyükşehir belediyelerinde engellilerle ilgili bilgilendirme, bilinçlendirme, yönlendirme, danışmanlık, sosyal ve mesleki rehabilitasyon hizmetleri vermek üzere engelli hizmet birimleri oluşturulur. Bu birimler, faaliyetlerini engellilere hizmet amacıyla kurulmuş vakıf, dernek ve bunların üst kuruluşlarıyla işbirliği hâlinde sürdürürler." Bu bağlamda değerlendirildiğinde, gerek uluslararası mevzuatın gerekse de ulusal mevzuatın, engellilere yönelik adımları zorunlu kılmaktadır. Ayrıca, engelsiz kent olgusunun oluşturulmasının önünde engel olarak ortaya çıkan sorunların en yakın gözlemcileri konumunda olan yerel yönetimlere yüklenen görev, yetki ve sorumlulukların ulusal ve uluslararası mevzuata dayandığı görülmektedir.

Engelsiz ve Erişilebilir Kent

Özellikle engelliler adına engellerin kaldırılması ve erişimin kolaylaştırılması istek ve arzusunu üniversite yerleşkelerinden kente yayan bir kavram olarak engelsiz kent kavramı, tüm şehrin engelsizliğine ve erişilebilirliğine vurgu yapmaktadır. "Engelsiz kent, başta engelliler olmak üzere herkesin herhangi bir kısıtlama, sıkıntı ve engelle karşılaşmadan, başka birinden yardım almasına gerek kalmadan, her türlü hizmete ve yapıya ulaşmasını ve kullanmasını sağlayacak şekilde planlanmış şehir olarak ifade edilebilir." (Sümer, 2015: 144). Şehrin inşasında ve düzenlenmesinde engelleri ortadan kaldırmaya yönelik planlamanın ve uygulamaların gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Planlamalar ve inşalar da bu doğrultuda gerçekleştirilmelidir. Herkes için inşa anlamına gelen engelsiz planlama ve engelsiz inşayla hedeflenen, engelli insanlar da dahil olmak üzere herkes için hem güvenli hem de eğlenceli kamusal alanların ve binaların tasarlamasıdır. Engelsiz yapılar, hareket kabiliyeti daha az olanların, görmeyen veya kısmi görme engeli olanların, duymayan veya işitmede zorluk çekenlerin, boy açısından daha kısa olanların veya zihinsel engeli olanların özel gereksinimleri ile birlikte, çocukluktan yaşlılığa kadar olan süreci kapsayan yaşam döngüsü boyunca ortaya çıkan genel ihtiyaçları göz önünde bulundurmaktadır (Senate Department for Urban Development and Housing, 2012: 6). Bu bağlamda oluşturulan engelsiz mekanların tasarlanmasında evrensel ilkeler Dünya Sağlık Örgütü tarafından ortaya konmuştur. "Evrensel tasarım" çerçevesinde yedi ilke belirlenmiştir. Bu ilkeler, "kullanımda eşdeğerlik", "kullanımda esneklik", "basitlik ve anlaşılabilirlik", "algılanabilir bilgilendirme", "hatanın hoş görülmesi", "fiziksel gücün az kullanımı ve yaklaşım" ve "kullanım ölçü ve mekânı" (WHO, 2001'den aktaran Ünver, Yamaçlı ve Tokman, 2014: 301) olarak ortaya konmaktadır. Bunun bir sonucu olarak, günümüzde üzerinde durulan tek şey engelleri ortadan kaldırmak değil, tasarımın herkes için yapılmasıdır. Bu yaklaşımın şu ilkelere dayanması gerekmektedir: toplumsal çeşitliliğe saygı duyulması, kullanımın kolay ve sezgisel olması, basit bir şekilde algılanıp anlaşılabilir olması ve yüksek güvenlik standartlarının olması. Yüksek estetik standartları ortaya çıkaran bu kriterlerin tek başına yasal ilkelerle gerçekleştirilmesi mümkün görülmemektedir. İnşada yer alanların bu zorluğu kabullenip üstesinden gelmesi gerekmektedir (Senate Department for Urban Development and Housing, 2012: 6). Bu engelsiz kentlerin oluşturulması hedefiyle gerçekleştirilen çalışmalar aynı zamanda erişilebilir şehir kavramıyla da ilişkilidir. Engelsiz kent kavramının amacına hizmet eden erişilebilir şehir (Sümer, 2015:144) engellerin ortadan kaldırılmasında yararlanılan bir anlayışı oluşturmaktadır. Kentlerde yer alan mekansal engeller sadece engelliler için değil tüm bireyler için geçerlidir. Engellilerin de kent mekanlarında rahat bir şekilde dolaşımına imkan verecek şekilde kent mekanlarının erişilebilir ve kullanışlı hale getirilmesi gerekmektedir. Bunun bir sonucu olarak, hem toplumsal hem de yapılı çevrenin kullanılabilirlik ve erişilebilirlik bağlamında dizayn edilmelidir (T.C. Başbakanlık Özürlüler İdaresi Başkanlığı, 2010: 1).

Engelsiz Kent Örnekleri ve Yerel Yönetimler Bağlamında İzmir Örneği

Yukarıda da üzerinde durulduğu üzere, engelsiz kent, kentin tüm hemşehrilerinin önündeki engellerinin erişilebilirlik bağlamında ortadan kaldırılmasıdır. Engelsiz kentin hayata geçirilebilmesi için ulusal ve uluslararası mevzuatta da belirtildiği üzere toplumsal ve yapılı çevre üzerinde yapılması gereken düzenlemeler söz konusudur. Bu bağlamda engelsiz kentte erişilebilirlik, kent mekanının engelsiz olarak düzenlenmesini gerektirmektedir. Bu da hareket etme, görme ve işitmede kısıtları olan engellilerin, kent mekanında yardım almalarını gerektirmeyecek şekilde düzenlenmesi anlamına gelmektedir. Birbiriyle bağlantılı olan üç ortamın fiziki yapılı çevresinin engelsiz mekan oluşturma adına düzenlenmesi gerekir. Bu

ortamlardan ilki kentsel mekanlar yani sokaklar, meydanlar, parklar vb.'den oluşan açık yeşil alanlardır. İkinci ortam, bina mekanlarıdır. Bu mekanlar bina içlerini kapsar. Son mekan, bu mekanların bir birleri arasında geçişi sağlayan bahçe bina girişi gibi binaya bitişik olan çevrelerdir (T.C. Başbakanlık Özürlüler İdaresi Başkanlığı, 2010: 2). Konu kent mekanının engelsiz hale getirilmesi olduğundan dolayı, bu mekanların düzenlenmesinde en önemli aktörlerden birini yerel yönetimler ve dolayısıyla belediyeler oluşturduğu için bu mekanların düzenlenmesinden de belediyeler özellikle sorumludur. Yerel yönetimlerin rolünü bu kapsamda ne kadar yerine getirdiği üzerinde değerlendirme yapmayı mümkün hale getiren bazı ölçütler söz konusudur. Dünya Sağlık Örgütünün üzerinde durduğu "kullanımda eşdeğerlik", "kullanımda esneklik", "basitlik ve anlaşılabilirlik", "algılanabilir bilgilendirme", "hatanın hoş görülmesi", "fiziksel gücün az kullanımı ve yaklaşım" ve "kullanım ölçü ve mekânı" gibi evrensel tasarımlar ilkelerinin ölçüt olarak kullanmak mümkünken, bu ölçütlerle bağlantılı olarak "antropometrik ve ergonomik anlamda" bir takım kurallar bütünün de yerine getirilmesi gerekmektedir. İlk kural alan ile ilgilidir. Alan, engelsiz olmalı ve hareket alanı yeterli olmalıdır. İkinci kural yüzey ile ilgilidir. Yüzey, engelsiz olmalı ve döşeme yüzeyi uygun olmalıdır. Üçüncü kural genişlikle ilgilidir. Genişlik, engelsiz olmalı ve yeterli olmalıdır. Dördüncü kural yükseklikle ilgilidir. Yükseklik, engelsiz olmalı ve yeterli olmalıdır. Beşinci kural bildirişim ile ilgilidir. Yönlendirme ve uyarma ile ilgili gerekli işaretlemelerin bulunmalıdır. Son olarak, donatının yeterli olmalı ve mekansal kullanımın zorunlu donatılarını içermelidir (T.C. Başbakanlık Özürlüler İdaresi Başkanlığı, 2010: 2).

Engelsiz kent olgusunu oluşturmaya yönelik önemli çaba sarf eden kentler için bu ölçütler önemli hale gelmektedir. Engelsiz kent ile ilgili somut adımları görmek açısından da bu kuralara uymaya çabalayan kentleri incelemek, engelsiz kent tahayyülünü oluşturmakta önem arz etmektedir. Bu bağlamda, Avrupa Birliğinin engelsiz bir Avrupa adına oluşturduğu Avrupa Engellilik Stratejisi 2010-2020 kapsamında engellerin ortadan kaldırılmasına yönelik belirlenen sekiz faaliyet alanından biri erişilebilirliktir. Erişilebilirlik ile ifade edilen, engellilerin, diğerleriyle eşit oranda "fiziki çevreye", "ulaşıma", "bilgi ve iletişim teknolojilerine ve sistemlerine" ve "diğer olanaklara ve hizmetlere" ulaşılabilmesidir (European Commision, 2010: 4-5). Bu bağlamda, engelsiz kentin oluşturulmasını teşvik anlamında Avrupa Komisyonu tarafından verilen "Erişilebilir Şehir Ödülü" önemli bir yere sahiptir. Bu ödül, şehirleri yaşlılar ve engelliler için, şehrin binalarını, parklarını, ulaşımını ve diğer kamusal alanlarını daha erişilebilir yapma arzusu olan şehirlere yöneliktir. Şehrin herkes için yaşanabilir olması adına önemli bir uygulamadır. Bu ödülü kazananları, 2017 yılında Birleşik Krallıktan Chester şehri (European Commission, 2017: 3-4), 2016 yılında İtalya'dan Milano ve. 2015 yılında İsveç'ten Borås olmuştur (accessibletourism.org, 2017). Bu üç şehir de engelsiz kent adına iyi uygulamalara sahiptir.

2017 Erişilebilir Şehir Ödülünü kazanan Chester şehrinin, bu ödülü kazanmasına katkıda bulunan özelliklerinden bir kısmını belirtmek gerekirse; yüksekliği fazla olan yerler, alternatif erişilebilir bir güzergahla, rampayla, asansör veya yürüyen merdivenlerle erişilebilir hale getirilmiştir. Ayrıca şehrin çevresindeki panolarla ve şehir merkezindeki broşürlerle, erişim noktaları işaret edilmektedir. Bununla birlikte kentte, engelliler için standartların üstünde erişilebilir tuvaletlerin, kaldırıcıların, yüksekliği ayarlanabilen yatakların, lavaboların ve duşların olduğu dört değişim alanı mevcuttur. Tamamıyla erişilebilir olan 129 otobüsü, ana hizmetlere ulaşamayanlar için kapıdan kapıya hizmet veren 8 tekerlikli sandalye aracı ve engellilere yönelik lisanslı 192 taksisi ulaşım için kullanılmaktadır. Belediye binalarının neredeyse tamamı ve yeni yapılan kamusal tesis ve hizmetlerin tamamı dışarıdan erişilebilir şekilde düzenlenmiştir. Uluslararası erişilebilirlik standartlarında bir internet sitesi mevcuttur. Bununla birlikte, "DisabledGo" adı verilen çevirim içi hizmet veren 1000 alandan oluşan bir organizasyonla, "TravelSmart" adı verilen bir uygulama (aplikasyon) ile engellilerin kent gezilerinde kolaylık sağlanmaktadır (European Commission, 2017: 5-6), Milano, bağımsız yaşam ile birlikte engellileri destekleyen projelerinin yanı sıra yapılı çevrenin erişilebilirlik ve kullanım ile ilgili standartlarını geliştiren adımlar atmıştır. Ayrıca, geleceğe yönelik

erişilebilirliği oldukça arttıracak planlarıyla 2016 yılındaki Erişilebilir Şehir ödülünü kazanmıştır (European Commission, 2015b: 1). 2015 Erişilebilir Şehir ödülünü alan Borås, oluşturduğu veri tabanıyla erişilebilir olan kamu binalarının belirlemenin yanı sıra mağazaları, restoranları, diş hekimlerini ve diğer tesisleri inceleyip sınıflandırmıştır. Ayrıca özel kesimdeki erişilebilirliği arttırmak amacıyla bu kesime sübvansiyon sağlanmıştır. Engelliler ve yaşlılar için ücretsiz toplu ulaşım ve özel taşıma araçları sağlanmaktadır. Ayrıca, yaya geçitlerinin sesli sinyal gibi ekipmanlarla geliştirilmesiyle ilgili süreç devam etmektedir. Bununla birlikte, oluşturulan standartların korunmasına yönelik birimlerde bu kentte kurulmuştur. Yaşlılar için spor salonları, erişilebilir buz pateni pistleri ile oyun alanları ve diğer tesisler engelsiz kent adına oluşturulmuştur. Ayrıca, oluşturulan engelliler ve yaşlılar danışma kurulu ile öncelikleri belirleme ve erişilebilirliğin gündemini belirlemek üzere işbirliği yapılması sağlanmıştır (European Commission, 2015a: 4-6).

Merkezi yönetimin toplumun kılcal damarlarına ulaşmadaki zorlukları dikkate alındığında yerel yönetimlerin engellilere, yaşlı bireylere, düşkünlere hizmeti kamu hizmetleri açısından ayrı bir öneme haizdir. Türkiye'deki güçlü merkezi yönetim modeli, toplumla uzlaşmayan "bürokratik toplum" yapısını ortaya çıkarmıştır (Karaman, 2012: 27). Bu bürokratik toplum karar alma süreçlerinin uzamasına neden olarak kamu hizmetlerinin aksamasına yol açmıştır. Bu duruma ek olarak, Türkiye'nin 20. Yüzyıl'ın ikinci yarısındaki köyden kente süregiden ani göç dalgası kentlerin toplumsal dokusunu onarılması zor bir şekilde bozmuş ve zaten sorgulanan yerel yönetimler hizmetlerinin daha da belirgin bir biçimde aksamasına neden olmuştur.

Toplumsal yapıdaki ani değişim kentleşme mevhumunun içinde yer alan engellilere yönelik hizmetlerin diğer hizmetler gibi eksik kalmasına neden olmuştur. Kentte yaşayanların gelir türleri ve miktarları, varlıklanma biçimleri gibi altyapı unsurları; siyasal tutum ve davranışları, dayanışma ve yardımlaşma konusunda benimsenen değerleri, toplumdaki farklılıkları açıklama biçimleri ve gerekçeleri gibi üstyapı unsurlarını etkilediği (Kartal, 1992: 49) düşünüldüğünde kentlileşemeyen bireylerin sosyal talepleri engelsiz kent gibi modern kent modellerini gündeme getirememektedir. Bir başka deyişle, sarsıcı bir sosyal ve ekonomik değişime maruz kalan göçmenler çarpık kentleşen mekânların kentlileşemeyen bireyleri olarak tümevaran bir metot ile modern kenti var edecek olan karar alma süreçlerine dâhil olamamaktadır. Bu nedenle, aşağıdan gelecek bir sosyal talebin cılız kalışı, engelsiz kent modeli açısından tepeden gelen, yerel yönetimler ile oluşturulan politikaların önemini bir kat daha arttırmaktadır.

İzmir ili ölçek olarak alınırsa 1950 yılında 230.000 nüfuslu kentin 2000 yılında 400.000 olacağı düşünülerek kent planı hazırlandığı (izmimod.org.tr, 2017**)** görülmektedir. 21. yüzyıl'ın başında dört milyonu aşan nüfus ise kent hizmetlerinin ne kadar zorlu bir değişim ile yürütülmeye çalışıldığını gözler önüne sermektedir. Bu hızlı değişim neticesinde temel altyapı sorunlarını gidermeye yönelik çalışmalarda dahi sıkıntı yaşayan Belediye'nin engellilere yönelik modern yerel yönetimlerin gereklerini yerine getirmede gecikse de olumlu adımlar attığı söylenebilir. Bu minvalde 2012'de İnciraltı Engelli Hizmet Merkezi, 2013 yılında Konak Engelli Hizmet Merkezi, Limontepe Engelli Farkındalık Merkezi ve Buca Sosyal Yaşam Kampusu gibi hizmet binaları engelli yurttaşlara yönelik hizmet vermeye başlamıştır.

İnciraltı Engelli Merkezi'nde okuma-yazma eğitimi, resim, aerobik, el sanatları gibi kurslar düzenlenerek engellilerin sosyal yaşama katılmaları amaçlanmaktadır. Engelli yurttaşların tekerlekli sandalye, akülü araba gibi ihtiyaçları için başvurularının alındığı bu merkezde, aynı zamanda dar gelirli yurttaşlara ayni ve nakdi yardım da yapılmaktadır. Yüzde 40 ve üzeri engellilik oranına sahip olan yurttaşlara ise ücretsiz ulaşım imkânı tanınmaktadır. Ayrıca Engelli Merkezi'ne ulaşım için sadece engelli vatandaşlara hizmet veren 811 hatlı belediye otobüsü hizmet vermektedir.

Konak Engelli Eğitim merkezinde sosyalleşme faaliyetlerinin yanı sıra gönüllüler eşliğinde memurluk sınavlarına hazırlık kursları verilmektedir. Limontepe'de 2016 yılında kurulan Engelli Farkındalık Merkezi ise Türkiye'de ilk defa vatandaşların engelli bireylerin günlük hayatta karşılaştıkları zorlukları deneyimlediği bir merkez olarak hizmet vermektedir (izmirde.biz, 2017). Belediye, Dokuz Eylül Üniversitesi Eğitim

Fakültesi Özel Eğitim Bölümü ile özel protokol imzalayarak Farkındalık Merkezi'nin işlevselliğini arttırmayı amaçlamıştır.

Buca Belediyesi 2015 yılında Engelsiz Hobi Bahçeleri açarak zihinsel engelli, bedensel engelli bireylerin ve Alzheimer hastalarının tarımsal faaliyetlerle ilgilenmesine olanak sağlamıştır (buca.bel.tr, 2017). Ayrıca Büyükşehir Belediyesi'nin öncülüğünde başlatılan binalarını ve çevre düzenlerini engellilerin yaşam koşullarına uygun hâle getiren kurum ve kuruluşlara verilen Kırmızı Bayrak projesinde de Buca Belediyesi kendi hizmet binasını engelli erişimine uygun hâle getirmiştir.

Konak Belediyesi de kent içi ulaşımda zorluk yaşayan vatandaşların hizmetine sunduğu Engelsiz Servis araçlarıyla engelli bireylerin adliye, belediye, kaymakamlık gibi kamu binalarındaki işlerini rahatça halledebilmelerine imkân tanımaktadır. Randevu sistemiyle çalışan bu servisler Konak Belediyesi'nin kendi öz sermayesiyle oluşturulmuştur.

Sonuç ve Öneriler

Uluslararası ölçekte 20. yüzyıl'ın son çeyreğinde başlayan engelli bireylerin kamusal ihtiyaçlarına yönelik yasal düzenlemeler, Türkiye'de Avrupa Birliği adaylık süreciyle hızlanan bir görünüm arz etmiştir. Merkezi yönetim ile yapılmaya çalışılan iyileştirmelerin etki alanı ve denetim güçlüğü dikkate alındığında yerel yönetimlerin bu hususta inisiyatif almaları son derece önemlidir. Türkiye'deki büyük kentlerin özellikle son elli yılda aldığı olağandışı göç sonucunda bu kentlerde oluşan yeni toplumsal düzen ise siyasal karar alma süreçlerine ancak engelli olmayan bireylerin sorunları üzerinden dahil olabilen kitleleri ortaya çıkarmıştır. Bu kitleler modern kamusal ihtiyaçlar için yerel yönetim otoritelerini engelsiz ve erişilebilir kent bağlamında zorlayacak siyasal taleplere sahip olamadığından, "engelsiz kenti" oluşturmada yerel yönetimlerin kanunlar tarafından yüklenen sorumlulukları belirleyici olmaktadır.

Bu bağlamda, İzmir de diğer büyük şehirler gibi son yarım yüzyılda büyük göç dalgasına maruz kalmış; bir yanda temel altyapı, ulaşım gibi ihtiyaçlara cevap vermekte güçlük çekerken diğer yanda ise kamusal ihtiyaçların en günceli olan "erişilebilir şehir" modeline uygun adımları atmaya çalışmıştır. Erişilebilir Şehir Ödülünü kazanan Chester, Milano, Boras gibi şehirlerin yapmış olduğu düzenlemelerin bir kısmını fiziksel ve mekânsal olarak yapma imkânı kısa ve orta vadede mümkün görünmese de İzmir Büyükşehir Belediyesi'nin erişilebilirlik yolunda ilk adımları attığı söylenebilir. Engellilere yönelik hobi bahçeleri, erişilebilirliği teşvik için firmalara ve kurumlara verilen kırmızı bayrak ve engelli bireylerin günlük yaşamda karşılaştığı zorluklara dikkat çekmek için kurulan farkındalık merkezi ilk adımlara örnek olarak verilebilir.

Uzun vadede kalıcı bir değişiklik için ise Büyükşehir Belediyesi'ni de aşan değişkenler işin içerisine girmektedir. İzmir'in örnek bir erişilebilir ve engelsiz bir kent olabilmesi için toplumsal çevre bağlamında atılan engelsiz kente yönelik adımların, yapılı çevre bağlamında da atılabilmesini gerektirmektedir. Bu da zaman ve kaynak ihtiyacı anlamına gelmektedir. Bu kaynakların sağlanması durumunda, toplumsal ve yapılı çevre ile ilgili adımları atacak bir İzmir Büyükşehir Belediyesi engelsiz bir kent olma yolunda daha kalıcı ve etkili düzenlemelere gidebilir.

Kaynakça

5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, RG, 23.07.2004, Sayı 25531.

5378 Sayılı Engelliler Hakkında Kanunu, RG, 07.07.2005, Sayı 25868.

5393 Sayılı Belediye Kanunu, RG, 13.07.2005, Sayı 25874.

5825 Sayılı Engellilerin Haklarına İlişkin Sözleşmenin Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun, RG, 18.12.2008, Sayı 27084.

Başbakanlık Devlet İstatistik Enstitüsü (2009), Türkiye Özürlüler Araştırması: 2002, Devlet İstatistik Enstitüsü, Ankara.

European Commission (2010) European Disability Strategy 2010-2020: A Renewed Commitment to a Barrier-Free Europe, http://www.accessibletourism.org/resources/disabilityplan2010-2020_list_of_actions_en.pdf (25.03.2017).

European Commission (2015a) Access City Award 2015, http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=13673 &langId=en, (25.03.2017).

European Commission (2015b), Press Release: Disabilities: Access City Award 2016 for accessible-friendly cities goes to Milan!, http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=2410, (25.03.2017).

European Commission (2017), Access City Award 2017, http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId =738&langId=en&pubId=7986&furtherPubs=yes, (25.03.2017).

Kartal, S. Kemal, (1992), Ekonomik ve Sosyal Yönleriyle Türkiye'de Kentlileşme, Adım Yayıncılık, İstanbul

Karaman, Zerrin Toprak (2012), Türkiye'de Yerel Yönetimler-Yapılanma Merkez-Yerel Yönetimler İlişkileri, http://kisi.deu.edu.tr/zerrin.toprak/TURKIYE'DE%20YEREL%20YONETIMLER%20YAPILANMA.pdf, (25.04.2017).

Senate Department for Urban Development and Housing (2012), Berlin-Design for all Accessible Public Buildings,http://www.stadtentwicklung.berlin.de/bauen/barrierefreies_bauen/download/designforall/apb_red_broschure_en.pdf (05.04.2017).

Seyyar, Ali (2015) Dünyada ve Türkiye'de Engelli Dostu Sosyal Politikalar, Rağbet, İstanbul.

Sümer, Gülüzar Ç. (2015), "Engelsiz Şehir" Kavramı Açısından Malatya, Yönetim ve Ekonomi, Cilt 22, Sayı 1, s. 139–157.

T.C. Başbakanlık Özürlüler İdaresi Başkanlığı (2010), Yerel Yönetimler için Ulaşılabilirlik Temel Bilgiler Teknik El Kitabı, http://engelsiz.beun.edu.tr/tr/wp-content/uploads/2013/06/ulasilabilirlik.pdf (10.04.2017).

Türkiye İstatistik Kurum (2011), Nüfus ve Konut Araştırması: 2011, Türkiye İstatistik Kurumu Matbaası, Ankara.

United Nations (2013), Towards an Inclusive and Accessible Future for All: Voices of Persons with Disabilities on the Post-2015 Development Framework. http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Poverty%20Reduction/Inclusive%20Development/Towards%20An%20Inclusive%20and%20Accessible%20Future%20for%20All_Web%20Version.pdf, 09,03,2017)

Ünver, Hasan - Yamaçlı, Ruşen – Tokman, Leyla Y. (2014), "Mimari Tasarımda Restorasyon ve Ulaşılabilirlik: Akreditasyon İhtiyacı", Düzce Üniversitesi Bilim ve Teknoloji Dergisi, Cilt 2, Sayı 2, Temmuz, s. 295–306.

(http://www.accessibletourism.org/?i=enat.en.accessible-cities, 30,03.2017)

(https://www.buca.bel.tr/Haberler/820/engelsiz-hobi-bahceleri--nden-bereket-fiskiriyor.html, 28.04.2017)

(https://www.disabled-world.com, 09.04.2017a)

(https://www.disabled-world.com/disability/statistics, 09.04.2017b)

(http://www.eyh.gov.tr/mevzuat/uluslararasi-mevzuat/11-avrupa-birliginde-engellilere-yonelik-yasal-duzenlemeler, 10.04.2017a).

(http://www.eyh.gov.tr/mevzuat/uluslararasi-mevzuat/13-birlesmis-milletler-sisteminde-engellilik, 10.04.2017b).

(http://www.haberturk.com/gundem/haber/830504-iste-o-harita, 30.03.2017)

(http://www.izmirde.biz/?Bid=352982, 28.04.2017)

(http://www.izmimod.org.tr/iknip/04_planlamatarihi.pdf, 28.04.2017)

(http://www.un.org/esa/socdev/enable/rights/humanrights.htm, 30.03.2017).

(http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs352/en, 09.04.2017)

TOPLUMCU BELEDİYE'DEN YENİ NESİL BELEDİYECİLİK'E: SÜRECİNİN BİR ANALİZİ VE ÇANKAYA BELEDİYESİ ÖRNEĞİ

Erol Uğraş ÖÇAL[1]
Şulenur Özkan ERDOĞAN[2]

ÖZET

1970'li yılların siyasi eğilimleri ve toplumsal ihtiyaçları belediyelerde toplumcu bir anlayışı ortaya çıkarmıştır. 1973-1977 yılları arası bu anlayışın hem ortaya çıktığı hem de en yoğun biçimine büründüğü yıllardır. Sonraki dönemlerde sosyal demokrat belediyelerce sürdürülmeye çalışılan anlayış, neoliberal politikaların etkisinde şekillenen sosyal belediyecilik tartışmalarının gölgesinde kalmıştır. Ancak 2010'lu yıllarda toplumcu belediye anlayışı sosyal demokrat belediyelerce yeniden gündeme taşınmıştır. Bu bağlamda, 2014 yılı sonrasındaki Çankaya Belediyesinin "Yeni Nesil Belediyecilik" anlayışının 1970'li yıllardaki toplumcu belediyeciliğinin yalnızca isim değiştirmiş hali mi olduğu yoksa farklı çıkış noktalarından mı hareket ettiği bu bildirinin araştırma sorusunu oluşturmaktadır. Sorunun araştırılmasında belediye tarafından kamuoyuna açıklanan stratejik planlar, faaliyet raporları, performans programları ve diğer tanıtmalıklar incelenmiş ve Çankaya Belediyesi Strateji Geliştirme Müdürü ile görüşme yapılmıştır.

Anahtar Kelimeler: *toplumcu belediye, yeni toplumcu belediye, Çankaya Belediyesi*

FROM COMMUNAL MUNICIPALITY TO NEW-COMMUNAL MUNICIPALITY: AN ANALYSIS OF EVOLUTION AND A CASE OF ÇANKAYA MUNICIPALITY AS A NEW-COMMUNAL MUNICIPALITY

ABSTRACT

Political trends and social needs in the 1970s have led to a socialist understanding of municipalities. Between 1973 and 1977, this concept was both the emergence and the most intensive discussion. The attempt to maintain the social democratic municipalities in the following periods has remained in the shadow of social municipal debates, which are shaped by the influence of neoliberal policies. However, socialist municipalities understanding has been moved to the agenda again by social democratic municipal in 2010 years. In this context, it is the research question of this declaration that the "New Generation Municipality" concept of the Çankaya Municipality after the year 2014 is only the name change of the socialist municipalities of the 1970s or the different departure points. Strategic plans, annual reports, performance programs and other document announced by the municipality in this study were examined and interviews were made with Çankaya Municipality Strategy Development Manager.

Key words: *Communal Municipality, New Communal Municipality, Çankaya Municipality*

[1] Araştırma Görevlisi, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, erolugrasocal@gmail.com
[2] Araştırma Görevlisi, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, sulenurozkan@gmail.com

GİRİŞ

Bu coğrafyada ilk belediyenin kurulmasının üzerinden bir buçuk asırdan fazla zaman geçti. İlk belediyelerin kurulmasında onlardan beklenen "mahalli müşterek ihtiyaçların" yerine getirilmesi vazifesi bugün de değişmedi ancak belli tarihsel dönemlerde bu ihtiyaçların görünürlükleri arttı. Ayrıca "kentli" olmanın kendisi de ihtiyaçların çeşitliliği ve yoğunluğunda değişikliklere yol açtı. Temel belediyecilik hizmetleri beklemenin dışında, alınacak kararlarda etkili olmak, kararların sonuçlarını denetlemek, teşekkür ve şikâyetin birlikteliğini sağlamak ve ulaşılabilir olmak gibi beklentiler birer ihtiyaç haline geldi. Farklı kesimlerden gelen bireylerin (kentleşenler) kentte yaşamlarını sürdürmelerinde hayati olan ihtiyaçların temini ile gelişmiş bölgelerin "kentli"lerinin bir kenti paylaşabilmesi için belediyecilikte farklı arayışlara gidildi. Söz konusu arayışlar ise "toplumcu belediye" anlayışının ortaya çıkmasına yol açtı.

Daha açık bir ifade ile toplumcu belediye anlayışının ortaya çıkması Türkiye'nin 1970'li yıllarında yaşadığı hızlı kentleşmenin sorunlarına çözüm aranmasıyla ilgilidir. Bu yıllarda oluşan gecekondu bölgelerinin temel belediyecilik hizmetlerine yönelik ihtiyaçları kentin düzenli konut alanlarında yaşayanların kentli olmaktan kaynaklanan yeni ihtiyaçları ile birlikte ele alınmayı gerektirdi. Çünkü kentlerdeki bu sosyo-kültürel ve ekonomik eşitsizlikler aynı belediyeler eliyle çözüme muhtaçtı. Özellikle büyük kentlerdeki sosyal demokrat adaylar, bu dengesizlikleri gözeterek ve toplumcu belediye anlayışını savunarak yerel seçimlerde başarılar elde ettiler.

Böyle bir toplumsal ihtiyaca cevap veren toplumcu belediye anlayışı temelde beş ilkeden yola çıkmaktadır. Bunlardan ilki özellikle güçsüz kesimlerin -çıkarlarını koruyucu mekanizmalar geliştirerek- yönetime katılmasını sağlamayı amaçlayan "demokratik belediyecilik ilkesi"dir. İkincisi, yerel yönetimlerin öz kaynaklarını yaratabilmesini amaçlayan "kaynak yaratıcı belediye ilkesi"dir. Üçüncüsü, üç farklı boyutuyla açıklanabilecek "üretici belediye ilkesi"dir. Bunlardan ilkini oluşturan temel kentsel alt yapı hizmetlerinin üretilmesi belediyenin mahalli müşterek ihtiyaçları sağlama görevinin görünürlüğünün arttığı bir ilke olarak kabul edilebilir. İkincisi, belediyelerin girişimciler tarafından halkın aleyhine oluşturulan rantı kırmak için piyasa mallarını üretmesidir. Üretici belediye ilkesinin sonuncu boyutunu ise kent arsaları ve konut alanında oluşacak değer artışının topluma kazandırılması amacıyla belediyelerin bu alanda üretici olmaları oluşturur.

Toplumcu belediyenin dördüncü ilkesi "tüketimi düzenleyici belediye ilkesi" olarak belirlenmiştir. Bu ilke, tüketim mallarının üreticiden tüketiciye ulaştırılması sürecinde fiyatlardaki olası artışların, belediyelerce kontrol altına alınabilmesini ifade etmektedir. Toplumcu belediyenin temelini oluşturan ilkelerden sonuncusu ise belediyeler arasında birlikler kurulması yolu ile özellikle küçük belediyelerin teknik eksikliklerinin giderilmesini amaçlayan "birlikçi bütünlükçü belediye ilkesi"dir.

1970'li yıllarda ilkeleri böyle belirlenen toplumcu belediye anlayışı neoliberal politikaların etkisiyle sosyal belediyeciliğin gölgesinde kalmıştır. Sınıfsal çelişkileri düzenlemekten ziyade sorunsuzca (!) devamlılığını sağlama amacı taşıyan sosyal belediyecilik, alanyazında çoğunlukla sosyal yardımların yetersizliği sebebiyle eleştirilmektedir. Oysa toplumcu belediyecilik anlayışının temelinde bu sınıfsal çelişkileri sorgulamak bulunmaktadır. 2010'lu yıllarda ise sosyal demokrat belediyelerce toplumcu belediyecilik anlayışı yeniden gündeme taşınmıştır. 2009-2014 yılları arasında Çankaya Belediye Başkanı olarak görev yapan Bülent Tanık döneminde "Yeni Toplumcu Belediye" sloganı bir anlayış olarak benimsenmiştir. Bu doğrultuda, söz konusu metnin ilk amacı 1970'lerden 2010'lu yıllara geçen sürecin bir analizini yaparak toplumcu belediyeye dikkat çekmektir. Metnin ikinci amacıysa "Yeni Nesil Belediye" şiarına sahip Çankaya Belediyesinin kamuoyuna açıkladığı metinlerin incelenmesi ve yapılan görüşmelerle elde edilen bulguları paylaşmaktır. Metnin oluşturulmasında alanyazın araştırması ve görüşme yöntemleri birlikte kullanılmıştır.

TOPLUMCU BELEDİYENİN DOĞUŞU

Yerel yönetimler alanyazınında liberal görüşün ağırlıklı bir yeri bulunmaktadır. Özellikle iki kutuplu dünyanın sona erdiği dönem itibariyle yerel yönetimlerin neredeyse tüm dünyada liberal bakış açısıyla şekillendiği söylenebilir. Buna karşılık liberalizmin yerel yönetim anlayışını eleştiren ve yerel yönetimleri Marksist açıdan analiz eden önemli bir alanyazın da mevcuttur.

Dünya tarihine bakıldığında liberalizmin yerel yönetim anlayışına ve uygulamalarına karşıt olarak sosyalist belediye veya toplumcu belediye olarak anılan belediyecilik hareketlerinin örneklerini görmek mümkündür. 20. yüzyılın ortalarında toplumcu belediye anlayışının ortaya çıkışı belirli bir tarihsel birikimin sonucudur. Bu birikimin başlangıcını 10. yüzyılda Batı Avrupa'da kral ve feodal beyler karşısında özerklik mücadelesi veren komün geleneğine kadar dayandıran yazarlar bulunmaktadır (Güler, 2004: 36). Ancak toplumcu belediye anlayışını sınıf mücadelesinden ayrı ele almak pek mümkün görünmemektedir. Bu nedenle merkezin kent üzerindeki baskısını azaltmak anlamında Ortaçağ komün geleneğine kadar gitmek mümkün olsa da toplumcu belediyenin başlangıç noktasını Sanayi Devrimi olarak almak daha sağlıklı görünmektedir.

18. yüzyıl sonrasında Batı Avrupa'da hızlı sanayileşmeye bağlı olarak kırsal toplumsal ve ekonomik yapılar çözülmüştür. Bunun sonucunda nüfus kentlerde yoğunlaşmaya başlamıştır. Böylece o döneme kadar halkın ve devletin gündeminde olmayan yeni kentsel sorunlar baş göstermeye başlamıştır. Büyük kentlerdeki konut, sağlık ve işsizlik gibi konular bu sorunların başında gelmekteydi. Söz konusu sorunlar 1870'te Joseph Chamberlain öncülüğünde İngiltere'nin Birmingham kentinde uygulanan belediye sosyalizmi ve 1871'de Paris Komününün kurulması gibi gelişmeleri tetiklemiştir. Özellikle Paris Komünü 20. yüzyılın ortalarında yaşanan kentsel toplumsal hareketlere örnek olmuştur ve toplumcu belediye uygulamalarına ilham vermiştir (Güler,2004: 39-40).

Paris Komününün amaçlarını, kentsel krize neden olan arsa ve konut üretimi, kırdan kente gelenlere siyasi kültür ve kent kültürü kazandırma çalışmaları, yerel yönetimlerin siyasallaştırılması, yerel özgürlük düşüncesinin geliştirilmesi, kentsel rantın topluma kazandırılması, kırdan kente gelenlere mesleki beceriler edindirilmesi ve komünler arası birliklerin kurulması şeklinde özetlemek mümkündür (Güler, 2004: 39). Bu amaçlar 1960-1970'lerdeki toplumcu belediye anlayışının amaçları ve ilkeleri ile benzerlik göstermektedir.

Sanayileşme hareketi ve buna bağlı olarak gelişen kentleşme Batı Avrupa'da 18. ve 19. yüzyıllarda yaşanmıştır. Bu gelişmelerin sebep olduğu sorunlara yönelik toplumsal hareketler de bu dönemlerde yeşermiştir. Türkiye'de ise geç gelen sanayileşme hareketinin sonucu olarak kente göç 1950'lerde başlamıştır ve 1960'lardan itibaren artarak devam etmiştir. Bu dönemde hızlı kentleşmenin doğurduğu sorunlara yönelik çözüm arayışları ise 1970'ler itibariyle yoğunlaşmıştır.

1970'lerde kentin ekonomik ve toplumsal yapısında yaşanan değişim kentin yönetim birimi olan belediyelerin de siyasal içeriklerinin artmasına sebep olmuştur. Bu dönemde sadece belediyelerin yönetsel işlevlerinde değil aynı zamanda halkın belediyeden beklentisinde de değişiklikler olmuştur (Kazancı, 1982: 237). Kentleşmenin artmasıyla birlikte ortaya çıkan gecekondulaşma bir yandan kentin görünümünü değiştirirken bir yandan da siyasal bir değişime sebep olmuştur. Kentin düzenli konut bölgelerindeki seçmenlerin yönetime katılma talepleri ile gecekondu bölgelerinde yaşayan seçmenlerin alt yapı talepleri birleşince yeni bir belediyecilik anlayışının ortaya çıkması zorunlu olmuştur (Kazancı, 1982: 241). Böyle bir ortamda yapılan 1973 yerel yönetimler seçimlerinde yeni bir belediyecilik anlayışına duyulan ihtiyaca cevap sosyal demokrat adaylardan gelmiştir. Demokratik yerel yönetim hareketi veya daha sık anılan ismiyle toplumcu belediyecilik, özellikle büyük kentlerdeki seçmenlerin taleplerine cevap veremeyen liberal sağ partilere bir tepki olarak doğmuştur (Kazancı, 1982: 243).

Toplumcu belediyecilik anlayışı temelinde kamu hizmetlerinin kamu eliyle görülmesi anlayışı yatmaktadır. Aslında Cumhuriyet tarihinde belediyeleri düzenleyen yasalara bakıldığında kurucu kadroların bu anlayışa pek de uzak olmadığı görülmektedir (Bayramoğlu, 2015: 146). 1970'li yıllara gelindiğinde pek çok kentte iktidara gelen sosyal demokrat belediyeler yeni bir belediyecilik anlayışını benimsemişlerdir. 1970'li yıllarda uygulanan bu belediyecilik modeline toplumcu belediye adı verilmektedir (Bayramoğlu, 2015: 158).

TOPLUMCU BELEDİYECİLİĞİN İLKELERİ

1973 yerel seçimlerinde sosyal demokrat adayların ortaya koyduğu toplumcu belediyecilik anlayışının ilkelerini beş başlık altında toplamak mümkündür. Bu ilkeler; demokratik belediye, üretici belediye, tüketimi düzenleyici belediye, birlikçi bütünlükçü belediye ve kaynak yaratıcı belediye ilkeleri olarak sayılabilir. Söz konusu ilkeler sosyalist belediyecilik modeli ile de benzerlik göstermektedir. Ancak Türkiye'deki uygulamanın kolektivist yerel yönetim modeli olarak kabul etmek doğru değildir (Kazancı, 1982: s. 248).

Demokratik belediye ilkesi, belediye hizmetlerinde katılımcılığı vurgulamaktadır. Buradaki "katılımcılık" liberalizmin "katılımcılık" anlayışından farklılaşmaktadır. Liberal katılımcılık karar alma süreçlerine özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarını dâhil ederek yaygınlaştırmayı amaçlar. Ancak toplumcu belediyenin katılımcılık anlayışı, toplumun güçsüz kesimlerinin çıkarlarını koruyucu mekanizmaları kurmayı amaçlamaktadır (Bayramoğlu, 2015: 158).

Demokratik bir yönetim sadece halkın yöneticileri seçebilmesi olarak tanımlanamaz. Bu eksik bir tanımlamadır. Demokrasi aynı zamanda seçmenlerin seçilmişleri sürekli denetlemesini de içermektedir. Bu noktada yerel yönetimler üzerinde iki denetim türü olduğu söylenebilir. Bunlardan ilki yargı denetimidir. İkincisi ise seçmenlerin kurduğu örgüt ve baskı kümeleri aracılığıyla yönetimi doğrudan denetlemesidir (Kazancı, 1982: 248-249)

Üretici belediye ilkesi ile amaçlanan belediyelerin aracı ve edilgen konumdan kurtarılmasıdır (Kazancı, 1982: 251). Üretici belediyecilik ilkesinin üç boyutu bulunduğu söylenebilir. Bunlardan ilki, temel kentsel alt yapı hizmetlerinin üretimidir. İkincisi, girişimcilerin toplumun büyük bir bölümünün aleyhine oluşturduğu rantı kırmak amacıyla piyasa mallarının üretimidir. (Bayramoğlu, 2015: 159). Bu ilkeye göre belediyeler girişimci olmak zorundadır. Sadece denetleme görevi verilen bir belediye halktan gelecek talepleri karşılayamayacaktır (Kazancı, 1982: 251). Sonuncusu ise kent arsaları ve konut alanlarında oluşan değer artışlarının topluma kazandırılması için belediyelerin bu alanda üretici olarak yer almasıdır (Bayramoğlu, 2015: 159).

Bir toplumun parçası olmak, onun içinde bulunmak ve birlikte yaratıcı olmak için ortak mekânlara ve olanaklara ihtiyaç duyulmaktadır. Bu ihtiyacı ise belediyeler karşılamalıdır (Bayramoğlu, 2015: s. 160). Tam bu noktada toplumcu belediyenin bir diğer ilkesi olan tüketimi düzenleyici belediye ilkesi ortaya çıkmaktadır. Belediyeler tüketim mallarının üreticiden tüketiciye ulaşması sürecinde herhangi bir role sahip değildirler. Buna karşılık tüketim mallarının fiyatların yüksekliği de sıklıkla şikâyet edilen bir konudur. Belediyelerin fiyatları kontrol edebilmesi için ise doğrudan piyasanın içinde olması gerekmektedir. Ancak yerel yönetimlerin böyle bir uygulamaya girişmesi yasal dayanaktan yoksundur. Dolayısıyla belediyeler sınırlı yasal dayanakları kullanarak tüketimi düzenlemeye yönelik uygulamalara girişmişlerdir (Kazancı, 1982: 254). Bu ilke doğrultusunda hayata geçirilen en tipik örnek belediyeler tarafından kurulan ekmek fabrikaları olmuştur.

Birlikçi bütünlükçü belediye ilkesi, toplumcu belediyeciliğin gelişmesi amacıyla belediyeler arasında birliklerin kurulmasını öngören ilkedir. Buna göre belediyeler birlikler biçiminde üst kuruluşlar oluşturarak birbirleriyle bilgi ve araç gereç alışverişinde bulunmalarını içermektedir (Kazancı, 1982: 255). Bu sayede küçük belediyelerin sunmakta yetersiz kaldıkları hizmetlere birlikler aracılığı ile teknik destek verilmesi amaçlanmıştır (Bayramoğlu, 2015: 161).

Kaynak yaratıcı belediye ilkesi, yerel yönetimlerin öz gelir kaynaklarını yaratabilmesini ifade etmektedir. Kentsel rantın belediyelere aktarılması ve vergilendirme konusunda belediyelere esneklik tanınması bu ilkenin uygulanması için ön görülen yöntemlerdir. Bu dönemde belediyeler işletmeler kurarak hem kendi ihtiyaçlarını karşılamışlardır hem de kazanç sağlamışlardır (Bayramoğlu, 2015: 162).

1970'lı yıllarda sosyal demokrat belediyelerin ortaya koyduğu toplumcu belediye anlayışından söz ederken belediyecilik anlayışını daha radikal bir sol görüşle kavrayan Fikri Sönmez ve Fatsa Belediyesi örneğine değinmemek eksiklik olacaktır. Fikri Sönmez toplumcu belediyecilik anlayışının bir örneğini Fatsa'da hayata geçirmiştir. Bu örneğin sosyal demokratların toplumcu belediyecilik anlayışından farklı olduğunu söylemek gerekir. Ön plana çıkan söylemlerinden biri belediyelerde halkın söz ve karar sahibi olmasıdır. Buradaki demokrasi ve katılım liberal yorumdan farklılaşmaktadır. Halkın kendi kendisini doğrudan yönetmesin sadece oy vermekle sınırlı değildir. Demokraside katılım, seçilenlerle birlikte halkın kendi sorunlarını ve ülke sorunlarını serbestçe tartışabilmesini ve alınan kararlara doğrudan katılabilmesini ifade etmektedir. Seçilmişler halk tarafından denetlenmeli, eleştirilebilmeli ve yanlış uygulamalar düzeltilebilmelidir (Aksakal, 1989: 132).

Bu demokrasi ve katılım anlayışına uygun olarak Fatsa'da Fikri Sönmez başkanlığında halk komiteleri kurulmuştur. Fatsa, yerleşim ve toplanabilme özelliklerine göre on bir birime ayrılmıştır. Her biri nüfusuna göre belirlenen ve sayıları üç ile yedi arasında değişen temsilcilerden oluşmaktadır. Halk komiteleri mahallelerde yapılan toplantılarda belirlenen belediye hizmetlerini yürütmüşlerdir. Temel ihtiyaçları karşılayan yakacak, yağ, gaz gibi mallarını rayiç fiyatlarla eşit olarak dağıtılması yönünde çalışmalar yapılmıştır. Halk komitelerinin mahallelerin su, yol, elektrik, kanalizasyon gibi alt yapı hizmetlerinde söz ve karar sahibi organlar olmaları öngörülmüştür

Komitelere üyeleri seçimleri ise herkese açıktır. Öyle ki Adalet Partisi'nden, Cumhuriyet Halk Partisi'nden ve Milli Selamet Partisi'nden vatandaşlar da komite üyeleri olarak seçime katılmış ve seçilmişlerdir. Halk komilerinin yönetime katılması ise iki üç aylık zaman aralıklarında yapılan toplantılar aracılığı ile sağlanmıştır. (Aksakal, 1989: 136). Ömrü çok uzun sürmemiş olsa da halk komiteleri modeli işe yaramış ve belirlenen sorunlara yönelik çözümler bulma konusunda başarı yakalamıştır. Bunun en güzel örneği halk komiteleri ile yapılan ilk toplantıda alınan kararla başlatılan Çamura Son Kampanyası'dır. Kampanya kapsamında hal komiteleri aracılığı ile tüm Fatsa halkı örgütlenmiş ve kısa süre içerisinde ilçenin en önemli sorunlarından olan çamur sorununu çözüme kavuşturmuşlardır (Aksakal, 1989: 135).

Fikri Sönmez'in belediye başkanlığı sadece sekiz ay sürmüştür. 12 Eylül askeri darbesinden hemen önce Fatsa'ya düzenlenen askeri bir operasyonla Fikri Sönmez görevden alınarak tutuklanmıştır. Sadece birkaç ay sonra yaşanan 12 Eylül müdahalesi sonrasında ise toplumcu belediye anlayışının tamamen sönümlendiği söylenebilir. Bu dönem sonrasında ise 1980'li yılların neoliberal anlayışına uygun yeni bir belediyecilik anlayışı gündeme getirilmiştir. Sosyal belediyecilik olarak anılan bu anlayışın hem sosyal demokrat hem de sağ liberal belediyelerce benimsenerek uygulandığı görülmektedir.

SOSYAL BELEDİYECİLİK

1970'lerin sonunda toplumcu belediye anlayışının ve uygulamalarının sönümlendiği görülmektedir. Bu sönümlenmede 1973 yılı yerel seçimlerindeki söylemleri ile toplumcu belediye anlayışının kurucu isimlerinin 1977 yerel seçimlerinde parti içi çekişmeler sonucunda aday gösterilmemeleri etkili olmuştur. 1980 yılında yaşanan askeri darbe ile birlikte toplumcu belediye anlayışından tamamen uzaklaşılmıştır. Darbe sonrasında Türkiye'nin ekonomik hayatına hâkim olan neoliberal anlayış ile birlikte yerel yönetimlerde yeni bir sayfa açılmıştır.

Bu dönemde ekonomik yapı neoliberal anlayışa göre yeniden şekillenirken kamu yönetimi alanı da bu anlayışa göre yeniden yapılandırılmıştır. Hızla artan küreselleşme ve yerelleşme söylemleri bu yeniden yapılanma sürecine en çok etki eden kavramlar olmuştur. II. Dünya Savaşı sonrası refah devleti modelinin mirası olan sosyal devlet ilkesi darbe sonrasında hazırlanan 1982 Anayasası'nda korunmuş olsa da içeriğinin değiştiğini söylemek gerekir. Bu dönemde merkezi yönetim sosyal devlet hizmetleri sayılabilecek pek çok alandan çekilirken yerini piyasaya, sivil toplum kuruluşlarına ve yerel yönetimlere bırakmıştır. Sosyal devlet anlayışının yerel düzeydeki yansıması ise alanyazında karşımıza sosyal belediyecilik olarak çıkmaktadır (Pektaş, 2010: 5).

Sosyal belediyecilik ise kısaca, sunduğu sosyal nitelikli mal ve hizmetlerle hemşehrilere daha iyi bir yaşam standardı yaratmayı hedefleyen ve onların bütçesine sosyal adalet sağlayıcı biçimde katkı yapan belediyeciliği anlatmaktadır (Pektaş, 2010: 5). Pek çok yönden 1970'li yılların toplumcu belediye anlayışına benziyor olsa da aralarında temel bazı ayrımlar bulunmaktadır.

Öncelikle söylemek gerekir ki toplumcu belediye anlayışı sol kanatta yer alan sosyal demokrat anlayışın kapitalizmin yarattığı sınıfsal sorunlara çözüm bulma amacı ile ortaya çıkmıştır. Bununla birlikte toplumcu belediyecilik sol görüşün daha radikal akımları tarafından belediye sosyalizmi olarak sınıf temelli bir anlayışla daha derinleştirilerek uygulanmıştır. Sosyal belediyecilik ise 1980 sonrasında gelişen neoliberal anlayışın yerel yönetim kurgusu olarak karşımıza çıkmaktadır.

Neoliberal anlayış ekonomik ve toplumsal hayata devlet müdahalesine mesafeli durmaktadır. Devlet müdahalesi yerine hizmetlerin piyasa aktörleri tarafından sunulmasının etkinlik ve verimlilik sağlayacağını savunur. Ancak söz konusu sosyal hizmetler olduğunda bu hizmetleri sunacak özel sektör kuruluşu bulmak da zor olmaktadır. Bu nedenle bu alanda yerel yönetimlere görev ve sorumluluklar verilmiştir. Bu anlayışa uygun olarak, Türkiye'de 2000 sonrasında çıkarılan yerel yönetimlere ilişkin yasalarda belediyelere sosyal hizmetlere yönelik pek çok görev verildiği görülmektedir.

Sosyal belediyeciliğin amaçlarını ise dört başlık altında toplamak mümkündür. Bunlardan ilki sosyalleştirme, sosyal kontrol ve rehabilitasyondur. Belediyeler bireylerin toplumun bir parçası haline gelmesini sağlamalıdır ve bireylerin diğer bireylerle uyum içinde yaşamayı öğrenmesine destek olmalıdır. İkincisi, mobilize etme, yönlendirme, kılavuzluk ve rehberlik etme amacıdır. Bu, vatandaşlara sorunlarını nerede ve nasıl çözebilecekleri yönünde yardımcı olmayı ifade etmektir. Üçüncüsü, yardım etme ve gözetme başlığında açıklanabilir. Bunun anlamı ise yoksul ve yardıma muhtaç kişilere belediyelerce yardım edilmesidir. Sonuncusu ise belediyelere yatırımcı olarak verilen görevlerdir. Belediyelerin geçim sıkıntısını gidermeye yönelik yatırımlar yapmasını anlatmaktadır (http://www.sosyalhizmetuzmani.org, 19.04.2017).

Türkiye'de yasa ile belediyelere verilen görevleri başarıyla yerine getirerek sosyal belediyecilik anlayışını uygulamaya koyan pek çok örnek bulunurken toplumcu belediyecilik ilkelerini benimseyenlerine az rastlanmaktadır. Bu açıdan bakıldığında 2010'lu yıllarda bazı sosyal demokrat belediyelerin 1970'li yıllarda ortaya çıkan toplumcu belediye anlayışını yeniden canlandırma girişimleri olduğu söylenebilir. 2009-2014 yılları arasında Çankaya Belediye Başkanı olarak görev yapan Bülent Tanık'ın belediye için seçtiği slogan "Yeni-Toplumcu Belediye"dir. Tanık'tan görevi devralan Alper Taşdelen ise bu sloganı "Yeni Nesil Belediyecilik" olarak değiştirmiştir. Peki "Yeni Nesil Belediyecilik" nedir?

YENİ NESİL BELEDİYECİLİK: ÇANKAYA BELEDİYESİ

1970'li yıllardaki toplumcu belediyecilik anlayışının hem pratikte hem de teoride kabul görmüş özellikleri üzerinden Çankaya Belediyesinin bugünkü söylem ve eylemleri değerlendirilebilir. Böylece Çankaya Belediyesinin 1970'lerdeki toplumcu belediyecilik anlayışı ile 2014 yılı itibariyle kabul edilen Yeni Nesil Belediyecilik anlayışının bir kırılma mı yoksa bir süreklilik mi arz ettiği ortaya çıkarılacaktır. Başka bir deyişle 1973-1977 yılları arasında dönemin belediye başkanı Vedat Dalokay'ın başlattığı toplumcu belediyeciliğin 30 Mart 2014 yerel seçimlerinin galibi Alper Taşdelen'in Yeni Nesil Belediyecilik anlayışının belirlenmesi üzerindeki etkisi sorgulanacaktır.

Bu çerçevede sorulması gereken her iki anlayış arasında gerek değer ve ilkeleri gerekse de ortaya koydukları pratikleri açısından bir ayrılma mı yoksa bir süreklilik mi olduğudur. Yani Çankaya Belediyesi özelinde düşünüldüğünde 2010'lu yılların Yeni Nesil Belediyecilik'i 1970'lerin toplumcu belediyeciliğinin yalnızca isim değiştirmiş halini mi oluşturur yoksa çıkış noktaları birbirlerinden bağımsız mıdır?

Belirlenen soruların cevapları için Çankaya Belediyesinin stratejik planları, faaliyet raporları, performans programları ve diğer tanıtmalıkları incelenmiştir. Ayrıca belediyenin Strateji Geliştirme Müdürü Ali Haydar Sonbay ile görüşülmüştür. Bu yüzden ulaşılacak sonuçlar için öncelikle ilgili metinler üzerinden bir analiz gerçekleştirilecek ve akabinde görüşmede öne çıkan kısımlar aktarılacaktır.

Yeni nesil belediyecilik anlayışı, Çankaya Belediyesi'nin Alper Taşdelen'in başkanlığı ile birlikte kamu yararı, şeffaflık, eşit hizmet, katılımcılık, pozitif ayrımcılık, hesap verilebilirlik, etkin ve etkili hizmet, etik değerlere bağlılık, güler yüzlü ve çözüm odaklı olmak, insan ve çevre odaklılık ilke ve değerlerinden (Çankaya Belediyesi, 2015: 43) hareket eden iş yapma biçimine işaret etmektedir. Söz konusu ilkelerde bugün duyulmasına çok sık rastlanan ve Yeni Kamu İşletmeciliği'nin kavram seti arasında bulunan katılımcılık, şeffaflık, hesap verilebilirlik ile eşit hizmet, insan-çevre odaklılık ve güler yüzlü olmak gibi altının çizilmesine aşina olunmayanlar da bulunmaktadır.

Bu ilke ve değerlerin yalnızca yazılı beyanlar üzerinden incelenmesi dahi bazı noktalara dikkat çekebilmek açısından önemlidir. Çünkü daha evvelden var olan ancak yeni kamu işletmeciliğinin öncülüğünde popülerliği artan kavramlara yüklenen anlamlar sosyal demokrat bakış açısına göre değişebilmektedir. Örneğin bu ilkelerden biri olan katılımcılık kavramının açıklanmasında "*Gereksinimlerin saptanmasından uygulanmasına kadar her aşamada katılımın sağlanması esastır. Çankayalılar ile birlikte her konuda ortak akla dayalı projeler geliştirerek halkın sadece beklenti iletme aşaması değil, izleme ve değerlendirme aşamasında da yer alması sağlanmaktadır*" ifadesi yer almaktadır (Çankaya Belediyesi, 2015: 43). Dolayısıyla bu katılımcılık ilkesi *her aşamada* vatandaş katılımını istemekte ve *ortak akıl* vurgusu yapmaktadır. Söz konusu ilkenin içinin böyle doldurulması sosyal demokrat belediyeciliğin açık bir ifadesi olarak anlaşılmalıdır.

Öte yandan yine hizmetlerin sunumunda insan-çevre ve çözüm *odaklı* bir yaklaşımın izleneceği ve eşitlik vurgusunun yapılması belediyecilikte sosyal demokrat çizgi ile örtüşmektedir. Toplumcu belediyecilik anlayışında da vurgunun insanların tamamına olduğu ve öncelikli amacın karşılaşılan sorunlara bir an evvel çare üretmek olduğu hatırlatılmalıdır.

İlke ve değerler açısından ilk bakışta böyle değerlendirilebilecek Çankaya Belediyesinin, stratejik planlarında belirlediği amaçlar da toplumcu belediyeciliğin beş temel ilkesi olan demokratik-katılımcı, kaynak yaratıcı, üretici, tüketimi düzenleyici ve birlikçi-bütünlükçü belediye (Batuman, 2010: 232) ile pek çok açıdan örtüşmektedir. Belediyenin amaçları arasında yer alan toplumsal dayanışma ve yardımlaşmayı güçlendirmek, Çankayalıların ihtiyaçlarının güvenli ve ekonomik karşılanmasını sağlamak, anket ve kamuoyu yoklamaları ile vatandaş görüşlerini almak, belediye hizmetlerinin kamuoyu tarafından denetlenmesini sağlamak (yönetime ve kararlara halkın katılımın sağlanması için mekanizmalar kurmak) belediye gelirlerini arttırmak-ek kaynak yaratmak, üreten ve hakça bölüşen bir Çankaya için üretici ve tüketicilerle işbirliği içinde projeler geliştirmek (Çankaya Belediyesi, 2017) gibi pek çok madde doğrudan toplumcu belediyeciliğin ilkelerini esas almaktadır.

Toplumcu belediyeciliğin ilkeleri arasındaki demokratik katılımcı belediye Çankaya Belediyesinin de odak noktasını oluşturmaktadır. İlgili metinlerde sık sık bahsedilen kavramın yalnızca söylem boyutunda kalmadığının bir göstergesi Çiğdem Mahallesi'nde gerçekleştirilen halk oylamasıdır. 1 Mart 2015 tarihinde gerçekleştirilen oylamada Çiğdem Mahallesi'ndeki belediyeye ait "Çiğdem Spor Tesisleri" adındaki halı sahanın yerine ne yapılacağı hakkında 12 yaşından büyük herkesin fikri sorulmuştur.

Halk oylamasında çıkan park ve sosyal tesis kararının hemen ardından da muhtarlıklar aracılığıyla nasıl yapılacağı yine halka danışılarak belirlenmiştir (http://www.hurriyet.com.tr, 15.04.2017). Bunun dışında Yaşamkent'teki Yaşar Kemal Parkı ve Ümitköy Seralar Bölgesi'nin çiçek pazarı olarak düzenlenmesi halkın belirlediği projelerle gerçekleştirilmiştir (Çankaya Belediyesi, 2016: 32, 88). "Proje demokrasisi" denilen bu uygulama halkın doğrudan katılımını sağlamaktadır. Mahalle muhtarlıkları ile belediyenin işbirliğinin ve koordinasyonunun güçlendirilmesi de hem proje demokrasilerinin hayata geçirilmesi hem de mahallelinin istek ve taleplerinin en kısa sürede giderilmesi için önemli görülmektedir. Bu yüzden mahalle muhtarları ile temas güçlendirilmiştir. Ayrıca "Sizi Dinlemeye Geldik" adı altında bizzat belediye başkanının mahalle sakinleri ile buluştuğu mahalle toplantıları gerçekleştirilmiştir (http://www.cankaya.bel.tr, 14.04.2016).

Toplumcu belediyelerin diğer üç ilkesi olan kaynak yaratıcı, üretici ve tüketimi düzenleyicilik bir arada ele alınabilir. Çünkü kaynak arayışında olan belediyeler üretici olmaya başlar ve böylece tüketimi de düzenleme işlevini gerçekleştirir. Yalnız burada üretici belediyeciliğin birden fazla bileşeni olduğuna tekrara düşmek pahasına değinilmelidir. Bu ilkenin mal ve hizmet üretimi üst başlığında düşünülerek kültürel hizmetlerden sağlık hizmetlerine, altyapı üretiminden konut ve piyasa malı üretimine kadar genişletilebileceği hatırlatılmalıdır.

Böylece üretici belediyecilik ilkesinin Çankaya Belediyesine göre ölçümü, belediyenin hizmet üretimindeki yoğunlaşma ve mal üretimindeki yetersizliği sonucunu ortaya koyar. Hizmet üretimi sağlık, çevre, altyapı, kültür gibi alanlarda etkinlik gösterirken piyasaya mal üretimi ikincil planda kalmaktadır. Hizmet üretimi ile ilgili olarak kanunda tanımlı görevlerin oldukça üzerinde çalışmalar yürütüldüğü söylenebilir. Çocuklar için gündüz bakımevleri, kreşler ve etüt merkezleri belediyenin en öne çıkan hizmet alanları arasındadır. 2016 verilerine göre Türkiye'nin yerel yönetim alanında en büyük kreş hizmeti veren belediyesi Çankaya Belediyesi'dir (Çankaya Belediyesi, 2016: 58). Öte yandan ücretsiz sağlık hizmetini en temel insan hakkı olarak tanımlayan belediyenin çeşitli

birimlerden oluşan halk sağlığı merkezlerinde binlerce kişiye sağlık hizmeti sunulmaktadır (Çankaya Belediyesi, 2016: 54).

Çankaya Belediyesi'nin hizmet üretimi ile ilgili olarak özellikle altı çizilmesi gereken bir husus da sokak hayvanları ile ilgilidir. Sokak hayvanlarına yönelik projelerle bakım ve rehabilitasyon merkezleri ve geçici bakım istasyonları belediyenin çok sayıda sokak hayvanını tedavi etmesinde ve sahiplendirmesinde etkili olmaktadır. Bu anlayış sokak hayvanlarının yaşam hakkına vurgu yapılarak sürdürülmektedir.

Çankaya Belediyesi hizmet üretimi konusunda temel belediyecilik görevleri başta olmak üzere pek çok farklı konularda çalışmalar gerçekleştirmektedir. Bu çalışmalarda önemli olan hem "hak" söylemlerinin öne çıkarılması hem de hizmetlerin doğrudan çözüm odaklı olmasıdır. En önemlisi ise belediyenin hizmetlerini sağlamada büyük borç yükü altına girmiyor olmasıdır. 2014 ve 2015 yıllarında bütçe fazlası veren[3] Çankaya Belediyesinin dönem dönem açıklanan hazineye borçlu belediyeler listesinde ismine rastlanmamaktadır. Aslına bakılırsa belediye bütçelerinin fazla ya da eksik vermeleri raporların hazırladığı gün ve saate göre bile değişebilmektedir ancak vurgulanması gereken bütçenin kendi dengesini bulması gerektiğidir. Aksi halde hazinenin mahalli idare borçları sürekli artış gösterme eğilimine girer.

Böylece, toplumcu belediyelerin hizmet ve mal üretimi konusundaki anlayışlarının Çankaya Belediyesince hizmet üretiminde yoğunlaştığı yukarıda kısaca aktarılan hizmet örnekleriyle gösterilmiş olmaktadır. Mal üretimi konusunda ise belediyenin kendi kullanacağı malları üretme eğilimi bulunurken halka daha ucuz mal sağlamak için temel gıda ürünleri üretmeleri pek söz konusu değildir. Örneğin asfalt üretiminin önemli bir kısmını gerçekleştiren (Çankaya Belediyesi, 2016: 18) Çankaya Belediyesi bunun dışında Sağlık Kaynak Suyu A.Ş. ile de piyasaya kaynak suyu üretmekteydi ancak bu fabrika da 2016 Şubat ayında kapatılmıştır.

Bunun dışındaki belediye şirketleri ise daha çok belediyeye mal ve kaynak üretimi sağlama amacına odaklanmış görünmektedir. Oysa 1970'li yıllarda Ankara Belediyesi başta olmak üzere diğer toplumcu belediyeler, halka özellikle temel tüketim ürünlerinde daha ucuz mal sağlayabilmek için tanzim satış mağazaları kurmuşlar (Batuman, 2010: 233) ve hatta halk ekmek uygulamalarını başlatmışlardır. Bugünkü Çankaya Belediyesinin ise halka ucuz mal üretme hizmetini neredeyse gerçekleştirmediği ve toplumcu belediyeciliğin bu ilkesini boş bıraktığı söylenebilmektedir. Bunun o dönemde karaborsaya düşen temel gıda ürünlerinin daha az maliyetle ulaşılabilir olma beklentisiyle ilişkili olduğu düşünülebilir. Ayrıca 1970'lerin toplumcu belediyelerince başlatılan bu uygulamaların bugün (tartışmalı da olsa) büyükşehir belediyelerince sürdürüldüğü de göz önünde bulundurulmalıdır.

Toplumcu belediyeciliğin son ilkesi ise birlikçi-bütünlükçü belediyeciliktir. İlkenin 1970'lerde ifade ettiği anlam belediyelerin teknik eksikliklerinin bir araya gelerek giderme girişimleridir. Bir araya gelmekten kasıt yalnızca belediyelerin birbirleriyle değil lazım geldiğinde halkın da sürece dâhil edilmesidir. Bugünün birlik anlayışı komşu belediyelerin işbirliklerini aşarak hem ulusal hem de uluslararası birliklere doğru genişlemiştir. Buna göre düşünülecek olursa Çankaya Belediyesi de diğer pek çok belediye gibi ulusal ve uluslararası örgütlenmelerin içinde aktif biçimde rol almaktadır. Kurumun resmi sitesinde Birleşmiş Kentler ve Yerel Yönetimler gibi uluslararası faaliyet gösteren örgütlerin de İç Anadolu Belediyeler Birliği gibi ulusal çaptaki birliklerin de üyesi olunduğu

[3] İlgili faaliyet raporlarına göre 2014 ve 2015 yılları giderleri 420.529.119,13 TL ve 507.158.604,87 TL iken, verilen bütçe fazlalıkları sırasıyla 27.936.463,37 TL ve 40.782.272,25 TL'dir (Çankaya Belediyesi 2014 Yılı Faaliyet Raporu, http://www.cankaya.bel.tr/uploads/files/2014%20Faaliyet%20Raporu.pdf, 14.04.2017; Çankaya Belediyesi 2015 Yılı Faaliyet Raporu, http://www.cankaya.bel.tr/uploads/files/2016_yili_faaliyet_raporu.pdf, 14.04.2017).

belirtilmektedir (http://www.cankaya.bel.tr, 12.04.2017). Kısacası bugünün hem amaç hem de örgütsel açıdan çok bileşenli birlikleri özünde 1970'li yılların birlikçi-bütünlükçü belediyecilik ilkesine dayanmaktadır.

Buraya kadarki kısımda, Çankaya Belediyesinin kamuoyu ile paylaştığı ilgili metinler üzerinden Yeni Nesil Belediyecilik anlayışının 1970'lerin toplumcu belediyeciliğinin neresinde konumlandığı incelenmiştir. Bundan sonra ise Çankaya Belediyesi Strateji Geliştirme Müdürü Ali Haydar Sonbay ile yapılan 19.04.2017 tarihli görüşmeden bu iki anlayış arasındaki ilişki ortaya konmaya çalışılacaktır.

Sonbay'a göre "Yeni Nesil Belediyecilik" öz itibariyle toplumcu belediyeciliği anlatmaktadır. Yalnızca her değişen yönetimde sloganlar, imgeler hatta amblemler de değişebildiğinden biçime takılmamak gerekmektedir. Aslolan belediye başkanının belediyeyi nasıl yönettiğidir. Bütçenin bu kadar önemli olduğu günümüz belediyeciliğinde başarılı bir belediye başkanından beklenen en temel iki şeyin bütçesini ve belediye personelini en etkili biçimde kullanıyor olmasıdır.

Sonbay, Çankaya Belediye Başkanı Alper Taşdelen'in Çankaya Belediyesinin Yeni Nesil Belediyecilik anlayışı üzerinde oldukça etkili olduğunu dile getirmektedir. Bu anlayışın sosyal demokrat belediyelerde hâkim olan toplumcu belediyecilik anlayışı ile örtüştüğünü ve bilhassa Taşdelen'in de söylemlerinde altını çizdiği "insan odaklı" olma ile sağduyulu belediyeciliğe işaret ettiğini söylemektedir. İnsan odaklı olma ilkesinin yalnızca söylemde kalmadığı aslında Sonbay'ın bir handikap olarak değerlendirdiği personel fazlalığından anlaşılmaktadır. Sonbay, belediyedeki personel sayısının bütçeyi zorladığını ancak bu fazlalığın kısa, orta ve uzun vadeli proje ve çalışmalara -gerekirse ilgili personelin oryantasyon eğitiminden sonra- aktarılarak normal seyrine dönüştürüleceğini ifade etmektedir. İşten çıkarmanın da bir tercih olarak değerlendirip değerlendirilmediği sorusuna ise özellikle Taşdelen'in bu seçeneğe yanaşmadığı cevabını vermiştir.

Personel giderlerinin bütçeyi zorlaması yalnızca personel fazlalığından kaynaklanmamaktadır. Medyaya da yansıdığı şekliyle Çankaya Belediyesinin sözleşmeli personeline tanıdığı hakların ve ödediği ücretlerin piyasadakilerin çok üstünde seyrettiği bilinmektedir. Milliyet Gazetesi'nin 5 Eylül 2016 tarihli Çankaya Belediyesinin toplu iş sözleşmesini gerçekleştiren haberine göre pek çok kadrolu işçi ile belediye şirketi çalışanına zam yapılmış ve yakacak, gıda, yol, yemek, sorumluluk risk payı, engelli çocuk yardımı, yükseköğrenim tazminatı, doğum, evlilik, ölüm, doğal afet yardımı gibi sosyal haklarda yüzde 50'nin üzerinde artış sağlanmıştır. Habere göre en düşük işçi ücreti 2.800 TL'dir (http://www.milliyet.com.tr, 13.04.2017).

Yeni Nesil Belediyecilik anlayışının insan odaklı olması bütçenin kullanımıyla da ilişkilidir. Sonbay'ın Taşdelen'e iki sene özel kalem müdürlüğü yapmış olması o dönemki tecrübelerini aktarmasında kolaylık sağlamıştır. Sonbay'ın ifadesine göre bu dönemde Taşdelen'e gelen pek çok davet Taşdelen tarafından gereksiz masraf ve vakit kaybı olacağı düşüncesiyle reddedilmiştir.

Bunun dışında yine Sonbay'ın da özellikle üzerinde durduğu ve Taşdelen'in en sık ifade ettiği husus festival belediyesi olmadıklarıdır. 29 Ekim ya da 23 Nisan gibi özel günlerde elbette çeşitli etkinlikler düzenlemekte ancak bu etkinlikleri böyle özel günlere mahsus düşünmektedirler. Çünkü festival türü faaliyetler oldukça maliyetlidir ve geniş zaman ayrılması gerekmektedir. Oysa bunlara ayrılan bütçe ile pek çok başka acil ihtiyaç giderilebilir.

Yeni Nesil Belediyecilik'te yeni olanın ne olduğu sorusu ise Sonbay tarafından "Teknoloji de dâhil olmak üzere tüm yeniliklerin ve dünyanın değişen gündeminin takip ve dâhil edildiği anlayış" olarak cevaplandırılmıştır. İlke ve değerler arasındaki pozitif ayrımcılık, toplumsal cinsiyet eşitliğini

sağlamaya yönelik çalışmalar ve proje demokrasisi gibi uygulamalar bu bakış açısından değerlendirilebilir.

BİTİRİRKEN…

Genel olarak 1970'li özel olarak ise 1973-1977 yılları arasında dönemin ihtiyaçlarından ortaya çıkan sınıf temelli belediyeciliğe toplumcu belediyecilik anlayışı denilmektedir. Bu anlayışın şekillenmesinde hem dünyadaki sol eğilimlerin güçlenmesi hem de kentlerin farklı sınıfların ihtiyaçlarına göre hizmet bekleyen konumda bulunmaları etkili olmuştur. Söz konusu dönemde farklı ideolojik kabullerden beslenen merkezi hükümetler ile yerel yönetimlerin aynı anda iş başında bulunmaları da toplumcu belediye anlayışının oluşmasında önemli bir belirleyendir.

Akademik alanyazında kabul gördüğü üzere 1970'li yılların toplumcu belediyeciliğinin beş ilkesi bulunmaktadır. Bunlardan ilkini demokratik-katılımcılık oluşturmaktadır. İlkeye göre yerel yönetimlerde demokrasi doğrudan halk katılımı ile işletilebilir. Bu yüzden bu ilke, karar alma süreçlerine dâhil edilen halkın uygulama aşamalarında da bizzat bulunduğu örneklere kadar genişletilebilmektedir.

Diğer üç ilke kaynak yaratıcı, üretici ve tüketimi düzenleyicilik olarak kabul görmektedir. Bu ilkeler birbirleriyle doğrudan ilişkilidir. Merkezi hükümetlerden kaynak temin etmede sıkıntı yaşayan 1970'li yılların belediyeleri kendi kaynaklarını yaratmaya başlamışlardır. Öte yandan üreticilik ilkesini de hem altyapı gibi temel belediyecilik hizmetlerinde hem de konut üretimi gibi dönemin acil ihtiyaçlarından olan barınma sorununa çözüm için hayata geçirmişlerdir. Ayrıca mal üretimi de temel gıda maddelerine ulaşımın çeşitli sebeplerle zor olduğu bu dönemde belediyelerin eylemleri arasında yer almıştır. Böylece tüketim de düzenlenmiştir.

Toplumcu belediyeciliğin son ilkesi olan birlikçi-bütünlükçü belediyecilik ise hem vatandaşla hem de belediyelerin birbirleriyle işbirliği içinde olmalarını imler. Bu sayede ivedilikle çözülmesi beklenen sorunlarının giderilmesi amaçlanmıştır. Bugünkü belediye birlikleri yapılanmalarının özünde bu dönemin belediyelerinin birlikte iş görmeleri bulunmaktadır.

1970'li yılların toplumcu belediyecilik anlayışı en yalınından en radikal ucuna kadar sonradan ismi konulan beş ilkeyi çeşitli yoğunluklarla işletmişlerdir. Çeşitli siyasi kesintilerle yara alan anlayış bugüne kadar kimi zaman yalnızca esaslarıyla kimi zaman da daha radikal anlayışlarla varlığını sürdürmüştür. Çankaya Belediyesinin Vedat Dalokay ile başlattığı toplumcu belediyecilik anlayışı sosyal demokrat belediye başkanlarıyla devam ettirilmeye çalışılmıştır. Bülent Tanık döneminin (2009-2014) Çankaya Belediyesi "Yeni Toplumcu Belediyecilik" sloganını kullanarak toplumcu belediyeciliği ismen yeniden gündeme getirmiştir.

Bu doğrultuda Tanık'tan görevi devralan Alper Taşdelen kendi belediyecilik anlayışını Yeni Nesil Belediyecilik olarak somutlaştırmıştır. Bu bağlamda Yeni Nesil Belediyecilik anlayışının 1970'lerdeki toplumcu belediyecilik anlayışı ile örtüştüğü mü yoksa kendine özgü kabullerden mi hareket ettiği bu çalışmanın çıkış noktasını oluşturmuştur. Cevaba ulaşmak için Çankaya Belediyesinin stratejik planları, faaliyet raporları, performans programları ve diğer tanıtmalıkları incelenmiştir. Ayrıca belediyenin Strateji Geliştirme Müdürü Ali Haydar Sonbay ile görüşülmüştür.

Yeni Nesil Belediyecilik anlayışının 1970'lerin toplumcu belediyecilik anlayışının esasları üzerine kurulu olduğuna ulaşılmıştır ancak bu esaslara içinde bulunulan çağın ihtiyaçları ilkeleştirilerek eklenmiştir. Yeni Nesil Belediyecilik ilkeleri arasında sayılan "pozitif ayrımcılık" bunun en açık örneğidir. Zaten bu anlayışın yeniliği de yeni ihtiyaçlara da cevap verebilecek genişlikte olmasından kaynaklanmaktadır.

Demokratik- katılımcılık ilkesi bu durumun en iyi örneklerinden birini işaret etmektedir. Toplumcu belediyecilik anlayışının mahalleler ile kurduğu yakın ilişki bugün hala sürdürülmeye çalışılırken, projeyi doğrudan halka soran biçimiyle işletilen proje demokrasileri de anlayışa dâhil edilmiştir.

Çankaya Belediyesinin Yeni Nesil Belediyecilik anlayışının "Yeni Nesil"i, toplumcu belediyeciliğin ilkelerine sahip çıkarak kendi döneminin ihtiyaçlarını da anlayışına eklemlemesine karşılık gelmektedir. Başka bir açıdan ise her iki anlayışın da kendi döneminin ihtiyaçlarına cevap verecek biçimde ortaya çıkarılmaları aralarındaki farkı yalnızca tarihi paydada eşitler.

Sonuç olarak, Yeni Nesil Belediyecilik anlayışı gerek toplumcu belediyecilik özünü günün ihtiyaçlarıyla genişletmesiyle gerek de diğer pek çok belediyenin aksine hazineye herhangi bir yük teşkil etmeden ya da devasa borçların altına girmeden de işlerin yürütülebileceğini göstermesi açısından dikkate değerdir.

KAYNAKÇA

Aksakal, Pertev (1989), **Bir Yerel Yönetim Deneyi: Fatsa**, Simge Kitabevi, İstanbul.

Aruboğa, Çelik (1982), **Yeni Bir Belediyeciliğe Doğru**, (ed. Ergun Türkcan), Türk İdareciler Derneği Bilimsel Araştırmalar Dizisi 2, Ankara.

Batuman, Bülent (2010), "Toplumcu Bir Belediyecilik Modeli: "Yeni Belediyecilik Hareketi" 1973-1977", **Mülkiye Dergisi**, 34 (266): 223-241.

Bayramoğlu, Sonay (2015), **Toplumcu Belediye**, Nota Bene Yayınları, Ankara.

Çankaya Belediyesi (2015), 2015-2019 Stratejik Planı, http://www.cankaya.bel.tr/stratejikPlan.html, 19.04.2017.

Çankaya Belediyesi (2016), Genç Başkan Çalışıyor Çankaya Kazanıyor, Çankaya Belediyesi Basımı.

Çankaya Belediyesi (2017), 2017-2019 Stratejik Plan Güncelleme, http://www.cankaya.bel.tr/pages/212/STRATEJI-GELISTIRME-MUDURLUGU/, 19.04.2017.

Çankaya Belediyesi 2014 Yılı Faaliyet Raporu, http://www.cankaya.bel.tr/uploads/files/2014%20Faaliyet%20Raporu.pdf, 14.04.2017.

Çankaya Belediyesi 2015 Yılı Faaliyet Raporu, http://www.cankaya.bel.tr/uploads/files/2016_yili_faaliyet_raporu.pdf, 14.04.2017.

Çankaya Belediyesi, "Üyesi Olduğumuz Uluslararası Organizasyonlar", http://www.cankaya.bel.tr/pages/125/Uyesi-Oldugumuz-Uluslararasi-Organizasyonlar/, 12.04.2017.

Çankaya Belediyesi, Gerçekleştirilen Projeler, "Mahalle Toplantıları: 60 Günde 124 Mahalle ile Buluştuk", (http://www.cankaya.bel.tr/pages/371/MAHALLE-TOPLANTILARI-60-GUNDE-124-MAHALLE-ILE-BULUSTUK/, 14.04.2016.

Güler, Mahmut (2004), **Türkiye'de Toplumcu Belediyecilik Anlayışının Evrimi**, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara.

http://www.sosyalhizmetuzmani.org/sosyalbelediyecilik.htm (19.04.2017).

Hürriyet Ankara Haberleri (2015), "Halı Saha İçin Referandum", http://www.hurriyet.com.tr/hali-saha-icin-referandum-28315009, 15.04.2017.

Milliyet Ankara Haberleri (2016), "Çankaya Belediyesi'nde Toplu İş Sözleşmesi İmza Töreni", http://www.milliyet.com.tr/cankaya-belediyesi-nde-toplu-is-sozlesmesi-ankara-yerelhaber-1542431/, 13.04.2017.

Pektaş, Ethem Kadir, (2010), "Türkiye'de Sosyal Belediyecilik Uygulamaları ve Temel Sorunlar", **Akademik İncelemeler Dergisi**, C. 5, S. 1, s. 4-22.

SOSYAL BELEDİYECİLİK UYGULAMALARI: ERZURUM BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ ÖRNEĞİ

Fatma NALBANT[1]

ÖZET

1980'lerde kentlerde yaşamlarını sürdüren özellikle dezavantajlı kesimler olarak ifade edilen yaşlı, çocuk, kadın, evsiz, işsiz ve yoksullara hizmetlerin sunulmasında klasik belediyecilik anlayışının yetersiz kalmasından dolayı, sosyal içerikli bir belediyecilik anlayışı gelişmeye başlamıştır. Bununla birlikte 1990'lı yıllardan itibaren yaşanan küreselleşme ve yerelleşme süreci, sosyal devlet anlayışı içerisinde yerel yönetimleri ve özellikle de belediyeleri ön plana çıkarmış ve bu durum "sosyal belediyecilik" anlayışını doğurmuştur. Sosyal belediyecilik belediyelere yeni görevler yükleyen ve özellikle çocuk, yaşlı, yoksul ve kadınlara ya da bazı nedenlerle toplumdan dışlanmış gruplara yönelik sosyal hizmetlerin sunulmasını ifade eden bir anlayıştır. Bu bağlamda sosyal refah hizmetlerinin yerine getirilmesinde en aktif kuruluşlar haline gelen belediyelere, sosyal hizmet ve sosyal yardım kapsamında 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ile belirli görev ve yetkiler verilmiştir. Bu süreçte özellikle büyükşehir belediyelerinin önemli bir aşama kaydettiği ifade edilebilir. Çalışma; Erzurum Büyükşehir Belediyesi örneğinde 2015-2016 yılları arasında gerçekleştirilen sosyal belediyecilik faaliyetlerini incelemeyi amaçlamaktadır. Çalışmada ilk olarak sosyal belediyecilik kavramı/anlayışı üzerinde durulacak, ardından Türkiye'de sosyal belediyeciliğin tarihsel gelişimi ve yasal dayanakları anlatılacaktır. Son olarak Erzurum Büyükşehir Belediyesi sosyal belediyecilik faaliyetleri kapsamında uyguladığı hizmetler ve uygulamada karşılaşılan sorunlar anlatılmaya çalışılacaktır. Çalışmada birincil ve ikincil kaynaklardan ile Sosyal işler Daire Başkanlığı'nda yapılan görüşmelerden yararlanılacaktır.

***Anahtar Kelimeler**: Belediyeler, Sosyal Belediyecilik, Sosyal Yardım, Sosyal Hizmet*

SOCIAL MUNICIPALISM APPLICATIONS: THE CASE OF ERZURUM METROPOLITAN MUNICIPALITY

ABSTRACT

In 1980s, municipalism concept in social content started to evolve, because of the fact that the classical municipalism concept was insufficient in providing services to the old, the child, the female, the homeless, the unemployed and the poor, who lived in cities and were said to be especially disadvantageous public. However the process of globalization and localization since 1990s, has put forward the local managements especially municipalities within social state concept and this situation bore the conseption "social municipalism". Social municipalism is a conception that gives new duties on municipalities, and that expresses providing social services especially to the child, yhe ol, the poor, and the female or cost-away groups from society for soma reasons. In this context, specific duties and authorities in providing social wellfare services, within the concept of social services and social aid, in accordance with the Municipality Law no.5393 and The Metropolitan Municipality Law no.5216. In this process, it can be said that especially metropolitan municipalities have improved so much. This study aims at examining the social municipalism activities between 2015-2016 in the sample of Erzurum Metropolitan Municipality. The firs focus wiil be on social municipalism concept in this study, and then the historical improvement and the legal basis of social municipalism in Turkey will be explained. Finally, the applied services of Erzurum Metropolitan Municipality within the concept of

[1]Öğr.Gör., Artvin Çoruh Üniversitesi, Yusufeli Meslek Yüksekokulu, fatmanalbant@artvin.edu.tr

social municipalism activities, and the problems encountered during application will be explained. In the study primary and secondary sources and social affairs will be benefited from the meetings held by the directorate

Key Words: *Municipalities, Social Municipalism, Social Aid*

1.SOSYAL BELEDİYECİLİK KAVRAMI /ANLAYIŞI

Sosyal belediyecilik kavramı sosyal devlet anlayışının mahalli idarelerce yerine getirilmesi olarak tanımlanabilmektedir. Sosyal belediyecilik üzerine yapılan tanımlara yer verecek olursak bazıları şunlardır:

Eryılmaz hizmet çeşitliliğine vurgu yaparak sosyal belediyecilik kavramını şu şekilde tanımlamaktadır : "*Dar anlamda sosyal belediyecilik, dar gelirli, yoksul, muhtaç, kimsesiz, özürlü ve yaşlı kesimlere mal ve hizmet olarak yardım etmek; geniş anlamda sosyal belediyecilik ise bu mal ve hizmet yardımlarını da aşan, toplumsal alanda daha geniş bir yelpazeyi oluşturan eğitimden sağlığa, gençlikten spora, kent kimliği oluşturmaktan belediye-halk bütünleşmesine kadar, kent hayatının bütününü kapsamaya yönelik sosyal işlevleri içinde barındıran bir kavramdır*" (Eryılmaz, 2010: 85). Bu bağlamda ifade edilebilir ki dar anlamda sosyal belediyecilik, sadece ihtiyaç sahibi kesimlere yönelik yapılan sosyal yardım ve sosyal hizmetleri, geniş anlamda sosyal belediyecilik ise ihtiyaç durumlarına bakılmaksızın tüm halka yönelik sosyal devlet faaliyetlerini içeren bir anlayıştır (Çöpoğlu, 2011: 63).

Akdoğan'ın yapmış olduğu tanımlamaya göre sosyal belediyecilik *"idareye sosyal alanlarda planlama ve düzenleme işlevi yükleyen, bu çerçevede kamu harcamalarını konut, sağlık, eğitim ve çevrenin korunması alanlarını kapsayacak şekilde sosyal amaca yönlendiren; işsiz ve kimsesizlere yardım yapılması, sosyal yardımlaşma ve dayanışmanın tesis edilmesi ile sosyo-kültürel faaliyet ve çalışmaların gerçekleştirilebilmesi hususunda gerekli olan alt yapı yatırımlarının yapılması için bilinçli politikalar üretmesini öngören; bireyler ve toplumsal kesimler arasında zayıflayan sosyal güvenlik ve adalet kavramlarını güçlendirmeye yönelik olarak yerel yönetimlere sosyalleştirme ve sosyal kontrol işlevleri yükleyen"* bir anlayış olarak ifade edilmektedir (Akdoğan, 2006: 44). Bu bağlamda sosyal belediyecilik anlayışı, belediyeyi sadece altyapı yapan bir kurum olarak görmeyen, belde halkının sosyal ve kültürel hayatına katkıda bulunmakla birlikte, görev ve sorumluluklar üstlenen bir kurum olarak gören anlayış olarak ifade edilebilir (Öztürk, Gül, 2012: 385). Belediyelerin ekonomik ve sosyal alanlarda ciddi çalışmalar içine girmesi ve özellikle de sosyal hizmet ve sosyal yardım alanlarında yoğunlaşmaya başlaması "sosyal belediyecilik" anlayışını öne çıkarmıştır (Göymen, 2004: 7).

Can (2006: 18)'in ifade ettiği üzere, sosyal belediyecilik yalnızca ihtiyaç sahiplerine yardımla sınırlı bir yaklaşım değildir. Bu noktada Can, sosyal güçsüzlere diğer bir ifadeyle ihtiyaç sahiplerine yardım yapılmasının, onların asgari geçim standartlarına sahip olmaları için sağlıklı ve sürdürülebilir çalışmalar yapılmasının ve sosyal güçsüzlerin yapabilirlik kapasitelerinin geliştirilmesi gereğine dikkat çekmektedir.

2. TÜRKİYE'DE SOSYAL BELEDİYECİLİĞİN TARİHÇESİ

Türkiye'de 1950'li yıllarda hızla kentleşme sürecinin yaşanmasından dolayı, belediyelerin öncelikleri sadece temel kentsel altyapı hizmetlerinin karşılanması olmuştur. Bu yıllarda, 1930 tarihli Belediye Kanunu olmak üzere diğer yasalarla birlikte belediyelere birçok sosyal içerikli görev verilmiştir. Ancak bu dönemde belediyeler kaynak yetersizliği yaşamaktadır. Ayrıca sosyal alana karşı ilgisizlik bulunmaktadır. Bu nedenlerden dolayı sosyal alana ilişkin hizmetler merkezi yönetimler tarafından yerine getirilmiştir (Keleş, 2008: 41).

Sosyal belediyecilik uygulamalarının yerel yönetimlerde kısmen kurumsallaşmaya ve yaygınlaşmaya başlaması ise 1970'li yıllarda olmuştur. O yıllarda belediyeler birlikler, kooperatifler, şirketler ile katılımı arttırarak ve sivil toplum kuruluşları ile sendika ve meslek örgütlerini de yönetime katarak yeni belediyecilik uygulamalarını hayata geçirmişlerdir (Keskin, 2008: 97).

1980'li yıllardan itibaren Türkiye'de belediyelerin üstlendiği rol ve belediyelere verilen yetkiler artık değişmeye başlamıştır. Bu değişimde özellikle de belediyelerin kısmen de olsa idari ve mali özerklik kazanmasının önemli rolü olduğu belirtilmektedir (Çiçek, 2012: 96).

1990'lı yıllarda ise bu uygulamalar ivme kazanmıştır. Denilebilir ki, Türkiye'de sosyal belediyecilik anlayışının ilk belirtileri 1990'lı yıllarda yaşanmaya başlamıştır.1980'li yıllarda Büyükşehir belediye modelinin yerel yönetim sistemi içine dahil edilmesinin ardından, 1990'lardan itibaren ülkemizde Büyükşehir belediyelerinin sosyal belediyecilik uygulamaları sıklıkla görülmeye başlamıştır. Bu uygulamalar, ilk olarak sosyo-kültürel alanlarda yoğunlaşırken, daha sonraları özürlülerden başlayıp, toplumdaki dezavantajlı çeşitli gruplara doğru yönelen bir seyir izlemiştir. 1990'lı yılların ortalarından itibaren özellikle büyükşehir belediyelerinin görev ve fonksiyonlarında büyük bir artış meydana gelmeye başlamıştır (Ersöz, 2011: 144)

2000'li yıllarda da, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile de belediyelere, sosyal yardım ve sosyal hizmet alanında faaliyette bulunmaları için geniş yetkiler tanınarak, yelpaze daha da genişlemiştir (Güloğlu- Es, 2008: 262). 2000'li yılların sosyal belediyeciliğin gelişimi ve kurumsallaşması açısından ayrı bir önem taşıdığı ifade edilebilir.

2.1.Türkiye'de Sosyal Belediyeciliğin Yasal Dayanakları

5393 Sayılı Belediye Kanununda belediyelerin sosyal hizmetlere yönelik yapması gereken görevler şu şekilde belirtilmiştir;

Kanunun 14. maddesinin 1. fıkrasının a bendinde, "kentsel altyapı, 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 alan, konut, kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor, sosyal hizmet ve yardım, nikah, meslek ve beceri kazandırma, ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi ve Büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 100.000'in üzerindeki belediyeler, kadınlar ve çocuklar için konukevleri açmak gibi hizmetler sayılmıştır. Belediye hizmetleri, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulur. Hizmet sunumunda engelli, yaşlı, düşkün ve dar gelirlilerin durumuna uygun yöntemler uygulanır".

Kanunun 14.maddesinin 1.fıkrasının b bendinde "Belediyeler okul öncesi eğitim kurumları açabilir; devlete ait her derecedeki okul binalarının inşaatı ile bakım ve onarımını yapabilir veya yaptırabilir, her türlü araç, gereç ve malzeme ihtiyaçlarını karşılayabilir; sağlıkla ilgili her türlü tesisi açabilir ve işletebilir; kültür ve tabiat varlıkları ile tarihi dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekanların ve işlevlerinin korunmasını sağlayabilir; bu amaçla bakım ve onarımını yapabilir, korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa edebilir. Gerektiğinde, öğrencilere, amatör spor kulüplerine malzeme verir ve gerekli desteği sağlar, her türlü amatör spor karşılaşmaları düzenler, yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan sporculara belediye meclisi kararıyla ödül verebilir. Gıda bankacılığı yapabilir. Kanunun 69.maddesinde bu maddelere ek olarak sosyal hizmet ve yardım hizmetlerinin yapılması, imarlı ve altyapılı arsalar üretmek, belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde kendisine, eşine veya 18 yaşından küçük çocuklarına ait konutu olmayan dar gelirli kişilere, engelliler afete maruz kalanlara, sanayi bölgelerinden nakledileceklere ve üyelerinin tamamı bu durumda olan kooperatiflere, bedeli 2942 Sayılı Kamulaştırma Kanunu hükümlerine göre oluşturulan takdir komisyonu tarafından belirlenecek tutardan aşağı olmamak üzere arsa tahsisi yapılabilir" denmektedir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7. ve 18.md'lerinde sosyal belediyeciliğe kanuni altyapı oluşturabilecek hükümler bulunmaktadır. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ile büyükşehir belediyelerinin sosyal hizmetlere yönelik yapması gereken görevler ise şöyle belirtilmiştir;

Kanunun 7. maddesinin v. bendinde " …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 sosyal hizmetleri sayılmıştır.

Kanunun 18. Maddesinin m bendinde " Bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmak, engellilerle ilgili faaliyetlere destek olmak üzere engelli merkezleri oluşturmak" Böylece Büyükşehir Belediyesi başkanı, "bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği" kullanabilecektir. Kanunda yer alan hükümlere göre dezavantajlı gruplar, gerçekleştirilen hizmetlerle bir meslek veya beceri kazanabilecektir. Bununla birlikte dezavantajlı gruplar bir yandan gelir elde edebilirken diğer taraftan gerçekleştirilen hizmetler sayesinde sosyalleşebileceklerdir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 5393 sayılı kanuna ek olarak özürlülere yönelik önemli düzenlemeler getirmiştir. Kanun, özürlülere yönelik hizmet verecek "özürlü hizmet birimleri" kurulmasını büyükşehir belediyelerine görev olarak vermektedir. 2006 yılında çıkarılan Büyükşehir Belediyeleri Özürlü Hizmet Birimleri Yönetmeliği'nin de bu birimlerin görevlerini daha net bir şekilde ortaya koyduğu ifade edilebilir: engelli veritabanı oluşturmak, engelli aileleri bilinçlendirici seminerler vermek, danışmanlık yapmak, engelli olma riskini önlemeye yönelik yayınlar yapmak, engellilere yönelik mesleki eğitimler vermek, fakir olanlara yardım-da bulunmak ve ihtiyaç halinde hastane, okul gibi yerlere ulaşmalarını sağlamak. Ayrıca belediyeler, "engellilere hizmet amacıyla kurulmuş vakıf, dernek ve bunların üst kuruluşlarıyla işbirliği" de yapabileceklerdir (Aygen, 2014: 176)

5393 ve 5216 sayılı kanunlar bireylerin sosyal ihtiyaçlarının karşılanması ve sosyal sorunlarının çözülmesi konularında belediyelere oldukça önemli yetki ve görev vermektedir. İfade edilebilir ki, bu yasal dayanaklar, belediyelerin "sosyal belediye" yönlerini güçlü kılan en önemli araçlardır (Negiz, 2011: 330)

3. ERZURUM BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ SOSYAL BELEDİYECİLİK UYGULAMALARI

Erzurum Büyükşehir Belediyesi 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve diğer kanunların verdiği yetkiyle, sosyal belediyecilik kapsamında sosyal hizmet uygulamaları ile kentte ihtiyaç sahibi olan vatandaşlara birtakım sosyal yardım ve sosyal hizmetler de bulunmaktadır. Erzurum Büyükşehir Belediyesi sosyal belediyecilik faaliyetlerini Destek Hizmetler Dairesi Başkanlığı ve Kültür ve Sosyal İşler Daire Başkanlığı altında yürütmektedir. Çalışmada kullanılan veriler Destek Hizmetler Dairesi Başkanı ve diğer belediye yetkilileri ile yapılan yüz yüze görüşmeler ile 2015-2016 yılları faaliyet raporlarından oluşturulmuştur.

3.1. Erzurum Büyükşehir Belediyesi'nin Sosyal Yardım Faaliyetleri

Sosyal yardım kavramı "kendi ellerinde olmayan sebeplerden dolayı fakir olarak doğan veya sonradan fakirliğe düşen ve dolayısıyla mutlak manada yardıma muhtaç hale gelen veya yeterli gelire sahip olmadıklarından dolayı kısmen yardıma muhtaç olan kişilere/ailelere, çoğu kez devlet bütçesinden yapılan karşılıksız maddi destekler" olarak tanımlanmaktadır (Seyyar, 2002: 298). Halkın vergileriyle finanse edilen sosyal yardımlar hem toplumsal dayanışmanın göstergesi hem de muhtaç aileler açısından bir hak olarak görülmektedir (Seyyar ve Demir, 2008: 164). Nitekim yasalarımız bu ihtiyaçlığın giderilmesinin belediyelerin görevi olduğunu göstermektedir. Sosyal yardımlar ihtiyaç durumlarına bağlı olarak çeşitlilik göstermektedir. Ayrıca sosyal yardımların olumlu ve olumsuz yönleri bulunmaktadır. Örneğin, sosyal yardım alan kişiler kısa süreli de olsa yoksul psikolojisinden kurtulma imkanına sahip olacaklardır. Diğer yandan yardım alanların yardım sistemine dayanarak

yaşamaları bununla birlikte bu durumu istismar etmeleri söz konusu olabilmektedir (Taşçı, 2010: 50-52). Erzurum Büyükşehir Belediyesi sosyal yoksullukları tespit edilen ailelere Tablo 1 de gösterilen alanlarda sosyal yardım ve sosyal hizmet faaliyetleri gerçekleştirmektedir.

Tablo 1: Erzurum Büyükşehir Belediyesi'nin Sosyal Yardım ve Sosyal Hizmet Faaliyetleri

Nakdi Yardım
Gıda Yardımı/Kartı
Ekmek Kuponu
Hayır Çarşısı
Eğitim
Ulaşım
Barınma
Cenaze
Tekerlekli sandalye
Kardelen Kart
Ramazan Çadırı
Engelli Hizmetleri
ESMEK

Nakdi Yardım: Erzurum Büyükşehir Belediyesi sınırları içerisinde ikamet eden dezavantajlı kesimlerin bizzat kendilerinin başvuruları, mail yolu veya diğer vatandaşların yardıma muhtaç olan aileleri ifade etmesiyle üst kurul tarafından yardıma muhtaçlık durumları belirlenerek, ihtiyaç sahibi ailelere nakdi yardımlarda bulunmaktadır. Kocası vefat etmiş bayanlara 2 ayda bir 500 TL yardım ve eşi cezaevine düşmüş bayanlara aylık 682 TL yardım yapılmaktadır. Erzurum Büyükşehir Belediyesi, yapılan nakdi yardımları önemli ölçütleri dikkate alıp yaparak, yoksulluğun oluşmasını önlemeye çalışmaktadır.

Gıda Yardımı: Yardıma muhtaç olan vatandaşların ne tür ihtiyaçları olduğunu kendileri daha iyi bilmektedir. Bu yüzden yardım başvurusunda bulunan ailelere, temel ihtiyaçlarını karşılamak üzere para yerine geçebilen, kendi ihtiyaçlarını kendilerinin alabilecekleri kuponlar verilmektedir. Sosyal yoksulluğu tespit edilen ailelere belirli periyotlarda gıda kartı verilmektedir. Gıda kartları belirli marketlerden gıda alışverişi yapabilmektedirler. 2016 yılında 4023 aileye 100TL'lik gıda kartı verilmiştir.

Ekmek Kuponu: Ekmek kuponunu alan vatandaşlar, Erzurum Büyükşehir Belediyesi'nin Halk Ekmek büfelerinden ekmeklerini ücretsiz olarak alabilmektedirler.

Tablo 2: 2015 -2016 Yılları Toplam Dağıtılan Ekmek Kartı ve Aile Sayısı

	Yıl	**Aile Sayısı**	**Yıllık Adet**
Ekmek Kartı	2015	1820	3.500.000
	2016	1750	2.328.420

2015 yılında 1820 aileye 3.500.000 adet toplam 2.000.000,00 TL tutarında yıllık ekmek verilmektedir. 2016 yılında Sosyal İşler müdürlüğü günlük ekmek alan vatandaşlara ekmek fişlerini elektronik kart sistemine geçerek vatandaşların ekmek alımlarını kolaylaştırmıştır. 2016 yılında günlük 6380 ve yıllık olarak 2.328.420 adet olmak üzere şehrin 30 ayrı noktasında dijital kartla ekmek yardımı yapılmıştır.

Hayır Çarşısı: 2015 yılında açılan hayır çarşısı sadece bir ihtiyaca yönelik değil giyim ve bir evin tüm kullanabileceği eşyalara yönelik yardımların sağlanabildiği çarşıdır. Hayır Çarşısı birimi *"veren elin alan eli görmediği bir köprü vazifesi anlayışıyla"* hayır sahibi vatandaşların 7/24 çağrılarını alarak, gerekli araç ve personeller ile yapılan bağışları hayır çarşısı deposuna götürerek gerekli temizlik ve bakımlarının yapılması ile ihtiyaç sahiplerine ulaştırılmasını sağlamaktadır.

Hayır Çarşısı'ndan yararlanmak isteyen, birime başvuru yapan vatandaşların incelemeleri tamamlandıktan sonra yardımlar sağlanabilmekte bununla birlikte Hayır Çarşısı'na gidip yardıma muhtaç olduğunu ifade eden herkes için de yardım sağlanmaktadır. 2016 yılında hayır çarşısı birimine ailelere verilmek üzere 150.000,00 TL değerinde halı, çekyat ve beyaz eşya alımı yapılmıştır. 2016 yılı içerisinde 4052 ihtiyaçlı ailelerin giyim ve her türlü ihtiyaçları karşılanmıştır. Ayrıca Suriyeli ailelere yatak, battaniye, alışveriş kuponu ve nakit para olarak yardımlar yapılmıştır.

Eğitim Yardımı: İl sınırları içinde ikamet eden ihtiyaç sahibi üniversite öğrencileri ile seviye belirleme sınavlarında başarılı olan ilköğretim ve lise öğrencilerine eğitim yardımı yapılmıştır. Söz konusu yardım için Kültür ve Sosyal İşler Müdürlüğünce her yıl belirlenen tarihlerde eğitim yardımı başvuruları alınmak suretiyle gerekli incelemeler yapıldıktan sonra eğitim yardımları yapılmıştır.

Tablo 3: 2015-2016-2017 Yılları Eğitim Yardımı Yapılan Toplam Öğrenci Sayısı ve Tutarı

Yıl	Toplam Öğrenci	Tutar
2015-2016-	6.692	6.244.100,00TL
2017	11.963	5.981.500,00TL

2015-2016 yılında 6692 öğrenciye 6.244.100,00TL ve 2017 yılında 11.963 üniversite öğrencisine 5.981.500,00TL tutarında sosyal yardım yapılmıştır. 2015-2016-2017 yılları içinde toplam 20.885 öğrenciye toplam 12.225.600,00 TL sosyal yardım yapılmıştır. Ayrıca 2017 yılı içerisinde YGS 'ye girecek öğrenciler içi 9.670 YGS hazırlık seti ve LYS'ye girecek öğrenciler için 7.000 adet ücretsiz kitap dağıtımı gerçekleştirilmiştir.

Diğer yardımlar olmak üzere gelir olmayan vatandaşlara çocuk ve aile yardımı yapılmaktadır. Ayrıca 200 sığınmacı aileye gıda, giyim ve eşya yardımı gerçekleştirilmiştir. 2015 yılı Suriye Halep ve Cerablus şehirlerine gıda, giysi , yatak , çarşaf yastık vb.. ayni yardımlar yapılmıştır toplam 100.000,00 TL. Suriyeli, Afgan, diğer mülteci vatandaşların tespiti yapılarak 2 kilo et ve 127 evde 150TL'lik alışveriş kartı verilmiştir. 2016 yılı içerisinde Sivil Toplum Örgütleri ile ortaklaşa 24 yardım tırı Halep ve Cerablus'a gönderilmek üzere AFAD il müdürlüğüne gönderilmiştir. Sosyal belediyecilik anlayışı çerçevesinde diğer kurumlar arası iletişim kurularak vatandaşın almış olduğu ya da alacağı yarımdalar takip edilerek sonuçlandırılmaktadır.

2016 yılı için sosyal yardım için ayrılan bütçe 8.000.000,00 TL ve 2017 yılı sosyal yardım için ayrılan bütçe 12.000.000,00 TL'dir.

3.2. Erzurum Büyükşehir Belediyesi'nin Sosyal Hizmet Uygulamaları

Belediyeler, yoksul, muhtaç ve kimsesizlere gıda, yakacak ve ekmek gibi sosyal yardımlar yaptıkları gibi, sosyal hizmetleri, engelli hizmetleri, toplu nikah, (Aygen, 2014: 176) ve cenaze hizmetleri sunmaktadır.

Engelli Hizmetleri Birimi: Erzurum'da ikamet eden engelli vatandaşların hayatlarını kolaylaştırabilecek yardımlar sağlamak, verilecek kurslar ile el becerilerini geliştirmek ve bunun yanı sıra kabiliyetlerini sergileyerek topluma kazandırılmalarını sağlayabilmek adında faaliyetler

yürütülmektedir. Toplu ulaşım araçlarından faydalanan engelli vatandaşlar için ücretsiz kardelen kart, yürüme yetisi zayıf olan/olmayan vatandaşlarımız için kenedyen değnek, akülü araç/manuel sandalye desteği, işitme engelli vatandaşlar için işitme cihazı desteği sağlanmaktadır. 2016 yılı aralık ayı itibariyle mesleki ve sanat kursları, yardım ve danışmanlık alanlarında hizmet verilen engelli vatandaş sayısı 8330 kişidir. 8530 kişi içerisinden 751 vatandaşa kardelen kart yardımı, 71 vatandaşa ise akülü/manuel araç yardımı yapılmıştır.

2016 yılında Engelli birim ile irtibat kurularak, engelli bir çocuğun 7.000TL ve SGK' dan parasal yardım yapılarak çocuğun kulaklığı temin edilmiştir. Ağır engelli yatalak vatandaşlara aylık bez yardımı yapılmaktadır. İl sosyal hizmetleri, Kaymakamlık Sosyal Yardım Vakfı, evde bakım hizmetleri birimine bu yardımlardan vatandaşların alması için takibi yapılmaktadır. Evde bakım yardımı kişi başı ayda 944 TL olarak verilmektedir. Erzurum Büyükşehir Belediyesine başvuran engelli vatandaşların toplu ulaşımda ücretsiz faydalanması sağlanmaktadır Erzurum Büyükşehir Belediyesi engelli destek birimine başvuran Otizmli çocuklar engelli aracı ile Dumlu'daki "Atkı Terapiden" faydalanmaktadırlar.

Erzurum Büyükşehir Belediyesi'nin "sosyal hizmetler eğitim" kapsamında yaptığı ilk uygulamaları 2006 yılında yapılmaya başlanmıştır. 2006 yılında sadece Toplum Merkezi ve Gençlik Merkezleri bulunmaktayken, 2014 yılında Kültür ve Sosyal İşler Daire Başkanlığı'na bağlı olarak kurulan ESMEK (Erzurum Büyükşehir Belediyesi'nin Sanatsal ve Mesleki Eğitim Kursları) Şube Müdürlüğü birimi ile eğitim merkezi sayıları ve uygulamaları arttırılmıştır. ESMEK' in sosyal belediyecilik olarak değerlendirilebilen ve kent genelinde yaptığı birçok uygulaması ve projesi bulunmaktadır.

ESMEK Şube Müdürlüğü'ne bağlı olarak faaliyetlerini yürüten Engelli Hizmet Birimi, İŞKUR ile ortak olarak işitme engelli ev hanımlarının elde Maraş işi öğrenebileceği bir kurs açmıştır. Kursa gelen 10 katılımcı engelli servisleriyle evlerinden alınmakta ve kurs bitiminde engelli servis aracı ile evlerine bırakılmaktadır. Ayrıca kursta bir şeyler öğrenirken, sosyal hayata adapte olunurken bir yandan da İŞKUR'dan para almaktadırlar. Bu bağlamda çalışma hayatına katılmak isteyen engelli vatandaşların kayıtları alınarak işveren ile engelli arasındaki görüşmeler yapılarak, engellinin doğru iş ortamlarına yönlendirilmesi için gerekli iş ve pozisyon takibi çalışmaları yapılmaktadır. Ayrıca ESMEK Toplum Merkezi'nde işitme engelliler için ebru kursu ve Erzurum Büyükşehir Belediyesi Sanat Merkezi'nde Erzurum Görme Engelliler İlk ve Ortaokulu'nda eğitim gören öğrencilere müzik eğitimi verilmiştir. Engellilere yönelik yapılan bu faaliyetlerde yalnızca fiziksel anlamda engellerin kaldırılmadığı, sosyal hayata katılmalarının sağlandığı görülmektedir.

Erzurum Büyükşehir Belediyesi Kültür ve Sosyal İşler Daire Başkanlığı, Mesleki Eğitim Şube Müdürlüğü'ne bağlı olarak toplam da 9 tane ESMEK merkezi bulunmaktadır. 2015 yılında İl merkezi ve ilçelerde bulunan Erzurum Büyükşehir Belediyesi ESMEK Eğitim Merkezlerinde devam eden kurslar, eğitmen ve kursiyerlerin sayısı şu şekildedir:

Tablo 4: 2015 Yılı ESMEK Eğitim Merkezlerinde Devam Eden Kurslar, Eğitmen Ve Kursiyerlerin Sayısı

	Kurs	**Eğitmen**	**Kursiyer**
ESMEK Toplum Merkezi	24	24	540
ESMEK Gençlik Merkezi	39	30	1100
ESMEK Eğitim Merkezleri (Oltu, Hilalkent, Palandöken, Narman, Tortum, Uzundere)	105	105	279
TOPLAM	168	159	43430

Kaynak: Kültür ve Sosyal İşler Daire Başkanlığı, 2015

Mesleki kurslar kapsamında hasta ve yaşlı bakımı ve eğitimi kursu, bilgisayar destekli muhasebe kursu bilgisayar operatörlüğü pazarlama ve satış elemanı kursu temel sekreterlik kursu danışma görevlisi kursu evde çocuk bakımı ve eğitimi web tasarımı ön muhasebe gümüş takı işletmeciliği kursu kat hizmetleri kursu aile içi eğitim kursu engelli bakım elemanı kursu ahşap boyama temel muhasebe gibi kurslar bulunmaktadır. Sosyal ve kültürel kurslar kapsamında çeşitli müzik aleti çalma kursları, halk oyunları kursu, tiyatro kursu, fitness, resim, çini, ebru sanatı cam sanatı sedef işlemeciliği geleneksel Türk nakış ve dikiş kursu ve dil kursları verilmektedir. Faaliyetle bulunan eğitim merkezlerinin yanında 12 eğitim merkezlerinin açılması projeleri devam etmektedir.

Büyükşehir Belediyesi ile Kamu Hastaneler Birliği genel Sekreterliği ortak projesi olan GEBE OKULU ile anne adaylarına sağlıklı bir gebelik dönemi geçirebilmeleri için üç haftalık eğitim verilmektedir. Eğitim sonrası sertifika ile birlikte bebek hediye seti verilmektedir.

Kariyer Merkezi: İşsizlik ile mücadele etme, iş ve işçi bulma konularında teknik, bilimsel bir yaklaşımla çalışma yapmak amacıyla kurulmuştur. İş arayan vatandaşların özgeçmişi, yetenek ve çeşitli özelliklerine göre sınıflandığı bir veri bankası bulunmaktadır. Kariyer Merkezi ile iş için başvuruda bulunan kişilerin çeşitli firmalarda istihdamı sağlanmaktadır. Beyaz Masa ile Kariyer Merkezi'ne gelen ve özel sektöre yönelik 4 bin 780 iş talebi, ilgili firmalara ulaştırılmıştır.

Mezarlık ve Cenaze hizmetleri: 3000 adet mezar gün yüzüne çıkarılarak, düzenli ve ulaşılabilir bir hale getirilmiş 1950-1960 yıllarına ait sahipsiz kalmış mezarlar tespit edilerek, peyzaj düzenlemeleri yapılmıştır. İl dışı cenazelerinin uçakla gönderilerek daha hızlı ve kolay hizmet verilmesi sağlanmaktadır. Cenaze yakınlarına lahmacun ve ayran ikramında bulunulmaktadır. Cenaze evlerinin önünde taziye çadırları kurulup, belediye görevlileri tarafından taziye evi ziyaretleri yapılmakta ayrıca vefat yıldönümlerinde aile yakınları aranarak o gün de yalnız bırakılmamaktadırlar. Her cenaze için bir fidan dikilerek aile yakınlarına vefat eden kişinin beratı verilmektedir. Asri Mezarlık ve Abdurrahmangazi Mezarlıklarında birer adet olmak üzere 24 saat Kur'an-ı Kerim okunan İmam Evleri açılmıştır.

Evlendirme Memurluğu: 2016 yılı içerisinde 699 çift evlendirme memurluğuna müracaatta bulunmuş, 677 çiftin evlendirme memurluğunda nikahları kıyılmıştır.

Rehberlik ve psikolojik Danışmanlık: Okula gitmeyen ve çeşitli nedenlerden dolayı okula gönderilmeyen çocuklar tespit edilmektedir. Çocukların okula gidememe nedenleri ve aile durumları araştırılmaktadır. 2016 yılı içerisinde okula gitmeyen 10 öğrencinin okula gitmesi sağlanmış ayrıca terapiler yapılmıştır. Erzurum Atatürk Üniversitesi işbirliği ile her öğrencinin gönüllü bir öğrencisi bulunmakta ve okuma günleri düzenlenerek çocukların okul hayatlarına alışabilmesi sağlanmaktadır.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Çalışma Erzurum Büyükşehir Belediyesi'nin sosyal belediyecilik anlayışı çerçevesinde yaptığı faaliyetlerin mevcut durumunu ortaya koymayı amaçlamıştır.

Sosyal yardımlar, Erzurum Büyükşehir Belediyesi bünyesinde Destek Hizmetleri Daire Başkanlığı altında, sosyal hizmetler ise; Kültür ve Sosyal İşler Daire Başkanlığı altında gerçekleştirilmektedir. Bu noktada birimler arasında eşgüdümün sağlanması noktasında sıkıntıların oluşabileceği düşünülerek gerçekleştirilecek faaliyet alanlarının tek bir başkanlık altında toplanmasının uygun olabileceği önerisi getirilebilir.

Erzurum Büyükşehir Belediyesi'nde sosyal yardım düzenlemesi, hak temelli ve devletin yerine getirmesi gereken zorunlu bir görev olduğu bilinci ile yapılmaktadır. Bu anlayış sayesinde söz konusu hizmetler vatandaşların manevi kişiliklerini de rencide etmeyecek bir şekilde yürütülmektedir. Sosyal yardımlar, sadece belirli yollarla başvuranlara değil, vatandaşların ihtiyaç durumlarının belirlenmesine yönelik yapılan anketlerle, gerçekleştirilen ev ziyaretleriyle belirlenmektedir. Bu uygulamalar yardımların ulaşılabilirlik noktasında etkinliğini göstermektedir. İlk zamanlarda

vatandaşların ihtiyaçlarının giderilmesini sağlayacak olan yardımların sürekli yapılması daha sonrasında vatandaşları alışkanlığa, yardımların suistimal edilmesine kadar götürebilecektir. Bu bağlamda yapılan yardım faaliyetleri değerlendirildiğinde yoksullukla ile mücadele edildiği ifade edilebilir. Erzurum Büyükşehir Belediyesi ihtiyaç sahiplerinin sonraki dönemlerde de yardıma muhtaç olmalarını engellemek için, nakdi yardımları belirli ölçüde tutmaktadır. Bu anlayış çerçevesinde, nakdi yardımlarında mevcut durumları düzeltilemeyecek ailelere belirli ölçütleri kıstas alarak yardım yapmaktadır. Mevcut durumları düzeltilebilecek aile bireylerine ise iş imkanları sağlanmaya çalışılmaktadır. Şehit çocuğu, öksüz, yetim ve herhangi bir nedenle okuyamayan çocukların yapılan eğitim yardımları tek sefere mahsus değil sürekli bir şekilde yapılmaktadır. Dezavantajlı gruplar açısından önemli bir yerde bulunan çocuklar için yapılan bu yardımların sürekli olması Erzurum ölçeğinde önemli bir nitelik taşımaktadır.

Belediyenin istihdama yönelik eğitim projelerinin amacı, yoksul ve işsiz genç insanlara düzenlenecek kısa süreli kurslarla çeşitli teknik ve sosyal beceriler kazandırılması ve bu kişilerin daha nitelikli iş bulmalarına katkı sağlanmasıdır. Meslek edinme veya kendi işini kurmaya yönelik istihdam eğitimlerinde konu sınırlaması yoktur. Ahşap, taş, toprak, metal işleme, dokumacılık, mobilya süsleme vb. el sanatları veya kentsel alanlar için sekreterlik, ön muhasebe, tesisatçılık, bahçıvanlık, gibi hizmet sektöründe iş bulma güvencesi olan her türlü konu bu kapsamda desteklenebilmektedir. Erzurum Büyükşehir Belediyesi bu kurslarda verilen eğitimin yanında benzer konularda çalışma yapan kamu ve sivil toplum kuruluşlarıyla STK'larla koordinasyon kurularak işbirliği içinde hareket etmektedir. Erzurum Büyükşehir Belediyesi'nde çocuklara yönelik olarak belediye bünyesinde çalışan psikolog ve sosyolog personeller tarafından ev ziyaretleri gerçekleştirilip çocukların okul ve sosyal hayata adapte olmaları sağlanmaktadır. Açılabilecek Rehberlik ve Danışmanlık merkezleri ile daha fazla çocuk ve ailelere ulaşılarak, bu hizmetler daha etkin bir şekilde gerçekleştirilebilecektir. Bu doğrultuda Rehberlik ve Danışmanlık Merkezi projeleri bulunmaktadır.

Düzenli olarak ücretsiz veya düşük ücretler karşılığı ile kültürel etkinlikler gerçekleştirilerek, bu imkanlara erişimi olmayan vatandaşların kent yaşamına adaptasyonu sağlanmaya çalışılmaktadır. Bu tür etkinlikler bireylerin sosyal ve kültürel gelişimine de katkı sağlayacaktır. Engelli biriminin yapmış olduğu uygulamalar da örnek teşkil edecek niteliktedir.

Erzurum Büyükşehir Belediyesi genel anlamda yapmış olduğu sosyal belediyecilik faaliyetleri ile başarılı bir uygulama örneği olarak gösterilebilir. Ancak bazı faaliyetlerin/uygulamaların geliştirilmesi için öneriler getirilebilir. Belediyelerin resmi web sitelerinde bütçe ve performans raporlarının sunulması önemlidir. Gerekli sayısal verilerin ve bilgi paylaşımının açık ve anlaşılır bir düzeyde olması gerekmektedir. Erzurum Büyükşehir Belediyesi'nin bu konuda çalışmalar yapması önerilmektedir. Ayrıca bir belediyenin sosyal belediyecilikte etkin olduğunu gösteren en temel gösterge sosyal harcamaların bütçe içerisindeki oranı olarak ifade edilebilir. Bu bağlamda elde edilen verilere göre Erzurum Büyükşehir Belediyesi'nin 2015-2016 yılları itibari ile sosyal harcama ödeneklerinin genel bütçe ödeneklerine oranı % 4 civarında olduğu söylenebilir. Bu durumda Erzurum Büyükşehir Belediyesi için muhtaç ailelerin ihtiyaçlarına cevap verecek ölçüde ödenek tahsisi ve bu ödeneklerin etkin bir şekilde kullanılması gerektiği ifade edilebilir.

Belediyelerin sosyal belediyecilik uygulamaları ile sosyal dengesizliklerin önüne geçilmek istenmektedir. Bu anlamda sosyal belediyecilik uygulamalarının sosyal huzur ve refahın sağlanmasında önemli rolünün olduğu görülmektedir.

KAYNAKÇA

Akdoğan, Yalçın (2006) "Sosyal Belediyecilik", Yerel Siyaset Dergisi, Sayı 3, Mart.

Aygen , Murat (2014), "Sosyal Belediyecilik Üzerine Bir İnceleme: Elazığ Belediyesi Örneği", Fırat Üniversitesi Harput
Araştırmaları Dergisi Cilt: I, Sayı:1, Elazığ.

Can, Hasan (2006) "Sosyal Belediyecilik ve Ümraniye", Yerel Siyaset, Yıl: 1, Sayı: 5, Mayıs, s. 18-19.

Çiçek, Eda (2012), Türkiye'de Belediyelerin Sosyal Yardım ve Sosyal Hizmet Politikaları: Batı Akdeniz Örneği, Ankara: Türkiye Belediyeler Birliği, s. 96.

Çöpoğlu, Mustafa (2011), "Sosyal Belediyecilik", Türkiye Belediyeler Birliği İller ve Belediyeler Dergisi, 756: 63.

Eryılmaz, Bilal (2010) "Sosyal Belediyeciliğin Teorik ve Normatif Temelleri", I. Yerel Yönetimler Sempozyumu: Sosyal Belediyecilik, Ankara.

Erzurum Büyükşehir Belediyesi , 2015 yılı Faaliyet Raporu, https://www.erzurum.bel.tr/IcerikDetay-faaliyet_raporlari/16/D.html, (15.03.2017).

Erzurum Büyükşehir Belediyesi , 2016 yılı Faaliyet Raporu, https://www.erzurum.bel.tr/IcerikDetay-faaliyet_raporlari/16/D.html, (15.03.2017).

Göymen, Korel (2004), "Yerel Kalkınma Önderi Ve Paydaşı Olarak Belediyeler", Konferans Bildirileri, İstanbul Politikalar Merkezi, Sabancı Üniversitesi,.http://research.sabanciuniv.edu/1427/1/KorelGoymen.pdf, (26.04.2017).

Güloğlu, Tuncay ve ES, Muharrem (2008), "Yerelleşen Sosyal Yardım ve Sosyal Hizmetler", Sakarya Üniversitesi İ.İ.B.F., 1. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildiriler Kitabı, Sakarya 23-24 Ekim, ss.257-267

Mermer, Bilgehan- Şataf, Ceyda- Negiz, Nilüfer (2016), Türkiye'de Sosyal Belediyecilik Anlayışı: Denizli Büyükşehir Belediyesi Örneği, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Y.2016, C.21, S.4, s.1299-1322.

Metin, Onur (2011), "Sosyal Politika Açısından AKP Dönemi: Sosyal Yardım Alanında Yaşananlar", Çalışma ve Toplum, 2011 (1).

Öksüz, Ömer (2007), "Yerel Yönetimlerimizin Çoğu, Alt Yapı Açısından Yerel Sosyal Politikalar Uygulamaya Hazır ve Müsait Değil", Sosyal Politikalar Dergisi, S:2, Kış, ss.88-90.

Öztürk, H., Gül, H. (2012), "Sosyal Belediyecilik Sosyal Devlete ve Sosyal Haklara Bir Alternatif mi?", IV. Sosyal Haklar Ulusal Sempozyumu, Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi, Muğla, ss. 377-392.

Pektaş, Ethem Kadri (2010), "Türkiye'de Sosyal Belediyecilik Uygulamaları ve Karşılaşılan Sorunlar", Akademik İncelemeler Dergisi, Vol: 5, Sayı: 1(2010), s.6.

Seyyar, Ali (2002), Sosyal Siyaset Terimleri (Ansiklopedik Sözlük), Beta Yayıncılık, İstanbul.

Seyyar, Ali - Oral Demir (2008), Katılımcılık ve Kalkınma Ekseninde Yerel Sosyal Politikalar, KAM Yayınları, İstanbul.

Taşçı, Faruk (2010), Sosyal Politikalarda Can Simidi: Sosyal Yardım, Nobel Yayınları, Ankara.

5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, Resmi Gazete Tarihi: 23.07.2004.

5393 Sayılı Belediye Kanunu, Resmi Gazete Tarihi: 13.07.2005.

ENGELLİ POLİTİKALARINDA BELEDİYELERİN ROLÜ: ANKARA VE KARAMAN ÖRNEKLERİ

*Yrd. Doç. Dr. Cenay BABAOĞLU**
*Yrd. Doç. Dr. Sefa USTA***

ÖZET

Türkiye'de engelli politikaları açısından yerel düzeyde birincil aktörler belediyelerdir. 5216, 5302, 5393 sayılı kanunlarda da engellilere yönelik hükümler öngörülmüş, yerel hizmetleri düzenleyen mevzuatta engelli hakları kısmen de olsa gözetilmiştir. 6360 sayılı kanun ile büyükşehir belediyelerinin artan yükümlülükleri ve genişleyen hizmet alanları nedeniyle özellikle büyükşehir düzeyindeki engelli politikaları daha çok öne çıkmaktadır. Çalışma ile mevzuat üzerinden ilgili sorumluluk ve görevler tespit edilirken, örnek iller üzerinden sorun alanları ve eksiklikler tespit edilmeye çalışılacaktır.

Çalışma kapsamında öncelikle Türkiye'de engelli politikası genel hatlarıyla incelenerek, belediyeler tarafından yürütülen uygulamalarla engellilerin sorunlarını çözebilmek adına hayata geçirilen düzenlemeler irdelenecektir. Son olarak Türkiye'de belediyelerde engelli politikaları Ankara Büyükşehir Belediyesi ve Karaman Belediyesi örnekleri üzerinden değerlendirilecektir. Nüfus ölçeği ve imkânlar açısından ilgili örneklerin kıyaslanmasının da ulusal uygulamalara yol göstermek açısından faydalı olacağı düşünülmektedir. Böylece araştırma ile mevzuat ve uygulamadaki farklılıklar ve iyi uygulama örnekleri tespit edilmeye çalışılacaktır.

Anahtar Kelimeler: *Yerel Yönetimler, Belediye, Engelli, Engelli Politikası, Sosyal Politika*

THE ROLE OF MUNICIPALITIES IN DISABILITY POLICIES: EXAMPLES OF ANKARA AND KARAMAN

ABSTRACT

Local governments have an important position in terms of disability policy in Turkey. The laws No. 5216, No.5302, and No.5393 also undertake some provisions on the disabled people, and the legislation that regulates local services has partially respected the disability rights. By the Law No. 6360, especially the disability policies at the metropolitan level are more prominent because of the increasing responsibilities of the metropolitan municipalities and their expanding service areas. When the related responsibilities and duties set through the study by the legislation and try to determine the problem areas and the deficiencies through the example cities.

In the scope of this study, the conceptual framework of disability policy will be firstly discussed and then the disability policy of Turkey will be examined in general. In addition, it will be discussed the legal regulations which are implemented with the practices of municipalities in order to solve the problems of disabled people. Finally, the disability policy of municipalities in Turkey will be assessed through the examples of Ankara and Karaman. The comparison of the related examples in

*Türkiye Büyük Millet Meclisi/Ömer Halisdemir Üniversitesi, İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü, cenaybabaoglu@tbmm.gov.tr/cbabaoglu@ohu.edu.tr
** Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi, İ.İ.B.F., Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, sefausta@kmu.edu.tr

terms of population and facilities will be useful in terms of leading national practices. In this way, the research will try to identify the differences in the legislation and practice and the good-practice examples.

Key Words: *Local Governments, Municipality, Disabled, Disability Policy, Social Policy*

GİRİŞ

İkinci Dünya Savaşı sonrası süreçte, engelli haklarına yönelik söylemlerin ön plana çıktığı ve bu kırılma noktasından itibaren engellilerin ihtiyaçlarına yönelik çalışmaların arttığı ifade edilebilir (Graumann vd., 2005, 23-24; Arıkan, 2002: 59-60). Savaş sonrasında başlayan çalışmaların ağırlıklı olarak sağlık sorunlarına yönelik gelişmesi ve 1970'lerden itibaren eksikliklerin baş göstermesi üzerine yeni dönem çalışmaların hız kazandığı vurgulanması gereken önemli bir hususdur. Burada dikkati çeken hususlardan birisi de sivil toplum kuruluşlarının engelli haklarına yönelik yürüttüğü çalışmaların artışıdır. Amerika Birleşik Devletleri, Almanya, İngiltere gibi batı ülkelerinde birçok sivil toplum aktörü örgütlenerek engelli hakları için mücadele etmeye başlamıştır (Arıkan, 2002: 60; Mürner ve Sierck, 2012: 19-27).

"Engellilik"; bireyin demografik ya da toplumsal niteliklerine göre normal sayılabilecek faaliyette bulunma yeteneğini kısıtlayan ya da ortadan kaldıran dezavantajlı bir durum olarak Dünya Sağlık Örgütü (DSÖ) tarafından tanımlanmaktadır. Diğer taraftan, "sakatlık" kavramı ise; sağlık bakımından noksanlık olarak ifade edilirken, özürlülük; bir işi yapabilme yetisinin kaybı ya da eksilmesi şeklinde tanımlanmıştır (Dünya Engelliler Vakfı, 2010: 4).

Engelli, "bedensel, zihinsel ya da duyusal engel ve yetersizlikleri olan, bu yüzden de özel eğitim alması gereken, öğrenme ve uyum güçlüğü olan (kişi)" şeklinde ifade edilmektedir (TÜBA, 2011: 416). Buradan hareketle, farklı engellilik biçimlerinden bahsedilebilir. Bunlardan en yaygın olanları; zihinsel engelliler, görme engelliler, işitme ve konuşma engelliler, otistik engelliler (otizm)'dir.

Engellilik kavramı genişleyerek, hastalık ya da yaşlılık gibi nedenlerle kısıtlanan pek çok sosyal bileşen engellilik kavramı içinde değerlendirilmektedir (Burcu, 2006: 63). Toplumda önemli bir yer tutan engelli bireyler sosyal hayatta bir çok sorunla karşı karşıya kalmaktadır. Engellilerin yaşamını zorlaştıran bu sorunların giderilmesi önemli bir gereklilik olarak ortada durmaktadır. Engelli olan ve olmayan tüm bireylerin eşit haklara sahip olduğu altı çizilmesi gereken önemli bir hususdur. Engellilerin önündeki engelleri kaldırabilmek adına uyulması gereken engelli hakları ile ilgili temel ilkeler/unsurlar şu şekilde sıralanabilir (Çınarlı, 2008: 25-60):

- Ayrımcılık yasağı
- Çalışma ve meslek edinme hakkı
- Eğitim görme hakkı
- Temsil edilme hakkı
- Rehabilitasyon ve sağlık hizmetlerinden yararlanma hakkı
- Tatil ve seyahat hakkı
- Spor yapma hakkı
- Korunma talep edebilme hakkı
- İletişim kurma hakkı

1. TÜRKİYE'DE ENGELLİ POLİTİKALARI

1951 yılı, Türkiye'de engellilere yönelik sosyal politikaların oluşumunda önemli bir dönüm noktasıdır. 1950'li yıllara kadar engellilere ilişkin sürdürülen faaliyetler, daha ziyade tıbbî bakım olarak devam ederken, çıkarılan bir yasa ile daha önce Sağlık Bakanlığı'na bağlı olan özel eğitim hizmetleri Milli Eğitim Bakanlığı'na devredilmiştir. Bu değişikliğin asıl nedeni, konunun sadece bir sağlık konusu olmadığının farkına varılması ve eğitim boyutuna daha fazla ağırlık verilmesi gerektiği doğrultusundaki temel politika değişikleridir (Küçükali, 2015: 105).

1.1. Yasal Dayanak ve Kurumsal Yapılanma

Türkiye'de 1961 ve 1982 Anayasaları ile engellilerin korunması anayasal bir hak olarak tanınmış, ilerleyen yıllarda kanun, tüzük, yönetmelik, genelge veya yönergelerle ihtiyaç duyulan düzenlemeler ilgili birimlerce oluşturulmuş ve uygulamaya konulmuştur.

1982 Anayasa'sının 10, 50 ve 61. Maddelerinde engellilere yönelik düzenlemeler dikkati çekmektedir.

> Madde 10- Herkes, dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din, mezhep ve benzeri sebeplerle ayırım gözetilmeksizin kanun önünde eşittir. Çocuklar, yaşlılar, özürlüler, harp ve vazife şehitlerinin dul ve yetimleri ile malul ve gaziler için alınacak tedbirler eşitlik ilkesine aykırı sayılmaz.
>
> Madde 50 – Kimse, yaşına, cinsiyetine ve gücüne uymayan işlerde çalıştırılamaz. Küçükler ve kadınlar ile bedeni ve ruhi yetersizliği olanlar çalışma şartları bakımından özel olarak korunurlar.
>
> Madde 61 – Devlet harp ve vazife şehitlerinin dul ve yetimleriyle, malul ve gazileri korur ve toplumda kendilerine yaraşır bir hayat seviyesi sağlar. Devlet, sakatların korunmalarını ve toplum hayatına intibaklarını sağlayıcı tedbirleri alır.

Engelli hakları konusunda en kapsamlı düzenleme 2005 yılında yürürlüğe giren 5378 sayılı Engelliler Hakkında Kanundur. Kanunda Türkiye'de engelli politikalarının yasal ve kurumsal yapılanmasına yönelik şu düzenlemelere yer verilmiştir:

- Engellilerin öncelikle bulundukları ortamda bağımsız yaşayabilmeleri için durumlarına uygun olarak gerekli psiko-sosyal destek ve bakım hizmetleri sunulur (md.6).
- Yapılı çevrede engellilerin erişebilirliğinin sağlanması için planlama, tasarım, inşaat, imalat, ruhsatlandırma ve denetleme süreçlerinde erişilebilirlik standartlarına uygunluk sağlanır (md.7).
- Toplumsal hayata katılım ve eşitlik temelinde engellilere habilitasyon ve rehabilitasyon hizmetleri verilir. Habilitasyon ve rehabilitasyon kararının alınması, planlanması, yürütülmesi ve sonlandırılması dâhil her aşamasında engelli ve ailesinin aktif ve etkin katılımı sağlanır (md.10).
- Yeni doğan, erken çocukluk ve çocukluğun her dönemi fiziksel, işitsel, duyusal, sosyal, ruhsal ve zihinsel gelişimlerinin izlenmesi, genetik geçişli ve engelliliğe neden olabilecek hastalıkların erken teşhis edilmesinin sağlanması, engelliliğin önlenmesi, var olan engelliliğin şiddetinin olabilecek en düşük seviyeye çekilmesi ve ilerlemesinin durdurulmasına ilişkin çalışmalar Sağlık Bakanlığınca planlanır ve yürütülür (md.11).
- Engellilerin meslek seçebilmesi ve bu alanda eğitim alabilmesi için gerekli tedbirler alınır (md.13).
- Engellilerin iş gücü piyasası ve çalışma ortamında sürdürülebilir istihdamı için kendi işini kurmaya rehberlik ve mesleki danışmanlık hizmetlerinin geliştirilmesi de dâhil olmak üzere gerekli tedbirler alınır (md.14).
- Hiçbir gerekçeyle engellilerin eğitim alması engellenemez (md.15).

- Engelliler, özel durumları ve farklılıkları dikkate alınarak, yaşadıkları çevrede bütünleştirilmiş ortamlarda, eşitlik temelinde, hayat boyu eğitim imkânından ayrımcılık yapılmaksızın yararlandırılır (md.15).

Türkiye'de engelli politikalarının oluşturulmasında etkili anayasal dayanak ve yasal düzenlemelere yer verildikten sonra, bu politikaların yürütülmesinde önemli bir yer tutan kurumsal yapılanmanın incelenmesi konunun bütünlüğü açısından önem arz etmektedir.

Türkiye'de engelli politikalarının, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı bünyesindeki Engelli ve Yaşlı Hizmetleri Genel Müdürlüğü tarafından oluşturulduğu dikkati çekmektedir. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının kurulmasına ilişkin 633 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 8/06/2011 tarihinde, Özürlüler İdaresi Başkanlığı ile Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğüne (SHÇEK) bağlı Özürlü Bakım Hizmetleri Dairesi Başkanlığı ve Yaşlı Bakım Hizmetleri Dairesi Başkanlığının birleştirilmesiyle Özürlü ve Yaşlı Hizmetleri Genel Müdürlüğü kurulmuştur. 3/5/2013 tarih ve 28636 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 6462 sayılı Kanunla bu birimin adı Engelli ve Yaşlı Hizmetleri Genel Müdürlüğü olarak değiştirilmiştir.

5378 sayılı Engelliler Hakkında Kanun göz önünde tutulduğunda, Türkiye'de engelli politikaları oluşturulurken ve uygulanırken dikkate alınması gerekli ilkeler şu şekilde sıralanabilir (md 4):

- Bireysel özerklik
- Ayrımcılıkla mücadele
- Fırsat eşitliği
- Erişilebilirlik
- İstismarın önlenmesi
- Aile bütünlüğünün korunması
- Çocuğun üstün yararı
- Sivil toplumun katılımı
- Yönetişim eksenli karar alma

1.2. Engelli Politikaları ve Kentsel Alan Düzenlemeleri

Türkiye'de 2000 yılında gerçekleştirilen nüfus sayımının, engellilere yönelik bütüncül bir araştırmayı kapsaması, Türkiye için önemli bir dönüm noktası olarak kabul edilmektedir (Burcu, 2006: 74). 2002 yılındaki "Türkiye Özürlüler Araştırması" da engelli varlığını ve engellilerin sorunları ile taleplerini ortaya koyan bir diğer önemli adım olarak değerlendirilebilir (DİE, 2002).

Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı tarafından tutulan "Ulusal Özürlüler Veri Tabanı"ndaki verileri kullanılarak gerçekleştirilen "Özürlülerin Sorun ve Beklentileri Araştırması" sonuç raporunda TÜİK (2010) ulusal düzeyde kayıtlı 280.014 kişi varlığından bahsedilmektedir. 2002 ve 2010 TÜİK verilerine göre Türkiye'deki nüfusun ortalama %12,9'unun engelli olduğu belirtilmektedir. Ortopedik, görme, işitme, zihinsel, dil ve konuşma ve çoklu engellilerin nüfusa oranı %2,58 olarak tespit edilmiştir (TÜİK, 2002/2010)

2010 yılı Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) verileri incelendiğinde,Türkiye'de engelli nüfusun % 62,4'ünün kentsel alanlarda yaşadığı belirlenmiştir. 2011 yılından 2014 yılına kadar geçen sürede yaşanan yaklaşık %20'lik kentsel nüfus artışı (TÜİK, 2014) dolayısıyla günümüzde engelli nüfusun en az %75'inin kentsel alanda yaşamını sürdürdüğü düşünülebilir.

Erişebilirlik, ulaşılabilirlik, istihdam olanaklarının ve sağlık, eğitim gibi hizmetlerin de kentlerde yoğunlaşması da kentlerdeki engelli nüfus yoğunluğunu arttırmaktadır (Kesgin, 2014: 4). Kentlerin engellilerin yaşamına uygun hale getirilebilmesi için düzenlemeler ihtiyaç duyulduğu dikkati

çekmektedir. Bu konuda Engelsiz Şehir/Kent hayata geçirilebilmesi için gerekli temel ilkeler ve kurallar bazı çalışmalarda vurgulanmıştır.

Dünya Engelliler Vakfının yayınladığı Engelsiz Şehir Tasarım Raporunda engelsiz şehir/kente yönelik planlamanın hayata geçirilmesinde dikkat edilmesi gereken temel kurallar şu şekilde sıralanmıştır (Dünya Engelliler Vakfı, 2010: 11-12):

- Yürütülecek ortak çalışmalarla özel ve kamusal alanlarda engelli bireyler için uygun yaşam alanları oluşturulmalıdır.
- Engelli bireylerin hareketlerini kısıtlamayacak şekilde kentsel planlama yapılmalıdır.
- Engellilere yönelik kentsel planlama sürecinde, temel hedef yeni yapılacak alanlar açısından, "engelsiz fiziksel çevreler oluşturmak" ve mevcut çevrelerin "niteliğini iyileştirmek", "erişebilirliğini artırmak" olmalıdır.
- Hem açık alanlarda hem de kapalı mekânlarda engelli bireylerin kullanımları göz önüne alınarak planlama yapılmalıdır.
- Kent içi ulaşım alanlarında gerekli önlemler alınması ve belirtilen standartlar dahilinde, engelli bir bireyin yardım almadan bir yerden bir yere gidebileceği şekilde ulaşım ağı oluşturulması önemli bir gerekliliktir.
- Yasal düzenlemeler hayata geçirilerek çevre düzenleme planlarında ulaşılabilirlik kriterlerinin uygulanması zorunlu hale getirilmelidir.
- Kanunlarda yer alan düzenlemelerin uygulanması sağlanarak, gerekli görüldüğü takdirde cezai müeyyidelere başvurulmalıdır.
- Fiziksel çevrenin yapılandırılması aşamasında sorumlu ve yetkili kurum ve kuruluşların ve buralarda görev yapan yetkililerin engelli kişiler konusunda bilgili, bilinçli ve duyarlı davranmaları sağlanmalıdır.
- Engellilerin, ailelerinin ve engellilere yönelik faaliyet yürüten örgütlerin katılımı ile fiziksel çevrenin tasarlanması ve yapılandırılması süreci yürütülmelidir.
- Yerel yönetimler kuruluşları ve özellikle belediyeler imar mevzuatlarında yer alan konuyla ilgili hususların uygulanmasında hassas davranmalı, standartlara uygun olmayan uygulamalar için gerekli önlemleri almalıdır.
- Engellilere yönelik olarak yapılması gereken düzenlemelerin, mevzuat ve standartlara uygun olması konusunda karşılaşılan aksaklıkların çözümü noktasında kurumlar arası işbirliğine önem verilmelidir.

"Avrupa Kentsel Şartı"nda kentsel alanda engellilere ve engelli haklarına yönelik düzenleme dikkati çekmektedir. Buna göre "her kentlinin en temel hakkı, kentteki tüm sosyal etkinlik ve olanaklara, yaş, ırk, bedensel ve zihinsel kabiliyetlerine bakılmaksızın, kendi özgür iradeleriyle erişim hakkın sahiptir"(Sarıoğlu ve İşçioğlu, 2007: 256).

Türkiye'de engelli nüfusun kentsel alanlarda yoğunlaştığının söylenilmesi mümkündür (Kesgin, 2014: 4). Bu bağlamda engelli politikaları açısından kent yönetimleri ayrı bir önem kazanmaktadır. Ayrıca sosyal ve siyasal katılımı sağlamada önemli bir aracı rolü üstlenen sivil toplum kuruluşlarının de büyük kentsel alanlarda yoğunluk kazandığı görülmektedir.

Bu bağlamda, engelli politikalarının oluşumu sürecinde yerel yönetim kuruluşlarına ve yerel düzeyde faaliyet yürüten sivil toplum kuruluşlarına önemli görevlerin düştüğü ifade edilebilir.

2. TÜRKİYE'DE YEREL DÜZEYDE ENGELLİ POLİTİKALARI

Türkiye'de geçmişten bugüne dezavantajlı kesimlere destek mekanizmaları kentlerden sorumlu yerel yönetimlere devredilmiştir. "Avrupa Kentsel Şartı"na göre de kentlilerin en temel hakkı olan erişimde eşitliğin sağlanması meselesinde belediyeler en önemli aktörler olarak öne çıkmaktadır (Sarıoğlu and İşçioğlu, 2007: 256; Başaran, 2014: 6-8).

Ulusal düzeyde engelli politikaları ile birlikte yerel düzeyde engelli politikalarını hayata geçirmek adına yasal düzenlemeler hazırlanmıştır. Yerel kamu hizmetlerinin sunumu aşamasında engellilerin de düşünülmesi, engellilere yönelik sosyal hizmet sunumu gibi hususlarda belediyelere görevler yüklenmiştir.

2005 yılında çıkarılan 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14. maddesinde "hizmetin sunumunda engellilerin durumuna uygun yöntemlerin uygulanacağı" vurgulanmıştır. 38. maddede ise "belediye başkanının görevleri arasında engellilere yönelik hizmetler yürütmek ve engelliler merkezleri oluşturmak" da sıralanmıştır. Ayrıca 60. maddede "engellilere yönelik sosyal hizmetler ve yardımlar belediyenin giderleri" arasında sayılmıştır.

Belediye Kanunu'nun 75. maddesinde, engelli dernek ve vakıfları işbirliği yapılabilecek kuruluşlar arasında sıralanarak, yerelde engelli politikalarını uygulamada belediyeler ile sivil toplum kuruluşları arasında işbirliğinin önemi vurgulanmıştır. Kanunun 77. maddesinde ise, engellilere yönelik hizmet sunumunda gönüllü kişilerin katılımını sağlayacak çabaların yürütülebileceği hüküm altına alınmıştır. Böylelikle, engellilere yönelik hizmet sunumu aşamasında bireysel ve toplumsal şekilde gönüllü katılımın teşvik edildiği dikkati çekmektedir.

"5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu"nun 7. maddesinde, belediyelerin görevleri arasında engellilere yönelik hizmetlerin sunulması sayılmıştır. Belediye Kanunu'nda olduğu gibi Büyükşehir Belediye Kanunu'nda da engellilere yönelik yapılacak sosyal hizmetler ve yardımlar büyükşehir belediye başkanının görevleri arasında sayılmıştır (md.18). Büyükşehir belediyelerinin giderlerinin sıralandığı 24. maddede ise engellilere yönelik sosyal hizmet ve yardımlara yer verilmiştir. 5216 sayılı kanuna 5378 sayılı kanunla eklenen geçici 1. madde ile büyükşehir belediyelerinde 'engelli hizmet birimleri'kurma yükümlülüğü getirilmiştir. Bu maddede;

> "Büyükşehir belediyelerinde özürlülerle ilgili bilgilendirme, bilinçlendirme, yönlendirme, danışmanlık, sosyal ve mesleki rehabilitasyon hizmetleri vermek üzere özürlü hizmet birimleri oluşturulur. Bu birimler, faaliyetlerini özürlülere hizmet amacıyla kurulmuş vakıf, dernek ve bunların üst kuruluşlarıyla işbirliği hâlinde sürdürürler."

Engelli hizmet birimlerinin işleyişine dair 16.08.2006 tarihli "Büyükşehir Belediyeleri Engelli Hizmet Birimleri Yönetmeliği" yayınlanmıştır. Yönetmelik yalnızca büyükşehirler için hazırlanmıştır, ancak Devlet Denetleme Kurulu'nun 2009 yılındaki raporunda yönetmeliğin diğer belediyeler ve il özel idareleri için de bir yönlendirici rehber olduğu belirtilmiştir (DDK, 2009: 36). Büyükşehir Belediyeleri Engelli Hizmet Birimleri Yönetmeliği"nin 8. maddesinin 1. fıkrası (f) bendinde;

> Engelli bireyleri nitelikli işgücü haline getirerek, çalışma yaşamına katılmalarını sağlamak üzere mesleki rehabilitasyon ve eğitim programları için başvuran özürlüleri değerlendirerek uygun mesleki rehabilitasyon ve mesleki eğitimleri vermek, büyükşehir belediyesi engelli biriminin görevleri arasında sayılmaktadır.

Aynı hüküm 5216 sayılı kanunda 5378 sayılı kanunla yapılan değişiklik ile eklenmiştir. 5378 sayılı kanunun 12. ve 13. maddeleri ile engelli bireylerin meslek seçebilmesi ve bu alanda eğitim alabilmesi için devletin gerekli tedbirleri alacağı bildirilmekte, iş ve meslek analizleri doğrultusunda gerekliği mesleki habilitasyon, rehabilitasyon ve eğitim programlarının kamu kurum ve kuruluşları ile belediyeler ve diğer gerçek ve tüzel kişiler tarafından yerine getirileceği belirtilmektedir. Ayrıca 5216 sayılı kanunda engelli bireylere yönelik mesleki ve eğitim kursları açmak belediye başkanının görev ve yetkileri arasında sıralanmıştır.

3. BELEDİYELER VE ENGELLİ POLİTİKALARI: ANKARA VE KARAMAN ÖRNEKLERİ

Çalışmada seçilen Ankara ve Karaman örnekleri İç Anadolu bölgesi için büyükşehir ve il belediyeleri açısından farkları gözlemeyi ve diğer il ve büyükşehir belediyeleri için karşılaştırmalara dair fikir vermesi amacıyla seçilmişlerdir. İki örnek için de illerde gözlemlerde bulunulmuş, faaliyet raporları taranmış ve belediye yetkilileri, kent konsey temsilcileri ve sivil toplum örgütü temsilcileri ile görüşmeler gerçekleştirilmiştir.

3.1. Yerelde Engelli Politikaları: Ankara Örneği[1]

Ankara, 5,5 milyona yaklaşan nüfusu ile Türkiye'nin en kalabalık ikinci şehri konumundadır. Türkiye geneli engelli nüfus oranının %12,29 olduğu düşünüldüğünde, Ankara'da yaklaşık 650 bin engelli vatandaşın yaşadığı tahmin edilmektedir. Ankara'nın hem büyükşehir hem de başkent kimliğinden dolayı önemli bir hizmet merkezi olması nedeniyle bu sayının çok daha yüksek olmasını beklemek de mümkündür. Öte yandan 6360 sayılı kanun ile büyükşehirlerde yer alan il özel idarelerinin kapatılması ve büyükşehir yönetimlerinin hizmet alanlarının ve bütçe olanaklarının genişletilmesiyle birlikte tüm diğer politika alanlarında olduğu gibi engelli politikalarında da büyükşehirlerin rolü artmıştır. Ankara anakent yönetim alanının 6360 sayılı kanun ile birlikte dört kat büyüdüğü düşünüldüğünde, Ankara örneği ayrıca önem kazanmaktadır. Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin 2006 yılında Başbakanlık Özürlüler İdaresi Başkanlığı tarafından gerçekleştirilen "Özürlü Dostu Belediyeler Yarışma Projesi" kapsamında bakım ve rehabilitasyon olmak üzere iki başlıkta dereceye girmesi de faal bir politika alanı örneklemi sunması açısından ayrıca önemlidir (Murat, 2009: 35-36).

Ankara'da belediyelerin engellilere yönelik hizmetleri sorgulanmış ve on başlık altında gruplandırmalar yapmak mümkündür. Dokuz ilçe belediyesi ve büyükşehir belediyesi arasında en çok alanda faaliyet gösteren Keçiören Belediyesi'nin bir adım önde olduğu görülmüştür. Çankaya ve Ankara Büyükşehir belediyeleri de sekizer hizmet alanı ile başarılı belediyeler olarak sivrilmiştir. İlgili tablo aşağıda yer almaktadır.

Tablo 1: Ankara'da Belediyeler Engellilere Yönelik Sunulan Kamu Hizmetleri ve Çalışmalar

	Altındağ	Çankaya	Etimesgut	Gölbaşı	Keçiören	Mamak	Pursaklar	Sincan	Yeni-mahalle	Büyük-şehir
Ulaşım Hizmetleri	X	√	√	√	√	X	X	X	√	√
Tekerlekli Sandalye Dağıtımı	X	√	√	√	√	√	√	X	√	√
Ayni Yardımlar	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
Meslek Kursları	√	√	√	X	√	X	X	√	√	√
Evde Bakım Hizmetleri	√	√	X	X	√	X	X	X	X	√
Kültürel ve Sportif Etkinlikler	√	√	√	√	√	X	X	X	√	√

[1]2015 yılında tamamlanan 112K149 kodlu TÜBİTAK 1001 projesi sonuçlarından faydalanılmıştır.

Turistik Geziler	√	√	√	√	√	X	X	X	X	√
Engelli Merkezleri	√	√	X	√	√	X	X	X	√	√
Engelsiz Parklar	X	X	X	X	√	X	X	X	X	X
Erişebilirliğe yönelik çalışmalar	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X

Burada hizmet etkinliğini belirleyen noktalar araştırıldığında parti aidiyeti ya da gelir oranı, nüfus büyüklüğü, hizmet alanı büyüklüğü gibi ölçütlerin anlamsız olduğu izlenmiştir. Öte yandan farkındalığı sağlayacak kişi ya da birimlerin varlığı başarı oranını arttırmıştır. İlgili hizmetleri yürüten birimin başında ya da içerisinde yer alan engelli politikalarına yönelik farkındalık sahibi isimlerin başarıya ulaşmada temel güdüleyici olduğu gözlenmiştir. Ayrıca kurulan engelli birimleri de bu başarıları koordine edecek kurumsal yapıyı oluşturmuştur. Tablo 1'de yer alan on belediyeden altısı engelli birimini kurmuşken, dört belediyede kültür – sosyal işler ya da fen işleri gibi birimler üzerinden hizmetlerin yürütüldüğü tespit edilmiştir.

Yürütülen hizmetlere rağmen hem belediyeler hem sivil toplum temsilcileri önemli sorun alanlarından söz etmişlerdir. İki kesimin de örtüştüğü sorun alanları arasında öncelik erişebilirlik yer almaktadır. Ardından politikalara katılım, kültürel – sosyal hayata katılım ve istihdam sorunları gelmektedir.

Belediyelerin istihdam için meslek kursları düzenledikleri, öte yandan kendi engelli çalışan kotalarını doldurmak konusunda çok da istekli olmadıkları görülmüştür. Tüm belediyeler bu açıdan başarısızdır. Kültürel hayata katılım konusu ise belediyeler ve sivil toplum temsilcileri açısından farklı değerlendirilmektedir. Belediyeler, engelli merkezleri yoluyla bu sorunu çözmeye çalışırken; engelli temsilcileri toplumsal hayata tam katılım için çalışmalar talep etmektedirler.

Sorunlara bakış ve çözüm önerileri açısından ortaya konan bu ayrışma sivil toplum – yerel yönetici işbirliği ile giderilebileceği sivil toplum temsilcileri tarafından dile getirilmiştir. Öte yandan kent konseylerinin bu noktada önemli bir örtüştürücü olabileceği, engelli meclisleri aracılığıyla yönlendirici çalışmaların yapılabilme potansiyeli bulunmaktadır. Ancak her iki kesim açısından da kent konseylerinin hâlihazırdaki yapıları ile böyle bir rol üstlenebilmeleri mümkün görülmemektedir.

Kurumsal sorunların yanında toplumsal önyargılar da Ankara açısından önemli bir engel oluşturmaktadır. Bazı belediye yöneticilerinin önyargılı yaklaşımlarının ya da yalnızca sosyal politikaları önceleyen planlamaları ile engellilere yönelik hizmetlerde büyük dönüşümler beklemek mümkün değildir. Ancak Keçiören ve Çankaya belediyelerinde olduğu gibi engeli politikalarında yönelimlere hâkim yöneticilerin varlığı algıları değiştirebilmektedir. Bu açıdan yönetimde kişiye bağlı politikaların engelli hizmetleri için de söz konusu olduğunu söylemek mümkündür. Bu eğilim yüksek gelir seviyelerine ve hizmet bekleyen yoğun nüfusa rağmen Mamak, Sincan gibi belediyeler açısından sorunlu bir durumu da beraberinde getirmektedir. Her iki belediyede engelli birimlerinin kurulmamış olması da genel yaklaşım açısından olumsuz bir imaj oluşturmaktadır. Bu açıdan engelli politikalarının koordinasyonunda engelli birimlerinin kurulması hususunun ne kadar elzem olduğu Ankara örneğinde bir kez daha vurgulanmış olmaktadır.

3.2. Yerelde Engelli Politikaları: Karaman Örneği[2]

[2]Çalışmanın bu kısmı Karaman Kent Konseyi Engelli Meclisi Başkanı İlknur Harani ile 11 Mayıs 2017 tarihinde gerçekleştirilen görüşmede elde edilen bilgiler; Karaman Belediyesi Meclis Üyesi Hüseyin Göktaş ve belediye yetkilileri 12 Mayıs 2017 tarihinde gerçekleştirilen görüşmede elde edilen bilgiler çerçevesinde kaleme alınmıştır.

Karaman Belediyesi bünyesinde, engelli birimi yoktur. Bu konuda Kültür ve Sosyal İşler Müdürlüğü faaliyet yürütmektedir. Hukuk, Fen İşleri ve Ulaşım Müdürlüğü, belediye faaliyetlerini engellilere uyumlu hale getirmek adına çalışmalar yürütmektedir.

Engellilerin yararlanabileceği, belediyeye ait bir mekân Engelli Dinlenme Evi olarak tahsis edilmiştir. Karaman Kent Konseyi Engelli Meclisi de burada etkinlik yürütmektedir. Burada engellilerin buluşmaları sağlanarak, vatandaşların engellilerin sorunlarına yönelik farkındalıklarını sağlamaya yönelik çabalar ortaya konulmaktadır.

Karaman Belediyesi bünyesinde engelli istihdamı konusu incelendiğinde; Belediye Meclis üyelerinden biri (mülakat yapılan Hüseyin Göktaş) engelli bir bireydir. İlgili meclis üyesi, Belediye Başkanı'nın olmadığı bazı dönemlerde belediye başkan vekilliği görevini yürütmüştür. Belediye çalışanları içerisinde, 9 kadrolu işçi, 1 sözleşmeli personel, 3 Memur engelli çalışan olarak istihdam edilmiştir. Görme engelli bir belediye çalışanı, santralde istihdam edilmektedir.

Ayrıca, Belediye bünyesinde, İŞKUR kapsamında zihinsel engelli bireylerin istihdam edilmesi, bu bireylerin topluma kazandırılması, kamu görevlileri ve vatandaşların engelli sorunları konusunda duyarlılık kazanması için olumlu bir uygulama olmuştur. Bu kapsamda, 6-9 aylık süre içinde 3 zihinsel engelli genç istihdam edilmiştir.

Tablo 2: Karaman Belediyesi Engellilere Yönelik Sunulan Kamu Hizmetleri ve Çalışmalar

Sunulan Hizmetler ve Çalışmalar	
Ulaşım Hizmetleri	√
Tekerlekli Sandalye Dağıtımı	√
Ayni Yardımlar	√
Meslek Kursları	X
Evde Bakım Hizmetleri	√
Kültürel ve Sportif Etkinlikler	√
Turistik Geziler	√
Engelli Merkezleri	√
Engelsiz Parklar	X
Erişebilirliğe yönelik çalışmalar	√

Karaman Belediyesi tarafından sunulan ulaşım hizmetlerinde engelliler dikkate alınmaktadır. Engelli bireyler belediye otobüslerine ücretsiz binebilmektedir. Bu bağlamda, engelli bireylere ücretsiz biniş kartı verilmekte ve sınırsız kullanım sağlayabilmektedirler. Belediye tarafından ulaşım hizmetlerini sunabilmek adına toplu taşıma amacıyla kullanılan 33 otobüsün tümü engellilerin kullanımına uyumlu olduğu ifade edilmiştir.

Çalışmada, Karaman'da cadde ve sokakların engelli bireylerin kullanımına ne derece uygun olduğu sorgulanmıştır. Sokak ve caddelerde engelli yürüyüş yollarının mevcut olduğu bununla birlikte şehir merkezindeki kaldırımların, engellilerin kullanımına uygun olarak düzenlendiği belirtilmiştir. Aynı zamanda, cadde üzerinde park yerleri belirlenirken, ilgili caddeye park edecek araç sayısının belli bir oranı kadar engelli park yeri ayrımı yapıldığı ifade edilmiştir. Bunun yanında, engelli otopark alanları renklendirilmekte ve levhalar düzenlenmektedir. Engellilerin yararlanabileceği park ve yeşil alanlar bulunmamakta, parklar içerisinde, çocuk oyun alanlarında engelli bireylerin kullanabileceği oyun araçları mevcuttur.

Karaman ilinde Akıllı Kent Sistemi uygulanmaktadır. Görme ve işitme engellilere yönelik olarak sinyalizasyon sistemi uyumlu değildir. Engelli bireylerin yararlanabileceği, Araç Şarj İstasyonu

oluşturulmuştur. Şu an bir adet olan istasyon sayısının şehrin belli noktalarına da yapılacak yeni istasyonlarla arttırılması düşünülmektedir

Belediye tarafından evde bakım hizmetleri yürütülmektedir. 67 kişiye bu imkân sağlanmıştır. Engellilere yönelik ayni yardımlar sağlanmaktadır. Bu çerçevede, tekerlekli sandalye dağıtımı gerçekleştirilmekte ve Kent Konseyi ile işbirliği içinde bu destek sağlanmaktadır. Hasta yatakları, sadece yardıma muhtaç ve hastalar için değil talep edildiğinde engellilere yönelik de verilmektedir.
Engelli bireylerin kendi üzerlerine kayıtlı su sayaçları var ise, su faturalarında belli bir oranda indirim sağlanmaktadır. Bununla birlikte engellilere yönelik meslek kursları açılmamıştır. Fakat belediye tarafından yürütülen kurslara engelli birey veya ailelerin katılımına imkân sağlanmıştır.

Engellilerin kültürel ve sportif etkinliklerini sağlamak adına, kent konseyi, üniversite ve diğer kurumlarla işbirliği yapılmakta ve kahvaltı, yemek gibi organizasyonlar düzenlenmektedir. Turistik geziler, kent konseyi ve diğer kurumlarla işbirliği içinde gerçekleştirilmektedir.

Engellilerin sorunlarının çözümü aşamasında, merkezi yönetim-yerel yönetim-STK etkileşimi ve aktörlerden hangisine daha fazla sorumluluk düşmesi gerektiği yönündeki soruya Karaman Belediyesi ve Karaman Kent Konseyi Kadın Meclisi yetkilileri ortak görüş belirtmişlerdir. Buna göre, Kamu-Özel-STK etkileşiminin önemi vurgulanmıştır. Bunun yanında tüm kurumların ortaklaşa faaliyet yürütmesi ve koordineli hareket etmesinin gerekliliğinin altı çizilmiştir. Karaman'da engellilerin de içinde bulunduğu dezavantajlı kesime ortak bir ağ üzerinden destek sağlanmaktadır. Bu eksende, ayni yardım yapılan engelli veya engelsiz vatandaşlar ister belediye, ister valilik, ister sosyal yardımlaşma ister herhangi bir STK'dan yardım alsın bunlar ortak bir ağ üzerinden takip edilmekte ihtiyaç dışı destek vermekten kaçınılmaktadır.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Türkiye'de engellilere yönelik hizmet sunumunda yasal düzenlemeler ve kurumsal yapılanmalar irdelendiğinde, Ankara ve Karaman şehirlerinde gerçekleştirilen mülakatlar dikkate alındığında, çalışma sonucunda ortaya konulabilecek genel değerlendirmeler şu şekilde sıralanabilir:

- Ankara'daki belediyelerin yarısında engelli birimi bulunurken, yarısında engelli birimi bulunmamaktadır. Karaman Belediyesi bünyesinde engelli birimi oluşturulmamıştır.
- Belediyeler arasında parti aidiyetleri açısından fark bulunmamaktadır. Ankara'da ilçe belediyeleri arasında nüfus açısından bir farklılık söz konusu değildir.
- Engellilere yönelik hizmet sunumu noktasında örgütsel yapının oluşumunda, belediye başkan ve diğer yöneticilerin etkisi yüksektir. Başkan'ın bu konudaki ilgisi engellilere yönelik hizmet sunulacak birimin oluşumunda etkili olmaktadır.
- Büyükşehir olan Ankara'da belediyenin sunduğu ulaşım hizmetlerinde engelliler sorun yaşamakta, ulaşılabilirlik ve erişebilirlik sorun olmaya devam ederken, Karaman'da engellilerin ulaşım sorunu önemli ölçüde çözülmüş, ama erişimde sıkıntılar mevcuttur.
- Belediyeler bünyesinde meclislerde sınırlı sayıda engelli bireyler görev alırken, kurumsal yapılanma içinde engelli yönetici istihdamı yoktur.
- Engelli sorunlarını çözebilmek adına, hem Ankara hem de Karaman ilinde engelli haklarını savunmak adına oluşturulmuş dernek/vakıf gibi sivil toplum kuruluşları arasında tam anlamıyla bir birliktelik bulunmamaktadır.
- STK'lar arasında birlikteliğin sağlanabilmesinde kent konseyleri ve konsey bünyesinde oluşturulmuş engelli meclisleri aracı/köprü vazifesi görebilir.
- Engellilere yönelik meslek edindirme ve meslek eğitimde eksiklikler bulunmakta, eğitim sonrası istihdama yönelik sorunlar devam etmektedir.
- Engellilere yönelik sadece sosyal değil, kültürel alanlara yönelik düzenleme ihtiyacı da (kütüphane, sanatsal faaliyetler, vs.) bulunmaktadır.

- Engelli bireylerin ve ailelerinin yararlanabileceği kısa/uzun süreli bakım merkezleri ihtiyacı bulunmaktadır.
- Engellilerin toplumsal hayata uyumu noktasında, erişim sorunları dikkati çekmektedir. Belediye otobüslerinde platform var iken sesli uyarıcının olmaması eksiklik olarak değerlendirilmektedir. Asansörde sesli uyarıcı var iken asansörlerin tekerlekli sandalye sığmayacak kadar küçük olması bir sorundur.
- Engellilere yönelik olarak toplumsal bilinç eksiklikleri mevcuttur, engellilere yönelik olumsuz algılar/önyargılar mevcuttur. Engelli yoluna park, iş vermeme, ayrımcılık gibi hususlar bilinç düzeyinin düşüklüğü ve ön yargılara örnektir.
- Engellilere yönelik verilen maddi destekler nedeniyle, engelli bireylerde çalışma isteği azalmaktadır.
- Engellilerin yararlanabileceği sosyal tesislerin eksikliği dikkati çekmektedir.
- Ortak veri tabanları (Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı verileri, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı verileri, belediye veri tabanları) olmaması sebebiyle engellilere erişimde problemler yaşanmaktadır.
- Engellilere yönelik hizmet sunumunda (e-hizmetler; taşımacı hizmet; evde hizmet gibi alanlarda) problemler yaşanmaktadır

Sonuç olarak, engelli bireylerin yaşadığı sorunların çözümünde toplumsal alanda bütüncül yönde bir bilinçlendirmeye ihtiyaç bulunmaktadır. Hem merkezi yönetim hem yerel yönetim engellilerin sosyal yaşamını kolaylaştırabilmek adına ortak çaba yürütmelidir. Belediyeler, yerel düzeyde engelli politikalarının oluşturulmasında başat aktör olarak rol almalı ve aynı zamanda bu süreçte kentin sivil aktörlerinden destek almalıdır. Yönetişim eksenli anlayış ve katılımcı yöntemle hizmet sunumunun gerçekleştirilebilmesi adına, kamu-özel-sivil toplum işbirliği büyük önem arz etmektedir. Bunun yanında, merkez-yerel; merkez-STK; yerel-STK koordineli hareket ederek, engelli sorunlarının çözümüne yönelik yürütülecek faaliyetlerde ortaklaşa hareket etmelerinin gerekliliği vurgulanabilir.

KAYNAKÇA

Arıkan, Çiğdem (2001), *Türkiye'de Görme Özürlü Kadınlar: Sorunlar, Beklentiler, Çözüm Önerileri,* Ankara: Körler Federasyonu Yayınları, No: 03.

Başaran, Sermet (2014), "Yerel Yönetimler ile Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Arasındaki Hizmet İlişkileri", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi,* 23 (1), ss. 1-13.

Burcu, Esra, 2006, "Özürlülük Kimliği ve Etiketlemenin Kitlesel ve Sosyal Söylemleri". *Hacettepe Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Dergisi*, 23 (2), ss. 61-83.

Büyükşehir Belediyeleri Özürlü Hizmet Birimleri Yönetmeliği (2006), Erişim Tarihi: 01.08.2015, Http://Www.Mevzuat.Gov.Tr/Metin.Aspx?Mevzuatkod=7.5.10589&Mevzuatıliski=0&Source xmlsearch=B%Fcy%Fck%Baehir.

Çınarlı, S. (2008), "Kamu Hizmetlerinin Yürütülmesinde Engelli Hakları", *Dokuz Eylül Üniversitesi, Yayınlanmamış Doktora Tezi*, İzmir.

Devlet İstatistik Enstitüsü (2002), *Türkiye Özürlüler Araştırması*, Erişim Tarihi: 07.07.2015, http://kutuphane.tuik.gov.tr/pdf/0014899.pdf.

Dünya Engelliler Vakfı (2010), *Engelsiz Şehir Raporu Bilgilendirme Formu*, (Hazırlayan: C.Koca), www.devturkiye.org/upload/files/engellilericintasarim.pdf., (Erişim Tarihi : 11.07.2015).

Graumann, Sigrid; Grüber, Katrin; Nicklas-Faust; Jeanne ve Schmidt, Susanna, [Edt] (2005), *Ethik und Behinderung. Ein Paradigmenwechsel*, Frankfurt: CampusVerlag.

Kesgin, Bedrettin (2014), "Engellilere Yönelik Yerel Sosyal Politikalar", *Çağdaş Yerel Yönetimler,* 23 (4), ss. 1-15.

Küçükali, A. (2015), "Engellilere Uygulanan Sosyal Yardımlar", Sosyal ve Beşeri Bilimler Araştırmaları Dergisi, Sayı.35, ss.100-115.

Murat, Sedat (2009), "Genel Olarak Özürlülere Yönelik Çalışmalar ve İSMEK Örneği", *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*, Sayı: 56, ss. 21-89.

Mürner, Christian ve Sierck, Udo (2012), *Behinderung: Chronikeines Jahrhunderts*. Weinheim: Beltz-Juventa.

Sarıoğlu, Servet ve İşçioğlu, Deniz (2007), "Türkiye ve Avrupa Kentsel Şartı'ndaki Özürlü Hakları, iç. *Yerellik ve Politika: Küreselleşme Sürecinde Yerel Demokrasi* (Edt. Ayşegül Mengi), Ankara: İmge, ss. 255-266.

Türkiye Bilimler Akademisi (TÜBA) (2011), *Türkçe Bilim Terimleri Sözlüğü-Sosyal Bilimler*, Türkiye Bilimler Akademisi Yayınları, Ankara.

Türkiye İstatistik Kurumu (2010), *Özürlülerin Sorun ve Beklentileri Araştırması*, Ankara: TÜİK.

Türkiye İstatistik Kurumu (2014), *Türkiye Demografik İstatistikler,* Erişim Tarihi: 14.06.2015, http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1059.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu (2004), Erişim Tarihi: 01.08.2015, http://www.mevzuat.gov.tr/Metin1.Aspx?MevzuatKod=1.5.5216&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=&Tur=1&Tertip=5&No=5216.

5378 sayılı Engelliler Hakkında Kanun (2005), Erişim Tarihi: 01.08.2015, www.mevzuat.gov.tr/Mevzuat Metin/1.5.5378.pdf.

5393 sayılı Belediye Kanunu (2005), Erişim Tarihi: 01.08.2015, http://www.mevzuat.gov.tr/Metin1.Aspx?MevzuatKod=1.5.5393&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=&Tur=1&Tertip=5&No=5393.

633 sayılı Aile Ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın Teşkilat Ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (2011), Erişim Tarihi: 01.08.2015, www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/4.5.633.doc"

SOSYAL BELEDİYECİLİK BAĞLAMINDA TÜRKİYE'DEKİ ÜÇ BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİNİN İNTERNET SİTESİNİN NİTEL ANALİZİ

Mustafa Kara[*]

ÖZET

Belediyelerin, sosyal risk grupları ve dezavantajlı kesimler kapsamındaki çocuklara, işsizlere, kadınlara, özürlülere, yaşlılara ve yoksullara ya da etnik kimlik, cinsiyet, göçmenlik gibi nedenlerle toplumdan dışlanmış gruplara yönelik hizmetleri sosyal belediyecilik kapsamında değerlendirilmektedir. Araştırmanın amacı, sosyal belediyecilik bağlamında Türkiye'deki büyükşehir belediyelerinin internet sitelerinin analiz edilmesidir. Araştırmada, Türkiye'deki büyükşehir belediyelerinin internet sitelerindeki sosyal belediyeciliğe ilişkin bilgilerin sayısı ve kapsamı bakımından belediyeler arasında bir fark olup olmadığı; farklı siyasi anlayışlara sahip büyükşehir belediyelerinin internet siteleri arasında sosyal belediyecilik konusunun işlenmesi bakımından bir farklılık olup olmadığı sorularına cevap aranmıştır. Araştırma nitel araştırma desenlerinden örnek olay çalışması şeklinde tasarlanmıştır. Örnek olay çalışmasında bir durum ya da çoklu durumlara ilişkin derinlemesine bir betimleme ve analiz geliştirilmektedir. Verilerin toplanmasında doküman incelemesi yönteminden yararlanılmıştır. Bu yöntem, araştırılması hedeflenen olgu ve olgular hakkında bilgi içeren yazılı materyallerin analizini kapsamaktadır. Araştırma kapsamındaki büyükşehir belediyelerinin (Adana, Ankara, İzmir) internet sitelerindeki sosyal belediyeciliğe ilişkin ifadeler ve görseller derlenerek yazılı doküman haline getirilmiştir. Daha sonra dokümanlar sosyal belediyecilik kapsamında temalar ve kavramlar şeklinde kodlanarak içerik analizi tekniğiyle çözümlenmiştir. İçerik analizi birbirine benzeyen verileri belirli kavramlar ve temalar çerçevesinde bir araya getirerek okuyucunun anlayabileceği şekilde düzenleyerek yorumlamaktır. Sonuçta, incelenen üç büyükşehir belediyesinin internet siteleri arasında sosyal belediyecilik bakımından anlamlı bir farklılık olmadığı görülmüştür.

Anahtar Kelimeler: *Sosyal belediyecilik, büyükşehir belediyesi, internet, nitel, Türkiye.*

[*] Yrd. Doç. Dr. Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Biga İİBF Kamu Yönetimi Bölümü, mustafakara@comu.edu.tr

QUALITATIVE ANALYSIS OF THE INTERNET SITES OF THE THREE METROPOLITAN MUNICIPALITIES IN TURKEY IN THE CONTEXT OF SOCIAL MUNICIPALITY

ABSTRACT

Social municipal services include services for municipalities, social risk groups and children in disadvantaged groups, unemployed, women, disabled people, old people and the poor, or groups that are excluded from society for reasons such as ethnic identity, gender or immigration. The purpose of the research is to analyze the internet sites of the metropolitan municipalities in Turkey in the context of social municipality. The survey found that there is a difference between the municipalities in terms of the number and scope of information on social municipalities in the internet sites of the metropolitan municipalities in Turkey; An answer has been sought for the question of whether there is a difference in the processing of the social municipality issue among the internet sites of the metropolitan municipalities with different political understandings. The research is designed as a case study study from qualitative research designs. An in-depth description and analysis of a situation or multiple situations in the case study is being developed. Document collection was used for the collection of data. This method involves analysis of written materials containing information about the cases and phenomena targeted to be investigated. Expressions and visuals related to the social municipalities in the internet sites of the metropolitan municipalities (Adana, Ankara, İzmir) were compiled into written documents. Afterwards, the documents were coded into themes and concepts within the scope of social municipality and analyzed with content analysis technique. Content analysis is to combine similar data with specific concepts and themes in a frame so that the reader can understand and interpret it. As a result, it has been seen that there is no significant difference in the social municipality between the internet sites of the metropolitan municipalities in Turkey.

Keywords: *Social Municipality, Metropolitan Municipality, Internet, Qualitative, Turkey.*

GİRİŞ

Sosyal devlet anlayışı, Avrupa'da 19. Yüzyılda liberal iktisat politikalarının olumsuz toplumsal etkileri nedeniyle ortaya çıkan iktisadi ve toplumsal bir olgudur. Sosyal refah politikaları temelde merkezi düzeyde planlanmış, ülkelerin demokrasi tecrübelerine ve yerel yönetimlerinin gelişmişlik düzeylerine bağlı olarak yerel yönetimler tarafından hayata geçirilmiştir. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda da belirtildiği üzere hizmetlerin halka sunulmasında halka en yakın birim belediyelerdir. Bir beldedeki sorunların ve dezavantajlı kesimlerin tespit edilmesi, sosyal yardımların doğru kişilere ulaştırılmasında da merkezi yönetimden ziyade, yerel yönetimlerin daha etkili olduğu söylenebilir.

Türkiye'de ise, güçlü merkeziyetçilik eğilimi, belediyelerin idari ve mali özerkliklerinin sağlanamaması, doğu ve güneydoğu Anadolu bölgelerindeki ayrılıkçı ve bölücü hareketler, siyasilerin sosyal refah hizmetlerini merkezden sunma ısrarı gibi nedenlerle belediyeler sosyal refah hizmetleri sunumunda daima arka planda kalmışlardır. Bu nedenle, araştırma, "Türkiye'de devletin güçlü merkeziyetçilik eğilimi karşısında belediyelerin sosyal belediyecilikte başarılı olamayacakları" önermesine dayandırılmıştır. Araştırmada, Türkiye'deki büyükşehir belediyelerinin (BŞB) internet sitelerindeki sosyal belediyeciliğe ilişkin bilgilerin sayısı ve kapsamı bakımından belediyeler arasında nasıl bir farklılaşma olduğu; farklı siyasi anlayışlara sahip BŞB'lerin internet siteleri arasında sosyal belediyecilik konusunun işlenmesi bakımından nasıl bir farklılık olduğu sorularına cevap aranmıştır.

Araştırma, üç başlıktan oluşmaktadır. İlk olarak, literatür özeti başlığı altında sosyal devlet ve sosyal belediyecilik kavramları açıklanmış, sosyal belediyecilik konusunda yapılmış araştırmalar özetlenmiş ve değerlendirilmiştir. İkinci olarak, yöntem ve gereç başlığı altında araştırma deseni, amacı ve önemi, kapsamı ve sınırlılıkları, yöntem ve teknikler, bulgular hakkında bilgiler verilmiş, araştırma bulguları değerlendirilmiştir. Son olarak, tartışma ve öneriler başlığı altında araştırma önermesi değerlendirilmiş ve teorik çerçeveyle ilişkisi kurulmuştur. Araştırmanın güçlü ve zayıf yanları tartışılmış, araştırma bulgularından kimlerin ne şekilde yararlanabileceği açıklanmıştır.

1. LİTERATÜR ÖZETİ

Sosyal devlet/sosyal refah devleti, sosyal barış ve adaleti sağlamada devletin sosyal ve ekonomik hayata müdahalesini gerekli ve meşru gören bir anlayışı ifade etmektedir. Herkese insanca yaşayabilecek asgari hayat seviyesi sağlaması amaçlanmıştır. Klasik liberal devlette kişiyi devlet karşısında koruyan hürriyetler söz konusuyken, sosyal devlete kişinin önündeki ekonomik ve sosyal engellerin kaldırılması ödevi verilmiştir (Gözler, 2011: 75-76). Devlete sosyal olma niteliğini kazandıran, yasalarla ve anayasalarla güvence altına alınan ekonomik ve sosyal haklar 1948 İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi ve 1961 Avrupa Sosyal Haklar Sözleşmesi'yle uluslararası güvenceye bağlanmıştır (Güven, 2009: 82). Bu nedenle, sosyal devletin adeta sosyal korumanın kurumsallaşmış bir şekli olduğu ve devlet olmaksızın sosyal korumanın mümkün olmayacağı belirtilmiştir (Spicker, 2000: 125-126).

Devletler ekonomik, siyasal ve sosyal sorunlara karşı farklı tepkiler verdiğinden tek bir sosyal devlet anlayışından söz etmek mümkün değildir. Giddens (2004: 2), İskandinav ülkelerini kapsayan ve diğerlerinden farklılaşan İskandinav refah sistemi, Almanya ve Fransa'nın içerisinde yer aldığı merkezi Avrupa refah sistemi, İtalya veya Yunanista'nın temsil ettiği Akdeniz refah sistemi ve İngiltere, Kanada, Avustralya ve bir ölçüde Birleşik Devletleri de içine alan Anglosakson refah sistemi şeklinde dört farklı sosyal devlet anlayışından söz etmiştir (Giddens, 2004: 2).

Begg vd. (2015: 13), sosyal demokrat/İskandinav modeli, Bismarkiyan olarak da bilinen korporatist/kıtasal model, liberal/Anglosakson model ve güney modeli şeklinde bir sınıflandırma yapmışlardır. Sosyal demokrat/İskandinav modeli, Danimarka ve İsveç'te yaygındır. Milli gelirin devlet tarafından cömertçe yeniden dağıtımına dayanır. Sosyal refah evrensel bir hak kabul edilmekle birlikte sosyal refahın ana sağlayıcısı devlettir. Yüksek sosyal harcamalar, aktif işgücü piyasası politikaları ve artan kamu sektörü istihdamıyla karakterize edilen bir modeldir. Korporatist/kıtasal model Almanya ve Fransa'nın temsil ettiği kuzey-orta Avrupa'da görülmektedir. Farklılaşma ve tabakalaşma derecelerine göre işçilerin statüsünün korunması sağlanır. Temel refah

kaynağı devlettir. Sosyal güvenlik, emeklilik ve işsizlik ödeneği gibi devlet katkılı yardımlarla desteklenmiştir. Erken emeklilik yoluyla istihdam artırılmaya çalışılmıştır. Liberal Anglosakson modeli, Birleşik Krallık ve İrlanda tarafından temsil edilmektedir. Özelleştirme ve ücret esnekliği yoluyla emek talebi artırılmaya çalışılır. Emeklilikte özel sigorta şekilleri yaygındır. Yardımlar göreceli olarak düşüktür ve başvuran kişinin mali durumunu gösteren belgeye bağlıdır. Asgari ücret yoluyla yoksulluğun hafifletilmesine çalışılırken, eşitlik üzerine daha az odaklanılmıştır. Güney modeli, İspanya, Portekiz, İtalya ve Yunanistan tarafından temsil edilmektedir. Üyelik temelli hak sahipliği söz konusudur. Çekirdek birim olarak genişletilmiş aile sosyal yardımların hedefindedir. Gelir sürekliliğine önem verilmektedir. Geçici işçilere tam zamanlı çalışma imkânı sağlanması gibi güçlü bir iş koruması mevcuttur.

Soede vd. (2004: 36-38), yukarıda sayılan sosyal devlet modellerinin yanında Doğu Avrupa ve hibrit modellerden bahsetmişlerdir. Macaristan, Polonya, Çek Cumhuriyeti ve Slovakya Doğu Avrupa refah modeli içerisinde değerlendirilmektedir. Bu ülkelerdeki işsizlik, engellilik ve çocuk yardımı gibi sosyal güvenlik harcamaları, Avrupa Birliği (AB)'ndeki diğer ülkelere kıyasla nispeten daha düşüktür. Emekliler de AB ortalamasının biraz altında maaş almaktadır. Eski komünist refah devletinin aksine, memurlara yönelik özel programların sayısı azken, özel sektöre yönelik planların sayısı fazladır. Hollanda ve Norveç ise hibrit refah sistemi içerisinde değerlendirilmiştir. Hollanda, Kıta Avrupası ile İskandinav refah rejimleri arasında sınıflandırılmıştır. Bu karma durumun tipik bir örneği Hollanda emeklilik sistemidir. 65 yaşın üzerindeki tüm vatandaşlar, asgari geçim düzeyinin biraz üzerinde ve sabit oranlı bir yaşlılık aylığı almaktadır ki, bu bakımdan İskandinav ülkelerine benzemektedir. Mesleklere ilişkin göstergeler ise, tipik olarak Kıta Avrupası refah sistemlerine benzemektedir. Hollanda'daki birçok sektör için gelire orantılı emeklilik planı tüm çalışanlar için zorunludur. Çoğu planın hedefi tek bir çalışan için en son kazancının %70'i kadar bir emekli aylığı sağlamaktır ki bu bakımdan Kıta Avrupası refah sistemlerine yaklaşmaktadır. Norveç, hem İskandinav hem de Anglosakson özellikleriyle melez bir sosyal refah sistemidir. İskandinav özelliklerinden biri, farklı meslek grupları için ayrı ayrı emeklilik planlarının olmayışıdır. Ücretli ebeveyn izni için asgari ücret ve düzenlemeler mevcut değildir. Emeklilere, engellilere ve işsizlere yönelik sosyal yardımların düzeyi orta ile yüksek arasındadır. Norveç, orta düzeydeki sosyal yardım düzeyleri bakımından aynı zamanda Aglosakson veya Kıta Avrupası refah sistemlerine de benzemektedir. Ebeveyn izni süresi bir yıldan az olup, babalık izni için ücret ödenmemektedir. Aktif ve pasif işgücü piyasasına gayri safi milli hasıladan ayrılan harcamaların oranı da, İskandinav ülkelerine göre düşüktür.

Sosyal devlet politikalarının belediyeler tarafından uygulanmasına sosyal belediyecilik denmektedir. Sosyal belediyecilik, yerel düzeydeki sosyal devlete benzetilmektedir. Belediyelerin sosyal belediyecilik uygulamalarının amacı sosyal devlete yerel düzeyde katkıda bulunmaktır. Sosyal belediyecilik geniş anlamda kentlerin ekonomik, sosyal ve kültürel gelişimi, sosyal refahın gelişimi, demokrasi kültürünün gelişimi, kentlerin çevresel gelişimi alanlarını kapsamaktadır. Dar anlamda ise, sosyal güvenlik, sosyal koruma ve sosyal refah hizmetleri olarak kabul edilmektedir (Koray ve Temiz, 2014: 20-21).

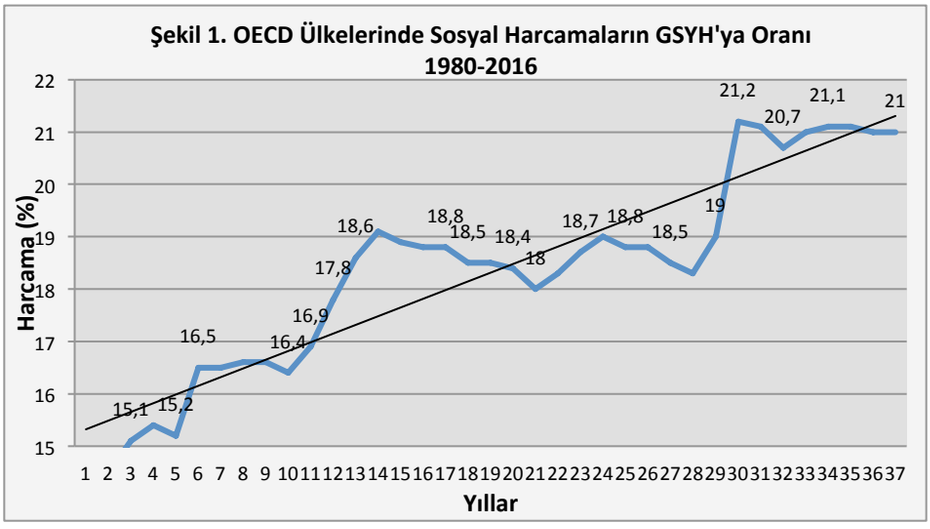
Sosyal belediyecilik kapsamında, refah belediyeciliği ve kalıntı belediyeciliği (resudual municipality) şeklinde iki modelden söz edilmektedir. Refah belediyeciliği, İskandinavya'nın sosyal demokrat refah devletlerinde görülmektedir. Buralarda refah devleti ve yerel politik sistem birlikte gitmektedir. Kalıntı belediyeciliği ise, liberal refah devletlerinde görülmektedir. Buralarda politik sistem merkezileşmiştir. Birinci modelde yerel yönetimler ve belediyeler çeşitli politik etki araçlarıyla refah hizmetlerinin sunumunda geniş çaplı yer alırlar. İkinci modelde ise, liberalizmin piyasa yönlü ve indirgemeci ideolojisinin etkisi altında, devletin yanı sıra yerel yönetimler ve belediyelerin sosyal refah alanındaki rolleri sınırlandırılmıştır. Refah belediyesi, içerisine eğitim, sağlık, konut edindirme, sürekli gelir, işsizlik vb. dâhil olduğu neredeyse tüm politika alanlarında müdahalelerde bulunur ve hizmet sunar. Merkezi yönetimden daha fazla vergi geliri bekler ve sosyal refaha bütçesinden daha fazla pay ayırmaktadır. Aynı zamanda, dikkate değer düzeyde merkezi yönetimden özerklik te talep etmektedir. Artık/residual belediyeler ise, evsizler, yoksullar, madde bağımlıları, engelliler, mülteciler ve çocuk emekçileri gibi risk altındaki marjinalize olmuş gruplar için telafi edici düzeyde refah hizmetleri sunmakla yetinmektedirler (Tajmazinani, 2015: 3-4).

Belediyelerin nitelikleri sosyal refah harcamalarında farklılığa neden olabilmektedir. Farklılığa yol açan unsurlar a) belediyelerin yapısal bileşenleri arasındaki farklılık, b) her belediyenin mevcut kaynakları, c) ihtiyaç ve talep bileşenleri ve d) siyasal çeşitlilik şeklinde sıralanmaktadır. Belediyelerin yapısal bileşenleri, yerel siyasetçilerin kararlarıyla değiştiremeyecekleri nüfus büyüklüğü, yerleşim yapısı ve mobilite bileşenlerinden oluşmaktadır. Belediyenin mevcut kaynakları, yerel kaynaklar olup, ortalama gelir düzeyi ve mali zenginlikle ilgilidir. Beldede yaşayanların ortalama gelir düzeyinin düşük olması sosyal yardımlara talebi artırırken, belediyenin mali zenginliğinin önemli bir bölümü bu kişilere yönelik sosyal harcamalara gitmektedir. İhtiyaç ve talep bileşenleri, nüfus içerisindeki bazı grupların farklı nedenlerle, diğerlerine göre daha fazla sosyal yardım talep etmeleriyle ilgilidir. Bu grupların sayısının artması muhtemelen sosyal yardım alıcılarının sayısını da artıracaktır. Bu gruplar içerisinde dikkat çekenler yaşlılar, tek ebeveynli aileler, göçmenler, işsizler ve engelli maaşı alanlardır. Siyasal çeşitlilik ise, beldedeki siyasal çeşitliliğin sosyal refah harcamaları üzerindeki etkisiyle alakalıdır. Sosyal refah harcamalarının düzeyi karar alma süreçlerine birden fazla partinin katılması, belediye meclisindeki kadın temsilcilerin oranı, sosyalistlerin belediye meclisindeki oranı, sosyalist koalisyonların varlığı ya da sosyalist olmayan koalisyonlara bağlı olarak değişmektedir (Lien ve Pettersen, 2004: 346-352).

Sosyal devlet, kapitalist Batı toplumları tarafından geliştirilmiş bir sistem olup, onun toplumsal, ekonomik ve ideolojik yapıdaki dönüşümleriyle yakından ilişkilidir. Dolayısıyla, sosyal devleti açıklamada kapitalist toplumların ekonomik, toplumsal, siyasal ve ideolojik yapısındaki değişimlerin göz önünde bulundurulması gerekmektedir (Sallan Gül, 2004: 140). Sosyal devletin tarihsel köklerine bakıldığında, kavramın ilk kez Almanya'da on sekizinci yüzyıl sonunda sosyal güvenlik alanında alınan önlemler için kullanıldığı anlaşılmaktadır. Ancak, kavramın gelişimi ve yaygın kullanımı II. Dünya Savaşı sonrasıdır. Sosyal devlet kavramı, kapitalist ekonomilerde sanayileşmeyle ortaya çıkan sorunlar ve artan eşitsizlik ve güvensizlik karşısında siyasal hakların gelişmesiyle devletin bu sorunlara seyirci kalamayacağı düşüncesinden doğmuştur (Şenkal, 2011: 269-270).

Batı toplumlarında, refah devletinin kapsamı, etkinliği ve uygulamalarının en üst düzeye çıktığı 1945-1970 yılları arası sosyal devletin altın çağı olarak adlandırılmıştır. Sosyal devlet ekonomik alana iki nedenle müdahalede bulunmuştur. İlki ekonomik kalkınmanın sağlanmasıdır. Bunun için tam istihdamı sağlamak, sosyal refah programlarıyla işçi-işveren ilişkilerini yumuşatmak ve emek piyasasını kontrol altına almak amaçlanmıştır. İkincisi, temel hizmetlere erişimin sağlanmasıdır. Bunun için de, altyapı yatırımlarının gerçekleştirilmesi, konut ve ulaştırma yatırımlarına hız verilmesi, temel hizmetlerin tüm topluma sunulması ve alt sınıflara gelir transferi politikalarının geliştirilmesi, sosyal adaleti sağlamak için zorlayıcı kanunlarla yeni düzenlemelerin yapılması öngörülmüştür. Altın Çağ'da uygulanan ekonomi politikalarıyla gelişen sosyal devlet anlayışı Batı toplumlarında sosyal harcamaların sürekli artmasına yol açmıştır (Tokol ve Alper, 2011: 21-22).

Şenkal (2011: 269-270), 1970'lerden sonra yaklaşık yirmi yıl boyunca sosyal devlet bakımından ortaya çıkan en önemli gelişmenin sosyal harcamalarda görülen artış olduğunu belirtmektedir. Buna göre, 1960'larda gelişmiş ülkelerde sosyal harcamalar gayri safi milli hasılanın (GSMH) %7.5'ine denk gelirken, 1980'lerde bu oran iki katına çıkmıştır. 1970-1985 yılları arasında Avrupa ülkelerinde kamu harcamalarının gayri safi milli hasılaya oranı dikkate alındığında bu oran Amerika Birleşik Devletlerinde %31,7'den %36,7'ye, Almanya'da %38,6'dan %47,5'e, Fransa'da %38,5'ten %52,2'ye, İtalya'da %34,2'den %50,8'e, İngiltere'de %38,8'den %46,1'e, Hollanda'da %43,9'dan %59,7'ye ve İsveç'te %43,3'ten %64,7 yükselmiştir (anayasa.gen.tr, 2017). Bu veriler, söz konusu dönemde sosyal refah harcamalarının ülkelerin ulusal zenginliğinin neredeyse yarısına mal olduğunu göstermektedir.



Kaynak: OECD, 2016a.

Şekil 1'de otuz altı OECD ülkesindeki 1980-2016 yılları arası sosyal harcamaların GSYH'ye oranı görülmektedir. Buna göre, sosyal harcamaların GSYH'ye oranı 1980'de %14,9, 1985'te %16,5, 1990'da %16,9, 2000'de %18, 2005'te %18,8, 2010'da %21,1, 2016'da %21 olup, genelde artış eğilimindedir. Dolayısıyla, sosyal devletin devamından yana olanlara göre devlet, siyasal yoldan gelirin yeniden bölüşümünü sağlayan bir aygıtken; sosyal devlet ise, bu yeniden bölüşümde, üretim araçlarının mülkiyetine dokunmadan, ekonomiye siyasal yoldan müdahaleyle bu bölüşümün biraz daha toplumcu, eşitlikçi ve adil olmasını amaçlamaktadır (Koray ve Temiz, 2014: 18). Bu bağlamda, yirminci yüzyılın sosyal devleti, ekonomik ve sosyal gelişmeye aynı derecede önem veren, ikisini ayrılmaz kabul eden ve bu gelişmelerin sağlanmasında devlete önemli görevler yükleyen bir anlayışı yansıtmaktadır. Sosyal devlet, kapitalist ekonomik sistemle, çoğulcu demokrasiye dayalı siyasal yapının sürdürülmesi yönündeki bir uzlaşıdır. Sosyal politika uygulamaları da bu uzlaşmanın sürdürülmesine yarayan kurum, önlem ve araçları kapsayarak, uzlaşmanın üçüncü ayağını oluşturmaktadır (Koray ve Topçuoğlu, 1995: 34-35).

Sinn (1995: 524), yaptığı alan araştırması bulgularına dayanarak sosyal devletin rolüne ilişkin popüler görüşlere karşı çıkmıştır. Sosyal devlet daima eşitsizlikleri azaltmadığı gibi milli geliri de küçültmemektedir. Risk alımını teşvik ederek üretici güçleri özgürleştiren ve toplam geliri artıran bir araç olması bakımından önemlidir. Aldığı riskler sayesinde sosyal devlet insanları daha zengin yapabilir, ancak mutlaka daha eşit ve daha mutlu yapmaz. Neticede, bireysel gayretin eksikliğinden kaynaklanan ahlaki tehlike etkisi, ideal koşullarda elde edilebilen refah kazancında kayıplara yol açmaktadır.

Sosyal devletin altın çağı 1970'lerin sonlarına doğru yaşanan ekonomik krizle sona ermiştir. Ekonomik büyümenin yavaşlaması, sürekli ve yaygın işsizlik sosyal devlet anlayışında değişime neden olmuştur. 1980'lerin başından günümüze devletin ekonomik ve sosyal alanlardaki rolünün azaltılmasını savunan neoliberal politikalar küreselleşmeyle birlikte dünyaya hâkim olmuştur (Tokol ve Alper, 2011: 22-23). Küreselleşme ve liberalleşme sürecinde dünya piyasasıyla bütünleşme hedefi, hemen her toplumda devletin sosyal politika anlayışını ve çalışma ilişkilerine bakışını değiştirmiştir. Neoliberal baskılar karşısında ulusal hükümetler giderek küresel ekonominin dayatmalarını uygulayan ajanlara dönüşmüştür. Bu süreç özellikle gelişmekte olan ülkeleri daha derinden etkilemiş, emek ve sermaye arasında az çok denge arayan ya da çalışma yaşamında emeği koruyan devlet anlayışından geriye fazla bir şey kalmamıştır. Küreselleşme süreci toplumsal güçler arasındaki dengeyi daha da bozarken, devlet seçimini sermaye ve piyasadan yana yapmaktadır. Artık devletin, bu güçler arasında uzlaşma sağlayıcı rol oynamaya ne niyeti ne de gücü kalmamıştır (Koray, 2012: 82).

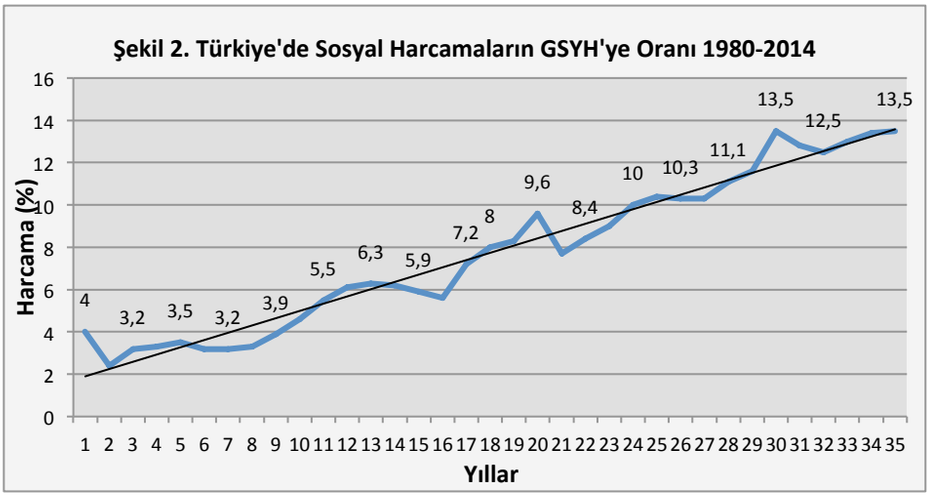
Neoliberal ekonomi politikalarının küreselleşmeyle birlikte dünyaya yayılmasından sosyal belediyecilik uygulamaları da olumsuz etkilenmiştir. Kröger (2011: 248), 1970'li ve 1980'li

yıllarda Finlandiya refah devletinin inşa döneminde yoğun bir merkezi kontrolün ardından, 1993'te radikal bir yerelleşme reformunun yürürlüğe girdiğini belirtmiştir. Ancak, 2000'li yılların başından beri merkezileşme yönündeki baskının, özellikle bakım hizmeti alanında bölgesel eşitsizliklere yol açtığını ifade etmiştir. Tanner (2012: 10-11), sosyal refahı sağlamaya yönelik devlet müdahaleciliğine karşı çıkmakta ve Amerikan refah devletinin yaygın kanaatin aksine oldukça büyük olduğunu savunmaktadır. Federal hükümet, eyaletler ve yerel yönetimler yoksullukla mücadelede için yılda 952 milyar dolardan fazla para harcamaktadır. Ancak, tüm bu çabalara karşın yoksulluk oranı yükselmeye devam etmektedir. Yoksulluk her şeyden önce insan için doğal bir durumdur ve zenginlik yaratmanın en iyi yolu devlet müdahalesi değil, serbest piyasanın güçlendirilmesidir. Bunun için sermaye yatırımları korunmalı ve insanlara yeni işler kurma fırsatı verilmelidir. Yoksullar tasarruf etmeye ve yatırım yapmaya teşvik edilmelidir.

Kissam (2004) ise, özelleştirmenin İsveç'teki yaşlı bakımı hizmetleri üzerindeki etkisini incelemiştir. "Beşikten mezara hizmet sunumu" İsveç sosyal refah politikasının işareti olmakla birlikte, 1990'ların başından bu yana İsveç'in siyasi ve ekonomik iklimindeki değişime paralel olarak, hizmetlerin etkinliğini ve verimliliğini artırmaya yönelik reform talepleri hızlanmıştır. İsveç sosyal politikasının belirli yönleri kamu hizmetlerinin özelleştirilmesinin neden olabileceği sorunları azaltmıştır. Ancak, özelleştirmelerin hizmetlere erişimi güçleştirme ve kaliteyi azaltma gibi potansiyel olumsuzlukları da vardır. Üstelik özelleştirme, İsveç sosyal hizmet sektörünün mevcut bürokratik ve düzenleyici yapısına tam uymamaktadır. Bu nedenle, politik karar vericilerin, yaşlı bakımı ve diğer sosyal hizmetlerin daha da özelleştirilmesi sürecinde, geleneksel sosyal refah politikasını değiştirirken mevcut dengeleri korumaya özen göstermeleri gerekmektedir.

Türkiye'de, sosyal devlet kavramı 1961 Anayasası ile ilk kez gündeme gelmiştir. Anayasa'nın 2. maddesinde Türkiye Cumhuriyeti'nin niteliğinin başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan milli, demokratik, laik ve sosyal bir hukuk devleti" olduğu belirtilmiştir. Ancak, 53. maddede devletin "iktisadî ve sosyal amaçlara ulaşma ödevlerini, ancak iktisadî gelişme ile mâlî kaynaklarının yeterliği ölçüsünde" yerine getireceği ifade edilmiştir (RG: 20/7/1961-10859). Böylece, devletten beklenenlere bir sınırlama getirilmiş ve sosyal hakların gerçekleştirilmesinde siyasal iktidarlara takdir yetkisi verilmiştir (Koray, 2012: 132). 1982 Anayasası'nın devletin niteliklerini belirleyen 2. maddesinde de devletin "…demokratik, lâik ve sosyal bir hukuk devleti" olduğu tekrarlanmıştır (RG: 09/11/1982-17863). Yine, 65. Maddede devletin iktisadi ve sosyal ödevlerini "…bu görevlerin amaçlarına uygun öncelikleri gözeterek malî kaynaklarının yeterliliği ölçüsünde" yerine getireceği belirtilerek siyasi iradenin takdir yetkisi sürdürülmüştür.

1960-1980 yılları arasında Türkiye sosyal devlet değilse de sosyal vaatleri barındıran devlet olarak değerlendirilmiştir. Batı'da birçok gelişmenin ürünü şeklinde gelişen kavram Türkiye gerçeğinde, kendine özgü bir karaktere bürünmüştür. 1980'li yıllarda uygulamaya konulan liberalleşme ve devletin küçültülmesi eğilimleri doğrultusunda, devlet ücretleri kısmaya, kamu iktisadi kuruluşlarını özelleştirmeye yönelmiş ve ücretliler lehine oynadığı baba rolünden geri çekilmiş, seyirci devlet rolüne bürünmüştür. Eğitim, sağlık, gelir dağılımı gibi toplumun geneline yönelik sosyal adaletsizlikleri gidermeye yönelik politikalardan artık söylem düzeyinde dahi bahsedilmediği belirtilmiştir. Bunun yerine sosyal yardımlardan söz edilmekte ve devletin liberal-muhafazakâr anlayış doğrultusunda "sadaka devleti" olma yoluna girdiği ifade edilmiştir (Koray, 2012: 150).



Kaynak: OECD, 2016b

Şekil 2 incelendiğinde, Türkiye'de 1980'lerden itibaren sosyal harcamaların GSYH'ye oranının diğer OECD ülkelerine benzer şekilde genelde artma eğiliminde olduğu, ancak her dönemde OECD ortalamasının altında olduğu görülmektedir.

Türkiye'de, sosyal belediyeciliğin hukuksal altyapısını 2004 tarih ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7. maddesi ve 2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14. maddesi oluşturmaktadır. 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ile BŞB'lere "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" görevleri verilmiştir (RG: 23/07/2004-25531). 5393 sayılı Belediye Kanunu ile de belediyelere imar, yol, su, çöp, zabıta gibi teknik altyapı hizmetlerinin yanı sıra "…konut; kültür ve sanat, turizm ve tanıtım,… sosyal hizmet ve yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi,… kadınlar ve çocuklar için konukevleri açmak,… engelli, yaşlı, düşkün ve dar gelirlilerin durumuna uygun yöntemler uygulamak" görevleri verilmiştir (RG: 13/07/2005-25874). Dolayısıyla, büyükşehir ve belediye kanunlarıyla Türkiye'de belediyelere imar ve altyapı gibi klasik belediyecilik hizmetlerini yerine getirme görevinin yanı sıra sosyal belediyecilik alanında da önemli görevler yüklendiği söylenebilir.

Koray ve Temiz (2014: 31, 40), Büyükşehir Belediyesi ve Belediye Kanun'larıyla hem dar anlamda bir sosyal belediyecilik anlayışının benimsendiğini hem de sosyo-ekonomik haklar, sosyal refah, sosyal eşitlik gibi amaçlardan uzak bir anlayışın yerel düzeyde uygun görüldüğünü öne sürmüşlerdir. Bu dar ve kısır anlayışın temelinde merkezi yönetim yerel yönetim ilişkileri, mali yetersizlikler ve sosyal harcamaların kısıtlanması yatmaktadır. Sonuçta, 1980 sonrası neoliberal anlayış ve uygulamalar çerçevesinde Türkiye'deki sosyal devletin geleneksel, liberal, popülist nitelikler taşıyan bir sosyal yardım devletine dönüştüğü gibi, yerel yönetimler düzeyinde de aynı anlayışla karşılaşıldığı belirtilmiştir.

Koç ve Ökmen (2015: 69), sosyal belediyecilik anlayışı çerçevesinde Denizli, İzmir, Kütahya ve Manisa belediyelerinin sosyal bütçelerini değerlendirdikleri araştırmalarının sonucunda, Türkiye'de sosyal belediyecilik kapsamındaki hizmet düzeyinin düşük olduğunu, tüm dezavantajlı kesimleri içeren bir kapsayıcılıktan yoksun olduğunu belirlemişlerdir. Mermer vd. (2016: 1318-1319), Denizli BŞB kapsamında gerçekleştirdikleri çalışmalarında sosyal hizmet alanında olumlu gelişmeler olduğunu belirlemişlerdir. Bununla birlikte, mali kaynakların yetersizliği durumunda popülist kaygılarla altyapı, çöp toplama, yolların bakım ve onarımı, parklar, dinlenme ve eğlenme hizmetlerinden vazgeçmediklerini, ancak sosyal politika alanındaki hizmetlerden kolaylıkla vazgeçebildiklerini ortaya koymuşlardır.

Aygen (2014: 188-189), sosyal belediyecilik üzerine Elazığ Belediyesi örneğinde gerçekleştirdiği araştırmada, Elazığ Belediyesi'nin sosyal belediyecilik kapsamında yaptığı

uygulamalarla bir yandan yerelde halkın yaşam kalitesini artırırken diğer yandan da bölgedeki diğer belediyelere örnek teşkil edecek faaliyetler uyguladığını belirlemiştir. İpek ve Çıplak (2016: 212-213), sosyal bütçe kapsamında Çanakkale Belediyesi'nin harcamalarını değerlendirdikleri araştırmalarında, yıllar itibariyle sosyal harcamaların artış eğilimi gösterdiğini, ancak sosyal harcamaların bütçe içerisindeki payının düşük olduğunu tespit etmişlerdir. Çanakkale Belediyesi'nin bütçesindeki genel performans sonuçları başarılı bulunsa da gerçekleşme oranlarında tutarsızlıklar görülmüştür.

Sonuçta, Sanayi Devrimi sonrası önem kazanan sosyal politikalar, ekonomik anlayışa bağlı olarak büyük değişimler yaşamıştır. 1970'lerin sonlarındaki ekonomik krizle sosyal devletin geçirdiği dönüşüm refah belediyeciliğini de etkilemiştir. Keynesyen ekonomi politikalarının terk edilerek serbest piyasa ekonomisine geçilen bu süreçte devletler asli görevlerinin dışındaki görevlerini yerel yönetimlere, özel sektöre ve sivil toplum kuruluşlarına (STK) devretmeye başlamışlardır. Merkezi yönetimin geri çekilmesiyle birlikte, yerel yönetimler temel sosyal politika aktörleri olarak öne çıkmışlardır (Seviç, 2015: 201). Diğer yandan, yerel yönetimlere devredilen sosyal refah hizmetlerinin özel sektöre ve STK'lara gördürülmesinin hizmetlere erişimi ve hizmet kalitesini olumsuz etkilediği anlaşılmaktadır. Türkiye açısından değerlendirildiğinde, belediyelerin hukuki, idari ve mali bakımdan merkezi yönetime bağlı olmaları nedeniyle, merkezi yönetimin belirlediği hedef ve politikalar dışına çıkmaları mümkün değildir. Sosyal devlet, sosyal hizmet ve yardımlarla sınırlandırıldığından, Türkiye'de sosyal belediyecilikten ziyade, popülist niteliğiyle ön plana çıkan sosyal yardım belediyeciliği yapıldığı söylenebilir.

2. YÖNTEM VE GEREÇ

Yöntem ve gereç başlığı altında araştırma deseni, amaç ve önem, kapsam ve sınırlar ve bulgular hakkında bilgi verilmiştir.

2.1. Desen

Bu araştırma örnek olay araştırması şeklinde tasarlanmıştır. Örnek olay, bir konu, olgu veya problemi anlamak için bir veya birden fazla olay veya kişiler kullanılarak yapılan çalışmalardır. Örnek olay araştırmasında çalışılan kişi, sınıf, ofis, okul, şehir, meslek türü gibi birimlerin her biri çalışma öğesi olarak kabul edilir. Çalışılan örnek sayısına göre, tek öğeli ve çok öğeli örnek olay araştırmaları yapılmaktadır. Burada önemli olan örnek sayısının dört-beşi geçmemesidir (Güler vd. 2015: 301-313). Bu araştırma çoklu örnek olay araştırması şeklinde düzenlenmiş, sosyal belediyecilik olgusu, amaca yönelik örneklem yöntemiyle belirlenen BŞB'lerinden elde edilen veriler karşılaştırılarak yorumlanmıştır. Araştırmada, Türkiye'deki BŞB'lerin internet sitelerindeki sosyal belediyeciliğe ilişkin bilgilerin sayısı ve kapsamı bakımından aralarında nasıl bir farklılaşma vardır? ve Farklı siyasi anlayışlara sahip BŞB'lerin internet siteleri arasında sosyal belediyecilik konusunun işlenmesi bakımından nasıl bir farklılık vardır? sorularına cevap aranmıştır. Araştırma, Türkiye'de yerel yönetimlerin hukuki, idari ve mali yönlerden merkezi yönetime bağlı olmaları nedeniyle, merkezi yönetimin çizdiği sınırlar dışında "sosyal belediyecilik yapamayacakları" önermesine dayandırılmıştır.

2.2. Amaç ve Önem

Araştırmanın amacı, belediyelerin vitrini niteliğindeki internet sitelerindeki verilerden hareketle, Türkiye'de bazı belediyelerin sosyal belediyecilik yaptıkları iddialarının gerçeği yansıtıp yansıtmadığını ortaya koymak; siyasi eğilimlere göre sosyal belediyecilik uygulamaları bakımından belediyeler arasında farklılık olup olmadığını belirlemektir. Araştırma sosyal belediyecilik konusunda yapılan nitel çalışmaların ilkleri arasında yer alması, merkezi ve yerel karar vericilere sosyal belediyecilikle ilgili yol gösterici veriler sunması bakımından önem arz etmektedir.

2.3. Kapsam ve Sınırlılıklar

Araştırmanın kapsamına Türkiye'deki otuz BŞB girmektedir. Ancak, örnek olay araştırmasında örnek sayısı dört-beşi geçmemektedir. Aynı zamanda farklı siyasi anlayışa sahip belediyeler arasında karşılaştırma yapılmak istendiğinden örnek sayısı Adana, Ankara, Diyarbakır ve İzmir BŞB'leriyle sınırlandırılmıştır. 30 Mart 2014 Mahalli İdareler Genel Seçim sonuçlarına göre, Adana'da Milliyetçi Hareket Partisi (MHP), Ankara'da Adalet ve Kalkınma Partisi (AKP), Diyarbakır'da Barış ve Demokrasi Partisi (BDP), İzmir'de Cumhuriyet Halk Partisi (CHP) adayları

BŞB başkanlığını kazanmıştır (ysk.gov.tr, 2017). Ancak, 2016 tarih ve 674 sayılı KHK'nın 38. maddesine istinaden Diyarbakır ve Van BŞB'lerine kayyum atandığından, Diyarbakır BŞB de araştırma kapsamı dışında bırakılmıştır (674 sayılı KHK için bkz. RG: 01/09/2016-29818). Dolayısıyla, Adana, Ankara ve İzmir BŞB'leri dışındaki büyükşehirler araştırmanın sınırlarını oluşturmuştur. Örnek seçiminde, her siyasi partinin kazandığı BŞB'lerinden nüfus ve gelişmişlik bakımından en önde olanlar tercih edilmiştir. Türkiye'de nüfus ve gelişmişlik düzeyi bakımından İstanbul BŞB'sine rakip bulunamayacağından İstanbul BŞB yerine Ankara BŞB araştırmaya dâhil edilmiştir.

2.4. Yöntem ve Teknikler

Araştırma verilerinin elde edilmesinde, doküman incelemesi yönteminden yararlanılmıştır. Doküman incelemesi, araştırılması hedeflenen olgu veya olgular hakkında bilgi içeren yazılı materyallerin analizini kapsar (Yıldırım ve Şimşek, 2013: 217). Kamu kayıtları, şahsi dokümanlar, popüler kültür evrakları, görsel dokümanlar, fiziki materyaller ve araştırmacı tarafından üretilen dokümanlar doküman türleri arasında sayılmaktadır (Merriam, 2013: 132-141). Bu çerçevede araştırma kapsamındaki Adana, Ankara ve İzmir BŞB'lerinin resmi internet sitelerindeki "sosyal hizmet ve sosyal yardım" kapsamında değerlendirilebilecek ifadelerin geçtiği sayfalar kaydedilerek doküman haline getirilmiştir.

Araştırma verileri içerik analizi tekniğiyle çözümlenerek anlamlı bilgiler haline getirilmiştir. İçerik analizi, iletişimin görünen içeriğinin nesnel, sistematik ve nicel yollardan betimlenmesidir. Basit bir tasnif işlemi olmayıp tanıtma, ortaya koyma ve gösterme, yani anlamı aydınlatma amacına hizmet edecek nitelikte bir kategorilendirmenin ifadesi, anlama ilişkin bir kanıt inşasıdır (Bilgin, 2014: 2). İçerik analizinde, veriler tanımlanmaya ve içlerinde saklı olabilecek gerçekler ortaya konmaya çalışılır. Birbirlerine benzeyen veriler belirli kavramlar ve temalar çerçevesinde bir araya getirilerek, okuyucunun anlayabileceği bir biçimde düzenlenerek yorumlanmaktadır (Yıldırım ve Şimşek, 2013: 259).

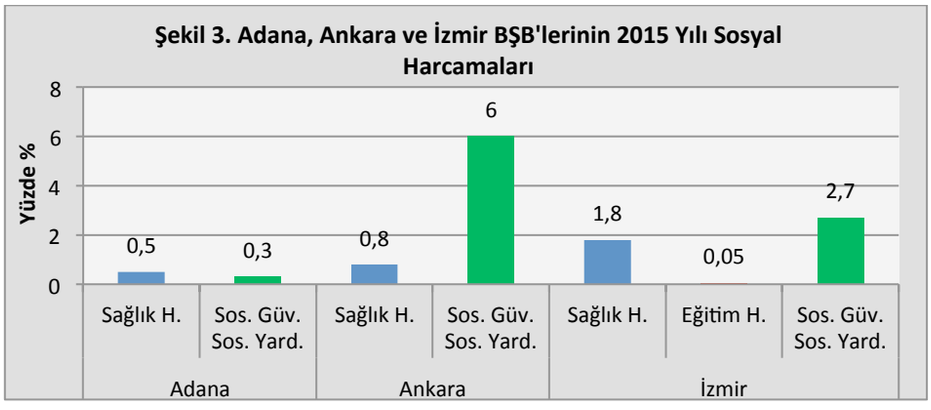
İçerik analizine Adana, Ankara ve İzmir BŞB'lerinin internet sitelerinden toplanan dokümanların kodlanmasıyla başlanmıştır. İçerik analizinde kodlama kelime, cümle, paragraf ya da metnin tamamı düzeyinde yapılabilmektedir. Bu analizde paragraf düzeyinin üzerinde kodlama yapılmamıştır.

Analizlerde Microsoft Excell 2010 ve MAXQDA Analytics Pro 12 (12.3.0 demo sürümü) programları kullanılmıştır. İlk olarak, Microsoft Excell 2010 programı vasıtasıyla, üç BŞB'nin faaliyet raporlarındaki 2015 yılı sosyal harcamaları hesaplanmış ve şekil yardımıyla gösterilmiştir (bkz. Şekil 3). İkinci olarak, üç BŞB'nin internet sitelerindeki sosyal belediyeciliğe ilişkin bilgilerin sayısı ve kapsamı bakımından aralarında nasıl bir farklılaşma olduğunu belirlemek için MAXQDA Analytics Pro 12 programındaki alt kod istatistikleri sekmesi (statistic of subcodes) vasıtasıyla, kod ve alt kodların ilişki analizi yapılmış ve şekille gösterilmiştir (bkz. Şekil 4). Son olarak, yine MAXQDA Analytics Pro 12 programındaki görsel araçlar penceresi altındaki Kod-Matris Tarayıcısı sekmesi yardımıyla farklı siyasi anlayışlara sahip üç BŞB'nin internet siteleri arasında sosyal belediyecilik konusunun işlenmesi bakımından nasıl bir farklılık olduğu şekille gösterilmiştir (bkz. Şekil 4).

Türkiye'de "analitik bütçe sınıflandırması" içerisinde yer alan "sağlık hizmetleri", eğitim hizmetleri" ve sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleri" kalemlerinin belediyelerin sosyal harcamalarını oluşturduğu belirtilmiştir (Şeker, 2011: 29). Bu araştırmada, sosyal belediyecilik kapsamındaki alanlar "sosyal hizmet" ve "sosyal yardım" şeklinde iki tema/kategori altında kodlanmıştır. 1983 tarih ve 2828 sayılı Sosyal Hizmetler Kanunu'nun 1. maddesinde sosyal hizmet götürülecek gruplar aile, çocuk, engelli, yaşlı ve diğer kişiler olarak belirtilmiştir (bkz. RG: 27/05/1983-18059). Bu sayılanlara psikolojik danışmanlık, kadın ve genç kelimeleri eklenerek "sosyal hizmet" teması altındaki kodlar belirlenmiştir. "Sosyal yardım" teması altındaki kodların belirlenmesinde ise, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü'nce belirlenen sosyal yardım programları dikkate alınarak "aile, barınma, eğitim, engelli, sağlık" yardımı kodları oluşturulmuş, bunlara "kadın ve gıda" kodları eklenmiştir (bkz. sosyalyardimlar.aile.gov.tr, 2017).

2.5. Bulgular

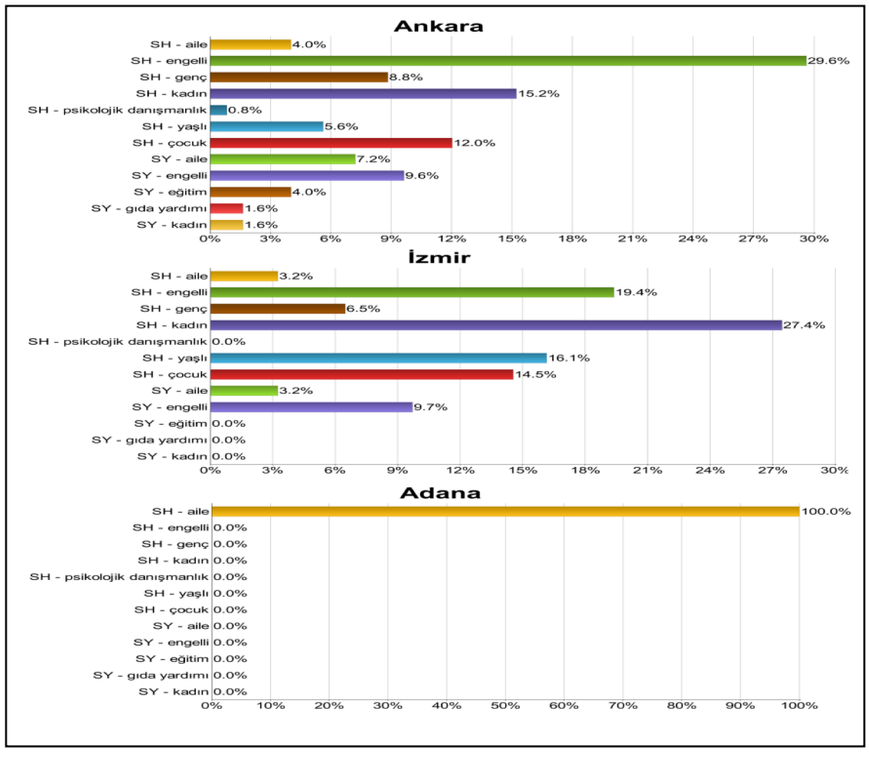
Araştırma kapsamındaki, Ankara, Adana ve İzmir BŞB'lerinin 2015 yılı fonksiyonel sınıflandırmaya göre bütçe giderlerine belediyelerin internet sitelerinden ulaşılmıştır. Gerçekleşen bütçe giderlerine bakılarak üç belediyenin sosyal harcamaları hesaplanmıştır.



Kaynak: 2015 Yılı Adana, Ankara, İzmir BŞB Faaliyet Raporları.

Şekil 3 incelendiğinde, üç BŞB arasında, gerçekleşen bütçe giderleri bakımından en fazla sosyal harcama yapan %6,8'le Ankara BŞB'dir. Onu İzmir BŞB %4,5 ve Adana BŞB %0,8 takip etmektedir. Bu veriler üç BŞB'nin de sosyal harcamalara %10'un bile altında harcama yaptıklarını göstermektedir.

Şekil 4. Üç BŞB'nin Sosyal Hizmet ve Sosyal Yardım Kodlamalarının Dağılımı



Şekil 4 incelendiğinde, Ankara BŞB internet sitesinde sosyal hizmet alanında engelli %29,6, kadın %15,2 ve çocuk %12 kodları; sosyal yardım alanında engelli %9,6, aile %7,2 ve eğitim %4 kodları ilk üç sırayı almaktadır. İzmir BŞB internet sitesinde, sosyal hizmet alanında kadın %27,4, engelli %19,4 ve yaşlı %16,1 kodları ilk üç sırayı alırken; sosyal yardım alanında, engelli

%9,7 ve aile %3,2 kodları ilk iki sırada yer almaktadır. Adana BŞB internet sitesinde ise sadece aile ile ilgili bir kodlama yapılmış, diğer sosyal hizmet ve yardım alanlarına ilişkin herhangi bir koda rastlanmamıştır. Buna göre, her üç BŞB'nin internet sayfasında sosyal hizmet vurgusu dikkat çekerken, sosyal yardım vurgusu %10'un altındadır. Adana BŞB internet sitesinde sosyal hizmet ve yardıma ilişkin sadece aile (evlendirme işleri) vurgusu bulunmaktadır.

Şekil 5. Üç BŞB'nin Sosyal Yardım ve Sosyal Hizmet Kodlamaları Bakımından Karşılaştırılması

Şekil 5'te, Ankara BŞB'nin internet sitesinin sosyal hizmet ve sosyal yardım kodlamaları bakımından Adana ve İzmir BŞB'lerinin önünde olduğu görülmektedir. İzmir BŞB sadece yaşlılara yönelik sosyal hizmet kodlamasında Ankara BŞB'nin önündedir. Adana BŞB internet sitesi sosyal hizmet ve sosyal yardımların internet sitesine yansıtılmasında daha geridedir.

3. TARTIŞMA VE ÖNERİLER

Araştırma bulgularına göre, Adana, Ankara ve İzmir BŞB'leri internet siteleri örneğinde sosyal belediyecilik alanında sayı ve kapsam bakımından sosyal hizmet vurgusunun öne çıktığı, az da olsa sosyal yardımlara yer verildiği görülmüştür. Ankara BŞB internet sitesinde "engelli", İzmir BŞB internet sitesinde "kadın" vurgusu öne çıkarken, Adana BŞB internet sitesinde sosyal belediyeciliğe ilişkin vurgu yok denecek kadar azdır. Bulgular, Türkiye'deki BŞB'lerin internet sitelerindeki sosyal belediyeciliğe ilişkin bilgilerin sayısı ve kapsamı bakımından aralarında nasıl bir farklılaşma vardır? Şeklindeki araştırma sorusuna cevap vermektedir.

Araştırmada aynı zamanda, farklı siyasi anlayışlara sahip BŞB'lerin internet siteleri arasında sosyal belediyecilik konusunun işlenmesi bakımından nasıl bir farklılık vardır? Sorusuna cevap aranmıştır. Bulgulara göre, muhafazakâr AKP sosyal belediyecilik kapsamında, sosyal hizmet ve sosyal yardım alanlarında Adana ve İzmir BŞB'lerinin önünde yer almaktadır. Sosyal demokrat İzmir BŞB yalnızca yaşlılara yönelik sosyal hizmet alanında AKP'nin önündedir. Milliyetçi ve muhafazakâr Adana BŞB'nin internet sitesi ise sosyal hizmet ve yardım konularında diğerlerine göre çok zayıf kalmıştır.

Bulgular, kuramsal çerçeveyle de örtüşmektedir. 1980 sonrası neoliberal politikaların küreselleşmeyle birlikte dünyaya yayılmasıyla, sosyal devlet ve sosyal belediyecilik harcamalarının kapsamı sosyal hizmet ve yardımlarla sınırlanmış, harcamalar da azaltılmıştır. Devletler ve belediyeler serbest piyasa baskısı altında küçülürken, sosyal yardımlar sosyal güvence ve kalıcı gelir sağlamaktan uzak, günü kurtarmaya yönelik kısa süreli yardımlara dönüşmüştür. Araştırma bulgularına göre, üç belediyenin sosyal harcamaları BŞB toplam giderlerinin %10'unun dahi altında olup, internet sitelerinde fazlaca öne çıkarılarak popülizm yapıldığı söylenebilir. Bu bakımdan AKP'li Ankara ve CHP'li İzmir BŞB'leri arasında ciddi bir farklılık olmadığı söylenebilir. MHP'li Adana BŞB ise, küçük miktarda sosyal harcama yapmakta ve bunu internet sitesinde gösterme gereği

duymamaktadır. Sosyal yardımlar ise, engelli ulaşımı, yaşlıların bakımlarının yapılması, şiddete uğrayan kadınların kısa süreli barındırılması gibi geçici önlemler niteliğidir. Dolayısıyla, incelenen üç belediyenin de sosyal belediyecilik yaptığını söylemek mümkün değildir.

Sonuç olarak, Türkiye'de sosyal devlet konusuna 1961 ve 1982 Anayasalarında yer verilmesine karşın, mali kaynak yetersizliği ve mevzuatta yer almaması nedeniyle belediyeler sosyal belediyecilikte öne çıkamamıştır. Ancak, Ak Parti Hükümeti tarafından 2004 ve 2005 yıllarında yenilenen büyükşehir ve belediye kanunlarında sosyal belediyecilik alanında belediyelere önemli görevler verilmiştir. Bu görevlerle orantılı gelir kaynaklarının sağlanması durumunda belediyelerin sosyal belediyecilik yapmaları önünde herhangi bir engel kalmamıştır. Araştırma sonuçlarına dayanarak şu önerilerde bulunulmuştur: BŞB'ler a) kentin sosyal ve ekonomik dokusunu belirleyecek çalışmalar yaparak sosyal sorunlar belirlenmelidir b) kısa süreli ve geçici hizmet ve yardımlar yerine, sosyal sorunlara kalıcı çözümler üretmelidir, c) sosyal harcamalara daha fazla mali kaynak ayırmalı, hizmet ve yardım sunumunda uzman personel görevlendirilmelidir, d) sosyal hizmet ve sosyal yardım harcamaları için merkezi yönetimden daha fazla kaynak ve özerklik talep etmelidirler.

KAYNAKÇA

Adana Büyükşehir Belediyesi 2016 Yılı Faaliyet Raporu, http://www.adana.bel.tr/ faaliyet-raporlari/, 25.04.2017.

Ankara Büyükşehir Belediyesi 2016 Yılı Faaliyet Raporu, https://www.ankara.bel.tr/ stratejik-yonetim/mali-faaliyet-raporu, 25.04.2017.

Aygen, Murat (2014), "Sosyal Belediyecilik Üzerine Bir İnceleme: Elazığ Belediyesi Örneği", Fırat Üniversitesi Harput Araştırmaları Dergisi, Cilt 1, Sayı 1, ss. 173-192.

Begg, Iain - Mushövel, Fabian - Niblett, Robin (2015), The Welfare State in Europe Visions for Reform, Research Paper, The Royal Institute of International Affairs Chatham House, London.

Bilgin, Nuri (2014), Sosyal Bilimlerde İçerik Analizi Teknikler ve Örnek Çalışmalar. Ankara: Siyasal Kitabevi.

Giddens, Anthony (2004), "The welfare state in a modern European society". In: IX Jornada d'Economia de Caixa Manresa, http://www.uoc.edu/symposia/ caixamanresa/jornadaeconomia/eng/giddens.pdf, 20.04.2017.

Gözler, Kemal (2011), Türk Anayasa Hukukuna Giriş, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa.

Güler, Ahmet - Halıcıoğlu, Serkan - Taşğın, Serkan (2015), Sosyal Bilimlerde Nitel Araştırma, 2. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara.

Güven, Sami (2009), Sosyal Politikanın Temelleri, Ezgi Kitabevi Yayınları, Bursa.

İpek, Selçuk - Çıplak, Benan (2016), "Türkiye'de Sosyal Belediyecilik ve Sosyal Bütçe Uygulamaları: Çanakkale Belediyesi Örneği", Yönetim Bilimleri Dergisi, Cilt 14, Sayı 27, ss. 201-215.

İzmir Büyükşehir Belediyesi 2016 Yılı Faaliyet Raporu, https://www.izmir.bel.tr/ Dokumanlar/1921/tr, 25.04.2017.

Kissam, Stephanie (2004), "The Impact of Privatization on The Social Welfare State", The Michigan Journal of Public Affairs, Vol. 1, http://mjpa.umich.edu/ files/2014/06/2004-Kissam-WelfareState.pdf, 25.04.2017.

Koç, Neslihan - Ökmen, Mustafa (2015), "Sosyal Belediyecilik Anlayışı Çerçevesinde Seçilmiş Belediyelerin Sosyal Bütçelerinin Değerlendirilmesi", Maliye Dergisi, Sayı 168, ss. 69-84.

Koray, Meryem - Temiz, E. Hasan (2014), "Merkezi Yönetimle İlişkiler, Kısıtlar ve Harcamalar Çerçevesinde Sosyal Belediyecilik ve Dört Büyükşehir Belediyesi Açısından Uygulamalar", Çalışma ve Toplum, Sayı 3, s. 11-60.

Koray, Meryem (2012), Sosyal Politika, İmge Kitabevi, Ankara.

Koray, Meryem - Topçuoğlu, Alper (1995), Sosyal Politika, Ezgi Kitabevi Yayınları, Bursa.

Kroger, Teppo (2012), Retuning the Nordic Welfare Municipality Central Regulation of Social Care Under Change in Finland", International Journal of Sociology and Social Policy, Vol. 31, No. 3/4 pp. 148-159.

Lien, Sandra - Pettersen, A. Per (2004), "Local Government and Welfare Generosity: Municipality Soending on Social Welfare", Scandinavian Political Studies, Vol. 27, No. 4, p. 343-365.

Mermer, Bilgihan - Şataf, Ceyda - Negiz, Nülifer (2016), "Türkiye'de Sosyal Belediyecilik Anlayışı", Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt 21, Sayı 4, ss. 1299-1322.

Merriam, B. Sharan (2013), Nitel Araştırma Desen ve Uygulama İçin Bir Rehber, (Çev. Editörü S. Turan), Nobel Akademik Yayıncılık Eğitim Danışmanlık, Ankara.

OECD (2016a), Social Spending in OECD Public % of GDP, 1980-2016, https://data.oecd.org/socialexp/social-spending.htm#indicator-chart, 25.04.2017.

OECD (2016b), Social Spending in Turkey Public % of GDP, 1980-2014, https://data.oecd.org/socialexp/social-spending.htm#indicator-chart, 25.04.2017.

Sallan Gül, Songül (2004), Sosyal Devlet Bitti Yaşasın Piyasa! Yeni Liberalizm ve Muhafazakârlık Kıskacında Refah Devleti, Etik Yayınları, İstanbul.

Şenkal, Abdulkadir (2011), Küreselleşme Sürecinde Sosyal Politika, Alfa Yayınları, İstanbul.

Sevinç, İsmail (2015), "Sosyal Belediyecilik Uygulamalarında Kent Bilgi Sistemlerinin Kullanımı: Konya Büyükşehir Belediyesi Örneği", Yönetim ve Ekonomi, Cilt 22, Sayı 1, ss. 201-218.

Sinn, W. Hans (1995), "A Theory of the Welfare Statte", Scand. J. of Economics Vol. 97, No. 4, p. 495-526.

Şeker, Murat (2011), Yerel Yönetimlerde Sosyal Bütçeyi İzleme Raporu, TESEV Yayınları, İstanbul.

Tajmazinani, A. Ali (2015), "Challenges of Establishing a 'Welfare Municipality' in Tehran", http://www.rc21.org/en/wp-content/uploads/2014/12/A3-2-Tajmazinani1.pdf, 21.04.2017.

Tanner, Michael (2012), "The American Welfare State How We Spend Nearly $1 Trillion a Year Fighting Powerty-and Fail", Cato Institute Policy Analysis No. 694, https://www.cato.org/publications/policy-analysis/american-welfare-state-how-we-spend-nearly-%241-trillion-year-fighting-poverty-fail, 25.04.2017.

Tokol, Ayşe ve Alper, Yusuf (2011), Sosyal Politika, Dora Basım Yayın Dağıtım, Bursa.

Soede, Arjan - Vrooman, Cok - Ferraresi, M. Pier - Segre, Giovanna (2004), Unequal Welfare States: Distributive Consequences of Population Ageing in Six European Countries, The Hague: Social and Cultural Planning Office, June, Moncalieri, Italy.

Spicker, Paul (2000), The Welfare State: a general theory, Sage Publications, London.

Yıldırım, Ali - Şimşek, Hasan (2013), Sosyal Bilimlerde Nitel Araştırma Yöntemleri, Seçkin Yayıncılık, Ankara.

1961 Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, (RG: 20/7/1961-10859).

1982 Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, (RG: 09/11/1982-17863).

2828 sayılı Sosyal Hizmetler Kanunu, (RG: 27/05/1983-18059).

5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, (RG: 23/07/2004-25531).

5393 Sayılı Belediye Kanunu, (RG: 13/07/2005-25874).

674 Sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, (RG: 01/09/2016-29818).

http://www.anayasa.gen.tr/sosyaldevlet.htm#_ftn203, 09.04.2017.

https://sosyalyardimlar.aile.gov.tr/sosyal-yardim-programlarimiz/engelli-yardimlari, 20.04.2017.

http://ysk.gov.tr/ysk/content/conn/YSKUCM/path/Contribution%20Folders/HaberDosya/2014Buyuksehir.pdf, 25.04.2017.

TÜRKİYEDE ENGELLİ PERSONEL İSTİHDAMININ ÇALIŞANLAR AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

Öğr.Grv. Mehmet MECEK[*]

Arş.Grv. Mehmet Sait GÜNEY[**]

ÖZET

5378 sayılı "*Engelliler Hakkında Kanun"*a (md.3/c) göre; *"fiziksel, zihinsel, ruhsal ve duyusal yetilerinde çeşitli düzeyde kayıplarından dolayı topluma diğer bireyler ile birlikte eşit koşullarda tam ve etkin katılımını kısıtlayan tutum ve çevre koşullarından etkilenen bireye*" engelli denilmektedir. Sosyal devlet anlayışının bir gereği olarak toplumsal barışın ve refahın sağlanması, emek istihdamının arttırılması, toplam maliyetlerin azaltılması ve toplumsal huzurun/mutluluğun arttırılması açısından engelli vatandaşlarımızın toplum yaşamına optimal bir şekilde entegre edilmesi gerekmektedir. Bu kapsamda atılması gereken en temel adımlardan birisi de bu durumdaki kimselerin engelleri ölçüsünde iş hayatının bir parçası haline getirilmesidir. Çalışmamızda Türkiye'de engelli personelin istihdamına yönelik temel mevzuat ele alınmıştır. Ayrıca Antalya ve Adana İl'lerindeki muhtelif belediye birimlerinde farklı pozisyon ve kadrolarda istihdam edilen toplam 134 engelli personelin iş yaşamına ilişkin durumları anket yardımıyla, karşılaştırmalı olarak analiz edilmektedir. İki ana bölüm halinde toplam 43 sorudan oluşan anketin değerlendirilmesinde SPSS 22 programından ve ki kare yönteminden yararlanılmıştır. Bu çalışmanın kısıtlılığı Antalya ve Adana'da muhtelif belediyelerde çalışan engelli personeldir. Engelli personelin bir kısmının çeşitli nedenlerden dolayı soruyu doğru cevaplamama olasılığı elbette ki vardır. Kamu sektörünün değerlendirilmesinde uygulanan anketin belediyelerde istihdam edilen personelle sınırlandırılmış olması çalışmanın bir diğer kısıtlamasıdır. Engelli çalışanların demografik özellikleri ve engel durumları ile iş ve işyeriyle ilgili istihdam durumları arasındaki ilişki elde edilen bulgular ölçüsünde analiz edilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Engelli, Engelli Personel İstihdamı, Engellilerin Çalışma Standartları

* Afyon Kocatepe Üniversitesi, Afyon MYO, meceklife@gmail.com

** Afyon Kocatepe Üniversitesi, Afyon MYO, msaitguney@gmail.com

EVALUATION OF HANDICAPPED PERSONNEL EMPLOYEES IN TURKEY

ABSTRACT

According to Law No.5378 on ‘’Disabilities’’ (art.3/c), an individual affected by the attitudes and environmental conditions, which restricts his/her complete and active participation in society in equal conditions with other individuals, because of the losses at various levels in his/her physical, mental, and sensory abilities is named as ‘’disabled.’’ Disabled citizens should be optimally integrated into community life for the fulfillment of the social peace and welfare, the enhancement of the labor employment and the reduction of the total costs as a need of the perception of a social state. Within this scope, one of the main basic steps to take is that the people in this situation should be made a part of business life within the bounds of their disabilities. The basic legislation aimed at the employment of the disabled personnel in Turkey was discussed in our study. Additionally, the status of 134 disabled people employed in different positions and cadres in different municipal units in Antalya and Adana is comparatively analyzed with the help of the survey. The program SPSS 22 and Chi-squared method were used in the evolution of the survey which consists of 43 questions in two main sections. The limitation of this study is the disabled personnel working in the municipal units in Antalya and Adana. There is certainly a possibility of some disabled personnel’s giving wrong answers to the questions. Another limitation of the study is that the survey performed in the evaluation of the public sector is restricted with the personnel employed in the municipalities. The relationship between the demographic features and the state of their disabilities and the employment situations related to work and work places was analyzed on the basis of the findings acquired.

Keywords: Disabled, Employment Of Disabled Personnel, Working Standards Of Disability

GİRİŞ

Türkiye'de engelli bireylerin sosyal devlet ilkesi gereği diğer bireylerle eşit/benzer bir hayat standardına kavuşması ve engelli olmayan bireylerle aynı ölçüde devletin sunduğu imkanlarından faydalanabilmeleri açısından anayasa ve diğer hukuk normlarında önemli düzenlemeler yapılmıştır. Bu düzenlemelerin yanı sıra uluslararası düzeyde Avrupa Sosyal Şartı ve Birleşmiş Milletler Engellilerin Haklarına İlişkin Sözleşmesi'nin kabul edilmesi normatif olarak dünya standartlarına ulaşılması açısından önemli adım olmuştur. Bu düzenlemelerin gerçekleştirilmesinde toplumsal yapıdaki engellilerin korunması ve kollanması konusunda mevcut olan yerleşmiş kültürün de olumlu katkısı oldukça fazladır.

Engelli kişilerin mutluluk seviyesinin artması sadece mali güçlerinin artmasıyla sınırlı değildir. Engel durumlarının toplumsal ve iş yaşamındaki hareket kabiliyetlerinin engellenmesi azaltıldıkça ya da tamamen ortadan kaldırıldıkça bu mutluluk seviyesi artacaktır. Ulaşım ve iletişim imkanlarının, fiziki mekanların, dinlenme ve eğlence mekanları ile çalışma standartlarının engelliler için yeniden düzenlenmesi; çalışma usul ve standartlarının onların engel durumlarına göre düzenlenmesi onları toplumsal ve iş hayatında daha aktif olmalarına yardımcı olacaktır. Böylelikle devlete sosyal maliyeti çok daha az olan, üreten; özgüveni, mutluluk ve refah düzeyleri daha yüksek bireyler ortaya çıkmış olacaktır. Böylece kaynak israfının önüne geçilerek yeni işgücü ve girişimci kaynak da elde edilmiş olacaktır.

Türkiye'de yukarıda belirlenen temel hedeflere ulaşılma noktasında temel hukuki ve fiziki düzenlemeler yapılırken bu düzenleme ve değişikliklerin gerçekleştirilmesi de bir yönden denetlenmektedir. Öncelikle engelli kimselerin eğitim, barınma, ulaşım ve sosyal imkanları arttırılarak bu hususta sıkıntıları giderilmeye çalışılmaktadır. Engel durumlarına göre belirlenen hukuki ve fiziki koşullarda iş yaşamına entegre olmaları yolunda önemli adımlar atılmaktadır.

Çalışmamızda Türkiye'de istihdam edilen engelli kişilerin mevcut durumları ve karşılaşılan sorunlar ile bu konudaki çözüm önerileri hususunda özne konumunda olan engelli çalışanların tutum ve yaklaşımları ortaya konularak, engelli istihdamına onların perspektifinden yaklaşılmaya çalışılmıştır.

1. TÜRKİYEDE ENGELLİ PERSONEL İSTİHDAMI

Türkiye'de gerek hukuk metinlerinde ve gerekse de toplumsal yaşam içerisinde "engelli" kavramına ikame olarak "özürlü" ve "sakat" terimlerinin[1] de kullanıldığı görülmektedir. Ancak daha genel ve kapsayıcı olması açısından son dönemlerde ağırlıklı olarak "engelli" kavramının tercih edildiği görülmektedir. 5378 sayılı "*Engelliler*[2] *Hakkında Kanun*ā (md.3/c) göre; *fiziksel, zihinsel, ruhsal ve duyusal yetilerinde çeşitli düzeyde kayıplarından dolayı topluma diğer bireyler ile birlikte eşit koşullarda tam ve etkin katılımını kısıtlayan tutum ve çevre koşullarından etkilenen bireye*" engelli denilmektedir[3].

Bir ülkede yürürlükte olan hukuk normları engelli olsun veya olmasın her vatandaşı ilgisine göre doğrudan ya da dolaylı olarak ilgilendirmektedir. Dolayısıyla hukuk normları herkes için bağlayıcı niteliktedir. Ancak genel hükümlerin yanı sıra doğrudan doğruya engelli vatandaşlar için düzenlenmiş birçok hukuk normu da bulunmaktadır. Bunların tamamının ele alınması çalışmamızın amaç ve kapsamı dışındadır. Çalışmamızın içerik sınırlılığı nedeniyle sadece engelli personelin istihdamını düzenleyen temel hukuk normlarına değinilmekle yetinilecektir.

Yürürlükteki 1982 tarihli Türkiye Cumhuriyeti Anayasasına göre "angarya" yani "kişilerin zorla çalıştırılması" yasaktır (md.18). Ancak bu hüküm toplumu/ülkeyi oluşturan bireylerin o topluma katkı sağlaması yani çalışması gerektiği konusundaki hukuki ve ahlaki görevinin yerine getirilmesine engel teşkil etmemektedir. Başka bir ifadeyle bu hüküm ile bireylere çalışmama serbestisi tanınmamıştır. Anayasanın 49'uncu maddesindeki; "*çalışma, herkesin hakkı ve ödevidir. Devlet, çalışanların hayat seviyesini yükseltmek, çalışma hayatını geliştirmek için çalışanları ve işsizleri korumak, çalışmayı desteklemek, işsizliği önlemeye elverişli ekonomik bir ortam yaratmak ve çalışma barışını sağlamak için gerekli tedbirleri alır*", hükmü bu durumu açıkça ortaya koymaktadır. Angarya yasağı sosyalist devletlerde mevcut olan, bireylerin istekleri dışında, özelliklerine uygun belirli bir alanda zorla kanalize edilmesinin önüne geçmektedir. Bireylere çalışma hayatında önemli bir hareket serbestliği kazandırmaktadır. Anayasanın 48'inci maddesinde geçen; "*Herkes, dilediği alanda çalışma ve sözleşme hürriyetlerine sahiptir. Özel teşebbüsler kurmak serbesttir*", hükmü de bu düşünceyi desteklemektedir.

Sosyal devlet ilkesinin (md.2) de bir gereği olan bu madde (49.md) hükmü gereği devlet engelli vatandaşların iş ve toplumsal hayatını düzenlemek, desteklemek ve gerekli tedbirleri almakla görevlidir. Devlet, bu görevlerini "amaçlarına uygun öncelikleri gözeterek" ve "malî kaynaklarının yeterliliği ölçüsünde" yerine getirmektedir (md.65). Devletin engelli vatandaşların istihdamı konusundaki yükümlülüğü/sorumluluğu anayasanın 61'inci maddesinin ilk iki paragrafında; "*Devlet*

1 Bu terimler genellikle birbiri yerine kullanılmaktadır. 2013 yılı sonrası bazı hukuk normlarında "özürlü, sakat" kavramları yerine "engelli" kavramı kullanılmaya başlanmıştır. Bununla birlikte anayasada sakat (md.61) ve özürlü (md.10) kavramlarının kullanılması devam etmektedir. Akademik yazında da bu durum mevcuttur. Örneğin Altan (1990:90) özürlü kavramını; "hangi nedenle ve hangi oranda olursa olsun, fiziksel veya zihinsel-ruhsal yapılarında bir eksiklik veya bozukluğu olanlara genel anlamda özürlü denilmektedir", şeklinde açıklamıştır. Kanaatimizce bu kavramların hukuki karşılıkları arasında anlamlı bir fark bulunmamaktadır. Ancak insan psikolojisi üzerinde oluşturduğu etki açısından engelli kavramının kullanılması kanaatimizce daha uygundur.

2 25/4/2013 tarihli değişiklikle kanun adında ve kanun metni içerisinde muhtelif yerlerde bulunan "özürlü" terimi "engelli" şeklinde değiştirilmiştir.

3 Kanunla yapılan engelli tanımı gelişmiş ülkelerde ve uluslararası belgelerde ifade edilen tanımlarla benzer nitelikte ve kapsamdadır. Ancak bazı ülkelerde engelli tanımının kapsamında farklılıklar görülebilmektedir. Örneğin ABD "gerçekten engelli" olanların yanı sıra "engelliymiş gibi" muamele görenleri de (örneğin kilolular) engelli kapsamında değerlendirmektedir (Befort ve Thomas, 1999:34; Çakmak, 2008:55).

harp ve vazife şehitlerinin dul ve yetimleriyle, malul ve gazileri korur ve toplumda kendilerine yaraşır bir hayat seviyesi sağlar. Devlet, sakatların korunmalarını ve toplum hayatına intibaklarını sağlayıcı tedbirleri alır", hükmüyle daha da açık bir şekilde ortaya konulmuştur.

Engelli bireyler, engelleri oranında diğer kişilerden daha dezavantajlı bir halde olup; onlarla eşit imkan ve şartlara sahip değildirler. Bu nedenle devlet engelli bireylerin engellilik durumlarını azaltan ya da gideren bir kısım tedbirler almak durumundadır. Bu hususta anayasanın 50'inci maddesinin ilk iki paragrafında; "*Kimse, yaşına, cinsiyetine ve gücüne uymayan işlerde çalıştırılamaz. Küçükler ve kadınlar ile bedeni ve ruhi yetersizliği olanlar çalışma şartları bakımından özel olarak korunurlar*", hükmüne yer verilmiştir. Bu hüküm ile fiziki ve/veya zihinsel engeli bulunan kimselerin diğer kişilerle aynı koşullarda çalıştırılmaması gerektiği, engelleri oranında korunmaları gerektiği vurgulanmaktadır. Dolayısıyla engelli kişilerin korunması amacıyla onların çalışma şartları ve istihdam usulleri normal bireylerden daha farklı olmak zorundadır. Bu kapsamda yapılan düzenlemeler "eşitlik ilkesine" aykırı kabul edilemez. Bilakis eşit olmayan şart ve koşulların nispeten eşit hale getirilmesi olarak değerlendirilmesi gerekmektedir. Zira anayasanın 10/3'üncü maddesinde yer alan "*Çocuklar, yaşlılar, özürlüler, harp ve vazife şehitlerinin dul ve yetimleri ile malul ve gaziler için alınacak tedbirler eşitlik ilkesine aykırı sayılmaz*", hükmü bu durumu açıkça ortaya koymaktadır.

Engelli bireylerin istihdam edilmesiyle ilgili olarak Türkiye'nin taraf olduğu yani kabul ettiği/onayladığı bazı uluslararası sözleşmeler/antlaşmalar[4] da bulunmaktadır. Çalışmamızın kapsamı açısından hepsine ayrı ayrı yer vermek yerine temel nitelikteki en önemli iki tanesine yer verilecektir[5].

Türkiye tarafından 09.04.2007 tarihli resmi gazetede yayımlanarak yürürlüğü kabul edilen Avrupa Sosyal Şartı'nın "Özürlülerin toplumsal yaşamda bağımsız olma, sosyal bütünleşme ve katılma hakkı" konulu 15'inci maddesinde;

> "*Sözleşmenin tarafları, yaşları ve özürlerinin nedenleri ve niteliği ne olursa olsun, özürlülerin toplumsal yaşamda bağımsız olma, sosyal bütünleşme ve katılma hakkını etkili bir biçimde kullanabilmelerini sağlamak amacıyla:*
>
> *1- Mümkün olduğunda genel plan çerçevesinde, ya da bu mümkün değilse, kamusal ya da özel uzmanlaşmış organlar aracılığıyla özürlülerin yönlendirilmesini, öğrenimini ve mesleki eğitimini sağlamak için gerekli önlemleri almayı;*
>
> *2- Normal çalışma ortamında özürlüleri istihdam etmek ve onların istihdamını sürdürmek ve çalışma koşullarını özürlülerin gereksinimlerine uyarlamak, ya da özürlülük nedeniyle bunun mümkün olmadığı durumlarda çalışmayı buna göre düzenlemek ya da özrün düzeyine göre güvenli bir istihdam türü oluşturmak için, işverenleri özendirmeye yönelik bütün önlemlerle onların istihdam edilmelerini teşvik etmeyi;*
>
> *Bazı durumlarda bu önlemler uzmanlaşmış yerleştirme ve destekleme hizmetlerine başvurmayı gerekli kılabilir.*
>
> *3- Özellikle, teknik yardımları da içermek üzere, iletişim ve hareket engellerinin üstesinden gelmeyi ve ulaşım, barınma, kültürel etkinlikler ve boş zaman kullanımını sağlamayı hedefleyen önlemler yoluyla özürlülerin toplumla tam olarak bütünleşmelerini ve toplum yaşamına katılmalarını teşvik etmeyi; taahhüt ederler*", hükmü yer almaktadır.

---

4 Usulüne uygun olarak kabul edilmiş uluslararası antlaşmalar Türkiyede gerek idareyi ve gerekse de özel hukuk kişilerini bağlayıcı niteliktedir (Gözler, 2009:68-69; Gözübüyük, 2012:56-57). Uluslararası antlaşmalar Anayasaya (md.90) göre normlar hiyerarşisinde kanunla eşit düzeyde olduğu kabul edilmektedir. Ancak kanunların anayasaya aykırılığı iddiasıyla anayasa mahkemesince iptal edilmesi söz konusu iken, uluslararası antlaşmaların anayasaya aykırılığı iddiasıyla herhangi bir iptal davasının açılması söz konusu değildir. Hukuken kanuna eşdeğer olsalar da fiilen kanunlardan daha ayrıcalıklı ve üstün bir konumdadırlar.

5 Katılım ve eşitlik koşullarında özürlüler için uygun bir istihdam ve sosyal bütünleşme ortamının gerçekleş-tirilmesi amacıyla kabul edilen Uluslararası Çalışma Örgütü'nün 159 sayılı "Sakatların Meslekî Rehabilitasyonu ve İstihdamı Hakkında Sözleşmesi" başta olmak üzere muhtelif başka uluslararası antlaşmalar da mevcuttur (Manav, 2006:140). Ancak çalışmamızın kapsamı açısından temel düzenlemelerle iktifa edilmiştir.

Birleşmiş Milletler (BM) Engellilerin Haklarına İlişkin Sözleşmesi'nin muhtelif maddelerinde de engellilerin iş hayatına kazandırılmasıyla ilgili hükümler bulunmaktadır. Özellikle "çalışma ve istihdam" konulu 27'nci maddesinde;

"*1. Taraf Devletler engellilerin diğer bireylerle eşit koşullar altında çalışma hakkına sahip olduğunu kabul eder. Bu hak, engellilerin, açık, bütünleştirici ve erişilebilir bir iş piyasası ve çalışma ortamında serbestçe seçtikleri bir işle hayatlarını kazanmaları fırsatını da içerir. Taraf Devletler çalışırken engelli olanlar dahil olmak üzere tüm engellilerin çalışma hakkının yaşama geçmesini yasama çalışmalarını da içeren uygun tüm tedbirleri alarak güvence altına alır. Taraf Devletler bunların yanısıra;*

(a) İşe alım ve istihdam edilme koşullarında, istihdamın sürekliliği, kariyer gelişimi ve sağlıklı ve güvenli çalışma koşulları dahil olmak üzere, istihdama ilişkin her hususta, engelliliğe dayalı ayrımcılığı yasaklar;
(b) Fırsat eşitliği, eşit değerde işe eşit ücret ilkesi, tacizden korunma ve mağduriyetin giderilmesi, güvenli ve sağlıklı çalışma koşulları dahil olmak üzere diğer bireylerle eşit koşullar altında adil ve uygun çalışma koşullarının sağlanmasına ilişkin olarak engellilerin haklarını korur;
(c) Engellilerin iş ve sendikal haklarını diğer bireylerle eşit koşullar altında kullana bilmelerini sağlar;
(d) Engellilerin genel teknik ve mesleki rehberlik programlarına, yerleştirme hizmetlerine, mesleki ve sürekli eğitime diğer bireylerle eşit koşullar altında etkin bir şekilde erişimini sağlar;
(e) İş piyasasında engellilerin istihdam olanaklarının ve kariyer gelişiminin desteklenmesine ve engellilerin iş aramasına veya işe başlamasına, çalışmaya devam etmesine ve işe geri dönmelerine yardım eder;
(f) Serbest çalışma, girişimcilik, kooperatif kurma ve kendi işini kurma konusundaki fırsatları geliştirir;
(g) Engellileri kamu sektöründe istihdam eder;
(h) Olumlu eylem programları, teşvikler ve diğer tedbirleri de içerebilecek uygun politika ve önlemlerle, engellilerin özel sektörde istihdam edilmelerini destekler;
(i) Engellilerin çalıştığı işyerlerinde makul düzenlemelerin yapılmasını sağlar;
(j) Engellilerin açık iş piyasasında iş deneyimi kazanmasını temin eder;
(k) Engelliler için mesleki rehabilitasyon, işte kalma ve işe dönüş programları yürütür.
2. Taraf Devletler engellilerin kölelik altında tutulmalarını engeller ve engellileri zorla veya mecburi çalışmaya karşı diğer bireylerle eşit koşullar altında korur", hükmü yer almaktadır.

Türkiye'de "*engelliliğin önlenmesi, engellilerin sağlık, eğitim, rehabilitasyon, istihdam, bakım ve sosyal güvenliğine ilişkin sorunlarının çözümü ile her bakımdan gelişmelerini ve önlerindeki engelleri kaldırmayı sağlayacak tedbirleri alarak topluma katılımlarını sağlamak ve bu hizmetlerin koordinasyonu için gerekli düzenlemeleri yapmak*" (md.1) amacıyla 5378 sayılı Engelliler Hakkında Kanun 07.07.2005 tarihli Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Söz konusu kanunun "istihdam" konulu 14'üncü maddesinde;

"*İşe alımda; iş seçiminden, başvuru formları, seçim süreci, teknik değerlendirme, önerilen çalışma süreleri ve şartlarına kadar olan safhaların hiçbirinde özürlülerin aleyhine ayrımcı uygulamalarda bulunulamaz.*

Çalışan özürlülerin aleyhinde sonuç doğuracak şekilde, özrüyle ilgili olarak diğer kişilerden farklı muamelede bulunulamaz.

Çalışan veya iş başvurusunda bulunan özürlülerin karşılaşabileceği engel ve güçlükleri azaltmaya veya ortadan kaldırmaya yönelik istihdam süreçlerindeki önlemlerin alınması ve işyerinde fiziksel düzenlemelerin bu konuda görev, yetki ve sorumluluğu bulunan kurum ve kuruluşlar ile işyerleri tarafından yapılması zorunludur...", hükmü düzenlenmiştir.

Türkiye'de hem kamu sektörü, hem de özel sektörde engelli personel istihdamı hukuken bir zorunluluktur. Kamu sektöründe "memur" olarak engelli personel istihdam edilmesi 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda (md.53) düzenlenmiştir. İlgili maddede;

"*Özürlülerin Devlet memurluğuna alınmaları:*

Mevzuata uygun olmak kaydıyla; özürlülerin mesleklerine uygun münhal kadrolara atanması, mesleklerini icra veya infaza yardımcı araç ve gerecin kurumlarınca temin edilmesi esastır. Özürlülerin Devlet memurluğuna alınma şartları ile hangi işlerde çalıştırılacakları, mesleklerini icra ve infazda hangi yardımcı araç ve gereçlerin kurumlarınca temin edileceği, zihinsel özürlülerin hangi görevlere atanmasında asgari eğitim şartından istisna edileceği hususları Maliye Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Özürlüler İdaresi Başkanlığı ve Devlet Personel Başkanlığınca müştereken hazırlanacak yönetmelikle düzenlenir", hükmüne yer verilmektedir.

Kamu sektörü ve özel sektörde "işçi" olarak istihdam edilecek engelli personelle ilgili temel hükümler de 4857 sayılı İş Kanununda (md.30) düzenlenmiştir. İlgili maddede;

"*İşverenler elli veya daha fazla işçi çalıştırdıkları işyerlerinde her yılın Ocak ayı başından itibaren yürürlüğe girecek şekilde Bakanlar Kurulunca belirlenecek oranlarda özürlü ve eski hükümlü ile ... istihdamı zorunlu olan terör mağduru işçiyi meslek, beden ve ruhi durumlarına uygun işlerde çalıştırmakla yükümlüdürler. Bu kapsamda çalıştırılacak işçilerin toplam oranı yüzde altıdır. Ancak özürlüler için belirlenecek oran, toplam oranın yarısından az olamaz. Aynı il sınırları içinde birden fazla işyeri bulunan işverenin bu kapsamda çalıştırmakla yükümlü olduğu işçi sayısı, toplam işçi sayısına göre hesaplanır...İşyerinin işçisi iken sakatlanan, eski hükümlü ya da terör mağduru olanlara öncelik tanınır. İşverenler çalıştırmakla yükümlü oldukları işçileri Türkiye İş Kurumu aracılığı ile sağlarlar...Yer altı ve su altı işlerinde özürlü işçi çalıştırılamaz ve yukarıdaki hükümler uyarınca işyerlerindeki işçi sayısının tespitinde yer altı ve su altı işlerinde çalışanlar hesaba katılmaz...Bakanlar Kurulunca belirlenecek oranların üstünde özürlü ve eski hükümlü ve terör mağduru çalıştıran işverenlerin kontenjan fazlası işçiler için özürlü ve eski hükümlü çalıştırmakla yükümlü olmadıkları halde özürlü çalıştıran veya çalışma gücünü yüzde seksenden fazla kaybetmiş özürlüyü çalıştıran işverenlerin bu şekilde çalıştırdıkları her bir özürlü için 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununa göre ödemeleri gereken işveren sigorta prim hisselerinin yüzde ellisini kendisi, yüzde ellisini Hazine öder...Bu maddeye aykırılık hallerinde 101'inci madde uyarınca tahsil edilecek para cezaları Türkiye İş Kurumu bütçesinin Maliye Bakanlığınca açılacak özel tertibine gelir kaydedilir. Bu hesapta toplanan paralar özürlü ve eski hükümlülerin mesleki eğitim ve mesleki rehabilitasyonu, kendi işini kurma ve bu gibi projelerde kullanılmak üzere Türkiye İş Kurumuna aktarılır...*", hükmü yer almaktadır.

4857 sayılı iş kanununun 30'uncu maddesindeki hükümlerine uygun olarak engelli personel çalıştırmayan işveren/işveren vekiline çalıştırmadığı her engelli personel ve çalışılmayan her ay için idari para cezası uygulanmaktadır (md.101). İdari para cezasının uygulanmasına ilişkin hükümler aynı kanunun 108'inci maddesinde düzenlenmiştir.

İş Kanunun 101'inci maddede öngörülen cezanın uygulanmasında, işverenler açısından kamu-özel sektör ayrımı yapılmamaktadır. Dolayısıyla belediyeler, il özel idareleri, yerel yönetim birlikleri, hissesinin yarısından fazlası kamuya ait işletmeler ve devlet tüzel kişiliği içerisinde yer alan kamu kurum ve kuruluşları da bu hükümlere tabidirler.

2. ARAŞTIRMANIN METODOLOJİSİ

Kamu idare, kurum ve kuruluşlarının engelli kişilere karşı nasıl bir istihdam politikası uyguladığını göstermek, engelli personelin istihdamında ortaya çıkan sorunları tespit etmek ve bu sorunlara çözüm önerileri sunmak amacıyla yapılan çalışmamızda Antalya ve Adana İl sınırları içerisinde bulunan belediyeler çalışmamızın evrenini oluşturmaktadır. Bu İl sınırları içerisindeki belediyelerde muhtelif kadrolarda görev yapan 134 engelli personel de çalışmamızın örneklemini oluşturmaktadır.

Çalışmamızın gerçekleştirilmesinde, 2 temel bölümden ve toplam 43 adet sorudan oluşan bir anket hazırlanarak, engelli personelin bu soruları cevaplaması sağlanmıştır. Toplanan anket verileri SPSS 22 programı ve ki kare yönteminden yararlanılarak analiz edilmiştir[6]. Yapılan analiz sonucu elde edilen bulgular çalışmamızın bir sonraki kısmında özetlenmiştir.

Türkiye'deki engelli personelinin istihdamı ile ilgili yapılan çalışmamızın tüm ülke yerine sadece ülkemizin gelişmişlik düzeyi ve nüfus yoğunluğu açısından iki önemli şehri olan Antalya ve Adana ile sınırlı olması çalışmamızdaki en önemli kısıttır. Bununla birlikte çalışma evreni olarak belirlenen İllerdeki tüm kamu kurum ve kuruluşları yerine sadece belediyelerin seçilmesi de bir diğer önemli kısıttır. Hazırlanan anketlerin cevaplandırılmasında engelli personelin bir kısmının çeşitli nedenlerden dolayı soruyu doğru cevaplamama olasılığı elbette ki vardır. Kaldı ki bazı engelli personeller de anketimizi cevaplamak istememişlerdir. Bu durum ve olasılıklar da çalışmamızın diğer kısıtlarını oluşturmaktadır.

Anketin birinci bölümü engelli personelin demografik özelliklerini belirlemek ve bu özellikler arasında ilişki kurmak amacıyla hazırlanmıştır. Diğer sorular ise engelli personelin işyerine ulaşımı, eğitim durumu, kadro ve pozisyonu ile engel durumunun uygunluğu, işyerinin ve yaptığı işin ergonomik durumu, iş arkadaşları ile amirleri ve hizmet alanların engelli çalışanlara ilişkin tutum ve yaklaşımları ölçülerek istihdamlarına esas temel bileşenleri ortaya konulmuştur.

3. ARAŞTIRMANIN BULGULARI

Yapılan anketin değerlendirilmesi sonucu elde edilen bulgular tablolar kullanılarak frekanslar ve yüzdeleri ile birlikte aşağıda ayrı ayrı ele alınmıştır.

6 Ancak bildiri metninin sayfa sayısı sınırı nedeniyle ki-kare testi sonuç tabloları çalışma kapsamından çıkartılmış olup; sonuçları bulguların ilgili açıklama kısımlarına metin olarak eklenmiştir.

Tablo 1: Engelli Çalışanlara İlişkin Tanımlayıcı İstatistikler

Yaş	**Kişi**	**Yüzde:%**	**Çocuk Sayısı**	**Kişi**	**Yüzde:%**
15-25	15	11,2	0	43	32,1
26-30	22	16,4	1	32	23,9
31-35	27	20,1	2	39	29,1
36-40	34	25,4	3	11	8,2
41 ve +	36	26,9	4	5	3,7
Cinsiyet	**Kişi**	**Yüzde:%**	5 ve +	4	3,0
Bay	94	70,1	**Engel Dereceniz**	**Kişi**	**Yüzde:%**
Bayan	40	29,9	%30-50	82	61,2
Medeni Durum	**Kişi**	**Yüzde:%**	%51-60	33	24,6
Bekar	42	31,3	%61-70	10	7,5
Evli	92	68,7	%71-80	3	2,2
Eğitim Seviyesi	**Kişi**	**Yüzde:%**	%81 ve +	6	4,5
İlköğretim	39	29,1	**Hizmet Süreniz**	**Kişi**	**Yüzde:%**
Lise	56	41,8	0-3	28	20,9
Ön Lisans	18	13,4	4-6	28	20,9
Lisans	20	14,9	7-9	20	14,9
Lisansüstü	1	0,8	10-12	22	16,4
Ücret	**Kişi**	**Yüzde:%**	13-15	18	13,4
501-750	3	2,2	16-18	9	6,7
751-1000	14	10,4	19 ve +	9	6,7
1001-1250	40	29,9	**Çalışma Süresi**	**Kişi**	**Yüzde:%**
1251-1500	8	6,0	0-3	55	41,0
1501 ve +	69	51,5	4-6	26	19,4
Aile Ücret Durumu	**Kişi**	**Yüzde:%**	7-9	18	13,4
Çok Kötü	4	3,0	10-12	16	11,9
Kötü	21	15,7	13-15	10	7,5
Orta	80	59,7	16-18	6	4,5
İyi	22	16,4	19 ve +	3	2,2
Çok İyi	7	5,2	**Pozisyonunuz**	**Kişi**	**Yüzde:%**
Engeliniz	**Kişi**	**Yüzde:%**	İşçi	59	44,0
Ortopedik	62	46,3	Memur	52	38,8
Konuşma	5	3,7	Yönetici	1	0,8
İşitme	13	9,7	Diğer	22	16,4
Konuşma ve İşitme	5	3,7	**Ücret Düzeyiniz**	**Kişi**	**Yüzde:%**
Görme	17	12,7	Aynı Alıyorum	76	56,7
Diğer	32	23,9	Daha az alıyorum	50	37,3
Engel Nedeni	**Kişi**	**Yüzde:%**	Daha çok alıyorum	8	6,0
Doğum	33	24,6	**Ulaşım Süreniz**	**Kişi**	**Yüzde:%**
Hastalık	22	16,4	0-15 Dk.	37	27,6
Trafik Kazası	11	8,2	16-30 Dk.	35	26,1
Çocuk Felci	12	9,0	31-45 Dk.	34	25,4
Ateşli Hastalık	8	6,0	46-60 Dk.	11	8,2
Diğer	48	35,8	1-1,5 Saat	11	8,2
			2 Saat ve Üzeri	6	4,5
TOPLAM	**134**	**100**	**TOPLAM**	**134**	**100**

Tablo 1'de görüldüğü gibi çalışmamız da seçilen örneklemin %11,2'si 15-25 yaş aralığından, %16,4si 26-30 yaş aralığından, %20,1'ü 31-35 yaş aralığından, %26,9'ü 41 ve üzeri yaş aralığından, oluştuğu görülmektedir. Ankete katılanların çoğunlukta kalan kesimini 41ve üzeri yaş aralığı oluşturmaktadır. Bununla birlikte sorularımızı yanıtlayan kişilerin %70,1'i erkeklerden, %29,9'u da bayanlardan oluşmaktadır. Ankete katılan erkek oranı bayanlara göre daha fazladır. Ki-kare oranı 0,05'den büyük olması nedeniyle cinsiyetin, engelli olarak çalışmanın zor olduğunu düşünme durumunu etkilemediği görülmüştür.

Anketimizde yer alan kimselerin %68,7'inin medeni halisi evli iken; %31,3'ü bekardır. Örneklemimizde yer alan evli engelli personelin oranı bekar olanların oranına göre daha fazladır. Çalışmamızda yer alan personelin %41,8'i lise mezunu, %29,1'i ilköğretim mezunu, %14,9'u lisans mezunu, %13,4'ü ön lisans mezunu ve %,7'si lisansüstü mezunudur. Anketimize katılan lise mezunu oranı diğer oranlara göre çok daha fazladır. Eğitim düzeyi lise ve daha altı olanlar toplamı %70,9 iken; üniversite mezunu olanların toplamı %29,1'dir.

Anketimize katılanların %51,5'i 1501 TL ve üzeri ücret almaktadır. %29,9'u 1001-1250 TL arası ücret almaktadır. %10,4'ü 751-1000 TL arası ücret almaktadır. %6,0'ı 1251-1500 TL arası ücret almaktadır. %2,2'lik oranı 501-750 TL arası ücret almaktadır. Anketimize katılan 1501 ve üzeri maaş alan oranı diğer oranlarımıza göre daha fazladır. Ancak %12,6'lık bir çalışan asgari ücret sınırı altında para kazanmaktadır. Anketimize katılanların %56,7'si işyerindeki benzer konumda olan kişilerle aynı ücreti aldığını ifade ederken; %37,3'ü daha az düzeyde ücret aldığını; %6'sı da daha yüksek düzeyde ücret aldığını beyan etmişlerdir. Ağırlıklı çoğunluğun (%56,7) muadil çalışanlara eşdeğer ücret aldığını göstermiştir. Ki-Kare oranının 0,05'ten küçük olması nedeniyle eğitim düzeyi yüksek engellilerin, eğitim düzeyi düşük engellilere göre diğer çalışanlardan daha fazla ücret aldığı sonucuna ulaşılmıştır.

Sorularımıza cevap veren kişilerin %59,7'lik kısmı ailelerin genel (toplam) ücret/mali durumunun ülke şartlarına göre orta düzeyde olduğunu belirtmişlerdir. Bu soruya cevap verenlerin %16,4'ü iyi düzeyde, %15,7'si kötü düzeyde, %5,2'si çok iyi düzeyde ve %3'ü çok kötü düzeyde bir mali durumlarının olduklarını ifade etmişlerdir. Buna göre %18,7'lik bir kesim mali açıdan kötü bir durumda olduklarını, %21,6'lık diğer bir kesim de mali açıdan iyi bir durumda olduklarını beyan etmişlerdir. Genel olarak orta düzeyde bir mali imkana sahip ailelere mensup kişilerin çalışmamızda hakim konumda olduğu görülmektedir.

Örneklemimizde yer alan kişilerin %46,3'ü ortopedik engelli, %23,9'u diğer engelli, %12,7'si görme engelli, %9,7'si işitme engelli, %3,7'si konuşma engelli ve %3,7'si konuşma ve işitme engelli olduğunu belirtmişlerdir. Anketimize katılanların %24,6'sı doğuştan engelli olmakla birlikte, kalan %75,4'lük kesim sonradan yaşanan olaylar sonucu engelli hale gelmişlerdir. Engelin oluşma nedenlerinin %35,8'i diğer türlü, %24,6'sı doğuştan, %16,4'ü hastalık sonucu, %9'u çocuk felci, %8,2'si trafik kazası ve %6'sı ateşli hastalık sonucu gerçekleşmiştir. Anketimize katılanların %61,2'si engel derecesinin %30-50 olduğunu; %24,6'sı engel derecesinin %51ve 60 arası olduğunu; %7,5'i engel derecesinin %61-70 olduğunu; %4,5'i engel derecesinin %81 ve üzeri olduğunu; %2,2'si ise engel derecesinin %71-80 derece arası olduğunu belirtmiştir. Yapılan test sonucu ki-kare oranının 0,05'in altında olması bedeniyle gelir düzeyi yüksek olan engellilerin, gelir düzeyi düşük olan engellilere göre engel oranının daha düşük olduğu belirlenmiştir. Buradan hareketle engel oranı değiştikçe, ücretlerin de değiştiği görülmektedir.

Sorularımızı cevaplayanların %32,1'i çocuğunun olmadığını beyan etmişlerdir. Bekar olanlar dışında evli olduğu halde çocuğu olmayan sadece 1 kişi bulunmaktadır. Evli olanların 1 kişi hariç hepsinin çocuğu bulunmaktadır. çocuk sayısının anketimize katılanlar içerisindeki genel dağılımına bakıldığında; %29,1'inin 2 çocuğu, %23,9'unun 1 çocuğu, %8,2'sinin 3 çocuğu, %3,7'sinin 4 çocuğu, %3'ünün 5 ve üstü çocuğu olduğu görülmüştür. Çalışanların %53'ünün çekirdek aile (1-2 çocuk) olarak yaşamlarını sürdürdüğü tespit edilmiştir.

Çalışmamızda yer alan kişilerin %44'ü işçi pozisyonunda, %38,8'i memur pozisyonunda, %16,4'ü diğer pozisyonlarda (sözleşmeli, geçici) ve %,7'si yönetici olarak çalıştığını belirtmişlerdir. Çalışmamıza katılanların %20,9'u toplam hizmet süresinin 0-3 yıl ve 4-6 yıl olduğunu; %16,4'ü 10-12 yıl; %14,9'u 7-9 yıl; %13,4'ü 13-15 yıl; %6,7'si 16-18 yıl ile 19 ve üzeri yıl üzeri olduğunu beyan etmişlerdir. Çalışanların %56,7'sinin toplam çalışma/hizmet süresi 10 yıl altıdır. Anketimizi cevaplayanların %41'i 0-3 yıldır şu anki iş yerinde çalıştığını; %19,4'ü 4-6 yıldır; %13,4'ü 7-9 yıldır; %11,9'u 10-12 yıldır; %7,5'i 13-15 yıldır; %4,5'i 16-18 yıldır; %2,2'si 19 ve üstü yıldır aynı iş yerinde çalışmaya devam ettiklerini beyan etmişlerdir.

Çalışanların %27,6'sı iş yerine ulaşma süresinin 0-15 dakika; %26,1'i 16-30 dakika; %25,4'ü 31-45 dakika; %8,2'si 46-60 dakika ve yine %8,2'si 1-1.5 saat; %4,5'i de 2 saat ve üzeri olduğunu beyan etmişlerdir. Çalışanların %79,1'i 0-45 dakika arasında işyerine ulaşabilmektedir.

Tablo 2: Engelli Personelin İstihdamına İlişkin Tanımlayıcı İstatistikler

İşin Bulunma Şekli	**Kişi**	**Yüzde :%**	**Engel Durumunun Yapılan İşe Etkisi**	**Kişi**	**Yüzde: %**
İŞKUR	14	10,4			
Tanıdık ile	46	34,3	Hiç Etkilemiyor	66	49,3
Özel çabamla	16	11,9	Kısmen Etkiliyor	64	47,8
Engellilere yönelik yapılan sınavla	44	32,8	Tamamen Etkiliyor	4	3,0
Diğer	14	10,4			
İş Arkadaşlarının Tutumu	**Kişi**	**Yüzde :%**	**Amirlerin Tutumu**	**Kişi**	**Yüzde: %**
Aşırı Koruyucular	32	23,9	Aşırı Koruyucular	8	6,0
Yeterince Destek Oluyorlar	61	45,5	Yeterince Destek Oluyorlar	52	38,8
Daha Fazla İş Yüklüyorlar	4	3,0	Daha Fazla İş Yüklüyorlar	3	2,2
Yapamayacağım Diye Fazla İş Vermiyorlar	3	2,2	Yapamayacağım Diye Fazla İş Vermiyorlar	5	3,7
Küçümseyerek Ezmeye Çalışıyorlar	1	0,7	Küçümseyerek Ezmeye Çalışıyorlar	1	0,7
Diğerlerinden Farklı Davranmıyorlar	33	24,6	Diğerlerinden Farklı Davranmıyorlar	65	48,5
Hizmet Alanların Tutumu	**Kişi**	**Yüzde :%**	**İşyerindeki Fiziksel Engeller**	**Kişi**	**Yüzde :%**
Korkarak Çekinerek Yaklaşıyorlar	6	4,5	Herhangi Bir Engel Yok	88	65,7
Kollayıcı Davranarak İş Yüklemiyorlar	16	11,9	Eşyaların Yerleşik Düzeni	3	2,2
Diğerlerine Göre Daha Çok İş Yüklüyorlar	3	2,2	Merdivenler ve Kapı Eşikleri	7	5,2
Yapamayacağım Diye Fazla İş Vermiyorlar	8	6,0	Lavabo ve Tuvaletler	8	6,0
Küçümsüyorlar	2	1,5	Masa ve Oturma Yeri	1	0,7
Diğerlerinden Farklı Davranmıyorlar	99	73,9	Diğer	27	20,1
TOPLAM	**134**	**100,0**	**TOPLAM**	**134**	**100,0**

Tablo 2'de görüldüğü üzere anketimize katılan %34,3'ü mevcut işlerini bir tanıdık aracılığı ile bulduğunu; %32,8'i engellilere yönelik yapılan sınavlar sonucu bulduğunu; %11,9'u özel çabasıyla bulduğunu; %10,4'ü Türkiye İş Kurumu (İŞKUR) aracılığıyla bulduğunu ve yine %10,4'ü de diğer yollarla istihdam olunduklarını beyan etmişlerdir. Yapılan test sonucu ki-kare oranı 0,05'in altında olması sebebiyle erkek engelli çalışanların, bayanlara göre İŞKUR'u daha fazla kullandıkları sonucuna ulaşılmıştır.

Çalışanların %49,3'ü engelinin yaptığı işi hiç etkilemediğini; %47,8'i kısmen etkilediğini; %3'ü ise yaptığı işi tamamen etkilediğini belirtmişlerdir. Anketimize katılanların %65,7'si iş yerlerinde hareketlerini kısıtlayan herhangi bir engel olmadığını; %20,1'i iş yerlerinde hareketlerini kısıtlayan diğer engeller olduğunu; %6'sı engellerin lavabo ve tuvaletler olduğunu; %5,2'si engellerin merdivenler ve kapı eşikleri olduğunu; %2,2'si engellerin eşyaların yerleştirme düzeni olduklarını; %0,7'si iş yerlerinde hareketlerini kısıtlayan engellerin masa ve oturma yeri olduğunu ifade etmişlerdir.

Anketimize katılanların %45,5'i engelli olması nedeniyle iş arkadaşlarının kendilerine yeterince yardımcı ve destek olduklarını söylerken; %24,6'sı iş arkadaşlarının kendilerine değerlerine davrandıklarından farklı davranmadıklarını ifade etmişlerdir. %23,9'u iş arkadaşlarının kendilerine karşı aşırı koruyu olduklarını; %3'ü iş arkadaşlarının kendilerine diğerlerine göre daha fazla iş yüklediklerini; %2,2'si iş arkadaşlarının kendilerine yapamayacaklarını düşünerek fazla iş vermediklerini; %,7'si ise iş arkadaşlarının kendilerini küçümsediklerini ve kendilerini ezmeye çalıştıklarını ifade etmişlerdir.

Sorularımıza cevap verenlerin %48,5'i engelli olmaları nedeniyle amirlerinin kendilerine diğer çalışanlara davrandıklarından farklı olmadığını; %38,8'i amirlerinin kendilerine yeterince yardımcı ve destek olduklarını; %6'sı amirlerinin kendilerine aşırı koruyucu davrandıklarını; %3,7'si amirlerinin kendilerine yapamayacağını zannederek fazla iş vermediklerini; %2,2'si amirlerinin kendilerine diğerlerine göre daha fazla iş yüklediklerini; %,7'si ise amirlerinin kendilerini küçümsediklerini ve ezmeye çalıştıklarını beyan etmişlerdir.

Çalışmamıza katılanların %73,9'u engelli olmaları nedeniyle müşteri ya da hizmet alanlarının kendilerine diğer çalışanlara davrandıklarından farklı davranmadıklarını; %11,9'u bu konuda kendilerine kollayıcı davranılarak iş yüklenilmek istenmediğini; %6'sı müşteri ya da hizmet alanlarının kendilerine yapamayacağını zannederek fazla iş vermediklerini; %4,5'i müşteri ya da hizmet alanlarının kendilerine korkarak ve çekinerek yaklaştıklarını; %2,2'si müşteri ya da hizmet alanlarının kendilerine diğer çalışanlardan daha fazla iş yüklediklerini; %1,5'i müşteri ya da hizmet alanlarının kendilerini küçümsediklerini belirtmişlerdir.

Tablo 3: Engellilerin Düşüncelerine İlişkin Tanımlayıcı İstatistikler

İfadeler	Hiç katılmıyorum	Katılmıyorum	Kararsızım	Genelde katılıyorum	Tamamen katılıyorum
İş ortamım bana uygun olarak düzenlenmiştir	11,9	20,9	5,2	36,6	25,4
Yetenek Ve Becerilerim Yaptığım İşe Uygundur	5,2	6,0	12,7	38,1	38,1
İş Yerimizde İşimizi Kolaylaştıran Alet Yada Ekipman Var	7,5	10,4	10,4	44,0	27,6
İş Yerime Rahat Bir Şekilde Gidip Geliyorum	4,5	7,5	11,2	27,6	49,3
Engelli Olarak Çalışmanın Bir Zorluğunu Görmüyorum	9,7	5,2	13,4	29,1	42,5
İş Yerimdeki Bilgisayarı Rahat Bir Şekilde Kullanıyorum	27,6	7,5	6,0	18,7	40,3
Diğer Arkadaşlarıma Göre İşimi Yaparken Bazı Zorluklarla Karşılaşıyorum	13,4	27,6	10,4	26,1	22,4
İnsanlarla Rahat İletişim Kurabiliyorum	6,0	3,7	3,0	26,9	60,4
İşimle İlgili Olarak İşyerimde Kurs Ve Eğitimler Yapılmaktadır	23,9	7,5	6,7	23,1	38,8
İşyerimde Sağlık Ve Sosyal İmkanlar Mevcuttur	8,2	9,0	7,5	15,7	59,7
Hak Ettiğim Taktirde İşyerimde Engelle Karşılaşmadan Yükselebilirim	25,4	9,0	14,9	13,4	37,3
Engellilerin Ücretleri Biraz Daha Yüksek Olmalıdır	0,7	2,2	6,0	11,9	79,1
Engellilere Vergisel Avantajlar Getirilmelidir	1,5	1,5	2,2	10,4	84,3
Engelliler İçin Gelir Vergisinde Bulunan Engelli İndirimini Biliyorum	11,9	2,2	6,7	19,4	59,7
Gelir Vergisindeki Engellilik İndiriminden Yararlanıyorum	23,9	11,9	3,7	12,7	47,8
Engellilik İndirimi Ücret Artışı Yaparak Bütçeme Ek Bir Katkı Sağlamaktadır	32,1	14,9	6,0	14,9	32,1
Engellilik İndirimi Miktarları Arttırılmalıdır	3,0	3,0	3,7	11,9	78,4
Engellilik Oranım Düşük Olduğu İçin Gelir Vergisindeki Engelli İndiriminden Yararlanamıyorum	35,1	18,7	6,0	14,2	26,1
Evraklarım Eksik Olduğu İçin Engellik İndirimden Yararlanamıyorum	36,6	20,9	6,7	14,9	20,9

Tablo 3'te görüldüğü gibi anketimize katılanların %36,6'sı iş ortamının kendilerine genelde uygun olduğunu; %25,4'ü iş ortamının tamamen kendilerine uygun olduğunu; %20'si iş ortamının kendilerine uygun olmadığını; %11,9'u iş ortamının kendilerine göre hiç uygun olmayacak şekilde düzenlendiğini; %5,2'si iş ortamının kendilerine uygun olarak hazırlandığı konusunda kararsız olduklarını belirtmişlerdir.

Çalışmamıza katılanların %38,1'i yetenek ve becerilerinin yaptığı işe tamamen uygun olduğunu; yine %38,1'inin genelde uygun olduğunu; %12,7'si bu konuda kararsız olduğunu; %6'sı uygun olmadığını; %5,2'si de yetenek ve becerilerinin yaptığı işe hiç uygun olmadığını söylemişlerdir. Anketimize katılanlardan %44'ü iş yerlerinde işlerini kolaylaştıran alet ya da ekipman olduğuna genelde katıldıklarını; %27,6'sı tamamen katıldıklarını; %10,4'ü katılmadıklarını; %10,4'ü bu konuda kararsız olduklarını; %7,5'i iş yerlerinde işlerini kolaylaştıran alet yada ekipman olduğuna hiç katılmadıklarını belirtmişlerdir. Çalışanların %49,3'ü iş yerine rahat bir şekilde gidip geldiklerine tamamen katıldıklarını; %27,6'sı genelde katıldıklarını; %11,2'si bu konuda kararsız olduklarını; %7,5'i katılmadıklarını; %4,5'i ise hiç katılmadıklarını dile getirmektedirler. Yapılan ki-kare testinde ki-kare oranının 0,05'den büyük olması sebebiyle yetenek ve becerilerin yapılan işe uygun olma durumunun eğitime göre değişmediğini göstermektedir.

Engelli personelin %42,5'i engelli olarak çalışmanın zorluluğuna tamamen katıldıklarını; %29,1'i genelde katıldıklarını; %13,4'ü kararsız kaldıklarını; %9,7'si hiç katılmadıklarını; %5,2'si katılmadıklarını ifade etmişlerdir. Anketimize katkı sağlayanların %40,3'ü iş yerindeki bilgisayarı

rahat bir şekilde kullandıkları hususuna tamamen katıldıklarını; %27,6'sı hiç katılmadıklarını; %18,7'si tamamen katıldıklarını; %7,5'i katılmadıklarını; %6'sı ise bu konuda kararsız olduklarını belirtmişlerdir.

Çalışmamıza katılanların %27,6'sı işlerini yaparken diğer çalışanlara göre bazı zorluklarla karşılaşmadığını; %26,1'i ise bu düşünceye genelde katıldıklarını; %22,4'ü tamamen katıldıklarını; % 13,4'ü hiç katılmadıklarını; %10,4'ü ise bu konuda kararsız olduklarını söylemişlerdir. Anketimize cevap verenlerin %60,4'ü insanlarla tamamen rahat bir iletişim kurabildiklerini; %26,9'u genelde rahat bir iletişim kurabildiklerini; %6'sı hiçbir şekilde rahat iletişim kuramadıklarını; %3,7'si rahat iletişim kuramadıklarını; %3'ünün de bu konuda kararsız olduklarını belirtmişlerdir.

Sorularımızı yanıtlayanların %38,8'i iş yerinde işiyle ilgili olarak kurs ve eğitimler yapıldığı hususuna tamamen katıldığını; %23,9'u hiç katılmadıklarını; %23,1'i genelde katıldıklarını; %7,5'i katılmadıklarını; %6,7'si ise bu konuda kararsız olduklarını ifade etmişlerdir. Çalışanların %59,7'si iş yerlerinde sağlık ve sosyal imkanları bulunduğuna tamamen katıldıklarını; %15,7'si genelde katıldıklarını; %9'u katılmadıklarını; %8,2'si hiç katılmadıklarını; %7,5'i ise bu konuda kararsız olduklarını söylemişlerdir. Engelli personelin %37,3'ü iş yerinde engellerle karşılaşmadan tamamen yükselebileceğini düşündüğünü; %25,4'ü hiçbir şekilde yükselemeyeceği düşüncesinde olduğunu; %14,9'u bu konuda kararsız olduklarını; %13,4'ü bu düşünceye genelde katıldıklarını ve %9'u yükselebilme düşüncesine katılmadıklarını ifade etmişlerdir. Yapılan test sonucu ki-kare oranının 0,05'in altında olması sebebiyle gelir seviyesi yüksek engellilerin, gelir seviyesi düşük olan engellilere göre daha fazla kurum içinde yükselebileceği düşüncesinin hakim olduğu tespit edilmiştir.

Anketimize katılanların %79,1'i engellilerin ücretlerinin daha yüksek olması gerektiği düşüncesine tamamen katıldıklarını; %11,9'u genelde katıldıklarını; %6'sı bu konuda kararsız olduklarını; %2,2'si katılmadıklarını; % ,7'si ise hiç katılmadıklarını belirtmişlerdir.

Çalışmamızda yer alanların %84,3'ü engellilere vergisel avantajlar getirilmesi uygulamasına tamamen katıldıklarını; %10,4'ü genelde katıldıklarını; %2,2'si bu konuda kararsız olduklarını; %1,5'i hiç katılmadıklarını ve yine %1,5'i bu düşünceye katılmadıklarını söylemişlerdir. Engelli personelin %59,7'si engelliler için gelir vergisindeki engellilik indirimini tamamen bildiklerini; %19,4'ü genelde bildiklerini; %11,9'u hiç bilmediklerini; %6,7'si bu konuda kararsız olduklarını; %22'si ise bilmediklerini beyan etmişlerdir. Yapılan ki-kare testinde, ki-kare oranı 0,05'den büyük olduğu için eğitim seviyesi yüksek olan çalışanların, eğitim seviyesi düşük olanlara göre gelir vergisindeki engellilik indiriminden daha çok haberdar oldukları görülmüştür.

Ankete katılanların %47,8'i gelir vergisindeki engellilik indiriminden tamamen yararlandıklarını; %23,9'u hiç yararlanmadıklarını; %12,7'si genelde yararlandıklarını; % 11,9'u yararlanmadıklarını; %3,7'si ise bu konuda kararsız olduklarını belirtmişlerdir. Anketimize katılanların %32,1'inin engellilik indiriminin ücret artışı yaparak bütçesine ek bir katkı sağladığına tamamen katıldığını; yine %32,1'inin bu duruma hiç katılmadığını ifade ederek bir eşitlik oluşmuştur. Bununla birlikte %14,9'u mevcut düşünceye katılmadığını ve yine aynı oranda (%14,9) kişinin genelde katıldığını ifade ederek bu konuda tekrar bir eşitlik sağlamıştır. %6 oranındaki kesim ise bu konuda kararsız olduğunu ifade etmiştir. Yapılan test sonucunda ki-kare oranının 0,05'in altında olması nedeniyle gelir düzeyi yüksek olan engellilerin, düşük olanlara göre engellilik indiriminin bütçeye katkısı olduğunu daha çok savundukları tespit edilmiştir.

Ankette yer alanların %78,4'ü engellilik indirimi miktarının arttırılması gerektiği fikrine tamamen katılmış; %11,9'u genelde katılmış; %3,7'si kararsız kalmış; %3'ü hiç katılmamış ve yine %3'ü buna katılmamıştır. Engelli personelin engel oranı düşük olduğu için gelir vergisindeki engellilik indiriminden yararlanabilmesi hususunda %35,1'i hiç yararlanmadığını; %26,1'i tamamen yararlandığını; %18,7'si yararlanmadığını; %14,2'si genelde yararlandığını; %6'sı ise bu konuda kararsız olduğunu belirtmiştir. Sorularımızı cevaplayanların %36,6'sı evrakları eksik olduğu için

engellilik indiriminden hiç yararlanamadığını; %20,9'unun bu durumun yaşanmasına tamamen katıldıklarını ve yine %20,9'unun bu düşünceye katılmadıklarını; %14,9'u genelde katıldıklarını; %6,7'si ise bu konuda kararsız olduklarını belirtmişlerdir.

SONUÇ

Engelli personelin iş ve toplum hayatına aktif bir şekilde katılmasını sağlamak, onların girişimcilik özelliklerinden ve emek faktöründen yararlanmak, artı değer üretmelerini sağlamak, böylelikle de onların moral, motivasyon, özgüven ve sosyo-ekonomik düzeylerini arttırmak amacıyla başta devlet olmak üzere özel sektörün de tüm aktörlerine muhtelif görev ve sorumluluklar yüklenmiştir. Bu görev ve sorumluluklar hukuk düzeni içerisinde muhtelif normlarla ayrıca ve açıkça düzenlenmiştir. Bunlardan engelli personel istihdamının temel esasları hususunda düzenlemelere çalışmamızın önceki kısımlarında yüzeysel olarak değinilmiştir.

Engelli personelin kamu sektörü ve özel sektörde istihdamı belirli şartlar altında ve belirli oranlarda zorunludur. Bu nedenle mevzuatın uygulanmaması halinde idari para cezası yaptırımı uygulanmaktadır. Zorunluluk dışı/fazlası engelli personel istihdam edenlere de devlet tarafından sosyal güvenlik priminin belirli bir kısmının hazinece ödenmesi gibi muhtelif teşvikler sunulmaktadır.

Mevzuat alanında düzenlemelerin yapılmasıyla bu bağlamda bazı zorunluluklar ve teşviklerin gerçekleştirilmesi engelli personel istihdamına çok önemli katkılar sağlamaktadır. Ancak engelli personelin istihdam edilmesi bu konuda tüm sorunları çözmek için yeterli olmamaktadır. Engellilerin iş yerlerine ve hizmet alanlarına kolay - etkin ulaşımının ve erişiminin sağlanması; mesleki eğitimlerinin gerçekleştirilmesi; iş ve işyeri ile mesleki gereçlerinin engel durumuna göre düzenlenmesi; diğer çalışan ve hizmet alanların onların engel durumları ve becerileri konusunda bilgilendirilmeleri; çalışma ve dinlenme şartlarının engelleri ölçüsünde düzenlenmesi ve bunlara benzer hususların da gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Böylelikle engellerin gerçek manada istihdam edilmesi, iş tatmin seviyelerinin ve verimliliklerinin yükseltilmesi sağlanabilecektir. Bu konuda hukuki düzenlemeler ne kadar iyi olursa olsun ulusal/uluslararası gelişmeler ve değişen şartlar ölçüsünde engellilerin çalışma usul ve esaslarıyla ilgili düzenlemelerin sürekli olarak ihtiyaçlar ve imkanlar ölçüsünde güncellenmesi gerekmektedir.

Mevcut çalışmamız belediyeler ölçeğinde engelli personelin memnuniyet düzeyleri ve mevcut sorunlarının tespit edilerek bu konuda çözüm önerilerinin oluşturulmasına katkıda bulunmak amacıyla hazırlanmıştır. Anketlerin analiz edilmesi sonucu elde edilen bulgular ve ulaşılan sonuçlar çalışmamızın bir önceki bölümünde ana hatlarıyla ayrı ayrı ele alınmıştır. Ancak bu sonuçlardan bazılarını özet olarak yeniden ifade edecek olursak;

- Yapılan çalışma ile cinsiyetin, engelli olarak çalışmanın zor olduğunu düşünme durumunu etkilemediği görülmüştür.
- Eğitim düzeyi yüksek engellilerin, eğitim düzeyi düşük engellilere göre diğer çalışanlardan daha fazla ücret aldığı sonucuna ulaşılmıştır.
- Gelir düzeyi yüksek olan engellilerin, gelir düzeyi düşük olan engellilere göre engel oranının daha düşük olduğu belirlenmiştir. Buradan hareketle engel oranı değiştikçe, ücretlerin de değiştiği görülmektedir.
- Erkek engelli çalışanların, bayanlara göre Türkiye İş Kurumu'nu (İŞKUR) daha fazla kullandıkları sonucuna ulaşılmıştır.
- Yetenek ve becerilerin yapılan işe uygun olma durumunun eğitime göre değişmediği ortaya çıkmıştır.
- Gelir seviyesi yüksek engellilerin, gelir seviyesi düşük olan engellilere göre daha fazla kurum içinde yükselebilecekleri düşüncesine sahip olduğu tespit edilmiştir.

- Eğitim seviyesi yüksek olan çalışanların, eğitim seviyesi düşük olanlara göre gelir vergisindeki engellilik indiriminden daha çok haberdar oldukları görülmüştür.
- Gelir düzeyi yüksek olan engellilerin, düşük olanlara göre engellilik indiriminin bütçeye katkısı olduğunu daha çok savundukları tespit edilmiştir.

KAYNAKÇA

Altan, Ömer Zühtü (1990), *Sakatlar ve Türkiye'de Çalışma Sorunları*, Eskişehir, Anadolu Üniversitesi İİBF Yayınları.

Befort, Stephen F. ve Thomas, Holly Lindquist (1999), "The ADA in Turmoil: Judicial Dissonance, the Supreme Court's Response, and the Future of Disability Discrimination Law", *Oregon Law Review*, S.78, ss.27-104. http://scholarship.law.umn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1393&context=faculty_articles (08.02.2017)

Çakmak, N.Münci (2008), "Amerika Birleşik Devletleri'ndeki Engelli Tanımı Hakkında Bir İnceleme", Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.57, S.2, ss.51-62

Gözler, Kemal (2009), *İdare Hukuku*, 2.baskı, Bursa, Ekin Yayınları, Cilt.1.

Gözübüyük, A.Şeref (2012), *Yönetim Hukuku*, 31.baskı, Ankara, Turhan Kitabevi Yayınları.

Manav, A.Eda (2006), İşverenin Özürlü, Eski Hükümlü ve Terör Mağduru Çalıştırma Zorunluluğu, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, S.10(1-2), ss.137-169

1982 Anayasası (09.11.1982 tarih ve 17863 mükerrer sayılı Resmi Gazete)

Avrupa Sosyal Şartı (09.04.2007 tarih ve 26488 sayılı Resmi Gazete)

Birleşmiş Milletler Engellilerin Haklarına İlişkin Sözleşme (14.07.2009 tarih ve 27288 sayılı Resmi Gazete)

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu (23.07.1965 tarih ve 12056 sayılı Resmi Gazete)

4857 sayılı İş Kanunu (10.06.2003 tarih ve 25134 sayılı Resmi Gazete)

5378 sayılı Engelliler Hakkında Kanun (07.07.2005 tarih ve 25868 sayılı Resmi Gazete)

III. BÖLÜM

GÖÇ POLİTİKALARI VE BELEDİYELER

MÜLTECİLERİN KENTE UYUMUNDA YEREL YÖNETİMLERİN ROLÜ: ÖRNEK POLİTİKA VE HİZMETLER ÜZERİNE BİR İNCELEME

Ömer Faruk TEKİN[*]
Selçuk ASLAN[**]
Adnan SÖYLEMEZ[***]

ÖZET

Türkiye hemen her dönemde başka ülkelerden gelen sığınmacılara kapısını açan ve onları ağırlayan bir ülke olmuştur. Körfez Savaşı sırasında Irak sınırından çok sayıda mülteci Türkiye'ye giriş yapmış, uzun süre sınıra yakın bir bölgede misafir edilmişlerdir. Ancak 2011 yılında, Suriye'de, başlayan iç savaşın giderek şiddetlenmesi sonucunda, civar ülkelere önemli oranda mülteci akını başlamıştır. Suriye ile en uzun sınıra sahip ülke olan Türkiye, gittikçe küresel bir dalga haline gelen bu göçten en çok etkilenen ve en çok sığınma talep edilen ülkelerden biri olmuştur. Mülteci sayıları büyük rakamlara ulaştıkça, sınıra yakın kentlerde kurulan kamplar yeterli olmamıştır. Göç dalgası diğer kentlere doğru yayılmaya başlamıştır. Böylece bu göçler ülkenin tamamını, nerdeyse her şehrini etkileyen bir mülteci sorununu doğurmuştur. Dolayısıyla yerleşim yerlerinde mültecilere yönelik hizmetler için yeni politikalar üretme zorunluluğunu ortaya çıkarmıştır.

Bu süreçte mültecilerin güvenlik ve korunma gibi hayatî ve öncelikli problemlerinden sonra sağlık, barınma, gıda, adalet, eğitim, istihdam gibi sığınmanın sürdürülebilirliği ve entegrasyon açısından gerekli şartların hazırlanması önem arz etmektedir. Bu imkânların sunulmasında, kamu kurumları yanında, yerel yönetimler, sivil toplum örgütleri hatta özel sektör kuruluşları mültecilerle ilgili çalışmalar yapmış, bu sorunların çözümünde önemli roller üstlenmişlerdir. Ancak, mültecilerin kente uyumu ve mültecilerle ilgili hizmet ve politikaların gerçekleştirilmesinde en önemli görev yerel yönetimlere düşmektedir. Ancak, bazı çalışmalarda yerel yönetimlerin mültecilere yönelik politikalar üretme konusunda istenen düzeyde olmadıkları belirtilmektedir. Böyle bir göç dalgasına karşı hazırlıksız ve deneyimsiz oldukları ifade edilmektedir.

Bu çalışmada, özellikle Suriyeli sığınmacılarla birlikte bütün kentlerimizde görülmeye başlayan göç ve mülteci sorunları analiz edilecektir. Küresel etkileri de görülen bu sorunların daha ziyade yerel etkileri gözlemlenmektedir. Bu sebeple, sorunlara yerelden başlayarak çözümler geliştirilmesi gerekmektedir. Bu çalışmada, göç sorunlarının çözülmesinde, mültecilerin kente uyum sağlamasında, onlara yönelik politika ve hizmetlerin gerçekleştirilmesinde yerel yönetimlerin rolü ve önemi incelenecektir. Son olarak, bazı örnek belediyelere ait öne çıkan hizmet ve politikalar üzerinde durulacaktır.

Anahtar Kelimeler: *Göç, Mülteciler, Yerel Entegrasyon, Kent, Yerel Yönetimler*

[*] Uzman, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Meslek Yüksekokulu, ofaruktekin@selcuk.edu.tr
[**] Öğretim Görevlisi, Dumlupınar Üniversitesi Gediz Meslek Yüksekokulu, selcuk.asln@gmail.com
[***] Öğretim Görevlisi, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Meslek Yüksekokulu, soylemez@selcuk.edu.tr

THE ROLE OF LOCAL GOVERNMENTS IN THE INTEGRATION OF REFUGEES TO THE CITIES: AN ANALYSIS ON SAMPLE POLICIES AND SERVICES

ABSTRACT

Turkey has always been a country that opens the door and welcomes to the refugees from other countries. During the Gulf War, many refugees from the Iraqi border entered Turkey. They have been hosted in a region near the border for a long time. However, as a result of the intensification of the civil war that started in Syria in 2011, significant numbers of refugee began to flourish in neighboring countries. Turkey, which has the longest border with Syria, has become one of the most affected countries from this migration which has become a global wave. In this process, Turkey has become one of the most requested countries for asylum. As the numbers of refugees reach large numbers, the camps established in cities near the border have become inadequate. The wave of migration has begun to spread to other cities. Thus, these immigrations have caused a refugee problem affecting the whole of the country, almost every city. Therefore, it has revealed the necessity to produce new policies for the services for the refugees in the settlements.

In this process, the vital and priority problems of refugees such as security and protection have been resolved in great measure. From now on, it is important to prepare the necessary conditions for the sustainability and integration of asylum; like health, housing, food, justice, education, employment. In presenting these opportunities, besides public institutions, local governments, non-governmental organizations and even private sector organizations have worked and played important roles in the solving problems of refugees. However, the most important role in the integration of the refugees to the cities and in the realization of the services and policies related to the refugees falls into the local governments. However, in some studies it is stated that local governments are not at the desired level to make policies for refugees. It is stated that they are unprepared and inexperienced towards such a wave of immigration.

In this study, migration and refugee problems that have started to be seen in all our cities, especially with Syrian asylum seekers, will be analyzed. These migration problems are seen as global effects, but more local effects are observed. For this reason, it is necessary to develop solutions starting from the local problems. This study will examine the role and importance of local governments in resolving immigration problems, in the integration of refugees to the city, and in implementing policies and services for the refugees. Finally, it will focus on prominent services and policies of some sample municipalities.

Keywords: *Migration, Refugees, Local Integration, City, Local Governments*

GİRİŞ

Türkiye geçmişte de komşu ülkelerden gelen göçe hedef olmuş, hatta sığınmacı gruplara ev sahipliği yapmıştır. Ancak önceleri Arap Baharı ile başlayan göç hareketleri, sonra Suriye Savaşı ile birlikte büyük bir dalgaya dönüşünce, Türkiye büyük çaplı göç ve mülteci sorunları ile karşı karşıya kalmıştır. Türkiye, Suriye ile en uzun sınıra sahip ülke olduğu için, gittikçe küresel bir dalga haline gelen bu göçten en çok etkilenen ve en çok sığınma talep edilen ülkelerden biri olmuştur. Mülteci sayıları büyük rakamlara ulaştıkça, sınıra yakın kentlerde kurulan barınma merkezleri yeterli olmamıştır. Bu uluslararası göç dalgası diğer kentlere doğru yayılmaya başlamıştır. Böylece bu göçler ülkenin tamamını, nerdeyse her kentini etkileyen bir mülteci ve yerel entegrasyon sorununu

doğurmuştur. Dolayısıyla yerleşim yerlerinde mültecilere yönelik hizmet ve yardımlar için yeni politikalar üretme ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Bu mücadelede uluslararası toplumdan yeterince yardım alamasa da, önemli ölçüde hazırlıksız yakalandığı bu süreçte herkesin takdirini kazanan işler başarmaktadır. Bununla birlikte, bu süreçte Türkiye'nin köklü bir göç, göçmen ve mülteci politikasına sahip olmadığı, mevzuat, uygulama ve organizasyon bakımından eksikleri bulunduğu anlaşılmıştır.

Mültecilerin öncelikli olan yaşamsal sorunları çözüldükten sonra yasal, sosyal ekonomik ve kültürel açıdan uyum sağlamaları için politika üretmek gerekmektedir. Bu politikaların üretilmesinde ve gereken hizmetlerin yerine getirilmesinde merkezi yönetimle birlikte, yerel yönetimler, sivil toplum örgütleri hatta özel sektör kuruluşları faaliyetlerde bulunmuşlardır. Ancak, mültecilerin kente uyumunun ve yerel halkla sosyal bütünleşmenin sağlanmasında, mültecilerle ilgili hizmet ve politikaların gerçekleştirilmesinde en önemli görev yerel yönetimlere düşmektedir. Bu çalışmada, bütün kentlerimizde görülmeye başlayan göç ve mülteci sorunları incelenecektir. Küresel etkileri de olan bu sorunların daha çok yerel etkileri gözlemlenmektedir. Bu nedenle, göç ve mülteci sorunlarına yerelden başlayarak çözümler geliştirilmesi önem arz etmektedir. Bu çalışmada, göç sorunlarının çözülmesinde, mültecilerin kente uyumunda, onlara yönelik politika ve hizmetlerin gerçekleştirilmesinde yerel yönetimlerin rolü ve önemi incelenecektir. Son olarak, bazı örnek belediyelere ait öne çıkan hizmetler ve politikalara değinilecektir.

KAVRAMSAL ÇERÇEVE

Mültecilerin Statüsüne İlişkin 1951 Sözleşmesi'nde, *mülteci (refugee)* "ırkı, dini, milliyeti, belli bir sosyal gruba mensubiyeti veya siyasî düşünceleri sebebiyle zulüm göreceği konusunda haklı bir korku taşıyan ve bu yüzden ülkesinden ayrılan ve korkusu nedeniyle geri dönemeyen veya dönmek istemeyen kişi" olarak tanımlanmaktadır (www.unhcr.org).

Sığınmacı (asylum seekers), ilgili ulusal ya da uluslararası belgeler çerçevesinde bir ülkeye mülteci olarak kabul edilmek isteyen ve mültecilik statüsüne ilişkin yaptıkları başvurunun sonucunu bekleyen kişilerdir. Olumlu bir karar çıkmaması halinde bu kişiler ülkeyi terk etmek durumundadırlar. Şayet kendilerine insanî veya diğer gerekçelerle ülkede kalma izni verilmemişse, sığınmacılar ülkede düzensiz bir durumdaki herhangi bir yabancı gibi sınır dışı edilebilirler (Uluslararası Göç Örgütü, 2009: 49). Statüleri resmî olarak tanınmamış olsa da, sığınmacılar kendi ülkelerine zorla geri gönderilemezler ve haklarının korunması gerekir (www.bianet.org).

Göçmen (migrant) ise hayat standartlarını yükseltmek amacıyla ve dışarıdan herhangi bir zorlama unsuru olmaksızın ilgili kişi ve ailesinin özgür iradesiyle göç etmeye karar verdiği durumları kapsamaktadır. Esasen göçmen, ülkesinden zulme uğrayacağından korktuğu için değil, eğitim ve çalışma gibi sebeplerle ayrılan kişiler olarak tanımlanmaktadır. Göçmenler, vatandaşı oldukları ülkelerin korumasından faydalanmaya devam ederlerken, daha iyi şartlarda yaşayabilmek için, kendi istekleri ile göç etmektedirler (www.bianet.org; Uluslararası Göç Örgütü, 2009: 22).

Mülteci ile göçmen arasında bazı farklar bulunmaktadır. Bu farklar amaç, sebep, imkân ve vasıta gibi unsurlar çerçevesinde biçimlenmektedir. Mülteciler evlerini ve mal varlıklarını geride bırakarak, yaşama hakkına gelebilecek bir zarar sebebiyle güvenli bir ülkeye, zorunlu olarak ve kısıtlı imkân ve vasıtalarla göç ederek iltica etmektedir. Göçmenler ise, ekonomik anlamda daha rahat yaşamak amacıyla, gönüllü olarak ve belli imkân ve vasıtalara sahip olarak göç etmektedirler (Ziya, 2012: 232-233). Bu çalışma, Türkiye'ye bir göç akınıyla gelip kentlerde yaşamaya başlayan ve belli hizmetlere ihtiyaç duyan mülteciler ve henüz bu statüyü kazanmamış sığınmacılarla ilgili sorun ve politikalara yoğunlaşmaktadır.

TÜRKİYE'DE GÖÇ, MÜLTECİ VE UYUM SORUNU

Türkiye son yıllarda, gittikçe daha çok göç alan bir ülkeye dönüşmektedir. Bu durum, kamu politikalarının bu gelişmelerden daha fazla etkileneceğini, kamu yönetiminin her kademesinin de, yetki ve sorumluluk alanlarına göre göçün çeşitli boyutları ile ilgilenmek durumunda kalacağını göstermektedir. Türkiye için genel olarak farklı göç türlerinden söz edilebilir. Bunlar, köyden şehre ve doğudan batıya doğru gerçekleşen *iç göç*, *yurt dışına göç*, *transit/geçiş göçü* ve Türkiye'yi hedef alan *uluslararası göç* olarak dört başlıkta değerlendirilebilir (Daoudov, 2015a). Bu çalışma Türkiye'de belli bir süre kalmayı, yaşamayı hedef alan uluslararası göçe odaklanmaktadır.

Özellikle yoğun Suriyeli mülteci akını nedeniyle, uluslararası göç sorunu, Türkiye'de önemli gündem maddelerinden biri haline gelmiştir. Genel olarak son yıllarda siyasî ve idarî yönetim çevrelerinde uluslararası göçe geçmiş yıllara göre daha sivil ve daha profesyonel bakmaya eğilimli bir anlayış egemen olmaya başlamıştır. 2013 yılında 6458 Sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanununun (YUKK) kabul edilmesi ve bu düzenleme gereğince 2014 yılında İçişleri Bakanlığı bünyesinde Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'nün kurulması bu dönüşümün en önemli göstergelerindendir. Ayrıca, uluslararası göçün iyi bir biçimde düzenlenmesi ve ülke için yarar sağlayacak şekilde yönetilmesi istenmiştir. Bu istek ve arayış bazı temel siyaset belgelerinde de göze çarpmaktadır (Daoudov, 2015b: 2)

Türkiye'nin göç, göçmen ve mültecilere yönelik millî politikası yeni oluşmaktadır ve halen gelişim sürecindedir. Son yıllardaki, Arap Baharı ve Suriye krizi gibi gelişmeler karşısında uluslararası koruma alanındaki yasal düzenlemelerin eksikliği ve mevcut mevzuatın yabancılar alanındaki gelişmelere bağlı olarak ortaya çıkan sorunların çözümünde yetersiz kalması, Türkiye'de yeni yasal düzenlemelerin yapılması ve idarî teşkilatın yeniden şekillenmesi ihtiyacını gündeme getirmiştir. Mültecilerin, güvenlik, adalet, gıda, sağlık, eğitim, bilgiye erişim gibi hakları "6458 sayılı Kanun" ile ülkenin gündemine girmiştir. Göçmenlik, mültecilik ve uyum konusu ele alındığında öncelikle, uyum (*integration, harmonization*) kavramının içeriğine değinilmelidir. Uyum, vatandaşlarla yabancıların karşılıklı anlayış ve uyum içerisinde bir birliktelik oluşturmalarını ve bir toplumsal yaşamı ahenk içinde paylaşmalarını ifade etmektedir (Çakırer-Özservet, 2015: 93; Ekşi, 2016: 11). Uyum kavramı için İngilizce *harmonization* karşılığının, daha yaygın olan *integration* yerine bilinçli olarak tercih edildiği, Göç İdaresi Genel Müdürlüğü yetkilileri tarafından ifade edilmektedir. Bu yaklaşıma göre, entegrasyon kavramı, yabancının ev sahibi topluma uymasını öngörürken, uyum kavramı, yabancı ile yerlinin karşılıklı uyum sağlamalarına, bir ahenk oluşturmalarına işaret etmektedir (Daoudov, 2015a). Gerçekten de Kanun'un uyumla ilgili 96. maddesindeki "karşılıklı uyumlarını kolaylaştırmak" ifadesi bu yaklaşımı destekler niteliktedir.

6458 sayılı YUKK, düzenli ve düzensiz göçmenleri, sığınma ve iltica talebinde bulunanları, insan ticareti mağdurlarını ve vatansızları kapsamaktadır. Kanun'da yabancıların Türkiye'ye giriş şartları ve vize işlemleri, kalış ve oturma izinleri, yabancıların sınır dışı edilme koşulları, uluslararası koruma, idari teşkilatlanma ve personel işleri düzenlenmiştir. Kanun'la birlikte merkezde İçişleri Bakanlığına bağlı olarak Göç İdaresi Genel Müdürlüğü (GİGM), illerde ise il göç idaresi müdürlükleri kurulmuştur. Önceleri yabancılar şubeleri tarafından yürütülen işlemler il göç idareleri tarafından yürütülmeye başlanmıştır. 6458 sayılı Kanun'a ilişkin olarak, 2014 yılında iki yönetmelik düzenlenmiştir. İlki, 22/10/2014 tarihinde yürürlüğe giren "Geçici Koruma Yönetmeliği"dir. İkincisi ise, Türkiye'den sınır dışı edilecek yabancılarla, uluslararası koruma talep eden veya uluslararası koruma statüsü almış olan yabancıların kalacakları yerleri düzenleyen, 22 Nisan 2014 tarihli "Kabul ve Barınma Merkezleri ile Geri Gönderme Merkezlerinin Kurulması, Yönetilmesi, İşletilmesi, İşlettirilmesi ve Denetimi Hakkında Yönetmelik"tir (Ekşi, 2016: 11).

MÜLTECİLERİN KENTE UYUMUNDA YEREL YÖNETİMLERİN ROLÜ VE YEREL BÜTÜNLEŞME

Mültecilerin kent yaşamına uyumunda yerel yönetimlerin rolü ve sorumluluklarına geçmeden önce, çalışmanın sistematiği açısından, yerel bütünleşme kavramını açıklamak daha uygun olacaktır.

Yerel bütünleşme (local integration) kavramı, uluslararası mülteci hukukunda resmi bir tanımlamaya sahip olmasa da, göç ve mülteci bağlamında sıklıkla kullanılmaktadır. Kavramın açıklığa kavuşturulması için de, ilgili ancak farklı bir kavramla, *"yerel iskan (local settlement)"*[1] kavramı ile sık sık izah edilmiştir. Yerel bütünleşme mültecilere kalıcı veya uzun vadeli bir çözüm getiren bir süreç olarak görülebilir. Bu süreç birbiriyle ilişkili üç boyuta sahiptir (Crisp, 2004: 1-2):

- *İlk olarak, yerel bütünleşme mültecilerin ev sahibi ülkede daha geniş haklara sahip oldukları yasal bir süreçtir.* 1951 Mülteci Sözleşmesi'nin koşulları arasında, örneğin, iş arama, diğer gelir getiren faaliyetlerde bulunma, eğitim hakkı, mülk edinme ve mülk üzerinde tasarruf hakkı, dolaşım özgürlüğü ve kamu hizmetlerine erişme hakları bulunmaktadır. Mültecilerin belli hakları edinme süreci, kalıcı ikamet haklarının kazanılmasına ve en sonunda sığınılan ülkedeki vatandaşlığın kazanılmasına imkân verebilmektedir.

- *İkincisi, sürdürülebilir geçim koşullarına kavuşma ve ev sahibi topluluk ile kıyaslanabilir bir yaşam standardı oluşturmak için ekonomik bir süreçtir.* Yukarıda belirtilen haklara sahip olmak için mülteciler, sürdürülebilir geçim kaynakları oluşturma, yeni ülkede özgüven kazanma ve geliştirme, yardım almaya (devlet yardımı veya insani yardıma) giderek daha az bağımlı hale gelmeleri gerekmektedir. Bu göstergeler uyarınca, yerel ekonomiye katılmayı engelleyen veya caydırılan, yaşam standartları ev sahibi toplumun en fakir üyelerinden sürekli olarak daha düşük olan mültecilerin yerel olarak entegre olması söz konusu değildir[2].

- *Üçüncüsü, sığınmacıların ev sahibi ülkenin sosyal hayatına katkıda bulunmasına ve ayrımcılık korkusu duymaksızın yaşamasına imkân tanıyan, sosyal ve kültürel bir uyumu ve benimsemeyi içine alan sosyal ve kültürel bir süreçtir.* Sığınılan ülkedeki halk ve kurumlar tarafından sistematik bir ayrımcılık, yıldırma ya da sömürme korkusu olmaksızın sosyal ve kültürel bir bütünleşmenin gerçekleşmesi aşamasıdır. Dolayısıyla bu boyut, hem mültecileri hem de ev sahibi nüfusu içine almaktadır.

Mültecilerin hukukî ve ekonomik sorunlarının giderilmesinde, sosyal ve kültürel uyumun veya toplumsal bütünleşmenin gerçekleştirilmesinde, merkezî yönetim ve yerel yönetimler başta olmak üzere hemen her kurumun bu sürecin boyutlarını göz önünde tutması gerekmektedir.

Türkiye'deki mülteci sorunu da, bu bağlamda değerlendirilmelidir. Öncelikle, başta Suriyeliler olmak üzere, Türkiye'de bulunan mültecilerin çok az bir bölümü kamplarda yaşamaktadır. Önemli bir kısmı kentlere dağılmış durumdadır. Türkiye, geçen beş yıllık süreçte uluslararası katkının çok sınırlı olduğu bir insanî yardım ve uluslararası koruma politikasını tek başına yürütmeye çalışmaktadır.

---

1 *Yerel entegrasyon,* mülteciler için kalıcı çözüm getiren bir süreçtir. *Yerel iskân* kavramı ise en iyi kitle mülteci hareketleriyle mücadele stratejisi olarak tanımlanabilir. Afrika ve diğer gelişmekte olan bölgelerin giderek artan sayıda büyük ölçekli mülteci akını yaşadığı bir dönemde, 1960-1980'li yıllarda en yaygın şekilde uygulanmıştır. Bu toplu mülteci akınlarına karşılık olarak, ev sahibi hükümetler yeni gelenlere yeni yerleşimler kurabilecekleri topraklar sağlamış, tarım ve diğer ekonomik faaliyetlerle meşgul olmuşlardır. Uluslararası toplumun bu mültecileri ilk etapta desteklemesi beklenirken, sonunda kendi kendine yeterli olmayı başarmışlardır (Crisp, 2004: 3).

2 Bu noktada ayrıca belirtmek gerekir ki; yerel bütünleşme süreci hem mülteciler hem de ev sahibi ülke açısından birçok potansiyel fayda sunmaktadır. Büyük mülteci akını sıklıkla ev sahibi ülkeler tarafından bir "yük" olarak adlandırılır ancak, ekonomik kalkınma için de büyük bir fırsat ortaya çıkarmaktadır. Mülteciler, nüfusun az olduğu alanları geliştirerek ev sahibi ülkeye fayda sağlamak için yeni bir işgücü oluşturmaktadır. Örneğin, 1972'de Burundi'den gelen mülteci akını, Tanzanya'nın merkeze uzak batı bölgesindeki tarım arazilerinin geliştirilmesine, mültecilerin yerel ve ulusal ekonomiye büyük ölçüde katkıda bulunmasına vesile olmuştur (Fielden, 2008: 3).

Birçok ülkeye göre bu denli büyük bir göçü kabul etmek, geri göndermeme ilkesini uygulamak ve Suriyelilere yapılan yardımlar göz önüne alındığında, Türkiye'nin, mültecilerin sosyal ve ekonomik ihtiyaçlarını karşılamak ve yeni geldikleri topluma uyum sağlamaları için büyük bir gayret gösterdiği kabul edilmektedir (Yıldız ve Çakırer-Özservet, 2016: 126). Ancak kabul edilmelidir ki; bu süreçte, merkezi yönetim çok yoğun bir gayret gösterse de, yeterli olamamaktadır. Suriyeli mülteciler konusu çok boyutlu ve karmaşık olmakla birlikte, bu çapta bir göç hareketi Türkiye için de yeni bir tecrübedir. Bu nedenle, özellikle uyum sürecinde ciddî hassasiyet ve çok paydaşlı çözümler gerekmektedir. Sosyal ve kültürel uyum sürecine merkezi yönetimin yanında, yerel yönetimleri, sivil toplum kuruluşlarını ve diğer sosyal unsurları katarak ilerleme kaydetmek yerinde olacaktır (Yıldız ve Çakırer-Özservet, 2016: 128). Mültecilerin kamplarda veya barınma merkezlerinde belirsizliği beklemek yerine yerel halkla birlikte yaşamaları ve çalışmaları düşüncesi sosyal bütünleşme ve uyum açısından daha çok tercih edilmektedir. Bu eğilimin sonucu olarak birçok kentte, artan nüfustan ve mültecilere hizmet sağlamanın getirdiği zorluklardan dolayı yeni problem alanları ortaya çıkmaktadır (Yıldız ve Çakırer-Özservet, 2016: 129).

Türkiye'de mülteciler konusunda en büyük sorunların yaşandığı alanlardan biri de başta belediyeler olmak üzere yerel yönetimlerle ilgilidir. Kamplar dışında yaşayan (Suriyeliler ve diğer sığınmacıların) mülteci sayısının yaklaşık 3 milyon (http://data.unhcr.org) olduğu düşünülürse; bu konuda hiçbir ek kaynak, yetki ve kapasite artırımı olmadan, mülteciler belediyelerin ilgilenmesi gereken bir konuya dönüşmüştür. Hâlbuki yerel yönetimler tüm dünyada olduğu gibi Türkiye'de de bu konuda en fazla yükü taşıyan ve sorumluluk alan kurumlardır. Ancak yerel yönetimlerin tabi oldukları mevzuatın vatandaş olmayanlara verilecek hizmetlere yönelik yetki ve kaynak noktasında eksik olduğu savunulmaktadır[3]. Şüphesiz söylenebilir ki, ister geçici koruma altında bulunsunlar, ister mülteci veya başka bir hukukî duruma tabii olsunlar, mülteciler sorunu öncelikle yerel yönetimleri ilgilendirmektedir. Bu çerçevede yerel yönetimlere, ilk aşamadaki kayıt altına alma ve son aşamadaki vatandaşlığa kabul etme veya üçüncü bir ülkeye gönderme hariç, bütün süreçlerde fiilî görevler düşmektedir (Erdoğan, 2016: 34).

Türkiye'de yerel yönetimler ile uluslararası göç ve mülteciler arasında olması gereken ilişki boyutu üç düzlemde değerlendirilebilir (Daoudov, 2015b: 3-4): *Birinci olarak* gelişmiş ülkelerdeki deneyimler ışığında uluslararası göç konusunda yerel yönetimlerin nasıl bir rolünün olması gerektiği konusu ele alınmalıdır. *İkinci olarak,* bu deneyimler çerçevesinde Türkiye'de bu alandaki durumun ne olduğu, yerel yönetimlerin ne ölçüde etkili ve yetkili olduğu konusu ve nelerin yapılması gerektiği hususu değerlendirilmelidir. *Üçüncü olarak ise* uluslararası göç karşısında bu olgunun yarar ve fırsatlara dönüştürülmesi için yerel yönetimlerin ne gibi stratejiler geliştirebilecekleri konusu önem kazanmaktadır.

Ancak genel olarak bakıldığında, yerel yönetimler mülteciler ile ilgili çalışmalarda nasıl bir yol izleyeceklerini ve süreci nasıl yöneteceklerini bilmemektedir. İdarî, hukukî ve malî konulardaki belirsizlikler nedeniyle belediyeler, mültecilere yönelik hizmet ve yardım çalışmaları yaparken endişe duymaktadır. Ayrıca bütün hizmet ve faaliyetleri etkileyen dil engelinin yanı sıra eğitim ve sağlık hizmetleriyle ilgili sosyal problemler de tespit edilmiştir. Ancak belediyelerin mültecilere yönelik hizmetlerinde şu temel sorunlar göze çarpmaktadır (Marmara Belediyeler Birliği, 2015: 7-11):

- *Dil sorunu:* Öncelikle dil en temel problem olarak öne çıkmaktadır. Hem ihtiyaçların tespiti hem de taleplerin kurumlara iletilmesi noktasında büyük bir zorluk olmaktadır.

- *Hukukî sorun*: İlgili mevzuatta (Belediye Kanunu ile Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu) herhangi bir yasaklama olmasa da, yerel yönetimler mültecilere yönelik yapılan

[3] 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda, "Herkes ikamet ettiği beldenin hemşehrisidir." denilse de, kanun temelde "vatandaşlık" anlayışı üzerine bina edilmiştir. Ayrıca 2013'de çıkan Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu da mülteciler hususunda yerel yönetimlere özel bir imkân veya yetki tanımamış, sadece doğrudan yetkili kurumların yerel yönetimlere de danışması şeklinde bir öneriyi kanuna koymakla yetinmiştir (Erdoğan, 2016: 34).

hizmetlerin hukukî ve finansal olarak ifade edilmesini sağlayacak bir yasal dayanağa ihtiyaç duymaktadır.

- *Ekonomik sorunlar*: Genel bütçe vergi gelirlerinden nüfusa göre pay alan belediyeler, mültecilere yönelik hizmetleri için ek bir finansman alamamaktadır. Aynı bütçe ile daha fazla nüfusa hizmet vermek durumunda kalmaktadırlar.

- *İdarî sorunlar*: Kayıtsız olan veya 99 ile başlayan yabancı kimlik numarası almayan mültecilerin bulunması, kayıtlı olduğu şehirden başka şehre giden mültecilerin kayıtlarının taşınmaması, hizmetlerden yararlanmalarını engellemektedir. Belediyeler, mültecileri hak ve yükümlülükleri konusunda bilgilendirmek ve yönlendirmek için yeterli bilgiye sahip değildir. Kamu kurumları arasında sınırlı bilgi akışının olması, iletişimsizlik ve koordinasyon eksikliği belediyeleri kısıtlamaktadır.

- *Sosyal sorunlar:* Yeni bir kent hayatına uyum sağlama sürecinde sıkıntılar yaşanmaktadır. Sosyal, kültürel ve ekonomik farklılıklar mültecilerin yerel halk ile bütünleşmesinde zorluklara sebep olmaktadır. Mültecilerin belediye hizmetlerinden yararlanmasından dolayı, kendileri için harcanacak kaynakların onlara kullanıldığı düşüncesiyle, yerel halkın hoşnutsuzluğu giderek artmaktadır.

- *Eğitimle ilgili sorunlar:* Mültecilere yönelik Türkçe kursları açılmasının yer ve kaynak bakımından zorlukları bulunmaktadır. Dil ve alfabe farkından dolayı, mültecilere Türkçe öğretmek özel bir formasyon gerektirmektedir. Ayrıca bu formasyonun nasıl sağlanacağı ve öğretmenlere nasıl ödeme yapılacağı da belirsizdir.

- *Sağlıkla ilgili sorunlar:* Mülteci çocuklar arasında aşılanma oranı düşüktür ve bu durum hem bu çocuklar için, hem kent halkı açısından sağlık riskleri taşımaktadır. Ayrıca Türkiye'de yıllardır uygulanan aşılar sayesinde ortadan kalkmış hastalıkların yeniden ortaya çıkma riski mevcuttur.

Bu sorunlar çerçevesinde yeniden bakılınca, yerel yönetimler yerel bütünleşme sürecinin de en önemli aktörü olmaktadır. Y*erel bütünleşme (uyum/entegrasyon)* süreci ancak yerel yönetimlerin yetki ve kapasitelerinin artırılması ile sağlanabilir. Bu durum rasyonel bir yaklaşımdır, aynı zamanda da demokrasinin gereğidir. Türkiye'de sayıları toplam 3 milyonu (http://data.unhcr.org) bulan Suriyeli ve diğer mültecilerin sorunları ile mücadele edebilmek, toplumun huzuru ve güvenliği için çalışmak üzere Belediyeler Kanunu'nda yeni düzenlenmeler yapılabilir. Türkiye'nin değişik bölgelerindeki farklılıklar ve öncelikler dikkate alınmalıdır. Bu düzenlemeler ve uygulamalarda özellikle bölgesel belediye birliklerinin aktif rol alması, bölgesel planlamalar ve uyumlu çalışma açısından teşvik edilmelidir. Merkezi idarenin alacağı kararlar genel bir çerçeve oluştursa da, asıl uygulama yerel düzeyde yaşanacaktır. Yerel yönetimlerin, özellikle belediyelerin sürecin bütün aşamalarında aslî aktörler olarak bulunması ve yerel bütünleşmeyi gerçekleştirmek için yerelin ihtiyaçları, öncelikleri ve kapasitesi çerçevesinde uygulamalar yapması gerekmektedir (Erdoğan, 2016: 34).

TÜRKİYE'DE MÜLTECİLERE YÖNELİK BAZI YEREL POLİTİKALAR

Gaziantep Büyükşehir Belediyesi, mülteciler için sosyal hizmet altyapıları geliştiren bir belediyedir. Bu amaçla, Sağlık ve Sosyal Hizmetler Daire Başkanlığı bünyesinde Sosyal Hizmetler Şube Müdürlüğü kurulmuştur. Bekirbey, Hacıbaba ve Perlikaya mahallelerinde faaliyet gösteren, Pazartesi, Çarşamba ve Cuma günleri açık olan 3 adet aşevi, 69,000 porsiyon yemek sağlamaktadır. Bu hizmetten hem mülteciler, hem de Türk vatandaşları faydalanabilmektedir. Buna ek olarak, Gaziantep Büyükşehir Belediyesi'nin sağladığı bazı sosyal hizmetlere Suriyeliler de erişebilmektedir (UCLG-MEWA, 2016: 13):

- Kadın Sığınma Evi, şiddet mağduru ve desteğe muhtaç Suriyelilere ev sahipliği yapmaktadır.

- Sanat ve Meslek Edindirme Kursları (GAZMEK), verdiği eğitimlere artık Suriyelileri de dahil etmektedir.

- Büyükşehir Belediye Hastanesi ve sağlık merkezleri mültecilere ücretsiz sağlık hizmeti sunmaktadır ve bu merkezlerde psiko-sosyal terapi sağlanması da planlanmaktadır.

- Sosyal Araştırma Merkezi (SARMER) aracılığıyla statü ve ihtiyaç analizini geliştirerek, uygulanmakta olan sosyal hizmetler politikasını inceleyerek ve bunları ihtiyaçlarla acil durum müdahalelerine uygun hale getirmektedir.

Gaziantep Büyükşehir Belediyesi bünyesindeki *Göçmen İşleri Şube Müdürlüğü,* il düzeyinde göçle ilgili faaliyetlerin vizyon ve yönetimini belirlemeyi sağlayan bir belediye inovasyonudur. Belediye içerisinde, iki adet *"Suriyeli Misafirler için Bilgi ve Eğitim Merkezi"* bulunmaktadır. Bu eğitim merkezlerinde, yaklaşık 1,400 Suriyeli çocuk için belli bir program dahilinde eğitim yürütülmektedir. Bunun yanı sıra, Türkçe eğitimi de verilmektedir. Bugüne kadar bu merkezlerde 2,990 çocuk eğitim almıştır. *Ensar Toplum Merkezi,* mültecilere hukuk, eğitim, sosyal yaşam, sağlık ve psikoloji alanlarında, danışmanlık ve koordinasyon hizmeti sağlamaktadır. Gaziantep Büyükşehir Belediyesi, kente yerleşen Suriyeli nüfus için *sosyal ihtiyaçlar altyapısı* oluşturan en aktif belediyeler arasındadır (UCLG-MEWA, 2016: 13).

İstanbul'daki bazı ilçe belediyelerinde Suriyelilere dönük birimler ya da merkezler oluşturulmuştur, bazı sosyal hizmetler gerçekleştirilmiştir. Özel bir araştırmaya konu olan bu faaliyetlerden, bu çalışmanın kapsamı dolayısıyla, sadece bazılarından söz etmekle yetinilecektir (Woods ve Kayalı, 2017: 14):

Esenyurt Belediyesi, Suriyeliler için, Arapça bilen kişilerin hizmet verdiği bir irtibat bürosu kurmuştur. Büro, ihtiyaca göre Suriyelileri dil kurslarına veya sağlık hizmetlerine yönlendirmektedir. Belediye ayrıca (www.timeturk.com), Suriye'den gelen mülteci ailelerin çocukları için Suriyeli Mülteci Öğrenciler Okulu'nu açmıştır. Suriye Devleti müfredatına uygun bir eğitim veren okul, Saadetdere Kültür Merkezi'nde faaliyete başlamıştır. 13 derslikten oluşan ve 42 eğitimcinin görev yaptığı okulda toplam 620 öğrenci öğrenim görebilmektedir.

*Şişli Belediyesi'*nde, Ekim 2015'te, "Göç Yardım Masası ve Merkezi'' veya kısaca "Mülteci Masası'' açılmıştır. Burada yalnızca Suriyelilerle değil, bölgedeki diğer yardıma muhtaç mülteci ve göçmen gruplarla da ilgilenilmektedir. Sosyologlar, sosyal görevliler ve psikologlar görev yapmaktadır.

*Küçükçekmece Belediyesi'*ne bağlı Sosyal Hizmetler Dairesi'nde ise Türkçe ve Arapça bilen yetkililer tam zamanlı olarak çalışmakta, mültecilere özel oldukça aktif bir masa bulunmaktadır.

Sultanbeyli Belediyesi ise mülteci sorunlarıyla başa çıkmada sivil toplum kuruluşlarıyla işbirliği yapan bir belediyedir. Belediye, Haziran 2014'te mültecilere yönelik hizmet ve yardım faaliyetlerini müzakere etmek için STK'larla bir toplantı düzenlemiştir. Bu toplantıda, belediyelerin STK'larla çeşitli yöntemlerle işbirliğini içeren, mültecilere yönelik insani yardım sistemlerinin aşamalı olarak kurumsallaşmasına karar verilmiştir. Süreç belli aşamalarla yürütülmüştür. Öncelikle STK'ların Sultanbeyli'deki *Suriyeli Mülteciler ile Koordinasyonu* raporu yayımlanmıştır. Daha sonra, belediye tarafından kurulan *"Mülteciler ve Sığınmacılar Yardımlaşma ve Dayanışma Derneği"*nin çatısı altında *Sultanbeyli Suriyeli Mülteciler Koordinasyon Merkezi* kurulmuştur. Bu merkezde idare ve çeviri alanlarında çalışan iki personel mevcuttur. Ayrıca, yardım görevlisi olarak, aralarında iki Suriyelinin bulunduğu dört personel de bulunmaktadır. Halk merkezleri aracılığıyla dağıtılan ayni yardımların

takibe alınmasını ve ihtiyaçların koordinasyonunu sağlamak için *Suriyeliler Sosyal Yardım Yazılımı* oluşturulmuştur. STK'lar kendi sistemleriyle bu veri tabanına entegre olabilmektedirler. Bunun yanı sıra, mültecilerin kayıt sorunlarını çözmek üzere koordinasyon geliştiren yerel bir mülteciler veri tabanı oluşturulmuştur. Koordinasyon Merkezi, millî ve uluslararası STK'larla daha iyi ilişkiler geliştirmeyi ve antlaşmalara varmayı amaçlamaktadır. Sultanbeyli Belediyesi, eğitim, aynî yardım, ilaç tedavisi ve sağlık merkezi, psiyatrik muayene, hukukî yardım danışmanlığı, barınma, istihdam gibi alanlarda aktif çalışmalar yürütmektedir (UCLG-MEWA, 2016: 20-21).

Büyükçekmece Belediyesi ise, Büyükçekmece'ye yerleşen savaş mağduru Suriyeli ailelerden ihtiyacı olanlara barınma imkânı sağlamayı hedefleyen bir çalışma yürütmektedir. Çocuk sayısı, mağduriyet durumları göz önünde bulundurularak ihtiyaç sahibi Suriyeli mültecilerin insanca koşullarda yaşayabilmelerini sağlamak için, tek katlı ve altmışar metrekarelik prefabrik konutlar yapılmaktadır. Büyükçekmece Belediye Meclisi'nin planladığı bu projeden sadece ilçe sınırlarında yaşayan ve daha önce kayıt altına alınanların faydalanacağı belirtilmiştir (www.bcekmece.bel.tr).

İstanbul'da bazı belediyeler sosyal yardım programlarını gerçekleştirmek için ya STK'larla işbirliği yapmakta ya da ortak çalışmaya dayalı çözümler bulmak için *Marmara Belediyeler Birliği (MBB)* gibi bir birleştirici bir kurumsal yapıya dönüşmektedirler. MBB, belediyeler arasında iletişimi güçlendirmek, mültecilere yönelik ortak standartlar ve yaklaşımlar geliştirmek için yönlendirici toplantılar ve çalıştaylar düzenlemektedir (Woods ve Kayalı, 2017: 18). MBB özellikle son yıllarda göç, mültecilik, insanî yardım, sosyal bütünleşme gibi sorunlara yoğun çaba sarf etmenin yanı sıra bu konularda yerel yönetimler düzeyinde öncülük yapmaktadır. Bu çerçevede yapılan çalışmalardan birkaç tanesinden söz edilecek olursa, yerel yönetimler alanında bir ilk olarak Marmara Belediyeler Birliği Meclisi bünyesinde bir "Göç Komisyonu" kurulmuştur. 2015 yılında Marmara Belediyeler Birliği Şehir Politikaları Merkezi bünyesinde "Göç Politikaları Atölyesi" kurulmuştur. Bu atölye, göç ile ilgili bilimsel çalışmalar yürütmek, bilgi ve deneyim paylaşımını kolaylaştırmak, üye belediyeler arasında uyum ve koordinasyonu sağlamak, belediyeler ile merkezi yönetim, sivil toplum kuruluşları ve uluslararası kuruluşların işbirliği içerisinde çalışmasına, projeler yürütmesine yardımcı olmayı amaçlamaktadır (Erdoğan, 2017: 6).

Kayseri Büyükşehir Belediyesi de Sosyal Hizmetler Şube Müdürlüğü bünyesinde mültecilere yönelik hizmet ve yardım faaliyetleri yürütmektedir. Belediye mücavir alanları içerisinde yaşayıp, sosyal ve ekonomik ihtiyaçları bulunan veya korunmaya, yardıma ve desteğe ihtiyaç duyan aile, çocuk, genç, yetişkin, yaşlı, engelli, mülteci veya sığınmacı statüsüne sahip kişi ve gruplara her türlü sosyal hizmet ve yardım faaliyetleri yürütülmektedir. Aşevi ve sosyal yardım büfeleri ile diğer ihtiyaç sahipleri gibi mültecilerinde ekmek ve sıcak yemek ihtiyaçları karşılanmaktadır. Aynî yardım hizmetleri kapsamında ise evlere yönelik temel gıda ve ihtiyaçlar, iaşe paketleri olarak sunulmaktadır. Ayrıca belediyeye müracaat eden kimselere nakdî yardımlar da yapılmaktadır. Ve bu hizmetler belediye web sitesinde maliyetleri ile birlikte ayrıntılı bir biçimde paylaşılmaktadır. Ayrıca belediye kentte yaşayan ve muhtaç olduğu hane araştırmasıyla tespit edilen mültecilere odun, kömür, soba, ev eşyası gibi yardımlar yapmıştır (www.kayseri.bel.tr).

Konya Büyükşehir Belediyesi'nin 2010 yılında uygulamaya başladığı Sosyal Kart uygulaması da örnek bir sosyal belediyecilik uygulamasıdır. Sosyal Kart, ihtiyaç sahibini rencide etmeden, ihtiyaçları hızla karşılayabilen, kullanımı kolay, ihtiyaç sahiplerine istedikleri ürünleri alma imkânı sunan modern bir sistemdir. Sosyal Kart uygulaması, ihtiyaç sahiplerinin elektronik kartlarına yüklenen para miktarınca, anlaşmalı alış-veriş merkezlerinden gıda, temizlik ve kırtasiye ürünlerini satın almalarına imkân sağlamaktadır. Sosyal Kart, sosyal güvencesi olmayan, sabit geliri olmayan, işgücü olmayan ailelere ve mültecilere verilmektedir. Bu kartlara nüfusa göre artan oranlarda para yüklenmektedir. Sosyal Kart sahibi olan aileler, anlaşmalı mahalle bakkallarından nüfuslarına göre günlük ekmeklerini alabilmektedir. Ayrıca bu ailelerin su ücretleri belediye tarafından karşılanmaktadır (www.konya.bel.tr; www.timeturk.com; www.yenimeram.com.tr). Konya Büyükşehir Belediyesi,

Sosyal Kart aracılığıyla binlerce Suriyeli'ye aylık 150 ila 450 TL arasında nakdî yardım yapmaktadır (www.merhabahaber.com).

Konya *Selçuklu Belediyesi,* proje destek programı kapsamında sivil toplum kuruluşları, dernek ve vakıflarla yapılan işbirliği kapsamında "Yeryüzünde Umut Var" isimli proje gerçekleştirilmiştir. Proje ile Mustafa Fevzi Serin İlkokulu ve Ömer Dinçer İmam Hatip Lisesi'nde eğitim gören 450 mülteci öğrenci sağlık taramasından geçirilmiştir. "Yeryüzünde Umut Var", Selçuk Üniversitesi "Genç Yeryüzü Doktorları"nın Selçuklu Belediyesi ile yaptığı bir projedir. Bu kapsamda çocukların renk körlüğü, sinela, patella refleksi, ağız ve diş taramaları yapılmıştır. Aynı zamanda sınıflarda hijyen ve beslenme eğitimleri verilmiştir. Yine Selçuklu Belediyesi'nin desteğiyle çocuklara kırtasiye malzemeleri ve çeşitli hediyeler dağıtılmıştır (www.selcuklu.bel.tr; www.milliyet.com.tr).

SONUÇ VE ÖNERİLER

Türkiye, merkezi yönetim ve taşra teşkilatlarıyla, başta belediyeler olmak üzere yerel yönetimleriyle ve sivil toplum kuruluşlarıyla göç ve mülteci sorunlarına içtenlikle yaklaşmaktadır. Ancak uygulamada yöntem sorunları, finansman eksikliği, yetişmiş personel azlığı gibi bazı sıkıntılar yaşanmaktadır. Ayrıca mevzuatta özellikle yerel yönetimlerin mültecilere hizmet sunmaları hususundaki yetki ve sorumluluklarıyla ilgili düzenlemeler yetersizdir; yasal metinler açık ve net bir şekilde bu yetki ve sorumlulukları ifade etmemektedir. Özellikle bu hizmetler için yapılacak harcamaların bütçede belli kalemlerde gösterilebilmesi konusunda düzenlemeye ihtiyaç bulunmaktadır. Üstelik yerel yönetimler, (şehir içi ulaşım, su dağıtımı, zabıta ve diğer denetim işleri, çöp ve çevre temizlik hizmetleri gibi) mevcut hizmetler için bütçeden sağlanan kaynaklarla, öncekinden daha fazla bir nüfusa hizmet vermek durumunda kalmışlardır, böylelikle rutin hizmetler bile daha zor hale gelmiştir.

Mevcut şartlar altında, Türkiye'deki mültecilerin ülkelerine geri dönme ihtimali giderek daha da azalmaktadır. Yeni ülkede yaşamaya ve tutunmaya çalışan bu topluluğun önemli bir kısmı kentlerde yaşamaktadır. Bu sebeple, mültecilere yönelik hizmet ve politikalar üretilmesi konusunda yerel yönetimler ilk aşamada sorumlu olmaktadırlar. Ancak yukarıda belirtilen engellerden dolayı yerel yönetimlerin yapacakları da belli düzeyde kalmaktadır. Ayrıca mültecilere yönelik politikalar geliştiren belediyelerin daha ziyade geçici etkileri olan, kısa vadeli politikalara yöneldikleri görülmektedir. Yerel yönetimlerin bu konuda uzun vadeli kalıcı çözümler sağlayabilecek politikalar üretebilmesi için merkezî yönetimden yetkiye ve kaynak tahsisine ihtiyaçları vardır. Ayrıca sosyal uyum ve yerel bütünleşmenin gerçekleştirilebilmesi, sadece yerel yönetimlerden beklenemeyecek kadar çaplı, çok boyutlu ve çok paydaşlı çözümlere muhtaçtır.

Zorunlu bir göçe maruz kalarak Türkiye'ye gelen bu insanlar farklı bir şehirde, farklı bir sosyal ve kültürel yapı içinde yaşamaya başlamıştır. Sosyal ve kültürel farklılıkların aşılması için öncelikle dil ve iletişim sorunlarının çözülmesi gerekmektedir. Mültecilerle ilgili yasal engellerin veya belirsizliklerin giderilmesi gerekmektedir. Mültecilerin işgücü piyasasında rekabet edebilmeleri için gerekli donanımı edinmeleri, belli bir intibak devresinden sonra çalışma hayatına girebilmelerinin sağlanması gerekmektedir. Eğer ekonomik olarak kendi kendilerine yetebilir duruma gelirlerse, içinde yaşadıkları, parçası oldukları kent ve toplum ile bütünleşmeye hazır olabileceklerdir. Mültecilerin ülkedeki eğitim-öğretim imkânlarından yararlandırılmaları, uzun vadede, mutlaka mevcut millî eğitim ve yükseköğrenim teamülleri doğrultusunda çözülmelidir. Sağlık hizmetlerinden faydalanmaları da, zaman içinde mültecilerin mutlaka bu toplum için üreten ve çalışan bireylere dönüştürülerek sağlanması gerekmektedir. Bu, en azından sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilirliği ve sosyal adalet ilkesi açısından önemlidir. Hizmetlerin sürekli yardım ve hibeler çerçevesinde gerçekleştirilmesi, taşıma su ile değirmen döndürülmesi gibi kalıcı bir çözüm olmayacaktır.

KAYNAKÇA

CRISP, Jeff, (2004), "The Local Integration and Local Settlement of Refugees: A Conceptual and Historical Analysis", *New Issues in Refugee Research,* Working Paper No.102, UNHCR: Geneva.

ÇAKIRER-ÖZSERVET, Yasemin (2015), "Göçmen Çocukların Şehre Uyumu ve Eğitim Politikası", (Ed.: Y. Bulut), *Uluslararası Göç ve Mülteci Uyumu Sorununda Kamu Yönetiminin Rolü,* Umuttepe Yayınları, İstanbul.

DAOUDOV, Murat (2015a), "Türkiye'de Yabancıların Uyumunda Yerel Yönetimlerin Rolü", *Uluslararası Göç ve Mülteci Uyumu Sorununda Kamu Yönetiminin Rolü, Mustafa Kemal Üniversitesi ve Hatay Valiliği Ortak Paneli,* 10 Nisan, Antakya/ Hatay.

DAOUDOV, Murat (2015b), "Göç Politikasında Söylem-Eylem Dönüşümü ve Belediyeler", *Türkiye Sağlıklı Kentler Birliği - Kent ve Göç Konferansı,* 14 Kasım, Kadirli/Osmaniye.

EKŞİ, Nuray (2016), "1951 Yılından Bugüne Mülteci Kavramı", *İller ve Belediyeler Dergisi,* Ocak 2016, Sayı: 813, ss. 10-17.

ERDOĞAN, M. Murat (2017), "*Kopuş"tan "Uyum"a Kent Mültecileri – Suriyeli Mülteciler ve Belediyelerin Süreç Yönetimi: İstanbul Örneği,* Marmara Belediyeler Birliği Yayınları, İstanbul, ISBN: 978-605-83293-4-8

ERDOĞAN, M. Murat (2016). "Türkiye'deki Suriyeliler ve Yerel Yönetimler", *İller ve Belediyeler Dergisi,* Sayı: 813, ss. 28-38.

FIELDEN, Alexandra (2008), "Local Integration: An Under-Reported Solution to Protracted Refugee Situation", *New Issues in Refugee Research,* Working Paper No.158, UNHCR: Geneva.

MARMARA BELEDİYELER BİRLİĞİ (2015), "Kent Mültecilerine Hizmette Belediyelerin Rolü", *Çalıştay Raporu*, İstanbul.

UCLG-MEWA (Birleşmiş Kentler ve Yerel Yönetimler Orta Doğu ve Batı Asya Teşkilatı) (2016), "Suriyeli Mülteci Akını Yönetiminde Türkiye'deki Belediyelerin Rolü" (Haz.: L.Callet-Ravat), *Türkiye ve Lübnan'da Orta Doğu'dan gelen Kentsel Zorunlu Göçmenlere Yönelik Sosyal İçerme Politikaları,* Ocak 2016 Raporu, İstanbul.

ULUSLARARASI GÖÇ ÖRGÜTÜ (2009), *Göç Terimleri Sözlüğü,* IOM, No:18, Ankara

WOODS, Auveen ve KAYALI, Nihal (2017), *Suriyeli Topluluklarla Etkileşim: İstanbul'daki Yerel Yönetimlerin Rolü,* İPM Yayını.

YILDIZ, Sümeyye ve ÇAKIRER-ÖZSERVET, Yasemin (2016), "Türkiye Göç Politikalarının Entegrasyon ve Yerel Yönetimler Açısından İncelenmesi" (Ed.: H.M. Paksoy, E. Yildirimci, K. Sarıçoban, Ö. Özkan), *Ortadoğu'daki Çatışmalar Bağlamındaki Göç Sorunu,* ss. 121-137, Efil Yayınevi, Ankara.

ZİYA, Olcay (2012), "Mülteci-Göçmen Belirsizliğinde İklim Mültecileri", *TBB Dergisi* (99), ss. 229-240.

6458 Sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu (YUKK).

http://www.bcekmece.bel.tr/tr-tr/Buyukcekmece/Haberler/Sayfalar/kayit-altina-alinan-suriyelilere-barinma-imkani-saglanacak.aspx, Erişim: 05.05.2017.

https://bianet.org/bianet/toplum/167434-multeci-gocmen-siginmaci-arasindaki-farklar, Erişim: 05.05.2017.

http://data.unhcr.org/syrianrefugees/country.php?id=224, Erişim: 05.05.2017.

https://www.kayseri.bel.tr/sosyal-hizmetler-sube-mudurlugu, Erişim: 05.05.2017.

http://www.konya.bel.tr/haberayrinti.php?haberID=2815, Erişim: 05.05.2017.

http://www.merhabahaber.com/suriyeli-60-bini-gecti-598628h.htm, Erişim: 05.05.2017.

http://www.milliyet.com.tr/selcuklu-belediyesi-nden-ornek-bir-projeye-konya-yerelhaber-2013446/, Erişim: 05.05.2017.

http://www.selcuklu.bel.tr/haberler/guncel-haberler/1696/selcuklu-belediyesi-nden-ornek-bir-projeye-daha-destek-multeci-cocuklar-yeryuzu-doktorlarina-emanet.html, Erişim: 05.05.2017.

http://www.timeturk.com/tr/2013/02/25/konya-nin-sosyal-kart-i-dublin-de-dunyaya-ornek-gosterildi.html, Erişim: 05.05.2017.

http://www.timeturk.com/tr/2013/10/19/esenyurt-suriye-okulu-egitime-basliyor.html, Erişim: 05.05.2017.
http://www.unhcr.org/turkey/home.php?page=29, Erişim: 05.05.2017.
http://www.yenimeram.com.tr/8-bin-aile-yasam-savasi-veriyor-186169.htm, Erişim: 05.05.2017.

YÖNETİŞİM ÇERÇEVESİNDE ETKİLİ BİR AKTÖR OLARAK YEREL YÖNETİMLERİN GÖÇ YÖNETİMİNDE ROLÜ

Yasemin Mamur IŞIKÇI[1]

ÖZET

Türkiye, önemli göç rotaları üzerinde yer aldığı için tarih boyunca değişik amaçlarla yapılan göçlere ev sahipliği yapmak zorunda kalmıştır. Ancak 1980'lerle beraber, göçlerin niteliği ve kapsamı değişmiştir. Nitekim komşu ülkelerdeki savaşların da etkisiyle Türkiye kitlesel ve düzensiz göç hareketlerine maruz kalmıştır. Türkiye özellikle 2011 yılından bu yana Suriye'de yaşanan iç savaş nedeniyle fazla miktarda sığınmacı akımına uğramıştır. Nitekim Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'nün verilerine göre Türkiye'de 2012 yılında 14237 olan geçici koruma kapsamındaki Suriyeli sığınmacıların sayısı yıllar içinde artarak Nisan 2017 tarihi itibari ile 3 milyon civarına yaklaşmıştır Bunların dışında 70.000 civarında düzensiz göç kapsamında ülkeye yasa dışı giriş yapan Suriyeli vatandaşlar da mevcuttur. Suriye'deki savaşın devam etmesi durumunda bu sayının daha da artması oldukça muhtemeldir. Türkiye'de son dönemde yaşanan söz konusu bu göç hareketleri güvenlik sorunları, işgücü piyasalarında dengelerin bozulması, kamusal hizmetlerin yetersiz kalması ve toplumsal gerilimlerin ortaya çıkması gibi olumsuz sonuçlara neden olabilecek boyuta ulaşmıştır.

Nisan 2012 tarihinden itibaren İçişleri Bakanlığı'nın 1994 Yönetmeliği'ne dayanılarak Suriyeli vatandaşlara tanımış olduğu geçici koruma statüsü gereğince Türkiye Cumhuriyeti devleti göçmenlere temel kamu hizmetlerini sağlamakla yükümlü hale gelmiştir. Diğer yandan Türkiye, özellikle 2000'li yıllardan itibaren de Avrupa Birliğine uyum süreci ile birlikte, göçle ilgili kurumsallaşma süreci, düzensiz göçe karşı alınan önlemler, göç ve mülteci rejimi, gibi konular bakımından önemli ölçüde Avrupa Birliği mevzuatına uyumlu politika izlemeye başlamıştır. Hem göç sorunun büyüyen ve karmaşıklaşan yönü hem de Avrupa Birliği ile uyum zorunluluğu göç alanında ulusal, yerel ve küresel aktörlerin birlikte çalışmasını gerektiren bir durumu ortaya çıkarmaktadır. Sorunun çözümüne yönelik bu tür bir uygulamaya gidilmesi ancak yönetişim yaklaşımı ile mümkün olabilir. Yönetişim, toplumsal sorunların çözümünde devlet, sivil toplum ve piyasa aktörlerinin birlikte görev almasını ifade eden bir kavramdır. Bu anlayışa göre merkezi düzeydeki kamu otoritelerinin yanında, uluslararası aktörler, sivil toplum aktörleri, iş çevreleri ve yerel yönetimler de sorunun çözümünde birlikte rol oynamalıdır.

Göç yönetimi alanında uluslararası alanda faaliyette bulunan en önemli örgüt, Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliğidir (UNHCR). UNHCR mülteciler için uluslararası koruma sağlar ve mülteci sorunlarına kalıcı çözümler bulmak için hükümetle birlikte görev yapar. Türkiye'de çıkarılan 04/04/2013 tarihli ve 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu ile göç yönetimini sistematik bir şekilde sürdürebilmek için 2013 yılında İçişleri Bakanlığına bağlı ile Göç İdaresi Genel Müdürlüğü kurulmuştur. Bu kurum, Türkiye'de göç yönetimi ile ilgili olarak merkezi düzeyde faaliyet gösteren en önemli aktördür. Göç Yönetimi alanında merkezi düzeyde faaliyet gösteren başka bir aktör de 2009 yılında kabul edilen 5902 sayılı Kanun ile Başbakanlığa bağlı olarak kurulan Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı (AFAD)'dır.

Göç yönetimi ile ilgili olarak yerel yönetimlere doğrudan bir yükümlük verilmemiştir. Oysaki özellikle belediyeler göçmenlere yönelik yaptıkları sosyal yardımlarla göç yönetişimi modelinde zaten yer almış bulunmaktadırlar. Bu çalışmada yerel yönetimlerin yönetişim modelinin bir aktörü olarak hali hazırda oynamakta olduğu rol açıklanacak ardından yerel yönetimlerin göç yönetimi alanında "daha etkin aktörler" olarak ön plana çıkma potansiyeli değerlendirilecektir. Çalışma, literatüre

[1] *Yrd. Doç. Dr. Giresun Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, e-posta:mamurysm@gmail.com*

dayalı araştırmalar bağlamından tarihsel ve betimsel yöntemlerle ele alınacaktır. Söz konusu bu araştırmada yerel yönetimlere göçmen sorununun çözümü konusunda yeni görev tanımlamaları yapılacaktır. Dolayısı ile araştırmanın yerel yönetimlerin göç yönetimi konusunda oynayacakları roller nedeni ile önemi vurgulanmış olacaktır.

***Anahtar Kelimeler**: Yönetişim, Göç, Yerel Yönetimler*

THE ROLE OF LOCAL GOVERNMENTS IN MIGRATION ADMINISTRATION AS EFFECTIVE ACTORS WITHIN THE FRAMEWORK OF GOVERNANCE

ABSTRACT

A country located on the important routes of migration, Turkey has dealt with many waves of migration due to a great many reasons throughout its history, and housed countless immigrants. However, in the 1980s, the nature and extent of migrations changed somewhat, as Turkey was exposed to massive and irregular movements of migrations as a result of then ongoing armed conflicts in the neighboring countries. Particularly since 2011, when the civil war broke out in Syria, Turkey has been the primary destination for asylum seekers. According to the data provided by Directorate General of Migration Administration, the number of Syrian asylum seekers in Turkey under temporary protection, which was 14.237 in 2012, increased to 3 million by April 2017.In addition to this, there are 70.000 Syrian nationals who crossed Turkish borders illegally. This number is quite likely to increase if the war in Syria continues. The aforementioned waves of migration have come to a point where they can cause problems of security, imbalances in the labor market, lack of public services, and social tension.

As of April 2012, when Ministry of Interior granted temporary protection status to Syrian nationals pursuant to the 1994 Regulation, Republic of Turkey became liable to provide refugees with basic public services. Especially since the 2000s, with the EU harmonization process, Turkey has pursued an immigration policy that is increasingly in line with EU legislation, as regards issues such as the process of institutionalization of immigration authorities, measures taken against irregular migration, and immigration and regime of immigrants. Not only the growing complexity of the immigration issue but also the obligation of harmonization with the EU necessitates cooperation of actors at the local, national, and global level, which could only be possible by adopting the approach of governance. Governance refers to common involvement of the actors of state, civil society, and markets for addressing social problems. According to this approach, in addition to civil authorities at a central level, international actors, non governmental actors, business circles and local authorities need to work in cooperation for a solution.

The organization that makes the greatest contribution to immigration administration at the international level is United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). As well as providing international protection for asylum seekers, UNHCR cooperates with governments to come up with permanent solutions to problems related to immigration. Pursuant to Law No. 6458 on Foreigners and International Protection dated 04.04.2013, Directorate General of Migration Administration was set up under the Ministry of Interior in Turkey in the same year in order to provide a systematic immigration administration. This organization is the most important actor involved in migration administration at the central level in Turkey. Another central actor in migration administration is Republic of Turkey Prime Ministry Disaster and Emergency Administration Presidency (AFAD) set up pursuant to Law No. 5902 adopted in 2009.

Local authorities have no direct liability as regards migration administration. However, with the social relief they provide to refugees, municipalities have already assumed a role in the model of migration governance. This historical and descriptive study aims to describe the role already played

by local authorities in the model of migration governance, and evaluate their likelihood to take on a more active role in this context. Here, the duty of local authorities in the resolution of the problem of migration is redefined, hence emphasizing the importance of local authorities as regards the role they will play in migration administration.

***Keywords**: Governance, Migration Administration, Local Governments*

GİRİŞ

1970'lerin sonlarında Anglo-Sakson ülkelerde hüküm süren yeni sağcılık, 1989'da Sovyet Bloku'nun çökmesinin ardından kapitalist sermaye birikiminin hızlanmasına koşut olarak ve Amerika Birleşik Devletleri'nin önderliğinde dünya çapında yayılmacı bir döneme girmiştir. Söz konusu bu süreç içinde "yenidünya düzeninin inşası" amacını taşıyan bir dizi girişim birbiri ardına gelmiştir. Bunlardan en sonuncusu ve belki de üzerinde en fazla uzlaşılan girişim ise "yönetişim (governance)" kavramı ile açıklanmaktadır.

"Yönetişim kelimesi yönetim kelimesinin ifade ettiği gibi bir kişi ve grubun tek taraflı olarak yönetme eylemini gerçekleştirmesinin yerine, mevcut tüm aktörlerin yönetme işine katılmasına, bu eylemin bir parçası olmalarına gönderme yapmak üzere kullanılmaktadır." (Okçu, 2011: 45).Böylece, kamu yönetimi alanında önceden belirlenen hedeflere ulaşabilmek için tek aktörlü, merkeziyetçi, hiyerarşik, kaynakların ve yetkilerin tek elde toplandığı, yönetim anlayışının sorunlarını giderebilmek için; çok aktörlü, çok boyutlu, yerele ağırlık veren, iletişimin sürekliliğine dayanan faaliyetleri toplumsal aktörlerin katılımı sonucunda gerçekleştirmeyi amaçlayan ve kaynakları yönlendirme ve kullanma konusunda daha esnek davranan yönetişim anlayışına geçiş yapılmaktadır (Tortop vd., 2012: 338'den akt. Demir, 2014: 161).

Türkiye'de günümüzde göç yönetimi alanında yönetişim uygulamasını gerektiren en temel etken 2011 yılından bu yana Suriye'de yaşanan iç savaş nedeniyle fazla miktarda sığınmacı akımına uğramasıdır. Nitekim Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'nün verilerine göre Türkiye'de 2012 yılında 14237 olan geçici koruma kapsamındaki Suriyeli sığınmacıların sayısı yıllar içinde artarak Nisan 2017 tarihi itibari ile 3 milyona civarına yaklaşmıştır. Bunların dışında 70.000 civarında düzensiz göç kapsamında ülkeye yasa dışı giriş yapan Suriyeli vatandaşlar mevcuttur. Bu sayının Suriye'deki savaşın devam etmesi durumunda daha da artacağı ön görülmektedir. Nisan 2012 tarihinden itibaren İçişleri Bakanlığı 1994 Yönetmeliği'ne dayanılarak Suriyeli vatandaşlara geçici koruma statüsü tanınmıştır. Böylelikle Türkiye Cumhuriyeti devleti temel kamu hizmetlerini sağlama yükümlülüğü altına girmiştir.

Pek tabii ki geçici koruma statüsü ile Türkiye'de uluslararası koruma altına alınan bu göçmenlere yönelik temel kamu hizmetlerinin sağlanması, toplumsal bütünleşme sürecinin yürütülmesi, çalışma imkanı verilmesi gibi sorunlar Türkiye'nin göç yönetimi alanında geniş kapsamlı, çok aktörlü ve etkin bir kamu politikası izlemesi gereğini açıkça ortaya koymuştur. Söz konusu bu yol "yönetişim" olgusunu ifade etmektedir. Yönetişim, bir toplumsal-politik sistemdeki ilgili bütün aktörlerin ortak çabalarıyla elde edilen sonuçların oluşturduğu yapı ya da düzenleri (Bozkurt vd.1998:274'den akt. Özer, 2005: 306) ifade etmektedir.

Devlet ya da sivil toplum karmaşık ve dinamik bir hale gelen sosyal ve ekonomik problemleri tek başına çözecek kaynak ve kapasiteye sahip değildir. Kamu yönetiminde yönetişim modelinin getirdiği en temel üstünlük kamu ve özel gönüllü kuruluşların kaynaklarını ve güçlerini bir araya getirerek kaynaklarını ve kapasitelerini artırabilmelerini sağlamaktır (Kooiman, 1993:2'den akt. Coşkun, 2003: 49). Bu kapsamda çalışmanın amacı, söz konusu işbirliği içinde yerel yönetimlerin

katkısının hangi türde ve düzeyde olabileceğini araştırmak ve bu bağlamda yerel yönetimlerin oynayabileceği rolü ortaya koymaktır.

Göç yönetimi ile ilgili olarak yerel yönetimler yasa ile doğrudan sorumlu tutulmamış olsalar da özellikle belediyeler göçmenlere yönelik sundukları bazı tür sosyal hizmetlerle göç yönetişimin bir aktörü haline gelmişlerdir. Bu çalışmanın temel problemi de yerel yönetimlerin göç yönetimi alanında " daha etkin aktörleri" olarak ön plana çıkma potansiyellerinin olup olmadığının ortaya konulmasıdır. Böyle bir değerlendirme yapmadan önce elbette ki yerel yönetimlerin bu alandaki mevcut uygulamalarının da göz önünde bulundurulması gerekir. Dolayısıyla bu alandaki uygulamalar her belediyenin kendi öznel koşullarına göre değişiyor olsa da uluslararası göç sorunu ile en fazla karşı karşıya kalmış olan İstanbul Büyükşehir Belediyesi özelinde örneklendirilecektir. Sonraki aşamada elde edilen verilerden yola çıkılarak yine İstanbul Büyükşehir Belediyesi özelinde yerel yönetimlere göçmen sorununun çözümü konusunda yeni görev tanımlamaları yapılacaktır. Böylece, bu araştırma ile yerel yönetimlerin göç yönetimi konusunda oynayacakları roller nedeni ile önemi vurgulanmış olacaktır. Çalışma, literatüre dayalı araştırmalar bağlamından tarihsel ve betimsel yöntemlerle ele alınmıştır.

Yönetişim Kavramı (Tanım Doğuşu Gelişimi-Özellikleri)

Kamu Yönetimi Sözlüğünde (TODAİE, 1998:274) Yönetişim, "bir toplumsal-politik sistemdeki ilgili bütün aktörlerin ortak çabalarıyla elde edilen sonuçların oluşturduğu yapı ve düzen" olarak tanımlanmaktadır. Burada "yapı ve düzen" kelimeleri ile ifade edilen siyasal ve yönetsel sistem, merkezi, tek aktörlü ve tek boyutlu, bütün yetkileri kendinde toplayan ve yararlı olanı kendisi belirleyen bir sistemi değil, "çok aktörlü, desantralize, ağsal (network) ilişkiler içinde, kendisi yapmaktan çok toplumdaki aktörleri yapabilir kılan, yönlendiren (Tekeli,1999:248) bir yapıyı betimlemektedir. Öte yandan "yönetişim, bir ülkede ya da bir bölgede ilgili otoritenin toplum için o toplumu oluşturan farklı aktörleri bir araya getirerek ihtiyaçlara cevap verebilen uygulamaları hayata geçirebileceğini ve tek yönlü olarak yönetimin karar alamayacağı bir süreç" olarak ifade edilebilir ((Özer & Akçakaya, 2014: 286)"Yönetişim kavramı, merkezi otoritenin yukardan aşağı doğru hakimiyetini esas alan klasik hiyerarşik yönetim yapısı yerine tüm toplumsal aktörlerin karşılıklı işbirliği ve uzlaşmasına dayanan, katılımcı ve sivil toplum kuruluşlarını ön plana çıkaran, saydamlığı, açıklığı, hesap verme sorumluluğunu, yetki devri ve yerindeliği esas alan bir anlayışı anlatmak için kullanılan bir kavramdır" (DPT, 2007: 5)"Bu bakımdan Yönetim kavramı devlet merkezli yönetim yapısını betimlerken, yönetişim kavramı yönetim kelimesinden daha kapsamlı olup bir dizi aktörler, süreçler ve merkezi yönetimin birincil olmaktan çıkıp, diğer aktörlerle görece eşit olduğu bir durumu tanımlamaktadır" (Rhodes,1996:660'dan akt. Coşkun, 2003: 40). Yönetişim; "Tüm ilgili aktörlerin birbirleriyle etkileşen müdahale çabalarının 'ortak' bir sonucu ya da ürünü olarak, sosyo-politik sistemlerde ortaya çıkan bir düzen ya da yapıdır" (Özer & Akçakaya, 2014: 286)

"Yönetişim kavramı, ilk kez Dünya Bankası'nın 1989 yılında Afrika ülkeleri ile ilgili olarak hazırlamış olduğu raporda kullanılmış olup bu raporda; Afrika ülkelerinin öncelikle "goodgovernmente" değil, 'goodgovernance' ihtiyaç duydukları ileri sürülmüştür. Söz konusu raporda, yönetişim kavramı açık bir şekilde tanımlanmamış olmakla birlikte; iyi yönetişimin (goodgovernance), şu öğelerden oluştuğu belirtilmiştir; Etkin bir kamu hizmeti, bağımsız yargı ve modern hukuk düzeni, kamu fonlarının kullanılması üzerine etkin bir denetim ve hesap sorma düzeni, yasama organına karşı sorumlu bağımsız denetçi, hukuk devletine ve insan haklarına saygılı kamu yönetimi, özgür basın ve çoğulcu kurumsal yapı"(Şaylan, 1998: 142)1995 yılında yayınlanan raporda ise DB, yönetişim için genel bir tanımlamayı hayata geçirmiştir. Tanımda yönetişim 'ülkenin ekonomik ve sosyal kaynaklarının yönetiminde otoritenin kullanılma biçimi' olarak ifade edilmiş ve yönetişimin siyasal rejim, ekonomik ve sosyal yapı ile hükümetlerin politika geliştirme kapasitelerine olan bağlılığı olarak ifade edilmiştir" (Özer & Akçakaya, 2014: 287).

Gündeme gelen pek çok açıklamaya göre yönetişimin ortaya çıkışında liberal demokratik söylemler, piyasa merkezli toplumsal yapılanma ve uluslararası sermayenin etkisi büyük rol oynamaktadır (Gündoğan, 2010:18'den akt. Okçu, 2011: 48). Bunlara, küresel finans kapitalizminin yarattığı bilgi, ekonomisinin en önemli üretim faktörü haline gelmesini de eklemek gerekir. Söz konusu bu süreç içinde, bilgi ve iletişim sektörünün yönlendirmesiyle ortaya çıkan 'ağ (network) ekonomisi'nin etkisi ekonomik sistemi aşarak, sosyal ve idari mekanizmaları da etkilemiştir. Böylece önce ekonomide başlayan bu değişim rüzgarı, yönetsel sistemi de bir şekilde etkilemiştir. Böylelikle, merkeziyetçi ve hiyerarşik yönetim yapısının yerine gelen yönetişim anlayışı, gayri merkezi, yatay koordinasyona dayalı bir özellik sergilemektedir. Bu değişimin temel nedeni, ağ yapısına sahip ekonomik ve sosyal ilişkilerin, ancak ağ yapısını yönetebilecek bir sistemle yönetilmesinin mümkün olmasıdır Uçkan, 2010: 111–113'den akt. Okçu, 2011: 48)

Bu bağlamda yönetişim şu unsurları kapsamaktadır:

- Yönetişim yönetimden daha geniş kapsamlı bir kavram olarak devlet dışı aktörleri de kapsamakta ve devletin sınırlarını özel sektörün, kamu sektörünün ve gönüllü kuruluşların sınırlarına çekmektedir.
- Yönetişim, ortak amaçları paylaşan ve kaynaklarının mübadelesi ihtiyacını duyan aynı grubun üyeleri arasındaki ilişkilerin ve yaşanan etkileşim sürecinin sürdürülmesini öngörmektedir. Bu süreçte ilişkiler, etkileşimler oyunun kurallarına göre güven esasına dayalı olarak sürdürülmektedir. Yönetişimin kapsamında egemen bir otorite bulunmamaktadır. Ağlar önemli oranda devletten özerk, kendi kendilerini yöneten ve devlete karşı sorumlulukları olmayan bir konumdadırlar.
- Ağları yöneten yapılar piyasaya ve bürokrasinin hiyerarşik yapılanmasına bir alternatif sunmaktadırlar (Cope vd., 1997:447'den akt. Özer, 2005: 318)

Türkiye'de Yönetişim Kavramının Gelişmesi ve Uygulanması

Türkiye'de özellikle 2002 yılından sonra, kamu yönetiminin hemen her alanında, yönetişim olgusunun temel unsurlarını uygulamaya geçirecek önemli yasal düzenlemeler birbiri ardına uygulamaya geçirilmiştir. Bu bağlamda, 2003 tarihli ve 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile birlikte yönetişimin "etkinlik ve verimlilik boyutunu" gerçekleştirmek üzere bütçe denetimi kapsamının genişletilmesinin yanı sıra, kamu kurum ve kuruluşlarında stratejik yönetim ve performans yönetimi uygulamaları başlatılarak kamu harcama ve denetim sistemi yeniden yapılandırılmıştır Diğer yandan, 2003 tarih ve 4982 sayılı Bilgi Edinme Kanunu çıkarılarak Yönetişim uygulamasının "şeffaflık" ilkesi gereğince kamusal tüm bilgi ve belgelere ulaşımın sağlanması hedeflenmiş; 2004 tarih ve 5176 Sayılı Kamu Görevlileri Etik Kanunu Kurulu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkındaki kanun ile de kamu yönetiminde etik standartlar geliştirilmiştir

Bunların dışında, 5393 sayılı ve 2005 tarihli yeni Belediye Yasası ile de belediyelerde yönetişimin en somut kurumlarından biri olan Kent Konseyleri kurulması zorunluluğu getirilmiştir. Kanuna göre, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, noterlerin, varsa üniversitelerin, ilgili sivil toplum örgütlerinin, siyasî partilerin, kamu kurum ve kuruluşlarının ve mahalle muhtarlarının temsilcileri ile diğer ilgililerin katılımıyla oluşan kent konseyi kent yaşamında; kent vizyonunun ve hemşehrilik bilincinin geliştirilmesi, kentin hak ve hukukunun korunması, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım ve yerinden yönetim ilkelerini hayata geçirmesi beklenmektedir. Başka bir yönetişimci kurum olan Bölge Kalkınma Ajansları'nın kuruluşu, Türkiye'de de 08.02.2006 tarihinde çıkarılan 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun ile gerçekleştirilmiştir. 5449 sayılı kanununda kalkınma ajanslarını oluşturma amacı; kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek; kaynakların yerinde ve etkin kullanımını sağlamak ve yerel potansiyeli harekete geçirmek olarak açıklanmıştır

Yönetişim uygulamasının denetim boyutunda ise önemli bir gelişme Kamu Denetçiliği Kurumunun kurulmuş olmasıdır. 2012 tarihli ve 28338 sayılı 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ile ombudsmanlık kurumu oluşturulmuş ve ombudsmana idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını incelemek, araştırmak ve önerilerde bulunma görevi verilmiştir. Denetim konusunda başka bir düzenleme de yerel yönetimleri ilgilendirmektedir. Buna göre; 2005 tarihli 5302 ve 5393 Sayılı Kanun'larla vali ve belediye başkanına stratejik plan, performans kriterleri ve faaliyet planı hazırlama zorunluluğu getirilmiş, merkezin il özel idareleri ve belediyeler üzerindeki yetkileri azaltılarak bu birimlerin özerklikleri artırılmıştır. Bu alanda ki belki de en önemli gelişme 2016 tarihli ve 6701 sayılı kanunla insan onurunu temel alarak insan haklarının korunması ve geliştirilmesi, kişilerin eşit muamele görme hakkının güvence altına alınması, hukuken tanınmış hak ve hürriyetlerden yararlanmada ayrımcılığın önlenmesi ile bu ilkeler doğrultusunda faaliyet göstermek, işkence ve kötü muameleyle etkin mücadele etmek ve bu konuda ulusal önleme mekanizması görevini yerine getirmek üzere Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumunun kurulması olmuştur. Söz konusu kanun çerçevesinde kuruma "İnsan hakları ve ayrımcılık yasağı ihlallerine ilişkin yargı kararlarının uygulanmasına ilişkin sorunları izlemek ve değerlendirmek; özgürlüğünden mahrum bırakılan ya da koruma altına alınan kişilerin ulusal önleme mekanizması kapsamındaki başvurularını ve bu kapsamda resen yürütülen incelemeleri karara bağlamak; görev alanıyla ilgili olarak yargı organlarına, kamu kurum ve kuruluşlarına ve ilgili kişilere talepleri hâlinde görüş bildirmek" gibi önemli görevler yüklenmiştir.

Türkiye'de Uluslararası Göç Yönetiminde Yönetişimin Uygulaması

Küreselleşmenin hızının ve kapsamının artması ile birlikte ekonomilerin küresel ölçekte birbirleriyle etkileşim içerisinde olma zorunluluğu devletlerin sadece merkezi iktidarlar tarafından yönetilmelerini imkansız kılmaktadır "Yönetebilmek artık ancak bilgiyi ve iktidarı paylaşarak mümkün olmaktadır." (Uçkan, 2010: 111–113 den akt. Okçu, 2011: 48). "Günümüzde devlet kendi sınırları içerisinde dahi artık tek başına ve rakipsiz değildir. Uluslararası, ulusötesi ve AB gibi ulusüstü pek çok kurum tarafından ulus devlete 'meydan okunmaktadır1950'lerden bu yana devletlerin siyasi otorite -hukuki olarak bağlayıcılığı olan kararlar alabilme kapasitesi- üzerindeki tekelleri zayıflamıştır". (Carmichael, 2002: 23'den akt. Okçu, 2011: 47).

Bundan dolayıdır ki daha pek çok alanda olduğu gibi uluslararası göç yönetimi alanında da "ulusal devlet" karar verme ve uygulama konusunda ağırlığını kaybetmiş; gücünü ve yetkisini uluslararası kurum ve kuruluşlarla paylaşmak zorunda kalmıştır. Göç yönetimi alanında uluslararası alanda faaliyette bulunan en önemli örgüt, Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliğidir (UNHCR). UNHCR mülteciler için uluslararası koruma sağlar ve mülteci sorunlarına kalıcı çözümler bulmak için hükümetle birlikte görev yapar.

Diğer bir uluslararası örgüt ise Avrupa Birliği (AB)'dir. Nitekim özellikle 2000'li yıllardan itibaren de Avrupa Birliğine uyum süreci ile birlikte, Türkiye, göçle ilgili kurumsallaşma süreci, düzensiz göçe karşı alınan önlemler, göç ve mülteci rejimi, gibi konular bakımından önemli ölçüde Avrupa Birliği mevzuatına uyumlu politika izlemeye başlamıştır. 2003 tarihli Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı doğrultusunda hazırlanan 2005 Yılı İltica Göç Ulusal Eylem Planı'nda çıkarılması öngörülmüş olan 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu TBMM Genel Kurulunda kabul edildikten sonra 11.04.2013 tarihli ve 28615 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Bu kanun, göç alanında yönetişim uygulamalarının hayata geçmesi konusunda önemli bir rol oynamıştır.

Bu kanun, İçişleri Bakanlığı bünyesinde, sivil bir otoriteye dayanan Göç İdaresi Genel Müdürlüğü ve bu müdürlüğe bağlı olarak da Göç Politikaları Kurulu, Göç Danışma Kurulu, Uluslararası Koruma Değerlendirme Komisyonu ve Düzensiz Göçle Mücadele Koordinasyon Komisyonunun kurulmasını sağlayarak göç yönetimi alanında yönetişimci bir yapının ortaya çıkmasını sağlamıştır. Bu yapıda en önemli aktör olan Genel Müdürlük, göç alanına ilişkin politika ve

stratejileri uygulamak, bu konularla ilgili kurum ve kuruluşlar arasında koordinasyonu sağlamak, yabancıların Türkiye'ye giriş ve Türkiye'de kalışları, Türkiye'den çıkışları ve sınır dışı edilmeleri, uluslararası koruma, geçici koruma ve insan ticareti mağdurlarının korunmasıyla ilgili iş ve işlemleri yürütmekle görevlendirilmiştir(Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, 2017a). Bu faaliyetleri yürütmek üzere müdürlük merkez ve taşra düzeyinde teşkilatlanmıştır.

6458 sayılı Kanunun 105. Maddesi ile Göç İdaresi Genel Müdürlüğüne bağlı olarak kurulan Göç Politikaları Kurulu, İçişleri Bakanı'nın başkanlığında, Aile ve Sosyal Politikalar, Avrupa Birliği, Çalışma ve Sosyal Güvenlik, Dışişleri, İçişleri, Kültür ve Turizm, Maliye, Millî Eğitim, Sağlık ve Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme bakanlıkları müsteşarları ile Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluklar Başkanı ve Göç İdaresi Genel Müdüründen oluşmaktadır. Ayrıca gündem konularına bağlı olarak ilgili Bakanlık, ulusal veya uluslararası diğer kurum ve kuruluşlar ile sivil toplum kuruluşlarının temsilcilerini de toplantıya çağırabilmektedir. Kurul, Türkiye'nin göç politika ve stratejilerinin belirlenip uygulanmasının takibi, kitlesel akın durumlarında uygulanacak tedbirlerin belirlenmesi, toplu halde Türkiye'ye kabul edilen yabancıların ülkeye giriş ve kalışları ile ilgili hususların düzenlenmesi, yabancı işgücüne olan ihtiyacın belirlenmesi, uzun dönem ikamet iznine ilişkin şartların oluşturulması, göçle ilgili yabancı ülkeler ve uluslararası kuruluşlarla işbirliğinin artırılmasına yönelik uygulamaların ortaya konması, göçle ilgili çalışmalar yürüten kamu kurum ve kuruluşları arasında koordinasyon sağlanmasına yönelik kararların alınması görevlerini yürütmektedir (Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, 2017b).

Kamu kurumları temsilcileri, öğretim elemanları ve gerektiğinde bu alanda faaliyet yürüten küresel kuruluşların temsilcilerinden oluşan Göç Danışma Kurulu, göç alanında yapılan politikaları izleme, bunlarla ilgili önerilerde bulunma, bu konuda yapılacak yeni politikalarla ilgili olarak değerlendirmede bulunmak, uluslararası ve bölgesel politikaları analiz ederek bunların Türkiye'ye yansımalarını incelemek, göç ile ilgili mevzuat çalışmaları ve uygulamalarını değerlendirmekle görevlendirilmiştir. Uluslararası Koruma Değerlendirme Komisyonu'nun temel görevi ise; göç yönetiminin yetkili birimlerine yapılmış uluslararası sığınma başvuruları üzerine verilen kararlara ilişkin yapılan itirazları değerlendirmektir. Son olarak, Düzensiz Göçle Mücadele Koordinasyon Kurulu da bu yapıda, düzensiz göç ile etkin mücadele edebilmek amacıyla ilgili kamu kurum ve kuruluşları arasında koordinasyonu sağlamak, düzensiz göçle alakalı tedbirleri almak, bu alanda geliştirilip, uygulanacak mevzuat ile ilgili çalışmaları planlamayarak ve uygulamasını izleyerek rol oynamaktadır (Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, 2017c).

2009 yılında kabul edilen 5902 sayılı Kanun ile Başbakanlığa bağlı olarak kurulan Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı (AFAD)'da geçici koruma altındaki yabancılara ilişkin hizmetlerin yürütülmesini koordine ederek göç yönetişimi alanında faaliyet göstermektedir. AFAD söz konusu bu hizmetleri vermek üzere, Ocak 2017 verilerine göre 10 ilde 23 barınma merkezinde, 13 adet çadır kent ve 9 konteynır kentte, yaklaşık 260.000 Suriyeliye hizmet vermektedir. (Afad, 2017)

Yukarıda sözü edilen merkezi düzeydeki göç yönetişimi, yerel düzeyde valilerin sorumluluğundaki Göç İdaresi Müdürlükleri ve Afet Acil Durum İl Müdürlükleri tarafından yürütülmektedir. 6458 sayılı kanunda yerel yönetimler göç yönetiminden doğrudan sorumlu tutulmamış olsalar da özellikle belediyeler kendi kanunlarına[2] dayanarak göçmenlere yönelik sosyal yardımlarda bulunarak bu yapıda faaliyet göstermektedirler. Ancak, yerel yönetimlerin bu yapı içinde kapasitelerinin ne kadarını kullandıklarının ve daha neler yapabileceklerinin de irdelenmesi gerekir. Aşağıda bu açıdan bir değerlendirme yapılacaktır.

[2]a) 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 13'üncü maddesi, yani "herkesin ikamet ettiği beldenin hemşehrisi olduğu ve tüm hemşehrilerin belediye karar ve hizmetlerine katılma, belediye faaliyetleri hakkında bilgilenme ve belediyenin yardımlarından yararlanma hakkına sahip olduğunu" belirten "Hemşehri Hukuku"na ilişkin hükümler.
b) 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "belediye başkanının sosyal yardım için ayrılan yardım bütçesini ilçedeki yoksul ve muhtaçlar için kullanabileceğini" belirten 38'inci maddenin (n) bendi.

Türkiye'de Uluslararası Göç Yönetiminde Yönetişim Aktörü Olarak Yerel Yönetimlerin Rolü ve Model Önerisi

Arap Baharı süreciyle, Suriye'deki iç savaştan kaçarak Türkiye'ye sığınan Suriye vatandaşı sayısı Göç İdaresi'nce sunulan resmi istatistiki bilgilerine göre 2011 yılının Mart ayından itibaren büyük bir hızla artarak 2017 Nisan ayı sonu itibari ile 3 milyona yaklaşmıştır.

Grafik 1: Yıllara Göre Geçici Koruma Kapsamındaki Suriyeliler

*27.04.2017 tarihi itibariyle

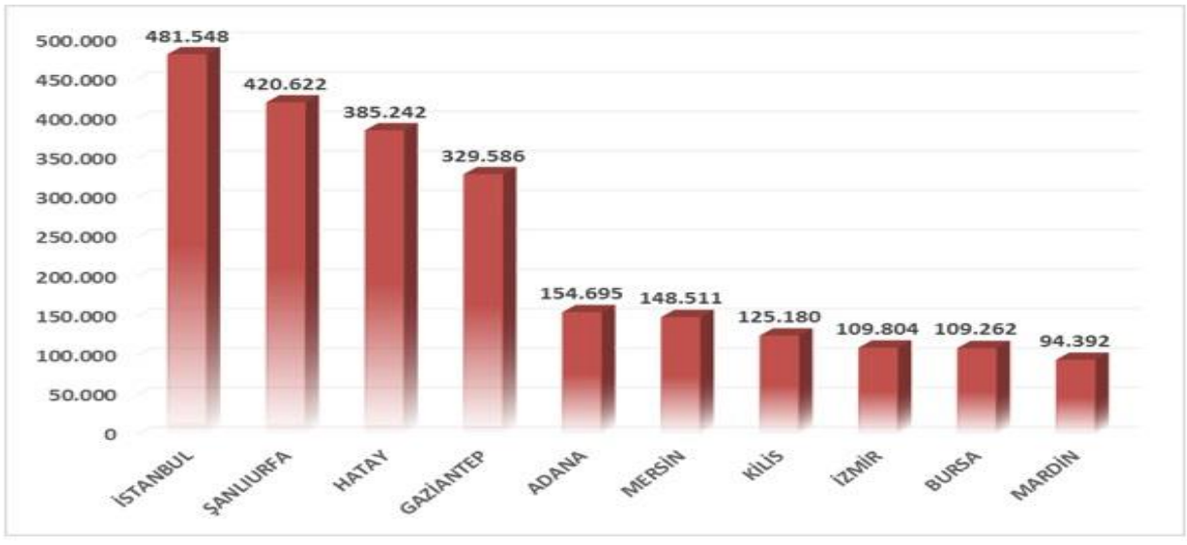
AFAD bu vatandaşlara hizmetleri vermek üzere, Ocak 2017 verilerine göre 10 ilde 23 barınma merkezinde, 13 adet çadır kent ve 9 konteynır kent kurmuştur. Ne var ki bu kapsamda sadece 252.000civarında sığınmacıya hizmet verebilmektedir (Afad, 2017) Suriyelilerin geri kalanı ise kamp dışında yaşamaktadır. Kamp dışında yaşayan Suriyelilerin ise temel kamu hizmetlerine erişim ve istihdam konusunda ciddi sıkıntıları bulunmaktadır. Nitekim Suriyeli Mülteciler: 2013 Saha Araştırması Sonuçlarına göre kamp dışındaki Suriyeli mültecilerin yüzde 25'i harabelerde ya da derme çatma düzenlerde yaşamaktadır. Uluslararası AF Örgütü (2014) raporuna göre kayıtlı olmayan Suriyeli mülteciler sağlık hizmetlerinden yararlanamamaktadır. İnsan Hakları İzleme Örgütü'nün Kasım 2015 tarihli Türkiye'deki Suriyeli Mülteci Çocukların Eğitime Erişiminin Önündeki Engeller raporunda vurgulandığına göre, 2014-2015 yılında 400 binden fazla Suriyeli çocuk okula gitmemektedir."Ayrıca kamp dışında yaşayan nüfusun ihtiyaçlarına dair kapsamlı veri bulunmayışı bu ihtiyaçların karşılanmasını çok daha zor hâle getirmektedir" (Kirişci ve Raj Salooja,2014'den akt. Kirişçi, 2014)

Devlet okullarında eğitim alma şansına sahip olanlar ise dil açısından sorunlar yaşamaktadır. Ancak sığınmacıların eğitim almaması uzun dönemde bir takım sosyal sorunların orta çıkması açısından risk oluşturmaktadır. Böyle olmakla birlikte, Dinçer ve arkadaşlarının İstanbul'da yaptıkları araştırmada Suriyeli öğrencilerle Türkiyeli öğrenciler arasında çok kısıtlı iletişim olduğu, arkadaşlık kurulamadığı ve Suriyeli çocukların etiketlenerek dışlandığı, okullarda Suriyeli çocukların ya diğer bir Suriyeli çocukla beraber ya da yalnız oturtuldukları tespit edilmiştir (Dinçer vd.2013) Aynı konudaki başka bir araştırmaya göre, katılımcıların yüzde 86'sı mültecilerin ülkeye kabulünün durdurulmasını isterken, yüzde 30'a yakını da geri gönderilmeleri gerektiğini savunmaktadır(Türk Kamu Oyunun Sığınmacılara Yönelik Bakış Açısı,2014). Bu durum, göç yönetimi alanında üzerinde yoğun olarak durulması gereken çift yönlü bir sosyal uyum sorunun olduğunu göstermektedir.

Durum böyle iken, kamp dışında yaşayan Suriyeli nüfusun yerel halkın içinde dağılmış olması, sorunların çözümüne yönelik merkezi düzeyde girişimleri yetersiz kılmaktadır. Üstelik bu konuda merkezin yardımına STO'leri de yetişememektedir. Alanda faaliyet gösteren ulusal nitelikteki STO'lerinin yardımları, ihtiyaç sahibi kitlenin genişliği ve imkanların darlığı nedeniyle, devamlılık arzetmemektedir. Diğer yandan bu örgütlerden özellikle inanç temelli olanlarının yabancı STÖ'lerle ve uluslararası kuruluşlarla bağlantıları mevcut değildir Uluslararası STÖ'lerin büyük bir çoğunluğu izin almada sıkıntılar yaşamaktadır (Çorabatır& Hassa 2013). Durum böyle olunca yükün çoğunu

taşımak da yerel yönetimlere ve özellikle de belediyelere düşmektedir. O zaman şu soruyu sormak gerekmektedir. Yerel Yönetimler bu yükü taşımak için neler yapmalıdır? Bu sorunun, sığınmacı sorunu ile en fazla karşı karşıya kalmış İstanbul Büyükşehir Belediyesi özelinde arayalım.

Grafik 2: Geçici Koruma Kapsamında Bulunan Suriyelilerin En Fazla Bulunduğu 10 İl



Kaynak: http://www.goc.gov.tr/icerik6/gecici-koruma_363_378_4713_icerik

Grafik 2'de Türkiye'de bulunan Suriyelilerin bulundukları yerlerdeki sayılarına göre ilk on şehre dağılımı gösterilmiştir. Grafikte görüldüğü gibi göçmenler sığınmak için genellikle, Şanlıurfa, Hatay ve Gaziantep gibi Suriye'ye yakın olan illeri tercih etmişlerdir. Ancak İstanbul'daki sığınmacıların sayısı bu illerin hepsinden fazladır. Bu durum, İstanbul şehrinin istihdam umudu açısından tercih edildiği yönünde bir düşünce uyandırmaktadır. Buradan yola çıkarak İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin göçmenlerle ilgili olarak ilgilenmesi gerekli en büyük sorunların başında istihdam olanaklarının artırılması ile ilgili olduğu sonucuna varılabilir. İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin göçmenlere yönelik çeşitli sosyal hizmetleri sağladığı bilgisini basın ve kurumsal web sayfalarının taranması yolu ile elde edebiliyoruz. Ancak istihdama yönelik girişimlerin meslek kursları düzeyinde kaldığını görüyoruz.

Oysaki istihdam yasaları, Suriyeli mültecilerin çalışma izni alabilmesini ve kayıtlı/resmî ekonomide iş aramasını son derece güçleştiren bir yapıya sahiptir. 4817 Sayılı Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun işverene önemli mali yükümlülükler getirdiği için göçmenlerin yasal olarak çalıştırılması pek fazla tercih edilmemektedir. Bu şekilde vatandaş olmayan kişilerin yasal olarak çalışmasının engellenmesi, özellikle göçmen çocuk işçilere olan rağbeti artırmaktadır. Bu durum ise beraberinde daha birçok sorunu getirmektedir. En başta da iki toplumun entegrasyon zincirinin vazgeçilmez parçası olan eğitim halkasının kırılması. Eğitim alamayan Suriyeli çocukların oluşturacağı neslin toplumsal bölünmüşlük riskini artırması ve asgari geçim düzeyini yakalayacak geliri elde edemeyen bir nüfusun temel ihtiyaçlarını giderme olanağından da yoksun kalması. Dolayısıyla işsizlik, bedeli gittikçe daha pahalı hale gelen bir sorun olarak özellikle yerel yönetimlere geri dönmektedir. "Diğer yandan ev sahibi Türk toplumunun zor durumdaki ihtiyaç sahibi göçmenlere yönelik yardımı tek yönlü bir kanal olarak şekillenmektedir. Göçmenlerin topluma entegre olması ve kalıcılığın geliştirilebilmesi için tek taraflı yardıma dayanan bir tutumun sürdürülmesi pek de mümkün görünmemektedir. (Çakırer Özservet, 2016). Bu nedenle genelde yerel yönetimlerin; özelde ise İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin Suriyeli sığınmacıların istihdam edilebilirliğini artıran tedbirleri

uygulamaya koyması gerekmektedir. Bu anlamda düzenlenmiş olan meslek kursları[3] olumlu bir adımdır. Ancak gelişmeler istihdam alanındaki tedbirlerin bir adım daha öteye taşınması zorunluluğunu ortaya koymaktadır. Yasalardaki engelleyici hükümler yerel yönetimlerin bu alanda daha aktif rol almasını engellemektedir. Ancak yine de bir takım özendirici tedbirler ve yönetişimin diğer aktörleri ile girişilen projeler yolu ile yerel yönetimlerin, özellikle de yerel halkın ihtiyaçları ile daha çok yüz yüze kalan belediyelerin acil olarak istihdam artırma çabalarını genişletmesi gerekmektedir. Aksi takdirde istihdam sorunun yaratacağı zincirleme sorunlar belediyeleri daha çok bunaltacaktır.

Diğer yandan Türkiye'deki Suriyelilerin %53'ünden fazlasının 18 yaş altındaki çocuklardan oluşmasından (Kap,2014:31) dolayı belediyelerin bu alanda hizmetlerinin önemli bir kısmını çocuklara yöneltmek zorunda olacağı açıkça ortaya çıkmaktadır. Söz konusu olan çocuk olunca ihtiyaçların aciliyeti de artmaktadır. Yukarıda da bahsettiğimiz gibi çocukların özellikle barınma, eğitim, beslenme ve sağlık ihtiyaçları mevcudiyetini korumaktadır. Bu ihtiyaçları sivil toplum kuruluşları ve belediyelerden gelen yardımlarla giderilmeye çalışılmaktadır. Ancak bu yöndeki çabalar çocukların sokaklarda dilenci olarak sömürülmesinin önüne geçememektedir. İstanbul Büyükşehir Belediyesi örneğinde bu sorun, dilencilik yapan çocukların ve ailelerin zabıtalarca toplanarak kamplara götürülmesi[4] şeklinde çözülmeye çalışılmaktadır. Ancak nedenlerinin ve sonuçlarının çok karmaşık olduğu dolayısı ile çok kapsamlı, geniş ölçekli, çok aktörlü bir şekilde ve mağdurlar çocuk olduğu için uzmanlık gerektiren bir yaklaşımla çözülmesi gereken bu sorun olanca yükü ile belediyelerin kucağına bırakılmış görünmektedir. Söz konusu bu yalnızlık nedeniyle belediyelerin almış oldukları tedbirlere rağmen, sorun, büyüyerek varlığını korumaktadır. Sorunun çözümü için, merkezin de işe katıldığı ve uzman kuruluşlarla işbirliği yapıldığı bir yaklaşım kaçınılmaz görünmektedir.

Adım başı kucağında bebeklerle dilenen Suriyeli kadın ve erkek görüntüsü toplumun hoşgörü sınırlarını zorlayarak toplumsal entegrasyon sürecini de sıkıntıya sokmaktadır. Toplumsal uyum ve kaynaşma açısından bu sorunun bir an önce giderilmesi gerektiği gibi, toplumun bu göçmenlere yönelik farkındalık ve bilgi düzeylerinin artırılması da önemli bir konudur. Söz konusu bilgi ve farkındalık eksikliği bireylerin konu hakkındaki algısını da ciddi ölçüde belirleyen bir faktör olarak ortaya çıkmaktadır. Toplumun bu konudaki bilinç düzeyinin yeterli olmaması ve çeşitli önyargılar ve yanlış bilgilerin bulunması Suriyeli göçmenleri sosyal dışlanma sorunu ile karşı karşıya getirmektedir (Sığınmacılar ve Göçmenlerle Dayanışma Derneği,2011). Oysaki İstanbul Büyükşehir Belediyesi örneğinde, farkındalık uyandırma yönündeki çalışmaların çok fazla önemsenmediğini, toplumsal uyum sorununun daha çok Türkçe dil öğretimi yolu ile tek taraflı olarak Suriyeli göçmenler üzerinden sağlanmaya çalışıldığı görülmektedir. Oysaki Suriyelilerin geleneklerini, kültürlerini tanıtacak

[3] İBB Gençlik Meclisi Suriyeli Mültecilere Yönelik Çalışmalarıyla Göz Doldurdu. Suriyeli mültecilere yönelik gerçekleştirilen faaliyetler kapsamında İstanbul'daki Suriyeli okullarına malzeme desteği sağlandı. Bu çerçevede okullara kitap, defter ve bilumum kırtasiye yardımı yapıldı, ayrıca söz konusu okullara spor araç gereçleri gönderildi. Ayrıca bu okullarda okuyan öğrencilere Türkçeyi daha iyi öğrenebilmeleri ve çevreye uyum sağlayabilmeleri amacıyla destek verildi. Bunun yanı sıra Suriyeli mültecilere eğitimde burs imkânı sunuldu.Suriyeli mültecilerin hayatlarını kimseye muhtaç olmayacak şekilde sürdürebilmeleri amacıyla meslek kursları açıldı. (15 Temmuz 2016) http://www.ibbgenclikmeclisi.com

[4] Beyoğlu'ndaki Suriyeliler Osmaniye'deki mülteci kampına gönderilecek.İstanbul Büyükşehir Belediyesi, kaçak ve sağlıksız koşullarda yaşayan Suriyelilerin kaldığı adreslere sabaha karşı operasyon düzenledi.T24 (11 Mayıs 2016)

Suriyeli Mülteciler Kamplara Gönderilecek Suriyeli'den bazıları İstanbul sokaklarında dilencilik yaparak hayatlarını sürdürmeye çalışıyor. Ancak, İstanbul Büyükşehir Belediyesi bu tabloyu değiştirecek adımlar atmaya başladı. Dilencilik yapan mülteciler için kamp alanları hazırlandı, (25 Ocak 2016) http://www.ahaber.com

İstanbul'da dilenci operasyonu İstanbul'da tehlikeli ortamlardan uzak tutulması amacıyla zabıta ekiplerince toplanan Suriye uyruklu bir grup çocuk dilenci ile aileleri, Türk Kızılayı Pendik Dr. Kemal Demir Gençlik Kampı'na gönderildi.Güncel */ 21 Şubat 2017*http://www.ortadogugazetesi.net/haber.php?id=57432

kaynaşmayı sağlayacak iki toplumun katılımına yönelik etkinlikler gibi yollarla bu sürecin çift yönlü olarak işletilmesi gerekmektedir.

Diğer yandan sosyal entegrasyon programlarının özellikle çocuk ve gençlerin eğitimi, kadınların sosyal yaşama katılımının artırılması, anne-çocuk sağlığı, doğum kontrolü gibi konuları da kapsayacak şekilde çeşitlendirilmesi gerekir. Özellikle çok çocukluluk Suriyeli vatandaşların yaşam kalitelerini düşürürken aynı zamanda kadınların toplumsal hayata karışıp uyum sağlamasını zorlaştıran temel bir sebep olarak ortaya çıkmaktadır. Özellikle de yeni doğmuş bebekler dilenme yolu ile geçim sağlamanın temel unsuru olarak kullanılmakta bu durum da Türk halkının Suriyeli göçmenlere olan hoşgörü duygusunu zedelemektedir.

Son olarak Suriyeli göçmenlerle ilgili olarak yaşanan tüm bu sorunların çözümü için yerel yönetimlerin ve özellikle de belediyelerin yönetim kapasitelerinin geliştirilmesi gerekmektedir. Göç sorunu ile uzun süredir yoğun olarak karşı karşıya gelmiş birçok büyükşehir belediyesinde bu soruna yönelik olarak kurulmuş özel bir birim olmadığı gibi (Gaziantep Büyükşehir Belediyesi örneğini bir kenara bırakırsak) yönetişimci yapının en açık örneği olan kent konseylerinde de bu yönde bir oluşum yaygınlaşmamıştır. Nitekim İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nde de bu yönde bir yapılanma içine girilmemiştir (bkn. https://www.ibb.istanbul/CorporateUnit/Chart). Dahası yine pek çok büyükşehir belediyesinde olduğu gibi İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin stratejik planlarında göç ve göçmenlerle ilgili bir planlama yapılmamıştır. Göç ve göçmenlerin gündem konusu yapılmadığı stratejik planlar, faaliyet raporları ve meclis kararlarında da aynı şeklide gözlemlenmektedir Bu durum belediyelerin göçmen sorunu karşısında daha aktif rol oynayan yönetişim aktörü olmalarını engellemektedir. Bu yönde uzman birimlerinin oluşturulmaması da bir bakıma belediyenin göçmen sorunu ile ilgili hizmetlerinin yardım toplama, dağıtma şeklinde sınırlı bakış açısıyla ve tek yönlü olarak sunulmasına sebep olmaktadır. Oysaki göçmen sorunu zaten pek de yeterli olmayan "yedirme, giydirme, barındırma"[5] hizmetlerinin çok ötesine geçmiş bulunmaktadır. Dolayısı ile belediyelerin bu alandaki faaliyetlerini ortaya çıkan yeni ihtiyaçlar doğrultusunda çeşitlendirmeleri gerekmektedir. Bu da ancak bünyelerinde uzman birimlerin oluşturularak yönetsel kapasitelerinin geliştirilmesi ile gerçekleştirilebilir.

İdari kapasitenin geliştirilmesi için ayrıca bu konuda geliştirilecek politikalarla yerel yönetimlere yetki alanı oluşturulmalı ve hatta bu politikalar belirlenirken yerelin karar alma sürecine katılımı sağlanmalıdır (Çakırer Özservet , 2015: 96) Nitekim Erdoğan (2017)'ın yaptığı çalışmasında, Belediyelerin göçmenlere yönelik hizmetleri, yasal ve idari yükümlülük çerçevesinde değil de, "insani ve vicdani" duygular nedeni ile verdikleri saptanmıştır. 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nu yerel yönetimlere göç yönetimi konusunda doğrudan bir sorumluluk vermediği için hizmetlerin devamı ve niteliği de bir yerel yönetimden diğerine göre değişmektedir. Dolayısı ile "insani duygular" çerçevesinde göçmenlere sunulan bu hizmetler yasal bir çerçeveye oturtulmalıdır.

Diğer yandan 6458 sayılı Kanunda da yerel yönetimlere göç yönetimi ile ilgili doğrudan bir sorumluluk verilmediği için yerel yönetimlere bu alanda kullanılacak bütçe de ayrılmamıştır. Dolayısıyla kaynak yetersizliği yerel yönetimlerin faaliyet alanını sınırlayan başka bir sebep olarak ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle yerel yönetimlerin finansal kapasitelerinin de geliştirilmesi gerekir. Ancak bu şekilde yereldeki toplumun ihtiyaçlarını ve yararını daha yakından görebilen yerel yönetimler hem merkezî yönetimin hem de yereldeki sivil aktörlerin bu alandaki çabalarının öncüsü olabilirler.

[5]Türk Kızılayı'ndan Suriyeli sığınmacılara yardım Türk Kızılayı ve İstanbul Büyükşehir Belediyesi işbirliğiyle Kilis'teki Suriyeli çocuklara kışlık kıyafet yardımında bulunuldu. Vatan Gazetesi (04 Aralık 2016)

SONUÇ

Suriye'deki iç savaş ve çatışmaların devam etmesi, Türkiye'ye Suriyeli göçmen akınının artacağını göstermektedir. Sayıları gittikçe artan Suriyeli göçmenler beraberinde getirdikleri sorunlar yumağı ile öncelikle yerel yönetimleri etkilemekte ve zorlamaktadır. Bu sorunlar ise ancak hem merkezi yönetimi hem de yerel yönetimleri çözüm açısından zorlamaktadır. Bu nedenle alanda etkili bir yönetişim uygulamasının var olması kaçınılmazdır.

AFAD Başkanlığı ve Göç İdaresi Genel Müdürlüğü tarafından sağlanan Merkezi düzeydeki göç yönetişimi, Yerel düzeyde ise valilerin sorumluluğundaki Göç İdaresi Müdürlükleri ve Afet Acil Durum İl Müdürlükleri tarafından yürütülmektedir. 6458 sayılı kanunda yerel yönetimler göç yönetiminden doğrudan sorumlu tutulmamış olsalar da özellikle belediyeler kendi kanunlarına dayanarak göçmenlere yönelik sosyal yardımlarda bulunarak bu yapıda faaliyet göstermektedirler. Ancak, son dönemlerde Türkiye'nin kamu yönetimi yapısında, yerelin merkez karşısında güçlendirilmesi ve yönetişimci kurumların yaygınlaştırılması yönünde önemli bir dönüşüm yaşandığı gerçeğinden yola çıkılarak gelecekte yapılacak düzenlemelerle yerel yönetimlerin de göç ile ilgili karar alma süreçlerine katılması ve yönetsel kapasitelerinin geliştirilmesi sağlanmalıdır. Bu şekilde yerel yönetimler, özellikle de belediyelerin önümüzdeki süreçte yerel düzeydeki göç yönetiminde mevcut yapılanmanın yanında daha aktif bir aktör olarak yer alması sağlanmalıdır.

KAYNAKÇA

Beyoğlu'ndaki Suriyeliler Osmaniye'deki Mülteci Kampına Gönderilecek, T24 (11 Mayıs 2016)

Coşkun, S. (2003). Kamu Yönetiminde Yönetişim Yaklaşımı. A. Balcı, A. Nohutçu, N. K. Öztürk, & B. Coşkun içinde, Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar. Ankara: Seçkin.

Çakırer Özservet, Y. (2015). Göçmen Çocukların Şehre Uyumu ve Eğitim Politikası. Y. Bulut içinde, Uluslararası Göç ve Mülteci Uyumu Sorununda Kamu Yönetiminin Rolü (s. 93-111). Kocaeli: Umut Yayınları.

Çakırer Özservet, Y. (2016). Uluslararası Göç, Yerel Yönetimler ve Toplumsal Uyum. İller ve Belediyeler Dergisi (813), s.48-57.

Çorabatır M. Fikret, H., (2013). Sivil Toplum Örgütlerinin Türkiye'deki Suriyeli Mülteciler İçin Yaptıkları Çalışmalar İle İlgili Rapor. Arslan İltica ve Göç Araştırmaları Merkezi-İGAM, Ankara.

Demir, K.A. (2014). Klasik Kamu Yönetimi Yapısından Yerelleşmeye Geçiş: Yönetişim Kapsamında Bir Değerlendirme. Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 2 (2), s.151-171

Dinçer, O. B, Federici, V.,Ferris E., Karaca, S., Kirişci, K, Çarmıklı, E. Ö. (2013), Suriyeli Mülteci Çocukların Türkiye Devlet Okullarındaki Durumu, Politika ve Uygulama Önerileri. İstanbul Bilgi Üniversitesi, Çocuk Çalışmaları Birimi (ÇOÇA).

(DPT), (2007). Dokuzuncu Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu. Ankara: DPT.

Erdoğan, M. M., (2017). Kopuş'tan Uyum'a Kent Mültecileri. Marmara Belediyeler Birliği Kültür Yayınları

İBB Gençlik Meclisi Suriyeli Mültecilere Yönelik Çalışmalarıyla Göz Doldurdu. (15 Temmuz 2016) http://www.ibbgenclikmeclisi.com

İstanbul'da Dilenci Operasyonu (Şubat 2017), http://www.ortadogugazetesi.net/haber.php?id=57432

İstanbul Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planı (2015-2019) http://www.ibb.gov.tr/tr TR/kurumsal/Birimler/StratejikPlanlamaMd/Documents/2010_2014/stratejikplan15_19.pdf

İstanbul Büyükşehir Belediyesi Faaliyet Raporu (2015 Yılı) http://ibb.gov.tr/tr-TR/BilgiHizmetleri/Yayinlar/FaaliyetRaporlari/Documents/2015/ibb_faaliyetraporu2015.pdf

İstanbul Büyükşehir Belediyesi Teşkilat Şeması(https://www.ibb.istanbul/CorporateUnit/Chart, 02.01.2017).

Kap D. (2014). "Suriyeli Mülteciler: Türkiye'nin Müstakbel Vatandaşlar" Akademik Perspektif, Aralık, s. 30-35.

Kent Mültecilerine Hizmette Yerel Yönetimlerin Rolü. (2015). Marmara Belediyeler Birliği.

Kirişçi, K. (2014). Misafirliğin Ötesine Geçerken:Türkiye'nin Suriyeli Mülteciler Sınavı. Uluslararası Stratejik Araştırmalar Kurumu Brookings Enstitüsü.

Okçu, M. (2011). Değişen Dünyayı Anlamak İçin Önemli Bir Kavram: Yönetişim. Dosya, Kasım Aralık, s. 44-57.

Özer, M. A. (2005). Yeni Kamu Yönetimi Teoriden Uygulamaya. Ankara.

Özer, M. A.,& Akçakaya, M. (2014). Yerel Yönetimler. Ankara: Gazi Yayınevi.

Sığınmacılar ve Göçmenlerle Dayanışma Derneği, (2011). "Askıdaki Yaşamlar & Algıdaki Yaşamlar Projesi Araştırma Raporu", Kavlak, İ.V (Edt.) Sığınmacılar Ve Göçmenlerle Dayanışma Derneği, Ankara: Atik Matbaacılık, (http://www.Madde14.Org/İmages/E/E9/Sgddalgirapor.Pdf, (13.04.2016)

Suriyeli Mülteciler Kamplara Gönderilecek. http://www.ahaber.com.tr, (25 Ocak 2016)

Şaylan, G. (1998). Devletin Yeniden Yapılanması. TÜBA içinde, Türkiye'de Bunalım ve Demokratik Çıkış Yolları, Ankara: TÜBA, s. 119-161.

T.C. Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı, https://www.afad.gov.tr/tr/2374/Barinma-Merkezlerinde-Son-Durum ,(02.02.2017).

T.C. Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı (AFAD), (2013). Türkiye'deki Suriyeli Sığın-macılar, Saha Araştırması Sonuçları, Ankara.

T.C. İç İşleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, (2017a). http://www.goc.gov.tr/icerik/hakkimizda_308_309), (02.01.2017).

T.C. İç İşleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, (2107b). http://www.goc.gov.tr/icerik/goc-politiklari-kurulu_453_454),(02.01.2017).

T.C. İç İşleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, (2017c). http://www.goc.gov.tr/icerik/surekli-kurullar_453_455), (02.01.2017).

T.C. Resmî Gazete (2003). Bilgi Edinme Kanunu, 25269, R.G.24/10/2003, KN. 4982, KT. 9/10/2003.

T.C. Resmî Gazete (2004b). Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, K.N.5176, K.T.25/5/2004, R.G. 8/6/2004, Sayı :25486.

T.C. Resmî Gazete(2005a). Belediye Kanunu, 25874, RG. 13/7/2005,KN.5393 KT.3/7/2005.

T.C. Resmî Gazete (2005b). İl Özel İdaresi Kanunu, 25745, R.G. 4/3/2005, KN. 5302, K.T.22/2/2005.

T.C. Resmî Gazete (2012a). Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, KN. 6328 K.T. 14/6/2012, R.G.29/6/2012.

T.C. Resmi Gazete (2016). Türkiye İnsan Hakları Kurumu Kanunu,29690, KN.6701, K.T. 6/4/2016.

Tekeli, İ. (1999). Modernite Aşılırken Siyaset. Ankara: İmge Kitabevi.

TODAİE (1998). Kamu Yönetimi Sözlüğü, Ömer Bozkurt, Turgay Ergun ve Seriye Sezen, TODAİE yay. No. 283. Ankara

Türk Kamu Oyunun Sığınmacılara Yönelik Bakış Açısı, Ocak 2014, http://edam.org.tr/Media/IcerikFiles/12/ EdamAnket2014.1.pdf. (02.01.2017).

Uluslararası Af Örgütü (2014). Hayatta Kalma Mücadelesi: Türkiye'ye Suriye'den Gelen Mülteciler Raporu. Amnesty International.

SURİYELİ MÜLTECİLER KONUSUNDA YEREL YÖNETİMLERİN ROLÜNE KONYA ÖZELİNDE BİR BAKIŞ

Selçuk ASLAN[*]
Ömer Faruk TEKİN[**]

ÖZET

Günümüzde Türkiye'de olduğu gibi dünyanın birçok ülkesinde önemli sorunlardan biri de göçtür. Belirli bölgelerde gelişmişlik düzeyinin geri olması, yaşanan ekonomik sorunlar, savaş gibi nedenlerle binlerce insan ülkelerinden başka ülkelere göç etmek zorunda kalmaktadır. Ulaşım imkânlarının gelişmiş olması bu süreci hızlandırmaktadır. Tabi bu hareketlilik, son bulduğu ülkelerde ciddi siyasal, sosyal, kültürel, etnik, dinsel sorunlara da yol açmaktadır. Göç ile gelen insan sayısının fazla olması konut, istihdam, sağlık, kültür ve gıda meseleleri üzerinde yoğunlaşmayı gerektirmektedir. Bu da ülkelerin gerek kısa vadede gerekse uzun vadede gerekli tedbirleri alıp bu alanda politika üretmesine, yasal, kurumsal tedbirler almasına neden olmaktadır. Göç genel itibariyle ülkelerin merkezi yönetimlerinin çözmesi gereken bir sorun gibi görünmekle beraber özelde göçten en fazla etkilenenlerin kentler ve kent yönetimleri olduğu söylenebilir. Çünkü göçle gelenlerin öncellikle yerleştikleri yerler kent merkezleri veya çevresi olmaktadır. Bu durum, altyapısı belli bir nüfusa göre düzenlenmiş olan kentlerin yapısını bozmakta, kısa, orta ve uzun vadede yerel idarelere de önemli yük ve sorumluluklar getirmektedir. Bu bağlamda yerel yönetimler, güç yönetimi alanında ve özellikle uyum konusunda birinci derece aktör olarak karşımıza çıkmaktadır.

Türkiye'ye yapılan bu göçlere karşılık, mülteci kampları kurulsa da bu kamplar dışında yaşayan binlerce mülteci bulunmaktadır. Bu durumda gerek ulusal gerekse yerel birçok politikanın üretilmesine ve gerekli tedbirlerin alınmasını zorunlu kılmaktadır.

Bu çalışmada öncelikle Suriye'de gelen göç dalgaları karşısında tedbir olarak alınan politikalar belirtilip, meselenin hukuki ve idari çerçevesi çizilecektir. Ardından yerel yönetimlerin bu süreçte üstlendiği roller sayısal veriler ışığında Konya örneğinden yola çıkarak analiz edilecektir.

***Anahtar Kelimeler**: Yerel Yönetimler, Mülteciler, Göç, Konya, Suriyeli Mülteciler*

AN OVERVIEW OF LOCAL GOVERNMENT'S ROLE UPON SYRIAN REFUGEES WITH SPECIAL REFERENCE TO KONYA

ABSTRACT

Migration emerges as a significant issue in Turkey just as in other countries. Today thousands of people are forced to migrate towards another country due to the issues such as lower welfare, economic problems and war. The improvements in transportation opportunities accelerate this process. The movement of people inevitably creates certain political, social cultural, ethnic and religious issues in migration-receiving country. The excessive numbers of immigrants require to be concentrate upon sheltering, employment, health, education, and food and culture issues. That is to say, countries need to take short and long-term measures and to legislate with certain policies. While migration is seen as problem that needs to be deal with by central governments, cities and city administrations are specifically affected by migration processes. Cities and their surrounding areas are chosen in the first

[*] Öğretim Görevlisi, Dumlupınar Üniversitesi Gediz Meslek Yüksekokulu, selcuk.asln@gmail.com
[**] Uzman, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Meslek Yüksekokulu, ofaruktekin@selcuk.edu.tr

place by immigrants. This situation mutilates the structure of cities which is designed for certain population and brings more burden and responsibilities to local governments. Within this context, local administrations emerge as primary actor in management and adaptation processes.

Since the start of the revolt in Syria in 2011, thousands of displaced people migrate to certain countries- Turkey in the first place- due to problems of sheltering, food and health. Despite the establishment of refugee camps, thousands of immigrants are located outside of camps. This situation necessitates the effective policies both in national and local level.

In this study, initially the national policies against the waves of migration from Syria and legal-administrative framework for this issue will be addressed. Then, by the help of statistic data; the role of local governments will be analyzed within Konya example.

***Keywords**: Local Governments, Refugees, Migration, Konya, Syrian Refugees*

GİRİŞ

Bulunduğu konumu sebebiyle Türkiye; 17 Aralık 2010'da Tunus'ta başlayıp,15 Mart 2011 de Suriye'de devam eden Arap Baharı'nın yaşandığı, çatışmaların olduğu Orta Doğu ile refah düzeyinin yüksek olduğu Avrupa arasında köprü görevi görmektedir. Bu durum da Türkiye'nin son zamanlarda yoğun göç almasına neden olmaktadır. Yaşanan yoğun göç karşısında alınacak hukuki ve insanı tedbirler önem arz etmektedir. Bu bağlamda uluslararası boyutta, Türkiye'nin coğrafi çekince koyarak[1] kabul ettiği 1951 Tarihli Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin Cenevre Sözleşmesi ile 1967 protokolü bu alandaki temel hukuksal metinlerdir (Ay vd, 2005:12). 04/04/2013 tarihli ve 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu yayımlanması ve bu kanunun 103.maddesi gereğince Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'nün kurulması ulusal hukuk açısından önemli bir gelişme olmasına rağmen birçok sorunun çözümüne yetecek hukuksal düzenleme halen yapılamamıştır.

Hukuki eksikliğin yanı sıra, yaşanan bu kitlesel göç karşısında uluslararası örgütlerin yeterince insani tedbirlerin almaması, savaş sebebiyle yurtlarından olmuş Suriyelilerin zor hayat şartlarıyla karşı karşıya kalmalarına sebep olmaktadır. Sadece göç eden için değil, göç edilen yerler için de gerekli tedbirler alınıp gerekli düzenlemeler yapılmazsa benzer sorunlar baş gösterecektir.

Bu çalışmada öncelikle temel kavramlar açıklanıp, yerel yönetimler ile göç arasındaki ilişki açıklandıktan sonra, Konya ilinde yaşayan Suriyelilerin yerel yönetimlere etkisi yapılan görüşmeler kapsamında değerlendirilecektir.

1. KAVRAMSAL ÇERÇEVE

1.1. Göç ve Düzensiz Göç:

Uluslararası bir sınırı ya da devlet içinde yer değiştirmek olarak tanımlanan göç (Göç Terimleri Sözcüğü,2009:22) insanlık tarihi kadar eski bir kavramdır. Tarih boyunca insanlar afet, savaş, sosyal ve kültürel sebeplerle gönüllü ya da zorunlu olarak bir yerden bir yere göç etmişlerdir. Bu yönüyle bakıldığında aslında sorun olarak görülebilecek göç, bir sorun değil, mevcut sorunun çözümü olarak karşımıza çıkmaktadır.

[1] Türkiye, coğrafi kısıtlama ile yalnızca Avrupa'dan Türkiye'ye gelerek iltica etmek isteyen yabancıları sözleşme kapsamında mülteci olarak kabul edeceğini belirtmiştir.

Sosyal düzenin bozulan dengelerini tekrar sağlamak amacıyla meydana gelen bir mekanizma olarak ifade edilen göç, toplumun değişimi sırasında geçirdiği dönüşümlere paralel olarak ortaya çıkan tek yönlü bir uyum süreci olarak kabul edilmektedir (Sayın vd,2016: 2). Bu yönüyle göç, nüfusu mekâna yeniden dağıtarak ve iş gücünün üretimi daha etkin kılacak bir biçimde dağılımını sağlayarak mekân organizasyonunun yeni koşullara uyumunda en etken mekanizmalardan biri olur (Tekeli, 1975:153).

Düzensiz göç kavramı temel olarak; bir ülkeye yasadışı giriş yapmak, bir ülkede yasadışı şekilde kalmak ya da yasal yollarla ülkeye girip yasal süresi içerisinde ülkeyi terk etmemek anlamını taşımaktadır (www.goc.gov.tr)[2]. Bu kavram çerçevesinde düzensiz göçmen olarak nitelendirilebilecek kişileri üç kategoriye ayırabiliriz:

a. Herhangi bir şekilde bir ülkeye yasadışı yollardan girenler
b. Yasal yollardan ülkeye giriş yaptıktan sonra yasal olarak ikamet etmelerine rağmen kaçak olarak çalışanlar
c. Yasal yolları kullanarak ülkeye giriş yapıp sonradan yasal süresi içinde ülkeyi terk etmeyip yasadışı bir konuma gelenler

Şekil-1: Düzensiz Göç Süreci

1.2. Mülteci

Kısaca, başka bir ülkeye sığınma talebinde bulunan ve bu talebi o ülke tarafından kabul edilen kişi olarak tanımlayabileceğimiz mülteci kavramı, birleşmiş milletlere göre şöyle tanımlanmıştır: "*Irkı, dini, tabiiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasi düşüncelerinden dolayı zulme uğrayacağından haklı sebeplerle korktuğu için vatandaşı olduğu ülkenin dışında bulunan ve bu ülkenin korumasından yararlanamayan ya da söz konusu korku nedeniyle yararlanmak istemeyen yabancıya veya bu tür olaylar sonucu önceden yaşadığı ikamet ülkesinin dışında bulunan, oraya dönemeyen veya söz konusu korku nedeniyle dönmek istemeyen*" kişi/kişiler olarak tanımlanmaktadır (Birleşmiş Milletler Mültecilerin Hukuki Statüsüne Dair Sözleşme, md:1).

Mülteci terimi genellikle sığınmacı ve göçmen kavramlarıyla karıştırılmaktadır. Sığınmacı; bir ülkeye mülteci olarak kabul edilmek isteyen ve mültecilik statüsüne ilişkin yaptıkları başvurunun sonucunu bekleyen şahıs (lar) olarak tanımlanabilir (Göç Terimleri Sözcüğü,2009:49). Tanımda da anlaşıldığı gibi sığınmacı, mülteci statüsünü almaya ilişkin halen başvuruda bulunmayan ya da başvuru süreci tamamlanmayan kişiler için kullanılan bir kavramdır. Başvuru süreci incelenip sonuçlanana kadar "zulüm riski olan yere geri göndermeme ilkesi (Non-refoulement)" ilkesi gereğince sığınmacı, geri göndermeme ilkesinden yararlanma hakkına sahiptir (BMMYK, 2001: 13-14).

Mülteci ile göçmen arasındaki temel fark ise şudur: Göçmen diye tanımlanan kişi (ler) daha iyi bir hayat arayışı amacıyla ülkesini isteyerek terk etmekteyken; mülteciler bu durumun tam aksine, ülkelerini terk etmeyi kendileri seçmezler, bunu yapmaya bir anlamda mecbur kalırlar (Karadağ ve Altıntaş, 2010: 55).

---

[2] http://www.goc.gov.tr/icerik6/genel-bilgi_409_422_423_icerik

1.3. Geçici Koruma

2014 tarihli Geçici Koruma Yönetmeliğince; "*ülkesinden ayrılmaya zorlanmış, ayrıldığı ülkeye geri dönemeyen, acil ve geçici koruma bulmak maçıyla kitlesel olarak veya bu kitlesel akın döneminde bireysel olarak sınırlarımıza gelen veya sınırlarımızı geçen ve uluslararası koruma talebi bireysel olarak değerlendirmeye alınamayan yabancılara sağlanan*" koruma olarak tanımlanmaktadır (Geçici Koruma Yönetmeliği,md:3). 2011 Mart ayından itibaren Suriye'de yaşanan iç savaş sonrasında, ülkemize giriş yapan ve sayıları ger geçen gün artan Suriye vatandaşlarına ülkemiz geçici koruma sağlamaktadır (www.goc.gov.tr)[4].

a. Açık sınır politikası ile kişilerin ülke topraklarına kabul edilmesi
b. Geri göndermeme ilkesinin uygulanması
c. Gelen kişilerin temel ve acil ihtiyaçlarının kabul edilmesi

1.4. Yerel Yönetimler

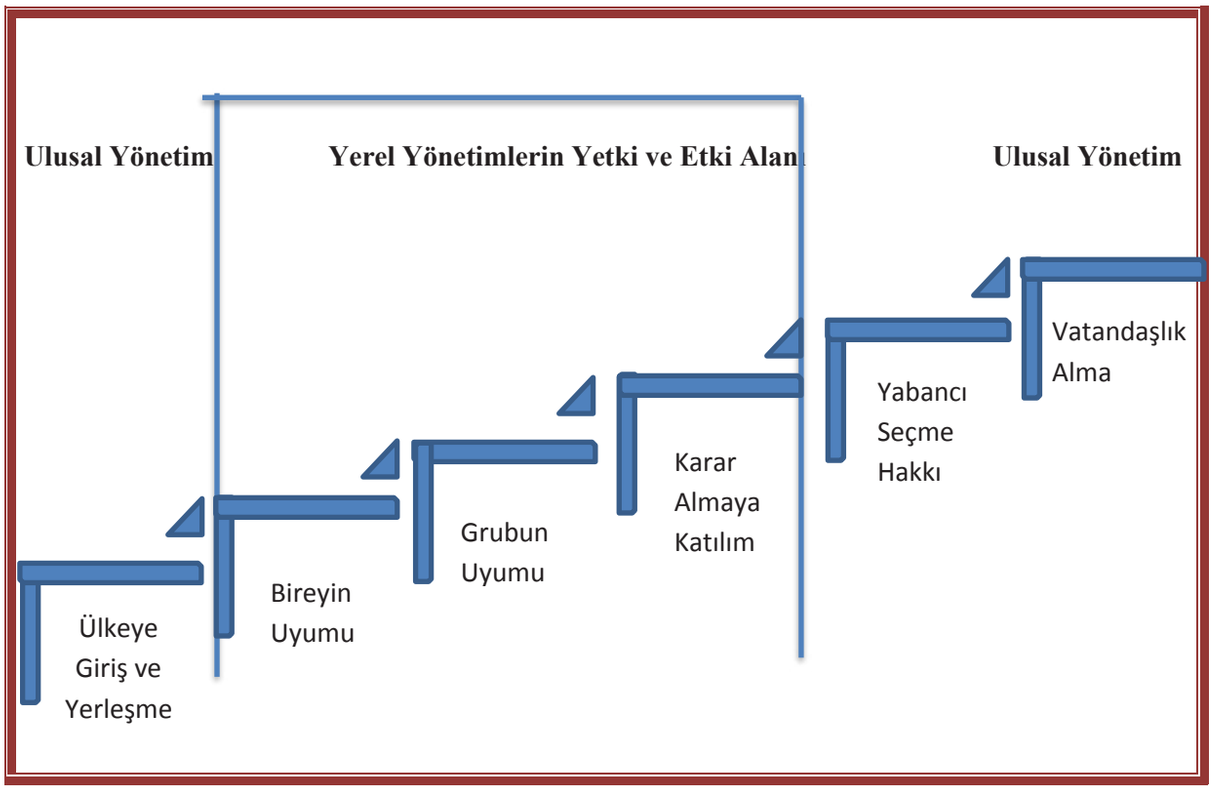
Bütün ülkelerdeki kamu yönetimin önemli ve vazgeçilmez unsuru olan yerel yönetimler, ülkedeki demokrasi düzeyiyle yakından ilişkili olduğu gibi aynı zamanda yerel hizmetlerin etkin ve verimliği açısından da olmazsa olmaz kurumlardır (Eryılmaz,2012:171). Bazı yazarların, dağlar ve denizler kadar eski olduklarını ve bu sebeple doğal ve devletten çok topluma ait kuruluşlar diye tabir ettikleri (Güler,2010:279) yerel yönetimleri Anayasamız şöyle tanımlamaktadır: " *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 tüzelkişileridir"* (1982 Anayasası, md:127)[5].

2. GÖÇ VE YEREL YÖNETİMLER İLİŞKİSİ

Gelişmiş ülkelerde yerel yönetimler göç ile ilgili alanlarda önemli görevler üstlenen kurumlar olarak karşımıza çıkmaktadır. Bunun yanı sıra göç konusunda merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında yetki ve görev paylaşımı söz konusu olmaktadır. Bir ülkeye göç eden kişilerin sayısı artıkça bu yetki ve görev dağılımı daha belirgin olarak görülmektedir.

Şekil-2'de gösterildiği gibi kişinin topluma adapte olmasında, kişinin birey/grup olarak muhatap alınıp ve yerel faaliyetlerde söz sahibi olmalarında yerel yönetimlere büyük görev düşmektedir. Bu süreçte düzenlenecek kurs ve etkinliklere katılımlarının sağlanmasıyla, göçmen dernek ya da platformlarıyla toplantıların sağlanıp istişare yapılması bu amaca yönelik atılacak adımlara örnek olabilir.

3 http://www.goc.gov.tr/icerik6/gecici-korumanin-unsurlari_409_558_1095_icerik
4 http://www.goc.gov.tr/icerik6/gecici-korumanin-unsurlari_409_558_1095_icerik
5 https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa82.htm



Şekil-2: Yerel Yönetimlerin Yetki Alanı (Daoudov,2013)

Türkiye'ye yapılan göçler aslında sadece Suriye göçüyle sınırlı değildir. Tarihsel sürece bakıldığında Cumhuriyet öncesinde ve Cumhuriyet sonrasında milyonlarca kişi Türkiye'ye göç etmiştir. Sadece Cumhuriyet'in ilanından Mart 2011 aralığında 2.097.077 kişi (www.goc.gov.tr)[6] , Nisan 2011 tarihinden günümüze ise 2.992.567 Suriyeli ülkemize giriş yapmıştır (http://data.unhcr.org)[7]. Bu veriler dikkate alındığında özellikle son dönemde yaşanan Suriyeli göçüyle yerel yönetimlerin hem önemi hem de yerel yönetimlerin görev ve yükümlülükleri daha da artmıştır. Yerel yönetimler bahsedilen sorumluluklarını hangi mevzuata göre yerine getirdiği önemli bir noktadır. Türkiye'de genel olarak yerel yönetimlerin özel de ise belediyelerin mülteciler konusunda hangi esaslara göre faaliyetlerde bulunup hizmet vereceklerine dair ciddi bir belirsizlik olduğu kabul edilmektedir (Erdoğan,2017:40). Bu hususta temel alınan hukuki kaynaklar;

a. *5393 sayılı Belediye Kanunu*; Burada aslında özellikle mülteciler için bir madde bulunmamaktadır. Yoruma dayanarak 13.maddede düzenlenen "*Hemşeri Hukuku*" ile belediyelerin mültecilere yardım yapması ve hizmet sunumu sağlanmaktadır. 13. Maddede hemşeri hukuku şu şekilde düzenlenmiştir (Belediye Kanunu,2005)[8]:

> *"Herkes ikamet ettiği beldenin hemşehrisidir. Hemşehrilerin, belediye karar ve hizmetlerine katılma, belediye faaliyetleri hakkında bilgilenme ve belediye idaresinin yardımlarından yararlanma hakları vardır. Yardımların insan onurunu zedelemeyecek koşullarda sunulması zorunludur. Belediye, hemşehriler arasında sosyal ve kültürel ilişkilerin geliştirilmesi ve kültürel değerlerin korunması konusunda gerekli çalışmaları yapar. Bu çalışmalarda üniversitelerin, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, sivil toplum kuruluşları ve uzman kişilerin katılımını sağlayacak önlemler alınır."*

6 http://www.goc.gov.tr/icerik/goc-tarihi_363_380
7 http://data.unhcr.org/syrianrefugees/country.php?id=224
8 http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5393.pdf

Belediye Kanunu'nun 14. Maddesinde; *"Belediye hizmetleri, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulur. Hizmet sunumunda engelli, yaşlı, düşkün ve dar gelirlilerin durumuna uygun yöntemler uygulanır"* ibaresine dayanarak mültecileri dar gelirli olarak değerlendirilse kanun maddesinde geçen "*vatandaş*" ibaresinden dolayı kaynakların kullanımının hukuksal boyutunda sorunlar yaşanmaktadır.

b. *6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu*; Yabancılar konusunda birçok düzenlemenin yer aldığı ve bu açıdan önemli olan bu kanun, aslında yerel yönetimlerin özellikle belediyelerin mültecilere hizmet sunumu konusunda yeterli olduğu söylenemez. Kanunun sadece 96 maddesinde (Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu,2013)[9];

> *"Genel Müdürlük, ülkenin ekonomik ve mali imkânları ölçüsünde, yabancı ile başvuru sahibinin veya uluslararası koruma statüsü sahibi kişilerin ülkemizde toplumla olan karşılıklı uyumlarını kolaylaştırmak ve ülkemizde, yeniden yerleştirildikleri ülkede veya geri döndüklerinde ülkelerinde sosyal hayatın tüm alanlarında üçüncü kişilerin aracılığı olmadan bağımsız hareket edebilmelerini kolaylaştıracak bilgi ve beceriler kazandırmak amacıyla, kamu kurum ve kuruluşları, yerel yönetimler, sivil toplum kuruluşları, üniversiteler ile uluslararası kuruluşların öneri ve katkılarından da faydalanarak uyum faaliyetleri planlayabilir"*

ifadesiyle yerel yönetimlere öneri ve katkı sağlanması konusunda destek beklenmektedir.

c. *26313 Sayılı Kent Konseyi Yönetmeliği*; Kent Konseyleri vatandaş olmayan yabancıların yönetim süreçlerinde yer almasında önemli bir kurum olarak karşımıza çıkmaktadır. İlgili yönetmeliğin 4.maddesinde (Kent Konseyi Yönetmeliği,2006)[10];

> *"çeşitli toplum kesimlerinin kent yönetimine katkıda bulunmalarını, kaliteli ve yaşanabilir bir kentin yönetiminde aktif rol almalarını*"

ifadesine dayanılarak kent konseylerinin bünyesinde oluşturulan "Yabancı Meclisi" ya da "Yabancılar Çalışma Grubu" ile yabancılar yönetimde yer almaları sağlanmaktadır. Bu konuda Türkiye'de ilk olan Alanya Yabancılar Meclisini[11],Bursa Kent Konseyi Yabancılar Meclisini[12], Ankara Kent Konseyi Yabancılar Meclisini[13] ve Marmaris Kent Konseyi Yabancılar Çalışma Grubunu örnek gösterebiliriz[14]

3. MÜLTECİLERİN KONYA'DAKİ YEREL YÖNETİMLERE ETKİSİ

Bu bölümde Konya'daki merkez ilçe belediyeleri ve Konya Büyükşehir Belediyesi ile yapılan görüşmeler neticesinde elde edilen bilgiler ışığında mültecilerin yerel yönetimlere etkileri değerlendirilecektir. Bahsedilen kurumların bu konu hakkında yetkili kişiler ile yüz yüze görüşme sağlanmış, temelde aşağıdaki sorular sorulmuştur:

I. Bilindiği üzere yerel yönetimler, hizmet sunumlarında genel itibariyle alan ya da nüfus temel alınarak hizmetlerin büyüklüğü/kapasitesi belirlenmektedir. 2011 yılından itibaren yoğun bir şekilde Konya'daki Suriyeli mültecilerin sayısı her geçen gün arttığı dikkate alındığında;
   a. Belediyeniz hizmet sunumunda yetersiz kaldığı alanlar oldu mu ya da başka bir ifade ile bu nüfus artışı kurumunuzda nasıl bir etki oluşturdu?
   b. Buna karşı kısa ya da uzun vadede aldığınız tedbirler nelerdir?

---

9 http://www.goc.gov.tr/files/files/goc_kanun.pdf
10 http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2006/10/20061008-5.htm
11 http://alanyayabancilarmeclisi.com/P/11/Hakkimizda
12 http://www.bursakentkonseyi.org.tr/?sayfa=icerik&id=113
13 http://www.kentkonseyi.net/meclisler/8/yabancilar-meclisi/
14 http://kentkonseyi.marmaris.bel.tr/yabancilar-calisma-grubu/

II. Mültecilere Sosyal Yardım yapıyor musunuz?
   c. Eğer Yardımlarınız mevcut ise, bunlar hangi alanda ve ne şekilde yapılmakta. Örneğin; yapılan yardımları direk belediye bünyesinde mi yoksa ayrıca özel kuruluşlar aracılığıyla mı yapılmakta? Yardımlar nakdi mi yoksa gıda, yakacak vs. şeklinde midir?
   d. Bu yardımların yapılmasına yönelik herhangi bir yasal düzenleme mevcut mudur?

III. Belediyenizde mültecilere yönelik psiko-sosyal destek ve tercüme hizmetleri mevcut mudur? Mevcut ise bu yönde kurumunuzdan destek alınmasıyla ilgili verileri nasıl değerlendirebilirsiniz?

IV. Belediyelere genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan payların dağıtımında ağırlıklı olarak nüfus kriteri esas alınırken değişken nüfus, yani Suriyeliler dikkate alınıyor mu? Bu yönde gelirlerinizde bir artış oldu mu?

3.1. Selçuklu Belediyesi

Selçuklu Belediyesi ile yapılan görüşmelerde, Suriyeli mülteciler konusunda bu güne kadar yapılan bir çalışma olmadığı için herhangi somut veriye ulaşılamamıştır. Belediye yetkilisi hizmet sunumlarının aksamadığını ve bu konuda özellikle bir tedbir almanın şu durumda gerek olmadığını belirtmiş, Suriyeli mültecilere yardım yapılmadığını da ayrıca ifade etmiştir.

Belediye bünyesinde herhangi bir psiko-sosyal destek ve tercüme merkezinin bulunmadığı Selçuklu Belediyesi'nin bu konuda sorunlar yaşadığı görülmüştür. Özellikle belediye hizmetlerinden yararlanmak isteyen mültecilerin iletişim konusunda zorluklar yaşandığı da ayrıca ifade edilmiştir. Bu konunun çözümünde son dönemlerde Konya İl Göç İdaresi Müdürlüğü'nden yardım alınarak sorun kısmen çözülmeye çalışılmıştır.

Selçuklu Belediyesi mültecilere vermiş olduğu hizmetlerden biri; İŞKUR aracılığıyla iş başvurularını almak ve ihtiyaç görülen yerlerde istihdamlarını sağlamak. Burada şöyle bir durum karşımıza çıkmakta; Suriyeliler arasında ikamet belgesine sahip olanlar ile geçici koruma belgesine sahip olanlar mevcut. İkamet belgesini alabilmesi için Suriye vatandaşının pasaport ile Türkiye'ye giriş yapması ve akabinde yabancılar şube müdürlüğüne gidip ikamet belgesine başvurması gerekmekte. İkamet belgesi alanların çalışma izni konusunda sorunlar yaşanmamakta ama geçici koruma belgesine sahip Suriyeliler sadece 6 aylık çalışma izni verilmektedir. Çalışma izni alanlar için çalıştıkları firmalar SGK'ya bilgi vermesi gerekmektedir. Prosedür zorluğu olarak görülen bu durum ve Konya'daki vasıflı Suriyeli sayısının çok az olması sebebiyle[15] firmalar çok Suriyeli istihdam etmek istemediği de ifade edilmiştir[16].

3.2. Meram Belediyesi

Meram Belediyesi ile yapılan görüşmeler neticesinde aslında Selçuklu Belediyesi'nden farklı bir durum olmadığı tespit edilmiştir. Mülteciler konusunda herhangi bir çalışma yapılmadığı, bu konuda sayısal verilerin olmadığı görülmüştür.

Meram Belediyesi yetkilisi, Suriyelilerin Konya'ya ilk geldikleri dönemlerde yardım yaptıklarını ama kendilerinden yardım alanların aynı zamanda Konya Büyükşehir Belediyesi'ne, Karatay Belediyesi'ne de başvuruda bulunup yardım talep ettikleri tespit edilince bu sorunun çözümü için Konya Valiliğince tedbir alındığı, belediye başkanlarıyla yapılan toplantı sonucunda yardım işlerinin büyükşehir belediyesi tarafından yürütülmesine karar verildiğini söylemiştir. Meram Belediyesi bu karardan sonra sadece 2.el eşya, yeni doğan bebeklere battaniye ve çocuklara kıyafet ihtiyaçları konusunda yardım etmektedir.

---

[15] Yapılan görüşmede Konya'da yaşayan Suriyelilerin %90'a yakın kısmının okuma yazma bilmediği söylenmiştir.

[16] Bu bilgilere Selçuklu Belediyesi Başkanı tarafından Suriyeli Mülteciler hakkında rapor hazırlamak ile görevlendirilen belediye yetkilisiyle yapılan mülakat sonucunda ulaşılmıştır.

Belediye bünyesinde herhangi bir psiko-sosyal destek ve tercüme merkezinin bulunmadığı Meram Belediyesi'nde Suriyeliler ile iletişim konusunda belediye bünyesinde çalışan Arapça bilen personellerden yardım alınmaktadır. [17]

3.3.Karatay Belediyesi

Karatay Belediyesi de bu konu hakkında herhangi bir çalışma olmadığı görülmüştür. Sadece sosyal yardım konusunda yılda bir kereye mahsus olmak üzere, aile fertlerinin çalışma durumuna göre ya gıda ya da nakdi yardım yapılmakta. Belediye bünyesinde faaliyet gösteren şefkat evlerinden[18] Suriyeli aileler faydalanabilmektedir. Bünyesinde herhangi bir psiko-sosyal destek ve tercüme merkezinin bulunmayan Karatay Belediyesi, Meram Belediyesi'nde olduğu gibi Suriyeliler ile iletişim konusunda belediye bünyesinde çalışan Arapça bilen personellerden yardım alınmaktadır.[19]

3.4. Konya Büyükşehir Belediyesi

Daha önce de dile getirildiği gibi Konya Valiliğince yapılan toplantıda özellikle Suriyelilere yapılacak yardımların büyükşehir belediyesi üzerinden yürütülmesi merkez ilçelerinin sorumluluğunu azaltırken, büyükşehir belediyesine sorumluluk ve yükümlülüğünü arttırmıştır.

Yapılan görüşme neticesinde;

- Konya'ya gelen Suriyelilerin belediyenin giderlerini arttırdığı, genel yönetim üzerine bir maliyet, yük getirdiği,
- Suriyeliler her ne kadar belediyeye ek maliyet oluştursa da, Konya sanayisinde büyük sorun olan ara elaman ihtiyacının kapanmasında büyük fayda oluşturdukları,
- Belediyenin 6 aylık süre boyunca ekmek, gıda ve alışveriş ihtiyaçlarında kullanmaları için aile başına aylık 200 tl yüklü sosyal kart verdiği,
- Bu yardımları yaparken de Belediye Kanunu'ndaki hemşeri hukukuna dayanarak yardımların yapıldığı,
- Bu güne kadar 6000 aileye yardım yapıldığı, halen 2000 aileye yardımların devam ettiği,
- Belediye bünyesinde herhangi bir psiko-sosyal destek ve tercüme merkezinin bulunmadığı, ihtiyaç halinde başka birimlerde görevli arapça bilen personelden destek alındığı,
- Büyükşehir Belediyesi bünyesindeki Konya Meslek Edinme Kurslarında Suriyelilerin de eğitim almalarına imkan sağlandığı,

ifade edilmiştir.

Bütçe gelirlerinden Suriyeliler için ayrılan bir gelirlerinin olmadığını söyleyen belediye yetkilisi, yapılan tüm harcamaların belediye kaynaklarından sağlandığını söylemiştir. Nisan ayı içinde yapılan toplam yardım tutarının 1.500.000 TL olduğu dikkate alındığında aslında belediye tarafından yapılan yardımın küçümsenemeyecek boyutta olduğu görülmektedir.

Ayrıca büyükşehir belediyesinin Suriyeli mülteciler hakkında çok detaylı bir rapor hazırlandığı ilerleyen aylarda yayınlanacağı belirtilmiştir. Bu rapor ile konu hakkında daha net bilgilere ulaşılması sağlanacaktır.[20]

---

17 Meram Belediyesi "Hemşehrim Masası" yetkilisiyle yapılan mülakat verileriyle bu bilgilere ulaşılmıştır.

18 Şefkat evleri hakkında bilgi için: http://www.karatay.bel.tr/detay.php?detayid=hizmetdetay.php&ID=20&kategori=3&kategorisim=Hizmetler&klasor=yardim

19 Karatay Belediyesi, Sosyal Destek Hizmetleri Müdürü ile yapılan mülakat verilerine dayanmaktadır.

20 Konya Büyükşehir Belediyesi, Sağlık ve Sosyal Hizmetleri Daire Başkanlığı'nda çalışan yetkili ile yapılan mülakat verilerine dayanmaktadır

SONUÇ VE ÖNERİLER

Konya Asayiş Şube Müdürlüğü'nden alınan bilgilere göre Konya'da kayıtlı 89.970, kayıtlı olmayan yaklaşık 20.000 Suriyelinin yaşadığı bilinmektedir. Bu sayılar dikkate alındığında Konya merkez nüfusunun %9'unu Suriyeliler oluşturmaktadır. Küçümsenmeyecek oranda olan bu nüfus, hizmet planlaması iyi yapılmadığı takdirde, ileride sorunlara neden olacağı düşünülmektedir.

Belediyelerle yapılan görüşmeler temel sorunun tercüme birimlerinin olmayışı olarak görünse de sorunun daha farklı boyutları olduğu görülmektedir. Konya'daki belediyeler geçen 6 yıllık süre içinde her geçen gün artan bu nüfus karşısında SWOT Analizlerini yapıp kendilerini bekleyen fırsat ve tehditleri tespit edememişlerdir. Yeni yeni Büyükşehir Belediyesinin bu yönde çalışması olsa da diğer belediyelerin de bu yönde adım atmaları gerekmektedir.

Yerel yönetimlerin aslında en büyük sorunları mevzuat yetersizliğidir. Yorum ya da kıyas yöntemiyle değil, kanunda açıkça gereken düzenlemelerin yapılması gerekmektedir. Yetki ve sorumlulukların çerçevesi iyi çizilmesi gerekmektedir.

Suriyelilerin kayıtları MERNİS sistemine benzer şekilde yapılmadığı için mülteciler hakkında detaylı bilgiye ulaşılamamaktadır. Böyle bir veri tabanının oluşturulmasıyla, hastaların, vasıflı kişilerin, toplum için tehlike arz edecek kişilerin tespiti kolay olacaktır.

Mültecilere yapılan yardımlar için ayrıca bir fon olmayışı, yapılan yardımların Türk vatandaşları için ayrılan sosyal yardım fonundan yapılması ya da belediyelerin kendi bütçelerinden harcama yapmaları hem belediyelere ek maliyet oluşturmakta hem de yardımların istenilen düzeye ulaşmasına engel olmaktadır.

Savaş sonrası yurtlarını terk edip gelen mültecilere psiko-sosyal destek verilmemesi bir başka eksik nokta olarak görülmektedir.

KAYNAKÇA

AY, Kadir - BRAUCKE, Thomas vom – TOKCAN, Işıl – ÖZTÜRK, Mustafa – ALP, Çiğdem (2005), "İltica ve Göç Mevzuatı", Başkent Matbaası, Ankara.

BİRLEŞMİŞ MİLLETLER MÜLTECİLER YÜKSEK KOMİSERLİĞİ OFİSİ (2001), "Uluslararası Mülteci Hukuku Rehberi".

DAOUDOV, Murat (2013), "Dünyada ve Türkiye'de Uluslararası Göç Alanında Yerel Yönetimlerin Rolü", Yeditepe Üniversitesi Hukuk Kulübü, Vatandaşlık ve Yabancılar Hukukunda Güncel Gelişmeler Konferansı, İstanbul.

ERDOĞAN, M. Murat (2017), " Kopuş'tan Uyum'a Kent Mültecileri", Marmara Belediyeler Birliği Kültür Yayınları.

ERYILMAZ, Bilal (2012), "Kamu Yönetimi, Düşünceler-Yapılar-Fonksiyonlar-Politikalar", Umuttepe Yayınları, Kocaeli.

GÜLER, Birgül Ayman (2010), "Türkiye'nin Yönetimi- Yapı", İmge Kitabevi, Ankara.

KARADAĞ, Özge - ALTINTAŞ, Kerim Hakan (2010), "Mülteciler ve Sağlık", TAF Preventive Medicine Bulletin, Cilt 9, Sayı 3.

SAYIN, Yusuf - USANMAZ, Ahmet - ASLANGİRİ, Fırat (2016), "Uluslararası Göç Olgusu ve Yol Açtığı Etkiler: Suriye Göçü Örneği", KMÜ Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi, Yıl 18, Sayı 31, Aralık.

TEKELİ, İlhan (1975),"Göç Teorileri ve Politikaları Arasındaki İlişkiler",O.D.T.Ü. Mimarlık Fakültesi Dergisi, Cilt 1, Sayı 1.

ULUSLARARASI GÖÇ ÖRGÜTÜ (2009), "Göç Terimleri Sözcüğü",

İnternet Kaynakları:

1982 Anayasası, https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa82.htm, (Erişim Tarihi:01.05.2017).

26313 Sayılı Kent Konseyi Yönetmeliği, http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2006/10/20061008-5.htm, (Erişim Tarihi:02.05.2017).

5393 Sayılı Belediye Kanunu, http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5393.pdf, (Erişim Tarihi:02.05.2017).

6458 Sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu, http://www.goc.gov.tr/files/files/goc_kanun.pdf, (Erişim Tarihi:02.05.2017).

http://alanyayabancilarmeclisi.com/P/11/Hakkimizda, (Erişim Tarihi:06.05.2017).

http://data.unhcr.org/syrianrefugees/country.php?id=224, (Erişim Tarihi:03.05.2017).

http://kentkonseyi.marmaris.bel.tr/yabancilar-calisma-grubu/,(Erişim Tarihi: 06.05.2017).

http://www.bursakentkonseyi.org.tr/?sayfa=icerik&id=113, (Erişim Tarihi: 06.05.2017).

http://www.goc.gov.tr/icerik/goc-tarihi_363_380, (Erişim Tarihi:01.05.2017).

http://www.goc.gov.tr/icerik6/gecici-korumanin-unsurlari_409_558_1095_icerik, (Erişim Tarihi:03.05.2017).

http://www.goc.gov.tr/icerik6/genel-bilgi_409_422_423_icerik, (Erişim Tarihi:01.05.2017).

http://www.kentkonseyi.net/meclisler/8/yabancilar-meclisi/, (Erişim Tarihi: 06.05.2017).

Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Sözleşme, https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/KM__/d00/c002/km__00002024ss0053.pdf, (Erişim Tarihi:04.05.2017).

TÜRKİYE'DE ULUSLARARASI GÖÇ VE GÖÇMENLERİN YER SEÇİM KARARLARINI ETKİLEYEN FAKTÖRLER

N. Aydan SAT[1]
Sevinç Bahar YENİGÜL[2]
Çiğdem VAROL[3]
Z. Aslı GÜREL ÜÇER[4]

ÖZET

Türkiye, Cumhuriyetin ilk yıllarından beri göç olgusuyla karşı karşıyadır. Lozan Antlaşması sonrası mübadeleyle göçenlerin ardından, zaman içerisinde Orta Doğu ülkelerindeki savaş mağdurları sığınmak için ve başta Eski Doğu Bloku ülkeleri olmak üzere farklı ülkelerden de çalışmak için Türkiye'ye göçler yaşanmıştır. En son sayıları üç milyona yaklaşan Suriyelilerle Türkiye'ye göç yoğun bir şekilde devam etmektedir. Zaman zaman bir geçiş noktası olarak kullanılan Türkiye son dönemlerde uluslararası göç politikalarının da etkisiyle göçmenler için "transit ülke" konumundan "hedef ülke" konumuna gelmiştir. Geldikleri ülkelerdeki koşulları ile kıyaslandığında Türkiye'de sosyal, ekonomik ve kültürel altyapı olanakları nispeten daha iyi sunabilen metropoliten alanlarda yaşamayı tercih etmektedirler. Bu göçler, gerek sosyal, gerek ekonomik boyutlarıyla kentsel mekanlarda hem göçmenler hem de yerel halk açısından bazı sorunların doğmasına neden olmaktadır. Bu doğrultuda, çalışmanın amacı Türkiye'de bulunan göçmenlerin uyrukları, demografik özellikleri ve yer seçim tercihleri açısından dağılımını irdelemek ve yer seçimlerinin ardında yatan nedenleri ortaya koymaktır. Çalışmanın ilk aşamasında ilgili yazın taraması ile göç, göçmen, uluslararası göç kavramları tartışılarak Türkiye'nin uluslararası göçteki yeri değerlendirilecektir. İkinci aşamada, ülkedeki yabancı göçmenler üzerine betimleyici istatistikler ve mekânsal analizler gerçekleştirilecektir. Çalışmanın üçüncü aşamasında, gerçekleştirilen doğrusal regresyon analizi ile göçmenlerin yoğun olarak bulundukları illerin demografik, ekonomik, coğrafi vb. özelliklerinin yer seçimindeki ektisi irdelenecektir. Çalışmada TUİK veri kaynaklarından yararlanılacaktır.

Bu çalışma ile Türkiye'nin güncel sorunlarından biri olan ve üzerinde henüz doyurucu düzeyde çalışma bulunmayan uluslararası göç konusunda akademik yazına katkı konulması, bundan sonra izlenmesi gereken temel politika alanlarına ve stratejilerine ilişkin çıkarımlar yapılması hedeflenmektedir.

***Anahtar Kelimeler**: Türkiye, Uluslararası Göç, Yabancı Göçmen, Regresyon Analizi.*

[1] Doç. Dr., Gazi Üniversitesi, bnecibe@gazi.edu.tr
[2] Öğr. Gör. Dr., Gazi Üniversitesi, yenigul@gazi.edu.tr
[3] Doç. Dr., Gazi Üniversitesi, cvarol@gazi.edu.tr
[4] Öğr. Gör. Dr., Gazi Üniversitesi, zagurel@gazi.edu.tr

INTERNATIONAL MIGRATION IN TURKEY AND FACTORS AFFECTING IMMIGRANTS' LOCATION DECISIONS

ABSTRACT

Turkey has been facing immigration since the first years of the Republic. Following the immigrants arrived after the Lausanne Treaty, there have been migrations to Turkey by time, i.e. the war victims from Middle Eastern countries to shelter and others mainly from the former Eastern Bloc countries to work. Migrations to Turkey continue intensively including Syrians whose number approach to three million recently. Due to the effects of international migration policies, Turkey became a target country from a transit country for the immigrants. Compared with the conditions in their countries where they arrive, immigrants prefer to live in Turkish metropolitan areas that can offer relatively better infrastructure, social and economic opportunities

In this respect, the aim of this study is to examine the distribution of immigrants in Turkey in terms of their nationality, demographic characteristics and spatial location preferences and to clarify the main factors affecting their locational preferences. In the first stage of the study, with the literature survey the concepts of migration, immigrant and international migration will be discussed and the place of Turkey in the international migration will be evaluated. Then, in the second stage, descriptive statistics and spatial analysis will be carried out on international immigrants in the country. In the third stage of the study, by using the linear regression analysis, the effects of demographic, economic, geographical etc. characteristics of cities on the location decisions of immigrants will be examined. TURKSTAT data sources will be used in the study.

With this study, it is intended to contribute to the academic literature on international migration, which is one of the current problems of Turkey and not satisfactorily studied yet, and to derive conclusions about the main policy areas and strategies to be followed.
Keywords: Turkey, International Migration, Immigrants, Regression Analysis.

1. GİRİŞ

Uluslararası göç, bireylerin daha iyi koşullarda yaşama düşüncesiyle vatandaşı oldukları ya da yaşadıkları ülkeden ayrılarak başka ülkelere yerleşmesidir. Uluslararası göç genellikle, ülkeler arasındaki gelişme farklılıkları nedeniyle bireylerin daha yüksek gelir ve kaliteli bir yaşam elde etme amacıyla az gelişmiş ülkelerden gelişmiş ülkelere yerleşme isteği şeklinde açıklanmaktadır. Günümüzde ise uluslararası göç dinamikleri küreselleşme dinamiklerinin etkileriyle değişim göstermekte, bu değişimle birlikte göç hareketlerinin yönü gelişmiş ülkelerden diğer ülkelere doğru da olabilmektedir. Temelde gelir dağılımındaki farklılıklar, istihdam olanaklarının dengesiz dağılımı, siyasi, etnik, dinsel ve benzeri kültürel haklar alanında yaşanan gerilimler göçün itme ve çekme etkenleri olarak gösterilmektedir. Birleşmiş Milletler'in (BM) 2013 yılı sonunda yayınladığı "Küresel Göç Raporu İstatistikleri"ne göre, Dünyadaki uluslararası göçmen sayısının her geçen yıl arttığı belirtilmektedir. 1910 yılında kendi ülkeleri dışında yaşayan göçmenler olarak nitelendirilen uluslararası göçmen sayısının 33 milyon olduğu, bu sayının 1990 yılında 154 milyona, 2000'de 175 milyona, 2010'da 221 milyona ve 2013 yılında ise 232 milyona yükseldiği belirtilmiştir. BM'in 2015 yılı verileri doğrultusunda yapmış olduğu bir diğer değerlendirmede ise, doğduğu ülke dışında ikamet eden birey sayısının 244 milyona ulaştığı, bu sayının 2000 yılı verileriyle karşılaştırıldığında % 41 oranında bir artış gösterdiği ve bu artış içinde 20 milyonluk payın mültecileri kapsadığı belirtilmektedir (UN, 2016). Bugün uluslararası göçmen sayısının Dünya nüfusunun %3,2'sini oluşturarak bugüne kadarki en yüksek seviyeye ulaştığı belirtilmektedir. Bu göç hareketleri içinde yer alan bireylerin; daha iyi bir yaşam için çoğunlukla ekonomik gerekçelerle hareket edenlerden ve de bulundukları ülkelerde var olan zulüm, baskı veya savaş ortamlarından uzaklaşmak amacıyla zorunlu olarak ülkelerini terk eden mülteci ve sığınmacı gruplardan oluştuğu söylenebilir.

Coğrafi konumuyla kıtalar arası bir konuma sahip olan Anadolu toprakları sosyal, ekonomik, kültürel dinamiklerin etkileriyle birlikte tarih boyunca göç hareketlerinin yoğun yaşandığı bölgelerden biri olmuştur. Ulus devlet olma çabalarının bir sonucu olarak bu topraklarda inşa edilen Türkiye Cumhuriyeti ise kuruluş yıllarından itibaren uluslararası nüfus hareketleriyle birlikte önemli ölçüde göç almıştır. 1920'lerde soydaşlarını kabul etmekle başlayan bu süreç; 1950'li yıllarda köyden kente iç göçler ve uluslararası işçi göçleriyle farklı yönlere kaymıştır. Soğuk savaş sonrası dönem olarak tanımlanan, küreselleşme sürecinin etkilerinin hissedildiği ve Avrupa Birliği (AB)'ne üyelik süreci gibi uluslararası dinamiklerin yer aldığı son 50 yıllık döneminde ise farklılaşan göç hareketlerinin yaşandığı bir ülke konumuna gelmiştir. İçinde bulunduğumuz yakın dönemde ise, ülkenin komşu olduğu özellikle Ortadoğu coğrafyasındaki ülkelerde yaşanan siyasi istikrarsızlıkla birlikte, bölgedeki çatışmalardan kaçmaya çalışanların akınına maruz kalmıştır. Doğu ve batı arasında kalan konumu itibariyle gerek kara, gerekse deniz yolu ulaşımında köprü niteliği taşıyan Türkiye; özellikle Asya, Ortadoğu ve Afrika ülkelerinden gelen göçmenlerin ülkeyi bir geçiş noktası olarak kullanmalarına neden olmuştur. Ancak bu geçiş sürecinin göçmenlerin Türkiye'yi ülkeleriyle kıyasladıklarında daha yaşanabilir bir yer olarak görmeye başlamaları nedeniyle, Türkiye göç hareketlerinde bir geçiş ülkesi olmaktan çok, göçmenler için kalıcı bir ülke konumuna dönüşmüştür. Türkiye'nin bu konuma gelmesinde, son dönemde Suriye'de yaşanan iç savaşın boyutu ve sonuçları karşısında başta Avrupa ülkeleri olmak üzere batılı ülkelerin uluslararası göçmen kabul politikaları da etkili olmuştur (Kolukırık, 2014).

Bugün Türkiye, barındırdığı yabancı göçmen sayısıyla göç veren ülke konumundan göç alan ülke konumuna geçmiş, yabancı göçmenlerin büyük çoğunluğunun özellikle metropoliten alanlarında yığıldıkları görülmüştür. Bu çalışmada; göç, göçmen, uluslararası göçe yönelik kapsamlı bir yazın taraması ile kavramsal bir tartışma ile konu ele alınarak Türkiye'deki yabancı göçmenler üzerine betimleyici istatistikler ve mekânsal analizlerle yabancı göçmenlerin yer seçimlerinin ortaya konması amaçlanmaktadır. Çalışma bu kapsamda, "yasal göçmen statüsü"nde olan gruplar üzerinden bir değerlendirme yapmakta, mülteci ve sığınmacı statüsündeki göçmenler çalışma dışında bırakılmaktadır. Değerlendirmelerde veri kaynağı olarak TUİK'in 2015 yılında yayınladığı "Daha İyi Yaşam Endeksi" ve göç istatistikleri kullanılmaktadır. Çalışma Türkiye'deki yabancı göçmenlerin uyrukları, demografik özellikleri ve yer seçim tercihleri açısından dağılımlarını irdeleyerek, yer seçimlerinin ardında yatan nedenleri irdelemektir. Göçmenlerin yer seçim tercihlerinde, yoğun olarak bulundukları illerin bölge ve metropoliten alan özellikleri ve konut, çalışma hayatı, gelir ve servet, sağlık, eğitim, çevre, güvenlik, sivil katılım, altyapı hizmetlerine erişim, sosyal yaşam, yaşam memnuniyeti değişkenlerinden oluşan ve toplamında "İllerde Yaşam Endeksi" olarak tanımlanan unsurların etkisi "doğrusal regresyon" analizi kullanılarak ortaya konulmaktadır.

2. ULUSLARARASI GÖÇ VE TÜRKİYE'NİN ULUSLARARASI GÖÇTEKİ YERİ

Göç, doğal, siyasal, sosyal ya da ekonomik nedenlerle bireylerin ya da toplulukların bulundukları, oturdukları yerleşim yerini bırakarak başka bir yerleşim yerine yaptıkları coğrafi yer değiştirme hareketi şeklinde tanımlanmaktadır. Bireylerin yaşadığı ülkeden başka bir ülkeye yer değiştirmesi "uluslararası göç" olarak tanımlanmakta, uluslararası göçün gerçekleşmesi durumunda en az iki ülkenin söz konusu olması gerekmektedir. Uluslararası göç süreci, göçlerin nedenleri açısından zorunlu/gönüllü, amaçları açısından çalışma/sığınma ve göç ettikleri ülkeye giriş yöntemleri açısından yasal/yasa dışı olmak üzere farklılaşabilir. Ekonomik, sosyal vb. nedenlerle yaşadığı ülkeden başka bir ülkeye daha iyi bir yaşam sürmek adına gitmesi isteğe bağlı göç olarak ifade edilebilirken, afet, savaş ve zulme maruz kalma gibi nedenlerle yaşadığı ülkeden ayrılarak daha güvenli ülkelere gitmesi ise zorunlu göç şeklinde tanımlanabilir (Aksoy, 2012, Tekeli, 2008). Bu süreçlere ek olarak özellikle günümüzde sıklıkla karşılaşılan transit göç olarak açıklanan düzensiz bir göç şekliyle de karşılaşılmaktadır. Düzensiz göç, göç edenlerin ulaşmak istedikleri ülkeye giderken geçici olarak konumlandıkları başka bir ülkedeki kalma süreci ile açıklanmaktadır (Yılmaz, 2014).

Hem ekonomik ve sosyal durumunu iyileştirmek, hem de kendisi veya ailesinin gelecekten beklentilerini arttırmak adına yaşadığı ülkeden başka bir ülkeye taşınan göçmenler, vatandaşı oldukları

ülkelerin korumasından yararlanmaya devam ederlerken, daha iyi bir yaşam standardına kavuşabilmek adına kendi istekleri doğrultusunda bu yer değişikliğini tercih etmektedirler. Bu yer değişikliği sürecini ise pasaport, vize gibi yasal belgelerle düzenli bir halde yapabildikleri gibi bazen de, ülkelerin yasal sistemlerine aykırı bir şekilde düzensiz olarak da yapabilmektedirler.

Daha iyi bir yaşam ve iş olanağı bulma ümidiyle yapılan gönüllü göçler, işçi göçü şeklinde açıklanmakta, iş gücünün niteliği bakımından ise, eğitimli insan göçü beyin göçü şeklinde tanımlanmaktadır. Bu göçmenler, yaşamayı tercih ettikleri ikinci ülkelerin göçmen yasaları çerçevesinde zamanla ikamet, vatandaşlık vb. haklara sahip olabilmektedir.

Zorunlu göçe neden olabilecek faktörlerin (savaş, afet, ırk, din, uyruk, belirli bir sosyal gruba mensubiyet, siyasi düşünce) yaratacağı zulme maruz kalabilme ihtimaline karşı vatandaşı olduğu ülkeden ayrılarak tercih ettiği ülke kapsamında göç edenler için ise "mülteci" ve "sığınmacı" olmak üzere iki farklı göçmen statüsünde tanımlanmaktadır. Uluslararası korunma hakkını alabilen göçmenlere mülteci, uluslararası korunma hakkı arayan ancak statüleri henüz resmi olarak tanınmamış kişilere ise sığınmacı denmektedir. Yani mülteci; sığınma başvurusu kabul edilen ve hukuki bir statüsü olan kişi iken, sığınmacı; mülteci statüsü almaya yönelik başvurularının hükümet ya da BM Mülteci Yüksek Komiserliği tarafından karara bağlanmasını bekleyen kişi olarak tanımlanmaktadır.

Dolayısıyla genel bir gruplama yapıldığında uluslararası göçün (Yılmaz, 2014; Gençler, 2004):

i. daimi yerleşenler,
ii. süreli sözleşmeli işçiler/ süreli profesyonel çalışanlar,
iii. yasa dışı çalışanlar,
iv. mülteciler ve
v. sığınmacılar olmak üzere farklı kategorilerden oluştuğu söylenebilir

İnsanoğlunun daha iyi bir yaşam sürebilme arzusu ile geçmişten günümüze devam eden göç olgusu, günümüzde küreselleşen dünya düzeninde önemini ve etkilerini artırmış ve içeriğinde de değişimler geçirmiştir. Ulaşım, iletişim teknolojilerinin gelişmesiyle birlikte insanların, kurumların, malların, hizmetlerin ve sermayenin ülkelerin sınırlarını aşacak şekilde dolaşımına olanak sağlayacak yasal düzenlemelerin yapılmasıyla birlikte, az gelişmiş ülkelerden gelişmiş ülkelere, gelişmiş ülkelerden az gelişmiş ülkelere olmak üzere geçmişten farklılaşan bir göç hareketliliği ile karşı karşıya kalınmıştır. Yaşanılan bu sürecin ülkelerin sosyal, ekonomik, kültürel ve mekansal yapılarına olan etkisi ise önemli tartışma konuları içinde yerini alarak, göç kaynaklı sorunların çözümüne yönelik arayışlar güncel tartışmalar arasındaki önemini korumaktadır.

Kentleşme ve göç birbirlerini etkileyen unsurlardır ve kentleşme genellikle uluslararası ya da ulusal göçün çeşitli unsurlarını içermektedir. Bu açıdan bakıldığında, uluslararası ekonomik sistemde önemli rolü olan Londra, New York, Tokyo gibi küresel kentler, aynı zamanda ulusal ve uluslararası göçmenler açısından da cazip olanaklar sunmaktadır. Dünyadaki göçmenlerin yaklaşık %20'sinin bu kentlerde yaşadığı tahmin edilmektedir. Göçmenler aynı zamanda nüfusu 500.000 ile 3.000.000 arasında olan daha küçük metropoliten kentlere de yerleşmektedir. Son otuz yılda göç edenlerin sayısının gittikçe artmakta olduğu ve özellikle Avrupa'daki göçmenlerin tercihlerini bu kentlerden yana kullandıkları görülmektedir (IOM, 2015).

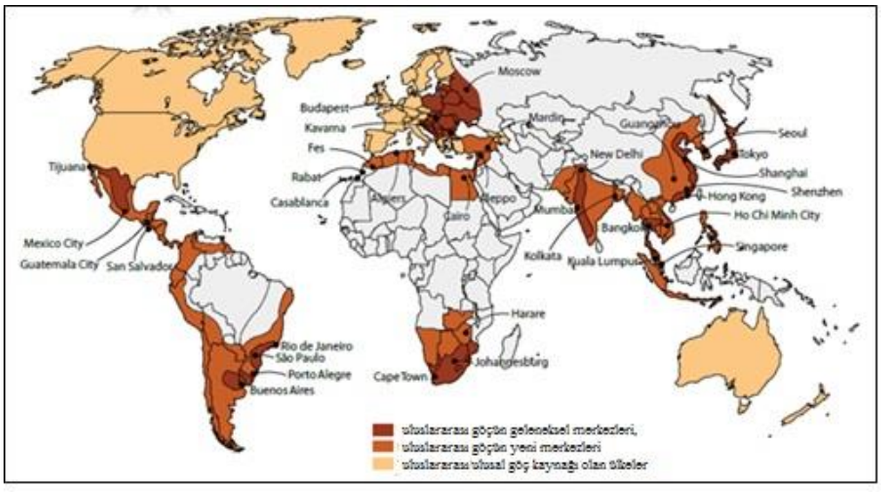
Uluslararası Göç Örgütü'nün (International Organization for Migration, IOM) 2015 yılında yayınladığı, Dünya Göç Raporuna göre, dünyadaki göç destinasyonları:

i. uluslararası göçün geleneksel merkezleri,
ii. uluslararası göçün yeni merkezleri ve
iii. uluslararası/ulusal göç kaynağı olan ülkeler

olmak üzere üç gruba ayrılmıştır (Şekil 1).

Geleneksel göçmen koridorları olarak bilinen Kuzey Amerika, Avrupa ve Avustralya gibi gelişmiş ekonomilere ek olarak, Doğu Asya, Güney Afrika, Brezilya ve Hindistan gibi hızla büyüyen yeni ekonomi merkezleri de uluslararası göçteki önemli merkezler olarak görülmeye başlanmıştır. Rapor'a göre, Türkiye hem ulusal ve uluslararası göçün kaynak ülkesi hem de uluslararası ve ulusal kaynaklı göçlere maruz kalan ülkeler arasında yer almaktadır (IOM, 2015). Bu durumda Türkiye'nin uluslararası göç rejimindeki konumunun değiştiği, sadece "göç veren" bir ülke olmaktan çıkarak, aynı zamanda "göç alan" ve "geçiş" ülkesi olma konumuna geldiğini söylemek mümkündür (Ünal, 2014; İçduygu, 2006; Kirişçi, 2004).

Şekil 1. Göç destinasyonlarının küresel çeşitliliği



Kaynak: IOM, 2015, s.37.

Yoğunlukları dönemsel dinamiklerin etkisiyle değişmekle birlikte, Türkiye gerek ulusal ve gerekse uluslararası göç hareketlerinin yaşandığı ülkelerden biridir. Ulusal boyuttaki göç hareketlerinde, özellikle 1950'lilerin kentleşme dinamiklerinin etkili olduğu, kırdan kente ve İstanbul, Ankara ve İzmir başta olmak üzere büyükşehirlere doğru göçlerin yoğunlaşmaya başladığı bir dönem olduğu görülmektedir. Uzun yıllar devam eden bu sürece ilave olarak, 1980'li yıllarla birlikte ülkede artan terör olaylarına bağlı olarak, doğu illerinden batı illerine, yine özellikle İstanbul, Ankara ve İzmir olmak üzere büyük metropollere doğru bir göç hareketliliği yaşanmıştır.

Türkiye'nin uluslararası göç hareketliliğinde ise; 1950'lerden sonra, başta Almanya olmak üzere Batı Avrupa ülkelerinin işgücünü karşılama amaçlı kitlesel bir göç verme hareketi yaşanmıştır. Bu ülkeler dışında Türkiye toplam nüfusunun yaklaşık %6'sının dünyanın farklı ülkelerine göç ettiği belirtilmektedir (Aksoy, 2012). Türkiye'nin uluslararası göçteki konumu, 1980'lerin sonu ve 1990'ların başıyla birlikte değişmeye başlamıştır. Bu değişim, bu dönemde Bulgaristan'daki Türk azınlıkların, Yugoslavya'nın parçalanma sürecinde soydaş olarak görülen Boşnak, Arnavut kökenli grupların ve Körfez savaşında Irak'tan Türkiye'ye zorunlu göçle açıklanmaktadır. Komşu ülke vatandaşlarını ve Avrupa'daki soydaşların yoğun olarak yaşadığı ülkelerde yaşanan savaş ve etnik azınlıkları etkileyen zulümlerin sonucunda yapılan zorunlu göçler dışında Türkiye, Sovyetler Birliği'nin dağılmasıyla birlikte bağımsızlığını kazanan başta Türki Cumhuriyetler olmak üzere, bölgeden çalışma ve eğitim amaçlı olmak üzere gönüllü göçlere de ev sahipliği yapmıştır. 1990'lı yıllarda özellikle küreselleşme sürecinin yansımalarının etkisiyle birlikte Türkiye batılı ülkelerden de göç almaya başlamıştır. Özellikle turizm sektöründeki gelişmelerin etkisinde Türkiye; Almanya, İngiltere, Hollanda gibi Batı ve Kuzey Avrupa ülke vatandaşları tarafından tercih edilen bir ülke konumuna gelmiş, bu süreçte ülkenin özellikle Akdeniz ve Ege kıyı kentlerine yerleşim tercih edilmeye başlanmıştır. Yabancıların mülk edinmelerine yönelik yasal süreçteki düzenlemelerle birlikte, Avrupa ülkelerinden gelen emekli göçmenler ve son yıllarda ülke politikalarının Ortadoğu coğrafyasıyla yakınlaşmasıyla Ortadoğu'dan gelen göçmenlerle birlikte yabancı göçmen profilindeki değişim devam etmiştir. Son on yıllık dönemde ise, özellikle Arap baharıyla birlikte başlayan ve

Ortadoğu ülkelerini iç savaş ortamına taşıyan süreç, Türkiye'deki göçmen statüsünü mülteci ve sığınmacı yönünde bir değişime uğratmıştır. Bu süreçte göç alan ve göç veren ülke olma özelliği dışında da Türkiye coğrafi konumu açısından doğu ve batı arasında köprü/geçiş özelliği taşıması nedeniyle Asya, Orta Doğu ve Afrika ülkelerinden gelen göçmenler için bir geçiş (transit) ülke olma özelliğini de taşımaya başlamıştır. Ancak Suriye'de yaşanan iç savaşın boyutlarıyla birlikte dünya tarihinde neredeyse en fazla göç hareketlerinin yaşandığı bir döneme girilmiştir. Bu sürecin ilk zamanlarında Suriyeli halkını geçici olarak misafir etme adına kapılarını açan Türkiye, sayıları üç milyonu bulan bir kitleyi geçici koruma statüsü vererek kabul etmek durumunda kalmıştır. Bu durum, Türkiye'de uluslararası göç, göçmen konularının tartışılması ve ülkenin bu konudaki politikalarını gözden geçirerek uyum programları kapsamında sosyal, ekonomik, kültürel, siyasal ve mekansal yönleriyle irdelenmesi gereğine de işaret etmektedir.

3. TÜRKİYE'DEKİ YABANCI GÖÇMENLER ÜZERİNE BETİMLEYİCİ İSTATİSTİKLER VE MEKÂNSAL ANALİZLER

2015 yılı itibariyle Türkiye'de 816.410 kayıtlı yabancı göçmen yaşamakta ve bu rakam Türkiye nüfusunun (78.741.053 kişi) %1,04'ünü oluşturmaktadır. Demografik özellikleri açısından yabancı göçmenler cinsiyet ve yaş dağılımları açısından Türkiye nüfusu ile karşılaştırmalı olarak değerlendirilebilir (Tablo 1.). Bu kapsamda göçmenler cinsiyetleri açısından değerlendirildiğinde, göçmen nüfusu içinde kadın nüfusun (419.484) oranının %51,4, erkek nüfusun (396.926) oranının ise %48,6 olduğu görülmektedir. Aynı dönemde Türkiye nüfusu içinde kadın nüfusun oranı %49,8 (39.229.862 kişi), erkek nüfusun oranı ise %50,2 (39.511.191 kişi) olarak belirlenmiştir. Kadın göçmen nüfus oranının, Türkiye kadın nüfus oranının üstünde olduğu görülmektedir. Göçmenler yaş dağılımları açısından değerlendirildiğinde, göçmen nüfusu içinde çalışma çağındaki (15-64 yaş) nüfus oranının %79,8, çocuk (0-14 yaş) yaş grubundaki nüfus oranının %15,9 ve 65 ve üstü yaş grubundaki nüfus oranının ise %4,3 olduğu görülmektedir. Aynı dönemde Türkiye'de 15-64 yaş grubunda bulunan (çalışma çağındaki) nüfusun oranı %67,8 (53.359.594 kişi), çocuk yaş grubundaki (0-14) nüfusun oranı %24 (18.886.220 kişi) ve 65 ve daha yukarı yaştaki nüfusun oranı ise %8,2 (6.495.239 kişi) olarak belirlenmiştir. Göçmenlerin çalışma çağındaki göçmen nüfus oranının Türkiye çalışma çağındaki nüfus oranından yüksek, 0-14 yaş ve 65 ve üstü yaş nüfus oranının ise Türkiye oranından düşük olduğu görülmektedir. Bu durumda, göçmenlerin yarıdan fazlasının kadın ve %80'inin çalışma çağındaki nüfus olduğu sonuçlarına ulaşılmaktadır. Türkiye'nin çalışma çağındaki göçmenler tarafından ve erkeklere oranla kadın göçmenler tarafından daha fazla tercih edildiği söylenebilir.

Tablo 1. Türkiye'de yabancı göçmenlerin cinsiyet ve yaş gruplarına göre dağılımı, 2016

	Nüfus	Kadın Nüfus		Erkek Nüfus		0-14 yaş		15-64 yaş		65+ yaş	
Türkiye	78741053	39229862	49,8	39511191	50,2	18886220	24,0	53359594	67,8	6495239	8,2
Göçmen	816410	419484	**51,4**	396926	48,6	129865	15,9	651143	**79,8**	35281	4,3

Kaynak: ADNKS, 2016

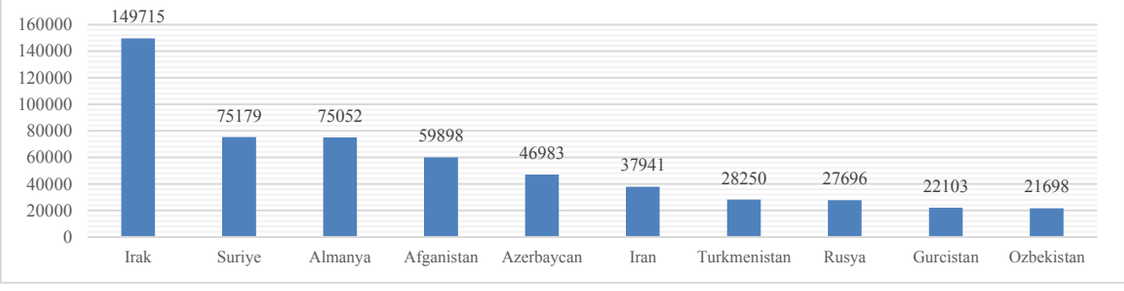
Türkiye'deki yabancı göçmenler geldikleri ülkeler açısından değerlendirildiğinde; en fazla göçmenin geldiği ülkenin Irak olduğu görülmektedir. Irak'ı sırasıyla; Suriye, Almanya, Afganistan, Azerbaycan, İran, Türkmenistan, Rusya, Gürcistan ve Özbekistan izlemektedir. Sıralanan 10 ülkeden gelen yabancı göçmenler Türkiye'deki yabancı göçmenlerin %66,7'sini oluşturmaktadır. Göçmenlerin geldikleri ülkeler değerlendirildiğinde (Şekil 2) üç konu dikkat çekmektedir:

i. Türkiye'deki yabancı göçmenlerin uyrukları, geldikleri ülkenin konumu ve ülke topluluklarına aidiyetleri açısından değerlendirildiğinde, ilk 10 ülkenin dördünün sınır komşusu ülke (Irak, Suriye, İran ve Gürcistan) olduğu görülmektedir. Diğer sınır komşusu ülkelerle birlikte (Ermenistan, Bulgaristan ve Yunanistan) Türkiye'deki yabancı göçmenlerin toplam %37,25'ini (304.088 kişi) sınır komşusu ülkelerden gelen göçmenler oluşturmaktadır.
ii. Türkiye'deki yabancı göçmenlerin uyrukları, geldikleri ülkenin konumu ve ülke topluluklarına aidiyetleri açısından değerlendirildiğinde, ilk 10 ülkenin dördünün Ortadoğu ülkesi (Irak,

Suriye, Afganistan ve İran) olduğu görülmektedir. Diğer Ortadoğu ülkeleri ile birlikte (Filistin, Yemen, Ürdün, Suudi Arabistan, Lübnan) Türkiye'deki yabancı göçmenlerin toplam %41,36'sını (337.664 kişi) Ortadoğu ülkelerinden gelen göçmenler oluşturmaktadır. Özellikle son yıllarda Ortadoğu bölgesinde yaşanan iç savaş koşullarının ve Türkiye'nin izlediği Ortadoğu politikasının etkisi ile bu bölgeden Türkiye'ye göç yaşandığı yorumunu yapmak mümkündür.

iii. Türkiye'deki yabancı göçmenlerin uyrukları, geldikleri ülkenin konumu ve ülke topluluklarına aidiyetleri açısından değerlendirildiğinde, ilk 10 ülkenin üçünün Türki Cumhuriyetlerden (Azerbaycan, Türkmenistan ve Özbekistan) olduğu görülmektedir. Diğer Türki Cumhuriyetlerle birlikte (Kazakistan, Kırgızistan ve KKTC) Türkiye'deki yabancı göçmenlerin toplam %16,07'sini (131.159 kişi) Türki Cumhuriyetlerden gelen göçmenler oluşturmaktadır. Sovyetler Birliği'nin dağılmasının ardından 1991 yılında bağımsız devletler haline gelen Türki Cumhuriyetlerden özellikle çalışmak amacıyla Türkiye'ye göç yaşanmaktadır.

Şekil 2. Türkiye'deki yabancı göçmenlerin uyrukları (ilk 10 ülke)



Kaynak: ADNKS, 2016

Türkiye'deki yabancı göçmenlerin mekânsal dağılımları değerlendirildiğinde; Türkiye'nin 81 ilinin tamamında göçmenlerin yaşamakta olduğu görülmektedir. Ancak Türkiye'deki yabancı göçmenlerin sayıca en fazla bulundukları iller değerlendirildiğinde, ilk sıralarda İstanbul, Ankara, Antalya, Bursa ve İzmir'in olduğu görülmektedir. İstanbul toplam göçmenlerin 247.377'sinin yani %30,30'unun tercih ettiği il olarak diğer illerden büyük bir farkla ilk sırada yer almaktadır. Göçmenlerin yaşamak için seçtikleri il tercihlerinde (Şekil 3) üç konu dikkat çekmektedir:

i. Göçmenler yaşamak için ekonomik ve sosyal açıdan çeşitli olanakları bir arada sunan Türkiye'nin metropoliten illerini tercih etmektedir. Diğer metropoliten iller de değerlendirmeye katıldığında, Türkiye'deki yabancı göçmenlerin %70,25'inin (573.498 kişi) metropoliten illerde[5] (16 metropol) yaşamayı tercih ettiği görülmektedir. Türkiye'de nüfusun metropoliten illerde yaşama oranı ise %58,19'dur, buradan hareketle göçmenlerin metropoliten illerde yığıldıkları söylenebilir.

ii. Göçmenler yaşamak için Türkiye'nin kıyı illerini tercih etmektedir. Türkiye'deki yabancı göçmenlerin %65,02'sinin (530.818 kişi) denize kıyısı olan illerde[6] (27 il) yaşamayı tercih ettiği görülmektedir. Türkiye'de nüfusun denize kıyısı olan illerde yaşama oranı ise %54,35'dir, buradan hareketle göçmenlerin denize kıyısı olan illerde yığıldıkları söylenebilir.

iii. Göçmenler yaşamak için Türkiye'nin sınır illerini tercih etmemektedir. Türkiye'deki yabancı göçmenlerin %5,14'ünün (41.985 kişi) sınır illerinde[7] (15 il) yaşamayı tercih ettiği

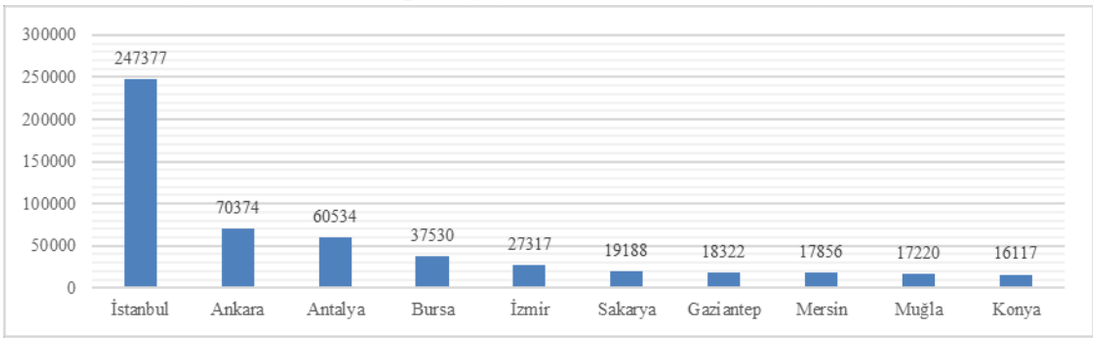
[5] Türkiye'deki metropoliten kentler olarak 6360 sayılı kanun öncesinde kurulmuş olan Büyükşehir Belediyelerinin olduğu iller kabul edilmiştir. 16 metropoliten il: İstanbul, Ankara, İzmir, Bursa, Adana, Kocaeli, Gaziantep, Konya, Antalya, Kayseri, Diyarbakır, Mersin, Eskişehir, Sakarya, Samsun, Erzurum

[6] Akdeniz, Ege Denizi, Karadeniz ve Marmara Denizine kıyısı olan iller

[7] Türkiye'nin kara sınırlarının olduğu; batıda Bulgaristan ve Yunanistan ile doğuda Gürcistan, Ermenistan, Azerbaycan, İran, Irak ve Suriye ülkeleri ile sınırı olan iller; Ağrı, Ardahan, Artvin, Edirne, Gaziantep, Hakkari, Hatay, Iğdır, Kars, Kırklareli, Kilis, Mardin, Şanlıurfa, Şırnak, Van

görülmektedir. Türkiye'de nüfusun sınır illerinde yaşama oranı ise %12,95'dir, buradan hareketle göçmenlerin sınır illerinde yaşamayı tercih etmedikleri söylenebilir.

Şekil 3. Göçmen nüfusunun toplam göçmen nüfusuna oranının en yüksek olduğu 10 il



Kaynak: ADNKS, 2016

4. TÜRKİYE'DE YABANCI GÖÇMENLERİN YER SEÇİM TERCİHLERİ

Çalışmada ilk olarak yabancı göçmenlerin yer seçiminde belirleyici olabilecek faktörler tespit edilmiştir. TUİK'in 2015 yılında gerçekleştirdiği "İllerde Yaşam Endeksi" (İYE) çalışmasının sunduğu veriler, yer seçiminde belirleyici faktörlerin tespitinde büyük yarar sağlamıştır. İYE, bireylerin ve hane halklarının yaşamını objektif ve sübjektif ölçütler kullanarak yaşam boyutları ayrımında yerel düzeyde ölçmeye, karşılaştırmaya ve zaman içinde izlemeye yönelik bir endeks çalışması olup, 11 boyut altında 41 gösterge belirlenerek hesaplanan bir endekstir (TUİK, 2015). İl düzeyinde gerçekleştirilen bu çalışmada boyut ve göstergeleri belirlenirken OECD'nin "Daha İyi Yaşam Endeksi" çerçevesi ve ülkemiz koşulları temel alınmıştır. İYE'de kullanılan 11 boyut; konut, çalışma hayatı, gelir ve servet, sağlık, eğitim, çevre, güvenlik, sivil katılım, altyapı hizmetlerine erişim, sosyal yaşam, yaşam memnuniyeti olup, bu boyutları açıklayan göstergeler aşağıda sıralanmıştır (Tablo 2) Bu göstergelerden her bir konu başlığına ilişkin elde edilen endeks değerleri ile toplam endeks değeri (İYEİL) çalışmada bağımsız değişken olarak kullanılmıştır.

Tablo 2. İYE'nin içerdiği 11 boyut ve bu boyutlara ait göstergeler

Konut	Fert başına düşen oda sayısı	**Çevre**	PM10 istasyon değerleri ortalaması (hava kirliliği) (µg/m³)
	Konutun içinde tuvalet mevcudiyeti oranı (%)		Km^2'ye düşen orman alanı (%)
	Konutun kalitesinde problem yaşayanların oranı (%)		Atık hizmeti verilen nüfusun oranı (%)
Çalışma hayatı	İstihdam oranı (%)		Sokaktan gelen gürültü problemi yaşayanların oranı (%)
	İşsizlik oranı (%)		Belediyenin temizlik hizmetlerinden memnuniyet oranı (%)
	Ortalama günlük kazanç (TL)	**Güvenlik**	Cinayet oranı (bir milyon kişide)
	İşinden memnuniyet oranı (%)		Ölümlü ve yaralanmalı trafik kazası sayısı (bin kişide)
Gelir ve servet	Kişi başına düşen tasarruf mevduatı (TL)		Gece yalnız yürürken kendini güvende hissedenlerin oranı (%)
	Orta ve üstü gelir grubundaki hanelerin oranı (%)		Kamunun asayiş hizmetlerinden memnuniyet oranı (%)
	Temel ihtiyaçlarını karşılayamadığını beyan eden hanelerin oranı (%)	**Sivil katılım**	Mahalli idareler seçimlerine katılım oranı (%)
Sağlık	Bebek ölüm hızı (‰)		Siyasi partilere üyelik oranı (%)
	Doğuşta beklenen yaşam süresi (Yıl)		Sendika/dernek faaliyetleri ile ilgili olanların oranı (%)

	Hekim başına düşen müracaat sayısı	**Altyapı hizmetlerine erişim**	İnternet abone sayısı (yüz kişide)
	Sağlığından memnuniyet oranı (%)		Kanalizasyon ve şebeke suyuna erişim oranı (%)
	Kamunun sağlık hizmetlerinden memnuniyet oranı (%)		Havalimanına erişim oranı
Eğitim	Okul öncesi eğitimde (3-5 yaş) net okullaşma oranı (%)		Belediyenin toplu taşıma hizmetlerinden memnuniyet oranı (%)
	TEOG sistemi yerleştirmeye esas puan ortalaması (puan)	**Sosyal yaşam**	Sinema ve tiyatro seyirci sayısı (yüz kişide)
	YGS puan ortalaması (puan)		Bin kişi başına düşen alışveriş merkezi alanı (m^2)
	Fakülte veya yüksekokul mezunlarının oranı (%)		Sosyal ilişkilerinden memnuniyet oranı (%)
	Kamunun eğitim hizmetlerinden memnuniyet oranı (%)		Sosyal hayatından memnuniyet oranı (%)
Yaşam memnuniyeti	Mutluluk düzeyi (%)		

Kaynak: TUİK, 2015

Göçmenlerin yer seçiminde farklı konuların da etkili olabileceği düşüncesiyle, İYE'ye ilave olarak göç edilen ilin ülke sınırında yer alıp almaması, kıyıyla ilişkisi ve metropoliten alan olup olmaması da birer bağımsız değişken olarak değerlendirmeye alınmıştır. Çalışmada kullanılan tüm değişkenler Tablo 3'de verilmektedir.

Tablo 3. Regresyon analizinde kullanılan bağımlı ve bağımsız değişkenler

Değişkenler	Açıklama	Veri kaynağı, yılı
Bağımlı değişken		
Göçmen sayısı	İllerde kayıtlı yabancı göçmen sayısı	TUİK, 2016
Bağımsız değişkenler		
Sınır	İllerin sınırda olma durumları (kukla değişken)	
Kıyı	İllerin kıyıda olma durumları (kukla değişken)	
Metropol	İllerin metropoliten alan olma durumları (kukla değişken)	
İYEIL	İllerde Yaşam Endeksi	TUİK, 2015
Konut	Konut kullanımı ve kalitesi endeksi	TUİK, 2015
Çalışma	Çalışma hayatı endeksi	TUİK, 2015
Gelir	Gelir ve servet endeksi	TUİK, 2015
Sağlık	Sağlık endeksi	TUİK, 2015
Eğitim	Eğitim endeksi	TUİK, 2015
Çevre	Çevre endeksi	TUİK, 2015
Güvenlik	Güvenlik endeksi	TUİK, 2015
Sivil katılım	Sivil katılım endeksi	TUİK, 2015
Altyapı	Altyapı hizmetlerine erişim endeksi	TUİK, 2015
Sosyal yaşam	Sosyal yaşam endeksi	TUİK, 2015
Memnuniyet	Yaşam memnuniyeti endeksi	TUİK, 2015

Analizin bağımlı değişkeni "göçmen sayıları" olarak belirlenmiştir. Belirlenen bağımsız değişkenlerle göçmen sayıları arasında olası ilişkilerin tespiti için ilk olarak Pearson korelasyon analizi gerçekleştirilmiş (Tablo 4), ardından doğrusal regresyon analizi ile değişkenlerin göçmen sayılarını açıklama düzeyleri analiz edilmiştir (Tablo 5). Regresyon analizinde, üç farklı model kullanılmıştır. İlk modelde ilin konumu ve metropoliten olma durumuna yönelik değişkenler; ikincisinde, illerdeki yaşam endeksi toplam değeri (İYEİL) ve üçüncü ve son modelde İYE'nin farklı boyutlarını içeren

endeksler analize dahil edilmiştir.

4.1. İllerin bulundukları bölge ve metropoliten alan olmaları açısından irdeleme:

Göçmen sayıları ile illerin kıyıda, sınırda bulunmaları ve metropoliten alan olmaları arasındaki ilişki önce Pearson korelasyon analizi ile ardından doğrusal regresyon analizi ile sorgulanmıştır (Tablo 4). Korelasyon analiz sonuçlarına göre metropoliten alanlar ile göçmen sayıları arasında 0,444 oranla 0,01 düzeyinde anlamlı (2-tailed) korelasyon tespit edilmiştir. Benzer sonuçlara regresyon analizi sonuçlarında da ulaşılmıştır. Regresyon analiz sonuçları istatistiki açıdan anlamlı bulunmuş (p: 0,000) ve bu değişkenlerle göçmenlerin yer seçiminin istatistiki olarak açıklanabileceği tespit edilmiştir. Analiz sonuçlarına göre ilin metropoliten alan olması göçmenlerin yer seçim tercihlerinde belirlenen diğer değişkenlere oranla daha fazla etkilemektedir. Anlamlılık düzeyi oldukça yüksek olan bu ilişkide (p: 0,000), metropoliten alanların göçmen yer seçimini açıklama yönü pozitif ve düzeyi %40 oranındadır.

Tablo 4. Göçmen sayısı ile bağımsız değişkenler arasındaki Pearson korelasyon analizi sonuçları

Değişkenler	Göçmen sayısı	Değişkenler	Göçmen sayısı
Sınır	-0,12	Eğitim	0,071
Kıyı	0,235*	Çevre	0,101
Metropol	0,444**	Güvenlik	-0,282*
İYEIL	0,233	Sivil katılım	0,144
Konut	0,177	Altyapı	0,544**
Çalışma	0,109	Sosyal yaşam	0,360**
Gelir	0,450**	Memnuniyet	-0,093
Sağlık	0,155		

*korelasyon 0,05 düzeyinde anlamlı (2-tailed)
**korelasyon 0,01 düzeyinde anlamlı (2-tailed)

Kıyı illeri ile göçmen sayıları arasındaki korelasyon incelendiğinde 0,235 oranla 0,05 düzeyinde anlamlı (2-tailed) korelasyon tespit edilmiştir. Benzer sonuçlar regresyon analizinde de görülmüş ve göçmenlerin yer seçimini metropoliten alanlardan sonra en fazla açıklayan değişkenin ilin kıyıda bulunma durumu olduğu tespit edilmiştir (Tablo 5). Bu analizde açıklama yönü pozitif ve düzeyi %14'dür.

Tablo 5. OLS regresyon analizi sonuçları

Değişkenler	**Göçmen Sayısı (Bağımlı Değişken)**		
Bağımsız değişkenler	**Model 1 - Lokasyon**	**Model 2 - İYEİL**	**Model 3 - İYE göstergeleri**
Sabit terim	2229,195	-23940,748	18186,406
Sınır	-0,048 *(-0,471)*		
Kıyı	0,135 (*0,135*)		
Metropol	0,404 (*0,404*)***		
İYEIL		0,233 *(2,129)* **	
Konut			-0,479 *(-1,801)**
Çalışma			-0,104 *(-0,748*)
Gelir			0,762 *(3,284)***
Sağlık			-0,182 *(-1,181)*
Eğitim			-0,121 *(-0,673*)
Çevre			-0,227 *(-1,456*)
Güvenlik			0,026 (*0,234)*

Sivil katılım			0,060 (*0,541*)
Altyapı			0,507 (*2,858*)**
Sosyal yaşam			0,175 (*1,125*)
Memnuniyet			-0,007 *(-0,060*)
R^2	0,217	0,054	0,527

NOT: t değerleri parantez içinde verilmiştir, yazarlar tarafından hesaplanmıştır
*p < 0.1, **p < 0.05, ***p < 0.01.

Sınır illerine ilişkin korelasyon ve regresyon analizleri istatistiki anlamlılık düzeyinde olmasalar bile, ilişki yönünün her iki analizde de beklenenin aksine negatif çıkmıştır. Bu sonuçlara göre, sınır illeri göçmenlerin ülkeye giriş yaptıktan sonra, uzun vadede bulunmak istemedikleri iller olarak görülmektedir.

Son dönemde özellikle Suriyeli göçmenler konusunda yapılan çalışmalarda, sınırdan ülkeye giriş yapıldıktan bir süre sonra göçmenlerin istihdam ve altyapı hizmetlerinin geliştiği metropoliten alanlara ya da başka ülkelere kolay transfer olanağı tanıyan kıyı illerine yöneldiği belirtilmektedir. Bu çalışmada da sadece Suriyeli göçmenlerin değil, Türkiye'de bulunan tüm yabancı göçmenlerin benzer şekilde metropoliten alanlara ve kıyı illerine olan tercihleri ortaya çıkmaktadır.

4.2. İllerde Yaşam Endeksi (İYE) değerleri açısından irdeleme:

İYE, yukarıda da aktarıldığı gibi illerin sosyal, ekonomik, fizik mekan, ve hizmet sunumu gibi özelliklerinden hareketle TUİK tarafından geliştirilmiş bir endekstir. İYE her bir il için tek bir değere karşılık gelirken (İYEIL), aynı zamanda bu değere ulaşılmasını sağlayan 11 boyutun her biri için de bir endeks değeri hesaplanmıştır. Bu çalışmada İYEİL değerinin yanında diğer 11 endeks de ayrı ayrı analize katılmış, böylece bu endekslerin farklı açıklama düzeyleri detayda değerlendirilmiştir.

İYEİL'in tek başına göçmen yer seçimindeki etkisi incelendiğinde, korelasyon analizi sonuçlarında bu ikili arasında yüksek ilişki tespit edilmemiştir. Regresyon analiz sonuçları da benzer nitelikte olup İYE'nin göçmen sayısını açıklama yönü pozitif ve açıklama düzeyi %23 (p: 0,036) olduğu görülmektedir. Bu sonuçlara göre İYEİL değeri göçmen yer seçimini ancak %23 oranında açıklayabilmektedir.

Öte yandan, İYE'nin farklı boyutlardaki endeks değerleri dikkate alındığında; Pearson korelasyon analizi sonuçlarına göre göçmen sayısı ile altyapı hizmetlerine erişim endeksi, gelir ve servet endeksi ve sosyal yaşam endeksi 0,01 düzeyinde anlamlı (2-tailed) pozitif yönlü; güvenlik endeksi ile 0,05 düzeyinde anlamlı (2-tailed) negatif yönlü korelasyon tespit edilmiştir.

Regresyon analizi sonuçlarında ise; göçmen sayısını gelir ve servet endeksinin %76 (p: 0,002) oranında pozitif yönlü ve yüksek açıklama düzeyine sahip olduğu görülmektedir. Göçmenler yer seçimlerinde; kişi başına düşen tasarruf mevduatı (TL), orta ve üstü gelir grubundaki hanelerin oranı (%) ve temel ihtiyaçlarını karşılayamadığını beyan eden hanelerin oranı (%) göstergelerinden oluşan gelir ve servet endeksinin etkisi olduğu açıktır. Beklenen sonuçların gözlemlendiği bu sonuçlara göre, ilin gelir ve servet endeks değeri arttıkça ilde yer seçen göçmen sayısı da artmaktadır.

Regresyon analizi sonuçlarına göre altyapı hizmetlerine erişim endeksi, göçmen sayılarını açıklamada ikinci önemli endeks olarak tespit edilmiştir. Pozitif yönlü ve %51 (p: 0,006) oranındaki açıklama düzeyine sahip bu endeks, illerdeki internet abone sayısı (yüz kişide), kanalizasyon ve şebeke suyuna erişim oranı (%), havalimanına erişim oranı ve belediyenin toplu taşıma hizmetlerinden memnuniyet oranı (%) göstergelerinden oluşmaktadır. Bu sonuçlara göre ilin altyapı hizmetlerine erişim endeks değeri arttıkça, göçmen sayısı da artmaktadır.

Bu çalışmada göçmen yer seçimini açıklamada etken olabilecek değişkenlerin büyük bir kısmı istatistiki anlamlılık düzeyleri düşük olduğundan değerlendirmeye alınamamıştır. Korelasyon analizinde anlamlılık düzeyi yüksek olmasına rağmen; güvenlik endeksi, konut kalitesine referans veren konut endeksi, istihdam durumu hakkında bilgi veren çalışma hayatı endeksi ve sağlık endeksi beklenilenin aksine bu değerlendirmede yer alamamıştır.

5. DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Ülkeler arasındaki gelişme farklılıkları nedeniyle bireylerin daha yüksek gelir elde etme veya daha iyi koşullarda yaşama düşüncesiyle yaşadıkları ülkeden gönüllü veya zorunlu olarak ayrılıp başka ülkelere yerleşmesi ile ortaya çıkan uluslararası göç, çok çeşitli dinamikler taşımaktadır. Türkiye Cumhuriyeti de kuruluş yıllarından itibaren uluslararası nüfus hareketleriyle karşı karşıya kalmıştır. 1990'lı yıllara kadar daha çok gelişmiş ülkelere göç verirken, küreselleşme sürecinin etkileri ve özellikle demir perdenin kalkışının ardından uluslararası göç almaya başlamıştır. Türkiye kıtalararasındaki stratejik konumu sebebiyle uluslararası göçmenler açısından hem bir geçiş noktası, hem de yerleştikleri ülke haline gelmiştir. Türkiye'deki uluslararası göçmenler uyrukları, demografik özellikleri ve mekânsal yer seçim tercihleri açısından çeşitli özellikler taşımaktadır.

Türkiye'ye yerleşen göçmenlerin uyrukları değerlendirildiğinde, önemli bir bölümünün (%41,36) Ortadoğu ülkelerinden gelen göçmenler olduğu görülmektedir. Bunu sınır komşusu ülkelerden (%37,25) ve Türki Cumhuriyetlerden (%16,07) gelen göçmenler izlemektedir. Türkiye'deki yabancı göçmenlerin en önemli kısmını oluşturan Ortadoğu'dan gelen göçmenlerin bölgede yaşanan savaş koşulları nedeniyle göç ettikleri anlaşılmaktadır. Fiilen Türkiye'de yaşamakta olan ancak göçmen statüsü kazanmamış, geçici koruma statüsünde bulunan 3 milyon Suriyelinin varlığı ile birlikte, Türkiye'deki Ortadoğuluların oranı %87,45'ya ulaşmaktadır. Türkiye'nin Ortadoğu coğrafyasına yakınlığı ve izlediği politikalar, Ortadoğulu göçmenler tarafından tercih edilmesinde etkili olmaktadır.

Uluslararası Göç Örgütü'nün de belirlediği üzere, küresel kentler ve diğer metropoliten alanlar göçmenlerin yer seçiminde başta gelmektedir. Türkiye'de de göçmenler başta İstanbul (%30,30) olmak üzere, Türkiye'nin metropoliten kentlerini (%70,25) yaşam alanları olarak belirlemişlerdir. Bununla birlikte, Türkiye'deki göçmenler denize kıyısı olan illerde (%65,02) de yer seçmekte, beklenilenin aksine sınır illerinden (%5,14) uzaklaşmaktadır.

Çalışmada yapılan analizler de benzer şekilde göçmenlerin yer seçim tercihlerinde, istihdam ve altyapı olanakları ile sosyal yaşam koşullarının gelişmiş olduğu metropoliten alanlar ve kıyı bölgelerindeki illerin ön plana çıktığını göstermekte, sınır bölgelerindeki illerin ise görece az ilgi çektiğini ortaya koymaktadır. Diğer taraftan illerdeki yaşam endeksi ile göçmenlerin yer seçimi ilişkisi değerlendirildiğinde de; benzer şekilde altyapı hizmetlerine erişim, gelir ve sosyal yaşam endeksleri ile yer seçim tercihlerinin pozitif ilişkili olduğu ortaya çıkmaktadır.

Uluslararası nitelikteki göç ve göçmenler, ülkelere pek çok alanda hem katkı sağlamakta, hem de sorun getirebilmektedir. Yer değiştirenlerin yeni yerlerine uyumları kolay olmamaktadır, özellikle büyük kitlesel yer değiştirmeler ve göçler sonrasında göçmenlerin göç edilen çevrelere uyum sağlamaları ve göç ettikleri ülkenin de göçmenlere uyum sağlamaları zaman almaktadır. Göçmenlerin niteliğine ve nüfus büyüklüğüne bağlı olarak ülkelerin sosyal, kültürel, ekonomik ve mekânsal yapıları olumlu ve olumsuz olarak değişebilmektedir. İnsan hareketliliğinin sürekli arttığı küresel bir ortamda, ülke göçmen politikalarının oluşturulmasında göçmenlerin sosyo-ekonomik yapıları ve mekânsal tercihlerinin göz önünde bulundurulması, her iki kesimin de uyum sorunlarının çözülmesinde önemli rol oynayacaktır

KAYNAKÇA

Aksoy, Z. (2012). Uluslararası Göç ve Kültürlerarası İletişim, Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi, Cilt.5 Sayı. 20 s. 292-303.

Gençler, A. (2004). Avrupa Birliği'nin Göç Politikası, Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi, Sayı 49, s. 173-197.

IOM (2015). World Migration Report, http://publications.iom.int/system/files/wmr2015_en.pdf (13.03.2017)

İçduygu, A. (2006). Avrupa Birliği İlişkileri Bağlamında Uluslararası Göç Tartışmaları. İstanbul: TÜSİAD-T/2006-12/427

Kirişçi, K. (2004). Reconciling Refugee Protection With Combating Irregular Migration: Turkey and the EU. Perceptions, 5-20.

Kolukırık, S. (2014). Uluslararası Göç Türkiye: Yerel Uygulamalar ve Görünümler, Zeitschrift für die Welt der Türken Journal of World of Turks, Vol. 6, No. 2 s.37-53.

Tekeli, İ. (2008). Türkiye'de İç Göç Sorunsalı Yeniden Tanımlanma Aşamasına Geldi, İlhan Tekeli: Göç ve Ötesi, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul, s.171-185.

TUİK (2015). İllerde Yaşam Endeksi, http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1106 (12.03.2017)

UN (2013) International Migration Report, Department of Economic and Social Affairs Population Division
http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/migration/migrationreport2013/Full_Document_final.pdf (13.03.2017)

UN (2016). http://www.un.org/sustainabledevelopment/blog/2016/01/244-million-international-migrants-living-abroad-worldwide-new-un-statistics-reveal/

Ünal, S. (2014). Türkiye'nin Beklenmedik Konukları: "Öteki" Bağlamında Yabancı Göçmen Ve Mülteci Deneyimi, Zeitschrift für die Welt der Türken Journal of World of Turks, ZfWT Vol.6, No.3, s.65-89.

Yılmaz, A. (2014). Uluslararası Göç: Çeşitleri, Nedenleri ve Etkileri, Turkish Studies - International Periodical for the Languages, Literature and History of Turkish or Turkic, Vol 9(2) Winter, s. 1685-1704.

SOSYAL BELEDİYECİLİK BAĞLAMINDA TÜRKİYE'DE SURİYELİ SIĞINMACILARA YÖNELİK ÇALIŞMALAR

Önder KUTLU[*]
Erhan ÖRSELLİ[**]
Selçuk KAHRAMAN[***]

ÖZET

Yerel kamusal hizmetlerin üretim ve sunumunda belediyelerin rolü her geçen gün artmaktadır. Belediyeler bu hizmetlerin sunumunda, alışılagelen uygulama ve yaklaşımların aksine vatandaş odaklı hizmet anlayışını benimsemek durumunda kalmışlardır. Su ve kanalizasyon hizmetleri, işyeri açma ve işletme ruhsatı, çöp ve temizlik hizmetleri, gecekondulaşma ile mücadele, park ve bahçeler gibi kamusal alanların kullanımı, karşılıklı kültürel ve sosyal etkileşim, uyum politikalarının geliştirilmesi, göçmen, çocuk, kadın, yaşlı ve engellilerin sosyal hayata entegrasyonu, yerel kamu spotlarının oluşturulması gibi yerel ölçekte pek çok alanda hizmet sunmaktadırlar. Ayrıca belediyelerin altyapı hizmetleri kadar sosyal yardım ve sosyal hizmet gibi alanlarda da çalışmalarını yoğunlaştırdıkları görülmektedir. Bu bağlamda belediyelerin sosyal politika destekleri ve bu doğrultuda politika belirleme eğilimlerinin her geçen gün arttığı ifade edilebilir.

Sosyal belediyecilik anlayışı, yerel kamu harcamalarını çevre, konut, eğitim, sağlık vb. alanlara kanalize eden, yerel halkın birtakım hizmetlere erişiminde yeterli fiziksel ve kurumsal altyapıyı sağlayan, ilgili danışmanlık hizmetleri ile yerel kamuoyunun taleplerini dikkate alan ve bütün bunlar çerçevesinde yerel düzeyde çeşitliliği artan hizmetlerin ahenginin korunmasını hedeflemektedir. Bu doğrultuda belediyelerin özellikle yabancı göçmenlere yönelik doğrudan ilişkilerini yönlendiren ve etkileyen belli başlı alanlar bulunmakta ve çeşitlenmektedir.

2011 yılında Suriye'de baş gösteren iç karışıklıklar nedeniyle Türkiye'ye yönelen sığınmacı akını, ilk olarak sınır illerinde, ardından başta büyükşehirler olmak üzere geniş bir yayılım ve yerleşme alanı bulmuştur. Sığınmacıların kısa vadede ülkelerine dönüş yapmayacaklarının anlaşılması üzerine kamu kurum ve kuruluşları ile ulusal ve uluslararası insani yardım örgütlerinin çalışmalarının yanında belediyelerin de bu sürecin yöneti(şi)minde yerel ve kentsel düzeyde ilgilenmeleri kaçınılmaz hale gelmiştir.

Bu çalışmada, Türkiye'de Suriyeli sığınmacılar özelinde yaşanan krizde yerel düzeyde etkili olan bazı belediyelerin kurumsal pratikleri ve projelerine dikkat çekilerek, sosyal belediyecilik bağlamında sığınmacılara yönelik sunulan hizmetlere ve sosyal belediyecilik anlayışlarının gelişimine vurgu yapılacaktır. Bununla birlikte mali, idari ve hukuki alanda doğrudan belediyeleri de ilgilendiren hususlarda, yabancı göçmenlerin varlığı konusunda sosyal hizmetlerin daha etkin bir biçimde yürütülebilmesinde ve bu hizmetlerin yöneti(şi)minde belediyelerin rolü ile hukuki mevzuatta ihtiyaç duyulan düzenlemelere dikkat çekilmesi hedeflenmektedir.

Anahtar Kelimeler: *Sosyal belediyecilik, sığınmacılar, Ensar Toplum Merkezi, Sosyal Kart Bürosu.*

[*] Prof. Dr., Necmettin Erbakan Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, okutlu@konya.edu.tr
[**] Yrd. Doç. Dr., Necmettin Erbakan Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, eorselli@konya.edu.tr
[***]Araş. Gör., Necmettin Erbakan Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, skahraman@konya.edu.tr

INITIATIONS FOR SYRIAN REFUGEES IN TURKEY IN CONTEXT WITH THE SOCIAL MUNICIPALITY FRAME

ABSTRACT

The share of municipalities in producing and presenting local public services is escalating. Municipalities at presenting these services, contrary to common practices and approaches, are bound to embrace the citizen-centered service model. Providing tap water and sewage system services, setting the procedure for starting a company, adjusting operation license for the entrepreneurs, collecting the garbage and cleaning tax, fighting against illegal housing, founding of utilities such as parks and gardens, spurring reciprocal cultural and social interaction, setting policies for integration, facilitating the integration migrations, children, women, elderly and disabled, the founding of local public spots are of the services procured by the municipalities. Moreover, the municipalities also focused on social aid and social services alongside building infrastructure. In this respect, the promotions of social aid and setting agenda in compliance with these goals are also on rise.

Social municipality approach based on dividing the public expenditure on such branches of environment, housing, education, healthy, setting the scene for the Access of people amenities of institutional and organizational structure, dealing with demand of public through counseling and aiming at securing the harmony of public services on a local level. The municipalities are directed in line with the policies pertaining to integration of migrations and creating a sphere of influence over them.

Due to turmoil in Syria which has risen in 2011 unleashed a flux of refugees which firstly moved the bordering provinces followed by metropolitan areas in order to migrate and settle. After having foreseen by the public organizations and institutions that refugees would not return their home country in the short term, the municipalities also compelled to cooperate with national and international institutions in the governance of the crisis at the refugees and rendered it impossible for be included in governance both at local and urban level.

In this study, the emphasis will be given to the development of social services and social municipalities' approaches in context with the social municipalities by drawing attention to the institutional practices and projects of some municipalities that are effective at the local level in the crisis of the Syrian refugees in Turkey. However, it is aimed at focusing on the role of the municipalities in the administration of the services and the regulations required in the legal legislation, in the matters related to the direct municipalities in the financial, administrative and legal areas, the social services in the presence of the foreign migrants more efficiently.

Keywords: *Social Municipality, refugees, Social Centre of Ensar, Office of Social Card.*

GİRİŞ

Yerel yönetimler, yerel hizmet alanlarının belirlenmesi, vatandaş memnuniyetinin arttırılması ve merkezi idareden kaynaklı işleyiş sorunlarının giderilmesi gibi hususlar açısından kamu yönetiminin önemli yapıtaşları arasında yer almaktadır (Örselli ve Bayrakcı, 2016: 23). Bu açıdan küresel düzeydeki gelişmeler de dikkate alındığında yerel ve bölgesel dinamiklerdeki çeşitlenme ile yerel yönetim anlayışındaki değişim kaçınılmaz bir hal almaktadır.

Özellikle yerelleşme dinamiklerinin artmakta olduğu günümüzde yerel ortak ihtiyaçların ve sorunların giderilmesi sosyal devlet uygulamaları açısından yerel aktörlerin merkezi yönetim kuruluşları ile işbirliği ve koordinasyon içerisinde çalışmalarını gerektirmektedir (Göymen, 2004: 3-4). Kuşkusuz sosyal devlet anlayışının iyi düzeyde işletilebilmesi belediyelerin hareket kabiliyetlerini ve yerel yönetişim pratiklerini güçlendirmek ile mümkündür (Eren, 2011: 90; Çöpoğlu, 2014: 226).

Günümüzde yerel yönetimler açısından yönetişim özellikle yerel halkın hak ve menfaat önceliklerinin belirlenmesine imkân tanıyarak çok boyutlu yönetim pratiklerinin geliştirilmesini ifade etmektedir (Akdoğan, 2008: 13-14). Böylece sosyal belediyecilik alanında sivil toplum örgütlerini de kapsayan işbirliği çalışmaları belediye yönetimlerinin değişiminde dahi kurumsal ve sürdürülebilir bir kabul olarak uygulama alanı bulmaya devam edebilmektedir (Çöpoğlu, 2014: 243). Genellikle gelişmiş ülkelerde özel ve gönüllü teşebbüsler ile vakıflar, yerel düzeyde sosyal sorunların çözümünde ve dayanışma ruhunun güçlenmesinde oldukça etkili olmaktadırlar (Güleç, 2014: 490).

Hızlı kentleşme ve nüfus artışına bağlı olarak gecekondulaşma, işsizlik, yoksulluk gibi kentsel sorunların artması, göç hareketleri ile eğitim, sağlık, barınma ve güvenliğe dair kaygıların yaygınlaşması birer yerel yönetim birimi olarak belediyelere özellikle son yıllarda önemli misyonlar ve görevler yüklemektedir (Es ve Ateş, 2004: 237-238; Zeybekoğlu-Dündar, 2011: 111-122; Bayrakcı, 2014: 109). Bu bağlamda kentin fiziksel ve mekânsal altyapı sorunlarına odaklanan klasik belediyecilik anlayışı yerine, süreç içerisinde kent insanlarının toplumsal ve iktisadi durumlarını da dikkate alan ve bu yönde plan, program ve projeler üretip çeşitli sosyal yardım ve hizmetleri içeren yeni bir belediyecilik anlayışının doğması söz konusu olmuştur (Kutlu ve Göksel, 2014: 75). Bu yeni anlayış sosyal belediyecilik anlayışını gündeme getirmiştir.

2011 yılında Suriye'de baş gösteren iç karışıklıklar nedeniyle Türkiye'ye yönelen sığınmacı akını, ilk olarak sınır illerinde, ardından başta büyükşehirler olmak üzere geniş bir yayılım ve yerleşme alanı bulmuştur. Sığınmacıların kısa vadede ülkelerine dönüş yapmayacaklarının da anlaşılması üzerine kamu kurum ve kuruluşları ile ulusal ve uluslararası insani yardım örgütlerinin çalışmalarının yanında belediyelerin bu sürecin yöneti(şi)minde yerel ve kentsel düzeyde ilgilenmelerini kaçınılmaz hale getirmiştir.

Belediyelerin ve yabancı göçmenlerin karşılıklı ilişkilerinin yöneti(şi)mi aşamasında konunun farklı boyutlarına dikkat çekilmesinin ve yerel aktörlerin bu işlevleri daha sağlıklı bir düzlemde yürütmeleri için önlerinin açılması ve hukuki alt yapının geliştirilmesi son derece önemlidir. Çalışmada, Türkiye'de Suriyeli sığınmacılar özelinde yaşanan krizde yerel düzeyde etkili olan bazı belediyelerin kurumsal pratikleri ve projelerine dikkat çekilerek, sosyal belediyecilik bağlamında sığınmacılara yönelik sunulan hizmetlere ve sosyal belediyecilik anlayışlarının gelişimine değinilmektedir. Ayrıca mali, idari ve hukuki alanda doğrudan belediyeleri de ilgilendiren konularda, Suriyeli sığınmacılara yönelik sosyal hizmetlerin daha etkin bir biçimde yürütülebilmesinde ve bu hizmetlerin yöneti(şi)minde belediyelerin rolü ile hukuki mevzuatta ihtiyaç duyulan düzenlemelere dikkat çekilmesi hedeflenmektedir.

Çalışma kapsamında coğrafi konumları itibariyle birbirinden farklı iki ilin büyükşehir belediyelerince uygulamaya konulan kurumsal çalışmalarından başarılı birer örnek, sosyal belediyecilik anlayışının genişleyen hedef kitlesine örnek olması açısından ortaya konulmaya çalışılmaktadır. Bu bağlamda Suriyeli sığınmacılar krizini çok yakından hisseden ve etkilenen Gaziantep Büyükşehir Belediyesince kurulan "*Ensar Toplum Merkezi*" ile Konya Büyükşehir Belediyesince kurulan "*Sosyal Kart Bürosu*"nun faaliyetleri sosyal belediyecilik anlayışı açısından irdelenmektedir.

1. Kavramsal Çerçeve: Sosyal Belediyecilik

Literatürde sosyal belediyecilik anlayışının temellerinin 19. yüzyıl sonlarında gelişen sosyal devlet anlayışına dayandırıldığı belirtilmektedir. Nitekim sosyal belediyecilik ulusal düzeydeki sosyal

devlet anlayışının bir parçasıdır. Bu bağlamda sosyal belediyecilik ile yerel sosyal politika anlayışı örtüşmektedir. Böylece merkezi idare açısından sosyal belediyecilik yerel düzeydeki sorunlara nüfuz edebilmeyi ve refah belediyeciliğini inşa edebilmeyi ifade etmektedir (Koçak ve Kavi, 2014: 36). Ayrıca, sosyal yardım ve hizmet anlayışının işlerliği "sosyal devlet" ve devletin "sosyal politika" üretimi ile ilişkili olarak değerlendirilmektedir (Negiz, 2011: 324). Bu açıdan sosyal belediyecilik, sosyal devletin yükünü üstlenen ve sosyal hak anlayışını savunan bir yaklaşım olarak toplumun tüm dezavantajlı gruplarına yönelik hizmet sunmaya çalışmaktadır (Çelik, 2014: 6).

Sosyal devlet anlayışı küreselleşmenin de etkisiyle özellikle yerel düzeydeki çeşitli hizmet alanlarında yönetişim çabalarını zorunlu kılmış ve belediyelerin merkezi yönetim ile işbirliği içerisinde ya da dışında bir sosyal politika geliştirebilmesine imkân tanımıştır. Bu doğrultuda belediyeler özellikle sosyal politikanın yerel düzeydeki en belirgin karşılığı olan sosyal yardım ve sosyal hizmet alanlarında sorumluluk alanlarını genişleterek sosyal belediyecilik hizmetlerine yönelmeye başlamıştır.

Uluslararası hukuk açısından ele alındığında sosyal belediyecilik anlayışının temelleri Avrupa Kentsel Şartı ile atıldığı belirtilmektedir (Çöpoğlu, 2014: 231). 17-21 Mart 1992 tarihinde Avrupa Konseyi tarafından yayımlanan Avrupa Kentsel Şartındaki yirmi maddelik deklarasyonda, güvenlik, eğitim, sağlık, istihdam, kirletilmemiş ve sağlıklı bir çevre, konut, kültürlerarası kaynaşma, spor ve dinlenme merkezleri gibi hususlar esasında, sosyal belediyecilik anlayışının kapsamını da içermektedir (Duruel ve Tamer, 2013: 380). Merkezi ve yerel düzeydeki sosyal politika hedefleri genellikle aynı olmakla birlikte yerel sosyal politika aktörleri, yerel sosyo-iktisadi şartlara uygun bir şekilde uygulamaya konulabilmektedir. Nitekim Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı da belediyeleri ulusal idare sisteminin tamamlayıcısı ve kararların yerinden alımında halka en yakın yönetim birimleri olarak kabul etmektedir (Selek-Öz ve Yıldırımalp, 2009: 456-457).

Ulusal düzeydeki sosyal politika uygulamaları esasında yerel düzeyde belediyeler eliyle yürütülmesi nedeniyle sosyal belediyecilik kavramı bu hizmetlerin yürütülmesinde ikame edilen bir kavram olmuştur (Sevinç, 2015: 202). Bununla birlikte sosyal belediyecilik konusunda literatürde yapılan pek çok tanımlama biçiminin aşağı yukarı birbirine yakın anlamlar içerdiği belirtilebilir.

Sosyal belediyecilik, belediyelere yalnızca rutin görevler yüklemek yerine sosyal sorunları çözme görevi yükleyen, sosyal alanlarda planlama ve düzenleme fonksiyonlarını veren ve sosyal devletin yetersiz düzeyde kaldığı durumlarda mahalli düzeyde kamu harcamalarını sosyal hizmetler üzerinde yoğunlaştıran bir yaklaşımı içermektedir (Yaman, 2014: 5-6). Bu bağlamda sosyal belediyecilik anlayışını geniş anlamda bireyler ve toplumsal kesimler arasında zayıflayan sosyal güvenlik ve adalet kavramlarının güçlendirilmesine yönelik belediyelere sosyalleştirme ve sosyal kontrol fonksiyonları da yükleyen bir model olarak değerlendirmek mümkündür (Sevinç, 2015: 204).

Sosyal belediyecilik anlayışının en geniş anlamda şu hedefleri kapsadığı belirtilebilir (Koray ve Temiz, 2014: 20-21):

- *Kentlerin ekonomik, sosyal, kültürel gelişimi*: Alt yapı, konut politikaları, iş imkânları, kültürel merkezlerin kurulması,
- *Sosyal refahın gelişimi*: Yoksulluk ve dışlanmanın azaltılması, sosyal hizmetler, sosyal koruma,
- *Demokrasi kültürünün gelişimi*: Belediyenin faaliyetlerinde sivil toplumculuğun ve katılımcılığın teşvik edilmesi,
- *Kentlerin çevresel gelişimi*: Yeşil kentlerin oluşturulması, çevrenin korunması, sera gaz salımın azaltılması, sürdürülebilir enerji kullanımı.

Diğer taraftan sosyal belediyecilik hizmetlerinin temel hedefleri arasında çeşitli nedenlerle mağdur olmuş kesimlere yönelik insan onuruna uygun sosyal ortamların ihdas edilmesi ve toplumsal huzuru güçlendirici tedbirlerin alınması (Yaman, 2014: 6), yardıma muhtaçlara alternatif imkânlar

sunulması (Öztürk ve Gül, 2012: 385), etnik kimlik, cinsiyet ve göçmenlik gibi sebeplerle toplumdan dışlanan kesimler için sosyal riskleri azaltıcı tedbirlerin alınması gibi hususlar da yer almaktadır.

Kuşkusuz sivil toplum örgütlerinin yeterince güçlenmediği ve çeşitli baskı mekanizmalarının yetersiz olduğu ülkeler açısından sosyal belediyecilik olgusu oldukça önem arz etmektedir (Pektaş, 2010: 14; Yaman, 2014: 9). Diğer yandan sosyal belediyecilik alanında sosyal içerikli projelerin hazırlanması ve uygulanması aşamalarında bireysel gönüllü katkıların değerlendirilmesi katılımcı yönetim anlayışının gelişmesine de katkı sağlayabilir (Sezer ve Önder, 2012: 268).

Sosyal belediyecilik sorunlarına yönelik çözüm önerilerini ise şu şekilde sıralamak mümkündür (Aygen, 2014: 184-185):

- Belediye yöneticilerinin sosyal sorumluluk bilincinin geliştirilmesi,
- Yerel sosyal hakların temel insan hakları olarak görülmesi,
- Bilimsel verilerin kullanılması ve sosyal doku çalışmalarının yapılması,
- Kent içerisindeki sosyal doku haritalarının çıkartılması,
- Kamuoyu araştırmaları yapılması,
- Profesyonel birimlerin oluşturulması,
- Kamu kurum ve kuruluşları, sivil toplum örgütleri ve diğer özel kesim aktörleri ile işbirliği içerisinde çalışılması,
- Merkezi idarenin bu alanda faaliyet yürüten kurumları ile belediyelerin ortak hareket ederek kaynak israfının önlenmesi,
- Merkezi idarenin bu alanda hizmet standartlarının belirlenmesi, planlama ve istismarın engellenmesine yönelik denetimleri güçlendirmesi.

Ayrıca, sosyal belediyecilik anlayışının uygulanabilmesi ve sürdürülebilirliği açısından, belediyelerin sosyal hizmet ve yardımlar için yeterince kaynak ayırabilmesi de gerekmektedir. Mevzuat açısından değerlendirildiğinde belediyelerin önemli yetkileri bulunmakla birlikte, bu yetkilerin kullanımı için yeterli kaynak sağlanamamasından dolayı, sosyal yardım ve hizmetlerin sunumu zorlaşmaktadır. Bu bağlamda, belediyelere ek kaynak sağlanması sosyal belediyeciliğin gelişimi açısından önemli bir husustur (Ateş, 2009: 94).

Sosyal belediyecilik anlayışı süreç içerisinde yerel düzeyde bireylerin sosyal sorunlarının çözümünde belediyeleri sorumlu hale getirmiş, sosyal devletin yetersiz kaldığı durumlarda önemli roller üstlenmeye başlamıştır (Sevinç, 2015: 205). Ayrıca sosyal belediyeciliğin sosyalleştirme, sosyal kontrol ve rehabilitasyon, yönlendirme, gözetme, rehberlik etme, sosyal yatırım, yardımlaşma ve dayanışma fonksiyonlarının bulunması oldukça önemlidir (Adıgüzel, 2013: 365).

Diğer taraftan sosyal politikaların merkezi yönetimin görevi olarak görülmesi, belediye yöneticilerinin geçici projelere önem vermeleri, kentsel doku haritalarının yetersizliği, yerel düzeyde merkezi yönetim, belediyeler, sivil toplum örgütleri ve çeşitli aktörler arasındaki işbirliği ve koordinasyon sorunları sosyal belediyeciliğin gelişimini olumsuz yönde etkilemektedir (Öztürk ve Gül, 2012: 385-386). Hatta aynı siyasi partinin yönetici isimlerindeki değişiklikler dahi sosyal belediyecilik uygulamalarının devamında ve geleceğinde belirleyici olabildiği ifade edilmektedir (Çöpoğlu, 2014: 238).

2. Türkiye'de Sosyal Belediyecilik Anlayışının Gelişimi

Türkiye'de 1980'lerden itibaren belediyelerin yetki, sorumluluk ve kaynakları arttırılmış ayrıca hukuki mevzuattaki değişiklikler ile özellikle büyükşehir belediyelerinin güçlenmesi merkezi yönetimin sorumluluğundaki pek çok sosyal politika alanının belediyelere devredilmesine imkân sağlamıştır (Kesgin, 2012: 173-174).

Türkiye'de sosyal belediyecilik uygulamaları bir tür sosyal iyileştirme görevi üstlenmektedir. Belediyelerin faaliyetleri fiziksel ve mekânsal altyapı hizmetlerinin ötesinde yerel halkın yaşam

kalitesinin yükseltilmesine yönelik proje ve çalışmaları içermekte ve belediye hizmetleri yerel halkın çeşitli sorun alanlarına da çözümler üretmeye çalışmaktadır (Soykut-Sarıca, 2012: 53).

Türkiye'de sosyal belediyecilik uygulamalarının kent yoksullarının günlük ve zorunlu ihtiyaçlarının karşılanmasından hareketle ortaya çıkmasının teorik düzlemden değil, fiili durumdan ve zorunlu uygulamalardan kaynaklandığı ifade edilmektedir. Özellikle belediyelerin halka en yakın ve kolay ulaşılabilir olması ve ihtiyaç sahiplerine yönelik yardım taleplerinin artması belediyelerin bu alanda hizmet sunumlarının yaygınlaşmasını sağlamıştır (Kesgin, 2016: 92).

Klasik sosyal belediyecilik uygulamalarının Türkiye'de ağırlıklı olarak şu hizmetlerde yoğunlaştığı ifade edilebilir (Toprak ve Şataf, 2009: 13; Pektaş, 2010: 15-16):

- Sağlık ocakları, gezici sağlık otobüsleri,
- Çevresel şartlara uygun ucuz konut alanları inşa etmek,
- Evsiz ve kimsesizlere barınma hizmetleri sağlamak,
- Danışmanlık ve psikolojik yardım merkezleri açmak,
- İhtiyaç sahiplerine aşevleri ve imarethaneler kurmak,
- İstihdam ofisleri kurmak, rehberlik etmek ve takip etmek,
- Kültür, sanat ve spor tesisleri açmak,
- Eğitim bursları vermek,
- Engelli vatandaşlara yönelik çeşitli projeler geliştirmek,
- Meslek edindirme kursları açmak ve işletmek,
- Sosyal gruplar, sivil toplum kuruluşları ve kitle örgütlerine rehberlik hizmeti sunmak, dayanışma ve yardımlaşmayı geliştirmek,
- Tanzim satış mağazaları, gıda ve giyim bankaları ile ekmek fabrikaları kurmak.

Türkiye özelinde sosyal belediyecilik anlayışı 1982 Anayasasında yer alan sosyal devlet ilkesinin bir gereği olarak kabul edilmektedir (Duruel ve Tamer, 2013: 380). Türkiye'de yerel yönetimler hakkındaki mevzuata bakıldığında özellikle sosyal hizmetler ve yardımlar çerçevesinde pek çok dolaylı ve doğrudan hükümlere sosyal belediyecilik açısından görebilmek mümkündür. Bu noktada 5393 Sayılı Belediye Kanunu ile 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunlarındaki ilgili hükümlerden bahsetmek yerinde olacaktır.

Sosyal belediyecilik anlayışına hukuki altyapı hazırlamada 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile 5393 Sayılı Belediye Kanunu önemli düzenlemeler içermektedir. Bu düzenlemelerden 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun 7. ve 18. maddeleri ile 5393 Sayılı Kanunun 13., 14., 38. ve 60. maddeleri sosyal belediyecilik anlayışı kapsamında değerlendirilen hükümleri kapsamaktadır (Adıgüzel, 2013: 366).

5393 Sayılı Kanunun 14. maddesinde "*belediyelerin mahalli müşterek nitelikte olmak kaydıyla, sosyal hizmet ve yardımların sunulması, meslek ve beceri kazandırma hizmetlerini yürütebileceği, belediye hizmetlerini vatandaşlara en yakın ve en uygun yöntemlerle sunabileceği, hizmetlerin sunumunda engelli, yaşlı, düşkün ve dar gelirlilerin durumlarını dikkate alan yöntemleri uygulayabilecekleri*" hüküm altına alınmıştır.

5216 Sayılı Kanunun 7. maddesinde ise, "*belediyelerin sağlık merkezleri, hastaneler, gezici sağlık üniteleri ile yetişkinler, yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik her türlü sosyal ve kültürel hizmetleri yürütmek, geliştirmek ile bu amaçla sosyal tesisler kurmak, meslek ve beceri kazandırma kursları açmak, işletmek veya işlettirmek*" gibi görevlerinin olduğu sıralanmıştır.

5393 Sayılı Kanunun 14. maddesinde, 6360 Sayılı Kanun ile yapılan bir değişiklikle *büyükşehir belediyeleri ile nüfusu yüz binin üstündeki belediyelere, kadınlar ve çocuklar için koruma ve sığınma evlerinin açılması, yardım ve korunmaya muhtaç olanların gıda ve bakımlarının üstlenilmesi*

görevlerinin verilmesi de sosyal belediyecilik anlayışı çerçevesinde değerlendirilmektedir (Adıgüzel, 2013: 366).

Öte yandan sosyal belediyeciliğe yönelik hukuki mevzuatın yeterli düzeylerde olduğu kabul edilse dahi sosyal belediyecilik anlayışına uygun hizmetlerin yürütülmesinde ilgili belediye sınırları içerisinde bir sosyal doku haritasının çıkartılması, belediye yöneticilerinin daha duyarlı ve bilinçli olmaları, finansman sorunlarının giderilmesi gibi etkenler oldukça önemlidir (Toprak ve Şataf, 2009: 22; Öztürk ve Gül, 2012: 385; Çöpoğlu, 2014: 237; Yaman, 2014: 10).

3. Sosyal Belediyecilikte Yeni Bir Aşama: Yabancı Göçmenler

Küresel ölçekte değerlendirildiğinde oldukça karmaşık bir hal alan, pek çok disiplini ilgilendiren ve tanımlanmasını da güçleştiren göç olgusu, yalnızca coğrafyanın ve sosyolojinin profesyonelce ilgilendiği bir konu olmaktan çıkarak kent planlamacılarının, siyaset bilimcilerinin, antropologların ve diğer çeşitli uzmanlık alanlarının konularıyla her geçen gün çakışmaktadır (Erkan ve Bağlı, 2005: 109). Bu açıdan göç olgusunun çeşitli yönleriyle değerlendirilmesi ve irdelenmesi oldukça önem arz etmektedir.

Türkiye özelinde değerlendirildiğinde; Suriyeli sığınmacı akınının başlaması ile birlikte yerel halk ile sığınmacılar arasında zaman zaman gerginliklerin yaşanmış olması esasında ilk dönemlerde sürecin iyi yönetilemediği ve çoklu aktörler bağlamında bir çözüm geliştirmede gecikildiğine işaret etmektedir. Örneğin belediyeleri ilgilendiren bazı konular arasında; Suriyeli sığınmacılar tarafından açılan dükkânların ruhsatsız oluşu, kaçak mal satışlarında cezaya tabi tutulmamaları, vergiden muafiyet gibi yaygın söylemler esnaf çevrelerinde rekabeti bozdukları gerekçesiyle olumsuz karşılanmıştır (Akdeniz, 2014: 123-128). Bütün bu sorunların çözümü noktasında, taraflar arasında karşılıklı gerginlikler doğurmadan sürecin yönetimi çok düzeyli bir yaklaşımı adeta kaçınılmaz kıldığından belediyelere önemli roller ve sorumluluklar düşmektedir.

Diğer yandan özellikle Avrupa ülkelerinde yabancı göçmenlerin yerel yönetimlerde önemli makamlara gelmeleri, yerel yönetimlerce uyum politikalarının geliştirilmesi ve yabancı göçmenleri de dikkate alan kentsel projeler geliştirmesi oldukça önemlidir. Örneğin İngiltere ve Belçika gibi bazı ülkelerde belediyelerce kurulan organizasyonlar aracılığıyla sığınmacılara ve mültecilere yönelik pek çok proje geliştirilmekte ve hayata geçirilmektedir (Koçak ve Kavi, 2014: 38-39).

Kuşkusuz sosyal belediyecilik anlayışının sosyal dayanışma ve entegrasyonun tesis edilmesi, toplumsal kesimler arasındaki adalet ve güven duygusunun pekiştirilmesi gibi önemli vurguları içerdiği belirtilmektedir. Buna karşın Türkiye'de özellikle Avrupa Birliği üyesi ülkelerdeki belediyelerin yabancı göçmenlere yönelik uyum ve entegrasyon politikalarındaki rolleri düşünüldüğünde ileri düzeyde tecrübelerle henüz tanışmış olduğunu ifade etmek yanlış olmayacaktır.

25 Mart 2005 tarihli "*İltica ve Göç Alanındaki Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Eylem Planı*"nda, mülteci ve sığınmacıların yerel yönetimlerce sağlanan nakdi ve ayni yardımlara mümkün olduğunca erişimlerinin geliştirilmesi gerektiği ve belediyelere, mültecilerin entegrasyonunun sağlanması, sosyal yardımların en iyi şekilde yerine getirilebilmesi için yetki verilmesi gerektiği ve ilgili mevzuatta bu konuyla ilgili düzenlemelerin yapılabileceği vurgulanmıştır.

Diğer yandan Türkiye'de Suriyeli sığınmacılar hakkında 23 Ekim 2014'te ilgili başbakan yardımcısı başkanlığında, ilgili bakanlıkların yanı sıra sığınmacıların yoğun olarak yaşadığı illerin valileri ile bazı belediye başkanlarının da katıldığı toplantıda birtakım acil düzenlemelerin yapılması benimsenmiştir. Bu bağlamda, krizin ilk dönemlerinde katılımları sağlanamayan yerel yönetimlerin sığınmacıların yaşam şartlarının geliştirilmesi konusunda devlet kurumlarına yardımcı olmaları ve

belediyelerden, özellikle dilencilerin kamuya açık alanlardan uzaklaştırılması sırasında kolluk kuvvetlerine yardımcı olmaları istenmiştir (www.ashaber.com/, 2014).

Literatürde, kent konseyleri yerelde ve yerel yönetim düzeyinde göçmenlerin yerel entegrasyonunu sağlamada rol alabilecekleri belirtilmektedir. Örneğin yabancı ülke vatandaşlarının yoğun olarak yaşadıkları Antalya'nın Alanya ilçesindeki kent konseyi içerisinde Yabancılar Meclisinin kurulması, 2011'de Bursa Kent Konseyi Yabancılar Çalışma Grubu ile 2014'te Antalya'da Konyaaltı Belediyesi Kent Konseyi çatısı altında Yabancılar Meclisinin kurulmuş olması önemli birer tecrübe olarak değerlendirilebilir (Daoudov, 2015: 50). Bununla birlikte İstanbul'da Zeytinburnu Belediyesi yerel yönetim-yabancı göçmenler uyumuna yönelik çalışmaları açısından başarılı bir örnek olarak gösterilmektedir (Biehl, 2012: 96; Çakırer-Özservet, 2015: 49).

Türkiye'de bazı sosyo-iktisadi eşitsizlikler ve göç dalgaları yerel düzeyde sosyal belediyecilik taleplerinin artmasına ve belediyelerce bu sorunların çözümüne yoğunlaşmalarını sağlamıştır. Türkiye'de yasal, mali ve idari düzenlemelerdeki eksikliklere karşın yerel yönetimlerin sosyal politika oluşturmakla ilgili eğilimlerin gün geçtikçe artmakta olduğunu da belirtmek gerekir (Toprak ve Şataf, 2009: 14).

Diğer yandan 2014'te yürürlüğe giren Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'nun "Uyum" başlıklı 96/1. maddesinde ise şu ifade yer almaktadır: ''*Genel Müdürlük, (...) kamu kurum ve kuruluşları, yerel yönetimler, sivil toplum kuruluşları, üniversiteler ile uluslararası kuruluşların öneri ve katkılarından da faydalanarak uyum faaliyetleri planlayabilir*''. Dolayısıyla Suriyeli sığınmacılara yönelik yapılan bu yeni hukuki düzenlemede kamu kurum ve kuruluşları ile yerel yönetimler ayrı değerlendirilerek belediyelerin sığınmacılara yönelik çalışmalardaki rollerine de vurgu yapılmıştır (Daoudov, 2015: 48).

Öte yandan Türkiye'de sosyal belediyecilik hizmetlerinin sunulduğu kesimlere yönelik olarak, "Sağlık ve Sosyal Hizmetler", "Sosyal Hizmetler", "Sağlık İşleri", "Kültür ve Sosyal İşler" "Eğitim ve Kültür İşleri" vb. isimler altında örgütlenen belediyelerin hizmet birimleri aracılığıyla yürütüldüğü görülmektedir (Pektaş, 2010: 15-16). Nitekim belediyelerde Suriyeli sığınmacılar özelinde bir birim olarak kurulan mekanizmalar genel olarak bu başlıklar altındaki daire başkanlıklarına bağlı olarak çalışmaktadır.

4. Türkiye'de Belediyelerin Sığınmacılara Yönelik Çalışmaları

Türkiye'de Suriyeli sığınmacıların kabul ve yerleşim şartları yeni gelenlerin artan sayıları ve değişen yerleşim koşullarına göre değişim geçirmiştir. Türkiye'de 2013'ün başlarına kadar, Suriyeli sığınmacıların neredeyse tamamı Hükümet, sivil toplum örgütleri ve bazı belediyeler tarafından desteklenen ve Başbakanlığa bağlı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığınca yönetilen kamplarda kalmıştır. Süreç içerisinde Suriyeli sığınmacıların kamp dışı alanlara doğru yönelmesinin kaçınılmaz olması, hem kamplarda hizmet sağlayan hem de şehirlerdeki sığınmacılara yardım eden aktörler oldukça ağır bir mali yükle karşılaşmışlardır. Bu bağlamda Türkiye'de sadece Suriyeli sığınmacılar için 2015 başlarında yapılan harcamalar 5 milyar dolara ulaşmış ve bunun sadece %3'ü uluslararası kaynaklardan karşılanmıştır (İçduygu, 2015: 1).

Türkiye'de özellikle belediyelerin ülkenin jeopolitik ve stratejik konumu dikkate alındığında gün geçtikçe göçmenler, sığınmacılar ve mülteciler ile temasın artacağı bir gerçektir. Kuşkusuz özellikle Avrupa'da belediyelerin yabancıların toplumsal uyumunda önemli misyonlar yüklendikleri görüldüğünde yerel düzeyde uyum politikalarının geliştirilmesi aynı zamanda göç politikalarının seyri açısından önem arz etmektedir. Buna karşın başarılı bir yerel entegrasyondan bahsedilebilmesi için en azından yasal statü, belli bir gelir ve yerel benimsenme gibi unsurların gerçekleşmesini de gerektirmektedir (Çakırer-Özservet, 2015: 48). Ayrıca göçe dair kamu politikaları özel sektör ve sivil toplum örgütleri gibi yerel dinamiklerin desteğine de ihtiyaç duymaktadır (Marconi, 2012: 157-160).

Türkiye'de kentsel alanlar açısından sığınmacıların karşılaştıkları en önemli sorunlardan birisinin de konut ve barınma olduğu görülmektedir. Özellikle sınır illerinde daha yoğun görülen kamp dışı alanlarda bir dükkân, ahır, depo, tandır evi gibi tek odalı ya da derme çatma barınak gibi yapılarda oldukça yüksek kiralarda yaşamlarını idame ettirmeye çalışan sığınmacıların göç edilen yerler açısından önemli yansımaları olabilmektedir (Erdoğan, 2015: 328). Nitekim Gaziantep'te Suriyeli sığınmacıların kiraların yüksek olması ve atıl veya kötü durumdaki yapılarda kalmalarından yakındıkları belirtilmektedir (Akdeniz, 2014: 85-89).

Öte yandan zorunlu bir göçten kaynaklı olarak transit ya da hedef ülke olarak Türkiye'ye gelen Suriyeli sığınmacıların büyük bir kısmı ekonomik yönden ihtiyaç sahibi olduklarından yerel düzeyde özellikle belediyeleri ilgilendiren klasik belediye hizmetleri ile sosyal belediyecilik kapsamında yerli vatandaşlara da uygulanan pek çok yerel sosyal politika hizmetlerinin muhatabı olmuşlardır. Bu açıdan Türkiye'de Suriyeli sığınmacıların özellikle belediye hizmetleri açısından değerlendirildiğinde yerel düzeydeki sorunlarının sosyo-kültürel birtakım hususlar dışında büyük ölçüde yerli vatandaşların sosyal hizmet ve yardım kapsamındaki sorunlarıyla da oldukça benzerlik gösterdiğini vurgulamak gerekir.

Türkiye'de sosyal belediyecilik ile ilgili akademik yazında çeşitli hizmet alanlarına oldukça vurgu yer alırken kentlerdeki çeşitli statülerdeki yabancı göçmenlere yönelik belediyelerin nasıl bir tavır alması gerektiği, ilgili hukuki mevzuat ve uygulamadaki duruma yönelik çalışmalar oldukça zayıftır. Bu açıdan son dönemlerde Türkiye'de önemli bir dış göç hareketlenmesi karşısında birer yerel yönetim birimi olarak belediyelerin üstlendikleri ve ifa ettikleri bazı hizmetlerin sosyal belediyecilik anlayışının kapsamının daha da genişlemesine imkân sağladığını öncelikli olarak ifade etmek mümkündür.

Çalışmanın bu bölümünde; coğrafi konumları itibariyle birbirinden farklı iki ilin büyükşehir belediyelerince uygulamaya konulan kurumsal çalışmalarından birer örnek bağlamında Gaziantep Büyükşehir Belediyesince kurulan "Ensar Toplum Merkezi" ile Konya Büyükşehir Belediyesince kurulan "Sosyal Kart Bürosu"nun faaliyetleri sosyal belediyecilik anlayışı açısından incelenmektedir.

4.1. Gaziantep Büyükşehir Belediyesi: Ensar Toplum Merkezi

Gaziantep Büyükşehir Belediyesi, 2015 yılı başlarında Gaziantep il sınırları içerisinde yaşayan geçici koruma statüsündeki Suriyeli kadın ve çocukların sosyal ihtiyaçlarına yönelik hizmet modelini sosyal belediyecilik anlayışının kapsamını da genişleten bir pratikle geliştirmeyi hedeflemiştir. Gaziantep'te Nisan 2017 itibariyle nüfusa oranla %16,7 oranında Suriyeli sığınmacı olup, toplamda 329.646 Suriyeli geçici koruma statüsü kapsamında ikamet etmektedir (www.goc.gov.tr/, 2017).

Gaziantep Büyükşehir Belediyesince kamp dışında yaşayan sığınmacılara ilişkin verilen her türlü desteğin daha sistematik ve koordineli bir yapıya kavuşturulması, sığınmacı kadın ve çocukların, eğitim, barınma ve sağlık gibi temel insan haklarından yeterince yararlanmalarının sağlanması, Suriyeli kadın ve çocukların toplumsal entegrasyonunu sağlamada sağlık, hukuk, eğitim, dil ve meslek kursları ile psikolojik desteğe ivedilikle ihtiyaç duymaları ve uluslararası delegasyonlara büyükşehir hizmetlerinin bütüncül olarak sunulabilmesine yönelik ihtiyaçların da etkisiyle "Ensar Toplum Merkezi" adında bir birim kurmuştur.

Ensar Toplum Merkezi, çeşitli kurum ve kuruluşlarla işbirliği içerisinde çalışmaktadır. Merkezde Eğitim Danışma, Hukuk Danışma, Sağlık Danışma, İş Destek, Psikolojik Destek ve Yardım Destek Ofisleri yer almaktadır. Merkez, sosyal medya aracılığıyla Türkçe ve Arapça çalışmalarını duyurmakta ve zaman zaman kendi kurumu dışında sığınmacılara yönelik önemli bilgileri paylaşmaktadır. Merkez aracılığıyla bazı sosyal sorunlarda Suriyeli sivil toplum örgütlerine daha kolay ulaşabilme imkânı elde edilebilmektedir. Ayrıca yerel düzeyde faaliyet gösteren yabancı kuruluşlarca hazırlanan tanıtım ve bilgilendirme broşürleri de merkezce duyurulmaktadır.

Suriyeli yetişkin sığınmacılar için dil programı ve çocuklar için çeşitli programlar vardır. Eğitim Danışma Ofisi'nde eğitim olanakları ile ilgili ailelere bilgilendirme yapılması, Suriyeli çocukların eğitim planlamalarının yapılması ve İl Milli Eğitim Müdürlüğü yoluyla takibi ve Gençlik ve Spor İl Müdürlüğü ile irtibata geçip onların görevlendirmeleri doğrultusunda çocukların sportif faaliyetlerden yararlandırılmasına aracılık edilmesi gerçekleştirilmektedir.

Merkezde, ücretsiz Türkçe eğitim kursları düzenlenmektedir. Bazı Suriyeli üniversite öğrencileri için eğitim bursları verilmektedir. Bununla birlikte İstiklal marşının ezberlenmesi ve güzel okunması yarışmaları yapılmakta ve Suriyeli öğrencilere çeşitli ödüller verilmektedir. Milli ve tarihi şahsiyetlerin Suriyeli çocuklarca tanınmasını sağlamak üzere çeşitli anma programları düzenlenmektedir.

Merkezde eğitim gören çocuklara çeşitli aralıklarla göz muayenesi gibi sağlık kontrolleri ile yine merkezde eğitim gören öğrencilere günlük süt dağıtımı yapılmaktadır. Suriyeli çocuklara resim, drama vb. eğitimler verilmekte ve tiyatro yapabilmelerine imkân sağlayıcı beşeri ve fiziksel altyapı hizmetleri sunulmaktadır. Ayrıca Suriyeli senarist ve yönetmenlere de Büyükşehir Belediyesince mekânsal ve mali destekler sağlanmaktadır.

Toplumsal entegrasyon süreçlerini kolaylaştırması açısından dil programları düzenlenmektedir. Bu noktada Ensar Toplum Merkezi'nde oluşturulan dil sınıflarında İl Milli Eğitim Müdürlüğü'nden görevlendirilen öğretmenler aracılığıyla Suriyelilerin Türkçe, yerli vatandaşların ise Arapça öğrenmeleri hedeflenmektedir. Bu açıdan dil kursları ücretsiz olarak verilmektedir.

Ensar Toplum Merkezi'nde yer alan ofislerden biri olan Sağlık Danışma Ofisi'nde de, İl Sağlık Müdürlüğünce görevlendirilen sağlık personelleri aracılığıyla kadın ve çocuk sağlığı ile ilgili bilgilendirme toplantılarının yapılması, üreme sağlığı, hijyen ve aile planlaması konusunda bilgilendirilme yapılması ve sağlık kurumlarının resmi işleyişi ile buralarda nasıl hareket etmeleri gerektiği üzerinde yardımcı olunmaktadır.

Merkez tarafından Suriyeli bedensel engelli çocuklar için tekerlekli sandalye dağıtımları gerçekleştirilmekte ve hayvanat bahçesi gezileri düzenlenmektedir. Yetim ve engelli ailelere ev ziyaretleri yapılarak yardımlar ulaştırılmaktadır. Ayrıca özellikle kış dönemlerinde Gaziantep Büyükşehir Belediyesi İtfaiye Dairesi personelleri aracılığıyla Suriyeli öğrencilere ve ailelerine soba yakma ve zehirli gazlarla ilgili eğitim seminerleri verilmektedir.

Hukuk Danışma Ofisi'nde ise Suriyeli kadınlara yasal hakları konusunda net bilgilendirmelerin yapılması, olumsuz durumlarla karşı karşıya kaldıklarında hangi kuruma ne şekilde başvurmaları gerektiği konusunda bilgilendirmelerin yapılması, Aile ve Sosyal Politikalar İl Müdürlüğü, Gaziantep Barosu ve STK'ların da desteği alınarak gerekli yönlendirmelerin yapılması ve takip edilmesi hizmetleri sunulmaktadır.

Bu merkezde yer alan İletişim ve Empati Atölyesi, Drama Atölyesi, Sanat ve Kültür Atölyesi, Kitapla Söyleşi Atölyesi, Müzik Atölyesi ve çeşitli hobi atölyeleri ile doğrudan Suriyeli çocuklara yönelik olarak birtakım programlar düzenlenerek çocuklarda savaşın bırakmış olduğu olumsuz izlerin bir nebze de olsa giderilmesi hedeflenmektedir. Ayrıca Merkez bünyesindeki Psikolojik Destek Ofisi'nde Gaziantep Üniversitesi'nden görevlendirilen psikolog ve psikiyatri uzmanları ile savaş mağduru çocuklara danışmanlık hizmetinin verilmesi ve tedavi süreçlerinin takibinin yapılması sağlanmaktadır.

İş Destek Ofisi'nde, başvuran Suriyeli kadınların meslekleri ve eğitimleri hususunda arşiv oluşturulması ve istihdam ile ilgili olarak büyükşehir belediyesi ile işbirliği çerçevesinde İş-Kur'dan gelen meslek danışmanı aracılığıyla gerekli işlemlerin yapılması sağlanmaktadır. Bununla birlikte

Gaziantep Büyükşehir Belediyesi Aile Destek Merkezi ile Şehitkamil ve Şahinbey ilçe belediyeleri işbirliği ile toplu nikah şölenleri düzenlenmekte, gelinlik, damatlık ve birer adet beyaz eşya hediye edilmektedir.

Diğer yandan Türk Kadınları Kültür Derneği ve Bülbülzade Vakfı gibi çeşitli sivil toplum örgütlerince yapılan yardımlar Merkez aracılığıyla ulaştırılmaktadır. Bunların yanı sıra yabancı aktörlerden de çeşitli yardımlar ve özellikle Birleşmiş Milletler Heyetleri ile yapılan görüşmelerde çeşitli projeler geliştirilmektedir. 1 Aralık 2016 tarihinde Ensar Toplum Merkezindeki öğrenciler için masa, tahta, spor malzemeleri ve ana sınıflar için çeşitli araç ve gereçler Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği (UNHCR) ile Uluslararası Ortadoğu Barış Araştırmaları Merkezi (IMPR) tarafından sağlanmıştır. Yine kamu kurum ve kuruluşları ile olan işbirliğine örnek olması açısından İl Emniyet Müdürlüğü ile Büyükşehir Belediyesi arasında yapılan bir yardım kampanyası ile yüz çift ayakkabı ihtiyaç sahibi Suriyeli öğrencilere Ensar Toplum Merkezi tarafından ulaştırılmıştır.

4.2. Konya Büyükşehir Belediyesi: Sosyal Kart Bürosu

Konya Büyükşehir Belediyesi Sağlık ve Sosyal Hizmetler Daire Başkanlığı bünyesinde 2010'da kurulmuş olan Sosyal Kart Bürosu, esasında Suriyeli sığınmacılar meselesi gündeme gelmeden ve 6360 Sayılı Kanundan önce büyükşehir belediyesi mücavir alanı içerisindeki ihtiyaç sahibi bireylere ve toplumsal kesimlere yönelik olarak kurulmuştur. Halihazırda 6360 Sayılı Kanun ile Konya il mülki sınırlarının büyükşehir belediye sınırları haline dönüşmesi ile hedef kitlesi oldukça genişlemiştir.

Özellikle 2011'den sonra Suriye'de iç karışıklıkların başlamasıyla sığınmacıların önce sınır illerine ardından süreç içerisinde Türkiye'nin başta büyükşehirler olmak üzere ülke sathına yayılması söz konusu olmuş ve Nisan 2017 itibariyle Konya ilinde Suriyeli sığınmacıların sayısının 73.588'e ulaşmıştır (www.goc.gov.tr/, 2017). Bununla birlikte Konya gibi oldukça homojen bir nüfusa sahip bir kentin uzun yıllar sonra kısa bir sürede bu kadar yabancı göçmenle karşı karşıya kalması yerel düzeyde önemli bir durum olarak değerlendirilmektedir (Koyuncu, 2014: 128). Bu süreçler de dikkate alınarak kent içinde görünürlüğü artan bu göçmenlere yönelik Konya Büyükşehir Belediyesince Sosyal Kart Bürosunun hedef kitlesi sosyal belediyecilik anlayışına uygun ve onun da kapsamını genişleten bir hüviyet ile genişletilmiştir.

Türkiye'de ilk olarak Konya Büyükşehir Belediyesince uygulamaya konulan sosyal kart uygulamasını, ihtiyaç sahibi olduğu tespit edilen ailelerin beslenme, giyim, kırtasiye vb. temel ihtiyaçlarının tercihlerine göre alabilmelerine imkân veren ve temel insan hakkı olan birtakım sosyal haklardan yararlanmalarını sağlayan önemli bir uygulama olarak değerlendirmek mümkündür. Nitekim elektronik kartla anlaşmalı market şubelerinden alışveriş yapılmasına imkân sağlayan Sosyal Kart, 2012'de Türk Patent Enstitüsü tarafından tescillenmiş, TÜSİAD ve Türkiye Bilişim Vakfı (TBV) tarafından, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin himayesinde düzenlenen "9. eTR Ödülleri" çerçevesinde ikincilik ödülü verilmiş ve sosyal e-belediyecilik anlayışına uygun olduğu vurgulanmıştır (www.konya.bel.tr/, 2014). Ayrıca İrlanda'nın başkenti Dublin'de gerçekleştirilen Dünya Yoksullukla Mücadele Eden Şehirler Toplantısında sosyal kart model olarak sunulmuştur (Sipahi-Örselli, 2014: 163).

Bireysel kısa süreli ve uzun süreli olmak üzere iki tür sosyal kart uygulaması söz konusudur. Aynı evde ikamet edenler arasında iş gücü bulunmayan, sabit geliri olmayan ve sosyal güvencesi olmayanlara kişisel sosyal kartlarla 2016 boyunca aylık olarak; 1-3 arasındaki haneye 75 TL, 4-5 arasındaki haneye 100 TL ve 6 ve üzerinde nüfusu olan ailelere ise 150 TL'lik alışveriş imkânı sunulmuştur. Kullanıma sunulan sosyal kartların güvenliği için ise ihtiyaç sahiplerinin kimlik bilgileri kart içerisine yüklenmekte ve kart sahibi kişiler dışında kartın kullanılmasına izin verilmemesi hedeflenmiştir.

Sosyal Kart Bürosunca dağıtılan sosyal kartların hedefi ve kapsamı şöyle sıralanabilir (www.konya.bel.tr/, 2017):

- İhtiyaç sahibi her aileye verilmekte,
- Kart sahipleri yalnızca beslenme, temizlik ve kırtasiye malzemeleri için bu kartlara yüklenen meblağları harcayabilmekte,
- Kendilerine önerilen harcama kalemleri üzerinde tercih hakkı verilmekte ve verimlilik arttırılmakta,
- Sürekli kullanımlık kartlarda yükleme esnasında bir önceki aya ait sanal para sıfırlanmakta,
- Kartlar manyetik şeritli olarak üretilmekte ve şifre ile kullanılmaktadır.

Ocak 2017 tarihi itibariyle Konya'da sosyal karttan yararlanan hane sayısı 5.514 olup, bunlardan 1.575'i evinde gelir getirecek kimsesi olmayan Suriyeli ailelerdir. Sosyal kart kullananlara zamanla güncellenmek üzere ve nüfusa göre her ay para yüklenmektedir. Buna göre 2017 itibariyle, 1 ve 2 nüfuslu ailelere 75 lira, 3 kişilik aileye 100 lira, 4 kişilik aileye 140 lira, 5 kişilik aileye 175 lira, 6 kişi ve üzeri hanelere ise 200 lira yüklenmektedir. Ayrıca yardımlardan yararlanmak isteyen Suriyeliler, geçici koruma kimlikleriyle Büro'ya yaptıkları başvuru ve inceleme sonrasında sosyal karta hak kazanabilmektedir* (www.hakimiyet.com/, 2017).

Diğer yandan Gaziantep Büyükşehir Belediyesinin Suriyeli sığınmacılara yönelik kurumsal pratikleri ve çalışmaları dikkate alındığında Arapça ve Türkçe dillerinde bilgilendirme yöntemlerine Konya Büyükşehir Belediyesinin ilgili faaliyetlerinde çok zayıf oranda yansıdığını ifade etmek gerekir. Nitekim Konya Büyükşehir Belediyesi'nin web sayfaları incelendiğinde yalnızca yabancı göçmenlerin değil sosyal yardım almak isteyen yerli vatandaşların dahi nasıl bir yol izlemeleri gerektikleri hususunda yeterli bilgi ve belgelere erişim imkânının sunulmadığı belirtilebilir.

SONUÇ

Sınır komşumuz Suriye'de yaşanan iç savaş nedeniyle ülkesini terk etmek durumunda kalan Suriyelilerin birçoğu Türkiye'ye yönelmiş ve bunun sonucunda ülkemize yoğun bir göç dalgası yaşanmıştır. Başlangıçta bu göçten sınır illerimiz etkilenmiş, daha sonrasında "açık kapı politikası" nedeniyle başta büyükşehirler olmak üzere birçok kentte sığınmacı akının geniş bir yayılım ve yerleşme alanı bulması nedeniyle birçok kent göçmen akınından etkilenmiştir. Suriyeli sığınmacıların bu kadar geniş bir alana dağılması ve yerleşmesi sonucu ve ayrıca kısa vadede ülkelerine dönüş yapmayacaklarının anlaşılması üzerine kamu kurum ve kuruluşlarının yanı sıra belediyelerin de bu sürecin yöneti(şi)minde yerel ve kentsel düzeyde ilgilenmelerini kaçınılmaz kılmıştır. Ülkemizdeki belediyeler göz önüne alındığında, özellikle Avrupa Birliği üyesi ülkelerdeki belediyelerin yabancı göçmenlere yönelik uyum ve entegrasyon politikalarındaki rolleri ve fonksiyonları bağlamında ileri düzeyde tecrübelerle henüz tanışmış olduğunu ifade etmek yanlış olmayacaktır.

Suriye'deki iç savaşın henüz bitmediği ve ayrıca ciddi bir Suriyeli göçmen nüfusun Türkiye'de ikamet ettiği dikkate alındığında; özellikle belediyelerin gün geçtikçe göçmenler, sığınmacılar ve mülteciler ile temasının artacağı görülmektedir. Türkiye'ye gelen Suriyeli sığınmacıların büyük bir kısmı ekonomik yönden ihtiyaç sahibi olduklarından yerel düzeyde özellikle belediyeleri ilgilendiren klasik belediye hizmetleri ile sosyal belediyecilik kapsamında yerli vatandaşlara da uygulanan pek çok

* Özellikle 2017 yılında kış mevsiminin etkisini göstermesiyle birlikte Sosyal Kart Bürosuna başvuruların artması, yerel medyada da gündeme gelmiş ve bu çerçevede Konya Büyükşehir Belediyesi Sağlık ve Sosyal Hizmetler Daire Başkanlığının 14 Şubat 2017 tarihli açıklamasında şu ifadelere yer verilmiştir: "*Uzun zamandır vatandaşlarımıza ve Suriyelilere gıda gibi bazı ihtiyaç destekleri yapıyoruz. Konya içerisinde yaklaşık 8 bin aileye yardımda bulunuyoruz. Ocak ve Şubat ayları içerisinde sadece Suriyeli olup ve bizden daha önce de yardım alan ailelere kış katkısı sağladık. Zindankale Çokkatlı Otopark'ın yanında Sosyal Kart Bürosu var. Suriyelilerin ve diğer vatandaşların oraya gitmesi bu yardımlar için.*" (https://teyit.org/, 2017).

yerel sosyal politika hizmetlerinin muhatabı olmuşlardır. Bu açıdan Türkiye'de Suriyeli sığınmacıların özellikle belediye hizmetleri açısından değerlendirildiğinde yerel düzeydeki sorunlarının sosyo-kültürel birtakım hususlar dışında büyük ölçüde yerli vatandaşların sosyal hizmet ve yardım kapsamındaki sorunlarıyla da oldukça benzerlik gösterdiğini vurgulamak gerekir.

Sınır illerinde bazı belediyelerin Suriyeli sığınmacılara yönelik aktif faaliyetlere girişme hususunda oldukça çekimser davrandıkları göz önüne alındığında, Gaziantep Büyükşehir Belediyesi gibi bazı belediyelerin önemli proje ve politikalar ürettiği belirtilebilir. Buna karşın ulusal düzeyde dahi yabancı göç hareketlenmelerinin yönetimine dair göç ve uyum politikaların ve kurumsal pratiklerin oldukça yeni tecrübe edilmesi nedeniyle belediyelerin göçmenlere yönelik kurumsal çabalarının yeterli düzeylere ulaşamamasını yadırgamamak gerekir.

Belediye mevzuatında yabancı göçmenlere yönelik belediyelere doğrudan görev, yetki ve sorumluluk yükleyen hiçbir hüküm bulunmamaktadır. Bunun yanında, özellikle birçok Avrupa ülkesinde göçmenlerin toplumsal uyumu ve entegrasyonunda belediyelerin önemli misyonlar yüklenmeleri ve Türkiye'de bazı belediyelerin yabancı göçmenlere yönelik çeşitli proje ve mekanizmalar ihdas etmesi türünden gelişmeler belediyelerin hukuki düzlemde sosyal belediyecilik anlayışlarının güçlenmesinde mali ve idari fonksiyonlarının genişletilmesine katkı sağlayacağı düşünülmektedir.

5393 Sayılı Belediye Kanununun 13. maddesindeki "hemşeri hukuku"na karşın kanunda yabancı göçmenlere yönelik özel hükümlerin hiç yer almamasının sahadaki pratikler dikkate alındığında önemli bir eksiklik olduğunu belirtmekte yarar vardır. Bu açıdan mevcut belediye mevzuatındaki sosyal belediyecilik anlayışı kapsamındaki hükümlerin yabancı göçmenleri de dikkate alarak yeniden düzenlenmesi gerekmektedir. Nitekim bazı belediyelerin çeşitli saha çalışmaları da incelendiğinde ilgili mevzuattaki düzenleme eksikliklerini gerekçe göstererek bu alanda sosyal politika rollerini üstlenmekten uzak durdukları görülmektedir.

Bütün bu konularda yerli literatür henüz oluşmaktadır. Önceki dönemlerde Türkiye'ye akın eden yabancı göçmenler ve onların hukuki, sosyal ve kültürel durumları hakkında yapılmış, dikkat çeken çalışmalar bulunmamaktadır. Belediyelerin ve göçmenlerin karşılıklı ilişkilerinin ve süreçlerin yöneti(şi)mi aşamasında konunun farklı boyutlarına dikkat çekilmesinin ve yerel aktörlerin bu işlevleri daha sağlıklı bir düzlemde yürütmeleri için önlerinin açılmasının son derece önemli olduğu ortadır.

Türkiye'de çeşitli illerde belediyelerce Suriyeli sığınmacılar özelinde geliştirilmekte olan kurumsal yaklaşımlar ve hizmetler, ilgili hukuki mevzuattaki yeni düzenlemeler, finansman sorunları, siyasi saikler ve belediye yöneticilerinin bu alandaki tutumları doğrultusunda şekillenmektedir. Buna ek olarak özellikle yalnızca yerel vatandaşları dikkate alan anlayış yerine hedef kitle içerisine yabancı göçmenleri de dâhil edebilen sosyal belediyecilik hizmetlerinin temel insan hakları çerçevesinde değerlendirilmesi ve uzun vadede muhtemel sorunlara karşı proaktif önlemlerin alınarak ilgili yerel sosyal politika araçlarının geliştirilmesi oldukça zaruridir.

KAYNAKÇA

Adıgüzel, Şenol (2013). "Kentsel Yoksullukla Mücadelenin Bir Aracı Olarak Sosyal Belediyecilik: Antakya Belediyesi Sosyal Belediyecilik Uygulamaları", Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler ve Kentsel Politikalar, Ed. Yakup Bulut vd.,1. Baskı, Ankara: Pegem Akademi Yayınları, ss. 361-373.

Akdeniz, Ercüment (2014). Suriye Savaşının Gölgesinde Mülteci İşçiler, 1. Baskı, İstanbul: Evrensel Basım Yayın.

Akdoğan, Yalçın (2008). "Yerel Siyaset-Kavramlar", Yerel Siyaset, Ed. Hulusi Şentürk, 1. Baskı, İstanbul: Okutan Yayıncılık, ss. 9-14.

Aygen, Murat (2014). "Sosyal Belediyecilik Üzerine Bir İnceleme: Elazığ Belediyesi Örneği", Fırat Üniversitesi Harput Araştırmaları Dergisi, Cilt. 1, Sayı. 1, ss. 173-192.

Ateş, Hamza (2009). "Sosyal Belediyecilik", Çerçeve Dergisi, Sayı. 49, ss. 88-95.

Bayrakcı, Erdal (2014). Yerel Yönetimler, Konya: Dizgi Ofset.

Biehl, Kristen (2012). "Örnek Vaka Analizi: İstanbul", Der: Ahmet İçduygu, Kentler ve Göç: Türkiye, İtalya, İspanya, 1. Baskı, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, ss. 73-112.

Çakırer-Özservet, Yasemin (2015). "Modern Göçebeler Olarak Göçmenler, Mekân ve Şehre Uyum", Sosyoloji Divanı, Yıl. 3, Sayı. 6, ss. 41-54.

Çelik, Abdullah (2014). ''Sosyal Belediyecilik Anlayışı: Şanlıurfa Büyükşehir Belediyesi Örneği'', Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt. 16, Sayı. 1, ss. 1-20.

Çöpoğlu, Mustafa (2014). "Sosyal Belediyecilik ve Sorunları", Çankırı Karatekin Üniversitesi SBE Dergisi, Cilt. 5, Sayı. 2, ss. 223-247.

Daoudov, Murat (2015). "Türkiye'de Yabancıların Uyumunda Yerel Yönetimlerin Rolü", Ed.: Yakup Bulut, Uluslararası Göç ve Mülteci Sorununun Çözümünde Kamu Yönetiminin Rolü, 1. Baskı, Kocaeli: Umuttepe Yayınları, ss. 39-64.

Duruel, Mehmet ve Mehmet Tamer (2013). "Yerel Yönetimlerde Sosyal Politika Uygulamaları ve Karşılaşılan Sorunlar", Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler ve Kentsel Politikalar, Ed. Yakup Bulut vd., 1. Baskı, Ankara: Pegem Akademi Yayınları, ss. 374-385.

Eren, Veysel (2011). "Belediye Yöneticilerinin Yerel Yönetim Reformları Hakkındaki Algıları", Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt. 8, Sayı. 16, ss. 89-111.

Erdoğan, M. Murat (2015). "Türkiye'ye Kitlesel Göçlerde Son ve Dev Dalga: Suriyeliler", Ed.: M. Murat Erdoğan ve Ayhan Kaya, Türkiye'nin Göç Tarihi: 14. Yüzyıldan 21. Yüzyıla Türkiye'ye Göçler, 1. Baskı, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, ss. 315-347.

Erkan, Rüstem ve Mazhar Bağlı (2005). "Göç ve Yoksulluk Alanlarında Kent ile Bütünleşme Eğilimi: Diyarbakır Örneği", Hacettepe Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Dergisi, Cilt. 22, Sayı. 1, ss. 105-124.

Es, Muharrem ve Hamza Ateş (2004). "Kentlileşme ve Göç: Sorunlar ve Çözüm Önerileri", Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi, Sayı. 48, ss. 205-248.

Göymen, Korel (2004). "Yerel Kalkınma Önderi ve Paydaşı Olarak Belediyeler", Yerel Kalkınmada Belediyelerin Rolü, Uluslararası Sempozyum Kitabı, No. 21, İstanbul: Pendik Belediyesi Kültür Yayınları, ss. 1-14.

Güleç, Yasin (2014). "Sosyal Hizmetlerin Yeniden Yapılandırılmasında Yerel Yönetimlerin Önemi ve İşlevi, Bağcılar Engelliler Sarayı Örneği", Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi, Sayı. 1, ss. 486-500.

İçduygu, Ahmet (2015). Syrian Refugees in Turkey: The Long Road Ahead, Washington DC.: Migration Policy Institute, pp. 1-19.

Kesgin, Bedrettin (2012). "Kentsel Yoksulluğa Yönelik Yerinden ve Yerel Müdahale: Sosyal Belediyecilik", Süleyman Demirel Üniversitesi Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi, Sayı. 26, ss.169-180.

Kesgin, Bedrettin (2016). "Sosyal Belediyecilik Uygulamalarında Sivil Toplum Ortaklığı", Strategic Public Management Journal (SPMJ), Sayı. 4, ss. 83-94.

Koçak, Orhan ve Ersin Kavi (2014). "Sosyal Politika Aktörü Olarak Sosyal Girişimci Belediyecilik", Hak-İş Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi, Cilt. 3, Yıl. 3, Sayı. 6, ss. 26-49.

Koray, Meryem ve Hasan Ejder Temiz (2014). "Merkezi Yönetimle İlişkiler, Kısıtlar ve Harcamalar Çerçevesinde Sosyal Belediyecilik ve Dört Büyükşehir Belediyesi Açısından Uygulamalar", Çalışma ve Toplum, Sayı. 3, ss. 11-60.

Koyuncu, Ahmet (2014). Kentin Yeni Misafirleri Suriyeliler, Konya: Çizgi Kitabevi Yayınları.

Kutlu, Önder ve Zarif Songül Göksel (2014). ''Kent Kültürü Oluşturma Aracı Olarak Kültürel Belediyecilik: Selçuklu Örneği'', Özel Sayı, ss. 75-91.

Marconi, Giovanna (2012). "İtalya: Göç Veren Bir Ülkeden Göç Alan Bir Ülkeye", Ed. Ahmet İçduygu, Kentler ve Göç: Türkiye, İtalya, İspanya, 1. Baskı, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, ss. 115-165.

Negiz, Nilüfer (2011). "Sosyal Yardım ve Sosyal Hizmet Faaliyetleri Açısından Isparta Belediyesi: Farkındalık, Yararlanma ve Değerlendirme Açısından Bir Araştırma", Süleyman Demirel Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi, Cilt. 16, Sayı. 2, ss. 323-341.

Örselli, Erhan ve Erdal Bayrakcı (2016). Yerel Hizmetlerde Vatandaş Karnesi: Konya Örneği, Konya: Çizgi Kitabevi Yayınları.

Öztürk, Hasret ve Hüseyin Gül (2012). "Sosyal Belediyecilik Sosyal Devlete ve Sosyal Haklara Bir Alternatif Mi?", Sosyal Haklar Ulusal Sempozyumu IV Bildiriler Kitabı, İstanbul: Petrol-İş Yayını, ss. 377-392.

Pektaş, Ethem Kadri (2010). "Türkiye'de Sosyal Belediyecilik Uygulamaları ve Temel Sorunlar", Akademik İncelemeler Dergisi, Cilt. 5, Sayı. 1, ss. 4-22.

Selek-Öz, Cihan ve Yıldırımalp, Sinem (2009). "Türkiye'de Kentsel Yoksullukla Mücadelede Sosyal Belediyeciliğin Rolü", Uluslararası Sosyal Haklar Sempozyumu, 22-23 Ekim 2009, Akdeniz Üniversitesi, ss. 453-463.

Sevinç, İsmail (2015). "Sosyal Belediyecilik Uygulamalarında Kent Bilgi Sistemlerinin Kullanımı: Konya Büyükşehir Belediyesi Örneği", Celal Bayar Üniversitesi İ.İ.B.F. Yönetim ve Ekonomi Dergisi, Cilt. 22, Sayı. 1, ss. 201-218.

Sezer, Özcan ve Özgür Önder (2012). "Sosyal Belediyecilik Bağlamında Yerel Hizmetlere Gönüllü Katılımın İncelenmesi", AİBÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt. 12, Özel Sayı, ss. 255-279.

Sipahi, Esra B. ve Erhan Örselli (2014). "Kentsel Yoksullukla Mücadelede Sosyal Belediyecilik Uygulamaları: Konya Örneği", Uluslararası Türk Dünyası Yerel Yönetimler Sempozyumu, KKTC, ss. 153-168.

Soykut-Sarıca, Y. Pınar ve Elçin Yüksel (2012). "Yerel Yönetimlerde Sosyal Sorumluluk Projesi Uygulaması Olarak Sosyal Hayata Katılım: Engelsiz Yaşam", Çalışma İlişkileri Dergisi, Cilt. 3, Sayı. 1, ss. 48-66.

Toprak, Düriye ve Ceyda Şataf (2009). "Türkiye'de Yerel Yönetimler Reformu Çerçevesinde Sosyal Belediyecilik Yaklaşımı", Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi, Cilt. 1, Sayı. 1, ss. 11-24.

Yaman, Murat (2014). "Sosyal Devlet ve Sosyal Belediyecilikte Yaşanan Dönüşüm: Kütahya Belediyesi Örneği", Akademik Bakış Dergisi, Sayı. 42, ss. 1-18.

Zeybekoğlu-Dündar, Özge (2011). "Türkiye'de Kentsel Yoksulluk Sorunu Açısından Sosyal Belediyeciliğin Önemi", Mediterranean Journal of Humanities, Cilt. 1, Sayı. 2, ss. 117-126.

http://www.konya.bel.tr/sayfadetay.php?sayfaID=361, (18.04.2017).

http://www.goc.gov.tr/icerik6/gecici-koruma_363_378_4713_icerik, (19.04.2017).

http://www.hakimiyet.com/sosyal-izdiham-1221168h.htm, (19.04.2017).

https://teyit.org/konya-buyuksehir-belediyesi-suriyelilere-maas-bagladi-iddiasi/, (19.04.2017).

http://www.ashaber.com/haber/208/huzuru-bozanlar-sinir-disi-edilecek.html, (05.05.2017).

http://www.konyahaber.com/buyuk-olcekli-belediye-odulu-konyanin-62812h.htm, (16.05.2017).

https://www.haberler.com/konya-nin-dunyadaki-yukselisi-devam-ediyor-5838187-haberi/, (16.05.2017).

http://www.konya.bel.tr/haberayrinti.php?haberID=3587, (16.05.2017).

http://www.konya.bel.tr/haberayrinti.php?haberID=5360, (16.05.2017).

İÇ GÖÇLERİN KENTLEŞME ÜZERİNDE ETKİLERİ: VAN ÖRNEĞİ•

Doç. Dr. A. Menaf TURAN•

Berfin GÖKSOY•

ÖZET

Kentleşme sürecinin ayrılmaz bir parçası olan göç hareketlerinin kentleşme üzerindeki etkilerini esas alan çalışmanın amacı ilk olarak, Van'a çevresindeki komşu illerden göç etmiş bireylerin kentte kalış sürelerini ve kentsel bütünleşme durumlarını saptamaktadır. Van'daki iç göç hareketine müdahil olan örneklemin kentsel uyum, kentlilik bilinci, kentsel faaliyetlere katılım ve temsil durumları analiz edilmiştir. Yapılmış olan alan araştırmasının bulgu ve sonuçları, göç ve kentleşme olgularının tarihsel, toplumsal boyutları kentlileşme dinamikleri bağlamında ele alınmıştır. Alan araştırmasında ise, örneklem olarak Van kentinin merkezi ilçeleri olan Tuşba, Edremit ve İpekyolu ilçeleri seçilmiştir. Bu örneklem ile Van'ın yoğun olarak göç aldığı çevre illerinden gelerek Tuşba, Edremit ve İpekyolu ilçelerine göç edenlerin kent üzerindeki etkileri analiz edilmiştir. Araştırmada sayısal oran vermeye imkân vererek güvenilebilirliği ve genellenebilirliği yüksek olduğu için niceliksel yöntem tercih edilmiştir. Çalışma sosyal olguları içerdiği için sosyal olguların bağlı bulundukları çevre içinde anlayıp araştırmaya çalışan yorumlayıcı anlayışı temel alan niteliksel araştırma yöntemi de niceliksel araştırma yöntemine ek olarak tercih edilmiştir. Araştırma kapsamında kent bilinci ve kent kültürü, kentsel katılım ve temsil, sosyal uyum ve yaşam soruları içeren 3 adet ölçek ve 6 adet tanımlayıcı soru içeren anket Van ilinde toplam 366 kişiye uygulanmıştır. Anket formunda yer alan kentlilik bilinci ve kent kültürü ölçeği, kentsel faaliyetlere katılım ve temsil ölçeği, sosyal uyum ve yaşam ölçeği 5'li likert tipte hazırlanmış ölçeklerdir. Araştırma sorularının incelenmesi esnasında dağılımın normal olduğu göz önünde bulundurularak, parametrik test teknikleri olan bağımsız örneklem t-testi, tek taraflı anova testi ve korelasyon analizlerinden faydalanılmıştır. Araştırmanın temel varsayımı, kentlerde kalış süreleri ile vatandaşların kentsel faaliyetlere katılım ve uyum, kentlilik bilinci ve kent kültürü, sosyal yaşam ve uyum arasında bağıntı olduğu yönündedir.

Alan araştırması sonucu edinilen bulgular ve sonuçlar şu şekildedir: Kentte farklı kalma sürelerine sahip katılımcıların kentsel faaliyetlere katılım ve temsil ölçeğinde %95 güven düzeyinde istatistiksel olarak anlamlı bir farklılığa sahip olduğu bulgulanmıştır. Grupların kentsel faaliyetlere katılım ve temsil ölçeği ortalama değerleri incelendiğinde; en düşük ortalama değer kentte 1 yıldan az kalanlar iken, sırasıyla 16 yıldan fazla, 11-15 yıl, 1-5 yıl ve 6-10 yıl şeklindedir. Daha açık bir ifade ile kentte 6-10 yıl arası ikamet edenler diğer tüm gruplara göre daha fazla kentsel faaliyetlere katılım ve temsil göstermektedir. Kentsel faaliyetlere katılım ve temsil kentte 6-10 yıldan daha fazla ikamet eden katılımcılar da ve daha az ikamet eden katılımcılarda da azalmaktadır. Bu bağlamda kentsel faaliyetlere katılım ve temsil kentte ikamet süresi ile birlikte sürekli artmamakla beraber 6-10 yıl ikamet süresine kadar artmaktadır.

Kentlilik bilinci ve kent kültürü ölçeğinde de kentte farklı ikamet sürelerine sahip katılımcılar arasında % 95 güven düzeyinde istatistiksel olarak anlamlı farklar bulgulanmıştır. Ortalama değerler incelendiğinde kentte kalma süreleri artıkça ortalama değerlerinde arttığı görülür. Yani katılımcıların kentte kalma süreleri artıkça kentlilik bilinci ve kent kültürü artmaktadır.

Sosyal yaşam ve uyum ölçeğinde kentte farklı kalma sürelerine sahip katılımcılar arasında % 95 güven düzeyinde istatistiksel olarak anlamlı bir fark saptanamamıştır.

Anahtar Kelimeler: *Göç, Kentleşme, Kentsel Uyum, Kentsel Katılım, Van*

• Bu çalışma Yüzüncü Yıl Üniversitesi BAP Koordinatörlüğü tarafından SYL-2017-5085 No'lu destek projesinden üretilmiştir.

• Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi Kamu Yönetimi Bölümü.

•Necmettin Erbakan Üniversitesi SBKY Doktora Programı, berfingoksoy@gmail.com.

INTERNAL MIGRATIONS' EFFECTS OVER URBANIZATION: THE CASE OF VAN CITY

ABSTRACT

This study focuses on the effects of migration on urbanization process, as an integral part of the latter, and primarily attempts to determine a relationship between the civic integration and the length of residence of the individuals who had migrated to Van from the neighboring provinces, and then investigates the situation of sample groups regarding their adaptation to the city, their consciousness/sense of urbanity, and participation in the activities of the city life. The results and findings of the study were evaluated within the context of historical and social aspects of the concepts of migration and urbanization, considering the dynamics of the urbanization process. The central districts of the city of Van and districts of Tuşba, Edremit and İpekyolu were taken as the sample of the field research. By using this sample, it was possible to see the influence on the city of the persons who migrated to the districts of Tuşba, Edremit and İpekyolu from the surrounding provinces. The quantitative method was used in the research because it enabled a higher level of reliability and generalizability by providing numeric percentages. Since the study covered also social facts, in addition to quantitative method, qualitative research method, which is based on an interpretative approach that seeks to comprehend social facts by researching them in their social context, was also adopted. Under the field research, a questionnaire composed of 3 scales and 6 follow-up questions related to sense of urbanity, city culture, participation and representation in city activities, social life and adaptation, were applied to a sample of 366 persons living in the city of Van. In the questionnaire, the scale of sense of urbanity and city culture, the scale of participation and representation in city activities and the scale of social life and adaptation were scales prepared on 5 point Likert type. Following the evaluation of research questions, it was observed that the distribution was normal. Considering this fact, independent sample t-test, one-way Anova and correlation analysis were used as parametric test techniques. The fundamental hypothesis of the research is that there is a relationship between the length of the residence in the cities and the participation of the citizens in urban activities and adaptation, sense of urbanity and city culture, social life and adaptation.

The results of the research showed that the length of residence of citizens in the city had a statistically significant difference over the scale of participation and representation in urban activities with a 95% confidence level. When the average values of the scale of the participation and representation in urban activities were examined, it was seen that the persons who had been in the city for less than one year had the lowest average value. This group was then followed by the group that had stayed for more than 16 years, and then by the group of 11 to 15 years; the group of 1 to 5 year and the group of 6 to 10 years, respectively. To put it more clearly, citizens who have been residing in the city for 6 to 10 years have the highest level of participation and representation in urban activities. The persons who stayed less than the people in this group had lower levels of participation and representation in urban activities. In this context, it is seen that, the levels of participation and representation in urban activities increase up to 6-10 years of residence while this increase is not continuing after that period.

In terms of the scale of the sense of urbanity and city culture, the length of residence of citizens in the city had a statistically significant difference with 95% confidence level. The analysis of the average values showed that as the length of residence increased the average values for this scale also increased. That is to say, as the participants reside for longer periods of time in the city, their sense of city culture and living in the city increase.

In terms of the scale of social life and adaptation, the length of residence of citizens in the city had no statistically significant difference with 95% confidence level.

Keywords: *Migration, urbanization, adaptation to urban, participation in urban life, city of Van*

GİRİŞ

Son yıllarda Ortadoğu'da ama özellikle Suriye'de yaşanan iç savaş göç olgusunun yeniden tartışılmasına yol açmıştır. Aslında göç insanlık tarihinde yaşanan en temel ve belki de en trajik olgulardan biridir. Ancak göç ile ilgili literatür incelendiğinde konuyla ilgili tek bir kuramdan ziyade, konunun karmaşık olmasından dolayı birçok kuramsal yaklaşımla karşılaşılmaktadır. Bu durum hem göçün iç ve dış göç olarak ayrılması, -ki bu ayrım göçün ulusal ve uluslararası düzeyde ele alınmasını gerektirmekte- hem de göç olgusunun disiplinler arası olmasından kaynaklanmaktadır. Dolayısıyla göç sürecinin bu yönü, yani karmaşık yapısı ve çok yönlü doğası çeşitli yaklaşımları, düzeyleri ve varsayımları içeren sofistike bir kuram gerektirmektedir (Massey vd., 2014). Ancak bu anlamda tek bir kuramın geliştirilmiş olduğunu söylemek doğru olmayacaktır. Öte yandan göç olgusuna ilişkin kuramsal yaklaşımların geliştirilmiş olduğu dönem ve koşulların etkileri göz önünde bulundurulmalıdır. Örneğin Bahattin Akşit (1998), 1970'lerdeki göç kuramlarının göç veren toplum, göç alan toplum ve göçen birey, hane ve toplumun ilişkisel, kültürel ve kimliğe ilişkin dönüşümler boyutunu pek fazla algılamamış olduğunu belirtmektedir. Devamında, Akşit yeni gelişmekte olan kuramsal çerçevelerin ise tam olarak bu ilişkilerin, kimliklerin yerinden çıkması (dislocation) ve zaman ve mekan içinde hareketlenmesi ve bu yerinden çıkmışlık, kaymışlık, belirlenmemişlik çerçevesinde yeni ilişkilerin ve kimliklerin inşa edilmesi ve dönüştürülmesi üzerinde odaklaşmakta olduğunu ifade etmektedir. Bu saptama doğal olarak her dönemde geliştirilmiş olan göç kuramlarının inceleme nesnelerinin değiştiğini göstermesi bakımından oldukça anlamlıdır. Ancak yine de çalışmaya temel olması bakımından modern dönemde göç olgusunu ele alan çeşitli kuramsal yaklaşımlara yer vermek gerekmektedir.

Göç teorilerinde temel basamağı Ravenstein'ın oluşturduğu aşikârdır. 19.yy'ın sonlarında yaşanan sanayileşme hareketi ve buna bağlı olarak kök salan kentleşme olgusu Ravenstein'ın çalışmasının temellerini oluşturmaktadır. Sanayileşme ile birlikte iş gücünün tarımdan sanayiye kayması ile yeni iş imkânları ortaya çıkmıştır. Zaman içerisinde gelişen ulaşım imkânları ise insanları göçe itmiştir. Ravenstein'ın göç kuramı, göç edilecek yerin belirlenmesinde mesafenin etkili olduğunu belirtir. Ravenstein'a göre göç eden insanların büyük bir çoğunluğunun kısa mesafeli yerleri tercih ederler. Ravenstein göçün mesafe ile olan ilişkisinin doğru bir orantı göstermediğini, ters orantılı bir şekilde birbirlerine bağlılık gösterdiğini ifade etmektedir. Fakat Ravenstein'ın göç kanunlarına temel olarak sadece ticari ve sanayi faaliyetlerin gelişimini almış olması günümüzdeki göç hareketlerini tek bir unsur olarak ticari ve sanayi faaliyetlerin gelişimine bağlamak bizi kısır bir döngüye itecektir (Çağlayan, 2006: 72).

Harris ve Todaro göç modelinde, göç kararı fayda ve maliyet karşılaştırmasına dayanarak alınmakta ve bu karşılaştırmaların çoğunlukla parasal olmakla beraber psikolojik faktörlere de bağlı olduğu görülmektedir (Todaro, Smith, 2012: 354).

Modernleşme Okulu'nun Denge Yaklaşımında, göç, olumlu bir nüfus hareketidir. Çünkü denge kuramına göre, iş gücünün yer değiştirmesine sebep olduğu için göç hareketi yerleşim alanları arasındaki dengesizlikleri düzenleyen, modernleşmeye temel hazırlayan, kalkınmayı bütünleştirici bir hale getiren ve dolayısıyla pozitif etkileri olan bir olgudur (Ersoy, 1985: 8- 9).

Bağımlılık Kuramı (Merkez-Çevre Kuramı), modernleşme okulunun "denge kuramı" eleştirisi üzerine kurulmuştur. Bu kuramda, dünya merkez ve çevre olarak iki parçada incelemiştir. Bu iki dünyanın varlığı, birbirlerine karşı duydukları ekonomik bağımlılığa bağlıdır. Bağımlılık ekonomi modeli kapitalizm ile yakın bir ilişki içerisindedir.

Ağ Modeli (İlişkiler Ağı Kuramı); göç edecek kişiler, göç edecekleri yeri tanıdıklarının bulundukları yere göre seçerler. İlişkiler ağında akrabalar, hemşeriler ya da dostlar dayanışma içine girmekte ve bu dayanışma da göçü özendiren bir olgu olarak karşımıza çıkmaktadır (Mutluer, 2003: 21). Göç edenlerin gittikleri yerlerde oluşturdukları sosyal grupların ve ilişkilerin, göç akımlarının devamı üzerindeki etkisinin de bulunduğu yadsınamaz bir gerçektir (Unat, 2006: 21- 34). Ağ modeline

göre, göç maliyeti, göç edilecek yere daha önce göç edenlere bağlı olarak düşecektir (Bordvarsson ve Berg, 2013: 37).

İnsan sermayesi modeli, göç olgusunu insan sermayesine yapılan bir yatırım olarak görmüştür. Bir kişi, bulunduğu yerle gideceği yer arasındaki farklılıklara göre göç kararını verir. Fayda düzeyini en yükseğe çıkarmaya çalışan kişi, kendisine en yüksek net geliri sağlayan yerde yaşamayı tercih edecektir ve göç kararını buna göre alacaktır.

Mincer modeline göre ise, göç kararı tek bir birey tarafından değil, aile üyeleri tarafından birlikte alınır. Eğer aile net olarak daha kazançlı duruma gelecekse, göç sonrası daha kötü durumla karşılaşacak eş bile yeni yere göç etme kararına uyacaktır (Vergil, Yıldırım ve Sezer, 2014: 10).

Göçler, iç ve dış göçler olarak ikiye ayrılmaktadır. Ulusal sınırlar içerisinde yapılan göçler iç göç olarak adlandırılırken, ülkeler arasında gerçekleştirilen göç hareketleri ise dış göç olarak adlandırılmaktadır. Van sınır kenti olmasından dolayı çok yoğun bir dış dalgasına maruz kalmış olmasına karşın bu çalışmada dış göç olgusuna yer verilmeyecektir. Göç hareketleri genel anlamda bireyleri, kentlileşmeyi ve kenti içeren ve kentleşme sürecini, kentlerin; yapısını, ekonomik faaliyetlerini, sosyal ve kültürel dokusunu, mekânsal yapısını, doğrudan etkileyen çok yönlü bileşenlerden oluşmaktadır. Doğu Anadolu Bölge'sinin önemli bir kenti olan Van'da görülen göç hareketlerinin kaynağı, genel olarak çevredeki küçük ve geçimlik ekonomik yapı arzeden kentlerdir. Çalışma iki temel varsayım üzerinde temellendirilmiştir:

- Göç eden bireylerin genellikle çevre illerden olması (Hakkari, Ağrı, Muş, Bitlis, Şırnak) sebebiyle bireyler arasındaki kültürel farklılık düzeyi düşüktür.
- Göç edenlerin "kentte kalış süreleri ile kente uyum düzeyleri", "kentsel faaliyetlere katılım ve temsil düzeyleri" ve "kentteki sosyal uyumları ve yaşamları" arasında doğru bir orantı bulunmaktadır.

Çalışmada bu temel varsayımları sınamak üzere Van'ın ilçeleri olan Tuşba, İpekyolu ve Edremit'te göç edenler üzerinde bir anket çalışması uygulanmıştır. Araştırma kapsamında (1) kentlilik bilinci ve kent kültürü, (2) kentsel katılım ve temsil, (3) sosyal uyum ve yaşam sorularını içeren 3 adet ölçek ve 8 adet tanımlayıcı soru içeren anket Van ilinde toplam 366 kişiye uygulanmıştır. Ayrıca çalışma kapsamında istatistiki verilere başvurularak anket çalışmasına temel olacak bir veri tabanı oluşturulmuştur.

1. Van Kenti'nin Göç Dalgaları Tarihi ve Günümüzdeki Durumu

Van Gölü'nün doğu kıyısına kurulmuş olan Van'ın tarihini 5.500 yıl geriye götürmek mümkündür. Urartu medeniyetine başkentlik yapmış olması, Van'ı tarihsel açıdan bölgedeki diğer kentlerden farklı kılan en temel özelliklerden biridir. Stratejik önemi ve bir sınır kenti olması ise Van'ı iç ve dış göçler açısından cazip kılmaktadır. Van'ın Cumhuriyet öncesi nüfusu hakkında bilgi veren çeşitli kitaplarda ya da seyyahların notlarında bir takım sayılara ulaşılabilse de, Cumhuriyet öncesi dönemde düzenli olarak nüfus sayımı yapılmadığı göz önünde alındığında gerek Van'ın nüfusu gerekse de bu nüfusun bileşenlerine ilişkin verilerin pek sağlıklı olmayacağı aşikârdır. Bununla birlikte seyyahların notlarından anlaşılmaktadır ki, Cumhuriyet öncesi dönemde bölgede, farklı dinlerden insanlar yaşamaktaydı. Fransız Asya Cemiyeti yönlendirmesi ile Van'a gelen Friedrich Edward Schulz Cumhuriyet öncesi dönemde Van'ın nüfusu hakkında şu bilgileri vermiştir; "Van'da 10.000-12.000 civarında bir nüfus, hem de farklı din ya da farklı kökenlerden olan bir nüfus yaşamaktaydı."(Deniz, 2015: 179). 1927 yılında yapılan nüfus sayımında Van nüfusu 7.000 kişi olarak belgelere geçmiştir. Bu nüfus sayımı, Cumhuriyet Dönemi'nin ilk nüfus sayımıdır. 1890 ila 1927 yıllarında kent nüfusunun azalmasında göçler etkili olmuştur.

Tablo 1'de, Van nüfusu sütunundaki veriler şehir merkezine ait iken, il nüfusu sütunundaki verilerde ise Van ili ilçeleri ile birlikte bir bütün olarak verilmiştir. Tabloya bakıldığında ise, Cumhuriyet döneminden 1945 yılına kadar olan sürede, Van merkezinin Türkiye'nin kentsel nüfus artış hızından daha da hızlı bir yıllık nüfus artışına sahip olduğu görülmektedir (Deniz, 2015:179). Nüfus artışının yüksek olduğu dönemler güvenlik kaygılarından dolayı iç göçlerin yaşandığı dönemlerdir. Van'ın 1980'lerdeki siyasi karışıklıkların olduğu dönemde, göç alması ile birlikte kentsel alan büyümeye başlamıştır. Bu göçlerin temelinde, terör sorunu ve güvenlik gerekçeleri yatmaktadır. Sonuç olarak göçlerin ilk etkisi Van'ın alansal olarak genişlemesine temel hazırlamıştır.

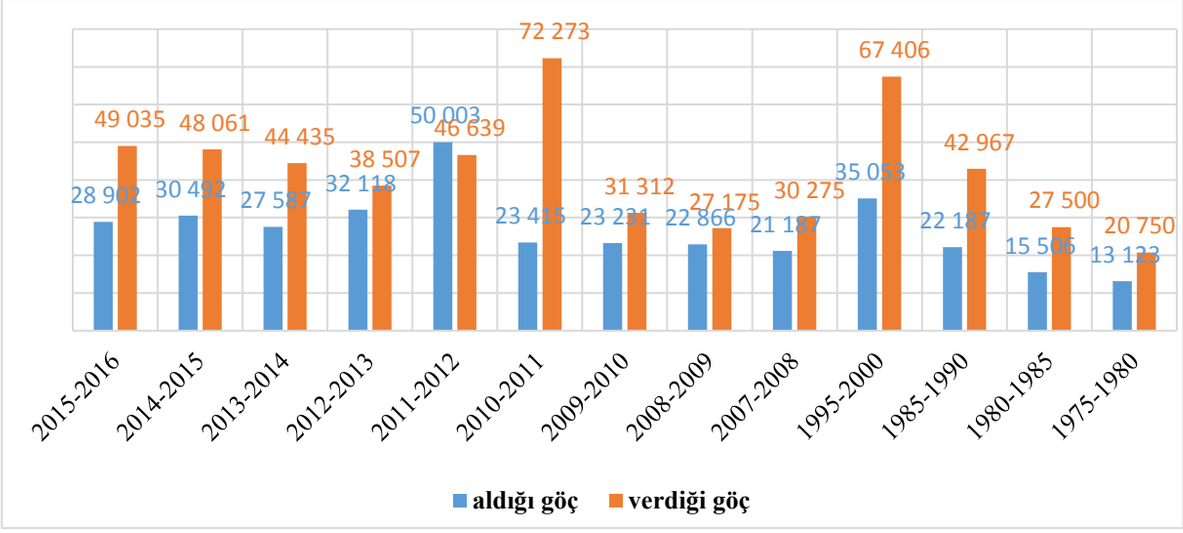
Tablo 1: Van Kenti Nüfusu Artışı ve Oranları (Cumhuriyet Dönemi-2017)

Yıllar	Van Nüfusu	Van'ın Yıllık Nüfus Artışı %	Türkiye'nin Kentsel Nüfus Artışı %	İl Nüfusu	Van Yıllık Nüfus Artışı %
1927	7.000	-	-	7.5329	-
1935	9.362	4.2	3.0	143.434	11.3
1940	11.785	5.2	2.8	112.975	-4.2
1945	14.266	4.2	1.6	127.858	2.6
1950	13.664	-0.8	2.4	145.944	2.8
1955	17.254	5.2	6.7	175.250	4.1
1960	22.043	5.5	5.6	211.034	4.1
1965	31.431	8.5	4.4	266.840	5.2
1970	46.751	9.7	5.3	325.763	4.4
1975	63.663	7.2	4.6	386.314	3.4
1980	92.801	9.1	3.3	468.646	3.9
1985	110.653	3.8	7.3	547.216	3.1
1990	153.111	7.7	4.8	637.433	3.1
2000	284.464	8.6	3.2	877.524	3.8
2007	331.986	2.4	1.2	976.671	1.7
2016				1.100.190	

Kaynak: TÜİK, 2017

Van'ın demografik yapısının daha iyi anlaşılması bakımından Van'ın aldığı göç ve verdiği göçle ilgili bir değerlendirme yapmak gerekmektedir. Aşağıdaki grafikte görüldüğü üzere 2011-2012 yılları yani çözüm sürecinin devam ettiği yıllar haricinde, 1975 ila 2016 yılları arasında Van'ın verdiği göç, aldığı göçten fazla olmuştur. Fakat verdiği göçler genel itibariyle kendi kırsalından verdiği göçlerdir. Yani Van merkezi göç alırken, kırsalı ise göç vermektedir.

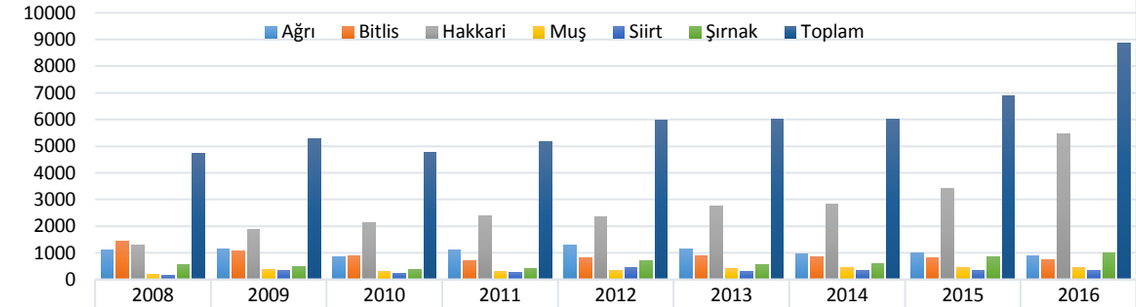
Şekil 1: Van Kenti Aldığı Göç, Verdiği Göç (1980-2016)



Kaynak: TÜİK verilerinden yararlanılarak hazırlanmıştır.

Demografik yapıyla ilgili bir başka gösterge ise, Van'ın nereden göç aldığıdır. Aşağıda kümelenmiş sütun grafiğinde Van'a 2008'den 2016'ya kadar komşu ve yakın iller olan Ağrı, Bitlis, Hakkâri, Siirt, Muş ve Şırnak illerinden yapılan göçlerin oranı gösterilmektedir. Grafiğe göre, 2008 yılı haricinde günümüze kadar en fazla göç Hakkâri'den olmuştur. Grafikte gösterilen çevre illerin Van'a göç hareketleri ise, toplam olarak en fazla 2016 yılında olmuştur. Van'a olan göçler sadece 2010 çözüm süreci yıllarında miktar olarak azalmıştır. Van sırasıyla, Hakkâri, Bitlis, Ağrı ve Şırnak illerinden en fazla göç almaktadır.

Şekil 2: Van'a Çevre İllerinden Yapılan Göçler (2008- 2016)



	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Ağrı	1107	1126	849	1107	1277	1133	959	1011	887
Bitlis	1438	1083	888	721	820	876	848	819	739
Hakkari	1278	1869	2119	2378	2349	2756	2834	3427	5452
Muş	178	377	301	297	349	400	442	449	461
Siirt	169	326	245	267	465	305	321	331	340
Şırnak	543	488	366	417	723	557	601	846	983
Toplam	4713	5269	4768	5187	5983	6027	6005	6883	8862

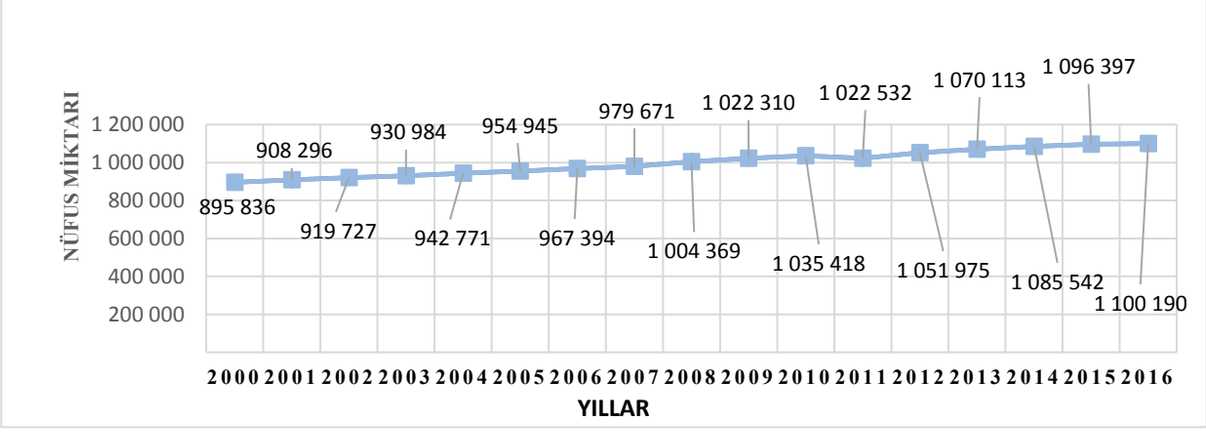
Kaynak: ADNKS verilerine göre hazırlanmıştır.

Van'ın kırsal alanlar dışında, merkez temel alındığında, özellikle çevre ve kendi kırsal ilçeleri açısından cazip bir merkez konumunda olduğu belirtilebilir. Van'ın ticari açıdan en çekici özelliği ise, İran ile olan ticari ilişkileridir. Hem İran'dan hem de çevre illerden alışveriş yapmak için Van tercih

edilmektedir. Bu durum Van kentinin ekonomik yapısını etkilemektedir. Yine Van çevre illerden güvenlik gerekçeleri nedeniyle aile ve bireylerin göç için tercih ettikleri ilk kenttir. Bu şekilde dışarıdan gelen göç ile büyüyen ya da sonradan göç sonucu oluşan mahallelerin başında Hacıbekir, Karşıyaka, Süphan, Yenimahalle, Şabaniye, Eminpaşa, Esenler ve Bostaniçi mahalleler gelmektedir. Göç hareketi ile Van'a yerleşen aile ya da bireyler aynı zamanda aşiret bağlarını da sürdürmektedirler.

Aşağıdaki şekilde görüleceği üzere, Van'ın nüfusu 2000 yılından 2016 yılına kadar sürekli artmış, fakat sadece 2011 yılında nüfusta 2010 senesine göre 13 binlik bir azalış olmuştur. 2011 yılında yaşanan depremlerin bunda etkili olduğu söylenebilir. Son yıllarda ise çizgi grafiği yukarı doğru biraz daha ivme kazanmıştır.

Şekil 3: 2000- 2016 Yılları Arası Van Kenti Nüfus Artışı Çizgi Grafiği

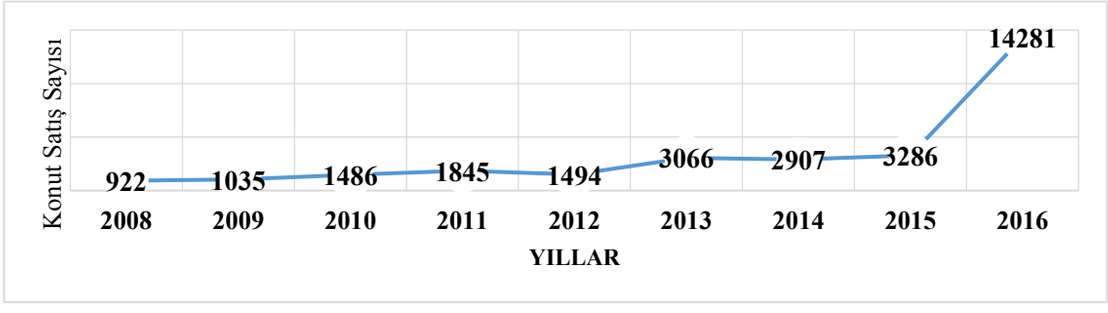


Kaynak: ADKNS verilerine göre hazırlanmıştır.

Çözüm sürecinin son bulması, 6-8 Ekim olayları gibi sebeplerle terör olaylarına sahne olan ve güvenlik problemleri yaşayan Hakkâri'deki, terör olayları ve karışıklıklar en fazla Yüksekova bölgesinde yoğunlaştığı için, Yüksekova'yı terk eden bireyler ya Hakkâri merkeze ya da Van'a yerleşmişlerdir. Göçler yalnızca Hakkâri'den değil, aynı zamanda Şırnak, Cizre, İdil, Nusaybin, Sur bölgelerinden de olmuştur. Van'ın göç için bu süreçte tercih edilme nedenleri arasında Hakkâri ile kıyaslandığında daha güvenli bir kent olarak görülmesi, depremden sonra TOKİ tarafından yapılan konutların kiralarının uygun olması ve çevre illere sosyo/kültürel açıdan yakın olması sayılabilir. Yüksekova'dan Van'a olan göçün etkileri ise ilk olarak 2016 yılının Ocak ayı Türkiye Konut Satış verilerine yansımıştır. TÜİK 2016 Ocak ayı verilerine göre, Van'a yapılan göçler sayesinde konut satış sıralamasında (2500+ konut) 6. sırada yer almıştır.

Aşağıdaki çizgi grafiğinde, Van konut satış sayısı gösterilmiştir. Grafiğe göre, 2008-2015 yılları arasındaki konut satış sayısı ile 2016 yılındaki konut satış sayısı oldukça farklıdır. Van'da adeta 2016 yılı konut satış sayısında bir patlama yaşanmıştır. Bunu patlamanın sebebi ise, güvenlik sebepleri ile Van'a yapılan göçlerdir.

Şekil 4: Van 2008- 2016 Konut Satış Sayısı



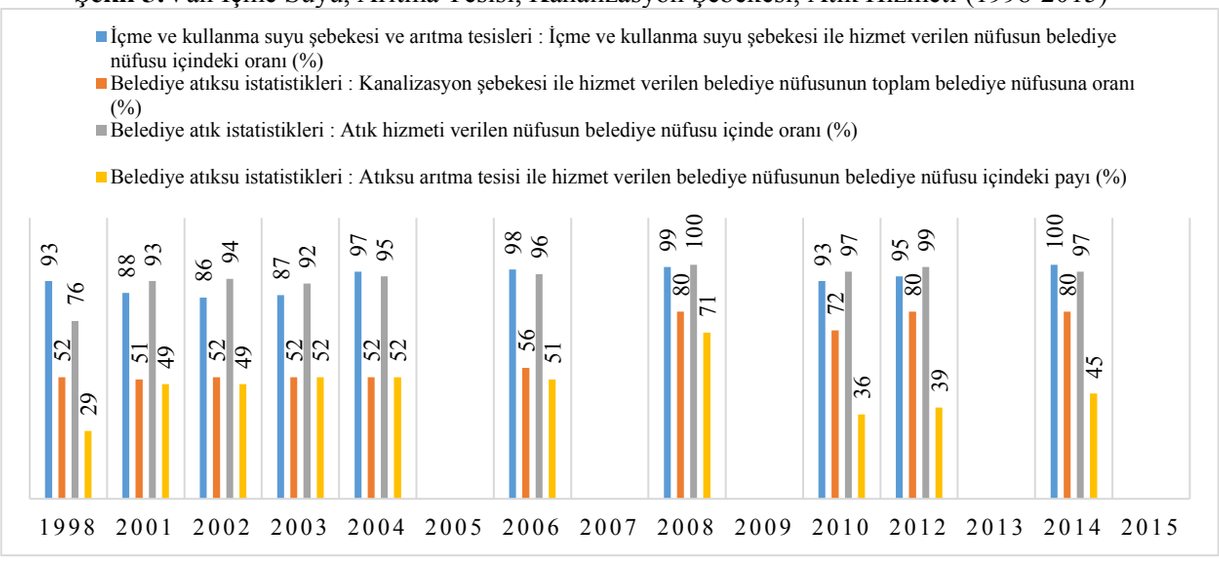
Kaynak: ADKNS verilerine göre hazırlanmıştır.

2. Göçlerin Van'da Yarattığı Sorunlar

Öncelikle belirtmek gerekir ki, Van'a yapılan göçlerle birlikte kültürel ya da toplumsal düzeyde önemli uyumsuzluk sorunları yaşanmamıştır. Zira Van'a yapılan göçler çevre illerden olduğu için kültürel bir çatışma hali olmamaktadır. Zorunlu ve gönüllü göçler neticesinde Van kenti oldukça plansız bir yayılma göstermiştir. Bu plansız büyüme ise haliyle sorunları da beraberinde getirmiştir. Bu sorunların büyük çoğunluğu su, kanalizasyon ve ulaşım gibi altyapı problemleridir. Van kısmi olarak geçimlik ekonomik yapıya sahip olduğu ve iş ve istihdam olanakları yeterince gelişmediği için işgücünü emebilecek potansiyele de sahip değildir. Bu durum Van'daki kentleşme düzeyini olumsuz etkilemektedir.

Aşağıdaki sütun grafiğinde (şekil 5) Van'da 1998-2015 yılları arasında sağlıklı bir kentleşmenin önemli göstergelerinden olan içme suyu, arıtma tesisi, kanalizasyon şebekesi gibi hizmetlerin verildiği nüfusun belediye nüfusu içerisindeki oranı verilmiştir. Ulaşılan verilere göre, içme ve kullanma suyu şebekesi ile hizmet verilen nüfusun belediye nüfusu içerisindeki oranı 1998 yılında %93 iken, bu oran 2015 yılında %100'e ulaşmıştır. Ancak ne yazık ki kanalizasyon şebekesi ile hizmet verilen belediye nüfusunun toplam belediye nüfusuna oranı 1998-2006 yılları arasında %52-%56 oranında değişiklik gösterirken, 2008 yılında bu oran %80'e çıkmıştır. Fakat 2010 yılında kanalizasyon hizmeti alan vatandaşların belediye nüfusu içerisindeki oranı yine düşmüştür. 2015 yılında ise, bu konuda hiçbir ilerleme olmamıştır ve oran yine %80'de kalmıştır. Yani son verilere göre değerlendirme yapılırsa, Van'da kanalizasyon şebekesi ile hizmet verilen belediye nüfusunun toplam belediye nüfusuna oranı %80'dir. Diğer bir ifade ile Van sınırları içerisinde yaşayan %20'lik bir nüfus ne yazık ki kanalizasyon hizmetinden yoksundur.

Şekil 5: Van İçme Suyu, Arıtma Tesisi, Kanalizasyon Şebekesi, Atık Hizmeti (1998-2015)



Kaynak: ADNKS verilerine göre hazırlanmıştır.

Van'da göç hareketleri sonucu nüfus artınca, her kentte olduğu gibi arazi ve konut fiyatları yükselmiştir. Bunun neticesinde göç ile gelen nüfus Van'ın kentsel alanını genişletirken aynı zamanda Van'ı toplu yaşam kültürüne alışmakla birlikte konut fiyatlarının yükselmesine yol açmıştır. Nitekim Van'daki bu nüfus yoğunlaşması sonucunda, merkezde bulunan kerpiçten yapılmış olan tek katlı binalar yıkılarak apartmanlara ve sitelere dönüştürülmüştür. Fakat bunlar bir kentsel plan dâhilinde olmadığından, belirli alanlarda yığılmalar yaşanmış, yollar daralmıştır. Haliyle bu durum kenti besleyen ana ve ara yollarda kent içi ulaşım sorunlarına yol açmaktadır.

3. İç Göçlerin ve Van'da Kentsel Uyuma Etkisi

Göç ve kentsel uyum arasında genel olarak, göç edilen yer ile göçle terkedilen yerin birbirine mesafe olarak uzak olması durumlarında bireylerin kentsel uyum sürecinin biraz daha uzadığını göstermektedir. Bu durumda Van, genellikle kendisine yakın çevre illerden ve kırsalından göç aldığı için göç eden bireylerin kentsel uyum süreci, uzaktan göçle gelen bireylere nazaran daha kısa olmaktadır.

Göç ile kırsaldan kentlere gelen bireyler ilk dönemlerde hem ekonomik hem de psikolojik anlamda sorunlar yaşamaktadırlar. Her ne kadar Van, genellikle kendisine yakın ya da komşu olan illerden göç alsa da, birbirine komşu iki mahallede yaşayanlar arasında bile kültür farklılığı olduğu düşünülürse, göçle gelen bireyler ile uzun süredir Van merkezde yaşayan ve kentlileşebilmiş bireyler arasında muhakkak ki fark olacaktır. Ancak yine de Van'a göç eden bireyler ilk aşamada mali ve kültürel uyum sorunu yaşamaktadırlar.

Genel olarak sektörler arası işgücü transferi olarak ifade edilen kentleşme sürecinde kente özelliğini veren sanayi sektörü, işgücünü tarım sektöründen yani kırsaldan karşılamaktadır. Kırdan kente göçü tetikleyen bu iş ve işgücü etkeni, nüfusun belli yerlerde yoğunlaşmasına sebep olmuştur. Özellikle kırsaldan, iş bulma umudu ile Van'a gelen bireyler iş bulma konusunda zorluklar yaşamaktadırlar. Bunun sonucunda, bireyler marjinal sektörlerde kendilerine iş imkanı bulmaktadırlar. Zira Van, iş gücünü emebilecek seviyede sanayileşmiş bir kent değildir.

Van'a göç ile gelen bireyler üzerinde uygulanan anket çalışması sonucunda göç hareketine katılan kişilerin çoğunun ilk olarak ekonomik açıdan sıkıntı yaşadıkları saptanmıştır. Kültürel bir uyum probleminden ziyade ekonomik sorunların yaşanmasının sebebi, Van'a göç eden insanların genellikle çevre illerden ya da Van'a yakın kırsal alanlardan geliyor olmalarıdır. Kısa mesafeler arasında her ne kadar kültür farklılığı olsa da uyum sağlanamayacak düzeyde bir farklılık olmadığı için göç için Van'ı tercih edenler kültürel açıdan arada kalmışlık duygusunu hissetmemektedirler. Daha net bir şekilde ifade etmek gerekirse, gerek ekonomik sebeplerle gerekse de aşiretçilik geleneğini devam ettirme arzusu ile göç ederek Van'a gelen bireyler ya da aileler kentin kenar mahallelerini tercih ettiklerinde hem çok uzak bir yerden gelmiş olmamanın verdiği avantaj ile hem de sosyo-kültürel bakımdan kendilerine çok yakın gördükleri mahalleleri tercih etmeleri bakımından kültürel bir çatışma ya da kültürel uyum süreçleri ile karşılaşmamışlardır.

4. Van'da İç Göç ve Kentleşme İlişkisi Alan Araştırması

a. Yöntem

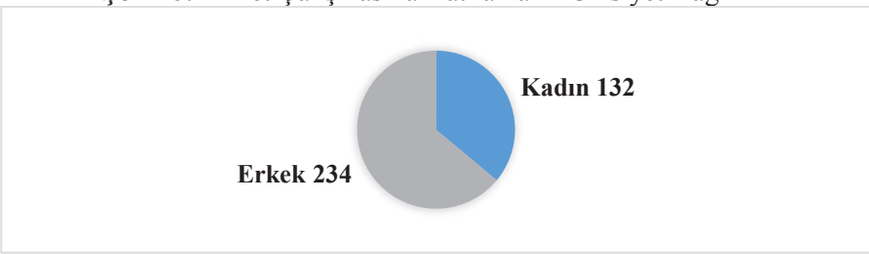
Araştırma kapsamında (1) kentlilik bilinci ve kent kültürü, (2) kentsel katılım ve temsil, (3) sosyal uyum ve yaşam sorularını içeren 3 adet ölçek ve 8 adet tanımlayıcı soru içeren anket Van ilinde toplam 366 kişiye uygulanmıştır. İkinci bölümde ölçeklere ait güvenirlilik istatistikleri sunulmuştur. Üçüncü kısımda ankete katılan örnekleme ait bazı tanımlayıcı özellikler sunulmuştur. Dördüncü kısımda araştırma ölçeklerine frekans analizleri uygulanmış ve beşinci kısımda ölçeklere ait betimsel istatistikler ve dağılım türünün saptanabilmesi amacıyla basıklık ve çarpıklık değerleri sunulmuştur. Araştırmanın altıncı bölümünden itibaren araştırma soruları incelenmeye çalışılmıştır. Araştırma sorularının incelenmesi esnasında dağılımın normal olduğu göz önünde bulundurularak, paramaterik test teknikleri olan bağımsız örneklem t-testi, tek taraflı anova testi ve korelasyon analizlerinden faydalanılmıştır.

b. Güvenirlilik İstatistikleri

Araştırma kapsamında uygulanan anket formunda yer alan 3 adet ölçek için hesaplanan cronbach'salpha güvenirlilik katsayıları 0,8 ile 0,9 arasındadır. Bu değerler için mükemmel olmamakla beraber çok yüksek güvenirlilik düzeyinden bahsedilebilir (Özdamar, 2016:114). Ölçekler güvenirlilik kriterini karşılamaktadır.

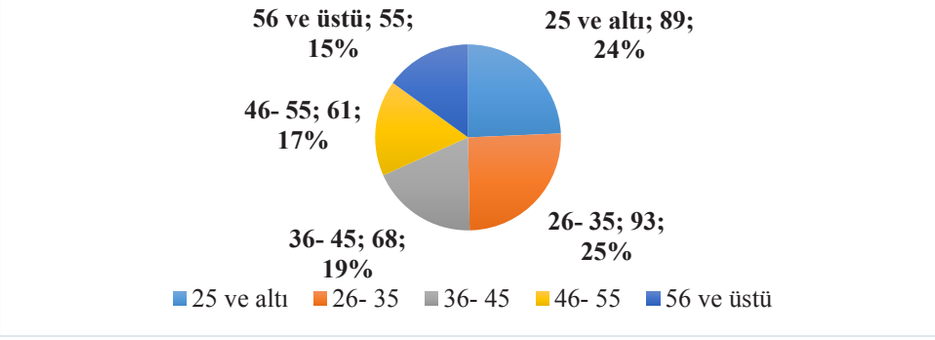
c. Demografik Veriler

Şekil 6: Anket Çalışmasına Katılanların Cinsiyet Dağılımı



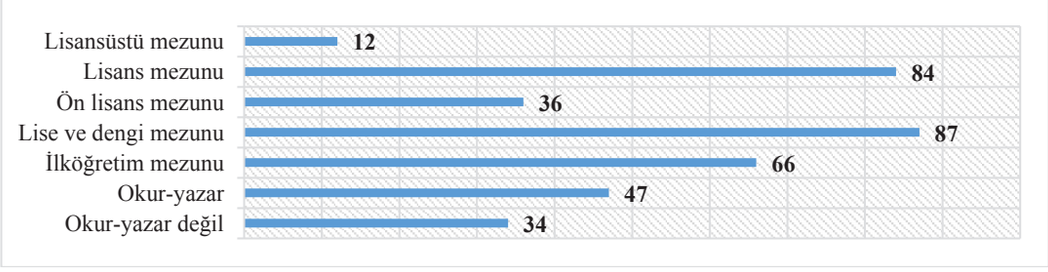
Anket çalışmasına katılan 366 kişiden 234'ü erkek, 132'si ise kadındır. Yani erkek katılımcı sayısı kadın sayısına oranla daha fazladır. Kadınlar çalışmaya katılım noktasında çekingen bir tavır sergilemişlerdir.

Şekil 7: Anket Çalışmasına Katılanların Yaş Dağılımı



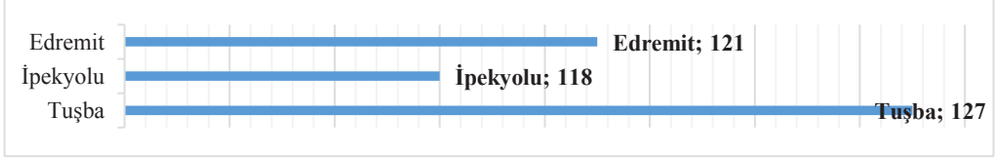
Araştırmaya 25 yaş ve altı olan 89 kişi, 26-35 yaş arası 93 kişi, 36- 45 yaş arası 61 kişi ve son olarak 56 yaş ve üzeri 55 kişi katılmıştır.

Şekil 8: Anket Çalışmasına Katılanların Eğitim Düzeyi



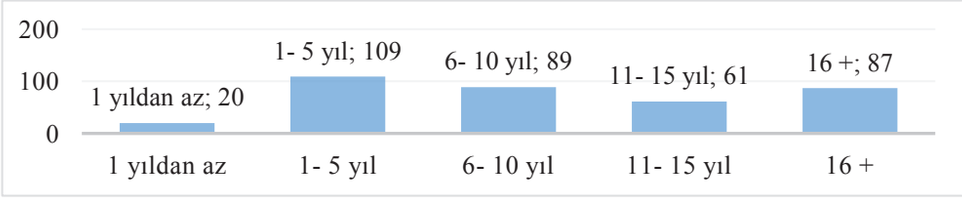
Katılımcıların 12'si lisansüstü mezunu, 84'ü lisans mezunu, 36'sı ön lisans mezunu, 87'si lise mezunu, 66'sı ilköğretim mezunudur. Mezuniyet derecesinde olmayıp okur-yazar olan 47, okur-yazar olmayan ise 34 katılımcı anket çalışmasına katılmıştır.

Şekil 9: Anket Yapılan İlçelerin Dağılımı



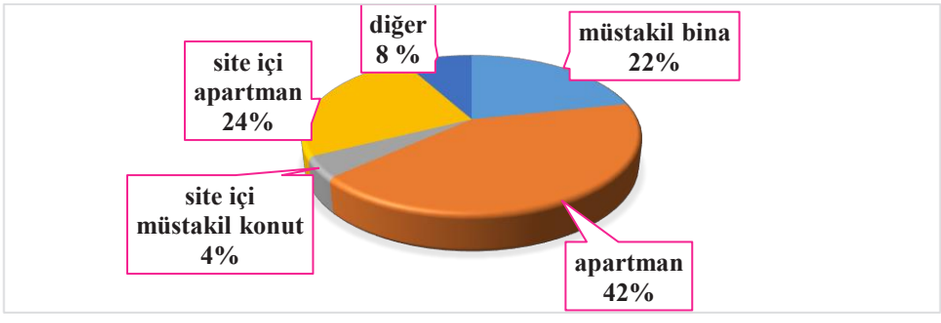
Alan araştırmasına örneklem olarak seçilmiş olan ilçelerden Edremit'te 121, İpekyolu'nda 118, Tuşba'da ise 127 kişiye anket uygulanmıştır.

Şekil 10: Araştırmaya Katılanların Van'da İkamet Süresi



Van'da ikamet süresi 1 yıldan az olan 20 kişi, 1-5 yıl süresince Van'da ikamet eden 89 kişi, 11-15 yıldır ikamet eden 61 kişi ve son olarak 16 yılı aşkın süredir Van'da ikamet eden 87 kişi alan araştırmaya katılım göstermiştir.

Şekil 11: Araştırmaya Katılanların Oturduğu Konut Tipi



Araştırmaya katılanların oturduğu konut tipine bakıldığında ise katılımcıların %42 gibi büyük bir oranda apartmanda, %24'ünün site içi apartmanda, %22'sinin müstakil binada, %4'ünün site içi müstakil konutta ve %8'inin ise diğer yapıları tercih ettiği görülmüştür. %8'lik diğer diliminde, göç ettikten sonra kendine ruhsatsız olarak bir yapı oluşturanlar yer almaktadır.

d. Ölçek İstatistikleri

Tablo 2: Ölçek Betimsel İstatistikleri

Ölçek	N	Minimum	Maksimum	Ortalama	Standart Sapma
Kentlilik Bilinci ve Kent Kültürü	366	2,24	5,00	3,6299	,58296
Kentsel Faaliyetlere Katılım ve Temsil	366	1,00	5,00	3,1475	,84282
Sosyal Uyum ve Yaşam	366	1,73	5,00	3,0524	,46005

Kentlilik bilinci ve kent kültürü ölçeği minimum 2,24 maksimum 5 ortalama 3,62 ve 0,58 standart sapma değerlerine sahiptir. Kentsel faaliyetlere katılım ve temsil ölçeği minimum 1 maksimum 5 ortalama 3,1475ve 0,84 standart sapma değerlerine sahiptir. Sosyal uyum ve yaşam ölçeği minimum 1,73 maksimum 5 ortalama 3,05 ve 0,46 standart sapma değerlerine sahiptir.

Yukarıdaki tabloya göre, kentlilik bilinci ve kent kültürü, kentsel faaliyetlere katılım ve temsil, sosyal uyum ve yaşam ölçeklerinin altında bulunan sorulardan en fazla anlaşılır olan grup ölçeği sırasıyla şu şekildedir:

- ✓ Kentlilik bilinci ve kent kültürü soruları
- ✓ Kentsel faaliyetlere katılım ve temsil soruları
- ✓ Sosyal uyum ve yaşam soruları

5. Araştırma Problemleri ve Alan Araştırması Bulguları

5.1.Ana Problem 1: Kentte Kalış Süresi

Araştırmanın ana problemi diğer bir ifade ile temel varsayımı, kentlerde kalış süreleri ile vatandaşların kentsel faaliyetlere katılım ve uyum, kentlilik bilinci ve kent kültürü, sosyal yaşam ve uyum arasında bağıntı olduğu yönündedir. Bu bağlamda kentte kalma süreleri farklı olan gruplar arasında söz konusu ölçekler ile tek taraflı anova testi, savın sınanmasında yardımcı olacaktır. Kentte kalma süreleri gruplandırma değişkeni bazında yapılan anova testi istatistikleri aşağıdaki Tablo 3'te sunulmuştur.

Tablo 3: Kentte Kalma Süreleri Anova Test İstatistikleri

Değişken	Kentte Kalma Süresi	N	Ortalama	Standart Sapma	F	Sig.
Kentsel Faaliyetlere Katılım ve Temsil	1 yıldan az	20	2.7115	.72542	4.091	0.003*
	1- 5 yıl	109	3.2738	.78121		
	6- 10 yıl	89	3.3129	.91494		
	11- 15 yıl	61	3.0921	.81792		
	16 +	87	2.9593	.82348		
	Toplam	366	3.1475	.84282		
Kentlilik Bilinci ve Kent Kültürü	1 yıldan az	20	3.2059	.48413	3.568	0.007*
	1- 5 yıl	109	3.5791	.54961		
	6- 10 yıl	89	3.6966	.62360		
	11- 15 yıl	61	3.6985	.56635		
	16 +	87	3.8902	.57849		
	Toplam	366	3.6299	.58296		
Sosyal Uyum ve Yaşam	1 yıldan az	20	2.8955	.56602	1.45	0.217
	1- 5 yıl	109	3.1159	.45097		
	6- 10 yıl	89	3.0623	.55781		
	11- 15 yıl	61	2.9851	.36143		
	16 +	87	3.0460	.38516		
	Toplam	366	3.0524	.46005		

* 95 güven düzeyinde istatistiksel anlamlılığı simgeler

Kentte farklı kalma sürelerine sahip katılımcıların kentsel faaliyetlere katılım ve temsil ölçeğinde % 95 güven düzeyinde istatistiksel olarak anlamlı bir farklılığa sahip olduğu bulgulanmıştır (sig.<0,05).Grupların kentsel faaliyetlere katılım ve temsil ölçeği ortalama değerleri incelendiğinde; en düşük ortalama değer kentte 1 yıldan az kalanlar iken, sırasıyla 16 yıldan fazla, 11-15 yıl, 1-5 yıl ve 6-10 yıl şeklindedir. Daha açık bir ifade ile kentte 6-10 yıl arası ikamet edenler diğer tüm gruplara göre daha fazla kentsel faaliyetlere katılım ve temsil göstermektedir. Kentsel faaliyetlere katılım ve temsil kentte daha fazla ikamet eden katılımcılarda ve daha az ikamet eden katılımcılarda azalmaktadır. Bu bağlamda kentsel faaliyetlere katılım ve temsil kentte ikamet süresi ile birlikte sürekli artmamakla beraber 6-10 yıl ikamet süresine kadar artmaktadır.

Kentlilik bilinci ve kent kültürü ölçeğinde kentte farklı ikamet sürelerine sahip katılımcılar arasında % 95 güven düzeyinde istatistiksel olarak anlamlı farklar bulgulanmıştır (sig.<0,05). Ortalama değerler incelendiğinde kentte kalma süreleri artıkça ortalama değerlerinde arttığı görülür.

Daha açık bir ifade ile katılımcıların kentte kalma süreleri artıkça kentlilik bilinci ve kent kültürü artmaktadır.

Sosyal yaşam ve uyum ölçeğinde kentte farklı kalma sürelerine sahip katılımcılar arasında % 95 güven düzeyinde istatistiksel olarak anlamlı bir fark saptanamamıştır.

5.2. Ana Problem 2: Cinsiyet

Araştırmada bulgulanmak istenen bir diğer problem ise kentlilik bilinci ve kent kültürü, kentsel faaliyetlere katılım ve temsil, sosyal yaşam ve uyum konularında cinsiyetin rolüdür. Bu bağlamda kadın ve erkek katılımcılar arasında ölçekler bazında bağımsız örneklem t testi farklılık sınaması yapılabilir. Cinsiyet gruplandırma değişkeni bazında yapılan bağımsız örneklem t test istatistikleri tablo 4'te verilmiştir.

Tablo 4: Cinsiyet Bağımsız Örneklem T-testi

Değişken	Cinsiyet	N	Ortalama	Standart Sapma	t	sig.
Kentlilik Bilinci ve Kent Kültürü	Kadın	132	3.5570	.56597	-1.8	0.073
	Erkek	234	3.6709	.58955		
Kentsel Faaliyetlere Katılım ve Temsil	Kadın	132	2.9674	.88338	-3.108	0.002*
	Erkek	234	3.2492	.80328		
Sosyal Uyum ve Yaşam	Kadın	132	3.0448	.47716	-0.238	0.812
	Erkek	234	3.0567	.45110		

* 95 güven düzeyinde istatistiksel anlamlılığı simgeler

Tablo 4 incelendiğinde; kadın ve erkek katılımcılar arasında kentlilik bilinci ve kent kültürü ile sosyal uyum ve yaşam ölçeklerinde % 95 güven düzeyinde istatistiksel olarak anlamlı bir farkın bulgulanamadığı görülür (sig.>0,05). Daha açık bir ifade ile kadın ve erkek katılımcılar arasında kentlilik bilinci ve kent kültürü ile sosyal yaşam ve uyum konularında farklılık bulgulanmamıştır.

Kentsel faaliyetlere katılım ve temsil ölçeğinde ise kadın ve erkek katılımcılar arasında % 95 güven düzeyinde anlamlı istatistiksel fark saptanmıştır (sig.<0,05). Ortalama değerler incelendiğinde erkek katılımcıların kentsel faaliyetlere katılım ve temsil ölçeğinde kadın katılımcılardan yüksek ortalama değerler aldığı görülür. Daha açık bir ifade ile erkek katılımcılar kadın katılımcılara göre kentsel faaliyetlere katılım ve temsil konularında daha başarılıdır denilebilir.

5.3. Ana Problem 3: Eğitim Düzeyi

Araştırma kapsamında incelenmek istenen bir diğer olgu ise katılımcıların eğitim durumları ile kentsel faaliyetlere katılım ve temsil, kentlilik bilinci ve kent kültürü, sosyal yaşam ve uyum ilişkisidir. Bu bağlamda farklı eğitim seviyesine sahip katılımcılar arasında ölçekler bazında tek taraflı anova testi yapılmıştır. Tek taraflı anova test istatistikleri Tablo 5'te sunulmuştur.

Tablo 5: Eğitim Durumu Anova Test İstatistikleri

Değişken	Eğitim Durumu	N	Ortalama	Standart Sapma	F	sig.
Kentsel Faaliyetlere Katılım ve Temsil	Okur-yazar değil	34	3.0420	.75032	5.097	0.078
	Okur-yazar	47	3.0720	.94489		
	İlköğretim mezunu	66	3.1500	.82976		
	Lise ve dengi mezunu	87	3.1512	.77905		
	Ön lisans mezunu	36	3.2098	.88445		
	Lisans mezunu	84	3.2837	.76061		

	Lisansüstü mezunu	12	3.3244	.79364		
	Toplam	366	3.1475	.84282		
Kentlilik Bilinci ve Kent Kültürü	Okur-yazar değil	34	3.1920	.48665	12.669	0.000*
	Okur-yazar	47	3.4355	.57774		
	İlköğretim mezunu	66	3.5116	.52054		
	Lise ve dengi mezunu	87	3.5991	.55331		
	Ön lisans mezunu	36	3.7598	.62164		
	Lisans mezunu	84	3.8796	.49603		
	Lisansüstü mezunu	12	4.3676	.34494		
	Toplam	366	3.6299	.58296		
Sosyal Uyum ve Yaşam	Okur-yazar değil	34	2.8663	.49855	3.248	0.064
	Okur-yazar	47	3.0426	.46465		
	İlköğretim mezunu	66	2.9435	.42274		
	Lise ve dengi mezunu	87	3.0491	.45047		
	Ön lisans mezunu	36	3.0808	.55820		
	Lisans mezunu	84	3.2056	.40364		
	Lisansüstü mezunu	12	3.0833	.38659		
	Toplam	366	3.0524	.46005		

* 95 güven düzeyinde istatistiksel anlamlılığı simgeler

Tablo 5'te görüleceği üzere farklı eğitim seviyelerine sahip katılımcılar arasında kentsel faaliyetlere katılım ve temsil ile sosyal uyum ve yaşam ölçekleri açısından % 95 güven düzeyinde anlamlı istatistiksel bir fark bulgulanamamıştır (sig.>0,05).

Diğer yandan farklı eğitim seviyesine sahip katılımcılar arasında kentlilik bilinci ve kent kültürü ölçeği açısından % 95 güven düzeyinde anlamlı istatistiksel farklar bulgulanmıştır (sig.<0,05). Farklı eğitim seviyesindeki katılımcıların kentlilik bilinci ve kent kültürü ortalama değerleri incelendiğinde, en yüksek ortalama değerin lisansüstü seviyesinde eğitime sahip katılımcılar iken en düşük ortalama değerin ise okuryazar olmayan katılımcılara ait olduğu görülür. Ortalama değerlerin okuryazar olmayan katılımcılardan, lisansüstü katılımcılara doğru sürekli arttığı görülür. Daha açık bir ifade ile katılımcıların eğitim seviyesi artıkça kentlilik bilinci ve kentsel kültür de artmaktadır.

5.4.Ana Problem 4: Yaş Durumu

Araştırmanın bir diğer alt konusu ise katılımcıların bulundukları yaş grubu ile kentsel faaliyetlere katılım ve temsil, kentlilik bilinci ve kent kültürü, sosyal yaşam ve uyum ilişkisidir. Bu bağlamda farklı yaş gruplarında yer alan katılımcılar arasında kentsel faaliyetlere katılım ve temsil, kentlilik bilinci ve kent kültürü, sosyal yaşam ve uyum ölçekleri bazında tek taraflı anova testi yapılacaktır. Tek taraflı anova test istatistikleri Tablo 6'da sunulmuştur.

Tablo 6: Yaş Grubu Anova Test İstatistikleri

Değişken	Yaş Grubu	N	Ortalama	Standart Sapma	F	Sig.
Kentsel Faaliyetlere Katılım ve Temsil	25 ve altı	89	3.0674	0.80459	3.142	0.015
	26- 35	93	3.2986	0.83712		
	36- 45	68	3.3382	0.77485		
	46- 55	61	3.0101	0.95133		
	56 ve üstü	55	2.9385	0.80028		
	Toplam	366	3.1475	0.84282		

Kentlilik Bilinci ve Kent Kültürü	25 ve altı	89	3.0458	0.54856	6.255	0,000*
	26- 35	93	3.1852	0.59184		
	36- 45	68	3.2704	0.55351		
	46- 55	61	3.9931	0.57307		
	56 ve üstü	55	4.0523	0.56213		
	Toplam	366	3.6299	0.58296		
Sosyal Uyum ve Yaşam	25 ve altı	89	3.0337	0.49021	0.766	0.548
	26- 35	93	3.1212	0.43647		
	36- 45	68	3.0267	0.44008		
	46- 55	61	3.0477	0.43269		
	56 ve üstü	55	3.0033	0.50403		
	Toplam	366	3.0524	0.46005		

* 95 güven düzeyinde istatistiksel anlamlılığı simgeler

Tablo 6 incelendiğinde farklı yaş grubundaki katılımcılar arasında kentsel faaliyetlere katılım ve temsil ve sosyal uyum ve yaşam ölçekleri arasında % 95 güven düzeyinde istatistiksel olarak anlamlı bir farklılığın saptanamadığı görülür (sig.>0,05). Daha açık bir ifade ile farklı yaş grubundaki katılımcılar arasında kentsel faaliyetlere katılım ve temsil konusunda ve sosyal uyum ve yaşam konusunda istatistiksel bir fark bulgulanmamıştır.

Farklı yaş gurubundaki katılımcılar arasında kentlilik bilinci ve kent kültürü ölçeğinde % 95 güven düzeyinde istatistiksel olarak anlamlı farklılıklar saptanmıştır (sig.<0,05). Daha açık bir ifade ile farklı yaş gurubundaki katılımcılar arasında kentlilik bilinci ve kent kültürü konusunda farklılıklar vardır. Kentlilik bilinci ve kent kültürü ölçeği ortalama değerleri incelendiği zaman yüksek yaş gurubundaki ortalamaların daha yüksek olduğu gözlemlenir. Ortalama değerler arasındaki fark şu şekilde yorumlanabilir: katılımcıların yaşları artıkça kentlilik bilinci ve kent kültürü de artmaktadır.

5.5.Ana Problem 5: Göç Edilen Yer

Bulgulanmak istenen bir diğer sav ise Van içinde farklı yerlere göç eden katılımcılar arasında kentsel faaliyetlere katılım ve temsil, kentlilik bilinci ve kent kültürü, sosyal yaşam ve uyum konularında farklılıkların olup olmadığıdır. Bu bağlamda Tuşba, İpekyolu, Edremit ilçelerine göç eden katılımcıların kentsel faaliyetlere katılım ve temsil, kentlilik bilinci ve kent kültürü, sosyal yaşam ve uyum ölçeklerindeki farklılıkları anova testi ile araştırılacaktır. Anova test istatistikleri Tablo 7'de sunulmuştur.

Tablo 7: Göç Edilen Yer Anova Test İstatistikleri

Değişken	**Göç Ettiği Yer**	**N**	**Ortalama**	**Standart Sapma**	**F**	**sig.**
Kentsel Faaliyetlere Katılım ve Temsil	Tuşba	127	2.9958	.86749	3.841	0.022*
	İpekyolu	118	3.2901	.88099		
	Edremit	121	3.1678	.75428		
	Toplam	366	3.1475	.84282		
Kentlilik Bilinci ve Kent Kültürü	Tuşba	127	3.5966	.54181	2.147	0.118
	İpekyolu	118	3.7203	.58697		
	Edremit	121	3.5766	.61435		

	Toplam	366	3.6299	.58296		
Sosyal Uyum ve Yaşam	Tuşba	127	3.0186	.41492	2.315	0.100
	İpekyolu	118	3.1271	.52110		
	Edremit	121	3.0150	.43604		
	Toplam	366	3.0524	.46005		

* 95 güven düzeyinde istatistiksel anlamlılığı simgeler

Tablo 7 incelendiğinde farklı ilçelere göç eden katılımcılar arasında kentlilik bilinci, kent kültürü ve sosyal uyum ve yaşam ölçekleri arasında % 95 güven düzeyinde istatistiksel olarak anlamlı bir farklılığın saptanamadığı görülür (sig.>0,05). Daha açık bir ifade Tuşba, İpekyolu, Edremit ilçelerine göç eden katılımcılar arasında kentlilik bilinci ve kent kültürü ve sosyal uyum ve yaşam konusunda istatistiksel bir fark bulgulanmamıştır.

Tuşba, İpekyolu, Edremit ilçelerine göç eden katılımcılar arasında kentsel faaliyetlere katılım ve temsil ölçeği açısından % 95 güven düzeyinde istatistiksel olarak anlamlı farklılıklar saptanmıştır. Ortalama değerler incelendiğinde İpekyolu ilçesine göç eden katılımcıların kentsel faaliyetlere katılım ve temsil bakımından Tuşba ve Edremit ilçelerine göç eden katılımcılardan daha başarılı olduğu söylenebilir. Edremit ilçesine göç eden katılımcıların ise Tuşba ilçesine göç eden katılımcılardan daha başarılı olduğu söylenebilir. Kentsel faaliyetlere katılım ve temsil bakımından en düşük düzeyde olan grup Tuşba ilçesine göç eden gruptur.

5.6.Ana Problem 6: İkamet Edilen Konut Türü

Araştırma kapsamında bir diğer amaç ise katılımcıların ikamet ettikleri konut türü ile kentsel faaliyetlere katılım ve temsil, kentlilik bilinci ve kent kültürü, sosyal yaşam ve uyum konuları arasındaki ilişkiyi irdelemektir. Bu bağlamda farklı konut tiplerinde ikamet eden katılımcılar arasında kentsel faaliyetlere katılım ve temsil, kentlilik bilinci ve kent kültürü, sosyal yaşam ve uyum ölçekleri bazında tek taraflı anova testi uygulanacaktır. Tek taraflı anova test istatistikleri Tablo 8'de sunulmuştur.

Tablo 8:İkamet Edilen Konut Türüne Göre Anova Testi

Değişken	**Konut Tipi**	**N**	**Ortalama**	**Standart Sapma**	**F**	**sig.**
Kentsel Faaliyetlere Katılım ve Temsil	Diğer	32	2.9183	.58483	1.087	0.363
	Müstakil bina	86	3.2021	.82883		
	Apartman	166	3.1469	.85506		
	Site içi müstakil konut	17	3.4027	.86838		
	Site içi apartman	65	3.1231	.92276		
	Toplam	366	3.1475	.84282		
Kentlilik Bilinci ve Kent Kültürü	Diğer	32	3.1213	.42364	11.909	0.000*
	Müstakil bina	86	3.5144	.59163		
	Apartman	166	3.6683	.55075		
	Site içi müstakil konut	17	3.8685	.68046		
	Site içi apartman	65	3.8724	.51245		
	Toplam	366	3.6299	.58296		
Sosyal Uyum ve Yaşam	Diğer	32	2.9830	.48295	1.085	0.364
	Müstakil bina	86	3.0042	.47533		

	Apartman	166	3.0531	.45660		
	Site içi müstakil konut	17	3.1925	.53095		
	Site içi apartman	65	3.1119	.41435		
	Toplam	366	3.0524	.46005		

* 95 güven düzeyinde istatistiksel anlamlılığı simgeler

Tablo 8 incelendiğinde oturulan konut türüne göre istatistiksel anlamlılığa sahip tek farklılığın kentlilik bilinci ve kent kültürü açısından olduğu gözlemlenir (sig.<0,05). Farklı konut tiplerindeki kentlilik bilinci ve kent kültürü ortalamaları incelendiğinde en yüksek değerin site içi apartmanda ikamet eden katılımcıların ortalamaları olduğu, sonra sırasıyla site içi müstakil konut, apartman, müstakil bina ve gecekondu şeklinde azalarak gittiği gözlemlenir. Söz konusu ortalama farklarından yola çıkarak şu yorum yapılabilir: Katılımcıların ikamet ettikleri konut tipi olarak diğer seçeneğinden site içi apartmana doğru giderken, katılımcıların kentlilik bilinci ve kent kültürü artmaktadır.

5.7.Ana Problem 7: Ölçekler Arası Korelasyon Düzeyi

Araştırmaya ait son sav ise kentsel faaliyetlere katılım ve temsil, kentlilik bilinci ve kent kültürü, sosyal yaşam ve uyum konuları arasındaki ilişki üzerinedir. Sürekli değişkenler olan kentsel faaliyetlere katılım ve temsil, kentlilik bilinci ve kent kültürü, sosyal yaşam ve uyum ölçekleri arasındaki ilişkinin yönü ve kuvveti korelasyon analizi ile irdelenebilir. Ölçekler arası pearson korelasyon analizi istatistikleri Tablo 9'da sunulmuştur.

Tablo 9: Ölçekler Arası Korelasyon Analizi

		Kentlilik Bilinci ve Kent Kültürü	Kentsel Faaliyetlere Katılım ve Temsil	Sosyal Uyum ve Yaşam
Kentlilik Bilinci ve Kent Kültürü	Pearson Correlation	1	,494*	,481*
	Sig.		,000	,000
	N	366	366	366
Kentsel Faaliyetlere Katılım ve Temsil	Pearson Correlation		1	,462*
	Sig.			,000
	N		366	366
Sosyal Uyum ve Yaşam	Pearson Correlation			1
	Sig			
	N			366

* % 95 güven düzeyinde istatistiksel anlamlılığı simgeler

Tablo 9 incelendiğinde tüm ölçeklerin birbiri ile orta derecede ve pozitif korelasyon ilişkisi içinde olduğu söylenebilir. Pozitif korelasyon değişkenlerin birbirini aynı yönde etkilediği gözlenmektedir. Ölçekler arası ilişkiler ilişkinin gücüne göre sıralanacak olursa; en yüksek korelasyon ilişkisi kentlilik bilinci ve kent kültürü ölçeği ile kentsel faaliyetlere katılım ve temsil ölçeği arasında 0,494 katsayısı ile, ardından kentlilik bilinci ve kent kültürü ölçeği ile sosyal uyum ve yaşam ölçeği arasında 0,481

katsayısı ile ve en düşük güçte korelasyon ilişkisi ise kentsel faaliyetlere katılım ve temsil ölçeği ile sosyal uyum ve yaşam ölçeği arasında 0,462 katsayısı ile tanımlanmış ilişkilerdir.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Van özellikle çevre illerinden göç alan bir yerleşim yeridir. Van'ı çevre illeri için cazip kılan husus ise ilk olarak güvenlik gerekçeleridir. İkinci etken ise, Van'ın çevre illerine göre daha gelişmiş olmasıdır. Çalışmamız kapsamında Van'ın yoğun olarak Hakkâri'den göç aldığı Tuşba, İpekyolu ve Edremit ilçelerinde 366 kişiye anket çalışması uygulanmıştır. Ankette; yaş, cinsiyet, eğitim durumu, göç edilen yer, yaşanılan konut tipi ve ikamet süresine göre, kentlilik bilinci ve kent kültürü, kentsel faaliyetlere katılım ve temsil, sosyal uyum ve yaşam ölçeklerinin durumu belirlenmeye çalışılmıştır. Alan araştırması sonuçlarına göre şu saptamalar yapılmıştır:

Kentlilik Bilinci ve Kent Kültürü Ölçeği

- Yaş kriterine göre, katılımcıların yaşları artıkça kentlilik bilinci ve kent kültürü de artmaktadır.
- Kentte farklı ikamet sürelerine göre, kentte kalma süreleri artıkça kentlilik bilinci ve kent kültürünün artmakta olduğu görülmektedir. Her ne kadar çevre illerden göç edenler Van'da kültürel bir çatışma yaşamasalar da, gelişmemiş çevre illerden geldikleri için Van'daki kent kültürüne adapte olmaları için belirli bir sürenin geçtiği saptanmıştır.
- Farklı eğitim seviyesine göre, eğitim seviyesi artıkça kentlilik bilinci ve kent kültürü artmaktadır.
- Oturulan konut tipine göre, diğer yani bireylerin ruhsatsız olarak kendilerinin oluşturdukları konut tipinden site içi apartmana doğru giderken, katılımcıların kentlilik bilinci ve kent kültürü artmaktadır.
- Cinsiyet ve göç edilen yer ile kentlilik bilinci ve kent kültürü ölçeği arasında bir ilişki bulunmamaktadır. Yani Van'da göç eden bireylerin kentlilik bilinci ve kent kültürü ölçeğindeki durumunu sadece yaş, kentte kalış süresi ve eğitim durumu etkilemektedir.

Kentsel Faaliyetlere Katılım ve Temsil Ölçeği

- Kentte farklı ikamet sürelerine göre, kentte 6-10 yıl arası ikamet edenlerin diğer tüm gruplara göre daha fazla kentsel faaliyetlere katılım ve temsil gösterdiği saptanmıştır. Kentsel faaliyetlere katılım ve temsil, kentte 6-10 yıldan daha fazla ikamet eden katılımcılarda ve daha az ikamet eden katılımcılarda azalmaktadır. Dolayısıyla kentte kalış süresinin uzaması kentlileşme için yeterli değildir. Bu durumda belediyelerin kentlileşme konusunda, kentsel uyum, kentsel katılım ve kent kültürü konularında mahalle toplantıları, eğitimleri düzenlemesi faydalı olacaktır.
- Cinsiyete göre, erkek katılımcılar kadın katılımcılara göre kentsel faaliyetlere katılım ve temsil konularında daha başarılıdır.
- Göç edilen yere göre, ortalama değerler incelendiğinde kentsel faaliyetlere katılım ve temsil bakımından en başarılı ilçe sıralaması şu şekildedir: İpekyolu, Edremit ve Tuşba.

Sosyal Yaşam ve Uyum Ölçeği

- Van'ın uzak mesafelerden değil, çevre illerinden göç almasından dolayı sosyal yaşam ve uyum ölçeği ile cinsiyet, yaş, eğitim durumu, oturulan konut tipi, göç edilen yer, kentte ikamet süresi arasında bir ilişki kurulamamıştır.
- Göç edenler çevre illerden oldukları içinVan'a yerleştiklerinde kültürel bakımdan önemli uyum sorunları yaşamamaktalar. Ancak, Van'a göç eden bireylerin en büyük problemi ekonomik temelli olarak ortaya çıkmaktadır.

- Alan araştırmasının 366 kişiye uygulanması neticesinde işsiz sayısı yüksek olmamasına karşın anket çalışması sırasında işe giren bireylerin Van'da uzun süre işsizlik evresi yaşadıktan sonra işe girdikleri ve bazı bireylerin kendi niteliklerine göre işlerde çalışmadıkları anlaşılmıştır.

Sonuç olarak üç ölçek arasındaki korelasyon analizine göre ise, kentlilik bilinci ve kent kültürü ölçeğinin ilk olarak kentsel faaliyetlere katılım ve temsil ölçeğini, ikinci olarak sosyal yaşam ve uyum ölçeğini pozitif yönde orta derecede etkilediği belirtilebilir. Kentsel faaliyetlere katılım ve temsil ölçeği ile yine sosyal yaşam ve uyum ölçeği arasında doğrusal bir ilişki saptanmıştır.

KAYNAKLAR

Akşit, Bahattin (1998). İçgöçlerin Nelsnel ve Öznel Toplumsal Tarihi Üzerine Gözlemler: Köy Tarafından Bir Bakış, *Türkiye'de İçgöç,* Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı Yayınları, İstanbul, s. 22-37.

Bordvarsson, Ö., & Berg, H. (2013). *The Economics of Immigration Teory and Policy* (2 b.). Springer.

Çağlayan, S. (Güz 2006). Göç Kuramları, Göç ve Göçmen İlişkisi. *Muğla Üniversitesi SBE Dergisi (İlke)*(17), 67-91.

Deniz, O. (2015). Van Kent Merkezine Yapılan Göçler ve Göçün Kentsel Gelişim Üzerine Etkisi. *Ankara Üniversitesi tücaum*, 177- 187.

Ersoy, M. (1985). *Göç ve Kentsel Bütünleşme.* Türkiye Gelişme Araştırmaları Vakfı Yayını.

Es, M., & Ateş, H. (2006). Kent Yönetimi, Kentlileşme ve Göç: Sorunlar ve Çözüm Önerileri. *Sosyal Siyaset Konferansları*, (s. 205- 248).

Massey, D.S., Hugo, Joaquin ArangoGraeme, Pellegrino, Ali Kouaouci Adela, Taylor, J. Edward (2014), Uluslararası Göç Kuramlarının Bir Değerlendirmesi, *Göç Dergisi,* Cilt: 1, Sayı: 1, s. 11-46.

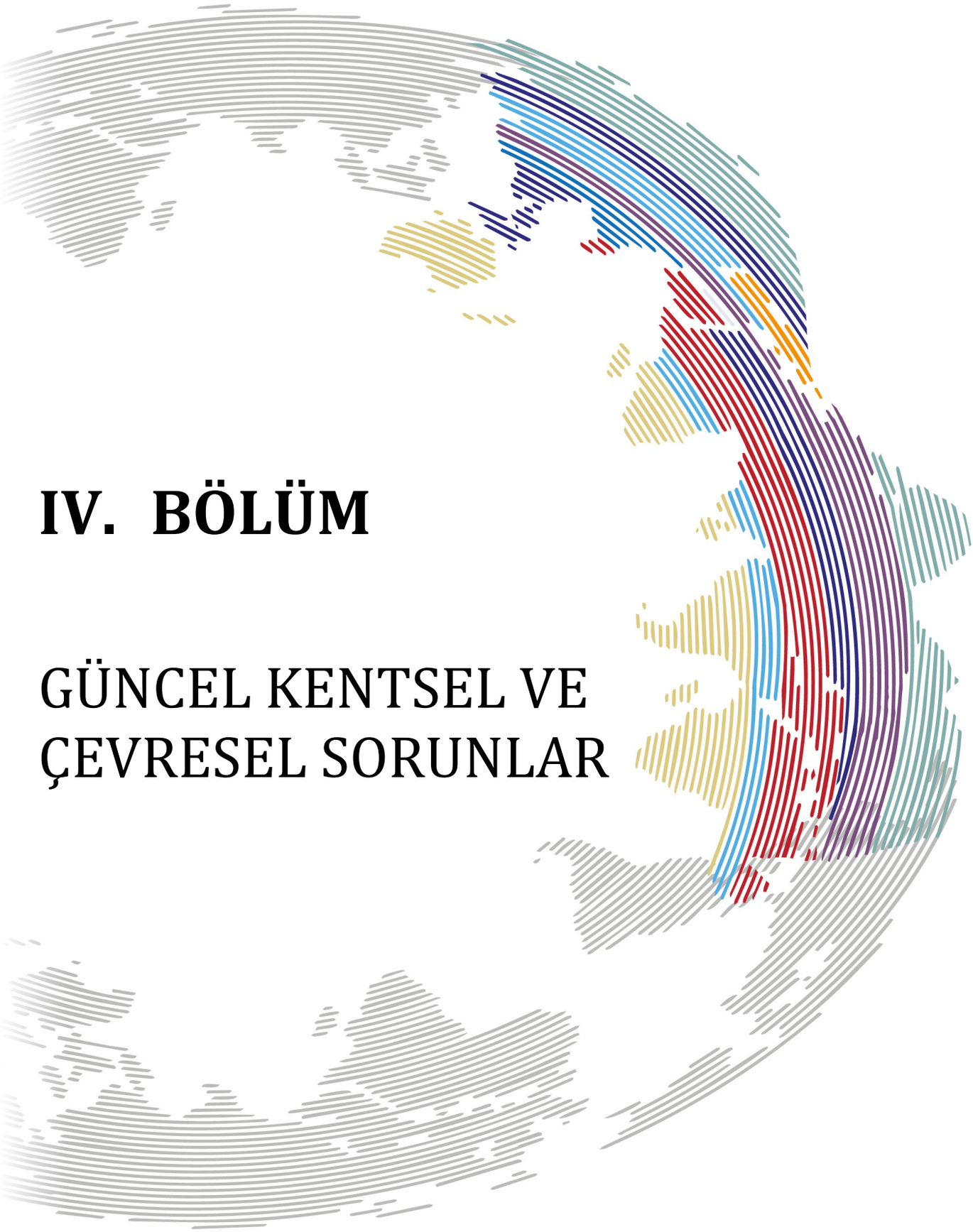
Mutluer, M. (2003). *Uluslararası Göçler ve Türkiye: Kuramsal ve Ampirik Bir Alan Araştırması Denizli/Tavas.* İstanbul: Çantay Kitabevi.

Özdamar, K. (2016). *Ölçek ve Test Geliştirme Yapısal Eşitlik Modellemesi.* Nisan Kitabevi.

Todaro, M., & Smith, S. (2012). *Economic Development* (11 b.). Washington: George Washington University.

Unat, N. A. (2006). *Bitmeyen Göç Konuk İşçilikten Ulus Ötesi Yurttaşlığa.* İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.

Vergil, H., Yıldırım, H., Sezer, Ö., & vd. (2014). Zonguldak İlinde Göçün Sosyo- Ekonomik Nedenleri ve Alınabilecek Tedbirler. *Bülent Ecevit Üniversitesi Yayınları*(1).



IV. BÖLÜM

GÜNCEL KENTSEL VE ÇEVRESEL SORUNLAR

BIOPOLIS – A STIMULUS FOR COOPERATION AND PARTICIPATION IN CITY RENEWAL

Professor Agni Vlavianos ARVANITIS[1]

INSPIRING A *BIOS* VISION IN CITY PLANNING

In these times of crisis in leadership, society needs a hopeful vision. The role of regional and local authorities in uplifting the spirit of cities and communities is more essential than ever. The local administration can act as the voice of the people and convey the needed message for inspired policy and strategies at the central government level as well.

It was a real joy and privilege to have spoken at the Opening Session of the International Congress of Local Authorities in Istanbul last May. I was impressed by the brilliant presentations of the speakers, as well as by the enlightened leadership of Mayor Hasan Akgün and by the other dignitaries. The prestige of Professor Rusen Keles, who is also a distinguished Trustee of the Biopolitics International Organisation (B.I.O.), was a fundamental inspiration for the success of this initiative, and motivated his friends, colleagues and students to make meaningful and impelling contributions.

In B.I.O., the effort has always been to encourage cities to develop in the spirit of a "biopolis," an environmentally sustainable, zero-pollution city, in which human and natural populations live in harmonious balance. Our collective responsibility towards *bios* – all forms of life – necessitates local policies that infuse an environmental ethic. However, the most essential part of this responsibility remains the parameter of time. If we do not hear the ticking clock, then we are ethically responsible for the damages and problems we delegate to future generations.

The cooperation of technology and culture is a vital aspect of a biopolis, along with green buildings, clean transport, respect for biodiversity and plans for urban revival. It was indeed a most pleasant discovery to see the beautiful surroundings of the Büyükçekmece Municipality, with so many families enjoying their city outings along the Bosporus. A true biopolis paradigm.

BIOPOLIS – RESTORING NATURE AND CULTURE TO THE CITY

Cities are a major contributor to climate change. But they should not be regarded as sources of problems only; they can become innovative sites for policy solutions as well. Since climate change constitutes one of the greatest challenges of the century, a new urban environmental sensitivity can guarantee urban planning for sustainable and accessible cities. This is the goal and vision of a biopolis, as affirmed by B.I.O. since its inception in 1985.

Presently, more than half of the world's population lives in cities. As the urban population grows and the effects of climate change worsen, our cities have to evolve. With 70% of cities already dealing with the effects of climate change, such as rising sea levels, heat stress, floods and powerful storms, it is time for urban policy to make a significant difference in improving the scale and speed of climate action.

---

[1] President and Founder, Biopolitics International Organisation Member of the Executive Board, World Society for Ekistic Fellow, World Academy of Art and Science, ava@biopolitics.gr www.biopolitics.gr.

To ensure that future cities are more climate resilient and livable, local authorities need to change how they see their cities. Restoring nature and culture to the city is not a luxury; it is essential in order to develop urban areas in more sustainable ways. Technology, mobility, education, culture and communications are vitally important elements in building the cities of the future.

RESPONDING TO THE CLIMATE CHALLENGE WITH URBAN RENEWAL

Innovation from living systems

Choices made in cities today to improve the energy efficiency of buildings, conserve water and other resources, and minimize the amount of wastes produced, can result in meaningful change for our future. Buildings that not only conserve energy but power their own requirements through renewable energy sources, can transform urban centers so that they can get the most out of the land, water and energy they actually use. Biotechnology and nanotechnology are engineering amazing new solutions for climate change mitigation in fields such as clean energy and production, shaping climate-resilient development paths that can slow the rate of global warming.

In the quest for new energy alternatives, we must consider the perfect efficiency of the cell, one of the best examples of community survival, as evidenced by the compartmentalization and cooperation among its separate structures. Under the cryptographic code control of the nucleus, many organelles, enzymes and complex metabolites suspended in the cell's cytoplasm function with the greatest harmony and fragility in order to maintain a stable environment. Ribosomes interpret the genetic code and synthesize proteins by binding amino acids together. Mitochondria, the cellular power plants, burn fuel in dozens of small steps and produce energy with virtually no loss. Chloroplasts, the solar battery system of plant cells, convert sunlight into food and energy, and release oxygen into the environment. Perhaps energy technology in the 21st century can draw inspiration from these fundamental biophysical principles and replace the uncontrolled "burning" of fossil fuels with the discrete release of energy through efficient control mechanisms, such as those prevalent for millions of years in the evolution of life.

The most innovative cities attract the best talent. A wider appreciation of the *microcosmos* (the world of cells and molecules) in the city through creative and artistic endeavors beyond the realm of science and technology, can result in a more dynamic and more inclusive mobilization to achieve urban development with a vision.

BIO-ARCHITECTURE – APPLYING THE WISDOM OF NATURE

Strategies to achieve net-zero energy buildings

Sustainable building in the true meaning of the term comes down to the efficient and intelligent use of materials and energy. Buildings account for nearly one third of all global greenhouse gas emissions. Through simple efficiency and design improvements to buildings, we can reduce those emissions drastically. Progressively, buildings are required to have a very high energy performance. Future trends will oblige buildings to cover their energy needs from clean sources produced on-site or nearby. Innovative energy solutions, beyond conventional renewables technologies, are increasingly sought after in order to allow buildings to meet all of their heating, cooling and electricity needs. One such energy solution comes from a new technology producing fascinating properties in paints. The

integration of cutting edge “2D” materials like graphene layered with other one atom thick materials, has the potential to give paint the power of a photovoltaic cell. The 2D material stacking, called heterostructures, is capable of harvesting energy from the sun making an entire painted building a solar cell.

Offsetting emissions from the transport sector – artificial trees

Transportation is the fastest growing source of greenhouse gas emissions worldwide, three quarters of which comes directly from road vehicles. To reduce these emissions, we need to improve standards, increase public transportation options, invest in alternative transportation, and improve city walkability and bikeability. Shifting towards green urban transport policies promotes stronger economies, creates new jobs and reduces socioeconomic inequalities. Better public transport, cycling and walking not only helps to combat climate change, but also significantly improves urban health and quality of life.

In efforts to devise new and more efficient carbon capture technologies, scientists have developed a way to imitate and accelerate the action of photosynthesis with artificial trees. The structures carry “leaves” that passively soak up carbon almost a thousand times more efficiently than real ones. They also do not need light to photosynthesize and so can be arranged close together even in a honey comb formation to increase efficiency. The leafy sheets hold CO_2 thanks to an absorbent coating formed by water and calcium. One tree is estimated to absorb about a ton of CO_2 per day. The artificial trees technology holds good potential as a solution for offsetting CO_2 emissions from the transportation sector.

Plant-microbial fuel cells

Living plants can be used for clean, renewable and sustainable on site electricity production. Plant-microbial fuel cells can generate electricity from the natural interaction between living plant roots and soil bacteria. Plants photosynthesize organic matter using solar energy. A significant part of this organic matter is released into the soil. There electrochemically active micro-organisms break down the organic matter producing electrons which are transported to the anode of the fuel cell. The energy rich electrons flow through a load to the cathode to generate electricity round the clock. The process already works on a small scale and has been used on rooftops. The goal is to apply the technology to large urban areas throughout the world.

Nanocellulose production from algae

Nanocellulose can be produced from wood fibers broken down to the nanoscale by algae. This purely natural product is amazingly light, super-strong and conducts electricity. It may replace synthetic petroleum-based fibers commonly used to reinforce composite materials. Because nanocellulose is transparent, light and strong, it can be used in place of plastic or glass. The nanostructure of nanocellulose can create super-efficient filters that can purify liquids, making saltwater drinkable, filtering out blood cells during transfusions, or even trapping dangerous chemicals. It could also provide an environmentally friendly alternative for petroleum-based plastics which are greatly used in packaging. Scientists are now in the process of engineering algae with foreign DNA that can create fuel and nanocellulose cheaply, efficiently, and on an industrial scale, while also absorbing CO_2.

THE POWER OF BIO-CULTURE – COOPERATION OF TECHNOLOGY AND THE ARTS

Cities and their economies cannot function without culture and creativity. Culture can enhance urban revival, as such revival involves not only economic and physical transformation, but also a shift in mindset and perspective. Culture in the city defines and shapes the identity, perception and image of a city's development and function, enhancing the conditions for exchange, transaction and networking. The best cultural policies are interdisciplinary, combining insight, knowledge, education and reflection, and are equally concerned with culture, economic development and social welfare.

Bio-culture, which focuses on the cooperation of technology and the arts in the race to save the environment, can provide new perspectives in local policies, empowering citizens to develop their creative talents and civic conscience, both as individuals and as members of a community. Reflecting the spirit of bios as a unifying factor for the harmonious co-existence of all forms of life, bio-culture encourages local governance to embrace cultural policies which help cities to become open-minded communities that can be more resilient and adaptable to change.

A creative city, which realizes the importance of the contribution of both technology and the arts, attracts talent and stimulates cultural engagement. The participation of all citizens, through active feedback and mobilization, is essential for the success of any such endeavor and can encourage the cultural and creative sectors to dynamically contribute to the local economy, not only by providing inspiration but also in terms of employment, job creation and innovation.

EKO-KENT İÇİN YENİ BİR BELEDİYECİLİK ANLAYIŞI VE TÜRKİYE'DE UYGULANABİLİRLİĞİ

Ayşegül MENGİ[*]
Seçil Gül MEYDAN YILDIZ[**]

ÖZET

Doğal ve yapay çevreyi korumak için ekonomik ve toplumsal yeniden yapılanmayı amaçlayan kent modeli, eko-kent olarak adlandırılmaktadır. Kentsel yaşamın çevre öncelikli ilkelerinin kentsel mekanda uygulanabilmesi, yönetim anlayışının da ekolojik kaygıları önceleyecek biçimde değiştirilmesine ve buna uygun kurumsal yapının oluşturulmasına bağlıdır. Ekolojik yönetim, sürdürülebilir gelişme politikalarından, toplumsal eşitlik anlayışından ve yaşam kalitesini yükseltmeyi temel alan hedeflerden ve bu hedeflerin uygulanmasını sağlayan stratejilerden oluşan bir yönetim biçimidir.

Son dönemde, literatürde "eko-belediyecilik" kavramı sıkça kullanılmaktadır. Eko-kentlerin yönetim sürecini, geleneksel belediyecilik anlayışının dışında, eko-kent ilkelerini geliştiren ve koruyan bir bakış açısıyla biçimlendirilen bu yeni belediyecilik anlayışı, kimi temel ölçütlere göre tanımlanmaktadır. Kentsel yaşam kalitesi, sürdürülebilir kentsel gelişme, sürdürülebilir kentsel planlama ve katılım, bu ölçütlerin en önemlileridir. Kent yönetimlerinden sorumlu birimler olan belediyelerin, eko-kent modelini yaşama geçirecek kurumsal yapısı, görev ve yetkileri belirlenirken bu ölçütler dikkate alınmalıdır. Eko-kent modelinin uygulanabilmesi için belediyelerin yeterli mali kaynaklara sahip olmaları çok önemlidir. Belediyeler, her ne kadar ana aktör olsa da, çevre hakkının dayandığı dayanışma ve işbirliği ilkesi, eko-kent modelinin başarılı bir biçimde uygulanmasında, belediyelerin yanı sıra, yurttaşlara, sivil toplum örgütlerine, özel sektöre ve merkezi yönetime de önemli görev ve sorumluluk yüklemektedir. Ekolojik dengelerin önemi ve gerekliliği konusunda bilgili ve bilinçli olmayı tanımlayan eko-belediyecilik anlayışının, ancak hukuk devleti ilkesinin geçerli olduğu demokratik toplumlarda var olabileceği unutulmamalıdır.

Bu çalışmada, eko-kent ve eko-belediyecilik kavramları ele alınmakta; Türkiye'de var olan belediye yönetimi sistemiyle eko-kent modelinin uygulanabilirliği tartışılmaktadır. Kentsel sorunların çözümünde yerellik ilkesiyle yurttaş katılımını özendiren politikalar uygulanmadığı sürece, koruma ve geliştirme politikalarından oluşan eko-kent modelinin mekana aktarılması zorlaşmaktadır. Bu sürecin gerçekleşmesi aynı zamanda tüm kentsel yapılanmalarda ekolojik etkilerin düşünülmesini gerekli kılan bir yönetim anlayışına bağlıdır.

Anahtar Kelimeler: *Eko-Kent, Eko-Belediyecilik, Katılım, Sürdürülebilirlik.*

A NEW SENSE OF MUNICIPALISM FOR ECO-CITY AND ITS APPLICABILITY IN TURKEY

ABSTRACT

In the space referred as city, the urban model aiming the economic and social reconstruction with the purpose of protecting the natural and artificial environment is called as eco-city. The applicability of the environment prioritized principles of urban life in the urban space is based on changing the sense of administration giving priority to the ecological concerns as well and establishing an organizational structure accordingly. Ecological management is a type of administration composed of sustainable development policies, the sense of social equity and the goals based on life quality and the strategies ensuring the application of these goals.

[*] Prof. Dr., Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, mengi@politics.ankara.edu.tr
[**]Yrd. Doç. Dr., Bozok Üniversitesi,Mühendislik Mimarlık Fakültesi, Şehir ve Bölge Planlama Bölümü, secil.meydan@bozok.edu.tr

In the recent period, "eco-municipality" is a frequently used concept in the literature. This new sense of municipalism shaping the management process of eco-cities from a perspective developing and protecting the principles of eco-city, apart from the traditional sense of municipalism, is described according to some key criteria: Urban life quality, sustainable urban development, sustainable urban planning and participation are the most important of these criteria. Regarding the municipalities which are the units responsible for urban management, while determining their organizational structure, duty and power to realize the eco-city model, these criteria should be taken into consideration. It is quite crucial that the municipalities have adequate financial resources for the application of eco-city model. Even though the municipalities are the leading actors, in the application of the eco-city model successfully; the solidarity and collaboration principles on which the right of environment is based, assign important duties and responsibilities to the citizens, non-governmental organizations, private sector and central administration as well, right along with the municipalities. It should not be forgotten that the sense of eco-municipality defining to be well informed and conscious about the importance and necessity of ecological balance may only exist in the democratic societies in which the principle of constitutional state is valid.

In this study, eco-city and eco-municipality concepts are handled; and the applicability of the eco-city model with the existing municipal management system in Turkey is discussed. As long as the policies encouraging the participation of the citizens with the principle of localness are not applied in the solution of the urban problems, it becomes harder to transfer the eco-city model, composed of protection and development policies, to the space. The realization of this process depends on a sense of management which also necessitates taking into consideration the ecological effects on all urban settlements.

Keywords: *Eco-City, Eco-Municipalism, Participation, Sustainability.*

GİRİŞ

Dünyada, bir yandan, kentsel alanlarda yaşayan nüfus sürekli artış gösterirken, diğer yanda kent sayısında da artış gözlenmektedir. Özellikle, nüfusu on milyonun üzerinde olan kent sayısındaki artış 21. yüzyılın kentleşme biçimini belirlemektedir. Bugün, GSYH'nın yaklaşık olarak %70'i kentlerde yaratılmasına karşı, küresel enerji tüketiminin %60'dan fazlası kentlerde yapılmakta, sera gazı emisyonunun %70'i ve küresel atığın %70'i kentlerde oluşmaktadır (ÇŞB, 2017). Nüfusun, ekonomik ve toplumsal faaliyetlerin kentlerde yoğunlaşması sonucu, kaçınılmaz olarak kentsel ve çevresel sorunlar da artmaktadır. Planlama ve altyapı sorunları, doğal ve kültürel çevrenin zarar görmesi, doğal ya da insan kaynaklı afet riskinin artması, konut sorununun çözülememesi, şiddet olaylarının ve suç oranının artması, yoksulluğun artması, ekonomik ve toplumsal ayrışma, kent kimliğinin kaybolması bu sorunların en önemlileri olarak karşımıza çıkmaktadır.

Kentleri yaşanabilir kılmak, kentsel yaşam kalitesini yükseltmek ve sürdürülebilir kentsel gelişme ilkelerini yaşama geçirebilmek için önerilen kent modellerinden biri de eko-kenttir. 1970'lerden başlayarak gündeme gelen eko-kent yaklaşımı, bugün de üzerinde durulan bir kent modelidir. Ekonomik gelişme ve çevre koruma dengesinin sağlandığı, doğal ve kültürel değerlerin korunduğu, insan dışındaki canlıların yaşam alanlarına zarar verilmeyen, enerji tüketiminin azaltıldığı, teknolojinin etkin bir biçimde ve çevreyi koruma amacıyla kullanıldığı bir kent modeli olan eko kentin, bu amaçları gerçekleştirecek bir kent yönetimi biçimine gereksinmesi vardır. "Eko-belediyecilik" olarak adlandırılan bu yönetim biçimi, kuruluşu, görev ve yetkileri yerellik (subsidiarity) ilkesine dayanan, katılımcı, saydam ve hesap verebilir bir yönetim anlayışına sahip, yerel özerklikten yararlanan, akçal yönden güçlü kent yönetimlerin varlığını gerektirmektedir.

I. EKO-KENT MODELİ

Eko-kent, kendi kendini sürdürebilen, doğal ekosistemin işlevlerini yerine getirebilen, ekolojik olarak sağlıklı insan yerleşmeleri oluşturan, insan dışındaki canlıların yaşam alanlarına zarar

vermeyen, çevreci ve sağlıklı bir kent şeklinde tanımlanmaktadır (Ciumasu, 2013: 1804, Newman, 2010: 149, Jong vd., 2013: 95, Göksu, 2012: 106). Eko-kent modeli, sürdürülebilir kentleşme yaklaşımlarından birisi olmakla birlikte, daha eski bir geçmişe sahiptir. Eko-kent ilkeleri, 1970'lerden itibaren, Paolo Seleri, Richard Register, Mark Roseland, Peter Newman, Jeff Kenworthy ve Isabelle Jennings gibi kent tasarımcıları tarafından geliştirilmiş olup, sürdürülebilirlik kavramıyla birlikte kapsam ve içerik açısından çeşitlenerek (güneş kent, yeşil kent, çevreci kent vb.) birçok ülkede uygulanmaya başlamıştır. Eko-kent; çevresel, tarihsel ve kültürel değerlere zarar vermeden ya da diğer canlıların yaşam koşullarını tehlikeye atmadan bugünün ve gelecek kuşakların yaşamsal gereksinmelerini karşılayacak ve yaşam kalitelerini artıracak dengeli, düzenli ve sağlıklı bir yaşam alanı kuran kent modelidir (Meydan Yıldız, 2016). Bu yaşam alanı ekonomik, sosyal, çevresel, kültürel ve mekansal kararlarda çevreci yaklaşımların benimsenmesini gerektirmektedir.

Eko-kentler yeniliklere ve teknolojik gelişmelere açık bir kent modelini tanımlamaktadır. Tarihsel değerlerin ve doğal varlıkların korunması temelinde kavramlaşan ekolojik kentleşme, kırsal yaşam biçimine dönüşü ifade eden bir kentsel gelişme modeli değildir. Aksine, eko-kentleşme bilimsel ve teknolojik gelişmelerden en yüksek derecede yararlanmayı amaçlayan ve teknolojinin doğa karşıtı bir güç olarak kullanılmasına karşı çıkan bir süreçtir (Premalatha vd., 2013, Jong vd., 2013). Düzensiz sanayileşme ve kentleşme biçimine tepki olarak, 19. yüzyıldan itibaren oluşturulan toplumsal, mekansal ve çevreci ütopyaların özünde de doğa ile barışık yaşam alanları tasarlama düşüncesi bulunmaktadır. Dolayısıyla, eko-kentleşme modeli kırsal yaşam tarzına dönüşü değil; kırsal yaşamın doğaya saygılı olan yaşam biçimini kentsel mekanda uygulamayı hedefleyen bir bakış açısıdır. 1970'li yıllarda başlayan küresel çevrenin korumasına yönelik ekolojik yaklaşımlar, sürdürülebilir kalkınma kavramının gelişmesini sağlamıştır. Denge ve koruma kavramları üzerinde birleşen eko-kent modeli, sürdürülebilir kalkınma politikalarının kentsel yaşam alanlarında uygulanmasını sağlayan önemli bir vizyon haline gelmiştir. Bu bakış açısı demografik, ekonomik, teknolojik ve kültürel değişimlerin (Caprotti, 2014: 10) yanı sıra, yönetimsel bir dönüşümü de kapsamaktadır. Eko-kentler, uluslararası çevre politikalarının ve yönetim süreçlerinin ortaya çıkardığı ideal bir yaşam biçimidir (Caprotti, 2014: 11). Bu süreç, Birleşmiş Milletler'in Gündem 21 ve Habitat programlarında yerelliğin önemini vurgulanmasına ve yerelliğin çözüm olarak belirlenmesine dayanmaktadır.

II. GÜNDEM 21 UYGULAMALARI

Yerel Gündem 21 projelerinin eko-kent ilkelerinin uygulanmasını sağlayan bir dönüm noktası olduğu söylenebilir (Eckerberg-Forsberg, 2007: 333). 1992 yılında Rio Konferansı'nda benimsenen Gündem 21 belgesiyle her ülkenin ulusal eylem planları hazırlayarak Yerel Gündem 21 eylem planları oluşturması öngörülmüştür. Rio Konferansı'nda, Gündem 21, Biyolojik Çeşitlilik Sözleşmesi, İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi, Çevre ve Gelişme Üzerine Rio Bildirgesi ve Ormancılık İlkeleri olmak üzere beş uluslararası belge kabul edilmiştir. Bu belgeler doğrudan ekoloji öncelikli bir mekan tasarımına yönlendiren ilkeler ve kararlar içermektedir.

Gündem 21, üç ana ve bir tamamlayıcı olmak üzere 4 kısım ve toplam 40 bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde sosyal ve ekonomik çözümlemeler yer almaktadır. Bu bölümde uluslararası işbirliği, sürdürülebilir kalkınmanın hızlandırılması, açlıkla mücadele, tüketim alışkanlıklarının değiştirilmesi, nüfus ve sürdürülebilirlik, insan sağlığının korunması, sürdürülebilir insan yerleşimleri, karar verme düzeyinde çevre ve ekonominin bütünleştirilmesi konuları ele alınmaktadır. İkinci bölümde, kaynakların korunması ve yönetimi başlığı altında, atmosferin korunması, arazilerin kullanımında sürdürülebilirliğin sağlanması, çölleşme, kuraklık ve erozyonla mücadele, doğal kaynakların ve biyolojik çeşitliliğin korunması, biyo-teknoloji ve atık yönetimi gibi çok sayıda konuya değinilmiştir. Üçüncü bölümde, etkin grupların rolünün güçlendirilmesi başlığı altında kadınlar, çocuklar ve gençler, yerel halk, sivil toplum kuruluşları, yerel yönetimler, iş çevreleri, ticaret birlikleri, bilimsel ve teknolojik topluluklar gibi grupların faaliyetlerinin artırılması konuları değerlendirilmiştir. Dördüncü bölümde ise, uygulama mekanizmaları başlığı altında finansman, teknoloji transferi, bilim, bilinçlendirme, organizasyon, uluslararası işbirliği, kurumsal düzenlemeler, hukuki araç ve mekanizmalar ile enformasyon konuları detaylandırılmıştır (Aksu, 2011, Emrealp, 2005: 16). Gündem 21 ilkeleri ile ülkeler, Yerel Gündem 21 eylem planlarını oluşturmak için insan-

doğa bütünlüğü kuran yasal ve yönetimsel düzenlemeleri uygulamaya başlamıştır. Gündem 21'in 28. Bölümü'nde, yerel yönetimlerin "kendi toplulukları ile bir danışma sürecine girmeleri ve Yerel Gündem 21 üzerinde bir uzlaşmaya varmaları" konusunda hedef belirtilmiştir. Yerel Gündem 21, yerel yönetişimin tüm alanlarını kapsayan temel bir süreç niteliğindedir.

Ekosistemler üzerinde meydana gelebilecek herhangi bir değişimin, biyosfer üzerinde yaratabileceği sorunların doğrudan ya da dolaylı olarak tüm canlıları etkileyecek olması, uluslararası çalışmalarda (Birleşmiş Milletler, Bölgesel Örgütlenmeler, Dünya Bankası, Uluslararası Para Fonu vb.) sürdürülebilir kalkınma ilkesinin benimsenmesini sağlamıştır. Yerel yönetim birimleri, sorunların kaynağında yer almaları ve çevresel sorunlara erken müdahale ederek olası zararların en aza indirilmesini sağlayabilmeleri açısından sürdürülebilir kentleşme sürecinin önemli bir öğesi haline gelmişlerdir (Bozkurt vd., 1998: 258). Gündem 21, sürdürülebilir kalkınma sorunlarının çözümüne yönelik kentsel politikalar içermektedir. Belediyeler, kenttaşların kentsel ve yaşamsal gereksinmelerini karşılamak için doğal kaynakları doğrudan kullanan ve diğer kişi ve kuruluşların belirli amaçlar için doğal kaynakları kullanmasına izin veren örgütlerdir (Geray, 1998: 60). Bu durumda belediyecilik anlayışının kaynak kullanımına yönelik ortaya koyacağı tutum; bölgesel, ulusal ve hatta uluslararası düzeyde olumlu ya da olumsuz sonuçlar yaratabilmektedir. Belediyelerin görevleri, kaynak kullanımının yanı sıra, yaşama ve mekana dair tüm yapılanmalarla doğrudan ve dolaylı olarak ilişkilidir. İmar planlarının yapımından da sorumlu olan belediyeler arazi kullanım kararlarının en etkili aktörleridir. Belediyeler, kentsel rantların, arsa spekülasyonlarının ve çevresel sorunların çözümünden ya da çözümsüzlüğünden sorumludur (Meydan Yıldız, 2016). Dolayısıyla doğal kaynakların kullanımında söz sahibi olan belediyeler, kaynak kullanımında çevreci yaklaşımları benimsediği takdirde, eko-belediyecilik anlayışının oluşmasına büyük ölçüde katkıda bulunabilir.

III. EKO-KENT YÖNETİMİ: EKO-BELEDİYECİLİK

İlk olarak İsveç'te geliştirilen eko-belediyecilik kavramı, organik üretime destek sunmak ve yerel yaratıcılığı geliştirmek amacıyla kullanılmıştır (Spencer, 2005). Günümüzde, eko-belediyecilik, geniş kapsamlı bir sürdürülebilir kalkınma için planlamada ve yönetimde sektörler arası işbirliğini ve aktif katılımı vurgulamaktadır (Malmborg, 2007). Ekolojik bir belediyecilik anlayışının uygulanmasını gerektiren nedenler; ekolojik dengelerdeki bozulmalar, nüfus artış hızı ve bunlara bağlı olarak artan tüketim faaliyetleridir (James-Herr, 2009). Kentsel yapılarda (ulaşım, altyapı, konut projeleri, yeşil alan kullanımı vb.) ekolojik projelerin yaşama geçirilip uygulanması ve bir yaşam tarzı olarak benimsenmesi çok boyutlu bir yapısal değişimle (yasal düzenlemeler, denetleme birimleri, yaptırımlar, vergilendirme vb.) sağlanabilir. Eko-kent yönetimi, sürdürülebilirlik ve demokrasi temelli yeni bir yönetim tarzı ortaya koyar ve sürdürülebilirlik ve demokrasi ilkeleri ancak etkin ve aktif yerel katılımla yaşama aktarılabilir.

Eko-belediyecilik yaklaşımındaki yönetimsel politikalar (Spencer, 2005, James-Herr, 2009): 1) Sürdürülebilir arazi kullanım modelleri oluşturulmalı ve ekolojik kent dokusunu koruyan ve geliştiren politikalar benimsenmeli, 2) Sürdürülebilirlik ve sürdürülebilir karar verme konusunda yerel aktörler ekoloji odaklı bir bakış açısına sahip olmalı, 3) Yerel üretimi ve tüketim maddelerinin dönüşümünü teşvik eden ekonomik kalkınma politikaları oluşturulmalı, 4) Ekolojik eğitimi ve yerel katılımı destekleyen politikalar oluşturularak sivil toplum kuruluşlarının kentsel ve çevresel tüm kararlarda çevrenin, yoksulların ve korunması gerekli alanların savunucusu rolünde olmaları sağlanmalı, 5) Daha ekolojik ulaşım sistemlerine ve eko-bölge kapsamında bölgesel işbirliğine olanak veren politikalar üretilmeli, 6) Temiz enerji kullanımını, enerji tasarrufunu ve atık dönüşümünü teşvik eden politikalar tasarlanmalı, biçiminde sınıflandırılmaktadır.

İsveç örneğinde gördüğümüz eko-belediyecilik anlayışının ilk aşamasını eğitim oluşturmaktadır. Eko-belediyecilik eğitiminin temelini ise gönüllü kuruluşlar sağlamaktadır (James-Herr, 2009). Gönüllü kuruluşlar sürdürülebilirlik konusunda önce kendilerini, daha sonra yerel halkı bilinçlendirme görevini üstlenmişlerdir. Sarah James ve Philip B. Herr (2009), planlama ve karar verme sürecini tanımlayan eko-belediyecilik anlayışı için 4 aşama belirlemektedirler. Bunlar: 1) Fosil yakıtlara, yeraltı metallerine ve minerallere bağımlılığı azaltmak, politika ve uygulama örnekleri;

petrol ürünlerine dayanan kamu araçlarını biyo-yakıtlı ya da elektrikli araçlar ile değiştirmek; yaya odaklı ulaşım geliştirmek; ısı ve güç için yenilenebilir enerji kullanmak; tarımdaki fosfor ve kimyasal gübrelerin kullanımının en aza indirmek ya da ortadan kaldırmak. 2) Sentetik kimyasallara ve diğer doğal olmayan maddelere bağımlılığı azaltmak. 3) Ekosistemlerin doğal dengesini bozacak faaliyetleri azaltmak. 4) İnsan gereksinmelerini adil ve verimli bir şekilde karşılanmasını sağlayacak istihdam politikası oluşturmak, yerel kaynakları etkin kullanmak, katılımcı planlama süreci olulturmak, çevresel bilinci artıracak eğitim faaliyetleri yürütmek ve imar kararlarında sosyal adaletçi bir tutum benimsemek.

Eko-belediye yaklaşımının temelini bilinçlenme eğitimleri ve demokrasi uygulamaları oluşturmaktadır. Eko-belediyeler yerel gereksinmelerin çevreci yöntemlerle karşılanması amacıyla kurulmaktadır. Eko-belediyeleri yönlendirecek toplumsal aktörler, gönüllülük esasına göre kurulan ve yerel halkı katılım konusunda harekete geçiren sivil toplum kuruluşlarıdır. Bu aşamada, kentsel ve yaşamsal sorunların çözüm odağı olarak tanımlanan eko-belediyeler hem kentsel kalkınmayı sağlayan, hem de kamu, özel sektör ve yerel halk arasındaki işbirliğini kuran değişim dinamikleri haline gelmektedir.

Eko-belediyecilikte, kentsel gelişme ve büyüme yönleri, veri tabanlarında kontrol altına alınarak, plan kararları ve kentli hakları dışında olabilecek spekülatif faaliyetler, sürekli kontroller ve denetimler yapılarak önlenmektedir. Bilgi ve iletişim teknolojilerinin; a) kentli haklarını ve çevre haklarını koruma, b) demokratikleşmeyi ve adaleti sağlama, c) kaynaklara hızlı erişim ve olabilecek afet müdahalelerinde veya kriminal suçlarda erken müdahale ederek önlenme amacıyla etkin olarak kullanılması önemlidir. Kent bilgi sistemlerinin kullanımı, yerel bilgiye hızlı erişimi ve güncel gelişmeleri takip etmeyi sağlamaktadır. Özellikle e-yönetim ve e-demokrasi eko-kent yönetiminde doğrudan kullanılmalıdır. Kentsel hizmetlere sadece yerel sakinlerin değil, bölgesel ve ulusal düzeydeki kullanıcıların da erişiminin sağlanması gereklidir.

Kent yönetimleri, eko-belediyecilik anlayışında, sosyal, ekonomik, mekansal ve teknolojik yapılanmalara ilişkin kararlar alırken çevresel değerleri göz önünde tutarlar. Bu sürecin her aşaması, kenttaşlar ve sivil toplum kuruluşlarıyla birlikte geliştirilmektedir. Eko-belediyeler; 1) yönlendiren, yol gösteren ve arabuluculuk yapan, 2) doğal kaynakların etkin ve akılcı kullanımını sağlayan, 3) tekelleşmeyi önleme eğiliminde olan ve kendi tekelleşmesini kıran, 4) sivil toplum kuruluşlarının ve yerel halkın beklenti ve önceliklerini dikkate alan ve onları ekolojik konularda yönlendiren, 5) saydamlık, kamu yararı ve hesap verebilirlik ilkeleriyle imar kararları alan, 6) kentsel markalaşmayı sağlayacak içsel güçleri ve girişimcilik potansiyelini destekleyen, 7) özkaynakları verimli kullanan, çevresel ve kentsel suçların önlenmesine yönelik politikalar üreten ve uygulayan, 8) geri dönüşüm ve atık kontrol birimleri oluşturarak tüketmeme kültürünü geliştiren, 9) sosyal dayanışmanın ve demokratikleşmenin sağlanacağı çağdaş mekanların tasarlanmasında öncü olan, 10) ulaşım, konut, yoksulluk, kirlilik vb. sorunların sosyal adalet, özgürlük ve eşitlik ilkeleriyle çözülmesinde yeni istihdam olanakları yaratan müzakereci, sosyal ve çevreci kurumlardır (James-Herr, 2009, Eryılmaz, 2013).

Eko-belediye, diğer belediyelerle bölgesel, ulusal ve uluslararası düzeyde etkileşim halinde olmalıdır. Farklı eko-kentlerin aynı amaç için bir araya gelmesinden oluşan mekana eko-bölge denilmektedir. Eko-bölge içerisindeki belediyeler hem değişim sürecinde birbirlerine yardımcı olmakta, hem de yatırım projelerinde kaynak savurganlığını önlemektedir. Eko-belediyelerden oluşan eko-bölge ilk defa 1983 yılında İsveç'te kurulmuştur (Övertorneå). 5.000 nüfuslu kırsal yerleşim alanlarında başlayan pilot uygulamalar eko-belediye ağı kurarak 100.000 nüfuslu ulusal bir harekete dönüşmüştür (James-Herr, 2009). Ekolojik kriterlerin uygulanmasında birbirini destekleyerek eko-bölge oluşturan eko-belediyeler, küresel piyasada ve bölgesel rekabet edebilirlikte işbirliği yapabilmektedir.

IV. EKO-BELEDİYECİLİK MODELİNİN TÜRKİYE'DE UYGULANABİLİRLİĞİ

Eko belediyeciliğin temel öğelerinden birisi, kentlerin yapay ve doğal çevresini koruyacak görev ve yetkiler ise, bir diğer önemli öğesi, kenttaşların kent yönetimine katılmasıdır. Yine, belediyelerin yerel özerklikten yararlanan, etkin ve verimli hizmet sunan, saydam ve hesap verebilir yönetimler olması, eko belediyecilik için vazgeçilmezdir. Bu açıdan bakıldığında, Türkiye'de, yerel düzeyde, çevrenin koruması ve geliştirilmesi konusunda, kent yönetimleri olan belediyelere önemli görev ve sorumluluklar düşmektedir.

2005 yılında yürürlüğe giren 5393 sayılı Belediye Kanunu, belediyeleri, belediye sınırları içinde yaşayan yurttaşların (kenttaşların) yerel ortak gereksinmelerini karşılayan, karar organları seçimle oluşan, yönetsel ve mali özerkliğe sahip, yerinden yönetim birimleri olarak tanımlamaktadır. Tanımda sözü edilen ve belediyelerin görev ve yetki alanını belirleyen "yerel ortak gereksinim" kavramı, hem fiziksel, hem de toplumsal çevrenin bütün öğelerini içerecek niteliktedir.

Belediye Kanunu, 14. maddede belediyelere yerel ortak nitelikte pek çok görev ve sorumluluk yüklenmiştir. Kenttaşların yaşam kalitesini yükseltmek, sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşamalarını sağlamak amacıyla belediyeler; imar ve planlama, su, kanalizasyon ve ulaşım gibi kentsel alt yapı hizmetleri, coğrafî ve kent bilgi sistemleri kurmak, çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık, ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar, konut, kültür ve sanat, turizm, sosyal hizmet ve yardım, ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi, doğa varlıkları ile tarihsel dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekanların ve işlevlerinin korunması görev ve yetkisine sahiptir. Kanunun 14. maddesinde belirlenen bu görev ve yetki alanlarının, 15. maddede, belediyelerin ayrıcalıkları olarak daha ayrıntılı biçimde düzenlendiği görülmektedir.

Belediyeler içme, kullanma ve endüstri suyunu sağlamak, atık su ve yağmur suyunun uzaklaştırılmasını sağlamak, bunlar için gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek ve işlettirmekle görevlidirler. Belediye sınırları içinde toplu taşıma yapmak, bu amaçla otobüs, deniz ve su ulaşım araçları, tünel, raylı sistem dahil olmak üzere her türlü toplu taşıma sistemlerini kurmak, kurdurmak, işletmek ve işlettirmek de, yine, belediyelere ait yetkilerdendir. Katı atıkların toplanması, taşınması, ayrıştırılması, geri kazanımı, ortadan kaldırılması ve depolanması ile ilgili bütün hizmetleri yapmak ve yaptırmak da, çevre sağlığının korunması açısından belediyelerin sahip olduğu önemli yetkilerdendir. Yine, kanunun 15. maddesine göre, belediyeler, gayrisıhhi işyerlerini, eğlence yerlerini, halk sağlığına ve çevreye etkisi olan diğer işyerlerini kentin belirli yerlerinde toplamak, hafriyat toprağı ve moloz döküm alanlarını, sıvılaştırılmış petrol gazı depolama alanlarını, yapım malzemeleri, odun, kömür ve hurda depolama alanlarını ve satış yerlerini belirlemek, bu alan ve yerler ile taşımalarda çevre kirliliği oluşmaması için gereken önlemleri almak zorundadırlar. Belediyeler, ilgili yasa ve yönetmeliklere göre kuruluş izni verilen alanda kurulacak elektronik haberleşme istasyonlarına, kent ve yapı estetiği ile elektronik haberleşme hizmetinin gereklerini dikkate alarak yer seçim belgesi vereceklerdir.

Belediye Kanunu'nun 53. maddesinde, belediyelerin, yangın, endüstriyel kazalar, deprem ve diğer doğal afetlerden korunmak ya da bunların zararlarını azaltmak amacıyla beldenin özelliklerini de dikkate alarak gerekli afet ve acil durum planlarını yapacağı belirtilmektedir.

Konut, sanayi ve ticaret alanları, teknoloji parkları, kamu hizmeti alanları, rekreasyon alanları ve her türlü sosyal donatı alanları oluşturmak, eskiyen kent kısımlarını yeniden inşa ve restore etmek, kentin tarihi ve kültürel dokusunu korumak ya da deprem riskine karşı önlemler almak amacıyla kentsel dönüşüm ve gelişim projeleri gerçekleştirme yetkisi belediyelere, Belediye Kanunu'nun 73. maddesinde verilmiştir. Belediyeler bu yetkiyi çoğu kez, büyükşehir belediyeleriyle, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'yla ve TOKİ'yle paylaşılarak kullanmaktadırlar.

Eko belediyeciliğin diğer önemli boyutu, kenttaşların belediyenin kararlarına ve uygulamalarına katılmalarıdır. Belediye Kanunu'nda katılıma ilişkin kimi kurallar bulunmaktadır. Bunlardan birisi, siyasal katılımı işaret eden, belediye meclis üyelerinin seçilerek oluşturulmasıyla ilgili olan kuraldır. Belediye meclisi toplantılarının, kimi istisnai durumlar dışında, kenttaşlara açık

olması, katılımın açıklık ve bilgi edinme öğeleri açısından önemlidir. Belediye Kanunu'nun 77. maddesinde ise, belediye hizmetlerine gönüllü katılım düzenlenmiştir. Buna göre, belediye, sağlık, eğitim, spor, çevre, sosyal hizmet ve yardım, kütüphane, park, trafik ve kültür hizmetleri ile yaşlılara, kadın ve çocuklara, engellilere, yoksul ve düşkünlere yönelik hizmetlerin yapılmasında beldede dayanışmayı ve katılımı sağlamak, hizmetlerde etkinlik, tasarruf ve verimliliği artırmak amacıyla gönüllü kişilerin katılımına yönelik programlar uygular.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nda katılımla ilgili doğrudan düzenlemenin 76. maddede yapılmış olduğu görülmektedir. Yerel Gündem 21 uygulamalarının bir parçası olan, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın da, özerk yerel yönetim kavramı içinde değerlendirdiği yurttaşlardan oluşan meclisler (m. 3/2) "kent konseyi" olarak düzenlenmiştir. Buna göre, kent konseyi, kenttaşlık bilincinin geliştirilmesi, kentin hak ve hukukunun korunması, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım ve yerinden yönetim ilkelerini hayata geçirmeye çalışır. Belediyeler kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, noterlerin, varsa üniversitelerin, ilgili sivil toplum örgütlerinin, siyasal partilerin, kamu kurum ve kuruluşlarının ve mahalle muhtarlarının temsilcileri ile diğer ilgililerin katılımıyla oluşan kent konseyinin faaliyetlerinin etkili ve verimli yürütülmesi konusunda yardım ve destek sağlar. Kent konseyinde oluşturulan görüşler belediye meclisinin ilk toplantısında gündeme alınarak değerlendirilir, ancak, bu görüşler belediye meclisi açısından bağlayıcı değildir.

Belediye Kanunu'nun 15. maddesinde, belediyenin, belde sakinlerinin belediye hizmetleriyle ilgili görüş ve düşüncelerini tespit etmek amacıyla kamuoyu yoklaması ve araştırması yapabileceğinin belirtilmesi de, bir katılım yöntemi olarak düşünülebilir.

Son olarak, Kanunun 4. maddesinde yer alan, içme ve kullanma suyu havzaları ile sit ve diğer koruma alanlarında belediye kurulamayacağına ilişkin kural da, Kanunun doğal çevreyi, insan yerleşimlerinin ve faaliyetlerinin olumsuz etkilerinden korumaya çalıştığı izlenimini vermektedir.

Görüldüğü gibi, ülkemizdeki belediye yönetimi sisteminde, belediyelere, mekansal, toplumsal ve ekonomik yapılanmalara ilişkin kararlar alırken çevresel değerlere dikkate etmelerini sağlayacak yetkiler verilmiştir. Ancak, eko-kentler oluşturmak için en önemli araçlardan birisi olan imar ve planlama yetkileri uygulamada çevresel kaygılara öncelik verilerek kullanılamamaktadır. Herşeyden önce, 3194 sayılı İmar Kanunu'yla ilke olarak belediyelere verilen ve Belediye Kanunu'nda da, belediyelerin yapması gereken görevler arasında sayılan imar ve planlama yetkisinin zaman içerisinde merkezi yönetim birimlerine aktarıldığı belirtilmelidir. İkinci olarak, belediyelerin bu yetkilerini kullanırken, düzenli ve sağlıklı bir kentsel gelişme sağlamak, imar planı kararlarıyla ortaya çıkacak değer artışlarını kamuya kazandırarak ekonomik ve toplumsal adaleti gerçekleştirmek, plan kararlarında kamu yararını ön planda tutmak gibi amaçlara ne kadar öncelik verdikleri tartışmalıdır. Kaldı ki, "kente karşı suç" olarak nitelendirilen imar suçlarının önemli bir kısmının, belediyelerin rant yaratma ve paylaştırma amaçlı imar planlama kararlarıyla işlendiği bilinmektedir (Mengi, 2007: 48-49).

Eko-belediyeciliğin katılım boyutunun Türkiye'de yaşama nasıl geçirileceği de ayrıca üzerinde durulmaya değer bir konudur. Yasada yer alan katılıma ilişkin, belediye meclisi toplantılarının kenttaşlara açık olması, belediye hizmetlerine gönüllü katılıma olanak tanınması, belediyenin çeşitli konularda kamuoyu yoklaması yapabilmesi, etkin bir katılım sağlamaya yetmemektedir. Yine, kent konseylerinin kararlarının belediye meclisleri için bağlayıcı olmaması, oluşum biçimleri ve kendi akçal kaynaklarına sahip olmamaları, katılımı sınırlandırmaktadır. Yasadan kaynaklanan söz konusu eksikliklerin yanı sıra, uygulamada, kenttaşların ve kent yönetimlerinin katılım konusundaki isteksizlikleri ve ilgisizlikleri de önemli bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır. Ancak, son yıllarda, imar planlama ve çevre koruma konularında, özellikle meslek kuruluşlarının idari yargıya başvurarak, kentsel ve çevresel değerleri koruyan, kamu yararını öncelikli kılan kararlar alınmasını sağladıkları dikkat çekmektedir.

Eko-kentin teknoloji kullanımını, çevreyi koruma ve geliştirme amacıyla özendirdiği dikkate alınırsa, belediyelerin coğrafi bilgi sistemlerini daha fazla kullanmaları ve e-belediyecilik uygulamalarını yaygınlaştırmaları önemli gelişmelerdir.

SONUÇ

Çevre korumanın ve geliştirmenin en önemli boyutlarından birisi de çevre yönetimidir. Kentsel ve çevresel ütopyalarda ortaya konan mekân ve toplum tasarımlarında merkeziyetçiliğe karşı çıkıldığı, yerel düzeyde, katılıma dayanan ve eşitlikçi bir yönetim anlayışının benimsendiği görülmektedir. Ekolojik yönetimden söz ederken, sürdürülebilir kalkınma politikalarını, toplumsal eşitlik anlayışını ve yaşam kalitesini yükseltmeyi temel alan hedeflerden ve bu hedeflerin uygulanmasını sağlayan stratejilerden oluşan bir yönetim biçimi anlatılmak istenmektedir. Bu çerçevede, eko-belediyecilik, yaratıcılığın ve yenilikçiliğin öncülüğünde gelişen, yerellik ilkesine dayanan, kamu yararını ve toplum yararını ön planda tutan, katılımcı ve toplumsal bir yönetim sürecidir. Bu sürecin, mekansal ayrışmalara ve sosyal yaşamda kopukluklara yol açan, ayrıca arsa-arazi birim fiyatlarında aşırı artışlara neden olarak kentsel rantları besleyen projeleri engellemeye dönük kamu yararı sağlayacak uzun vadeli kalkınma projeleri yaratması beklenmektedir. Eko-belediyecilik anlayışı geleneksel yaşam tarzını, konut mimarisini ve kent dokusunu korumayı ve sürdürmeyi hedeflemelidir.

Yerel kalkınmada ekolojik yönetimin sağlanması toplumsal sermayenin geliştirilmesine bağlıdır. Kurumsallaşmış ilişkilerin sosyal ağlar ve öğrenme ortamlarıyla yaygınlaştırılması, yerel değerlerin kültürel bir yaşam tarzı olarak benimsenmesini ve çeşitlenmesini sağlayacaktır (Kaya, 2007: 38). Kenttaşların sahip çıkma ve koruma bilincinin artırması kentsel rekabetin ekolojik duyarlılıklarla gelişmesi sonucunu doğuracaktır. Eko-kentlerde turizm, hizmet, tarım ve inşaat sektörlerini çevre öncelikli olarak geliştirecek politikalar benimsenmelidir. Çok sektörlü üretim faaliyetlerinin desteklendiği eko-belediyecilik anlayışının, ekonomik krizlerden en az zararla çıkılmasını sağlayacağı açıktır.

Eko-kent modelinde kentsel sorunları birinci derecede çözen ve kenttaşların demokratikleşmesini sağlayan belediyecilik anlayışı çevreci bakış açısına sahip olmalıdır. Ekolojik dengelerin önemi ve gerekliliği konusunda bilgili ve bilinçli olmayı tanımlayan eko-belediyecilik anlayışı, sürdürülebilir bir toplum olma sürecinde kentlileri hazırlayan itici bir güçtür. Eko-belediyecilik insan haklarının gözetildiği, üretim-tüketim dengesinin korunduğu, doğru bilgi edinme, hizmetlere kolay erişim ve tarafsız, ayrımcılık yapılmayan karar verme politikalarının uygulandığı yönetim anlayışıdır. Eko-kentlerde, belediye yöneticileri ve karar organları yaşam kalitesini artıracak düzeyde hizmetler üretmeyi amaçlamalıdır. Eko-kent ilkelerinin yaşama geçirilmesi, kent yönetiminde saydamlık, hesap verebilirlik, yenilikçilik ve korumacılık anlayışının uygulanmasına bağlıdır. Kent yönetimi olan belediyelerin ekolojik kaygıları ön planda tutacak biçimde görevlerini yerine getirebilmeleri için yeterli mali güce sahip olmaları çok önemlidir.

Türkiye'deki belediye yönetimi sisteminin eko belediyeciliğe ne kadar uygun olduğunu değerlendirebilmek için aslında yalnızca belediye yönetimi biçimine (etkin ve verimli hizmet sunma, saydam ve hesap verebilir olma gibi), görev ve yetkilere, kenttaşların katılım olanaklarına bakmak yeterli olmaz. Belediye yönetimi, yerinden yönetim ilkesine dayanan bir kamu tüzel kişisidir ve devlet yönetiminin bir parçasıdır. Bu nedenle, belediye yönetiminin herşeyden önce, merkezi yönetimle yönetsel, siyasal ve mali ilişkileri çerçevesinde değerlendirilmesi gerekir. 2000'li yıllarda başlayan yerelleşme çabalarına karşın merkezi yönetim geleneğinin hala ağır basması, belediyelerin görev ve yetki alanını sınırlandırmaktadır. Yine, belediyelerin, devlet yardımları ve vergi gelirlerinden ayrılan paylar başta olmak üzere akçal yönden merkezi yönetime bağımlı olmaları diğer konularda olduğu gibi, çevre koruma ve geliştirme görevlerinde de başarılarını sınırlandırmaktadır. Türkiye'de, yasal düzenlemelerin belediyelere çevreyi koruma ve geliştirme açısından azımsanmayacak yetki ve görev verdiği söylenebilir. Ancak, uygulamada bu yetkilerin kullanılmasında ve görevlerin yerine getirilmesinde sorunlar yaşanmaktadır. Örneğin, imar planlaması yetkisi büyük ölçüde merkezi

yönetimce kullanılmakta, değer artışı yaratma odaklı planlama yaklaşımı nedeniyle ekolojik planlama anlayışı geliştirilememekte ve bu anlayış mevzuata yansıtılamamaktadır.

Ülke genelinde benimsenen kentleşme politikası da eko-belediyeciliğin uygulanabilirliğini olumlu ya da olumsuz etkilemektedir. Her ne kadar eko-kent modelinde kır ve kentin bütünlüğü esas alınmaktaysa da, 6360 sayılı yasayla otuz büyükşehir belediyesinin sınırları içine ildeki kırsal alanların da katılması ve kentsel alana dönüştürülmesi kimi olumsuzlukları beraberinde getirmektedir. Orman alanları, tarım arazileri, çayır ve mer'alar, otlak ve yaylaklar ve sulak alanların kentsel alan içinde kalması, belediyelerin bu alanları koruma ve geliştirme görevlerini yerine getirip getiremeyecekleri kaygısını gündeme getirmiştir. Eko-kent modelinin, ekolojik kentleşme, ekolojik kentsel gelişme ve ekolojik planlama anlayışlarının benimsenmesiyle yaşama geçirilebileceği bir gerçektir.

KAYNAKLAR

Aksu, Ceren, (2011), *Sürdürülebilir Kalkınma ve Çevre*, Güney Anadolu Kalkınma Ajansı Yayınları.

Akkoyunlu Ertan, Kıvılcım, (2014), *Kent ve Kentli Hakları,* TODAİE Yayınları, Ankara.

Bozkurt, Ömer, Sezen, Seriye, Ergün Turgay, (1998), *Kamu Yönetimi Sözlüğü*, TODAİE Yayınları, Ankara.

Caprotti, Federico, (2014), "Critical Research on Eco-Cities: A Walk Through The Sino-Singapore Tianjin Eco-City, China", *Cities The International Journal of Urban Policy and Planning,* Volume: 36, s. 10-17.

Ciumasu, Ioan M., (2013), "Dynamic Decision Trees For Building Resilience Into Future Eco-Cities", *Technological Forecasting & Social Change*, Volume: 80, s. 1804-1814.

Çevre Bakanlığı, (1997), *Türkiye Gündem 21,*Çevre Bakanlığı Yayınları, Ankara.

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, *Yeni Kentsel Gündem*, (http://www.csb.gov.tr/projeler/habitat/index.php?Sayfa=sayfa&Tur=webmenu&Id=16044, Erişim Tarihi: 08.04.2017).

Eckerberg, Katarina, Forsberg Björn, (1998), "Implementing Agenda 21 in Local Government: The Swedish Experience", *Local Environment The International Journal of Justice and Sustainability***,** 3 (3), s. 333-347. (http://dx.doi.org/10.1080/13549839808725569, Erişim Tarihi: 03.03.2017).

Emrealp, Sadun, (2005), *Türkiye Yerel Gündem 21 Programı Yerel Gündem 21 Uygulamalarına Yönelik Kolaylaştırıcı Bilgiler Elkitabı*, Birmat Matbaası, (http://www.umraniye.bel.tr/images/kentkonseyi/yg21%20el%20kitabi.pdf, Erişim Tarihi: 10.03.2017).

Erdil, Oya, Keskin Halit, İmamoğlu Salih Zeki, Erat Serhat, (2004), "Yönetim Tarzı ve Çalışma Koşulları, Arkadaşlık Ortamı ve Takdir Edilme Duygusu ile İş Tatmini Arasındaki İlişkiler: Tekstil Sektöründe Bir Uygulama", *Doğuş Üniversitesi Dergisi*, 5(1), s. 17-26.

Eryılmaz, Bilal, (2013), *Kamu Yönetimi,* Umuttepe Yayınları, Kocaeli.

Geray, Cevat, (1998), "Yerel Yönetimler ve Çevre", *Çağdaş Yerel Yönetimler,* 7 (3), s. 57-64.

Göksu, Çetin, (2012), "Eko-Kent", *Kentsel Planlama Ansiklopedik Sözlük*, Derleyen: Melih Ersoy, Ninova Yayınları, 1.Baskı, İstanbul, s. 106-107.

Güler, Birgül A., (2006), *Yerel Yönetimler Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım*, İmge Kitabevi, 3. Baskı, Ankara.

James, Sarah, Herr, Philip B., (2009), *Open Planning For Sustainability: The Eco-Municipality Process Guide,* Cambridge & Newton, MA.

Jong, Martin, Wang, DongandYu, Chang, (2013), "Exploring the Relevance of the Eco-City Concept in China: The Case of Shenzhen Sino-Dutch Low Carbon City",*Journal of Urban Technology*, Volume: 20, No: 1, s. 95-113.

Kaya, Erol, (2007), *Kent Yönetiminde Yeni Yaklaşımlar Yerel Kalkınma Yönetimi,* Okutan Yayıncılık, İstanbul.

Keleş, Ruşen, (1993), *Kent ve Siyaset Üzerine Yazılar 1975-1992*, Kent Basımevi, İstanbul.

Keleş, Ruşen, (2015), *100 Soruda Çevre, Çevre Sorunları ve Çevre Politikası*, Yakın Kitabevi, Genişletilmiş 2. Baskı, İzmir.

Malmbrog, Fredrik Von, (2007), "Stimulating Learning and Innovation in Networks for Regional Sustainable Development: The Role of Local Authorities", *Journal of Cleaner Production,*15 (17), s. 1730-1741. (http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0959652606003222, Erişim Tarihi: 06.03.2017).

Mengi, Ayşegül, Algan, Nesrin, (2003), *Küreselleşme ve Yerelleşme Çağında Bölgesel Sürdürülebilir Gelişme, Avrupa Birliği ve Türkiye Örneği*, Siyasal Kitabevi, Ankara.

Mengi, Ayşegül, (2007), "Kente Karşı Suç-İmar Suçu", *Dosya 06 Kent ve Suç*, Bülten 55/Kasım-Aralık, TMMOB Mimarlar Odası Ankara Şubesi, s. 47-49.

Meydan Yıldız, Seçil Gül, (2016), "Çevre Bilinci ve Eko-Kent Planlaması: Gölbaşı Özel Çevre Koruma Bölgesi Örneği", Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

Newman, Peter, (2010), "Greenurbanismandits Application Tosingapore", *Environment And Urbanization Asia*, Volume: 1, No: 2, s. 149-170.

Premalatha, M., Tauseef, S.M., Abbasi, Tasneem, Abbasi, S.A., (2013), "The Promise Andt The Performance of The World's First Two Zero Carboneco-Cities",*Renewable and Sustainable Energy Reviews*, Editor: Lawrence L. Kazmerski, Volume: 25, s. 660-669.

Spencer, Miranda, (2005), "Building Sustainable Cities:Scandinavia's 'Eco-Municipalities' Show the Way" (http://www.sustainablebusiness.com/building-sustainable-citiesscandinavia39s-34eco-municipalities34-show-the-way-26145/ , Erişim Tarihi: 11.03.2017).

Sustainable Lawrence, (2016), "The Eco-Municipality Model for Sustainable Community Change" (http://www.sustainablelawrence.org/archives/ecomunimodel.pdf, Erişim Tarihi: 06.03.2017)

Tekeli, İlhan, (1983), "Yerel Yönetimlerde Demokrasi ve Türkiye'de Belediyelerin Gelişimi", *Amme İdaresi Dergisi*, 1 (2), s.3-22.(http://www.todaie.edu.tr/resimler/ekler/71d2169e06d86c6_ek.pdf?dergi=Amme%20Idaresi%20Dergisi, Erişim Tarihi: 03.03.2017).

YEREL YÖNETİMLERİN İKLİM DEĞİŞİKLİĞİ İLE MÜCADELESİ VE İYİ UYGULAMA ÖRNEKLERİ

*Nesrin ALGAN**

*Elif ÇOLAKOĞLU***

ÖZET

Bugün iklim değişikliği sorunsalı, özellikle yerel düzeyde üzerinde en çok durulan konular arasında yer almaktadır. Kömür, petrol ve doğal gazdan oluşan fosil yakıtların aşırı kullanılması, arazi kullanım değişiklikleri, ormansızlaşma gibi insan etkinlikleri, karbon dioksit, metan gibi sera gazlarının atmosferdeki birikimlerinin hızla artmasına neden olmaktadır. Bu ise, atmosferdeki sistemin enerji dengesinin bozulmasına ve yeryüzünün ve atmosferin yeryüzüne yakın katmanının daha fazla ısınmasına yol açmaktadır. Sera etkisi, kentlerde daha çok hissedilmekte ve insan faaliyetleri sonucunda etkisi ve şiddeti artarak bir çevre sorunu halini almaktadır. Bunun sonucunda ise özellikle yaşam alanlarındaki ısı terselmesinin de etkisiyle kentsel ısı adaları oluşmaktadır. Bu ısı adaları, özellikle plansız ve çarpık kentleşme sonucunda kentlerin çevrelerindeki kırsal alanlara göre daha çok ısınması ve bunun sonucunda da birçok çevresel sorunun yaşandığı bir sorun olarak ortaya çıkmaktadır. Bunlar, deniz seviyesinin yükselmesine bağlı olarak sellerden, kasırga veya daha fazla kuraklık gibi aşırı hava olaylarına, tarım ve gıda için gerekli suyun azalmasına ve tropik hastalıkların daha fazla ortaya çıkmasına kadar çeşitlilik göstermektedir. Bu nedenle, iklim değişikliğine yol açan sera gazlarının yerleşim alanlarında iklim sisteminin düzgün biçimde işlemesine olanak verecek düzeyde tutulması amacıyla kentlerde sera gazı envanterlerinin çıkartılıp, belirlenen azaltım hedefleri doğrultusunda enerji, tarım ve su kaynaklarının yönetiminin ve planlamasının yeniden oluşturulması gerekmektedir. Bu doğrultuda oluşturulacak kentsel altyapı düzenlemesiyle sürdürülebilir ve yaşanabilir kentler oluşturulacaktır. Bu çalışma, kentsel sürdürülebilirlik için yerel yönetimlerin iklim değişikliğiyle mücadeleleri kapsamında karbon salımlarının azaltılmasına ilişkin alınabilecek önlemlerin ve politikaların yanı sıra, bu yönde başarı sağlayan iyi uygulama örneklerini açıklamayı hedeflemektedir. Bu uygulama örnekleriyle yerel yönetimlerin belirledikleri iklim politikalarını sürdürülebilir kalkınma stratejilerine ve daha az salımla enerji, ulaşım ve tarım gibi sektörlerdeki politikalarına nasıl dahil ettikleri ele alınmaktadır.

Anahtar Sözcükler: *Kentsel İklim Değişikliği ve Yerel Yönetimler, İklim Değişikliğine Uyum, Sürdürülebilirlik,En İyi Uygulamalar.*

THE CHALLENGE OF CLIMATE CHANGE FOR LOCAL ADMINISTRATIONS AND EXAMPLES OF BEST PRACTICES

ABSTRACT

Today, climate change is one of the most discussed issues especially at the local level. Human activities such as the excessive use of fossil fuels which includes coal, oil, and natural gas, the land use changes, and deforestation, cause the rapidly accumulation of atmospheric deposits of greenhouse gases

* Prof. Dr. Ankara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, Kent, Çevre ve Yerel Yönetim Politikaları Anabilim Dalı, algan@politics.ankara.edu.tr

** Doç. Dr. Atatürk Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü, Kentleşme ve Çevre Sorunları Anabilim Dalı, elifco@atauni.edu.tr

such as carbon dioxide and methane. This leads to a deterioration of the energy balance of the atmospheric system, and the further warming of the earth and its near-earth layer of the atmosphere. The greenhouse effect is felt more in cities and became an environmental problem with increasing its effect and violence as a result of human activities. As a result of the pollution, urban heat islands are formed by the effect of temperature inversion, especially in living areas. These heat islands cause to heat up cities, which are formed as a result of unplanned and distorted urbanization, more than the surrounding rural areas. As a result of this, many environmental problems are experienced. These are varied from the floods depending on the rise of the sea level, to the extreme weather events such as hurricane and long-lasting drought, to the water reduction which is required for agriculture and food, and to more tropical diseases. For this reason, in order to keep greenhouse gases, which cause climate change at a level that allows the climate system to operate properly in settlements, it is necessary to reconstruct the management and planning of energy, agriculture and water resources to reduce greenhouse gas inventories in cities, and achieve the determined reduction targets. Accordingly, sustainable and livable cities will be created by forming the urban infrastructure regulation. This study aims to explain successful examples of best practices in this issue, in addition, to the measures and policies which can be taken to reduce carbon emissions within the context of local governments' challenges to climate change for urban sustainability. With these best practices, the study also examines how local governments have incorporated climate policies into sustainable development strategies and the policies in sector such as energy, transport and agriculture with fewer emissions.

Keywords: *Urban Climate Change and Local Administrations, Climate Change Adaptation, Sustainability, Best Practices.*

GİRİŞ: KENTSEL İKLİM DEĞİŞİKLİĞİ VE ETKİLERİ

Yirminci yüzyılın ikinci yarısından bu yana kentleşme oranlarındaki artış, yerleşim alanlarının doğasındaki sınır eşiğinin aşılmasına ve sağlıksız büyümesine yol açmıştır. Doğal değişimler ya da insan faaliyetleri neticesinde zaman içinde ortaya çıkan değişiklikler (IPCC, 2017) olarak tanımlanan iklim değişikliği, yaşadığımız çağda esasen çok büyük oranda insan kaynaklıolup, zararlarının yerküre ekosisteminin ve dolayısıyla insan yaşamının sürdürülebilirliğini olumsuz yönde etkilemektedir. Özellikle kıyı kentlerinde taşkın, fırtına, kuraklık, deprem, yanardağ patlaması ve sıcak dalgaları gibi şiddetli hava olaylarını artırmasının yanı sıra, bu yerleşimlerin ulaşım ağları, enerji, su ve kanalizasyon sistemleri ve gıda dağıtım sistemleri gibi altyapıları üzerinde de ciddi etkiler yaratmakta ve birden fazla güvenlik riski oluşturmaktadır. Çünkü kentleşme, kara ve su karbon havuzları üzerindeki etkileri ile geniş ölçüde bir arazi kullanımı ve arazi örtüsü değişim sürecini oluşturmaktadır. Bu havuzlardaki yoğun karbon akışlarının ve hızlı değişimin büyük birleşimi, kentleri küresel karbon döngüsünün geniş ve dinamik bir parçası yapmaktadır. Kentlerdeki karbon akışlarını anlaşılması ve ölçülmesi, bu bakımdan kentsel sürdürülebilirliğin belirlenmesi için etkili bir ölçüm sağlamaktadır. (Hutyra vd., 2014: 473)

Bir ülkenin gelişmişliğinin bu durum karşısında ise hiç bir önemi bulunmamakta; her kent bu durumdan farklı düzeylerde de olsa etkilenmektedir. Örneğin 2011 yılında şiddetli yağışlardan dolayı Kopenhag'da evleri sel basmış, kentin demiryolu, karayolu ve metro sistemi büyük ölçüde zarar görmüştür (BBC News, 2017) .Yaşanan bu afetin sonucunda kentin tahliye ve kanalizasyon yapıları başa çıkamayıp, zarar görmüş ve ülke genelinde yaklaşık 894 milyon Avro'luk bir hasar oluşmuştur (The Nordic Insurance Associations, 2013: 14). 2012 yılında Sandy Kasırgası, New York metropoliten bölgesinde, bir günde 44 kişinin ölümüne neden olmuş ve sadece New York kenti için 19 milyar ABD Doları değerinde zarara yol açmıştır. Bu kentte 88.700 bina sel suyu altında kalmış, yaklaşık 2 milyon kişi elektriksiz kalmıştır (Rosenzweig and Solecki, 2017). Öte yandan aşırı yağışlar aynı zamanda kent dışındaki dağlarda ve tepelerde toprak kaymalarına da neden olabilmektedir. Bu toprak kaymaları yolları keserek gıda ve diğer malların dağıtımını zorlaştırabilmektedir. Bu durumun daha önce Filipinler'de ve

İtalya'da Cenova yakınlarındaki Ligurya bölgesinde yaşandığı bilinmektedir (Klizista-hr, 2017). 2011 yılında Tayland'da meydana gelen yoğun muson yağmurlarının yol açtığı selden dolayı 2 milyon kişi etkileyerek, hükümet karşıtı protestolara dönüşmüştür. Bu durum Pakistan'ı da çok etkilemiştir. Yol açtığı sel sonrasında gelen insani afet sebebiyle Pakistan'da mağdurların sayısı yaklaşık 20 milyon kişiyi bulmuştur. Yaklaşık 2 bin kişinin ise öldüğü kayıtlara geçmiştir. Bangladeş'te her yıl nehir kıyısı erozyonundan dolayı yaklaşık 64 bin ile 100 bin kişi evsiz kalmaktadır (TheGerman G7 Presidency, 2015). 2070 yılında yerküredeki en büyük kıyı taşkınlarının Asya'nın hızla büyüyen kıyı kentlerinde gerçekleşeceği ileri sürülmektedir (Munich Security Conference, 2016: 44). Deniz seviyesinin yükselişi, bu durumun temel nedenleri arasındadır. Dünyanın kıyı şeridinin %70'inde bu artış beklenmektedir, ancak bu yükselişin etkileri bölgeler arasında önemli ölçüde farklılık göstermektedir. Bugün toplam 400 milyon bir nüfusa sahip 136 kent, bu tehdit altında bulunmaktadır. Bu kentlerden Mumbai, Guangzhou, Guayaquil, Manila ve Karachi gibi kentlerin yanı sıra, Tokyo, Miami ve New York da yüksek risk taşıyan kentler olarak tanımlanmaktadır. Ayrıca liman kentlerinin deniz taşımacılığını ve ticaretinin olumsuz etkilerine açık olduğu söylenmektedir (Mobjörk vd., 2016: 9). 2100 yılına kadar deniz seviyesi, dünya 1.5 °C ısınırsa en az 0,36 metreye ve 4 °C ısınırsa 0,58 metreye artacağı tahmin edilmektedir (TheGerman G7 Presidency, 2015: 12).

Ayrıca değişen iklime dayalı olarak kırsal geçim alanları, toplumun en savunmasız kişilerinin yaşamını sürdürdüğü ve ekonomik baskıdan dolayı kent merkezlerine göç etme eğiliminin hissedildiği yerlerdir (Vivekananda and Bhatiya, 2017: 12). Bugün kırsal alanlar dünya nüfusunun %45'ine ev sahipliği yapmaktadır, ancak bu oranın 2030 yılına kadar %40'a gerileyeceği belirtilmektedir (ECOSOC, 2016: 3). Özellikle göçlerden dolayı Güney Asya, Ortadoğu ve Kuzey Afrika'daki kentsel merkezlerin kentsel nüfuslarının 2050 yılına kadar iki katına çıkması beklenmektedir. Çoğunluklagöçe dayalı kentleşmenin düşük gelirli ülkelerde meydana geleceği belirtilmektedir. 2014 yılında kentsel alanlarda yaşayan nüfusun oranı, düşük gelirli orta gelirli ülkelerde %39 ve düşük gelirli ülkelerde %30iken,2050 yılına gelindiğinde bu ülkelerin sırasıyla ortalama % 57 ve 48'e erişmesi beklenmektedir (Vivekananda and Bhatiya, 2017: 1-2). Gelişmekte olan ülkelerde yer alan Lahor, Haydarabat, Bogota, Johannesburg, Bangkok, Darüsselam, Ahmanabad, Luanda, HoChiMinh City ve Chungdu adlı kentlerin mega kentlere dönüşeceği düşünülmektedir (ECOSOC, 2016: 4). Gelişmekte olan ülkelerin 2050 yılına kadar dünya nüfusunun yaklaşık % 97'sini oluşturacağı varsayılmaktadır (The German G7 Presidency, 2015: 6). Ancak bugünden yeterli düzeyde önlemler alınmazsa, bu kentlerin doğal afetlerden en az birine maruz kalması olasıdır.

İklim değişikliğinin kentlerin sağlık sistemleri gibi altyapılarına da etkileri bulunmaktadır (Avrupa Çevre Ajansı, 2015: 5, 49). Açıklamak gerekirse, bu durumun kentsel yerleşim alanlarında başka bir sorun olarak sıcaklık dalgaları gibi olaylarda oldukça belirginleşmektedir. Kentler, kırsal alanlara kıyasla çok daha sıcak olan ısı adalarını oluşturmaktadır. Sıcak hava dalgaları hava kirliliğini çoğaltarak, kalp damar ve solunum hastalıklarını ağırlaştırabilmekte ve hatta kimi durumlarda can kayıplarına neden olmaktadır. Özellikle yaşlıların kentsel alanlarda ölüm riskini artırmaktadır (European Environment Agency, 2015: 5). 2003 yılının yaz aylarında Avrupa ülkelerinde çoğunluğu yaşlılardan oluşan 70 binden fazla kişinin hayatını kaybetmesi, açık bir örnektir.(WHO, 2017) Bu ülkelerdeki ölümlerin ancak 2100 yılı itibariyle yılda 200 bine ulaşabileceği varsayılmaktadır (Avrupa Çevre Ajansı, 2015: 5).

İklim değişikliğinin bahsi geçen olumsuz etkilerinin hâlihazırda görülmeye başlanmasının yanı sıra, belirsiz bir gelecekte ortaya çıkacak olan kasırgalar ve diğer aşırı hava olayları, seller ve kuraklık gibi diğer etkilerinin de tüm ekosistemin varlığı için tehlike yaratacağı ortadadır. Dolayısıyla kentlerin iklim değişikliğine uyum sağlama gerekliliği ortadadır. Kentlerde gerçekleştirilen faaliyetlerin iklim değişikliği ölçeğinde değerlendirilmesi ve enerji tasarrufuna yönelik akılcı planlama ve strateji belirleme süreçlerine etkin bir biçimde dahil edilmesi gerekmektedir. Zira günümüzün bilim çevrelerince ortaya konulan bulgular, bu yönde farkındalığı artırmakta ve uluslararası ölçekte politikalara dönüşmektedir. İklimin ve

atmosferin korunmasına yönelik sözleşmeler yapılmakta, ancak bu sözleşmelerin hükümleri tümüyle hayata geçirilememektedir. Bunun en açık örneği, 1992 yılında imzaya açılanve 1994 yılında yürürlüğe giren Birleşmiş Milletler İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi (BMİDÇS) ile bu kapsamda imzaya açılan 1997 tarihli Kyoto Protokolü'dür. Sera gazıemisyonlarının azaltılmasını amaçlayan bu Protokol, iklim değişikliğinin ulusal, sosyal sınıflar ve etnik gruplar arasında sınır tanımayan etkilerini azaltmaya yönelik bir belge olarak ortaya çıkmıştır. Ancak bu hedeflerini gerçekleştirememiştir. Kyoto Protokolü'nün geçerlilik süresinin tamamlanacağı olgusundan hareketle, Kyoto sonrası süreçte iklim değişikliğine ilişkin faaliyetlere yön verecek yeni bir iklim anlaşmasına ilişkin çalışmalar uluslararası alanda sürdürülmüştür. Bu yönde, 2015 yılının Aralık ayında Fransa'nın Paris kentinde Kyoto sonrası sürece ilişkin olarak Paris İklim Anlaşması, 21. Taraflar Konferansı sonucunda BMİDÇS'ye taraf olan 196 ülke ile AB'nin oy birliği ile kabul edilmiştir. Bu evrensel anlaşmanın temel amacı; bu yüzyılda küresel sıcaklık artışını 2 C^0'nin altında tutmak ve sanayi öncesi seviyelerin 1,5 C^0'nin üstünde bir artışla sınırlandırabilmek için çaba sarf etmek olarak belirlenmiştir. Söz konusu metinde, "Anlaşmaya taraf olan ve taraf olmayan paydaşların ve bu kapsamda sivil toplumun, özel sektörün, finans kurumlarının, kentlerin ve diğer ulusal altı otoritelerin, yerel toplulukların ve yerli halkların iklim yönünden daha güçlü ve daha istekli eyleme geçmesini sağlamak için bölgesel ve uluslararası işbirliğinin sağlanması gerektiği"nin vurgulandığı görülmektedir (United Nations, 2017a: 5). Bu Anlaşma 5 Ekim 2016 tarihi itibariyle 197 taraf ülkenin 139'utarafından kabul edilmiş (UNFCCC, 2017). Bu anlaşmayla birlikte 2020'den itibaren iklim değişikliğiyle mücadelede yeni bir döneme geçilecektir. Kentlerin bu bakımdan önemli bir itici güç unsuru olacağı düşünülebilir.

Kentler dünya nüfusunun yarısından fazlasını (% 54) (United Nations, 2014: 1) barındırıp, enerji tüketiminin % 60 – 80'inden sorumlu olup (UN Habitat, 2016: 16; Le Quéré, vd., 2013) ve sera gazı salımlarının % 70'inden fazlasına sahip olduklarından (Intergovernmental Panel on ClimateChange, 2014: 113), iklim değişikliğiyle mücadelede ciddi bir öneme sahip olup; küresel sera gazı emisyonlarını büyük ölçüde azaltabilmek için kentlerde alınacak önlemlere gereksinme duyulmaktadır. Dünyanın en büyük 40 kenti, gezegenin fosil yakıtlı CO_2emisyonlarının üçte birinden sorumludur (NASA, 2017). Kentleşen dünyanın değişen iklime uyum sağlama zorunluluğu bulunmaktadır. Çünkü tüm ülkeler bu emisyonları köktenci bir düzeyde azaltacak olsalar bile, değişen iklimin ve etkilerinin tüm dünyada hissedileceği yetkililerce dile getirilmektedir. Bir taraftan sellerin ve kuraklıkların daha sık ve yoğun bir biçimde yaşanması, diğer taraftan yüksek sıcaklıkların, yağış düzeyleri ve şekillerindeki değişikliklerinin ya da şiddetli hava olaylarının yaşam ortamlarını ve ülke ekonomilerini etkilemesi beklenmektedir (Avrupa Çevre Ajansı, 2015: 5). Kentlerdeki iklim değişikliğinin yarattığı sorunların sadece şiddeti ve sıklıkları değil, aynı zamanda bu yaşam alanlarının altyapısı, sunulan hizmetleri ve ekosistemleri üzerinde etki eden yerel meseleler bulunmakta ve bu ise uyum zorunluluğunu ortaya çıkarmaktadır (Broto, 2017: 2). Bu bakımdan iklim değişikliğine uyum sağlama dışında bir seçeneği bulunmayan kentlerin, kendi uyum stratejilerini, politika ve önlemlerini bir an önce benimsemesi ve hayata geçirmesi gerekmektedir. Yerel yöneticiler bugünden yapacakları önleme, hazırlık ve müdahaleye ilişkin standartları içeren planlar ve yatırımlar ile kentlerini iklim değişikliğinin tehlikelerinden koruyabilecek ve böylece ısınan dünyaya uyumu sağlayabileceklerdir.

İklim değişikliğiyle mücadelede uluslararası toplum tarafından gerçekleştirilen tüm çalışmaların ve çabaların başarıya erişmesinde özellikle iklim değişikliğine yol açan insan faaliyetlerinin yoğunlaştığı kentlere bakılması gerekmektedir. Yerel yönetimlerin kentlerde emisyonların azaltımını başarma yeteneklerine ve değişen koşullara uyum sağlama kapasitelerine yönelik bugünden yapacakları uzum erimli altyapı tercihlerinin iklim değişikliğinin etkisini belirleyeceği (OECD, 2014: 3) açıktır. Bu çalışma, esasen kent planlama eylem ve stratejilerinde iklim değişikliğine dirençli ve düşük karbonlukentlerin nasıl olması gerektiğine ilişkin temel ilkeleri ortaya koymahedefi doğrultusunda şekillenmektedir. Bu nedenlekentsel yerleşim alanlarında ekonomik refahı ve istihdamı güçlendiren, kentsel çevreyi koruyan ve geliştiren ve kent yönetişimine ve yerel kapasite artırımına yönelik katkı sağlayan; özcesi sürdürülebilir

kentsel kalkınma konularından biri olan yerel düzeyde karbon emisyonlarının azaltımına dair dünyanın en iyi bilinen örneklerini ve yeni örgütlenme modellerini incelemeyi amaçlamaktadır. Bu çerçevede öncelikle 2020 yılı sonrası dönemi kapsayan Paris İklim Anlaşmasındaülke politikaları bağlamında yerel düzeyde alınacak önlemler ele alınmaktadır. Sonrasında bu anlaşmaylabağlantılı olarak kentlerin sürdürülebilirlik bakımından kapsayıcı, güvenli, ekolojik nitelikli ve dayanıklı hale getirilmesi ve teşvik edilmesi yönünde kararlar alınan Habitat III Konferansı incelenmektedir. Son olarak, kentsel karbon salımını azaltmak için çalışan ve iklim değişikliğine uyum sağlamayı hedefleyen ve enerji etkin kentlere ilişkin güncel ulusal ve uluslararası çalışmalar ve kuruluşlar ile örnek uygulamalar olarak kimi başarılı kentlerden bahsedilmektedir.

A. PARİS İKLİM ANLAŞMASI, KENTLER VE YEREL YÖNETİMLERİN ROLÜ

Yerel yönetimlerin değişen iklimle mücadelede siyasi kararlılık göstermesi, sıklıkla gündeme gelen temel konulardan biridir. Küresel ölçekli bir sorun özelliğine sahip olması nedeniyle etkisinin yetersiz kalabileceği düşünülebilir. Ancak yerel düzeyde çözüme yönelik gösterilen her çaba ve girişim, kentleşmenin ve sanayileşmenin sürekli büyüdüğü yerleşim alanlarında yürütülen mücadelede söz konusu yönetimlerin bu süreçte yapacağı katkıyı değerli kılmaktadır. Bu bakımdan, genel olarak değerlendirildiğinde, bu konuda çok başarılı örneklere ve çalışmalara rağmen, bugüne değin yerelin yaptığı katkının ise oldukça sınırlı düzeyde kaldığı görülmektedir. Kuşkusuz bu durumu yaratan nedenlerin esasında, istisnalara rağmen, mevcut soruna bir bütün olarak bakılamaması ve ortak bir mücadele ile siyasi bir kararlılığın bulunmaması görülmektedir. Artık iklim değişikliğini önleme yerine, yaşanılan kentleri bu durum karşısında nasıl bir uyum sürecine sokabiliriz ve olumsuz etkilerinden kendimizi nasıl koruyabiliriz tartışması yürütülmektedir. Bilim çevrelerince de bu ön kabulün doğrulandığı görülmektedir. Zaten şimdiye dek yürütülen çaba ve başarıların, büyük ölçüde yerel düzeyde sağlandığı görülmektedir.

Tüm bu tartışmaların gölgesinde, yeni bir anlaşma ülkeler tarafından kabul edilmiş ve yürürlüğe (United Nations, 2017a) girmiştir: 2015 tarihli Paris İklim Anlaşması. 1997 tarihli Kyoto Protokolü'nün geçerliliği birkaç yıl sonra sona ereceğinden, artık yeni bir plan, politika ve stratejiye gereksinme duyulduğundan, 30 Kasım - 11 Aralık 2015 tarihleri arasında Paris'te BM tarafından bir konferans (*The 21st Conference of theParties, COP 21*) gerçekleştirilmiştir. Konferans sonundaTürkiye'nin de aralarında bulunduğu 195 ülkenin üzerinde uzlaştığı Paris İklim Anlaşması ülkelerin onayına sunulmak üzere imzaya açılmıştır. Tüm taraflar, bu anlaşmanın temel amacının; ülkelerin sürdürülebilir kalkınma hedefleri doğrultusunda küresel düzeyde sıcaklık artışını bu yüzyılda 2°C'nin altında tutma (hatta 1,5°C ile sınırlama çabalarına yön verme), değişen iklimin olumsuz etkilerine karşı direncin artırılması ve bu yönde gerek duyulan mali katkının gelişmiş ülkelerce sağlanması olduğunu belirtmişlerdir. (mad. 2)Anlaşmada belirlenen azaltım ve uyum ile ilgili konularda yükümlülüklerin bir devamı olarak sağlanacak mali kaynaklarla ilgili olarak gelişmekte olan ülkeler, nicel ve nitel bilgilerini iki yılda bir süreyle bildirme sözü vermektedirler. (mad. 7/5) Buna göre 2025 yılından önce bu ülkelerin gereksinmeleri ve öncelikleri doğrultusunda ortaya çıkacak gelirin yılda 100 milyar ABD Doları'ndan az olmaması gerektiği ayrıca vurgulanmaktadır. (mad. 54)

Anlaşmada taraf ülkelerin sera gazı salımlarının azaltılmasına yönelik ulusal düzeyde belirleyecekleri hedeflerini beş yılı aşmayacak süreler içinde güncelleyerek bildirmeleri konusunda karar almışlardır (mad. 24). Belirlenen bu yeni yol haritasında iklimde uzun sürede meydana gelecek değişikliklerin hızını ve büyüklüğünü sınırlayacak eylemlerden oluşan azaltımın yanı sıra, uyumun da önemli olduğu vurgulanmaktadır. Bu uyumun yerel, ulusal, bölgesel ve uluslararası boyutlarıyla küresel ölçekli bir çaba olduğu ve değişen iklime ve sonuçlarına karşı verilen mücadelede tüm canlı ve cansız varlıkların korunması için uzun dönemde verilecek mücadeleye önemli bir katkı olduğu kabul edilmiştir. Ayrıca iklim değişikliğinin yarattığı olumsuz etkilerin, zararların ve kayıpların ortadan kaldırılmasına

yönelik Varşova Uluslararası Mekanizması'nın kullanılacağı belirtilmiştir (mad. 48). Bu doğrultuda taraf ülkelerarasındaki işbirliğinin; erken uyarı sistemleri; acil durumlara karşı hazır olma; yavaş gelişen afetler; geri dönüşü olmayan kalıcı zarar ve kayıplara yol açan olaylar; kapsamlı risk değerlendirmesi ve risk yönetimi; risk sigortası; ekonomik olmayan zararlar; toplulukların, canlıların ve ekosistemlerin dirençliliği alanlarını kapsayacağı ifade edilmektedir (mad. 8/4).

Anlaşmaya göre teknoloji geliştirme ve transferi ile ilgili gereken mali desteğin gelişmekte olan ülkelere yapılmasını ve bu yöndeki çabanın ise azaltım ve uyum arasındaki dengeyi gözeterek yapılması beklenmektedir. Bu anlaşma çerçevesinde ayrıca kapasite geliştirmenin, yani gelişmekte olan ülkelerin, özellikle en az gelişmiş ülkeler gibi kapasitesi en düşük olan ülkeler ve gelişmekte olan küçük ada devletleri gibi iklim değişikliğinin olumsuz etkilerine karşı savunmasız durumda olan ülkelerin uyum ve azaltım eylemlerini uygulamaları için kapasitelerinin ve yeteneklerinin geliştirilmesi yönünde karar alınmıştır. Buna karşın gelişmekte olan ülkeler kapasite geliştirme planlarını, politikalarını, eylemlerini ve önlemleriyle ilgili ilerlemelerini düzenli olarak bildirmek ve duyurmakla yükümlü olup, ulusal envanter raporları hazırlayacakları hükme bağlanmıştır. Ancak belirtilen hedeflerin herhangi bir bağlayıcılığı ve yaptırımı bulunmamaktadır.

Elbette iklim değişikliği ile mücadelede etkin adımlar atılması ve iklim değişikliğinin etkilerinin azaltılması yönünde Paris İklim Anlaşması'nın önemli bir adım olacağı açıktır. Yeni taahhütlerin yerine getirilmesi, bu sorunla mücadelede büyük kazanımlar sağlayacaktır. Bu anlaşma ile gerçekte yeni bir iklim rejimine geçilmektedir. Ancak hukuken bağlayıcı bir niteliğe sahip olan bu anlaşmanın uygulamada bağlayıcılığının bulunmadığı görülmektedir. Bu esasen söz konusu anlaşmanın zayıf yönünü oluşturmaktadır. Bilindiği üzere, Kyoto Protokolü, bir azaltım hedefi (% 55) belirlemiş olmasına karşın, taahhüt dönemlerinin kısıtlılığı, yaptırımlarının muğlaklığı ve son süreçte Kanada ve Japonya gibi ülkelerin hedeflerini tutturamayacaklarını anladıklarında söz konusu protokolden geri çekilmeleri gibi nedenlerden dolayı işlevsiz kalmasına yol açmıştır. Ancak Paris İklim Anlaşması dabenzer bir sona sahip olabilir. Çünkü bu anlaşmayla bağlayıcılığı daha zayıf olan ve ülkelerin ortak kararla geliştirdikleri sorumlulukları oranında değil, kendi verdikleri gönüllü katkılara dayanan bir döneme geçilmiştir. Kyoto'daki gibi küresel ölçekte böyle bir uyum hedefinin benimsenmemesinin arkasında ülkelerin egemenlik ilkesiyle uyuşmamasının ve söz konusu ülkelerin kendi tercihlerini sınırlandırıcı bir yapılanmayı kabul etmemeleri (MURCIR, 2017) bulunmaktadır. Dünya nüfusunun % 4'ünü barındırmasına karşın, sera gazı salımlarının % 25'inden sorumlu olan (Ulueren, 2017) ABD, ne yazık ki bugünden bu anlaşmanın yükümlülüklerini ve sorumluluklarını kabul etmeyeceklerinin sinyallerini vermektedir. Yakın zamanda Federal Hükümet tarafından çıkarılan bir kararnameyle, 2030 yılına kadar ülkenin enerji santrallerinin emisyonlarını üçte bir oranında azaltmayı hedefleyen Obama'nın Temiz Enerji Planı'yla (Obama, 2017: 126-129) ilgili altı yeni çevresel düzenlemenin iptali veya yeniden yazılması için bir hukuki süreç başlatılmıştır (Walker, 2017; Barbaro, 2017; Batchelor, 2017; Ingold vd., 2017). Bu durumda ülkenin Paris İklim Anlaşmasının gerektirdiği yükümlülüklere ne ölçüde yerine getireceği tartışma konusudur. Ayrıca Avrupa Birliği'nden sadece 3 ülke - İsveç, Almanya ve Fransa - Paris İklim Anlaşması'nda Birliğin taahhüt ettiği (2030 yılına kadar % 40 oranında) azaltım hedeflerini gerçekleştirmeye başladığını, ancak emisyonların % 60'ından sorumlu diğer üye ülkelerin bu konuda şimdiden başarısız oldukları öne sürülmektedir (IFLScience, 2017).

Diğer taraftan, ülkeler kendi sorumluluklarını ve yükümlülüklerini egemenlikleri bağlamında sınırlandırıcı böyle bir anlaşmanın yükümlülüğü altına girmek istemeyebilirler. Bu bakımdan, söz konusu uluslararası yükümlülüklerin düzeyleri ne olursa olsun, ülkelerin iklim değişikliğiyle mücadele etmesinin zorunluluğu ortadadır. Özellikle yerel düzeyde alınacak önlemlere ve yürütülecek politikalara, gereksinmenin olduğu açıktır. Bu doğrultuda 4 Aralık 2015'te BM İklim Değişikliği Taraflar Konferansı kapsamında düzenlenen ve Türkiye'nin başkanlığını yaptığı "Yerel Liderler İklim Zirvesi"dikkate değerdir. Bu zirve, konferansa belirleyici bir katkı sağlama ve iklim değişikliğiyle mücadelede kentlerin

ve bölgelerin rollerinin önemini vurgulama amacıyla tüm dünyadan binden fazla belediye başkanını, valiyi, iş dünyası liderini ve sivil toplum temsilcisini bir araya getirmiştir. 600 milyonun üzerindeki kentliyi temsil eden bu liderler, zirve sonunda BM'ye aldıkları kararlara dayalı daha güçlü bir kararlılık sergileyerek, taahhütlerine sunmuşlardır. Bu taahhütlerin yer aldığı bildirge, iklim değişikliğiyle mücadelede kentlerin gücünü göstermesi yönünden bu dikkate değerdir. Kentlerin; (1) yatırımın, yeniliğin ve iklim değişikliği eyleminin olduğu ve toplumların bu değişimle yüzleştiğinde daha esnek ve sosyal açıdan kapsamlı olabileceği yerler olmaları; (2) ulusal yönetimlere göre daha hızlı ve güçlü iklim politikaları için daha belirleyici hareket edebilmeleri; (3) eğer başarılı olurlarsa, ulusal düzeyde devreye sokulabilen, yeni, yenilikçi ve sürdürülebilir önlemleri kapsayan yeni yaklaşımları deneyebilmeleri; (4) emisyonları önemli ölçüde azaltabilecek ulaşım, altyapı, su kullanımı ve atık yönetimi gibi geniş bir hizmet yelpazesini kontrol edebildiklerinden çözümler üretebilmeleri; (5) iklim değişikliğiyle mücadeleleri kapsamında kentliler için yaşam standardını yükseltmeye ve iş dünyasının ilgisini çekmesine yardımcı olduklarından büyüme fırsatları sunabilmeleri ve son olarak (6) iklim değişikliğiyle mücadelede fikir paylaşımı, en iyi uygulamalar ve kaynakların toplanması yönünden kamu ve özel aktörlerle dünya çapında iklimlendirme çözümleri geliştirmek için güçlü ortaklıklar kurabilmeleri gibi özellikleri, söz konusu zirvede vurgulanmıştır (Bloomberg Professional, 2017). Bu zirve, yerel sera gazı emisyonlarını azaltma, iklim değişikliğine karşı esnekliği artırma ve bu konudaki ilerlemeleri şeffaf bir şekilde takip etme sözü veren yerel düzeyde güçlü bir küresel koalisyon yaratmıştır. 280 milyondan fazla insanı barındıran 80'den fazla kent, iklim değişikliğiyle mücadelede sorumluluk üstlendiklerini ifade etmişlerdir. (C40 Cities, 2017b).

Öte yandan "Değişen Dünyamız: Sürdürülebilir Kalkınma için 2030 Gündemi" başlığı altında 25-27 Eylül 2015 tarihlerinde New York'ta düzenlenen BM Zirvesi'nde Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri kabul edilmiştir. Aralarında Türkiye'nin de bulunduğu BM üyesi devletlerce 2030 yılına dek gerçekleştirilmek üzere kabul edilmiş olan 17 Sürdürülebilir Kalkınma Hedefinden 11.si, "Kentleri ve insan yerleşim yerlerini herkesi kucaklayan, güvenli, güçlü ve sürdürülebilir kılmak" olarak belirlenmiştir. Bu hedef doğrultusunda;

- 2030'a kadar herkesin yeterli, güvenli ve uygun fiyatlı konutlara ve temel hizmetlere erişiminin sağlanması ve gecekondu mahallelerinin iyileştirilmesi;
- 2030'a kadar özellikle kırılgan durumda olan insanların, kadınların, çocukların, engellilerin ve yaşlıların ihtiyaçlarına özel önem gösterilerek, yol güvenliğinin geliştirilmesi, özellikle toplu taşıma sisteminin geliştirilmesiyle herkesin güvenli, uygun fiyatlı, erişilebilir ve sürdürülebilir ulaşım sistemlerine erişiminin sağlanması;
- 2030'a kadar bütün ülkelerde kapsayıcı ve sürdürülebilir kentleşmenin geliştirilmesi ve katılımcı, entegre ve sürdürülebilir insan yerleşimlerinin planlanması ve yönetilmesi için kapasitenin güçlendirilmesi;
- Dünyanın kültürel ve doğal mirasının korunması ve gözetilmesi çabalarının artırılması;
- 2030'a kadar yoksulların ve kırılgan durumdaki insanların korunması temel alınarak suyla ilgili afetleri de kapsayan afetler nedeniyle küresel gayri safi yurt içi hasılayla ilgili doğrudan ekonomik kayıpların önemli oranda düşürülmesi ve ölümlerin ve etkilenen insan sayısının önemli ölçüde azaltılması;
- 2030'a kadar hava kalitesine ve belediye atık yönetimi ve diğer atık yönetimlerine özel önem göstererek kentlerin kişi başına düşen olumsuz çevresel etkilerinin azaltılması;
- 2030'a kadar özellikle kadınlar, çocuklar, yaşlılar ve engellilerin güvenli, kapsayıcı ve erişilebilir yeşil alanlara ve kamu alanlarına evrensel erişimlerinin güvence altına alınması;
- Ulusal ve bölgesel kalkınma planlamasını güçlendirerek kentsel, kent çevresindeki ve kırsal alanlar arasındaki olumlu ekonomik, sosyal ve çevresel bağlantıların desteklenmesi;
- 2020'ye kadar kapsamaya, kaynak etkinliğine, iklim değişikliğine uyuma ve afetlere karşı dayanıklılığa yönelik entegre politikaları ve planları benimseyen ve uygulayan şehirlerin ve

insan yerleşimlerinin sayısının önemli ölçüde artırılması ve Sendai Afet Riskini Azaltma Çerçeve Eylem Planı 2015-2030 doğrultusunda bütüncül bir afet risk yönetiminin her düzeyde geliştirilmesi ve uygulanması;

- En az gelişmiş ülkelerin finansal ve teknik yardım aracılığıyla yerel malzemeler kullanarak sürdürülebilir ve dayanıklı binalar inşa etmelerinin desteklenmesi hedeflenmiştir. (United Nations, 2017c)

Ayrıca bu hedeflerden 13.sü ise, "İklim değişikliği ve etkileri ile mücadele için acil olarak adım atmak" biçimindedir. (United Nations, 2017b)Bu bağlamda; iklimle ilgili tehlikelere ve doğal afetlere karşı dayanıklılığın ve uyum kapasitesinin bütün ülkelerde güçlendirilmesi; iklim değişikliğiyle ilgili önlemlerin ulusal politikalara, stratejilere ve planlara entegre edilmesi; iklim değişikliği azaltım, iklim değişikliğine uyum, etkinin azaltılması ve erken uyarı konularında eğitimin, farkındalık yaratmanın ve insani ve kurumsal kapasitenin geliştirilmesi; BMİDÇS'ye taraf olan gelişmiş ülkeler tarafından üstlenilen, anlamlı azaltım eylemleri ve uygulamada şeffaflık bağlamında, gelişmekte olan ülkelerin ihtiyaçlarını ele almak için 2020'ye kadar yıllık 100 milyar doların ortaklaşa seferber edilmesi taahhüdünün uygulanması ve Yeşil İklim Fonu'nun sermayelendirme yoluyla olabildiğince kısa sürede tam olarak faaliyete geçirilmesi; ve kadınlara, gençlere, yerel topluluklara ve dışlanmış gruplara odaklanarak en az gelişmiş ülkelerde ve gelişmekte olan küçük ada devletlerinde iklim değişikliğiyle ilgili etkili planlama ve yönetim kapasitesini artıracak mekanizmaların desteklenmesi amaçlanmıştır. (United Nations, 2017ç)BM 2030 Sürdürülebilir Kalkınma Hedeflerinin de, iklim değişikliğiyle savaşım ve sürdürülebilir kentsel gelişmeyi sağlayıcı önlemler almaları hususunda ülkelere ve özel olarak da kent yöneticilerine uluslararası yükümlülük verdiği görülmektedir.

B. HABİTAT III: "YENİ KENT GÜNDEMİ" VE İKLİME UYUMLU KENTLER

BMİDÇS'nin 21. Taraflar Konferansı'nın hemen sonrasında, tam bir yıl sonra, 17 – 20 Ekim 2016 tarihleri arasında, Ekvador'un başkenti Kito'da Habitat III Konferansı düzenlenmiştir. BM Konut ve Sürdürülebilir Kentsel Gelişme Konferansı (*The 3rd United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development*) olarak da bilinen Habitat III, Paris İklim Anlaşması'nın kabulünün etkilerinin sürdüğü bir dönemde gerçekleşmiş ve anlaşma söyleminin yansıtıldığı bir konferans olmuştur. Önceki Habitat I (Vancouver, 1976) ve II (İstanbul, 1996) konferanslarından farklı olarak[1], yerel ve bölgesel yönetimlerin yer aldığı ve öne çıktığı bu konferansa, BM'ye üye 167 ülkeden yaklaşık 36 bin kişi katılmıştır.

Habitat III'te; sürdürülebilir kentsel gelişme için yenilenmiş bir siyasi bağlılığın sağlanması, yoksulluğun ele alınması, bugüne kadar gerçekleşenlerin değerlendirilmesi ile yeni gelişmekte olan sorunların ele alınması amaçlanmıştır. Bu konferans, Paris İklim Anlaşması'nda alınan kararların uygulamaya aktarılmasının sağlanması açısından önem taşımakta ve belirleyici bir rol oynamaktadır. Sürdürülebilir kalkınmanın itici gücü olan kentlerde yeni küresel kalkınma ve iklim değişikliği hedeflerinin uygulanmasını şekillendirmede bu konferans bir fırsat sunmaktadır.(T.C. Şehircilik ve Çevre Bakanlığı, 2017) Taraf devletler, sera gazı emisyonlarını azaltarak iklim değişikliğine karşı harekete geçme yükümlülüğünü kabul ederken, yerel yönetimlerin toplumun tüm aktörleriyle birlikte hareket etmesi gerektiğinin ve bu yönde siyasi kararlılığın önemine dikkat çekmişlerdir. (United Nations, 2017a)

[1] Habitat I'de yerel ve bölgesel yönetimler katılamazken, Habitat II'de izinli katılabilmişlerdir. (ICLEI, 2016). Buna karşılık, Habitat III'e40'tan fazla ülkeden, 59 belediye başkanı ve başkan yardımcısı dahil, 120'den fazla yerel lider katılmıştır. (ICLEI, 2017) Bunun temel nedeni, 21. yüzyılın başına dek iklim değişikliği ile ilgili yerel düzeyde yürütülen politikalara yerel yönetimlerin dahil edilmemesi olduğu söylenebilir; ancak sonrasında bu algının mevcut sorunun yerel düzeydeki büyük etkileriyle birlikte değiştiği görülmektedir.

Konferans sonunda kabul edilen Yeni Kent Gündemi – Herkes için Sürdürülebilir Kentler ve İnsan Yerleşimleri için Kito Bildirgesi'nde (*New Urban Agenda – Quito Declaration on Sustainable Cities and Human Settlements for All*); kentlerin sürdürülebilir kalkınmanın sağlanabilmesi için iklim değişikliğine karşı dirençli altyapının inşa edilmesi gerekliliği vurgulanmıştır. Bu bakımdan söz konusu belge, küresel, bölgesel, ulusal, ulus-altı ve yerel düzeylerde sürdürülebilir kalkınmayı entegre etmede ilk adım olarak görülmektedir. Kentlerdeki iklim değişikliğiyle ilgili eylemlerin yaygınlaştırılmasını hedefleyenbu bildirge, esasen Paris İklim Değişikliği Anlaşması ile birlikte düşünmelidir. Kentlerin ve diğer yerleşim alanlarının sürdürülebilirlik bakımından kapsayıcı, güvenli, ekolojik nitelikli ve dayanıklı hale getirilmesi ve teşvik edilmesi yönünde kararlar alınmıştır. Bu bağlamda benimsenen temel ilkelerden biri; kentlerdeki altyapının olumsuz fiziksel, ekonomik ve toplumsaletkilere ve baskıya karşı dayanıklılığını artırılması ve kentlerin çevre üzerinde önemli olumsuz etkilerinden biri olan iklim değişikliğinin etkisine uyum sağlama ve bu etkiyi azaltma olarak belirlenmiştir. Bu çerçevede uygun arazi kullanımı ve kentsel planlama, imar kurallarının uygulanması, erken uyarı sistemleri, iş sürekliliği planları ve kritik önemdeki altyapı için acil durum planlamasının dikkate alınması kararlaştırılmıştır. Ayrıca yükselen deniz seviyeleri, seller, tsunamiler, depremler ve diğer doğal afetlere (depremler, aşırı hava olayları, toz ve kum fırtınaları, sıcak dalgalar, su kıtlığı, kuraklıklar, su ve hava kirliliği, salgın hastalıklar) karşı en etkili biçimde koruma sağlamak amacıyla düşük riskli bölgelere gelecekteki kentsel gelişim çalışmaları ve genişlemelerde öncelik verilmesi gerektiği belirtilmektedir. Ek olarak, risk transferi mekanizmaları da dahil olmak üzere sermaye maliyetini azaltmak için gereken ve özel sektörü ve haneleri kentsel dayanıklılık programlarına ve dayanıklılığı artırmaya yönelik çabalara katılmaya teşvik edecek tedbirleri hayata geçirmek amacıyla fonların– Yeşil İklim Fonu, Küresel Çevre Fonu, Uyum Fonu ve İklim Yatırımı Fonları – ile ulusal ve uluslararası kurumlar ile işbirliklerinin gerekliliğinden bahsedilmektedir. (United Nations General Assembly, 2017; T.C. Şehircilik ve Çevre Bakanlığı, 2016).

C. İKLİM DEĞİŞİKLİĞİYLE MÜCADELEDE İŞBİRLİĞİNE YÖNELİK YEREL YÖNETİMLERİN ULUSLARARASI DÜZEYDEKİ ORTAK GİRİŞİMLERİ VE PLATFORMLARI

Uluslararası Sürdürülebilir Kentler Birliği (*Local Governments for Sustainability, ICLEI*) ile İstanbul'un da aralarında bulunduğu ve C40 Kentleri olarak da bilinen Büyük Kentler İklim Liderlik Grubu (*The Large Cities Climate Leadership Group*), kentsel karbon salımını azaltmak için çalışan ve iklim değişikliğine uyum sağlamayı hedefleyen uluslararası düzeydeki temel girişimler arasında yer almaktadırlar. Bu gibi ağlar, kentlerin ulus ötesi iklim değişikliği politikaları üzerindeki etkilerini daha görünür hale getirerek, bu konuda kilit mekanizmalar olarak ortaya çıkmaktadır (Broto, 2017: 2). ICLEI, 1.500'den fazla kent, kasaba ve bölgeden oluşan küresel bir ağ olup, yerel yönetimlere yerel düzeyde sürdürülebilirlik hedeflerini başarmaları için teknik danışmanlığın yanı sıra, eğitim ve bilgi hizmeti ve paylaşımı sağlayarak destek olmaktadır. Bu nedenle, bir ağ olarak ICLEI, küresel ölçekte sürdürülebilirliğin sağlanabilmesi için yerel eylemleri desteklemektedir. Yeşil ekonomiye dayalı akıllı altyapıları olan sürdürülebilir, düşük karbonlu, iklim değişikliğine uyumlu, kent ulaşımının sürdürülebilir olduğu, biyolojik çeşitliliğin korunduğu, kaynak etkinliğinin sağlandığı, üretken kentlerin yaratılmasında ICLEI yardımcı olmaktadır. Kâr amacı gütmeyen hükümet dışı kuruluş olan ICLEI, 43 ülkenin 200'den fazla yerel yönetiminin bir araya geldiği New York'taki Sürdürülebilir Bir Gelecek için Yerel Yönetimler Kongresi'nde (*The World Congress of Local Governments for a Sustainable Future*) 1990 yılında kurulmuştur (ICLEI Local Governments for Sustainability, 2017). C40 Grubu ise, iklim değişikliğiyle mücadele etmeyi taahhüt eden dünyanın mega kentlerinden oluşan bir ağıdır. Bu grup, 2006 yılından bu yana büyük şehirlerin sera gazı emisyonlarını azaltmasına yardımcı olan Clinton İklim Girişimi (*The Clinton Climate Initiative*) ile uyumlu bir ortaklık içinde hareket etmektedir. Üyelerine, tıpkı ICLEI gibi, teknik yardım ve bilgi hizmeti sağlamaktadır. ICLEI'nın yanı sıra, Bloomberg Philanthropies, Dünya Bankası, Karbon Saydamlık Projesi (*The Carbon Disclosure Project, CDP*) ve Arup ile de ortak girişimler yürütmektedir. C40, mega kentlerin enerji verimliliği, finans ve ekonomik kalkınma, ölçüm ve planlama,

sürdürülebilir topluluklar, ulaşım, katı atık yönetimi, su ve adaptasyon gibi yedi temel alanda birlikte çalışmaları için fırsatlar sunmakta ve sera gazı emisyonlarını ve iklim risklerini azaltan kentsel eylemlere yönlendirmektedir. 600 milyondan fazla insanın yaşadığı ve dünya ekonomisinin dörtte birini temsil eden 80 mega kent, bu ağa üyedir. (C40 Cities, 2017a)

Birleşmiş Kentler ve Yerel Yönetimler (UCLG), UN Habitat, Avrupa Komisyonu, Avrupa Birliği Bölgeler Komitesi, İklim İttifakı (*Climate Alliance*), Avrupa Belediyeler ve Bölgeler Konseyi (*Council of European Municipalities and Regions*) Eurocities ve Enerji Kentleri (*EnergyCities*) ile birlikte, bu iki girişimin – ICLEI ve C40 – ortak çalışmaları sonucunda Belediye Başkanları Küresel İklim ve Enerji Sözleşmesi (*Global Covenant*[2] *of Mayors for Climate & Energy*) yürürlüğe girmiştir. Bu sözleşmeyi iklim değişikliği üzerinde çalışan iki başlıca kent girişimini, 2014 yılında faaliyete geçen Belediye Başkanları İklim Sözleşmesi (*Compact of Mayors*) ve 2008 yılında faaliyete geçen Avrupa Birliği Belediye Başkanları Sözleşmesi'ni (*Covenant of Mayors*) bir araya getirerek tek bir küresel koalisyon oluşturmaktadır. Uluslararası uygulamalarla uyumlu ve yeni standardize edilmiş bir ölçüm sistemi kullanıldığı bu iklim sözleşmesi, sera gazı salımı azaltımını kamuoyuna taahhüt eden belediye başkanları ve diğer kent yöneticilerinin imzaladığı bir mutabakattır. 22 Haziran 2016 tarihli bu sözleşmeye imza koyan 7.441 kent, 2030 yılına kadar en az % 40'a kadar CO_2 emisyonlarını azaltmayı ve iklim değişikliğine uyum için entegre bir yaklaşım benimsemeyi taahhüt etmektedirler. Bu kentler, herkes için sürdürülebilir ve düşük maliyetli enerji sağlayan, karbonsuz ve dirençli bölgeler sağlamak için uzun vadeli bir vizyonu paylaşmaktadırlar. Bu kentler, sera gazı emisyonlarını azaltmak amacıyla enerji tasarruflu aydınlatma tesisatı kurarak, enerji tasarruflu tasarımları içeren bina kodlarını geliştirip uygulayarak, toplu taşımacılık, araç ve bisiklet kullanma programlarına yatırım yaparak ve daha az enerji kullanan katı atık yönetimi programlarına geçiş ve gazı depolayarak geri kazanımla, ayrıca bir emisyon envanteri oluşturarak ve iklim değişikliği ile mücadele etmek için etkin bir eylem planı geliştirerek programlar kurmayı taahhüt etmişlerdir. (Mayors Climate Protection Center, 2017; Engel ve Orbach, 2008: 122-123) Bu amaçla sözleşmeye imza koyan bu kentler, aynı zamanda izleme süreçlerine tabi olan İklim ve Enerji Eylem Planları hazırlamaktadırlar. Ancak tüm bu mevcut taahhütlerini Aralık 2018 tarihine kadar, en az 2 yıllık bir sürede, gerçekleştireceklerini kabul etmişlerdir. Dünyanın en kapsamı kentsel iklim ve enerji inisiyatifi olan bu sözleşme, Avrupa Komisyonu tarafından finanse edilmektedir. (The Global Covenant of Mayors for Climate & Energy, 2017a)

Ayrıca Paris İklim Anlaşması'nın kabul edildiği 21. Taraflar Konferansın sonucunda resmi bir portal haline gelen İklim Değişikliğiyle Mücadeleye Yönelik Devlet Dışı Aktörler Platformu (*Non-State Actor Zone for Climate Action, NAZCA*), iş dünyasının iklim değişikliğiyle mücadele sürecindeki rolünün yansıdığı küresel bir platform olarak görülmektedir. Yerel yönetimlerin ve sivil toplum kuruluşlarının yanı sıra, yatırımcıları ve şirketleri bir araya getiren (5.649 paydaş) bu platformda emisyon azaltımına yönelik açıklanan hedeflerin ve çabaların takip edilmesi ve kayıt altına alınması amacıyla oluşturulmuştur. NAZCA, 2014 yılında Lima-Paris Eylem Gündemi (LPAA) ile birlikte COP20 Peru Başkanlığı tarafından başlatılmıştır (Global Climate Action, 2017b). Bu bağlamda 2.138 şirket iklim değişikliğiyle mücadeleye yönelik bir taahhüt ortaya koyarken; bunlardan 105'i emisyon azaltımına yönelik bir hedef belirlemiş, 49'u ise enerji gereksinmesinin tamamını yenilebilir kaynaklardan karşılayacağı açıklanmıştır. (Numanoğlu ve Behiç Sabuncu, 2016: 33) Bunun için ayrıca şimdiye kadar 32.5 trilyon ABD Doları tutarında bir gelir şirketlerden toplanmıştır (Global Climate Action, 2017a).

Bu amaçla, NAZCA, başlattığı Karbon Beyan Projesi(*Carbon Disclosure Project, CDP*)ile üye kentlerin sera gazı emisyonlarını yönetme, binalarının dayanıklılığını artırma ve kendilerini iklim değişikliğinin olumsuz etkilerinden koruma gibi amaçlarla yıllık bazda çevresel verilerini kaydetmektedir.

[2]Buradaki "Covenant" kavramının Türkçe hukuk literatüründeki karşılığı "Misak"tır. Ancak söz konusu belge, Türkiye'de "Sözleşme" adıyla bilindiği için bu metinde de bu şekilde kullanılmıştır.

Küresel ölçekte 533 kent her yıl CDP'ye iklimle ilişkili faaliyetlerini rapor etmiştir (CDP Driving Sustainable Economies, 2017). Paris İklim Anlaşması'ndan bu yana özellikle iklim değişikliğinin olumsuz etkilerinden en çok etkilenen kentler başta olmak üzere, söz konusu çalışmalara giderek artan oranda katılım sağlanmakta ve sera gazı emisyonu envanteri kentler tarafından tutulmaktadır. 2016 yılına ilişkin küresel raporunda ise, toplam küresel sera gazı emisyonlarının % 12'sini temsil eden 1.089 şirketin emisyon verilerini bulunmaktadır. Bu proje aracılığıyla mevcut eldeki iklim verileriyle kayda değer bir miktara ulaşmıştır (CDP Türkiye, 2017).

Ç. İKLİM DEĞİŞİKLİĞİNE DAYANIKLI ULUSAL UYUM STRATEJİLERİ: NEW YORK, SAN FRANCISCO, KOPENHAG, STOCKHOLM VE SİNGAPUR ÖRNEKLERİ

ABD'nin kuzeydoğusunda yer alan New York, bugün iklim değişikliğinin etkilerinin büyük ölçüde hissedildiği; özellikle ekonomik altyapılarının zarar gördüğü şiddetli hava olaylarının daha sık ve yoğun bir şekilde yaşandığı bir kent olarak ortaya çıkmaktadır. Sıklaşan yağışlar, yükselen deniz seviyesi ve artan sıcaklar karşısında bu kent, uyumu sağlayabilmek ve dayanıklılığını artırabilmek amacıyla sürekli planlar geliştirmekte, yeni politikalar ve stratejiler belirlemektedir. 1990'lı yıllardan bu yana bu kentin ortalama yıllık sıcaklığı 4.4 derece ve yağış miktarı 7.7 mm artmıştır. Deniz seviyesi ise, yaklaşık 34 cm yükselerek, kasırgalara karşı mevcut altyapısıyla kendini savunamaz hale gelmiştir. Bu bakımdan 2012 yılında meydana gelen Sandy Kasırgası, bu mücadelede önemli bir mihenk taşı olabilir. Atlantik Okyanusu'nda oluşan bu kasırga, ülke tarihinde kayıtlara geçen en ölümcül ve yıkıcı kasırgalardan biri olmuştur. Florida'dan Maine'ye ve batısında Appalachian Dağları'ndan Michigan'a ve Wisconsin'e kadar tüm doğu kıyılarında olmak üzere toplam 24 eyalet bu durumdan etkilenirken, özellikle New Jersey ve New York'ta ciddi hasara yol açmış ve yüzlerce insanın ölümüne neden olmuştur. Fırtına dalgaları New York'ta caddeleri, tünelleri ve metro hatlarını etkilemiş ve kentte ve çevresinde elektrik kesintilerine yol açmıştır. Yaklaşık 50 milyar ABD Doları'nın üzerinde çok büyük maddi kayıplara neden olmuştur. Bu yüzyıl boyunca NYC'nin ikliminde çok daha büyük değişimlerin yaşanabileceği varsayılmaktadır. (Çolakoğlu, 2013)

Ancak özellikle New York eski belediye başkanı Michael Bloomberg döneminde (2002-2013) ve sonrasında bu kent, iklim değişikliğiyle mücadelede ve kentin sürdürülebilir bir şekilde planlanmasında lider bir kent ve itici bir güç olmasıyla öne çıkmaktadır. 2002 yılından bu yana, New York, iklim değişikliğiyle mücadele etmektedir. Sürdürülebilir bir kent planı olarak ortaya çıkan Plan NYC çerçevesinde 2030 yılına kadar kentin emisyon seviyesini % 30'un aşağısında indirecek yerel nitelikli birçok girişim başlatılmıştır. Bu yönde Bloomberg yönetimi, Daha Yeşil, Daha Büyük Yapılar Planı (*The Greener, Greater Buildings Plan*), Temiz Isı Programı (*The Clean Heat Program*) ve İklim Dayanıklılığı Girişimleri (*The Climate Resilience Initiatives*) gibi 132 yenilikçi girişim gerçekleştirilmektedir. Geçmişe oranla NYC, bu girişimlerle daha enerji etkin olurken, azaltım ve uyum hedefleriyle bağlantılı olarak altyapı yatırımlarını gerçekleştirmiştir. Örneğin, sadece Daha Yeşil, Daha Büyük Yapılar Planı tam anlamıyla gerçekleştirildiğinde, 2030 yılına kadar % 10'dan daha fazla sera gazı emisyonu azaltımının sağlaması beklenmektedir. Çünkü bu kentin karbon emisyonlarınınyaklaşık % 75'i enerjiyi en fazla kullanan yapılardan kaynaklanmakta ve yılda 15 milyon ABD Doları tutarında maliyete neden olmaktadır. Temiz Isı Programı ile doğal gaz ve biyodizel dahilen temiz ısı kaynakları kullanılmaya başlamıştır. Serin Çatılar Programı (*NYC Clean Roof Pragram*) kentleri serinletmeyi, maliyeti azaltmayı, enerji kullanımını kesmeyi ve emisyon miktarını düşürmeyi hedeflemektedir. Bir diğer girişim olan *Million Trees NYC* ile bugün değin 750 binden fazla fidandikilmiştir. Yerel düzeyde en iyi uygulamaların örnekleri olarak kabul edilen bu gibi girişimler, iklim değişikliğinin etkilerine karşı New York'u daha dirençli bir kente dönüştürmektedir (Çolakoğlu, 2013).

New York kentinin yanı sıra, San Francisco da Belediye Başkanları Küresel İklim ve Enerji Sözleşmesi'ni kabul edip, yürürlüğe koyan ülkelerdendir. Bu çerçevede2050 yılına kadar en az % 80'e

kadar karbon emisyonlarının azaltacağına ilişkin taahhütte bulunmuştur (The Global Covenant of MayorsforClimate&Energy, 2017b). Kuşkusuz bu taahhüdün gerisinde, ülke güvenliğini tehdit eden Katrina ve Sandy gibi kasırgaların büyük etkisi bulunmaktadır. Deniz seviyesinin yükselmesi, Sierra Nevada Dağları'ndaki kar örtüsünün azalması ve artan yangınlar ile sıcak hava dalgalarından ve seller yaratan şiddetli yağmur fırtınalarından oluşan aşırı hava olayları, tüm Körfez Bölgesi'nin yaşamını ve ekonomisini etkilemektedir. Örneğin Kaliforniya tarihinde üçüncü büyük yangın olan ve yaklaşık 250 bin dönüm alanın yandığı 2013 yılı Rim Yangını, yerel yönetimlerin diğer maddi kayıplarının yanı sıra, kentte 70 milyon ABD Doları'ndan fazla bir zarara yol açmıştır (City andCounty of San Francisco, 2017: 33). En son araştırmalar, mevcut eğilimlere bağlı olarak deniz seviyesinin 2050 yılına kadar 11 cm'den 19 cm'ye ve 2100 yılına kadar ise 30 cm'den 55 cm'ye kadar yükseleceğini varsaymaktadır. Özellikle San Francisco Uluslararası Havaalanı'ndaki pistler, 101. Karayolu gibi ana ulaşım arterleri, kıyı şeritleri ve parklar risk altındadır. Bir senaryoya göre, deniz seviyesindeki artış, kentin 62 milyar ABD Dolarlık bir altyapı hasarına neden olabilecektir. Oysa olası bir 55 cm'lik artışa karşın, sadece 5.3 milyar ABD Doları tutarında yapılacak bir düzenlemeyle sel tehdidi sorununun üstesinden gelinebilecektir (NRDC, 2017). Yüzyılın ortalarına kadar San Francisco, ölümlerle sonuçlanan 2013 yılındaki gibi, üç ya da dört kez aşırı sıcak dalgalarının olumsuz etkilerine maruz kalabilecektir (San Francisco Department of Environment, 2013: 1). Değişen iklimle bağlantılı olarak kentte ayrıca gelecek 30 yıl içinde 6,7 şiddetinde büyük bir depremin yaşanabileceği belirtilmektedir (City and County of San Francisco, 2017: 28).

Öte yandan San Francisco'nun iklim değişikliğiyle mücadelesi, aslında New York kentinden çok daha önceleri başlamıştır. İklim değişikliği ve uyum çalışmaları, Altyapı Komisyonu ve Planlama Birimi (*The Public Utilities Commission and Planning Department*) ile işbirliği yapan kentin Çevre Birimi (*The Department of the Environment*) tarafından denetlenmektedir. San Francisco İklime Uyum Çalışma Grubu, Kent İdare Yönetimi (*The City Administrators Office*), Liman, San Francisco Uluslararası Havaalanı, Bayındırlık İşleri Birimi (*The Department of Public Works*) (su, enerji ve kanalizasyon), Belediye Ulaşım Birliği (*The Municipal Transportation Association*), Halk Sağlığı Birimi (*The Department of PublicHealth*) ve Doğa ve Parklar Biriminden (*The Department of Recreation and Parks*) gelen temsilcilerini içermektedir. Çevre Birimi, Belediye Başkanına ve Denetleme Kuruluna çevresel programlar ve politikalar konusunda da tavsiyede bulunan Çevre Komisyonu'nun sorumluluğunda faaliyet göstermektedir. Komisyonun yedi üyesi Belediye Başkanı tarafından atanmaktadır (Environment and Energy Division City of Toronto, 2017: 6-7).

Bugüne değin, kent yönetimi 1990-2010 arası dönemde % 14.5 oranında (toplam 5.3 milyon ton) binalardan, ulaşımdan ve atık sektörlerinden kaynaklanan emisyonlarda bir azaltımı başarmıştır. San Francisco'daki genel elektrik kullanımı,artan kentli nüfusuyla birlikte, 1990 ile 2010 yılları arasında % 11 oranında artmasına rağmen, şebeke elektriğinde sera gazı emisyon seviyesinde net bir düşüş sağlanmıştır. San Francisco, diğer ABD kentleri içinde, 2010 yılında % 80 oranla atıkların geri dönüşümünü sağlamada ise ciddi bir başarı elde etmiştir. Kentin geri dönüşüm ve kompostlaştırma programlarının başarısı, 1990'lı yıllar seviyesine kıyasla, depolama alanlarına gönderilen atıklardan kaynaklanan sera gazı emisyonlarının neredeyse yarıya düştüğü anlamına gelmektedir. Kişiye ait araçların emisyonları, 1990'lı yıllardan bu yana kentli sakinler daha fazla yolculuk yaptıkça ve daha uzun mesafelerle çalıştıkça, % 4'e kadar artmıştır. Araç yakıt ekonomisindeki gelişmeler – yirmi yıl önce galon başına 18 milden 2010 yılında galon başına 25 mil seviyesine kadar – olumlu bir eğilim göstermektedir, ancak ulaştırmadan kaynaklanan emisyonlarındaki büyümeyi yavaşlatmaya hizmet etmiştir. (San Francisco Department of Environment, 2013)

Kopenhag, dünyanın en sürdürülebilir ve yeşil kentlerinden biri olarak kabul edilmektedir. Bu kent, gerçekte iklim değişikliğine uyum sağlama üzerine uzun yıllardır çalışmaktadır. Mevcut önlemler, ağırlıklı olarak daha önce meydana gelen iklimdeki gelişmelere dayanmaktadır. Bununla birlikte, iklimdeki son yıllardaki hızlı değişiklikler, gelecekteki iklim projeksiyonlarına dayalı yeni bir stratejiyi gerektirmiştir.

Bunda 2011 ve 2014 yıllarında yaşanan sel olaylarının milyonlarca dolarlık yarattığı maddi zarar bulunmaktadır. (Gerdes, 2017; TheLocal, 2017)Hükümetlerarası İklim Değişikliği Paneli'nin (*Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC*) 30 ya da 40 yıl sonrasına dayalı mevcut tahminlerinin artık yetersiz kaldığını ileri sürmektedirler. Süregelen projelerin aynı eğilimleri gösterdiğini belirtmişlerdir. Bu bakımdan, kent, kendine yeni bir strateji belirlemiş ve benimsemiştir. Bu doğrultuda aldığı bir karar ile yeni bir Kopenhag İklim Uyumu Planını (*CopenhagenClimate Adaptation Plan*) kabul etmiştir. Burada temel sorun alınacak önlemlerin hangi doğru zaman ve sırada gerçekleşeceğidir. Bunun için belirlenen stratejide iklimle ilgili bir sorun ortaya çıkar çıkmaz, yeni bilgiyi geliştirilen teknolojiyle birleştirerek, belirsizliklerle mücadele edebilen bir esneklik söz konusudur. Kentli yöneticiler bu kez özellikle sık yaşanan sel gibi afetlere karşı kenti korumak amacıyla bir dizi önlemler almışlardır. Acilen kentte kanalizasyonun yağmur suyundan ayrılması ya da Sürdürülebilir Kentsel Drenaj Sistemi'nin (*Sustainable Urban Drainage System, SUDS*) oluşturulması ya da bir B Planı olarak, zararın yaşanmayacağı ya da az olacağı yerlere fazla yağmursularının taşınması gündeme gelmiştir. Zaten 2017'de yaşanan sel, önceki yıllara göre daha az zararla atlatılmıştır (Davies, 2017). Yaşanan bu sel olaylarının ardından, kent yönetimi ayrıca asfalt alan ve parkları (Cathcart-Keays, 2017) iklime uyumlu hale getirme kararı almıştır. Kentte yeni bir ısıtma sistemi kurarak, geleneksel yöntemlere göre % 70 oranında tasarruf elde etmeyi amaçlamaktadırlar. Kentte ısı adası etkisinden korumak için ise, iyi bir planlamayla mevcut yeşil yapıların korunmasını ve yenilerinin oluşturulması istenmektedir (Miljø Metropolen, 2011). Böylelikle 2025 yılında yeryüzünün ilk sıfır karbon (*carbonneutral*) başkenti olmayı hedeflemektedirler.

Bu plan kapsamında Kopenhag'ın St. Kjeld mahallesinden başlanmıştır. 2012 yılından bu yana başlanan bu projeyle, söz konusu mahalle iklim değişikliğine duyarlı alan haline getirilmesi ve yaratıcı ve etkin çözümlerin üretilmesi yönünde adımlar atılmaya başlanmıştır. Yapılı çevrenin % 20'sinin yeşil alanlara dönüştürülmesi bir taraftan planlanırken, aynı zamanda yağmur sularının % 30'unun kanalizasyona erişmeden kullanılması hedeflenmektedir. Bu çerçevede; mahalledeki asfalt kaplı yollar, yer yer çim alanların oluşturulacağı yürüyüş yollarıyla değiştirilmesi ve ayrıca mahalledeki küçük park alanları su havzalara dönüştürülerek, çevresindeki sokaklar ise taşkın ve aşırı fırtına meydana geldiğinde kanallara dönüşmesi ve yağmur suyunu meydanlardan limana taşıyacak kanal görevi görmesi planlanmıştır (Klimakvarter.dk, 2015).

Değişen iklimle başarılı bir şekilde mücadele eden bir diğer kent, Stockholm'dür. Stockholm'ün esasen bu başarısının gerisinde, bulunduğu ülkenin – İsveç'in – siyasi yönden sahip olduğu kararlılığıdır. İsveç, Kyoto Protokolü'nü imzalayan (1998) ve onaylayan (2002) ilk ülkelerdendir. İsveç, sürdürülebilir kalkınmayı gerçekleştirirken aynı zamanda büyüyebilen ülkelerden biridir. Bu ülke hem Avrupa Birliği, hem OECD üye ülkeleri içinde en düşük sera gazı emisyonlarına sahip ülkeler arasındadır. 1995 yılından bu yana ayrıca karbon vergisini uygulamaktadır. Başkenti Stockholm ise, bu mücadelesine öncelikle eski bir sanayi bölgesi olan Hammarby ile başlamıştır. Sıfır fosil yakıt emisyonu ile gelişen yeni bir yerleşim alanına dönüştürülmek istenen bu alanda akıllı şebekelerden (*smart electric grids*), kamu taşımacılığına pek çok sürdürülebilir kent yönetiminin başarılı araçlarını uygulamalarını yaşama geçirmiştir (The Swedish Institute, 2017). HammarbySjöstad (*Hammar by Lake City*) projesi, 1990'lı yıllarda kentin büyüyen nüfusunun konut ve altyapı gereksinmelerini karşılama amacıyla başlatılmıştır. Bu yıl tamamlanması öngörülen projeyle yaklaşık 12 bin yerleşim yerinin sağlanması hedeflenmiştir. Kent genelinde ise, 2030 yılına kadar 140.000 yeni evlerin inşa edilmesi planlanmaktadır (Stockholm – TheCapital of Scandinavia, 2017). Bu proje, atık, enerji, su ve kanalizasyon için çevresel çözümler üretmektedir: Terkedilmiş endüstri bölgelerinin dönüşümü, yeşil alanların yaratılması, kamu taşımacılığının ve *carpool*'un teşviki, bisiklet yollarının yaygınlaştırılması, binalarda çevreye duyarlı malzemelerin kullanılması, yenilenebilir enerji kaynaklarının kullanımı, biyogazın ve atıkların yeniden kullanımı, enerji tasarruflu binaların yaratılması, drenaj suyunun yeniden kullanılması gibi (GlashusEtt, 2017). Projenin yaklaşık toplam maliyetinin 4,5 milyar Avro olduğu belirtilmektedir (Freudenthal, 2017).

Ayrıca Avrupa'nın en büyük altyapı projelerinden biri olan Stockholm çevre yolu (Förbifart Stockholm), kentte halen gelişme aşamasındadır. 3,1 milyar Avro'luk bir bütçeli inşaat maliyetiyle, dünyanın en uzun karayolu tünellerinden biri olacağı söylenmektedir. (Stockholm – TheCapital of Scandinavia, 2017) 2010 yılında Avrupa'nın ilk "Yeşil Başkenti" seçilen Stockholm, 2050 yılına kadar sıfır karbon kenti olmayı hedeflemektedir (C40 Cities, 2017c).

Dünyanın az sayıdaki kent devletlerinden biri olan Singapur, Asya kıtasının en sürdürülebilir kentlerinden biridir. Singapur, 1997 yılında BMİDÇS'yi onaylayan, 2006 yılında Kyoto Protokolü'ne katılan ve 2014 yılında Kyoto Protokolü'nün ikinci taahhüt döneminde (2012-2020 yılları) Protokol'de yapılan değişiklikleri onaylayan ülkelerden biridir. Singapur, son olarak Paris İklim Anlaşmasını 21 Eylül 2016 tarihinde New York'ta 30 diğer ülke ile birlikte onaylamıştır. Singapur, bugün küresel karbon emisyonlarının % 0,2'sinden azından sorumlu olsa da, bu emisyonları azaltmada önemli çaba göstermektedir (Ministry of Foreign Affairs Singapore, 2017). 2016 yılı Çevresel Performans Endeksi'ne (*Environmental Performance Index*) göre, Singapur 180 ülke içinde 14. sırada yer almakta ve Asya ülkeleri içinde ise en üst sırada yer almaktadır. Singapur, 2013 Asya Yeşil Şehir Endeksi'ndeki (*Asian Green City Index*) 22 büyük kent arasında da birinci olmuştur (National Climate Change Secretariat Prime Minister's Office, Singapore, 2016: 5). Ayrıca2012 yılında C40 kentleri grubuna gözlemci kent olarak katılan Singapur (NCCS, 2017a), 2016 yılında İklim Eylem Planı'nı başlatmıştır.

Singapur, deniz seviyesinin altında, yoğun nüfuslu, tropikal bir ada devletidir. Bu nedenle bu kent devlet, iklim değişikliğinin etkilerine karşı oldukça zayıftır. Kentin deniz seviyesindeki yükselme, yüksek sıcaklıklar ve daha belirgin kurak dönemlerin yanı sıra, daha yoğun yağışlar gibi iklim değişikliğinin etkilerine karşı savunmasız durumdadır (NCCS, 2017b). Son yıllarda Singapur'da yüksek sıcaklıklar ile ani taşkınlara yol açan çok şiddetli fırtınalar yaşanmaktadır. 1972 yılında 26.6 °C olan kentin yıllık ortalama sıcaklığı, 2015 yılında 28.3 °C'ye yükselmiştir. Bu yüzyılın sonuna kadar sıcaklıkların ise 1.4°C ve 4.6°C arasında yükselebileceği varsayılmaktadır. 2014 yılının başlarında Singapur, aynı zamanda 1869 yılından bu yana en uzun kurak bir dönemi yaşadığı belirtilmektedir. Bu dönemde ortalama deniz seviyesi yüksekliğinin ise, 0.25 m ve 0.76 m artabileceği varsayılmaktadır (National Climate Change Secretariat Prime Minister's Office, Singapore, 2016: 4). 2012 yılında Singapur'un sera gazı emisyonları 49 milyon ton olarak gerçekleşmiştir (National Climate Change Secretariat Prime Minister's Office, Singapore, 2016: 6).

Singapur, İklim Eylem Planını iki belgede açıklanmaktadır. Bugünkü Eylem: Karbon-Etkin bir Singapur İçin (*Take Action Today: For A Carbon-Efficient Singapore*) (National Climate Change Secretariat Prime Minister's Office, Singapore, 2016) başlıklı ilk belge, bu kentin Paris İklim Anlaşması için verdiği sözü yerine getirmek için sera gazı emisyonlarını azaltmak amacıyla atacağı temel stratejileri açıklamaktadır. Bu kent, 2030 yılına kadar sera gazı emisyon yoğunluğunu 2005 seviyelerine göre % 36 oranında azaltmayı bir hedef olarak belirlemiştir. Özellikle enerji verimliliğinin artırılmasının bu kentin sera gazı emisyonlarını azaltma stratejisi olmaya devam edileceği yönünde bir kararlılık sergilenmekte ve bunun için elektrik üretimi, sanayi, binalar, ulaşım, ev, atık ve su sektörleri gibi mevcut sektörlerin tüm alanlarında kapsamın genişletilmesi için planlar yapılmıştır. İklim-Uyumlu bir Singapur: Sürdürülebilir Bir Gelecek İçin (*A Climate-Resilient Singapore: For A Sustainable Future*) (Ministry of the Environment and Water Resources, 2016) başlıklı ikinci belge ise, bu kentin iklim değişikliğinden nasıl etkilendiğini ve bu sorunlarla mücadele etmede tüm yönetimin nasıl bir strateji izlemesi gerektiğini açıklamaktadır. (NCCS, 2017b)

GENEL DEĞERLENDİRME

İklim değişikliğine yol açan sera gazı salımlarının, özellikle kentlerde iklim sisteminin düzgün biçimde işlemesine olanak verecek düzeyde tutulması gerekmektedir. Kentsel sürdürülebilirliğin sağlanması için yerel yönetimlerin iklim değişikliğiyle mücadelesi bağlamında her bir yerleşim biriminin karbon emisyonlarının azaltılmasına ilişkin önlemlerin ve politikaların belirlemesi önemlidir. Sera etkisi, yaşam alanlarında daha çok hissedilmekte ve insan faaliyetleri sonucunda etkisi ve şiddeti artarak bir güvenlik sorunu halini almaktadır. Bu nedenle, kentlerden kaynaklanan sera gazı salımlarının hesaplanması ve bu salımların belirli hedefler ve amaçlar doğrultusunda azaltılmasına ilişkin yerel yönetimlerde kapasite artırımının belirlenmesi gereklidir. Bu bakımdan kimi yerel yönetimlerin belirledikleri iklim politikalarını sürdürülebilir kalkınma stratejilerine ve enerji, ulaşım ve tarım gibi iktisadi sektörlerdeki politikalarına dahil edebildikleri görülmektedir. Kuşkusuz verilecek bu mücadelede bir ülkenin sahip olduğu kararlılık, yerel yönetimlerin başarılı olmalarını geniş ölçüde etkilemektedir. Bu nedenle yerelin yanı sıra, bölgesel ve ulusal düzeyde de uyum stratejilerinin geliştirilmesi gerekmektedir.

Paris İklim Anlaşmasının iklim değişikliği ile mücadelede etkin adımlar atılması ve iklim değişikliğinin etkilerinin azaltılması yönünde önemli bir adım olacağı açıktır. 2020 yılı sonrası için belirlenen yeni taahhütlerin yerine getirilmesi, bu sorunla mücadelede büyük kazanımlar sağlayacaktır. Zira bu Anlaşma ile gerçekte yeni bir iklim rejimine geçilmektedir. Ayrıca BM Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri de kentsel alanlarda sürdürülebilirliğin sağlanması ve iklim değişikliğiyle mücadele için yerel yönetimlere yönelik somut hedefler öngörmektedir.

Habitat III Konferansı ise, Paris İklim Anlaşması'nda alınan kararların uygulamaya aktarılmasının sağlanması açısından önem taşımakta ve belirleyici bir rol oynamaktadır. Konferans sonrasında taraf devletler, sera gazı emisyonlarını azaltarak iklim değişikliğine karşı harekete geçme yükümlülüğünü kabul ederken, yerel yönetimlerin toplumun tüm aktörleriyle birlikte hareket etmesi gerektiğinin ve bu yönde siyasi kararlılığın önemine dikkat çekmişlerdir. Bu konferans, Paris İklim Değişikliği Anlaşması ile birlikte düşünmelidir. Önceki toplantılarla karşılaştırıldığında, yerel yöneticilerin katılım düzeyinin yüksekliği, dahası katılımlarına izin verilmesi, değişen iklimle mücadelede yerele verilen önemin bir kanıtı olarak ortaya çıkmaktadır. Uluslararası düzeyde koordineli bir eylemin yapılabilmesi için ülkelerin söz konusu belgelerin kabulüne yönelik iradelerini açıkça ortaya koymaları beklenmektedir.

Elbette tüm ülkelerin uyumlarını sağlayabilmelerini, iklim değişikliğinin olumsuz etkilerini fark edip ortaya çıkan zararları önlemek ya da en aza indirmeye çalışan ve aynı zamanda potansiyel fırsatlardan yararlanan New York ve Kopenhag gibi kimi kentler bulunmaktadır. Bu kentlerin örnek uygulamaları, diğer kentler için örnek oluşturup, yol gösterebilir. Örneğin New York gerçekte iklimle verilen mücadelede, diğer kimi başarılı ABD kentlerine kıyasla, oldukça geç kalmış kentlerden biridir. Buna rağmen, 2002 yılı sonrasında giriştiği kapsamlı faaliyetleri, bu kentin başarıyı elde etmesini sağlamıştır. Sandy Kasırgası (2012) sonrasında New Yorklular, bu iklim uyumlu politikaların sürekliliği için bugünkü belediye başkanını desteklemişlerdir.(Çolakoğlu, 2013)San Francisco, New York'tan çok daha önceleri iklim değişikliğiyle mücadeleye başlamıştır. Bu kentin gayretleri, özellikle enerji tasarrufu ve geri dönüşüm uygulamalarıyla kentlerde sürdürülebilir kalkınma hedeflerinin yakalanmasında bütün kalkınma faaliyetleri için önemli olan ve fakat aynı zamanda sera gazı salımlarının büyük bir bölümünden sorumlu olan enerjinin nasıl kullanılması gerektiğini bize açıklamaktadır. Kopenhag ve Stockholm, sürdürülebilir kalkınmayı gerçekleştirirken aynı zamanda büyüyebilen kentlerdendir. Bu kentlerin iklim değişikliğiyle mücadelesi, enerji kullanımında nasıl daha etkin olmanın mümkün olabileceğini ve böylece daha az enerji kullanımını ve daha az salımla aynı düzeyde kalkınmayı gerçekleşebileceğini göstermektedir. Yoğun nüfuslu bir tropikal ada devleti ve kent olan Singapur, diğer dünya ülkelerine kıyasla düşük sera gazı emisyonlarına sahip olmakla birlikte, bu yöndeki kararlılığıyla dikkat çekmektedir. Öte yandan bu kentler aynı zamanda C40, ICLEI, UN Habitat, NAZCA ve İklim İttifakı gibi yarattıkları

oluşumlarla ortak hareket edebilmekte ve bahsi geçen iklimle ilgili toplantılarda baskı grupları oluşturabilmektedirler. Artık yeni dönemde yerelin sahip olduğu gücün ortaya konmasında bu gibi oluşumların varlığı önemlidir.

İklim değişikliği halihazırda gerçekleşmekte ve önümüzdeki yıllarda da bu değişiklik devam edeceğine göre, bugün alınan önlemlere rağmen, ortaya çıkacak etkilere Türkiye'nin de hazır olunması gerekmektedir. Türkiye özelinde iklim değişikliğine uyum konusunun ivedilikle ele alınmasının gerekliliği açıktır. Ülkenin mevcut iklim ve topografik yapısı dikkate alındığında, bu durumdan en fazla etkilenecek hassas ülkeler arasında yer almaktadır. Bunlar, yağmurlarda azalma, yangınlar, sıcaklık ve kuraklığın yanı sıra, tarım ve gıda için gerekli suyun azalmasına ve biyolojik çeşitliliğin kaybına kadar çeşitlilik gösterebilir. Ancak ülkenin hızla büyüyen bir piyasa ekonomisine sahip bir ülke olduğu düşünülürse, enerji etkinliliğini artırmak ve yenilenebilir enerji kaynaklarının kullanımını özendirmek, sadece salımlardaki artışın yavaşlatılmasına yardımcı olmakla kalmaz, aynı zamanda çevre ve sağlık gibi diğer konularda yararlar sağlayarak, enerji güvenliğini geliştireceği de açıktır. Bu ise, ülkenin daha büyük ölçekli sürdürülebilir kalkınma hedeflerine erişmesine yardımcı olacaktır. Türkiye'nin 2020 yılı sonrası dönemde sera gazı salımlarının kontrolünde sürdürülebilir kalkınma hedeflerini ve belirli sektörlerde üretim ya da enerji başına sera gazı salımlarının azaltılması gibi sektörel hedeflerini somut olarak belirlemesi gerekmektedir. Bu sayede enerji verimliliği, yenilenebilir enerji, toplu taşımacılık ve sürdürülebilir atık yönetimi gibi pek çok alanda yeni açılımlar sağlayabilir. Bu bağlamda yerel yönetimlerin kentsel gelişme stratejilerini çevresel sürdürülebilirliği sağlayacak şeklide oluşturmaları, iklim değişikliğiyle savaşımda yerel hedeflerini gösterir eylem planlarını hayata geçirmeleri ayrı ve öncelikli bir önem taşımaktadır. Bu çalışmada ele alınan New York ve San Francisco gibi kentler, ayrıca ülkedeki kentlerin değişen iklime uyum stratejilerini planlarken en iyi uygulama örnekleri olarak ortaya çıkmaktadır.

KAYNAKÇA

Avrupa Çevre Ajansı (2015),*Değişen Bir İklimde Yaşanmak*, Kopenhag.

Barbaro, Michael (2017), *'The Daily': Trump's About-Face on the Paris Climate Accord (April 19, 2017)*, https://www.nytimes.com/2017/04/19/podcasts/the-daily/trump-paris-climate-accord.html?_r=0 (23.04.2017).

Batchelor, Tom (2017), *Trump 'Will Definitely Pull Out of Paris Climate Change Deal' (January 30, 2017)*, http://www.independent.co.uk/news/world/americas/donald-trump-paris-climate-change-deal-myron-ebell-us-president-america-pull-out-agreement-a7553676.html (23.04.2017).

BBC News (2017), *Denmark Floods: Scenes of Chaos in Copenhagen (3 July 2011)*, http://www.bbc.com/news/world-europe-14007888 (17.04.2017).

Bloomberg Professional (2015), *Climate Summit for Local Leaders*, http://www.bbhub.io/bsummit/sites/16/2015/12/What-is-the-Climate-Summit-for-Local-Leaders.pdf (03.04.2017).

Broto, Vanesa Castan (2017), "Urban Governance and the Politics of Climate Change", *World Development*, Vol. 93, p. 1–15.

Cathcart-Keays, Athlyn (2017), *Why Copenhagen is building parks that can turn into ponds (January 21, 2016)*,http://citiscope.org/story/2016/why-copenhagen-building-parks-can-turn-ponds (17.04.2017).

CDP Driving Sustainable Economies (2017),*About Us*, https://www.cdp.net/en/info/about-us (15.04.2017).

CDP Türkiye (2017),*CDP Türkiye: Global Yatırımcılar İklim Verilerinden Nasıl Yararlanıyorlar?*,http://cdpturkey.sabanciuniv.edu/tr/ (15.04.2017).

City and County of San Francisco (2017), *Resilient San Francisco Stronger Today, Stronger Tomorrow*, http://sfgsa.org/sites/default/files/Document/Resilient%20San%20Francisco.pdf (17.04.2017).

C40 Cities (2017a),*About C40*, http://www.c40.org/about (12.04.2017).

C40 Cities (2017b). *C40 Blog: Climate Summit for Local Leaders Gives Cities a Strong Platform at COP21 (June 30, 2015)*, http://www.c40.org/blog_posts/climate-summit-for-local-leaders-gives-cities-a-strong-platform-at-cop21 (03.04.2017).

C40 Cities (2017c),*Case Study: Industrial Area Transformed: Hammar by Sjöstad (January 17, 2015)*, http://www.c40.org/case_studies/industrial-area-transformed-hammarby-sjostad (19.04.2017).

Çolakoğlu, Elif (2013). *ClimateChangeandUrbanization in New York City: Effects and Implications*, (Unpublished) Report for August 31, 2013, Prepared for The Scientific and Technological Research Council of Turkey (TÜBİTAK).

Davies, Richard (2017), *Denmark, Germany and Poland – Storm Surge Causes Coastal Flooding (6 January, 2017)*, http://floodlist.com/europe/denmark-germany-poland-storm-surge-flood-january-2017 (17.04.2017).

ECOSOC (2016),*The World's Cities in 2016 (Data Booklet)*, http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/urbanization/the_worlds_cities_in_2016_data_booklet.pdf (31.03.2017).

Engel, Kirsten H. -Orbach, Barak (2008), "Micro-Motives for State and Local Climate Change Initiatives", *Harvard Law & Policy Review*, Vol. 2, s. 119-137.

Environment and Energy Division City of Toronto (2017),*Best Practices in Climate Resilience From Six North American Cities (June 2014)*, https://www1.toronto.ca/City%20Of%20Toronto/Environment%20and%20Energy/Programs%20for%20Businesses/Images/16-06-2014%20Best%20Practices%20in%20Climate%20Resilience.pdf (17.04.2017).

European Environment Agency (2015),*Climate change and cities*, Copenhagen.

Freudenthal, Erik (2017),*Hammar by Sjöstad/ Hammar by Sjöstad/ - unique environmental project in Stockholm*, http://siteresources.worldbank.org/ECAEXT/Resources/258598-1279117170185/7247167-1279119399516/7247361-1279119430793/hammarby.pdf (19.04.2017).

Gerdes, Justin (2017), *What Copenhagen Can Teach Cities About Adapting To Climate Change (Oct. 31, 2012)*, https://www.forbes.com/sites/justingerdes/2012/10/31/what-copenhagen-can-teach-cities-about-adapting-to-climate-change/#2a18ed991e89(17.04.2017).

GlashusEtt (2017),*Hammar by Sjöstad – A Unique Environmental Project in Stockholm*, http://carbonn.org/uploads/tx_carbonndata/HS-en_unik_engelska11.pdf (19.04.2017).

Global Climate Action (2017a),*NAZCA: Tracking Climate Action*, http://climateaction.unfccc.int/ (15.04.2017).

Global Climate Action (2017b),*NAZCA = Non-State Actor Zone for Climate Action*, http://climateaction.unfccc.int/about(15.04.2017).

Hutyra, L. R. – Duren, R. - Gurney, K. R. - Grimm, N. - Kort, E. A. - Larson, E. – Shrestha, G. (2014), "Urbanization and the Carbon Cycle: Current Capabilities and Research Outlook from the Natural Sciences Perspective", *Earth's Future*, Vol. 2, s. 473–495.

ICLEI (2016),*The Relevance of Habitat III for Local and Regional Governments*, ICLEI Briefing Sheet – Habitat III.

ICLEI (2017),*On the ground in Quito*, http://www.iclei.org/activities/habitat-iii/browse/1.html (07.04.2017).

ICLEI Local Governments for Sustainability (2017),*Frequently asked questions about ICLEI*, http://www.iclei.org/ (10.04.2017).

IFL Science (2017), *Only Three EU Countries on Track to Meet Paris Climate Agreement Targets*, http://www.iflscience.com/environment/only-three-eu-countries-on-track-to-meet-paris-climate-agreement-targets/ (23.04.2017).

Ingold, David - Whiteaker, Chloe - Keller, Michael - Recht, Hannah (2017), *These 80 Programs Would Lose Federal Funding Under Trump's Proposed Budget (March 16, 2017)*, https://www.bloomberg.com/graphics/2017-trump-budget/ (23.04.2017).

Intergovernmental Panel on Climate Change (2014), *Climate Change 2014 Mitigation of Climate Change*, Working Group III Contribution to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, Cambridge University Press, New York.

IPCC (2017), *WorkingGroup I: The Scientific Basis, Appendix I - Glossary*, https://www.ipcc.ch/ipccreports/tar/wg1/518.htm (24.03.2017).

Klizista-hr (2017), *Croatian Lanslide Portal*, http://www.klizista-hr.com/en/severe-weather-in-liguria-italy-caused-100-landslides/ (26.03.2017).

Klimakvarter.dk (2015), *Copenhagen Carbon Neutral by 2025: Copenhagen Climate Resilient Neighbourhood*.

Le Quéré, C. - Andres, R. J. - Boden, T. - Conway, T. - Houghton, R. A. - House, J. I. - Marland, G. - Peters, G. P. - van der Werf, G. R. - Ahlström, A. - Andrew, R. M. - Bopp, L. - Canadell, J. G. - Ciais, P. - Doney, S. C. - Enright, C. - Friedlingstein, P. - Huntingford, C. - Jain, A. K. - Jourdain, C. - Kato, E. - Keeling, R. F. - Klein Goldewijk, K. - Levis, S. - Levy, P. - Lomas, M. - Poulter, B. - Raupach, M. R. - Schwinger, J. - Sitch, S. - Stocker, B. D. - Viovy, N. - Zaehle, S. - Zeng, N. (2013), "The global carbon budget 1959–2011", *Earth Systems Science Data*, Vol. 5, s. 165-185.

Mayors Climate Protection Center (2017),*The U.S. Mayors Climate Protection Agreement (As endorsed by the 73rd Annual U.S. Conference of Mayors meeting, Chicago, 2005)*, http://www.usmayors.org/climateprotection/documents/mcpAgreement.pdf (16.04.2017).

MiljøMetropolen(2011),*Copenhagen Carbon Neutral by 2025: Copenhagen Climate Adaptation Plan*.

Ministry of Foreign Affairs Singapore (2017). *Climate Change*, https://www.mfa.gov.sg/content/mfa/international_issues/climate-change.html (20.04.207).

Ministry of the Environment and Water Resources (2016),*Singapore's Climate Action Plan: A Climate-Resilient Singapore, For a Sustainable Future*, Singapore.

Mobjörk, Malin -Gustafsson, Maria-Therese -Sonnsjö, Hannes -Van Baalen, Sebastian -DellmuthLisa Maria -Bremberg, Niklas (2016),*Climate-Related Security Risks: Towards an Integrated Approach*, Stockholm International Peace Research Institute, Solna.

Munich Security Conference (2016),*Munich Security Report 2016: Boundless Crises, Reckless Spoilers, Helpless Guardians*.

MURCIR (2017),*Paris İklim Zirvesi'nden İzlenimler: Semra Cerit – "COP21'de İkinci Hafta: Durban Platformundan Paris Komitesine" COP21'de İkinci Hafta: Durban Platformundan Paris Komitesine (7 Aralık 2015)*, https://murcir.marmara.edu.tr/notice/paris-iklim-zirvesinden-izlenimler-semra-cerit-cop21-de-ikinci-hafta-durban-platformundan-paris-komitesine/ (03.04.2017).

NASA (2014),*NASA, Partners Target Megacities Carbon Emissions (September 23, 2014)*, https://www.jpl.nasa.gov/news/news.php?release=2014-320 (07.04.2017).

National Climate Change Secretariat Prime Minister's Office, Singapore (2016), *Singapore's Climate Action Plan: Take Action Today, For a Carbon-Efficient Singapore*, Singapore.

NCCS (2017a),*International Actions*, https://www.nccs.gov.sg/climate-change-and-singapore/international-actions (20.04.2017).

NCCS (2017b), *Singapore Unveils Latest Plans for Addressing Climate Change*, https://www.nccs.gov.sg/news/singapore-unveils-latest-plans-addressing-climate-change (20.04.2017).

NRDC (2017), *Water Facts – San Francisco, California: Identifying and Becoming More Resilient to Impacts of Climate Change*, https://www.nrdc.org/sites/default/files/ClimateWaterFS_SanFranciscoCA.pdf (17.04.2017).

Numanoğlu, Nurşen –Sabuncu, Tanyeli Behiç (2016), "İş Dünyasının İklim Değişikliği Sorununa Yaklaşımı: Yükselen Duyarlılık ve Düzenleme İhtiyacı", *Kalkınmada Anahtar Verimlilik*, Yıl: 28, Sayı: 329, s. 32-39.

Obama, Barack (2017), "The Irreversible Momentum of Clean Energy", *Science*, Vol. 355, No. 6321, s. 126-129.

Rosenzweig, Cynthia–Solecki, William (2017),*Building climate resilience in cities: lessons from New York (09 June 2016)*, https://www.newclimateforpeace.org/blog/building-climate-resilience-cities-lessons-new-york-0 (30.03.2017).

San Francisco Department of Environment (2013),*San Francisco Climate Action Strategy - 2013 Update*, The City of San Francisco.

Stockholm – TheCapital of Scandinavia (2017),*Stockholm´s green projects on show in Munich (October 2015)*, http://www.investstockholm.com/news/stockholms-green-projects-on-show-in-munich/ (19.04.2017).

T.C. Şehircilik ve Çevre Bakanlığı (2017),*Habitat III Konferansı*, http://www.csb.gov.tr/projeler/habitat/index.php?Sayfa=sayfa&Tur=webmenu&Id=16094 (05.04.2017).

T.C. Şehircilik ve Çevre Bakanlığı (2016),*Habitat III Yeni Kentsel Gündemin Ilk Taslaği (6 Mayıs 2016),* https://www.csb.gov.tr/db/habitat/editordosya/file/dokumanlar/TR-Habitat%20III%20New%20urban%20Agenda%20(Zero%20Draft)-Turkce.pdf (06.04.2017).

The German G7 Presidency (2015),*A New Climate for Peace: Taking Action on Climate and Fragility Risks(An independent report commissioned by the G7 members)*, Adelphi, International Alert, Woodrow Wilson International Center for Scholars, and European Union Institute for Security Studies.

The Global Covenant of Mayors for Climate & Energy (2017a),http://www.globalcovenantofmayors.org/ (14.04.2017).

The Global Covenant of Mayors for Climate & Energy (2017b),*San Francisco, CA*, http://www.globalcovenantofmayors.org/cities/san-francisco-ca/#profile (17.04.2017).

The Local (2017),*Flash Floods Cause Chaos in Southern Sweden (31 August 2014)*, https://www.thelocal.se/20140831/flash-floods-cause-chaos-in-southern-sweden (17.04.2017).

The Nordic Insurance Associations (2013),*Weather related damage in the Nordic countries – from an insurance perspective*, Danish Insurance Association (DIA), Finance Norway (FNO), Insurance Sweden and the Federation of Finnish Financial Services (FFI).

The Swedish Institute (2017),*Facts About Sweden: Climate is Key for Sweden (04 August 2015)*, https://sweden.se/wp-content/uploads/2015/08/Environment_high_resolution.pdf (19.04.2017).

UCLG MEWA (2017),*Küresel Belediye Başkanları Sözleşmesi Hakkındaki Güncel Gelişmeler*, http://uclg-mewa.org/kuresel-belediye-baskanlari-sozlesmesi-hakk%C4%B1ndaki-guncel-gelismeler/ (14.04.2017).

Ulueren, Melih (2017), *Küresel Isınma BM İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi ve KYTO Protokolü*, http://www.mfa.gov.tr/kuresel-isinma-bm-iklim-degisikligi-cerceve-sozlesmesi-ve-kyto-protokolu.tr.mfa (23.04.2017).

UNFCCC (2017), *Paris Agreement - Status of Ratification*, http://unfccc.int/2860.php (26.03.2017).

UN Habitat (2016),*Urbanization and Development: Emerging Futures (World Cities Report 2016)*, Nairobi.

United Nations (2014),*World Urbanization Prospects The 2014 Revision Highlights*, Department of Economic and Social Affairs, New York.

United Nations (2015),*Paris Agreement*, http://unfccc.int/files/essential_background/convention/application/pdf/english_paris_agreement.pdf (26.03.2017).

United Nations (2016),*Paris Agreement Paris, 12 December 2015 Entry into Force (5 October 2016)*, https://treaties.un.org/doc/Publication/CN/2016/CN.735.2016-Eng.pdf (03.04.2017).

United Nations (2017a),*The New Urban Agenda: Key Commitments (October 20th, 2016)*, http://www.un.org/sustainabledevelopment/blog/2016/10/newurbanagenda/ (06.04.2017).

United Nations (2017b), *Sustainable Development Goals: 17 Goals to Transform Our World*, http://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/ (08.05.2017).

United Nations (2017c), *Goal 11: Make cities inclusive, safe, resilient and sustainable*, http://www.un.org/sustainabledevelopment/cities/ (08.05.2017).

United Nations (2017ç), *Goal 13: Take urgent action to combat climate change and its impacts*, http://www.un.org/sustainabledevelopment/climate-change-2/ (08.05.2017).

United Nations General Assembly (2017), *Resolution adopted by the General Assembly on 23 December 2016: 71/256. New Urban Agenda*, http://habitat3.org/wp-content/uploads/New-Urban-Agenda-GA-Adopted-68th-Plenary-N1646655-E.pdf (06.04.2017).

Vivekananda, Janani –Bhatiya, Neil (2017),*Coastal Megacities vs. the Sea: Climate and Security in Urban Spaces, The Center for Climate and Security*, Briefer No. 32, February 07, 2017.

Walker, Alissa (2017), *75 U.S. Mayors Won't Enforce Climate Policy Rollback (March 29, 2017)*, http://www.curbed.com/2017/3/29/15097632/trump-climate-change-mayors-energy (23.04.2017).

WHO (2016), *Fact Sheet: Climate Change and Health*, http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs266/en/ (26.03.2017).

CHALLENGES OF LOCAL GOVERNMENTS ON CLIMATE CHANGE ADAPTATION STRATEGIES: A STUDY ON WATER SECTOR IN DHAKA CITY, BANGLADESH

Md. Moynul Ahsan[1]

ABSTRACT

World now recognizes the challenges of climate change. International, national and local institutions and actors are addressing this challenge as a priority basis. Water security is accepted as a global security challenge in climate change regime. Dhaka the capital of Bangladesh is ranked as top among the eleven megacities of Asia due to its vulnerability and impacts of climate change. Dhaka is experiencing huge challenges in water vulnerability (both scarcity and abundance), variability and use. Adaptation is considered one of the main treatment options for overcoming these challenges. So, various considerable strategies, policies and programs have taken from international to local level for ensuring water security, planning and management of adaptation practices etc. Based on the secondary based research, this study reviews existing climate change adaptation strategies and policies on water sector at city level. This study also reviews the existing local institutional roles, responses and adaptation practices on water sector which explains how Dhaka is preparing for climate change adaptation on water sector, what problems lies, and what necessary strategies are needed. It gives answer on doable adaptation strategies and policy prescriptions. Finally, this study recommends the required non-regrets (both demand and supply side) strategies, low regrets strategies and climate justified strategies for Dhaka city by which city people can attain benefit from city's resiliency.

Key words: *Water Sector, Climate change, Adaptation, Dhaka North City Corporation, Dhaka South City Corporation*

[1] Department of Political Science and Public Administration (Section: Urban and Environmental Sciences), Ankara University, Ankara, Turkey, E-mail: moynulurp01@gmail.com or mahsan@ankara.edu.tr

İKLIM DEĞIŞIKLIĞI UYUM STRATEJILERINE YÖNELIK YEREL YÖNETIMLERIN ZORLUKLARı: BANGLADEŞ'IN DHAKA ŞEHRINDEKI SU SEKTÖRÜ ÜZERINE BIR INCELEME

ÖZET

Dünya şimdi iklim değişikliğinin zorluklarını tanımaktadır. Uluslararası, ulusal ve yerel yönetimler ve aktörler bu iklim değişikliği sorununu göstermek ve iklim rejimi şekillendirmek ile ilgileniyorlar. Bu rejimde su güvenliği küresel sorun olarak kabul edilmektedir. Asyada iklim değişikliğinin etkilerine karşı savunmasız (özellikle sel) on bir mega kent arasında Bangladeş'in başkenti Dakka kenti ilk sırada yer alır. Dakka, suda kırılganlık (hem kıtlık hem de bolluk), değişkenlik ve kullanım konularında büyük zorluklar yaşıyor. Uyum, bu zorlukların üstesinden gelmek için ana tedavi seçeneklerinden birisi olarak kabul edilmektedir. Su güvenliği, adaptasyon uygulamalarının planlanması ve yönetimi için uluslararası düzeyden yerel seviyeye kadar birçok önemli strateji, politika ve programlar yapmıştır. Yöntem olarak ikincil veriler değerlendirilmiş olup bu makalede amaç olarak Dakka kentindeki iklim değişikliğindeki ortamın ve su sektöründeki değişikliğin gerekli kıldığı, kent adaptasyonunu sağlamaya yönelik pratik ve politikaların incelenmesidir. Dakkadaki su sektöründe iklim değişikliğine uyum sağlamaya nasıl hazırlandığını, hangi sorunların yattığını ve gerekli stratejilere ihtiyaç duyulduğunu açıklayan su sektöründeki mevcut yerel yönetimlerin rolleri, yanıtları ve adaptasyon uygulamaları incelenmektedir. Yapılabilir uyum stratejileri ve politik talimatı üzerine cevap vemektedir. Son olarak, bu çalışmada, kent halkının kentin direncinden fayda sağlayabileceği Dakka kenti için hiç-pişmanlık/pişman olmama stratejileri (arz ve talep tarafında), iklim hakkı stratejileri, akıllı ve sağlam karar verme tepkileri neler olabilir bu makalede önerilmektedir.

Anahtar kelimeler: *Su Sektörü, İklim Değişikliği, Uyum, Dakka Küzey Büyükşehir Belediyesi, Dakka Güney Büyükşehir Belediyesi.*

1. INTRODUCTION

According to OECD (2013:18), water change is often called climate change to a large extent because major climate change impacts drives from water. Adaptation is considered the main treatment options to overcome the negative impacts. Adaptation states the adjustment options in natural or human systems to a new or changing environment attempts to minimize the damage and to protect human health, livelihood, ecosystems and economy (IPCC, 2014:5). Adaptation strategies are manages risk and enhance resilience, improve quality of citizen life. It is performing in planned (by the government) and autonomous (by the local individual or community) way (OECD, 2013:45; Hossain, 2014:65-70; Faulkner, 2011:51-53). Therefore, climate change adaptation strategies on water sector characterizes increasing supply, managing demand, facilitating allocation of water resources, maintaining or improving quality, improving flood protection, improving information, coping with uncertainties etc. (OECD, 2013:42).

Bangladesh is the sixth climate change risky countries in the world (Germanwatch, 2016). People are facing recurrent flood, severe cyclone, salinity, rapid river erosion and other environmental problems, together with associated problems of population pressures, profound poverty, lack of governance etc. The main impact occurs on the water sector due to scarcity, abundance, wrong time and wrong type of water . Two broad strategies on climate change adaptation have been formulated by the government of Bangladesh. The first climate change strategy - the National Adaptation Programme of Action (NAPA) was formulated under the UN Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) in 2005. The adaptation needs of the urban people (mainly urban poor) have not paid explicit attention in this program of action. Even policy options have not yet implemented adequately. The government of Bangladesh has developed a second climate change adaptation policy framework, entitled the 'Bangladesh Climate Change Strategy and Action Plan (BCCSAP) in 2008. It has been updated in 2009. This national strategy for climate change adaptation is built upon six pillars: Food security, social protection and health; comprehensive disaster management; infrastructure, research and knowledge management; migration and low carbon development; capacity building development (MoEF, 2009). The main problem lies on exisiting policies and programs on water sector are limited resources, weak administrative capacity and coordination found in local government institutions.

Dhaka, the capital of Bangladesh is one of the fastest growing megacities in the world with a total population estimated at over 12 million. WWF (2009) ranked Dhaka city as the top among the eleven megacities of Asia vulnerable to the impacts of climate change, especially to flooding and water borne diseases. Dhaka experiences a hot, wet and humid tropical climate. The city has experienced ten major floods over the last 60 years. These flooding are mainly caused by unpredictable heavy rainfall and drainage congestion (Rabbani et. al, 2011). Dhaka not only experiences abundance of water but also huge scarcity of water; too little in the dry season and too much during monsoon (Faulkner, 2011). Dhaka is heavily depends on groundwater sources. Around 87.72 percent of the Dhaka city's water supply is dependent on groundwater resources. Over reliance on groundwater sources is depressing the water level due to over extraction for industry and consumption is commonplace due to population growth, economic development and rapid urbanization. Every year the groundwater table is dropping down around 1 to 3 m due to extreme amount of withdrawal (DWASA, 2012, Alam and Duti, 2012). Therefore, city's institutional systems; inter-dependences between multiple sectors; levels and risks in a dynamic physical, economic, institutional and socio-political environment is a challenging task to achieve urban climate resilience (Alam, 2015).

2. AIM AND METHOD OF THE STUDY

The existing study concerns a range climate change strategies at internal interventions. The aim of this research is to examine water sector adaptation strategies by which adverse effects can be reduced and any potential opportunities can be seized for city people and vulnerable people can enjoy adequate privilege. The study mainly deals with the broad research question of how city level governments are responding to climate change impacts on water sector through different adaptation strategies. It provides a set of recommendations for adaptation strategies at local level. Secondary data was appraised in order to present an in depth literary portrayal of the current understanding of the chosen study topic. State-of-the-art peer review journal articles; grey literature; policy, program and projects documents from government and non-governments was explored. Finally, research validity was ensured for all data collection methods through the triangulation of sources.

3. CLIMATE CHANGE AND WATER SENERIO IN DHAKA

Dhaka is recognised for its extreme vulnerability to climate change impacts in its tropical climate (Rabbani et al., 2011; UN-Habitiat, 2009), which is centrally located in Bangladesh. The average maximum temperature is positive uprising trend of 0.010 ºC per year, and the average of minimum temperature is also the positive uprising trend of 0.019 ºC per year (Alam and Duti, 2012). Temperature as high as 40^{0C} may occur during the warm months of March and April. The average annual rainfall is 2148 mm and approximately 88 per cent of the annual rainfall occurs during May to October. The average annual rainy days are 105. Relative humidity varies from 88.5 to 94.5%.

Dhaka is affected by climate change primarily in two ways: flooding caused by torrential rainfall and drainage congestion. It is surrounded by six rivers - the Buriganga, the Turag, the Balu, the Shitalakkhya, the Dhaleshwari and the Bangshi on all sides. Dhaka experiences flooding approximately once every five years (Alam and Rabbani, 2007). Flooding are compounded by poor quality housing and overcrowding as nearly 60 percent of the city's slums have poor or no drainage. Water supplies also become contaminated during floods, as pipes in slum areas are likely to be damaged or to leak. The situation worsens when floodwater mixes with raw sewage and breeds water-borne diseases (UN-Habitat, 2008). In addition to flooding, waterlogging is another major problem that affects the city almost every year due to existing poor capacity drainage systems and unplanned concrete development. The pictures-1,2,3,4 shows waterlogging after heavy rainfall situation in Dhaka.

Picture-1,2,3,4: Situation after heavey rainfall in Dhaka dated on 24.04.2017 (bdmorning.com, 2017)

Wetlands development by land-grabbers decreases the drainage capacity, a problem compounded by unpredictable heavy rainfall (Alam, 2016). Among other impacts, the elevation in Dhaka ranges between 2 and 13 meters above sea level implying that even a slight rise in sea level would likely engulf large parts of the city (UN-Habitat, 2008).

In terms of water resources, Dhaka experiences a scarcity and abundance of water; too little in the dry season and too much during monsoon (Alam and Rabbani, 2007).

Up-stream flow decreases and groundwater levels deplete in the dry season. During monsoon, floods due to heavy rainfall are commonplace exacerbating surface and groundwater water source pollution (ibid). Furthermore, the rich elite control most water resources, with poor and marginal groups unable to meet their basic needs (ibid). Picture-5 and 6 represents water scarcity situation and and poor people dominance on collecting water. Supplying fresh water during floods for those who lives in the flooded area and who displaced by floods is an important task. Dhaka ranks 170 out of 190 countries with respsct to fresh water (UNESCO, 2006). So it becomes added challenge during and after flood.

Picture 5, 6: Pictures shows water scarcity situation in Dhaka
(Courtesy: the Dhaka tribune 2016)

4. LOCAL GOVERNMENT INSTITUTIONS, STRATEGIES AND POLICIES ON WATER SECTOR ADAPTATION IN DHAKA

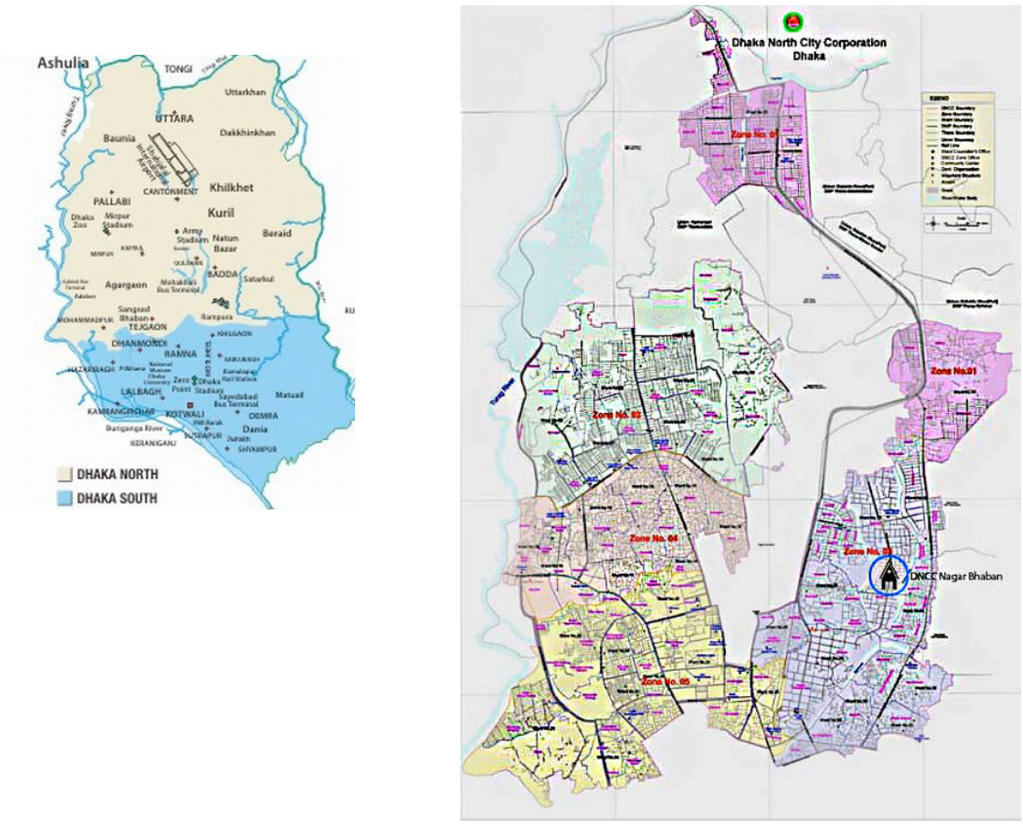
The local government division within the Ministry of Local Government and Rural Development and Cooperatives (MLGRD&C) of Bangladesh is responsible for development and implementation of legislation regulating local government. This ministry is acting as a 'provider' in water and sewerage sector. Dhaka North City Corporation (DNCC) and Dhaka South City Corporation (DSCC) are responsible for water sector under urban local government in Bangladesh. From historical perspective, Dacca Municipality is the oldest municipality in Bangladesh and established in 1 August 1864. In 1990, it was renamed as Dhaka City Corporation. The Dhaka City Corporation was dissolved by the Local Government (City Corporation) Amendment Bill 2011 on 29 November 2011. Under The Local Govt. (City Corporation) Amendment Act (2011), Dhaka City Corporation has been divided into two parts as Dhaka South City Corporation (DSCC) and Dhaka North City Corporation (DNCC) on 04 December 2011 (Gazette Notification published on 01.02.12). According to this Act, each corporation is a self-governing body. Dhaka North City Corporation (DNCC) is an area of 82.638 square kilometer and consisting of 36 wards. Total holding number is 139,609 and around about 8 million people live in this city area. On the other hand, Dhaka South City Corporation is an area of 113.84 sqkm (43.952 sq mi) and consists of 57 wards and divied into 5 zones. Around 3,130,000 (2011) people live under its jurisdiction. Map -1 represents Dhaka South City Corporation (DSCC) and Dhaka North City Corporation (DNCC). On 9th May 2016, the government has decided to incorporate 16 more unions (the lowest rural local government administrative tire) into the two city corporations of Dhaka, expanding the area of the city by more

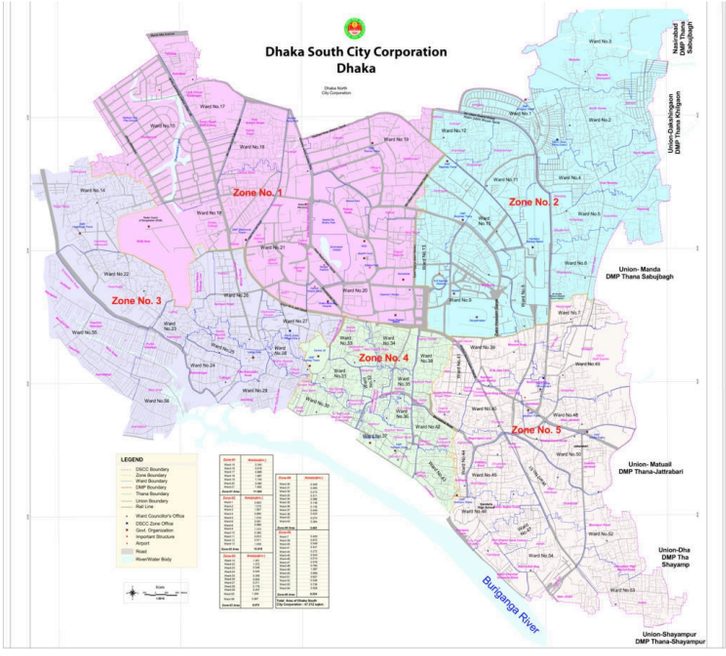
than double. The total area of the two city corporations now stands at 127.63 sq km from 82.63 sq km in the DNCC and 64.17 sq km from 45 sq km in the DSCC. After inclusion of new areas means 10.623 million people now live in Dhaka's north and 7.5 million in the south.

Like other urban centers, the respective Water Supply and Sewerage Sections of city corporations or pourashavas (urban municipalities) are responsible for WSS services. The main jobs of city corporations in Dhaka are: water supply, private sources of watersupply, drainage schemes, bathing and washing places, dhobi ghats/ washer men, public water courses, public ferries. The DNCC and DSCC are also responsible for providing infrastructure.

The government of Bangladesh has prepared Standing order of Disasters under the Ministry of Food and Disaster Management. In order to meet the objective of GoB to integrate and implement DRR in development plan as well as to response in potential hazards, government has prepared committees to work in all levels. Therefore, City Corporation Disaster Management Committee (CCDMC) headed by the Mayor of City Corporations to co-ordinate, review and implement the disaster management activities within it area of jurisdiction has prepared. Even to address effective disaster management at ward level before, during and after a disaster while serving as the bridge between government agencies, stakeholders working on disaster and community members every ward consists of a ward disaster management committee (WDMC) (MoDMR, 2014: 9-10).

Map1: Map of Dhaka North City Corporation and Dhaka South City Corporation





5. ADAPTATION INITIATIVES ON WATER SECTOR IN DHAKA

5.1 Construction and Upgradation of Storm Sewer/Drainage System

Water logging and drainage congestion due to excessive rainfall, riverine floods are causing serious problems for city dwellers. Construction and up gradation of storm sewer/drainage system one of the significant adaptation options for Dhaka city. DNCC and DSCC operates smaller underground and surface drains. The 2,000 km-long surface drains maintained by the city corporations mostly remain clogged with waste and construction materials. DNCC has cleared 168 km of drains in Fiscal Year 2016-2017 to relieve from water logging. However, DSCC has built drains in Shantinager among other areas. Presently DNCC are repairing 1250 km of swearage and drainage pipe lines (dhakatribune.com, 06.05.2017).

Stormwater pumping stations of various sizes are operated by BWDB, DWASA and the DSCC and DNCC. Deployment and use of pumps to throw water from occasional water pool during peak monsoon in embanked areas is important task for DSCC and DNCC. More than a dozen government agencies are responsible for looking after the drainage system in the city. But in the absence of an umbrella organisation, no coordinated steps are taken.

5.2 Canal Improvement

Water channels such as rivers, canals etc. can be considered as the cardiovascular system of a human body. Canals act as a retention pond to store flood water. During the late 70s and early 80s Dhaka city was blessed with the flowing water, aquatic biodiversity of over 50 canals. Twenty four canals have died and remaining 26 are struggling for their survival, due to unabated encroachments, mindless dumping of solid wastes, pollution and sheer negligence of their lawful Protectors (Alam, 2016). Even most of them have lost all of its life saving matters, including water stream, and water quality. Both city corporations cleaning solid wastes from drains,canals. The DNCC anbd DSCC wants to hand over the city's canals and lakes to the two city corporations for the sake of proper planning of drainage systems.

5.3 Green Movement

Especially there is no major green movement in both city corporations in Dhaka. For instance, last fiscal year, officials of DSCC has arranged few rallies for tree plantation and gardening in city corporations areas, planted trees in Dhanmondi lake sides etc. Whereas DNCC, 5.5 km wall kreepers were planted along the wall of the main arterty. Foot overbridges were decorative flower plants. Trees were distributed freely within the school students etc. (dhakatribune.com, 6.5.2017)

5.4 Waste Management

Waste management contributes to climate protection. Recycling, the energetic use of residual waste, and capturing and utilizing landfill gas contribute significantly to the reduction of greenhouse gas (GHG) emissions. Last two years DSCC built only 19 Secondary Transfer Stations (STS) but corporation planned to set one STS in each ward. While DNCC built 52 STS out of proposed 72. Again, DSCC 5,700 and DNCC 3,000 roadside mini waste-bins were placed in the 2016 under 12,000 mini waste-bins projects for both city corporations but project failed for lack of maintenance and public awareness (dhakatribune.com, 6.5.2017).

5.5 Autonomous Adaptation Practices

Among the developing countries in the world, Bangladesh is one of the leader countries in respect of climate change adaptation and action. Major success comes from community and household based adaptation practices in remote rural areas. Urban areas have success but at limited scale. Though autonomous adaptation are not practising widely in Dhaka city with respect to rural areas of Bangladesh. However, urban poor especially slum and squatter's people are still practising adaptation options in autonomous way for survival from climate change impacts. Because a substantial number of migrants are coming form disaster prone areas. Their adaptation practices can be divided in two ways: preventive strategies and impact minimization strategies. Preventive strategies includes construction of small levees, dams, embankments to reduce settlement exposure to floods etc. However, impact minimization strategies like raise door sill levels, permanently increase height of furniture, dig water channels or build provisional channels around houses, build high walls to prevent floodwater from entering houses, use wooden flooring to allow floodwater to fall faster, replace mud walls with brick, wooden pillars with metal, and corrugated iron with more durable materials to better withstand rain or floodwater, increase roof incline or change its direction, extend roof projections or rainwater pipes/eaves to discharge rain without damage, paint houses regularly to mitigate water infiltration, paise houses with plinths or poles to better withstand floods, construct drains in front of houses; renovate buildings; build high walls to prevent floodwater from entering houses etc. (Hossain, 2014:65-70).

Picture-6: Bamboo made floors of the stilt house to protect from flood (Hossain, 2014)

6. RECOMMENDATIONS

The following recommendations of non-regrets strategies (both demand and supply side), low regrets strategies and climate justified strategies for Dhaka city dwellers are proposed in this study. Here, no-regreat strategy defines a measure that has to be implemented in order to avoid a situation in which shifting to a different measure will no longer be possible.

6.1 No-Regrets Strategies (On the Supply Side)

- The responsibility of the adaptation program at local level can not lie solely with local government. The National level is a macro level structural factor that arrange and ensure the capacity at national level whereas local community and household level is the "micro level" structural factor that reduce social vulnerability and increases capacity at the local level (Zetter, 2017). An effective multi-stakeholder collaboration[2] including all concerned ministries and government and non government organizations [3and 4] engaged in different positions (from macro to micro level) is required to maintain proper co-ordination of each adaptation program. National level leadership, decision support system can make effective adaptation implementation. The national government should play the lead role by formulating a strategic action plan in consultation with advisors, key personnel and other stakeholders. Therefore available of autheticate data and information is very important to take appropriate decision to formulate devised action plan. Local NGOs and community leaders can provide the authenticate data and expedite the process of achieving resilience through planning and decision making (Revi et al, 2014). We find lack of coordination and exchange of information among government agencies and bottom level entities. They can easily involve in awareness-building activities, social adaptations and so on. Linked with city level adaptation initiatives of this bottom level data and knowledge will help to formulate an well articulated response and evaluation frameworks that can mainstream climate chnage adaptation iniitatives at local level. Following a government-devised action plan, the private sector and NGOs will be able to develop more robust and effective partnerships.

- From 1967 to 2010 the wetlands of Dhaka city has been reduced from 14% to 4% due to unplanned urbanisation, population growth, spontaneous development, encroachment etc. (Karim, 2014). The city people are throwing waste in their nearby waterbodies, drains and so on. Map 2 shows wetland loss in Dhaka city (DSCC and DNCC) in 1998 and 2009. The preservation of wetlands upstream of cities supports improved water quality and provides valuable flood protection. The city corporations can organise education and awareness campaigns in this respect. By this way, people will understand wetland values and benefits. They can be able to use wisely not only for the present city people but also for future genreation. For example, in Australia, wetland education centres are located in every australian state and terriotory. By establishing wetland education center in both city corporations can be benefitted by the city people largely.

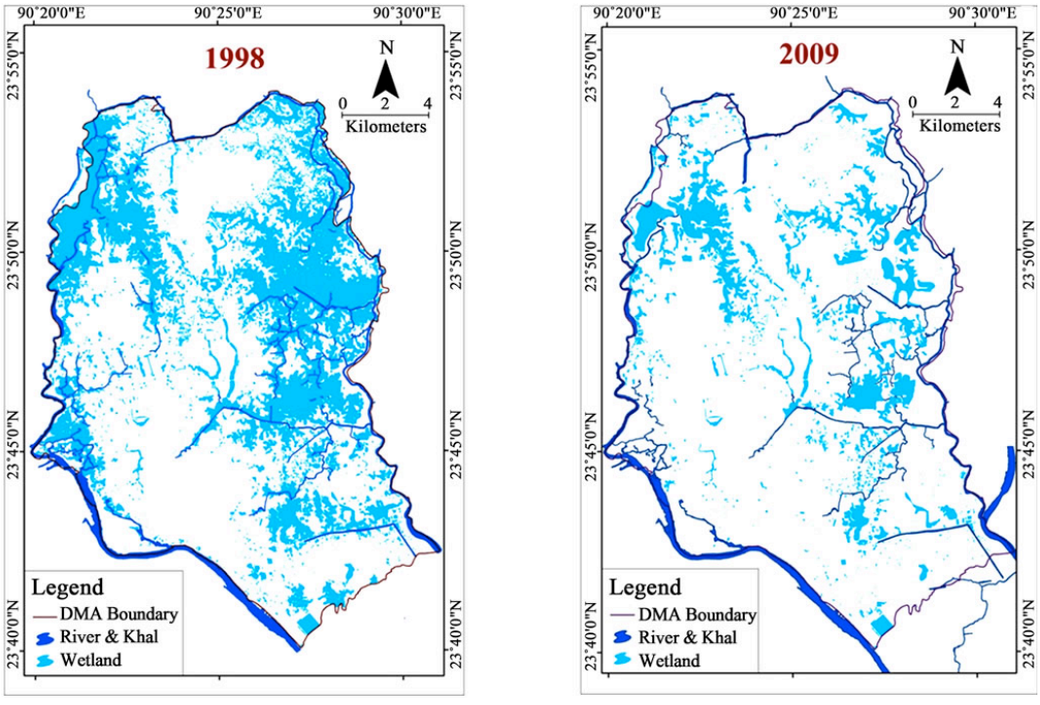
---

[2] Hanleybrown *et al.* (2012) identified three conditions required to develop a collaborative effort: influential people, adequate financial resources and a sense of urgency for change. Revi *et al.* (2014), in their description of multilevel cooperation for bringing resilience to an urban area, define the actors of multi-stakeholder groups as: Knowledge producers (academics, community members, businesses and non-governmental organisations or NGos), Knowledge actors or implementation agencies (most important here are local and central government bodies, sometimes in collaboration with partners such as local agencies or donor bodies); Knowledge filters: groups who can intervene between knowledge production and action (the media, lobby groups etc. that assistance in translation) (Alam et.al, 2015).

[3] A study identifies 35 organisations working for the improvement in water and sanitation conditions for slum dwellers in Dhaka city. (Alam et.al , 2015)

[4] DNCC Mayor Annisul urged at Dhaka Reporters Unit that "A coordinated body with political and bureaucratic authority would help solve the waterlogging problem," (thedailystar.net, 2015). Discussion with a reputed the daily news named The Prothom Alo, Mayor Sayeed Khokon of Dhaka South City Corporation (DSCC) also stressed the need of coordination agency.

Map-2: Wetland loss in Dhaka city (DSCC and DNCC) in 1998 and 2009



- Road, footpath and surface drain repair and development activities are one of the main tasks of city corporations in Dhaka. The DNCC and DSCC have maintained over 2,000km feeder drains (open and small diameter pipes) to drain water from homes and rainwater and take them to canals and wide diameter (WASA) storm sewer system. Before monsoon, city corporation authorities should clear roadside drains including the water catch pit of storm-water drains (Ali, 2015). Again, DNCC and DSCC are not performing surface drain repair and development activities properly due to lack of a separate stormwater surface division as well as lack of adequate experience and management in operational sector. Therefore, by considering the magnitude and intensity, city corporations of Dhaka should establish a section regarding stormwater surface with adequate manegerial and operational capacity.

6.2 No-Regrets Strategies (On the Demand Side)

- The city corporations can move in water conservation programs that seek to improve water use efficiency through education and awareness campaigns. Even, imposing legal restrictions can reduce water use. These measures can perform the role of soft technologies for climate change adaptation in water sector that can lead to long-term behavioral changes with significant adaptation potential. For instance, the use of grey water in households and auto switching / smart pump controllers can conserve water (Alam and Duti, 2012).

- Both city corporations have GIS unit under their Urban Planning Department. They are preparing ward based GIS maps. They have no specific GIS based activity on water supply and sanitaiton. Incorporate of GIS in water supply networks, distribution networks can detect illegal water supply networks, can identify location and water usage patterns of city population, can identify flooded areas to assist emergency and relief assistance etc.
- Introduction of incentives can also provide benefits regardless of additional climate change stress. This may reduce the need for water restrictions during scarcity period and delay the need for developing new water supplies as a city's population grows, potentially saving the utility and its clients from incurring associated costs of rehabilitation, additional maintenance and expansion. Incentives will change their behavior in addition reducing household water use in developing country

like Bangladesh can improve households' ability to meet their needs, and greatly improve quality of life.

6.3 Climate Justified Strategies

- To cope with flash flood from erratic rainfall and drainage congestion, rehabilitation of existing infrastructures like pipe and drainage network will help to protect from adverse effect of climate change.

- The government of Bangladesh has planned to make rainwater recharging mandatory in Dhaka aiming to reduce water-logging and fight fast-depleting of groundwater level. A statutory order, 2016 is issued, making rainwater recharging mandatory for would-be building owners in Dhaka. It is estimated that the artificial recharge by harvesting rainwater from concrete rooftops of 60 per cent buildings in the capital may replenish 250 million litres of water per day (Alam, 2015).

- To achieve water security and to cope with the climate induced impacts, the use of surface water has to be increased and the dependence on groundwater has to shift. In order to ensure the proper use of existing surface water bodies, small and large scale treatment plants are highly needed. Also, the concept of 3R (reuse, reduce, recycle) is significant in this component (Alam and Duti, 2012). The city corporations can provide education and awareness campaigns in this respect.

- A utility planning storm water system upgrades, for example, may opt to expand the capacity of its collection system in anticipation of more extreme precipitation events. Like The City of Boston, Dhaka city may plan a wastewater treatment plant to a higher elevation in response to concerns of flooding and sea level rise (World Bank, 2010).

- New urban areas especially newly attached unions must be built to be climate resilient (MoEF, 2009). This will call for better urban planning and management for likely risks from climate change especially GIS technology will help to ensure water use efficiency as well as water governance.

6.4 Intelligent and Robust Decision Making

Uncoordinated and weak decison making prevails on service delivery in Dhaka city. Improved coordination among municipal authorities, non-government organisations and voluntary organisations can increase robustness of decision making. So, water managers and related experts should make decisions about balancing the political, economic, social and environmental costs of action verses of non-action, given an uncertain future. They have to react to a wider range of future (climatic) conditions for optimal level of service. This will entail relatively modest re-design, retrofitting or re-operation measures.

7. CONCUSION

Dhaka is experiencing lots of challenges due to population pressure, unplanned growth and so on. But proper supply and demand management, strong administrative and political will with appropriate legal and regulatory framework can ensure water security in Dhaka. Dhaka can take lesson from Singapore in this regard. Failure to adapt to climate change can jeopardize water security over the long-term and make it more costly to improve, as time passes, for governments to adjust to changing circumstances (OECD, 2013:32). The city authorities with its limited financial capacity has executed and are executing programmes and policies but timely planning, organisational coordination and other appropriates efforts on the part of public agencies are inevitable to reduce water sector problems. Multi stakeholder collaboration and actor-network connection can increase capacity of DNCC and DSCC. However, through action and long term plan can be a good tool in political perspective.

REFERENCES

Alam, Mozharul and Rabbani, Golam, (2007), "Vulnerabilities and Responses to Climate Change for Dhaka", Environment and Urbanization, 19(1), 81-97.

Alam, Rifat Qamrul and Duti Bushra Monwar (2012), "Climate Change Impacts on Water Related Sectors of Dhaka City and Assessing the Plausible Adaptation Options" ICETCESD, Sylhet, Bangladesh.

Alam, Helal (2015),"Buildings to store rainwater". http://www.thedailystar.net/news-detail-235024(18.04.2017)

Alam, Helal (2016), "Dhaka city canals in death throes", http://www.thedailystar.net/city/dhaka-city-canals-death-throes-1257046, (18.04.2017)

Ali, Tawfique (2015). "Behind Waterlogging in Dhaka Two-thirds of Dhaka WASA area lacks drainage" http://www.thedailystar.net/frontpage/two-thirds-wasa-area-lacks-drainage-99877(18.04.2017)

Faulkner, Lucy (2011), "Climate Change Adaptation from an Urban Water, Sanitation and Hygiene Perspective: Insights from Dhaka", Unpublished Master's Thesis, Centre for Development and Emergency Practice, Oxford Brookes University.

Germanwatch, (2016), Global Climate Risk Index 2016 Who Suffers Most From Extreme Weather Events? Weather-related Loss Events in 2014 and 1995 to 2014, https://germanwatch.org/fr/download/13503.pdf> (10.03.2017)

GoB (2010), Standing Order on Disaster, Ministry of Food and Disaster Management and Disaster Management Bureau,, Dhaka, January 2010

Hossain Md. Zakir, (2014). "Pro-Poor Urban Adaptation to Climate Change in Bangladesh: A Study of Urban Extreme Poverty, Vulnerability and Asset Adaptation", Unpublished PhD Thesis, Heriot-Watt University

IPCC-Intergovernmental Panel on Climate Change, (2014), Summary for policymakers, In: Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part A: Global and Sectoral Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA.

IMF-International Monetary Fund (2016), Bangladesh: Selected Issues, IMF Country Report No. 16/28, Washington, D.C. https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2016/cr1628.pdf (18.04.2017)

Karim, K. R. (2014). "Trends of Permanent Wetland Change in Detailed Area Plan of Dhaka". American Journal of Water Resources, 2 (5), 106-109.

MoDMR-Ministry of Disaster Management and Relief (2014), Senario based Ward Level Spatial Contingency Plan, Ward No.11, Dhaka North City Corporation, http://www.adpc.net/igo/category/ID848/doc/2015-oTKv4A-ADPC-CP_Ward_No._11_of_DNCC_English_Full.pdf, (01.04.2017)

MoEF-Ministry of Environment and Forest, (2005), National Adaptation Programme of Action (NAPA), Final report. Dhaka: Ministry of Environment and Forest (MoEF), Government of the People's Republic of Bangladesh.

MoEF Ministry of Environment and Forest, (2009), "Bangladesh Climate Change Strategy And Action Plan-2009", Ministry of Environment and Forests, Government of the People's Republic of Bangladesh, Dhaka, Bangladesh.

OECD- The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2013). "Water and Climate Change Adaptation: Policies to Navigate Uncharted Waters", OECD Studies on Water, OECD Publishing.

Rabbani, Golam (2011). "Climate Change Impacts on Water Supply and Sanitation in Bangladesh". PowerPoint presentation for the Centre for Environmental and Geographic Information Services (CEGIS), 14 July 2011.

Sumon F. R., Abul Kalam A K M, 2014. Rainwater Harvesting and the Scope of Enhancing Ground Water Table in Dhaka City. Dhaka Metropolitan Development Area and Its Planning Problems, Issues and Policies. Bangladesh Institute of Planners (BIP) Available through: http://www.bip.org.bd/journalBook/44, (28.03.2017)

The Daily Star (2015), "Waterlogging ın Dhaka: Solution only in free rivers", http://www.thedailystar.net/frontpage/solution-only-free-rivers-canals-138676 (28.04.2017).

UN-Habitat, (2008). "State of the World's Cities Report 2008/9: Harmonious Cities", United Nations Human Settlements Programme, Nairobi.

WWF- World Wildlife Fund (2009), "Mega Stress for Mega Cities: A Climate Vulnerability Ranking of Major Coastal Cities in Asia", WWF International, Switzerland.

World Bank, (2000), "Bangladesh: Climate Change & Sustainable Development".Report No. 21104 BD, Dhaka

(http://www.dhakatribune.com/bangladesh/dhaka/2017/05/06/green-secure-digital-dhaka-far-reality/; 06.05.2017)

ROLE AND POLICY CHALLENGES OF LOCAL GOVERNMENTS ON ENVIRONMENTALLY INDUCED DISPLACEMENT AND MIGRATION IN BANGLADESH

Md. Moynul AHSAN[1]

ABSTRACT

Bangladesh is one of the low lying developing countries in the world are suffering frequent natural disasters. It leads to loss of lives, homes, land and property and displaces millions of people from their land. Big cities are the major destination places of the displaced people. Therefore, the city dwellers and the local administrations are posing significant challenges of this unabated human growth. This paper explores the role of local governments and policy responses on environmentally induced migration in Bangladesh. Emphasize has given according to the significant number of migrants as well as data availability in different types of environment and climate related hazards and vulnerability such as sea level rise, river bank erosion and flood. In this paper secondary data sources have used to collect environment, climate change, displacement and migration related data; existing local and national level policies, programs and projects etc. This study unveils how the local governments are responding to the displaced or migrants. Adaptation is considered one of the main treatment options for overcoming the challenges therefore this paper gives answer on how in situ and ex situ adaptation, local integration, central governmental support with appropriate addressing and implication of policies can reduce the problems of environmental migrants as well as solving local level challenges in one of the vulnerable countries in the world like Bangladesh.

Key words: *Local Government, Environmental migration, Climate change adaptation, Local Integration.*

BANGLADEŞTE ÇEVREDEN KAYNAKLANAN YERİNDEN EDİLMİŞLİK VE GÖÇÜN YEREL YÖNETİMLER ÜZERİNDEKİ ROLÜ VE POLİTİKA TEPKİLERİ

Md. Moynul AHSAN

ÖZET

Bangladeş dünyadaki en yavaş gelişmekte olan ülkelerden biridir. Deniz seviyesine yakın olan Bangladeş, sık sık doğal felaketlerden etkilenmektedir. Felaket milyonlarca insanın yerlerinden edilmesine ve yaşam, ev, toprak ve mülk kaybına neden olur. Büyük şehirler yerinden edilmiş kişilerin başlıca varış yerleridir. Bununla birlikte, kent sakinlei ve yerel yönetimler hız kesmeden devam eden insan gelişiminde önemli zorluklar aramaktadır. Bu yüzden bu makale, Bangladeş'teki çevreden kaynaklanan göç üzerine yerel yönetimlerin politika tepkilerin rolünü araştırmaktadır. Göçmen sayısının yanı sıra, deniz seviyesi yükselmesi, nehir bankası erozyonu ve sel gibi farklı çevre ve iklim ile ilgili tehlikelere ve savunmasızlıktan veri edinilebilir duruma vurgu yapılmaktadır. Bu makalede çevre, iklim değişikliği, yer değiştirme ve göç ile ilgili verileri; mevcut yerel ve ulusal düzeydeki politikalar, programlar ve projeler vs. verileri toplamak için ikincil veri kaynakları kullanılmaktadır. Bu çalışma, yerel yönetimlerin yerinden edilmişler veya göçmenlere nasıl yanıt verdiklerini açıklamaktadır. Uyum zorlukların üstesinden gelmek için başlıca tedavi seçeneklerinden birisi olarak kabul edilir, bu nedenle bu makale, ait olduğu yerde uyum, ait olmadığı yerde uyumun uygun adresleme ile yerel entegrasyonun,

[1] PhD Student, Department of Political Science and Public Administration (Section: Urban and Environmental Sciences), Ankara University, Ankara, Turkey, E-mail: moynulurp01@gmail.com or mahsan@ankara.edu.tr

merkezi hükümet desteği ile çevresel göçmenlerin sorunlarını azaltabileceğinin yanı sıra Bangladeş gibi dünyadaki savunmasız ülkelerden birinde yerel seviyenin karşılaşılan zorluklar çözülmektedir.

Anahtar Kelimeler: *Yerel Yönetim, Çevresel Göç, İklim Değişikliğine Uyum, Yerel entegrasyonu*

1. BACKGROUND OF THE STUDY

"Every nation, every state, every city is a product of migration process" (Stalker, 2008:10). This migration or movement of population includes migration of refugees, displaced persons, economic migrants, and persons moving for other purposes (IOM, 2008: 496). Environmental stress is one of the dimensions of displacement or migration. The advisory group composed of a number of international NGOs such as UNHCR, IOM, UNU-EHS, UNDP, ILO, NRC/IDMC, Sciences Po–CERI and Refugees International has defined migration as the movements that are predominantly voluntary whereas displacement is defined as situations where people are forced to leave their homes or places of habitual residence. IOM defined environmental migrants as "persons or groups of persons who, predominantly for reasons of sudden or progressive changes in the environment that adversely affect their lives or living conditions, are obliged to leave their habitual homes, or choose to do so, either temporarily or permanently, and who move within their country or abroad" (IOM, 2011:33). European parliament defined environmental displacees are people who are forced to leave their usual place of residence, because their lives, livelihoods and welfare have been placed at serious risk as a result of adverse environmental processes and events (natural and/or triggered by people) (European parliament, 2011).

This environmental displacement and migration started from the first civilization like Egypt, Mesopotamia and still continuing at a pace rate. People are now facing recurrent flood, severe cyclone, devastating earthquake, rapid river/land erosion, enduring drought, desertification, deforestation and other environmental problems, together with associated problems of population pressures, profound poverty, lack of governance etc. These types of environmental occurrences and associated problems make people difficult to survive in their homelands or communities. These so-called "trapped populations" are not gaining secure livelihood in their homelands, they have no alternative but to seek sanctuary elsewhere both internal or cross border migration (Leutz, 2013: 175). The displaced people or migrants travel from one place to another but their aspiration is to settle in city areas especially metropolitan areas. Safe environment, livelihood security, job opportunity, better education, healthy environment etc. are the pull factors of migrants to the big cities. Ultimately cities became places where both migrants and non-migrants interact, place of making policy a reality (THP, 2014). UNDP estimates that more than 70% of climate change reduction measures and up to 90% of climate change adaptation measures are undertaken by local government (European Union, 2015:1).

According to Norwegian Refugee Council "Every second, one person is displaced by disaster". Between 2008 and 2015, an average of 25.4 million per year was displaced by disasters within and across borders (IDMC, 2016:14). It is estimated that by 2050 one in every 45 people in the world will have been displaced by climate change (IOM, 2008:11-12). Though it becomes the responsibility of the global community but there is no concrete international law to protect the environmentally induced migrants. The International communities should portray its urgency, depth and coordinated framework for addressing challenges as well as "hotspot" countries like Bangladesh to reduce their vulnerability to the impacts of environmental disasters and manage the evolution of environmental processes (Council of Europe, 2008). National responses on the other hand a macro level structural factor that arrange and ensure the capacity at national level (Zetter, 2017). Besides other development issues, managing environmental migration presents the added challenges of national level in Bangladesh. Community and household level is phrased as the "micro level" structural factor that shape and mediate their propensity/capacity to migrate in the context of environmental stress and the rights to protect them (Zetter, 2017). The local level especially local government can be phrased as in between macro and micro level that works as a tool of national to community level that can easily integrate, ensure right

locally to the displaced people. Therefore this study focuses between macro and micro level part i.e local government part that can allow access to resilience, local integration, resettlement planning.

2. ENVIRONMENTAL DISPLACEMENT AND MIGRATION IN BANGLADESH: AN OVERVIEW

Bangladesh is one of the least developed countries in the world with a total population of estimated at over 160 million. It is also one of the low lying developing countries in the world is contributing little GHG emission but facing frequent natural disasters (Rosenzweig, 2011). According to World Risk Report 2016 on natural disaster risk, Bangladesh ranks 167 among 173 countries worldwide. In terms of climate change risk, Bangladesh ranks 6th in 2014 and 39 in 2013 climate change risky country in the world (Germanwatch 2015). The previous history, current trade and future prediction by 2050 of environmentally induced migration and displacement estimated that frequent natural disasters, environmental degradation alone with climate change impact will cause worst migration in human history. It is estimated that out of 64 districts 26 coastal and mainland districts are already produced and are producing climate induced displaced people. In 2001, IPCC reported that 15,668 sq. km area of land will be lost and 5.5 million people will be landless if SLR becomes 0.45m. 29,846 sq. km area of land will be lost and 14.8 million people will be landless if SLR becomes 1m. Unnayan Onneshan a center for research and action on development mentioned in 2012 that the sea level rise hitting one meter by 2100 would affect 25,000 square kilometers, or 18 percent of the country's total land, and displace an estimated 31.5 million people.

Table 1: Potential land loss and population exposed in Bangladesh for magnitudes of sea-level rise

Sea level rise	Potential land loss		Population exposed	
cm	km^2	%	millions	%
45	15,668	10.9	5.5	5.0
100	29,846	20.7	14.8	13.5

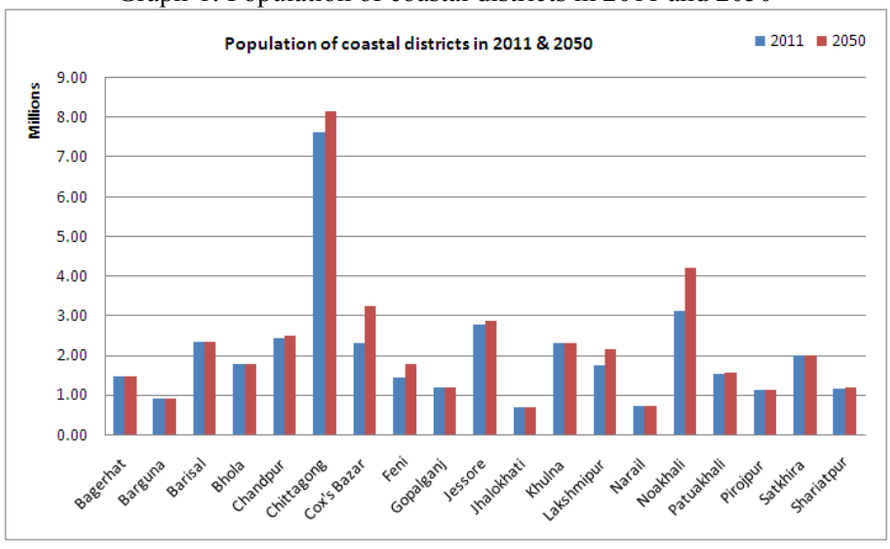
Source: IPCC 2001

Bangladesh, a riverine country, is suffering from acquit river bank erosion. This river bank erosion also called a “silent and incremental” disaster that alone causes displacement of around 100,000 people every year (Mollah and Ferdaush, 2015). About 283 locations, 85 towns and growth centers, along with 2400 kilometers of riverbank line in Bangladesh are vulnerable to erosion (Mollah and Ferdaush, 2015:125). Association for Climate Refugees (ACR) has estimated that around 3 million people have already displaced because of tidal floods and river bank erosion.

Displacement solutions, a non-profit Geneva based association reported that six million people have already been displaced by the effects of climate hazards in Bangladesh (Displacement Solutions 2012). Akter (2009) projected that, by 2020, 78 million people in Bangladesh would be displaced by climate-induced events like cyclones, floods, riverbank erosion, and drought.

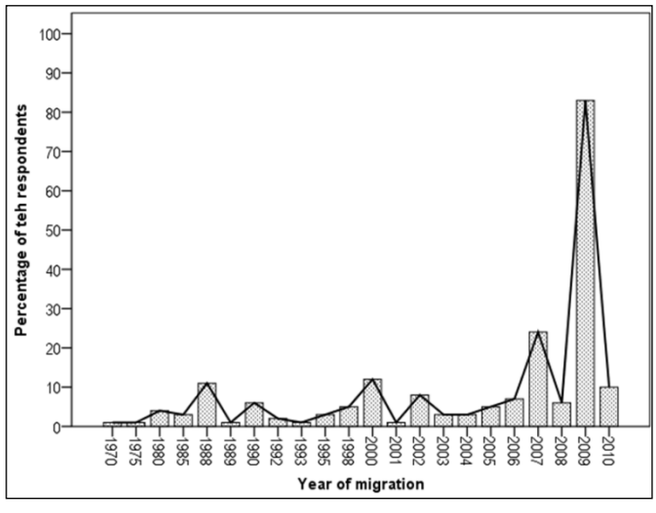
Though, it is indeed clear that millions of people are displacing and migrating by environmental induced factors but migration in Bangladesh follows existing established migration routes, especially rural to urban (city) areas. According to Local Government Engineering Division in Bangladesh, the urban population grew rapidly after independence in1971 to 19% by 1991, 26% by 2005 and 28% by 2011 (LGED, 2016). The rate of growth of urban population is 2.8% .It is more than double the 1.1% annual growth rate of the entire population. At existing growth rates, the country’s urban population will reach 79 million or 42% of the population by 2035 (ibid). The major concentrations of urban population are found in Dhaka, Chittagong and Khulna division (Graph -1). Even, the historic decadal growth of population assumed the potential future population growth.

Graph-1: Population of coastal districts in 2011 and 2050



The graph represents population in coastal districts of Bangladesh in 2011 and 2050 represents that after 40 decades coastal population will increase a slight rate. Only Chittagong, Noakhali and Cox's Bazar represents sharp growth but the other coastal district represents no major growth or change. Ahsan et.al (2014) did a survey of climate migrants in Khulna and Dhaka in 2010, shows that volume of migrant flow is clearly influenced by extreme climatic events. Figure-1 represents Migration trend due to climate change factors from 1970 to 2010.

Figure 1: Migration trend due to climate change factors



Source: Ahsan et.al. 2014.

3. LOCAL GOVERNMENT LEVEL DISASTER MANAGEMENT SYSTEM IN BANGLADESH

3.1 A glimpse of local government system in Bangladesh

Although it varies in capacity and quality in terms of actual operational effectiveness, the local government system in Bangladesh is a relatively large and pervasive entity with some 6000 units and nearly 85,000 elected leaders (one-third of whom are women) spread over the whole country (Khan, 2016). The local government division within the Ministry of Local Government, Rural Development and Cooperatives (MLGRD&C) is responsible for development and implementation of legislation regulating local government, with the exception of the Hill District Local Government Parishad Act 1989, which is administered by the Ministry of Hill Tract Affairs.

The structure of the local government institutions are organized into three broad 'streams': Rural, Urban, and local government for special areas (Chittagong Hill Tracts). The mainstream rural local government system consists of three functional tiers: 64 zila (district) parishads, 489 upazila (sub-district) parishads, and 4,552 union parishads. Bangladesh has 532 urban areas classified into eleven City Corporations (namely Barisal, Chittagong, Comilla, Dhaka (north), Dhaka (south), Khulna, Narayangonj, Rajshahi, Rangpur, Gazipur and Sylhet) consisting 6 million or over population and 318 Pourashavas (Municipalities). Pourashavas are further classified as A, B and C categories based on the minimum of annual revenues collected over last three years. Municipalities provide services to towns with populations of at least 15,000. The zila parishads are the largest rural authorities, with average populations of 1,997,150. Upazila parishads and union parishads are the intermediate and lowest levels with average populations of 264,841 and 27,463 respectively (LGED, 2016).

3.2 A glimpse of disaster management system at local government in Bangladesh

The Ministry of Local Government, Rural Development and Co-Operatives (MoLGRDC) is responsible for local government and rural development institutions in Bangladesh. The Union Parishad, Upazila Parishad, Zila Parishad, Municipalities and City Corporations are the key Local Government Institutions under the Local Government Division (LGD) in Bangladesh. The LGD undertakes initiatives to ensure storage of emergency supplies and rescue equipment at the field level. The LGD is working to mobilize local resources, establish good governance at the local level, providing civic and utility services to the citizens of municipalities and city corporations, rural and urban infrastructure, development of a supply of safe drinking water and waste disposal and sanitation across the country. In addition, there are several standing committees within the local government that are related to climate change, e.g., disaster management, health, education, agriculture, etc. Every local government institutions have a disaster management committee. For instance, District Disaster Management Committee headed by the Deputy Commissioner (DC) to co-ordinate and review the disaster management activities at the District level. Upazila Disaster Management Committee Headed by the Upazila Nirbahi Officer (UNO) to co-ordinate and review the disaster management activities at the Upazila level. Union Disaster Management Committee Headed by the Chairman of the Union Parishad to co-ordinate, review and implement the disaster management activities of the concerned Union. Municipality Disaster Management Committee Headed by the Mayor of municipality to co-ordinate, review and implement the disaster management activities within its area of jurisdiction. City Corporation Disaster Management Committee Headed by the Mayor of City Corporations to co-ordinate, review and implement the disaster management activities within its area of jurisdiction.

3.3 Policy approaches towards environmental migration and displacement in Bangladesh

The National Adaptation Programme of Action (NAPA), 2005 and The 2009 Climate Change Strategy and Action Plan (BCCSAP) by the Ministry of Environment and Forests are considered the main tools on the issue of Environmental Migration and Displacement in Bangladesh. The Ministry of LGRDC plays a major role in implementing projects and research under the Bangladesh Climate Change Strategy and Action Plan in 2009. The Local Government Division (LGD) of MoLGRDC acts as the local Government focal point with regard to pre-disaster preparedness and post-disaster response activities.

However, The NAPA 2005 did not focus and prescribe any adaptation programs or policies specifically related to the issue of climate migration. The BCCSAP is a 10 year program (2009 – 2018) updated and revised in 2009 and designed to "build the capacity and reliance of the country to climate change". The BCCSAP states that *"it is now evident that population in many parts of the country will be so adversely affected [by climate change] that they will have to move out…The process of migration of climate change-affected people, both inside and outside the country, need[s] to be monitored closely…and adequate institutional support should be provided for their proper resettlement*. The government has set up a Climate Change Trust Fund (CCTF) in 2009, which has approved 43 government projects with USD 70 million allocation. In addition, Bangladesh Climate Change Resilience Fund (BCCRF) established with the World Bank's technical assistance.

Government has prepared some policies relevant for internal migrants. For instance, The Policy for Distributing Khas Land among the Landless 1987 gives priority to men, women and families that have become landless due to river erosion; other policies such as the National Agriculture Policy 1999; the National Land use Policy 2001; the Coastal Zone Policy 2005; the National Disaster Management Policy 2008; and the more recently Rural Development Policy. The 2011 Nanson Declaration on Climate Displacement and Migration – Bangladesh is a signatory. The National Urban Sector Policy (2010) focused on avoid over concentration of population in one and few cities. This policy makes provision for in-situ upgrading and improvement of slums, resettlement of slum dwellers and seeks to ensure tenure security for urban poor. The Policy states that there should not be any eviction of slum dwellers without proper rehabilitation. The Policy also states that master plans should designate areas for slum rehabilitation and that the Government should provide the urban poor with access to infrastructure and services to all inhabitants of slum/informal settlements.

The Coastal Zone Policy was prepared by the Ministry of Water Resources in 2005. This policy urges to make an institutional framework for monitoring/detecting sea level rise and a contingency plans for coping with its impact. The recent sectoral inputs towards the formulation of Seventh Five Year Plan (2016 – 2021) under its climate change and disaster management section has mentioned some implications related to migration due to climate change and disaster management. This plan has mentioned that loss of livelihoods will lead to migration into urban periphery and major urban corridors. It will lead to hasty urbanization process, further complicating living conditions. It is creating burden to existing urban services and facilities, increase in unplanned migration (Ahmed et al., 2015).

The government of Bangladesh has implemented and is implementing some projects on rehabilitation of the victim populations.

- **The Ashrayan (shelter) Project**: The Ashrayan project was focused on environmental displace and migrant of the disaster victimized area. The Ashrayan-1 Project was implemented from 1997 to 2010 and resettled and rehabilitated 108,646 families. Ashrayan-2 (Shelter-2) is designed for implementation from 2010 to 2014 and extends to June 2017. The specific objective of the project is to settle 50,000 landless and homeless families/people specially the people victimized by the cyclone (Aila etc.) in the coastal region, river erosion and flood on khas land / resumed land / donated land / in some cases purchased land with living accommodation, title deed of ownership of the land jointly in the name of wife and husband. The project aims at creating dynamic village and stimulating socio-economic development of the people of Ashrayan-2. Under the revised Development Project Proposal (DPP), multi-storey buildings will be constructed in City Corporation and municipal areas at the District and Upazila levels to rehabilitate landless persons. Ashrayan-II is designed for implementation from 2010 to 2014 and extends to June 2017. Until June 2016, 4053 barrack has been constructed and rehabilated 22,040 family under 238 projects (ashrayanpmo.gov.bd, 22.04.2017).

Picture 1- Ashrayan projects in Bangladesh

Source: ashrayanpmo.gov.bd, 22.04.2017

- **Guchcchogram (cluster village)** is another project to rehabilitate landless destitute poor families affected by climate change, river erosion and other natural disasters establishing Guchchhograms on government khash land and bring them mainstream of the society ensuring

socio-economic development by providing credit and giving training on awareness & skill development. From October 2015 to June 2020 "Guchchhogram – phase 2 (CVRP)" project will rehabilitate 50,000 landless destitute families affected by climate change, river erosion and other natural disasters and make them self-reliant by giving training on awareness & skill development and providing credit and have a contribution on reduction of national poverty.

4. ROLE OF LOCAL GOVERNMENT ON ENVIRONMENTAL DISPLACEMENT AND MIGRATION IN BANGLADESH

Displacement and migration not only increases the vulnerability of individuals, families and communities but also pressurizes local authorities on services and infrastructure, the labor market or natural resources such as water, land and forests etc. Therefore failure to address the need may increase risks for development. For instance, particularly relevant to African countries where lack of adequate adaptation practices makes negative effect to development of the country. Studies showed that internal displacement of these countries already kept belong to the least developed category (IDMC, 2016). Therefore presence of internal displaced persons imposes a further serious strain on already very weak national and local institutions, services and economies and thus may further increase their fragility.

Bangladesh has successfully completed the sixth five-year plan (2010-2015) and promoted to a lower-middle income country (Begum, 2017). But Bangladesh still faces challenges of in multiple fronts. For instance, environmental displacement and migration triggers pressure of Bangladesh in three ways:

a) During 1960, Bangladesh was predominantly a rural area covering 95 % of its total population and still 66 % population lives in rural areas (World Bank, 2017). Nearly 30 percent of the country's population (more than 42 million people) lives in coastal areas (BBS, 2011) which are much more vulnerable due to sea level rise, tropical cyclones and other disasters. Mainland areas are also vulnerable to river bank erosion. Therefore, majority of the population still lies in rural areas that are prone to natural disasters.
b) People movement to urban areas for better livelihood and safety.
c) Urban local authorities are facing challenges to providing services and facilities.

The present Sheikh Hasina government is alarmist (maximalist) minded in respect of climate change impact. Environmental migrants are found close connection between environmental degradation, climate change and migration. Though migrants from environmental induced factors received attention from central government but still there is no any specific National Plan for the Integration of environmentally induced migrants. Local government is the main body for two way relationship between migrants and local societies. Local governments can take the lead in creating an enabling environment for social, economic and political integration of all migrants. They can play a role in strengthening "intra -community" **social cohesion**, including fostering links with migrants' homelands. Far from undermining inclusion in destination cities, celebrating the origins of migrant groups can support a positive identity with culture.

Local government can involve and help central government in adaptation practices such as: Early warning planning and disaster response planning. They can do local cooperation in the design and implementation. But local governments of Bangladesh especially urban local governments do not get involved much in migrant integration polices. Urban local government is not deeply involved in the coordination of different actors, including various local government institutions, as well as business leaders, community leaders and NGOs.

Alongside central government, urban local authorities should address immediately to reduce the further risk and to remain its development efforts because, a city's "body language" is a barometer for inclusion (globalmigrationgroup.org, 01.05.2017). City authority's response can reduces risk to the migrants as well as can highlight their opportunities in the city areas. Local authorities can develop neighborhoods in which migrants are ensured access to what they need to prosper (adequate housing,

viable schools, participation rights, employment opportunities, healthcare, etc.), and where they are not subjected to attitudes or practices aimed at social exclusion.

In the modern world, municipalities, city authorities should exercise welfare, affairs, and human rights alongside their main task such as basic service delivery and so on. They have provision to manage welfare homes, asylums etc. provide settlement and basic services and facilities. They have provision from all type of citizens both migrant and non-migrant citizens. Integration and social cohesion through effective urban planning and the effective provision of basic services by the local authorities can ensure credibility of local authorities. Therefore determining environmental migrant's provision in their new settlement is an important issue. For instance, According to Dhaka City Corporation Ordinance 1983 in Part IV, chapter XII on Social Welfare stated that "*establish, manage and maintain welfare homes, asylums, orphanages, widow homes and other institutions for the relief of the distressed"*. According to Paurashava Ordinance, 2009 municipalities have provision to site development scheme according to its Master Plan. Municipalities can inspection and control of the site development schemes therefore they can prepare site for displaced persons also. The local governments can play major role in Water supply, sanitation, waste management, urban plan making to ensure economic and social justice and so on.

5. CHALLENGES AND OPPORTUNITIES TO LOCAL GOVERNMENT BODIES ON ENVIRONMENTAL MIGRATION

The challenges faced by local authorities in Bangladesh are magnified by climate and environmental change, rapid population growth, spontaneous development growth, growth of large slums and squatter settlement, lack of basic services. Therefore it results in growing problems of law and order, weak governance and so on (Ahsan, 2009: 3). Though the recognition of the environmental induced migrants are posing added challenges to the local authorities but city authorities have to play active role of this trapped populations because cities are the epicenters of their mobility, their aspirations. Therefore, local authorities are the best centers to address migration-related challenges on service delivery, resettlement etc. The major challenges faced by the migrants and city authorities are given below:

- ***Service delivery challenges of the migrants in cities***

The big cities such as Dhaka about ten thousand people per square kilometer are living in its jurisdiction. The most migrant are moving into the relatively cheap areas, environmental degraded dangerous and polluted residential areas i.e. risk-prone parts of the city. Living in these areas and/or living in habitats with inadequate safety and security again turned into their destiny because, they have no adequate financial capacity to settle in the planned residential areas. This growth of informal and overcrowded urban settlement in city areas always faces lack of access to an improved water supply and adequate sanitation services. Lack of access to clean drinking water together with inadequate sanitation and waste management present the most serious environment-related health risks. In the developing world, up to 80 percent of all environment-related diseases are attributable to a lack of clean, safe drinking water (Ahsan, 2009). Even though, overcrowded living conditions can be breeding grounds for the spread of respiratory infections, tuberculosis and meningitis. Thus Waugh mentioned that 'It is not surprising that in these rapidly growing urban areas infant mortality is high and life expectancy is low' (Waugh, 2002).

The collection and disposal of household garbage is a persistent problem for local authorities in Bangladesh. Uncollected waste ends up in neighborhood dumps where disease-carrying insects and rodents proliferate or in street drains where it causes flooding and traffic obstruction. Again, this uncollected solid waste put in open dumps often lead to groundwater pollution. Industry effluents, untreated household waste water, pollution by pesticides reduce the quality of surface and ground water (Biological Oxygen Demand, Chemical Oxygen Demand, Dissolve Oxygen etc.). It damages and destroys fisheries, flora and fauna, produce leachates (liquid waste in landfill) and increase waterborne

or water related diseases (Hardoy et al., 1995:116-9). Haque (2004) quoted from White and Whitney (1992) that most modern cities have spread far beyond their 'carrying capacity' and draw resources from very wide areas. In return, the more immediately surrounding areas often received much of the waste and pollution from rapid urban growth, in form of contaminated water, land and air. The following picture shows the situation of an informal squatter alongside the train line in Dhaka city.

Courtesy: Alamy stock photo, 2015

- ***Problems faced by urban local government authorities***

Problems not only faced by the migrants but also government officials are also facing problems of management of environmental displaced and migrants in their respective jurisdiction of urban area. For instance lack of information, bureaucratic problem, and lack of coordination. Local authorities need support from central governments to address the challenges of environmental displacement and migration.

- ***Union parishads have no specific power to environmental management***

The Union Parishads (UP) are the lowest tier of local government and have the most direct link with communities. They are the first responders after any event of natural and man-made disaster. They can immediately provide relief and other services to the displacees or migrants. But they have no any resettlement program because UPs have not been able to submit any project proposal for funding by the BCCTF. Last seven years, none of the BCCTF funds involved a significant role for Union Parishads (UPs). The ministry awarded several projects to municipalities and upazilas other than UPs because Ups have not lack of capacity to manage the projects.

- ***Opportunities of urban local government bodies***

Local governments have the opportunities of the environment induced migrants in the cities. In examining migrants to cities, it is necessary to realize that this disaster induced migrants have also made positive impacts on the economy and environment. Fuchs et al. argue from an economic standpoint that urbanization has close links with economies of scale from the centralization of capital, technology, and skilled labor and improved standards of living from higher household incomes. From an environmental perspective, urbanization has historically been associated with declining birth rates which reduce the pressure for the inappropriate use of agricultural land and natural resources. The rural birth rate was higher than birth rates in urban areas; in 1985 there were 36.3 births per 1,000 in the rural areas versus 28 per 1,000 in urban areas. In 2014, the figure became 20.8 births per 1000 in urban areas and 22.8 in rural areas. The higher population densities also lead to lower per capita cost of providing energy, transportation, water, sewage, waste treatment, and other services (Fuchs et al., 1994: 393).

6. RECOMMENDATIONS AND CONCLUSIONS

The urban local governments are facing not only challenges but also have positive impacts. There is a need for effective urban or local government which will ensure desirable urban growth in virtually every urban center- from large cities and metropolitan areas. A good urban government will also make sure that a substantial proportion of population is living in safety from natural and human-induced environmental hazards. Effective local government can even make cities more competitive, efficient and attractive to investors and workers by promoting sustainable development of the urban environment (Ahsan, 2009). Therefore, the following recommendations are provided for the environmental induced displacement and migrants in Bangladesh.

- **Prepare national policy or integrate with existing relevant policies such as urban, land, housing, environment etc.**

At present there is no explicit national level policy on environmental displacement and migration in Bangladesh. Forming a national policy will encourage the integration of migrants that will assist local government authorities to promote inclusive cities and neighborhoods in which displaced educated/ leaders / migrants can actively participate in policy-making and can contribute to the development of their arrival communities as well as their communities of origin. It will enhance strong local government linkages, both upwards and downwards as well as mainstream the participation of local partners and community-focused approaches. Therefore, they will be bridge between the central government and local communities. Even, local government can be the viaduct between international climate negotiations and the displaced local people also.

The other option can be integration of environmental migrants issue with the existing national level land, housing, environment, urban policies as well as action plans and programs. A number of cities have adopted an approach in which little or no distinction is made between migrants and original city residents, engagement and dialogue with local authorities can facilitate to make sustained national policies such as New York City, City of Antwerp.

If first two options can not be possible then the third option can be development city level policies and programs to increase adaptive response of migrants. It will reduce irregularity and inequality between migrants and non-migrants through social inclusion and promotion of human rights.

- **Capacity building development for local government authorities as well as migrants**

Capacity development not only entails increasing the technical and managerial capabilities of local authorities but also providing resilience of the local community. Therefore, capacity building of municipal/city government staff and elected officials, decentralized management of social services and local governance programs, in line with national disaster and climate change impact reduction strategies can increase resilience of the local government authority as well as local communities. Again, developing professional expertise of the local government staff both legally and operationally on population mobility; human rights protection; climate change and relevant laws and policies (NAPA, BCCSAP etc.) are also essential. Their ambitiousness, inspiration, voice generation helps to combat climate change, reduce disaster and environmental impacts etc. On the other hand, local government authorities can increase the capacity and knowledge of migrants by providing training and technical support to contribute to adaptation and to mitigate hazards in origin areas. Migrant's knowledge and understanding will permit them to mitigate hazards in the places they have moved to as well as in those that they left behind.

- **Support from central government**

Local government in Bangladesh is heavily depended on central government because central government controls local government both politically and financially. Politically, local politicians can

facilitate public participation and incorporate in the housing, resettlement and projects like asrayan, gucco gram etc. Local government generates very little revenue, less than one percent of the Bangladesh's gross domestic product (or GDP) funds 85 percent of local government development expenditures. Again, in the fiscal year (2013-14) the share of central transfer to LGIs was only 1.52% of budget and 0.42% of GDP, which were 3.1% and 0.62%, respectively in 2010-11 (Kabir, 2015). Therefore, central government should help contribute more resources, and support emerging consultative processes (or expand them to the local level) to strengthen local government. Again, enhancing co-ordination and collaboration between government ministries and agencies is also essential to ensure that resilience strategies, and rights-based policies, are developed and operationalised more effectively.

- **Formation of environmental displaced association**

There are three main associations of local government: the Bangladesh Union Parishad Forum (BUPF), the Upazila Parishad Foundation of Bangladesh (UPFB) and the Municipal Association of Bangladesh (MAB). These associations give support to the chairmen of union parishads, upazila parishads and municipalities on their rights, privileges and welfare. However, there is no environmental displaced migrants association in Bangladesh. By forming an Association, regular, meaningful interface with migrant associations will help local authorities to adequate assess of specific needs. This association will help to raise the voice of the migrant's people and will take role to the policy level as well.

- **Taking preventive policy or in-situ adaptation**

It is evident that environmental migration is real and people are migrating cities and towns in search of better livelihood. There is scope of making preventive policy that will reduce migrants flow to cities and towns by ensuring a safe, secured livable homeland. Therefore, constitutional recognition, making action plan will reduce cost. For instance, presently safety against storm surges in the coastal regions is too low (only against 8-year to 10-year return period storm surge level) and implies that investments will stay away, more people will migrate to urban areas and agricultural growth will remain marginal. Current design standards for storm surges are 1:25 per year. An increase to 1 in 250 years for the coastal polders should be considered for key investment areas first and later for the entire Bangladesh coast considering integrating water management. The Coastal Zone Policy, 2005 has proposed some protection measures from SLR through afforestation activities in coastal areas including newly accreted chars; social forestry programs etc.

The National Adaptation Programme of Action (NAPA) 2005 stated in situ adaptation strategies for the displaced people. For instance, NAPA Priority Project No. 11 on "Promoting Adaptation to Coastal Crop Agriculture to Combat Salinization", stated one of its goal that "affected communities would not migrate to cities for job and livelihood" and the "social consequences of mass scale migration to cities would to some extent be halted". In NAPA Project No. 12 "Adaptation to Agriculture Systems in Areas Prone to Enhanced Flash Flooding– North East and Central Region", the desired long-term outcomes include "people might get a means to continue with farming, instead of migrating to cities after the flood. This would to some extent reduce social problems of migration of the distressed community to cities". These goals and outcomes encourages in –situ adaptation mechanism to stop migration to the city areas. However, strong management and implementation is needed to achieve the goal and objectives in this projects and policy documents.

- **Decentralized solutions**

The cities in Bangladesh need more planning and investment to be able to absorb millions of climate internally displaced persons. Dhaka, Chittagong and Khulna cities are absorbing more migrants but other northern and western cities. Dhaka has already an overpopulated city and has not any potentiality to absorb the displaced population. The northern and western cities like Sylhet, Rajshahi, Mymensingh have potentiality to absorb displaced population but limited scale. This type of in situ adaptation

solutions to climate change issues is good option but protection options in the coastal areas can be better option with adequate planning and implementation strategies.

REFERENCES

Ahsan, Moynul, (2009), Environmental Impact of Rapid Urban Growth in Dhaka Mega City: A Case study of Bhatara Union. Unpublished Master's Thesis, University Brunei Darussalam

Ahsan, Rezaul., *et.al* (2014), Climate Induced Migration: Lessons from Bangladesh, The International Journal of Climate Change: Impacts and Responses, Volume 5 Issue 2.

Akter, Tahera (2009): Climate Change and Flow of Environmental Displacement in Bangladesh. Research Paper. Unnayan Onneshan, Dhaka, Bangladesh.

Ahmed, A, Uddin., et.al (2015), Sectoral inputs towards the formulation of Seventh Five Year Plan (2016 – 2021) Climate Change and Disaster Management, http://www.plancomm.gov.bd/wp-content/uploads/2015/02/11a_Climate-Change-and-Disaster-Management.pdf (22.04.2017)

Begum, Anwara, (2017), Review of migration and resettlement in Bangladesh: effects of climate change and its impact on gender roles. DECCMA Working Paper, Deltas, Vulnerability and Climate Change: Migration and Adaptation, IDRC Project Number 107642.
Council of Europe, (2008), Environmentally induced migration and displacement: A 21 century challenge, Committee on Migration, Refugees and Population.

Displacement Solutions, (2012), Climate Displacement in Bangladesh: The Need for Urgent Housing, Land and Property (HLP) Rights Solutions. Displacement Solutions, Geneva, Switzerland

European Parliament (2011), "Climate Refugees" Legal and policy responses to environmentally induced migration http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies.do?language=EN (05.01.2017)
Germanwatch (2015), https://germanwatch.org/de/download/10333.pdf, 29.12.2016

Hardoy, J. E. et al. (1995), Environmental Problems in Third World Cities. London: Earth Scan Publishers Ltd. pp. 18-9 & 114-9.
Hoque, M, M & Bala, S, K. (2004), Vulnerability of Dhaka Metropolitan Area Aquifer. IN: Proceedings of the 2nd APHW Conference, 5-8 July 2004, Vol. 1, Singapore, pp. 419-426.
IPCC, (2001), Climate change 2001: impacts, adaptation and vulnerability, Contribution of Working Group II to the Third Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, edited by J. J. McCarthy, O. F. Canziani, N. A. Leary, D. J. Dokken and K. S. White (eds). Cambridge University Press, Cambridge, UK, and New York, USA, 2001.

IDMC, (2016), Global Report on Internal Displacement, Geneva: Internal Displacement Monitoring Centre.
IOM —International Organization for Migration (2008) World Migration Report 2008: Managing Labour Mobility in the Evolving Global Economy. Volume 4. Geneva, Switzerland.
IOM —International Organization for Migration (2011) Glossary on Migration, 2nd Edition. International Migration Law No. 25, IOM,Geneva.

Leutz, Johannes M., (2013), Climate migration: preparedness informed policy opportunities identified during field research in Bolivia, Bangladesh, and Maldives**,** PhD thesis, The Univeristy of New South Wales, Australia

Mollah, T, A., ve Ferdaus, J., (2015), Riverbank Erosion, Population Migration and Rural Vulnerability in Bangladesh (A case study on Kazipur Upazilla at Sirajgonj District), Environment and Ecology Research 3(5) P. 125.

Rosenzweig, C., *et al*., (2011), "Developing Coastal Adaptation to Climate Change in the New York City Infrastructure-shed: Process, Approach, Tools and Strategies", Climatic Change, V.106, pp.93-127.

Stalker, Peter, (2008), The No-Nonsense Guide to International Migration, UK: New Internationalist Publications Ltd.

THP- The Hague Process on Refugees and Migration, (2014), Migration and Refugee Integration in Global Cities: The role of cities and businesses, Netherlands. http://thehagueprocess.org/wordpress/wpcontent/uploads/2014/04/MigrantRefugeeIntegrationGlobalCities.pdf (29.04.2017)

Khan, N, A (2016), Challenges and Trends in Decentralised Local Governance in Bangladesh, ISAS Working Papers No. 222 – 22 January 2016 Institute of South Asian Studies National University of Singapore

Zetter, Roger, (2017), The Politics of Rights Protection for Environmentally Displaced People, **Envıronmental Change,** Migration Institute of Finland, Volume 44, http://www.migrationinstitute.fi/files/pdf/siirtolaisuus-migration/sm_1_2017_nettiin.pdf (22.03.2017)

LGED- Local Government Engineering Department, (2016), Urban Management Unit http://www.lged.gov.bd/UnitAbout.aspx?UnitID=10 (21.04.2017)

Kabir, Mahfuz (2015), Local Government Financing and Effective Decentralization: Local government financing and effective decentralization, http://www.thedailystar.net/local-government-financing-and-effective-decentralisation-62616 (01.05.2017)

European Union, (2015), COP21: On the road to Paris, http://cor.europa.eu/en/news/regions-and-cities-of-europe/Documents/regions-cities-92.pdf (02.05.2017)

(http://ashrayanpmo.gov.bd, 22.04.2017)
(http://data.worldbank.org/indicator/SP.RUR.TOTL.ZS, 22.04.2017)
(http://www.globalmigrationgroup.org/system/files/uploads/MigrationandYouth/Chapter-14.pdf; 01.05.2017)
(http://cor.europa.eu/en/news/regions-and-cities-of-europe/Documents/regions-cities-92.pdf, 01.05.2017)

ÇEVRE KİRLİLİĞİNİN GİDERİLMESİNDE BİYOTEKNOLOJİK YAKLAŞIMLARDAN BİYOREMİDASYON KULLANIMI

Esma ÖZHÜNER[1]

ÖZET

Günümüz dünyasında giderek artan nüfus, sanayileşme, kentleşme ve turizm sonucunda çevre tahrip olmakta ve kirlenmektedir. Kirlenen ekosistemler ise, bitkileri ve mikroorganizmaları etkileyerek besin zinciri yoluyla daha sonrasında hayvanları ve insan sağlığını tehdit etmektedir. Bu nedenle, ekolojik kirliliğin giderilmesinde pek çok yöntem kullanılmaktadır. Bu yöntemler arasında, taraklama (kirletilmiş tortu katmanlarının fiziksel olarak uzaklaştırılması), kaplama (kirli tortu yüzeyinin temiz materyalle kaplanması) ve yakma (atık arıtma) gibi konvansiyonel tekniklerin yanı sıra gelişmiş ülkelerde sıklıkla kullanılan remidasyon yöntemleri sayılabilmektedir. Remediasyonun birçok farklı kullanımı olmakla birlikte, biyoteknolojik yaklaşımlar kullanılarak yaygın olarak uygulanan en önemli uygulamalarından birisi olan biyoremidasyon yöntemi, mikroorganizmalar tarafından gerçekleştirilen toksik atıkların arıtımını ve kirlilik kontrolünü hedefleyerek çevre kirliliğinin doğal yollarla giderilmesini sağlayan önemli biyoteknolojik bir yaklaşımdır. Mikroorganizmalar, kirleticileri oksitleyerek, bağlayarak, hareketsizleştirerek, buharlaştırarak veya dönüştürerek çevresel temizliğe yardımcı olmaktadırlar. Bu yöntemin avantajı, diğer yöntemlere göre daha ucuz, daha kolay ve daha çevre dostu olmasıdır. Örneğin, kağıt endüstrisinin toksik bileşenlerinin arıtılmasında bazı funguslar; fosil yakıtların yakılması sonucunda ortaya çıkan poliaromatik hidrokarbonlarla (PAH) kirlenmiş topraklardan arıtılmasında bakteriler ve funguslar; ağır metallerin topraktan uzaklaştırılmasında algler, bakteriler ve funguslar kullanılabilmektedir. Buna ilave olarak, özellikle endüstrileşmiş ülkelerde petrol kirliliğinin giderilmesinde de biyoremidasyon işlemi sıklıkla kullanılmaktadır. Son yıllarda giderek popülaritesi artan biyoremidasyonun farklı bir teknolojisi ise yeşil bitkilerle gerçekleştirilen fitoremidasyon yöntemidir. Bu yöntemde, yeşil bitkiler kullanılarak organik kirleticilerin parçalanması ve ağır metallerin bitki bünyesinde stabilize olması hedeflenmektedir. Örneğin, fitoremidasyon özelliğine sahip olan kavak (Populus tremula) bazı ağır metalleri (çinko, kadmiyum ve bakır) topraktan alarak uzaklaştırabilmektedir.

Sonuç olarak, biyoremidasyon işlemi çevre kirliliğinin giderilmesinde etkin rol oynamakla birlikte, maliyetinin ucuz olması, çevre dostu olması ve uygulanabilirliğinin kolay olması gibi avantajları nedeniyle endüstrileşmiş ülkelerde günden güne talep artmaktadır. Ancak, karmaşık halkalı yapılandırılmış kirleticilerin azaltılması gibi kompleks yapılarda biyoremidasyon işleminin daha başarılı olması için, ayrıca genomik, proteomik ve biyoteknolojik çalışmalardan da yararlanılabilmektedir.

Anahtar Kelimeler: *Biyoremidasyon, fitoremidasyon, çevre kirliliği, ekosistem*

IMPROVING ENVIRONMENTAL POLLUTION: USE OF BIOREMIDATION BY BIOTECHNOLOGICAL APPROACH

ABSTRACT

In today's world, the environment is being destroyed and polluted as a result of increasing population, industrialization, urbanization and tourism. Contaminated ecosystems threaten animals

[1] Yardımcı Doçent Doktor, Çankırı Karatekin Üniversitesi Kızılırmak MYO, esma026@gmail.com

and human health through the food chain by affecting plants and microorganisms. For this reason, many methods are used to eliminate ecological pollution. These methods include conventional techniques such as carding (physical removal of contaminated sediment layers), coating (coating of dirty sediment surface with clean material), and incineration (waste treatment) as well as different remediation methods which are commonly used in developed countries. Although there are many different usages of remediation, bioremediation which is one of the most practiced applications using biotechnological approaches is an important biotechnological approach that enables environment pollution to be eliminated naturally by targeting the treatment of toxic wastes and pollution control carried out by microorganisms. Microorganisms help cleaning the environment by oxidizing, binding, immobilizing, vaporizing or converting pollutants. The advantage of this method is that it is cheaper, easier and more environmentally friendly than the other methods. For example, some fungi in the treatment of toxic components of the paper industry; bacteria and fungi in the treatment of polluted soils with polyaromatic hydrocarbons (PAH) resulting from the burning of fossil fuels; algae, bacteria and fungi to remove heavy metals from the soil can be used. In addition, bioremediation is often used to eliminate oil pollution especially in the industrialized countries. A different technology of bioremediation, which has increased in popularity in recent years, is the method of phytoremediation carried out with green plants. In this method, the destruction of organic pollutants using green plants and the stabilization of heavy metals in the plant are aimed. For example, Populus tremula, which has the phytoremediation feature, can remove some heavy metals (zinc, cadmium and copper) from the soil.

As a result, bioremediation process plays an important role in eliminating environmental pollution as well as daytime demand is increasing in industrialized countries due to the advantages such as low cost, environment friendliness and ease to implement. However, genomic, proteomic and biotechnological studies should also be used to make the bioremediation process more successful in complex structures such as the reduction of complex cyclic structured pollutants.

***Key words**: Bioremediation, phytoremediation, environmental pollution, ecosystem*

1.GİRİŞ

Dünya, geçen yüzyılda küresel çevre kirliliğinin büyük ölçüde arttığına tanık olmuştur. Özellikle, petrol ve gaz endüstrisi başta olmak üzere endüstriyel gelişmeler, nüfus artışı, kentleşme ve kimyasalların çevreye bırakılması ile modern kirlilik günden güne artmaktadır. Dolayısıyla, çevre doğal (biyojenik ve jeokimyasal) ve antropojenik kaynaklardan kaynaklanan ayrıca biyolojik sistemler için toksik olan çok sayıda kimyasal kirletici maddeler ile karşı karşıya kalmıştır (Philp vd., 2005:1).

1970'lerden beri kirliliğin azaltılması ve kirlenen bölgelerin restorasyonu için bazı uygulamalar yapılmaktadır. Bu uygulamalara örnek olarak; taraklama (kirletilmiş tortu katmanlarının fiziksel olarak uzaklaştırılması), kaplama (kirli tortu yüzeyinin temiz materyalle kaplanması) ve yakma (atık arıtma) gibi geleneksel teknikler sayılabilmektedir. Çoğu zaman bu işlemlerle, kirletici tam olarak uzaklaştırılamazken hem de başka yollarla atılması gereken zehirli bir kalıntı da bırakılabilmektedirler. Bu nedenle, çevresel kirliğinin iyileştirilmesinde çevreyi daha az kirleten endüstriyel proseslerin geliştirilmesi, bozunmayan bileşiklerin kullanımı ile ilgili kısıtlamalar, tehlikeli atıkların doğru bir şekilde bertaraf edilmesi ve kirlenmiş alanların remidasyonu gibi yaklaşımların kullanılması gerekmektedir. Bu yaklaşımlar arasında, özellikle remidasyon çevresel restorasyonunda en önemli role sahiptir. Çünkü, diğer yaklaşımlar doğada yalnızca kirlilik önleyici nitelikte olurken; remidasyon ise daha önce var olan kirli alanların temizlenmesine yol açtığı için büyük bir öneme sahiptir (Paul vd., 2005:1).

Remidasyon, biyoremidasyon ve fitoremidasyon olmak üzere iki şekilde yapılmaktadır. Biyoremidasyon, toprakta, tortularda, suda ve havada bulunan kirleticileri azaltmak, ortadan kaldırmak, tutmak veya dönüştürmek için mikroorganizmaları kullanan bir teknolojidir.

Biyoremidasyonun en büyük avantajı yukarıda bahsedilen geleneksel tekniklerle kıyaslandığında remidasyon maliyetinin düşük olmasıdır (Adams vd., 2015:29). Fitoremidasyon ise, bitkilerle gerçekleşen topraktan ağır metal gibi kirleticilerin uzaklaştırılmasını sağlayan avantajlı bir metottur.

Bu çalışmanın amacı, çevre kirliliğinin giderilmesinde etkin rol alan biyoremidasyon tekniğinin prensiplerini, avantajlarını, dezavantajlarını ve muhtemel çözümlerinin kapsamlı bir şekilde ortaya konulmasıdır. Ayrıca, biyoremidasyon ve fitoremidasyon uygulamaları da anlatılarak genellikle konvansiyonel teknikleri kullanan belediyelere de örnek oluşturması hedeflenmektedir.

2.BİYOREMİDASYONDA ETKİLİ OLAN FAKTÖRLER

Besin ve çevresel şartlar

Mikroorganizmalar kontamine olmuş topraklarda bulunmasına rağmen, biyoremidasyon işleminin gerçekleştirileceği alanlarda gerekli sayılarda bulunmamaktadırlar. Mikroorganizmaların büyümesi ve aktifleşebilmeleri için uyarılmaları gerekmektedir. Biyolojik uyarılma, genellikle o bölgede bulunan (yerli) mikroorganizmalara besin ve oksijen ilave edilmesiyle gerçekleşmektedir. Bu besinler hayatın temel yapı taşları olmakla birlikte mikroorganizmalarda kontaminantların parçalanabilmesi için gerekli enzimlerin oluşumunu sağlamaktadırlar. Bu besinler ve hücredeki oranları Tablo1'de gösterilmiştir (Vidali, 2001:4).

Tablo 1. Mikrobiyal bir hücrenin bileşimi (Vidali, 2001:4).

Element	Yüzde oranı	Element	Yüzde oranı
Karbon	50	Sodyum	1
Nitrojen	14	Kalsiyum	0,5
Oksijen	20	Magnezyum	0,5
Hidrojen	8	Klorür	0,5
Fosfor	3	Demir	0,2
Sülfür	1	Diğer	0,3
Potasyum	1		

Biyoremidasyon için gerekli olan besin maddelerinin yanı sıra kontaminantların parçalanabilmesi için çevresel faktörler ve optimum şartlarda çok önemlidir (Tablo 2). Mikrobiyal büyüme ve aktivite, pH, sıcaklık ve nemden kolayca etkilenmektedir. Eğer toprak çok fazla asidik özellikte ise, toprağa kireç ilave ederek istenilen pH düzeyine getirilebilmektedir. Mevcut oksijen miktarı, sistemin aerobik veya anaerobik olup olmadığını belirleyecektir. Özellikle hidrokarbonlar aerobik koşullar altında kolaylıkla bozulurken, klorlu bileşikler ise sadece anaerobik maddeler içinde parçalanabilmektedir. Topraktaki oksijen miktarının artırılmasında, toprağın sürülmesi önem arz etmektedir. Toprak yapısı, havanın, suyun ve besin maddelerinin etkili bir şekilde taşınması için önemlidir. Eğer toprak geçirgenliği az ise, suyun, besin maddelerinin ve oksijenin hareketini kısıtlayabilmektedir. İn situ (yerinde) biyoremidasyon işlemi için, az geçirgenli toprak yapısı istenmeyen bir durumdur (Vidali, 2001:4).

Tablo 2. Toprak biyoremidasyonunda mikrobiyal aktivite için gerekli olan çevresel faktörler ve optimum şartlar (Vidali, 2001:4).

Çevresel faktörler	Optimum şartlar	Mikrobiyal aktivite için gerekli olan şartlar
Toprak nemi	% 25-85 su tutma kapasitesi	Su tutma kapasitesinin% 25-28'i
Oksijen	> 0,2 mg / L DO, >% 10 aerobik bozunma için hava ile doldurulmuş gözenek alanı	Aerobik, minimum hava dolu gözenek alanı % 10
Redoks potensiyeli	Eh> 50 mill volt	-
Besin maddeleri	C: N: P = 120: 10: 1M	Mikrobiyal büyüme için N ve P
pH	6.5-8.0	5.5 - 8.5
Sıcaklık	20-30 ºC	15-45ºC
Kontaminantlar	Hidrokarbon (Toprak kuru ağırlığının % 5-10'u)	Çok zehirli olmaması
Ağır metaller	700ppm	Toplam içerik 2000 ppm
Toprak türü	-	Düşük kil veya silt içeriği

Biyoremidasyon işlemi, yerinde (in-situ) berteraf ve yerinde olmayan (ex-situ) berteraf olmak üzere iki şekilde yapılmaktadır (Azubuike vd., 2016:2)

3.BİYOREMİDASYON TEKNİKLERİ

In Situ Biyoremidasyon Teknikleri (Yerinde yapılan biyoremidasyon)

Bu teknik, biyoremidasyon işleminde kontamine olan toprakların kazılmasını ve taşınmasını gerektirmeyen, yerli doğal mikroorganizmaların kullanıldığı, düşük maliyetli çok kullanışlı bir teknolojidir. İn situ biyoremidasyon, kullanım alanlarına ve yöntemlerine göre bioventing, biosparging, biodegradation ve bioaugmentasyon gibi çeşitlere ayrılmıştır.

Bioventing (Biyo-havalandırma)

Yerinde yapılan biyoremidasyon tekniklerinin arasında en fazla kullanılanıdır. Bu teknikte, toprakta bulunan aerobik bakterilerin uyarılması için doymamış tabakadaki toprağa özel borular içerisinde hava ve besin maddeleri verilmektedir. Hava akış hızının düşük kullanılması ile buharlaşma ve kirleticilerin atmosfere salınımı en aza indirgenerek; yalnızca biyolojik degredasyon için gerekli oksijen miktarını sağlanmaktadır. Böylece, kirleticiler aerobik koşullarda, toprakta veya alt yüzey topraklarında doğal olarak oluşan yerli heterotrofik mikroorganizmalarla biyolojik olarak parçalanmaktadır. Biyo-havalandırma yönteminin başarısını etkileyen temel faktörler; hava akış hızı, hava aralıkları ve havanın dağılımını sağlamaya yardımcı olan hava enjeksiyon noktalarının sayısıdır (Mani ve Kumar, 2014:6)

Yeraltında gerçekleşen bu biyoremidasyon tekniğiyle, sığ akiferler jeokimyasal reaksiyonlar aracılığıyla iyileştirilerek toprakların ağır metallerden temizlenmesi ve aynı zamanda içme ve sulama amaçlı güvenli yeraltı suları sağlanmaktadır (Robinson vd, 2011:12). Ayrıca, kirlenmiş topraktaki hidrokarbon ve petrol türevlerinin biyoremidasyonunda da bu yöntem etkin bir şekilde kullanılmaktadır (Rayner vd., 2007:13)

Biosparging (Biyo-serpme)

Bu teknik, kontamine olan bölgelerden kirleticileri uzaklaştırmak için mikrobiyal aktivitelerin uyarılmasında toprak veya su altına hava enjeksiyonu verilmesi yönü ile bioventing yöntemine benzemektedir. Ancak, bioventing yönteminin aksine bu yöntemde hava doymuş bölgeye enjekte

edilmektedir. Doymuş bölgeye enjekte edilen hava, uçucu organik bileşiklerin yukarıya taşınması ile doymamış bölgeye geçerek degredasyonuna neden olmaktadır. Biosparging yöntemi ile, kirlenmiş yer altı suyundan petrol hidrokarbonları (benzen, toluen, etilbenzen ve ksilen izomerleri) gibi uçucu organik bileşikler başarılı bir şekilde uzaklaştırılmaktadır (Kao vd., 2008:2).

Biodegradation (Biyo-ayrışma/parçalanma)

Biodegradation, toprak ve yeraltı suyunun biyoremidasyonunda sıklıkla kullanılmaktadır. Bu teknikte, organik kirleticilerle kontamine olan bölgelere sulu solüsyon ilave edilerek ortamda bulunan bakterilerin oksijen ve besin ihtiyaçlarının giderilmesi ile bakterilerin uyarılması ve daha sonrasında biyolojik olarak parçalanması işlemlerinden oluşmaktadır (Vidali, 2001:6).

Bio-augmentasyon (Biyo-büyüme)

Bio-augmentasyon, hem in situ hem de ex situ biyoremidasyon yöntemlerinde sıklıkla kullanılmaktadır. Bu yöntem, kontamine olan bölgeye bakteri kültürlerinin ilave edilmesi ile gerçekleştirilmektedir (Boopathy, 2000:2). Bu yöntem özellikle, poliaromatik hidrokarbonlardan uzaklaştırılmasında çok etkili olduğu görülmüştür.

Ex situ biyoremidasyon teknikleri (Yerinde yapılmayan biyoremidasyon)

Bu yöntem toprağın doğal ortamından kazılarak ve suyun pompalanarak başka yere nakledilerek temizlenmesini içermektedir. İn situ (yerinde gerçekleşen) biyoremidasyona göre, bu teknik daha hızlı olmasının yanı sıra geniş alana yayılmış kirleticiler için uygulanabilmektedir. Ancak, daha pahalı bir yöntem olması ise dezavantaj oluşturmaktadır. Ex-situ biyoremidasyon tekniği biopiles, bioreactor ve land farming gibi çeşitlere ayrılmaktadır (Dindar vd., 2010:6).

Biopiles (Biyo-yığın)

Bu biyoremidasyon tekniğinde, kontamine olan toprak kazılarak yığınlar haline getirilmektedir. Biyoremidasyon için, ortama besin takviyesi ve bazen de hava verilerek mikrobiyal aktivitenin artması sağlanmaktadır. Bu yöntemin avantajı, besin maddesi, sıcaklığı ve havalandırılması yeterince kontrol edildiğinde biyoremidasyonda çok başarılı sonuçlar alınması ve maliyetinin ucuz olmasından dolayı sıklıkla tercih edilmektedir. Biyopilin kirli alanlara uygulanması düşük moleküler ağırlıklı (LMW) kirleticilerin buharlaşmasını zorlaştırırken; kontamine olan çok soğuk bölgelerin remidasyonunda ise etkili bir şekilde kullanılabilmektedir. Ayrıca, petrol hidrokarbonları ile oluşan yüzey kirlenmelerinin remidasyonunda da etkili olduğu görülmüştür (Dias vd., 2015:2; Gomez ve Sartaj, 2014:3; Whelan vd., 2015:2; Azubuike vd., 2016:2)

Bioreactor (Biyo-reaktör)

Biyoreaktörler, sulu faz işlemi olarakta bilinmekle birlikte ex-situ biyoremidasyon çeşitleri arasında en önemlisidir. Bu teknikle, dayanıklı ve toksik kirleticilerle kontamine olan topraklarda etkin bir şekilde biyoremediasyon işlemi gerçekleşmektedir. Sulu fazlı biyoremediasyon arıtım uygulamasında, öncelikli olarak içerisinde doğal olarak bulunan mikroorganizmalarında bulunduğu kontamine olan toprak yerinden kazılarak özel vasıtalarla alınmakta ve daha sonrasında ise özel tanklar içerisinde su ile karıştırılmaktadır. Ortamda bulunan bakterilerin uyarılması için, ortama oksijen ve besin ilave edilmesi ile ortam ısısının kontrol edilmesi sonucunda biyolojik bozunmanın oranının artırılması hedeflenir. Diğer biyoremidasyon yöntemlerine göre daha hızlı olan bu yöntem ile, hidrokarbonlar ve bazı organoklorlu maddeler gibi toksik ve parçalanmaya dirençli maddelerin kirlenmiş topraklardan temizlenebileceği görülmüştür (Gonzales vd., 2008:5; Dindar vd., 2010)

Land farming (Arazi iyileştirilmesi)

Land farming işlemi**,** düşük maliyetli ve tasarımı olması, az ekipman gerektirmesinden dolayı en basit biyoremidasyon tekniğidir (Maila ve Colete 2004:3). Toprak kazıldığı veya sürüldüğü zaman ortaya çıkan kirletici derinliği, arazi iyileştirilmesinde hangi tekniğin (ex situ veya in situ) kullanılabileceğini göstermektedir. Örneğin, arazi iyileştirilmesi yerinde yapılacaksa in situ, başka yerde yapılacaksa ex situ tekniği kullanılacaktır. Kirletici derinliği 1m' nin altında ise kirli alan kazılmaksızın biyoremidasyon işlemi yerinde gerçekleştirilirken; kirletici derinliğinin 1.7 m'den daha fazla olması durumunda kirli alan kazılarak başka yerde biyoremidasyon işlemi gerçekleştirilmektedir (Nikolopoulou vd., 2013). Her iki durumda da, arazi iyileştirilmesinde tarlayı sürerek havalandırma, besin ilavesi (azot, fosfor ve potasyum) ve sulama ile yerli mikroorganizmaların uyarılması sağlanmakta ve etkin bir şekilde biyoremidasyon işlemi gerçekleştirilmektedir. Arazi iyileştirilmesi, genellikle poliaromatik hidrokarbonlar da dahil olmak üzere hidrokarbonla kirlenmiş bölgelerin biyoremidasyonunda sıklıkla kullanılmaktadır (Silva-Castro vd., 2012:6; Cerqueira vd., 2014:2; Azubuike vd., 2016:5).

4.FİTOREMİDASYON

Fitoremidasyon, çevreyi kirleten toksik bileşiklerin bitkiler aracılığı ile biriktirilmesi, uzaklaştırılması veya zararsız hale getirilmesi işlemidir (Macek ve vd., 2014:1).

Ağır metaller, insan vücudu ve çevre kirliği açısından toksik maddelerdir. Altmıştan fazla sayıda ağır metal olduğu bilinmektedir. Ağır metal birikimine neden olan kontaminasyon kaynakları ve insan sağlığına olan zararları tablo 3'de detaylı olarak verilmiştir. Ağır metaller (Pb, Zn, Cd, Cu, Ni, Hg) haricinde fitoremidasyon ile, metaloitler (As, Sb), inorganik bileşenler (NO_3^- NH_4^+, PO_4^{3-}), radyoaktif kimyasal elementler (U, Cs, Sr), petrol hidrokarbonları (BTEX), pestisitler ve herbisitler (atrazin, bentazon, klorlu ve nitroaromatik bileşenler), patlayıcılar (TNT, DNT), klorlu çözücüler (TCE, PCE) ve endüstriyel organik atıklar da (PCPs, PAHs) temizlenebilmektedir (Ensley, 2000:2; Favas vd., 2014:1). Bu toksik maddelerin fitoremidasyon ile çevreden giderilmesini sağlayan bitkiler, kirleticiler ve uzaklaştırma oranları ve fitoremidasyon türleri ise tablo 4'de verilmiştir.

Fitoremidasyon tekniği, kullanılan bölgeye ve kullanılış amacına göre beş sınıf altında toplanmaktadır.

Fitoekstraksiyon veya fitoakümülasyon; topraktan, tortulardan veya sulardan kontaminasyonları uzaklaştırmak için bitkilerin veya alglerin kullanıldığı yöntemdir. Bu yöntemde, kontaminasyonlar bitki köklerinden alınarak toprak üstü sürgünlerde veya yapraklarda biriktirildikten sonra bitkiler hasat edilmektedir. Son yıllarda giderek popülaritesi artan bu yöntemle, en çok ağır metallerin uzaklaştırılması işlemi yapılmaktadır (Shukla vd. 2010:6; Sulmon vd., 2007:1).

Tablo 3. Bazı ağır metallerin kontaminasyon kaynakları, kullanımı ve sağlığa yan etkileri (Coelho vd., 2015:5)

Element	**Kontaminasyon kaynakları**		**Kullanımı**	**Sağlığa yan etkileri**
	Doğal	**Antropojenik**		
Cd	Zn ve Pb mineralleri, fosfat kayaları	Madencilik atıkları, elektrokaplama, batarya üretimi	Otomobil egzozu	Solunum, kardiyovasküler, böbreğe etkiler
Cr	Kromit minerali	Elektrolitik kaplama, metal alaşımları, endüstriyel atıklar, pas önleyici ürünler	Pestisitler, deterjanlar	Zihinsel bozukluk, kanser, ülser, hipokerotoz
Cu	Sülfürler, oksitler, karbonatlar	Elektrolitik kaplama, metal alaşımları, evsel ve endüstriyel atıklar, madencilik atığı, pestisitler	Elektrik iletkenliği	Anemi ve dolaylı olarak besinlere geçen toksisite

Pb	Kükürt kurşun minerali	Batarya üretimi, boru hatları, kömür, benzin, boyar maddeler	Bataryalar, alaşımlar	Nörotoksik
Ni	Topraklar	Metal alaşımları, batarya üretimi, endüstriyel atıklar, bitkisel yağ üretimi	Bataryalar, elektronikler, katalizörler	Cilt alerjileri, akciğer fibrozu, kardiyovasküler hastalıkları
Zn	Mineraller (sülfitler, oksitler, silikatler)	Metal alaşımları, boyar maddeler, elektrolitik kaplama, endüstriyel atıklar, boru hatları	Gübreler, plastik maddeler, boya yapımında	Karın ağrısı, mide bulantısı, kusma ve ishal, mide tahrişi, baş ağrısı, sinirlilik, anemi

Fitotransformasyon veya fitodegradasyon; organik kirleticilerin topraktan, tortulardan veya sudan alınarak daha sonrasında daha stabil, daha az toksik veya daha az hareketli formuna dönüştürülme işlemidir. Bu yöntem ile toprakta bulunan petrol ve türevleri, yer altı sularında bulunan çözücüler ve havada bulunan uçucu bileşenler giderilebilmektedir (Newman ve Reynolds, 2004:2)

Fitovolatilizasyon; ağır metallerin bitkiler tarafından topraktan veya yer altı suyundan absorbe edilerek daha az toksik uçucu formlara dönüştürüldüğü ve daha sonrasında ise transpirasyon ile atmosfere verildiği yöntemdir. Örnek olarak, *Brassica juncea, Arabidopsis thaliana, Populus* ve *Salix* gibi bazı bitkilerin ağır metalleri absorbe ettikleri ve gaz formuna dönüştürerek atmosfere verdikleri görülmüştür (Ghosh ve Singh, 2005:1; Pulford ve Watson, 2003:2; Terzi ve Yıldız, 2011:3)

Rizofiltrasyon; fitoekstraksiyon metoduna benzemekle birlikte bu metod, kirlenmiş toprakların remidasyonundan ziyade kirlenmiş yeraltı suyunun remidasyonu içerdiğinden farklılık göstermektedir. Kirleticiler ya kök yüzeyine adsorbe edilir ya da bitki kökleri tarafından emilir. Rizofiltrasyon için kullanılan bitkiler, doğrudan yerinde ekilmemekle birlikte öncelikle kirleticiye adapte edilirler. Büyük bir kök sistemi oluşana kadar, bitkiler topraktan ziyade temiz suda yetiştirilir. Büyük bir kök sistemi oluştuğu zaman, su kaynağı değiştirilerek bitkiyi adepte etmek için kirli su kullanılmaktadır. Kökleri ile kirli suya ile adepte edilen bitkiler, daha sonra kirli alanlara dikilmektedir. Kökler belli bir doygunluğa ulaştığında ise, hasat edilip güvenli bir şekilde atılmaktadırlar. Ignatius ve vd., tıbbi aromatik bir bitki olan *Plectranthus amboinicus* ile, kurşun ağır metali ile kirlenmiş suların remidasyonunu rizofiltrasyon metodu ile temizlemeyi başarmışlardır (Ignatius vd., 2014:2; Shukla vd., 2010:7).

Fitostabilizasyon; Kontamine olan toprakların hareketliliğini ve göçünü azaltarak erozyonun önlenmesine yardımcı olan bir tekniktir. Ayrıca, bu teknikle kirleticilerin yeraltı sularına sızmaları da engellenmiş olmaktadır. Bu yöntemde, toprak yüzeyi bitkiler ile örtülerek bitki köklerinin fiziksel ve kimyasal olarak kirleticileri stabilize etmesi hedeflenmektedir. Bunun için, fitostabilizasyonda kullanılacak bitkilerin kökleri geniş bir kök sistemine sahip olmalı, yüksek konsantrasyonlardaki ağır metallerin varlığında yüksek oranda biyokütle üretebilmelidirler (Vidali, 2001:8; Bert vd., 2005; Rizzi vd., 2004; Terzi ve Yıldız, 2011:3).

Tablo 4. Fitoremidasyon özelliğine sahip bazı bitkiler (Azubuike ve ark., 2016)

Bitki	**Kirletici**	**Fitoremidasyon türü**	**% Uzaklaştırma oranı**	**Kaynak**
Ludwigia octovalvis	Gazolin	Biyosürfaktan ile zenginleştirilmiş rizodegredasyon	93.5	Almansoory et al. (2015)
Aegiceras corniculatum	Bromlu difenil eter (BDE-47)	Biostimulated degredasyon	58.2	Chen et al. (2015)
Spartina maritima	As, Cu, Pb, Zn	Bioaugmented rizoakümülasyon	19.65	Mesa et al. (2015)
Arundo donax	Cd ve Zn	Rizofiltrasyon	100	Duresova´ et al. (2014)
Eichhorina crassipes	Ağır metaller (Fe, Zn, Cd, Cu, B ve Cr)	Rizofiltrasyon	99.3	Elias et al. (2014)
Phragmites australis	Poliaromatik hidrokarbonlar	Rizodegredasyon	58.47	Gregorio et al. (2014)
Plectranthus amboinicus	Pb	Rizofiltrasyon	50-100	Ignatius et al. (2014)
Luffa acutangula	Antrasen ve fluoranthen	Fitostimülasyon	85.9-99.5	Somtrakoon et al. (2014)
Dracaena reflexa	Dizel	Rizodegredasyon	90-98	Dadrasnia and Agamuthu (2013)
Sparganium sp.	Poliklorinatlı bifeniller	Biostimulated rizodegredasyon	91.5	Gregorio et al. (2013)
Amaranthus paniculatus	Ni	Fitoakümülasyon	25-60	Iori et al. (2013)
Rizophora mangle	Petrol hidrokarbonları	Fitoekstraksiyon ve Fitostimülasyon	87	Moreira et al. (2013)
Populusdeltoides x nigra ve Arabidopsis thaliana	Gümüş nanopartikülleri ve Ag+	Fitoakümülasyon	20-70	Wang et al. (2013)
Carex pendula	Pb	Rizofiltrasyon		Yadav et al. (2011)

5.GENETİK VE BİYOTEKNOLOJİK YAKLAŞIMLARIN BİYOREMİDASYONDA KULLANIMI

Biyoremidasyon, kontamine olan toprakları az bir maliyetle başarılı bir şekilde restore etme potansiyeline sahipken; kontamine olan çevredeki mikroorganizmalarının büyümesini ve metabolizmasını kontrol eden faktörler hakkında bilgi eksikliğinin olması bu tekniği sınırlamaktadır. Ancak, bu sınırlamalar son zamanlarda yapılan genetik, proteomik ve biyoteknolojik çalışmalarla günden güne giderilmeye çalışılmaktadır (Lovley, 2003:1)

Özellikle genetik mühendisliğindeki son gelişmeler sayesinde, biyoremidasyonda kullanılacak olan mikroorganizmaların genleri, promotorları vb. değiştirilerek genetiği değiştirilmiş mikroorganizmalar elde edilmekte ve bu da biyoremidasyon işleminin etkinliğini artırmaktadır. Bu zamana kadar, birçok genetiği değiştirilmiş mikroorganizma laboratuvar koşullarında verimli biyoremidasyon için başarıyla inşa edilmiş ve deneysel olarak test edilmiştir. Rekombinant DNA teknikleri, bir organizmanın degradasyonla alakalı genlerini belirleyerek ksenobiyotik metabolize etme yeteneğini arttırmakla birlikte bunları uygun biyoremidasyon ajanlarına dönüştürmek için kullanılabilmektedir (Coelho vd., 2015:7; Paul vd., 2005). Ayrıca, genetiği değiştirilmiş mikroorganizmaların hidrokarbonlar ve pestisitler gibi özel kimyasalları metabolize etme yeteneğini arttırdığı bulunmuştur (Azubuike vd., 2016).

Genetik mühendisliği teknikleri ve mikroorganizmaların metabolik potansiyeli üzerine araştırmalar, özel kontaminasyonların degradasyonuna imkan veren genetiği değiştirilmiş mikroorganizmaların tasarımına yol açmıştır. Bu yaklaşım, doğada mevcut olmayan genlerin yapay kombinasyonunu oluşturma fırsatı vermektedir. Genetik mühendisliğinde en fazla kullanılan teknikler ise; tek gen veya operonların değişimi, patway (yolak) inşası ve mevcut gen dizilerinin değiştirilmesidir (Coelho vd., 2015:9).

İlk genetiği değiştirilen organizmalardan, *Pseudomonas aeruginosa* (NRRL B-5472) ve *P. putida* (NRRL B-5473) bakteri strainleri ile naftalin ve salisilat tuzunun degradasyonu sağlanmıştır. Ayrıca, *Geobacter metallireducens* ile kontamine olmuş yer altı suyularından ve drenaj sularından uranyumun uzaklaştırıldığı keşfedilmiştir. Genetiği değiştirilmiş *Deinococcus geothermalis* strainleri ise, yüksek sıcaklıkta karışık radyoaktif atık içeren çevrelerin biyoremidasyonu için geliştirilmiştir. Buna benzer olarak, rekombinant *Acenitobacter baumanii* strainin ham petrol ile kontamine olmuş alanlarda degredasyon oranını arttırdığı bulunmuştur (Kumar ve vd., 2011:3; Wasilkowski vd., 2012:2).

Tarım toprakları; çoğunlukla fosfat gübrelerinin aşırı kullanılması, kanalizasyon atıklarının dağılması ve atmosferik depozisyondan dolayı kadmiyum (Cd) metali ile kirlenmektedir. Cd, tahıllar, patates, sebzeler ve meyveler gibi pek çok ürünle alınabilmektedir. Dolayısıyla, Cd kontaminasyonu insanlara gıda yoluyla kolaylıkla geçebilmektedir. Bunun için, bu alanların biyoremidasyon veya fitoremidasyon ile temizlenmesi gerekmektedir. Bakteri ve yüksek organizmalar toksik metalleri zararsız hale getirmek için direnç mekanizmalarını geliştirmişlerdir. Ağır metal stres cevabında organizmalar, dışlama, bölümlendirme, kompleks yapma ve metallotiyoneinler (MT) ya da fitoşelatinler (PC'ler) gibi bağlayıcı proteinlerin sentezi gibi farklı savunma sistemlerini kullanmaktadırlar. Organizmaların verdiği bu savunma sistemleri, kirlenmiş toprakların ve suların remidasyonu için bakterilerde ve bitkilerde genetik mühendisliği çalışmalarında kullanılabilmektedir. Metal bağlayıcı proteinlerin belirlenmesi ve aşırı sentezlenmesi ile bakterilerin ve bitkilerin metal bağlama kapasitesini, toleransını ve birikimini arttırdığı görülmüştür. Özellikle, son zamanlarda bitkilerde fitoşelatinlerin biyosentezinde gerçekleştirilen modifikasyon ile metal birikimlerini arttırdığı belirlenmiştir (Mejáre ve Bülow, 2001:1).

6. SONUÇ

İnsan aktivitesi, çevre üzerinde negatif etkiye sahip olan çeşitli kirleticilerin giderek artan bir şekilde çevreye bırakılması ile sonuçlanmaktadır. Diğer taraftan, çevre kirliliğinin giderilmesinde pek çok yöntem kullanılmaya çalışılsa da bu yöntemler arasında çevre dostu olan biyoremidasyonun yeri çok önemlidir. Biyoremidasyon ile kontamine olmuş toprak, su ve tortular başarılı bir şekilde temizlenebilmektedir. Biyoremidasyonun uyarılması ve aktivitesinin artması için ortama besin, O2, elektron alıcılar, uygun nem oranı, sıcaklık, karbon ve enerji kaynağının iyi sağlanması gerekmektedir. Ayrıca, biyoremidasyonda önemli olan diğer husus ise kontamine olan bölgelerin toprak yapısı, kirletici derinliği ve çeşiti, bölge lokasyonu ve hangi biyoremidasyon tekniği (in-situ veya ex-situ) ile yapılacağının iyi belirlenmesi gerekmektedir. Ex-situ yani yerinde yapılmayan biyoremidasyon teknikleri, çabuk ve hızlı sonuç alınması ile avantaj sağlarken; kazıma ve taşıma gibi işler gerektirdiğinden daha maliyetlidir. İn situ yani yerinde yapılan biyoremidasyon tekniğinde ise kazı gibi maliyetler olmadığı için daha ucuz olup sadece yerinde ekipman kurma gibi nispeten daha düşük maliyetler gerektirmektedir. Ancak, in situ tekniğinde kirlenen bölgelerin alt yüzeyinin kontrol edilememesi ve görsel olarak görülememesi dezavantaj oluşturmaktadır.

Sonuç olarak, çevre kirliliğinin temizlenmesinde biyoremidasyon ve fitoremidasyon yöntemlerinin diğer konvansiyonel tekniklerine göre pek çok avantajlarının olduğu görülmektedir. Özellikle, en çok toprak ve su kirliliğine neden olan ağır metallerin ve petrol türevlerinin uzaklaştırılmasında başarılı bir şekilde kullanılan bu yöntemlerin belediyelere de örnek teşkil edeceği düşünülmektedir.

KAYNAKÇA

Adams, G. O., Fufeyin, P. T., Okoro, S. E., & Ehinomen, I. (2015), Bioremediation, biostimulation and bioaugmention: a review. International Journal of Environmental Bioremediation & Biodegradation, 3(1), 28-39.

Almansoory, A. F., Hasan, H. A., Idris, M., Abdullah, S. R. S., & Anuar, N. (2015), Potential application of a biosurfactant in phytoremediation technology for treatment of gasoline-contaminated soil. Ecological Engineering, 84, 113-120.

Azubuike, C. C., Chikere, C. B., & Okpokwasili, G. C. (2016), Bioremediation techniques–classification based on site of application: principles, advantages, limitations and prospects. World Journal of Microbiology and Biotechnology, 32(11), 180.

Bert, V., Girondelot, B., Quatannens, V., & Laboudigue, A. (2005), A phytostabilisation of a metal polluted dredged sediment deposit—Mesocosm experiment and field trial. Proceedings ConSoil Bordeaux, 1544-1550.

Berti, W.R. ve Cunningham, S.D., (2000), Phytostabilization of Metals. In: Raskin, I. ve Ensley, B.D. (eds.), Phytoremediation of Toxic Metals: Using Plants to Clean-up the Environment. Wiley, New York, pp. 71-88.

Boopathy, R. (2000). Factors limiting bioremediation technologies. Bioresource technology, 74(1), 63-67.

Cerqueira, V. S., Maria do Carmo, R. P., Camargo, F. A., & Bento, F. M. (2014), Comparison of bioremediation strategies for soil impacted with petrochemical oily sludge. International Biodeterioration & Biodegradation, 95, 338-345.

Chen, J., Zhou, H. C., Wang, C., Zhu, C. Q., & Tam, N. F. Y. (2015), Short-term enhancement effect of nitrogen addition on microbial degradation and plant uptake of polybrominated diphenyl ethers (PBDEs) in contaminated mangrove soil. Journal of hazardous materials, 300, 84-92.

Coelho, L. M., Rezende, H. C., Coelho, L. M., de Sousa, P. A., Melo, D. F., &Coelho, N. M. (2015), Bioremediation of polluted waters using microorganisms. In Advances in Bioremediation of Waste water and Polluted Soil. InTech.

Dadrasnia, A., & Agamuthu, P. (2013), Diesel fuel degradation from contaminated soil by Dracaena reflexa using organic waste supplementation. Journal of the Japan Petroleum Institute, 56(4), 236-243.

Di Gregorio, S., Azaizeh, H., & Lorenzi, R. (2013), Biostimulation of the autochthonous microbial community for the depletion of polychlorinated biphenyls (PCBs) in contaminated sediments. Environmental Science and Pollution Research, 20(6), 3989-3999.

Di Gregorio, S., Gentini, A., Siracusa, G., Becarelli, S., Azaizeh, H., & Lorenzi, R. (2014), Phytomediated biostimulation of the autochthonous bacterial community for the acceleration of the depletion of polycyclic aromatic hydrocarbons in contaminated sediments. BioMed research international.

Dias, R. L., Ruberto, L., Calabró, A., Balbo, A. L., Del Panno, M. T., & Mac Cormack, W. P. (2015), Hydrocarbon removal and bacterial community structure in on-site biostimulated biopile systems designed for bioremediation of diesel-contaminated Antarctic soil. Polar Biology, 38(5), 677-687.

Dürešová, Z., Šuňovská, A., Horník, M., Pipíška, M., Gubišová, M., Gubiš, J., & Hostin, S. (2014), Rhizofiltration potential of Arundo donax for cadmium and zinc removal from contaminated wastewater. Chemical Papers, 68(11), 1452-1462.

Elias, S. H., Mohamed, M., Nor-Anuar, A., Muda, K., Hassan, M. A. H. M., Othman, M. N., & Chelliapan, S. (2014), Ceramic industry wastewater treatment by rhizofiltration system-application of water hyacinth bioremediation. The IIOAB Journal, 5(1), 6.

Ensley, B. D. (2000), Rationale for use of phytoremediation. Phytoremediation of toxic metals: using plants to clean-up the environment. New York, John Wiley & Sons, Inc, 3-12.

Favas, P. J., Pratas, J., Varun, M., D'Souza, R., & Paul, M. S. (2014), Phytoremediation of soils contaminated with metals and metalloids at mining areas: potential of native flora. Environmental risk assessment of soil contamination'.(Ed. MC Hernández-Soriano) pp, 485-517.

Gomez, F., & Sartaj, M. (2014), Optimization of field scale biopiles for bioremediation of petroleum hydrocarbon contaminated soil at low temperature conditions by response surface methodology (RSM). International Biodeterioration & Biodegradation, 89, 103-109.

Ignatius, A., Arunbabu, V., Neethu, J., & Ramasamy, E. V. (2014), Rhizofiltration of lead using an aromatic medicinal plant Plectranthus amboinicus cultured in a hydroponic Nutrient Film Technique (NFT) system. Environmental Science and Pollution Research, 21(22), 13007-13016.

Iori, V., Pietrini, F., Cheremisina, A., Shevyakova, N. I., Radyukina, N., Kuznetsov, V. V., & Zacchini, M. (2013), Growth responses, metal accumulation and phytoremoval capability in Amaranthus plants exposed to nickel under hydroponics. Water, Air, & Soil Pollution, 224(2), 1450.

Kao, C. M., Chen, C. Y., Chen, S. C., Chien, H. Y., & Chen, Y. L. (2008), Application of in situ biosparging to remediate a petroleum-hydrocarbon spill site: Field and microbial evaluation. Chemosphere, 70(8), 1492-1499.

Kumar, A., Bisht, B. S., Joshi, V. D., & Dhewa, T. (2011), Review on Bioremediation of Polluted Environment:: A Management Tool. International journal of environmental sciences, 1(6), 1079.

Lovley, D. R. (2003), Cleaning up with genomics: applying molecular biology to bioremediation. Nature Reviews Microbiology, 1(1), 35-44.

Macek, T., Kotrba, P., Svatos, A., Novakova, M., Demnerova, K., & Mackova, M. (2008), Novel roles for genetically modified plants in environmental protection. Trends in biotechnology, 26(3), 146-152.

Maila, M. P., & Cloete, T. E. (2004), Bioremediation of petroleum hydrocarbons through landfarming: Are simplicity and cost-effectiveness the only advantages?. Reviews in Environmental Science and Biotechnology, 3(4), 349-360.

Mani, D., & Kumar, C. (2014), Biotechnological advances in bioremediation of heavy metals contaminated ecosystems: an overview with special reference to phytoremediation. International Journal of Environmental Science and Technology, 11(3), 843-872.

Mejáre, M., & Bülow, L. (2001), Metal-binding proteins and peptides in bioremediation and phytoremediation of heavy metals. TRENDS in Biotechnology, 19(2), 67-73.

Mesa, J., Rodríguez-Llorente, I. D., Pajuelo, E., Piedras, J. M. B., Caviedes, M. A., Redondo-Gómez, S., & Mateos-Naranjo, E. (2015), Moving closer towards restoration of contaminated estuaries: bioaugmentation with autochthonous rhizobacteria improves metal rhizoaccumulation in native Spartina maritima. Journal of hazardous materials, 300, 263-271.

Moreira, I. T., Oliveira, O. M., Triguis, J. A., Queiroz, A. F., Barbosa, R. M., Anjos, J. A., ... & Rios, M. C. (2013), Evaluation of the effects of metals on biodegradation of total petroleum hydrocarbons. Microchemical Journal, 110, 215-220.

Newman, L. A., & Reynolds, C. M. (2004), Phytodegradation of organic compounds. Current Opinion in Biotechnology, 15(3), 225-230.

Nikolopoulou, M., Pasadakis, N., Norf, H., & Kalogerakis, N. (2013), Enhanced ex situ bioremediation of crude oil contaminated beach sand by supplementation with nutrients and rhamnolipids. Marine pollution bulletin, 77(1), 37-44.

Paul, D.,Pandey, G., &Jain, R. K. (2005), Suicidal genetically engineered microorganisms for bioremediation: need and perspectives. Bioessays, 27(5), 563-573.

Philp, J. C., Bamforth, S., Singleton, I., & Atlas, R. M. (2005), Environmental pollution and restoration: a role for bioremediation. In Bioremediation (1-48). American Society of Microbiology.

Rayner, J. L., Snape, I., Walworth, J. L., Harvey, P. M., & Ferguson, S. H. (2007), Petroleum–hydrocarbon contamination and remediation by microbioventing at sub-Antarctic Macquarie Island. Cold Regions Science and Technology, 48(2), 139-153.

Rizzi, L., Petruzzelli, G., Poggio, G. ve Vigna Guidi, G., (2004), Soil Physical Changes and Plant Availability of Zn and Pb in a Treatability Test of Phytostabilization. Chemosphere, 57, 1039-1046.

Robinson, C., Von Broemssen, M., Bhattacharya, P., Häller, S., Bivén, A., Hossain, M., ... & Thunvik, R. (2011), Dynamics of arsenic adsorption in the targeted arsenic-safe aquifers in Matlab, south-eastern Bangladesh: Insight from experimental studies. Applied geochemistry, 26(4), 624-635.

Shukla, K. P., Singh, N. K., & Sharma, S. (2010), Bioremediation: developments, current practices and perspectives. Genet. Eng. Biotechnol. J, 3(8), 1-20.

Silva-Castro, G. A., Uad, I., Gónzalez-López, J., Fandino, C. G., Toledo, F. L., & Calvo, C. (2012), Application of selected microbial consortia combined with inorganic and oleophilic fertilizers to recuperate oil-polluted soil using land farming technology. Clean Technologies and Environmental Policy, 14(4), 719-726.

Somtrakoon, K., Chouychai, W., & Lee, H. (2014), Phytoremediation of anthracene-and fluoranthene-contaminated soil by Luffa acutangula. Maejo International Journal of Science and Technology, 8(3), 221.

Sulmon, C., Gouesbet, G., Binet, F., Martin-Laurent, F., El Amrani, A., & Couée, I. (2007), Sucrose amendment enhances phytoaccumulation of the herbicide atrazine in Arabidopsis thaliana. Environmental Pollution, 145(2), 507-515.

Vidali, M. (2001), Bioremediation. an overview. Pure and Applied Chemistry, 73(7), 1163-1172.

Wang, J., Koo, Y., Alexander, A., Yang, Y., Westerhof, S., Zhang, Q., ... & Alvarez, P. J. (2013), Phytostimulation of poplars and Arabidopsis exposed to silver nanoparticles and Ag+ at sublethal concentrations. Environmental science & technology, 47(10), 5442-5449.

Wasilkowski, D., Swędzioł, Ż., & Mrozik, A. (2012), The applicability of genetically modified microorganisms in bioremediation of contaminated environments. CHEMIK nauka-technika-rynek, 1(66), 817-826.

Whelan, M. J., Coulon, F., Hince, G., Rayner, J., McWatters, R., Spedding, T., & Snape, I. (2015), Fate and transport of petroleum hydrocarbons in engineered biopiles in polar regions. Chemosphere, 131, 232-240.

Yadav, B. K., Siebel, M. A., & van Bruggen, J. J. (2011), Rhizofiltration of a heavy metal (lead) containing wastewater using the wetland plant Carex pendula. CLEAN–Soil, Air, Water, 39(5), 467-474.

EVIDENCE-BASED POLICY AND INNOVATION: THE CASE OF THE BEACON INNOVATION SCHEME IN BRITISH LOCAL GOVERNMENT

Hamza ATEŞ[1]
Elif GENÇ[2]

ABSTRACT

Understanding how and why local governments innovate is an important issue for both scholars and public officials. During times of fiscal and economic uncertainty and stress, municipal officials are challenged to build organizational capacity so they may more quickly respond to environmental threats and opportunities. Organizations with a high capacity to overcome threats and take advantage of opportunities are well positioned to shape the future successfully through innovative programs, policies, and procedures.

However, existing research gives inadequate attention to identifying the political, administrative, and leadership models and behaviors most likely to foster frequent and effective local level innovation. Much of the literature addresses private sector innovation, using comparative case study analyses that provide valuable snapshots of the innovation process but limited generalizable data. One needs to examine, therefore, the factors that influence adoption of innovations at the local level, in addition to addressing the relationships between the stakeholders such as organizations, managers, staff and consultants. Furthermore, policy literature has concerned itself with questions about how to improve evaluation. The topic, which became very popular in UK public policy especially during the Labor government after 1999, comprises a considerable part of that administration's agenda on modernizing government. One of the government's first initiatives was to establish the ESRC Centre for Evidence Based Policy and Practice in Queen Mary University of London (Pawson, 2001). In the wake of this initiative, as Pawson (2002a) indicates, "the policy cycle reveals more quickly than the research cycle, with the result that real time evaluations often have little influence on policy making".

Nowadays, this newly popularized approach suggests that researchers and policy makers should benefit not only from evidence emerging from organizations' experiences but also other sources like external research, experiments and practices. However, using this evidence is not as easy as it appears. Even if evidence based policies are applicable for implementation purposes, it should not be ignored that other factors also affect the process, such as organizational decision makers, organizational structure and internal and external pressures. A major aim of this paper is to make a contribution to the objective of filling this gap in the literature. This paper departs from several theories and models, broadly questioning research undertaken in social science issued during the evaluation stages of the policies in the UK local government. In the first part of the paper, some theories and models are highlighted in order to lay the groundwork for discussing evidence based policy and evaluation. Secondly, the ways in which public sector innovation is evaluated specifically in practice and perception in UK policy making are examined, At the last part of the paper, a ten-year UK innovation programme in British local government named the Beacon Scheme is discussed in order to exemplify to what extent social science researches are applied in policy evaluation.

***Keywords**: Evidence-based policy, innovation, United Kingdom, local government*

[1]Prof Dr. İstanbul Medeniyet Üniversitesi SBF Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü.
hamza.ates@medeniyet.edu.tr
[2] Cardiff University, Cardiff Business School, United Kingdom.
GencE@cardiff.ac.uk

1. LOCAL GOVERNMENT REFORMS IN THE UK

Over the last thirty years, the idea of governing has dramatically changed in public sector organizations across the world. This change are often summarized as a shift from the classic bureaucratic model to new public management and eventually to a post-managerial period which is mostly referred to governance (Vigoda-Gadotet.al., 2005: 70). One of the main driving force behind this reformation was shown as decentralization of the public services by the means of local government authorities and following that, local government reforms have become a current issue in many countries.

In the same line, British local government has experienced many structural changes and regulations which have helped to form the complex system which is currently existed. In the 1980s, the Conservative government under the leadership of Thatcher offered a range of reform initiatives in the local authorities, considering local governments as 'wasteful, unaccountable and ultimately desirable' (Bennett and Orr, 2013). The government basically proposed a restructured local government which is based on the principles of efficiency, effectiveness and economy. Also, the concept of *outsourcing,* which means to decrease the number of public workers as well as the public expenditures, has started to gain an importance in the public sector domain. Having the first reform movement in the 1980s, there are also other initiatives being brought to the agenda including performance measures, strategic management showing that the idea of structural changes in the local authorities are persistent.

Moreover, UK local governments have begun to implement a *continuous re-structuring process*, especially after the Labour Government's modernization programme, which aims to create 'more dynamic, entrepreneurial, efficient, effective…' public services (Newman et.al. 2001: 61). More than twentyWhite Papers, as the instructions of the Modernizing Local Government Project were published between 1998 and 2001 in order to propose fundamental changes. For instance, one of the attempts called *The Best Value* mainly puts emphasize on the importance of performance management, strategic planning, participation along with notions of partnering and engagement among the local authorities (Martin and Bovaird, 2005). In other words, different from the initiatives of the Conservative Government in 1980s, local authorities were also expected to take an integrative mission in the local areas, moving far beyond only offering in-house services. This new system encouraged partnerships and inter-organizational working by emphasizing open and outward looking mind. In addition, the topic of innovation has started to gain a considerable prominence in the public sector reforms in this period. Innovative reforms in the UK local government has been mostly implemented by the means of the best practices of other authorities which is closely linked to inter-organizational learning (Lampela and Karkkainen, 2009).

Thereafter, the Coalition government formed between the Conservatives and Liberal Democrats in 2010, has announced a series of reform movements that have become influential on local governance, from the abolition of the Audit Commission to the declaration of a new Localism Bill and eventually the proposition of the *Big Society* initiatives (Lowndes and Pratchett, 2011). The primary objectives of the initiatives was to transfer power from central to local government in order to 'support the creation and expansion of mutuals, co-operatives, charities and social enterprises' and also to shape greater inclusion in the operation of public sector services (Local Government Association, 2010). However, it claims that the Coalition government agenda was perceived as an ideological attempt and faced the difficulties of performing fundamentally different reforms after 13 years of Labour Government (Lowndes and Pratchett, 2011). From this period to present, the generic agenda for empowering local government in the UK has been still supported and continued by the subsequent governments with some minor differences (Hood and Rixon, 2015; Christensen and Lægreid, 2007).

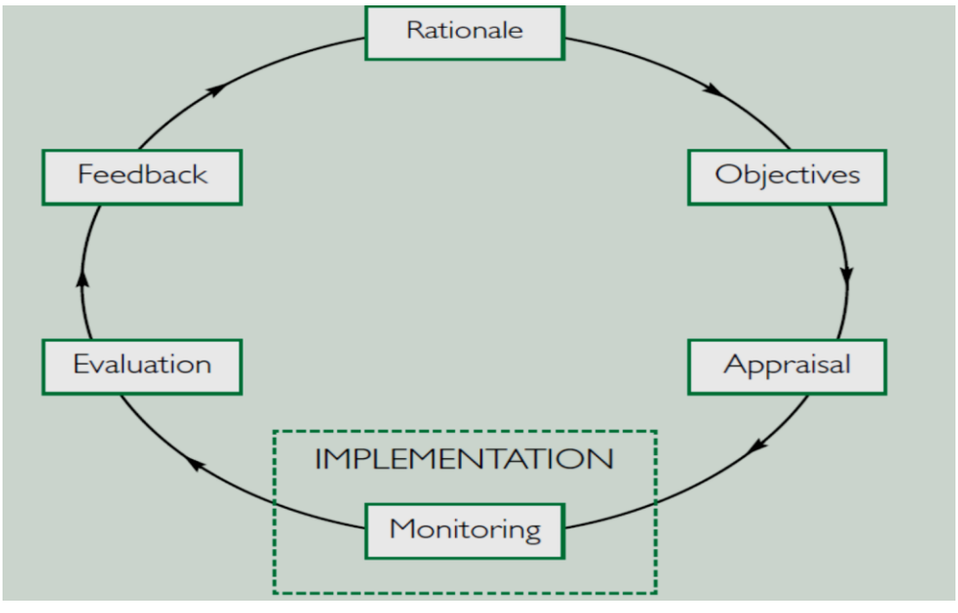
2. THEORIES AND MODELS FOR EVIDENCE-BASED POLICY MAKING

Along with the structural changes in the public sector, the concept of getting benefit from the results of the previous projects has also become quite popular during the implementation processes of policies in the UK. It basically aims to enhance the quality of the current project performed by the

virtue of diffusing good practices and ideas of the past projects. Herein, evaluation outcomes of the implemented projects are not only considered as parts of the ongoing projects but also become applicable evidences for the success of future projects.

Public policy literature has developed itself in the same direction. Evolutional simplicity in Lasswell's policy cycle has been transformed into a more complicated model in current policy making (Sabatier, 1999: 20). According to the Green Book[3] (2011), a new type of evaluation is examined during all policy making processes. It is possible to obtain evaluative ideas at all stages of policy making rather than just in the evaluation part that comes at the end of the process. The Magenta Book[4](2003) -published as an evaluation guidance for the UK public bodies- also suggests that it would be helpful to form and conduct evidence-based policy by successfully avoiding making short term policies based on lack of vision and political issues.

Figure 1: New Type of Evaluation Cycle



Source: (Green Book 2011)

These sort of evaluations, occurring at each stage of the policy making process, are mostly named ex-ante, midterm and ex-post evaluations. The stages can be examined by dividing the cycle into 3 stages in the Figure 1.

The first phase is the preparation processes for the implementation stage of *rationale and objectives*. Here, incrementalism, rational theory and even bounded rationality can be addressed in order to figure out ex-ante evaluation. In the linear policy cycle model, rational decision making undertaken by policy makers is essential to determine which policies are necessary and need to be prepared. Using this approach, there is no need to make comprehensive evidence-based research as policymakers determine the ultimate decision (John, 2012: 103). In other words, managers or decision makers will decide whether or not policies to be implemented are useful. Nevertheless, Simons' Bounded rationality model (1991) argues that decision makers cannot make the best decisions because their mental approach is affected by emotion, knowledge and external factors. As a criticism of rational theory, it can be said that bounded rationality made inroads into incrementalism. Basically,

[3]HM Treasury (Her Majesty's Treasury) guidance for public sector bodies in the UK on how to appraise proposals before committing funds to a policy, programme or project.

[4]HM Treasury guidance on what to consider when designing an evaluation in the UK public organizations.

incrementalism claims that organizations should follow and practice policies which are based on their past experiences rather than individual judgement and intuition which can affect decisions wrongly or subjectively. By doing this, the result will hopefully be sound and strong; policies and outputs which are exactly what the evidence policy evaluation expects from the policy process at the ex-ante evaluation stage (Parsons, 1995: 284). Eventually, it can be claimed that incremental approach is essential with evidence-based considerations in the early stages of policy making.

The mid-part of the cycle, the *monitoring and implementation* stage, is the most critical and important part. The role of monitoring here is to control the policy during implementation while still allowing for the fact that the direction of the policy may be subtly altered during mid-term evaluation to take into account any unforeseen problems or situations (Green book, 2011: 43). During this crucial stage, the nature of the organization becomes as much of an issue as collecting evidence. The Miles and Snow framework (1978) can be used in order to understand this stage more clearly. This framework was built on four organizational types in which implementation styles may affect the process of implementation. They can be specified as prospect, analyzer, defender and reactor organizations. Prospector organizations emphasize innovation and looking for new opportunities, in despite of the possible risks. Analyzer organizations maintain their current market whilst seeking innovation. Defender organizations, on the other hand, protect existing markets to maintain stable growth, and finally reactor organizations have no clear strategy and are not willing to any change and innovation. Miles and Snow (1978) claim that organizations, subject to their styles, can respond differently to external influences. As seen, *prospect* organizations are expected to perform smooth evaluations because of their outwardly innovative organizational styles. *Analyzer* organizations can evaluate policies dependent upon the situation and their usefulness. *Defender* organizations are not willing to do as much evaluation as the first two, but to protect their market and growth, if it is really necessary or obligatory, they may be inclined to follow evidence throughout policy process. *Reactor* organizations that are lack of strategies and policies during the implementation process are unlikely to have monitoring for the policies, and as they are unable to build a strategy for the implementation, they cannot improve clear evaluation and also cannot search for evidence (Andrews. et.al, 2009). Overall, it is important to consider how organizational style suits the performance of midterm evaluation monitoring in the implementation phase.

Lastly, *evaluation and feedback* come at ex-post stages. Pawson (2002b) argues that in the standard policy cycle model, research starts at the implementation phase and ends at the impact stage, which comprises evaluation and feedback. However, the new synthesis evaluation system includes a wider context and works differently. Pawson (2002a) also states that the new evaluation style has changed itself towards a synthesis of systematic reviewing covering not just one single policy process but also many others. More clearly, research starts at the last process and affects the formation of other policies using feedback accumulated from empirical experience and knowledge. While the evaluation in the first two stages assists the generation of evidence-based policy in the organization itself, the last stage can help shape better future policies and also can guide outsiders who study its impact (See Appendix).

Overall, this novel evaluation style requires that both style and decision-making skills of organizations will be appropriate to implement evidence-based policy and to pursue outward-looking policies.

3. INNOVATION AND EVIDENCE-BASED POLICY IN THE UK PUBLIC SECTOR

Innovation has recently become one of the most popular topics within the UK public sector context. The concept entered the public sector literature in the second half of 1980s, bringing transformations which enhanced its popularity. Osborne (2005) puts forward 20 different definitions of innovation. In the broadest sense, he defines innovation as:

'The introduction of newness into a system usually, but not always, in relative terms and by the application (and occasionally invention) of a new idea. This produces a process of transformation

that brings about a discontinuity in terms of the subject itself (such as product or service) and/or its environment (such as an organizations)'.

Innovation has also been examined as two different types: radical and incremental. Whilst former one happens rarely which leads to breakthroughs in production or services, latter one means a discontinuity in the patterns of products or services. However, the UK Modernizing Government White Paper regards innovation mainly as an incremental change by referring continuous improvements in service delivery as well as central government policy making processes, rather than a process that would create breakthrough within organizations and services (Osborne, 2011: 1339). In other words, the definition of innovation is perceived as novel approaches based on past experience and sources and consequently, incremental and evidence oriented policy styles are intertwined in the UK context.

Furthermore, when investigating the innovation concept in practice, it can be seen that there is an iterative process resulting from learning formed by sharing of the knowledge. The first components of this process are diffusion and collaboration (Rogers, 2003: 118). Dissemination of innovation is necessary as many people look for innovative ideas on a global scale. These new processes should be shared in order to not to reinvent the wheel again and again. Thereafter, knowledge transferred into other areas or organizations should be transformed to the learning process thanks to human resources working within the new environment (Downeet.al., 2004: 533). At this stage, the capacity of the organizations and the importance of the innovations also become important. Hence, it can be claimed that all stages of performing innovation in the UK have been followed applying evidence-based methods. In the following part, a British local government project will be discussed as an example amalgamating the concepts of innovation and evidence-based policy.

4. THE BEACON INNOVATION SCHEME

One of the initiatives of the Labour Government in 1999 was the Beacon Innovation and Modernization Scheme, with the scope of the modernizing government work. The plan, which started in order to enhance service standards in the UK local government, is one of the government's longest projects. The aims of the scheme are twofold; first to reward the creation of organizational capacity, innovation and improvement, and second to inform other organizations how to innovate and improve by sharing their own successes (ibid, 533). Hence, it can be said that local organizations practicing this innovation scheme will be more successful and positive or negative outcomes acquired at the end of the practices will serve as models for other organizations and their own subsequent policies. Moreover, the scheme is a professionally driven scheme which produces reports, and its policies were oriented under the control of academics from Warwick Business School from the beginning of the scheme until its end (Hartley and Downe, 2007: 335).

Following to the discussion above, first of all, it can be argued whether the scheme follows an incremental policy. Briefly, incrementalism means to form non-radical policies based on past experience and organizational knowledge (Parsons, 1995: 284). For instance, processes about diffusion like to share innovation, to be open in order to get these evidences to improve organizations, to follow all implementation over a ten-year period by organizing meetings and conferences to provide knowledge circulation showing simply that the Beacon Scheme is an evidence-based project performed incrementally. However, in a wider viewpoint, it can be seen that incrementalism is not the only approach followed by the scheme. The starting point of the project is triggered by central government rather than local authorities (ODPM, 2008: 68). In other words, it can be said that the Beacon Scheme is a project implemented in order to actualize central government's long term plans. For instance, the inclusion of central government by the attendance of IDEA[5] and ODPM[6] and the

[5]Improvement and Development Agency: Support local governments for innovation and improvement in England and Wales.

allocation of the central government's fund which is over £ 75.000 for each participant organization imply that the project is one that also reserves a rational and top-down characteristic (Rashman, 2008: 33) . Furthermore, there is no evidence whether organizations practice or implement their innovation policies evidentially or rationally before disseminating them.

At this point, it is crucial to ask how incremental implementations suit a policy initiated as a rationally oriented and top-down decision making process. Although plenty of research has been conducted on the programme, research on its preparation and implementation was neglected by only focusing on the dissemination process. The Beacon Scheme appears to be a very incremental and evidence-based programme, although we need to consider the empirical studies proving that traces of rational style of practices can be found.

Secondly, it can be argued whether the prospect, analyzer, reactor and defender organization typologies in the Miles & Snow framework (1978) can be observed in the Beacon Scheme. While some organizations are open to being innovative and enterprising, reactor type of organizations in the scheme have no strategy and are closed to the practice of innovative change. Others also only follow changes by observing their immediate environment. In spite of differences among local authorities, all organizations competed under the same conditions at the beginning of the Beacon project without considering their differences. As a consequence of this, while some organizations became very successful, others stayed away from the programme due to the fact that they did not possess sufficient capacity to include themselves in the scheme (ODPM, 2008: 18).

Table 1: Applications to the Beacon Scheme by Authority Type

Type of Council	Total no. of LA type in UK	Rd1 (%)	Rd2 (%)	Rd3 (%)	Rd4 (%)	Rd5 (%)	Rd6 (%)	Rd7 (%)	Rds 1-7 (%)
County Council	34	53	79	35	65	76	68	68	100
District Council	238	40	13	11	20	35	28	35	79
London Borough	33	76	52	45	61	58	55	52	94
Metropolitan Borough	36	78	69	58	61	61	72	72	100
Unitary	47	72	47	43	40	57	57	53	100
TOTAL	388	52	32	24	34	46	41	45	87

Source: Adapted from Hartley and Downe (2007)

For instance, as seen in Table 1, attendance rates for the scheme changed from year to year according to the type of authority. The third year round suffered the lowest attendance. The overall tendency was that attendance of the scheme decreased with organisations' geographical distance from central government. To illustrate, while attendance rates for authorities with high capacities such as county councils and metropolitan boroughs were comparatively high, rates for district councils remained low (ODPM, 2008: 17). These rates showed that attendance and achievement of organizations varied according to organisational type and their stance on emerging policies.

[6]The Office of the Deputy Prime Minister.

In this parallel, it has been stated in the long term evaluation report *Predictors of Beaconicity*[7] that some issues such as deprivation, size of organization and degree of involvement are related to attendance to the scheme. According to the results, they reveal that size of organization and involvement in the scheme are positively related to the success and repetition of attendance on the scheme, whilst on the other hand, rurality and lack of resources are negatively related to success and attendance (Withers, 2007: 5). Also, in the third round of the project for which the results of this study were revealed, there was a rise in attendance, especially at district council's levels. The scheme used the *Predictor of Beaconicity* study's results as evidence in order to eradicate differences that occurred during attendance on the scheme (ODPM, 2008: 21). If this had not been done, if the organizations would not have been at the same level and would not have had the same capacity to improve strategies equally, and to have put them into competition with each other would have been unfair and meaningless. It shows that inequalities among organizations can be eliminated by following evidence-based style on research.

Finally, the benefits offered by the scheme can be argued according to the evidence. Pawson's model (2002b) states that while research starts during the implementation stage in the standard evaluation model, reviewing research should start after receiving feedback. First of all, the scheme is a project formed, supported and executed mainly by central government and subsequently by local authorities and social scientists. Basically, whilst central government is responsible for the coordination and funding of the scheme, the task of implementation was the responsibility of local government. Lastly, social scientists from Warwick School were responsible for reporting, evaluation and consultancy. It can be seen that the inclusion of the social scientists and their studies to the scheme showed positive contributions to the success of the scheme. Over the ten years between 2000 and 2009, evidence of the accomplishment of the scheme was analyzed by conducting studies including qualitative evaluation, interviews, surveys, longitudinal analyses and direct reporting[8]. Nevertheless, it is not easy to measure the programme's impact, despite the fact that it ended over seven years ago. Although the outputs of the project are clear now, there has been no impact analysis performed so far. Furthermore, after the 10th year of the Beacon Scheme, the scheme that followed in its footsteps, the Local Innovation Awards Scheme, has not been continued over the last 2 -3 years. Even if it might be that the reason behind this discontinuity is the failure of the scheme, the effects of the government change during those years should not be ignored. To ascertain the strength of all these arguments, further empirical and social studies are needed.

5. CONCLUSION

In this study, evaluation analyses — which have predominantly become evidence-based in the UK — were discussed in terms of their relationship to social researches and engagement with them. Firstly, *incrementalism, rational choice theory, the Miles & Snow framework* and *Pawson's research & policy sequence model* were discussed in the light of evidence-based policy and evaluation. Secondly, the study addressed the idea that the concept of innovation in the UK public sector is strongly related to the evidence-based approach because innovation is defined as a continuous improvement and incremental process. Finally, it was argued by using the example of the Beacon Innovation Scheme, investigating how and in what ways evidence of the policies is influenced by social research.

Putting all these points together, it can be said that it is quite a common practice in the UK that different sources benefit from the study of more than one organization's experiences during the policy making. However, it must be considered that such factors as organizational style and capacity and decision makers' actions can influence the interaction of policy with social science research. While some policy makers feel positive about allying themselves with social research because of the

[7]The report was prepared using quantitative methodology by the Warwick Business School team.
[8]http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20120919132719/www.communities.gov.uk/publications/localgovernment/learningandinnovation

characteristics which form the organizations, others choose to avoid interacting with them. In the wider context, relations between central and local government and their perceptions towards understanding policies and concepts such as innovation can also differ from one culture to another. Thus, it can be argued that while undertaking evidence-based evaluation with the support of social science research, other components which support this integration should not be overlooked. Obviously, the topic needs further study and empirical investigation, but it can be concluded that an alliance between policy and research to obtain strong evidences is quite practicable in the UK.

REFERENCES

-Andrews, R., Boyne, A. G., Law,J. and Walker, R (2009),'Strategy, Structure and Process in the Public Sector: a Test of the Miles and Snow Model', Public Administration, Vol 87, No 4,p. 732-749.

-Bennett, M and Orr, K (2013) 'Ironic Localism and a Critical History of English Reform', Somson, G and Mckinlay, P (Eds.), New Century Local Government: Commonwealth Perspective, Commonwealth Secretariat, UK, p.74-91.

-Borins, S (2008), Innovations in Government: Research, Recognition and Replication, Brookings Institution Press: Washington, D.C.

-Cabinet Office Strategy Unit,(2003), The Magenta Book, Available at: https://www.gov.uk/government/publications/the-magenta-book (21.04.2017).

-Christensen, T. and Lægreid, P. (2007), 'The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform', Public Administration Review, Vol 67, p. 1059–1066.

-Downe, J., Hartley, J. andRashman, L (2004), 'Evaluating the Extent of Inter-organizational Learning and Change in Local Authorities through the English Beacon Council Scheme'. Public Management Review, Vol6, No 4, p. 531-553.

-Hartley, J (2004), Long-term evaluation of the Beacon Council Scheme. Outline for the systematic review of innovation and improvement, Draft report to the ODPM and IDEA. Coventry: University Of Warwick.

-Hartley, J. And Downe, H (2007), 'The Shining Light?Public Service Awards as an Approach to Service Improvement'. Public Administration, Vol85, No 2, p. 329-353.

-HM Treasury (2011), The Green Book, Available at: http://greenbook.treasury.gov.uk/(01.03.2015).

-Hood, C and Dixon, R (2015), A Government that Worked Better and Cost Less? Evaluating Three Decades of Reform and Change in UK Central Government, Oxford University Press: UK.

-John, P (2012) Analysing Public Policy, Routledge: London.

-Lampela, H and Karkkainen, H (2006) 'Views and Practices on Inter-Organizational Learning in Innovation Networks', Frontiers of E-Business Research, http://iceb.nccu.edu.tw/proceedings/2006/defevent/papers/cr1061.pdf (24.03.2017).

-Local Government Association (2010) Big society Policy, http://www.local.gov.uk/big-society-policy (24.03.2017).

- Lowndes, V and Pratchett, L (2011), 'Local Governance under the Coalition Government: Austerity, Localism and the Big Society', Local Government Studies, p. 21-40.

-Miles, R and Snow, C (1978), Organizational Strategy, Structure and Process, MnGraw-Hill: London.

-Newman, J. Raine, J. and Skelcher, C (2001), 'Transforming Local Government: Innovation and Modernization, Public Money and Management', Vol 21, No 2, p. 61-68.

-Martin, S and Bovaird, T (2005), Meta-evaluation of the Local Government Modernisation Agenda: Progress Report on Service Improvement in Local Government, ODPM Report, London, https://www.bipsolutions.com/docstore/pdf/9882.pdf (01.03.2015).

-ODPM (2008), Learning Improvement and Innovation in Local Government: Final Report of the Beacon Evaluation, UK: Communities and Local Government Publications. http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20120919132719/www.communities.gov.uk/publications/localgovernment/learningandinnovation (01.03.2015).

-Osborne, S. P. and Brown, K (2005), Managing Change and Innovation in Public Service Organizations. Routledge, Taylor & Francis Group: London.

-Osborne, S. P. and Brown, L (2011), 'Innovation, Public Policy and Public Services Delivery in the UK: The Word That Would Be King?'Public Administration,Vol89, No 4, p. 1335-1350.

-Parsons, W (1995), Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis, Edward Elgar: UK.

-Pawson, R (2001), Working Paper 4 Evidence Based Policy: II. The Promise of 'Realist Synthesis', ESRC UK Centre for Evidence Based Policy and Practice: Queen Mary, UniversityofLondon.http://www.kcl.ac.uk/sspp/departments/politicaleconomy/research/cep/pubs/papers/assets/wp4.pdf (10.10.2016).

-Pawson, R (2002a), 'Evidence-based Policy: In Search of a Method', Evaluation, Vol 8, p. 157-181.

-Pawson, R (2002b), 'Evidence-based Policy: The Promise of Realist Synthesis', Evaluation, Vol8, p. 340-358.

-Pawson, R. (2006), Evidence –based Policy: A Relativist Perspective. Sage Publications: London.

-Rashman, L. (2008), Longitudinal Analysis of the Beacon Scheme Capacity Building through the Beacon Scheme. Department for Communities and Local Government: London. http://217.35.77.12/CB/england/papers/pdfs/2008/647776.pdf (10.10.2016).

-Rogers, E. M. (2003), Diffusion of Innovation, Free Press: New York.

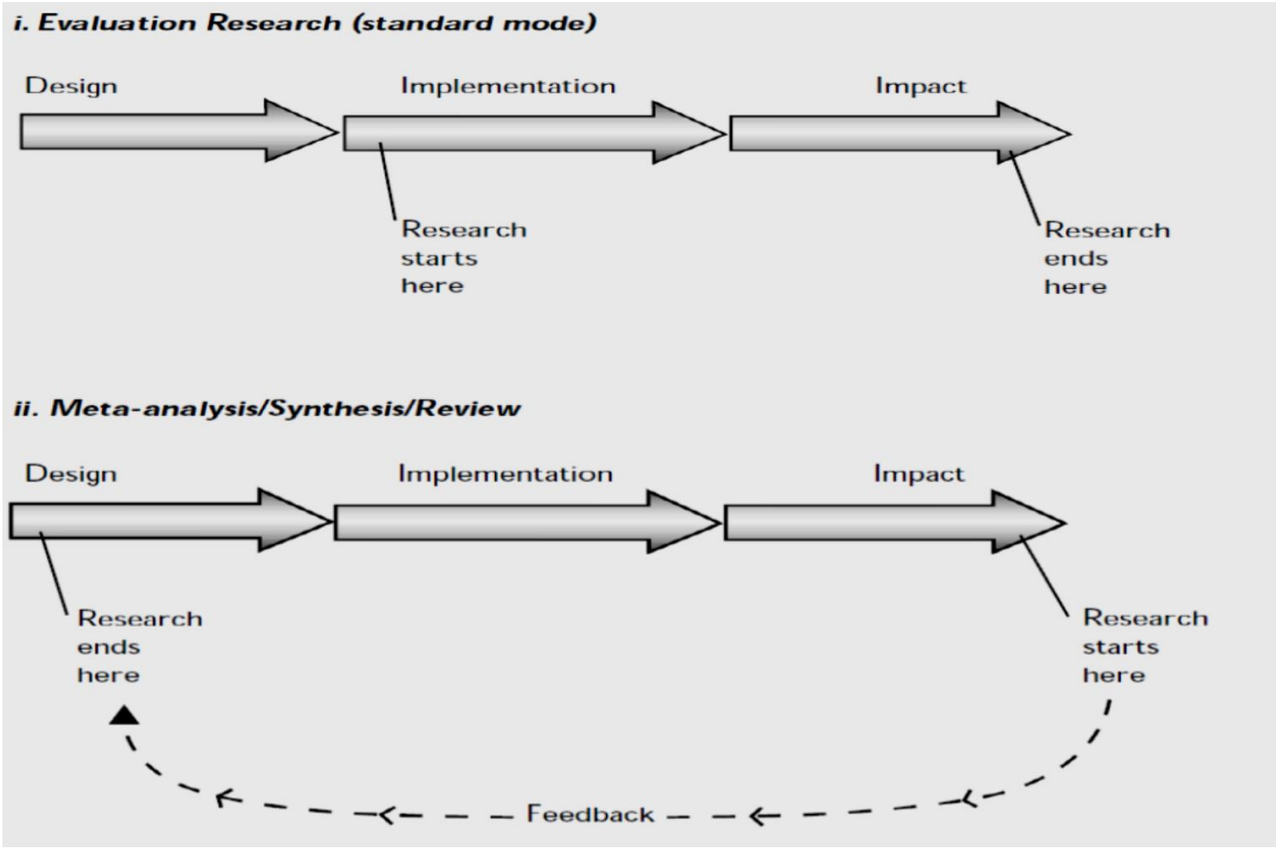
-Sabatier, P. A. (1999), Theories of the Policy Process, Westview Press: USA

-Simon, H. (1991). 'Bounded Rationality and Organizational Learning', Organization Science, Vol2, No 1, p.175-187.

-Vigoda-Gadot, E. et.al. (2005), 'Public Sector Innovation for the Managerial and the Post-Managerial Era: Promises and Realities in a Globalizing Public Administration'. International Public Management Journal. Vol 8, No 1, p. 57-81.

-Withers, E. (2007), Predictors of Beaconicity: Which Local Authorities are Most Likely to Apply to, be Short Listed and Awarded through the Beacon Scheme? http://www.bipsolutions.com/docstore/pdf/19168.pdf (10.10.2016).

APPENDIX: Research / Policy Sequence



Source: (Pawson, 2006)

ÇEVREYİ GELİŞTİRİCİ KENTLEŞME İÇİN EKOLOJİK PLANLAMA

*Dr. Hasan Hüseyin DOĞAN**

ÖZET

İnsanlığın, 20. Yüzyılın son çeyreğinden beri karşılaştığı temel sorunların başında; hızlı nüfus artışı, kentleşme, kentleşmenin neden olduğu aşırı tüketim, konut gereksinmesi, beslenme, yenilenemeyen doğal kaynakların azalması, yenilenebilenlerin kirletilmesi gelmektedir. Çevre kirliliğinden dolayı hiç bir ülke toplumsal ve ekonomik kalkınmasından vazgeçmesi beklenemez. Her ülke bilim ve uygulayımbilimin (teknolojinin) gelişmesinden etkili biçimde yararlanarak kalkınma çabasını sürdürecektir. Kalkınma da kentler önemli etkinliklere sahip özeklerdir. Çevreyi koruyucu ve geliştirici kentleşme daha çok imar dışı yapılaşmalardan, doğal kaynakların savurganca kullanılmasından ve yoksulluktan ileri gelen kirlenmenin kaynağında yok edilmesini öngören kentleşmedir. Doğal ve toplumsal çevre yoksulluk koşulları içinde iyileştirilemez. Dünyada kalkınmış ve kalkınmakta olan bütün ülkelerde farklı tarihlerde başlamış olsa da çok hızlı bir kentleşme olgusu yaşanmaktadır. Öyle ki 20. Yüzyıla kentleşme çağı adını veren bilim insanları ve uzmanlar vardır. Kent yaşamı bütün ülkelerde devingen ve canlı olmasına karşın, çevre kirliliğine de neden olmaktadır. Her dönemin kentleri kendine özgü ve toplumun gereksinimlerini karşılamak amacıyla planlanmışlardır. Planlama gereksinimi toplumsal, ekonomik, akçal ve uygulayım bakımlarından olanaklı olanın bağdaştırılması zorunluluğundan doğmuştur. Genel olarak kabul edildiğine göre, kent ile uygarlık ve uygarlığın ilerleyişi arasında yakın bir ilgi bulunmaktadır. Kentler, endüstrileşme ve uygulayımbilimsel ilerlemeye koşut olarak sağladığı türlü üstünlüklere karşın, çevre kirliliğinin en çok yoğunlaştığı uzamlardır. Kentleşmenin, ülkeler bakımından meydana getirdiği çevre kirliliği ve sorunları dikkat çekmektedir. Ülke genelinde, nüfusun, sanayinin ve ulusal kaynaklarla uyumlu olarak dağılmasını etkileyen ulusal planlama politikası ile kentleşmenin ilgisi açıkça görülmektedir. Kentleşmenin Türkiye için bugün ayrı bir önemi vardır. Kentsel uzamı etkileyen hava, su, toprak ve ulaşım ağı, yeşil alanların gittikçe yok olması ya da azalması, kentin tarihsel ve ekinsel dokusunun bozulması gibi sorunlar Türkiye'nin hemen bütün kentlerinde kentsel gelişmenin ekolojik temelden yoksun olduğu görülmektedir. Bilim ve uygulayımbilimdeki ilerlemeler ile İkinci Dünya Savaşı'nın 1945 yılında sonlanmasından itibaren ülkelerin büyümeye ve kalkınmaya yönelik girişimleri hız kazanmıştır. Hızlı kalkınma girişimleri, doğal kaynaklara yönelik istemin (talebin) sürekli olarak artmasına neden olmuş ve ekolojik çevreyi gözetmeyen aksine bozan, geri döndürülemez bir olgu haline getirmiştir. Bundan dolayı; çevre koruma Birleşmiş Milletler Örgütü'nün girişimiyle 20. Yüzyılın son çeyreğinde ülkelerin gündemine girmiştir. Sürdürülebilir kalkınma, çevresel, ekonomik ve toplumsal boyutları olan bir olgudur. Bu doğrultuda sürdürülebilir kalkınma, çevre değerlerini koruyan ve doğal kaynakların kullanımında savurganlığı önleyen, doğayı tahrip etmeyen bir kalkınma yaklaşımı olarak sunulmaktadır. Bu yaklaşım insan-doğa ilişkisini düzenleyen, ekolojik ve ekonomik erekler arasında bir dengenin sağlanması temeline dayanmaktadır. Doğa-insan ilişkilerindeki dengenin sağlanması her aşamada planlamayı gerektirmektedir. Planlama, birey ile çevresi arasında doğayı bozmayan, uygun ve düzenli bağlantıların kurulmasını sağlayan bir karar vermedir. Bu nedenle, bilimsel temele dayalı her düzeydeki planlama ve özellikle ekolojik planlama çok önemlidir. Bildirinin temel amacı, çevre sorunlarının ortadan kaldırılması ya da en az düzeye indirilmesi için her kent yönetiminin ekolojik planlamaya önem vermesini ortaya koymaktır. Bildirinin temel varsayımı, 21. Yüzyılın ilk çeyreğinin bitimine çok az bir sure kalmasına karşın kent yönetimlerinin yeterli düzeyde ekolojik çevreyi korumaya önem vermedikleridir. Bildiride tarihsel, betimsel ve istatistiksel yöntemler birlikte kullanılmıştır.

Anahtar Sözcükler: *Çevre, Ekoloji, Kalkınma, Planlama, Sürdürülebilirlik*

**Hitit Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Öğretim Üyesi*

*Dr. Hasan Hüseyin DOĞAN

ABSTRACT

Some of the basic problems humankind have come to experience since the last quarter of the 20th century particularly comprise rapid population growth, urbanisation, excessive consumerism and need for housing caused by urbanisation, nourishment, decrease in nonrenewable natural resources and defilement of the renewable ones. It should be noted that no country can be expected to give up her social & economic development owing to environmental pollution. All the countries will certainly continue with their efforts for development drawing effectively on state-of-the-art scientific and technological progress. Cities are centers that have considerable effectiveness in this economic development. Urbanisation that protects and enhances environment is in this sense one which prescribes elimination in its sources of pollution arising from unlawful construction, lavish exploitation of the natural resources, and poverty. Thus natural and social environment cannot be improved under the conditions of poverty. Today there is so rapid an urbanisation in both developed and developing countries all over the World, which albeit began at different points in time. It is so much so that there are even some scientists and specialists that call the 20th century 'the age of urbanisation.' Although urban life in all the countries is dynamic and lively, this so-called euphoria also brings about environmental pollution. It is commonplace that cities in every epoch have been constructed in line with plans to meet their own specific demands & needs. The need for this planning for construction grew out of the necessity to harmonise what was feasible socially, economically, financially and technologically. It is generally accepted that there is a close connection between cities & civilisation and the progress of civilisation. Even though cities have provided advantages in tandem with industrialisation and technological progress, they are the loci where environmental pollution have been centered most. Therefore, urbanisation in many countries raises concerns due to environmental pollution and related problems it has brought about. It is in this vein easy to see in any given country the connection between urbanisation and national policies of planning which affect the distribution of population in harmony with the industrial and national resources. As for urbanisation in Turkey, it has a significance unique to herself. Such problems as the increasing deterioration or disappearance of the network of air, water, soil, transportation and green space and the historical and cultural impairment of the urban web, all of which influences the urban space, are evidence that urban advancement lacks ecological bases in almost all the cities in Turkey. It's a fact that the attempts of countries for growth and development picked up speed since the end of WW II with the help of advances in science and technology. And efforts for accelerated development gave rise to an ever-increasing demand for natural resources, and this called into being a seemingly irretrievable tendency to deteriorate environment rather than look out for it. To put an end to that tendency, protection of environment was put on the agenda of the national governments with the initiation of the United Nations organisation in the last quarter of the 20th century. Targeted to that end, sustainable development is a policy that involves environmental, economic and social dimensions. It is therefore offered as a developmental approach which protects environmental values, prevents wastefulness in utilization of natural resources and strives not to ruin nature. This approach is based on establishing a balance between ecological and economic goals that designates humans-nature relations. Procuring such a balance requires planning in all relevant phases. And such planning should come to pass as decision-making processes that will ensure proper and regular ties not detrimental to nature. For this reason, much important is planning in all the stages which ought to be based on scientific bases and, in particular, planning with all facets of ecology. In this context, the basic aim of this paper is to point out to the obligation of all the urban management offices to consider ecological planning important in order to solve environmental problems or reduce them to the lowest level possible. The main assumption of the paper is therefore that though there is little time to see the end of the first quarter of the 21st century, urban management units do not currently attach sufficient importance to the protection of ecological balance & being. In this paper, historical, descriptive and statistical methods were put to use.

Key Words: *Environment, Ecology, Development, Planning, Sustainability*

Asst. Professor at Faculty of Economics and Administrative Sciences, Hittite University

GİRİŞ

Çevre sorunları tüm dünyada gündemin üst sıralarında yer almaktadır. Giderek kirlenen, doğal kaynakları savurganca tüketilen bir yerkürede çevresel bozulmaya ve bu bağlamda ortaya çıkan sorunlara bilim insanları dikkat çekmektedir. Çevre sorunlarının giderek büyümesi artan yoksulluk, işsizlik, düzensiz kentleşme, aşırı silahlanma yarışı, ülkeler arasında gelir dağılımında eşitsizlik sorunları yaşanmaktadır.

Üçüncü bin yılın başında, doğaya yüklenen sıvı, katı ve zehirli atıkların miktarı öylesine artmıştır ki doğa kendisini yenileyemez duruma gelmiştir. İkinci Dünya Savaşı'nın bitiminden sonra gündeme gelen kalkınma tüm ulusların üzerinde yoğunlaştığı bir alan olduğu gibi, her yönetimin kendi ulusal sınırları içerisinde kalkınmayı sağlamak ve bölgeleri arasındaki farklılıkları gidermek için üzerinde durdukları bir konu olmuştur. Aşırı kaynak kullanarak ekonomik büyüme ve kalkınma ile içinde yaşanılan çevrenin yaşanabilir özelliklerini kaybedeceği, bilim insanları ve uzmanlarca ortaya konulmuştur. Teknolojideki gelişmeler, sanayileşme, düzensiz kentleşme, bölgesel ölçekte hızlı nüfus artışı, doğal kaynakların bilinçsiz bir biçimde tüketilmesi, tarımda modernisasyon çevre sorunlarında belirgin artışa yol açmıştır. Çevrenin iyileştirilmesine ve korunmasına yönelik yeterli düzeyde önlemler alındığında, kalkınma pahasına yapılan hatalar tekrarlanmadığı zaman, gelecek kuşaklara daha sağlıklı bir doğa ve doğanın doğal özelliklerini koruyan bir çevre bırakılabilecektir. Kaynakların kıt olduğu bir dünyada, kıt kaynakların korunması, yerinde kullanılması ve savurganlığının önlene bilmesi için planlamanın yapılması bir zorunluluktur. Bu planlama, makro, bölge, havza, kent düzeyinde yapılan planlar ile uyumlu bir biçimde ekolojik planlama olmalıdır. Ekolojik planlama açıklamalarına geçmeden önce, insanın ortaya çıkışıyla başlayan kentleşme, nüfus artışı, sanayi devrimiyle üretim ve tüketimin artması sonucu toplumların daha çok önem verdiği kalkınma arayışları ve sürdürülebilir kalkınma üzerinde durulmuştur.

1. TOPLUMLARIN KALKINMA ARAYIŞLARI VE ÇEVRE

Sosyo ekonomik gelişme, insanların ortaya çıkışından beri var olmuştur. Kalkınma, bir ülkede toplumun sosyo - ekonomik yapısının değişmesi, nüfus başına düşen üretim oylumunda (hacminde) meydana gelen önemli ve reel artıştır, refah düzeyinde beliren yükseliştir (Köklü, 1972, 120). Başka bir anlatımla kalkınma geniş anlamda, nüfus başına düşen tüketim mallarıyla, toplumca sağlanan diğer bütün kültürel toplumsal, moral, psikolojik tatminleri içerir. Kalkınma bir meydan okumadır (Kaynak, 2011, 79). Kısaca kalkınma, bir toplumda ekonomik ve sosyo–kültürel yapının değiştirilmesi ve geliştirilmesidir. Kalkınma ile çevre arasında çok yönlü bir ilişki vardır. Doğada bulunan kaynaklar üretim sürecinde kullanılır. Doğal kaynaklar, aynı zamanda insanlara rekreasyon alanları ve ulusal parklar gibi olanaklar sunmaktadır. Bunun yanısıra insanlar ve büyük küçük bütün işletmelerin yan ürünleri olan atıklarını boşalttıkları yer doğal ortamdır. Dünya küreselleşme eğilimleri, ülkelerin sosyo–ekonomik yapılarında değişmelere hız kazandırmıştır. Uluslararası kimi örgütler ve kuruluşlar, küreselleşen dünya ekonomisinde zaten güçlü olan rollerini katlayarak güçlendirmişler ve piyasalarını genişletmişlerdir. Ekonomik küreselleşme bağlamında uluslararası üç kuruluş (Uluslararası Para Fonu, Dünya Bankası, Dünya Ticaret Örgütü), küresel ekonominin kurallarını oluşturan ve uygulama konusunda ayrıcalıklı bir konum yaratan dünya ekonomisini yönlendiren önemli aktörlerdir. Küresel ekonomik düzenin önemli yapı taşları ulusötesi şirketlerdir. Dünya ekonomisi piyasalarında ulus devletlerle yarışan bu şirketler dünya yatırım sermayesinin, teknolojinin ve uluslararası pazarların çok büyük bir bölümünü denetimleri altında bulundurmakta ve daha çok kar elde etmek için daha çok doğal kaynak kullanmaktadırlar. Bu bağlamda doğal kaynakların savurganca kullanılmasını önlemek için sürdürülebilirlik ilkesi Birleşmiş Milletler (BM) yazanağı ile gündeme girmiştir.

Uluslararası düzenlemelerde birçok ülke sürdürülebilir kalkınma ilkesini benimsemiş olmakla birlikte çevre değerlerine yeteri düzeyde önem verildiği söylenemez. Çevrenin korunması için kimi yasalar da ve kalkınma planlarında, çevre ile ilgili düzenlemelere yer verilmiştir. Doğa kaynaklarının verimli biçimde kullanılmasını amaçlayan kalkınmayı yakından ilgilendiren kentleşme ve fiziki

çevrenin sağlıklı yapıya kavuşturulması konusunda öneriler geliştirip, çerçeve sunan kuruluş Birleşmiş Milletler Örgütüdür. 5- 16 Haziran 1972 Stockholm Birleşmiş Milletler İnsan ve Çevre Konferansı, Ortak Geleceğimiz, Dünya İklim Konferansları, 1982 Nairobi Birleşmiş Milletler Çevre ve Kalkınma Konferansı, 1992 Rio Çevre ve Kalkınma Konferansı, Kyoto Protokolü, 26 Ağustos 4 Eylül 2002 tarihinde Johannesburg (Güney Afrika) BM Dünya Sürdürülebilir Kalkınma Zirvesi gelmektedir. Sürdürülebilir kalkınmanın sürdürülmesi için doğal kaynak tüketimi ile üretimi arasında bir dengenin kurulması gerektiği gerçeği bütün ülkelerce kabul edilmişti. Ancak uluslararası geniş boyutta düzenlemeler yapılmış olsa da dünyanın karşılaştığı çevre sorunları ve yaratılan kirlilikte bir azalma olduğu söylenemez. Dünya zirvesinde çevrenin duyarlı yönetimi bakımından ulusların ekonomi ve çevre faaliyetlerini bir arada yönlendirecek kimi ilkelerin benimsenmesi açısından önemli bir adım olmuştur. Çevreyle ekonomiyi birlikte sürdürülebilir kılacak politika, proje, program ve önerilerin geliştirilmesine hız verilmelidir. Gelinen noktada insanlığın çıkış yolu, çevre ile kalkınma arasındaki yaşamsal bağların ya da ilişkilerin güçlendirilmesine, kalkınmanın ‘’ sürdürülebilir’’ olmasına bağlanmıştır.

2. DOĞA ÜZERİNDE NÜFUS BASKISI VE EKOLOJİK AYAK İZİ

İnsan tarım ve sanayi devriminden önceki dönemlerde, geçimini avcılık ve toplayıcılıkla sağlıyor, doğal ekosistemlerde avlayabildikleri hayvanlar ve bulabildikleri bitkilerle beslenerek yaşamlarını sürdürmüştür. İnsanların yaklaşık 12 bin yıl önce bitki yetiştirmeye başladıkları zaman dünya nüfusu 5 milyon dolaylarında olduğu bilim insanlarınca saptanmıştır. İnsan, yerleşik düzene geçip tarımla uğraşınca doğanın temel öğeleri olan toprak, su ve havayı kirletmeye de başlamıştır. Ancak o tarihlerde dünya nüfusunun çok az oluşu, insanların alet yapımındaki girdilerini oluşturan ham maddelerin herhangi bir kimyasal dönüşüme uğratılmadan kullanılması yapılan her türlü aletlerin yalınlığı çevreyi kirletecek düzeyde atık bırakmıyordu. Bırakılan atıkları da doğanın kendi özüne dönüştürmesi çevre kirliliği ve çevre sorunlarına neden olmuyordu. Doğa yaklaşık olarak 16. yüzyıla kadar yaşam verdiği ya da kaynağı olduğu canlılara çevre kirliliğini duyurmamış, kendi doğal gücü ile ortaya çıkan uyumsuzlukların üstesinden gelebilmiştir. Ülkelerin sanayi devrimi ile birlikte kurdukları işletmeler, nüfus artışı ve kentleşmenin yarattığı atıkların doğayı kirlettiği görülmektedir. Dünya nüfusu M.S. 1’de yaklaşık 300 milyona ulaşmıştır. Nüfus artışı 1650’lere kadar düşük düzeyde artmış ise de bu tarihten itibaren üssel olarak sürekli artmış, sanayi devrimi ile nüfus artışına koşut olarak kentleşme de hızlanmıştır.

2.1. Nüfusun Doğa Üzerindeki Baskısı

Dünya’da 1750’lerde büyük bir demografik değişim yaşanmış ve 1800’lerde küresel insan nüfusu bir milyara ulaşmış, 2015’de ise 7 milyarı bulmuştur. Bilim insanları ve konunun uzmanları 2050 yılına kadar artış hızı yavaşlasa da dünya nüfusunun 9-11 milyara yükseleceği kestiriminde bulunmaktadırlar. Dünya’da 1950 yılından itibaren gelişmekte olan ülkelerin çoğunda ölüm oranları düşerken, doğum oranları daha değişken bir düşüş izlemektedir. Küresel ortalama insan yaşam süresi de hemen bütün toplumlarda 1950’lerden bu yana uzamıştır. Dünya nüfusunun ilk bir milyara ulaştığı kestirimi yapılan 1804 yılından buyana her ardışık bir milyar nüfusun eklenmesi için geçen sürenin giderek kısaldığı çizelge 1’de gösterilmiştir.

Çizelge 1: Dünya Nüfusundaki Her Ardışık Artış İçin Geçen Süre

Nüfus Düzeyi (Milyar)	2	3	4	5	6	7	8	9
Yeni Nüfus Düzeyine Eriştiği Yıl	1927	1959	1974	1987	1999	2012	2026	2043
Yeni Nüfus Düzeyine Erişmek İçin Geçen Süre (Yıl)	123	32	15	13	12	13	14	17

Kaynak: Schaefer, Richard, T. , (2013), Sociology, published by Mc Graw – Hill an imprint of the Mc Graw – Hill Companies, Inc. , 1221 Avenue of the Americas, New York.

Dünya nüfusunun 1920'lerde yalnızca yüzde 14'ü kentlerde yaşarken, bu oran 1980 yılında yüzde 41'e, 2010 yılında dört milyara yaklaşmıştır. Bugünün dünyasının en zengin ve en çok sanayileşmiş ülkesi olan ABD'de 1830'lu yıllarda toplam nüfusun sadece %9'u kentlerde yaşıyordu (Üstünel, 2003, 359). Kentsel nüfus artışı, gelişmiş ülkelerden daha çok gelişmekte olan ülkelerde yaşanmaktadır. Gelişmiş ülkelerde yıllık ortalama kentsel nüfus artışının yüzde 1,7 olmasına karşın, bu oran gelişmekte olan ülkelerde yüzde 4,3 dolaylarındadır. Dünyada nüfusu beş milyonun üzerindeki kentlerde 1950 yılında 47 milyon insan yaşarken, 1980'de bu sayı 252 milyonu bulmuştur (Keleş, 2014, 20). Bu büyüklüğün 2010 yılında 700 milyon olduğu söylenebilir.

Kentleşme, gelişmekte olan ülkelerinde içine çekildiği küresel bir süreçtir. Dünyanın 1950'de nüfusunun yalnızca %30'u kentlerde yaşarken, 2000 yılında %47'ye (2.9 milyara) ulaşmıştır. Kentli nüfusun 2030 yılına kadar 5 milyar kişiye, yani %60'ları bulması beklenmektedir (Giddens, 2016, 226). Her geçen saniye içinde dört bebek dünyaya gelmektedir. Yerküreye her yıl 80 milyon insan eklenmekte ve bunun 78 milyonu gelişmekte olan ülkelerdedir. Başka bir anlatımla, 21. Yüzyılda her yıl 80 milyona yakın insan dünya nüfusuna eklenmektedir. Bu nüfus artışının %97'si gelişmekte olan ülkelerde gerçekleşmektedir. Bu ülkeler sadece gıda maddesi değil, aynı zamanda barınma, sağlık, eğitim, istihdam ve çevre kirliliği gibi sorunlarla da karşılaşmaktadırlar. Ortaya çıkan sorunun en önemli temel öğesi nüfus artışıdır. Bu artış da gelişmekte olan ülkelerde çok büyüktür. Öngörülen dünya nüfusu büyüklüğü, doğum ve ölüm oranlarında olacak değişikliklere ilişkin varsayımlara dayanır (Reece vd., 2015, 1188). Hiçbir ekolojik sorun, gelecekteki insan nüfusunun ne kadar olacağından daha önemli değildir. Nüfusun doğa üzerindeki baskısı, Marthis Wackernagel ve William Rees tarafından 1990'lar da ileri sürülen ekolojik ayak izi ile ölçülmeye başlanmıştır.

2.2. Dünyanın Taşıma Kapasitesinin Matematiksel Ölçümü: Ekolojik Ayak İzi

Kaynaklar Üzerindeki Sistemi Temsil Eden "Ekolojik Ayak İzi", dünyanın taşıma kapasitesine ne kadar yakın olduğumuzu gösteren matematiksel bir ölçüdür. Bu kapasite ölçüsü, her bir birey, kent ya da ülke için tüketilen kaynakların tümünün üretilmesi, üretilen tüm atıkların da soğrulması (emilmesi) için, gereksinim duyulan toplam kara ve su alanını ifade etmektedir. Ekolojik ayak izi karşılıksız yükümlülükler getirir. Bu ölçü, tanımlanmış insan nüfusu ve maddi ölçünleri (standartları) desteklemek için gerekli olan toprak ya da su alanı olarak tanımlanmaktadır (Dabson, 2003, 99-100). Başka bir anlatıma göre, kentteki yaşamı desteklemek için gerekli olan ve kent dışında bulunan verimli ekosistemler, ekolojik ayak izi olarak adlandırılır (Odum, Garry, 2016, 74). Enerji yoğun ekosistemler olan kentler, insan etkinliği içeren teknoekosistemlerdir. Kentin ayak izi, kent ekosisteminin bağımlılığını matematiksel olarak ölçer. Başka bir anlatımla, kentin ayak izi o kentte yaşamın sürdürülebilmesi amacıyla gerekli kaynakların elde edildiği ve kentin etkisinin görüldüğü alanlardır (Ketenoğlu vd., 2015, 20). Kente kaynak sağlayan tarım arazileri, orman alanları, su kaynakları ve doğal ekosistemler bir kentin ayak izi alanlarıdır.

Ekolojik ayak izinin 6 değişik bileşenleri şunlardır: Karbon tutma ayak izi, otlak ayak izi, balıkçılık alanı ayak izi, tarım arazisi ayak izi, yapılaşmış alan ayak izi ve kentleşme ayak izidir. Kaynaklar üzerindeki istemi temsil eden "ekolojik ayak izi" ile kaynak varlığını temsil eden biyolojik kapasitenin her ikisi de küresel hektar (gha) olarak ifade edilmektedir (Bir gha, dünyanın ortalama verimliliği üzerinden 10 bin m^2 arazinin üretim kapasitesini tanımlamaktadır). Ekonomik ve kalkınma düzeyleri farklı bulunan ülkeler arasında ekolojik ayak izi çok büyük farklılıklar göstermektedir. Dünya Doğayı Koruma Vakfı tarafından yayınlanan "Yaşayan Gezegen Yazanağı" 2010'a göre, kişi başına düşen ekolojik ayak izi en yüksek 10 ülke sırasıyla Birleşik Arap Emirlikleri, Katar, Danimarka, Belçika, ABD, Estonya, Kanada, Kuveyt ve İrlanda'dır. Tüm insan nüfusunun ekolojik ayak izinin kestirilebilmesi, istatiksel olarak aşağıdaki gibi formüle edilebilir. Kentin ekolojik ayak izi hem büyüyebilir hem küçülebilir. Yaşam düzeyi yükseldikçe kentin ayak izi büyür, kenti çevreleyen ekosistemlerin verimliliği arttıkça ekonomik ayak izi küçülür (Odum, Garry, 2016, 74). Tükettiği kaynaklar nedeniyle 1.7 hektardan daha çok alana gereksinim duyan bir birey için yeryüzündeki kaynakların sürdürülemez payını kullandığı söylenebilir. ABD'de bir kişi için tipik bir ekolojik ayak izi yaklaşık 10 hektar olduğu saptanmıştır (Reece vd., 2015, 1190). Bu formüle göre kişi başına ekolojik ayak izi hesaplanmaktadır.

X_i= Birim değerlerinin genel ifadesi X_1= Yeryüzündeki ekolojik olarak verimli tüm toprak

N=Birim Sayısı X_2= Su alanı

$\bar{x}$ = Ortalama ∑=Toplam alınacak

Sürdürülebilir Kent, enerji girdisini en aza indirmek, karbondioksit (CO_2) ve kirleticilerin de yer aldığı atıkların çıktısını azaltmak için tasarlanmış kenttir. Sürdürülebilir kentler, pratik olduğu ölçüde ekolojik ayak izlerini azaltmayı ereklemektedir.

Kente kaynak sağlayan tarım arazileri, orman alanları, su kütleleri, öteki doğal ve yarı doğal ekosistemler bir kentin ekolojik ayak izi alanlarıdır. Kentler, yaşam destek sistemi için gerekli olan ürün ve hizmetleri önemli ölçüde dışarıdan sağlayan, buna karşın çok miktarda atık maddenin dışarı çıktığı devingen canlı, yerleşim özekleridir. Her kentin mutlaka bir ekolojik ayak izi vardır. Bir kentin ekolojik ayak izi, kentin gönenç düzeyine (kentin gereksinimlerine) ve kenti çevreleyen alanın bu gereksinimleri karşılama yeteneğine bağlıdır. Bilim insanlarınca, bu alan ortalama bir kent insanının gereksinim duyduğu ahşap ve kereste için kesilmesi gereken orman, besin için sürülmesi gereken tarla, elektrik üretmek, sulama yapmak amacıyla inşa edilmesi gereken baraj, kömür elde etmek için kazılması gereken maden alanına denk geldiği belirtilmektedir. Ancak bu ölçüler gelişmiş ülkelerin ortalama ayak izinden farklıdır. Belirtilen bu istatiksel ortalamalar, bir Amerikalının ayak izinin yarısı kadardır.

$$\bar{X} = \frac{1}{N}\sum_{i=1}^{n} X_i$$

$$\bar{X} = \frac{X_1 + X_2 + \cdots + X_n}{N_1 + N_2 + \cdots + N_n}$$

$$\bar{X} = \sum \frac{X_1 + X_2}{N}$$

$$\bar{X} = \frac{1}{N}\sum X_i \qquad \bar{X} = \frac{\text{Toplam yeryüzündeki ekolojik verimli toprak alanı+Su Alanı}}{\text{Toplam Nüfus}}$$

Doğal çevre yer küredeki yaşam destek sisteminin önemli bir parçası ve enerji akışının güdümleyici bir aracıdır. İnsan, yaşamını sürdürebilmek için, dünyada gittikçe azalmakta olan doğal kaynakları tüketmeden etkin bir biçimde kullanmayı ve onların geri dönüşümünü sağlamayı öğrenmek zorundadır.

Restorasyon ekolojisi, insan el atması ile bozulan ve değiştirilmiş alanlardaki kesimlerin daha önceki yapısını tekrar dönüştürülecek biçimde parçalanmış (Fragmentasyona uğramış) alanların koruma biyolojisi açısından önemlidir. Dünyada, genel olarak 1960lı yıllardan itibaren kentlerdeki yaşamın ortaya çıkardığı ve giderek yaygınlaşan çevre kirliliğini önleme ve doğayı koruma eğiliminin yaygınlaştığı görülmektedir.

3. SÜRDÜRÜLEBİLİRLİK VE DOĞAL DENGENİN KORUNMASI

Sürdürülebilir kalkınma, 1970'lerden sonra "sıfır" büyümenin gündeme taşınması ile geliştirilen ve çevresel değerleri koruyarak gelişmeyi erekleyen bir yaklaşımdır. Sürdürülebilir kalkınma Birleşmiş Milletler Çevre Programı adına, 1987 yılında bir komisyon tarafından hazırlanan "Ortak Geleceğimiz" adlı yazanakta (Brundtland raporu) ilk kez dile getirilmiş bir kavramdır. Bu yazanak, sürdürülebilir kalkınmayı tanımlamıştır: "Sürdürülebilir Kalkınma gelecek nesillerin kendi gereksinimlerini karşılama yeteneğini zedelemeden şimdiki neslin gereksinimlerinin karşılanması için kalkınmadır" (TÇV, 1987, 67). Sürdürülebilir kalkınma koruma ve gelişmeyi eş zamanlı olarak ele alan

bir kalkınma modelidir. Başka bir anlatımla, sürdürülebilir kalkınma, ekonomik, toplumsal, ekinsel ve ekolojik değerleri birlikte ele alan, gelecek nesilleri de gözeten bir kalkınmadır. Sürdürebilirlik, doğal kaynakların bugün yaşayanların gereksinimlerinin karşılanması yanında gelecek nesiller için de kullanılabilir olabileceği bir yaşam biçimini belirtir. Bu tür kalkınma, çevresel, ekonomik ve toplumsal boyutları olan bir olgu olup, insan ile doğa arasında denge kurarak, gelecek nesillerin gereksinmelerinin karşılanmasına fırsat vermek isteyen bir dinamik süreçtir. Bu kavramla ifade edilmek istenen durum, iktisadi büyümenin tek başına yeterli ve arzulanır olmayacağı, yaratılan zenginliklerin ülkeler, bölgeler ve gelir kümeleri arasında adaletli bir biçimde dağıtılması, bu arada çevresel değerlerin de korunmaları gerekmektedir (Kaynak, 2011, 56). Sürdürülebilir kalkınma çevre sorunlarına ve çevre kirliliğine bir çözüm arayışı sonucu ileri sürülmüş sosyo-ekonomik bir yaklaşımdır. Bu tür kalkınma doğal kaynakların korunmasıyla birlikte eğitim, sağlık, gıda, temiz içme suyu gibi temel insan gereksinimlerini karşılayacak biçimde kaynakların yeniden dağılımı ve kullanımı anlamına çevreye en az zarar verecek biçimde gerçekleştirilmelidir. Sürdürülebilirlik, özünde, aşırı kaynak savurganlığını önleyerek gerek bugünün ve gerekse gelecek nesillerin dünyasında kalkınmaya olanak tanıyacak kaynakların varolmasını güvence altına almaya çalışır. Sürdürebilir kalkınmayı gerçekleştirebilmek için çevrenin korunması gelişme sürecinin entegre bir parçasını oluşturmalıdır (Tekeli 2009, 86). Ulusal gelir düzeyi düşük olan ülkelerde sürdürülebilir kalkınma yaşam ölçünlerinin sürekli yükseltilmesini zorunlu kılar. Bu nedenle de sürdürülebilirlik ilkesinin yanı sıra yaşanabilirlik ilkesi getirilmiştir. BM tarafından İstanbul'da düzenlenen 3- 16 Haziran 1996 Habitat II Kent Zirvesi'nde sürdürülebilirlik, gelecek kuşaklar arası doğal kaynakların kirletilmesinden korunmasını ve kullanılmasını öngörürken; yaşanabilirlik bugünü yaşayanların sağlıklı yaşama haklarını savunmaktadır. Sürdürülebilir kalkınmanın toplumsal, ekonomik, çevresel, uzamsal, ekinsel ve uygulayımsal doğal kaynaklarla ilgili çok yönlü boyutları vardır. Sürdürülebilirliğin ön koşulu doğal kaynakların tüketilmeden kullanımı, çevrenin doğal, kültürel değerlerinin araştırılması ve analizi, değerlendirme süreçlerinde de bu analizlerin kullanımı ile olasıdır (Atabay, 2002). Bu nedenle, sürdürülebilirlik ekoloji ile birlikte ele alınmalıdır. Sürdürülebilir kalkınma yaklaşımının amaçlarını özetle şu temel ilkeler belirtmektedir. Herkes doğayla uyum içinde, sağlıklı ve üretken bir yaşam sürme hakkına sahiptir. Şimdiki ve gelecek kuşaklar bu hakka eşit derecede sahiptir. Çevrenin korunması, kalkınma sürecinin ayrılmaz bir parçası olarak görülmelidir. Her ülke, sınırlarının ötesindeki çevreyi etkilemeden kendi kaynaklarını kullanma hakkına sahiptir. Kirleten, çevreye verdiği zararı karşılamak zorundadır. Ekonomik etkinlikler, çevrenin korunması için koruyucu önlem almak ilkesiyle sürdürülebilir. Devletler çevrenin korunması için işbirliği yapmalıdır. Dünyanın farklı bölgelerindeki yoksulluğun ve yaşam standartlarındaki eşitsizliğin azaltılması, sürdürülebilir kalkınmanın ayrılmaz bir parçasıdır. Devletler sürdürülebilir olmayan üretim ve tüketim modellerini kısıtlamalı, ortadan kaldırmalı ve uygun nüfus politikaları geliştirmelidir. Çevre sorunlarını çözmenin en etkin yolu buna tüm tarafların katılımıdır. Devletler karar almak sürecinde toplumun bilinçli katılımını geliştirmeli ve desteklemelidir. Devletler çevrenin korunması için etkin yasalar çıkarmalı ve bunları uygulamaya koymalıdır. Çevrenin korunmasına tüm toplumsal kümeler katılmalıdır. Barış, kalkınma ve çevrenin korunması birbiriyle bağlantılı ve ayrılmaz bir bütündür.

Sürdürülebilirliğin sağlanması için birbiri ile çelişkili görünen üç öğenin uyumlandırılması gerekir. Bu üç öğenin birincisi insan nüfusunun hızlı artışı, ikincisi kentleşme, üçüncüsü kalkınmadır. Bunlardan birincisi yani nüfus artışı, insanların bilinçlendirilmesi, eğitilmesi ve öteki bir takım önlemlerle belli bir sınıra çekilebilir. Ancak bilim ve uygulayımbilimdeki gelişmelere de bağlı olarak kentleşme, kalkınma her düzeyde ekonomiye sahip ülkelerde sürecektir. Çevrenin korunması, tüm toplumsal kümelerin sorunudur. Doğanın korunması bilinci dünya kamuoyunun önemli bir güncel konusudur. Bu konuda herkesin bilgilendirilmesi, bilgi sahibi olması, bilinçlenmesi ve eğitilmesi bugün bir tür zorunluluk haline gelmiştir.

4. ÇEVRE SORUNLARININ DÜNYA KAMUOYUNA DUYURULMASI

Çevre tarihin ilk dönemlerinden itibaren insan ve onun oluşturduğu toplum tarafından tahrip edilmeye başlanmıştır. Ancak, uygarlıkların doğuşu ile birlikte insanın geliştirdiği uygulayımbilimden yararlanırken kullandığı yalın araçlar nedeniyle doğayı ve çevreyi çok kirletmediği söylenebilir. Dünya nüfusunun hızla artması, sanayi devriminin ortaya çıkması ile üretimin artışı, buna bağlı olarak tüketim artışı ve kentleşme olgusu çevre sorunlarını ortaya çıkarmıştır. Özellikle 20. Yüzyıl da dünya iki büyük savaş yaşamış, çevre değerleri bu savaşlarda onarılması güç büyük bozulmalarla karşılaşmıştır. Dünyada

çevre sorunlarının varlığına; siyaset, ekonomi, eğitim, hukuk ve bu alanlardaki bilim insanları 1952 yılında Büyük Britanya ve Kuzey İrlanda Birleşik Krallığının siyasal başkenti Londra'da bir hafta içinde 4000 kişinin ölümü ile tanık olmuşlardır. Avrupa ekonomik topluluğu 1951 yılında kurulduğunda çevre ve çevrenin korunması henüz toplumsal önemi olan bir konu değildi, bu nedenle bunların politik bir konu ya da başlı başına politik bir alanı olması da söz konusu değildi (Summerer, 2001, 6). Bireyler ve toplumlar 1970'li yıllara kadar çevre kirliliği ve doğa kaynaklarının savurganca kullanımı ile ilgilendikleri söylenemez. Bu dönem çevre kirliliğine karşı bir duyarsızlık dönemidir. İtalyan sanayici Arillio Peccei tarafından, bilim insanlarına hazırlattığı "Büyümenin Sınırları (Meadows vd.) adlı kitap 1972 yılında yayınlandı. Bu yazanak, bugünkü ekonomik ve politik yöntemler değişmeden sürdürüldüğü takdirde, kriz ve gönenç dönemlerinin şiddetli iniş çıkışlarla süreceği öngörüsünde bulunmaktadır. Dünya çevre sorunlarının uluslararası düzeyde anlaşılması Roma Kulübü'nün çabalarıyla önemli ölçüde artmıştır. İnsanlar ülkeler ve doğa arasındaki karşılıklı bağımlılık, sanıldığından daha derin boyutlardadır.

Çevre sorunlarından anlaşılan biyosferin dengesinin bozulması ve yaşam destek sistemlerinin canlı yaşamı için gerekli girdileri vermekte zorlanmaya başlamasıdır (Tekeli, 2009,86). Canlılar, biyosferde yer alan biyokimyasal dönüşümlere dayanan yaşam destek sistemlerinden etkilenir. Canlıların yaşamlarını sürdürebilmeleri için bu sistemlerin sağladığı su, hava, besinler, değişik mineraller ve değişik enerji türlerine gereksinimleri vardır. Biyosferin dengesinin bozulması ile yaşam destek sistemlerinin yaşam için gerekli girdileri vermeyişidir. Çözümden anlaşılan, doğada bu dengelerin yeniden kurulmasıdır. Doğadaki bu dengelerin kurulmasına, doğanın korunmasına ilk dikkat çeken yetkili kişi Birleşmiş Milletler (BM) Genel Sekreteri U. Tant olmuştur. BM Örgütünün Genel Sekreteri U. Tant'ın 1969'da konuya dikkat çekmesiyle dünya kamuoyu çevre sorunlarına ilgi duymaya başlamıştır. Genel Sekreter U Tant, en geç 10 yıl içinde Birleşmiş Milletler Örgütü üyesi ülkelerin eski çatışmalarını bir yana bırakarak çevreyi korumak, nüfus artışını yavaşlatmak ve gelişmekte olan ülkeleri kalkındırmak için birleşmelerinin önemi üzerinde durmuştur. U Tant'ın vurguladığı konular, Birleşmiş Milletler Örgütünün 5-16 Haziran 1972 tarihinde İsveç'in başkenti Stockholm'da üye ülkelerle yapmış olduğu toplantıda çevre sorunları konusu ele alınmıştır. Bunu izleyen yıllarda özellikle 1987'de Ortak Geleceğimiz (Brundtland) adlı yazanak hazırlanmıştır. Birleşmiş Milletlerin kimi kurumları (UNESCO, FAO, WHO) Stockholm konferansı yapılıncaya kadar çevreyle doğrudan ve dolaylı olarak ilgilenmeye başlamışlardır. BM doğrudan çevreyle ilgili sorumlu ilk örgütünü, 1972 Stockholm konferansının hemen ardından oluşturulan BM Çevre Programı (UNEP)'dır. Stockholm konferansından 20 yıl sonra bu örgüt 3-14 Haziran 1992 tarihleri arasında, Brezilya'nın Rio de Janeiro kentinde Çevre ve Kalkınma Konferansını düzenlemiştir. Bu konferansa 178 ülkeden 30 bini aşkın delege ve 7500 dolaylarında medya elemanı katılmıştır. Konferansta çevre ve kalkınma konularında ülkelerin birbirleri ve yerküreyle ilişkilerini düzenleyen 27 temel ilke saptanmıştır. Rio Deklarasyonunun ana ilkeleri şöyle özetlenebilir: Sürdürülebilir kalkınma için insanlar odak noktasıdır. Ülkeler öteki devletlerin çevresine zarar vermemelidir. Kalkınma şimdiki ve gelecekteki nesillerin kalkınma ve çevresel gereksinimlerini eşit ölçüde karşılamalıdır. Çevre koruması kalkınma sürecinin bir parçasıdır. Yoksulluğun kaldırılması sürdürülebilir kalkınmanın ayrılmaz bir parçasıdır. Gelişmekte olan ülkelerin özel durumu ve gereksinimlerine özel öncelik verilmelidir. Dünya ekosisteminin sağlık ve bütünlüğünün korunması ve restore edilmesi için devletlerin ortak ama farklı sorumlulukları vardır. Devletler sürdürülemez üretim ve tüketim kalıplarını azaltmalı ve ortadan kaldırmalıdır, uygun demografik politikalar izlemelidir. Sürdürülebilir kalkınma için iç kapasitelerini geliştirmek üzere devletler işbirliği yapmalıdırlar. Çevre sorunları hakkında bilgiyi, halkın farkındalığını ve katılımını arttırmaya gereksinim vardır.

Yukarıda belirtildiği gibi Rio Deklarasyonu birçok duyarlı ilke ve önlem içermektedir. Ne var ki uluslararası bir anlaşma olarak başlıca zayıflığı zorlayıcı ve yaptırımcı özelliğinin olmamasıdır. Hukuk terimiyle söylenirse Rio Deklarasyonu yumuşak bir yasadır (Ison ve Wall, 2007, 412).

5. ÇEVRE VE ÇEVRE SORUNLARINI YARATAN NEDENLER

Çevre sorunlarını yaratan birçok neden vardır. Ancak çevre sorunlarından önce burada "çevre" kavramına bir açıklık getirmek gerekir.

5.2. Çevre

Daha önce değinildiği gibi, çevre kavramının çeşitli tanımları yapılmıştır. Bu kavram, bireysel ya da ulusal değil, evrensel bir nitelik taşımaktadır. Kuşkusuz bu farklı yaklaşım, çevre kapsamının çok geniş olmasından ileri gelmektedir. Ekolojik anlamda çevre sözcüğü bireyle ilişkili canlı cansız her şeyi kapsar. Çevre geniş anlamda, doğa ya da insansal olmayan yeryüzü olarak anlaşılır. Doğal ve yapay öğeleriyle birlikte ele alındığında, çevre doğadan daha geniş bir anlama sahiptir. Çevre, belli bir zamanda dolaylı ya da dolaysız olarak kişiyi etkileyen, bireyin maddi ve manevi gelişmesini, yaşam koşullarını belirleyen biyolojik, coğrafi, toplumsal etkenlerin tamamıdır (TÇV, 2001,100).Genel bir tanımla çevre, insan etkinlikleri ve canlı varlıklar üzerinde hemen ya da uzunca bir süre içinde dolaylı ya da dolaysız bir etkide bulunabilecek fiziksel, kimyasal, biyolojik ve toplumsal etkenlerin belli bir zamandaki toplamıdır (Keleş vd., 2016: 51

Kısaca çevreyi dış etkenlerin tümü ya da canlı yaşamını etkileyen ve dışarıdan tüm canlıları saran her şey biçiminde yorum yapanlarda bulunmaktadır. Daha kapsamlı çevreyi ele almak gereklidir. Bu bağlamda şu tanımı yapmak olasıdır. Çevre, kişiyi etkileyen, şekillenmesini ve yaşamını belirleyen iklimsel, biyotik ve toplumsal etmenlerin tümüdür (Gürel, 1970, 9). Pek çok çevre türü ancak planlamada genelleyerek sınıflandırılabilir. Bunları; fiziksel çevre, toplumsal çevre ve ekonomik çevre olarak üç kümede toplamak olasıdır. Fiziksel çevre içine, doğal ve insan yapısı öğeler girmektedir. Toplumsal çevre kültürü hukuku, tarihi, demografik olaylar gibi birçok şeyleri kapsamaktadır. Ekonomik çevre için de bu öğeler geçerli olmakla birlikte, bunların dışında; maliye, ticaret, bankacılık, endüstri işlemleri gibi konular genel anlamda bu deyim içine girebilirler. İnsan, çevresiyle sürekli ilişki içindedir. Bu ilişki yaşamın değişmez koşuludur. Esas olarak çevre, canlıları ya da canlı topluluklarını yaşamları boyunca etkileyen canlı ve cansız (madde ve enerji) dış koşulların ve faktörlerin bütünüdür. Çevreyi, insan etkisinden ayrı olarak düşünmek olası değildir. İnsanın toplumsal, biyolojik ve kimyasal bütün etkinliklerini sürdürdüğü bir ortamdır. Çevre sorunları bugün tamamen sınırlı olan dünyaya aittir.

5.2. Çevre Sorunlarını Yaratan Nedenler

İnsanın doğa üzerinde egemenlik kurması büyük ölçüde yeniçağ bilim anlayışı ile haklılık kazanmıştır (Keleş ve Hamamcı, 1993, 17). Çevre kirliliği ve sorunları birden bire ortaya çıkmış değildir. Bu sorunlar, zaman içinde birikerek varlığını duyurmuştur. Çevresel sorunlar, türlü insan eylemleri nedeni ile çevresel değerlerin zarar görmesi sonucunda ortaya çıkmıştır. Bu sorunların başında; hızlı nüfus artışı, endüstrileşme, ülkelere göre değişmekle birlikte aşırı tüketim, tüm ülkelerde kentlerin ölçüsüz bir biçimde büyümesi, dünyada ki açlık ve susuzluk sorunları, çevre kirlenmesinin boyutları ve bunun insan sağlığına verdiği zarar, dünya ikliminin değişmesi, sera gazlarının etkisi, ozon tabakasının incelmesi, biyokimyasal çevrimlerin değişmesi yada bozulması, biyolojik ve kimyasal savaş, organik pestisitlerin biyosfere yayılması, toprak aşınımı, hava, su ve toprak kirlenmesi, ulaşım, motorlu araç ve trafik sorunları, gürültü kirliliği gibi. Çevre sorunlarının nedenleri ortaya koyabilmek için her bir çevresel değerin ayrı incelenmesi gerekmektedir. Çevre kirlenmesi, bugünkü boyutlarıyla oldukça yeni sayılabilecek bir olaydır. Ekonomik gelişmenin hızlanması, uygulayımbilimin büyük yenilikler getirmesi, nüfus artışı ve kentleşmenin hızlanması ile çevre olumsuz etkilenmiştir. Özellikle 1970'li yıllardan sonra çok büyük ölçüde çevre kirliliği artmıştır, insanlığın geleceğini tehdit eder boyutlara ulaşmıştır. Çevre kirlenmesinin ve çevre sorunlarının birçok nedeni olmakla birlikte bunları maddesel denge görüşünü benimseyenlere göre, dört kümede toplayabiliriz (Üstünel, 2003, 361).

- Dünyada hızlı nüfus artışı, bu nüfusun gelişmiş ve azgelişmiş tüm ülkelerin kentlerinde, özellikle de büyük kent özeklerinde yığılmış olması,

- Hızlı üretim ve gelir artışının yaşanması, kişi başına düşen geliri artırırken çevreyi kirletecek atıkların ve çöplerinde artmasına neden olması,

- Uygulayımbilimdeki gelişmeler üretimi artırırken, kimyasal ve ısısal nitelikte zararlı atıkların ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Nükleer santraller, DDT, tarım ilaçları, otomotiv ve diğer kimya sanayi dallarında hızlı gelişmeler,

- Çevre kirlenmesine elverişli bir ekonomik ortamın varoluşu. Bu öğeler arasında nüfus artışının ve uygulayımbilimin gelişmesinin durdurulması neredeyse olanaksız, önlenmesi söz konusu olamayacak bir durum olduğu söylenebilir. Çevre kirlenmesinin başlıca kaynaklarını bu dört temel nedene bağlayanlar, uygulayımbilimin ilerlemesinin kentleşmenin ve sanayileşmenin durdurulmasının olanaksız

ve ilerlemesi sınırlanamayacağına göre öteki öğeler üzerinde önlemler alınabileceğini ileri sürmüşlerdir. Yerküre sınırlı kaynaklara sahiptir. Kentsel/endüstriyel toplumların varlıklarını sürdürebilmesi için, teknoekosistemlerin (kentler ve endüstriyel alanlar) doğal yaşam destek ekosistemler ile bugün olduğundan daha uyumlu halde getirilmesine doğal ekosistemlerin işleyişi bozulmadan karşılıklı yarara dayalı bir düzen kurulması zorunludur (Odum ve Garry, 2016, 71).

5.3. Çevre Kirliliği

Günümüzde insan tasarımlı bir teknoekosistemin en önemli bileşeni kenttir. Kent, bir ekosistemin enerji açısından yoğun olan sıcak noktasıdır. Kentler, kırsal ekosistemlere, akarsulara, göllere ve denizlere önemli miktarda atık bırakmaktadır. Amerikalı ekolojist Eugune Odum kenti şöyle tanımlıyor: düşük enerjili kırsal alanlar üzerinden beslenen parazitler olarak kabul edilebilir (Odum, Garry, 2016, 73). Çünkü yiyecek üretmez, havayı temizlemez, yeniden kullanabileceği noktaya kadar çok az su temizler. Teknoekosistemler arasında kentler varoşlar (metropolitan bölgeler), endüstriyel ve ticari gelişim bölgeleri yer alır. Bu alanlar oldukça enerjik ve önemli ekolojik etkilere sahip "ada" lardır. Gerçekçi olmak gerekirse kentler ve endüstriyel alanlar yaşamı destekleyen kaynaklar açısından bakılınca biyosfer üzerinde bir çevre parazit ekosistemlerdir. Yaşam destek sisteminin taşıma gücünü dikkate almadan rastgele (plansız) ve hızlı büyüyen her varlık, kendi sonunu da hızla hazırlıyor demektir (Odum ve Garry, 2016, 409). Kentlerdeki bu gidişi düzeltmek için her vatandaş kent planlaması ve ekolojik planlama ile yakından ilgilenmeli ve bu konuda bütün gücünü ortaya koymalıdır. Bir kentin gelişmesi o kent ekosistemi ile onu çevreleyen doğal ekosistemleri (karasal ve sulak) uyumlu bir biçimde birbirine bağlamakla olasıdır. Bir kenti çevreleyen alanlar kent yaşamı için gerekli olan doğal kaynakları ve temel yaşam destek sistemlerini sunmaktadır. Kentlerin sağlıklı ve zengin olabilmesi için doğal ekosistemlerin sağlıklı ve düzenli olması gerekir. Kent, enerjiyi, suyu, oksijeni bir anda silip süpürmekte, dışarıya büyük miktarlarda zehirli gazlar, lağım suları ve bir yerlere genelliklede atık doldurma yerlerine, atmosfere ya da su yollarına ve okyanuslara gitmek zorunda olan diğer kirleticileri vermektedir (Giddens, 2016, 24).

6. ÇEVRENİN KORUNMASI

Doğal ekosistemlerin yeniden düzenlenmesiyle oluşan üzerinde kentsel-endüstriyel toplumların yaşadığı ekosistemler (teknoekosistemler), doğal ekosistemlerdeki yaşam destek sistemlerinin yapısını değiştirmiştir. Bu yapay ekosistemler gücünü ileri uygulayımbilimden ve yenilenemeyen kaynaklardan sağlamaktadır (Ketenoğlu vd., 2015, 12). Doğada bütün varlıklar bir biriyle ilişkili ve bağlantılıdır. Başka bir anlatımla, doğada büyük küçük hiçbir canlı tek başına bulunmaz. Çevre ve çevrenin korunması insanın geleceği için çok önemlidir. Çevrenin koruması, çevresel değerlerin ve ekolojik dengenin tahribini, bozulmasını ve yok olmasını önlemeye, mevcut bozulmaları gidermeye, çevreyi iyileştirmeye, geliştirmeye yönelik çalışmaların bütünüdür (Toptancı, 2008, 101). Başka bir anlatımla çevre koruma, doğal kaynakların usulüne ve uygulayımbilime uygun olarak kullanımı ve tüketimi için gerekli olan yönetim esaslarını dikkate alarak, sağlığa zarar verecek her tür tehlikeli atık maddelerinin çevreye bırakılmasını en az düzeye indirecek işlemlerin tamamıdır (TÇV, 2001,112). Çevrenin korunması yalnızca doğal alanların ve vahşi yaşamın değil, geçmişten kalan kalıtlar (miras) yani yapı ve nesneler gibi tarihsel değerlerin korunmasını da kapsar. Başta insan olmak üzere, tüm canlılar için en önemli olan sorun gereksinmelerin karşılanması ile çevrenin korunması arasında belli bir dengenin kurulmasıdır. Doğaldır ki, çevre korumayla ilgili konuların bir kısmı yerel, bir kısmı ise yerkürenin her yerinde tüm insanlar için önem taşıyan konulardır. İnsanlığın tümünü ilgilendiren konuların başında açlık sorunu, iklim değişimi, kirliliğin önlenmesi, su tasarrufu, geri dönüşüm ve benzerleri uluslararası çevre sorunlarıdır. İnsanlar, bitkiler ile hayvanların varlıklarını sürdürmelerini gözetmenin kendilerine daha iyi bir yaşam olanağı sağladığını fark edebilirlerse, çevre korumanın istenen sonuca ulaşma olasılığı da daha başarılı olacaktır. Çevrenin korunmasında en etkili araç planlamadır. Türlü sorun alanlarını barındıran geniş kapsamlı bir politikanın ilkeleri belirlenirken ya da bir politika stratejisi oluştururken ilgili kesimlerin görüş ve önerilerine başvurulmasıdır. Politika görüşmelerinden; enerji, ulaşım, madencilik gibi bir sanayi kesiminde ya da birden çok kesimde çevre öğesinin yer aldığı politikaların üretilmesinde yararlanılabilir (Keleş vs., 2012, 408). Çevrenin korunmasında kent ekolojisine önem verilmeli ve kent planlaması ile birlikte değerlendirilmelidir.

7. KENT VE KENT EKOLOJİSİ

7.1. Kent

Birer ekinsel özek olan kentler, uzun tarihsel süreçte ortaya çıkmış olan yapay oluşumlardır. Kentler yazılı tarihin başlangıcından beri, dünyanın her yerindeki insan toplumları için son derece önemli özekler olagelmiştir. Farklı tipte insanları birbirine yaklaştırarak yeni fikirlerin, bilginin, sanatın, müziğin ve eğitimin olduğu kadar, insanı afallatan çeşitlilikte endüstriyel ürünün ortaya çıkmasına olanak tanıdığı için, kentlerin insan türünün en üretken buluşu olduğu söylenebilir (Callenbach, 2011, 90).

Kentin tanımı konusunda çeşitli düşünceler vardır. Kentler fiziksel, toplumsal, ekinsel, siyasal, çevresel ve ekonomik değişmelere yol açan aynı zamanda bu değişmelerin sonucunda biçimlenen devingen yapılar olarak tanımlanmaktadır (Roberts, 2003, 9,36). Bu yerleşim özekleri parçası oldukları ülkenin ekonomik, toplumsal, ekinsel ve siyasal düzeninin en önemli özelliklerini taşır. Kent tanımını; yönetsel sınır ölçütünü kullanan tanımlar, nüfus tanımları, ekonomik ölçütlere dayanılan tanımlar ve toplumbilimsel ölçütlere dayanan tanımlar kullanılmaktadır. Amerikan toplumbilimci, Queen ve Carpenter kenti, "yerine ve zamanına göre geniş sayılacak biçimde bir araya gelmiş ve bir takım ayırt edici özellikleri bulunan insanlar ve yapılar topluluğu" olarak tanımlamışlardır (Keleş, 2016, 111). Louis Wirth'e göre Kent, toplumsal bakımdan benzerlik göstermeyen bireylerin oluşturduğu, göreceli olarak, geniş yoğun nüfuslu ve mekanda süreklilik niteliği olan yerleşimlerdir. Tarihsel gelişim süresi içinde çok değişik işlevler üslenmiş olan kent, kendi içinde pek çok karmaşık ilişkiler sürecini içeren canlı bir organizmadır. Başka bir anlatımla kentler canlı varlıklar gibi doğan, büyüyen yapıları sürekli olarak değişen toplumsal birimlerdir (Keleş, 2016, 416). Kentsel düzenin kurulması ve bu düzen içinde kamusal hizmetlerin toplumun beklentilerine uygun olarak üretilmesi, sunulması toplum için önemlidir. Gönenç devleti açısından kentler önemli çekim odakları olmuşlardır. Bu durum kentlerin kendisini önemli bir yerleşim durumuna getirmiştir. Kentin bu önemli konumu özeksel yönetim karşısında yerel yönetim birimi olarak kent yönetimini de ön plana çıkarmıştır. Yerel toplumun örgütleyici birimi olarak kent yönetimleri gönenç devletinin önemli birimleri olmuşlardır (Şengül, 2009, 73). Kent yönetimi yalnız tüzel yönleriyle değil ülkenin kalkınma çabasında da çok önemli katkı sağlayan yerel örgütler ve birel kalkınma birimleridir. Yapılan kent tanımlarının ortak özelliklerini yedi kümede toplayabiliriz: 1.Belli bir nüfus çokluğu, 2.nüfus yoğunluğu, 3.iş bölümü, 4.uzmanlaşma, 5.türdeş olmama (hetorejenlik), 6.kentin ekonomik, siyasal örgütlenme biçimi, ekonomik işlevi, ticaret, eğlence, dinlence özeği olması, 7.ekinsel yurtların daha yoğun olmasıdır.

Kentler, doğal ekosistemlerin bir parçası olup, insanın yaşadığı, etkilediği ve etkilendiği bir yapay yaşam ortamıdır. Kentler yapay ekosistemlerdir. Kentleşme hareketleri, ekonomik, uygulayımbilim, siyasal ve sosyopsikolojik, etmenlerin etkisi altında oluşan, formu, işlevi ve yaşam olanakları kentleşme etmenlerinin birbirleri arasındaki devingen etkileşimleri, biyofiziksel çevrenin de farklılaşmasına dayalı etkileşimlerin bir sonucu yapay oluşumlar olarak algılanmalıdır. Tüm ülkelerde hızlı bir kentleşme olgusu yaşanmaktadır. Bu olgu, sonucu kentsel sınırlar doğal çevre üzerinde sürekli genişlemektedir. Kentlerin sınırlarının sürekli genişlemesi, yakın çevreleri, kırsal yerleşimleri, açık alanları sınırları içine almaktadır. Böylece kentlerin, doğal çevre üzerinde alanı genişlemektedir. Karmaşık bir yapaya sahip olan kentlerde daha sağlıklı ve güzelduyuya sahip yer veren yaşanabilir çevreler ve sürdürülebilir kent formları planlamak 21. Yüzyılın en önemli konuları arasında yer almaktadır. Bu yaklaşımla ya da bu anlayışla kentler kirliliği en az düzeye indiren ekolojik değerlere önem veren ve onları koruyan bir bütünlük içinde yönetilen yerler olmalıdır. Ekolojik planlama taşıma kapasitesini ortaya koyabilir. Endüstriyel toplumların kentlerinde taşıma kapasitesinin hesaplanması daha zordur. Bir ülkede, bölgede ve kent düzeninde ekolojik alan saptanmalı ve bu alanlarda bilimsel araştırmalar yapılarak ekolojik planlama yapılmalıdır. Bu araştırmalar, daha çok ekosistemin biyotik bileşenleri üzerinde yoğunlaştırılmalıdır. Ekolojik alanda, ekosistem düzeyinde pek çok yeni bilgilerin ortaya çıkartılması araştırmayla ortaya konmaktadır.

Günümüzde kentleşmiş endüstriyel toplum, yalnızca doğal sistemleri etkilemek ve değiştirmekle yetinmeyerek, daha ileri giderek insan-egemen teknoekosistemler, tamamen yapay biçimde yeni sistemler yaratmaktadır. Kent, insan tasarımlı teknoekosistemin en önemli bileşenidir.

Başka bir anlatımla kent, bir teknoekosistemin enerji açısından yoğun olan "sıcak noktası" dır (Ketenoğlu vd., 2015, 12). Teknoekosistemler, doğal ekosistemlerin yeniden düzenlenmesiyle ortaya çıkan, üzerinde kentsel-endüstriyel toplumların yaşadığı ekosistemlerdir. Bu sistemler doğal ekosistemlerdeki "yaşam destek sisteminin yapısını değiştirmektedir. Başka bir anlatımla, teknoekosistemler, doğal ekosistemlerdeki yaşam destek sisteminin yapısını değiştirmenin yanı sıra bu alanları işgal etmekte ve bir bakıma doğal ekosistemlerin paraziti olmaktadır. Kentsel-endüstriyel toplumların varlıklarını sürdürebilmesi için, teknoekosistemlerin doğal yaşam destek ekosistemleriyle bugün olduğundan daha uyumlu durma getirilmesi ve doğal ekosistemlerin işleyişi bozulmadan, karşılıklı yarara dayalı bir düzen kurulması zorunludur (Odum, Garry, 2016, 71). Sanayi Devriminden önce doğal ekosistemlerin içinde olan insan, geliştirdiği ileri uygulayımbilim ile doğal ekosistemlerin dışına çıkmıştır denebilir. İlk tarım toplumlarındaki, tarımsal uygulamalar, doğal sistemlerle uyumlu bir biçimde sürdürülmüş, besin sağlamanın yanı sıra peyzajı da zenginleştirmiştir. Sanayi öncesi tarım doğal ekosistemleri çok etkili olmadığından değişikli yaratmadığı gibi peyzajı da zenginleştirmiştir. Sanayi Devrimi ile birlikte kentlerin büyümesi ve sermayeye dayalı pazar ekonomilerinin artması nedeniyle, doğal ekosistemler olumsuz yönde etkilenmişlerdir. Her ülkede kentsel endüstriyel ekosistemler hızla büyümekte ve yayılmaktadır. Bu yerleşim özekleri, kırsal ekosistemler ile sucul ekosistemlere çok miktarda atık bırakmaktadır. Su ve besin maddeleri açısından büyük oranda kent dışı ekosistemlere bağımlı olan yeryüzünün en çok değişime uğramış çeşitli ekolojik koşullar içeren kentler insan yaşamı için önemli yerleşimlerdir.

İnsanların kentlerde toplanması kendine özgü toplumsal değişimler yaratır. Kentlerdeki politik yaşam, kırsal yerleşim yerlerine göre daha özgürleşir, çeşitli seçeneklerin varlığı insanlara seslerini daha demokratik biçimlerde duyurma olanağı tanır(Callenbach, 2011,90). Nasıl ki ekolojik olarak, organizmaların, dış dünyadan yalıtılmış bir biçimde varolabilmeleri olası değildir. Bu durum kentler içinde geçerlidir. Ortak yaşam alanları konumunda olan kentler art bölgeleri (hinterlantları) ile yakın bir bütünlük oluşturur ve kendini besleyen alanlarla ortak yaşam içinde var olurlar. Çağdaş kentler, çevrelerindeki doğal kaynaklardan yararlanarak (suyu ve enerjiyi emerek), dünyanın en uzak noktalarındaki çeşitli maddeleri tüketerek, atık bırakarak, kirlilik yaratarak art bölgeleri üzerinde çok büyük ekolojik etkiler yaratan özeklerdir. Kentler, ekolojik anlamda insanlar ve öteki canlı türleri için daha az zararlı daha yaşanır doğal yaşam alanları olabilir. Bu yerleşim yerlerinin, en uygun büyüklüğünün ne olacağı, tarafsız olarak bugüne kadar belirlenememiştir. Çünkü kentlerde nüfusu denetleyen bir geri bildirim düzeneği (mekanizması) yoktur.

Doğadan yalıtılmış ve kirli kentler yerine, 1970'li yıllardan bu yana dünyada doğayla bütünleşik, doğayla iç içe temiz yaşama isteği her ülkede yaygınlaşmaya başlamıştır. Kısaca bugün çevreci bilinci benimseyen yığınlar oluşmaya başlamış ve giderek yaygınlaşmaktadır. Bu çevreyi temiz tutma bilinci, kenti kirleten anlayışı yerine, kirletmeyen, doğaya saygılı, ekolojik ortama uygun kent modeli arayışları hızlandı ve yaygınlaşmaya başlamıştır.

7.2. Kent Ekolojisi

Karmaşık bir yapıya sahip olan kent, bir ekinsel ve uygarlık özeğidir. Kent olmadan toplumlar, bilim ve uygulayımbilimi geliştiremez. Ancak, kentler çoğunlukla bitkilerin, hayvanların, börtü böceklerin ve onların yaşam alanlarının insan eylemlerinin dışına sürüldüğü, doğanın karşıtı olanlar gibi algılanırlar. Bugün kentler, kentsel yaşamın ekolojik bileşeni olarak doğanın bir parçası konumuna gelmiş alanlardır. Metrolar, gökdelenler gibi cansız materyaller ve biyolojik olmayan alt sistemlerden oluşan bu özekler doğal dünyaya karşı insanın meydan okuma anıtları değil önemli bir çevresel, toplumsal ve ekonomik varlık olarak kabul edilmektedir. Rio de Janeiro'da 1992'de yapılan "Rio Zirvesi" nden beri kent biyolojik çeşitliliği bir sürdürülebilirlik göstergesi olarak kabul ediliyor ve kentsel "yeşil yönetişim" giderek önem kazanıyor (Boada vd., 2016, 359). Kentler bir ekosistemdir. Ekosistem, bir organizmalar topluluğuna hizmet eden, bu organizmalar arasında madde, enerji akışı ve değişiminin gerçekleştiği fiziksel çevrenin işlevsel birimidir. Ekosistemlerin çeşitliliği, genetik çeşitlilik, tür çeşitliliği ve biyolojik çeşitliliğin üç ana boyutundan birini oluşturur. Sağlıklı ekosistemler, daha geniş bitki, hayvan ve öteki organizmalar karışımına izin vererek hem genetik hem de tür çeşitliliğinin

dayanıklığını iyileştirir (Terradaş, 2001). Kent ekosistemi, bütün kent çapına yayılır ve hem biyolojik hem de inşa edilmiş öğeleri kapsar. Ancak, kent ekosistemleri doğal ekosistemlerden önemli bir biçimde farklılık gösterir. Ekolojik kent kavramının gelişmesinde, ekoloji biliminin etkisi çok olmuştur. Ekolojik kent ya da eko-kentlerin önemi Rio 1992 iklim doruğunda kabul edilen iklim değişikliği sözleşmesi ve küresel ısınmanın azaltılması konusunda ortak görüş oluşturur. Rio'dan 4 yıl sonra yani 1996 yılında Kyoto sözleşmesinin kabul edilmesi küresel ısınmaya neden olan emisyonların (sera gazlarının) azaltılması kabul edildi. Bu uluslararası antlaşmalar, ekolojik kent olgusunun önemini arttırdığı gibi içeriğini de geliştirmiştir. Kentlerdeki ekolojik kaygılara ek olarak, kentlerdeki emisyonları azaltmak için, emisyon üreten fosil yakıtlar yerine doğal enerjilerin (güneş, rüzgar, hidrolik (su), toprak (yer ısısı), biyoenerji (biyomas ya da biyokütle), dalga, hidrojen) gibi enerjilerin kullanılması önem ve ağırlık kazanmaya başlamıştır.

Kentsel ekoloji; bitkilerin ve organizmaların fiziksel çevreye uyumlarıyla bir benzerlik kurarak, kent yaşamının araştırılmasına yönelik yaklaşımdır (Giddens, 2016, 1080). Kent ekolojisi, kentlerde görülen tüketici eğiliminin başta insan olmak üzere pek çok türün sürekliliğini tehdit etmektedir. Kentler bu eğilimle gelişmeyi sürdürdükleri sürece pek çok kaynak yok olma tehlikesiyle karşı karşıya kalacaktır. Kentlerde ekolojik alanların oluşturulması, toplumların ekolojik, ekonomik ve toplumsal anlamda sürdürülebilirliği ile doğrudan ilişkilidir (Gökmen, 2012, 364). Ekolojik devingenlikler, her kentin özyapısına göre değişmektedir. Kent ekosistemleri, türlü olan kullanım tiplerini yapısında barındırmaktadır. Bu nedenle kent karmaşık bir işleyiş sistemine sahiptir. Kent ekosisteminin belirleyici öğesi insandır. Kent ekolojine doğanın korunması ve farklı ölçeklerde, farklı etkileşimlerin anlaşılmasında yeni misyonlar yüklenmektedir. Kent ekolojisine yönelik uygulamalar, farklı ölçeklerde ve faklı kapsamlarda bir bütün olarak ele alınmaktadır. Günümüz kentleri başta su olmak üzere çok miktarda doğal kaynak tüketmektedir. Konut, gıda, enerji, su, ısınma, ulaşım gibi gereksinimleri karşılamak için girdi olarak kullanılan doğal kaynaklar kentsel eylemlerle çıktı olarak bırakılır. Ekolojik etkinlikler, kent alanında yalnızca rekreasyon ya da güzelduyu alanları yaratmanın ötesinde daha sağlıklı, korumacı nesiller arasında eşitlik ilkesini gözeten sürdürülebilirlik ile iç içe bir olgudur. Ekolojik yaklaşımın temeli, kentsel yerleşmelerin, toplumsal, ekonomik ve çevresel niteliğin yükseltilmesine dayanmaktadır. Bu nedenle, sürdürülebilirliğin önemli bir aracı ekolojik planlamadır. Bu planlama, bir kent ya da bölge de ekolojik öneme sahip olan alanların ve ekolojik dengenin korunmasına katkı sağlayan bir araçtır.

Kentsel alanlarda doğal çevrenin yokluğu birey için olduğu kadar toplum için de stres üreten bir ortamı birlikte getirmektedir. Doğal değerlerden uzaklaşmış ya da yoksun olan kentler, insanın kentsel yaşamda karşılaştığı stres, depresyon, ruhsal bozukluk, endişe, beden sağlığını tehdit etmektedir. Bu olumsuzlukların temelinde oksijen azlığı, kirli atmosfer koşulları, beton, asfalt ve yapı malzemeleri gibi nedenler yatmaktadır.

Işık, oksijen ve temiz su insan sağlığı için gerekli olan temel maddelerdir. Dünya Sağlık Örgütü (WHO), gerekli önlemler alınmazsa 2020 yıllarında kentlerde yaşayan her dört insandan birinin ruhsal bir hastalığa yakalanacağını bunun temel nedeninin kentlerin kötü koşullarıdır. Ekolojik yapı tasarımlarıyla, doğanın yeniden kentlere getirilmesini ileri süren bilin insanları ve mimarlar vardır. Bu içerikte konut ya da büro tasarımları da organik formlar ve bitkilerle kaplanmış çatılar, yapı cepheleri ön plana çıkmaktadır. Kentsel çevre, beton yapılar ve kaplanmış yüzeyler (kaldırımlar, yollar gibi) donatılmış yapay elemanların başat (dominant) olduğu alanlardır. Kent içinde, park, bahçe yeşil alan gibi ağaç ve bitkilendirilmiş alanlarda kuşlar, arılar, kelebekler doğal yaşamı zenginleştirirler. Kentsel yeşil alanlarda yaşayan türlerin yaşamlarını sürdürebilmeleri için kentsel koşullara uyum sağlamak zorundadırlar.

Kentin yakınında bulunan göller, koruluk alanlar, akarsular, sulak alanlar, sazlıklar sahip oldukları yaban yaşamın değerini kentleşme azaltmadan ya da tümüyle yok etmeden kent yönetimlerince önlem alınmaları gerekir. Çünkü, kent alanı genişledikçe doğal yaşam sınırlanır ve tehdit altına girer. Doğal çevreler ekolojik planlama ile koruma altına alınarak korunabilir. Kentlerde doğal sistemlerin yerini, genellikle çok katlı alış veriş (AVM) merkezleri ile iş merkezlerinin aldığı görülmektedir. Kentler, pek çok olumsuz yaşam koşullarına karşın, yaban yaşamı için uygun habitatları da kapsar. Bunlar kent içindeki ormanlık alanlar, bireysel olarak ağaçlar, parklar, bahçeler, ekili alanlar,

oyun alanları, golf alanları, terk edilmiş boş alanlar, üniversite yerleşkeleri, yapılar (çatı, balkon gibi), mezarlıklar, nehir, dere, göl, kanallar ve yol kenarları gibi alanlar yaban yaşamı için uygun habitatlardır.

Kentsel alanlarda doğal değerlere yer verilmesi, kent koşullarına uyum sağlamış hayvanlara yaşam ortamlarının (habitatlarının) oluşturulması, bunların korunması ve güçlendirilmesi gibi çalışmaları kapsayan ekolojik yaklaşımlar, çevre kaynaklarının korunmasını sağladığından, çevresel etiğe uygun çalışmalar olarak görülmektedir (Gökmen, 2012, 372). Bu alanlar aynı zamanda kentin yaşam niteliğini yükselten ve kentlilerin toplumsal etkişimlerini sağlayan önemli yerlerdir. Dünya genelinde doğal alanlar ve içinde yer alan biyolojik çeşitlilik açısından en büyük tehdit kentlerin genişlemesi ve nüfusun bu yerlerde yoğunlaşmasıdır. Kentler, doğal yaşam ortamlarını nicelik ve nitelik olarak değiştirdiği gibi aynı zamanda nüfus yoğunluğu nedeniyle kaynakları tüketen, çok büyük oranda atık çıkararak ekosistem için olumsuz etkiler yaratmaktadır. Kentsel alanlar, yeryüzünün yaklaşık %2'ni kaplamakla birlikte küresel iklim değişikliğine neden olan sera gazlarının üretiminde paylarının %78 olduğunu bilim insanları belirtmektedirler. Ayrıca kentler, küresel biyokimyasal döngünün değişmesine neden olmaktadır. Kentler, kent çevresindeki kaynakları kullanarak toprak kullanımındaki değişmelerde en önemli etkiye sahiptir. Kentsel yerleşimlerde, ekolojik araştırmalar ve tasarım, gerek insanlık gerekse doğal çevrenin korunması ve sürdürülebilirlik açısından yaşamsal öneme sahiptir. Kentsel alanlarda sürdürülebilirliğin sağlanması, kaynakların korunması amacıyla yapılacak ekolojik araştırmalar ve ekolojik planlama, yapı ölçeğinden başlayarak kentsel alanlar ve yakın çevresindeki kırsal alanlara yönelik çalışmaları kapsar. Önemli birer yaşam ortamları olan kentler, doğadan yalıtılmış yerler olarak algılanmamalıdır. Kentlerdeki yoğun insan eylemleri büyük ölçüde doğal yapıyı etkilemektedir. Kentsel yeşil alanların kent ekosistemi üzerinde ekolojik, psikolojik, toplumsal ve ekonomik yönden yapıcı etkileri vardır.

7.3. Küresel Isınmanın Yuvası Kentler

Küresel ısınma ve iklim değişikliği 21. Yüzyılın en önemli çevre sorunlarından biridir. Yerel, ulusal ve uluslararası düzeyde gerekli önlemlerin alınmaması durumunda başta insan olmak üzere tüm canlı yaşamı ve yerleşmeler üzerinde küresel ısınmanın iklim değişiminin çok olumsuz etkilerinin olacağını bilim insanları ve uzmanlar dile getirmektedir. Küresel ısınma atmosferdeki sera gazı salınımlarının artmasına bağlı olarak yerkürede ve atmosferde sıcaklıkların artmasıdır. Kentler, toplumsal ve ekonomik etkinliklerin en çok yoğunlaştığı yerler olarak enerji kullanımında ve buna bağlı olarak CO_2 salınımlarında belirgin bir artışa neden olmaktadırlar. Gezegende bilinen yaşam, küresel nükleer katliamı ile anında yok edilebileceği gibi, doğa yıkımı sonucu birkaç kuşak içinde de gerçekleşebilir. Dünyanın en büyük gücü tarafından küresel bir güvensizlik atmosferinde, nükleer silahlar yayılmaya devam etmektedir. Ortadoğu'da, dünya petrolleri üzerinde jeopolitik denetim sağlama kaygısıyla savaş sürerken, fosil yakıtlar ve başka endüstriyel üretim forumlarından kaynaklanan karbon salınımları küresel ısınmayı artırmaktadır. Ekoloji bilimindeki en son ve en önemli gelişmelerden biri yeryüzü sistemine dokuz kritik sınır eşik tanımlanan ''gezegensel eşitler'' kavramıdır. Bunlar: İklim değişimi, okyanus asitleşmesi, ozon tabakasının incelemesi, nitrojen döngüsü ve fosfor döngüleri (biogeokimyasal akış eşiği), küresel tatlı su kullanımı, toprak kullanımında değişim, biyoçeşitlilik kayıbı, atmosferde aerosol yükü, kimyasal kirliliktir. Bunların her biri son on iki bin yıl boyunca görülen görece yumuşak bir iklim ve çevresel koşullar elde etmek için ele alınması gerekenlerdir. Bu dizgelerin üçünde sürdürülebilir eşik (iklim değişimi, biyoçeşitlilik, nitrojen döngüsü) çoktan aşılmıştır (Rockström vd., 2009: 472,475).

7.4. Kirlenmenin Canlı Yaşamına Etkisi

Gelişimin ileri evrelerine gelmiş karmaşık yapılı ve yüksek oranda enerji tüketen sistemlerde sitemin doğası gereği "sistem dışına atılmak "üzere bir takım düzensizlikler ve atıklar meydana gelir (Odum ve Garry, 2016: 371). Evsel atıklardan kaynaklanan kirlilik derecesi arttıkça biyolojik çeşitlilik azalmaktadır. ABD'nin Oklahoma Eyaletinde, akış yolu boyunca yeterince arıtılmamış evsel atık alan bir akarsu da yapılan araştırmada, akarsu kaynağından aşağı doğru gittikçe (96 km) dipteki (benedik) canlı türlerinin azaldığı saptanmıştır (Odum ve Garry, 2016: 318). Arıtılmamış kentsel atıklar tür zenginliğini azaltmaktadır. Oysaki tür çeşitliliği, bir ekosistemin işlevini sürdürebilmesi için gerekli olan

altyapıyı oluşturur. Bu nedenle tür çeşitliliğindeki azalma, ekosistemdeki işlevsel çeşitliliğin azalmasına neden olmaktadır.

Ekosistemler, sadece yiyecek ve giyecek gereksinimlerini karşılayan bir ambar ya da depo değil, aynı zamanda içinde yaşamanın zorunlu olduğu bir alandır. Doğaya karşı duyarsızlık dönemi (1750-1970) olarak adlandırabileceğimiz dönem ekonomi biliminin kurucusu kabul edilen Adam Smith başta olmak üzere çoğu insan ekosistemdeki gaz değişimi, su döngüsü ve suyun arıtılması, besin elementleri döngüsü ve doğanının öteki koruyucu görevlerinin (doğal kapitalizm) yerine getirilmesinin garantili olduğunu, koşullar ne olursa olun bu ve benzeri ekolojik hizmetlerin her zaman yerine getirileceğini savunmuşlardır. Ekosistemdeki işlevsel çeşitliliğin azalması ve bozulması, insan çıkarları bakımından bakınca tür çeşitliliğinin kendi başına azalmasından çok daha önemlidir. İnsan genel olarak, ekosistemleri (tarım ve geniş orman alanlarını) olası ölçüde erken ekosistem gelişim (süksesyon) evresinde tutarak en yüksek üretimi elde etmeyi ön planda tutmuştur. Oysa insan, yalnız tarım ve orman alanlarından elde ettiği gıdalarla, yaşamını sürdüremez. İnsanın, göreceli olarak (nispeten) düşük ve yüksek CO_2 ile dengelenmiş bir atmosfere, denizlerin, bitki örtüsünün sağladığı tamponlama hizmetlerine, iklimsel dengeye, tarımsal ve endüstriyel kullanım için temiz sulara da gereksinimi vardır. Yaşam için en yararlı en gelişmiş alanlar; değişik tarım bitkilerinin, ormanların, doğal alanların birlikte bulunduğu alanlardır. İnsan, çevreden sağladığı üretim miktarı ile aynı çevrenin kendisine sunacağı yaşam kalitesi arasında bir uzlaşma sağlayarak denge kurmalıdır. Bu uzlaşmayı doğa dostu uygulayımbilim ile planlama aracı sağlayabilir.

8. ÇEVREYİ GELİŞTİRİCİ KENTLEŞME İÇİN YAPILABİLİR DÜZENLEMELER

Yoğun nüfus barındıran kentler oldukça karışık ve çelişkili yerleşim özekleridir. Bu yerleşimler, bir yandan doğal kaynakları aşırı denecek düzeyde kullanırken bir yandan da ekinsel ve ekonomik değerler yaratan özeklerdir. Bu yerleşim yerleri aynı zamanda çevre kirliliğinin yoğun olduğu alanlardır. Çevre kirliliğinin azaltılması için kent yönetimleri önlem almalıdır. Kentin enerji ve ulaşım dizgeleri ekolojik ilkelere uygun olarak değiştirilirse çevre kirliliği önemli ölçüde azalır. Altyapı ve yapı dizgeleri doğayı kirletmeyecek, korunmasına katkı yapabilecek gereçlerden oluşturulmaktadır. Çevreyi geliştirici kentleşmenin temel ereklerinden en önemli olanı kentte temiz havanın sağlanmasıdır. Bunun için alınması gereken önlem fosil yakıt tüketiminin zaman içinde azaltılarak, yerine doğal enerji sistemlerini devreye sokan yeni bir enerji altyapısı oluşturulmalıdır.

8.1. Kentlerde Ekolojik Alan Yaratma

Kentsel alanlarda, kentsel koşulların iyileştirilmesinde, güçlendirilmesinde ve yaşamın güzelleşmesinde ekolojik alanlar önemlidir. Ekolojik yapı sürekli olarak insan elatması sonucu değişmektedir. İnsanın doğa üzerinde en çok el attığı yerler kentlerdir. Çünkü, kentler toplumsal, ekinsel ve ekonomik işlevlerin en çok yoğun olduğu alanlardır. İnsanın doğaya elatması, hem planlı hem de plansız olarak fiziksel uzam üzerinde gerçekleşmektedir.

Çatılar, yapıların enerji başarımında önemli bir rol oynamaktadır. Koyu renkli kiremitler ya da öteki materyallerden oluşan geleneksel çatılar, genel olarak daha çok güneş ısısını tutmaktadır. Böylece yapıyı daha çok ısıtmakta ve soğutma için daha çok enerji kullanılmasına neden olmaktadır. Beyaz ya da öteki açık tonlu renkleriyle koyu renkli çatılardan daha çok güneş ışığını yansıtmaktadır. Böylece, klima gereksinimini, enerji tüketimini, sera gazı emisyonlarını azaltarak çevre dostu yaratılmaktadır. Yeşil yapı (bina), belli ölçünlere uyarak tasarlandığı ve yapıldığı için yaşayanlara, çevreye ölçünlü yapıların verdiği zararlardan daha az zarar veren tasarım ve yapıcılık (inşaat) pratiğidir (Ketenoğlu vd., 2015, 140). Çevre geliştirici kentleşme'de, kent yönetimi yeşil çatıları yaygınlaştırmalıdır. Yeşil çatılar, geleneksel çatılardan maddiyet bakımından daha maliyetli olsalar da kentsel ısı adası etkisini azaltabilir. Kent yönetimleri bundan kaçınmamalıdır. Kimi ülkelerde yeşil çatı düzenlemeleri kabul edilmiş ve iyelik sahiplerine yeşil çatıları desteklemek, özendirmek için destek verilmiştir. Alman kentlerinin 2012 yılı itibariyle üçte biri (1/3) yeşil çatı düzenlemelerini kabul etmiştir.

Çevreyi geliştirici kentleşmenin yaratılmasında sera gazı salınımını (emisyonunu) azaltmak için her kent yönetimi stratejiler geliştirmeli ve uygulanmalıdır. Küresel ısınma yerel eylem planı kent yönetimince yapılmalı ve yürürlüğe konulmalıdır. Bilimsel araştırmalara önem vererek çevre kirleticileri önlemelidir. Her kent "Hükümetlerarası İklim Değişikliği" panelinin güncel bilimsel verilerine dayanarak kendine emisyon azaltım erekleri saptamalıdır. Her kent yönetimi, çevre geliştirici kentleşmede koşullarına uygun biçimde tramvay ve hafif raylı sistemleri genişletmeli, toplu taşıma önem verilmelidir. Çevre geliştirici ereklerini gerçekleştirmek için politika ve izlenceler geliştirerek yürürlüğe koymalı ve uygulamalara süreklilik kazandırmalıdır. Kentsel yayılmayı önlemek için kent genelinde toprak (arazi) kullanım politikaları geliştirilerek tarım alanları ve yaban yaşamı korunmalıdır. Ayrıca yoğun kentsel komşulukların geliştirilmesi özendirilmelidir. Sera gazı emisyonunun önüne geçmek için temiz enerji verimliliği izlenceleri geliştirmeli ve enerji tüketimi azaltılmalıdır. Konut sahiplerine, evlerinde enerji iyileştirmeleri için uzun dönemli düşük faizli ve geri ödemeli kredi uygulaması yapılmalıdır (özekten ve yerel yönetim işbirliği içinde).

Su insan gereksinmelerinin en önemlisidir. Dünyanın her yerinde insanlar, antik çağlardan beri yağmur suyunu biriktirmiştir. Yağmur suyu olabilecek en saf sulardan birisidir, yağmur suyu, çatıda biriken suyun oluklardan sarnıçlara akıtılmasıyla biriktirilir. Biriken yağmur suyu daha sonra bahçe sulamada, içmek ya da başka ev işlerinde kullanılmak üzere depolanır. Böylece çatılarda biriken su biriktirilerek yeni su kaynağı yaratılır. Temiz suyun azaldığı dönemlerde önemli bir yedek su sağlanmış olur. Şiddetli yağmur, taşmaları kirliliğe yol açmaktadır. Doğayı korumak ve ekonomik yitikleri önlemek, yeşil sokak ve caddeler ile yeşil çatılı yapılarla yağmur suyu değerlendirilmelidir. Kent yönetimi taşınmaz sahiplerini özendiren yeşil altyapı dizgesini geliştiren politikalar geliştirmeli ve uygulamaya koymalıdır. Böylece, yağmur suyunun akışını azaltan, güzelduyu (estetik), hava kalitesi, habitat ve enerji yararları sunan canlı bitki örtülü çatı sistemleri yaratılmış olur. Bu önlemlerin alınması iyelik sahiplerinin yeşil ve akıllı yapıların yapılmasının özendirilmesi ile yağmur suyu değerlendirilebilir. Çevre kirliliğini azaltmak ve doğayı korumak bakımından yağmur suyunu değerlendirmek için yeşil altyapı kullanılmalıdır. Yeşil yapılar enerji verimliliği ve temiz enerji gibi yeşil uygulayımbilim sektörü aynı zamanda yeni iş olanağı yaratmaktadır. İnsanları bisiklet kullanmaya özendirmek için "bisiklet yollarına" yeterli düzeyde önem verilmesi, salınımın azaltılmasına katkı yapmanın yanı sıra, bisiklet üretimi ve hizmetleri de yaygınlaşır. Yerel sera gazı emisyonları böylece daha aşağılara çekilmiş olacaktır. Trafik düzeni, trafik ışıkları, su ve kanalizasyon pompaları, yapıları ışıklandırma hizmetlerinde iyileştirmeleri, toplam elektrik tüketiminde tasarruf sağlar.

Ekosistemleri etkileyen insan kaynaklı (antropogenik) baskıları ya da tahribatları iki kümeye ayırmak yararlı olur. 1. Şiddetli (Akut) baskı: Aniden başlayan, şiddeti hızla artan ve kısa süreli olan baskıdır. 2. Kronik baskı: Şiddetli olmamakla beraber sıklıkla ortaya çıkan ve uzun süre devam eden yarayı sürekli kaşıyan baskılardır. Doğal ekosistemler, şiddetli baskıları (stresleri) telafi etme ya da onların üstesinden gelme yeteneğini gösterirler (Odum, Garry, 2016, 219). Kentsel atık suların bir akarsu ekosistemine şiddetli düzeyde karışması sonucu o akarsulardaki canlı yaşamına olumsuz etki yapabilir (Kentsel pis su atıkları, bakteriyel ayrışma nedeniyle). Genel olarak, zehirli atıklar, 1980'den önce "önemsiz bir ayrıntı" gibi görülüyor, kentlerden çıkan atık maddeler herhangi bir yere dökülüyordu. Zehirli atık sorununun kesin çözümü bunların kaynağının kurutulmasıyla sağlanır. Yoğun tarım etkinliği, ormancılık ve hızlı kentsel gelişim birçok bölgede (alfa) habitat-içi çeşitliliği azaltmaktadır. Bu azalış sağlıklı bir planlama yapılarak kalıcı olarak park, doğal alan, doğal koruma alanı gibi alanlar biçiminde ayrılarak dengelenerek planlanabilir. Doğal ya da yarı doğal halde bulunan böyle alanlar, çeşitlilik bakımından göreceli olarak daha zengindir. Taşkın altında kalan ovalar, sulak alanlar, vadiler ve dik yamaçlar doğal yapılarında bırakılır. Sağlıklı bir ekolojik planlama yapılarak, buraları insanlar için hem bir dinlenme seçenekleriyle daha hoş bir peyzaj elde edilmiş hem de yüksek miktarda meta (habitatlar arası) ve peyzaj düzey (gamma) çeşitliliği güven altına alınmış olunur (Odum ve Garry, 2016, 325). Bir canlı, yaşamakta olduğu ortamda değişik çevresel öğelerle (Fiziksel, kimyasal, biyotik) karşı karşıya bulunmaktadır. Tarıma dayalı toplumlarda taşıma kapasitesi hesaplanması yapılmaz. Bilim insanlarının belirtiğine göre, kentler dünyadaki kuş türlerinin yaklaşık %20'sine ve damarlı bitki türlerinin %5'ine yaşam alanı sağlarlar. Ekosistem hizmetleri sadece ormanlar ya da kırsal alanlarda değil kentsel alanlarda da yaşamsal öneme sahiptir. Çünkü kentlerde gölge ve güzel duygu değeri için ağaçlara; yağmur suyunu düzenlenmesi, fiziksel aktivite ve dinlenmek için parklara

gereksinim vardır. Parkların çim alanlarının genişliği oldukça önemlidir. Yağmur yağdığında, yağmur suyunu denetlemek ve depolamada 10 bin m^2 çim alanına sahip bir parkın 75 bin m^3 suyu tutma gizilgücü vardır (Boada vd., 2016: 361). Bu nedenle, kentlerde geniş parkların varlığı, yağmuru denetim altında tutma yanı sıra hayvan ve bitki türlerine ev sahipliği yapmaları nedeniyle önemlidir. Kentler bol miktarda ağaçlandırılmalıdır.

Kentlerde geniş alana sahip parklar ve doğal alanlar sadece dinlence, eğlence yerleri değildir. Bu parklar aynı zamanda bitkiler, kuşlar ve çiçektozu (polen) taşıyıcılar için önemli yaşam alanlarıdır. Ayrıca parklar, gürültü ve hava kirliliğini azaltma ve karbon tutma gibi yararlar da sağlar. Bilim insanları kent ekosistemlerin, yeşil(doğal topraktaki bütün yaşam), gri (yapılaşan) ve mavi (kıyı bölgeleri, nehirler, su ve çeşmeler) olmak üzere üç alt sistemden oluştuğunu belirtirler. Bunların her biri de ağaçlar (yeşil sistemde), kaldırımlar (gri), ve havuzlar (mavi) gibi daha öznel (spesifik) biyotoplara belirli canlı organizmaların gelişmesi için uygun koşulları sağlayan yaşam alanlarına ya da yerel öğelere ayrılabilir. Kent ekosistemleri, büyük oranda inşa edilen çevre tarafından biçimlenir. Kentler biyolojik çeşitlilik için sıra dışı bir alan değildir (Boada vd., 2016, 763). Kentler sağladığı kimi üstünlükler, endüstrileşme ve uygulayımbilimsel ilerlemeyle birlikte çekici bir güç yaratarak köylerden kentlere doğru bir nüfus akımı sağlamaktadır. Çağdaş çevreyi geliştirici kentler (ekokentler), insanlar için rahat konforlu ve çevreyi geliştirici kentler yaşam alanları sunar.

8.2. Kent İçi Cadde ve Sokakların Asfaltlanması

Yollar, demiryolları, fabrikalar, bürolar, özel evler, kamu yapılarının yer aldığı uygulayımbilimin uygulanmasından türeyen fiziksel dünyanın özellikleri en yoğun kentlerde görülmektedir. Asfalt, su geçirmeyen bir maddedir. Bu madde çakılla, kumla ve sayısız zehirli çözücü maddeyle karıştırılması sonucu elde edilir. Çevreye zehir saçan bu madde, yol yapımı için ideal bir gereçtir (malzemedir). Üretimi ve kullanımı benzen, tolüen gibi kanserojen maddelerin de içinde olduğu bileşkelerin açığa çıkmasına neden olur (Kellog ve Pettigrew, 2013: 45). Anlaşılacağı gibi asfaltın uçucu organik bileşikleri açığa çıktıktan sonra çok uzun bir süre boyunca aşırı zararlı olduğu bilim insanlarınca saptanmıştır. Normalde yağmur suyu toprağa sızdıktan sonra ya bitki kökleri tarafından emilir ya da yeraltı suyu olarak birikir. Asfalt yollar ve beton kaldırımlar gibi kentlerde bol miktarda bulunan su geçirmez kaplamalar, suyu denizlere karışacak olan akarsulara boşaltan sağanak kanallarına yönlendirilir. Yağmur, asfalt tarafından emilemez bu nedenle genelde kanalizasyona karışır. Yağmur suyu asfaltla kaplı alanlarda aktıkça gaz sızıntılarında, benzen partiküllerden ve öteki kirlilik yaratıcı maddelerden oluşan bir zehir yığınını da beraberinde taşır. Yağmur suyunu biriktirmek bu su geçirmez kaplamaların olumsuz etkilerini bir dereceye kadar azaltabilir. Asfalt, güneşten gelen, ısıyı depolar ve kentsel ısı adası etkisi yaratır. Kent içi, kentlerarası ve ara yolların asfaltla yapılması toplumlar üzerinde olumsuz etkiler yaratmaktadır. Otoyollarda asfalt yerine geçirimsiz olmakla beraber beton kullanmak daha üstünlük taşır. Her şeyden önce betonun önemli üstünlüğü zehirli madde içermemesidir. Kent yönetimi kent içi ulaşımı sağlayan cadde ve sokaklarda asfalt yerine doğal parke, taş kullanmalıdır. Özellikle taşıt araçlarına kapalı, yayalara özgü yerlerde, yaya kaldırımlarında, açık yeşil alan içinde bırakılan meydanlarda, parkların ilgili yerlerinde asfalt yerine doğal taş, parke kullanılmalıdır. Doğal taş kullanımı ile yol ve yaya kaldırımlarının yapılması hem çevreyi kirletmez, hem de asfalttan daha uzun süreli dayanıklı olması nedeniyle toplumsal maliyet daha düşüktür. Kent yönetimleri, kentleri araç trafiğine sokmak için daha çok alan ve enerji harcarlar.

8.3. Kent Sınırları İçinde İklime Uygun Sebze Üretmek

Dünyadaki tüm sera gazının %13,5'i tarım sanayi faaliyetleri yüzünden oluşmaktadır (National Geographic, Ekim 2017). Gölgelik alanlardaki ağaç kütüklerinde mantar yetiştirme yaygınlaştırılmalıdır. Kent ortamında, büyük baş hayvanlar yerine, göreli olarak daha az tüketen ve toprak üzerinde çok az etkisi olan küçük çiftlik hayvanlarını yetiştirmek daha kolay ve mantıklıdır. Çevreyi geliştirici kentleşmede, kent yönetimleri yaşayan halkı evlerinin küçük açık alanlarında küçük ve verimli bahçeler oluşturmaya özendirmelidir. Buralarda hanehalkının gereksinimini karşılayabilecek kadar sebze üretilebilir. Ayrıca kentlerde kullanılan neredeyse tüm gereçler yeni dönüştürülebilir bu süreçte kentler enerjinin etkin bir biçimde kullanılması ve gündelik yaşamın kolaylaştırılması için

kendini yenilerken, bir ekosistemin yapacağı şeyin aynısını yapmalı; yani enerjisinin çoğunu bakıma ve onarıma, daha azını ise gelişime harcamalıdır (Callenbach, 2011, 91).

8.4. Sucul Ortamlarının Korunması ve Değerlendirilmesi

Sucul ortamlar doğada ki en verimli ekosistemler arasındadır. Sağlıklı bir bataklık, hektar başına en verimli çiftliklerden bile daha çok bitki üretir. Yeryüzündeki sulak alanların yaşam destek sisteminde oynadıkları önemli rollerin değeri, çok geç anlaşılmıştır. İnsan, yirminci yüzyılın sonlarına gelinceye kadar açık ekolojik sistemler olan sulak alanların değerini bilmemiş ve kurutarak tarım alanlarına dönüştürmüştür. Ancak, son yıllarda yapılan araştırmalar ekolojik ve ekonomik bakımlardan sulak alanların oldukça yararlı olduğunu göstermiştir. Dünyada, pek çok sulak alanların ekolojik değerleri anlaşılmadan önceki dönemlerde kurutulmuştur. Önceleri sulak alanların ekolojik değerleri bilinmediği için dünyanın pek çok ülkesinde bu alanlar kurutulmuştur. Sulak alanlar, yeryüzünde %2'lik bir alanı kaplamalarına karşın yerküredeki karbonun %10 ile %14'lük bir bölümünü sağlarlar. Sulak alan topraklarının ağırlık olarak %20'si karbondur (Odum, Garry,2016,429). Kıyıların denizle bağlantılı sulak alanların korunması iyi hazırlanmış bir ekolojik planlama ile sağlanabilir.

İnsan, yaşamını sürdürebilmek için dünyada gittikçe azalmakta olan kaynakları tüketmeden, etkin bir biçimde kullanmayı ve onların geri dönüşümünü sağlamalıdır. Bugün gelinen aşamada hemen her ülkede akarsular üzerinde irili ufaklı birçok baraj yapılmıştır. Bu barajların çoğu; sulama, taşkın önleme ve hidroelektrik üretimi açısından çok yararlı girişimlerdir. Fakat verimli toprakların, kendisinden çok ürün alınamayan bir su kitlesi ile uzun süre kaplanması stratejisi her zaman en iyi bir arazi kullanım stratejisi olmayabilir. Eğer baraj ya da gölün su toplama havzası bitki örtüsü ile yoğun derecede kaplanmamışsa bu baraj ya da göl, toprak erozyonu sonucunda bir insanın yaşam süresi kadar kısa süre içinde dolabilmektedir. Baraj yapay göllerinin ve doğal göllerin korunması uygulayımbilime uygun bir ekolojik planlama ile kurtarılabilir ve kullanma süresi uzatılabilir. Yapay göl, gölet ve barajların bütçeleri (barajın yapı ve planına bağlı olarak), doğal göllerden faklıdır. Bunların özellikleri dikkate alınarak ekolojik planlama yapılmalıdır.

9. ÇÖPLER VE SANAYİ ATIKLARININ GERİ DÖNÜŞÜM İLE KAZANIMI

Tehlikeli atık, tıbbi atık, evsel atık, nükleer atık, ambalaj atığı, atık yağlar ve özel atıklar gibi sıvı ve katı atıklar olmaktadır. Bunlar sınıflandırılarak geri dönüşümle değerlendirilebilir. Çevre geliştirici kentleşme, çevreyi kirleticilerin, özellikle atıkların yok edilmesini ya da en az düzeye indirilmesini sağlayan, kentte yaşayan insanların daha temiz bir ortamda yaşamlarını sürdürmesine katkı yapan ve kent çevresinde yaban yaşamını geliştirip koruyan kentleşmedir. Çevre geliştirici kentleşme, çöpe atılmış ya da bölgede bol miktarda bulunan gereçlerin (malzemelerin) kullanılmasını değerlendiren kentleşmedir. Çöplerin değerlendirilmesi, maliyetlerin en az düzeye indirilmesini ve üretimin yerelde kalmasına da katkı sağlar. Geri dönüşümle ya da geri kazanımla, üretilen bu gereçlerin yeniden kullanılması, yeni gereçlere olan istemi (talebi) ve genel tüketimin önemli ölçüde azaltılmasına katkı yapabilir. Modern toplumlara özgü atık, kentlerde büyük bir sorun durumuna gelmiş bir olgudur. Yerleşim yerlerinde özellikle kentlerde aşırı miktarda kaynak tüketilmesinden dolayı çok miktarda atık üretilmektedir. Atık üretmek, tüm canlı organizmaların ortak özelliğidir. Kentlerde üretilen çöplerin, atık suların ve kanalizasyon sularının çok azı kent sınırlarının içinde temizlenmektedir. Bu atıklar çoğunlukla çevredeki kırsal ya da bozkır alanlara götürülerek toprağa gömülmekte zararlı atık tesislerinde yakılmakta ya da akarsulara boşaltılmaktadır. Bu eylemler genelde çevrenin kirlenmesiyle ve geniş çaplı sağlık sorunlarıyla sonuçlanır.

9.1. Kentlerin Düzensiz Büyümesinin Doğa Üzerinde Olumsuz Etkileri

Kentlerin düzensiz büyümesinin doğa üzerinde yarattığı olumsuz etkiler oldukça yoğundur. Bunlardan kimilerini şöyle özetleyebiliriz. Verimli tarım topraklarının ve orman alanlarının yerleşime açılması. Bu alanların daralması bitki ve hayvanların doğal yaşam ortamlarının kaybolmasına neden olmaktadır. Buzullarla kaplı alanlar dışında yerkürenin yaklaşık %10'u tarım arazisidir. Bu alanların çoğu doğal çayırlarla ve ormanlardan, bir kısmı da bozkırlar ve sulak alanlardan dönüştürülerek sağlanmıştır. Yerkürenin %20'sini meralar oluşturur. Karasal ekosistemlerin yaklaşık %30'u tarımsal

etkinliklere ayrılmıştır. Dünyada gıda üretimini değerlendiren araştırmalarda en iyi arazilerin(yani mevcut teknolojiyle kolayca işlenebilen arazilerin) tümünün kullanılmakta olduğu bildirilmektedir (Odum ve Garry, 2016, 33). Deniz kıyılarının kimi nedenlerle doldurulması başta balıklar olmak üzere su ortamında yaşayan canlıların yaşamını tehlikeye sokmaktadır. Kıyılara ya da kent yakınlarına kurulan sanayi kuruluşları hava, su, toprak, iklim üzerine olumsuz etkilerde bulunmakta ve çevre kirliliğine neden olmaktadır. Tarihsel ve kültürel yerlere çoğu zaman gecekondular yapılarak elden çıkarılmaktadır. Düzensiz kentleşmenin neden olduğu trafik, çöp, yoksulluk yuvalarının oluşması gibi. Eğer erken aşamalarda akılcı yerleşim ve gelişme planları uygulanmaz, önlemler alınmazsa, başlangıçta hızlı ve sonra sıkıntı içinde büyüyen kent, sonunda çöküş evresine girebilir. Bu nedenle sürdürülebilir kalkınmanın ve kentlerde sağlıklı bir büyümenin gerçekleşebilmesi için kentlerin ekonomik taşıma gücü ile yakın çevresinin ekolojik taşıma gücü birlikte değerlendirilmelidir (Brown, 2001).

Kalkınmış ülkelerin çoğunda kent içi ulaşımda düşük enerji tüketimli metrolar, tramvaylar, otobüsler gibi toplu taşıma araçları kullanılmaktadır. Fakat başta Amerika olmak üzere birçok ülkede kentler, yükseltilmiş otoyollarıyla bölünmüş, zehirli gazların salındığı yerlerdir ve buralarda yaşayan insanlar ulaşım, iş geliştirme, eğitim, güvenlik, kütüphaneler ve öteki kamu hizmetleri için ayrılması gereken fonlardan yararlanamamaktadır. Kent yönetimleri, kentlerin organik bir biçimde gelişmesi için uygulamaya koydukları/koyacakları plan ve izlencelerde ekolojik değerlerin korunmasına özen göstermelidir. Kentlerin ekolojik olarak yeniden tasarlanmasındaki temel kural karşılıklı kullanım olmalıdır (Callenbach, 2011,92). Başka bir anlatımla, dükkanlar, onların üzerindeki apartman daireleri, restoranları, ofisleri, hatta kimi hafif ve sessiz üretim yerleri insanların yaşadığı komşuluklarda (mahallelerde) olursa, insanlar sürekli gidip gelmek zorunda kalmazlar. Kent yönetimleri, kent dokusunu arabalara değil insanlar için yeniden yapılandırılmalıdır. Kentte ne kadar çok sayıda araba varsa, havayı daha çok kirletir, uygar sokak yaşamını söndürerek ya da zayıflatarak yalıtılmış bir yaşam biçimi yaratır. Toplu ulaşıma yeteri kadar önem verilmediği için arabaların sayısı katlanarak yıldan yıla artmakta ve yolları doldurmakta trafik sorunu yaşanmaktadır. Bu nedenle yaşamı sadece arabalar için kolaylaştırmak daha çok kalabalıklaştırmaya, yığılmaya ve daha çok küresel ısınmaya, kentlerin banliyölere doğru daha çok yayılmasına, daha çok saatin yaşamak yerine araba kullanarak geçmesine neden olacaktır. Bunun çözümü trafiği sakinleştirip düzeltmek olmalıdır. Kentin komşuluklarının çekiciliği artırılarak yaşam güzelleştirilmelidir. Arabalardan geri alınan alanlar kullanılarak kentsel alanlar, parklar, ağaçlar, çocuk bahçeleriyle, oyun alanlarıyla eğer varsa nehir-göl kenarlarıyla daha yeşil bir duruma getirilmelidir. Ayrıca, balkonlarda, çatı bahçelerine ve avlulara yer açmak için yapıların biçimi değiştirilerek, bu etkinlikleri sağlayacak biçimde yapılmalıdır. Kentler, göreceli olarak insan yerleşimlerinin daha büyük birimleridir ve daha çok atık bırakan yerleşimlerdir.

9.2. Atıkların Geri Kazanımı

Dünyada bugün aşırı miktarda organik atık doğanın bu atıkları yok etme kapasitesinin çok üzerine çıkmıştır. 20. Yüzyılda bilim ve uygulayımbilimdeki gelişmeler nedeniyle insanlar, ucuz ve bol enerji sayesinde çok büyük miktarda hammaddeyi çıkartabilir ve ürüne dönüştürebilir duruma gelmişlerdir. Aşırı üretim çöp dağlarının oluşmasına neden olmaktadır. Atık yığınının içinde kullanılmamış kaynaklar yani atık ürünlerde vardır. Organik maddeler ve yeniden kullanılabilecek olanlar gereksiz yere atılmakta, toprağa gömülmekte, denize boşaltılmakta ya da yakılarak ortadan kaldırılmaktadır. Kent yönetimleri ortadan kaldırılan gereçleri sürdürülebilir altyapıların oluşturulması için kullanabilirler. Ürettiği atıklar ve çöplerle kendi sınırları içinde ilgilenmek yönetimlerin sorumluluğudur. Sürdürülebilir atık iyileştirilmesi, çevresel adalet bilinci ve bağlılığı gerektirir. Yemek atıkları, odun talaşları, yapraklar, çalılar ve gübre genellikle çöplere karışarak toprağa gömülmektedir. Oysaki bu maddeler, kompost yapılarak besin bakımından zengin bir toprağa dönüştürülebilir. Kompost yardımıyla iyileştirme, zehirli bileşikleri yok edecek mikroorganizmalar için uygun ve elverişli bir yaşam alanı sağlar. Kompost (humus), besin ve mikrobiyolojik canlı bakımından zengin olan, ayrışmış organik maddelerdir. Kompost'un toprağa eklenmesi birçok yarar sağlar. Özellikle kompost; toprağın yapısını geliştirir, nemin toprakta kalmasını kolaylaştırır, pH düzeyini nötr hale getirir, verimini arttırır, mikro biyolojik çeşitliliği, hareketliliği arttırır ve zehirli maddeleri etkisiz hale getiriri ya da etkiyi azaltır (Kellog ve Petligrew, 2013, 94). Kompost yapmak yalın bir yöntemdir Kentlerde yaşayanlar, çöpe attıkları yemek artığı besin maddelerini toprağa geri kazandırabilirler. Günümüzde ‘’Yeniden

kazanım''(Recycling) giderek önem kazanmıştır. Çevre geliştirici kentleşme toprak ve su kullanımının tasarrufuna ve kirlenmemesine özen göstermektedir. Bunun için kent planlamasına gösterilen özen kadar çevre düzeni ve ekolojik planlamaya kent yönetimleri önem vermelidir. Kağıt, karton, cam, porselen, pet şişeleri, plastik materyal, teneke ve alüminyum karışımlı kutular, çeşitli yağlar, yiyecek atıkları ve piller geriye dönüştürülebilmektedir. Başka bir anlatımla bunların hepsi geri dönüşüm sisteminin içinde tekrar kullanılabilir maddeler durumuna getirilmektedir. Atık üretimi, ülkelerin gönenç düzeyleriyle yakından ilgilidir. Gelişmiş ülkeler atıklarını günümüzde daha etkin bir biçimde yönetmektedirler. Geri kazanım (geri döngü) olayı, ekosistemler ve insan için zaman geçtikçe önemli olan yaşamsal bir olaydır. Geri kazanım mutlaka, bir maliyet gerektirir, bedava bir hizmet değildir. Kent ekosistemleri; enerji, yiyecek, su ve öteki yaşam destek kaynakları (doğal kapital) bakımından büyük ölçüde kent dışındaki ekosistemlere bağımlıdır. Nüfusu hızla artan kentler; kenti destekleyen bu kaynakların elde edilebilirliğine, yurttaşların ve hükümetlerin bu konuda hazırlıklı ve planlı olup olmamasına bağlı olarak, kısa sürede nüfus patlaması ya da azalması ile karşılaşabilirler.

Doğadaki maddeler, insanlar tarafından üretilen tüketim maddeleri gibi kullanıldıktan sonra hiçbir anlamda çöp olmaz. Bu doğada öyle bir döngüdür ki, doğa kendi kendini temizler. Her gün çöplüklere dökülen milyonlarca ton organik atık çok büyük alan kaplamaktadır. Bu çöpler, toprağa gömüldüğünde anaerobik (oksijensiz biçimde) biçimde ayrışır ve en ciddi sera gazlarından biri olan metan gazını üretir. Ancak, organik atıkların toplanması, taşınması ve toprağa gömülmesi çok enerji gerektiren bir süreçtir. Kanalizasyon ağındaki atık su, arıtılarak kirlilik azaltılır ve enerji tasarrufu sağlanalabilir. Su çok değerli bir doğal kaynaktır. Bu nedenle, atığa dönüşmeden önce sudan birkaç kez yararlanmak gerekir. Kentlerde çevreyi kirletici olarak ilk göze çarpan çöplerdir. Çöpler, tüketilen, kullanılan, yenilen, içilen ve giyilen her şeyin atılan parçalarından ya da eskimiş işe yaramayan kalıntılardan meydana gelmektedir.

İnsanlar tarafından kirletilen su yeraltına süzülerek temizlenir ve tekrar kullanıma uygun hale gelir. Kentlerde kullanılan hemen tüm gereçler bugünkü uygulayımbilim ile geri dönüştürülebilir bir durumdadır. Özellikle metaller, taşlar, odun, çimento, asfalt, kağıt ve kumaş parçaları geri dönümle kullanılır hale getirilmektedir. Kentlerin çöpü bir hazinedir. Kurşun gibi tehlikeli maddeler içeren e-atıklar; klorlu solventler, bromlu alev geciktiriciler, PUC, ağır metaller, plastik ve gazlar, elektronik ürünler ve parçalar, yarı iletken yongalar üretmede devreler ve disk sürücüler işleyiminde binin üzerinde malzeme kullanılmaktadır. Diğer yandan elektronik atık endüstrisi de büyüyen bir pazar konumundadır. Çöplerden 2015 yılında 73 milyon tona ulaşacağı tahmin edilen e-atıklardan sadece 2009 yılında yaklaşık 6 milyar dolarlık ciro elde edilmiştir (Hun, 2012: 91). Sürdürülebilir bir gelecek içinse kentlerde tüm bunların yanında arıtılmış kanalizasyon atıklarından gübre üretilmeli, enerji için güneş ve rüzgar jeneratörleri kullanılmalıdır. Dayanıklı, yenilenebilir ve geri dönüştürülebilir eşyaları, madenler daha az enerji harcayarak kullanılır duruma getirilebilir. Kentler, bir üretim sürecinde oluşan atıkların, öteki bir sürecin hammaddesi olduğu, atık üretmeyen endüstri özeklerinin oluşmasına da katkı yapabilir.

Bugün uygulayımbilimin ulaştığı aşamada yeni ve karlı bir atık türü olan ‘’elektronik atıklar’’ batılı ülkelerde değerlendirilmektedir. Elektronik atıklar, altın saçıyor. Dünya genelinde 2008 yılında 1 milyar 200 milyon cep telefonu ve 300 milyona yakın bilgisayarın satıldığını BM Çevre Programı, elektronik çöplüğün dağ gibi büyüdüğüne dikkat çekmiştir. Bu çöplerin, 2020 yılına kadar, Çin’de 5 katına, Güney Afrika’da ve Hindistan’dan 2-4 katına çıkması bekleniyor. Her yıl Çin’de 2,5 milyon tona yakın elektronik hurda oluşmaktadır (Hun, 2012: 89). Geri dönüşüm uzmanları, cep telefonunun şarj aletinden plastik gövdesine kadar her aksamını değerlendirmektedirler. Telefonlar elektronik sinyaller gönderdikleri için yüksek teknoloji, bakır, altın, gümüş, iridyum ve kobalt gibi değerli madenleri içermektedir. Önceleri, altın ve gümüş maden ocaklardan çıkarılırdı. Bugün bu ocakların yerini kentlerde elektronik atıklar almıştır. Öyleki, bir ton cep telefonu hurdasından 1 kilo gümüş ve 300 gram altın ayrıştırılıyor. Geri dönüşüm ya da yeniden kazanım çevreyide korumaktadır.

Ambalaj atıklarının ekonomik ve geri kazanımı yerel yönetimlerin ve tüketicilerin katılımı ile sürdürülebilir bir geri kazanım sisteminin kurulmasına katkıda bulunabilirler. Gerçekte ambalaj atıklarının geri kazanımı insanlığın geleceğine katkı sağlamaktadır. Ambalaj atıklarının geri dönüştürülmesi en azından çevreye şu katkıları sağlar: Doğal kaynaklar ve çevre korunur; Katı atık depolama alanları daha sağlıklı, verimli ve uzun süre kullanılır; Enerji tasarrufu sağlanır; Küresel ısınma

yavaşlar; İş olanağı yaratır ve ekonomiye katkı sağlar; Su ve meşrubat şişeleri değerlendirilir; Kavanozlar(salça, reçel, konserve gibi); Plastik; Su ve meşrubat ambalajları; Sıvı yağ şişeleri; Şampuan ve deterjan kutuları; Yoğurt ve margarin kapları; Metal meşrubatların metal içecek kutuları, yağ tenekeleri ve öteki tenekeler; Konserve ve salça kutuları; Kağıt/karton: kağıt paketler, karton koliler, makarna kutuları, kağıt torbalar değerlendirilmelidir. Bu atıklar geri dönüşüm ile ekonomiye çok önemli katkı sağlar. Geri dönüştürülen bir ton cam atık ile 100 litre petrol tasarrufu sağlanır. Bir ton kağıt/karton atık ile 17 ağacın kesilmesi önlenir. Kompozit ambalaj atıklarının geri dönüşümünden karton koliler, yalıtım malzemeleri ve mobilya gibi ürünler üretilir. Bu işlemlerin tümünün istenilen düzeyde gerçekleştirilmesi ve verimli olabilmesi iyi bir araştırmaya dayalı ekolojik planlama ile sağlanabilir.

10. EKOLOJİ VE ÇEVRE DUYARLI PLANLARA YÖNELME

"Ekoloji" kavramı 1866'da Alman zoolog Ernest Haeckel tarafından ilk kez kullanılmıştır. Sözcük Yunanca hanehalkı ya da Habitat (bir bitki ya da hayvanın doğal ortamı anlamına gelen oikos sözcüğünden türetilmiştir). Bu sözcük, hayvanın hem organik hem de inorganik çevresiyle toplam ilişkisinin araştırılmasına işaret etmek için kullanılmıştır (Heywood, 2013: 259). Ekoloji, canlılar ve çevreleri arasındaki tüm ilişkileri inceleyen bir bilimdir. Yaşamın döngüleri içinde bir işlevi olan kayalar ve hatta hava bile ekolojinin ilgi alanına girer. Ekolojinin amacı, sadece canlı sistemlerini bileşenlerine ayırıp incelemek değil aynı zamanda bir bütün olarak işlevlerini anlamaktır (Callenbach, 2010, 44). Ekoloji, organizmalar ve çevreleri arasındaki karşılıklı etkileşimi inceleyen bir bilim dalı olarak tanımlanmaktadır. Bu bilim dalı insanların hayvanların ve bitkilerin arasındaki bağlantıları, tüm bu canlıların birbirleri ve çevre ile etkileşimlerini inceler. Ekoloji, canlıları ve çevreleri arasındaki tüm ilişkileri ele alır, düzenler, dengeler ve döngüler üzerinde çalışır. Ekoloji kavramında yaşayan canlılarla çevre arasındaki ilişkiler ve etkilenmeler çok yönlü, doğrudan ve dolaylı biçimleri ile yer almaktadır. Yaşamın döngüleri içinde bir işlevi olan kayalar ve hatta hava bile ekolojinin ilgi alanına girer. Ekoloji fizikte ve kimyada olduğu gibi, anlaşılır neden ve sonuç ilişkileri üzerinde değil; dengeler ve döngüler üzerinde çalışır. Ekolojinin amacı, sadece canlı sistemlerini bileşenlerine ayırıp incelemek değil, aynı zamanda bir bütün olarak işlevlerini anlamaktır (Callenbach, 2010, 44).

Çevreye yönelik projeler yapılırken ekosistemlerden çok yönlü yararlanma amaçlanır. Ekosistem, biyolojik topluluk ve bunların çevresini oluşturan bir bütünlük olup, bir ekosistemde besin ve enerji döngüsü egemendir. Ekosistemler, çevrenin yapısal ve fonksiyonel temel üniteleridir. Havza ekosistemleri, kara ve su örtülerinin tam bileşkesinde yer almaktadır (Gönenç, 2006, 41). Ancak, çeşitli ekosistemlerin ya da bunlar içinde cereyan eden süreçlerin bir kısmı komşu ekosistemleri olumsuz yönde etkileyebilir. Bu nedenle çevreye ilişkin projeler yapılırken, planlama alanındaki bütün ekosistemlerin birbiri üzerine yapabileceği baskılar çok yönlü olarak dikkate alınmalıdır. Çok yönlü kullanım planlamaları, ormancılıkta, havza düzeltimi amacıyla yapılmaktadır. Milli park ve korunak alanların planlamaları da çok yönlü kullanım amaçları taşımaktadır. Çevreye bakış açısından insan özekli bir yaklaşım egemen iken, ekolojik bakış açısında insan diğer canlılarla birlikte ve eşit ağırlıkta değerlendirilmektedir (Eraydın, 1995). Doğal çevre herhangi bir canlının çevresindeki canlı ya da cansız tüm varlıklardan oluşur (Spurgeon, 1999, 4). Doğal kaynaklar planlama alanının ekolojik açıdan değerlendirilmesi için gerekli temel verilerdir. Bu temel verilerin envanterlerinin ortaya konması ve ekolojik analiz planlamasının temelini oluşturmaktadır. Doğal kaynakları korumak ve kullanabilmek için ülke, bölge ve havza özelinde ve genelindeki kaynakların yönetilmesi ancak bütüncül bir ''Ekolojik Master Planı''nın elde edilmesiyle sağlanacaktır. Planlama geniş kapsamlı bir kavramdır. Planlama, kişi ile çevresi arasında uygun ve düzenli ilişkiler kurulmasını sağlamaya yönelmiş bir karar verme sürecidir (Gürel, 1970: 8). Plan belirli bir amaca ulaşabilmek için yapılır. Planlama bilinçli bir düzenleme yaratılmasını sağlar (Collins, 1951: 8). Bu nedenle planlama, herhangi bir konuda türlü ilişkileri göz önünde bulundurma eylemidir denebilir. Plan ve planlama sözüyle çok farklı fonksiyonların ifade edilmesinin ötesinde bir çok planlama türünden söz edilmektedir. Bu planlama türlerinin birbirleri arasında karşılıklı ilişkiler ve tutarlılıklar vardır. Karşılıklı ilişkiler ve tutarlılıklar ülkesel planlama, bölgesel planlar, su havzası planları, metropoliten planlar, kent planları, kırsal planlar, mahalle planları arasında bütünleyecek biçimde değerlendirilmelidir. Bu sınıflandırmaya ekolojik planlama, çevre düzeni planlaması ve stratejik planlama eklenebilir. Bölgesel planlar yörenin ekolojik, ekonomik ve toplumsal özelliklerini dikkate almak zorundadır. Bu nedenle her sektörün verileri bir süzgeçten geçtikten sonra

bölgesel planlara yansır ve dolayısıyla bölgesel plan kararları sektörel planlara geri döner (Kocataş, 2012: 510). Çevre sorunlarının en ileri boyutlara ulaştığı son yıllarda doğal çevre ve peyzaj, fiziksel planlamalarda bütüncül olarak değerlendirilmektedir. Ekolojik planlama henüz bozulmamış alanlarda arazi kullanım için en uygun yerlerin belirlenmesinde, alanın elverişli/kısıtlayıcı koşullarının biyofiziksel ve sosyo-kültürel verilerin kullanıldığı bir planlama sürecidir (Tozar ve Ayaşlıgil, 2008, 29).

11. EKOLOJİ İLE PLANLAMAYI İLİŞKİLENDİREN YAKLAŞIMLAR

Doğal kaynakları göz önüne almayan planlamalar sonucu, doğal kaynak değerleri tahrip edilmekte ve taşıma kapasiteleri zorlanarak kendilerini yenileyemez bir konuma gelmektedir. Ekolojik değerleri ele alış biçimine göre planlama yaklaşımı anlayışları da değişmiştir. Planlama yaklaşımlarından bir kısmı insanı özeğe yerleştirmekte, bir kısmı ise insanı özeğe yerleştirmeyen yaklaşımlar biçiminde geliştirilmiştir (Derin ekoloji düşüncesini benimseyenler). Ekolojik planlamada, önce kullanım alanlarının etki alanları, bunların ekolojik yönden birbirleri ile çakıştığı etki alanlarındaki çelişkileri ve olumsuz etkileri belirlenir. Bu belirlemeler yapıldıktan sonra gerekli değerlendirmelerin yapılmasına geçilir. Sonuçta çelişkileri önlemek üzere uygun seçenekleri ve bunun gerçekleştirilmesine çalışılır. Ekolojik planlama yöntemleri bu tür sınıflandırma da peyzaj uygunluk yaklaşımı çerçevesinde alan (mekan) kullanımı için arazi parçasının uygunluğunu belirtmede birçok yöntem geliştirilmiş ve bunlardan yararlanma yoluna gidilmiştir. Bu yöntemler: Gestalt yöntemi; arazi yetenek sistemi; fizyografik birim yöntemi; kaynak yöntemi ve uygunluk yöntemidir. Peyzaj uygunluk yaklaşımından sonra daha yenilikçi bir takım yöntemler de geliştirilmiştir. Peyzaj birimleri sınıflandırma, kaynak araştırma; bölgesel arazi kullanma planlamasında Avustralya yaklaşımı, stratejik uygunluk yöntemi, Steiner yöntemi, alan belirleme ve değerlendirme yöntemleri gibi yöntemler ekolojik planlamada uygulanmaktadır. Ayrıca ekolojik planlama için Golany (1976), Virginia Roanoke vadisinde yeni bir kentsel gelişme bölgesinin yer seçiminde ekolojik uygunluğun doğal faktörler açısında irdelendiği "ekolojik hücreleme" yöntemini geliştirmiştir (Tozar ve Ayaşlıgil, 1997, 208, 29). Golany yönteminin tam olarak uygulanabilmesi için temel ve ayrıntılı istatiksel verilerin sağlanması çok önemlidir.

Norveçli filozof bilim insanı Arne Naess'in adıyla özdeşleşmiş olan derin ekoloji, insanların öteki canlılara zarar vermeden onlarla birlikte yaşamasının koşulları ya da ilkelerinin neler olabileceği sorusuna yanıt aramıştır denebilir (Keleş ve diğerleri, 2012, 262). Derin ekoloji perspektifi, insanın bir biçimde diğer türlerden ve hatta doğadan üstün olduğu inancını tamamen reddeder. İnsan yaşamının amacı doğadan destek almak değil, doğayı desteklemek olduğu fikriyle çok daha radikal bir fikri gündeme getirir (Heywood, 2011, 263). Derin ekoloji doğal dengenin korunabilmesi için bir araya gelmiş kişilerin doğrudan eylemine yön verecek ilkeler olarak değerlendirilmektedir. Planlama disiplini belirtilen bu almaşık tutumlardan; kaynak yönetimini hedefleyen yaklaşım ve büyümenin ekoloji ile uzlaştırıldığı yaklaşımı amaçlayabilecek niteliktedir (Tekeli, 1999; Eraydın, 1994). İlhan Tekeli'ye göre, planlama disiplini belirtilen bu almaşık tutumlardan kaynak yönetimini hedefleyen yaklaşım ve büyümenin ekoloji ile uzlaştırıldığı yaklaşımı amaçlayabilecek niteliktedir. Bu ekolojik planlama yaklaşımlarının kent planlaması ile yakın ilişkisi ve iç içeliği vardır. Sığ ekoloji kaynaklardan insanların ve özellikle zengin ülkelerde bugünkü kuşakların yararlanmasına vurgu yapar. Bu ekoloji yaklaşımı yeryüzü kaynaklarının, bunları sömürecek uygulayımbilimi elinde tutanlar tarafından sahiplenilmesini olağan karşılar. Bu iki kutup arasında almaşık yollar bulunmaktadır. Bunlar: 1. Ekonomik büyümenin öncelik taşıdığı yaklaşım, 2. Çevre korumayı hedefleyen yaklaşım, 3. Kaynak yönetimini hedefleyen yaklaşım, 4. Büyümenin ekoloji ile uzlaştırıldığı yaklaşım, 5. Derin ekolojik yaklaşım.

12. KENT PLANLAMASI İLE EKOLOJİK PLANLAMANIN İLİŞKİSİ

Kentler, toprağa en çok yayılan ve çevreyi en çok kirleten yapay toplumsal örgütlerdir. İnsanların kırsal kesimlere göre en yoğun olarak yaşadıkları yerler kentlerdir. Kent, her şeyden önce bir çevredir. Bu çevrenin sosyo-ekonomik ve fiziksel boyutlarının varlığı tartışılmaz bir gerçektir (Gürel, 1970, 12). Kent, her türlü ve belirli ölçüleri derleyen bir yerleşim birimidir. Özellikle kent, nüfus, yapısal alanların yoğunlukları, altyapı kuruluşları, mal ve hizmetlerin; üretim, dağıtım ve tüketim sürecinde toplumun sürekli olarak değişen gereksinimlerini karşılamak için ortaya çıkan bir ekonomik düzenektir (mekanizmadır). Kent soyut olarak, kentsel yaşamın oluştuğu ve insan yapısı çevrenin doğal çevreye egemen kılındığı bir ortamdır (Gürel, 1970, 14). İnsan yapısı çevre, doğanın fizik yapısının insan tarafından düzenlenmesi, böylece yaratılan fiziksel ortamın giderek doğaya egemen olmasıdır. İnsanlar,

bilimsel araştırmalar ve geliştirdiği uygulayımbilim ile oto yollar, hava terminalleri yapmış, sulak alanları kurutmuş, ormanları tahrip etmiş, maden ocakları açmış işletmiş ve kent gibi yerleşim yerleri kurmuştur. Bunların tümü doğa üzerinde birer önemli baskı aracıdır. İnsan ve doğa arasında yoğun bir ilişki vardır. Bu ilişkinin belli bir düzen içinde sürdürülmesi gerekir. Planlama, bu ilişkiyi düzenleyen ve belli ölçüler içinde yürütülmesini sağlayan bir araçtır. Planlama, herhangi bir aktivite ya da girişimin düşünsel olarak daha önceden yapılmış hazırlığıdır (Kocataş, 2012, 509). Farklı amaçları gerçekleştirmek için farklı planlar yapılır. Ülke planlaması, bölge planlaması, oturulan yerler planlaması, alan, yöre ve ekolojik planlaması gibi. Ülke planlaması, bir ülkede yerleşme, çalışma, ulusal kaynaklardan yararlanmanın ilkelerini, toplumsal, ekonomik ve stratejik bakımlardan sürdürülecek ve uygulanacak politikayı saptamaya yönelmiş bir planlamadır. Bölge planlamasının saptadığı ilkeler içerisinde ekonomik ve coğrafi bir bütün oluşturan bölgelerin doğal kaynaklarının tarım ve sanayinin verimli bir biçimde gelişmesini sağlayacak etkinliklerin, bölgenin kalkınmasını gerçekleştirecek biçimde eş güdümlemesidir (Geray, 2017,15).

Planın en önemli özelliği geleceğe yönelik nitelikte olmasıdır. Bu nedenle, gelecekteki gelişmelerin ne olacağını önceden kestirimi planın başarısının da temel koşuludur. Plan, gelecekteki gereksinim ve olanaklar hesaba katılarak yapılmış önerileri içeren bir resmi belge niteliğindedir. Bu resmi belgenin kendisini oluşturan öğelerin genişliği oranında kapsam kazanmaktadır. Hangi amaç için yapılırsa yapılsın bütün planlar birbirleriyle sıkı sıkıya ilgilidir. Planlar arasında karşılıklı ilişki vardır. Esasen planlama ileriyi görüş demektir. Başka bir anlatımla kent planlaması, gelecekte işlerin iyi gitmesi için, önceden bir düzene bağlanmasını yani sağduyuyu ifade eder. Ekoloji gerçekte karşılıklı ilişkiler üzerine işleyen bir bilim disiplinidir. Ekolojinin güncel yaşama uygulanması insan ile doğa arasındaki ilişkinin kurulması ve düzenlenmesidir. Bu da ekolojik uygulamaların özellikle doğanın korunması, bakımı ve düzenlenmesinde ekolojik planlama (eko-teknik) önemli rol oynar (Kocataş, 2012: 413). Kent planlaması kimi niteliklere sahiptir. Bu nitelikler; toplumsaldır, dinamiktir, zihni bir süreçtir, karar verme sürecidir, geleceğe dönüktür, uygulamalı bir bilimdir. Kent planlamasının bir bilim, bir meslek, bir disiplin olarak türlü bilim, meslek ve disiplinlerle uzak ya da yakın ilişkileri vardır. Kısaca, kent planlaması disiplinlerarası bir nitelik taşımaktadır. Kent planı, yerel topluluğun imarı için gelecekteki gereksinim ve olanaklar hesaba katılarak yapılmış önerileri içeren bir belge niteliğindedir (Haar, 1955: 204). Bir anlamda plan, araziden nasıl yararlanılacağını gösteren bir belgedir. Kent planı sadece önceden planlanmış fiziksel gelişmeleri değil, fakat aynı zamanda "toplumsal ve ekonomik ilerleme için gerekli kentsel ve yerel izlenceleri" de içine almaktadır (Webster, 1958: 129). Kentin içindeki birey ve kurumların kentin yüzeyine yayılışını inceleyen kent ekolojisi bilgisinin ortaya koyduğu esaslar, kent planları için bir tür rehber olabilir. Özellikle, kentin düşey ve yatay büyümesi, kent toprağının işlev itibariyle bölünmesi gibi konularda (Geray, 2016: 19).

Esasen kent planlaması, gelecekte işlerin iyi gitmesi için, önceden bir düzene bağlanmasını yani sağduyuyu ifade eder. Kent ile ilgili sorunların ya ortaya çıkmasını beklemek ve sorun ortaya çıktıktan sonra sorunu yok edici önlemler almak ya da sorunları önleyecek biçimde yapılacak işleri önceden planlamaktır. Doğru olan ileri görüşlülük sayesinde sorunlar ortaya çıkmadan önce önlemlerin alınmasıdır. Bu bağlamda daha öncede belirtildiği gibi, planlama ileriyi görüş demektir. Yapılacak işlerin iyi gitmesi için önceden düzene bağlanmasını, yani sağduyuyu ifade eder. Kent planlaması, koruyucu hekimlik gibi, önleme konusunda daha etkilidir (Geray, 2016: 10). Kentin gelişmesi türlü koşulların ve bu arada uygulayımbilimdeki gelişmelerin etkisi altındadır. Bütün bu sınırlandırmalara karşın, kentin planlanması, kentin gelişmesi, türleri, koşulları ve bu arada uygulayımbilimdeki gelişmeyi belli amaçlara yöneltmek için gerekli yapıları saptamak olanaklıdır (Kneier, 1957: 572). Planlama ile geleceği hem daha doğru bir biçimde kestirebilmek, hem de geleceği önceden kestirilebilir duruma sokmak olanaklıdır. Kent Planlamasından toplumsal bakımdan beklenen yararları sayılamayacak kadar çoktur. Ancak yine de önceliklerine göre kimi öğeler önce çıkar. Bugün gelinen aşamada kentin ve kent planlamasının ekoloji ile yakın ilişkisi vardır. Doğal değerleri korumakla yükümlü olan kent planlaması canlı, cansız ve kültürel bileşenleri belli ağırlıklarla planlama çalışmalarına dahil ederek bütün ekolojik değerleri korumaya özen göstermekle, insanların mutlu ve daha gönenç içinde yaşama hakkını sağlayacaktır. Ekolojik bilginin kent planlama çalışmalarına konu edilirken gözetilmesi gereken kimi ilkeler Dale ve diğerleri tarafından öne sürülmektedir (Dale, 2000, Niemela, 1999). Bunlar: Yerel kararların bölgesel bağlamda etkilerinin incelenmesi. Uzun dönemde değişimler ve beklenmedik olaylar

dikkate alınarak planlar geliştirilmesi. Sayısal olarak az bulunan peyzaj elemanlarının ve kritik habitatların korunması. Getirilen arazi kullanım kararlarıyla, geniş alanlara yayılım gösteren doğal kaynakların tüketilmesinden kaçınılması. Kritik habitatların yer aldığı birbirine yakın ya da bağlantılı geniş doğal alanların korunması. Yerel olmayan doğal türlerin geliştirilmesinin/yayılımının denetim altında tutulması. Gelişmenin ekolojik süreçler üzerindeki etkilerinden kaçınılması. Alınan doğal gizilgüçle ve özellikleriyle uyumlu toprak kullanım, yönetim çözümlerinin uygulamaya konulmasıdır. Ekolojik planlama tüm bu değerlendirmeler içinde ele alınmanın yanısıra bu tür planlamayı ‘’Ekolojik Planlama Süreci’’ yaklaşımıyla ele alan bilim insanları da vardır. İzleyen başlıkta bu konuya da yer verilmiştir.

13. EKOLOJİK PLANLAMANIN TARİHSEL GELİŞİMİ VE PLANLAMA SÜRECİ

Ekolojik planlama 19.yüzyılın ortalarında peyzaj mimarisinin bir bölümü olarak gelişmeye başlamıştır. Peyzaj planlama, peyzaj mekanlarının ekolojik biyolojik çeşitliliğinin yanı sıra strüktürel ve görsel çeşitliliğinin de optimum düzeyde gelişmesini güvenirliliğini sağlamaktadır. Ekolojik planlamanın gelişim döneminde geçirdiği aşamalar şöyledir; bilinçlenme dönemi, gelişme dönemi, birleşme dönemi, kabullenme dönemi ve çeşitlilik dönemi biçiminde ele alınmıştır (Ndusibi, 2002). Ekolojik planlama açısından ilk örneklerden sayılan Yosemite Vadisi projesidir. Yosemite Eyalet Parkı ile 1865’de başlayan denemeler ABD’nin California, Michigan, Newyork ve Wisconsin’de eyalet parklarının geliştirilmesiyle sürmüştür. Bu proje, Frederich Law Olmested tarafından 1864 yılında geliştirilmiş ve günümüzde de ekolojik planlama açısından hala en göze çarpan örneklerden birisidir. Aynı araştırmacı tarafından 1891 yılında Boston kentindeki bataklıklar ve suyolları için geliştirilen projelerdir. Bu proje, hidrolik ve ekolojik özellikler çerçevesinde planlanmış ilk metropolitan park sistemleridir. Ayrıca bu proje, doğal peyzajın korunarak regresyon amaçlı kullanılması ve aynı zamanda su kalitesinin yönetiminin sağlanması açısından da önemlidir. (Ndusibi, 2002).

Ekolojik planlama için gelişme aşamasında birçok yenilikler ve yeni teknikler ortaya konulmuştur. Özellikle peyzaj mimarı Warren Manning ‘in 1912 yılında Boston’da Billerica Kasabası için yaptığı plandır. Bu planda ‘’ Overlay Tekniği ‘’ kullanılmıştır. Overlay Tekniği, peyzaj mimarları ve plancılarına doğal ve kültürel faktörler arasındaki ilişkileri daha iyi yorumlamalarını sağlamış ve sentez aşamasında bu faktörleri nasıl kombine edebileceklerini göstermiştir. Yine İskoç botanikçi Patrick Geddes, 1915 yılında geliştirdiği bölgesel sörvey yönteminde ‘’ insan- yapılan iş- mekan’’ konularını ayrı ayrı değil aralarındaki ilişkileri temel almıştır. Sörvey yöntemi, insan ve çevre arasındaki karmaşık ilişkilerin daha iyi anlaşılabilmesi için oldukça önemli bir yöntemdir. Patrick Geddes modeli bölgesel peyzajın ve insanların ekonomik- kültürel aktiviteleri arasındaki ilişkilerin sistematik bir anlayışla ele alınmasına dayanmaktadır. Bu model yaklaşık 50 yıl sonra Ian McHarg’ın geliştirdiği ekolojik planlama yönteminin de temelini oluşturmuştur. Ekolojik ve güzelduyu açıdan peyzajın ana karakterlerinin 1920’li yılların sonlarında değerlendirilmesi düşüncesi ortaya atılmış ve birçok büyük ölçekli planlama çalışmalarında bu yaklaşım uygulanmıştır (Ndusibi, 2002). Ekolojiyi planlama ve tasarıma entegre eden ve ‘’Uygunluk Analizi’’ni de McHarg ekolojinin peyzaj mimarisi ve bölge planlamasını yönlendirecek bir bilim olarak gelişmesi için uğraşmış ve bu tekniği geliştirmiştir. Bugüne kadar küresel düzeyde insan faaliyetlerinin doğadaki olumsuz sonuçları ile ilgili uyarılarda bulunan birçok yazanak yayınlanmıştır. Ekolojik bilgilerin sağlanması, derlenmesi, bilgi yönetiminde verimlilik ve doğruluk bakımından farklı yaklaşımlar ortaya çıkmıştır. Bu kapsamdaki gelişmeler, plancıların, arazi uygunluğu belirleme çalışmalarında, ekolojik ilkeleri daha kolay ve doğru değerlendirmelerini sağlamıştır. Ekolojik planlama yaklaşımını planlama süreci yönüyle de ele alan bilim insanları vardır. Bu alanda çok sayıda bilimsel inceleme bulunmaktadır. Ekolojik planlamayı sadece plan kademeleri arasında bir iç tutarlılık boyutuyla değil, ayrıca ekolojik özekli sektör planları ve çevresel etki değerlendirmesi ile somut projelere kadar ayrıntılayan, kararların katılımcı ve çok disiplinli bir yapıda üretildiği sonuçlarının sürekli izlendiği eşgüdüm halinde bir süreç olarak ele alınmaktadır. Ekolojik planlama yaklaşımını planlama süreci yönüyle inceleyen Kaule (1995) dört temel öğede toplamıştır.

Bunlar:

- Mevcut durumun çözümlenmesi,
- Koruma önceliklerinin belirlenmesi,
- Gelecek tahmini ve risk analizleri,
- Değerlendirme ve mekânsal planlamadan oluşmaktadır.

Kaule'nin bu yaklaşımları dışında da ekolojik planlamayı ele alıp inceleyenler vardır. Bunlardan biride Ahern'dir. Ahern (2006), planlama stratejilerini oluştururken önemsediği dört paradigmanın üzerinde durmuştur. Bunlar: koruyucu, önlem alıcı, geliştirici ve yaratıcı kararlardır. Bu paradigmalar, eş zamanlı olarak geliştirilerek almaşık planlara bu yolla içerik kazandırılmaya çalışılmıştır. Ekolojik planlamaya yönelik bu ifadeleri, ekosistem öğeleri arasında optimum bir dengeyi sağlamak, korumak ve geliştirmek hedefinde olan, doğal kaynakların koruma- kullanma dengesini öngören, doğa ile uyumlu yerleşmeyi hedefleyen, bunun için ekoloji ve planlama bilgisini ekolojik temelli bir çerçeve (nazım) planının yönlendiriciliğinde bir araya getiren, bu çerçeve planla eşgüdüm içerisinde mikro ölçek planlara çözüm üretilen bir yaklaşım şeklinde bütünleştirmek olasıdır (Atabay, 1991;1992;1998; Özgül ve Atabay, 2006).

Ekolojik planlama, çevreyi daha büyük tehlike ve bozulmalardan koruyacak yükümlülükleri kapsamaktadır. Ayrıca konut, sanayi, turizm, ulaşım, kentsel- kırsal yapı ve gelişme ile doğal- kültürel değerler arasında koruma-kullanma dengesini sağlayan, arazi kullanım kararlarını belirleyen yönetsel, mekânsal ve işlevsel bütünlük gösteren sınırlar içerisinde '' Çevre Düzeni Planı'' hazırlanmasıdır. Çevre yönetimi için ekolojik planlardan yararlanılır. Özellikle korunması gereken alanlarda ekolojik planlama üzerinde durulmalıdır. Çevre Stratejisi ve Eylem Planı, sürdürülebilir kalkınma ilkesi bağlamında çevre ile kalkınmayı bütünleştiren bir çevre stratejisi oluşturmak, öncelikli eylemleri belirlemek amacıyla ve uzun bir zaman diliminde gerçekleştirilmesi düşüncesiyle katılımcı biçimde ele alınması gerekir. Bildirinin temel konusunu ekolojik planlama oluşturduğu için daha geniş biçimde bundan sonraki başlıklarda ele alınmıştır.

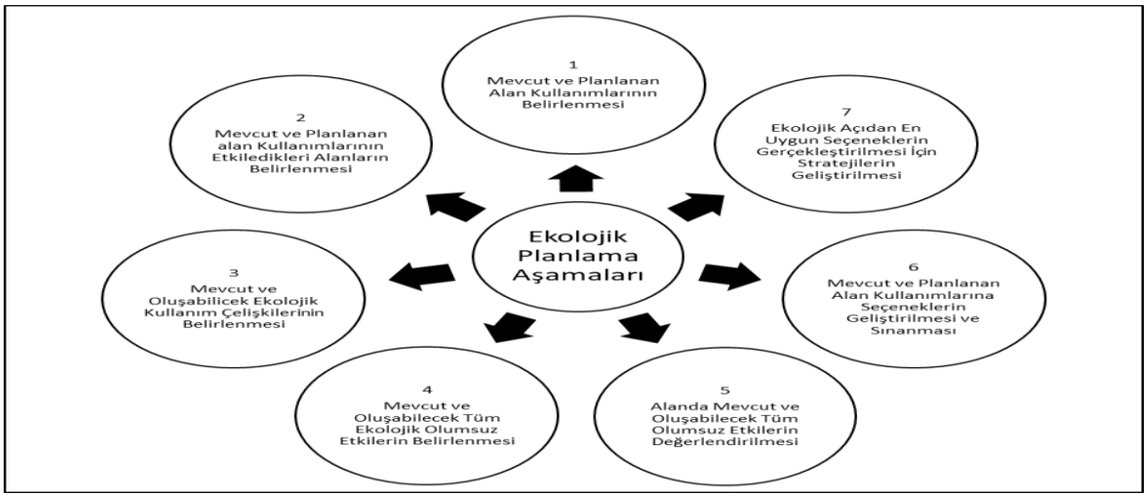
14. EKOLOJİK PLANLAMA

Dünyada 1990'lı yıllardan beri ekolojik planlar yapılmaktadır. Ekolojik planlama, kentteki risk düzeyini belirleyen etkenlerle birlikte tanımlanmaktadır. Ekolojik planlama bu bağlamda bir tür sakınım planlamasına benzetilebilir. Sakınım planlaması, kent alanında risklerin belirlenmesi ve azaltılmasını erekleyen, sürekli uygulama, denetleme gerektiren bir etkinliktir (Ersoy, 2012, 3). Bu planlama sorunların ortaya çıkmasının önlenmesini ya da kimi etkinliklerin giderilmesi amacıyla hazırlanan planlamadır. Bu plan, her hangi bir coğrafya birimi için hazırlanabilir. Kentsel sakınım planları farklı risk sektörlerini, uzamsal (mekânsal), fiziksel, ekonomik ve toplumsal öğeleri birlikte ele alır, uygulama sorunlarını, uygulama bütçe ve takvimi açıklayan katılımlı bir plan türüdür. Ayrıca sakınım planı kararları bir bölümü ile doğrudan imar ve yapılaşma planlarına girdi oluşturmaktadır. Ekolojik planlama; tarım, sanayi, ulaşım, yerleşim, dinlenme, turizm, peyzaj ve öteki tüm planlar ile ilgili olması nedeniyle çok yönlü bir planlamadır. Bu planlama, temelde iki bilgi kümesi arasında ilişki kurulması koşulu ile sağlıklı öneriler geliştirilebilecek bir yaklaşımdır (Ersoy, 2012, 109). Başka bir anlatımla, ekoloji bilgisi planlama bilgisi ile etkin bir biçimde birleştirilebildiği getirilebildiği ölçüde insan yapısı çevrenin doğal çevre duyarlılıklarını gözeterek biçimlenmesi olasıdır. Kentsel yerleşmede çoğunlukla biyoçeşitlilik bilgilerinin eksikliği söz konusudur. Bu nedenle ekolojik bilgiyi kent planlama çalışmalarında kullanmak, olanaklarının sınırlılığı sorun olarak belirebilir. Bu koşutlukta kent planlama çalışmalarında ekoloji bilgisinin kullanılabilmesi öncelikle kentsel alanlarda hangi tür olağan değerlerin bulunduğunun saptanması oldukça önemlidir. Kentsel ve kırsal alanlarda hangi farklı süreçlerle doğal yapının değiştiğinin ortaya konması ve ekosistemlere özgü yönetim sistemlerine bağlıdır (Ersoy, 2012, 109).

Ekolojik planlama, sosyo-ekonomik gelişme hedeflerinin doğal sistemlerle çelişmediği, uzun süreli ekonomik yararın maksimize edilebileceği bir planlamadır (Çelikyay, 2006: 10). Ekolojik planlama, koruma, onarım ve genetik kaynakların korunması gibi alanlarda gerekli olan bilimsel ilkeleri

sunmaya, ekolojik değerleri ön planda tutan yönetimin etkili karar vermesine katkı yapan bir planlamadır. Ekolojik planlama, toplumsal amaçları ve ekolojik koşulları ön planda tutan, çevre kaynaklarını koruyan sürdürülebilir bir kalkınma ve kentleşme için kent planlaması ile bir bütünlük içinde ele alınması gereken planlamadır. İnsan ve çevresi arasındaki ilişkilere yönelik olup, planlamada ekolojik ilkelere uyma ve onları dikkate alma zorunluluğu vardır. Ekolojik planlama tüm disiplinlerin yaklaşımları dikkate alınarak gerçekleştirilen disiplinler arası bir planlamadır. Ekolojik planlama her şeyden önce belli bir alanda yapılan türlü sektörel planlar düzeyinin üzerine çıkarılarak sektörler arası etkili niteliğe sahip bir plandır. Sektörel düzeydeki plan ilgili sektörün nitelikleri dikkate alınarak geleceğe yönelik yararlanmayı yönlendirir. Kendine özgü plan verilerine sektörler arası düzenlemeyi bölgesel planlama verir. Ekolojik plan, sektörel planlardan farklı olarak sektörler arasında dengeli kullanımı amaç edinir. Tüm bunları gerçekleştirirken ekolojik plan doğal gizilgücün korunmasını göz önünde bulundurur. Bu nedenle ekolojik plan toplumsal ve ekonomik planlarla birlikte ele alınarak değerlendirilmelidir. Ekolojik planda göz önünde tutulması gereken temel ilke doğal kaynakların korunması, bakımı, geliştirilmesi ve yönetilmesi için hazırlanan bir niteliğe sahip olmasıdır. Ekoloji bilgisi, planlama bilgisi ile etkin bir biçimde bir araya getirilebildiği ölçüde insan yapısı çevrenin doğal çevre duyarlılıklarını gözeterek biçimlenmesi olasıdır. Ekolojij planlama kararları üretilirken toplumsal, ekonomik ve biyofiziksel sistemlerin bütüncül olarak değerlendirmeye katılması gerekir. Başka bir anlatımla ekolojik planlama, doğal kaynakların kullanımına ilişkin olarak, üzerinde uzlaşılmış karar verme sürecinde türlü olasılıklar ya da kısıtlar önermek amacıyla biyofiziksel ve sosyo-kültürel bilgiyi kullanmaktır (Stitt, 1999). Ekolojik planlama belirli bir amaca ulaşabilmek için yapılması gerekli işleri zaman ve mekâna bağlı olarak belirlemektir (Çepel, 2006, 163). Ekolojik planlamalarda plan alanı yerin yerbetimsel (topoğrafya) haritalarından yararlanılarak, fiziksel mekan canlı çevre elemanlarıyla birleştirilir ve böylece elde edilen biyofizik haritalar ekolojik planlama için temel oluşturur. Çevre bilimlerindeki bütünsel yaklaşımın doğal uzantısı olan ekolojik planlama, ‘’Uygunluk Analizi’’ tekniklerine dayanan bir yaklaşımdır. Bu tür planlamada amaç biyolojik, toplumsal ve ekonomik dizgelerin bütüncül olarak değerlendirmeye katılmasını sağlamaktır. Daha önce belirtildiği gibi, bu planın temel özelliği, bütün planlar da olduğu gibi geleceğe yönelik nitelikte olmasıdır. Ekolojik planlama, insan, kent ve doğa arasındaki ilişkilere yönelik olup, planlama da ekolojik ilkelere uyma ve onları göz önünde bulundurma özelliği vardır. Ekolojik planlama her şeyden önce belli bir alanda yapılan çeşitli sektörel planlar düzeyinin üzerine çıkılarak sektörler arası etkili niteliğe sahip bir plandır (Kocataş, 2012, 509). Ekolojik plan, sektörler arasında dengeli kullanımı amaç edinir. Sektörel düzeydeki plan, sektörün nitelikleri dikkate alınarak geleceğe yönelik olarak sektörün çıkarlarına yöneliktir. Ekolojik planlama, bir bölgedeki arazi parçasının bir bölümünde egemen olan doğa koşulları ile canlı komüniteler arasındaki neden-sonuç ilişkilerini bir bütün olarak ele alır. Bu planlamaya özelliği gereği tarımsal ekoloji, ekosistem sağlığı, peyzaj planlama, bölge planlama, kaynak yönetimi önemli katkılarda bulunmaktadır. Uzama bağlı olarak bir takım farklı yapılar ve özellikler ekolojik planlamanın en önemli konusudur. Bu yapı ve özelliklerin nedenlerini ve sonuçlarını inceleyerek alanın ekolojik düzeyindeki oluşumları olayların ve etkileşmelerin anlaşılması sağlanır. Ekolojik değerler zaman içinde değişime uğrayabilirler. Bu değişimin ortaya çıkmasında bir yandan doğal olaylar bir yandan da çeşitli toplumsal, ekonomik ve siyasal süreçler etkili olabilir. İşte ekolojik planlama bu değişimleri de incelemektedir. Ekolojik süreçler ve olaylar, etkileri, önemleri bakımından faklı zamanlara ve faklı yerlere göre değişebildikleri gibi, farklı ölçekteki (büyüklükteki) zamana ve uzama göre de değişebilirler (Odum ve Garry, 2016, 396). Başlıca teknoekosistemler arasında kentler, varoşlar (metropolit bölgeler) endüstri ve ticari gelişim bölgeleri yer alır. Ekolojik planlamaya karar vermede etkili olan aşamalar Çizim 1’de gösterilmiştir.

Çizim 1: Ekolojik Planlamanın Aşamaları



Kaynak: Kocataş, (2012), Ekoloji, Dora Yayınevi, s.511

Ekolojik planlamada alan kullanım biçimlerine ilişkin olarak kimi çözümleme (analiz) ve değerlendirme yöntemlerinden yararlanılmaktadır. Bu yöntemlerden en yaygın olanı "Ekolojik Riziko Analiz" yöntemidir. Ekolojik risk analizi, ekolojik planlamada, alan kullanım tipleri arasındaki ilişkilerin analizi ve değerlendirilmesinde en çok kullanılan yöntemlerden birisidir. Çevrede olumsuz etkiler ve zararlar ortaya çıktıktan sonra yönetimlerce alınan önlemler, çoğu durumda yetersiz kalmaktadır. Gelecekteki olumsuz etkileri ortadan kaldırmak ya da en az düzeye indirmek için önceden ekolojik planlama ve çevresel etki değerlendirmesinin (ÇED) yapılması sağlıklı bir sonuca ulaşmada yardımcı olan önemli araçlardır. Ekolojik planlama ile varılmak istenen erek bir alanın ekolojisinin, iklimin dinlenmeye ve doğal alanlarını, kent içi ormanları, doğal koruma alanları ve insan yaşamının en yoğun sürdüğü kentlerin açık alanlarının saptamasını yapmaktır. Bu iki araçta doğayı koruma açısından önemlidir. Ekolojik risk analizi çizim 1'de gösterildiği gibi çeşitli basamaklardan oluşmakta ve bu basamaklar çevresel etki değerlendirmesi (ÇED)'nin ilk basamaklarını oluşturmaktadır. ÇED, ekolojik planlamalarda bir araç olarak kullanılmaktadır. Doğaldır ki ekolojik planlamanın amacı, bir alanın ekolojisinin en uygun kullanıma göre değerlendirilmesidir. Bu amaçla ekolojik planlamada öncelikle karasal alanların kullanımı için yetenek sınıflarına ayrılması gerekir. Özellikle insanların günlük yaşamlarını sürdürdüğü kentlerde çevre geliştirici kentleşmenin öğelerinin üzerinde durulması bir zorunluluktur. Bunun içinde önceden çevre düzeni ve ekolojik planlamayı yapmak gerekir. Kısaca, ÇED geçmişi (expost) ve geleceği (exante) kapsayan ve inceleyen bir ekolojik riziko analizidir (Yücel, 1996,87). Ekolojik riziko analizi, bir kullanımın öteki kullanımlar üzerindeki ekolojik etkilerinin sistematik olarak saptayan ve değerlendiren gerçekte bir risk değerlendirme dizgesidir. Ekolojik riziko analizinin temelini bir alandaki alan kullanımlarının kendi aralarındaki çelişkiler ile doğal gizligüç ve ekolojik etkileşimlerinin analizi oluşturmaktadır.

İnsanların günlük yaşantısını sürdürdüğü kentlerde açık alanların çocuk bahçelerinin ve geziliklerin kesinlikle bulunması gerekir. Bunun için önceden ekolojik planlamanın yapılmalıdır. Çok yönlü olan ekolojik planlamada alan kullanım biçimleri arasındaki ilişkilerin çözümlemek ve değerlendirmek için kimi yöntemler kullanılmaktadır. Kentleşmenin yarattığı doğaya olan olumsuz etkilerini denetim altına alarak yok etmek ya da azaltmak için olumsuz etkileri ve zarar ortaya çıktıktan sonra alınan önlemler genellikle yetersiz kalmaktadır. Olumsuzlukları ortadan kaldırmak ya da en aza indirmek için önceden önlem almak toplum ve ekonomik maliyet açısından daha kazançlıdır. ÇED kalkınmak için yapılan her türlü yatırımların olumsuzluklarını ortaya koymanın ve önlem almanın en etkili değerlendirme, önlem alma ilkesinde amaç, herhangi bir yatırım projesinin gerçekleşmesi ile oluşabilecek zararları önceden görebilmek ve bu zararları olanaklı olduğu oranda ortadan kaldırmak ya da en az düzeye indirmektir. Böylece, önlem alma ilkesi ÇED'in çıkış noktalarını oluşturmaktadır (Yücel, 2001, 87). ÇED'in temeli ise ekolojik riziko analizine dayanmaktadır. Başka bir anlatımla ÇED geçmiş (expost) ve geçeği (exante) kapsayan ve inceleyen bir ekolojik riziko analizidir.

Ekolojik planlama çok amaçlı olabileceği gibi tek amacı da olabilir. Tek yönlü ekolojik planlama ile gerçekleştirilmek istenen amaç, bir doğa kaynağını değerlendirmek için yapılan planlamadır. Sulama suyu sağlanması için, çevredeki yağış toplama havzalarından gelen suyun biriktirilmesi için göletler yapılabilir. Çok yönlü yararlanma projeleri yapılırken, ekosistemlerden çok yönlü yararlanma amaçlanır. Ekolojik yapılanmada önemli bir konu da doğa dengesini olanak ölçüsünde bozmamaktır. Kent; bir bütün olarak, bölgesi içinde ve kentin içindeki doğa-insan ilişkileri ana sorunlarıyla planlamalıdır. Ekolojik planlama ile bütün bölgenin doğa değerleri ve faktörleri analizlerle çözümlenmelidir. Bir kent için doğa değerlerinin her birinin dikkate alınması gerekir. Rüzgâr kent için çok önemlidir. Çünkü kent için de rüzgâr, kırsal yerleşimlerdeki rüzgâr etkisinden daha azdır. Kentte yapılar rüzgarı tuttuğu için kırsala göre daha az hissedilir. Rüzgâr, kent üzerinde oluşan hava kirliliğinin temizlenmesi için temel öğelerden biridir. Bu nedenle, yüksek yapıların tasarımında hava koridorlarının açık bırakılmasında, parkların, çocuk bahçelerinin, yeşil alanların tasarlanmasın da bunlar göz ardı edilmemelidir.

Kentte yeşil alanlar ile yapılaşmış alanlar arasındaki ısı farkından doğan mikro klimatik etkilerin kent içerisinde maksimize edilerek kent konforunu yükseltme derecesidir. Bunun için kentteki vadiler olanakları elverdiği ölçüde yeşil bırakılırlar. Vadilerin yeşil bırakılmasının nedeni rüzgar akımını kentin özeğine doğru götürebilecek koridorları sağlamaktır (M.O. Ankara Şubesi, 1992,77). Ekolojik planlamada, hidrolojik, arkeolojik ve jeolojik veriler de son derece önemlidir. Yeraltı su düzeyi ve yeraltı akarsuları, yer altının jeolojik formasyonuna dikkat etmek gerekir. Yapılacak yatırımların sadece toprak üzerinde olmadığı, yerin altında da önemli altyapı yatırımları da yapılacaktır. Bu yatırımlar yapıldığında, görülmeyen doğaya etki yapacağı üzerinde durulmasıdır. Doğa, kentler için güzel ve yaşanabilir kaynaklar sağlayan kentsel eylemlerin yapıldığı yerdir. Sürdürülebilir kent, vatandaşlarına onurlu yaşam yaratmak için doğal çevreyle uyum içinde bol fırsat sunan yaşam dolu insan yerleşim alanlarıdır (Gardner, 2016, 54). Kentler bir ekonomi için, üretim, tüketim, dolaşım ve bölüşüm açısından itici bir güçtür. Küresel gayrisafi yurtiçi hasılanın %80'i kentlerde üretiliyor ve %60'ı bugün dünya nüfusunun beşte birine ev sahipliği yapan en üretken 600 kentte üretilmektedir. Kentsel ekonomik eylemler düşük gelirli ülkelerde gayrisafi ulusal gelirin %55, orta gelirli ülkelerde %73'ü ve yüksek gelirli ülkeler de %85'ine denk geliyor. Kentsel alanlar enerji tüketiminin %60-80'i ile doğal kaynak tüketiminin %75'inden daha çoğu olmak üzere küresel tüketim de büyük paya sahiptir. Dünyadaki karbon salımlarının %75'inden kentler sorumludur. Kentler, ekonominin itici gücü olsalar da aynı zamanda yoksulluğunda özeği konumunda olan yerleşimlerdir. Kentlerde yaşayan her yerli kişiden biri, çoğunlukla gelişmekte olan ülkelerin kayıt dışı yerleşim alanlarında yoksulluk içinde yaşamlarını sürdürmektedir. Dünya genelinde 2012 yılında 863 milyon kent sakini gecekondu koşullarında yaşıyor, 1990 yılında bu sayı 650 milyondu (Gardner, 2016). Gelişmekte olan ülkelerde kentlerin %35'inden azı atık suyunu arıtmaktadır. Yine dünya genelinde yaklaşık 500 milyon kentin halk sağlığını koruma (sanitasyon) hizmetlerini başka hanelerde paylaşmaktadır. Dünya genelinde, 170 milyondan daha çok kentli en basit tuvaletlere bile erişimi yok ve tek şansları atıklarını ortaya bırakmaktır (UN, 2010). Yaklaşık 1,5 milyar kent insanı önerilen maksimum sınırların üstünde bir hava kirliliği ile yaşamaktadır. Hava kirliliği nedeniyle, 2012 yılında yaklaşık yedi milyon insan yaşamını yitirmiştir (WHO, 25 Mart 2014). Kent yaşamının ortaya çıkışı, çevre kirliliğinin de başlamasıdır denebilir. Dünya'da yaşanan bu olumsuzluklar iyi bir kent planlaması ve ekolojik planlama birlikteliği ile ele alınarak en alt düzeye çekilebilir.

Ekolojik planlama ve kent planlaması için kentin genel özellikleri göz önünde tutulmalıdır. Kent yöneticilerinin kaynak artırmaya değil, daha az enerji, su ve materyal kullanarak sunumu sağlamak zorunda olmaları da önemlidir. Özellikle kentin biçimi, yoğunluğu, ulaşım seçenekleri, enerji materyalleri tüketim düzeyleri her bir sektörde atık ve kirlilik oranı önemli özelliklerdir. Kentlerin, düzgün ve düzenli, biçimde yeşillendirilmesi havayı, suyu temizleyebilir, yapılardan, sokaklardan kaynaklı yapay ısınmayı azaltır ve biyo çeşitliliği artırır. Kentsel alanlara kimlik kazandıran ve halk için hizmeti veren; tarihsel anıtlar, parklar, düzenli caddeler, meydanlar, avlular, kamu yapılar, nehirler ve göller özyapı açısından kentlerin zenginliğidir, bunlar korunmalıdır.

Dünyanın ekime dikime elverişli tarım toprağı yok ediliyor. Barila Vakfı ile Milano Gıda Hukuku Merkezi'nin hazırladığı yazanağa göre, son 150 yılda gezegenin üst yüzeyinin yarısı

kaybedilmiştir. Tarıma uygun arazilerin %30'u verimsizleşti. Sahra Altı Afrika, Güney Amerika, Güneydoğu Asya ve Kuzey Avrupa'nın birçok bölgesinde toprak kalitesine bağlı olarak ekilebilen alanları hızla etkilenmeyi sürdürmektedir. Her yıl Filipinler büyüklüğünde (300.000 km^2) tarım alanı kaybedilmektedir. Yazanağa göre, yakın dönemde tarım ve gıda savurganlığı konusunda somut adımlar atılmazsa 40 yıl sonra gıdaya erişim zorlaşacaktır (Cumhuriyet Gazetesi, 7 Mayıs 2017).

15. EKOLOJİK PLANLAMANIN AMAÇLARI VE EREKLERİ (HEDEFLERİ)

15.1. Ekolojik Planlamanın Amaçları

Ekolojik planlama, öteki planlar gibi tercihler arasından seçilmiş, istenilen amaç ve ereklere uzanan bir çabanın ürünüdür. Ekolojik planlama çok amaçlı olabileceği gibi tek amaçlıda olabilir. Tek yönlü ekolojik planlama ile gerçekleştirilmek istenen amaç, bir doğa kaynağını değerlendirmek için yapılan planlamadır. Çok yönlü yararlanma projeleri yapılırken ekosistemlerden çok yönlü yararlanma amaçlanır. Ekolojik planlamanın amaç ve erekleri çevreyi geliştirici kentleşmeye kent planı ile birlikte katkı sağlamaktır. Ekolojik planlamanın temel amacı planlamada ortaya konan erekleri uzamsal, ekonomik, toplumsal ve ekinsel sürdürülebilirliğin sağlanmasıdır. Ekolojik planlamanın temel işlevini ve amaçlarını altı kümede toplayabiliriz.

Yenilenebilen sistemler olan tarımsal toprakların, su kaynaklarının ve ormanların korunmasını, araziyi en uygun biçimde çok yönlü kullanıma açmaktır. Doğal kaynakları kullanılırken verimlilik ve yararlılığının geliştirmesini sağlamak, Çevreye verilen zararlı atıkların azaltılmasını, atıkların yeniden dönüşümünün üzerinde durularak ekonomiye katkısını sağlamak, Çevrenin güzelduyusunu (estetik) korumak, Bir bölgeyi, ekolojisinin ve ikliminin en uygun kullanımına göre değerlendirmek, Planlanacak arazinin doğal zenginliklerini ve güzelliklerini koruyacak, en uygun biçimde çok yönlü kullanıma açmaktır. Ekolojik planlamanın amacı saptanırken tüm disiplinlerden yararlanılmalıdır.

15.2. Ekolojik Planlamanın Temel Erekleri (Hedefleri)

Planlama evrelerinden biride planın ereklerini ortaya koymaktır. Genelde planlama süreci beş evreden oluşmaktadır. Bunlar: ereklerin (hedeflerin) belirtilmesi, araştırma ve çözümleme, plan yapmaya karar verme, planın uygulanması, yeniden gözden geçirme evreleridir. Ekolojik planlamanın erekleri şöyle sıralanabilir.

Öncelikle bütüncül, katılımcı ve ekolojik kent planlaması yapılmalıdır. Doğal çeşitliliğin arttırılarak ekosisteme yeni yaşam uzamları ve süreçlerinin katılımının sağlanması. Arazi kullanım durumları ile doğal yapı arasında uyumun sağlanması. Daha önce kullanılmış gereçlerin yeniden kullanımına özen gösterilmesi. Sürdürülebilir ekolojik kent planı içinde; yerleşim, ulaşım, yeşil sistem, doğa koruma, doğayı geliştirme, altyapı, iş özekleri, sanayi gelişimi, kentsel enerji, ana plan çalışmaları aynı düzlemde incelenmeli ve ekolojik koşullar dikkate alınarak gözden geçirilmelidir. Doğayı korumaya, geliştirmeye yönelik ana planlar hedeflenmeli ve yapılmasını sağlamalıdır. Doğa, sera gazı etkisini azaltıcı ve salınım (emisyon) emici bitkiler ve kent ormanları ile zenginleştirilmelidir. Kent ekosistemi içinde önemli işlevler olan su kaynakları kentiçi ve çevresinde yaygın olarak kullanılmalıdır. Çevreye duyarlı planlama amaçlarının ve çevre ölçünlerinin sistematik olarak belirlenmesi, göz ardı edilmemelidir. Ekolojik ulaşım araçlarının geliştirilmesi ve kentiçi toplu taşımın yaygınlaştırılması, oldukça önemlidir. Mimari yapı ve yapı tasarımında ekolojik mimari anlayışı yaygınlaştırılmalıdır. İmar yer bölümlemesi hava sirkülasyonu ve uygun bir mikro klimaya sahip olacak biçimde yerleştirilmelidir. Kentsel desantrilizasyon ve yenileme sürecinde yeni gelişmeler düşük yoğunluklu alanlardan oluşmalıdır. Doğal ve yeşil alanların yoğunluğunun arttırılması ve kişi başına yeşil alanın en az yedi metrekarelik bir düzeye çıkarılması. Biyodizel, biyoetanol, biyoalkol, rüzgar, jeotermal, güneş ve su gibi temiz enerji kullanımının özendirilmesi. Üretim yerlerinde çevre dostu uygulayımbilimin kullanımına özen gösterilmesi. Ekolojik tabanlı kentsel, uzamsal ve mimari yapıların planlama tasarımı. Çevre dostu ve uyumlu gereçlerin kullanımının yaygınlaştırılması. Amaçların ve ereklerin gerçekleştirilmesinin denetleme, izleme ve tüketimde tasarrufu yaygınlaştırılması. Bu ereklere yanıt verecek içerikte ekolojik planlama hazırlanmalıdır.

16. EKOLOJİK PLAN ÇALIŞMALARINA HALKIN KATILIMI

Küreselleşme ve yerelleşme, insan özekli çevre yaklaşımının eleştirisine dayanan derin ekoloji (deep ecology) yaklaşımı 1992'de Rio de Janeiro Birleşmiş Milletler yeryüzü doruğunun değerlendirilmesi ve gündem 21, çevreyi dışlamayan gelişme tüm dünyada hızlı yaşandığı gözlenmektedir. Çevreye duyulan ilginin çevre sorunlarıyla birlikte artması özeksel ve yerel yönetimlerin bu alandaki etkinlikleri görülmektedir. Dengeli ve sürekli kalkınma amacına uygun olarak ekonomik kararlarla çevrebilimsel kararların birlikte düşünülmesine olanak veren ussal doğal kaynak kullanımını sağlamak üzere kalkınma, bölge planları temel alınarak ekolojik planlar hazırlanmasına halkın katılım demokrasinin gereği önemli bir insan hakkıdır.

Ekolojik planlamanın tüm aşamalarında halkın katılımının sağlanması, planın uygulama başarısını önemli ölçüde arttırır. Ekolojik planlamaya katılımı beş kümede toplayabiliriz. Plan sürecine katılım, plan kararlarına katılım, plan karar ve yapımına katılım, plan eğitimlerine katılım, plan uygulamalarına katılımdır.

Ekolojik planlama çalışmalarının her aşaması için katılımcıların belli donanıma, niteliğe ve birikime sahip olmaları gerekir. Katılımcıların ekolojik düşünmeyi, ekolojik planlamayı, plan anlayışını, geleceğe yönelik düşünme ve çıkarımları benimsemeleri planın başarı şansını artırır. Planlama süreci, hangi düzey ve ölçekte olursa olsun geleceğe yönelik bir kararlar, öneriler ya da önlemler dizisini içermektedir. Kentsel ekolojik planlamanın verimli, başarılı olması için çalışmalara halkın katılmasını, yardımcı olmasını sağlamak zorunluluğu vardır. Yapı ve imar işlerinin tüm taşınmaz iyelik sahipleri ile kentte yaşayanların çıkarlarını yakından ilgilendirdiği bir gerçektir. Bu nedenle, ekolojik planlama işlemlerinden dolayı çıkarı bozulan ya da bundan çıkar sağlayanların yapılan, yapılacak olan işleri bilmesi, yapılanın yararına inanması demokratik açıdan da önemlidir. Halkın, yaşadığı yerleşim yerinin gelişmesi, güzelleşmesi, rahatlık, huzur, güvenlik, esenlik sağlayan bir çevrede yaşamasını kent yönetiminin ilkeleri arasında olmalıdır. Kent yönetimleri, halkın türlü yollarla aydınlatılmasını, katkıda bulunmasını sağlamak için girişilen halkla ilişkiler, kentsel kalkınma, halk eğitimi ve benzeri çalışmalara önem verilmelidir. Bu, kent planlamasının ekinsel, eğitsel ve siyasal katılımına da önem vermek demektir. Kent içinde yaşayanların her türlü gereksinmelerini en iyi karşılayacak biçimde gelişmesi amacıyla yapılan ekolojik planın gerçekleşmesi planın öngördüğü ilkeler, öneriler doğrultusunda çeşitli geliştirme bildirisine bağlıdır. Kent yönetiminin, halkla iş birliği yapmasını gerektiren değişik nedenler vardır. Her şeyden önce kent yönetimleri konumları gereği demokratik yönetim ve süreçlerin işlemesine en çok elverişli yönetim birimleridir. Kent, halkın yerel gereksinmelerinin büyük ölçüde yerel güçler tarafından karşılanmasının ilke olarak benimsenmesi halkla kent yönetiminin işbirliği yapılmasıyla sağlanır. Dünyada ve ülkemizde 20. yüzyılın son çeyreğinde küresel bağlamda yerel yönetim kuruluşlarının uğradığı değişmeler, özekten yönetimin yanı sıra bu kuruluşları önemli bir konuma yükseltmiştir. Bunda Avrupa yerel yönetimler özerklik şartının da önemli etkisi olmuştur. Kent yönetimlerine bir takım yetkiler verilmesinin dayandığı mantık, bu kuruluşların yaratıcı güçlerini ortaya koymalarına fırsat verecek etkinliklerde bulunabilmeleridir. Bu kuruluşlar, sınırlı güçlerini kent planı ve izlencelerine halkın katılımını sağlayarak gerçekleştirebilir, verimli, çalışılabilir, güzelduyu, güvenlik, esenlik içinde nitelikli ve düzenli bir yaşam sunabilirler. Yerel yönetimlerin dayandığı temel değerleri inceleyenler, genellikle özgürlük, katılım ve etkinlik olarak ele alırlar. Özgürlük, bireysel özgürlük değil, topluluğun özgürlüğüdür. Bu yönetimlerin yasalarla kendilerine verilen kimi hizmetleri halka etkin bir biçimde sunmaları varlık nedenleri arasındadır. Kent yönetiminde halkın katılmasının önemi, kentte yaşayan toplumun çıkarının bireyin çıkarına üstünlüğü kavramına dayanır. Bu yönetimlerin karar organlarının seçimle iş başına gelmiş olması, bunlara demokratik ve özerk kuruluşlar niteliğini kazandırmakla birlikte, ilişkilerinin özeksel yönetimden tümüyle bağımsız olmaları anlamına gelmez. Burada aslolan kendi görevlerini yaparken özeğin karışması olmaksızın yerine getirmesi gereken kamu hizmetlerini varolan olanaklarıyla etkin bir biçimde yerine getirebilmeleridir. Hemen bütün ülkelerde, yerel yönetimlerin, halkın kendi kendine yönetmesine olanak veren organlarının salt seçimle oluşmasının öngörülmesi kuruluşlara elbette ki demokratik nitelik kazandırmaya yetmez. Gerçek bir halk katılımını sağlamak gerekir. Bu ise türlü halk katmanlarına katılım yollarını aşmakla sağlanır. Demokrasi rejiminin temel öğeleri olan yurttaş katılımı çoğunluk ilkesi ve önderlerin hem dayanışmaya önem vermeleri, hem de seçmene karşı hesap verme sorumluluğu duymaları, yerel ölçekte geçerli değildir. Planlama sürecine halkın olumlu katkısının

sağlanabilmesi, üyesi bulunduğu toplumun sorunlarının bilincine varmış, bilinç düzeyi yüksek halk temsilcilerinin görüşlerinin alınmasıyla sağlanır. Katılımcı bir toplumda toplumun bütün kesimlerinin planlama sürecine katılmaları sağlanmalıdır. Katılım, güzelleştirme dernekleri, meslek kuruluşları halk kurultayları, kent senatosu, kamu denetçisi (ombudsman) ve kent konseyinin katılımıyla gerçekleşir. Bir kentte yaşamakta olanların, kentin yönetimine örgütlerin katılımına olanak verilmesi bir kentli hakkıdır. Göstermelik danışma ya da katılma yerine geçerliliği olan bir katılma anlayışına geçildiğinde, halkın etkisi kent yönetiminin eylem ve işlemini destekler yönde olacaktır. Böylece yerel yönetim birimi olarak kent yönetimi en alt düzeydeki sokak ya da komşuluk birimlerinden başlayarak, sorunlarına sahip çıkabilmek, bunların önceliklerini saptamak, çözüm yolları arayıp seçmek, buna ilişkin kararlar almak, alınan kararların uygulanmasını izlemek, gözetlemek, gerekli düzeyde denetlemek ve değerlendirmek amacıyla örgütlenmelidir. Kamuoyu araştırmaları ve kitle iletişim araçlarından yararlanılarak halkın istek ve yakınmaları ölçülebilir. Kent yönetimleri, kentsel dönüşüm planlarının hazırlık ve uygulama aşamalarında halkın bu isteklerini, eğilimlerini dikkate almalıdır. Yerel yönetimler, bu planlarda kentin fiziksel gelişmesini yönlendirecek politikaları bulmuş olurlar. Kent içinde yaşayanların her türlü gereksinmelerini, en iyi biçimde karşılamak amacıyla yapılan kent planın gerektiren değişik nedenler vardır. Her şeyden önce kent yönetimleri, konumları gereği demokratik yönetim ve kalkınma çabalarına da katkıda bulunan yerel örgütler ve kalkınma birimleri olarak değerlendirilmelidir. Kent yönetimleri, bireysel çıkarları koruyucu, artırıcı nitelikte değil, kentin güzelleştirilmesi, kentsel işlevleri kolaylaştırıcı, yeşil alanları çoğaltan, trafik güvenliğini sağlayan, ulaşım ağını düzenleyen kısaca halkın kent yaşamını rahatlatan plan değişikliği önerilerini yapmak zorundadır. Halkın planlama sürecine katılması, kent yönetimlerinin takdirine bırakılmamalıdır. Kenttaşların, kent yönetimi karar ve hizmetlerine katılarak, yönetimin etkinlikleri hakkında bilgilenmelidir. Kent yönetimi, kenttaşlar arasında toplumsal ve ekinsel ilişkilerin geliştirilmesi, yörenin ekinsel değerlerinin korunması için halkla kaynaşarak gerekli çalışmalar yapar. Doğanın tahrip edilmesinden ve ortaya çıkan çevre sorunlarından halk kesimi sorumlu olmasa da, gerekli olan değişimlerin boyutu ve derinliği onların eylem ve işlemlerine bağlıdır. Yurttaşların bilgiye erişebilmesi, çevre politikalarına katılımın gerçekleşebilmesinin kurucu öğesidir. Bilgi edinme hakkının etkili ve işlevsel olabilmesi önemli ölçüde kamu yönetiminin işleyişinde açıklığın (Şeffaflığın) esas olmasına bağlıdır (Erdoğan, 2011, 260). Bilginin kullanılacağı katılımcı bir yapının yokluğunda bilgiye erişimin sağlanmış olması yeterli değildir. Yurttaşların gerekli bilgi ve verilere sahip olmadan etkili bir katılım olanaksızdır. Bu nedenle, yurttaşların çevreyle ilgili her türlü bilgiyi edinebilmesi gerekir. Bu konuda, Aarhus Sözleşmesi önemli ilke ve kurallar içermektedir.

Yargı yoluyla katılım: Aarhus Sözleşmesi'nin de gösterdiği gibi yargıya başvurma hakkı, bilgi edinme ve kararlara katılım ile birlikte katılımcı hakların üçlü sacayağını oluşturur. Ancak yargıdan çevreyi koruyan yönde kararlar çıkmayacağı gibi, çevre konularında birbiriyle çelişen kararlarda verilebilmektedir. Ayrıca yürütmenin, yargı kararlarına uyum konusunda isteksizlik gösterdiği ve yargı kararlarını delen uygulamalara yöneldiği durumlarda, yargı yoluyla katılımın çevre politikası bakımından işlevi azalmaktadır. Oysa ki hukukun üstünlüğü savunulan toplumsal ve demokratik bir hukuk devletinde yönetimin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı denetimi yapılmalıdır ve yönetsel yargıya başvuru olanağı sağlanmalıdır. Gönüllü uygulamalar: Gönüllü uygulama, türlü paydaşların kendi etkinlik alanlarında çevreyi korumaları için kimi ilkeleri ve eylemleri gönüllü olarak gerçekleştirmelerini sağlamaya yönelik bir politika aracıdır. Gönüllülüğe dayalı uygulamaların değişik biçimleri olabilir.

GENEL DEĞERLENDİRME

Dünyanın çeşitli bölgelerinde çevre sorunları görülmektedir. İnsanların doğaya yaptığı baskı, dünya çapında çevre sorunlarının ve çevre kirlenmesinin ortaya çıkmasına yol açmıştır. Bu sorunlardan kimileri zaman yitirilmeksizin çözüm bekleyen sorunlardır. Bunlar için alınması gereken önlemlerin başında ekolojik planlama ve bu planın savsaklanmadan yönetimlerce uygulanması, izlenmesi ve denetlenmesi gerekir. Yönetimler, kentler ve kırsal alanlarda daha çok ve daha geniş doğal yaşam alanları oluşturulması üzerinde durulmalıdır. Doğal yaşam alanlarının korunması, doğal kaynakların savurganca kullanımının önlenmesi için ekolojik planlama her alan için yapılmalıdır. Ayrıca tüketim

maddelerinin uzun süre dayanacak biçimde üretilmesi ve bozulan tüketim maddelerinin çöplüğe atılması yerine onların tekrar kullanılması ve ekonomiye kazandırılması üzerinde durulmalıdır. Dönüşümün sağlanması için yeni uygulayımbilimler geliştirilmelidir. İnsanların her şeyi gereksiz biçimde harcayıp tüketim alışkanlıklarını değiştirmeye özendirilmesi gerekir. Günümüz dünyasında doğaya saygılı olmayı öğrenmek geçmiş dönemlerden daha büyük önem taşımaktadır. Doğayı en çok kirleten insan olduğuna göre, insanların doğa sevgisine yönelik eğitilmesinin üzerinde her ülkenin yönetimleri (özeksel ve yerel) duyarlılıkla durmalıdır. Özellikle bitki ve hayvan türlerinin korunması, nehirlerin, göllerin, sulak alanların, bölgelerin birbirinden zengin doğal kaynakların, tarihi ve ekinsel eserlerin kullanılmasına özen gösterilmelidir. Bunların korunması için; kalkınma planları, bölge planları, havza planları ve çevre düzeni planlarıyla bütüncül ve tutarlılığa önem vererek, bunlarla uyumlu her alan için ekolojik plan yapılmalıdır.

Çevre politikaları ile tüm sosyo-ekonomik sektörler arasında tutarlılık ve eşgüdüm sağlanmalıdır. Başka bir anlatımla, çevre politikalarıyla tarım, sanayi, enerji, kentleşme, ulaştırma, sağlık ve eğitim gibi başka toplumsal ve ekonomik politikalar arasında tutarlılık açısından birlikte ele alınmalıdır. Bütün evsel ve ticari atık için geri dönüşüm önemlidir. Geri dönüşüm ile çöplüğe giden atıklar önemli ölçüde azaltabilir. Ekolojik planlama, gerçekte çevre değerlerinin korunması için önem verilmesi gereken bir planlama türüdür. Dünya genelinde ekolojik planlama uygulamaları oldukça sınırlıdır. 1950'li yıllardan bu yana akarsular üzerine yapılan barajlar için ekolojik değerlendirmeleri ve ekolojik planlaması bilim çevrelerince sınırlı olarak ele alınmıştır. Böyle büyük yatırım projeleri ya da havza planlarında ekolojik planlar ele alınmalı ve değerlendirilmelidir. Bu tür büyük yatırım projeleri için hazırlanan çevresel etki değerlendirme yazanakları içinde ekolojik değerlere kısmen yer verildiği söylenebilir. Bugün dünyanın nehir ve gölleri, sulak alanları üzerine yapılan ekolojik çalışmalar çok sınırlıdır. Sulak alanlar dünyanın en önemli zenginliğidir. Ancak, sulak alanların korunması konusunda ülkeler ciddi sorunlarla karşı karşıyadır. Değişik amaç ve nedenlerle sulak alanların kimileri kurutulmuş, kimileri ise tarım alanı açmak için kurutulmak istenmektedir. Doğal ekosistemler içinde yer alan sulak alanlar, ekonomik, kültürel, bilimsel, rekreasyonel olarak önemli bir doğal kaynaklar olması nedeniyle ekolojik dengelerinin korunması esastır. Öteki ekosistemlerden farklı olarak zengin bir tipoloji ve coğrafi zenginlik gösteren sulak alanların; bitki, hayvan topluluklarının korunması, sulak alanlar hakkında 2 Şubat 1971 tarihinde Ramsar Sözleşmesi yapılmıştır. Dünyanın birçok ülkesinde sulak alanların ve kimi deltaların bugüne kadar ekoloji planlaması yapılamamıştır.

Kentsel yerleşme planları hazırlanırken biyoçeşitlilik verileri göz önünde tutulmalıdır. Ekoloji bilgisinin kullanılabilmesi için bu alanlarda ne tür doğal değerlerin bulunduğu saptanmalı ve bunun bir envanteri çıkarılmalıdır. Kentsel- kırsal alanlarda hangi farklı süreçlerle doğal yapının değiştiğinin sağlıklı ve tutarlı istatistiksel verilerle bilimsel olarak saptanmalıdır. Bölgenin, kentin ve kırsal alanların öncelikleri belirlenmelidir. Doğal kaynakların koruma- kullanma dengesini öngören ve doğayla uyumlu yerleşmeler ereklenmelidir. Yaban yaşam alanları, ulusal parklar, tarihi, doğal ve kültürel varlıklar korunmalıdır. Su kaynakları özel projelerle değerlendirilmeli ve korumaya alınmalıdır. Ülkenin her kademesindeki yönetimi tarım topraklarını; çölleşmeye ve aşınıma karşı önlemler almalıdır. Kum, çakıl, kireç ve maden ocakları gibi doğayı bozan alanlar düzenlenerek yeniden doğaya kazandırılmalıdır. Kent planlaması, peyzaj planlaması ve ekolojik planlama birlikte ele alınarak bir bütünlük oluşturmalı, varsa bölge ve çevre düzeni planları ile uyumlandırılmalıdır. Ekolojik plan yapımın üniversite desteği çok önemlidir. Ekolojik plan yapan örgütler, hazırlık aşamasından uygulama aşamasına kadar, plan yapmanın her aşamasında üniversitelerden yararlanmalıdır. Üniversiteler, ekolojik plan yapacak organizasyona, birikime, bilgi donanımına ve uzman insan kaynaklarına sahip bilim kuruluşlarıdır. Çünkü, bu eğitim öğretim kurumları ekolojik planlama eğitimi vermekte, yüksek lisans ve doktora düzeyinde bilimsel çalışmalar yapmaktadır. Ekolojik plan yapımında bu deneyimli kuruluşlardan kamu kurum ve kuruluşları işbirliği yaparak mutlaka yararlanılmalıdır. Ekolojik planlama da, öteki plan türlerinde olduğu gibi, veri ve bilgiye dayanmaktadır. Mevcut envanter verileri plan yapmak için yeterli olmayabilir, gereksinim duyulan yeni veri ve bilgilerin üretilmesi yoluna gidilmelidir. Hazırlanacak envanterin içeriği ve kapsamı ekolojik plan bilgilerini derleyecek biçimde olmalıdır. Ekolojik planlamanın hazırlık çalışmalarından başlayarak sonuçlanmasına kadar geçen evrelerde, gelişmeleri de içerecek biçimde sunumlar hazırlanmalı ve bunlar güncellenmelidir. Tüm kurumların, kuruluşların ve halkın çevre duyarlılığını, farkındalığını, bilinç düzeyini geliştirmek, derinleştirmek için ekoloji ve eko-sistemler konusunda eğitim kurumlarının her aşamasında bireylere

çevre sorunlarıyla ilgili sürekli eğitim ve seminerler verilmelidir. Ormanların korunması, tarımsal planlama ile birlikte ele alınmalı ve geliştirilmelidir.

Küreselleşmenin etkilerinden dolayı her kuruluş ve kuruluş yöneticileri toplumun gönencini yükseltme çabaları gösterirken, üretim için gerekli olan doğa, sermaye ve emek gibi kaynaklarını en verimli biçimde kullanmak ve savurganlığa yer vermemek için gerekli çabayı gösterebilmelidirler. Çevresel bilgi sistemlerinin oluşturulması sağlanmalı ve ÇED sürecine önem verilmelidir. ÇED yazanağı hazırlamayan hiçbir yatırıma izin verilmemelidir. Özel bölgelerin korunması ve bu bölgelerin ekolojik planlarının yapılması mutlaka sağlanmalıdır. Koruyucu politikalara önem ve öncelik verilmelidir. Yerel yönetimlerin çevre yönetimi beceri ve yeteneklerinin güçlendirilmesine gerekli özen gösterilmelidir. Çevre ölçütlerinin geliştirilmesi hızlandırılmalı ve gerçek yaşamda bu ölçütlere uyulmalıdır. İnsanlığın ortak malı olarak görülen çevre ve bunun korunması için önlemler alacak olan ilgili kurum ve kuruluşlar, uluslararası örgütlerle işbirliği yapmalılardır. Çevrenin korunması için geliştirilen çevre politikalarının etkinliği ancak ekolojiye duyarlı planlar yapmak ve uygulamakla sağlanabilir.

Kronik özellikli atıklar azaltılmadıkça ya da kaynağında yok edilmedikçe, insan ve ekosistem sağlığını giderek artan oranda tehdit edecek, bu insanlık için en büyük sınırlayıcı faktör olacaktır. Kentlerde ortaya çıkan düzensizlikleri düzeltmek için, her kentte yaşayan her birey kent planlamasıyla yakından ilgilenmeli ve bu konuda bütün gücünü ortaya koymalıdır. Doğayı kirleten insan ve onun oluşturduğu toplumdur. Bu bağlamda, yaşam niteliğini ve çevreyi iyileştirici politikalar; insanların daha iyi bir doğal ve toplumsal ortamda yaşamlarını sürdürebilmeleri için devletin kimi önlemler alması, tutarlı politikalar izlemesine bağlıdır. Ayrıca alınması gereken önlemlerin başında bireylerin ve dolayısıyla toplumun eğitilmesi gelir. Çevre için eğitim toplumun tüm bireylerine doğayla iç içe yaşayacak, doğayı sevecek ve çevreyi korumaya özen gösterecek biçimde olmalıdır. İnsan; kırsal alanlara, göllere, akarsulara ve denizlere karşı uyguladığı bu parazitlik dönemini kapatıp, doğa ile ilişkilerinde ortak yaşam biçimi (mutualizm) evresine geçmek zorundadır. Eğer insan, doğa ile ortak yaşam biçimi (mutualizm) içinde yaşamayı öğrenemez ise, kendi sonunu getirecektir. Çevrenin korunması ve çevre kirliliğinin önlenmesine yönelik uygulayımbilimi geliştirmek. Denetimsiz yatırımların kent alanının görünümüne ve dokusuna doğasına zarar verebilir. Bu durumu önleme ekolojik planlama ve ÇED yazanağı ile önlenmesi olanaklıdır. Böylece, kent doğa yapısına uygun ve zarar vermeden uygulamalara doğru yönlendirilebilir. Doğal kapasitelerini aşan bir yeryüzünde yaşanması, insanlığın geleceğini tehlikeye sokabilir. Enerji kaynaklarının tükenmesi, iklim değişikliği ve doğanın aşırı tahribatı nedeniyle birçok krizin oluşumu, canlı yaşamının sürdürülmesi bakımından tehlike oluşturmaktadır. Doğaya yüklenen bu ağır yükün ve ortaya çıkacak tehlikelerin azaltılması ya da yok edilmesi ya da engellenmesi ancak geniş çaplı bir toplumsal değişim ile sağlanabilir. Günümüz toplumlarının büyük bir bölümü uygulanan ekonomik modeller nedeniyle sürekli artan bir tüketim içinde yaşamlarını sürdürmektedir. Ülkeler arasında ki zenginlik ve yoksulluk fark giderek artmaktadır. Başarılı olmak için toplumun her aşamasında çok farklı stratejilerin geliştirilmesi ve uygulanması gerekir. Ekolojik planlama bir alan için yapılırken tüm disiplinleri ilgilendiren konular dikkate alınarak farklı seçenekler üzerinde durulmalıdır.

KAYNAKÇA

AHREN, j., (2006) “Theorirs methods and stratgis for sustainable landscape planning “ , Form Landscape Research to Landcape Planning Aspects of Integration, Education and Application, End. Tress, B., Tress G., Fry, G. Opdam, P., pp, 119 – 131 , Spinger.

AGES, Dennis, (1994), ‘’ Sustainable Human Development as a Global Freamework’’, International Journal L1 (spring): 211-234

AKMAN, Yıldırım ve ötekiler, (2012), Ekolojik Sentez Palme Yayıncılık, Ankara

ATABAY, Semra, (1991), Çevre ile Uyumlu Planlama, Cumhuriyet Gazetesi, Olaylar ve Görüşler

ATABAY, Semra, (1992), Üretimi Bitmiş Maden Ocakları Konusuna Bölge, Şehir ve Peyzaj Planlama Açılarından Yaklaşım

ATABAY, Semra, (2002), Çevre Duyarlı Yerel Yönetimler, İstanbul , YTÜ, Yayın Noo: NF.SBP-02.0663

AYAŞLIGİL, Tülay, (1997), Ekolojik Planlama Dersi Basılmamış Ders Notları, İstanbul Üniversitesi Orman Fakültesi, Peyzaj Mimarlığı Bölümü, İstanbul, Yüksek Lisans Programı

BM (UN), 2014). "Urban population at mid year by Major Ared, Region and Country, 1950-2050", World Urbanization prospects: 2014 Revision (New York)

BOADA, Marti ve ötekiler, (2016), "Kentsel Sürdürülebilirlikte Biyolojik çeşitliliğin Hayati Rolü" Türkiye İş Bankası Yayını, İstanbul

BOZKURT, Yavuz, (2013), Çevre Sorunları ve Politikaları, Bursa, Ekin Basım Yayın Dağıtım

BROWN, L.,R.,(2001), Eco-economy: Building an economy for the Earth, New York; W. W. Norton

CALLENBACH, Ernest, (2010) Ekoloji, Ankara, Sinek Sekiz Yayınları

Cogito,Üç Aylık Düşünce Dergisi (2005) ,Yapı Kredi Yayınları sayı 43 S 164

COLLINS, B., J., (1951) Development Plans Explained, HMSO, London

Cumhuriyet Gazetesi, (2017), Cumhuriyet Vakfı, 7 Mayıs 2017, İstanbul

ÇAVDAR, Tevfik, (1973), Osmanlı İmparatorluğunun Yarı Sömürge Oluşu, İstanbul, Ant Yayınları.

ÇELİKYAY, Selma, (2006), Ekolojik Planlama Sürecinde Stratejik Çevresel Etki Değerlendirmesi ve Bartın Şehri Üzerinde Bir Örnek Çalışma, ZKÜ Bartın Orman Fakültesi Dergisi, Cilt: 8, Sayı 9.

ÇEPEL, Necmettin. (2006), Ekoloji, Doğal Yaşam Dünyaları ve İnsan, Palme Yayıncılık, Ankara.

DURUPÇU, Murat, (2003), '' Sürdürülebilir Kalkınma Politikasına Yönelik Gelişmeler'' http://www.forergntrade.gov.tr/ead/DTDERG(Ocak2001)politika.htm (Erişim tarihi:21.07.2003)

DALE, V. , H. , Ve Diğerleri, (2000), Ecological Principles and Guidelines for Managing the Use of Land '', Eceological Applications, vol. 10(3), pp. 639-670

ERAYDIN, A., (1994), '' Değişen Planlama Kuramları Çerçevesinde Ekolojik Planlama Yaklaşımları'' , Kentsel Tasarıma Ekolojik Yaklaşım, 12-13 Mart 1994 Tarihli Kentsel Tasarım ve Uygulamalar Senpozyumu, MSÜ Mimarlık Fakültesi İstanbul, SS. 240-255

ERDOĞAN, Mustafa, (2011), İnsan Hakları Teorisi ve Hukuku, Ankara, Orion Kitapevi

ERSOY, Melih, (2012), Kentsel Planlama Ansiklopedik Sözlük, İstanbul, Ninova Yayıncılık

GARDNER, Gary, (2016), "Sürdürülebilir Kentler Vizyonuna Doğru", Dünyanın Durumu 2016, Türkiye İş Bankası Yayını, İstanbul

GARRARD, Grey, (2016), Ekoeleştiri, Çev. E. Genç, Kollektif Kitap Bilim ve Tasarım Ltd. Şti., İstanbul

GERAY, Cevat, (2017), Kent Planlamasının Başlıca Uygulama Araçları, Palme Yayıncılık, Ankara

GIDDEN, Anthony, (2016), Sosyoloji, Kırmızı Yayınları, İstanbul

GÖNENÇ, İ. , Ethem, (2006), Sürdürülebilir Havza Yönetimi Cilt 1, İstanbul, İGEM Araştırmanlık ve Danışmanlık

GÜREL, Sümer, (1970), Kent Planlamasına Giriş ve Çevre Kavramı, Ankara, ODTÜ Yayını No.14

HAAR, C., (1951), Land Planning Law in a free Society, Carnbridge

HEYWOOD, Andrew, (2010), Siyasi İdeolojiler, Bir Giriş, Yayını Hazırlayan: Burcu, KALKAN Ankara, Adres Yayınları

http://www.monthlyreview.org/caastro/index.php.

ISON, Stephan, Stuart WALL, (2007), İktisat Giriş, İstanbul, Bilim Teknik Yayınevi

KAYNAK, Muhteşem, (2011), Kalkınma İktisadı, Ankara, Gazi Yayınevi

KANLI, İ. Bakır, Yücel ÜNAL, (2004), ‘’ Üst Düzey Planlama Sistemi ve Afet Yönetimi İlişkileri’’, İstanbul, İTÜ Dergisi/ Mimarlık , Planlama, Tasarım Serisi, Cilt 3, Sayı:1

KELEŞ, Ruşen, Can HAMAMCI, Aykut, ÇOBAN, (2012), Çevre Politikası, Ankara, İmge Kitapevi

KELEŞ, Ruşen, Can HAMAMCI,(1993), Çevre Bilimi, İmge Kitapevi, Ankara

KELEŞ, Ruşen, (2016), Kentleşme Politikası, İmge Kitapevi, Ankara

KELLOG, Cind, Karen, Pettigrew, (2013), Çev: Özkan, Sürdürülebilir Yaşam Rehberi, Sinek Sekiz Yayınevi, İstanbul

KETENOĞLU, Osman ve ötekiler, (2015), Kent Ekolojisi, Palme Yayınları, Ankara

KNEIER, C., (1957), City Government in the United State, New York

KOCATAŞ, Ahmet, (2012), Ekoloji: Çevre Biyolojisi, Bursa, Dora Basın Yayın Dağıtım Ltd. Şti.

KÖKLÜ, Aziz, (1973), Makro İktisat, Ankara, Sevinç Matbaası

MERCALDİ, M., (1993) ve ötekiler, Energy and Economics Hartford, England

Mimarlar Odası Ankara Şubesi, (1992), Ekolojik Planlama ve Yapılaşma Semineri, 5-6 Haziran, Ankara

NDUBISI, F. , (2002) Ecological planning: A Histirical and Comparative Synthess, The Johns Hopkins University Press, Bltimore and London

NIEMELA, J. , (1999) Ecology and Urban planning,” Boadiversity and Conservation , vol. 8,pp. 119-131, Kluwer Academic Publishers

ODUM, Eugene, P., Gary, W., BARRETT, Ed. K. Işık, (2016), Ekoloji’nin Temel İlkeleri, Palme Yayıncılık, Ankara

ÖZÜGÜL, M., Doruk, (2006), Ekolojik Planlamada Kullanılabilecek Analitik Bir Model Önerisi: Ömerli İçme Suyu Havzası Örneği, İstanbul, YTÜ Mim. Fak. Ee-dergisi Cilt 1 Sayı 4

REECE, Jana, Ötekiler, (2016), Biyoloji, Palme Yayıncılık, Ankara

ROCKSTROM, Johan ve ötekiler, (2009), “A Safe Operating Space for Humanity”, Nature

SCHAEFER, Richarnd, T., (2013), Sociology, publican imprint of the Mc Graun-Hil Campanies, Inc., 1221 Avenue of the Americans, New York.

SERİN, Necdet, (1963), Türkiye’nin Sanayileşmesi, Ankara, Sevinç Matbaası

SUMMERER, Stefan, (2001), “Avrupa Birliği İçinde Çevre Politikasından Sürdürülebilir Politikasına” Çevreye Duyarlı Yerel Yönetimler, İstanbul, 22-23 Şubat 2001.

SPURGEON, Richard, (1999), Ekoloji, Ankara TÜBİTAK Popüler Bilim Kitapları, No:64

STITT, F., A., (1999), Ecological Design Handbook-Sustainable Strategies for Architecture, Ladnscape Architecture, Interior Design and Planning, McGraw- Hill, New York

ŞENGÜL, Tarık, (2009), Kentsel Çelişki Ve Siyaset, İmge Kitapevi, Ankara

TEKELİ, İlhan, (1999), ‘’ Çevre ve İnsan Yerleşme Sistemlerine İlişkin Ontolojik Kabullerin Planlama Yaklaşımlarını Farklılaştırması Üzerine’’ , Modernite Aşılırken Siyaset, Ankara, İmge Kitapevi

TEKELI, Ilhan, (2009), Kültür politikaları ve insan hakları bağlamında doğal ve tarihi çevreyi korumak, istanbul, tarih vakfı yurt yayınları.

TERRADAS, Laume, (2001), “Ecoloia Urbana, Barcelona

TOPTANCI, Cemal, (2008), Çevre ve şehircilik bilim ve mevzuat terimleri sözlüğü, İstanbul, İstanbul matbaacılık.

TOZAR, Tülay, Tülay AYAŞLIGİL, (2008), ‘’ Doğal Kaynakların Sürdürülebilirliği İçin Geliştirilen Ekolojik Planlama Yöntemleri’’ , İstanbul, İstanbul Üniversitesi Orman Fakültesi Dergisi, Seri A, Cilt 58, Sayı: 1

TÜRKİYE ÇEVRE SORUNLARI VAKFI, (1987), Ortak Geleceğimiz, Ankara, Önder Matbası

TÜRKİYE ÇEVRE SORUNLARI VAKFI, (2001), Ansiklopedik Çevre Sözlüğü

UN, (2010), “Toward Sustainable Cities”; WHO, Why Urban Health Mostters, Cenevre

ÜSTÜNEL, Besim, (2003) , Ekonpminin Temelleri, İstanbul, Dünya Yayıncılık A. Ş.

YKB, (2005), Cagito, Üç Aylık Düşünce Dergisi, Yapıkredi Yayınları, Sayı No:43

YÜCEL, Muzaffer, (1995), Çevresel Etki Değerlendirmesi, Baki Kitabevi, Adana

WEBSTER, H., D., (1958), Urban Planning and Municipal, Puplic Policy, New York

WHO, (2014), “7 Million Premature Deaths Annually Linked to Air Pollution,” Cenevre

WISSENBURG, Marcel, (1998), Green Liberalism: The Free and the Green Society, Londra, Fontana.

KENTSEL BAĞLAMDA KIYI PROBLEMİ İLE İLİNTİLİ OLARAK İZMİT KENTİNİN GELİŞİMİNE DAİR ÖNGÖRÜLER

İbrahim TÜRKERİ[1]

ÖZET

Kentin sınırlarını tariflerken kendi sınırları çizilemez olan "kıyı", kendisini oluşturan ve doğal bir öğe olan "su" ile kentsel sistemde önemli bir ağı kurmaktadır. Önerdiği dış mekânlar sürekliliğiyle sosyal kültürel birikimleri tetiklemektedir. Kentin sınırlarının oluşumunda, tanımlanmasında ve kavranmasında betimleyici bir etken olan kıyı faktörü kente dair imgelerin oluşumunda da önemlidir. Kente ilişkin bir algı bulutu oluşturmaktadır.

İzmit kentinin tarihsel süreç içerisindeki izleri incelendiğinde, kent kültürünün kıyıya bağlı olduğu görülmektedir. Tarihsel kimliği görünür olan tüm artifaktlarının, bu artifaktların bir araya gelme biçimlerinin ve bu bir aradalığın önerdiği tüm oluşumların kıyı kültürüne dayalı olduğu görülmektedir. Kent hayatı bu artifaktlara tutunarak devam etmektedir.

Günümüzde ise, özellikle son yirmi yılda gerçekleşen hızlı sanayileşme, göç dalgasına maruz kalması sonucu artan nüfus yoğunluğu ve bu durumlara çözüm üretmek için gerçekleştirilen imar faaliyetleri, tüm kimliğini kıyıdan alan İzmit kentinin kıyı ile olan bağlarını koparmıştır. Çalışma kapsamında, yakın çevresiyle beraber İzmit kent merkezi üzerine yeni okumalar ve eleştiriler geliştirmekle birlikte kıyı ile buluşmasına dair öngörüleri içeren öneriler paylaşılacaktır.

Anahtar Kelimeler: *Kent, kıyı, kıyı kültürü.*

WITH THE COASTAL PROBLEM IN URBAN CONTEXT THE PREDICTIONS IN THE DEVELOPMENT OF IZMIT CITY

ABSTRACT

The "coast", whose boundaries can not be drawn while describing the boundaries of the city, establishes an important network in the urban system with "water", a natural element that forms itself. Suggested outdoor spaces are triggering social cultural accumulations with continuity. The coastal factor as a descriptive factor in the identification, comprehension and comprehension of the boundaries of the city is also important in the formation of the urban images. It creates a cloud of perception about the city.

When the traces of the city of Izmit in the historical process are examined, it is seen that the urban cultures are connected to the shore. Historical identity seems to be based on the coastal cultures of all visible artifacts, the way these artifacts come together, and all the formations proposed by this artifact. The life of the city continues with these artifacts.

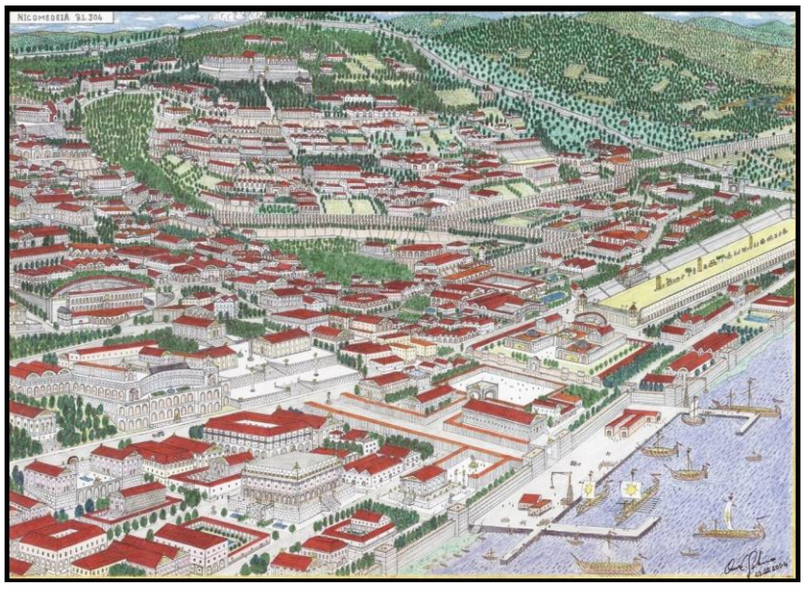
Today, especially the rapid industrialization in the last two decades, the increasing population density resulting from the migration wave, and the zoning activities to solve these problems, ties the coast of İzmit city, which takes its identity from the coast. Within the scope of the study, new readings and criticisms will be developed on the city center of Izmit together with its immediate surroundings, and proposals containing predictions about meeting the coast will be shared.

Keywords: *Urban, Coastal, Coastal Culture.*

[1] Gebze Teknik Üniversitesi, Mimarlık Fakültesi, Kocaeli. e-mail:iturkeri@gtu.edu.tr

GİRİŞ

Dünyanın önemli yollarının kavşak noktalarından biri durumunda olan İzmit ve civarı, insanoğluna devamlı olarak iskân alanı olmuştur. Yapılan araştırmalar sonucunda M.Ö. 3000'den itibaren insanların yaşamakta olduğu bir kenttir İzmit. İlk olarak Frigler bölgeyi ellerinde tutmuş, ardından şimdiki Başiskele mevkiinde Astakos adı verilen bir şehir kurulmuştur. Astakos'un büyük bir deprem sonucu tahrip olmasıyla bugünkü İzmit'in yamaçlarında Nikomedya adında yeni bir şehir kurulmuştur. M.S. 284 yılında İmparator Diokletionus'un başkent yaptığı Nikomedya; Roma, Antakya ve İskenderiye'den sonra dünyanın dördüncü büyük şehri haline gelmiştir. Ortalama yüzyılda bir deprem felaketine uğrayan şehir Bizans döneminde ciddi bir onarım görmüş ancak yine yıkılmıştır. İpek Yolu'nun İstanbul'dan önceki son durağı olması nedeniyle İzmit tarihte önemli gelişmelere sahne olmuş bir şehirdir. Selçuklular ve sonrasında Osmanlılar hakimiyetinde kalan şehir, 1921 yılındaki Yunan işgaline uğramış, Cumhuriyet döneminde modern ulusun inşası aşamasında önemli bir kent olmuştur. (Açık Hava Müzesi Kocaeli, 2008) Kocaeli ili sınırları içerisinde yer alan İzmit, 1999 Marmara depreminin de yıkıcı etkilerine maruz kalmıştır.



Şekil 1: Roma Döneminde İzmit (www.kocaeli.bel.tr)

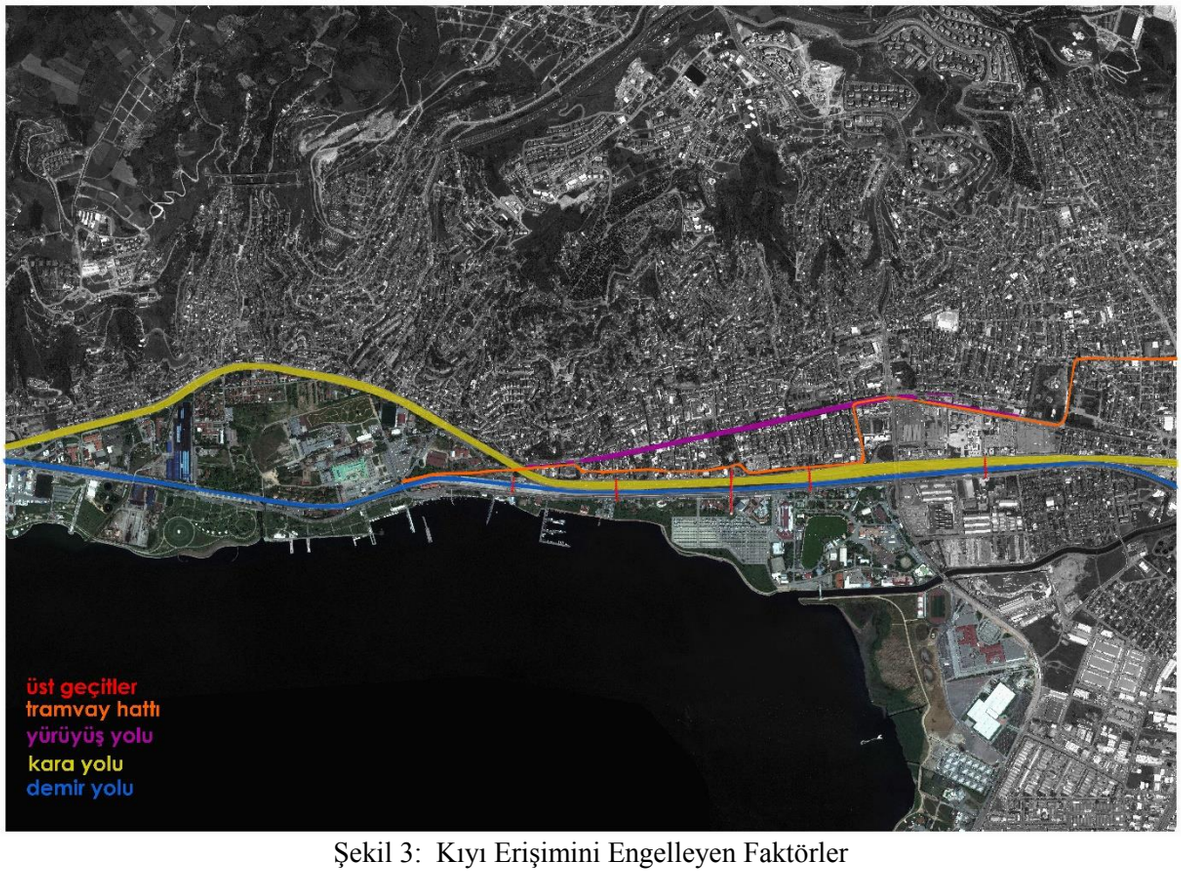
Şekil 2: 19. Yüzyılda İzmit'i Gösteren Harita ve Sulak Alanlar (www.kocaeli.bel.tr)

Tarihsel süreç içerisinde kültürlerin birbirine eklemlenmesiyle günümüze kadar ulaşan İzmit kentini, bu kültür katmanları üzerinden okumak mümkündür. Kenti oluşturan tüm artifaktların ve yerleşme kararlarının arkasındaki temel unsurların topoğrafyadan kaynaklandığı görülmektedir. İzmit

körfezi, kentin sahnesidir ve kent kültürünün suya dayalı olduğunun göstergesidir. İzmit, tarihin her döneminde dünyaya açılan bir liman kenti olarak var olmuştur. Dolayısıyla kıyı, kente kimliğini veren önemli bir etkendir.

1. İZMİT KENTİNİN KIYI PROBLEMİ VE KENTSEL KAVRAMLAR

Kurulduğu dönemden itibaren bütün kentsel artifaktlarını kıyı kenti kimliğine dayandırılarak kurgulanan İzmit kenti, 1960'lı yıllardan itibaren plansız sanayileşme süreciyle kıyı kenti kimliğini kaybetmiştir. Göç, nüfus artışı ve hızlı kentleşme ile kentten kopan en önemli ortak alan "kıyı", kendisine parelel konumlanan D100 karayolu ve demiryolu yüzünden kentin gündelik hayatına dahil olamamaktadır. 1999 Marmara depreminin ardından tren yolu kentin güneyine kaydırılmış ve oradan boşalan güzergâh yürüyüş yolu olarak organize edilmiştir. Kentli hemen yanı başında kıyısı olmasına rağmen bu güzergâh üzerinde gündelik hayatını sürdürmektedir. Yani kent kıyı kenti gibi değil kara kenti olarak algılanmaktadır. Sürekli artan nüfus sonucunda değişen toplum yapısı, arabaya bağımlı yaşam tarzıyla oluşan kaotik kent ortamı, doğal ortamların giderek yok olması, çevrenin ve ekolojik ortamın zarar görerek, insanların gittikçe kapanan ortamlarda yaşamayı sürdürmesi, kentte ki açık alanları (kıyılar, yeşil alanlar, meydanlar) ve kentsel mekânları daha da önemli hale getirmektedir. İzmit Körfezi'nin doğu şeridi; sulak alanları, jeomorfolojik yapısı ve potansiyel rekreasyon alanlarıyla kentin denize açılan önemli bir noktasıdır. Bununla birlikte 150 çeşit kuşun yaşadığı bu alan ekolojik olarak önemli bir yer olmasına rağmen sanayinin yok edici tehdidi altındadır.



Şekil 3: Kıyı Erişimini Engelleyen Faktörler

Şekil 4: 2000'li Yıllarda İzmit (fotoğraf- www.uzmanportal.com)

Sorunun çözülmesinde yalnızca imar planlama sistemiyle, kente ve kentlilere yaşam kalitesini arttırmasının mümkün olmadığı bu ortam, kentsel alanların çözümlenmesinde ve üretilmesinde yeni bir araç olarak kentsel tasarım olgusunu ortaya çıkarmaktadır. Bu anlamda kentin tasarlanmasına yönelik atılacak adımlar öncesinde içinde bulunulan kavram karmaşasını aşmak ve sorunu doğru tanımlayabilmek için kent olgusuyla ilişkili olan kavramları yeniden okumak gerekmektedir.

İlk olarak, kent ve mekân olgularının bir arada kullanıldığı "**kentsel mekân**" kavramı üzerinde durmak gerekmektedir. Kentsel dokunun negatif ögeleri olarak görülen, binaların tanımladığı dış mekânlar, kentsel mekân olarak adlandırılmaktadır. Günümüzde kentsel mekânların, sadece fiziksel yapı bağlamında ele alınan bir düzenleme süreci olmadığı görülmektedir. Krier, kentsel mekânı (urban space), çeşitli cephelerle geometrik olarak sınırlandırılmış mekânlar olarak tanımlamıştır. Ona göre, geometrik karakteristiği okunabilir ve estetik kalitesi bilinçli olarak algılanabilen dış mekânlar, kentsel mekândır (Krier, 1979).

Şekil 5: Kocaeli-Değirmendere Köprüleri (fotoğraf-İbrahim Türkeri Arşivi)

Kentsel mekân, mekân olmasını sağlayan üç boyutlu yapısının dışında, tüm kentsel olaylar için zemin oluşturması, kentliler tarafından kullanılması ve yararlanılması ile anlam kazanmaktadır. Bu kapsamda, kentteki boşluklar kentsel alan olarak tanımlanmakta iken, bir kent meydanı da kentsel mekân olarak ifade edilmektedir (Bakan ve Konuk, 1987). Lynch'e göre kentsel mekân; aktivite, anlam ve fiziksel özelliklerin arakesitinde konumlanmaktadır. Bir başka deyişle aktivitenin mekânı tanımladığı görülmektedir (Lynch, 1981).

Alexander ise çağlar boyunca kentsel mekânların; insanların doğası gereği, yaşam biçimlerinin değişimiyle birlikte kentsel mekânların kullanımları ve biçimleri yaşamla paralel olarak değişime uğradıklarını, tercih edilme olasılıkları o mekânları kullanan-yaşayan-insanlar tarafından belirlendiklerini. Bu yüzden kentsel mekânların, değişen sosyo - ekonomik koşullara ve kentlerin kültürel dokusuna cevap verebilen "yaşayan organizmalar" olduğunu belirtmiştir (Alexander, 1977).

Kentsel mekânın tasarlanması fikri, **kamusal alan** tanımına temas etmektedir. Kamu alanlarının tasarlanması sürecinde kamusal alan tanımı ve tarifi üzerinde durmak gerekmektedir. Çünkü kamusal alanlar sunduğu yaşam kalitesi, sosyalleşme, kolektif yaşam kültürü ve hareket etme ile kentin varlığını sürdürmesini sağlamaktadır. Kamusal alan tanımı üzerinde durmamızı gerekli kılan bir başka önemli nokta ise; kentsel projelerin kamusal alanla doğrudan ilintili olmasıdır. Kentsel projeler, kamusal alan/eylem ile kentleşme arasında katalizör görevini üstlenmektedir.

Kamusal alanın, 16. Yüzyılda Latince "publicus" yani "herkesle" ilgili olan olarak ortaya çıktığını görüyoruz. Türk Dil Kurumu'nun Türkçe sözlüğüne göre; kamu (public), bir ülkedeki halkın bütünü, halk, amme ve diğer bir anlam olarak da; hep bütün demektir. Yani halk, toplum veya herkes anlamında kullanılmaktadır. Kamusal terimi ise halka, topluma ait olan demektir. Kamu ifadesi 'halka ait olan' anlamında da kullanılmaya başlanmıştır.

Gökgür'e göre kamusal alanlar; din, kültür ve sosyal statü gözetmeksizin, her bireye sunulmuş veya açılmış alanlardır. Kamusal alanı; kentte serbest kullanımı olan ve "kamusal" bir niteliği ifade eden, erişilebilir boş alanlar olarak ifade etmektedir. Kamusal alan, maddi bir alandır. Kentsel veya kentsel olmayan bir topluluğun içinde yer alır ve meydan, cadde gibi somut bir alanı içerir. Kamusal alan kentin ruhu, kentin ambiyansıdır. Bu alanlar fiziki, sosyal ve sembolik olarak kenti dönüştürmek, yeniden biçimlendirmek için birer araçtır. Demokrasinin taşıyıcısı, kentin kalbi, yurttaşlık hislerinin, anıların yer aldığı "dolu" bir alan olan bu alanlar, devinim imkânı veren bir işleve dönüştüğünden beri anlamını yitirmiştir (Gökgür, 2008).

Kamusal olanın tezahür edip - görünür olduğu dış ortamlar olarak "**açık alan**" tanımına da değinmek gerekmektedir. Kent yaşamının; sosyal, kültürel, çevresel, ekolojik, ekonomik ve insan sağlığı gibi etmenleri için büyük önem taşıyan açık alanları Lynch; iş merkezleri, bölge parkları, meydanlar, lineer parklar, macera oyun alanları, çocuk oyun alanları, metruk alanlar ve spor sahaları olarak tanımlamıştır (Lynch, 1981).

Kentsel açık alan ise, duvarları olan, bir yapının çevresinde oluşmuş, belirli yoğunlukta yapılardan oluşan ve doğrultusu olan bir mekândır. İşlevsel olarak düzenlenmiştir. Kentsel açık alanlar kapalı hacim değildirler. Birçok kentsel işlevin kesiştiği, kentsel mekân içinde çeşitli mekânsal öğelerin bir araya geldiği düğüm noktalarıdır. Düğüm noktaları genellikle yoğun insan ve taşıt trafiğinin kesiştiği yol mekânlarıdır ve işlevsel olarak büyük önem taşırlar (Erel, 2007).

Şekil 6: İzmit Sahili - 2008 (fotoğraf-İbrahim Türkeri)

Bugün kentlerimizde; kendini hem herkese ait olma, hem de hiç kimseye ait olmama durumuyla tanımlayan kamusal açık alanlar, herkese ait olma durumundan çok hiç kimseye ait olmama durumuyla karşı karşıya kalmıştır. Yukarıdaki fotoğrafta; yanı başında kıyısı olmasına rağmen, su havuzu ile örgütlenmeye çalışılan kentsel mekân arayışının bir örneği görülmektedir.

İzmit, tüm kentsel imgesiyle günümüzde sanayi kenti olarak anılmaktadır, fakat bunun öncesinde İzmit bir kıyı kentidir. Bugün bu kimliği tahrip olsa da kıyı kültürü, kentin hafızasında önemli bir yer teşkil etmektedir. Dolayısıyla bu durumda **"kıyı"** kavramının üzerinde durulması gerekmektedir. Kıyı kavramının tariflenebilmesini sağlayan en önemli etmen sudur. İlk insanın yalnızca var olabilmek için ihtiyaç duyduğu su, yerleşik hayata geçiş ile birlikte yer seçimi tercihlerinin de en önemli belirleyicisi olmuştur. Günümüzde ise, teknolojik ve sosyo-ekonomik dinamiklere bağlı olarak yeni anlamlar kazanan kentleşme olgusu, suyun varlığını, yarışan kentler, sürdürülebilirlik gibi yeni açınımlardan yola çıkarak kentsel mekânın ve yaşamın kalitesini artıran bir değer olarak yorumlamaktadır. Bu bağlamda kıyılar, kentlerin kimliği ve prestiji için kaynak olarak görülen birer fırsat alanı olarak yeniden değerlendirilmektedir. Kullanılan bu potansiyel alanlar, kentlerin birer dışa açılım yüzeyi, toplumsal yaşamda sosyal-kültürel ve rekreatif aktiviteler için birer odak ve çevresel sürdürülebilirlik için de vazgeçilmez eylem alanları olarak tanımlanmaktadır.

Kıyı, sözlük anlamı olarak, deniz, göl, akarsu gibi her türlü tabi su kütlesini çevreleyen toprak şeridi olarak tanımlanmaktadır. Denizin en alçak çizgisi ile kara arasındaki temas bölgesi olarak da tanımlanır (Meydan Larousse, Cilt 11). Deniz kıyılarının şekli, toprağın yapısı, dağ ve akarsuların konumu, denizin derinliği gibi çeşitli nedenlerle bölgeden bölgeye büyük değişiklikler gösterir (Temel Britannica, Cilt 10).

Kösten ve Al'ın kara, su, kıyı tanımına baktığımızda ise; karayı bütün izlerin sürülebildiği yer, kıyıyı yaşam alanı ve suyu ise bütün izleri silen, kıyının değişkenliğini sağlayan bir öğe olarak tariflemektedirler. Kıyıyı, kara ve suyun ara kesiti, deniz kara ve hava olaylarının çarpıştığı bir gerilim alanı ve kıyıyı sadece zemin değil, sürekli değişen bir hacim olarak tanımlamaktadırlar (Kösten ve Al, 2011). Kıyı kentlerinin, kamusal anlamda da oldukça önem taşıdığını görmekteyiz. Kıyılar; eğlence, çalışma, alışveriş ve çeşitli rekreatif faaliyetlerin gerçekleştirildiği alanlardır. Çeşitli kamu

kullanımlarının yanı sıra güzel bir görünüm sunarlar. Kentsel mekân olarak kıyı alanları rekreatif eylemlerle beraber su görünümünü de birleştiren kesinlikle reddedilemeyecek alanlar oluşturmaktadırlar (Breen ve Rigby, 1996). Karşıtlıklar, çakışmalar, kesişmeler, arada olma durumu, kopmalar, sınır, fiziksel ve zihinsel geçişler, karşılaşmalar, kıyı üzerinden bir olgu açıklamak istediğimizde karşılaşacağımız durumlardır.

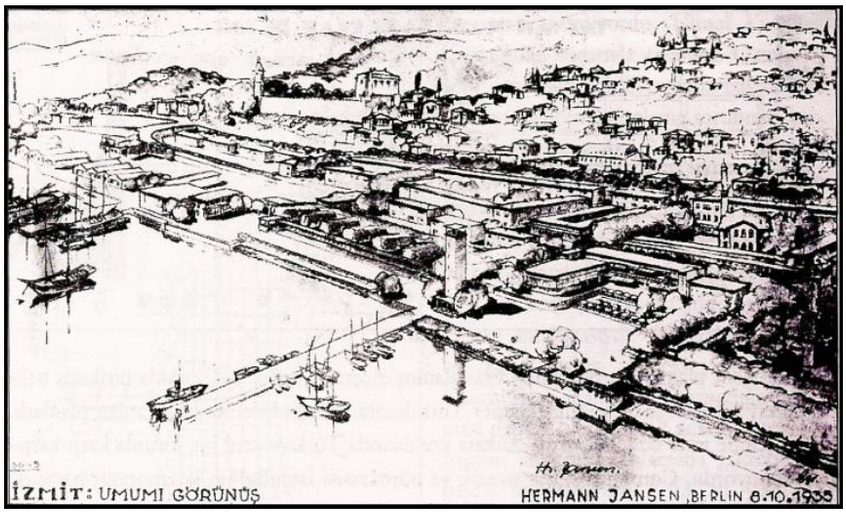
2. İZMİT KENT GELİŞİMİ ÜZERİNE YAPILAN PROJE VE ÇALIŞMALAR

Kentleşme olgusunun getirdiği hızlı değişim, İzmit'te niteliksiz yapı stoğunun oluşmasına ve kentsel mekânın görsel zenginliklerinin yok olmasına neden olmaktadır. İmar planlama anlayışı ile kurgulanmaya çalışılan kentler yeni ve kaliteli yaşam mekânları öneremememektedir. Kıyılar, elverişli kesimlerine yapılan dolgu alanlarla, önemli yerleşim alanlarına dönüştürülmekte, kentleşme ve sanayileşmenin etkisiyle doğal varlıkların, sulak alanların ve kıyının tahribi söz konusu olmaktadır. Bu problemlerle yüzleşen veya bu problemleri öngören kentleşme süreci içerisindeki İzmit kenti, yerel yönetimlerin öncülüğünde çözüm odaklı kentsel ölçekte çalışmalar üretmiştir.

2.1. Hermann Jansen Planı (1935)

1935 yılında Hermann Jansen'in İzmit kenti için yaptığı çalışmalar, Cumhuriyet döneminde İzmit kenti için kentsel ölçekte yapılmış olan ilk çalışma olarak karşımıza çıkmaktadır. Belediye Kanunu'nun yaptırılmasını zorunlu tuttuğu İzmit'in ilk imar planı görevi, İçişleri Bakanlığı'nın izniyle Jansen'e verilmiştir.

Jansen, kentin durumu ve imarı hakkında belediyeye sunduğu raporda; deniz kenarında ve tepelik bir arazide yer alan kentin konumunun son derece önemli olduğuna ve demiryolunun yeniden ele alınması gerekliliğine vurgu yapmıştır. İzmit Limanı'na gelen ve buradan trene yüklenen malların direk olarak Haydarpaşa'dan trene yüklenmesini önermiştir. Raporda ayrıca kentin ana caddelerinin ağaçlandırılması, kaldırımların düzenlenmesi, sokakların genişletilmesi, modern mimarinin kentin dinlenme mekânlarından soyutlanması, geleneksel dokunun korunması, sahilin düzenlenmesi, okulların, hastanelerin ve spor sahalarının kentin sakin yerlerine inşa edilmeleri, caddelerde ve meydanlarda yeni yapılacak meydanların sanat değeri taşıyan yapıların olması gerektiği vurgulanmıştır. Bugün bu önerilerin büyük bir kısmının uygulanmadığını görmekteyiz. (Kaya Ş., 2008) İzmit için hazırladığı rapor ve çalışmaları bağlamında değerlendirdiğimizde, Jansen'in İzmit'in bir kıyı kenti olduğunun farkında olduğunu söylemek gerekir.



Şekil 7: Hermann Jansen'in İzmit İçin Çalışması,1935 (Tekeli İ., 1998, 8)

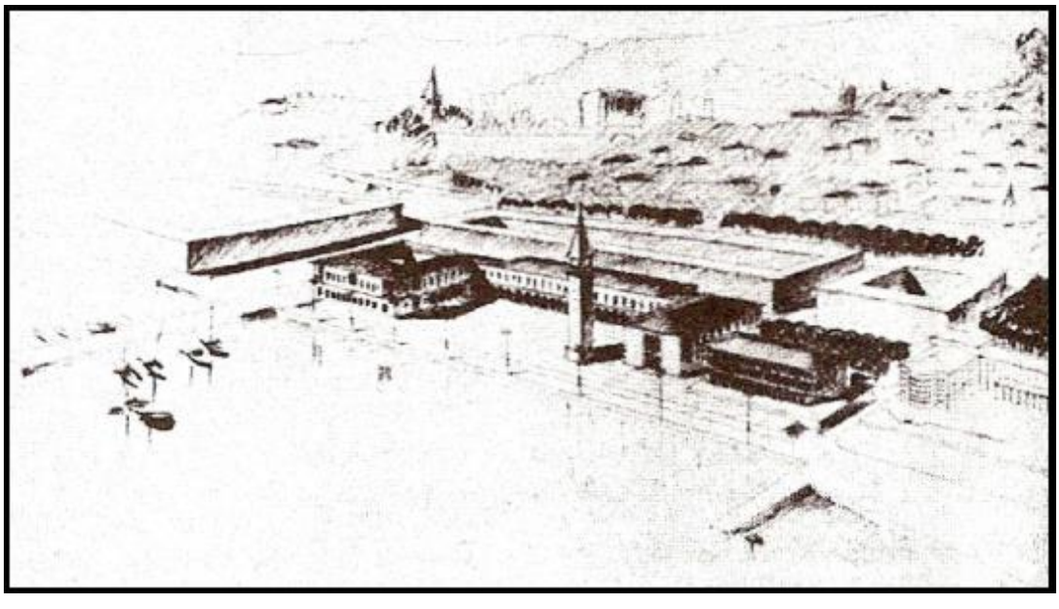
2.2. İzmit Belediye Binası ile Otel Yarışması (1948)

İller Bankası tarafından, ulusal, açık & serbest ve tek aşamalı olarak, İzmit'te şehir oteli ihtiyacını gidermek üzere düzenlenmiş bir yarışmadır;

"Henüz birçok şehrimizin içme suyu, elektrik, kanalizasyon ve mezbaha gibi amme tesisleri yok iken bu gibi şehirlerimizde birer şehir oteli vücude getirilmesini istemek bugün için mevsimsiz gibi görülürse de, Beldenin amme ihtiyaçlarını kısmen olsun temin edebilmiş olan belediyelerimizin birer şehir oteli tesis etmeleri her halde faideli olacaktır.

Milli Sanayiimizin mühim bir kolu olan selüloz ve kağıt endüstrisinin merkezi ve aynı zamanda Marmara havzasının turistik önemde bir şehri olan İzmit'de mevcut otel buhranını önlemek ve aynı zamanda inşasına başlanan milli yol şebekesinin İstanbul'la olan irtibatı, otomobil vasıtasiyle bir buçuk saat gibi kısa bir zamana indirmesini müteakip artacak olan turistik hareketlerden de faydalanmak maksadile İzmit Belediyesi yeni bir otel inşasını tasarlamıştır." (Akçay R., İller ve Belediyeler Dergisi,Ankara, 32-35, (1948))

Belediye binası ve şehir oteli projesi üretmeyi hedefleyen yarışmada, proje alanının kıyının hemen yanı başında olduğu için, birinci olan projede de görüldüğü gibi kıyı düzenlemesi gerekli görülmüştür. Belediye ve otel yapısının tariflediği belediye meydanının yanı sıra, kıyı yaşantısı önerilen iskeleler ile desteklenmektedir. Önerilen projede kente yaklaşım, kıyıdan sağlanmaktadır. Çünkü İzmit o yıllarda bir kıyı kenti olarak ele alınmaktadır.



Şekil 8: İzmit Belediye Binası ile Otel Yarışması 1.Ödül Perspektif (Kemal Ahmet Aru, Hamit Kemali Söylemezoğlu, Gündüz Özdeş) (İller ve Belediyeler Dergisi, 1948)

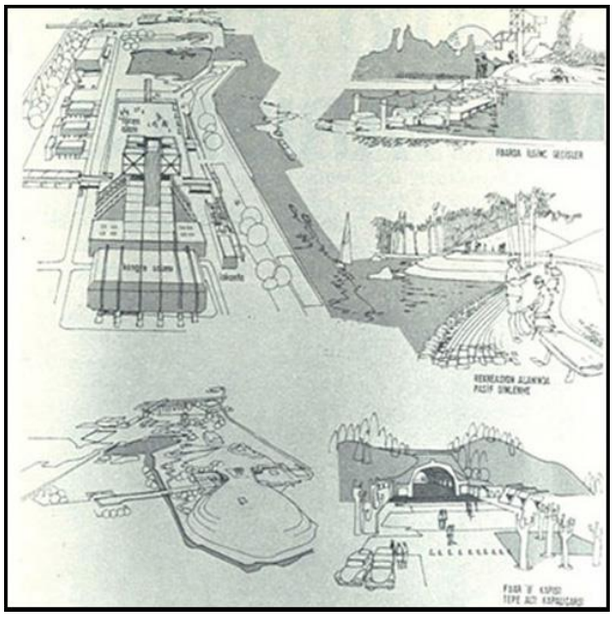
2.3. İzmit Kıyı Kesimi, Fuar ve Rekreasyon Alanları Planlaması Yarışması (1977)

İzmit Belediyesi'nin, "büyük bir park" olarak nitelendirilen alanda, İzmit'te artan dinlenme, gezinti, rekreasyon, kültür tesisi ve fuar işlevlerinin yer alacağı alan ihtiyaçlarını gidermek amacıyla açtığı planlama yarışmalarından biridir. Yarışmada kentsel yerleşmenin hemen güneyindeki sahil şeridinin, denizin doldurulması ile kazanılacağı ve bataklık kesimlerin ise zaman içinde alınacak önlemlerle doğal niteliklerine kavuşturulması öngörülmüştür.

Jüri, değerlendirmesini şu ölçütler uyarınca yapmıştır; yarışma verilerine uyum, alanın kentle ilişkisinin bütünleştirilmesinde ki başarı, yarışma alanında ki çeşitli işlevlerin dağılımı ve karşılıklı ilişkilerin kurulmasında ki başarı, mekân düzenlemedeki öğelerin seçim ve yorumundaki beceri ve

başarı, işlevlerin iç çözümlemelerindeki başarı, değişik uzmanlık konularının bütün içinde kavranılıp projeye aktarılmasındaki başarı ve uygulanabilirlik. (Sönmez A., Mimarlık Dergisi, Sayı 150,57-64,(1977))

Şekil 9: İzmit Kıyı Kesimi, Fuar ve Rekreasyon Alanları Planlaması Yarışması 1.Ödül Vaziyet Planı (Fatih Gorbon, Ertun Hızıroğlu, Yalçın Gültekin) (Mimarlık Dergisi, Sayı 150, (1977))

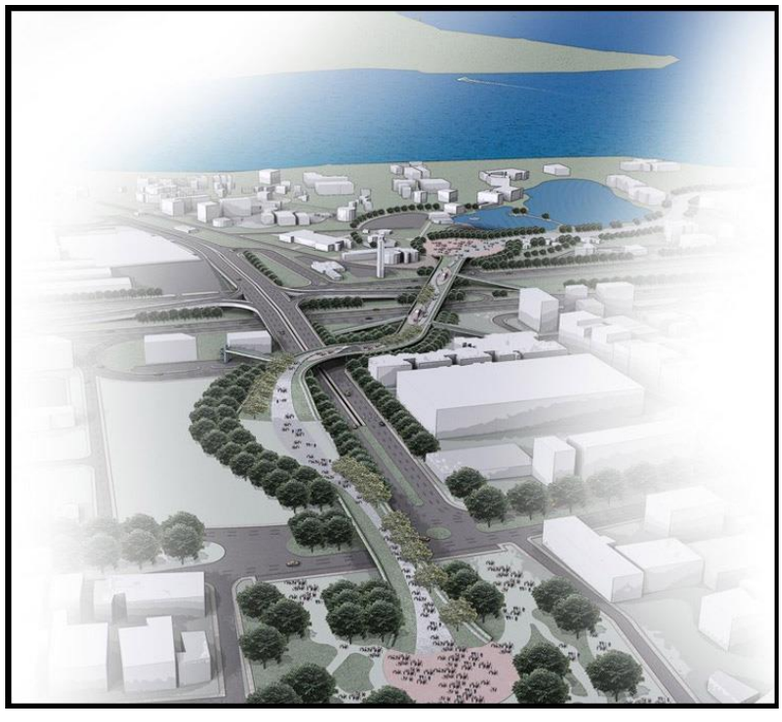


Şekil 10: İzmit Kıyı Kesimi, Fuar ve Rekreasyon Alanları Planlaması Yarışması 1.Ödül Perspektif (Fatih Gorbon, Ertun Hızıroğlu, Yalçın Gültekin) (Mimarlık Dergisi, Sayı 150, (1977))

2.4. Eski Başiskele Köprülü Kavşağı Ulaşım Sistemi ve Çevre Düzenlemesi Ulusal Fikir Yarışması (2004)

Kocaeli Büyükşehir Belediyesi'nin ulusal, serbest ve tek aşamalı olarak düzenlediği yarışmada, yarışma alanının en önemli problemlerinin, alanda işleyen bir yaya sirkülasyon sistemi bulunmayışı ve araçlı trafiğin rahat bir şekilde her yönde akamıyor oluşu belirtilmiştir.

Birinci ödülü kazanan projenin açıklama raporunda**;** fikri, bu alanda gerçekleştirirken yeni vizyon olarak düşünülen 'Kültür Park' konseptinin mevcudu yıkıp yepyeni bir tasarım sunmaktansa bunu restorasyon, revizyon, korumacı tutum içerisinde gerçekleştirmeyi amaçlamasıdır. Geliştirilen yol ağı bağlantılarıyla da ilişkilendirilerek sürekliliği sağlayan kent merkeziden başlayarak yaya aksı boyunca zengin rekreatif mekânlar sunarak körfezi buluşturması da diğer bir avantajı olarak görülmektedir. Sadece fuar zamanı hizmet ederken, bu yeni yapılanmayla yıl içerisinde her mevsim kullanılabilecek olması alanın değerlendirilmesi ve sosyal, kültürel ve sportif etkinlikleri de içinde barındırması anlamında yine bir artı nitelik kattığı belirtilmektedir. Ayrıca şehir merkezinden yaya koridoru/omurgası aks boyunca devam eden ulaşılabilirliğin fonksiyonel olarak da çözümlendiği "kültür park"a ulaşıldığında kent yaşamında var olan araç trafiğinin yoğunluğu, gürültüsü vb. gibi olumsuz etkilerinin kırıldığı devamlı olarak yaya sirkülasyonun sağlandığı bir mekân olarak görülmektedir.



Şekil 11: Eski Başiskele Köprülü Kavşağı UUlaşım Sistemi ve Çevre Düzenlemesi Ulusal Fikir Yarışması 1. Ödül Perspektif (Günay Erdem , Sunay Erdem) (www.arkitera.com)

Kentteki yarışmalar sürecinde, kentin kıyıyla ilişkisine yönelik tartışmaları, Eski Başiskele Köprülü Kavşağı Fikir Yarışması (2004)'nın yoğunlaştırdığı dereceye giren projeler incelendiğinde net bir şekilde görülmektedir. Kente parelel konumlanan D-100 kara yolunun ve demir yolunun kıyı ile olan ilişkileri nasıl sekteye uğrattığı bu yarışma da vurgulanmıştır. Süreç sonunda birinci seçilen proje uygulanmamıştır.

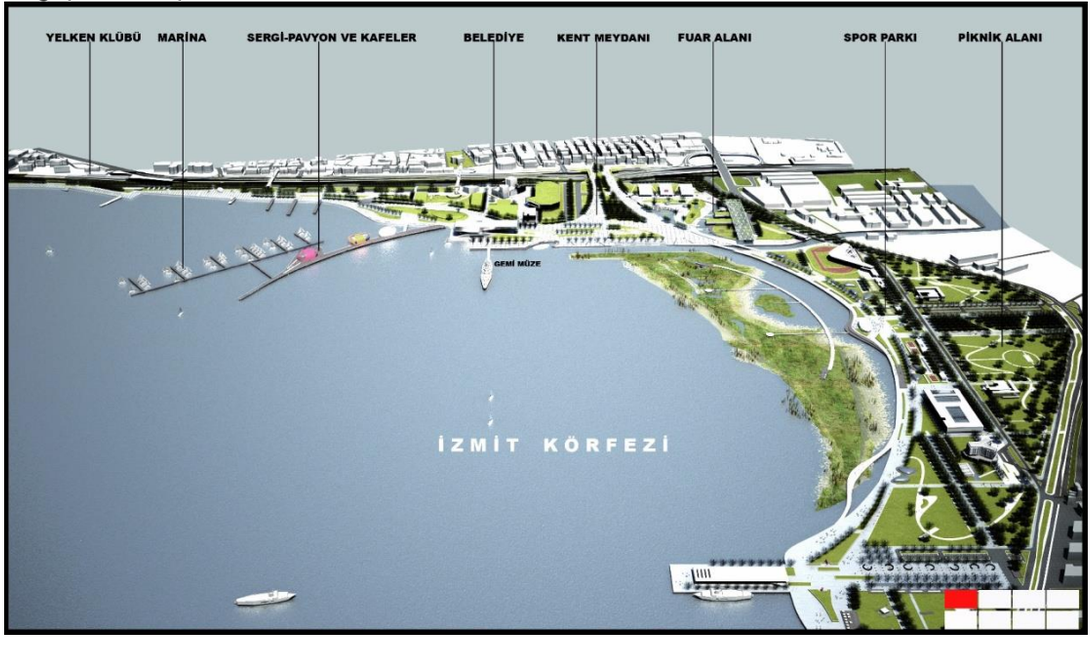
2.5. İzmit Sahili Peyzaj ve Kentsel Tasarım Yarışması (2010)

Yarışma, Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Çevre Koruma ve Kontrol Dairesi Başkalığı Park ve Bahçeler Şube Müdürlüğü tarafından, ulusal, serbest ve tek kademeli olarak çıkarılmıştır. Sekapark Rekreasyon Alanı'nın doğu sınırından başlayıp, güneyde Naila Kafe'ye kadar uzanan; mevcut Marina Sahili (Nazmi Oğuz Parkı), Fuar Alanı, KBB Yerleşkesi'nin de içerisinde yer aldığı, İzmit Körfezi, Salim Dervişoğlu Caddesi ve Eski Gölcük Yolu arasında kalan sahil alanını kapsayan Peyzaj ve Kentsel Tasarım Proje Yarışmasıdır.

Birinci ödülü kazanan projenin açıklama raporuna göre; kentin 'su' ile buluştuğu noktada oluşturulan ana meydan, önerilen İzmit Uluslararası Kongre ve Kültür Merkezi'nin eylem ve açık aktivite alanına ev sahipliği yapmaktadır. Söz konusu aktivite meydanı, kentlinin su ile buluştuğu bir buluşma ve günlük eylem meydanıdır. Kongre ve kültür yapısı, meydan ile bütünleştirilerek meydanın yapının içine girmesi, yapının da meydana yarı kapalı alanlar sağlaması öngörülmüştür. Meydan ve yapı, bu bağlamda bir bütün olarak ele alınmıştır. Kongre ve kültür yapısının üst kota yükselen meydanı, yarı açık bir kamusal kullanım alanıdır. Yapının aynı zamanda deniz tarafından ve diğer kıyılardan da algılanabilmesi mümkün olduğu, bu sayede bulunduğu meydana da geceleri ve gündüzleri kimlik ve karakter kazandıracağı öngörülmektedir.

Proje kapsamında kıyıyı şehre bağlamak ve kıyıda kesintisiz yaya sürekliliğini sağlayarak kıyıyı gündelik kent yaşantısına kazandırmak hedeflenmiştir. Meydanları, günlük aktivitelerle destekleyerek su ile ilişkili, kamusal kullanımı zengin ve yoğun mekânlar oluşturmak amaçlanmıştır. Bununla birlikte fonksiyonel sürekliliği vurgulayarak oluşturulan kentsel aks ve koridorlarda her yaş için aktivite çeşitliliği ortaya koymak ve kentlinin gündelik yaşantısını zenginleştirmek, tasarımın temel dayanak noktaları arasında yer almıştır. Alan içinde yer alan sulak alanın bitki restorasyonunun yapılarak 'Sulak Alan Bahçesi' haline getirilmesi ve oluşturulan tampon bölgelerle korumaya alınması da projenin amaçları arasındadır.

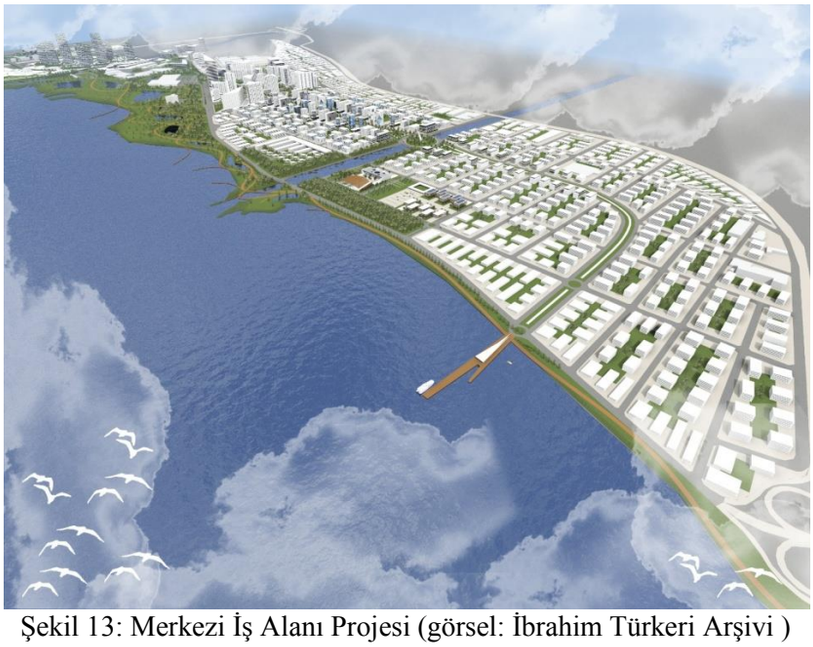
Jüri raporuna göre ise; ihtiyaç programının, planlama ve tasarım kararlarına dönüştürülmesinin ele alınış biçimi başarılı bulunmuştur. Gerek yerleşik alanlar gerekse merkezi iş alanı olarak düşünülen ve güneyde konuşlanacak alanlar kurduğu çok güçlü yaya ilişkileri, bu bağlamda kente yakın çevresine olan entegrasyonu, yaya aks ve mekânlarının okunabilirliğinin yanı sıra meydan ve su öğesi gibi kamusal öğelerle desteklenmesi ve birlikteliği, kitle organizasyonunda ki netliği, bu bağlamda ki yer seçimi kararları, sert zemin-yumuşak zemin arasında ki denge, sulak alanın su öğesi ile parçalanmasına karşın doğal bir değer olarak korunma çabası, abartılmamış ve belli bir olgunluğa erişmiş mimari dili önerinin olumlu yönleri olarak belirtilmektedir. Bununla birlikte üst ölçek analizi, bütünden gelen yaklaşımı çevre-kent ilişkisinin kurulması ve kıyı sürekliliğinin sağlanması da olumlanmıştır. Proje hayata geçirilmemiştir.



Şekil 12: İzmit Sahili Peyzaj ve Kentsel Tasarım Yarışması 1.Ödül Perspektif (İzmit Sahili Peyzaj ve Kentsel Tasarım Yarışması Kitapçığı)

2.6. Merkezi İş Alanı Projesi (2012)

Kent merkezinin Gölcük istikametine doğru olan mafsalının nasıl planlanacağı üzerine, 2012 yılında Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Merkezi İş Alanı projesi geliştirmiştir. Proje alanının fay hattına yakınlığı ve tarihi kent merkezinin bu proje sayesinde işlevsizleşeceği düşüncesiyle eleştirilen proje, hukuki süreçlere takılıp yeniden revize edilmiş ve henüz hayata geçirilememiştir.



Şekil 13: Merkezi İş Alanı Projesi (görsel: İbrahim Türkeri Arşivi)

3. KENTİN GELİŞİMİNE DAİR ÖNGÖRÜLEN ÇÖZÜMLER

1948 yılında düzenlenen İzmit Belediye Binası ile Otel Yarışması'nda bile, kıyıda bir program yoğunluğu önerilip kent ve kıyı arasındaki mesafenin minimize edilmesi hedeflenirken, 2000'li yıllarda yapılan dolgu alanlarla kent kıyıdan uzaklaşmaktadır. Kent ve kıyı arasında önerilen park, aslında kenti bir kara kenti olma durumuna zorlamaktadır. Bir kıyı kenti olan İzmit'te 1948-2004 yılları arasında kentin kıyı ile olan ilişkileri problematiği üzerinden yarışmalar düzenlense de, kent bu duruma cevap verememiş ve kent kendini yeniden üretememiştir. Nikomedya'dan beri bir kıyı kenti olan İzmit'te, kıyıya yapılan dolgu alanlarıyla bu problem sürekli ötelenmektedir.

Bu bağlamda;

*kentlinin kıyı ile ilişki kurabilmesi için kıyı şeridinde yeme, içme, buluşma, etkinlik ve rekreasyon amaçlı program yoğunlukları oluşturulmalıdır.

*Kentte deniz ulaşımı yaygınlaştırılmalı ve teşvik edilmelidir.

*Mevcut üst geçitleri aşıp kıyıya ulaşmak oldukça güçtür ve davetkâr değildir. Kentteki zemin süreklilikleri boyunca, yaya öncelikli ve zeminden türeyen platformlar kurulmalıdır. Bunun için öneri güzergâhlar birincisi İzmit Kentsel Sit Alanı ve Fethiye Caddesi'ni de içine alan Halkevi'nde kıyıya taşan izdir. İkincisi, Belediye İş Merkezi ve Mimar Sinan'ın Pertev Paşa Külliyesi'ni kapsayarak Büyükşehir Belediyesi'ne temas eden izdir. Üçüncüsü, Perşembe Pazarı – Fuar alanı istikametinde Fuar gölünün de denizle kavuşturulduğu izdir.

*Yapımı devam etmekte olan tramvay hattının kentin batısındaki son durağı Seka Park'a kadar uzanmalı, tramvay kentliyi kıyıya ulaştıran bir araç olarak değerlendirilmelidir.

*Yürüyüş yolu sürekliliğinde İzmit Saat Kulesi'ne temas ederek Seka Parka araçsız olarak da erişmek kıyı sürekliliği ve kentin kıyı ile bütünleşmesi açısından olduğu kadar kent merkezinin kıyaya bağlanması için de önemli bir hamle olacaktır.

*Merkezi İş Alanı olarak planlanmak istenen bölgenin kente eklemlendiği aralık olarak görülen Sarı Dere'nin çeperleri, dere aracılığıyla körfeze ulaşan açık alanları olan konut alanı olarak değerlendirilmelidir.

*Kent merkezinde yer alan 1999 Marmara Depremi sonrası hasar gören yapılar yıkılarak zemin katları ticarethane üst katları konut olarak kullanılabilecek yapı stokları oluşturulmalıdır.

Şekil 14: Kıyı Erişim Güzergâhları Ve Yeniden Üretilmesi Gereken Alanlar

SONUÇ

Kentin ıyı ile olan bağlarını yeniden kurmayı öngören bu yaklaşımlar, çok yönlü katılım ile, sivil toplum kuruluşlarının ve kentin sınırları içerisinde yer alan üniversitelerin süreçlere dahil olması ile gerçekleştirilmelidir. Kent kendisini yeniden üretmeye hazırıdır ve buna ihtiyacı vardır. İzmit'te yaşayanlar, değişen yaşam biçimleriyle artan ihtiyaçlarını giderebileceği, sosyalleşebileceği mekânların arayışının yanı sıra su kültürü ile buluşma çabası içerisindedirler. Bu arayış insanları, kentin kendisinin üretmediği büyüklüklere (alış veriş merkezlerine) itmektedir. Kentin bozulmuş ya da henüz müdahale edilmemiş bölgeleri, strktürel ve mekânsal oluşumu açısından, kıyısı ile bağını yeniden kurma potansiyeli taşımaktadır. İzmit körfezi tamamen kapatılmadığı sürece bu ümit her zaman canlı kalacaktır.

KAYNAKLAR

Açık Hava Müzesi Kocaeli, (2008), Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Basın Yayın Ve Halkla İlişkiler Daire Başkanlığı Yayınları-3, Tor Ofset, Kocaeli.

Roma Döneminde İzmit, http://www.kocaeli.bel.tr/romadönemi/izmit, Erişim Tarihi: 15.04.2017.

19. Yüzyılda İzmit'i Gösteren Harita ve Sulak Alanlar, http://www.kocaeli.bel.tr/sulak alanlar/izmit, , Erişim Tarihi: 15.04.2017.

2000'li Yıllarda İzmit, http:// www.uzmanportal.com/fotograflar/izmit, , Erişim Tarihi: 16.04.2017

Krier, Rob (1979), Urban Space, Academy Editions, London.

Bakan, Kayhan - Konuk, Güzin (1987), Türkiye'de Kentsel Dış Mekânların Düzenlenmesi. Tübitak Yapı Araştırma Enstitüsü, Yayın No: U5, Ankara.

Lynch, Kevin (1981), Good City Form, s.142, MIT Pres, Massachusetts.

Alexander, Christopher (1977), Pattern Language. Oxford University Press, New York.

Gökgür, Pelin (2008), "Kentsel Mekânda Kamusal Alanın Yeri", Bağlam Yayınları, s.11-13, İstanbul.

Erel, Beste (2007), Kentsel Açık Alan Kavramı Bağlamında İskele Meydanlarının İncelenmesi Örneği, Yıldız Teknik Üniversitesi, Fen Bilimleri Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi.

Temel Britannica, "kıyı", Cilt 10, s.92

Kösten, Yeşim - Al, Büşra (2011), Kıyı, Mimarlık Haftası Paneli.

Breen, Ann – Rigby, Dick (1996), The New Waterfront: A Worldwide Urban Success Story, C.S. Graphics Pte. Ltd. Singapore.

Kaya, Şennur (2008), Tanzimat'tan Cumhuriyet'e İzmit Kenti, İTÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi.

Tekeli, İlhan (1998), 75 Yılda Değişen Kent ve Mimarlık, Tarih Vakfı Yayınları, s.8-20.

Akçay, Recai (1948). "İzmit Belediye Binası ile Otel Yarışması", İller ve Belediyeler Dergisi, Ankara, s.32-35.

Sönmez, Ahmet (1977), "İzmit Kıyı Kesimi, Fuar ve Rekreasyon Alanları Planlaması Yarışması", Mimarlık Dergisi,Sayı 150,s.57-64.

Eski Başiskele Köprülü Kavşağı UUlaşım Sistemi ve Çevre Düzenlemesi Ulusal Fikir Yarışması 1. Ödül Perspektif, http:// www.arkitera.com/yarısmalar/eskibasiskele, Erişim Tarihi: 11.05.2017.

İzmit Sahili Peyzaj ve Kentsel Tasarım Yarışması 1.Ödül Perspektif, (2010), İzmit Sahili Peyzaj ve Kentsel Tasarım Yarışması Kitapçığı, Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Basın Yayın Ve Halkla İlişkiler Daire Başkanlığı Yayınları, Kocaeli.

KIYI BELEDİYELERİNİN DENİZEL ÇEVRE SORUNLARI VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ (KIYI KURULU YÖNETİŞİM MODELİ ÖNERİSİ)

Prof. Dr. Ertuğrul DOĞAN [1]
Yrd. Doç. Dr. Mehmet Ali AKKAYA [2]

ÖZET

20. yüzyılın son çeyreğinden itibaren merkezi yönetim ve yerel yönetimlerin kamu hizmeti anlayışında yetki paylaşımına ilişkin değişim gözlemlenmiştir. Bu değişim süreci, zaman içerisinde ortaya çıkan bazı kamusal sorunların çözümünde merkez-yerel çatışmasına dönüşmüş ve gelinen nokta itibariyle sorunun ilgili yerel yönetim birimlerince çözülebileceği kanaati hakim olmuştur. Bu sorunlardan biri son yıllarda kendisini hissettiren daha çok turizm olgusuna dayalı ortaya çıkan kıyı planlaması, kıyı kullanımı ve kıyı yönetimi sorunsalıdır. Geçtiğimiz süreç şunu göstermiştir ki, kıyı sorununun bir kurum tarafından çözülmesi mümkün değildir. Dolayısıyla kıyı alanlarının kullanım ve gelişiminin sürdürülebilir olarak devamının sağlanabilmesi için henüz ülkemizde uygulama alanı bulmayan "kıyı kurulu" modeli üzerinde çalışılması zorunlu hale gelmiştir. Bu çalışmanın ana hedefi kıyı bölgelerinde yer alan yerel yönetimlerin, karşılaşmış oldukları sorunların çözümünde model olarak "kıyı kurulu yönetişim modeli"nin yasal, idari ve teknik yapısı irdelenecektir.

Anahtar Sözcükler: *Yönetişim, kıyı kurulu, kıyı belediyeleri, yerellik ilkesi, sürdürülebilirlik, bütünleşik kıyı yönetimi, kıyı planlaması*

MARINE COASTAL MUNICIPALITIES OF ENVIRONMENTAL PROBLEMS AND SOLUTIONS (COASTAL BOARD GOVERNANCE MODEL)

ABSTRACTS

The last quarter of the 20th century, the Central Government and local governments regarding the change in authority share a sense of public service. This process of change, over time, resulting in some of the public in solving problems turned into a conflict of central-local and local administrative units as of the point reached problem can be resolved with conviction. This is one of the problems in recent years, feels itself more tourism phenomenon based on the resulting coastal planning, coastal use and coastal management, creative and practical. The past has shown that this process, it is not possible to solve a problem of the banks by the authority. Therefore, the use and development of sustainable coastal area in order to be the area of application in our country yet unable to find working on coastal Board model has become mandatory. The main objective of this study was to evaluate the local governments located in coastal areas, they have experienced in solving problems as coastal board governance model, the model of legal, administrative and technical structure will be examined.

Key Words: *governance, coastal municipalities, local coastal Committee, privacy policy, sustainability, integrated coastal management, coastal planning*

[1] Prof. Dr., İstanbul Üniversitesi Deniz Bilimleri ve İşletmeciliği Enstitüsü Emekli Öğretim Üyesi, istanbul@istanbul.edu.tr
[2] Yrd. Doç. Dr., Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi Öğretim Üyesi, maliakkaya@mu.edu.tr

GİRİŞ

Kamu yönetimindeki değişim ve dönüşüm süreci, kamu hizmetlerinin görülmesinde yeni yöntem, teknik ve süreçlerin yanında, yeni kurumsal yapıların gerekliliğini de ortaya çıkarmıştır. Bugün geldiğimiz süreç itibariyle sosyo-ekonomik sorunların tek tip veya tek düze katı merkeziyetçi anlayışa bağlı kamu yönetim modeli ile çözülemeyeceğini göstermiştir. Her bir sosyal sorun kendine özgü farklı idari yapı ile çözülmesi kamu hizmetinde etkinlik ve verimlilik açısından önemlidir. Bu sorunlardan biri denizel çevre yönetimi diğer bir ifade ile kıyı yerleşim birimlerinin yönetim sorunudur. Son elli yıllık süre içinde kıyı, kıyı kullanımı, kıyı planlaması vb. gibi konular, giderek artan önem kazanmış ve bunun sonucu olarak da özel anlamda zaman zaman hukuksal ve yönetsel düzenleme gereksinimi ortaya çıkmıştır. Kıyı kullanımına ilişkin bazen yerel düzeyde bazen de merkezi yönetimi ilgilendiren sorunlar ortaya çıkmıştır. Dolayısıyla kıyı alanlarının kullanım ve gelişiminin sürdürülebilir olarak devamının sağlanabilmesi için gerekli olan bütünleşik yönetim, koruma, kullanım, planlama, soruların analizi ve çözümü için henüz ülkemizde uygulama alanı olmayan ancak Avrupa Birliği ülkelerinde benzeri başarılı bir şekilde uygulanan "kıyı kurulu modeli" üzerinde çalışılmalıdır (Akkaya, 2015:23). Kıyı planlamalarının, merkezi yönetim, yerel yönetim, sektör temsilcileri, sivil toplum örgütleri, üniversite temsilcileri, uzman bilirkişi ve halkın katılımından oluşan tek elden ama çok sesli bir yönetişim anlayışı ile yürütülmesi gerekmektedir. Bunun için ulusal ölçekte "kıyı üst kurulu", yerel ölçekte ise "kıyı kurulu"nun kurulması gerekmektedir.

1.ÜST KURULLAR VE KIYI YÖNETİMİ

1.1.Kavramsal Analiz

Bir sözcük olarak kurul, karar vermek, görüş bildirmek ya da öneri getirmek gibi işlevleri yürütmek üzere bir araya gelmiş insan topluluğunu ifade eder. Kurul kelimesinin es anlamlısı olarak, heyet, konsey, komisyon, komite kavramları da kullanılmaktadır (Sezen,2003:21). Son yıllarda kamu yönetiminin klasik örgütlenmesi dışında kalan, düzenleme, denetleme, gözetim vb. işlevler yürüten ve kurul biçiminde örgütlenen yapılar göze çarpan yapılar konusunda kavramsal anlamda bir fikir birliği yoktur. Kamuoyunda genellikle "üst kurullar", "bağımsız düzenleyici ve denetleyici kurumlar" ya da "bağımsız idari otoriteler" kavramları kullanılmaktadır (Çolak,2003:12).

Genel olarak üst kurul olarak nitelenen örgütlerin, geleneksel kamu yönetimi anlayışı dışında bulunmaları, faaliyet alanlarının farklılığı, kararlarının önemi ve üyelerinin güvenceleri ile geleneksel anlayışla ve kavramlarla izah edilmesi zordur (Al, 2002:16). Üst kurullar, idari hiyerarşinin ve denetimin dışında bulunan ve ilerlemesi, örgütlenmesi ve oluşumu bakımından bağımsızlıkları öngörülmüş olan kamu kuruluşlarıdır. Geleneksel idari yapının dışına yerleştirilmiş, bağımsızlıkları güvence altına alınmış ve belirli bir sektörde düzeni ve hukuka uygunluğu sağlama ve müdahalede bulunma yetkisine sahip kuruluşlardır (Duran, 1997:18).

1.2.Gelişim ve Oluşum Süreci

Dünyada ve Türkiye'de üst kurulların ortaya çıkmalarının ardında birçok farklı sebepler bulunmaktadır. Kamu yönetimi alanındaki gelişmeler, özelleştirme eğilimleri, serbest piyasa ekonomisini oluşturma çabaları, küreselleşme, uluslararası kuruluşların politikaları, çok uluslu şirketlerin gelişmesi, yabancı sermayenin ülkeye çekilme isteği ve gelişen teknolojiye de bağlı olarak siyasal etkilerden arındırılmış, daha hızlı, etkin, tarafsız ve objektif yönetim ihtiyacı gibi çok çeşitli sebeplerin yer aldığı söylenebilir (Dönmez,2002:36). Devlet anlayışındaki kökten değişme, müdahaleci refah devletinden, düzenleyici ve denetleyici neo-liberal devlete geçiş ve demokratik katılım anlayışındaki değişim sürecinin de önemi vardır (Eken, 1995: 39).

Uygulamaya baktığımızda üst kurulların oluşturulmasının temel sebebi, devletin aşırı müdahalesini en aza indirmek ve zamanla aşırı merkeziyetçi anlayışın aksaklıklarının yarattığı olumsuzlukların giderilmesini sağlamaktır. Aynı konuda çok fazla kurum ve kişinin yetkili olması bu

konuda öne çıkan diğer bir temel nedendir. Kıyı alanları ile ilgili yaklaşık elli sekiz kurum, kişi veya sektör yetkilidir (Akkaya, 2015:23).

Son elli yıllık süreçte Devletin düzenleme, denetim ve gözetim fonksiyonunu yerine getirmek amacıyla oluşturulan ve yönetişim yapısı kapsamında yer alan üst kurulların kuruluş gerekçeleri özet olarak; yavaş ve verimsiz işleyen, işin tekniğine fazla önem vermeyen idari yapılanmaya karşı alternatif bir seçenek olarak gündeme gelmesidir (Eken, 1995;28). Kurullar genellikle idari ve mali açıdan özerk olarak faaliyet göstermektedir. Devletin merkezi ve yerel idare yapısının dışında kalması; kendine verilen görevi ifa ederken, dışsal bir müdahaleye maruz bırakılmaması; karar organının alanında uzman kişilerden oluşması ve bunların görev süreleri boyunca prensip olarak görevden alınmaması; yürütme işleri yanı sıra kısmen de olsa yasama ve yargı fonksiyonlarına benzer görevler yüklenmesi de diğer kuruluş gerekçeleri arasında sayılmaktadır (Öztürk, 1996:28).

Kıyı sorununun spesifik olma özelliği kıyı kurulunu gerekli kılan en önemli olgudur. Dolayısıyla bu kadar fazla otoritenin söz sahibi olduğu alanda tek bir merkezden sorunun çözülemeyeceği açıktır. Merkezi yönetim olarak kamu kesiminin kıyı yönetim sürecine müdahale etme imkanı veren politik araçları minimize ederek, düzenleyici kurum sistemi aracılığıyla merkezi siyasi otoritenin müdahalesinin önlenmesi ancak kıyı kurulunun oluşturulması ile mümkündür.

1.3. Özellikleri

Uluslararası uygulamaların farklılıklarına rağmen, değişik ülkelerdeki üst kurulların bazı ortak noktaları dikkati çekmektedir. Bu örgütlenmelerin hemen hemen hepsi merkez teşkilatlanmasının dışında oluşturulmuş yapı olmaları dikkati çekmektedir (Dönmez, 2002:32) İlgili kurulların kanunlarında, merkezle olan bağlantı, faaliyet alanına göre, merkezden yönetim kuruluşlarından biriyle ilişkilendirme şeklinde gerçekleştirilmiştir. Bu kuruluşlar, özerk ve bağımsız örgütlenmelerdir (Eken, 1995:36). Organik ve işlevsel bağımsızlıkları, işleyiş ve kuruluşlarında dışsal organlardan etkilenmeyi engelleyecek şekilde düzenlenmiştir. Hukuki düzendeki yerleri ise kamu tüzelkişiliğine sahip olma ve kararların yürütme yeterliliğine sahip olmaları şeklindedir (Aydın, 2007: 128). Dünya'da üst kurulların en öne çıkan özelliliği olan bağımsızlık mutlak değil, nisbi bir bağımsızlıktır. Üst kurullar ilgili ve yetkili oldukları sektörde yaptıkları denetleme ve düzenleme işlevlerinde devlet adına işlem yapmakta ve devleti temsil etmektedirler. Yani dayandıkları güç kamusal güçtür. Bağımsızlıklarını vurgulayan bir diğer özellikleri, merkez teşkilatıyla aralarındaki ilişkinin, hiyerarşi ve vesayet denetimini içermemesidir. Yukarıda saydığımız bazı özellikler genel olarak mevcut olup, uygulamada da benimsenmiştir. Bu kurumların ülkelerarasında değişebilen uygulamalarından dolayı genel bir tanımlamanın olmadığı görülmektedir. Bu kurumların hukuki statüsü, bu kapsamda ele alınan örgütlenmelerin sayısı ve bu yapılanmanın anayasal konumu gibi konularda görüş birliği yoktur (Ulusoy, 2002;47).

1.4.Organizasyon Yapısı

Kamu yönetiminde karar verme mekanizması esas olarak, hiyerarşik kademelere ayrılan örgütlenmeye dayanmakla birlikte merkezi yönetim içinde yer alan birçok kamu kurumunda değişik işlevlerle oluşturulmuş çok sayıda kurul bulunmaktadır. Türkiye'de sayıları 72 adede yaklaşan üst kurul vardır (Doğan, 2002:28). Merkezi yönetim içinde olduğu, gibi il ve ilçe yönetimlerinde de kurullar bulunmaktadır. İl ve ilçe idare kurulları, mahalli çevre kurulu, il koordinasyon kurulu gibi. Ayrıca bakanlıklarda ve kamu kurumlarının çoğunda danışma ve denetim işlevini görmek üzere, gerçek anlamda birer kurul olarak değerlendirilemeyen yapıları da görmek mümkündür (Sezen, 2003:21).

Yapı itibariyle bu kurullar hem oluşumları açısından hem de fonksiyonları açısından farklılık gösterirler. Bazı kurullar sadece bir kurumun çalışanlarından oluştuğu gibi, bir kısmı, kurumlar arası niteliktedir. Yine bir kısmının işlevi danışma ve görüş bildirmeyle sınırlı iken, bazılarında doğrudan yürütülebilir kararlar alınabilmektedir. 1980'lere kadar merkezi yönetimin yardımcı birimleri olarak görülen merkezi kurulların işlevleri, genelde karar mekanizmalarına danışma, görüş bildirme, öneride

bulunma, inceleme vb. türdeki destek hizmetlerini vermekle sınırlı tutulmuştur. 1980'lerden günümüze kadar geçen sürede ise bu kurumların sayılarındaki artış ve işlevlerindeki değimse, dikkat çekici boyutlara ulaşmıştır (Sezen, 2003:30).

Uygulamada Çölleşme ile Mücadele Üst Kurulu, Tıbbi Kötü Uygulama İzleme Üst Kurulu, Karayolları Güvenliği Yüksek Kurulu, Talih Oyunları Yüksek Kurulu, Muzır Yayınlar Kurulu varken Kıyı Alanları Yönetimi Üst Kurulu neden kurulamaz. Kıyı alanlarına ilişkin mevcut sorun giderme tekniği yaklaşımı tek merkezli olduğu için sorunların bir kurum tarafından çözülmesinin mümkün olmadığı görülmüştür. Bunun en iyi örneğini ülkemizin en uzun kıyı şeridine sahip Muğla kıyılarında yaşanan sorunlar göstermektedir. Merkezi yönetim diğer ifade ile siyasi iktidar ile il düzeyindeki belediye yönetimi arasındaki siyasi yönetim anlayışındaki farklılık kıyı belediyelerinde baş edilemez sorunlarla karşı karşıya kalınmasına neden olmaktadır. Sorun çözülemez değil ancak multidisipliner bir yaklaşımla "kurumsal sosyal sorumluluk" anlayışı kapsamında merkez ve yereli bünyesinde barındıran bir kurul çatısı altında çözülebilir (Akkaya, 2015:38). Bu kurulların işleyişinden endişe edilmemeli merkezi yönetimin yetkilerini devrettiği anlamına gelmemelidir. Üst kurullar farklı ülke uygulamalarında var ve başarılı olarak işlevlerini yerine getirmektedir. Amerikan Federal sisteminde bu kurum ve kurullar, mevcut üç erkten bağımsız olarak düşünülürken, Fransa'da idari rejim sistemine ve üniter devlet yapısına adapte edilmiştir (Dönmez, 2003: 77). Kamu hizmeti olarak devletler tarafından yürütülen hizmetlerin kamu sektöründen, özel sektöre devredilmesi sürecini başlatan ile birlikte, bu yapıyı oluşturmak ve korumak amacıyla geliştirilen governance (yönetişim) devleti modelinin de bağımsız ve özerk kurulların ortaya çıkışında belirleyici olduğu söylenebilir (Ulusoy, 2002: 4).

1.5. İşlevleri

Üst kurul ve benzeri kurumları klasik ve idari yapılanmadan ayıran özellikleri, bağımsız ve özerk olmalarının yanı sıra geniş yetkilerle donatılmış olmalarıdır. Ancak uygulamadan kaynaklanan farklılık sebebiyle, bu kurumların tanımı üzerinde yaşanan zorluk ve belirsizlik bunların rolü ve işlevlerinin tespitinde de görülmektedir. Kurulların işlevlerine baktığımızda, bildiğimiz kurum davranışının ötesinde roller ve görevler üstlendikleri görülmektedir. Genel olarak üst kurulların işlevi, toplum yaşamının duyarlı alanlarındaki kamusal ve özel faaliyetleri düzenlemek, izlemek, denetlemek, aykırı davranış ve durumları önlemek ve yaptırıma çarptırmak suretiyle kimi temel hak ve özgürlükleri ve ekonomik düzeni korumak ve güvence altında bulundurmaktır. (Duran:1997:5). Üst kurulların görev ve yetkilerine bağlı olarak sahip oldukları işlevleri, farklılıklar ve çeşitlilikler arz etse de genel olarak izin verme, kural koyma, izleme-denetleme, yaptırım uygulama, kamuoyunu bilgilendirme, görüş bildirme/danışmanlık, anlaşmazlıkları çözme, araştırma-geliştirme-eğitim ve bilgi isteme seklinde sınıflandırmak mümkündür (Sezen, 2003:143). Ancak bu kurumların işlevsel özellikleri beş noktada kendisini göstermektedir. Bunlar; düzenleme, denetleme, izin ruhsat verme, yaptırım uygulama işlevleri ve tümünde söz konusu olmamakla beraber görüş bildirme-uyuşmazlıkları çözme işlevinden bahsetmek mümkündür (Tan, 2002:14).

1.6. Yönetsel Yapı

Bir yönetim biçimi olarak kurul, çeşitli kurumların temsilcilerinden oluşan ve sürekli bir örgüt yaratmadan, sırf belirli konuları görüşmek veya karara bağlamak için oluşturulan kişi toplulukları için kullanılmaktadır. Bu anlamda kurul, yönetim sürecinde kararların birden fazla kişinin katılımıyla alınmasını ve sorumluluğun paylaşılmasını anlatır. Diğer kurumların serbest idare eksikliği ve bağımsız hareket edememeleri karsısında bu kurulların daha sağlıklı karar verecekleri bir gerçektir. Kurulu oluşturan kişiler, kurulların oluşturulma amacına ve işlevlerine bağlı olarak, aynı ya da farklı yönetim birimleri içinde yer alan kişilerden oluşturulabilir. Bu üyeler merkezi yönetim (bakanlık temsilcisi), yerel yönetim (belediye veya il özel idaresi temsilcisi), sivil toplum örgütleri (dernek veya vakıf temsilcisi) ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından (odalar veya borsa temsilcileri) olabilir. Türkiye'de yer alan üst kurullar, kurul yönetimi biçiminde oluşmakta; ancak kurul oluşumları kuruldan kurula farklılık göstermektedir (Er, 2001:29).

Üst kurullar kavramını kullandığımızda bunların kamu yönetimi içinde yer alan diğer yönetsel kurullardan ayrıştırılması gerekmektedir. Bu ayrıştırmada İdare Hukukunun teknik bir araç olarak kullanılması mümkündür. Bu ayrıma göre, kamu tüzel kişiliğine sahip olup olmama, idari vesayet denetimine açık olup olmama, özerklik ve üyelerin bağımsızlığı gibi kavramlar, üst kurullar ile geleneksel idari yapının kurullarını ayırmakta kullanılabileceklerdir (Günaydın; 2002:4). Geleneksel idari kuruluşlar hiyerarşik ve vesayet denetimine tabi olurlarken, üst kurullar faaliyetlerinde yalnızca yargısal denetime açık olup, her hangi bir hiyerarşik ve vesayeti andıracak denetime tabi değildir. Dolayısıyla benzeri yapılanma kıyı üst kurulu için de geçerli olmalıdır.

1.7. Faaliyet Alanı

Üst kurulların geleneksel yapıdaki idari sistem içinde bir yere oturtulmasının oldukça zor olması, bu anlamda ülkelerin idari yapılanmalarında yeni bir kategori oluşturması, bu kuruluşların faaliyet alanlarının değişkenlik göstermesine etki etmektedir. Ancak insanların günlük hayatlarında her geçen gün üst kurulların daha önemli bir yer tuttuğuna şüphe yoktur. Değişik ülkelerdeki uygulamalar incelendiğinde, üst kurul ve benzeri örgütlenmelerin hürriyetleri güvence altına alma aracı ve sosyal, ekonomik düzenin esaslı aktörü olma görevini üstlenme içinde olduklarını söylemek mümkündür (Azrak,2001:39). Üst kurulların faaliyet alanlarını belirlemede anahtar kavram olarak "toplumsal yaşamın duyarlı alanları" ve "ağ sektörler" kavramları karşımıza çıkmaktadır (Günaydın, 2002:13). "Toplumsal yaşam" dediğimiz, toplumun genelini içeren ilişkiler ağı, çağımızda teknolojik gelişmelerin yarattığı etkiyle daha da karmaşıklaşmıştır. Bunun sonucu olarak bireyin devlet ve toplum karsısındaki konumu değişmiş, eylem yeteneği ve özgürlük alanı biraz daha daralmıştır. Teknolojik gelişmenin yarattığı toplumsal ivme, bireyin temel hak ve özgürlükleri için olumsuzlaşmaya başlayınca, devletin buna müdahale etmesi kaçınılmaz olmuştur. Bu müdahalede amaç, bireyi korumaktan başlayarak, kamu düzeni, kamu yararı ve giderek genel yararı korumaktır. Bireysel özgürlüklerin etkili bir şekilde korunması için, bu özgürlükler üzerinde oldukça etkili sonuçlar doğurması sebebiyle "toplumsal yasamın duyarlı alanları" olarak kabul edilen bankacılık, borsa işlemleri, sigortacılık, taşımacılık, rekabet, pazar ekonomisi, görsel işitsel iletişim, doğal kaynakların kullanımı vb. toplumsal faaliyet alanlarının pozitif hukuk düzeni tarafından çok iyi düzenlenmesi gerekmektedir (Akıncı, 1999:115). Çevresel değerlerin korunması konusunda üst kurul ve mahalli kurullar var ise kıyı alanları da bu kapsamda değerlendirilmeli ve özel alanlardan biri olduğu kabul edilerek ive olarak model üzerinde çalışılmalıdır.

2.YEREL YÖNETİMLER VE KIYI KURULU

2.1. Yerel Yönetimler ve Kıyı Yönetimi

Yerel yönetimler, belirli bir coğrafi alanda yaşayan bireylerin kendilerini ilgilendiren konularda hizmet üretmek amacıyla kurulan, karar organları yerel toplulukça göreve getirilen, yasalarla belirlenmiş görevlere ve yetkilere, özel gelirlere, bütçe ve personele sahip, üstlendiği hizmetler için kendi örgüt yapısını kurabilen, merkez yönetimle ilişkilerinde yönetsel özerklikten yararlanan kamu tüzel kişileridir (Keleş, 2006: 22). Yerel yönetimler, merkezi yönetimin yanında ve onun yan hizmetlerini yürüten yerel nitelikte hizmet üniteleridir. Bir başka ifade ile yerel yönetimler, il, belediye ve köy halkının yerel ihtiyaçlarını karşılayan ve karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişileridir (Atasoy, 1989: 13). Anayasanın 127. Maddesi'ne göre yerel yönetim birimleri; il özel idaresi, belediye ve köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları yine kanunda gösterilen, seçmenler tarafından oluşturulan kamu tüzel kişileri olarak tanımlanmaktadır (Keleş-Hamamcı, 2005). Yerel yönetimlerin birçok sorunu olmakla birlikte kara yerleşim birimi olan belediyelerle deniz kıyısı olan yerleşim birimlerinin sorunları bir değildir. Dolayısıyla her ne kadar yerel sorun gibi gözükse de bazı sorunlar yerel olmaktan öteye ulusal ve uluslararası boyuttadır. Yerel yönetim birimlerinin kıyı alanlarında daha yaygın ve nüfusunun da buralarda çok olması nedeniyle, kıyı planlamaları ve kıyı kullanımında yerel yönetimler ön plana çıkmaktadır (Duru, 2003; 27). Bu nedenledir ki bu çalışmamızda ilk önce farklı kademelenmiş yerel yönetim birimlerinin kıyı ile ilgili görev ve yetkileri irdelenerek bu görev ve

yetkilerin parçalı değil, bir bütün olarak kurul koordinasyonu çerçevesinde yapılmasının gerekliliği ve önemi vurgulanacaktır.

2.1.1. İl Özel İdareleri ve Kıyı Yönetimi

İl özel idareleri ile ilgili hükümler 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu'nda bulunmaktadır. Bu kanun hem il genel yönetimi ve aynı zamanda il özel yönetimi ile ilgili hükümler içermektedir. 1929 yılında 1426 sayılı Kanunla il genel yönetimi ile yeni düzenleme yapılmış ve 1913 tarihli Kanunun genel yönetimle ilgili hükümleri iptal edilmiştir. Özel yönetimle ilgili hükümleri ise yürürlükte kalmıştır. Bu hükümlerde 26 Mayıs 1987 günü Resmi Gazetede yayınlanan 3360 sayılı Kanunla büyük ölçüde değişikliğe uğramıştır. Özel idareler varlığı Anayasa ile de kabul edilmiş, tüzel kişiliği haiz, bir kamu kuruluşudur. 1982 Anayasasının 127. maddesine göre, il, belediye ve köyler mahalli idare kuruluşları olarak sayılmış ve bunların genel karar organlarının halk tarafından seçileceği belirtilmiştir. Anayasanın adı geçen maddesinde mahalli kuruluşların mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılayan kamu tüzel kişileri olduğu da açıklanmıştır. 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet kanunu il özel idarelerine çok geniş yetkiler ve çalışma alanı tanımıştır.

İl özel idareleri görevlerini idare müdürü ve merkezi idarenin ildeki teşkilatları aracılığıyla valiler yürütür. İl özel idarelerinin mahalli müşterek olan görev alanları; imar, bayındırlık, çevre sağlığı ve koruması, tarım, ağaçlandırma, orman tesisi, turizmle ilgili görevler ile çeşitli mevzuatla verilen görevlerdir. İl Özel İdaresinin kuruluş ve görevlerini düzenleyen 3360 sayılı Kanun ile özel idarelere de çevre sorunlarını ilgilendiren görevler verilmiştir. Bunlar arasında; göl ve bataklıkların kurutulması ve ıslahı, görevleri sayılabilir. Yerel yönetimlerin içinde yer alan İl özel idarelerinin kıyı alanlarına ve çevre yönetimine ilişkin genel nitelikli görevleri bulunmakla birlikte ancak bu görevleri yerine getiremedikleri görülmektedir. (Günday, 2005: 87). Büyükşehir Belediyeleri Hakkındaki Kanuni değişiklikle birlikte Büyükşehir belediyesi olan yerel yönetim birimlerinde il özel idaresi yönetimi artık bulunmamaktadır. Bugün sadece 81 ilimizden 51ilimizde il özel idaresi şeklinde yerel yönetim birimi bulunmaktadır.

2.1.2. Belediyeler ve Kıyı Yönetimi

Osmanlı topraklarında ilk belediye örgütü 1857 yılında Galata ve Beyoğlu'nda oluşturulmuştur. Şehremaneti denilen bu örgütün başında Şehremini adıyla anılan atanmış yöneticiler vardı. Gerçek demokratik belediyeler 1877'de çıkarılan bir yasayla kurulmaya başlamıştır. Türkiye'de belediye sayısı 1950'li yıllardan bu yana sürekli olarak artmaktadır. Türkiye'de beş farklı idari tipte belediye vardır. Büyükşehir Belediyesi, Büyükşehir İlçe veya Alt Kademe Belediyesi, İl Belediyesi, İlçe Belediyesi ve Belde Belediyesidir. Belediyelerin teşkilat ve görevlerine ilişkin temel yasa, 7.12.2004 tarihli ve 5272 sayılı Belediye Kanunudur. Bu Kanun, 24 Aralık 2004 tarihli Resmi Gazete yürürlüğe yayımlanarak yürürlüğe girmiş olup, belediyelere ait 1930 tarihli ve 1580 sayılı Belediye Kanununu ek ve değişiklikleriyle birlikte yürürlükten kaldırmıştır. Mevcut Belediye Kanunu belediyelere kıyı ve çevre sorunları ile ilgili birçok görevler vermiştir (Ergün, 2008:24). Belediye Kanunu'nun ilgili maddeleri incelendiğinde belediyelerin görevleri hiçte azımsanamaz. Çevre sorunlarını ilgilendiren birçok görevlerin belediyelere verilmiş olduğu görülmektedir. Genel temizlikle ilgili bütün hizmetler, çöp atılacak yerleri saptamak, yapı izinlerini yasalara uygun olarak vermek, imar planı yapmak en önemli görevlerindendir. Kıyı ve çevre sorunları, başta kentin ve kentlinin sorunu olarak, belediyeleri doğrudan doğruya ilgilendiren konulardandır. Belediyelerin kıyı alanlarının korunması ve çevre korumasındaki temel görev ve yetkileri yönetsel kolluk hizmet niteliğindedir. Bunun yanı sıra, yerel ortak gereksinimleri karşılamakla görevli olan belediyenin, çevreye yönelik, gerekli tüm hizmetleri görmesini de hukuk sistemimiz olanak sağlamaktadır. (Keleş, 2006: 95). Ayrıca, belediyelerin planlama alanında da önemli rolleri vardır. Çünkü kendi sınırları içindeki her tür gelişmeyi etkileyen imar ve uygulama planlarını onay yetkisi belediyelere aittir. Özellikle de kıyı alanlarının planlanması konusunda bu görev daha da önemli hale gelmektedir (Akkaya, 2002:53). Belediyeler, Belediye Kanunu'nun 1. maddesinde de tanımlandığı biçimde, bulundukları belde halkının ortak ve uygar gereksinimlerini yerine getirmekle yükümlü bir tüzel kişiliktir. Bu görevi başarı ile yürütmelerinde, imar planlarını yapma ve uygulama yetkileri önemli bir araç ve etkendir.

(Tekel, 2001:26). Yerel kıyı kurulunun oluşumunda var olan mahalle idare birlikleri modelinin geliştirilmesinin bu konuya katkısının olacağı muhakkaktır (Akkaya; 2001:37).

2.1.3. Köyler ve Kıyı Yönetimi

Köyler, 1924 tarihli, 442 sayılı Köy Kanununa göre yönetilmektedir. Köy sayısı bugün itibariyle 35.200'den 18.320'ye düşmüştür. Bunun asıl nedeni Büyük Şehir Belediye sınırları içerisindeki köylerin mahallelere dönüştürülmüş olmasıdır. Köylere ait hizmetler büyük oranda il özel idareleri ve Bakanlıkların taşra teşkilatlarınca yürütülmektedir. Köy muhtarı, hem köye ilişkin hem de Devlete ilişkin görevler yapmaktadır. Mahalleler, ancak belediye teşkilatı olan yerlerde kurulabilmektedir. Mahalle kurulması, belediye meclisinin ve mahalli idare kurulunun kararları ve valinin onayı ile olmaktadır. Mahalleler, organları seçimle işbaşına gelseler bile gerçek anlamda bir mahalli idare birimi değildir. Çünkü, tüzel kişilikleri ve bütçeleri yoktur (Atasoy, 1989: 90). Son yıllarda özellikle kıyı bölgelerimizde yeni Büyükşehir Belediyeleri kurulmuştur. Kanundan kaynaklanan sebebe bağlı bu belediyeler içerisindeki belde belediyeleri ve köyler mahalle haline dönüştürülmüştür. Örneğin Muğla'nın Fethiye İlçesine bağlı Göcek kıyılarını mahalle olarak yönetmek mümkün mü tartışmaya açıktır. Dolayısıyla yerel yönetim birimi ne olursa olsun bu konuda ortak sorumlu eğer bir kurul olursa kıyı sorunu da tek elde sevk idare edilecek ve kısmen de olsa sorunun çözümüne katkısı olacaktır.

3.KIYI KURULU VE YÖNETİŞİM

3.1. Kıyı Kurulu ve Yönetişim Kavramı

Yönetişim en basit ve en kısa tanımıyla; resmi ve özel kuruluşlarda idari, ekonomik, politik otoritenin ortak kullanımıdır. Ortak yönetim, birlikte yönetmek anlamına gelir ve içinde yönetimden farklı olarak etkileşim ve iletişim kavramları da bulunur. Yönetimi birlikte yürüten kişilerin bilgi birikimleri hemen hemen aynıdır. Yönetişimde önemli olan husus konuya ilişkin karar alma süreci veya kısmıdır (Özer,2002:78). Kişiler karar almada belirleyicidir, yani katılım üst düzeydedir. Yönetici ise "koordine eden" konumundadır. Dolayısıyla kıyı kurulu bu kapsamda önemlidir. Yönetişim, kamu kuruluşları ve özel sektör arasındaki sınırlarda gelişen yönetim tarzlarını göstermekte ve yönetimin daha iyi yönetebilmek amacıyla yeniden yapılandırılmasına vurgu yapmaktadır. Yönetişim, toplumdaki ekonomik, siyasal ve toplumsal aktörlere ortaklar olarak bakmaktadır. Yönetişim bu aktörlerin etkileşiminin ortaya çıkardığı bir süreçtir (Palabıyık,2003:43).

Kıyı kurulu bu yapıyı karşılar niteliktedir. Kıyı bölgelerindeki yönetsel yapının da geleneksel sektörel yaklaşımın yetersiz kalmasına yol açtığı düşünülebilir. Çoğu yerde kıyı bölgelerinde birden fazla yönetim biriminin yetkilerini elinde tuttuğu bilinmektedir. Genelde, kıyının kullanımının yerel yönetimler, denizde gerçekleştirilen etkinliklerin ise özeksel yönetim denetiminde olması, buralarda yetki karmaşasına yol açabilmektedir. Kıyıda söz sahibi olan kurumların farklı yasal düzenlemelere ve farklı yetkilere sahip olması; kimi zaman aynı konuda ya da yerde birden fazla kurumun yetkili bulunması ya da tam tersine yetki boşluğunun ortaya çıkması; kimi zaman aralarında yarışmanın bulunması; farklı bakış açılarına ve anlayışlara sahip olmaları, çalışanların farklı eğitim kurumlarından geçmiş olmaları; çoğunlukla birbirlerinin etkinlikleri hakkında bilgi sahibi olmamaları, aralarında eş güdüm bulunmaması yeni sorunları da beraberinde getirebilmektedir (Duru, 2003:134).

3.2. Kıyı Kurulu ve Hukuki Statüsü

Genel idari teşkilat yapısı dışındaki düzenleyici ve denetleyici kurumların nitelikleri, görev ve yetkileri, konum ve örgütlenmeleri itibariyle Anayasanın belirlediği idari teşkilat kategorilerinden ayrılmış ve kendine özgü birimler haline gelmişlerdir. Bu nedenle bu kurum ve kurulların Türk idari yapısı içindeki anayasal statülerinin belirlenmesinde bazı sorunlarla karşılaşılmaktadır. Anayasanın 123'üncü maddesi, idarenin kuruluşu ve görevlerini merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına göre düzenlenmesini öngörmektedir. Buna göre, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esasları dışında, üçüncü bir idari yapılanma esası getirmek anayasal açıdan mümkün değildir.

Dolayısıyla 123'üncü madde hükmüyle Anayasa, Türk idari yapısı içinde "bağımsız ve özerk düzenleyici kurum, üst kurul" adı altında bir yapılanmaya yer vermemiştir (Duran, 1997: 8). Merkezi yönetim ilkesi sonucu, merkezi idare, genel idare veya devlet idaresi de denilen ve devlet tüzel kişiliği adına faaliyette bulunan idari kuruluşlar ortaya çıkmış olup, bunlar anayasada belirtilmiştir.

Yerinden yönetim ilkesinin yer yönünden ve hizmet yönünden uygulanması sonucu mahalli idareler ile hizmet yerinden yönetim kuruluşları veya kısaca kamu kurumları denilen kuruluşlar ortaya çıkmıştır. Anayasa, mahalli idareleri ayrı kamu tüzel kişileri olarak sınırlı bir biçimde belirtmiş iken, kamu kurumları için sınırlayıcı sayma yöntemini kullanmamıştır. Kamu kurumlarının önemli sayılan bazıları anayasada özel olarak düzenlenip gösterilmiş, fakat sınırlanmamıştır. Dolayısıyla kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kamu tüzel kişiliğine sahip kamu kurumu oluşturmak mümkündür. Anayasa, Türkiye'de ancak merkezi idare, mahalli idareler ve kamu kurumları olmak üzere üç tür teşkilat olabileceğini kabul etmiştir. Türkiye idaresindeki bu üç tür teşkilattan başka bir örgüt biçimine yer verilmemiştir (Duran, 1997: 8). Dolayısıyla yerel düzeyde kurumsal yapısı oluşturulacak kıyı kurullarının kurulması için hukuki bir engel söz konusu değildir.

3.3. Kıyı Kurulu ve İdari Yapılanma

Ülkemizde kıyı yönetim mekanizmasının yeniden şekillendirilmesi ve yönetişimin sadece merkezi birimler tarafından değil aynı zamanda sivil toplum unsurlarının da dahil olabileceği yerel örgütlenmelerce gerçekleştirilmesi çağdaş bütünleşik kıyı alanları yönetimi anlayışı gereği olarak belirlenmelidir. Kıyılar söz konusu olduğunda ülkemizin karmaşık bürokratik yapısında, farklı birimlerde aynı tutarlı tepkiyi gözlemlenmektedir. Hiçbir kurum görev ve yetkisini bir başka kurum ile paylaşmamakta ve bağlamında büyük bürokratik mücadeleler yaşanabilmektedir. Bu nedenle birbiri ile mücadele eden ve edebilecek bu yapılanmadan arınmak, kıyıya ait kararları bütüncül bir yaklaşımla, etkin, işlevselliği yüksek, karar verici tek merkezi otoriteye diğer ifade ile kurula verilmesi sürdürülebilir kıyı yönetimi açısından kaçınılmazdır (Coşkun, 2008:46). Bu bağlamdan hareket ederek ilgili kurumlar arasında koordinasyonu sağlamak ve ehil olmayan kurum, kuruluş ve kişiler tarafından yönlendirilen kıt kaynakların doğru yönetilebilmesi için söz konusu üst kurulun "Deniz Araştırmaları ve Kıyı Alanları Yönetimi Üst Kurulu" olarak kurulabileceği düşünülmelidir. Söz konusu üst kurulun bir bakanlık biriminden çok karma nitelikli bağımsız bir kimliği olmalıdır. Kıyı alanları yönetiminin bütünleşik, etkin ve yetkin şekilde karşılaştığı problemler karşısında başarı ile uygulanabilmesi için yönetimin dikey ve yatay her basamağında sağlanacak güçlü siyasi ve idari uzlaşma, hem mevzuatın oluşturulmasında aynı zamanda uygulanmasında büyük önem taşımaktadır.

3.4.Kıyı Kurulunun Olası Görev ve Yetkileri

Kıyı üst kurulunun idari yapılanma karşısında özgünlüklerini koruma ve işlevlerini yerine getirebilmesi için bir takım görev ve yetkiler ile donatılmış olması gerekmektedir. Çünkü bu kurul, bir taraftan ilgili olduğu kıyı ile ilgili alanda düzenleme yetkisini kullanarak kurallar koyarken, diğer taraftan da bu kurallara uygun hareket edilmesini gözetip denetlemekte ve gerektiğinde önemli parasal ve idari yaptırımlar uygulayacaktır.

3.4.1.Düzenleme (Regülasyon)

Kıyı üst kurulu, görev alanlarına giren konularda düzenleme yetkisine sahip olmalıdır. Kuruluş yasaları, düzenleyici kurumlara görev alanlarına ilişkin geniş bir düzenleme yetkisi tanımaktadır (Dönmez, 2002:32). Örneğin; Kamu İhale Kurumu, kamu ihale düzenine ilişkin bütün mevzuatı, standart ihale dokümanlarını ve tip sözleşmeleri hazırlamak ve geliştirmek yetkisine sahiptir. Düzenleme yapma bir kural koyma ve sektördeki aktörlerin uyacakları kararlar alma işidir. Amaç kıyı alanları yönetim süreci ile ilgili istikrar, güven ve etkinliğin sağlanması için düzenleme faaliyeti yetki karmaşasına son verecek nitelikte olmalıdır.

3.4.2. İzleme ve Denetim

Kıyı üst kurulu, kanunlar ve kendi düzenlemeleri ile getirilen kurallara uyulup uyulmadığını izlemek, gözetlemek durumundadır. Bu amaçla, gerekli gördüğü bilgi ve belgeleri ilgililerden istemek, onların bilgilerine başvurmak ve gerektiğinde yerinde incelemeler yapma yetkilerini bu kuruluşlara verilmelidir (Aydın, 2007:48). İnceleme, kurul emrinde çalışan uzmanlar tarafından yapılmalı ve bir yetki belgesi bulundurmalıdırlar. Kıyı üst kurulu yerinden denetim sistemini ağırlıklı rutin bir faaliyet haline getirmeli, kıyı alanları ile ilgili telafisi güç ve imkansız zarar ortaya çıkmadan bu görev yerine getirilmelidir.

3.4.3. Görüş Bildirme ve Öneri

Kıyı üst kurulu, kendi görev alanları ile ilgili konularda, ilgili bakanlıklara ve benzer statüdeki diğer kuruluşlara görüş bildirmek suretiyle bir danışma işlevi de yerine getirmelidir (Çolak, 2003:56). Örneğin, 4389 sayılı Kanunda (madde3/10); BDDK, "... talepleri halinde veya gerektiğinde Hazine Müsteşarlığı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı ile Merkez Bankasının para, kredi ve bankacılık politikalarının yürütülmesi ile ilgili konularda mütalaa ve bilgi verir" denilerek kurumlara danışma görevleri de vermiştir. Dolayısıyla kıyı üst kurulu da yerine göre Çevre ve Şehircilik Bakanlığına, merkezi yönetim veya yerel yönetim birimlerine görüş bildirmeli ve öneride bulunmalıdır.

3.4.4. Uyuşmazlık Çözme

Kıyı üst kurulu kendi alanlarına giren bazı uyuşmazlıkların çözümünde yetkili kılınmış olmalıdır. Faaliyette bulundukları alanın teknik ve karmaşık özellikleri, yargı yoluna giderek çözümün uzun zaman alması gibi nedenler bu kurullara uyuşmazlık çözme yetkisi de tanınmasına bir nedendir (Dönmez, 2003:11). Kurul, kamu yararını gözeterek belirleyeceği esaslar çerçevesinde taraflar arasında "uzlaştırma prosedürü" işletebilmelidir. Birden fazla bakanlık ve kuruluşu ilgilendiren kıyı alanları ile ilgili konuya ilişkin uyuşmazlıklarda nihai kararı verebilmelidir.

3.4.5. Yaptırım Uygulama İşlevi

Kıyı üst kurulu düzenledikleri/denetledikleri alanlarda önemli yaptırımlar uygulayabilme yetkilerine sahip olmalıdır. Bazı kurullar, örneğin Rekabet Kurulu, yüksek para cezaları uygulayabilirken, bazıları da izin ve lisans iptali, faaliyeti askıya alma gibi yaptırımlar uygulayabilmektedirler. Benzeri uygulamayı kıyı üst kurulu da yapabilmelidir. Düzenleyici kurumlar organik açıdan yargı merci olarak görülmediklerinden yaptırım hürriyeti bağlayıcı ceza olarak değil, geçici süreli kapatma, ruhsat iptali, para cezası vb. şekilde öngörülen yaptırım şeklinde düzenlenmiş olmalıdır (Er, 2001:8).

3.4.6. Yargıya Başvurma

Kıyı üst kurulu, bazen kendi aldıkları önlemleri, kesin otoriteye sahip kararlara dönüştürmesi için veya cezayı içeren yaptırımları uygulayabilmek için yargı organlarına başvurabilmelidir. Konusu kıyı ile ilgili olan uyuşmazlıklarda dava taraf ehliyeti olmalıdır. Hem idari yargıda hem de adli yargıda kıyı ile ilgili davaları açabilmeli, yasanın suç saydığı bir eylem veya işlemin varlığına tanık olunduğunda da kamu davası açılması için Cumhuriyet Savcılığına başvurabilmelidir.

SONUÇ

Kıyı alanları yönetimi konusunda dünyada ve Türkiye'de yapılan çalışmalar incelendiğinde Türkiye'de beklenen başarıya ulaşılamadığı görülmektedir. Gözlenen şudur ki; Türkiye'de, kıyıyı yöneten kurumlar arasındaki anlaşmazlıkları çözmeye harcanan zaman yüzünden, kıyı alanlarını yönetmeye zaman kalmamaktadır. Gözlemlenen sorunlar; üst ölçekli yönetsel yaklaşım eksikliği, veri yönetimi eksikliği, kanuni düzenlemeler arası çelişkiler, görev ve yetki karmaşası, plan hiyerarşisinin

bozukluğundan ve plan eksikliğinden kaynaklanan sorunlar, denetim, gözetim ve yaptırım eksikliğinden kaynaklanan sorunlar şeklinde karşımıza çıkmaktadır. Söz konusu sorunları minimize etmenin en kestirme yolu ulusal ve yerel ölçekte kurulacak "kıyı kurulu yönetişim modeli" ile mümkündür. Türkiye'de hali hazırda var olan ve başarılı olarak işlevini yürüten birçok kurul modeli vardır. Avrupa Birliği ülkeleri de dahil bir çok kıyı ülkesinde deniz ve kıyı konusunda tek otorite söz sahibidir. Ulusal ve uluslararası iyi ve uygulanabilir modellerden esinlenerek hem yönetsel hem de yasal bir takım düzenlemeler yapılarak kıyı kuruluna dönüştürülmelidir. Kıyı kurulu, bütünleşik kıyı alanları yönetimi konusunda yetki paylaşımı konusunda önemli kazanımlar sağlayacaktır. Kıyı kurulu, oluşturulacak kamu yönetişim modeliyle, kıyı alanlarının planlanması, kullanımı ve yönetimi tek elden olduğu kadar yerellik ilkesiyle bütünleşmiş, multidisipliner bir anlayışla uyumlu, demokratik katılımı içeren, etkin ve eşgüdüm mekanizması şeklinde pratik uygulama sağlayacaktır.

KAYNAKÇA

Akıncı, Müslüm (1999), *Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman*, Beta Yayınları, İstanbul

Akkaya, M. Ali, (2002) *Kıyı Bölgelerindeki Yetki Uyuşmazlıkları ve Kıyı Kurulu Model Önerisi,* Türkiye Kıyıları 04, Türkiye'nin Kıyı ve Deniz Alanları IV-Muğla. Konferansı Bildiriler Kitabı, Adana.

Akkaya, M. Ali, (2015), Muğla İli Kıyı İlçeleri Denizel Çevre Sorunları Ve Çözüm Önerileri (Kıyı Kurulu Model Önerisi), XII. Ulusal Ekoloji Ve Çevre Kongresi, Muğla.

Akkaya, M. Ali, (2004): Türkiye'de Kıyı Alanları Yönetimi ve Hukuksal Rejimi. İstanbul Üniversitesi Deniz Bilimleri ve İşletmeciliği Enstitüsü Denizel Çevre Anabilim dalı Doktora Tezi, İstanbul.

Akkaya, M. Ali, (2006): Kıyı Alanları Yönetiminde "Yerellik" İlkesinin Önemi. Türkiye'nin Kıyı ve Deniz Alanları VI. Ulusal Kongresi, Bildiriler kitabı, 7-11 Kasım 2006, Muğla Üniversitesi, Muğla.

Akkaya, M. Ali, (2001). "Denizel Çevre Yönetim Sisteminde Mahalli İdareler ve "Haliç Belediyeler Birliği" Modelinin Analizi", Haliç 2001 Sempozyumu, 3-4 Mayıs 2001, İstanbul.

Al, Hamza (2002), *Bilim Toplumu ve Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi,* Bilim Adamı Yayınları. İstanbul.

Atasoy, Veysel (1989), Türkiye'de Mahalli İdarelerin Yapısı ve Yeniden Düzenlenmesi, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi, SBE, 1989, s. 19–21. İstanbul.

Aydın, Yılmaz (2007), Türk Kamu Yönetiminde Yeni Bir Model Olarak Üst Kurullar, T.C. Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Doktora Tezi, Sakarya.

Azrak, Ali Ü. (2001), "Dünyada Ve Türkiye'de Bağımsız İdari Otoriteler ve İdarenin Yeniden Yapılanması Bağlamında Bunlara İlişkin Sorunlar, Bağımsız İdari Otoriteler İçinde, Rekabet Kurumu", *Rekabet Kurumu. Bağımsız İdari Otoriteler Semineri*, 5 Kasım 2001, Ankara.

Coşkun, Bayram (2008): Mahalli İdare Birlikleri ve Kıyı Alanlarının Yönetimi. Türkiye'nin Kıyı ve Deniz Alanları VII. Ulusal Kongresi, 27-30 Mayıs 2008, Ankara.

Çolak, Mustafa (2003), "Üst Kurulların Ortaya Çıkış Gerekçeleri, Denetimi ve İdari Sistemdeki Konumları", *Yaklaşım Dergisi,* Yıl 11, Sayı 125, Mayıs, s.83-88. Ankara.

Dönmez, Eftal (2003), "Türkiye'de Bağımsız İdari Otoriteler", *Ankara Barosu Dergisi,* Yıl 61, Sayı 2003/2, s.55-78.

Dönmez, Zuhal (2002), "Üst Kurullar", *Kamu Yönetimi Dünyası Dergisi,* Yıl 3, Sayı Dönüşümü", *Sayıştay Dergisi*, S. 49, Nisan-Haziran. Ankara.

Duran, Lütfi (1997), "Türkiye'de Bağımsız İdari Otoriteler", *Amme İdaresi Dergisi,* cilt 30*,* Sayı 1, Mart, s. 3-10. Ankara.

Duru, Bülent (2003): Kıyı Politikası, Kıyı Yönetiminde Bütünleşik Yaklaşımlar ve Ulusal Kıyı Politikası. Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları, Tezler Dizisi:13, Ankara.

Eken, Musa, (1995), "21. Yüzyıla Girerken Türkiye'de Kamu Bürokrasisi", *Yeni Türkiye Dergisi, Yönetimde Yeniden Yapılanma Özel Sayısı,* Yıl 1, Sayı 4 Ankara.

Er, Sükrü (2001); "Dünyada ve Türkiye'de Bağımsız Ðdari Otoriteler ve İdarenin Yeniden Yapılanması Bağlamında Bunlara Ðliskin Bazı Sorunlar", *Bağımsız İdari Otoriteler Sempozyumu, 5 Kasım 2001*, Rekabet Kurumu Yayını, Ankara.

Ergün, Devrim (2008), Türkiye'de Çevre Politikalarının Yerel Yönetimler Açısından Etkinliği, İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.

Gölüksüz, Yiğit: Yerel Yönetimler ve Demokrasi, Sosyal Demokrasi Yayınları, 1994. Ankara.

Günaydın, Gökhan (2002); "Türkiye'de bağımsız *İ*dari Otoriteler", *Kamu Yönetimi Dünyası Dergisi*, yıl 3, sayı 10, Mayıs-Haziran, s. 2–6: Anakara.

Günday, Metin (2005), İl Özel İdareleri ve Belediyeler, İmaj Yayınevi, 2005. Ankara.

Keles, Ruşen - Hamamcı, Can (2005), Çevre Politikası, Ankara, İmge Yayınevi, Ankara.

Keles, Ruşen (2006), Yerinden Yönetim ve Siyaset, Cem Yayınevi: İstanbul.

Özer, Sultan (2002); "Üst kurulların ardındaki Sır: Yönetisim", Evrensel Dergisi Sayı: 23, Sayfa:23-31.

Öztürk, Azim: "Türkiye'de Kamu Hizmetlerinin Karşılanması Sürecinde Karsılaşılan Yönetim Sorunları ve Çözüm Önerileri", Türk İdare Dergisi, Yıl.68, Haziran, 1996, sayı.411, s.144-158.

Palabıyık, Hamit (2003); "Yönetimden Yönetişime: Yönetişim, Kentsel Yönetişim ve Uygulamaları ve Yönetişimde Ölçülebilirlik Üzerine Açıklamalar", *Yerel ve Kentsel Politikalar*, Der: M. Akif Çukurçayır, Ayse Tekel, Çizgi, Konya.

Sezen, Seriye (2003), *Türk Kamu Yönetiminde Kurullar, Geleneksel Yapılanmadan Kopuş* TODAİE Yayınları, Ankara.

Tan, Turgut (2002); "Bağımsız Ðdari Otoriteler ve Düzenleyici Kurullar", *Amme İdaresi Dergisi*, C.35, S.2, Haziran 2002, s.11-37

Tekel, Ayşe (2001): İmar Mevzuatının Tanımladığı Plan Kademeleri, Yetkili Kurumlar, Yetki Uyuşmazlıkları Ve Nedenleri Üzerine. 3. Kentsel Altyapı Ulusal Sempozyumu, TMMOB İnşaat Mühendisleri Odası, Ankara-Eşkişehir Şubesi, Ekim, Eşkişehir, s.97-109.

Ulusoy, Ali (2002), "Türkiye İçin Nasıl Bir Bağımsız İdari Otorite Modeli", *II Bağımsız Kurullar ve Piyasa Ekonomisi Arenası*, 17-18 Aralık 2002, STEAM Yayınları, Bilkent Otel/Ankara.