

YASAYLA METROPOLİTEN KENT OLMAK:

6360 SAYILI KANUN VE ESKİŞEHİR ÖRNEĞİ

Derleyenler:

Prof.Dr. Melih Ersoy

Prof.Dr. Tarık Şengül

Yayına Hazırlayan:

Merve Hacıoğlu

ORTA DOĞU TEKNİK ÜNİVERSİTESİ
KENTSEL POLİTİKA PLANLAMASI VE YEREL YÖNETİMLER ANA
BİLİM DALI 2017-2018 YILI STÜDYO ÇALIŞMASI
Ankara, 2020

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ	5-6
1.GİRİŞ: METROPOLİTEN ALAN VE YÖNETİMİ	7-55
1.1. Tarihsel Perspektifte Metropliten Alan Tanımı	7-16
1.1.1. Antik Çağ ve Metropol Kavramı	9
1.1.2. Yakın Çağ ve Erken Modernizm’de Metropol Kavramı	10
1.2. Küreselleşme ve Metropliten Alan Tanımı	16-28
1.2.1. Post-modern Çağ’da Metropol Kavramı	16
1.2.2. Ulusüstü Örgütlerde Kentsel/ Bölgesel Alan Sınıflandırmaları	22
1.3. Metropliten Merkez, Kent Çeperi, Yarı-çevre ve Çevre İlişkileri	28-53
1.3.1. Tanım ve Sınıflandırmalar	28
1.3.2. Metropliten Alan Yönetim Yaklaşımları ve Modelleri	36
1.3.3. Metropliten Alan Yönetim Örnekleri	41
1.3.4. Avrupa’da Metropliten Alan Yönetim Örnekleri	46
1.4. Değerlendirme	53
2. TÜRKİYE’DE BÜYÜKŞEHİR YÖNETİMİ	55-87
2.1. Yeni-Liberal Dönemde Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Gelişimi	55
2.1.1. 1980-1984 Yılları Arasında Büyükşehir Yönetimlerine İlişkin Düzenlemeler	56
2.1.2. 3030 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu	57
2.1.3. 504 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname	58
2.1.4. 5216 Sayılı Yasa Öncesi Düzenlemeler ve 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Yasası	59
2.1.5. 5393 Sayılı Belediye Kanunu	62
2.1.6. 5747 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun	63
2.2. 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	65
2.2.1. 6360 Sayılı Kanunun Mekânsal Planlama Açısından Değerlendirilmesi	66
2.2.2. Yönetmelik Açısından Değerlendirmeler	71
2.2.3. Mali Açısından Değerlendirmeler	73
2.2.4. Kırsal Alana Etkileri Açısından Değerlendirmeler	77
2.3. Değerlendirme	79
3. ALAN ÇALIŞMASI: ESKİŞEHİR BŞB’nin 6360 SAYILI YASA BAĞLAMINDA ANALİZİ	87-176
3.1. Eskişehir Kentinin Tarihsel Perspektif İçinde Gelişimi	87
3.2. Yönetmelik ve Mali Yapı Analizi	88
3.3. Mekânsal Planlama Analizi	123
3.4. Sosyal Politikalar Analizi	152
3.4.1. BŞB Tarafından İzlenen Sosyal Politikalar Konusunda Yapılan Görüşmeler	152
3.4.2. Sosyal Politikalar Alanında Karşılaşılan Sorunlar	164
3.5. Kırsal Alanlar Analizi	168

4. SONUÇ VE POLİTİKA ÖNERİLERİ 177-202

4.1. Yönetmel ve Mali Alanda Sorunlar ve Politika Önerileri	177
4.2. Mekânsal Planlama Politika Önerileri	188
4.3. Sosyal Politikalar Alanında Sorunlar ve Politika Önerileri	194
4.4. Eskişehir İli Genelinde Bir Kırsal Kalkınma Model Önerisi	200

KAYNAKÇA 203-212

EKLER 213-247

TABLÖLAR

Tablo 1: OECD ve AB'nin Kent Tanımlarının Karşılaştırılması
Tablo 2: Yeni Kırsal Paradigmaları
Tablo 3: Fransa Yerel Yönetim Sayıları
Tablo 4: Fransa Belediyelerinin Nüfus Dağılımı (2006)
Tablo 5: İspanya Yerel Yönetim Sayıları
Tablo 6: İngiltere Yerel Yönetim Sayıları
Tablo 7: İngiltere Hizmet Dağılımı
Tablo 8: İtalya Yerel Yönetim Sayıları
Tablo 9: İtalya Belediyelerinin Nüfussal Dağılımı (2004)
Tablo 10: Almanya Yerel Yönetim Sayıları
Tablo 11: 6360 Sayılı Yasa Öncesi Büyükşehir Olan Belediyeler
Tablo 12: 5216 Sayılı Yasaya Göre Büyükşehir Belediye Sınırları
Tablo 13: 5747 Sayılı Yasa ile 12 İlde Oluşturulan 43 Yeni İlçe
Tablo 14: 5747 Sayılı Yasanın 2. Maddesinin 7. Fıkrası ile Büyükşehir Belediyesi Dışına Çıkarılan Yerler
Tablo 15: Büyükşehirlerle İlgili Yasal Düzenlemeler
Tablo 16: İl Düzeyini Kapsayan Üst Ölçekli Plan Yapma Görev ve Yetkisine Sahip Kurumlar
Tablo 17: Karşılaştırmalı Belediye Sayıları
Tablo 18: Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Belediyelere Ayrılacak Paylar
Tablo 19: Genel Bütçe Vergi Gelirlerinin Dağıtımı
Tablo 20: Denkleştirme Ödeneği Dağıtım Ölçütleri
Tablo 21: Büyükşehir Belediye Meclisine Gidecek Üye Sayılarının Belirlenmesi ve Temsil Oranı
Tablo 22: Merkez İlçelerin Eksik Temsil Edildiği İlk Üç Büyükşehir Belediyesi
Tablo 23: Eskişehir'in 2014 Yerel Seçim Sonuçları ve Temsildeki Adaletsizlik Durumu
Tablo 24: Eskişehir Büyükşehir Belediyesi Meclisi Üye Dağılımı ve Temsil Oranı
Tablo 25: Eskişehir Büyükşehir Belediyesi Bilançosu (2011-2016) (TL)
Tablo 26: Eskişehir Büyükşehir Belediyesi Harcamaların Yıllara Göre Dağılımı (2011-2016) (TL)
Tablo 27: Eskişehir Büyükşehir Belediyesi'nden 12 İlçeye Yapılan Harcamalar
Tablo 28: Tepebaşı Belediyesi 2013-2015 Yılları Arası Gelir-Gider Tablosu (TL)
Tablo 29: Odunpazarı Belediyesi 2013-2015 Yılları Arası Gelir-Gider Tablosu (TL)
Tablo 30: Tepebaşı Belediyesi Bilanço Verileri (2012-2016) (TL)

- Tablo 31: Odunpazarı Belediyesi Bilanço Verileri (2011-2016) (TL)
 Tablo 32: Sermaye Giderleri Payları
 Tablo 33: Taşımalı Eğitim Öğrenci Sayıları
 Tablo 34: Eskişehir İlçeleri 2017-2018 Eğitim İstatistiği
 Tablo 35: Tarımsal Destekler
 Tablo 36: İlçelerdeki Büyükbaş ve Küçükbaş İşletme Sayıları
 Tablo 37: İlçelerin Tarım Alanları (m²)
 Tablo 38: İlçelerin Çiftçi Sayıları, Desteklenen Tarım Alanları (m²) ve Ortalama İşletme Büyüklükleri
 Tablo 39: Kırsal Alanlar GZFT Analizi
 Tablo 40: Mollaoğlu Mahallesi GZFT Analizi
 Tablo 41: Kızılınler Mahallesi GZFT Analizi
 Tablo 42: Musaözü Mahallesi GZFT Analizi
 Tablo 43: Model 1 ve Mevcut Durumun Yüzdesel Karşılaştırılması
 Tablo 44: Önerilen Sistemde Nüfusa Göre BŞB Meclisi Üye Kontenjanları
 Tablo 45: Model 2'nin 1.Aşama Sayısal Dağılımı
 Tablo 46: Model 2'ye Göre Nihai Sonuçların Sayısal Dağılımı
 Tablo 47: Model 2'nin Mevcut Durumla Yüzdesel Karşılaştırılması
 Tablo 48: Eskişehir Mahallelerinin Özellikleri
 Tablo 49: Mahallelerin Sınıflandırılması
 Tablo 50: Kırsal Kalkınma Modelinin Amaç ve Hedefleri

GRAFİKLER

- Grafik 1: Eskişehir Örneğinde İlçelerin Adaletsiz Temsil Endeksi
 Grafik 2: Eskişehir Büyükşehir Belediyesi Gelir-Gider Dengesi (2011-2016)
 Grafik 3: Eskişehir Büyükşehir Belediyesi Harcamaların Yıllara Göre Dağılımı 2011-2016
 Grafik 4: Tepebaşı Belediyesi Bilanço Verileri 2012-2016
 Grafik 5: Tepebaşı Belediyesi Gelir-Gider ve Bütçe Dengesi 2011-2016
 Grafik 6: Odunpazarı Belediyesi Gelir-Gider Dengesi 2011-2016
 Grafik 7: Odunpazarı Belediyesi Bilanço Verileri 2011-2016
 Grafik 8: Eskişehir Büyükşehir Belediyesi Yıllar İtibariyle Giderlerin Dağılımı
 Grafik 9: Büyükşehir, Kırsal ve Kentsel İlçelerde Kişi Başına Düşen Harcama
 Grafik 10: Büyükşehir Belediyeleri Mahalli İdareler Kişi Başına Gider (2016/TL)
 Grafik 11: Eskişehir Ekonomisinin Sektörel Dağılımı
 Grafik 12: Eskişehir'deki Sabit Sermaye Yatırımlarının Sektörel Dağılımı
 Grafik 13: Kamu Yatırımlarının Eskişehir'deki Sektörel Dağılımı
 Grafik 14: İlçelerde Büyükşehir Belediyesi Tarafından Yapılan Kişi Başı Harcama Grafik 15:
 Büyükşehir Belediyesi Tarafından Kırsal İlçelere Yapılan Harcamalar (Kişi Başına Düşen 2014-2016)
 Grafik 15: Büyükşehir Belediyesi Tarafından Kırsal İlçelere Yapılan Harcamalar (Kişi Başına Düşen 2014-2016)

ŞEKİLLER

Şekil 1: Kırsal-Kentsel Alan

Şekil 2- 3: 6360 Sayılı Kanun Öncesi ve Sonrası Büyükşehir Belediye Sınırı

Şekil 4: Eskişehir Büyükşehir Belediyesi'nin 6360 Sayılı Yasa Öncesi Hizmet Alanı ve İl Mülki Sınırı

Şekil 5: İlçeler Arası Odaklar ve İlişkiler

Şekil 6: 1/25.000 Nazım İmar Planı Kararlarının Mevcut Durumla Birlikte Mekânsal Analizi

Şekil 7: D4 Belgeli Araç Güzergâhları

Şekil 8: 1/25.000 Ölçekli Nazım İmar Planına Göre Belirlenen Sorun Alanları

Şekil 9: Muttalıp ve Çevresi Riskli Alan

Şekil 10: Keskin ve Çevresi Riskli Alan

Şekil 11: Kızılinler ve Kocakır Ekoturizm Koridoru

Şekil 12: Güney- Kuzeybatı Aksında Gelişim

Şekil 13: Merkez Bölgede Kişi Başına Düşen Aylık Gelir Haritası

Şekil 14: Konut Durumu Haritası

Şekil 15: Güney- Kuzeybatı Aksında Öngörülen Gelişimin 1/25.000 Ölçekli Nazım İmar Planı Kararları ve Mevcut Durum ile Karşılaştırılması

Şekil 16: Boyacıoğlu ve Çevresi

Şekil 17: Çeper Modeline Göre Seçilen Mahalleler

Şekil 18: Çeper Mahalleleri ile 1/25.000 Nazım İmar Planında Belirlenen Gelişim Alanlarının Karşılaştırılması

ÖNSÖZ

Antik Yunan dünyasında “anne” metaforu ile özdeşleştirilerek “ana kent” anlamında kullanılan *metropolis* sözcüğü, döneminde sömürge kentleri ağını finanse eden merkezlere verilen ad iken zaman içinde, ortaçağ Avrupa’sında bu kez dini referanslara dayanılarak bir piskoposun ana kilise şehri (*ecclesiastical province*) ve temsil ettiği mekânı tanımlamak için kullanılmıştır.

Asimetrik güç ilişkisinde güçlü merkezin mekânını temsil eden Metropol kavramı, modern çağda İngiltere ve Fransa gibi sömürgeci devletlerin güçlenmesiyle birlikte, 18. ve 19. yüzyıl boyunca yeniden kullanılmaya başlanmıştır. Fransa’da, *non métropolitaine* deniz aşırı sömürgeleştirilmiş Fransız topraklarını ifade ederken, Fransa devleti *France métropolitaine* olarak adlandırılırdı. Benzer biçimde İngiliz İmparatorluğu’nun merkezi ‘metropol’ iken, metropolün dışında kalan alan ve merkez tarafından denetlenen alanlar çevre (*periphery*) olarak tanımlanmaktaydı.

Günümüz küreselci dünya düzeninde metropol sözcüğünün yine güçlü biçimde kullanılmaya başlandığını, ancak bu kez eşitsiz güç ilişkisinin daha çok ulus devletler içinde ana/büyük kentlerin çevreleriyle olan ilişkileri bağlamında ele alındığını görüyoruz. Ancak, görülüyor ki her durumda tarih boyunca bir metropol ya da anakent – verici “anne” metaforunun tersine-sömürdüğü bir çevre ile ilişkisel bir bütünlük içinde tanımlanan bir kavram olarak kullanılmaktadır.

İki bin yıl önce sadece 300 milyon olana dünya nüfusu Sanayi Devrimi ile birlikte hızla büyümeye başlamış ve günümüzde 7,5 milyarı aşmış durumdadır. Bu büyüme içinde en büyük payı kentler almış olup, 2008 yılından başlayarak insanlık tarihinde ilk kez, dünya nüfusunun yarıdan fazlasının kentlerde yaşamaya başlamıştır. Bu sürecin gelecek yıllarda da kentler ve özellikle de anakentlerde/metropollerde yoğunlaşarak süreceği öngörülmektedir.

Bu öngörü doğrultusunda kentleşme ile değişen ve dönüşen kentsel nüfusun mekânsal dağılımı sorunu günümüzde dünya ülkelerinin en çok üzerinde durduğu konulardan biri olarak kabul edilmektedir. Sosyo-ekonomik ve mekânsal açılardan bakıldığında, kentsel nüfus oranındaki yoğun artışa dayalı mekânsal gelişme talep ve eğilimleri; doğal kaynak ve değerler üzerinde olumsuz etkilere neden olabilmektedir.

Kentsel yenileme, yeniden yapılanma ve yeni kentler kurma çabalarının Çin ve Japonya’dan Avrupa’ya onlarca ülkede 60-65 milyon insanın yaşamını yitirdiği, ülkelerin büyük bir yıkımla karşı karşıya kaldığı İkinci Dünya Savaşı sonrasında büyük bir ivme kazanmıştır. Bu yıkım sonrasında yaşanan hızlı kentleşme sürecinde bugün geldiğimiz evrede kentsel planlama gündeminin ana teması ise artık kaliteli kentsel çevreler oluşturmak ve küresel ısınma ve iklim değişikliğinin yol açtığı tahribatı azaltmak amacıyla kentsel büyüme olgusunun sınırlandırılmasına yönelik vurgu olmuştur. Bu vurgu kapsamında doğal ve kültürel mirasın korunması için sürdürülebilirlik ilkesi ön plana çıkmaktadır. Gün geçtikçe büyüyen kentler ve bu kentlerdeki büyümenin beraberinde getirdiği kentsel saçaklanma (*urban sprawl*) tehlikesi kentsel planlama yazınında tartışılan en güncel ve önemli konular haline gelmiştir.

Ülkemiz tam da böylesine dramatik gelişmelerin yaşandığı bir dönemde yapım/İNŞAAT sektörünün öncü ve itici sektör olarak desteklendiği bir iktisadi gelişme modelini uygulamaya koymuştur. Son on-onbeş yıldır sürekli desteklenerek ülke kaynaklarının önemli bir bölümünün kentsel alanlarda kentsel dönüşüm yatırımlarına aktarılmasının sonuna gelindiği bu yıllarda kentsel rantlar eski hızını yitirmiş de olsa hala yerine yeni bir gelişme hedefi ve modeli de

konulabilmiş değildir. Türkiye kentleri hızlı bir büyüme ve kentsel yeniden yapılanma bağlamında hızlı bir saçaklanma tehlikesi yaşamaktadır. Son dönemde çıkarılan imar ve kentleşmeye yönelik yasal düzenlemeler de bu süreci daha da destekleyici ve özendirici hale getirmişlerdir. Bu çerçevede ODTÜ Kentsel Politika ve Yerel Yönetimler anabilim dalı 2017-2018 akademik yılı planlama stüdyosunda 6360 sayılı –halk arasında bütünşehir yasası olarak da bilinen- Büyükşehir Belediye Yasasının anakentlerimiz üzerindeki etkisi Eskişehir Büyükşehir Belediyesi özelinde incelenmiştir.

Bilindiği gibi bu yasa ile varolanlara ek olarak 14 ilde daha büyükşehir belediyesi kurulmakta ve tüm büyükşehir belediyelerinin sınırları o illerin mülki sınırlarına kadar genişletilmekte; bu illerdeki il özel idareleri, belde belediyeleri ve köy tüzel kişiliklerine son verilmektedir.

Bu yasa ile toplam belediye sayısı 2950’den 1392’ye, ilçe belediyesi sayısı 749’dan 416’ya, belde belediyesi sayısı 1977’den 395’e, köy sayısı ise 34283’den 17720’ye düşürülmüştür. Bu düzenleme sonucunda ülkedeki kentsel nüfus oranı aniden %75’ten %85’e yükselmiştir.

6360 sayılı yasa, Türkiye yerel yönetimler tarihinde planlama, yönetim, bütçe yönetimi, hizmet, yerindelik/yerellik vb. açılarından son derece önemli değişiklikler getirmiş ve yasa hem içeriği hem de yöntemi açısından tartışmalara yol açmıştır. En can alıcı değişikliklerin başında da ülkenin toplumsal ve ekonomik yapısı içinde üretim kimliğiyle öne çıkan birimler olan köylerin birden büyükşehirlerin mahallelerine dönüştürülerek, meraların ellerinden alınması ve tarımsal üretim yapılan tarlaların üretim yerine kentsel rant beklentilerinin pompalandığı alanlara dönüşmesi olmuştur. Elinizdeki araştırmada bu konular ayrıntılı biçimde irdelenerek değerlendirilmiştir.

Kitabın üçüncü bölümünde ise 6360 sayılı yasanın büyükşehirler üzerine etkileri bağlamında araştırma alanı olarak seçilen Eskişehir Büyükşehir Belediyesinin ve belediye sınırlarına yeni katılan özellikle kırsal nitelikli yerleşmelerin yasadaki nasıl ve ne yönde etkilendikleri alan çalışmasıyla belirlenmeye çalışılmıştır.

Bu araştırma Prof. Dr. Melih Ersoy ve Prof. Dr. H. Tarık Şengül ile öğrenci asistanı Eren Can Yücel yönetimdeki ODTÜ Kentsel Politika Planlaması ve Yerel Yönetimler Anabilim Dalı 2017-2018 stüdyosu dersini alan Ali Esener Esenboğa, Buse Ayça Ataç, Can Emre Memiş, Ceren Kasar, Ceren İlter, Defne Yaman, Ecem Tonka, Elif Dila Ergenekon, Elifnaz Gülcan, Eren Can Yücel, Esengül Erkan, Haydar Şahin, İpek İdil Küçükkaya, Mervenur Hacıoğlu, Seren Nazlı Özok, Serhan Cem Özkeser ve Utku Akdere isimli öğrencilerin çalışmalarının derlendiği bir kitap olarak derleyiciler tarafından bir araya getirilmiştir.

Son olarak, alan çalışmamızda bize her açıdan destek olan ve katkıda bulunan başta Eskişehir Büyükşehir Belediyesi Belediye Başkanı sayın Prof. Dr. Yılmaz Büyükerşen olmak üzere Genel Sekreter Mehmet Engin ÇAKMAK’a, Genel Sekreter Yardımcısı Sıla Senem BÜKÜLMEZ’e, Emlak ve İstimlak Dairesi Başkanı Senem EKİNCİ’ye, İmar ve Şehircilik Dairesi Başkanı Dilek AYKAÇ’a, Kırsal Hizmetler Dairesi Başkanı Cem SERTTAŞ’a, Mali Hizmetler Dairesi Başkanı Ali Rıza ÖZSALTIK’a, Sosyal Hizmetler Dairesi Başkanı Hale KARGİN KAYNAK’a ve Ulaşım Dairesi Başkanı Metin BÜKÜLMEZ’e özellikle teşekkür ederiz. Onların desteği olmasa elinizdeki bu kitap da olmayacaktı.

METROPOLİTEN ALAN YÖNETİMİ: ESKİŞEHİR ÖRNEĞİ

GİRİŞ

1. METROPOLİTEN ALAN VE YÖNETİMİ

1.1. Tarihsel Perspektifte Metropoliten Alan Tanımı

Metropol kavramının kökeni ve dolayısıyla ilk kullanımı antik Yunan coğrafyasında ortaya çıkmıştır. *Metropolis* kelimesi Yunancada “ana kent” anlamına gelir. Bununla birlikte “ana” ve “kent” sözcüklerinin hangi anlamda birbirleriyle ve kentle ilişkili olduğu üzerinde kesin bir sonuca ulaşılamamıştır. Antik dönem sonrasında ise metropol kavramı dini referanslara dayanılarak kullanılmıştır. Özel olarak bir piskoposun ana kilise şehri (*ecclesiastical province*) ve temsil ettiği mekânı tanımlamak için kullanılmıştır. Metropolün seküler kullanımı ise 17. yüzyılda Londra’nın, İngiltere’nin siyasi ve kültürel ve merkezi ve başkenti olarak ortaya çıkması ile olmuştur. 18. yüzyıl boyunca Londra’nın konumu güçlenmiş; siyasi, toplumsal, kültürel önemi ve nüfusu açısından Avrupa’nın en büyük şehri haline gelmiştir (Rodger, 2012: 85-87).

Rodger makalesinde, onar yıllık aralıklarla 18. yüzyıl boyunca metropol teriminin hangi disiplinlere referansla kullanıldığını açıklar. Buna göre metropol terimi sırasıyla % 27,3 oranında “Dil ve Edebiyat”, % 21,7 oranında “Sosyal Bilimler”, % 20,1 oranında “Tarih ve Coğrafya” ve %18 oranında “Din ve Felsefe” alanında kullanılmıştır (2012: 94). Bununla birlikte, Heinz Reif metropol kavramının, toplumsal söylemde pek çok kez öne çıkmasına karşın, bilim insanları arasında güçlü bir kullanımı olmadığını belirtmiştir (2012: 31). Rodger da bu görüşü destekleyerek, geniş kentsel yerleşim alanlarını tanımlamak için başvurulan metropol teriminin 20. yüzyıldan bu yana kullanılmaya başlandığını söylemiştir (Rodger, 2012: 85).

Rodger’in 1800-1979 yılları arasında, yine onar yıllık dönemlerle *Times* gazetesinde metropol kavramı alıntılarını gösterdiği tabloda, 1879 yılına kadar geçen her on yıllık sürede alıntılardaki artış oranının yükselmesine karşılık, 1879-1979 yılları arasında geçen yüzyıllık dönemde ise azalmakta olduğuna dikkat çekmektedir (2012: 98). 1924-1954 tarihleri arasında, 4-5 yıl gibi görece daha kısa dönemlerle *Times* gazetesinde, metropol ve metropoliten kavramlarına verilen referansların belirli kategoriler içindeki dağılımına baktığımızda; ortalama %46,4 oranla en çok “Haberler”, %25,4 oranla “Yayın ve Yorum” ve %15,6 oranla “Reklamcılık” alanlarında kullanıldığını görürüz (Rodger, 2012: 102).

Farias ve Stemmler’in, 1980’lerden bu yana, özellikle Almanya ve genel olarak Avrupa’da metropol kavramının kent söyleminde önem kazandığını belirtmektedir. Bu yazarlara göre; “Metropol, ekonomik canlanma, kentlilik, yeni kentsel yaşam biçimleri ve yenilenmiş bir kenti anlamak için önemli bir kavram haline gelmiştir. Metropollerdeki böyle bir canlanma, çoğunlukla, çağdaş kentleri etkileyen önemli dönüşüm süreçleri ile ilişkilendirilmiştir” (Farias ve Stemmler, 2012: 49).

Kentlerin, turistler, sanatçılar, yaratıcı ve kültürel sanayiler, finansal yatırımcılar ve ileri teknoloji endüstrileri için daha çekici görünmek amacıyla kendilerini metropol olarak adlandırdıklarını söylemek olanaklıdır. David Harvey, Sharon Zukin, Saskia Sassen, Richard

Florida ve diğer kent araştırmacılarının belirttiği gibi, kültürel çeşitlilik ve yaşam biçimleri gibi ekonomik olmayan etmenler, kentler arasındaki yarışmada belirleyici özellikler haline gelmiştir. “Bu bağlamda, kentlerin metropol niteliğine yapılan vurgu, pazarlama kampanyaları için neredeyse bir zorunluluk haline geldi.” (Farias ve Stemmler, 2012: 50).

Farklı ülkelerden, etnik kökenlerden ve farklı toplumsal ve kültürel geleneklerden gelen insanların yarattığı kozmopolit çeşitlilik, metropollerini fırsat ve imkân mekânları haline getirmektedir. Heinz Reif, insanların her yerden metropollere akın ettiğini, bunun nedeninin de büyük şehrin -farklılığı, yoğun iş bölümü, nüfus yoğunluğu, devasa ve bu nedenle akışkan ve öngörülemez toplumu ile- yarattığı yeni olanakların zenginliği ve hepsinin ötesinde kariyer başarısı sunması olduğunu söylemektedir. “Metropoller en yeni kültürel ve toplumsal akımlara ev sahipliği yaparlar. Bilgi ve bilimin merkezi pazarı olarak kabul edilirler. ‘Gelişme laboratuvarı’ olarak görülürler ve bu nedenle toplumsal değişimle yakından ilişkilidirler” (Reif, 2012: 33-35).

Farias ve Stemmler sosyokültürel ve tarihsel yaklaşımların, kentlerin yoğunluğuna, zengin maddi ve kültürel kaynaklarına, merkeziyetçiliğine ve çeşitliliğine vurgu yaptığını belirtmiştir. Heinz Reif’in ifade ettiği gibi, metropoller, diğer kentlerin kısmi işlevlerinin sağladıkları katkıların üzerinde bir “artığı” (*surplus*) temsil ederler. Buna göre kentler, insanlar ve sermaye için ilgi çekici olan “bütünleşme makineleri” olarak ifade edilebilir. Metropol belirli bir bölgede nesiller boyu yapılagelen önemli faaliyetlerin kültürel kalıntıları, yani tarihin bir ürünüdür. Thomas Bender’e göre bu, “metropolün özel kültürel sermayesidir.” (Farias ve Stemmler, 2012: 51).

Metropol kavramının farklı zamanlarda, hangi konularla ilişkili olarak kullanıldığını belirttikten sonra ve geçmişten günümüze farklı dönemlerde hangi referanslarla kullanıldığının incelemesine geçmeden önce, Reif’in, “bir yere kadar niceliksel, bir yere kadar ise niteliksel, dolayısıyla kısmen ölçülebilir” diyerek sıraladığı metropolün bazı özelliklerine değinebiliriz:

- Metropoller, aşırı mekânsal yoğunlukta bir arada yaşayan, son derece geniş ve oldukça farklı nüfusa sahip kentlerdir.
- Metropoller, maddi ve kültürel anlamda yapısal zenginlik alanlarıdır. İnsan ve sermayenin yüksek yoğunluğu nedeniyle burada, herhangi bir şey, bir başka yerde olabileceğinden daha fazla olanaklıdır. Metropoller kendilerine özgü maddi kent formları geliştirirler. Örneğin baskın, apaçık, temsili mimari, kent hakkındaki algılarımızı etkileyen silüetler yânisıra karmaşık, teknolojik açıdan son derece ayrıntılı altyapılar ve oldukça farklılaşmış, çeşitli kamusal alanlar, caddeler, alanlar, sanat eserleri ve anıt manzaraları gibi.
- Metropoller, geniş çevrelerindeki tüm güçleri ve dikkatleri yoğunlaştıran faaliyetlerin, kararların ve hizmetlerin göze çarpan kesişme noktalarıdır. Çok kapsamlı bilgi ve haberin ulaşılabilir olduğu alanlardır. Genellikle merkezi yönetimin konumlandığı, ulusal ve uluslararası gücün ve nitelikli seçkinlerin yer aldığı, seçkin ve kitle kültürlerinin buluştuğu yerlerdir.
- Metropoller, her zaman göç edenler için tercih edilen yerler olmuştur ve bu nedenle çok yoğun etnik, toplumsal ve kültürel çeşitlilik barındırırlar.
- Metropoller bireyler ve gruplar için farklı faaliyet ve yaşam alanları yaratırlar, toplumsal anlaşma ve uzlaşmalar için daha fazla olanak sunarlar ve azınlıkların toplumsal olarak benimsenmesini sağlarlar (Reif, 2012: 32-33).

1.1.1. Antik Çağ ve Metropol Kavramı

Yukarıda da belirttiğimiz gibi, metropol kavramının tarihte hangi bağlamda kullanılmış olabileceğini anlamak için sözcüğün kökenine bakmak gereklidir. Farias ve Stemmler makalelerinde Yunanca kökenli sözcüğün kelime anlamını açıklamakla kalmayarak, farklı referanslarla, hangi anlamlara gelecek şekilde yorumlandığını gösterirken, kendi eleştirel duruşlarını da korurlar. Öncelikle “*metropolis*” sözcüğünün Yunancadan geldiğini ve iki parçaya ayrıldığını belirtiyorlar. “*Metro*”, anne anlamına gelen *metera* sözcüğünden gelirken “*polis*” sözcüğü genellikle “kent devleti” anlamında kullanılıyor (Farias ve Stemmler, 2012: 52).

“1993 tarihli *The Conscience of the Eye* adlı eserinde Richard Sennett, M.S. 600 yılında, Seville’li Aziz Isidore tarafından tanımlanmış olan, kent kavramının iki temel kaynağından söz eder. Aziz Isidore, bir yandan, kentin fiziksel ve maddi boyutuna ilişkin olarak kentteki taşları tanımlayan *urbs* kelimesini işaret ederken, diğer yandan kenti, kentsel inanç, ritüel ve duyguları ifade eden *civitas* sözcüğü ile bağdaştırmıştır. İlginçtir ki, burada kentle ilgili olarak *polis* sözcüğünden söz edilmemektedir. *Polis* ve kent ilişkisini daha açık görmek için çağdaş kent antropoloğu, İspanyol Manuel Delgado’nun çalışmalarına bakabiliriz. O’na göre (1999) “*urbs* kentteki taşları değil, o kentin toplumunu -siyasal alan tarafından yönlendirilemeyen ve denetlenemeyen kamusal ve kolektif alanı- tanımlar.” (Farias ve Stemmler, 2012: 52-53).

Farias ve Stemmler ise *polise* olumsuz bir açıdan yaklaşıyor. Onlara göre *polis* ne Aziz Isidore’nin dediği gibi fiziksel bir kent, ne de Delgado’nun dediği gibi kentsel yaşam biçimidir. “*Polis*, topluluğun (komünitenin) ortak sorunlarının tartışıldığı ve kararların alındığı bir siyasal alanı tanımlar. Bu nedenle *polis* ve bu kapsamda *metropolis*, iktidar, baskı ve hükümet ile ilişkilidir ve toplumsal, etnik, ırksal ve siyasal içirme ve dışlanma mekanizmalarıyla iç içedir.” (Farias ve Stemmler, 2012: 53).

Anılan yazarlara göre, “*Metro* sözcüğüne dönülecek olursa, günlük dilde, anne, bir çocuğun biyolojik veya toplumsal ebeveynlerinden kadın olanıdır ve genellikle çocuğun büyümesinde önemli bir role sahiptir. Annenin iki kişi veya varlık arasındaki özel bir ilişkiyi ifade ettiğini belirtmek gerekir. Bunun dışında, annelik özel alanla ilgili kalıtsal bir akrabalık ilişkisini belirtir. Aynı zamanda felsefi yaklaşımlarda ‘ana’ düşüncesi, ‘bir şeyin kaynağı’ olarak kullanılır. Her durumda ‘anne’ sözcüğü metropol kavramının ilişkisel özelliğine işaret eder.” (Farias ve Stemmler, 2012: 53).

Yukarıdaki açıklamalardan da anlaşılacağı üzere, dilbilimsel çözümleme, üzerinde düşünülmesi gereken bazı bilgiler vermesine karşın, metropolün hangi anlamda “ana kent” olarak anlamlandırılması gerektiğini görmek kolay değildir. Farias ve Stemmler “ana” sözcüğü ile tam olarak anlatılmak istenenin ne olduğunu, “ana” sözcüğünün hangi anlamda kent ile ilişkili olduğunu sormuş ve bu soruları yanıtlayabilmek için sözcüğün kökenine kısa bir tarihsel yolculuk yapılması gerektiğini belirtmiştir (2012: 53-54).

Yazarların verdikleri bilgiye göre, aslen Teselya şehrinin adı olan “*metropolis*” sözcüğü, ilk olarak antik Yunan-Roma döneminde, Mısır’daki illerin başkentlerini belirlemek için yasal bir terim olarak kullanılmıştır. “Yunan dünyasında metropol, sömürge kentleri ağını finanse eden merkezlerdi. “Ana kentin” siyasal anayasası genellikle sömürge başkenti tarafından da benimseniyor ve yeni kentteki karmaşık kararlar, ana vatana danışma yoluyla alınıyordu. Bu tarihsel bağlamda metropolün anlamı daha açık hale geliyor. Antik Yunan metropolleri, kendilerini çevreleyen sömürge alanlarıyla yürüttükleri siyasal ilişkilere göre tanımlanıyordu.

Bu nedenle metropol, iki varlık arasındaki özel bir siyasal ve ekonomik ilişkiyi gösterir.” (Farias ve Stemmler, 2012: 54).

1.1.2. Yakın Çağ ve Erken Modernizm’de Metropol Kavramı

Metropol kavramı Hristiyan Orta Çağ’da piskoposun yaşadığı yeri ifade ediyordu (Reif, 2012: 36), ancak Antik Çağ sonrasında, Orta Çağ’da ya da Rönesans döneminde yaygın olarak kullanılmadı. Farias ve Stemmler’e göre bu durum, kavramın asıl anlamı ve yeni kentlerin sömürge ve imparatorluk ağlarına dâhil edilmediği gerçeği düşünüldüğünde şaşırtıcı değildir (Farias ve Stemmler, 2012: 55). “Erken modern dönemde, sömürgeciliğin genişlemesinin ve ‘küresel ekonomi’nin yeni oluşum biçimlerinin etkisi altında, -Londra, Amsterdam ve Paris gibi- sömürgeci imparatorlukların merkezleri bu yüceltici başlığı kendilerine layık görmüşlerdi.” (Reif, 2012: 36). Metropolün son zamanlara kadar devam eden sistematik yokluğu Avrupa modernleşmesinin üç önemli süreci ile ilişkili olarak gösterilebilir (Farias ve Stemmler, 2012: 55):

Sömürge ve Sömürge Sonrasında “Metropol” Kavramı

Metropol kavramı, modern Avrupa imparatorluklarının -özellikle İngiltere ve Fransa- güçlenmesi ile birlikte, 18. ve 19. yüzyıl boyunca yeniden kullanılmaya başlamıştır.

“Fransa’da, *non métropolitaine* deniz aşırı Fransız topraklarını ifade ederken, Fransa devleti *France métropolitaine* olarak adlandırılırdı. Bağlamına göre, İngiltere, Londra ya da Londra merkezli imparatorluk kurumlarını işaret eden İngiliz İmparatorluğu’nun merkezi de ‘metropol’ olarak adlandırılırdı. İngiliz İmparatorluğu’nda metropolün dışında kalan alan, metropoliten merkez tarafından denetlenen ve bilgilendirilen çevre (*periphery*) idi. Böylece ‘metropol’, merkez ile çevre arasındaki belirli bir asimetrik ilişkiyi temsil ederdi. Bu anlamda metropolis sözcüğündeki *polis* ifadesi, bir kenti değil, daha çok imparatorluğun merkezi ve çevresi arasındaki ilişkinin yönetsel ve siyasal niteliğini gösterirken, *metra* (metro) ifadesi sömürgelerin siyasal bağımlılığını tanımlardı.” (Farias ve Stemmler, 2012: 56).

Reif, 19. ve erken 20. yüzyılda, Avrupa ve Kuzey Amerika imparatorluk metropollerinin, coğrafi büyüklük ve işlev anlamında yeni ve benzersiz boyutlar kazandığını belirtmiştir. “Londra’nın nüfusu 2,3 milyondan 6,5 milyona, Paris’inki 1,3 milyondan 3,3 milyona, Şikago’nun nüfusu 405.000’den 1,7 milyona ve Berlin’in nüfusu 446.000’den 2,5 milyona çıktı. 20. yüzyılın başında yalnızca metropol üzerine değil, büyük kent ve dünya kenti üzerine de muazzam bir yazın bolluğu vardı.” (Reif, 2012: 36).

Pek çok etnik grup ve toplumsal çevrenin yaşam biçimleri ve davranışlarının bir arada oluşu, günlük yaşamda gelenek ve göreneklerin bozulmasına neden oldu. Bu durum, yeni olana karşı kozmopolit bir açıklığı teşvik ederken; dışlanma, ayrımcılık, yalıtma ve saldırganlığı da şiddetlendirdi. Kısacası, büyük kentler gerilim yüklü bir modern toplumsallaşma süreci için bir atölye ve sahne haline geldi (Reif, 2012: 38).

“Latin Amerika’da metropol sözcüğü 1940’lardan 1970’lere kadar, bölgedeki ekonomik azgelişmişliği açıklamaya çalışan bağımlılık kuramları nedeniyle oldukça popülerdi. Andre Gunder Frank’a göre (1969), bağımlılık ve dışa açılma sistemi (*system of dependency and extraction*) gelişmiş ülkeler ile azgelişmiş ülkeler arasındaki uluslararası ilişkileri düzenler. 20. yüzyıl boyunca bu sistem, ölçeğini değiştirerek, dünyayı bir

metropoller ve uydular ağına dönüştürdü.” Frank’ a göre metropoller ve uydular arasındaki ayrım, farklı ölçeklerde olmasına karşın aynı ilkeleri izleyen bir yapıdır. İlk ilke şudur; “metropoller gelişme eğilimindeyken uydu kentler gelişme eğilimindedir.” İkinci olarak, “uydu kentlerdeki gelişme ancak metropol ülkelerde krizlerin varlığı ile sağlanabilir.” Son ilkeye göre ise, “dünyanın en az gelişmiş bölgeleri, geçmişte metropoller ile en yakın bağlantıları olan bölgelerdir.” (Farias ve Stemmler, 2012: 56-57).

Sonuç olarak, Farias ve Stemmler’in aktardığı gibi, “metropol hem sömürge hem de sömürge sonrası bağlamda daha geniş bir emperyalist ağın merkezindedir.” “Metropolün niteliği ve özellikleri kavramda açıkça belirlenmemiştir. Birden fazla şeyi ifade ediyor olabilir: bir şehri, belirli bir alanı, bütün bölgeyi veya bir ulus devleti. Ayrıca metropol, toplumsal ve siyasal kimliklerin toplumsal olarak üretildiği bir kavramdır.” Farias ve Stemmler metropolün “ötekini” tanımlamak için kullanılan bir sınıflandırma olduğunu iddia etmektedir. “Bu anlamda metropol, “dünyanın geri kalanının” kendisini ona göre tanımladığı bir karşıt-imege yaratır. O, ötekilerin ötekisidir; kendisini çevre ve uyduda konumlandıranların ötekisidir (Fairas ve Stemmler, 2012: 57).

Ulus-Devletler ve Başkent Kavramı

Neredeyse bütün Avrupa’da ulus devletlerin merkezleri, metropol olarak değil, başkent olarak isimlendirilir. Avrupa’daki önemli kentler düşünüldüğünde akla ilk gelenler kent çoğunlukla o ülkelerin başkentleridir. “Başkent (*capital*) kavramı, ‘baş’ anlamına gelen Latince *cap* sözcüğünden gelir. Başkent daha büyük bir bedenin (ulus) başını ve bir yönetimin tanımlandığı bir merkezi, bir komuta merkezini ifade eder.” (Farias ve Stemmler, 2012: 58).

Avrupa’da ulus devletlerin merkezleri başkent olarak anılıyor olsa da başkent ve metropol kavramları arasında temel farklar vardır. “Avrupa ulusları ile onların sömürgeleri arasındaki hiyerarşik ilişki metropol kavramı ile tanımlanırken, Avrupa ulusları içindeki hiyerarşik ilişki açıklanırken başkent kavramı kullanılır. Buna ek olarak, başkent, illerle asimetrik ilişkiyi sürdürmesine karşın ve bu ilişkiler sadece başkentle diğer yerleşim birimleri arasındaki göreceli bir ötekileştirme ilişkisini ifade ederken, metropol örneğinde “öteki” içsel değil, daha çok dışsaldır. Son olarak, başkent kavramı bir yapının işlevsel bir anlayışını gerektirirken, metropol kavramı iki varlık arasındaki ilişkiyi ifade eder.” (Farias ve Stemmler, 2012: 58).

Modern Dönemde “Metropoliten” Alanlar ve Kentleşme Süreci

Giriş bölümünde Rodger’in 1800-1979 yılları arasında *Times* gazetesinde metropol terimi alıntılarını gösterdiği tablodan söz edilmişti. Tabloda 1870li yıllara kadar, bu sözcüğü kullanan alıntıların oranlarında bir artış görünmesine karşın, sonraki dönemlerde dalgalanmalar olduğu belirtilmişti. Farias ve Stemmler de 20. yüzyılın başında, metropol kavramının Avrupa’da yaygın olarak kullanılmadığını belirtmektedir.

“Almanya’da sosyolog Max Weber ve Werner Sombart, metropollerden değil, ‘Avrupa şehri’nden (*the European City*) söz ediyordu. En önemli Alman kent sosyoloğu Georg Simmel metropoller değil, “büyük kentler” (*the large city*) hakkında yazmıştır. 1920’lerde Walter Benjamin gibi filozoflar ve Franz Hessel gibi düşünce insanları da “metropol” kelimesini kullanmadı. Fransa’da da durum farklı değildi. Charles Baudelaire ve Balzac gibi yazarlar da Paris’ten, metropol olarak değil, başkent olarak söz ediyorlardı.” (Farias ve Stemmler, 2012: 59).

Anglo-Saxon dünyasında da -Şikago Okulu'nun çalışmalarında gözlendiği gibi- modern şehri ve onun kentliliğini tanımlamak için metropol kavramı kullanılmamıştı. 1925'te Louis Wirth tarafından yayımlanan, modern kent üzerine bütün ilgili akademik çalışmaların listelendiği 'Bir Kentsel Topluluklar Kaynakçası' (*A Bibliography of the Urban Community*) adlı çalışmada metropol kelimesi yalnızca bir yerde geçiyordu; o da James Grant'ın Londra hakkındaki 1836 tarihli 'Muhteşem Metropol' (*The Great Metropolis*) kitabıdır. Hatta Farias ve Stemmler, Grant'ın, metropol terimini şehrin kentsel kültüründen, yaşamından veya dinamiğinden söz etmek için değil, Londra'yı İngiliz İmparatorluğu'nun merkezi olarak göstermek için kullanmış olduğunu ifade etmiştir (Farias ve Stemmler, 2012: 60).

Şikago Okulu'nun, kentleşme sürecini anlamak ve kentsel çevredeki (*urban environment*) insan davranışlarını sorgulamak için başvurduğu kavram kent (*city*) idi. Park, şehrin hem uygar insanın ürünü hem de onun doğal çevresi olduğunu iddia etmiştir. O'na göre kent bir yandan ekonomik, politik ve idari bir birim, diğer yandan da büyük bir devingenlik ve yoğunlaşmaya bağlı ekolojik bir örgüttür (Farias ve Stemmler, 2012: 60).

“Şikago Okulu'na göre, kişilerin kentte kendi yaşadıkları alanlarındaki ayrımlar, metropoliten kültürün merkezinde yer alıyordu: kişinin kendi alt kültürünün üyelerini içeren 'topluluk' (*community*) ve birbirinden ayrılmış çeşitli gruplar, etnisiteler ve sınıflar arasındaki 'toplum' (*society*). Böylece Şikago Okulu, kentsel alanlardaki farklılıkları düzenleyen ve komün ya da “kentsel köyleri” (*urban villages*) içeren küçük yaşam alanlarının toplamından oluşan bir mozaik olarak tanımlanan bir metropoliten kültür modeli üretti.” (Reif, 2012: 41).

“Diğer yandan, kent ve kentsel alanlara ilişkin araştırmalar yapan Georg Simmel, Walter Benjamin, Siegfried Kracauer, Willy Hellpachs, Franz Hessel ve Joseph Roth'un içinde yer aldığı Berlin Okulu, Şikago Okulu'ndan çok daha farklı bir kent kavramsallaştırması yapmıştır. Onların odak noktası kentin merkezi ve ana kamusal alanlardı. Bu merkez, metropoldeki kent yaşamının hızının, çeşitliliğinin ve gizliliğinin başka herhangi bir yere oranla daha kökten bir biçimde yaşanabileceği geçiş ve farklılık alanı olarak görülüyordu.” (Farias ve Stemmler, 2012: 62).

Bu bilim insanlarının tümü kentlerin ve insan gruplarını nasıl şekillendirdiğine odaklandılar.

“Metropollerdeki aşırı yoğunluk (*density*), çeşitlilik (*diversity*) ve farklılık (*difference*) konusunda hemfikirlerdi ve metropoliten kültürün, kentsel toplumun bütünleşme, kent sakinlerinin kişisel bütünleşmesine nasıl katkı sağlayacağına yönelik sorular sordular. Simmel'in buna yanıtı uzaklık (*distance*) ve kayıtsızlık (*indifference*) şeklinde olmuştur. Simmel'e göre, büyük kent sakinleri, kentsel yaşamın iç ve dış etkilerine karşı bireyselliklerini korumak için kendi özel yaşam alanlarını (*habitus*) geliştirirler.” (Reif, 2012: 40).

Farias ve Stemmler'e göre,

“Simmel tarafından tanımlanan bu yeni kent *habitusu*, bireylere uzak, kayıtsız ve yüzeysel bir tavır içeren bu yeni kentsel koşullara verilen bir yanıt niteliğindedir. Bu anlamda Simmel, birkaç istisnaya karşın, Amerikan kent sosyolojisinde ön planda olmayan, daha çok mahalle ve yerel aidiyet biçimlerini odağına alan bir kentsel deneyimden bahsediyordu.” (Farias ve Stemmler, 2012: 62).

Reif'in belirttiği gibi, Simmel ve Robert E. Park'ın kent benzetmeleri birbirleri ile çelişki oluştuyordu (Reif, 2012: 40). Hartmut Haubermann bu farklı yaklaşımları şehrin iki karşıt imgesi olarak şöyle özetlemiştir: “soğukluk olarak büyük kent” (*big city of coldness*) ve “sıcak yuva olarak büyük kent” (*big city of warm nests*). Burada Simmel'in, ABD kentlerine yabancı olan Avrupa kent biçiminden söz ettiği savı, yazarların metropolü “öteki” olarak tanımladıkları yaklaşıma koşut düşünülebilir: ABD şehrinin ötekisi olarak Avrupa kenti. (Farias ve Stemmler, 2012: 62-63).

Brenner'a göre 1970'ler Batı Avrupa'sının ekonomik coğrafyasının belirli karakteristik özellikleri vardır:

- “Büyük metropol alanlarda sosyoekonomik kapasitelerin yoğunlaşması, nitelikli işgücü ve gelişmiş altyapı yatırımlarının artması, bir başka deyişle metropolitenleşme,
- Küresel ve Avrupa ölçeğinde mekânsal iş bölümleri içindeki uzmanlıklarına göre yerel ve bölgesel ekonomilerin giderek farklılaşması,
- En dinamik, küresel olarak bütünleşmiş metropoliten merkezlerin karşılıklı bağımlılık (*interdependence*) ve bağlantı (*connectivity*) düzeylerinin artması,
- Aynı ulusal arazi içinde önemli kentsel bölgelerin, kendilerini saran çevrelerinden (*surrounding periphery*) ve diğer marjinalleşmiş alanlardan işlevsel olarak ayrılması.” (Brenner, 2004: 190-191).

Brenner'a baktığımızda devlet mekânını üç açıdan kavramsallaştırdığını görürüz. Öncelikle “devlet mekânı durağan bir şey, kapalı kutu (*container*) ya da platform olmaktan çok süregelen bir değişim sürecidir.” İkinci olarak, “devlet mekânı sadece alansal coğrafi bir form değil, çok biçimli (*polymorphic*) bir yapıdır.” Son olarak Brenner'a göre, “devlet mekânı yalnızca ulusal örgütsel bir yapı olmayıp, çok ölçekli (*multiscalar*) bir yapıya sahiptir.” (Brenner, 2004: 74).

Brenner Avrupa'da kentsel hiyerarşiyi yeniden düzenleyen iki boyut tanımlamıştır: Fordist olandan esnek uzmanlaşma sistemine geçiş ve Avrupa ekonomisinde “denetim kapasiteleri” olan kentlerin (örneğin finansal merkezler veya şirket merkezleri için anahtar konumlar) çeşitlenmesi (2005: 24). Bu iki boyut, daha sonra 6 aşamalı Avrupa kentsel hiyerarşisini üretmek için kullanılmıştır:

1. Küresel kentler (*Global cities*): Londra, Paris, Frankfurt
2. Avrupa kentsel bölgeleri (*European urban regions*): Amsterdam, Brüksel, Hamburg, Milan, Zürih, Barselona
3. Ulusal kent merkezleri (*National urban centres*): Berlin, Madrid, Roma, Dortmund, Oslo, Kopenhag, Rotterdam
4. Fordist sonrası kentler (*Post-Fordist cities*): Stuttgart, Toulouse,
5. Fordist kentler (*Fordist cities*): Manchester, Liverpool, Duisburg,
6. Marjinal kent (*Marginalized cities*): Napoli, Palermo, Cottbus (Harding, Perry ve Wilk-Heeg, 2005: 24).

Bölgesel politikalar, Batı Avrupa ülkelerinde istihdamın eşit bir şekilde dağıtılması ve mekânsal ayrımları azaltılması mekânsal Keynezcilik açısından önemli bir mekanizması haline gelmiştir. Batı Avrupa devletleri elinde bulundurdıkları önemli Fordist endüstrileri (kömür, çelik, enerji, otomobil, vb.) az gelişmiş bölgelere konuşlandırarak bu bölgeleri diğer endüstriler veya bu endüstrilere bağlı şirketler için çekim merkezi haline getirmek amaçlanmıştır. Yerel yönetimler merkezden belirlenen politikaların uygulayıcısı haline gelmiş, öte yandan işletme anlayışı ile kent ölçeğinde en makul bir biçimde emeğin yeniden üretilmesinin koşullarının

sağlanması ve sosyal yaşamda makul bir standartlaşma yaratmak hedeflenmiştir. Fordizmin geleneksel kent merkezlerine ise müdahale, kentlerdeki yoğunluğu azaltmak, konut sorununu çözmek hedefiyle yeni kentler ve banliyöler oluşturulmuştur (Brenner, 2004: 133-155).

Brenner'a göre, özellikle son on yıldır süregelen devlet mekânını yeniden kavramsallaştırma (*reconceptualization of state space*) süreci hem yöntemsel hem de tematik olarak çok yönlü bir süreçtir. Ancak devlet mekânının yeniden yapılandırılmasıyla iç içe geçmiş olan üç açı önemlidir:

1. “Devletin yeniden bölgeselleştirilmesi (*reterritorialization*): Bölgeselcilik artık politik ilişkilerin yer aldığı verili, kapalı, içe dönük bir platform olarak değil, tarihsellik içeren, değişen, çok ölçekli bir kurum olarak analiz edilmektedir.
2. Devletin sınırlarının yeniden çizilmesi (*rebordering*): Devlet sınırları ekonomik yönetim, vatandaşlık, göçmenlik, sınır ötesi bölgeler, politik kültürel kimlikler gibi konular üzerinden yeni jeopolitik düzene ayak uydurmaktadır.
3. Devletin yeniden ölçeklendirilmesi (*rescaling*): Devlet iktidarının ulusal ölçeği artık sabit değil, siyasal ve ekonomik süreçlerle değişebilir bir yapı olarak düşünülmektedir.” (Brenner, 2004: 71).

Geleneksel Öklitçi-Kartezyen anlayış, kent mekânını salt ekonomik etkinliklerin gerçekleştiği düz bir zemin olarak görürken, Harvey daha dinamik, tarihselliği de içeren bir bakış açısı getirmiştir. Harvey'e göre kent, kapitalizmin sürekli değişen sosyal ilişkilerinin eşzamanlı olarak çelişkili bir ön koşulu, aracı ve sonucu olarak anlaşılmalıdır (Brenner, 2004: 75).

Castells'e göre kent işletmeciliği (*urban managerialism*) kolektif tüketim konuları ile ilişkilidir. Buna karşıt olarak, 1970'lerin sonlarından başlayarak ekonomik yeniden yapılanma sürecinin kent siyasetinin yeni biçimlerini ortaya çıkardığı öne sürülmüştür. “Kentler; kent pazarlama kampanyaları, uluslararası sportif ve kültürel etkinliklere bütçe ayırma, uluslararası yatırımcı ve turistlerin ilgisini çekmek için prestijli projelere yatırım yapma gibi yeni politikalarla karşılaşmıştır.” (Harding, Perry ve Wilk-Heeg, 2005: 30).

“Kent yönetişiminin niteliğini belirleyen, kolektif tüketim veya sosyal refah sorunlarıyla ilgilenmekten çok, üretim ve ekonomik kalkınmayı önemseyen girişimci yatırımlar olmaya başlamıştır. Bu dönüşüm etkisini, Avrupa'nın büyük kentlerindeki kurumsal değişikliklerde ve mekânsal planlama politikalarının yeniden tanımlanmasında kendisini göstermiştir. Bu gelişmelere bağlı olarak pek çok yazar, örneğin Harvey, kent işletmeciliğinden kent girişimciliğine (*urban entrepreneurialism*) bir paradigma geçişi olduğunu savunmuştur.” (Harding, Perry ve Wilk-Heeg, 2005: 30).

“Jessop'a göre ise, kapitalist devlet, sosyal ilişkilerin kurumsal özgül bir formu olarak görülmelidir:

- Devlet, stratejilerin alanı (*site*) haline gelmektedir; çünkü devlet formu güç kazanabilmek için, stratejisine bağlı olarak, bazı odaklara diğerlerinden daha fazla erişim sağlar,
- Devlet aynı zamanda bu stratejilerin üreticisidir (*generator*); çünkü bunlara kurumsal temel oluşturur ve baskın (*hegemonic*) projelere doğru yönlendirir.
- Devlet, stratejilerin bir ürünüdür (*product*); çünkü örgütsel yapısı ve sosyo-ekonomik müdahaleleri önceki stratejilerinin mirasıdır.” (Brenner, 2004: 87).

Wallerstein, geniş kapsamlı bir iş bölümünün olduğu dünya-sistemi kuramını (*world-system theory*) geliştirmiştir. Ona göre, dünya sistemi sınırları, yapıları, üyeleri, meşruluk kuralları ve bütünlüğü olan toplumsal bir sistemdir (Halsall, 1997). “Wallerstein’in dünya sistemi kuramı, bağımlılık ve merkez-çevre ilişkilerini barındırmaktadır. Dünya sistemini ekonomik temele dayandırır, ancak bunun dışında sistemin ideolojisini ve kültürel alt yapısını da vurgular. Böylece bir bütün olarak, politik, sosyolojik ve tarihsel bir dünya sistemi kuramı ortaya koyar... Dünya sistemi, kapitalist üretim tarzının, tarihsel bir süreç içinde sermaye birikiminin belli sınırlı bölgelerde yoğunlaşmasına dayanan, hiyerarşik bir dağılım eşitsizliğini içeren sistemdir (Avcioğlu, 2014: 98-99). Wallerstein, salt işlevsel değil, aynı zamanda coğrafi bir ayrımı da kendi içinde barındıran üçlü bir hiyerarşik kategori belirlemiştir: merkez (*core*), yarı-çevre (*semi-periphery*), çevre (*periphery*) (Halsall, 1997).

Merkez, kapitalist dünya ekonomisinden en çok yararlanan bölgedir. Sermayesinin büyük bir bölümünü eşitsiz değişim ilişkileri ile çevre üzerinden sağlar (Halsall, 1997).

“Merkez devletler, vergi politikası, devlet alım işleri, araştırma ve geliştirme sponsorluğu, altyapıyı geliştirmek için kaynak sağlama (özel sektör tarafından yapıp ödemesi kamu tarafından finanse edilen yollar, havaalanları gibi) ve sınıf mücadelesini azaltmak için toplumsal düzeni sürdürme yollarıyla sermaye birikimini artırır. Bu devletler, merkez ve çevre arasındaki eşit olmayan döviz kurlarını uygulamak için siyasi, ekonomik ve askeri güçlerini kullanırlar.” (Elwell, 2013).

Çevre alanlar, güçlü merkezi yönetimden yoksundur ve diğer devletler tarafından denetlenirler. Wallerstein, “çevre ülkeler” değil “çevre alanlar” tanımını kullanır, çünkü bunların en önemli niteliklerinden birisi ya hiç var olmayan (sömürgeci dönem) ya da sınırlı bir özerkliği olan (yeni-sömürgeci dönem) yerel devletin (indigenous state) güçsüz olmalarıdır (Halsall, 1997). Çevre alanlar en az gelişmiş olanlardır ve ucuz iş gücü, hammadde ve tarımsal ürünleri için merkez ülkeler tarafından sömürülürler (Elwell, 2013).

Yarı-çevre alanlar ise hem merkez ülkeler tarafından sömürülen hem de çevre alanların sömürülmesinde belli bir payı olan aradaki (*intermediate*) alanlardır (Elwell, 2013). Yarı-çevreden, düşüşe geçmiş merkez bölgeleri ya da dünya ekonomik sistemindeki konumlarını iyileştirmeye çalışan çevre alanlarını anlayabiliriz. Bunlar genellikle merkez ve çevre arasındaki tampon bölgeleri oluştururlar. Yarı çevre alanlar, imparatorluk dönemindeki ticaret gruplarıyla benzer bir görevi uyguladıkları için dünya ekonomik sisteminde gerekli yapılardır (Halsall, 1997).

1990’lı yıllara gelindiğinde,

“kentleri küreselleşme bağlamında ele alan ve bununla sınırlayan bir yaklaşımın ortaya çıktığı görülmektedir. Friedmann ve Sassen’in öncülük ettiği bu yaklaşım kentleşmeyi, küreselleşme ve dünya ekonomisinin piyasa güçleri tarafından yeniden yapılandırılması ve teknolojiye gelişmelere bağlamında yeniden çözümlemektedir. Aynı süreci 1986 yılında Friedman dünya kenti (*world city*) kavramını kullanarak açıklamaya çalışırken, 1991’de Sassen küresel kent (*global city*) kavramını kullanmıştır.” (Güllüpinar, 2012: 3).

Güllüpinar’a (2012: 20) göre, dünya kentleri ulusal konumlarının ötesinde ekonomik, sosyal ve siyasal olarak belli roller üstlenerek küresel ölçekte merkezi bir konuma yükselirler, çünkü “tüm dünyadan mal, sermaye, bilgi ve insan akışının küresel merkezleri halini almışlardır.” Friedmann’a göre, dünya kentleri “uluslararası sermayenin yoğunlaştığı ve birikimin

gerçekleştirdiği mekânlardır.” Sassen ise bu tanımlamaya yeni bir boyut ekleyerek dünya kentlerinin sadece denetim ve yönetim merkezleri olmayıp, ticaret ve hizmet sektörü ile finansal yeniliklerin üretiminin gerçekleştiği mekânlar olduğunu söyler. Küresel kentlerin temel özelliklerini; “uluslararası finansın ve uluslararası firmaların genel merkezlerinin yoğunlaştığı alanlar olması, küresel ulaşım ve iletişim ağına ve yüksek düzey uzmanlaşmış hizmetlere sahip olması, medya ve kültür aracılığıyla ideolojik siyaset üretmesi” olarak tanımlar (Güllüpnar, 2012: 21).

Saskia Sassen hizmet üretim alanları olarak küresel kentlerin dört yeni işlevini şöyle açıklamıştır: Bu kentler,

- Dünya ekonomisinin örgütlenmesine yoğunlaşan komuta merkezlerine dönüşmüşlerdir,
- Finans ve uzmanlık gerektiren kilit yerleşim merkezlerine dönüşmüşlerdir,
- Önde gelen sektörlerde, özellikle yeniliklerin üretim merkezlerine dönüşmüşlerdir,
- Üretilen ürünlerin ve hizmetlerin piyasaları haline gelmişlerdir (Güllüpnar, 2012: 21).

Sözü geçen kuramcılar, kentler arasında hiyerarşik bir ilişki saptamışlardır ve dünya kentlerini, merkez ve çevre ülkelerde yer alan kentler olarak sıralamışlardır. Buna göre ilk sırada New York, Londra ve Tokyo yer almaktadır. Sıralamanın ikinci basamağında Frankfurt, Zürich, Amsterdam, Şikago, Los Angeles, Washington, Sidney ve Hong Kong kentleri gelmektedir. “Çevre ülkelerdeki Sao Paolo, Mexico, Singapur, İstanbul gibi kentler ise hiyerarşinin alt sıralarındaki dünya kentleridir (Güllüpnar, 2012: 22).

1.2. Küreselleşme ve Metropolit Alan Tanımı

1.2.1. Post-modern Çağ’da Metropol Kavramı

Endüstriyel dönüşüm süreci ile birlikte metropol terimi, kentlerin bu döneme kadar gördüğümüz niteliklerine ek olarak, yeni özelliklerini ön plana çıkarmaktadır.

“20. yüzyılın büyük dönüşüm süreci büyük kentleri etkiledi ve değiştirdi: kitle ve eğlence kültürünün yükselişi; bilgi ve medya toplumunun gelişmesi, kapitalist dinamizm ve yeni, küresel göç dalgalarının canlılığında kültürel, etnik ve toplumsal heterojenliğin hızla yayılması; seküler demografik eğilimler, ortalama yaşam süresinin artması; doğum ve evlilik oranlarının düşmesi ve yüksek boşanma oranları.” (Reif, 2012: 42).

Çağımızda metropol sözcüğü, yalnızca kent çalışmalarında değil, kent pazarlama stratejilerinde de kullanılır hale gelmiştir ve “kent” sözcüğünün yerini almıştır.

“Metropol kelimesi popüler ve tutulan bir kelime haline gelmiştir, çünkü onun, bir kent için kullanılması, kentin tarih, kültür ve sanat açısından zengin olduğu, çok kültürlü bir yapısının, özel bir hareketliliğinin, kozmopolit bir havasının olduğu anlamına gelir. Çağdaş metropolit dönüşüm, metropol sözcüğünün sadece “moda” (*in*) ya da “modern” (*hip*) olanı değil, aynı zamanda ekonomik başarının da kaynağı olan kentsel yaşam biçimini de tanımladığını savunur.” (Farias ve Stemmler, 2012: 64-65).

19. ve 20. yüzyılda olduğu gibi, 21. yüzyıl metropollerinin de yeni ve farklı bir biçimde olsa da “dünya kenti” olarak işlev görme yeterliliğinde olduğu söylenebilir. “Kimi zaman “dünya kentleri” (*world city*) olarak söylenen küresel kentler (*global city*), yeni bağlamda şöyle konumlanır: insanların, metanın (*commodity*) ve sermayenin uluslararası akışının küresel

ağıdaki denetim mekanları; yüksek ilişki yoğunluklu alanlar; küresel ekonominin denetim, komuta ve yönetici elitleri için toplanma noktası.” (Reif, 2012: 45-46).

Reif, endüstriyel 19. yüzyıla damgasını vurmuş olan “katı konum/mekân unsurları”nın (*hard location factors*) öneminin gittikçe azaldığı bir ekonomik gelişme döneminde, kentler arasındaki rekabetin önemli ölçüde arttığını vurgulamaktadır. Bugün hedeflenen, “yumuşak konum/mekân unsurları” (*soft location actors*) ile büyük kentleri yüksek kültür ve eğlence kurumlarıyla donatmak -müzeler, tiyatrolar, orkestralar ve galerilerden restoranlar, müzik kulüpleri, barlar, sanat stüdyoları, sahil kenarı mekânlara kadar- ve bunun reklamını yapmaktır (Reif, 2012: 42). Farias ve Stemmler (2012: 64-65) de metropol teriminin, kentler arasında artan rekabetin doğrudan bir sonucu olarak anlaşılması gereken kent pazarlaması stratejisinde kullanılan cazip (*catchword*) bir sözcük olduğunu vurgulamıştır.

Werner Durth, Hartmut Haussermann ve Sharon Zukin gibi yazarlara göre, kısa erimde bir kentin tanıtımını yapmak için öne çıkan bazı kararların alınması söz konusu olmaktadır. Bunlar: “belirli yerleri satmak” (*selling places*); kolaylıkla ifade edilebilir, etkin ve bir dizi kent imgesini yaymak ve etkin hale getirmek; kentsel kamusal alanları özelleştirilmiş “arzulanan yerler” (*places of desire*) mozaigine dönüştürmek. “Özel sektörün denetim mekanizmalarına tabi olan arzulanan yerlerin üretimi, durmak bilmeyen festivaller, etkinlikler ve eğlence dalgası üzerinden yapay, pazarlanabilir duygular ve “atmosferlerin” yaratılmasına dayanır.” (Reif, 2012: 43).

20. yüzyılda banliyöleşme süreci ile birlikte yerleşim alanları coğrafyada hızlı bir şekilde yayılmaya başlamıştır.

“Merkezi kent (*central city*) artan nüfusa hizmet sağlamaya devam ederken ulaşım konularına önem verilmiştir. Bununla birlikte, yakın zamanlarda bu hizmetlerin dışarıya doğru yayılması, kent merkezini, merkezin ayrıcalığından mahrum bırakmıştır. Şimdilerde; ikiz kentler (*twin cities*), çok merkezli bölgeler (*polycentric regions*), kentsel koridorlar (*urban corridors*), kapalı kentler (*converges cities*) ve hatta uç kentler (*edge cities*) gibi yeni mekânsal tanımlamalar yapılmaya başlanmıştır. Metropoliten alanlarda; finansal bölgelerde daha yoğun bir gelişme, liman ve demiryolu arazilerinin yenilenmesi ve iç kentlerin (*inner cities*) soylulaştırılması gibi önemli değişiklikler yaşanmaktadır.” (Kreukels, Salet ve Thornley, 2005: 14).

Endüstriyel kentleşme olgunlaştıkça; konut sorunu, sağlık hizmetleri, çevre kirliliği gibi başlıca sorunlar hızlıca yayılmaya başlamıştır. Piyasa güçleri ile bu sorunlara çözüm getirilemeyince devletin düzenleyici kurumlarının müdahalesi kaçınılmaz hale gelmiştir. Neil Brenner, geç 19. ve erken 20. yüzyılın ikinci endüstri devrimiyle, liberal-rekabetçi kapitalizmin devlet yönetimli hale evrilmesi ve Fordist birikim rejiminin egemen kapitalist birikim rejimi olmasıyla birlikte kapitalizmin mekânsal yapısının da değiştiğini belirtmiştir.

“Kentlerde bu süreç daha katı bir eşitsiz gelişme şeklinde kendini şu yolla göstermiştir: imalat faaliyetlerinin geniş ölçekli bölgesel üretim kümelerinde (*cluster*) gittikçe yerleşiyor olmasına karşın yönetsel, mali ve denetim işlevlerinin geleneksel kent merkezlerinde yoğunlaşmış olduğu yeni sanayi coğrafyaları ortaya çıkmıştır. Bu anlamda büyük ölçekli metropol bölgeler “büyüme kutupları” (*growth pole*) haline gelmiştir. Yani Fordist endüstriler, bunların hizmet sağlayıcıları ve işçiler bu bölgelere kümelenmiş; bu endüstrilere bağlı ekonomik birimler yakın çevrelerde yerini almıştır.” (Brenner, 2004: 120-121).

Harding, Perry ve Wilk-Heeg'e göre (2005: 26);

“Avrupa bütünleşmesi, Avrupa ekonomisinde metropol kutuplaşmasının ortaya çıkması ile yakından ilişkilidir. Avrupa’da metropoller arası rekabetin artması, “kazanan” (*winners*) kentlerin Avrupa’nın merkez (*core*) alanlarında, “kaybedenlerin” (*losers*) de Avrupa çevresinde (*periphery*) sınıflandırılması, yeni kentsel ekonomik coğrafyayı da yeniden biçimlendirmiştir. Güney-doğu İngiltere’den Benelüks ülkelerine, Almanya, İsviçre ve Kuzey İtalya’ya uzanan Avrupa metropol çekirdeğini gösteren ve “mavi muz” olarak resmedilen alana “Avrupa yaşamsal aksı” da denilebilir.”

2000 tarihli iki ayrı çalışma, hizmet üretimi ve erişebilirlik açısından yaptıkları farklı araştırmalarla, burada sözü edilen bölgedeki kentlerin baskın olduklarını açıkça gösteriyor.

“Öncelikle Taylor ve Hoyler, dünya kenti kavramını kullanarak 53 Avrupa kentini ileri hizmet üretim merkezi olma önemlerine göre sıralayarak alfa (Londra, Paris, Frankfurt, Milan) ve beta (Zürih, Brüksel) kentleri olarak tanımlıyor. İkinci olarak Jönsson, bir günlük ziyarette Avrupalı yerleşimcilerin ne kadarının her bir büyük (*major*) kente ulaşabildiğini hesaplayarak Avrupa’da kentsel erişebilirliğin bir çözümlemesini yapmıştır. Sonuç olarak, Avrupa Birliği buradan çıkan merkez (*core*) ve çevre (*periphery*) kavramlarını benimsemiştir. ‘Avrupa Mekânsal Gelişme Perspektifi’nde “küresel ekonomik bütünleşme alanları” olarak Londra, Paris, Milan, Münih ve Hamburg metropollerinin oluşturduğu beşgen kabul ediliyor.” (Harding, Perry ve Wilk-Heeg, 2005: 27).

Avrupa metropoliten bölgelerinin 3 ana etkisine bakıldığında şunlar görülür:

1. “Avrupa ekonomik bütünleşmesi, görece az sayıdaki metropoliten bölgelerin Avrupa ekonomisinin kilit ekonomik merkezleri olmasında açıkça görüldüğü gibi, Avrupa’da metropoliten kentler kademelenmesinin yeniden tanımlanmasını sağlamaktadır.”
2. “Ekonomik yeniden yapılanma süreci, Avrupa metropoliten coğrafyalarının kutuplaşmasına yol açmıştır.”
3. “Avrupa Birliği, bu kentsel ve bölgesel değişimlere karşı, özellikle Avrupa Mekânsal Gelişme Perspektifi’ni izleyen yeni politikalar geliştirmiştir.” (Harding, Perry ve Wilk-Heeg, 2005: 21-22).

Avrupa bütünleşmesinin yönetim ve mekânsal değişim üzerindeki etkisi büyük olmuştur. Yakın dönemdeki karşılaştırmalı metropoliten yönetim yazınında 3 temel düşünce üzerinde durulmaktadır:

1. Avrupa’da metropoller arası yarışmanın artması ile yakından ilişkili olan yönetsel kentten (*managerial city*) girişimci kent (*entrepreneurial city*) kavramına geçilmiştir.
2. Bu rekabetin bir sonucunda, Avrupa kentleri, kentsel yönetişimin temel etkinliği olarak ekonomik kalkınmayı önceleyen kent rejimlerini ortaya çıkarmıştır.
3. Devlet eliyle ekonomik yeniden yapılanmaya mekânsal müdahale olarak metropoliten yönetişimin yeni biçimlerinin ortaya çıktığını gösteren, devletin yeniden ölçeklendirilmesi (*state re-scaling*) kuramı” geliştirilmiştir. (Harding, Perry ve Wilk-Heeg, 2005: 21).

Margit Mayer'in ifade ettiğine göre, 1980'lerden bu yana "Los Angeles Okulu"nın terminolojisinde "metropolitenleşme" kavramı kentleşme sürecinin mekânsal bir dönüşümünü, kent biçiminin tek merkezli den çok merkezli kent bölgelerine, dış-kentlere (*exopole*), uç kentlere (*edge cities*), mega kentlere (*megacities*) dönüşümünü belirtir. Edward Soja'ya göre, "postmetropollerde" iç kent artık birikim, iktidar veya temsiliyet merkezi değildir. Uç kentler, banliyöler, gettolar kendilerine özgü yaşamları olan yeni kent birimleri oluşturmaktadırlar (Farias ve Stemmler, 2012: 63).

Postmetropol Üzerine Altı Söylem

Bu bölümde, Edward Soja'nın 12 Nisan 1995'te, İngiliz Sosyoloji Derneği (*British Sociological Association*) tarafından Leicester'da düzenlenen toplantıda "postmetropol üzerine altı söylem" (*six discourses on the postmetropolis*) başlıklı sunuşu üzerinden yakın dönem metropol tartışmaları açısından önemli bir kavram olan postmetropol kavramına ve özelliklerine değinilecektir¹.

Soja'ya göre son 200 yıldır ekonomik kriz kaynaklı (*crisis-driven*) kentsel yeniden yapılanma yaşanmakla birlikte 20. yüzyılın son çeyreği boyunca modern metropol oldukça ayrıksı bir süreçten geçmektedir. Bu açıdan, yazar çağdaş kentsel bölgelerle 20. yüzyılın ortalarında ortaya çıkan kentler arasındaki farklılıkları vurgulamak için *postmetropolis* terimini kullanmıştır. Böylece "post" öneki, geleneksel olarak modern metropol olarak tanımlanandan oldukça farklı bir şeye, kentsel analizin iyi yapılandırılmış biçimlerine bir karşı çıkış olan yeni postmodern biçimlere ve kentsel yaşam örüntülerine geçişi işaret etmektedir.

Soja analizini Los Angeles üzerine kurarken, sözünü ettiği altı söylem tarafından temsil edilen değişimin yalnızca Los Angeles'ta değil, farklı ölçülerde, farklı zaman ve mekânlarda eşit olmayan biçimlerde bütün dünyada gerçekleştiğini söylemektedir. Bu süreçler tamamen yeni değildir, kaynağı bu yüzyılın son çeyreğinin çok öncesinde de bulunabilir. Bugünkü halinin geçmiştekinden farkı ise yoğunluğu (*intensification*), ilişkiselliği (*interrelatedness*) ve genişleyen kapsamıdır (*increasing scope*).

Bugünün yarışmacı kentlerinin ve onların mekânsal süreçleri ile toplumsal biçimler arasında olduğu kadar, toplumsal süreç ve mekânsal biçimleri arasındaki karmaşık ilişkilerinin –bir zamanlar Soja'nın sosyo-mekansal diyalektik (*socio-spatial dialectic*) olarak bahsettiği- 1960'larda olduğundan giderek çok daha farklı bir hal aldığını kabul etmek gerekiyor. Yazar, Castells, Harvey ve Wallerstein'in 1970'lerdeki geç dönem modern metropol çalışmalarının hâlâ önemini korumasına karşın, bugünün metropollerinin artık eskisi gibi olmadığını vurguluyor.

Soja, bir bütün olarak kentsel bölgeyi, kentsel dokunun (*urban fabric*) mekânsallığını ve toplumsallığını anlamlandırmak için kısa açıklamaları ve alt-temalarıyla (*subtheme*) altı söylemle açıklamaktadır:

¹ Bildirinin Fransızca aslından çevrilmiş olan İngilizce makale temel alınmış olmakla birlikte, Ayten Alkan ve Bülent Duru (2002) tarafından hazırlanmış çeviriden de yararlanılmıştır.

1. Esneklik (*Flexcity*) (Esnek-Kent): Kentleşmenin ekonomi-politiğinin yeniden yapılanması ve daha esnek bir biçimde uzmanlaşmış post-Fordist endüstriyel metropolün oluşması (Aktaran Alkan ve Duru, 2002).

- Üretimin üstünlüğü (*the primacy of production*)
- Kriz oluşumu ve büyük U-dönüşü (*crisis-formation and the Great U-turn*)
- Post-Fordizmin üstünlüğü (*the ascendance of post-fordism*)
- Esnekliğin güç kazanması (*the empowerment of flexibility*)
- Hazır ve nazır hale gelme (*getting lean and mean*)

Soja'ya göre bu ilk söylem, endüstrileşme ve kentleşme süreci arasında devam eden derin (*intimate*) ilişkiye dayanmaktadır. Geç dönem modern (Fordist) metropol ve post (Fordist) metropol arasındaki farklılıkları açıklamaya çalışan egemen akademik söylem de bu olmuştur. Soja'ya göre endüstriyel kapitalist kentte yaşananlar, imalat sanayinin zayıflaması ve hizmet ekonomisine geçişten çok daha fazlasını ifade eder.

2. Kozmopolis (*Cosmopolis*) (Evrensel-Kent): Kentsel sermayenin, emeğin, kültürün küreselleşmesi ve yeni bir küresel kentler hiyerarşisinin oluşması. Küreselleşmenin üstünlüğü (*the primacy of globalization*)

- “Küreyerelleşme” süreci (*the “glocalization” process*)
- New York ve Londra’da söylemin küreyerelleşmesi (*the glocalization of discourse in New York and London*)
- Finans, Sigorta, Emlak ve Hizmetler sektörlerinin aşırı kibri (*the vanity of the bonFIRES*)
- Los Angeles’in yeniden küreselleşmesi (*reworlding Los Angeles*) (Aktaran Alkan ve Duru, 2002).

Soja, burada Castells ve Mollenkopf’un yayınına işaret ederek, New York’un ikili kent (*dual city*) olarak küresel sermayenin başkentlerinden oluşan hiyerarşinin tepe noktasında bulunduğunu belirten çalışma üzerinden kendi konumunu özetlemeye çalışıyor. Soja, yazısında “şenlik ateşlerinin aşırı kibri” ifadesini kullanmaktadır. Bununla ATEŞ (*FIRE*) olarak kısaltılan sektörün (Finans, Sigorta, Emlak, Hizmetler) (*FIRE: Finance, Insurance, Real Estate*) komuta ve denetim işlevleri üzerinde aşırı yoğunlaşmış olduğunu belirtmektedir.

Dünya kenti kavramında, imalat sanayinden ve bölgesel ekonominin üretken temelini oluşturmaktan sektörel ve coğrafi bir kopuş olduğu düşüncesinin öne çıkartıldığını belirten Soja, bu eğilimin, kentsel değişimin post-endüstriyel ve sanayisizleşme modellerine uymasına ve New York ve Londra’da yaşananların bir kısmını açıklamasına karşın, özellikle Tokyo ve Los Angeles gibi postmetropoller ve büyük imalat bölgeleri göz önüne alındığında geçerli olmadığını savunuyor.

3. Eksopolis (*Exopolis*) (Dış-Kent): Kent biçiminin yeniden yapılanması ve uç kentlerin (*edge cities*), dış kentlerin (*outer cities*) ve banliyölerin (*suburbia*) büyümesi üzerine: İçi dışına (*inside-out*) ve dışı içine (*outside-in*) dönen metropol.

- Paradigma Olarak Los Angeles (*paradigmatic Los Angeles*)
- Kentsel biçim üzerinde söylemin yeniden kurgulanması (*deconstructing the discourse on urban form*)
- Postmetropolün umut verici yeniden kuruluşu: Yeni şehircilik (*rosy reconstitutions of the postmetropolis: the New Urbanism*)

- Dış ve iç kentin karanlık yüzünün araştırılması (*exploring the darker side of the Outer and Inner City*)

Soja bu söylemde dış-kentin (*exopolis*) oluşumuna odaklanıyor. Bu süreç bir yandan dış-kentler ile uç kentlerin büyümesi ve banliyölerin çelişki oluşturan (*oxymoronic*) kentleşmesinin ortaya çıkışını, diğer yandan yerli nüfusun dışarıya göçü (*outmigration*) ve “üçüncü dünya” işçilerinin ve kültürlerinin içe göçü (*inmigration*) ile iç kentin (*Inner City*) yeniden kuruluşunu ifade etmektedir. “Postmetropolün toplumsal ve mekânsal örgütlenmesi, kenti, banliyöyü, dışkentsel’i (*exurban*), kentsel olmayan’ı (*nor urban*) vb. tanımlamak için kullandığımız geleneksel yolları ortadan kaldırarak, içi dışa ve dışı içe dönüştürecek gibi görünmektedir.” (Aktaran Alkan ve Duru, 2002).

Soja ikili (*double*) anlamı nedeniyle dış-kent terimini kullandığını belirtmiştir: Dış (*exo*), hem geleneksel kent çekirdeğinin (*urban nucleus*) dışında büyüyen (*growing outside*) kenti, hem de kentsiz kenti (*city without the city*), kentselliğin (*cityness*) geleneksel niteliklerine uymayan kenti ifade etmektedir. Kent dokusunun bu kökten yeniden kurgulanması, postmetropollerde ortaya çıkan yeni biçimler için birçok terimin (*neologism*) üretilmesini sağlamıştır: banliyö sonrası (*postsuburbia*), metroplex, teknopoller (*technopoles*), teknokentler (*technoburbs*), kentsel köyler (*urban villages*), belde-kentler (*county-cities*), bölgesel kentler (*regional cities*), 100 mil uzaklıktaki kentler (*100 mile city*) vb.

4. Metropolariteler (*Metropolarities*) (Büyükşehir-Kutupsallıkları): Yeniden yapılanmış toplumsal mozaik ile yeni kutuplaşmalar ve eşitsizliklerin ortaya çıkışı. (Aktaran Alkan ve Duru, 2002).

- Yeni bir toplum bilimcilik mi? (*A new sociology?*)
- Farklılaşmaların artması ve yeni kutuplaşmalar (*widening gaps and new polarities*)
- Gerçekten dezavantajlılar ve sınıf- altı tartışması (*the “truly disadvantaged” and the “underclass” debate*)
- Los Angeles’in yeni etnik mozaiki (*the new ethnic mosaic of Los Angeles*).

Bu söylem, yeniden yapılanmış sosyal mozaiki araştırır ve Soja’ya göre çok sayıda kent sosyoloğunun ilgisini çeken söylemdir. Soja’nın ilk olarak 2000’de yayımlanan “Postmetropol: Kent ve Bölgeler için Eleştirel Çalışmalar” (*Postmetropolis: Critical Studies of Cities and Regions*) kitabında parçalı (*fractal*) kent olarak adlandırılmıştır. Bu söylem Soja’nın metropolariteler olarak tanımladığı şeyin yoğunlaşması ile uyumludur: Bunlar, artan toplumsal eşitsizlikler, keskinleşen gelir farkları (*gap*), sınıf (sermaye-emek) ve ırk (beyaz-siyah) temelli geleneksel ikiliklere uymadığı kadar kentsel toplumun üst-orta-alt sınıf modellerine de uymayan toplumsal kutuplaşmanın ve tabakalaşmanın yeni türleridir.

5. Hapishane Toplumu (*Carceral Archipelagos*): Kale-kentlerin (*fortress cities*) yükselişi, gözetim teknolojileri ve polis gücünün *polis*’in (şehir devletinin) yerine geçmesi. (Aktaran Alkan ve Duru, 2002).

- Kuvars² kentleri: Mike Davis’in Los Angeles’ı (*cities of quartz: Mike Davis' Los Angeles*)
- İleri ayrıntılandırmalar: yapıli çevrede yasaklayıcı mekânlar (*further elaborations: interditory spaces in the built environment*)

² City of Quartz: Excavating The Future in Los Angeles, modern Los Angeles’ın kendi tarihindeki farklı güçler tarafından nasıl şekillendiğini inceleyen, Mike Davis’in 1990 tarihli kitabıdır.

- Kuvars Kentine başka gözle bakmak (*taking an Other look at The City of Quartz*)

Postmetropoller üzerine ilk iki söylem kentsel yeniden yapılanmanın nedenlerini, sonraki iki söylem de bunun görgül mekânsal ve toplumsal etkilerini vurgulamaktadır. Son iki söylem ise postmetropollerdeki kentsel yeniden yapılanmanın etkilerine gösterilen toplumsal tepki üzerinde durmaktadır. Soja, beşinci söylemin Mike Davis'in çalışmalarına dayandığını ifade etmektedir. Davis, şunu öne sürmektedir; küreselleşmiş post-Fordist endüstriyel metropol, olağanüstü kültürel heterojenliği ve büyüyen toplumsal kutuplaşmaları ile birlikte, sermaye ve devlet tarafından teşvik edilen, şiddetin ve toplumsal denetimin gözetimi teknolojileri (*carceral technologies*) sayesinde bir arada tutulmaktadır.

6. Simiteler³ (*Simcities*) (Benzeşim-Kentleri): Kentsel imgelemin yeniden yapılanması ve gündelik yaşamın güçlenen gerçeküstü niteliği. (Aktaran Alkan ve Duru, 2002).

- Gerçeküstülüğün ve benzeşimler (simulakra) toplumunun egemenliği (*the irruption of hyperreality and the society of simulacra*)
- Siber-mekân: gerçeküstülüğün elektronik üretimi (*cyberspace: the electronic generation of hyperreality*)
- Bir yaşam biçimi olarak kentliliğin taklidi (*simulating urbanism as a way of life*)
- Bir bilgisayar oyunu üzerine çeşitlemeler (*variations on a theme park*)
- Kriz içindeki hilekârlık mekânları: Orange belediyesinin iflası (*scamsapes in crisis: the Orange County bankruptcy*) (Aktaran Alkan ve Duru, 2002).

Son söylemde bir bilgisayar oyunu olan simiteler olarak postmetropoller ifadesiyle sözde gerçek bir dünyanın taklitlerinin giderek artan bir biçimde kentsel imgelemimizi yakalayıp harekete geçirdiği ve gündelik kent yaşamına sızması anlatılmaktadır. Buradaki anahtar kavram, belki de hiçbir zaman var olmamış bir şeyin birebir kopyasını ifade eden benzeşimdir (*simulacrum*). Jean Baudrillard'ın çalışmalarında açıkça ifade ettiği gibi bu taklitler ve benzeşimler ve tanımladığı gerçek-üstü (*hyper-real*) dünyalar, kime ve neye oy vereceğimizden nasıl besleneceğimize, giyineceğimize, eş olacağımıza (*mate*), bedenlerimizi nasıl tanımlayacağımıza kadar yaşamımızı her boyutu ile bugüne değin hiç olmadığı kadar şekillendirmektedir. Yaşamlarımız her zaman bu gerçeküstülükler (*hyper-realities*) ve dini kurumlardan Hollywood ve Disneyland'e kadar, bunları üreten uzmanlaşmış fabrikalar (*manufactories*) tarafından şekillendirilmiştir.

Çalışmanın bundan sonraki bölümlerinde kuramsal tartışmalardan çok uygulama düzeyinde farklı ulusal ve ulus üstü örgütlenmelerde kentsel ve bölgesel alanlara yönelik incelemeler ve değerlendirmelere yer verilecektir.

1.2.2. Ulusüstü Örgütlerde Kentsel/ Bölgesel Alan Sınıflandırmaları

Yakın geçmişe kadar, Avrupa ve OECD (Avrupa Ekonomik İşbirliği Örgütü) üyesi kentler için uyumlu bir 'kent' tanımı yoktu. Bu durum da kentlerin ülkeler arası düzlemde karşılaştırılmasını zorlaştıran bir etmen olmuştur. Bu sorunu çözebilmek adına OECD ve Avrupa Komisyonu, kentler ve kentlerin etki alanları için yeni tanımlamalar getirdi. Bu tanımlamalar, Avrupa genelince uyumlu bir temele dayanarak kent sayısı ve kent nüfusunun kendi içindeki payının karşılaştırılmasını sağlamaktadır (Dijkstra ve Poelman, 2012: 1-2).

³ SimCity, bilgisayar ortamında kent kurma ve yönetme temalı bir video oyunu serisidir.

Avrupa Mekânsal Gelişme Perspektifi (ESDP)

“Avrupa Mekânsal Gelişme Perspektifi” AB düzeyinde bağlayıcı olmayan stratejik bir dokümandır. Bu doküman, AB düzeyinde son dönemlerde daha da artan mekânsal planlama politikalarına dönük üye ülkelerin ilgili bakanlarının üzerinde anlaştığı ortak bir yaklaşımı ifade etmektedir. 1999’da ‘AB’nde Sürdürülebilir ve Dengeli Gelişmeye Doğru’ başlığı ile ortaya konulan ESDP’nin mekânsal gelişim için temel hedefleri şöyle sıralanabilir;

- Çok Merkezli Mekânsal Gelişme ve Yeni Bir Kır-Kent İlişkisi,
- Bilgiye ve Altyapıya Erişimde Eşitlik,
- Doğal ve Kültürel Mirasın İyi Yönetimi (Altay, 2005: 83)

Avrupa Mekânsal Gelişme Perspektifinin mekânsal gelişim politikalarının hepsi kırsal alanla yakından ilişkilidir. ESDP’nin kırsal alan politikaları AB ortak tarım politikasını ve onun kırsal kalkınmaya dönük gelişimini dayanak olarak almakta ve AB’nin diğer ekonomik ve sosyal politikaları ile de çelişmemektedir.

Kentsel saçaklanma; kentler ve yeni altyapıların, etkinliklerin ve yerleşimcilerin gelmesiyle geleneksel dokusunu yitirmekte olan, komşu kırsal alanlar arasındaki sınırların bulanıklaşmasına yol açmaktadır. Günümüzde kent merkezlerinin kırsal alanlar üzerindeki etkisi, yoğun nüfuslu olsun ya da olmasın artmaya devam etmektedir. Bu durum da bu alanlar arasında artan birbirine bağımlılığın en önemli işaretlerinden biri olarak kabul edilmektedir. Bu eğilim, yeni üye devletler de dâhil olmak üzere Avrupa Birliği genelinde görülür. Kırsal alanlar, kentler tarafından yapılandırılan çevrelerle yavaş yavaş bütünleştirilmekte ve bu bütünleşme kırsal alanlar için yeni gelişim biçimlerinin oluşmasına yol açmaktadır. Avrupalı politikacılar, bu durumun getirdiği potansiyelleri ve zorlukları fark ettiler ve mekânsal planlamadan sorumlu Bakanlar 1994 yılının başlarında AB’nin mekânsal gelişimi için bazı politikalar kabul ettiler. (Briquel ve Collicard, 2005: 19-20).

Bunlardan birisi; kent ve kır arasındaki ikiliğin (*dualism*) üstesinden gelmek için kentsel- kırsal ortaklıkların geliştirilmesidir.

Avrupa Mekânsal Gelişme Perspektifi, Avrupa’da dengeli kalkınmayı sağlayabilmek adına daha fazla kent- kır bütünleşmesinin gelecekteki yararlarını vurgular. Bu perspektife göre, yarışan kentlerin oluşması ve bu kentlerin gelecekteki kaderleri, etrafını çevreleyen kırsal alanlara bağlıdır. Kasabalar ve kırsal alanlar kendi içlerinde bir bölge oluştururlar ve kentsel gelişmenin sağlanabilmesi için oluşan bu bölge ile kentin bütünleşmesinin sağlanması gerekir. Bu doğrultuda Kentsel Gelişme Perspektifi bazı anahtar mekânsal planlama politikaları getirmiştir. Bu politikalarla;

- Kır- kent işbirliğinin sağlanması için işlevsel bölgelerin desteklenmesi,
 - Anakentleri çevreleyen kırsal alanların kentsel alanlar için geliştirilen mekânsal gelişim stratejileriyle bütünleştirilmesi,
 - Verimli arazi kullanımı planlamasının sağlanması,
 - Kentsel ve kırsal çevredeki yaşam kalitesine özen gösterilmesi,
- amaçlanmıştır (Briquel ve Collicard, 2005: 19-20).

Kent-Bölge (City-Region)

Kent bölge kavramı 1950’lerde plancılar, kent bilimciler ve iktisatçılar tarafından bir kentin sınırları dışarısına taşması ile birlikte çevresindeki kentsel veya yarı kentsel alanları da içine alan bir yönetim kademesi olarak tanımlanıyordu. 1980 sonrasında ise metropoliten alanların oluşması ve küreselleşmenin de etkisiyle rekabetçiliği ön plana çıkaran potansiyel mekânlar olarak tanımlanan, küresel ekonomiye artan bir şekilde eklenilen ve süreç içinde yapısal dönüşümler geçiren metropollerin “kent-bölge” olarak adlandırıldığı görülmektedir. (Eraydın, 2012: 187-189).

Kent-bölge özellikle küreselleşme dönemindeki yeniden yapılanmanın ve ulus-devleti temel alan bir yapıdan yeni mekânsal ölçeklerin öne çıktığı bir yapıya geçiş sürecinde ‘küreselleşmeye uyumu’ kolaylaştıran mekânlar olarak tanımlanmaktadır. Kent-bölge tartışmaları ağırlıklı olarak küreselleşmenin etkileri odaklı olmasına karşın kent bölgenin iç dinamikleri, yapıların dönüşümü ve dönüşümde etkili olan kamu politikaları göz ardı edilmiştir. Mekânsal açıdan bakıldığında kent-bölge; anakentin ayak izlerinin belirlediği, iş olanakları, konut ve hizmetlerin arz ve sunumu arasındaki ilişkilerle tanımlanan ve yönetsel sınırlarla betimlenemeyen bir mekândır (Eraydın, 2012: 187-189).

Kent-bölge gelişiminin bir parçası olarak kent ve kır genel yaşam koşullarının kalitesine katkıda bulunabilmelidir. Örneğin; fiziksel olarak kentin dışı doğru açılımının denetlenmesi ve kentlerde çevresel süreçlerin sağlıklı yönetiminin gerçekleştirilmesi, Avrupa Kentsel Gelişme Perspektifinin kent merkezli bölgelerin sürdürülebilirliğinin sağlanmasının ön koşulu olarak belirlendi. ESDP, kentlerin yakınındaki kırsal alanlarda, merkez kentlerden ve bunların birinci derece etki alanlarından (art-bölge) oluşan kentsel bölgelerde iş yerlerinin çekim gücünün (*commuting*) önemini vurgulamaktadır. Bu bağlantılar sahip oldukları kentsel, ekonomik ve toplumsal nitelikleri sebebiyle bütün bölge için gerekli olan yoğunluğa ve işlevselliğe sahiptir (Briquel ve Collicard, 2005: 21).

ESPON (European Spatial Planning Observation Network)

ESPON, Avrupa Bölgesel Gözlem Ağı (*European Territorial Observatory Network*) Avrupa genelinde karşılaştırılabilir, sistematik ve güvenilir bölgesel verilerin sağlanması ve politikaların üretilmesi amacıyla araştırmalar yapmaktadır. Temel amacı, diğer sektörel politikaların ve programların Avrupa Yapısal Yatırım (*European Structural Investments*) fonları ve kalkınma politikaları kapsamında üretim, dağıtım ve yaygınlaştırma yoluyla desteklenmesini sağlamaktır (“ESPON 2020 Cooperation Programme | ESPON”).

ESPON, yaptığı araştırmalarda kent-bölgelerin çekirdeğini ve genişliğini belirlemeye yönelik yeni bir yaklaşım geliştirmiştir. ESPON yaptığı çözümlemelerde mevcut nüfus ve iş akış verilerini dikkate almakta ve uluslararası analizlerde farklılıkları engelleyebilmek için de NUTS5 bölgesel birimlerini temel almıştır. Bu yaklaşım, kentlerin önemi açısından, yapıları alanların nüfus büyüklüğünü dikkate alan yaklaşımdan daha farklı sonuçlara ve sıralamalara neden olabilmektedir. Örneğin, Fransa’da geniş bir kentsel çevreye sahip olan Strazburg kenti, 1999’da yapılan kentsel hiyerarşi sıralamasında on birinci sırada iken, kent-bölge hiyerarşisinde dokuzuncu sırada yer almıştır. Bunun nedeni sahip olduğu çevrenin, yani bu kente yakın ve kentten etkilenen alanların büyüklüğü ve niteliğidir. ESPON projesi, Avrupa Mekânsal Gelişme Perspektifinin sunduğu ilkeler için, kalkınma ve farklı yerleşim yapıları ortaya koymak gibi içerikler getirerek destek sağlamıştır. ESPON’un çok merkezlilik (*policentric*) üzerine yaptığı çalışmada kent-bölgeler fonksiyonel kentsel alan (*functional urban area*) olarak tanımlanmış ve bu alanlar, 10.000’in üzerinde nüfusa sahip olan özek belediyeler (*core municipalities*) ile bu

yerleşmelerin çeperlerindeki belediyeleri de içeren alanlar olarak belirlenmiştir (Briquel ve Collicard, 2005: 23- 26).

Fonksiyonel Kentsel Alan (Functional Urban Area)

OECD (Avrupa Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü) tarafından geliştirilmiş bir tanımlamadır. Yapılan çalışmalarda amaç, ülkeler arası uyumu sağlamak için ortak kent tanımları geliştirmektedir. OECD analizlerini yaparken idari sınırlar yerine 1 km²'lik ızgara sistemi üzerine yerleştirilmiş nüfus verisi kullanmış ve kentlerin fonksiyonel ilişkilerini ön plana çıkaran ölçütleri de (günübirlik iş nedeniyle seyahatler gibi) yöntemde içerilmiştir. Böylece, farklı nitelik ve büyüklükteki yönetsel sınırların neden olduğu tanımlama sorunları giderilerek, nüfus yoğunluğu ve iş için yapılan seyahat akışları (*travel-to-work flow*) ölçütlerine dayanan bir tanımlama geliştirilmiştir. Kentsel merkezleri belirlemek için nüfus yoğunluğu verileri kullanılırken, kentsel merkezlerin art bölgelerini (*hinterland*) ve fonksiyonel kentsel alanları tanımlamak için iş için yapılan seyahat akışları ölçütünden yararlanılmıştır. Kentsel merkezler ve etki alanlarını belirlemek için kullanılan yöntemin ilk basamağı asıl merkezi belirlemeye yönelik iken ikinci ve üçüncü basamaklarda bu merkezlerin birbirleri ve çevreleri ile etkileşimi dikkate alınmıştır (Gökyurt, Kındap ve Sarı, 2015: 10)

Tablo 2: OECD ve AB'nin Kent Tanımlarının Karşılaştırılması

Aşama	Ölçütler	OECD	AB
Birincil	Nüfus Yoğunluğu	- 1.500 kişi/km ² - AB, Japonya, Kore, Şili, Meksika - 1.000 kişi/km ² - ABD, Kanada	- 1.500 kişi/km ²
	Nüfus Büyüklüğü	- 50.000 kişi – Avrupa, ABD, Şili, Kanada - 100.000 kişi – Japonya, Kore, Meksika	- 50.000 kişi
	Kentsel Bütünlük	- Nüfusun %50'sinden fazlasının bir kentsel merkezde yaşaması	- Yerleşimlerin bir idari kademeye bağlantılı olması - Nüfusun en az %50'sinin bir kentsel merkezde yaşaması - Kentsel merkezin nüfusunun en az %75'inin bir şehirde yaşaması
İkincil	İşlevsel Bütünlük	- Nüfusun %15'inden fazlasının başka bir kentsel merkeze çalışmak için gitmesi	- Çalışan nüfusun %15'inden fazlasının başka bir kentsel merkezde çalışması

Üçüncü	Artbölge	- Çalışan nüfusunun %15'inden fazlasının bir kentsel merkezde istihdam edilmesi - Bu şekilde belirlenen belediyelerin kentsel merkez ve birbirleri ile bütünleşik olması - Fonksiyonel kentsel alandan fiziksel olarak kopuk olan belediyeler dahil edilmez.	- Bu şekilde belirlenen belediyelerin kentsel merkez ve birbiri ile bütünleşik olması - Fonksiyonel kentsel alandan fiziksel olarak kopuk olan belediyeler dahil edilmez
Sınıflandırma		- Küçük kentsel alanlar (50- 100 bin kişi) - Orta ölçekli kentsel alanlar (200- 500 bin kişi) - Metropolitlen alanlar (500 bin- 1,5 milyon kişi) - Büyük metropolitlen alanlar (1,5 milyon kişi ve üzeri)	- Küçük (50- 100 bin kişi) - Orta (100- 250 bin kişi) - Büyük (250- 500 bin kişi) - Çok büyük (500 bin- 1 milyon kişi) - Aşırı büyük (1- 5 milyon kişi) - Küresel Şehir (5 milyon kişi ve üzeri)

Kaynak: (OECD, 2013: 1- 4 Aktaran Gökyurt, Kındap ve Sarı, 2015: 11)

OECD fonksiyonel kentsel alanları belirlemek için uyguladığı yöntemde üç temel adımdan yararlanmıştır.

1. Izgara sistemi üzerine yerleştirilmiş nüfus verisi kullanılarak merkez belediyelerin (*core municipalities*) belirlenmesi:

Birinci aşamada, 1 km²'lik ızgara sistem üzerine yerleştirilmiş nüfus verileri kullanılmış ve kent- kır ayrımı, bu verilerden yararlanılarak tanımlanan kentsel merkezler veya yüksek yoğunluklu kentsel kümeler (*cluster*) esas alınarak yapılmıştır. Diğer bir anlatımla, kentsel merkez, kilometrekareye en az 1.500 kişinin düştüğü yüksek yoğunluklu küme ve bu kümeden arta kalan boşlukların doldurulmasından (*filled gaps*) oluşmaktadır. Görece küçük yerleşimler, tanımlanan nüfus büyüklüğü eşiğine ulaşamadığı ve kent olarak tanımlanabilecek yığılmayı sağlayamadığı için kent sınıflandırmasına dâhil edilmemektedir. Buna ek olarak, eğer bir belediye nüfusunun en az yüzde 50'si bir kentsel kümede yaşıyorsa, bu belediye, kentsel merkezin parçası olarak kabul edilmektedir. Böylece, birbirine bitişik ve yoğun yapılaşmış olan belediyeler aynı kentsel merkez içinde toplanmaktadır. (Gökyurt, Kındap ve Sarı, 2015: 11).

2. Aynı fonksiyonel kentsel alanda yer alan, ancak birbirine bitişik olmayan merkezlerin (*core*) bir arada değerlendirilmesi:

İlk aşamaya sadece nüfus yoğunluğu yüksek ve yerleşim deseni sürekli kentler dâhil edilmiştir; ancak tüm kentlerin bu şekilde konumlandığı söylenemez. Kent merkezlerinin çoğu, birbirinden fiziksel olarak ayrılmış olmasına karşın ekonomik olarak bütünleşik niteliktedir. İkinci aşama ile birlikte çok merkezli kentsel alanlar da kent tanımına dâhil edilebilmektedir. Bu durumda kentler arasındaki günü birlik seyahat verileri dikkate alınmaktadır. Eğer kentsel merkezlerin birinde yaşayan nüfusun yüzde on beşinden fazlası çalışmak için bir başka kent merkezine gidip geliyorsa bu iki merkez, bütünleşik olarak aynı çok merkezli metropolitlen alanın parçaları olarak kabul edilmektedir. Böylelikle aynı kentsel merkez içinde tanımlanması

gereken, ancak yerleşme desenindeki kopukluk nedeniyle bu alana dâhil edilemeyen yerlere ilişkin sorun giderilmiş olmaktadır (Gökyurt, Kındap ve Sarı, 2015: 12).

3. Kentsel art bölgelerin tanımlanması:

Sürekli ve yoğun yapılaşmaya sahip belediyeler ile bir özek kent etrafına yerleşmiş çok merkezli metropoliten alanlar tanımlandıktan sonra son basamak olarak, bu kentlerin etki alanlarının yani art bölgelerinin belirlenmesi gerekir. Art bölge kentsel işgücü piyasasının merkez dışındaki işçi havzası olarak tanımlanabilir. Art bölgenin büyüklüğü, bu alanın çevresindeki alanlar üzerindeki etkisinin büyüklüğünün bir göstergesidir. Kentsel art bölgeler, çalışan nüfusun en az yüzde on beşinin bir kentsel merkezde istihdam edildiği tüm belediyelerin içerildiği bölge olarak tanımlanmaktadır. Bu tanımlamada fonksiyonel kentsel alan tarafından kapsanan bütün belediyeler fonksiyonel kentsel alan sınırına dâhil edilirken, bu alana bitişik olmayan belediyeler dışarıda bırakılmaktadır (OECD, 2013: 2-3).

OECD kentsel alanları yeniden tanımlarken metropoliten alanları da belirlemek için kentleri 4 grupta incelemiştir:

- Küçük Kentsel Alanlar (*Small urban areas*) (50.000- 200.000)
- Orta Büyüklükteki Kentsel Alanlar (*Medium-sized urban areas*) (200.000- 500.000)
- Metropoliten Alanlar (*Metropolitan Areas*) (500.000- 1,5 milyon)
- Büyük Metropoliten Alanlar (*Large Metropolitan Areas*) (> 1,5 milyon) (OECD, 2013: 4).

Her bir fonksiyonel kentsel alan, yüksek yoğunluklu bir kentsel öze sahip olan yerleşik alan ile bu öz ile emek piyasası aracılığıyla bütünleşmiş bir art bölgeden oluşur. Bununla birlikte, kırsal alanların fonksiyonel kentsel alanlarla bütünleşmesi mutlak bir kalkınma stratejisi olarak görülmemektedir. Bu bütünleşme, kırsal alandaki güçlükleri arttırabilir ve hatta yeni sorunlar üretebilir. Ayrıca kırsal alanlar için ayırt edici özelliklerin de ortadan kaybolması olasılığını tetikler. Bu nedenle, böyle bir bütünleşmenin kırsal kalkınma açısından oluşturduğu paradigmanın sorgulanması gerekir (Briquel ve Collicard, 2005: 30- 31).

Özek Kent (Core Cities)

Özek kentler, tek merkezliliğe ve sabit sınır ilişkisine dayalı modelleri ifade etmektedir. r. Bu kentler genel olarak yüksek nüfus yoğunluğuna sahip olan, çalışma alanları ve farklı etkinliklerin toplandığı, arazi kullanımında yapıları alanların yoğun olarak görüldüğü alanlardır. Buna bağlı olarak da denetimli bir büyüme gerektirirler. Kent-bölge ile ilgili yaklaşımlara göre, özek kentler, fonksiyonel kentsel alanı oluşturan bölgeler üzerinde en fazla etkiye sahip olan bölgelerin odak noktasıdır. Genel anlamda kentler; insanların, farklı etkinliklerin, sermayenin ve yapılaşmanın yoğunlaştığı alanlardır ve bu alanlarda insan, mal, bilgi ve para akışı sağlanır. Bu alanların kalkınması fiziksel sınırların ve yapıları alanların ötesinde ilişkilerin geliştirilmesi ve bu ilişkilerin farklı kentlerin etki alanlarına kadar eriştirilmesi ile yakından ilişkilidir (Briquel ve Collicard, 2005: 22- 23).

Avrupa kentlerinde bu açıdan yaşanan sorunlardan birisi, kenti neyin oluşturduğu sorunsalıdır. Bu açıdan geniş bir tanımlama çeşitliliği bulunmaktadır. Ayrıca, tanımlama açısından bir tekdüzelik sağlanmış olsa bile kentlerin çok yönlü etkilerinin olduğu bilinmektedir. Bu etki

alanlarının her kent için aynı şekilde sınıflandırılması ve belli bir hiyerarşi oluşturulması oldukça zordur. Alman kentlerinde olduğu gibi bazı diğer ülkelerde de kentler belirli bir yasal statüye sahip olan idari standartlarla tanımlanırlar. Almanya’da bazı belediyeler ilçe (*kreise*) olarak bilinen üst düzey idari birimlerin bir parçasıdır. Bununla birlikte, kentsel niteliklerinden dolayı (yaşayan kişi sayısı, yapılı alanlar, kültürel ve ekonomik önem vb.) kent statüsüne sahip olan bu belediyeler kendi başlarına da ilçe oluşturabilmektedirler. Diğer bazı ülkelerde ise kentler istatistiksel olarak tanımlanırlar. Örneğin, İtalya ve İspanya’da yasal olarak belirlenmiş olan Madrid ve Barselona dışındaki kentler için 10.000’in üzerinde nüfusa sahip olmak gibi bir nüfus eşiği getirilmiştir. Bunun dışında bir başka yaklaşım da nüfus büyüklüğü ve yerleşim yapısının önemini vurgulamaktadır. Bu yaklaşım, Fransa’da uygulanmış ve yapılı alanların sürekliliği ile nüfusun niteliğini ön plana çıkartmıştır. Böylece birçok belediye ortak bir şekilde kentsel birimleri (*urban units*) oluşturmuştur. Bu yaklaşımın altındaki temel felsefe Birleşmiş Milletler kentsel alan anlayışına dayanır. Bu yaklaşım da binalar arasındaki uzaklıklara, yapılaşma için izin verilen alana, spor alanlarına, parklara vb. bağlı olarak belirlenir. Yapılan bu tanımlamaların ortak özelliği, kentsel merkezlerin ve özeklerin potansiyel etkisini veya yakın çevresini kalkındırma kapasitesini hesaba katmamasıdır. Yine de Avrupa kentlerini ekonomik güçlerine göre derecelendirme amacı taşımaktadır. (Briquel ve Collicard, 2005: 22-23).

Kentlerin ekonomik güçlerini derecelendirmenin yanı sıra, kente gidiş geliş rotaları da kentlerin nasıl merkezler oldukları konusunda fikir vermektedir. Bu ölçüt, kentin yakın çevresine olan etkisini inceleyebilmek açısından önem taşımaktadır. Çünkü kente geliş- gidiş mekânsal boyutları da dikkate alan bir akışı temsil eder. Bu akış, uzaklık arttıkça azalır ve emek piyasası ile bütünleşme de mekânsal boyutlara göre değişkenlik gösterir. Bu açıdan kent-bölgeler belli kentlerdeki düzenli akışların birleştiği alanlar olarak tanımlanmaktadır (Briquel ve Collicard, 2005: 22- 23).

İşe Gidiş- Geliş Bölgesi (Commuting Zone)

OECD ölçütlerine göre bu alanları tanımlayabilmek için önce kentlerin tanımlanması gerekmektedir. Bunun ardından ise kente gidiş- geliş dokuları incelenebilir. Daha önce de belirtildiği gibi, OECD standartlarına göre eğer bir kentte yaşayan çalışan nüfusun %15’i başka bir kentte çalışıyorsa bu kentler tek bir kent olarak değerlendirilmektedir. Ayrıca, tek bir fonksiyonel kentsel alan ile çevrili belediyeler de bu bölüme dâhil edilir. (Dijkstra ve Poelman, 2012: 3)

1.3. Metroliten Merkez, Kent Çeperi, Yarı-çevre ve Çevre İlişkileri

1.3.1. Tanım ve Sınıflandırmalar

Yarı-Çevre (Peri- Urban)

Yarı-çevre Kentleşme (*Peri-Urbanism*) genellikle kentin etki alanı içine giren yerlere işaret eden bir kavramdır. Her ne kadar yarı-çevre alan tanımı tartışmalı olsa da bu kavram kent çeperinden (*urban fringe*) biraz daha fazlası olarak yorumlanmaktadır. Yarı-çevre alanlar kentlerin art bölgeleridir. Bu nedenle terim, kentsel çevredeki arazilerin yutulması (*absorbed*) yoluyla yerleşim alanlarının genişlemesi anlamına gelmektedir. Bu terimin temel amacı; kentin fiziksel yerleşim sınırları genişledikçe ve merkezden uzaklaşıldıkça coğrafi olarak kentsel etkilerin azaldığını vurgulamaktır. Yarı-çevre alanlar kentsel saçaklanmadan etkilenirler. Bu nedenle, arazi kullanım sorunlarının çözümünde ve yapılı alanlarının yayılımının denetiminde

mekânsal planlamadan yararlanılır. Ancak, kentsel yayılmadan etkilenen bölgeler kent merkeziyle bütünleşen alanların tamamını kapsamaz. Yarı-çevre alanlar özek kentlere göre daha az kentsel özellikler sergilerler, diğer bir deyişle bu alanlarda kırsal özellikler daha yoğun olarak gözlemlenir (Briquel ve Collicard, 2005: 20- 23).

Kent-bölge gelişiminin sağlanabilmesi için yarı-çevre alanlara özel ilgi gösterilmesi gerekliliği ESDP tarafından vurgulanmaktadır. Bu gibi alanlar, genellikle kırsal karaktere sahip olmaları bakımından kent özeğinden (*urban core*) ve banliyölerden (*suburb*) ayrışır. Yani, yarı-çevre kentleşme tarımsal etkinliklerin devamlılığı ile bağlantısız olmayıp, kırsaldaki ekonomik ve sosyal değişimi de içermektedir. ESDP doğrudan yarı-çevre kentleşmeye atıfta bulunmamasına karşın kent merkezli bölgelerdeki kentler ve kırsal art bölgeler ile ilişkileri ele alması açısından önem taşımaktadır (Briquel ve Collicard, 2005: 20- 23).

Yarı-çevre kentleşme kentsel alan ile kırsal alan arasındaki geleneksel zıtlıkları azaltıyor olsa bile yarı-çevre alanların ikili yapısı, bu alanların kentsel ve kırsal alanlardan ayrımını zorlaştırır. Yarı-çevre alanlardan yasal metinlerde neredeyse hiç söz edilmediği için yasal statüye sahip olmayan basit bölgeler olarak görülme eğilimindedirler. Bu alanlar ile ilgili ortaya çıkan bir başka zorluk da bu alanların önemini değerlendirmenin güç olmasıdır. Bu terimin daha geniş olarak tanımlanabilmesi için öncelikle bu alanların mekânsal kapsamının belirlenmesi ve diğer alanlarla arasındaki olası farklılıkların kalkınma politikaları kapsamında incelenmesi gerekir (Briquel ve Collicard, 2005: 20- 23).

Genel olarak yarı-çevre alanlar ile ilgili yapılan tartışmalara bakıldığında, her ne kadar bu alanlar kırsal alan olma niteliklerinin tamamına sahip olmasalar da kentsel alanlardan farklı arazi kullanımlarına, yerleşim dokusuna ve yaşam koşullarına sahip oldukları konusunda bir fikir birliği olduğu görülmektedir. Kırsal alan konusunu anlamaya çalışırken ortaya konulan kırsal alanın farklı boyutları açık bir şekilde kırsal alan çeşitliliğinin bir göstergesidir. (ESPON, 2004)

Kent-Bölge İçinde Çevre ve Yarı-Çevre Alanlar (Urban and Peri-Urban Areas in City-Region)

Yarı-çevre alanlar ağırlıklı olarak kentte veya kent merkezli bölgelerde bulunan kırsal alanlar olarak değerlendirilirler. Bu alandaki mekânsal yayılmayı göstermek için kent-bölgenin odağı olarak hareket eden kentleri tanımlamak ilk aşamadır. Sonrasında da bu merkezlerin etkisi altındaki alanların sınıflandırılması gerekmektedir. Başka bir deyişle, fonksiyonel kentsel alanın sınırları belirlenmelidir. Son olarak da bu alanları yarı-çevre alanlardan ayırmak gerekir. Ancak bu ayrımı, kent merkezi ve kentin geri kalanı olarak yapmak doğru değildir (Briquel ve Collicard, 2005: 25- 30).

Bütün bu açıklamalar kentsel alanın aksine, kırsal alan çeşitliliğinin, bu alanların tanımlanmasında yararlanabilecek bir unsur olmadığını göstermektedir. Kırsal alanların belirlenmesi çoğu zaman kentsel özelliklerin derecelerinin azalmasına bağlı olarak değişir. Buna karşılık, OECD kırsal alanları belli başlı kent merkezlerine erişim derecelerine göre sınıflandırmıştır. Bu nedenle bazı alanların ekonomik olarak kentsel merkezlerle bütünleştiği kabul etmiştir. Buna göre, kentsel ve kırsal alanlar yapısal birlikler ve fonksiyonel ilişkiler yoluyla tanımlanabilecek bağlar sayesinde kent-bölgeler ile yakın ilişki içindedirler. OECD; konum, arazi kullanımı, yerleşim dokusu, nüfus dağılımı veya yönetsel düzenlemeler gibi göreceli olarak istikrarlı ilişkilere dikkat çekmektedir. Bunun aksine işlevsel ilişkiler yani üretim, tüketim, kente gidiş- geliş, akışlar gibi etkinlikler kent-bölge içindeki bağlantılara işaret

eden etkinliklerdir ve bu nedenle de zaman içinde değişme eğilimindedirler (Briquel ve Collicard, 2005: 25- 30).

Yarı-Çevre Alanların Çeşitliliği (Diversity in Peri- Urban Areas)

Yarı-çevre alanlardaki nüfus artışı ile birlikte yarı- kentleşmenin somut etkileri de görülmeye başlamıştır. Bu durum birçok Avrupa kentinde, kenti çevreleyen alanlarda nüfus artışı yaşanmasıyla bu noktaların çekim alanları haline gelmesine karşılık, kentsel nüfus artışı durmuş veya azalmıştır. Kent-bölgelerde demografik büyüme çoğunlukla yarı-çevre alanlarda yoğunlaşsa da kentsel gelişmenin demografik etkileri sadece bu alanları etkileyecek değişiklikler değildir. Bu durum da kent- kır bütünleşmesinde öncü yol oynayan değişkenlerin incelenmesini gerektirir. Bununla birlikte sadece bu bütünleşmeye odaklanmak da doğru değildir. Kent-bölgelerin kalkınma hedeflerine ulaşılabilmesi için bu alanların çeşitliliklerini anlamak ve bütünleşme sağlayacak diğer etmenlerle birlikte ele alınmaları gerekir (Briquel ve Collicard, 2005: 30- 36).

ESDP (Avrupa Mekânsal Gelişme Perspektifi), bütünleşik kentsel gelişim stratejilerinin toplumsal ve işlevsel çeşitliliğe duyarlı olması gerektiğini belirterek, kent-bölgelerde heterojenliğin gerekliliğe vurgu yapar. Bu nedenle, ESDP bütünleşmenin önemini vurgularken yarı-çevre alanların heterojenliğinin derin bir çözümlemesini de teşvik eder. Örneğin, bazı ülkelerde yarı-çevre alanlarda ciddi nüfus artışı gözlemlense de nüfus artışı; merkezden uzaklık, hane halkı geliri ve emlak fiyatlarına bağlı olarak da farklılaşır. Bu durum da nüfusun sosyal birleşimindeki dengesizlikleri arttırır. Hizmetlere erişim ve gelir farklılıkları, yerleşim alanlarındaki sosyal dokuda dengesizlikler oluşmasına neden olabilir. Kırsal alanlar genellikle kentle olan ilişkilerden ziyade genel sosyo-ekonomik ilişkileri vurgulama eğilimindedirler. Avrupa Komisyonu, kalkınma perspektifiyle ilgili olarak, kırsal alanları başlıca ekonomik etkinliklerine ve kente uzaklıklarına göre farklılaştırmışlardır. Bu nedenle, yarı-çevre alanlardaki heterojenlik düzeyinin, kentle eşit derecede sağlanamayan bütünleşmeden dolayı mı yoksa yarı-çevre alan ve diğer kırsal alanlarla ilgili etmenlerden mi kaynaklandığı sorusunun yanıtı açık değildir (Briquel ve Collicard, 2005: 30- 36).

Kentsel- Kırsal Bütünleşme (Urban- Rural Integration)

Bütünleşmesi sağlanmış iki farklı etkinliğin birbiriyle olan bağı o denli güçlüdür ki birinde gerçekleşen bir değişim, diğerini de önemli ölçüde etkiler. Kent-bölgeler için kent ve kent çevresi alanların bütünleşmesini sağlamak ve bu iki alanın sistemde oynadığı rolü belirlemek, sistem bütünlüğünün sağlanması açısından önemlidir (Briquel ve Collicard, 2005: 34- 36). Kentsel, kırsal ve bölgesel mekânlar mal ve işgücü akışı ile sürekli değişime uğramakta ve bu değişimler sonuçta mekânın kendisinde fiziksel dönüşümlere neden olmaktadır. Gerçekleşen dönüşüm ve değişimlerle kır ve kent arasındaki farklılar giderek artmakta, sınırlar bulanıklaşmaktadır (Polat, 2012: 271).

Kent-bölgelere ilişkin araştırmalarda iş için yapılan seyahatler önemli yer tutar. Bu durum iki ana etmenin sonucudur: çalışılan ve yaşanan yerlerin giderek birbirinden koparılması ile kalkınma etkinliklerinin iş olanaklarının olduğu yerde yoğunlaşmasıdır. Buna göre Alman Federal Ofisi kenti, anakente gidip gelen yerleşik iş gücünün payına göre iç banliyö (*inner commuter*), hizmet alanı (*catchment areas*) ve dış banliyö (*outer commuter*) olarak sınıflandırmıştır. Fransa ise farklı türlerde yarı-çevre komünler (*commune*) belirlemiştir. Bunu

da işçilerin tek bir kente mi çekildiğine (*monopolarized*) yoksa iş gücünün farklı alanlara mı dağıldığına (*multipolarized*) dayanarak yapmıştır. Mekânsal olarak kente yakın kırsal alanların kentle bütünleşmesinin daha kolay olduğu kabul edilmektedir. İşlevsel olarak ise iş olanaklarının dağılımı, hane halkı hizmetleri ve arazi kullanımları ön plana çıkmaktadır (Briquel ve Collicard, 2005: 31).

Kent Çeperi (Urban Fringe)

Kentleşme süreci, kırdan kente göç ve nüfus artış eğilimlerinin aynı şekilde sürmesi durumunda, doğal yaşam alanlarında yaşanan tahribat ve çevresel dengenin daha da bozulması, ortaya çıkabilecek olumsuz etkilerin başında gelmektedir. Bu kapsamda kentsel saçaklanma, yayılma ve kent çeperinde yapılaşma konuları önemli hale gelmektedir. Kentsel yayılmanın yarattığı değişim, beraberinde olumsuz sonuçlar getirmektedir. Kent çeperinde dışa doğru gerçekleşen büyüme ile yakın çevredeki kırsal yerleşimler ve tarım alanları dönüşmekte ve yarı kırsal, yarı çevre kentsel alanlar oluşmaktadır. Tarım arazilerinin kentsel büyüme alanı içinde kalması; tarımsal değer kaybına ve arazi fiyatlarında spekülâtif yükselmelere neden olmaktadır. Bu durum da çiftçinin topraktan kopmasına veya gereksinimlerini topraktan karşılayamamasına neden olmaktadır. Kentsel yayılma sürecinde topraktan kopan çiftçiler yakın çevrede bulunan kentsel sektörlerde çalışmaya başlarlar ve kırsal alandaki toprak varlığı arsa stoku olarak değerlendirilmeye başlanır. Kentsel alanlardaki en önemli sorun kentsel gelişim alanlarının büyük kısımlarının verimli tarım toprağı olmasıdır. Bu süreçle birlikte tarımsal faaliyetler daha az verimli topraklara doğru itilmeye başlar. Kentsel yayılma daha çok düşük nüfuslu alanlarda mekânın çepere doğru yayılması ile yüksek maliyetli altyapı, sosyal ayrışma, arazi kullanımında parçalanma gibi sorunlara yol açar. (Banu ve Fazal, 2016: 1- 24)

Çeper kavramı ilk kez 1937 yılında T. L. Smith tarafından ortaya atılmış ve “kentnin çekirdeğine bitişik yerleşik alanlarının dışında kalan yapılaşmış alan” olarak tanımlanmıştır. Pryor ise çeperi, “büyümekte olan kent merkezi ile onun kırsal etki alanı arasında kalan alan”, diğer bir deyişle kır ve kent arasında kalan alan olarak tanımlamıştır (Banu ve Fazal, 2016: 1- 24). Kentleşme hızının çok yüksek olduğu gelişmekte olan ülkelerde metropoliten kente göç eden nüfus ile doğal nüfus artış hızı, kentsel hizmet sunumları ile karşılanamadığı için mekânda, var olan yerleşim alanları ile yeni gelişim alanları arasında boş alanlar gözlenmeye başlamıştır. Bu yeni gelişme alanları da kent çeperini oluşturmaktadır. Özetle, kentsel gelişmenin en üst aşaması olarak tanımlanan metropolitenleşme olgusu, giderek artan bir nüfusa sahip olan metropoliten alan içinde, merkez kentin sınırları dışındaki gelişimleri gündeme getirmiş ve ‘çeper’ kavramı ortaya çıkmıştır (Özdemir Sönmez, 2017)

Kentsel Saçaklanma (Urban Sprawl)

Kentsel saçaklanma, kent çeperinde kırsal alanlara doğru hızlı bir büyüme şeklinde gerçekleşir. Gelişen teknolojiler, hizmet sektörünün etki alanının genişlemesi gibi etmenlerle birlikte merkezi iş alanlarında çalışma zorunluluğu ortadan kalkmış ve banliyölerde yaşayan insan sayısı kent merkezlerindeki geçmişte. Merkezden kopmaya yol açan tüm bu gelişmeler saçaklanma olgusunu da beraberinde getirmiştir. Kent merkezlerindeki kalabalıklaşma, açık alanların yetersizliği, hava kirliliği, artan konut fiyatları gibi etmenler kent merkezlerinin itici özellikleri olarak belirlenmiştir (Tamer, 2012: 250- 253). Keleş’e göre (1998) kentsel saçaklanma: kentlerin “aşırı ölçüde kalabalıklaşması, toprak değerlerinin yükselmesi ve işlevlerini gereği gibi yerine getirememesi sonucunda kentteki insanların ve sanayi kuruluşlarının, özel taşıtların ve toplu taşıma araçlarının varlığından da yararlanılarak yörekentlere (banliyölere) göçmeleri süreci” anlamına gelmektedir.

Günümüzde yaşanan kentsel saçaklanma olgusunun nüfus artışına bağlı bir büyümeden öte kentler arası ilişki ağları, teknolojik gelişme ile üretim ve tüketim biçimlerindeki değişimin bir yansıması olduğu yaygın bir görüştür. Birçok batı ve doğu Avrupa ülkelerinde, son 20 yılda, nüfuslarında %6'lık bir artış olmasına karşın yapılaşmış alanlarında %20 artış olduğu gözlemlenmiştir. Bu da saçaklanmanın temel nedeninin nüfus artışı olmadığını göstermektedir (Tamer, 2012: 250- 253).

Tablo 2: Yeni Kırsal Paradigmaları (OECD, 2006)

	Eski Yaklaşım	Yeni Yaklaşım
Amaç	Eşitliği sağlamak, çiftlik geliri, çiftliklerin rekabet edebilirliği	Kırsal alanların rekabet edebilirliği, yerel varlığın değerlendirilmesi, kullanılmayan kaynaklardan fayda sağlama
Ana Hedef Sektör	Tarım	Kırsal ekonomilerin çeşitlendirilmesi: kırsal turizm, imalat sanayi, bilgi ve iletişim teknolojileri endüstrisi vb.
Temel Araçlar	Teşvikler	Yatırımlar
Aktörler	Ulusal yönetimler, çiftçiler	Yönetimin her düzeyi: Uluslarüstü, ulusal, bölgesel ve yerel paydaşlar (kamu, özel ve sivil toplum kuruluşları)

KAYNAK: (OECD, 2006 AKTARAN YENİGÜL, 2016: 18)

OECD ve AB tarafından yapılan kentsel alan- kırsal alan tanımlamalarına ek olarak Avrupa'nın en büyük sekiz çevre merkezi ekolojik sürdürülebilirliği sağlayabilmek için ortak bir strateji geliştirme amacıyla bir araya gelerek PEER (Avrupa Çevresel Araştırmaları için Ortaklık) adında bir ortaklık oluşturmuştur. Bu bölümde, anılan ortaklık ve bu ortaklık sonucunda ortaya çıkan PLUREL (Yarı Çevre Arazi Kullanım İlişkileri- Kent-Kır ilişkilerinde Stratejiler ve Sürdürülebilirlik Değerlendirme Araçları) projesi özet olarak incelenmektedir.

PEER (Partnership for European Environmental Research) – PLUREL (Peri-urban Land Use Relationships- Strategies and Sustainability Assessment Tools for Urban-Rural Linkages)

PEER (Partnership for European Environmental Research) ortaklığının vizyonu, sürdürülebilir kalkınmayı sağlayacak bilgi ve uzmanlığı bir araya getirmektir (About PEER, b.t.). Bu kapsamda ortaklığa bağlı PLUREL (Peri-urban Land Use Relationships - Strategies and Sustainability Assessment Tools for Urban-Rural Linkages) projesi geliştirilmiştir. Proje 14 Avrupa ülkesi ile Çin'den katılımcılarla birlikte Kopenhag Üniversitesi'nin eşgüdümünde yürütülmüştür. PLUREL projesi kır ve kent arasında değişmekte olan ilişkileri daha iyi anlayabilmek adına, bu değişimin en dinamik unsuru olan “yarı-çevre” (peri-urban) alanlarına odaklanmaktadır. Kentler ve çevrelerinde meydana gelen arazi kullanımındaki bu değişimin çevresel, sosyal ve ekonomik etkilerini değerlendirebilmek adına yöntem ve araçlar geliştirilmiştir. Geleceğe yönelik kentsel gelişim senaryoları içinde ele alınan güncel kentleşme

eğilimlerinin altında yatan itici güçler tanımlandıktan sonra bu gelişim eğilimleri, Avrupa Birliği düzeyinde kentsel, yarı-çevre ve kırsal alanların ara yüz bölgelerindeki arazi ve kaynak talebi üzerinden değerlendirmiştir. Bu şekilde tanımlanan alanlar üzerindeki taleplerin yarattığı baskılara karşı alansal stratejiler geliştirerek katılımcı alması kentsel gelişim senaryoları oluşturulmuştur (PLUREL, b.t.).

Bu bölümde kentsel yayılma ve sonuçlarından yola çıkarak projenin neden yeni bir alan tanımına gerek duyduğu ve kır-kent dışında kalan alanlara yönelik tanım ve sınıflandırma yöntemleri incelenecektir.

Günümüzde hâlihazırda ciddi bir sorun alanı olan kentsel nüfus artışı ve büyümenin yönetimi, uzun vade de önemini sürdürecektir gibi görünmektedir. Gelişmekte olan ülkelerde, artan kentsel nüfus, doğal kaynakları her geçen gün daha fazla tüketmekte, gelişmiş ülkelerde ise doğal kaynakların yok edilmesinin yanında kentsel nüfusun dinamikleri hızla değişmekte ve kentsel yayılma banliyölerin de ötesine geçerek büyük bir genişleme göstermektedir. Kentsel yayılmanın arkasında yatan en önemli nedenlerden biri nüfus artışı yanında, kişi başına düşen kentsel yayılmanın da çok yüksek olmasıdır. Özellikle 1950’li yıllardan başlayarak, Avrupa kentlerinin genişleme oranının, nüfus artış oranına göre çok daha yüksek olduğu görülmektedir. Bu durum kentlerin derişik (kompakt) yapılarının yitirilmesine neden olmaktadır. Kentsel yayılmanın kentlerin mekânsal üst biçimini belirleyen hâkim eğilim olmaya başlaması ile birlikte kır-kent tanımları arasındaki keskin sınır da ortadan kalkmıştır. Bundan böyle kır ve kent kavramları somut mekânları tanımlamak yerine giderek sosyal, kültürel ve ekonomik birtakım kalıpları ifade etmek için kullanılır hale gelmiştir. Bu nedenle karar alıcılar nüfus artışı ve kentsel yayılma sorununu çözme yönünde girişimlerde bulunmadan önce, bu alanlara ve kırsal-kentsel ara formlara yönelik yeni yaklaşımlar benimsemeli, yeni tanımlama ve sınıflandırma arayışları ile hareket etmelidir (Piorr, Ravetz, ve Tosics, 2011: 21).

Projenin Mekânsal Bağlamı: Kırsal-Kentsel Bölgeler (Rural-Urban Regions)

PLUREL projesinin temel mekânsal birimi “Kırsal-Kentsel Bölgeler” olarak tanımlanmaktadır. Bu kavram, yarı-çevre ile bir kentin etki alanında olduğu halde, kente günlük gidiş-geliş yapılamayacak kadar uzaklıktaki kırsal alanları içeren, Fonksiyonel Kentsel Alanın bir uzantısı niteliğindedir. Aynı zamanda her biri farklı yapısal ve işlevsel özellikler gösteren birbiriyle ilişkili üç bölgesel alt sistemi içeren – kentsel bölge, yarı-çevre ve kırsal art bölge (hinterland)-mekânsal kümelenmeler olarak da ifade edilebilir. Bu alanlar içinde kentsel yayılma ile birlikte ortaya çıkan ve kentsel-kırsal alanlardan çok farklı dinamikler gösteren yarı-çevre alanları, bu çalışmanın temel sorununu oluşturmaktadır. Yarı-çevre, kentsel dokusu düşük yoğunluklu ve aralıklı karma kullanım alanlarında oluşan, yoğun kentsel bölge ile kırsal art bölge arasında kalan dinamik bir geçiş bölgesi olarak tanımlanmaktadır. Ancak yarı-çevre alanlarını basitçe bir geçiş bölgesi olarak adlandırmak yanlış olacaktır; bu bölgeler kentsel ve bölgesel gelişim stratejilerinin vazgeçilemez unsurları olan yüksek gelir gruplarına hitap eden çalışma ve konut alanları gibi birçok yatırım alanlarını içinde barındırmakta ve bu özelliğiyle yeni ve özgün bir mekânsal doku haline gelmektedir. Yatırımcılar için çekici olma özelliğinin yanında, bu alanlar, kentsel yayılma, kamu kaynaklarının boşa harcanması, sosyal kutuplaşmanın görüldüğü kırılğan toplumların oluşması, trafik karışıklığı, tarımsal alanların yok edilmesi, biyo-

çeşitliliğin azalması gibi tehditleri de içinde barındırmaktadır (Piorr, Ravetz, ve Tosics, 2011: 21-22).

Yarı-çevre alanlarının eğilimlerini belirleyen en basit haliyle iki aktörden söz edilebilir. Bunlar: hareket halinde olan aktörler (farklı gelir gruplarında hane halkları, sanayi ve çalışma alanları, perakende satış ve dinlenme alanları vb.) ile (arsa sahipleri, inşaat sektörü, yerel yönetimler vb.) hareket halinde olmayan aktörlerdir. Yarı kentsel alanlar bu iki aktörün arz-talep dengesi üzerinden şekillenmektedir. Hareket halinde olan aktörler bu denklemin talep yönünü oluşturmaktadırlar. Kent sakinleri, bir yaşam alanı olarak çekiciliğini yitirmiş kent merkezlerinden uzaklaşarak, uygun fiyatlı, yaşam kalitesi yüksek, altyapı ve çevre koşulları gelişmiş, güvenli ve açık-yeşil alanları erişilebilir, aynı zamanda kentte bulunan çalışma alanlarına çok uzak olmayan yeni yaşam alanları arayışı içindedir. Denklemin arz yönünde bulunan yatırımcılar ise yarı-çevre alanların kentsel pazara ulaşabilir uzaklıkta olması, daha az yatırımla daha yüksek gelir elde etme beklentisi gibi nedenlerle bu alanları tercih etmektedirler. Bu durum yarı-çevre alanlarını başlı başına bir sorun alanı haline getirmekte, birden fazla aktörü ve düzeyi içeren politika geliştirilmesini zorunlu kılmaktadır (Piorr, Ravetz, ve Tosics, 2011: 22-23).

Projenin Tanımları ve Sınıflandırma Yöntemi

Yarı-çevre alanlarını ve değişim dinamiklerini anlamak adına, bu mekânları daha ayrıntılı incelemek gerekir. Bu projede yarı-çevre, projenin temel aldığı birim olan Kırsal-Kentsel Bölgeler bağlamında ele alınmıştır. Buna göre Kırsal-Kentsel Bölgeler 6 farklı mekânsal bölümden oluşmaktadır: Kent Çekirdeği (*Urban Core*), İç-Kentsel Alan (*Inner Urban Area*), Banliyö (*Suburban Area*), Kent Çeperi (*Urban Fringe*), Kentsel Çevre (*Urban Periphery*) ve Kırsal Art bölge (*Rural Hinterland*).

- Kent Çekirdeği (*Urban Core*): Merkezi İş Alanı ve diğer kentsel faaliyetleri içeren alanları,
- İç-Kentsel Alan (*Inner Urban Area*): Genellikle yüksek yoğunluklu yerleşim bölgelerinin bulunduğu yapılı çevreyi,
- Banliyö (*Suburban Area*): Genellikle daha düşük yoğunluklu yerleşim alanlarının bulunduğu, iç kentsel alanla eklemlenmiş, konut alanlarının bitişik ve tekdüze şekilde konumlandıkları yapılı çevreyi,
- Kent Çeperi (*Urban Fringe*): Yapılı çevrenin sınırlarında bulunan, dağınık ve oldukça düşük yoğunluklu yerleşim alanlarının bulunduğu, kentsel etkinliklerin ulaşım ağlarının etrafında görece yoğunlaştığı ve büyük açık-yeşil alanlar içeren alanları,
- Kentsel Çevre (*Urban Periphery*): Fonksiyonel Kentsel Alana bağlı, kentsel yapılı çevreyi saran ve küçük ölçekli yerleşim birimleri, sanayi vb. kentsel kullanımları içeren alanları,
- Kırsal Art bölge (*Rural Hinterland*): Yarı-çevre alanlarını saran ve Kırsal-Kentsel Bölge içinde kalan kırsal alanları,

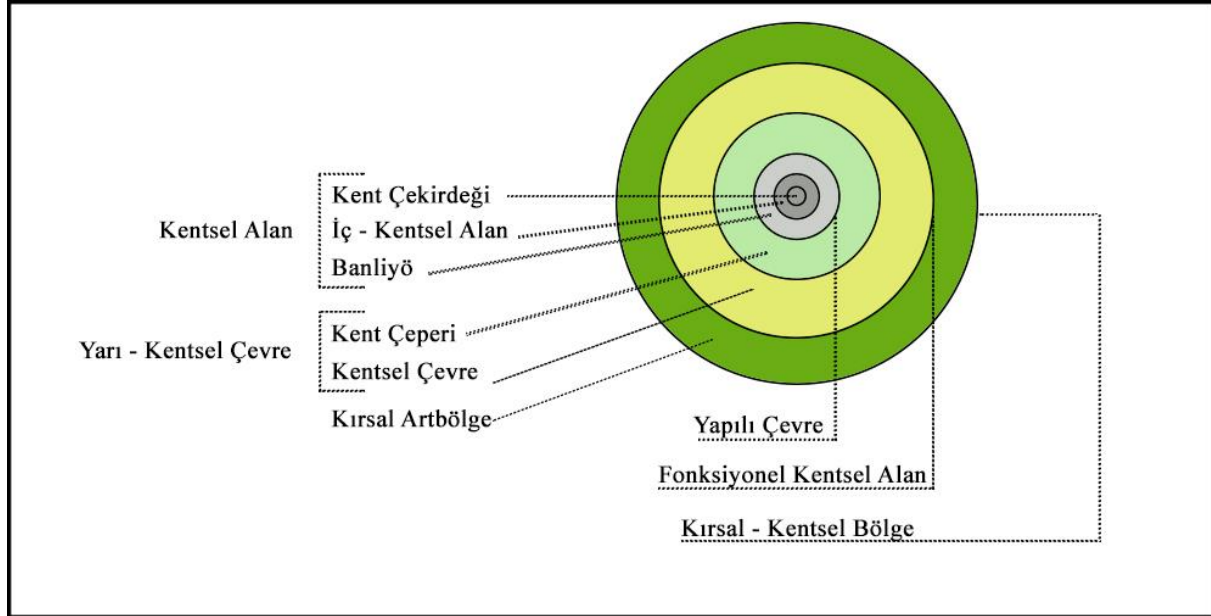
ifade etmektedir. (Piorr, Ravetz, ve Tosics, 2011: 24).

Bu sınıflandırmayı daha iyi anlayabilmek için Fonksiyonel Kentsel Alan ve Kırsal-Kentsel Bölge kavramları daha ayrıntılı olarak tanımlanmaktadır. Şekil 1’de bu alanlar kavramsal olarak görselleştirilmiştir. Buna göre Fonksiyonel Kentsel Alan kent çekirdeği ile çevresini saran ve ekonomik olarak bu çekirdeğe bağlı alanları tanımlamaktadır. Kırsal-Kentsel Bölge ise,

yukarıda tanımlanan altı farklı mekânı içine alan, projenin çalışma alanının tamamını içeren mekânsal birimlerdir. Özetle:

- Kentsel Alan + Yarı-çevre = Fonksiyonel Kentsel Alan
- Kentsel Alan + Yarı-çevre + Kırsal Artbölge = Kırsal-Kentsel Bölge olarak ifade edilmektedir (Piorr, Ravetz, ve Tosics, 2011: 25).

Şekil 1: Kırsal-Kentsel Alan



Kaynak: (Tosics, Ravetz, ve Piorr, 2011:25)

Kırsal-Kentsel Bölgelerin Belirlenmesi

Yukarıdaki bölümlerde de belirtildiği gibi, kentsel yayılmanın etkisiyle, kır-kent kavramları arasındaki keskin çizgi ortadan kalkmış ve bu nedenle PLUREL projesi kapsamında kendilerine özgün gelişim dinamikleriyle yeni ara mekânlar tanımlanmıştır. Bu mekânlar için yapılan ayrıntılı tanımlamanın yanı sıra, proje kapsamında bu alanlara yönelik nasıl bir yaklaşım izleneceği de belirlenmiş ve Avrupa Birliği ülkeleri için ortak bir Kırsal-Kentsel Bölge tipolojisi oluşturulmuştur. Bu tipoloji oluşturulurken üç temel koşulla yola çıkılmıştır. Oluşturulan tipoloji 27 AB ülkesini kapsayacak, Kırsal-Kentsel Bölge sınırları, Avrupa İstatistik Ofisi'nin (EUROSTAT) verilerini geçerli kılabilmek için NUTS3 bölgeleri ile çakışacak şekilde belirlenecek ve son olarak elde edilen veri sınırlı olsa da hesaplanması kolay bir tipoloji belirlenecektir. Bu şekilde proje kapsamında AB genelinde 903 adet Kırsal-Kentsel Bölge belirlenmiştir.

Proje kapsamında Kırsal-Kentler Bölgeler belirlendikten sonra; kentsel-kırsal ilişkileri tanımlamak için üç farklı yol geliştirilmiştir. Bunlardan ilki, kentsel merkezlerin sayılarına ve büyüklüklerine bakılarak belirlenen yerleşim morfolojisine dayalı model; ikincisi kent ötekleri ile yarı-çevre alanları arasındaki büyüme ve küçülme eğilimlerine göre belirlenen gelişim dinamiklerine dayalı model; sonuncusu ise arazi kullanımı ve nüfus yoğunluğuna dayalı modeldir. Bu modelde Kırsal-Kentsel Bölge içinde belirlenen alanlara (kentsel, yarı-çevre ve kırsal alanlar) yönelik mekânsal tanımlamalar geliştirilmiştir. Bu sürecin sonunda, üçüncü yöntem olan arazi kullanımı ve nüfus yoğunluğuna dayalı model benimsenmiştir ve AB geneli

belirlenen Kırsal-Kentsel Bölgelere iki farklı seviyede uygulanmıştır. Bunlardan ilki, alt düzeyde her Kırsal-Kentsel Bölge için uygulanacak detaylı bir analizi öngörürken, ikincisi, üst düzeyde AB genelinde bütün Kırsal-Kentsel Bölgeler arasında yapılacak karşılaştırmalı bir analizi öngörmektedir (Piorr, Ravetz, ve Tosics, 2011: 26).

1.3.2. Metropliten Alan Yönetim Yaklaşımları ve Modelleri

Metropliten alanların ve büyük kentlerin yönetimi, devletlerin en önemli yerel yönetim sorunlarından biri olmuştur. Karşılaşılan bu soruna ilişkin, farklı yönetim yaklaşımları sunulmuş ve çeşitli yönetim modelleri geliştirilerek benimsenmiştir. Bu bölümde, temel olarak metropliten alanların yönetimine ilişkin sorunlar, yaklaşımlar, modeller ve çözüm önerileri ele alınacaktır.

Metropliten alanların yönetimine ilişkin akademik tartışmalar, kentsel saçılmanın hız kazandığı 19.yüzyılın sonu ve 20. yüzyılın başından itibaren kent iktisatçıları, sosyologlar ve siyaset bilimciler gibi birçok kesim tarafından metropliten alan içinde en iyi yönetim şeklinin ne olması gerektiği sorusu üzerinde yoğun bir şekilde ele alınmıştır (Kübler ve Schwab, 2007: 474). Bunların yanı sıra, genişleyen nüfus, yeni insanların göç etmesi, kentleşme, kentler ve banliyöler arasındaki eşitsizlikler, yönetime daha çok katılım ve daha iyi hizmet talebi gibi sorunlar, dünya genelinde metropliten yönetimlerin karşılaştıkları ortak sorunlardan bazılarıdır. Metropliten kentlerin karşılaştıkları bu ortak sorunlara, yönetimlerin çözümleri ve önlemleri çeşitlilik göstermiştir (Rao, 2008: 1-5).

Kentsel nüfusun getirmiş olduğu ulaşım, çevre kirliliği, altyapı, şiddet ve suç gibi sorunlar özellikle kaynakların sınırlı olduğu gelişmekte olan ülkelerde çok daha ağır şekilde hissedilmiştir. Bu kentlerde yaşam kalitesinin artırılması adına yerel yönetimler daha iyi bir ulaşım ve iletişim ağı kurmak zorunda kalmıştır. Ayrıca, büyük kentlerin alt gelir grupları ve işsizler için iş olanakları aramak adına çekici bir yer olmasından dolayı yerel yönetimler sosyal hizmet, konut ve sağlık yatırımları için daha fazla harcama yapmak zorunda kalmıştır. Bu tür temel hizmetlerin sunumunun geliştirilmesi bir tür kaynak sorunu olduğu kadar yönetim sorunu da olmaktadır. Birçok metropliten alan kendi yetki alanında hizmet veren birden çok belediyenin yönetimi şeklinde yapılanmıştır. Kentsel hizmetlerin (ulaşım, su, atık vb.) çoğunluğu belediye sınırlarına yayılmıştır. Büyük kentlerin fiziksel anlamda art bölgelere kadar genişleyip diğer yönetsel yapıların yetki alanı ile kesişmesiyle birlikte hizmet sunumunda eş güdümün sağlanması gereği de artmıştır. Metropliten alanların yönetim şekli, belediye sınırları içinde hizmet eş güdümünün sağlanabilmesi olanağının yanı sıra hizmetlerin sunumunu, verimliliğini ve maliyetlerin adil bir şekilde dağıtılmasını etkilemektedir. Yönetim yapısı ayrıca, vatandaşların yönetime ve karar alma sürecine katılımını etkilemektedir. Sonuç olarak, belediye sınırları içindeki bu sürecin çözümü için daha geniş coğrafyaya hizmet veren ve daha büyük bir kaynak havuzuna, emek gücüne ve mali imkânlara sahip, eş güdümü sağlayacak kapsayıcı bir yönetim yapısına gerek duyulmaktadır (Slack, 2007: 1-8).

Daha büyük alana hizmet veren, geniş yetkilerle donatılmış yönetim yapısı gereksinimi geçmişte de farkına varılan bir durum olmuştur. 1960 ve 1980'ler arasında birçok ülke eş güdümü geliştirmek, daha iyi bir alan kullanımı ve ulaşım hizmeti sağlamak, planlamayı geliştirmek amacıyla geniş alanlarda yetkili yönetim yapısı denemeleri yapmıştır. Bu tür yönetim yapılarının metropliten yönetimin işlevselliğini arttırarak daha iyi bir ekonomi ölçeği sunacağı, yönetim sınırları içinde uyum getireceği düşüncesi hâkim olmuştur (Rao, 2008: 1-5).

Lefevre, metropoliten yönetim yapılarının dört karakteristik özelliği olduğunu belirtmektedir. Bunlar; siyasi temsilcilerin doğrudan seçimi ile oluşan güçlü bir siyasi meşruiyet; yeterli mali ve iş gücü olanakları ile birlikte özerk yönetim yapısı; geniş ölçekli yetki alanı ve amacına uygun olarak tanımlanmış mülki sınırlar. Ayrıca, daha büyük yönetim birimlerinin, ölçek ekonomisinden yararlanarak daha geniş kitlelerin ulaşabileceği belirli hizmetleri daha verimli ve etkili bir şekilde üretilip sunacağı fikri yaygın bir şekilde kabul görmektedir. Bunların yanında, büyük yönetim yapılarının daha iyi bir kaynak dağıtımını sağlayacağı ve planlama kapasitelerinin tesisler, faaliyetler ve konutlar arasındaki uyumu arttıracığına inanılmaktadır (Lefevre, 1998: 10-11).

Metropoliten alan yönetim modellerinin değerlendirilmesinde kullanmak için birkaç temel ölçüt belirlenmiştir. Bunlar; verimlilik (ölçek ekonomilerinden faydalanma ve olumsuz dışsallıkların etkisini azaltabilme kapasitesi), hakkaniyet, ulaşılabilirlik, hesap verebilirlik ve yerel gereksinimlere hızlı yanıt verebilme yeteneğidir (Slack, 2007:8-12). Verimlilik veya ölçek ekonomisinden yararlanma, yönetim yapısının büyümesi ile sunulan hizmetin maliyetinin düşmesini ifade etmektedir. Ancak bazı servislerde hizmet alanının genişlemesi, hizmetin niteliğine göre sunumun zorlaşması veya maliyetli olması nedeniyle ölçek ekonomisinden yararlanmayı güçleştirmenin yanı sıra maliyetleri daha da arttırmaktadır. Ayrıca bazı hizmetlerin başka bir belediyenin yetki alanına girmesi ya da başka bir belediye tarafından da sağlanabiliyor olması, hizmetin metropoliten yönetim tarafından sunulmasını gereksiz kılmakta ve verimi düşüren bir durum yaratabilmektedir (Slack, 2007: 9).

Ekonomik bir terim olarak dışsallıklar, metropoliten alan yönetiminde de önem arz eden bir durumdur. Öyle ki, örneğin bir belediyenin sorumluluk alanına giren yolun yapımı bir başka belediyenin sınırlarında oturan kişiler tarafından da kullanılabilir. Bu yolun yapımında harcama yapmayan belediyenin sınırlarında yaşayan kişilerin söz konusu yoldan yararlanması ve bu belediyedeki yatırımlar için ayrılan payı arttırması olumlu bir dışsallık olarak görülebilir. Bunun yanı sıra, sunulan hizmetin sorumluluk alanının geniş olmasına karşın vergilendirilen kişi sayısının buna göre daha sınırlı sayıda olması ise olumsuz dışsallığa bir örnektir (Slack, 2007: 10).

Hakçılık ölçütü hizmetlerin maliyetlerinin ve yararlarının metropoliten alan içinde adil bir şekilde dağılımını ifade etmektedir. Metropoliten alan içinde birden fazla yerel yönetim biriminin bulunması ile zengin ve yoksul yerel yönetimlerin oluşması olasıdır. Bu durumda bazı yerel yönetim birimleri daha az hizmet talebine karşın yeterli vergi gelirine sahip olurken, bazı yerel yönetim birimleri ise temel belediye hizmetlerini sunmak için gerekli olan yeterli vergi kapasitesine sahip olmayacaktır. Daha çok belediyenin bulunması bu sorunun daha da büyümesi anlamına gelmektedir. Bu sorunlara, birleştirme veya bütünleştirme seçeneğinin yanı sıra yeniden dağıtım işlevinin ana yönetime verilmesi veya belediyelerin gereksinimi ve mali kapasitesine göre gelir transfer edilmesi gibi seçenekler çözüm önerisi olarak sunulabilir (Slack, 2007: 10).

Yönetime erişilebilirlik vatandaşların yönetim politikasını etkilemesi açısından özellikle demokrasi geleneğinin gelişmediği ülkelerde önem kazanmaktadır. Daha küçük yönetim birimleri halkın yönetime katılımı için daha iyi erişim olanakları sağlar. Yönetim birimi büyüdükçe bu olanak azalmaktadır. Katılım, karar verici yetkililerin denetlenmesini ve değerlendirilmesini kolaylaştırmaktadır. Bundan dolayı hesap verilebilirlik ile erişilebilirlik birbirleri ile ilişkili ölçütlerdir. Erişilebilirlik, yönetime katılım daha küçük yönetim birimlerinden daha kolay olmasına karşılık, Lefevre, bu yönetim birimlerinde yozlaşma

tehlikesinin daha çok olduğunu belirtmiştir. Öyle ki bu tür birimlerde hizmetleri sunan kişiler, hizmetlerden faydalanan bireylerle yakın ilişki içindedir. Karar alma sürecinde hesap verebilirliğinin olmaması, kaynakların farklı hizmetlere etkili, verimli ve adil bir şekilde dağıtılması için bir baskının veya teşvikin olmaması anlamına gelmektedir. Ayrıca yerel yönetim biriminin daha fazla transfer geliri elde etmek adına merkezi hükümete karşı da hesap verebilirliğinin etkili olması gerekmektedir (Slack, 2007: 11).

Yerel gereksinimlere daha hızlı yanıt verme yeteneği küçük ölçekli yönetim birimlerinde artmaktadır. Hizmette yakınlık, yerindenlik ilkesi gereği bireysel gereksinimlere en yakın yönetim biriminin daha hızlı ve etkili yanıt vereceği düşünülmektedir. Bu ilke ayrıca, daha üst düzey yönetim biriminin harcama sorumluluğunun sadece hizmetlerin sunumunun alt düzey yönetim birimlerine oranla daha etkili ve verimli olduğu durumları olduğunu savunmaktadır. En uygun yönetim yapısının seçimi yukarıda belirtilen ölçütlerin ne ölçüde yerine getirildiğine bağlıdır. Ölçek ekonomisinden yararlanma, dışsallıklar ve adil hizmet sunumu büyük yönetim yapılarında daha etkili olurken; erişilebilirlik, hesap verebilirlik ve yerel gereksinimlere hızlı yanıt verebilme küçük çaplı yerel yönetim birimlerinde daha başarılı olunan ölçütlerdir (Slack, 2007: 11). Daha önce de belirtildiği üzere, geliştirilmek ve uygulanmak istenen metropoliten yönetim modeli bu ölçütler çerçevesinde demokrasi ve etkinli arasında dengeli bir yönetim yapısı oluşturmak amacını taşımaktadır.

Metropoliten Yönetim Yaklaşımları

Metropoliten alanların yönetimine ilişkin olarak ortaya sunulmuş üç temel yaklaşım bulunmaktadır. Bunlar; “Metropoliten Reform Geleneği/ Eski Bölgecilik”, “Kamu Tercihi Teorisi” ve “Yeni Bölgecilik” olarak sınıflandırılmaktadır.

Metropoliten Reform Geleneği

Metropol alan yönetiminde planlama etkinliğinin, hizmet sunumunda verimliliğin ve hakkaniyetin büyük ölçekli yönetim yapıları ile sağlanabileceği düşüncesi, Metropoliten Reform Geleneği yaklaşımının temelini oluşturmaktadır. Eski Bölgecilik olarak da tanımlanan söz konusu yaklaşım, 1930’lar sonrası Amerika’da, parçalanmış birçok yerel yönetim biriminden kaynaklı sorunlardan dolayı ortaya çıkmış bir gelenektir.

Bu yaklaşıma göre metropoliten alan içinde çok sayıda özerk yerel yönetim biriminin varlığı hizmet sunumunda etkinliğin, verimliliğin, hakkaniyetin ve eşgüdümün sağlanmasındaki başlıca engel olarak görülmektedir. Metropoliten reformcular büyük yönetim yapılarının etkinliğine ve verimliliğine inanarak yönetim birimlerinin birleştirilmesi veya bütünleştirilmesini savunmuşlardır. Bu bütünleşmenin, banliyölerin kent merkezi ile birleşmesi ya da geniş yetkilerle donatılmış özerkliğe sahip iki kademeli bir metropoliten alan yönetimi kurmakla gerçekleşebileceğini savunmuşlardır. (Kübler ve Heinelt, 2005: 9). Reformculara göre, metropoliten yönetim modeli için, yerel yönetim birimlerinin sayısını azaltmak yeterli değildir. Yönetim modeli; güçlü, özerk ve meşru olmalıdır. Yönetim biriminin mali açıdan güçlü olmasının yanı sıra üzerindeki sorumlulukları ve yetkileri, yönetimin gücünü belirleyen en önemli unsurlardandır. Meşruiyet kavramı, söz konusu yönetim biriminin organlarının halk tarafından seçimle belirlenmesi ve faaliyetlerinin herkes tarafından kabul görmesini ifade etmektedir (Lefèvre, 1998: 12).

Metropoliten reform geleneğinin temel önerisi şu şekilde özetlenebilir (Ostrom, 1972: 479) Metropoliten yönetim biriminin büyütülmesi/ genişletilmesi veya yönetim birimi sayılarının azaltılması;

- Kişi başına düşen çıktı miktarını artması, hizmetlerin daha etkin sunulması, maliyetlerin ve faydaların daha adil bir şekilde dağıtılması, yerel yönetimlerin sorumluluklarının ve halkın yönetime katılımının artması ile ilişkilidir.
- Kamu hizmetlerinin uzmanlaşması, kurumsal yapı ilkesi gereği hiyerarşiye daha bağlı olması ile ilişkilidir.
- Uzmanlaşmanın artması hizmetlerin daha etkin ve kişi başına daha çok şekilde sunumu anlamına gelmektedir.

Özetle, metropoliten reform anlayışını oluşturan dört temel etmenden bahsedilebilir. Bunlar; “merkezileştirme”, “bütünleştirme”, “uzmanlaşma” ve “özerklik” olarak sınıflandırılmaktadır (Sager, 2005: 230-231).

Kamu Tercih Teorisi

Metropoliten Reform geleneğine bir tepki olarak, 1960’lı yıllarda ortaya çıkmış bir gelenektir. Kamu tercihi kuramı, tekçi ve merkeziyetçi yerel yönetim yapısına karşı çıkmış, bu tür yapıların vatandaşların seçim özgürlüğünü kısıtladığını, denetimi zorlaştırdığını ve vatandaşların kamu hizmetleri hakkında bilgi sahibi olmalarını güçleştirdiği iddia etmişlerdir (Ostrom ve diğerleri, 1961: 838-839). Tiebout’nun “Ayağı ile oy verme” modelinden esinlenen Kamu Tercih kuramı savunucularına göre, tekçi bir yönetim yapısında bireyler ayağı ile oy veremez, yani seçme şansları kısıtlanmıştır. Kamu Tercih kuramcıları, bireylerin tercih ve katılım hakkı ile politikacıların hesap verebilirliğini savunarak, özellikle yerel yönetim birimleri arasındaki rekabetin hizmet kalitesini artırıp maliyetleri düşüreceğini savunmuşlardır (Lefèvre, 1998: 11). Öyle ki parçalanmış küçük yapılar rekabetin sürdürülmesi için olmazsa olmaz bir unsur görülmektedir.

Yeni Bölgecilik

Yeni bölgecilik, yönetim kavramından yönetişim kavramına geçiş ile bağlantılı olarak ortaya çıkan bir yaklaşımdır. Yeni bölgecilik, diğer yaklaşımların birleştirme veya daha küçük yönetim birimlerine ayırma düşüncelerinin tersine metropoliten alan içinde güçlü bir yönetim oluşturmak için birleştirme, bütünleştirme veya parçalama gibi uygulamalara gerek olmadığını savunmuştur. Buna karşılık, yönetim birimleri, sivil toplum kuruluşları ve özel şirketler gibi kurumların arasında oluşturulacak aktörler arası ağ ilişkileri ile geniş alana hizmet verecek güçlü bir yönetim birimi oluşturulabileceğini savunmuşlardır (Kübler ve Schwab, 2007: 474).

Metropoliten Kent Yönetim Modelleri

Metropoliten alan yönetim modellerinin dörtlü bir sınıflandırılması yapıldığında bunlar; birleştirilmiş tek kademeli, parçalanmış tek kademeli, iki kademeli ve isteğe bağlı (gönüllü) / özel amaçlı kuruluşlar olmak üzere, dört ana gruba ayrılmaktadır (Slack, 2007: 14).

Birleştirilmiş tek kademeli model, metropoliten alanda tek bir yerel yönetim biriminin coğrafi sınırları içinde geniş çaplı yerel hizmetlerin sunulmasında sorumlu olmasını ifade eder. Genellikle bu yapı; metropoliten alan içindeki daha alt kademeli çok sayıdaki belediyenin merkez büyük belediyeye eklenmesi/katılması veya merkez belediyenin sınırlarının

geniştirilerek birleştirme ve bütünleştirme yapılması ile oluşturulur. Çin'in en kalabalık şehri olan Şangay'ın yönetim yapısı bu tür yönetim yapısının en önemli örneklerinden biridir. Büyük tek kademeli metropoliten yönetimler, ölçek ekonomilerinden daha çok yararlanabilirler ve belediyelerin birleştirilmesi ile dışsallıkları içselleştirilebilmektedirler. Diğer bir ifade ile kırsalda yaşayan ve kentsel hizmetlerden yararlanan vatandaşlar, yararlandıkları kentsel hizmetler için ödeme yapmaya başlayacaktır. Ayrıca, vergi tabanının geniş olması maliyet ve faydanın daha adil bir şekilde dağıtılarak, hizmet sunumunun finanse edilmesinin daha adil olmasını sağlamaktadır. Bunların yanı sıra, bu modelde sorumluluk alanının geniş olması ve yoğun bürokrasi erişilebilirlik ve katılımı azaltmaktadır. Bu sorunun çözmek için oluşturulan yerel, bölgesel birimler erişilebilirliği arttırsa da, maliyetleri yüksek olabilmektedir (Slack, 2007: 15-16).

Parçalanmış tek kademeli model, metropoliten alan içinde çok sayıda özerk yerel yönetim biriminin kendi sorumluluk alanı içinde yerel hizmeti sunmasını ifade eder. Parçalanmış yapı, yönetim birimleri arasındaki eş güdümün azalmasına neden olmaktadır. Bu model, daha çok Amerika Birleşik Devletleri'nde uygulanan bir model olmakla birlikte, parçalanmış küçük yönetim birimlerinin üstünlükleri, daha erişilebilir, hesap verebilir ve sorumluluk alanlarındaki yerel halkın gereksinimlerine daha duyarlı olmalarıdır (Slack, 2007: 14-15).

İki kademeli yönetim modeli, büyük bir coğrafi alandan sorumlu üst kademe yönetim birimi (metropoliten yönetim) ile alt kademe yönetim birimlerinden oluşmaktadır. Üst kademe birim, sorumlu olduğu büyük alan çapındaki hizmetleri sağlamaktadır. Bu hizmetlere, ölçek ekonomisi ile nitelendirilen ulaşım, mekânsal planlama ve katı atık imhası gibi hizmetler örnek verilebilir. İki kademeli model bu yönüyle, ölçek ekonomisi, dışsallık, kaynakların dağıtımı, erişilebilirlik gibi sorunların çözümüne katkı sağlayabilmektedir. İki kademeli modelde, yönetim kademelerinin yetki ve sorumlulukları farklı kademeler arasında dağıtılmalıdır. Yerel fayda sağlayan hizmetler alt kademe birimler tarafından sağlanırken, metropoliten alanın tümüne yarar sağlayan ve olumlu dışsallıklar oluşturan hizmetler metropoliten yönetim birimi tarafından sağlanmalıdır (Slack ve Bird, 2013: 9-11).

İsteğe bağlı (gönüllü) ve özel amaçlı kuruluşlar, daha çok Amerika Birleşik Devletleri ve Fransa gibi ülkelerde görülen, yerel özerkliğin tarihsel süreçte gelişmiş olduğu ülkelerde görülen yönetim modelleridir. Gönüllü işbirlikleri, birleştirme ve bütünleştirme yapılmaksızın, özerkliğin korunarak özellikle belediyeler arası anlaşmalar ve iş birliğine dayalı olarak hizmetlerin sunumunda eş güdümün sağlanmasına yönelik modeller olmaktadır. Bu şekilde birliklerin oluşturulmasının kalıcı olmaması ve metropoliten alan ölçeğinde eş güdümün sağlanmasının zorluğu, gönüllü iş birliğine dayalı modelin temel eksiklikleri olarak belirtilebilmektedir. Özel amaçlı kuruluşlar, belirli hizmetlerin sunumu için kurulmuş olan yerel otoriteler olup, Amerika Birleşik Devletleri'nde sıkça görülen bir yönetim modelidir. Özel amaçlı kuruluşlar özellikle teknik hizmetlerin (su, elektrik, doğalgaz vb.) sunumuna yönelik kurulmuş olan kuruluşlardır. Bu kuruluşlar, özerk bir yapıya ve kendi bütçelerine sahip oldukları gibi bağlı bulundukları yerel yönetim birimleri tarafından denetlenebilmektedir. Ülkemizdeki su ve kanalizasyon işleri idareleri bu tür kuruluşlara örnek verilebilir (Slack ve Bird, 2013: 10-14).

Farklı Modellerin ve Yaklaşımların Değerlendirilmesi

Metropoliten alan yönetiminde karşılaşılmış olan sorunlara ilişkin olarak temelde üç farklı yönetim yaklaşımları sunulmuş ve bazı modeller geliştirilerek benimsenmiştir. Metropoliten yönetimine ilişkin karşılaşılan temel sorunlar; metropoliten alan sınırları içindeki yerel yönetim

birimleri arasında eş güdümün sağlanması, ölçek ekonomisinin yararlarından faydalanarak özelde hizmetlerin daha az maliyetle daha etkin ve verimli sunulması, hizmet sunumundaki dışsallık etkileri ve hizmetlerin metropoliten alan içinde daha adil bir şekilde sunulması olarak özetlenebilir. Farklı yaklaşımlar ve modellerin varlığına karşın, daha geniş alana hizmet veren daha büyük, mali açıdan güçlü, yetkili ve özerk bir yönetim biriminin oluşturulması gerektiği düşüncesi azımsanmayacak düzeyde kabul görmüş bir yaklaşım olmuştur. Bu yönetim modelini oluşturmak için, yerel yönetim birimlerinin özellikle belediyelerin birleştirilmesi, bütünleştirilmesi veya bir başka belediye eklemlenmesi en sık uygulanan yöntem olmuştur. Belediyelerin birleştirilerek, metropoliten yönetiminin oluşturulmasının bazı artıları olduğu kabul edilmektedir. Metropoliten yönetim biriminin, ölçek ekonomisinden daha fazla yararlanacağı böylece hizmet sunumunda maliyetleri azaltarak daha etkin hizmet vereceği düşünülmektedir. Ayrıca, vergi tabanının genişlemesi ile dışsallıkları içselleştirerek maliyetlerin ve faydaların daha adil bir şekilde dağıtılacağı ve metropoliten alan içindeki eş güdümün daha etkili bir şekilde sağlanacağı kabul edilmektedir. Bunların yanı sıra, kuramsal düzeyde benimsenen üstünlükler uygulamada metropoliten alanın büyüklüğü ve hizmetlerin nitelikleri bakımından aynı sonuçları vermeyebilmektedir. Örneğin, geniş bir alana yayılmış metropoliten yönetimde, ulaşım, alt yapı gibi hizmetler daha maliyetli olabileceği gibi etkinlik de azalabilmektedir. Ayrıca, büyük yönetim biriminin oluşturulması, yerel gereksinimlere duyarlılığı azaltabilmektedir. Daha az nüfusa hizmet veren küçük yönetim birimleri, halkla daha yakın ilişkilerde bulunabilmekte ve haklı gereksinimlerine daha duyarlı olmaktadır. Bu durum, erişilebilirlik ve hesap verebilirlikle birlikte, bütünleşme sonucu oluşan metropoliten yönetimde etkisi azalan olgulardan biri olarak görülmektedir.

Sonuç olarak, büyük veya küçük yönetim birimlerinin ve oluşturulan modellerin birçok artısı ve eksisi bulunmaktadır. Hangi yapının veya modelin en iyisi olduğu sorusunun yanıtı, ülkelerin siyasal yapısına, yönetim anlayışına, kültürüne hatta ülkeler içinde kentlerin kendilerine has yapılarına ve sorunlarına göre değişmektedir. Bu bağlamda, ilerleyen bölümlerde metropoliten alan yönetimlerinin etkililiğini ölçme için yukarıda anılan ölçütler çerçevesinde, ülkemizde sıkça tartışılan 6360 sayılı kanunun değerlendirilmesi yapılacaktır.

1.3.3. Metropoliten Alan Yönetim Örnekleri

Proje Kapsamında Yarı-Çevre Alanların Yönetimi

PLUREL projesi kapsamında, yukarıda da belirtildiği gibi, tüm AB ülkelerinde geçerli olabilecek bir Kırsal-Kentsel Bölge tipolojisi belirlenmişti. Bu bağlamda Kırsal-Kentsel Bölgelerin yönetimi için ekonomi ve istihdam, nüfus ve göç, konut ve barınma, ulaşım, gıda ve tarım, çevre ve peyzaj, konu başlıkları altında çeşitli gündemler belirlenmiştir. Bu başlıklar altında ayrıntılı güncel durum analizi yapılmış, gelecek senaryoları oluşturulmuş ve bunların arasından bu alanların yönetimini sağlayabilmek için çeşitli hedef ve politikalar belirlenmiştir. Bu bölümde Kırsal-Kentsel Bölgelerin yönetimine ilişkin olarak geliştirilen hedef ve politikalar ele alınacak ve büyümenin nasıl denetleneceğine ilişkin olarak geliştirilen senaryolar özetlenecektir.

Ekonomi ve İstihdam

Ekonomik gelişme ve arazi kullanımı arasındaki ilişkiye odaklanan politikalar genellikle sürdürülebilirlik ilkesi üzerinden kurgulanmaktadır. Bu politikalar uzun erimde bölgeler arasındaki dengesizliği gidermeyi ve aynı zamanda ekonomik rekabeti sağlamayı

hedeflemektedir. Bu yönde bir dengeyi sağlayabilmek için az gelişmiş kentsel çevrelerin kentsel alanlarla olan bağlantılarının güçlendirilmesi, bu alanlarda bulunan kamu kurumlarının işlevlerinin artırılması, yatırımları artırarak yerelde de uzmanlaşmanın desteklenmesi ve çevresel kalitenin korunması gibi temel politikalar belirlenmiştir. Ne var ki bu dengeyi yakalamak için bütün AB ülkelerinde aynı politikaları izleme olanağı yoktur. Nüfus yoğunluğu ve kentleşme oranı oldukça yüksek olan Batı Avrupa ülkelerinde, bölgesel eşitsizliği gidermek ve rekabet kapasitesini arttırmak adına ikincil büyüme kutupları oluşturma eğilimi görülmektedir. Bunun için görece daha küçük ve ekonomik olarak yeniden yapılanma sorunu ile karşı karşıya olan kentsel bölgeler tercih edilmektedir. Diğer yandan AB'ye yeni katılmış olan Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri ise öncelikle uluslararası alanda rekabet kapasitesini artırma gereksiniminden ötürü, gelişmiş kentsel merkezlerin kapasitelerini ve işlevlerini artırma, geliştirme, var olan altyapı sorunlarını giderme ve bilgiye dayalı ekonomi inşa etme gibi stratejiler yeğlenmektedir. Çok merkezli kentsel sistemlerin görüldüğü ülkelerde, kentleri birbirine eklemleyerek güçlü bir kent ağı oluşturulması hedeflenmektedir. Bu yolla farklı ekonomik etkinliklerde uzmanlaşmış kentlerden oluşan bir sistemle ekonomik kalkınmanın sağlanacağı öngörülmektedir (Piorr, Ravetz, ve Tosics, 2011: 49).

Nüfus ve Göç

Bu konudaki temel hedef, toplumsal uyumu sağlayabilmek için, yaş, cinsiyet ve eğitim alanlarında dengeli bir nüfus yapısı oluşturmaktır. Bunu başarmak için en basit haliyle toplumun her kesiminden bireyi kapsayan bütüncül bir politika anlayışına sahip olmak gerekmektedir. Büyük kentlerin alt merkezleri olarak hizmet veren derişik kasabalar, çok merkezli gelişim stratejisine katkı sunarak kentsel yayılmayı önleyebilir ve aynı zamanda sosyal altyapı hizmetlerinin geliştirilmesiyle büyük kentlerde ortaya çıkan sosyal eşitsizliğe karşı mücadele etmek için bir fırsat olarak değerlendirilebilirler. Öte yandan, gençlerin bu bölgelere dönmelerini ve bölgelerin yeniden canlanmalarını teşvik etmek için kırsal alanlardaki ekonomik etkinlikler de desteklenmelidir (Piorr, Ravetz, ve Tosics, 2011: 55).

Konut ve Barınma

Projenin temel hedeflerinden biri olan eğitim ve yaş grubu bakımından dengeli bir nüfusa ulaşılmasının yanı sıra, dengeli bir hane halkı yapısı oluşturmaın önemi de vurgulanmaktadır. Kentsel yayılmanın önüne geçmek ve niteliksiz konut çevrelerinin oluşmasını engellemek için yerleşim alanlarının genişlemesi denetim altına alınmalıdır. Günümüzde hane halkı büyüklüğü giderek azalmakta, insanlar eskisinde çok daha fazla oranda tek başlarına yaşamayı tercih etmektedir. Bu nedenle inşa edilen konutların sayısı her geçen gün artmakta ve kentsel arsa yetersizliğinden ötürü yerleşim alanları giderek kentin çeperlerine ve hatta yarı-çevrelere kadar yayılmaktadır. Sosyal uyum ve dengeli bir nüfus amacının tam tersine işleyen bu durum, kişisel araç kullanımının artmasından kaynaklanan trafik sıkışıklığı sorununu da beraberinde getirmektedir. Bu konuda izlenebilecek en etkili yollardan bir tanesi konut piyasasına yönelik kısıtlamalar getirmek olacaktır. Örneğin tek kişilik konutlara belli bir büyüklük sınırlaması getirip kiralarının arttırılması, aynı şekilde daha düşük gelirli ve daha kalabalık hane halklarından alınan kiraların azaltılması, yerleşim alanlarının genişlemesini engellemek için etkili bir başlangıç olabilir. Bununla birlikte var olan konut stokuna karşın yetersiz altyapı ve niteliksiz yaşam çevresi gibi sorunlardan ötürü tercih edilmeyen kent merkezlerinde yapılacak teknik ve sosyal altyapı yatırımları da bu durumun önüne geçmeye yardımcı olacaktır (Piorr, Ravetz, ve Tosics, 2011: 60).

Ulaşım

PLUREL projesinin ulaşım alanındaki temel hedefi, yarı-çevre alanlarda, seyahat gereksinimini azaltarak, motorsuz taşıt ve toplu taşıma araçlarının trafikteki payını artırarak ve ulaşım araçlarını ekolojik hale getirerek, çevresel olarak sürdürülebilirlik ilkesini yaşama geçirebilmektir. Yarı-çevre alanlarda yaşam alanları ile kentsel kullanımlar arasındaki uzaklık kent merkezlerinde olduğundan daha fazladır, dolayısıyla bu alanlarda seyahat gereksinimi daha fazladır. Bu gereksinimin ulaşım sistemi ve arazi kullanımına getirilecek düzenlemelerle azaltılması olanaklıdır. Örneğin yüksek yoğunluklu karma kullanımların bulunduğu yapılar çevrelerde, farklı kentsel gereksinimleri karşılamak için yapılacak olan seyahatin sayısı en aza inecektir. Bunun yanında toplu taşıma sistemini geliştirerek kişisel araç kullanımını azaltmak gerekmektedir; ne var ki genelde yarı kentsel çevreler toplu taşımaya yatırım yapmak için verimli alanlar olarak görülmemektedir. Bu nedenle düşük yoğunluklu çevrelerde arazi kullanım planlaması, toplu taşımanın etkin kullanımını olanaklı kılacak şekilde yeniden düşünülmelidir (Piorr, Ravetz, ve Tosics, 2011: 63-64).

Gıda ve Tarım

Yarı-çevre alanlarda bulunan tarım arazileri, kentleşme baskısının en çok hissedildiği alanlar olarak görülmektedir. Kentlerin yarattığı baskı arazi fiyatlarının yükselmesine neden olmuş, özellikle arsa sahibi olmayan çiftçiler üretim yaptıkları arsalar üzerinde uzun erimli güvencelerini yitirmişlerdir. Bu durum, bu alanlardaki tarımsal üretimin yapısını da değiştirmeye başlamıştır. Çiftliklerin boyutları, sosyo-ekonomik durumları ve hane halklarının durumu değişmiş, üretimin sürdürüldüğü çiftlikler ise hobi yetiştiriciliği gibi daha az verimli zirai üretim çeşitlerine dönüşmüş ya da tamamen işlevsiz hale gelmişlerdir. Ancak diğer yandan yarı kentsel çevreler, kentsel tarım tartışmalarının ağırlık kazanması ile birlikte, tarımsal üretim için çeşitli yaratıcı olanaklara da ev sahipliği yapmaya başlamıştır. Bütün bunlardan yola çıkarak kırsal ve kentsel alanlar için aşağıda belirtilen çeşitli sorunların hafifletilmesinde yarı kentsel çevrelerin oynayacağı rolü güçlendirilmesi, daha etkili politikaların hazırlanmasına olanak sağlayacaktır.

- Günümüzde tarımsal üretimin azalmasının en temel nedenlerinden biri, bu alanda ekonomik kazanç sağlayamayan genç nüfusun tarımı terk etmesi ve üretime katkı sağlayan nüfusun giderek yaşlanmasıdır. Yarı-çevre alanlarda tarımsal üretimin sürdürülmesine yönelik etkili ve kararlı politikalar, bu alanları kentlere olan yakınlığı ve sunduğu çeşitli olanaklar sayesinde genç nüfus açısından tercih edilir yerler haline getirebilirler.
- Kentlerin çeperlerinde ve yarı-çevre alanlarda tarımsal etkinliklerin gerçekleşmesi, yaşanan iklim değişikliği sorunları açısından da önemlidir. Kentler için tampon bölge işlevi gören bu alanlar aynı zamanda su ve temiz hava kaynaklarıdır. Bununla birlikte kentlere yakın alanlarda gıda üretimi yapılması, gıda taşımacılığının seyrelemesine ve trafikten kaynaklanan karbondioksit emiliminin azalmasına da katkı sağlayacaktır.
- Küreselleşmenin etkisiyle kentlerde ve çevrelerinde yerel değerler kaybolmakta ve kentler ile kırsalları arasındaki bağ gün geçtikçe yok olmaktadır. Bu anlamda yarı-çevre alanlarda tarımın desteklenmesi, yerel kimliğin korunması ve yerel ürünler üzerinden gerçekleştirilecek sosyal etkileşimin artırılmasında önemli bir rol oynayacaktır (Piorr, Ravetz, ve Tosics, 2011: 70-71).

Çevre ve Peyzaj

Kentlerin var olan gelişim dinamikleri düşünüldüğünde, doğanın kendi dengesini sağlayabilme ve yenilenebilme kapasitesinin yok olma noktasına gelmesi kaçınılmaz olacaktır. Kentleşmenin yarattığı olumsuz sonuçların anlaşılması ve azaltılmasına bile en azından konunun ivediliğine dikkat çekecek stratejilerin uygulanması bu anlamda önem kazanmaktadır. Bu gereksinim doğrultusunda çevre ve peyzaj alanında iki temel amaç tanımlanmıştır. İlk olarak mekânın ve kaynakların etkin kullanımını sağlamak gerekmektedir. Bunu sağlayabilmek için peyzaj yönetiminde farklı yaklaşımların geliştirilmesi, kentsel yayılmamın, yerel çevreye zarar vermeyecek şekilde atıl kalmış kentsel alanlar üzerinden sağlanması ve bu sayede kırsal alanların karşı karşıya kaldığı baskının azaltılması gibi stratejiler izlemek gerekmektedir. Buna ek olarak, ekosistemin korunması ve kentsel alanlar dışında kalan doğal alanların sürekliliğinin ve bağlantılarının sağlanması gerekmektedir. Bunu sağlamak için iki yöntem önerilmiştir: Ulaşım altyapısını merkezlerde toplayarak yolların yayılması sonucu meydana gelen kentsel yayılmayı engellemek ve flora-fauna habitatını genişleterek ve bağlantılarını sağlamak. Özetle, ekolojik açıdan değerli çevrelerde kentsel büyüme engellenemese bile olabilecek en az düzeye indirilmelidir (Piorr, Ravetz, ve Tosics, 2011: 75).

URBACT Citylab: Metropoliten Alan ve Çevrelerinin Yönetimi

Avrupa genelinde sürdürülebilir bütünleşik kentsel gelişimi sağlamak üzere oluşturulmuş URBACT programının misyonu, iletişim ağları oluşturup, birbirlerinin deneyimlerinden yararlanarak kentlerin birlikte çalışabilmelerini ve ortak kentsel sorunlara karşı bütünleşik çözümler geliştirmelerini olanklı kılmaktır. URBACT I ve URBACT II programlarının başarıyla sonuçlanmasının ardından 2014-2020 yılları için geliştirilen URBACT III programı, kentlerin katılımcı, bütünleşik ve sürdürülebilir kentsel politikalar oluşturma ve uygulama konusunda kapasitelerinin artırılması temel amacıyla yola çıkmaktadır. Programın temel hedef kitlesi kent yöneticileri, seçilmiş yerel temsilciler, kamu kuruluşları ve özel sektörde yer alan paydaşlar ile sivil halktan oluşmaktadır ("URBACT at glance | URBACT", b.t.).

Program kapsamında Citylab isimli bir örgüt gerçekleştirilmiştir. Fransa'nın Lille kentinden düzenlenen örgütlenmede, metropoliten alan yönetimi ile ilgili farklı projelerden elde edilen bilgi birikiminin paylaşılması amaçlanmıştır. Nihai karar ya da politik beyanlarda bulunmaktan çok, bir sonuca ulaşma yolunda atılan bir adım olarak düzenlenen bu çalışma, dört kilit soru üzerinden yola çıkmaktadır:

- Kentler ulusal, bölgesel ve yönetsel sınırlar tarafından bölünmüş Morfolojik Kentsel Alan (*Morphological Urban Area*) ve Fonksiyonel Kentsel Alanları yönetmenin güçlüğüyle nasıl mücadele ediyorlar?
- Politik, finansal ve/veya yönetsel alanlarda ortaya çıkan ayrışmaları çözmek için yenilikçi ve güncel ne gibi düzenlemeler uygulanıyor?
- Giderek daha karmaşık hale gelen yönetim modellerine vatandaşların katılımı nasıl sağlanıyor?
- İklim değişikliği, kaynakların tükenmesi, demografik yapının değişmesi ve göç, küreselleşme, sosyal uyum sorunları ve rekabetçilik gibi 21. Yüzyılın büyük kentsel sorunlarını çözmek adına hangi yönetim modellerinin uygulanabilme potansiyeli bulunuyor? ("URBACT CityLab on Metropolitan Governance", 2010)

Daha önce de belirtildiği gibi etkinliğin nihai politikalar üretmek gibi bir amacı olmasa da, katılımcılar arasında Morfolojik ve Fonksiyonel Kentsel Alanların birbirlerinden farklı ele alınması gerektiği konusunda anlaşmaya varılmıştır. Bunun sonucunda aşağıdaki tanımlamalar ortaya konulmuştur:

- Morfolojik Kentsel Alan: NUTS5 sınıflandırmasına giren belediyeler arasından, minimum 650 kişi/km² (65.000 kişi/ha) yoğunluğa sahip ve/veya 20.000 ve üzeri nüfuslu belediyelerin bulunduğu alanlardır. Bu tanımlama yönetsel sınırlarla örtüşmemektedir.
- Fonksiyonel Kentsel Alan: Fonksiyonel olarak çevresindeki bir kentin çalışma alanlarıyla ilişkili, NUTS5 alanlarını içinde bulundurup bu bölgelerden %10'dan fazla oranda çevresindeki kente çalışan gönderen alanlardır. Bir belediye, sadece en fazla oranda çalışan gönderdiği tek bir Fonksiyonel Kentsel Alana ait olabilir (Tosics, 2011: 20).

Özellikle ulaşım ağlarının gelişmesiyle birlikte, Morfolojik ve Fonksiyonel Kentsel Alanlar hızlı bir yayılma göstermiş, ancak yönetsel sınırlar bu değişim dinamiklerine göre güncellenmemiştir. Bu nedenle tanımlanan bu alanların sınırları çoğu durumda yönetsel sınırları aşmaktadır. Örnek olarak etkinlik kapsamında sunulan örneklerden birisi olan Brüksel kentinde, istihdamın %57'si iş için kent merkezine seyahat etmekte, bu oranın 1/3'lük bölümü ise, 50 kilometre ve daha uzak yerleşmelerden ve yoğunlukla da özel araçlarıyla kent merkezine ulaşmaktadır. Gelir dağılımı haritasına bakıldığında ise, yoksul kesimlerin büyük oranda kent merkezinde yaşadığı, orta ve yüksek gelirli olanların ise kent dışında yaşayarak vergilerini küçük yerel yönetim birimlerine ödedikleri görülmektedir. Ancak kişi başına düşen GSYİH oranına bakıldığında, Brüksel kenti Avrupa'daki en zengin yerel yönetim birimlerinden birisi olarak görülmektedir ki, bu durum gelir dağılımı haritasıyla tamamen ters bir ilişkiyi ortaya koymaktadır (Tosics, 2011: 20).

Morfolojik ve Fonksiyonel Kentsel Alanların tanımlarının yapılması, kentsel alanların yönetimine önemli katkılar sağlayacak çeşitli sınıflandırmaların yapılmasını olanaklı kılmıştır. Buna göre:

- Derişiklik (Concentration) / Çok Merkezlilik (Polycentricity) Endeksi: Toplam Fonksiyonel Kentsel Alan nüfusunun merkezi Morfolojik Kentsel Alan nüfusuna oranını vermektedir. Buna göre, Randstad ve Kuzey Brabant en az derişik alanlar, Paris ise en derişik alan olarak belirlenmektedir.
- Yarı Çevre Kentleşme: Merkezi Morfolojik Kentsel Alanın nüfus yoğunluğunun; Fonksiyonel Kentsel Alanın Merkezi Morfolojik Kentsel Alan dışında kalan bölümlerinin nüfus yoğunluğuna oranıdır. Bu ölçüye göre, Akdeniz kentlerinin görece derişik bir yapıya sahip olduğunu söylemek olanaklıdır.
- Fonksiyonellik hesabı: Yönetimin merkeziliği, ekonomik kararlar, ulaşım, bilgi, turizm gibi ölçütlere göre belirlenmektedir. Buna göre, en üst sırada Londra ve Paris kentleri yer almaktadır (Tosics, 2011: 21).

Projeler kapsamında veri kullanımı ve yönetimi sırasında karşılaşılan sorunlar, vatandaşların yetersiz katılımı, yerel yönetimler arası işbirliğinin eksikliği, tutarlı arazi kullanım stratejisinin olmayışı, kentsel yayılma, bürokratik engeller, yönetim modellerinin yetersizliği gibi sorunlar üzerinde durulmuştur.

Kentlerde büyüyen tutarsızlıkları ele almada farklı yönetsel yaklaşımlar izlendiği görülmektedir. Bu anlamda öne çıkan iki farklı yaklaşım temel alınmıştır. Bunlardan ilki ve

uygulanması görece daha zor olanı, mekânların işlevsel gerçekliklerine göre yönetsel alanların yeniden tanımlanması ve düzenlenmesidir. Bu seçeneğin yanında, yönetsel yapıyı değiştirmenin zorluklarından ötürü daha az iddialı olan, ancak uygulamada daha çok tercih edildiği görülen bir diğer yöntem ise, aynı Fonksiyonel Kentsel Alan içindeki var olan yerel yönetim birimleri arasında genelde bir tek işlevi olan kuruluşlar aracılığıyla işbirliğinin kurulmasıdır. Etkinlikte yer alan pek çok örnekten çıkarılan sonuca göre ise, tek işlevli kuruluşlar üzerinden yapılan düzenlemeler yerini çok işlevli kuruluşlara bırakmaya eğilimli görülmektedir. Ancak bu eğilimin Morfolojik Kentsel Alan düzeyinde başarılı olması, daha geniş bir alan olan Fonksiyonel Kentsel Alana göre daha olanaklı görülmektedir. Kentsel alan yönetimi konusundaki bu bütünleşik yaklaşımın sonuç verebilmesi için, farklı konularda etkileşimli ve güçlü bağların kurulduğu bir politika yapım sürecinin izlenmesi gerekmektedir. Kısacası, yönetsel sınırlar ile işlevsel sınırlar arasında büyüyen bu tutarsızlığı giderebilmek adına; özellikle yerel yönetimlerin kentsel alanları hem yerel düzeyde, hem de idari sınırların ötesinde diğer bölgelerle işbirliği içinde yönetme anlayışını benimsemeleri gerekmektedir (Tosics, 2011: 22).

1.3.4. Avrupa’da Metropoliten Alan Yönetim Örnekleri

Bu bölümde Avrupa’da yer alan beş ülkenin yerel yönetimlerine genel bir bakış açısı yapıp, bu yerel yönetimlerden nüfusu düşük ve merkeze uzak olan yerlere hizmetin; bu yerel yönetimlerin görevlerinin bir değerlendirmesi yapılmaya çalışılacaktır. Bu ülkeler sırasıyla; Fransa, İspanya, İngiltere, İtalya ve Almanya’dır.

Fransa

Fransa yerel yönetim sisteminde belediyeler (*communes*), iller (*departments*) ve bölgeler (*regions*) bulunmaktadır. Bölgeler, iller ve belediyeler ile aynı statüdedirler ve hiyerarşik olarak iller ve belediyeler üzerinde egemenlikleri bulunmamaktadır (Couzigou, 2013: 73). Fransa’da 2016 yılında yerel yönetimlerin sayıları aşağıdaki tabloda gösterildiği gibidir.

Tablo 3: Fransa Yerel Yönetim Sayıları

Sayılarla Yerel Yönetimler	
Belediyeler (<i>Communes</i>)	36,681
Metropoliten Fransa	36,552
DAT (Denizaşırı Topraklar)	129
İller (<i>Departments</i>)	101
Metropoliten Fransa	96
DAT	5
Bölgeler (<i>Regions</i>)	18
Metropoliten Fransa	12
DAT	6

Kaynak: (Insee - National Institute of Statistics and Economic Studies, b.t., <https://www.insee.fr/en/accueil>, Venir vivre en France, 2016: 56-60)

Fransa yerel yönetimlerinde küçük veya kırsal nitelikli alanlara da belediyeler bakmaktadır. Belediye sayısı 30,000’den fazla olan Fransa’da 2006 yılının verilerine göre nüfusu 1000

kişiden aşağı olan yerlerdeki belediye sayısı 27,000 civarındadır. Bu durum, küçük nüfuslu bölgelere en yakın yerel yönetimin belediyeler olduğunu göstermektedir.

Tablo 4: Fransa Belediyelerinin Nüfussal Dağılımı (2006)

Nüfus	Belediye Sayısı
<1,000	27,189
1,000 – 4,999	7,764
5,000 – 9,999	1,071
10,000- 49,999	849
50,000- 99,999	97
100,000 <	47

Kaynak: (Toksöz vd., 2009: 58)

Toplu taşıma, kütüphaneler gibi yerel sorumluluklar çoğunlukla belediyelere (*communes*) verilmiştir. İllerin (*departments*) temel sorumluluklarının arasında kanalizasyon, temizlik işleri ve sosyal konular bulunmaktadır (Couzigou, 2013: 80). En küçük yerel yönetim birimi olan belediyelerin ve daha büyük yerel yönetim birimi olan illerin halkın doğrudan gereksinim duyduğu ve zorunlu olan hizmetlerin bazılarını üstlendiğini görebiliriz.

Daha büyük bir yerel yönetim birimi olan bölgelerin birincil sorumluluğuna baktığımızda ekonomik kalkınma, kent ve ülke planlamasının yapılması ve ayrıca mesleki eğitim ve çıraklık ilişkileri gibi konular bulunmaktadır (Couzigou, 2013: 80). Görüldüğü üzere bölgeler daha büyük çaplı ve ülke düzeyinde etkili olan konularda sorumluluklara sahiptirler.

Belediyelerin ortaklık, işbirliği kurmaları Fransa’da gelişmiş bir durumdur. Belediyeler kendi alanlarında denk güçlere sahiptirler. Ve belediyeler kendi aralarında tüzel kişiliğe sahip “belediyeler arası işbirliği kamu kurumları” (*établissements publics de coopération intercommunales*) kurarak; yetkilerini kullanabilmek adına kaynaklarını bir araya getirebilirler. Belediyelerin aralarında yaptıkları bu ortaklıklar ile genel olarak temizlik, evsel atıkların toplanması, ulaşım hizmetlerinin yönetimi, spor ve kültür kuruluşlarının yönetimi konularında işbirliğine giderler (Couzigou, 2013: 89-90) Bu işbirlikleri sayesinde tek bir belediye için maliyetli olabilecek hizmetler, işbirliği yapılarak daha etkili şekilde sunulabilmektedir.

Fransa’da belediye sayısından çok olmasından da anlaşılacağı gibi, nüfusun az olduğu veya merkezlere uzak olan bölgelerin de kendilerine ait belediyeleri vardır. Nüfusu 100 olmayan yerlerde dahi belediye örgütleri bulunabilmektedir.

İspanya

“İspanya’da dört bölgesel yönetim düzeyi vardır. İlk ve en üstteki düzey, Devlet’e (*Estado*) karşılık gelir. İkinci yönetim düzeyi, kendi kendini yöneten topluluklara, özerk birliklere (*Comunidades Autónomas*) karşılık gelir. Üçüncü düzey, illere (*provincias*) karşılık gelir. Dördüncü yönetim düzeyi ise belediyelerdir (*municipios*)” (Puig, 2013: 277).

Bu ana birimler yanında belediye birlikleri, metropoliten yönetim ve ilçeler (*comarcas*) de yer almaktadır (Toksöz vd., 2009: 77).

Tablo 5: İspanya Yerel Yönetim Sayıları

Sayılarla Yerel Yönetimler	
Özerk Birlikler	17
İller	50
Belediyeler	8,124
Büyükşehir Belediyeleri	2
Comarcas	82

Kaynak: (Entidades Locales, b.t., <http://ssweb.seap.minhap.es/REL/>)

Tabloda görüldüğü gibi İspanya’da 8.000’den fazla belediye bulunmaktadır. Bu belediyelerin yarısından fazlasının nüfusu 1.000’den azdır. Belediyelerin %60’ının nüfusu 1.000 kişinin altındadır (Administrative Division in Spain, b.t., Morata ve Etherington, 2010: 180). Buna göre küçük nüfuslu yerlerde belediye yapılanması olduğu söylenebilir. Ancak Fransa örneğinden farklı olarak daha küçük nüfuslu bölgelerde köy birlikleri de kurulmuştur. Bunların sayısı yaklaşık olarak 3700’dür.

İspanya’da bölgesel yönetimler içinde kalan belediye kuramayacak kadar küçük nüfusu olan köy, mezra ve mahalleler için belediyeye benzer özel bir yönetim birimi olarak köy birlikleri kurulabilmektedir (Toksöz vd., 2009: 78).

Yerel yönetimlerin uzak, az nüfuslu veya kırsal nitelikli yerlere hizmet götürme aşamasında farklı idarelerin görevler üstlendiğini görmekteyiz. Bu noktada, iller; yol inşaatı ve bakımı, su ve elektrik arzı, sağlık ve kültürel işler gibi küçük belediyelerin kapasitesinin ötesinde olan hizmetlerinde yardımcı olmada önemli bir rol oynamışlardır (Morata ve Etherington, 2010: 180). Yerel yönetimlerin hizmetlerine ve görevlerine bakacak olursak:

Bölgesel yönetimler:

- Altyapı hizmetleri
- Çevresel koruma
- Konut, toplum refahı ve kültür üzerine yerel düzeydeki girişimleri desteklemek,

Belediye yönetimleri için bu durumu dörde ayırabiliriz. Az nüfuslu belediyeler:

- Sokak aydınlatması
- Mezarlıklar
- Su temini ve kanalizasyon işleri
- Çöp toplama
- Belediye sınırlarındaki yol düzenlemeleri
- Gıda düzenlemeleri vb.

görevleri üstlenirken; daha büyük nüfuslu olan belediyeler (nüfusu 5000 ve üzeri olan) bunlara ek olarak;

- Kütüphane kurmak
- Kanalizasyon arıtma
- Park alanları yapmak gibi hizmetleri de içermektedir.

Nüfusu 20000 ve daha fazla olan belediyeler için ayrıca;

- Polis

- İtfaiye
- Sosyal servisleri de sağlamalıdır.

Son olarak nüfusu 50000 ve üzeri olan belediyelerin bunlara ek olarak;

- Toplu taşıma
- Çevresel hizmetler sağlaması da gerekmektedir.

Bunlar dışında *comarcas* meclislerinin yeterlilikleri aşağıdaki alanları kapsamaktadır.

- Bölgesel örgüt ve şehircilik
- Sağlık
- Sosyal hizmetler
- Spor
- Eğitim
- Halk sağlığı ve çevre (Administrative Division in Spain, b.t., Morata ve Etherington, 2010: 185)

Comarcas meclislerinin yeterlilikleri çok fazla farklılık göstermemektedir fakat işler ve verilen hizmetlerde farklılık görülebilmektedir. (Entidades Locales, b.t.)

İngiltere

İngiltere’de yerel yönetimler; il (*county*), ilçe(*district*), köy (*parish*) ve özel statüde olan büyük Londra yönetimlerinden oluşur (Varney, 2013: 332).

Tablo 6: İngiltere Yerel Yönetim Sayıları

Sayılarla Yerel Yönetimler	
Metropoliten Olan ve Olmayan İl Toplamı	83
İlçe	236
Köy	10,449
Büyük Londra	1

Kaynak: (“*United Kingdom.pdf*”, b.t., http://www.clgf.org.uk/default/assets/File/Country_profiles/United_Kingdom.pdf: 209, “*England - Office for National Statistics*”, b.t., <https://www.ons.gov.uk/methodology/geography/ukgeographies/administrativegeography/england>)

Yukarıdaki tabloda sayıları verilen yerel yönetim birimlerinin incelenmesine köylerle başlamak yerinde olacaktır.

Köy (*parish*) birimleri ilçeler içinde yer alır ve 200’den fazla seçmene sahip küçük yerleşim bölgelerindeki yerel hükümetin en küçük yönetsel birimleridir. 1972 yılında yapılan düzenlemeye göre 200 seçmene sahip olan yerlerde *Parish* meclisleri oluşturmak zorunlu kılınmıştır. Ancak daha az nüfusa sahip olan yerler *Parish* Meclisi oluşturmak zorunda değildirler. Bu tür bölgelerde halk bir araya gelerek kendileri ile ilgili kararlar alabilirler. Bu yerlerde *Parish Meetings* adı verilen toplantılarda halk yılda en az bir kez bir araya gelir. Bu meclis tüm seçmenlerden oluşmaktadır. Meclisin olduğu yerlerde üst sınır belirtilmemekle birlikte en az beş Meclis üyesi bulunur ve yılda en az dört kez toplanmak zorundadır. *Parish* ’ler,

kırsal özelliklere sahiptirler ve metropoliten özellik göstermeyen ilçelerde bulunurlar. Metropoliten olmayan alanlarda, yerel yönetim sisteminin üçüncü kademesini oluşturmaktadırlar (Yıldırım, 1990: 175-176, Kavruk, 2002: 113-114, Padfield ve Byrne, 1987: 339, Varney, 2013: 332). Ayrıca bu birimlerin karar alma gücünün sınırlı olduğunu söyleyebiliriz. (Hebden Royd Town Council, b.t.)

Küçük ilçeleri ilgilendiren hizmetlerin dağılımları aşağıdaki tabloda verilmektedir:

Tablo 7: İngiltere Hizmet Dağılımı

Yönetim Bölgeleri				Metropoliten Alanlar
	Merkezi	İl Meclisleri	İlçe Meclisleri	Metropoliten Bölgeler
Demiryolu	X	X		X
Ulaşım Planları	X	X		X
Yolcu Taşımacılığı	X	X		X
Çevre Düzenlemesi	X		X	X
Atık Toplama	X			X
Atık Bertarafı	X	X		X
Yerel Vergi Toplanması	X		X	X

Kaynak: (local-government-structur-634.pdf, b.t., <https://www.local.gov.uk/sites/default/files/documents/local-government-structur-634.pdf>)

Köy yönetimlerinin görevleri, daha önce de belirttiğimiz gibi oldukça kısıtlı bir karar alma güçlerine bağlı olarak sınırlıdır. Fulford ve Hebden Royd köy (*parish*) yönetimlerinin görevleri şöyle sıralamaktadır: Açık alanların düzenlenmesi, mezarlıklar ile ilgili konular, suçların önlenmesi, polis hizmetleri, trafik konularında mecliste kararlar alınması ve bu kararların üst makamlara gönderilmesi. (Hebden Royd Town Council, b.t., The Role of Parish Councils, b.t.)

İtalya

İtalya Anayasası'nın 114. Maddesine göre: "Cumhuriyet bölgelere, illere ve komünlere ayrılır. Komünler, iller, metropol kentler ve bölgeler Anayasada belirlenen ilkelere göre, kendilerine özgü tüzük, yetki ve sorumlulukları olan özerk kuruluşlardır." (İtalya Cumhuriyeti Anayasası, b.t.) Günümüzde İtalya'da aşağıdaki sayılarda yerel yönetim birimleri bulunmaktadır.

Tablo 8: İtalya Yerel Yönetim Sayıları

Sayılarla Yerel Yönetimler	
Metropoliten Kentler	9
Bölgeler (<i>Regioni</i>)	20
İller (<i>Province</i>)	101
Belediyeler (<i>Comuni</i>)	8003

Kaynak: (Territory and Environment, 2016: 6, <http://www.istat.it/en/files/2017/06/1.pdf>)

Aşağıdaki tabloda da İtalya'daki belediyelerin nüfusları görülmektedir. Nüfusu 3.000'in altında olan belediye sayısı tabloda görüldüğü gibi yarıdan fazladır.

Tablo 9: İtalya Belediyelerinin Nüfussal Dağılımı (2004)

Nüfus	Belediye Sayısı
<3,000	4,614
3,001 – 10,000	2,340
10,001 – 50,000	1,004
50,001 – 100,000	100
100,001 – 250,000	31
250,001 – 500,000	6
500,001 – 1,000,000	3
> 1,000,000	3

Kaynak: Bobbio ve Piperno, 2010:128 – www.istat.it

İtalya yerel yönetimlerinde görev dağılımı veya sorumluluk alanları arasında açık olmayan durumlar görülmektedir. Bu durum karışıklıklara yol açabilmektedir (Villamena, 2013: 212) Yerel yönetimlerin, düşük nüfuslu yerleri ilgilendirebilecek hizmetlerini sıraladığımızda aşağıdaki gibi bir liste oluşturulabilir.

İllerin yönetsel sorumluluklarının bazıları:

- Toprak koruma, çevre koruma ve geliştirme, yıkımları önlemek,
- Su ve enerji kaynaklarının korunması ve geliştirilmesi,
- Bitki ve hayvan varlıklarını korumak,
- Kamu liseleri, sanatsal eğitim, mesleki eğitim, okul binalarının organizasyonuna ilişkin görevler,
- Yollar ve ulaştırma hizmeti,
- Orta öğretim hizmetleri,
- Avcılık, atıcılık, iç sularda balıkçılık,
- Kültürel mirasın sürdürülmesi ve kullanılması,
- Atık yönetimi, atık su ve ses veya gaz emisyonlarının düzenlenmesi,
- Bölgesel ekonomi, toprak kullanımı ve çevresel planlama amacıyla belediyelerin sunduğu önerilerin eşgüdümü.

Bölgesel yasalar ve izlenceler gereğince belediyelerin yetkisindeki arazi kullanım planlarını yapan ve benimseyen il yönetimi, ildeki arazi kullanımına ilişkin olarak genel ve özellikle aşağıdaki konularda ana kurallar koyar:

- İlin değişik kesimlerinin yüklendiği roller çerçevesinde farklı amaçlar için arazi kullanım ilkeleri,
- Toprak altı suları ve ormanlarla ilişkili su kaynaklarını kapsayan su yönetimi politikası, arazi toplulaştırması ve su yönetimi.

Ayrıca bu yerel yönetimler, kırsal bölgelerdeki küçük belediyelerin desteklenmesi ve eşgüdümünün sağlanmasında önemli rol oynamaktadırlar (Geray, 1997: 69-70, Bobbio ve Piperno, 2010: 129, Villamena, 2013: 214).

Bölgelerin sorumluluklarına baktığımızda üç alan ön plana çıkmaktadır. Bunlar;

- Ekonomik gelişme ve endüstriyel faaliyetler;
- Arazi, çevre, altyapılar;
- Toplum hizmetleri (toplum sağlığını koruma, eğitim, kültürel etkinlikler) (Villamena, 2013: 214-215).

Ayrıca İtalya Anayasası'nın 118. Maddesine göre: “iller, metropol kentler veya bölgelerle Devlete verilmeyen, idari işlevler komünler verilir.” Belediyelerin (komünlerin) bazı görevleri bölgelerin üç alanı içinde şekillenmiştir.

Buna göre ekonomik gelişme ve sınai etkinlikler alanında belediyeler, yeni dükkânların açılmasına izin vermekten, yiyecek ve içecek satışı için açılış saatlerine kadar farklı konularda karar vermekten sorumludur.

Belediyeler, arazi, çevre ve altyapılar alanında ise, “kent planları” (*town-planning*) nın belediye tarafından (Belediye Meclisi tarafından) kabul edilmesi ile “taşımacılık” alanında, kentlerde ve kasabalardaki karayolu trafik planını onaylama görevlerini de üstlenirler.

Üçüncü olarak, toplumsal hizmetlerde belediyeler, “sosyal hizmetler” alanında önemli rol almaktadır. Bu alanda ekonomik veya psikolojik yardım için gereksinim duyan kişilere (veya ailelere) destekte bulunmak belediyelerin görev alanına girmektedir (Villamena, 2013: 214-215).

Almanya

Federal sisteme sahip olan Almanya’da yerel hükümet farklı birimlerden oluşmaktadır. Belediyeler ilçelere bağlı ve ilçe belediyelerinden bağımsız olarak bölünmüştürler (Vetter, 2010: 90). Aşağıdaki tabloda Almanya’daki eyalet, kent ve diğer yerel idarelerin sayıları verilmiştir.

Tablo 10: Almanya Yerel Yönetim Sayıları

Sayılarla Yerel Yönetimler	
Eyalet	16
Kent	27
İlçe Belediyesi	323
İlçe Belediyelerinden Bağımsız Belediyeler	116
Belediyeler	12,629

Kaynak: (Bağlı, 2011: 45, Erkul v.d., 2016: 47, Frenzel, 2013: 100)

Görüldüğü üzere belediye sayısı Almanya’da fazladır. Halka en yakın yerel yönetim birimleri belediyelerdir.

Eyaletten eyalete bazı ufak tefek değişiklikler gösterebilir de belediyelerin başlıca görevleri şu şekilde özetlenebilir:

- Yerel trafik ve yol inşaatı,
- Konutlar için su, ışık, gaz ve elektrik sağlanması,
- Gıda güvenliğinin sağlanması,
- Kent planlaması,

- Konutların inşası ve denetlenmesi,
- Yerel polis ve itfaiye hizmetleri,
- Yerel kültürün desteklenmesi,
- Temel ve mesleki okulun yanı sıra yetişkin eğitiminin sağlanması,
- Yerel sağlık hizmetleri,
- Evlilik ve anne rehberliği
- Okulların hijyeni ve çocukların fiziksel gelişimi,
- Cenaze hizmetleri,
- Yerel anıtlar ve tarihi yapılar (Frenzel, 2013: 112).

1.4. Değerlendirme

Araştırmanın yukarıda sunulan ‘metropoliten alan ve yönetimi’ başlıklı ilk bölümünde, metropol kavramının ve metropoliten alan tanımının antik çağda, 19. ve 20. yüzyılda ve postmodern dönemde hangi referanslarla kullanıldığına açıklık getirilmeye çalışılmıştır. Kavramın çıkış noktasına baktığımızda, Yunan coğrafyasında *metropolis* sözcüğünün “ana kent” anlamına geldiği görülmektedir. Ana ve kent kavramlarının hangi anlamda birbirleri ile ilişkili olduğu açık olmamakla birlikte, metropol, çevresi ile birlikte bir siyasi ve ekonomik ilişki içinde anlam kazanmaktadır. Diğer bir deyişle, metropol olarak nitelendirilen alanlar, salt kendi içinde sermaye ve insan yoğunluğu, ekonomik canlılık, kültürel çeşitlilik vb. barındırmakla kalmayıp, çevresi ile de ekonomik ve siyasal bir ilişki kurarlar.

19. ve 20. yüzyıla geldiğimizde Avrupa ve Kuzey Amerika’da metropollerin işlevleri ve ilişkileri benzersiz boyutlar kazanmıştır. Sömürgeci imparatorlukların merkezleri metropol olarak tanımlanmış ve çevreleri üzerinde yoğun bir siyasi, idari ve ekonomik baskı kurmuşlardır. Coğrafi olarak ve nüfus açısından büyüyen metropoller, bununla birlikte sömürge alanları ile siyasi ve ekonomik ilişkilerini güçlendirmişlerdir. Bu açıdan, metropol alanların tanımında, nüfus ve coğrafi büyüklük tek ölçüt olmayıp, bu alanların kendi çevreleri ile hangi ölçüde ilişki içinde oldukları da değerlendirilmiştir. Yine başkent kavramı ile metropoller karşılaştırmalı değerlendirdiğimizde, başkent kavramı ile bir kentin işlevsel özelliğinin, metropol kavramı ile bir kentin çevresiyle yukarıda bahsedilen ilişkisel özelliğinin anlaşıldığı görülür. Sonuç olarak metropol kavramı ile başkentten farklı olarak bir kentin çevreleyen alanı ile etkileşimi anlaşılmaktadır.

Kapitalizmin sermaye birikim süreçlerinde kentleri keşfetmesiyle birlikte, metropoller modern dönemde insan ve sermayenin yoğunlaştığı, çeşitlilik ve farklılığı bir arada barındıran üretim ve dağıtım merkezleri olarak görülmüştür. Bu bağlamda akademisyenler tarafından çeşitli sınıflandırmalar öngörülmüştür. Örneğin; Brenner, 6’lı bir sınıflama yaparken, Wallerstein merkez, yarı-çevre ve çevre olmak üzere 3’lü bir sınıflandırma kullanmış, Sassen ise dünya kentlerini merkez ve çevredeki ülkeler olarak iki ana gruba ayırmıştır. Bu açıdan baktığımızda modern dönemde, metropol kentler açısından üzerinde fikir birliğine varılmış bir yazın olmadığı söylenebilir. Dinamizm, ekonomik etkinliklerle nüfusun yoğunluğu, sermaye birikim alanı olmaları, gelişmiş altyapıları, hizmet kalitelerinin yüksekliği ile çevreleri ve diğer kentlerle olan ilişkileri metropollerin temel özellikleri olarak karşımıza çıkmasına karşın, bu nitelikleri farklı derecelerde gösteren kentlerin tümü de metropol tanımı içine alınmamaktadır.

Postmodern döneme geldiğimizde, metropol terimi kent pazarlama stratejilerinde karşımıza çıkmakta, kentler arasındaki artan rekabet vurgulanmaktadır. Kitle ve eğlence kültürü ve yüksek kültür ve eğlence kurumlarının varlığı, etkin kent imgesi, bilgi ve medya toplumunun

gelişmesi, kültür ve sanat açısından zenginlik, tek merkezden çok merkezli kent bölgelerine dönüşen kentsel üst biçim, metropollerin yukarıda sözü edilen özelliklerine ek olarak anılmaya başlanmıştır. Soja'nın postmetropol tanımlamasına göre bundan böyle kent merkezi bir birikim ve temsiliyet merkezi olmaktan çıkmıştır. Kentin büyümesi ve yayılmasıyla birlikte uç kentlerde, banliyölerde farklı bir yaşam biçiminin geliştiği yeni kent birimleri oluşmuştur. Bunun ötesinde postmetropoller gündelik yaşam algımızı yönlendiren ve gerçeküstülüklerin kent imgelemimizi harekete geçirdiği alanlar olarak tanımlanmaktadır. Bu açıdan baktığımızda, metropol alan tanımı günümüzde başka bir boyut kazanmış görünmektedir. Sermayenin ve insanın yoğun olarak bulunduğu, çeşitlilik ve çok kültürlülüğün mekânları olan metropollerin, sanayi üretiminin merkezi olma özellikleri gerilemiş, hizmet, finans ve kültür merkezlerine dönüşmüşlerdir. Bununla birlikte daha çok sermaye çekmek için metropollerin turistik ve kültürel yönlerine yapılan vurgu önem kazanmış ve kendi aralarında bir rekabet içine girmişlerdir. Bu bakımdan metropol veya postmetropol alanların banliyölerde ve kentin çevresinde yarattığı yeni alanlarla kuracağı ilişki ve diğer metropollerle rekabet edebilmek için dinamizmin, kültürel canlılığın, tarihi zenginliklerin vb. pazarlanması önem kazanmaktadır.

Günümüzde metropoliten alan ve çevresinin yönetimi ciddi bir sorun alanı haline gelmiştir. Artık kırsal ve kentsel alan şeklinde ikili sınıflandırma yapmanın olanaklı olmadığı bu mekânlarda, farklı dinamiklere göre çok çeşitli sınıflandırma arayışlarına gidilmektedir. Bu nedenle, OECD ve AB gibi ulus üstü örgütler metropoliten kentleri tanımlamak için yaptıkları araştırmalarda, ülkeler, bölgeler ve kentler temelinde özgün yeni model arayışlarına gitmişlerdir. Metropoliten kent tanımlamaları yapılırken başlangıçta özellikle dikkate alınan özellikler nüfus büyüklükleri ve yoğunluklar iken daha sonra bu temel verilere, işe gidiş- geliş verilerinin de içerildiği görülmektedir. Bu da kent tanımlamaları yapılırken kentlerin etki alanlarının dikkate alınmasına önem verildiğini göstermektedir. Fonksiyonel Kentsel Alan, Morfolojik Kentsel Alan, Kırsal-Kentsel Bölge, Yarı Kentsel Çevre vb. kavramlar bu kapsamda geliştirilen mekânsal tanımlamaların bazılarıdır.

Yukarıda özetlendiği gibi yeniden tanımlanması gereken bu mekânsal alanlarda yaşanan en büyük sorunlardan biri ise, tanımlanan alanların idari sınırlar ile örtüşmemesinden doğan yönetim sorunlarıdır. Fiziksel olarak bir bütün ifade eden alanlarda yer alan farklı yerel yönetim birimleri arasında eşgüdümün sağlanması, kent yönetiminde öncelik verilmesi gereken önemli konulardan birisidir. Metropoliten alan yönetiminde karşılaşılan bu sorunlar, tarihsel süreçte farklı yönetim yaklaşımları ve modellerin geliştirilmesine neden olmuştur. Bu yaklaşımlar ve modeller, metropoliten alan içinde eş güdümün artırılması, kaynakların verimli kullanılarak hizmet sunumunun etkin ve adil bir şekilde verilmesi, yönetime erişebilirlik ve hesap verebilirliği geliştirmeye yönelik çözüm önerileri getirmeyi amaçlamıştır. Diğer bir ifade ile metropoliten alan yönetiminde iktisadi etkinlik ve demokrasi dengesi sağlanmaya çalışılmıştır. Ancak bu dengenin sağlanması oldukça güçtür. Örneğin; geniş alana hizmet vermek üzere merkezileştirilen, yetkileri genişletilen ve mali açıdan güçlü bir metropoliten yönetiminin oluşturulması kuramsal olarak daha etkili görünmektedir. Bunun yanı sıra, erişebilirlik ve yönetime katılım açısından parçalı, küçük yönetim birimlerinin daha etkili oldukları kabul edilmektedir. Bu bağlamda, kentlerin nüfusunun artması ve mekânsal olarak genişlemesi söz konusu dengenin sağlanmasını gittikçe güçleştirmektedir.

Büyüyen ve giderek daha karmaşık hale gelen bu sorunlar; ancak mekânsal bağlamda işlevsel sınırlar çerçevesinde bütünleşik bir kentsel gelişim politikasıyla ele alınırlarsa çözümleri yolunda bir adım atılmış olur. Bugün birçok Avrupa kentinde var olan kurumsal yapıların ve yerel yönetimlerin mekânsal yapılanmasının, bu amaçları karşılama konusunda yetersiz

oldukları açıkça görülmektedir. Bu koşullar değişmedikçe, kentsel alanlar rekabet edebilme kapasitelerini kaybedecek, bununla birlikte bu alanların çevreleri ve kırsalları da ciddi sorunlarla karşı karşıya kalacaktır. Metropoliten alanların çekim gücü nüfusu merkezi alanlara çekerek kırsal alanların nüfus kaybetmesine (*depopulation*) neden olmakta ancak kırsal alanda gerçekleşen bu nüfus kaybı sonucu bu alanlara yeni bir işlev de belirlenmemesi kırsal alanların atıl alanlar olarak kalmasına yol açmaktadır.

Avrupa'daki ülkelerin bazıları incelendiğinde, farklı yerel yönetim biçimlerinin bulunduğu görülmüştür. Araştırmada, İngiltere hariç incelenen diğer dört ülkede belediye sayılarının en az 8,000 civarı olduğu anlaşılmaktadır. Fakat Fransa'da bu sayı diğer ülkelere göre çok daha fazladır. İngiltere'de ise belediye biriminin değil köy (*parish*) birimlerinin olduğu görülmektedir, bu birimlerin sayısı ise 10,000'in üzerindedir. İncelenen ülkelerin bazılarında belediye birlikleri bulunmaktadır ve belediye birlikleri daha etkin hizmet vermek açısından önemlidir. Bazı görevleri hangi yerel yönetim birimin üstleneceği ve bazı hizmetlerin hangi mahalli idarelerce verileceği konularında kimi çatışmalar ve eşgüdüm sorunları görülebilmektedir. Ancak bu durumun çok ciddi çatışmalara neden olmadığını söylenebilir.

2. TÜRKİYE'DE BÜYÜKŞEHİR YÖNETİMİ

2.1. Yeni-Liberal Dönemde Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Gelişimi

Araştırmanın bu bölümünde, 1980'li yıllardan günümüze Türkiye'de yerel yönetimlerin ve özellikle de büyükşehirlerin yapılanmasının gelişimi üzerinde durulacaktır. 1980'li yılların başlangıç olarak alınmasının nedeni, bu yıllardan başlayarak bir yandan, ülkede uygulanmakta olan sosyo-ekonomik kalkınma modelinin içe kapalı ithal ikameci yaklaşımının terk edilmesi ve yerini küresel ölçekte geçerli hale gelen yeni liberal kalkınma modeline bırakması, diğer yandan ise, bu döneme kadar ülke genelinde geçerli olan tek tip belediye örgütlenmesinden kademeli sisteme geçilmesi ve büyükşehir adıyla yeni bir yasal statünün oluşturulmasıdır.

1980 sonrasında, özellikle ABD ve İngiltere'de egemen olan yeni sağ ve yeni liberal politikalar, birçok ülkede olduğu gibi ülkemizde de etkili olmuştur. Bu politikalar çerçevesinde, metropollerin ekonomik yönlerinin öne çıkarılması ile ölçek ekonomisinden yararlanma, verimliliği ve etkinliği artırma adına özellikle ABD ve İngiltere gibi gelişmiş Batı ülkelerinde belediye birleşmeleri yapılmıştır (Aydın, 2003: 73-75). Bu dönemde küreselleşmenin de etkileri ile metropoller arasında uluslararası rekabet artmış, yetkileri ve mali yapısı ile daha güçlü yerel yönetim birimleri oluşturulmaya başlanmıştır. Ülkemizde de 1980'lerde yeni-liberal politikaların etkili olmaya başlamasıyla, büyüyen kentlerde ortaya çıkan bir dizi ekonomik, toplumsal ve yönetsel sorunların çözümü olarak, özellikle büyük kentlerde eş güdüm sağlamak amacına yönelik metropoliten yönetim birimleri oluşturulmaya başlanmıştır. İlk olarak 1984 yılında 3030 sayılı kanun ile İstanbul, Ankara ve İzmir'de büyükşehir belediye yönetimi oluşturularak bu konuda en somut adım atılmıştır. Türkiye'de şu anda yürürlükte olan yerel yönetimler ile ilgili kanunları, belediyelerin bu kanunlar çerçevesinde nasıl hareket ettiklerini, son yıllarda yürürlüğe giren yasaların var olan yapıyı nasıl etkilediklerini anlamak açısından tarihsel süreçte büyükşehir belediyelerini etkileyen yasal mevzuatı ve tarihsel sürecini görmek yararlı olacaktır.

Bu çerçevede öncelikle 1980 sonrasında büyükşehir belediyelerine ilişkin yasal düzenlemeler ve bu yasal düzenlemelerin Türkiye'deki büyükşehir yönetim yapısına etkileri değerlendirilecektir.

Bu kapsamda;

- 1980-1984 yılları arasında büyükşehir belediyelerine ilişkin düzenlemeler
- 3030 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu
- 504 sayılı Kanun Hükmünde Kararname
- 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu
- 5393 sayılı Belediye Kanunu
- 5747 sayılı Büyükşehir Belediye Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun
- 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediye ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, incelemelerini ve değerlendirmelerini yapacağımız temel düzenlemelerdir.

2.1.1. 1980-1984 Yılları Arasında Büyükşehir Yönetimlerine İlişkin Düzenlemeler

Türkiye’de büyükşehirlerin ve büyükşehirlerin yönetilmesinin bir sorun olarak ele alınmaya başlanması 1960’lı yıllarda başlamıştır. Özellikle İstanbul, Ankara ve İzmir gibi şehirlerin hızlı bir şekilde göç alıp, büyümesi ile yönetsel sorunların ortaya çıkması metropoliten kentlere ilişkin yeni yönetim modelleri arayışını gündeme getirmiştir. 1961 Anayasasının yeni bir büyükşehir yönetim modeli kurulmasına olanak verecek bir hükmünün olmaması nedeniyle, 1970’li yıllarda Bayındırlık ve İçişleri Bakanlığı tarafından “birlik modeli” olarak tanımlanan bazı tasarılar geliştirilmiştir. Buna göre, metropoliten alanlardaki belediyeler arasında bir birlik oluşturulacak ve metropoliten alan içindeki hizmetler bu birlik tarafından yerine getirilecektir. Ancak dönemin siyasal koşulları, bu tasarıların yaşama geçirilmesine izin vermemiştir (Arıkboğa, 2013: 52-53).

1980 darbesi sonrasında, askeri yönetimin de büyükşehirlerde ortaya çıkan toplumsal ve yönetsel sorunlara çözüm aradığı görülmektedir. Özellikle, askeri darbenin yapılmasının temel gerekçelerinden biri olarak gösterilen şiddet olaylarının ve toplumsal çatışmaların büyükşehirlerde daha yaygın ve etkili olması, parçalı yapılardan kaynaklı eşgüdüm sorunlarının da etkisi ile büyük şehirlerde yeni bir model benimsenmesi gerektiği üzerinde durulmuştur. İlk olarak, belediye ve köylerin birleştirilmesi yöntemine başvurulmuştur. Birleştirmelere yönelik ilk adım Milli Güvenlik Konseyi tarafından 1980 yılında çıkarılan 34 numaralı karar ile atılmıştır. Bu karar ile büyükşehirlerde ana belediyenin çevresindeki küçük belediyeler ana belediyeye bağlanmıştır. Birleştirmelerin gerekçesi olarak, hızlı nüfus artışı ve köyden kente göç sonucunda büyükşehir çevrelerinde kurulmuş küçük çaplı belediyelerin kanalizasyon, ulaştırma, su ve aydınlatma gibi önemli kentsel altyapı hizmetlerini sağlamada yetersiz kalması gibi nedenler gösterilmiştir. Adı geçen yasanın uygulamasında yaşanan uyumsuzluklardan dolayı 1981 yılında 2561 sayılı “Büyükşehirlerin Yakın Çevresindeki Yerleşim Yerlerinin Ana Belediyelere Bağlanmaları Hakkında” kanun çıkartılmıştır. Yasanın amacının açıklandığı 1. maddede şu ifadeler yer verilmiştir:

“Enerji, içme ve kullanma suyu, kanalizasyon, ulaşım, toplu taşıma ve imar gibi temel belediye hizmetlerinin birbiriyle uyumlu ve bütünleştirici bir planlama içinde yeterli ölçüde ve verimli bir biçimde yerine getirilmesini sağlamak” (Çınar, Çiner ve Zengin, 2009: 45-49). Bu dönemde nüfusu 300.000 üzeri olan; İstanbul, Ankara, İzmir, Adana, Bursa, Gaziantep, Konya ve Eskişehir illerinin merkezinde bulunan bazı küçük belediyeler birleştirilmiş kimi yakın köylerin tüzel kişilikleri kaldırılmıştır. Bu birleştirmeler sonucunda 1700 olan belediye sayısı, 1580’e

düşmüştür. Metropolitene alan yönetimine ilişkin olarak karşılaşılan bu gibi sorunlara çözüm getirmek üzere yeni kabul edilen 1982 Anayasası'nın 127 maddesi ile "...büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirilebilir" hükmü getirilerek, yeni bir metropolitene kent yönetim modeli oluşturma olanağının önü açılmıştır (Keleş, 2016: 322-325). Ayrıca, 3030 sayılı yasanın bir habercisi olarak 23 Mart 1984'de çıkarılan 195 sayılı KHK ile İstanbul, Ankara ve İzmir'de iki kademeli büyükşehir belediye yönetimi oluşturulmuştur.

2.1.2. 3030 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu

Türkiye'de büyükşehir yönetim modeli oluşturulmasına yönelik olarak mevzuat ve uygulama anlamında en somut adım 27 Haziran 1984 yılında, Anayasanın 127. Maddesine dayanarak düzenlenmiş olan 3030 sayılı "Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun" kanun ile atılmıştır. Bu yasa ile birlikte ilk kez "büyükşehir" ifadesi bir yönetim modeli olarak benimsenmiş, İstanbul, Ankara ve İzmir'de büyükşehir belediyeleri kurulmuştur. Yasanın amacı 1. maddede, "büyükşehir belediyeleri yönetiminin hukuki statüsünü, hizmetlerin planlı, programlı, etkin ve uyum içinde yürütülmesini sağlayacak bir şekilde düzenlemek" olarak belirtilmiştir.

3030 sayılı yasanın gerekçelerinde özetle, hızlı nüfus artışı ve sanayileşmenin kentleşmeyi artırarak plansız, denetimsiz gelişmeye neden olduğu ve kentsel saçılmanın merkez belediyenin sınırlarını aşarak eşgüdümün sağlanmasında sorunlar oluşturduğuna vurgu yapılmıştır. Bunların yanı sıra, denetimsiz ve plansız gelişmenin ulaşım, konut, sağlık ve diğer çevre sorunlarını arttırdığı ve belediyelerin alt yapı hizmetleri sunumunun yetersiz kaldığı belirtilmiştir. Son olarak yasanın en temel amacının ve gerekçesinin metropolitene kentlerde etkin eşgüdümü ve bütünlüğü sağlamak olduğu belirtilmiştir.⁴

3030 sayılı yasa, büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyesi olmak üzere iki kademeli ve merkezî bir anakent yönetim yapısı öngörmüştür. İdareler arası ilişkilerde büyükşehir belediye meclisine ve başkanına koordinasyon amaçlı vesayet yetkileri vermiştir. Belediyenin organları yine meclis, encümen ve başkandan oluşmaktadır. 3030 sayılı kanun, belediye sınırları içinde birden çok ilçesi olan il belediyelerinin büyükşehir belediyesi olmasını öngörmüştür. Ancak, 3030 sayılı kanunla ek malî kaynaklar da sağlanmış olduğundan gelişmekte olan birçok kentte büyükşehir statüsü kazanma eğilimleri ortaya çıkmıştır. Bunun sonucunda daha sonra çıkarılan kanun hükmünde kararname veya kanunlarla bu niteliğe sahip olmayan belediyeler de büyükşehir belediyesi haline getirilmiştir. 3030 sayılı kanun ile Ankara, İstanbul ve İzmir'de iki kademeli belediye kurulmuştur. 23 Mart 1984 tarihinde çıkarılan 195 sayılı KHK ile üç büyük kentte iki kademeli büyükşehir yönetimi modeli kurulmuş ve bu KHK daha sonra 3030 sayılı Büyükşehir Belediye Yasası ile değiştirilmiştir (Keleş, 2012a; Eryılmaz, 2011; Çınar, Çiner ve Zengin, 2009: 38-40). Buna göre, bir yerde büyükşehir belediyesi kurulması için, belediye sınırları içinde birden fazla ilçenin bulunması, eğer yoksa öncelikle merkezi idare eliyle en az iki ilçenin kurulması öngörülmüştür. 3030 sayılı Kanunda nüfus ölçütü bulunmamaktadır. Bu kanunda büyükşehir belediye başkanına verilen yetkiler, büyükşehir yönetiminin "güçlü başkan-yetkileri kısıtlı meclis" modeli olarak adlandırılmasına neden olmuştur (TOBB, 1996: 124).

⁴ TBMM tutanak dergisi, 84. birleşim, 27.06.1984, Dönem: 17, Cilt: 4, Yasama Yılı: 1
<https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d17/c004/tbmm17004084.pdf>

3030 sayılı yasa ile İstanbul, Ankara ve İzmir ilk büyükşehir statüsü kazanan iller olmuştur. Daha sonraları büyükşehir belediyelerinin sayısı artış göstermiştir ve 1986 yılında Adana, 1987 yılında Bursa, Gaziantep ve Konya, 1988 yılında Kayseri büyükşehir belediyeleri kurulmuştur. Bu dönemlerde bu belediyelerin kuruluşunda bazı aksaklıkların olduğu görülmüş ve ilerleyen dönemlerde ekonomik nedenlere dayandırılarak, ilçe belediyeleri temelinde ve yasayla büyükşehir belediyesi kurulması yönteminden vazgeçilmiştir. Bunun sonucunda da KHK'lar aracılığıyla da il belediyeleri büyükşehir belediyeleri (BŞB) haline getirilmeye başlanmıştır. Bunun sonucu olarak 504 sayılı KHK'yı ele alabiliriz (Çınar, Çiner ve Zengin, 2009: 50-52).

1984 tarihli ve 3030 sayılı Büyükşehir belediye yasası, “büyük yerleşim yerleri için farklı bir yönetim şekli olabilir” ifadesinin yer alması bakımından ilk Büyükşehir belediye yasası olma özelliğini taşımaktadır. Bu yasa 20 yıllık serüveninden sonra 2004 yılında yerini 5216 sayılı yasaya bırakmıştır.

2.1.3. 504 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname

3030 sayılı Belediye Kanunu'na göre BŞB'nin tanımı Belediye sınırları içinde birden fazla ilçe bulunan şehirler Büyükşehir Belediyesi olabilir idi. 1993 yılında yürürlüğe giren 504 Sayılı “Yedi İlde Büyükşehir Belediyesi Kurulması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” ile büyükşehir belediyesi kurulması için ilçe belediyesi şartı yerine “ilk kademe belediyesi” oluşturulması yeterli görülmüştür. Bu sayede 1993'te toplam 7 ilde büyükşehir belediyeleri kurulmuştur.

Tablo 11: 6360 Öncesi Büyükşehir Olan Belediyeler

İller	Kurulma Tarihi	Kuruluş Dayanağı	İller	Kuruluş Tarihi	Kuruluş Dayanağı
Ankara	1984	3030 Sayılı Yasa	Antalya	1993	504 Sayılı KHK
İstanbul	1984	3030 Sayılı Yasa	Diyarbakır	1993	504 Sayılı KHK
İzmir	1984	3030 Sayılı Yasa	Erzurum	1993	504 Sayılı KHK
Adana	1986	3306 Sayılı Yasa	Eskişehir	1993	504 Sayılı KHK
Bursa	1987	3391 Sayılı Yasa	İzmit	1993	504 Sayılı KHK
Gaziantep	1987	3398 Sayılı Yasa	Mersin	1993	504 Sayılı KHK
Konya	1987	3399 Sayılı Yasa	Samsun	1993	504 Sayılı KHK
Kayseri	1988	3508 Sayılı Yasa	Adapazarı	2000	593 Sayılı KHK

Kaynak: İlgili yasalar temel alınarak düzenlenmiştir.

1993 yılında çıkarılan 504 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile kurulmuş olan ve üçüncü kuşak olarak adlandırılan Antalya, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, İzmit, Mersin ve Samsun Büyükşehir Belediyeleri farklı bir statüdedir. Söz konusu kararnameye göre, büyükşehir belediyelerinin sınırları içinde ilçe belediyesi kurulması koşulu aranmaksızın alt belediyeler

kurulması ve bu alt belediyelerin ilçe belediyelerinin fonksiyonlarını yerine getirmeleri öngörülmüştür (1993: 504 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname).

5216 sayılı yasadan önce 2000 yılında çıkarılan 593 Sayılı KHK ile Adapazarı da büyükşehir statüsü kazanmıştır. Böylece toplam büyükşehir sayısı 16'ya çıkmıştır.

2.1.4. 5216 Sayılı Yasa Öncesi Düzenlemeler ve 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Yasası

5216 sayılı yasa öncesinde, 3030 sayılı yasa üzerinde değişiklik yapılmasına yönelik 11.12.2003 tarih ve 5019 sayılı yasa ile belediyelerin birleştirilmesi ve sınırlarının genişletilmesi tartışmalarına yönelik yasal bir temel oluşturulmuştur. Söz konusu yasa temel olarak büyükşehirlerde birleştirme/ bütünleştirme ve büyükşehir belediyelerini yetkilerinin artırılmasını amaçlamaktadır. 5019 sayılı yasa, valilik binasını merkez olarak büyükşehir belediyelerinin sınırlarının nüfuslarına bağlı olarak genişletilmesini öngörmüştür. Söz konusu yasa ile nüfusu 5.000.000'dan fazla olan veya valilik binası il merkezine en uzak ilçelerin belediye sınırlarına kuş uçuşu 50 kilometreden yakın olan büyükşehirlerde, belediye sınırı, il mülki sınırı olarak belirlenmektedir. Ayrıca nüfusu 1.000.000'dan az olan büyükşehirlerde 25 km, 1.000-2.000.000 arasında olan büyükşehirlerde 30 km, 2.000.000- 5.000.000 arasında olan büyükşehirlerde 50 km yarıçapında sınırların genişletilmesi öngörülmüştür. 5019 sayılı yasanın diğer önemli hükümlerinden bazıları ise büyükşehir belediye sınırları içinde kalan belediyelerin ilçe belediyesi, beldelerin büyükşehir ilk kademe belediyeleri olarak tanımlanması ve köylerin tüzel kişiliklerinin kaldırılarak mahalle olarak ilk kademe belediyelerine katılmalarıdır. Bunların yanı sıra, tüzel kişiliği kaldırılan köylerin alacakları, borçları, hak ve mal varlıklarının katıldıkları belediyelere devri öngörülmüştür.⁵

5019 sayılı yasanın gerekçeleri özetle şu şekilde belirtilmiştir; büyükşehir belediye sınırlarının çevresinde birçok ilçe ve belde belediyeleri bulunmakta ve bu belediyeler ranta dayalı olarak çirkin ve yüksek yapılaşma ile kent girişlerini çirkinleştirmektedir. Büyükşehir yönetimlerinde planlamanın tek elden yapılması daha iyi ve düzenli bir kentsel yaşam için en önemli unsurlardan birisidir. Planlamanın tek elden yürütülmemesi çarpık kentleşmeye neden olmaktadır. Büyükşehir belediye sınırlarının genişletilmesi sayesinde, daha önce yeterli hizmet alamayan yerleşim yerleri, özellikle gecekondu bölgeleri ve mahalleye dönüştürülen köyler, belediye hizmetlerinden daha çok ve kaliteli biçimde yararlanacaktır.

Hükümet, 5019 sayılı yasanın acilen yürürlüğe girmesi ve 2004 yılındaki yerel seçimlerde önce uygulanmaya konulmasını istemesine karşılık, dönemin cumhurbaşkanı yasayı bir seçim yasası, bir siyasi hamle olarak değerlendirmiş ve “*Anayasa'nın 67. maddesinin, 03.10.2001 günlü, 4709 sayılı Yasa'nın 24. maddesiyle eklenen son fıkrasında, seçim yasalarında yapılan değişikliklerin, yürürlüğe girdiği günden başlayarak bir yıl içinde yapılacak seçimlerde uygulanmayacağı kurala bağlanmıştır*” denilerek büyükşehir belediye sınır düzenlemelerinin sakıncaları olacağı düşüncesi ile yeniden görüşülmek üzere TBMM'ne geri göndermiştir.⁶ 5019

⁵ Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun. 11.12.2003
https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc088/kanuntbmmc088/kanuntbmmc08805019.pdf

⁶ T.C. CUMHURBAŞKANLIĞI SAYI: B.01.0.KKB.01-18/A-12-2003-1461 25 / 12 / 2003
<https://www.tccb.gov.tr/basin-aciklamalari-ahmet-necdet-sezer/1720/6072/5019-sayili-kanun.html>

sayılı yasanın üzerinde o dönemde durulmamış, ancak bu yasanın geliştirilmiş hali olan 5216 sayılı “Büyükşehir Belediyesi Yasası” 2004 yılında yürürlüğe girmiştir.

5216 sayılı yasa öncesinde yürürlüğe girememiş olan iki kanun daha vardır. Bunlar; nüfusu 2.000’in altında olan belediyelerin kaldırılarak köye dönüştürülmesini öngören 5025 sayılı yasa⁷ ile Denizli Belediyesi’nin sınırlarını genişleten 5026 sayılı⁸ yasalardır. 5025 sayılı yasa nüfusu 2.000’in altında olan belediyeler tüzel kişilikleri kaldırılarak mal varlıkları, borçları, alacakları, personelleri ve ödenekleri il özel idarelerine devredilmesini öngörmektedir. Yasanın gerekçeleri olarak, bu belediyelerde hizmetlerin yeterli biçimde yerine getirilemediği, maliyetlerin fazla olduğu ve bu birimlerin gelirleri ile sadece personel giderlerini karşılayabildiği belirtilmiştir. 5026 sayılı yasa ise 5025 sayılı yasadaki birleştirme hükümlerini Denizli Belediyesi çevresindeki yerel yönetim birimleri için öngören bir yasadır. 5026 sayılı yasa teklifinin gerekçesinde ise özetle Denizli Belediyesi çevresinde bulunan çok sayıda belediyenin planlama ve eşgüdüm bağlamında sorunlar oluşturmaları olarak ifade edilmiştir. 5025 ve 5026 sayılı yasalar da yine 2004 yılında yapılacak olan seçimlere yönelik bir seçim yasası olarak görüldüğü için, yukarıda belirtilen gerekçe ile cumhurbaşkanı tarafından TBMM’ye geri gönderilmiştir.^{9 10}

2004 yılında yasalaşmış olan 5216 sayılı yasa (pergel yasa) ile il merkezi ve etrafındaki yerleşmeleri birleştirmek, böylece yönetsel bir birlik ve kolaylık sağlamak arzulanmıştır. Buna göre bir yerleşim alanının büyükşehir belediyesi olabilmesi için gerekli olan koşullar o yerleşim alanının il merkezi olması, en az üç ilçe veya üç ilk kademe belediyesini kapsaması, belediye sınırları içindeki ve bu sınırlara en fazla 10.000 metre uzaklıktaki yerleşim birimlerinin son nüfus sayımına göre 750.000’den fazla olması şeklinde sayılmış ve bu durumlarda yasa ile büyükşehir belediyesi kurulabileceği düzenlenmiştir.

5216 sayılı yasanın gerekçesinde, kentlerde yoğunlaşan nüfusun hizmet talebini arttırdığı ve maliyetlerin yükselmesinin yanı sıra, hizmet kalitesinin düştüğü, zaman ve kaynak kayıplarının yaşandığına vurgu yapılmıştır. Ayrıca artan konut talebinin arsa vurgunculuğu ve kaçak yapılaşmaya teşvik ettiği belirtilmiştir. Yasanın genel gerekçesinin en önemli bölümlerinde biri de kentlerin ekonomik faaliyetlerin merkezi olarak tanımlandığı bölümdür. Aslında bu bölüm yasanın en temel gerekçesini oluşturmaktadır. Söz konusu bölümde şu ifadeler yer verilmiştir;

“Kentler iş ve faaliyetlerin geliştiği alanlardır. Yabancı yatırım, uluslararası ticaret, taşıma ve iletişimin ülkeye giren kısmının önemli bir bölümü anakent merkezlerine akmaktadır. Küresel ve bölgesel bağlantı ağında yer alan kentler yüksek oranda ulaşım ve iletişim ağına sahip durumdadırlar. Kent altyapısındaki ulaşım, modern binalar, finansal bölgeler, haberleşme ve benzeri alanlardaki ilerlemeler küreselleşme gerekleri ile beraber gitmektedir. Kentler, iletişim hizmetlerinin en iyi sunulduğu yerlerdir. Kısaca

⁷ Bazı Belediyelerin Kaldırılması Hakkında Kanun

<https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR KARARLAR/kanuntbmmc088/kanuntbmmc088/kanuntbmmc08805025.pdf>

⁸ Bazı Belediye Ve Köylerin Denizli Belediyesine Katılmasına İlişkin Kanun

<https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5026.html>

⁹ T.C. CUMHURBAŞKANLIĞI SAYI: B.01.0.KKB.01-18/A-15-2003-1484 30 / 12 / 2003

<https://www.tccb.gov.tr/basin-aciklamalari-ahmet-necdet-sezer/1720/6082/5025-sayili-kanun.html>

¹⁰ T.C. CUMHURBAŞKANLIĞI SAYI: B.01.0.KKB.01-18/A-16-2003-1485 30 / 12 / 2003

<https://www.tccb.gov.tr/basin-aciklamalari-ahmet-necdet-sezer/1720/6083/5026-sayili-kanun.html>

kentler yeni küresel ekonomide bir büyük pazar, ticaret merkezi ve ulusal ekonominin motorudurlar.”

Özetle, metropoliten kentlerin ekonomik bir merkez olarak fiziki ve nüfus bağlamında gelişmesi ile ortaya çıkan sorunların çözümünde yönetimin yetersiz kaldığı, bu yetersizliğin temelinde yetki ve mali kaynakların birçok belediye arasından paylaştırılması yattığı belirtilmiştir. Parçalı yapının, büyüyen ölçek karşısında özellikle mali anlamda yetersiz kaldığı ve eş güdümü zorlaştırdığı, bu yapının büyükşehirlerin sorunlarını çözemeyeceği sonuç olarak büyükşehirlerdeki yönetim sorunun daha kapsamlı bir yönetim modeli ile çözülebileceği belirtilmiştir.¹¹

3030 sayılı büyükşehir yasasını yürürlükten kaldıran 5216 sayılı yasa ile büyükşehir ilçe belediyeleri tanımlanmıştır. Ancak mülki idare yapılanması göz önünde bulundurulmadan “büyükşehir belediyesi sınırları içinde kalan ilçe belediyesi” şeklinde ifade edilmiştir. Bu tanım nedeniyle, mülki idare ile yerel yönetimler arasında, kamu hizmetlerinin sunumunda kimin yetkili olacağı, yerel seçim çevresinin sınırlarının belirlenmesi vb. konularda yasal boşlukların ortaya çıkma olasılığı söz konusudur (Çınar, Çiner ve Zengin, 2009: 50-52).

Bu yasa, yeni BŞB kuruluşunu oldukça zorlaştırmıştır. Ayrıca yasada, 750.000’den fazla olması gibi aranan en az nüfus büyüklüğünün yanı sıra, o yerin fiziki yerleşim durumu ve ekonomik gelişmişlik düzeyinin de BŞB kurulması için uygun olması koşulu öngörülmüştür (Özgür vd., 2007).

5216 sayılı Kanun ile 16 büyükşehir belediyesinin de sınırları genişletilmiştir. Buna göre, büyükşehir belediyesinin sınırları içinde ve aynı il sınırları içinde bulunan belediye ve köyler katılma konusunda belediye yasası hükümlerine göre büyükşehir belediyesine katılabileceklerdir. Katılma kararı, ilgili ilçe veya ilk kademe belediye meclisinin talebi üzerine büyükşehir belediye meclisi tarafından alınacaktır (Çınar, Çiner ve Zengin, 2009: 54-89). 16 büyükşehir belediyesinin sınırlarının genişlemesi, nüfus yoğunluğu çok yüksek olan İstanbul ve Kocaeli’nde il mülki sınırları büyükşehir belediyesi sınırları olarak esas alınmıştır. Diğer büyükşehir sınırları için ise nüfus büyüklüğü ile birlikte coğrafi uzaklık esas alınarak; valilik binası merkez kabul edilmek ve il mülki sınırları içinde kalmak kaydıyla, nüfusu 2 milyondan fazla olan büyükşehirlerde 50 km yarıçap, nüfusu 1-2 milyon arası olan büyükşehirlerde 30 km yarıçap, nüfusu 1 milyondan daha az olan büyükşehirlerde 20 km yarıçap formülleri uygulanarak sınırların belirlenmesine karar verilmiş ve sınırların daha gerçekçi olacağı düşünülmüş ve bu hedeflenmiştir.

Tablo 12: 5216 Sayılı Yasaya Göre Büyükşehir Belediye Sınırları

İller	20 km Yarıçaplı BŞB	30 km Yarıçaplı BŞB	50 km Yarıçaplı BŞB	Tüm İl Sınırlarını Kapsayan BŞB
Adana		X		
Adapazarı	X			
Ankara			X	
Antalya		X		

¹¹ Büyükşehir Belediyeleri Kanunu Tasarısı ile İçişleri, Avrupa Birliği Uyum ve Plan ve Bütçe Komisyonları Raporları (1/768), Dönem: 22, Yasama Yılı: 2, S.Sayı: 619; <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d22/c055/tbmm22055113ss0619.pdf>

Bursa	X			
Diyarbakır	X			
Erzurum	X			
Eskişehir	X			
Gaziantep	X			
İstanbul				X
İzmir			X	
Kayseri	X			
Kocaeli				X
Konya	X			
Mersin	X			
Samsun	X			

Kaynak: (Tuzcuoğlu, Ferruh (2007) *Büyükşehir Belediye Reformu Üzerine Bir Değerlendirme, Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar – II Uygulama* (der: Özgür, H., Kösecik, M.))

Tablodan da görüldüğü üzere İstanbul ve Kocaeli’nde tüm il sınırları, Ankara ve İzmir 50 km yarıçaplı, Adana ve Antalya 30 km yarıçaplı ve geriye kalan 10 ilde de 20 km yarıçaplı formüller uygulanmıştır.

2.1.5. 5393 Sayılı Belediye Kanunu

Kanun belediyelerin sınır, yetki, görev ve imtiyazları ile bunların istisnalarını ayrıntılı şekilde düzenlemiş, belediyelerin gelir kaynakları, belde ve köyler ile ilişkileri ve hatta hemşerilik hukukuna ilişkin düzenlemeler getirmiştir. 5393 sayılı Belediye Kanunu 3.7.2005 tarihinde kabul edilmiş ve 13.7.2005 tarih ve 25874 sayılı Resmî Gazete’ de yayımlanarak 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunundan bir yıl sonra yürürlüğe girmiştir.

Büyükşehir kapsamında olmayan belediyeler temel olarak 5393 sayılı kanuna tabi olarak görev yapmakta; 16 Büyükşehir belediyesi ile büyükşehir ilçe ve ilk kademe belediyeleri ise hem 5216 sayılı kanun hem de 5393 sayılı kanuna göre görev ifa etmektedirler (Kaya, 2008). 5393 sayılı kanunu sadece büyükşehir kapsamında olmayan belediyelere özgü olarak okumak yanlış olur.

5393 sayılı kanunla belediye kurulabilmesi için gerekli olan en az nüfus büyüklüğü 5.000’e çıkarılmış olmakla birlikte, halen 2.000 ila 5.000 arası nüfusa sahip beldelerdeki belediyelerin varlığı devam etmektedir. 5393 sayılı Belediye Kanunu’nda;

“Nüfusu 5.000 ve üzerinde olan yerleşim birimlerinde belediye kurulabilir. İl ve ilçe merkezlerinde belediye kurulması zorunludur. İçme ve kullanma suyu havzaları ile sit ve diğer koruma alanlarında ve meskûn sahası kurulu bir belediyenin sınırlarına 5.000 metreden daha yakın olan yerleşim yerlerinde belediye kurulamaz. Köylerin veya muhtelif köy kısımlarının birleşerek belediye kurabilmeleri için meskûn sahalarının, merkez kabul edilecek yerleşim yerinin meskûn sahasına azami 5.000 metre mesafede bulunması ve nüfusları toplamının 5.000 ve üzerinde olması gerekir.” (md.4)

ifadeleri yer almaktadır. Bu yasaya göre nüfusu 2000’nin altına düşen belediyelerin, Danıştay’ın görüşü alınarak İçişleri Bakanlığı’nın önerisi üzerine ortak kararname ile köye dönüştürülmesi gerekmektedir (Çınar, Çiner ve Zengin, 2009: 117). Ayrıca, o sırada köy

statüsünde olan yerlerin belediye oluşturabilmeleri için 2000 nüfusu değil 5000 nüfusu geçmeleri gerekmektedir. 2000 nüfusun altına düşmeme ölçütü o anda belediye olan yerler için geçerlidir ve yeni kurulacak belediyeler için kıstas 5000 nüfusu sağlamaktır. Bu nüfus ölçütleri 5747 sayılı kanunda da görülebilmektedir.

2.1.6. 5747 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun

5747 Sayılı “Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkındaki Kanun” 6 Mart 2008 tarihinde yasalaşmış, 29 Mart 2009 yerel seçimleriyle beraber uygulamaya konulmuştur. 5 madde ve 3 geçici maddeden oluşmaktadır. Bu yasayla yerel yönetimlerin bütünleştirilmesi için önemli düzenlemeler getirilmiştir. Yasa, esas olarak büyükşehir belediyesi kapsamında ilk kademe belediyesi uygulamasını bitirmekte, büyükşehir belediyesi sistemini yalnızca ilçe belediyelerine dayandırmakta, bu doğrultuda yeni ilçelerin kurulması yolunu açmakta ve nüfusu 2.000’den az olan belediyeleri köye dönüştürmeyi öngörmektedir. Bu kanun 5216 sayılı Kanun’un yarattığı sıkıntıları ortadan kaldıracak bir çeşit ölçek revizyonu getirmeyi de amaçlamakta ve büyükşehir belediyesi sisteminin daha sade bir yapıya kavuşturmaya çalışmaktadır. Bu amaç doğrultusunda, bazı büyük ilçeler bölünmüş ve küçük beldeler birleştirilerek yeni ilçeler kurulmuş; çok sayıda belde belediyesi ise kapatılmış ve ilçe belediyesi kapsamına alınmış, böylece büyükşehirler içinde üç değil iki kademeli bir yapı kurulmuştur. Bu yasa ile BŞB sınırları içinde bulunan ilk kademe belediye statüsüne son verilmiş, bu belediyeler ilçe belediye sınırları içine dahil edilmiş ve ilçe belediyelerinin sayısı arttırılmıştır (Karakaya, 2012: 43).

2008 tarihinde onaylanan ve 2009 yerel seçimleri ile uygulamaya giren 5747 sayılı yasa ile Büyükşehir Belediye sınırlarına yeni eklenen ilçe ve ilk kademe belediyelerine yönelik düzenlemeleri içerdiğinden, büyükşehir belediye yönetiminin yeniden yapılanması konusunda oluşturulan önemli bir yasadır. Yasayla 862 belde belediyesinin, köye dönüştürülmesi öngörülmüş; 283 ilk kademe belediyesinin 240’ı mahalleye dönüştürülmüş, 34’ü ilçe yapılmış, 8’i tüzel kişiliğini koruyarak büyükşehir belediyesi dışına çıkarılmış, 1’i ise köye dönüştürülmüştür (Çınar, Çiner ve Zengin, 2009: 114). Ankara’da 1, Adana, Erzurum, Eskişehir ve İzmir’de 2, Samsun’da 3, Diyarbakır, Mersin ve Sakarya’da 4, Antalya’da 5, Kocaeli’nde 6, İstanbul’da 8 olmak üzere ülke genelinde 12 ilde toplam 43 adet yeni ilçe kurulmuştur. Aşağıdaki tabloda ilgili yasa ile hangi büyükşehir belediyesinde hangi ilçelerin kurulduğu gösterilmektedir.

Tablo 13: 5747 Sayılı Yasa ile 12 İlde Oluşturulan 43 Yeni İlçe

İller	5747 Sayılı Yasa İle Oluşturulan Yeni İlçeler	İller	5747 Sayılı Yasa İle Oluşturulan Yeni İlçeler
Adana	Sarıçam Çukurova	İzmir	Bayraklı Karabağlar
Ankara	Pursaklar	Kocaeli	Başiskele
Antalya	Aksu		Çayırova
	Döşemealtı		Darıca
	Kepez	Mersin	Dilovası
Diyarbakır	Konyaaltı		İzmit
	Muratpaşa		Kartepe
	Bağlar		Akdeniz

	Kayapınar Sur Yenişehir		Mezitli Toroslar Yenişehir
Erzurum	Palandöken Yakutiye	Sakarya	Adapazarı Arifiye Erenler Serdivan
Eskişehir	Odunpazarı Tepebaşı	Samsun	Atakum Canik İlkadım

Kaynak: (5747 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunundan Yola Çıkılarak Yapılmıştır)

Ayrıca 5747 sayılı yasanın 2. Maddesine göre büyükşehir belediyesi dışına çıkarılmış yerler de bulunmaktadır. Buna göre aşağıdaki tabloda da görüldüğü üzere Eskişehir’de Sakarılıca Belediyesi köye dönüştürülerek ilin büyükşehir belediyesi sınırları dışına çıkarılmıştır (5747 sayılı yasa 2. Md. 7. fıkrasıyla).

Tablo 14: 5747 Sayılı Yasanın 2. Maddesinin 7. Fıkrası ile Büyükşehir Belediyesi Dışına Çıkarılan Yerler

İller	5747 Sayılı Yasanın 2. Maddesinin 7. Fıkrası ile BŞB Dışına Çıkarılan Yerler
Eskişehir	Sakarılıca Belediyesi- (Köye Dönüştürülmüştür)-
Bursa	Zeytinbağı Belediyesi Göynükbelen Belediyesi Karıncalı Belediyesi
İzmir	Mordoğan Belediyesi
Samsun	Çınarlık Belediyesi
Mersin	Gözne Belediyesi ve Soğucak Belediyesi – (Toroslar İlçesi’ne Bağlanmıştır) – Değirmençay Belediyesi – (Yenişehir İlçesi’ne Bağlanmıştır)-

Kaynak: (5747 Sayılı “Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun”dan yararlanılarak hazırlanmıştır)

Yönetmelik yapılanmada eskiden beri yer alan bucak ve bucak teşkilatları kaldırılmıştır. Kaldırılan bucak merkezleri ve bağlı köyleri yasada belirtilen il ve ilçelere bağlanmıştır. Mahalle ve köye dönüştürülen yerlerde hizmetlerin nasıl yürütüleceği, hangi kurumların sorumluluk üstleneceği

5393 sayılı Belediye Kanunun 11. maddesine bir fıkra eklenerek belirlenmiştir (Çınar, Çiner ve Zengin, 2009: 122).

2.2. 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun

Yasa koyucunun 6360 sayılı yasanın kabul edilmesine ilişkin genel gerekçesine bakıldığında, küreselleşme ile “etkin, etkili, vatandaş odaklı, hesap verebilen, katılımcı, saydam ve olabildiğince yerel bir yönetim anlayışı” vurgusunun öne çıktığı görülür. Büyükşehir sınırları içindeki yerel yönetimlerin küçük ölçekli planlar yaptığı, ancak bütüncül bir çerçevede tüm büyükşehri kapsayan planlara gereksinim duyulduğu ifade edilmektedir. Ayrıca “belli bir coğrafi alanda çok sayıda yerel yönetimin yetkili olması halinde planlama ve koordinasyon sağlanamayışı” büyükşehir yönetimini zorunlu kılan konular olarak ön plana çıkarılmış, ölçek ekonomilerinden yararlanarak kaynak israfının önüne geçilmesi hedeflenmiştir. Hizmet üretme kapasitesi ve mali kaynağı yetersiz olan küçük ölçekli yerel idarelerin, büyükşehirlerde artan sorunları çözmede yetersiz olduğu vurgulanmıştır. Planlama ve eşgüdüm konuları ile en uygun ölçekte hizmet sunabilecek güçlü yerel yönetimler özellikle vurgulanmıştır. Önerilen büyükşehir belediye modeli ile “il sınırları içinde bütünleştirilmiş yerel yönetim birimleri arasında kaynakların kullanımı ve sahip olunacak olanaklar açısından daha adil bir yapı ortaya çıkacağı” ve ayrıca “düzenleyici üst imar planları çerçevesinde il çapında uyumlu imar uygulamalarının gerçekleştirilebileceği” belirtilmiştir. Son olarak, 5216 sayılı kanun ile birlikte İstanbul ve Kocaeli’nde uygulanan il sınırları ile özdeşleşmiş büyükşehir belediyesi yönetiminin “imar, planlama, ulaşım, itfaiye gibi geniş çerçevede eşgüdüm ve bütünlük içinde yürütülmesi gereken yerel ortak nitelikteki kamu hizmetlerinin sunumunda etkinlik sağladığının görüldüğü” ve tasarı ile tüm büyükşehir belediyeleri için aynı düzenlemenin yapılmasının öngörüldüğü ifade edilmiştir.

1984 yılında 3030 sayılı yasa ile başlayan büyükşehir belediyelerine yönelik yasal düzenlemelerin sonuncusu 12 Kasım 2012’de 6360 sayılı “On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” kabul edilen yasa olmuştur. 2013 yılında 6447 sayılı yasanın getirdiği değişiklikle beraber Ordu ilinin de eklenmesiyle 14 il büyükşehir belediyesi yapılmıştır. Bu iller; Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş,

Tablo 15: Büyükşehir ile İlgili Yasal Düzenlemeler

Kabul Yılı	Yasanın Adı
1984	3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Yasa
1993	504 No’lu Kanun Hükmünde Kararname
2004	5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu
2005	5393 sayılı Belediye Kanunu
2008	5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun
2012	6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun

2013	6447 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkında Yasa ¹²
------	---

Mardin, Muğla, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa, Van ve Ordu olmak üzere, Türkiye’deki büyükşehir belediye sayısı 30’a çıkarılmıştır. Bu kapsamda toplam nüfusu 750.000’den fazla olan il belediyeleri büyükşehir belediyesine dönüştürülmüştür. 2014 yılındaki yerel idareler seçimleriyle birlikte yürürlüğe girmiş olan söz konusu yasa, sadece 14 ili büyükşehir yapmakla kalmamış, Türkiye’nin yerel yönetim yapısında köklü değişiklikler yaparak, tartışmalar yola açmıştır. Bu değişikliklerden en önemlileri; büyükşehir belediye sınırlarının il mülki sınırına genişletilmesi, il özel idarelerinin kaldırılarak “Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarının” kurulması ve köy tüzel kişiliklerinin kaldırılarak bağlı bulundukları ilçelerin mahalleleri konumuna getirilmesi olmuştur. Bunların yanı sıra, 6360 sayılı yasanın yerel yönetimler ve kentler üzerinde ekonomik ve toplumsal birçok önemli etkileri olmuştur. Bundan dolayı, yerel yönetimler açısından en güncel ve en tartışmalı düzenleme olan 6360 sayılı yasanın getirdiği değişiklikler ve bu değişikliklerin kentler üzerindeki etkileri detaylı bir şekilde incelenip, değerlendirilecektir. Bu inceleme ve değerlendirmeler başlıca planlama, yönetsel, mali ve kırsal alana etkileri bakımından yapılacaktır.

2.2.1. Planlama Açısından Değerlendirmeler

Türkiye’de Mekânsal Planlama Tarihi

Türkiye’de bir mekânsal planlama çalışması ilk defa Tanzimat ile ortaya konulmuştur. Bu dönemde semt ya da mahalle ölçeğinde, mevzii planı adı verilen tek bir plan türü hazırlanmaktadır. Cumhuriyetin ilanından on yıl sonra, 1933 yılında 2290 sayılı Yapı ve Yollar kanunu isimli yeni bir yasal düzenleme yürürlüğe girmiştir. Buna göre hazırlanacak planların kentin tümünü kapsamaması zorunlu hale getirilmiş ve yerel düzeyde planlar yapılmaya başlanmıştır. 1957 yılında adında ilk defa imar sözcüğü geçen 6785 sayılı İmar Kanunu ve 1972 yılında imar kanununa ek olarak getirilen 1605 sayılı yasa yürürlüğe girmiştir. Bu yasaya göre, belediyeler yalnızca kentin tümünü değil, aynı zamanda kentin yakın çevresinin de (mücadir alan) planlanmasından sorumlu tutulmuşlardır. Bununla birlikte İmar ve İskân Bakanlığı’na birden fazla belediyeyi ilgilendiren metropoliten alan planlama yetkisi verilmiştir. Halen yürürlükte olan 1985 tarihli 3194 sayılı İmar Yasası ile birlikte planlama alanının kapsamı daha da genişletilmiş ve bölge düzeyinde planlama anlayışı benimsenmiştir. Son olarak da 2011 yılında yürürlüğe giren 644 ve 648 sayılı, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’nın teşkilat ve görev yetkileri hakkındaki KHK’lar ile bakanlığa üst ölçekli mekânsal stratejik planlama adı altında bölgele ek olarak ulusal nitelikte plan yapma yetkisi verilmiştir (Ersoy, 2013).

Türkiye’nin mekânsal planlama sisteminde hâkim olmuş iki türlü planlama anlayışı vardır. Bunlardan birincisi akılcı kapsamlı planlama, ikincisi ise stratejik mekânsal planlama yaklaşımıdır. İlk olarak kentlerin hızla sanayileşmesi ve büyümesi sonucu ortaya çıkan

¹² * Bu yasa ile beraber 2012 yılında yayımlanan “6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” değiştirilerek “6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” adını almıştır.

sorunları çözmek amacıyla geliştirilen ve ABD’de yasal temelleri atılan akılcı kapsamlı planlama anlayışı, uzun bir süre herhangi bir eleştiri almadan mekânsal planlama aracı olarak kullanılmıştır. Akılcı kapsamlı planlama yaklaşımının amacı, kentin bulunduğu bölge içindeki yerini ve kimliğini tanımlamak, araştırma ve çözümlemelere dayanarak kentin toplumsal ve ekonomik yapısını anlayarak ve bu bilgilerden yola çıkarak bir nazım planı üretmektir. Bu şekilde kente bir üst biçim tanımlandıktan sonra bu nazım planına sadık uygulama planları hazırlanacaktır.

Bu yaklaşım 1960’lı yılların başında eleştirilmeye başlanmış ve bu yaklaşıma tepki olarak da mekânsal stratejik planlama anlayışı ortaya çıkmıştır. Bu anlayışın yasayla tanımlanması ise ilk olarak Avrupa’da gerçekleşmiştir. Bu yaklaşımın ilkinden farkı, yalnızca kentin gelecekteki arazi kullanımının belirlenmesine değil, fiziksel çevre, nüfus, işgücü, ulaşım, toplumsal hizmetler gibi konularda öncelikle gelişim stratejileri geliştirip daha sonra bu gelişimlere göre mekânın nasıl şekillenmesi gerektiğine odaklanmasıdır. Yani çeşitli stratejiler doğrultusunda üst ölçekli kavramsal şemalar üretip, daha sonra bu şemalardan yola çıkarak alt ölçekli uygulama planları hazırlanır. Bu yüzden nazım imar planlarında bütün plan kararlarını planın kendisinden okumak mümkünken, strateji planlarında plan raporları önem kazanmaktadır. Aynı zamanda nazım imar planları yalnızca yönetsel sınırlar içinde yapılırken, stratejik planlar toplumsal, ekonomik, kültürel, coğrafik çeşitli ilişkilerden yola çıkarak planlama ilkesini gözettiği için plan sınırları yönetsel sınırları aşabilir. Stratejik mekânsal planlama anlayışına göre planın kendisinden çok planlama sürecinin nasıl yönetileceği önem kazanmaktadır ve bu da akılcı kapsamlı planlama anlayışına getirilen temel eleştirilerden biridir (Ersoy, 2013).

12 Kasım 2012 tarihinde kabul edilen 6360 Sayılı Kanun ile birlikte, ikinci fıkrada adı geçen; ek olarak İstanbul ve Kocaeli’nin içinde bulunduğu 16 ilde var olan büyükşehir belediyelerine; birinci fıkrada adı geçen 13 ilde daha büyükşehir belediyesi eklenmiştir. 14 Mart 2013 tarihinde yayınlanan kanunda ise bu illere Ordu da eklenerek toplam sayı 30’a çıkartılmıştır. Aynı zamanda daha önce pergel yasa (5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu) ile belirlenen büyükşehir belediye sınırları bu yasa ile il mülki sınırlarına kadar genişletilmiş ve 5. fıkrada belirtildiği gibi bu illerdeki il özel idarelerinin tüzel kişiliklerine son verilmiştir. Ayrıca 3. fıkrada belirtildiği gibi il sınırı içinde bulunan köylerin ve beldelerin tüzel kişilikleri kaldırılarak mahalle statüsü ile bağlı bulundukları ilçelerin belediyelerinde katılmışlardır. Bu yasayla birlikte büyükşehir belediyelerindeki bucak teşkilatlarının tüzel kişiliklerine son verilmiş, 2014 yılında ise tüm Türkiye’deki bucak teşkilatları kaldırılmıştır. Bu düzenlemenin ardından il düzeyinde yönetim birimi olarak yalnızca ilçe ve büyükşehir belediyeleri kalmıştır.

Planlama açısından üzerinde durulması gereken yasalardan biri olan 6360 sayılı yasa ile yukarıda bahsedildiği gibi büyükşehir belediyelerinin sınırları il mülki sınırına kadar genişletilmiştir. Kuşkusuz bu köklü değişiklik Cumhuriyet’ten günümüze kadar uygulanmakta olan yönetsel, merkezi ve yerel yönetimler arasındaki yetki paylaşımı açısından önemli sonuçlar doğurmaktadır.

Planlama Alanının Kapsamı

6360 sayılı yasada planlama kademelenmesi ile ilgili olarak yeni bir düzenleme ya da yeniliğe gidilmemiştir. Yalnızca büyükşehir belediyelerinin sınırlarının pergel yasa kapsamında belirlenmesi yerine il sınırlarına kadar genişletilmesiyle, büyükşehir belediyelerinin plan yapma yetkisinin il sınırlarına kadar genişlediği görülmektedir. Bu kararın olumlu ve olumsuz tarafları bulunmaktadır. Bu şekilde il genelinde, küçük kent parçalarının birbirinden kopuk

olarak parçalı bir biçimde planlanması önlenmiş; birbiriyle çelişen, farklı yerel birimler tarafından yapılan çok sayıda planın yarattığı sıkıntı aşılmış olacaktır. Ancak bu noktada şunu da belirtmek gerekir, il ölçeği her zaman her kente uygun ideal bir planlama ölçeği gibi algılanmamalıdır. Bugün İstanbul, Ankara, İzmir başta olmak üzere bazı kentler çevreleri ile yoğun ilişki içinde bulunmakta, hatta bu ilişki birçok durumda ulus sınırlarını aşmaktadır. Bu koşullar altında bu kentler için yalnızca il düzeyinde plan yapmak son derece yetersiz kalacaktır. Diğer yandan Mardin, Urfa gibi kentlerde ise il düzeyinde bir plan yapmanın o kentin ihtiyaçlarının üstünde bir müdahale olacağını söylemek mümkündür. Bu açıdan baktığımızda 6360 sayılı yasa pergel yasanın yetersiz sınırlama anlayışını en azından daha tanımlı bir alan olan il düzeyine genişletmiş; ancak yerel birimlerin zamana ve mekâna göre şekillenmesi gereken ihtiyaçlarını karşılamak adına mekânsal planlama kademelenmesi anlamında yetersiz kalmıştır.

Plan Türleri ve Kurumsal Yetki

İlk yıllarda sadece belediyelere ait olan planlama hizmeti verme yetkisi bugün on dört tanesi merkezi kurum olmak üzere toplam on dokuz kamu kurum ve kuruluşuna dağıtılmış şekildedir. Bu şekilde yapılan planların sayısı da tür itibarıyla altmış bire çıkmıştır. Bunların arasından il düzeyinde yapılan üst ölçekli planlar Tablo 16'daki gibidir.

Tablo 16: İl Düzeyini Kapsayan Üst Ölçekli Plan Yapma Görev ve Yetkisine Sahip Kurumlar

Planın Kapsadığı Alan	Yetkili Kurum ve Kuruluşlar	Plan Türü ve Kademelenme	Yasal Dayanak
Bölge veya İBB 2 Düzeyi	Kalkınma Bakanlığı ve Kalkınma Ajansları	Bölge Planı	İmar Kanunu (3194); Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun (5449).
Birden Çok İl Düzeyinde	Çevre ve Şehircilik Bakanlığı	Bölge Çevre Düzeni Planı	Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (644)

İl Düzeyinde	Büyükşehir Belediyeleri	İl Çevre Düzeni Planı	(5538 sayılı “Bütçe Kanunlarında Yer Alan Bazı Hükümlerin İlgili Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelere Eklenmesi Ve Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun’un 29. Maddesi) Belediye Kanunu (5393) İl Özel İdaresi Kanunu (5302)
Büyükşehir Belediye Sınırları İçinde	Büyükşehir Belediyeleri	1/25.000 Ölçekli Nazım İmar Planı	Büyükşehir Belediyesi Kanunu (5216)

Kaynak: Ersoy, 2013

Bu durumda bir ya da birden çok büyükşehir belediyesini kapsayan İBB2 düzeylerinde planlama yetkileri ve yapılacak üst ölçekli planlar açısından ciddi sorunlarla karşılaşma olasılığı doğmaktadır. 6360 sayılı yasa birlikte bir ili kapsayan üç adet İBB 2 düzeyinde bölge bulunmaktadır: İstanbul Ankara ve İzmir. Aynı zamanda içinde birden fazla büyükşehir belediyesi bulunduran bölgelerde (İBB 2 düzeyinde Adana ve Mersin’i kapsayan Adana alt bölgesi, Şanlıurfa ve Diyarbakır’ı kapsayan Şanlıurfa alt bölgesi ile Aydın Denizli ve Muğla’yı kapsayan Aydın alt bölgesi) planlamada yetkili kurumlar arası çatışmaların ve planlarda uyumsuzlukların görülmesi muhtemeldir. Çünkü aynı alan içinde Kalkınma Bakanlığı’nın Bölge Planı, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’nın Bölge Çevre Düzeni Planı ve büyükşehir belediyelerinin İl Çevre Düzeni Planı ile 1/25.000 ölçekli Nazım İmar Planı yapma yetkisi vardır (Ersoy, 2013).

Bu planların birbirleriyle çatışmayacak şekilde hazırlanması sağlayabilmek için yetkili olan her kurumun özellikle üst ölçekli planlar hazırlarken dikkat etmesi gereken bazı unsurlar bulunmaktadır. Hazırlanacak planların ölçeği, içeriği, plan kararlarının gösterim tekniği gibi bir takım teknik konularda birbirlerinin yetki sınırına geçmeyecek şekilde eşgüdümlü planlar hazırlanmasına dikkat edilmelidir.

Planlama Yetkisinin Büyükşehir ve İlçe Belediyeleri Arasındaki Paylaşımı

1982 Anayasası’nda belli bir büyüklüğe sahip kentler için özel yönetim birimlerinin belirlenebileceğine ilişkin bir hüküm bulunmaktadır. Yani bugün büyükşehir modeli olarak adlandırılan ikili yönetim yapısının temelleri bu hükümle atılmıştır. Ardından 1984 yılında

büyükşehir belediyelerinin yönetimi hakkında 3030 sayılı kanun yürürlüğe girmiş ve bununla birlikte daha önce yalnızca ilçe belediyelerine ait olan planlama yetkisi bundan böyle iki kuruma da paylaştırılmıştır. Kanunun ilk çıktığı haliyle büyükşehir belediyeleri ve ilçe belediyelerinin yetkileri net bir şekilde ayrılmaktaydı. Büyükşehir belediyeleri, büyükşehir nazım imar planlarını yapmak ve ilçe belediyelerinin hazırlayacakları uygulama imar planlarını denetleme ve onaylamakla sorumlu bulunmaktaydı. Yani büyükşehir belediyeleri üst ölçek, ilçe belediyeleri de alt ölçek planları yapmaktaydı.

5216 sayılı yeni Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun yürürlüğe girmesiyle birlikte, bu yasada birtakım değişiklikler yapılmış ve bu planlama alanında merkezi yönetimin gücünü önemli ölçüde arttırmıştır. Bu yasaya göre büyükşehir belediyelerinin planlama yetkileri şu şekilde genişletilmiştir: 1/5.000 ile 1/25.000 arasında her ölçekte nazım imar planı yapmak, ilçe belediyelerinin hazırlayacakları uygulama imar planlarını, bu planlarda yapacakları değişiklikleri, parselasyon planlarını ve imar ıslah planlarını aynen ya da değiştirerek onaylamak. Aslına bakılırsa bu düzenleme ile büyükşehir belediyeleri, sınırları içinde bulunan alanlardaki bütün planları yapma yetkisiyle donatılmış olacaktır. Ayrıca il özel idarelerinin kaldırılmasıyla birlikte büyükşehir belediyeleri, daha önce il özel idareleri ile birlikte hazırlanan üst ölçekli İl Çevre Düzeni Planı'nı yapma yetkisi bulunan tek kurum haline gelmiştir. Büyükşehir belediyelerinin planlama yetkileri bu üst ölçekten başlamakta, 1/25000 ve 1/5000 ölçekli nazım imar planları ile devam etmekte ve 1/1000 ölçekli uygulama imar planları ve parselasyon planlarını değiştirerek onaylama yetkisi ile tamamlanmaktadır. Bu düzenlemelerden çıkarılacak sonuç, daha önce yerel yönetimlere verilen önem ve yetkilerin bugün ciddi anlamda merkezileşmeye başladığı şeklinde olacaktır

Planlama ilkeleri açısından esas olan, diğer yerel hizmetler gibi Uygulama İmar Planı ya da parselasyon planı gibi daha alt ölçekteki düzenlemelerin halka en yakın birimler tarafından hazırlanmasıdır. Bu durum ülkemizde zaten yetersiz olan planlama sürecine halk katılımının sağlanmasının daha da azalmasına neden olacaktır. Günümüzde bu durum hâlihazırda ciddi bir sorun olan halkın yönetime ve siyasete yabancılaşması sorununun da giderek artmasına neden olacaktır (Ersoy, 2013).

Yeni yasa ile il özel idareleri, belde belediyeleri ve köy tüzel kişiliklerine son verilmiştir. Bu konu hem içeriği hem de yöntemi açısından tartışmalara yol açmıştır. Köyler, ülkenin toplumsal ve ekonomik yapısı içinde üretim kimliğiyle öne çıkan birimlerdir. Bu düzenleme sonucunda ülkedeki kentsel nüfus oranı aniden %75'ten %85'e yükselmiştir. Keleş'e göre bu birimin varlığına yasa ile son vermek, köy gerçekliğinin ortadan kalktığı ya da kaldırılabilirliği anlamına gelmemektedir (Keleş, 2016: 352). Kanun öncesinde Plansız Alanlar İmar Yönetmeliği'ne göre yönetilen bu alanlarda kanun sonrasında Planlı Alanlar İmar Yönetmeliği'ne göre plan yapılması zorunluluğu getirilmiş oldu. Bu durum da mahalleye dönüştürülen köylerde ızgara sisteme göre plan yapılmasını zorunlu kılmış ve ruhsat alma zorunluluğunu da beraberinde getirmiştir. Köyden kente dönüştürülen mahallelerde yaşanan bu tip değişimler hali hazırda maddi sıkıntı içinde olan nüfusu maddi olarak daha da zor durumlara sokacaktır.

Köylerin tüzel kişiliklerini yitirmeleri, yerel varlıklarının da kaybına neden olmuştur. Yasanın geçici 1. Maddesinin 3. Bendinde:

“Tüzel kişiliği kaldırılan belediye ve köylerin personeli, her türlü taşınır ve taşınmaz malları, hak, alacak ve borçları, komisyon kararıyla ilgisine göre bakanlıklara, büyükşehir

belediyesine devredilecek ve bu devir işlemi ilk yerel idareler genel seçimi itibarıyla uygulanacaktır”

ifadeleri yer almaktadır.

Ayrıca geçici 1. Maddenin 15. Fıkrasına göre emlak vergisi, katılım ve harç payları 5 yıl süre ile ertelenecek; içme ve kullanma suları yine 5 yıl süre ile en düşük tarifenin %25’ini geçmeyecektir. Kanun köyün mal varlığının mülkiyetinin değişmesine sebep olurken, ek yükümlülükleri de beraberinde getirmiştir. Bu yükümlülükler belli kentsel kullanım hizmetlerinin köy halkını da kapsayacak şekilde ücretlendirilmesidir. 5 yıl erteleme yapılsa bile 2019 yılında ne olacağı konusunda bir açıklama getirilmemiştir. Bir diğer konu ise köylerin imara açılması konusudur. Kent toprağı statüsüne girmeleri ile beraber, kırsal alanların yapılaşmaya açılması artık kanunen de olanaklı hale gelmiştir.

2.2.2. Yönetmelik Açısından Değerlendirmeler

12.11.2012 kabul tarihli ve 6.12.2012 Resmî Gazete yayımlanan “6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” ile on dört il büyükşehir belediyesi yapılmış, büyükşehir belediyelerinin sınırlarını kentin il mülki sınırlarına genişletilmiş, büyükşehir belediyelerinde il özel idareleri kaldırılmıştır. Bu kanun ile beraber Türkiye nüfusunun %77’si kentli konumuna gelmiştir. Bu düzenlemeler büyükşehir belediyelerinin idari yapılarında, teşkilatlanmalarında, hizmet sunumlarında önemli değişiklikler meydana getirmiştir. Bu yasanın uygulanmasına 2014 yerel seçimleri sonrasında başlanmıştır.

Bu yasa ile beraber 14 büyükşehir belediyesi, 358 büyükşehir ilçe belediyesi mevcut duruma eklenmiştir. Ayrıca, belde belediyesi sayısında 1582, toplam belediye sayısında 1558, il özel idaresi sayısında 30 ve köy idareleri sayısında 16563 azalma olarak son durumları aşağıdaki tablodaki halini almıştır.

Tablo 17: Karşılaştırmalı Belediye Sayıları

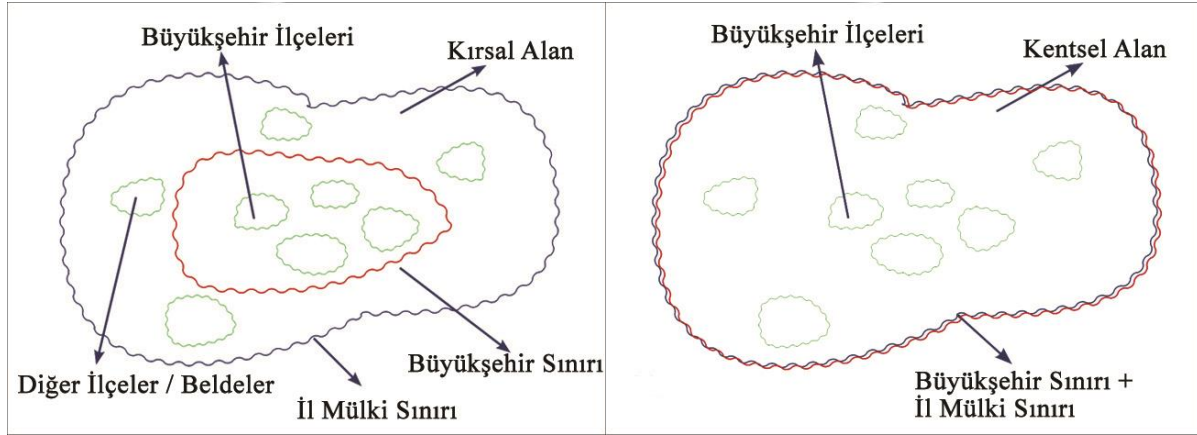
Yerel Yönetimler	6360 Sayılı Yasa Öncesi	6360 Sayılı Yasa Sonrası
Büyükşehir Belediyesi	16	30
Büyükşehir İlçe Belediyesi	143	501
İl Belediyesi	65	51
İlçe Belediyesi	749	416
Belde Belediyesi	1977	395
Belediye Sayısı Toplam	2950	1392
İl Özel İdaresi	81	51
Köy İdareleri	34283	17720

Kaynak: (Çelikyay, 2014: 16)

Görüldüğü üzere toplam belediye sayısı yarısından aza düşmüştür. Bunun en büyük nedenlerinden biri yasa ile beraber büyükşehir belediyelerindeki belde belediyelerinin kapatılması ve geriye kalan 51 ildeki nüfusu 2000’in altında kalan belde belediyelerinin tüzel kişiliğine son verilmesidir.

6360 sayılı yasada belirtilen il mülki sınırının büyükşehir belediyesi sınırı olması, bazı aşamalardan geçerek bugünkü halini almıştır. İlk olarak İstanbul ve Kocaeli illerinde 2004 yılında başlatılmış olan bu durum, 2008 yılında yapılan değişikliklerle revize edilmiş, son olarak 2012 ve 2013’de yapılan değişikliklerle şu anki durumuna yani 30 büyükşehir belediyesinin sınırlarının il mülki sınırları olması durumuna gelmiştir. Şekilde de görüldüğü üzere 6360 sayılı yasadan önce daha sınırlı bir büyükşehir belediye sınırı varken 6360 sayılı kanundan sonra büyükşehir belediyesi sınırları genişlemiş ve il mülki sınırlarına genişlemiştir. Yine şekilde görüldüğü üzere tüm ilçeler büyükşehir ilçeleri olmuştur.

Şekil 2- 3: 6360 Sayılı Kanun Öncesi ve Sonrası Büyükşehir Belediye Sınırı



Kaynak: Çelikyay, 2014: 10

Kaynak: Çelikyay, 2014: 15

6360 sayılı yasa ile beraber büyükşehir belediyelerindeki il özel idareleri kaldırılmıştır. Geriye kalan 51 ilde il özel idareleri tüzel kişiliklerini korumaya devam etmektedir. “İl özel idarelerinin görev, yetki ve kaynakları (taşınır ve taşınmaz malları) dağıtılmıştır. BŞB kurulan illerde kaldırılan il özel idarelerinin yetkileri bakanlıklara, bağlı ve ilgili kuruluşlara, taşra teşkilatına, valiliklere, hazineye, BŞB’lere ve onların bağlı ve ilgili kuruluşlarına ve ilçe belediyelerine verilmiştir. Ayrıca yasa ile il özel idarelerinin encümen yapısı da değiştirilmiştir. Buna göre “İl encümeni valinin başkanlığında, genel sekreter ile il genel meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından seçeceği üç üye ve valinin her yıl birim amirleri arasından seçeceği iki üyeden oluşur.” Böylece il genel meclisinin kendi içinden seçeceği encümen sayısı beşten üçe, birim amirleri arasından seçeceği üye sayısı beşten ikiye indirilmiş, genel sekreter encümen olmuş, birim amirleri arasından seçilecek olan mali hizmetler birimi amiri bulunması zorunluluğu kaldırılmıştır.” (F. İzci ve M. Turan, 2013: 128).

6360 sayılı yasa ile büyükşehir belediyelerinde yalnız il özel idarelerinin değil aynı zamanda köylerin de tüzel kişilikleri kaldırılmıştır. İlgili yasa ile beraber büyükşehirlerde yaklaşık 16.000 köyün tüzel kişiliği ortadan kaldırılmış ve mahalleye dönüştürülmüştür. Köylerden farklı olarak mahallelerin tüzel kişiliği ve kendi başına karar alma ve uygulama olanakları bulunmamaktadır. “Köy yönetimleri sahip oldukları tüzel kişiliklerinden ötürü farklı hak ve ayrıcalıklara sahip, kendilerine ait malvarlıkları olan, orman ve meraları kullanma hakkı bulunan yerel yönetim birimleridir” (Güler, 2012a). Köyler mahalleye dönüştürüldüklerinde, köy olduklarından dolayı kazandıkları bazı haklarını da kaybetmişlerdir.

Ayrıca köylerin mahalleye dönüşmesiyle beraber birçok köyün bir anda kent haline gelmiş olması durumu söz konusudur ve bundan dolayı nüfusun büyük bir kısmının kentli nüfus olarak nitelendirilmeye başlanmıştır.

İl mülki sınırında büyükşehir belediye modeline geçilen illerde, yerel yönetimler tek elden yürütülmeye başlanmış, yeni düzenleme ile köy ve il özel yönetimleri kaldırılmış; tek yerel yönetim birimi büyükşehir belediyeleri olmuştur (Bingöl vd., 2013: 48).

6360 sayılı yasanın getirdiklerinden biri Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığıdır (YİKOB). Kurulan bu yeni birimin amacı, büyükşehir belediyelerinin bulunduğu kentlerde kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetlerinin etkin olarak yapılması, izlenmesi ve koordinasyonunun sağlanmasıdır (Karasu, 2014: 185).

Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Görev, Yetki ve Sorumlulukları ile Çalışma Usul ve Esaslarına İlişkin Yönetmelik'te YİKOB'un yetki, görev ve sorumlulukları belirtilmiştir.

Bunlardan bazıları şunlardır;

- Kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetlerinin etkin olarak yapılmasını, izlenmesini ve koordinasyonunu sağlamak,
- İldeki kamu kurum ve kuruluşlarına rehberlik etmek ve bunları denetlemek,
- Afet ve acil yardım hizmetlerini koordine etmek ve yürütmek,
- İlin tanıtımına yönelik faaliyetleri yürütmek ve koordine etmek,
- Temsil, tören, ödüllendirme ve protokol hizmetlerini yürütmek,
- Merkezi idarenin adli ve askeri teşkilatı dışındaki taşra birimlerinin yürüttükleri hizmet ve faaliyetlerin etkinlik, verimlilik ve stratejik plan ve performans programlarına uygunluk açısından değerlendirildiği raporu hazırlamak ve valinin değerlendirmesi ile birlikte Başbakanlığa ve ilgili bakanlıklara göndermek,
- Merkezi idare tarafından yapılan her türlü yardımı koordine etmek, denetlemek, izlemek ve acil durumlarda bizzat yerine getirmek, şeklinde sıralanabilir.

Büyükşehir belediyelerinin tamamında Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı (YİKOB) kurulmuştur. Geniş yetkilere sahip olan YİKOB ile taşra kuruluşlarının il özel idareleri eliyle hafif denetimli kolay harcama olanağını sağlamak ve Yatırım Destek Ajansı'nın bölge kalkınma ajanslarından beklentilerini karşılayamamasından ötürü kurulduğu ve bir bakıma yatırım ortamının iyileştirmek için kurulan tek durak ofisleri (yatırım destek ofisleri) gibi bir etkinlik elde edebileceği belirtilmektedir (Güler, 2012b). Yatırım İzleme ve Koordinasyon Merkezinin sevk ve idaresi, illerde valilik, ilçelerde ise kaymakamlar tarafından yerine getirileceği belirtilmektedir. 1 Eylül 2016 tarihinde yürürlüğe giren 674 sayılı KHK ile YİKOB kamu tüzel kişiliğine sahip olmuş ve özet bütçeli hale getirilerek mali kaynakları artırılmıştır.

2.2.3. Mali Açıdan Değerlendirmeler

Bu bölümde 6360 sayılı yasa ile getirilen büyükşehir belediyesi hizmet sunum alanı değişikliğinin etkin ve verimli hizmet sunumunu nasıl etkilediği, 6360 sayılı yasanın öncelikle belediye bütçelerinde ne tür değişiklikler öngördüğü; il ve ilçe bağlı ilçeler arasındaki gelir bölüşümleri (bütçe payları); açısından değerlendirilmeye çalışılacaktır.

Hızlı kentleşme, nüfus artışı ve kente doğru artan göç ile yerel yönetimlerin özerk ve güçlü yapılar olma ihtiyacı artmaktadır. Merkezi yönetimlerin yerel yönetimlerin bu hizmetlerini etkin bir şekilde yerine getirmesini sağlamak için merkezi yönetim bütçesinden yeterli kaynağı yerel yönetimlere aktarması gereklidir.

6360 sayılı Kanunla gelen Belediye Gelirleri ile İlgili Düzenlemeleri, “Genel Bütçe Vergi Gelirleri” ve “Belediyelerin Öz Gelirleri” olmak üzere iki farklı grupta inceleyeceğiz: (TBB, 2014).

Genel Bütçe Vergi Gelirleri

6360 sayılı Kanunla, yeni büyükşehir belediyelerinin kurulması, tüm büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyelerinin görev ve sorumluluk alanlarının genişlemesi, buna paralel olarak belediye sınırlarında yaşayan nüfusun artması, belediye sayısının azalması, il özel idarelerinin büyükşehir belediyesi bulunan illerde tüzel kişiliklerinin kaldırılması gibi etmenler dikkate alınarak 5779 sayılı “İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun”da da değişiklikler yapılmıştır (Tablo 18).

Düzenleme ile Büyükşehir ilçe belediyelerinin genel bütçe payları artırılmış, sayısı azalan diğer belediyelerin ve il özel idarelerinin payları oransal olarak azaltılmıştır.

Tablo 18: Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Belediyelere Ayrılacak Paylar

Önceki Düzenleme	Değişiklik Sonrası
MADDE 2- (1)... (2) Genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının; yüzde 2,85'i büyükşehir dışındaki belediyelere, yüzde 2,50'si büyükşehir ilçe belediyelerine ve yüzde 1,15'i il özel idarelerine ayrılır. (3) ... büyükşehir belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının yüzde 5'i ile genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden büyükşehir ilçe belediyelerine ayrılan payların yüzde 30'u büyükşehir belediye payı olarak ayrılır.	MADDE 2- (1)... (2) Genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının yüzde 1,50'si büyükşehir dışındaki belediyelere, yüzde 4,50'si büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ve yüzde 0,5'i il özel idarelerine ayrılır. (3) ... büyükşehir belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının yüzde 6'sı ile genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ayrılan payların yüzde 30'u büyükşehir belediye payı olarak ayrılır.

Kaynak: 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun

Getirilen düzenlemede, payların dağıtımı için kullanılan nüfus kriterine yerleşim yerlerinin yüzölçümü de dâhil edilmiştir. Başka bir anlatımla, genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere ayrılan paylar hem nüfus ve hem de belediyelerin yüzölçümü gözetilerek dağıtılacaktır (Tablo 19).

Tablo 19: Genel Bütçe Vergi Gelirlerinin Dağıtımı

Önceki Düzenleme	Değişiklik Sonrası
------------------	--------------------

MADDE 5- (1) ... (3) Büyükşehir ilçe belediyeleri payı, nüfus esasına göre dağıtılır. Hesaplanan tutardan yüzde 30'luk büyükşehir belediyesi payı ayrıldıktan sonra kalan miktar büyükşehir ilçe belediyelerinin hesabına İller Bankası tarafından aktarılır. (4) Yüzde 70'i doğrudan ilgili büyükşehir belediyesi hesabına aktarılır. Kalan yüzde 30'luk kısmı ise büyükşehir belediyeleri arasında nüfus esasına göre dağıtılır.	MADDE 5- (1) ... (3) Büyükşehirlerdeki ilçe belediyeleri payının; yüzde 90'lık kısmı ilçelerin nüfusuna, yüzde 10'luk kısmı ise ilçelerin yüzölçümüne göre dağıtılır. Hesaplanan tutardan yüzde 30'luk büyükşehir belediyesi payı ayrıldıktan sonra kalan miktar büyükşehir ilçe belediyelerinin hesabına İlbank A.Ş. tarafından aktarılır. (4) Yüzde 6'lık büyükşehir belediye payının yüzde 60'ı doğrudan ilgili büyükşehir belediyesi hesabına aktarılır. Kalan yüzde 40'lık kısmının yüzde 70'i nüfusa, yüzde 30'u yüzölçümü esasına göre büyükşehir belediyeleri arasında dağıtılır.
--	---

Kaynak: 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun

6360 sayılı Kanunla, nüfusu 10 bine kadar olan belediyelere dağıtılmakta olan denkleştirme ödeneğinin dağıtım kriterleri de değiştirilmiştir. Buna göre; (Tablo 20)

Tablo 20: Denkleştirme Ödeneği Dağıtım Kriterleri

Önceki Düzenleme	Değişiklik Sonrası
MADDE 6- (1) Kesinleşmiş en son genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının binde biri Maliye Bakanlığı bütçesine belediyeler denkleştirme ödeneği olarak konulur. Maliye Bakanlığı, bu ödeneği, mart ve temmuz aylarında iki eşit taksit halinde dağıtılmak üzere, İller Bankası hesabına aktarır. Bu ödeneğin yüzde 60'ı, nüfusu 5.000'e kadar olan belediyelere, yüzde 40'ı ise nüfusu 5.001- 9.999 arasında olan belediyelere eşit şekilde dağıtılır.	MADDE 6- (1) Kesinleşmiş en son genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının binde biri Maliye Bakanlığı bütçesine nüfusu 10.000'e kadar olan belediyeler için kullanılmak üzere denkleştirme ödeneği olarak konulur. Maliye Bakanlığı, bu ödeneği, mart ve temmuz aylarında iki eşit taksit hâlinde dağıtılmak üzere, İlbank A.Ş. hesabına aktarır. İlbank A.Ş., hesabına aktarılan ödeneğin yüzde 65'ini eşit şekilde, yüzde 35'ini ise nüfus esasına göre dağıtır.

Kaynak: 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun

Belediyelerin Öz Gelirleri

a) Yol harcamalarına katılma payları

6360 sayılı Kanunla 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununda düzenlenen Yol Harcamalarına Katılma Payı alınması belediye meclislerinin kararına bırakılmıştır. Kanunun yürürlüğe girdiği

tarihten önce yolların inşaa, tamir ve genişletilmesi nedeniyle 2464 sayılı Yasanın 86. maddesi uyarınca tarh edilmemiş harcamalara katılma paylarının belediye meclisi kararıyla alınmayabileceği de öngörölmüş, ancak bu düzenleme, Anayasa Mahkemesinde görölen 2013/19 E. sayılı davada hükmün Anayasa'ya aykırı olduğına karar verilerek iptal edilmiştir.

b) Taşınmaz költür varlıklarının korunmasına katkı payları

6360 sayılı Kanunla il özel idarelerinin tüzel kişiliğinin kaldırıldığı yerlerde, 2863 sayılı Költür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu gereğince belediyelerce emlak vergisi ile birlikte tahsil edilen taşınmaz költür varlıklarının korunmasına katkı payı tutarları, defterdarlıklar bünyesinde açılacak emanet hesaplarına yatırılacaktır. Toplanan paraların % 20'lik kısmı Költür ve Turizm Bakanlığının öncelik vereceğı projelerde kullanılacak, yıl içinde proje karşılığı tahsis edilmeyen tutarlar ise aynı amaçla kullanılmak üzere Költür ve Turizm Bakanlığı bütçesine aktarılacak. Belediyeler taşınmaz költür varlıkları için hazırlayacakları projelerle, bu kaynaktan yararlanabilirler.

c) Maden sahalarındaki işyerlerine verilecek ruhsatlar

6360 sayılı Kanunla getirilen düzenlemede, maden sahalarındaki işyeri açma ve çalışma ruhsatlarına ilişkin yetki ve görevler, il özel idarelerinin tüzel kişiliğinin kaldırıldığı yerlerde valiliklerce yürütölecektir. Belediyelere aktarılabacak harç payı ile ilgili bir düzenlemeye yer verilmediğinden 3213 sayılı Maden Kanunu'na göre uygulamaya devam edilecektir. 3213 sayılı Kanunun 7'nci maddesinde yapılan değışiklikle, maden üretim faaliyetleri ile bu faaliyetlere dayalı ruhsat sahasındaki tesisler için işyeri açma ve çalışma ruhsatları il özel idareleri tarafından verileceğı, bu ruhsatların verilmesi sırasında 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu hükümlerine göre belediyelerin tahsil ettiğı işyeri açma izni harcı il özel idaresi tarafından tahsil edileceğı, bu bedelin % 50'sinin ruhsatın bulunduğı bölgeyle sınırlı olarak altyapı yatırımlarında kullanılmak üzere, doğrudan ilgili ilçe veya ilçelerin Köylere Hizmet Götürme Birlikleri hesabına aktarılabacağı, bu alanların belediyelerin mücavir alanı içinde kalması durumunda tahsil edilen harcın % 50'sinin ilgili belediyenin hesabına aktarılabacağı hüküm altına alınmıştır.

d) Mahalleye dönüşen köylerde vergi ve tarife uygulamaları

6360 sayılı Kanunla tüzel kişiliğı kaldırılarak ilçe belediyesine bağlanacak köylerde;

- Emlak vergisi,
- 2464 sayılı Kanuna göre alınması gereken vergi,
- Harç ve katılma payları

5 yıl süreyle alınmayacak ve bu sürenin başlangıcı 30 Mart 2014 tarihi olacaktır. 2019 yılı mart ayından sonraki vergi ve tarife uygulamalarının büyüklüğü ayrıca değıerlendirilecektir.

Ayrıca, mahalleye dönüşecek köylerde 5 yıl süreyle içme ve kullanma suları için alınacak ücret, en düşük tarifenin yüzde 25'ini geçmeyecek şekilde belirlenecektir. Bu hüküm, görev ve sorumluluk alanları daha önce genişletilen büyükşehirlerde bulunan köylerde yaşayanlara da uygulanacaktır.

e) Büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyesine dönüşen yerlerde Emlak ve Çevre Temizlik Vergisi uygulamaları

İl belediyesi iken büyükşehir belediyesine dönüşen ve ilçe belediyesi iken büyükşehir ilçe belediyesine dönüşen yerlerde tahakkuk ve tahsil edilecek emlak ve çevre temizlik vergisi oran ve miktarları ile bu gelirlerin paylaşımının nasıl yapılacağı 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu ve Yıllık Vergi Sirkülerinde belirlenmektedir.

2.2.4. Kırsal Alana Etkileri Açısından Değerlendirmeler

Önceki bölümlerde de bahsedildiği gibi 6360 sayılı kanun, yerel yönetimlere ilişkin geniş kapsamlı değişiklikler getirmiş, bu durumun özellikle kırsal alanlara önemli etkileri olmuştur. Bu kanun ile birlikte 16 bin köy tüzel kişiliği ortadan kaldırılmış ve yeni büyükşehirlerin kurulmasını da beraberinde gelmiştir.

6360 sayılı kanun ile büyükşehir olan illerde kırsal alanlar ile ilgili istatistiki bilgiler kentsel olarak değiştirilmiş, böylelikle ülke genelinde belde ve köy nüfusunun toplam nüfus içindeki oranı 2012 yılında %22,7 iken, 6360 sayılı yasa ile birlikte bu oran 2014 yılında %8,2'ye düşmüş ve buna koşut olarak kent nüfusu da %77,3'ten %91,8'e çıkmıştır (Köşker Yaman ve Kutlar, 2017). Ancak bu veriler kırsal alanlara özgü niteliklerini yansıtmamakta olup, kentsel alanlara ilişkin de gerçekçi bilgiler sunmamaktadır.

Ulusal ölçekte köyler en eski ve en küçük yerel yönetim birimleridir. Ancak, 6360 sayılı kanunla büyükşehir belediyesi tarafından yönetilen illerde bulunan köylerin tüzel kişilikleri kaldırılmış ve bir mahalle olarak belediyelere bağlanmıştır. Kırsal nitelikli yerleşim birimlerinin kanun ile kentsel bir mahalle olarak değiştirilmesi ile metropoliten alanların kırsal alanlara yayılması, saçaklanması ve tarım arazilerinin kentsel arsalarla dönüştürülmesinin önü açılmıştır. Tarım arazilerin arsa niteliği kazanma durumu ve yerel yönetimler tarafından uygulanacak projelerle imara açılması kentsel rantın kırsal alanlara kadar genişlemesine neden olmaktadır. Bu durum; tarımsal üretim alanları ile en küçük yerleşim birimi olan köy, kasaba ve kırsal nitelikli küçük ilçeler üzerinde mekânsal olarak tehdit oluşturmaktadır.

6360 sayılı kanun fiziksel etkileri dışında toplumsal ve kültürel açıdan incelendiğinde; sadece kırsal alanlar içinde ve çevresinde yaşayan nüfus değil, aynı zamanda besin tedarik zincirinin önemli bir parçası olan kent nüfusunun da olumsuz yönde etkileneceği tahmin edilmektedir (Barut, 2014). Kırsal yerleşimlerde bulunan nüfus gündelik gereksinimlerini geleneksel yaşam ve üretim biçimleri içinde yerele özgü biçimde karşılamaktadır. Ancak kırsal alanların kentleşmesi ile kırsal nüfusun yaşam koşullarının değişmesi kaçınılmaz olup, bu durumun toplumsal ve kültürel bir çelişki yaratma olasılığı çok yüksektir.

Hâlihazırda, kırsal yerleşim birimlerinde nüfusun azaldığı, hatta bazılarında genç nüfusun hiç olmadığı bilinmektedir. Kırsal alanlarda yaşamayı tercih eden ya da bu alanlarda yaşamak için mücadele veren nüfusun kırsal alanlardaki içme ve kullanma suyu, emlak vergi muafiyeti, vb. avantajları yok olması ile birlikte özellikle büyükşehir olan illerde, 6360 sayılı kanun ile kırsal alanlardan önemli cazibe merkezi olan ve hızlı büyüyen kentsel alanlara yapılan göçün artacağı öngörülmektedir.

6360 sayılı kanun ile birlikte kırsal alanda gerçekleşen değişiklikler ekonomik olarak incelendiğinde ise; kanunun gerekçesinde yer alan 'ölçek ekonomisi' ifadesi dikkat

çekmektedir. Söz konusu kanunun gerekçe kısmında yer alan ve kanun kapsamında belirtilen illerde büyükşehir belediyelerinin kurulmasını zorunlu kılan unsurlardan birisinin; “*belli bir coğrafi alanda, çok sayıda yerel yönetimin yetkili olması hâlinde planlama ve koordinasyonun sağlanamayışı ve ölçek ekonomisinden yeterince yararlanılamaması nedeniyle kaynak israfına yol açılması*” olduğu belirtilmekte ve “*bu çerçevede yönetim, planlama ve koordinasyon açısından belediye sınırı mülkî sınır olacak biçimde optimal ölçekte hizmet üretebilecek güçlü yerel yönetim yapısının varlığına ihtiyaç duyulmaktadır*” denilmektedir (Mutlu, 2013).

Kanunun gerekçe kısmında; büyükşehirlerin çapının büyütülmesi, hizmet alanlarının il sınırlarına kadar genişletilmesi ölçek ekonomileri sağlayacaktır” denilmektedir. Keleş’e göre, “ölçek ekonomisi” kavramını yasanın metnine yerleştirmek ile “*bir kentin hizmet alanı ne kadar büyür ve genişlerse, verimliliğinin de o kadar artacağı*” ifade edilmiştir (2013). Ancak, iktisatçılar ve kamu yönetimcileri; *ölçek büyüdükçe tasarruf artar, fakat öyle bir noktaya gelir ki, o noktadan sonra büyüme birtakım iktisadi kayıplar oluşmasına yol açtığını* belirtmektedir. Dolayısıyla, kent nüfus, alansal büyüklük ve hizmet alanı bakımından belli bir büyüklüğe vardıktan sonra artık tasarruflar yerine birtakım kayıplarla sonuçlanması olasılıklar dâhilindedir.

16.000 köyün ve belde belediyelerinin kanun ile ortadan kaldırılması Anayasamızın 44. Maddesine ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı kurallarına aykırıdır. Anayasada düzenlenmiş en küçük kamu tüzel kişiliği niteliğindeki köyler, referandum yapılmaksızın veya en azından onlara danışılmadan kapatılması demokratik değildir.

6360 sayılı kanun ile;

- “Köy, bucak ve belde belediyeleri tüzel kişiliklerinin, işletmekte ve gelir elde etmekte olduğu kaynaklar ile köy ortak malları belediyelere aktarılmaktadır.
- Köy muhtarlarının imece, salma gibi kırsal alana özgü gelir elde etme yöntemlerini, doğum-ölüm gibi belge verme yetkilerini ortadan kaldırmaktadır.
- Kırsal alanlarda bulunan ve burada yaşayan nüfus tarafından kullanılan mevcut tüm yer altı ve yer üstü su kaynakları büyükşehir belediyelerinin su idareleri tarafından yönetilmektedir. Kanun’un geçici 1. maddesinin 15. fıkrasına göre ise, beş yıl süre ile içme ve kullanma suyuna ödenecek ücret en düşük tarifenin %25’inden fazla olmayıp, ancak beş yıl sonra aynı bedel alınması hükmü bulunmaktadır.
- Kanunun geçici 1. maddesi 15. fıkrasına göre şu anda köylerde ödenmeyen bina, arsa, tarla vb. gayrimenkuller için emlak vergileri beş yıl süreyle istenmeyecektir. Beş yıl sonunda, köylerde yaşayan halktan bu vergiler alınacaktır.
- Şu anda köylerden alınmayan, atık bertaraf bedeli, çevre temizlik vergisi alınmaya başlanacaktır.
- İnşaat izni eskiden köy muhtarı ve özel idaresi tarafından basit bir izinle verilmekte iken artık ilçe belediyeleri ve büyük şehir belediyesi tarafından verilecektir. Bu durumda yeni inşaat ve yapı kullanım izinleri için ücretler ödemek zorunda kalınacaktır.
- Tarımsal üretimin daha kısıtlı alanlarda yapılması, tarımsal üretim maliyetini artıracak, kırsal alanda yoksullaşma artacaktır.
- Tüzel kişilikleri sona eren köylerde, tarım alanları ile birlikte mera ve kıyılar tüzel kişilikler tarafından korunamayacağından “amaç dışı kullanım” artacak, doğal varlıklar ve kır yaşamı kısacası ekosistem bozulacaktır.

- Köylere götürülen belediye hizmetleri büyükşehir belediyelerine ya da ilçe belediyesine devredilmektedir.
- Kırsal alanlarda yaşayan halk Yerel Yönetim Hizmetlerinin bir bölümünün Büyükşehir Belediyesinden bir bölümünü de ilçe belediyesinden alacaktır. Bu durum kırsal alanlara yönelik hizmetlerin bütünlüğü açısından kaotik bir ortam yaratacaktır.” (Barut, 2014)

2.3. Değerlendirme

6360 sayılı yasa, Türkiye yerel yönetimler tarihi düşünüldüğünde planlama, yönetim, bütçe yönetimi, hizmet, yerindelik/yerellik vb. açılarından önemli değişiklikler getirmiştir. Keleş’ göre (2017: 162), Türkiye’nin yönetim yapısında önemli değişiklikler yapan yasa, çevre değerlerinin korunması konusunda da kaygılar yaratmıştır.

Yasayı eleştirel bir gözle değerlendirirken, öncelikle anayasal açıdan yaklaşmak yerinde olacaktır; çünkü yerel yönetim birimleri olarak belediye, il özel idaresi ve köyler Anayasada belirtilmiş olmasına karşın, 6360 sayılı yasa ile büyükşehir olan illerde il özel idaresi ve köy tüzel kişilikleri kaldırılmıştır. Gözler’e göre 6360 sayılı yasa pek çok açıdan anayasaya aykırılık oluşturmaktadır. Öncelikle 1982 Anayasası’nın 126. ve 127. Maddesi ve ayrıca 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nun 2. Maddesine bakıldığında, il halkının yerel ve ortak gereksinimlerinin, karar organları kendileri tarafından seçilen kamu tüzel kişileri, yani il özel idareleri ile karşılanması zorunluluğu vardır ve il olan her yerde il özel idaresinin kurulması anayasal bir zorunluluktur. Bu nedenle herhangi bir il özel idaresinin kamu tüzel kişiliğinin ortadan kalkabilmesi için ya sözü edilen il ortadan kalkmalıdır ya da Anayasada değişiklik yapılmalıdır. 5302 sayılı yasanın 4. Maddesi hükmü düşünüldüğünde, “*il özel idaresi, ilin kurulmasına dair kanunla kurulur ve ilin kaldırılmasıyla tüzel kişiliği sona erer.*” bu açıkça ortaya çıkmaktadır (Gözler, 2013).

Büyükşehir olan il sınırları içindeki tüm köylerin tüzel kişiliğinin kaldırılması ve mahalle haline gelmesinin de anayasaya aykırı olduğu iddia edilebilir. Çünkü “kanun koyucu, anayasanın kullandığı terimlerin günlük dildeki olağan anlamlarıyla (*ordinary meaning*) bağlıdır” ve köyden ne anlaşılaacağı da açıktır (Gözler, 2013). Kentlerin büyümesi ve saçılmasıyla ve şehirleşmeyle birlikte merkezi alanlara yakın hale gelen, şehrin bir mahallesi durumuna gelen köylerin tüzel kişiliğinin kaldırılması anlaşılabilir; ancak merkezden yüzlerce kilometre uzaklıkta bulunan ve şehir yaşamıyla bir ilişkisi olmayan köyler, bir belediyenin mahallesi olarak düşünülemez (Gözler, 2013). Köylerin yasa ile mahalleye dönüştürülmesi, coğrafi yerleşim birimleri olarak şehrin bir parçası oldukları anlamına gelmemektedir.

Bunların dışında anayasada belirtilen yerel idarelerin yerel ve ortak gereksinimleri birbirinden farklıdır. Kentte oturan ve çoğunlukla hizmet, ticaret ve sanayi alanlarında çalışan bir kişi ile köyde tarım ve hayvancılıkla uğraşan kişinin ihtiyaçları birbirinden tümüyle farklıdır. Bu nedenle Gözler’e göre, örneğin köy halkının yerel ve ortak gereksinimlerinin başka bir yerel idare olan belediye tarafından karşılanması Anayasaya aykırı olur. Ayrıca, karar organlarının bütünüyle kendileri tarafından seçilmiyor olması da Anayasa aykırı olan bir noktadır (Gözler, 2013). Çünkü ihtiyar meclisi ve köy muhtarı eskiden yalnızca köy sakinlerinin oyları ile seçilebiliyorken, mevcut durumda köylerin de yönetiminden sorumlu olan büyükşehir belediye başkanı doğrudan tüm ildeki halk tarafından seçilebilmekte, karar organı olan büyükşehir belediye meclisi ise yine ilçe halkının oyları neticesinde belirlenen ilçe belediye meclisi üyelerinden oluşmaktadır.

Anayasaya göre büyükşehir belediyelerinin kurulmasını sağlayan “*kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir*” hükmü açık bir şekilde büyük yerleşim merkezlerini referans göstermektedir. İlk bölümdeki metropol tartışmasına geri dönecek olursak, nüfus veya coğrafi büyüklüğün metropol diyebileceğimiz bir merkez tanımlanmasında yetersiz kaldığını, bununla birlikte sermaye ve insan yoğunluğu, ekonomik canlılık ve kültürel çeşitlilik vb. de dahil edilmesi gerektiğini söylemiştik. Bu açıdan sayıları 30’a çıkarılmış olan büyükşehir belediyelerinin, yasada belirtildiği gibi büyük yerleşim merkezleri olduğu kuşkuludur. Hatta Gözler daha ileri giderek, Türkiye’de böyle bir büyük yerleşim merkezine ancak İstanbul’un örnek verilebileceğini iddia etmektedir. “Ankara ve İzmir için dahi bu il sınırları içinde bulunan tüm ilçelerin yerleşim alanları birbirine bitişik değildir.” (Gözler, 2013).

Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri Emine Ülker Tarhan, M. Akif Hamzaçebi, Muharrem İnce ile birlikte 121 milletvekili yasanın iptali için Anayasa Mahkemesine (AYM) başvurmuştur

İptal başvurusunun gerekçelerine bakıldığında, Anayasanın, idarenin bütünlüğünü herhangi bir ayırım olmadan tüm Türkiye için geçerli olacak şekilde belirlediği vurgulanmış, ancak 6360 sayılı yasa ile “*ülkenin bir bölümünde güçlü başkan, zayıf meclis, daha fazla kaynak, göstermelik katılımcılık, sembolik merkezi yönetim unsurları hâkim olan büyükşehir modeli, diğer bir anlatımla özel bir yönetim biçiminin getirilmekte*” olduğu ifade edilmiştir. Ayrıca Gözler’in büyük yerleşim merkezlerine yaptığı vurgu, başvuruda da bulunmaktadır. Yerleşim merkezinde birbirine komşu ya da az çok yakın evlerden söz etmek gerektiği, ayrıca yasadaki ifade ile “metropol” teriminin işaret edildiği, AYM’nin 5216 sayılı yasanın iptali istemiyle ilgili açılan davada verdiği karar referans gösterilerek söylenmiştir.

Bir diğer gerekçe ise mülki yapılanma yönetim ölçeğini esas alırken, yerel yapılanmanın hizmet ölçeğini esas almasıdır. Büyükşehir belediyeleri ve diğer belediyeler yerel ortak ihtiyaçlar sonucunda kent merkezlerinde kurulurken, il ve ilçe sınırları ulusal siyasi ve yönetsel ölçütlere göre belirlenir. 6360 sayılı yasanın anayasaya aykırı olduğuna ilişkin, başvuruda gösterilen başka bir gerekçe ise şöyledir:

“Yüzyılı aşkın süredir varlığını koruyan yerel yönetim birimleri olan köy ve beldelerin yeterli tartışma yapılmadan kapatılması, köy ve belde yaşayanlarına hiç söz hakkı verilmemesi, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın “yerel yönetimlerin sınırlarında, bir referandum yoluyla ilgili yerel topluluklara önceden danışılmadan değişiklik yapılamaz” ilkesine açıkça aykırıdır.”

Bir başka Anayasa’ya aykırılık savı da kamu yararı kavramı üzerinden açıklanmış ve düzenlemenin halkın katılımını artırıcı değil azaltıcı niteliğinden dolayı kamu yararına dayanmadığı ifade edilmiştir. Başvuruyu yapan milletvekillerinin, düzenlemenin “oy kaygısı” ile yapıldığına dair kaygıları da bulunmaktadır. Antakya, İstanbul ve Ankara’da, yasanın getirdiği düzenlemeler ile AKP’nin CHP karşısında avantajlı konuma geleceği, bir önceki seçim sonuçlarına göre hesaplamalar yapılarak gösterilmiş ve yasa koyucunun kişisel, siyasal ya da saklı amaç güdüp gütmeyeceğinin “yetki saptırması” durumu ortaya çıktığı için AYM tarafından denetlenmesi gerekliliği ve siyasal amaç güdüldüğü için yasanın amaç ögesi bakımından sakat olduğu ve dolayısıyla iptal edilmesi gerektiği ifade edilmiştir.

Büyükşehir belediyesi olan illerde kurulması öngörülen YİKOB ile ilgili olarak vesayet yetkisinin sınırlarının yasada açıkça çizilmedi ifade edilmiş ve “*vali veya ilgili bakanlığa*

verilen "değerlendirme yetkisi", sınırları objektif kriterlerle çizilmemiş bir takdir hakkını içermektedir. Böylece merkezi yönetim istediği zamanlarda yerel yönetimlerin hizmet alanlarına müdahale edebilecektir." açıklaması ile düzenlemenin anayasaya aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

İptali istenen bir diğer hüküm ise Geçici 1. Maddenin 27. fıkrasıdır. Anayasa'ya aykırılık gerekçesi ise "idarenin takdir yetkisinin kullanılmasında öznel nedenlerin etkili olması ve dolayısıyla keyfi uygulamalara yol açacak bir nitelik taşımasıdır." Ayrıca şu noktayı eklemekte yarar vardır; 1. Maddenin iptali istenen söz konusu fıkralarının iptali durumunda Geçici 1. Maddenin 2, 3, 4, 5, 6, 7, 12, 13, 14, 15, 23, 25 ve 26. fıkralarının uygulanmasının olanaklı olmayacağı ve bu fıkraların da iptal edilmeleri gerektiği belirtilmiştir. Dolayısıyla bu fıkraların iptali için gerekçelendirme yapılmamış olmakla birlikte iptalleri istenmiştir.

Yukarıda sayılan iptal gerekçelerini inceleyen yüksek mahkeme, harcamalara katılma payı ile ilgili geçici 1. Maddenin 27 numaralı fıkrası dışındaki tüm iptal taleplerini reddetmiştir (AYM Kararı, 2013). Bu nedenle, her ne kadar yukarıda sayılan gerekçelerle yasanın anayasaya aykırı olduğunu söylemek olanaklı görünse de Anayasa Mahkemesi kararında bu görüşler paylaşılmamıştır.

Anayasa Mahkemesi'nin incelemelerine bakacak olursak, öncelikle iptali istenen hükümlerin tümü yönünden inceleme yapılmış ve şu karara varılmıştır:

"Anayasa'nın 123. Maddesinde öngörülen idarenin bütünlüğü ilkesinin merkezi veya yerel idareler sisteminde tekdüze bir yapılanma anlamına gelmediği açıktır. İptali istenen kuralla getirilen yeni büyükşehir yapılanmasının dayanağı, Anayasa'nın 127. Maddesinin üçüncü fıkrasının son cümlesinde yer alan "Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir." şeklindeki hükümdür. Dolayısıyla, dayanağını Anayasa'dan alan büyükşehir tipi yapılanmaların, idarenin bütünlüğü ilkesine aykırı bir tarafı bulunmamaktadır."

Büyükşehir belediyesi sınırlarının il mülki sınırları ile özdeşleştirilmesine ilişkin ise büyük yerleşim merkezlerinin ne anlama geldiği ve sınırları hakkında bir belirleme Anayasanın 127. Maddesinde bulunmadığı için, iptal isteminin reddine karar verilmiştir. Ayrıca düzenlemenin "geniş çerçevede eşgüdüm ve bütünlük içerisinde yürütülmesi gereken yerel ortak nitelikteki kamu hizmetlerinin sunumunda etkinlik sağlayacağı düşüncesiyle yasalaştırıldığı dikkate alındığında", kamu yararının gözetildiği ifade edilmiştir. Yerel ve ortak olarak nitelendirilen gereksinimlerin hangi yerel idare tarafından yerine getirileceğinin yasa koyucunun takdirinde olduğu ifade edilmiş, "Hangi sınırların yerel hizmetler için "optimal ölçek" sayılacağı konusu yerindelik denetimine ilişkin olup anayasallık denetiminin kapsamı dışındadır." denilmiştir.

1. Maddenin 3. ve 4. Fıkralarının incelemesinde tüzel kişilikleri kaldırılan belediye ve köylerin önceki durumlara göre daha iyi hizmet alıp almayacağını yerindelik denetimi olduğu ve AYM'nin denetiminin dışında kalacağı ifade edilmiş, buna ek olarak kamu yararı yönünden değerlendirmesinde "Bir kanunun kamu yararını gerçekleştirip, gerçekleştirmediği veya ülke gereksinimlerine uygun olup olmadığı bir tercih sorunudur ve bunun takdiri kanun koyucuya aittir" denilmiştir. İl özel idarelerinin tüzel kişiliğinin kaldırılmasıyla yerel ortak ihtiyaçlar başka bir yerel yönetim birimi olan büyükşehir belediyeleri tarafından karşılanacağı için anayasaya aykırı görülmemiştir. Ayrıca il özel idarelerinin kaldırılmasıyla demokratik katılımın azalacağı ve dolayısıyla kamu yararına bir düzenleme olmadığı düşüncesinin, iki idarenin de

yerel yönetim birimi olması ve karar organlarının seçimle iş başına gelmesi nedeniyle yerinde olmadığı ifade edilmiştir. Burada görülüyor ki AYM yerel yönetim birimlerinin niteliği, hangi hizmet alanlarına yoğunlaştığı gibi konuları yeterince göz önüne almadan, yerel yönetim birimleri olarak her birini eşit değerlendirmektedir. Bu yaklaşıma göre örneğin, yasa koyucu il mülki sınırları içinde bir büyükşehir belediyesi değil, bir köy kurma ve ildeki il özel idarelerinin ve diğer belediyelerin tüzel kişiliklerini kaldırma yönünde bir karar alacak olsa, bu durumun anayasaya aykırı olmayacağını söylemek olanaklıdır; çünkü kurulacak idare bir yerel yönetim birimidir. Tüzel kişiliği kaldırılmadan önce o ilde hizmet sağlayan birimler de yerel yönetimdir ve ayrıca iki yerel yönetim biriminin de karar organları seçimle iş başına gelmektedir.

Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarına yönelik Anayasa Mahkemesinin incelemesine bakıldığında, 5302 sayılı yasanın 6. Maddesinin 2. Fıkrası ile Bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşlarının, kendi görev alanına giren hizmetleri, il özel idaresi aracılığı ile yapabileceğine ilişkin düzenleme nedeniyle, yerel ve ortak bir ihtiyacın merkezi yönetim aracılığıyla yerine getirilmesinin söz konusu olmadığı ifade edildiği görülür.

5302 sayılı yasada öngörülmeyp, 6360 sayılı yasada yapılan düzenlemelere ilişkin yapılan değerlendirme ise şöyledir:

“İdarenin bütünlüğü ilkesinden hareketle düzenlemenin yerel yönetimleri ortadan kaldırma ya da etkisiz kılma amacına yönelik olmaması kaydıyla, belirli alanlar bakımından belirli koşullara bağlı ve yerel yönetimlere bir yük ya da borç getirmeden kimi görev ve yetkilerin merkezi yönetim birimine bırakılması mümkündür. Dava konusu kuralda öngörülen, kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetlerinin etkin olarak yapılması, izlenmesi ve koordinasyonu, ilin tanıtımı, temsil, tören, ödüllendirme ve protokol hizmetlerinin yürütülmesi ile ildeki kamu kurum ve kuruluşlarına rehberlik edilmesi ve bunların denetlenmesi görevlerinin ağırlıklı olarak merkezi idarenin görev alanını ilgilendirdiği dikkate alındığında, söz konusu görevlerin Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarına verilmesinde Anayasa'ya aykırı bir yön bulunmamaktadır.”

Ayrıca YİKOB'un merkezi idarenin taşrada yürüttüğü işlerle ilgili olarak kurulduğu ve yerel idareleri kapsamadığı da ifade edilmiştir. Anayasa Mahkemesi'nin bu noktadaki incelemelerine bakarak şu sonuca varmak mümkündür. İl özel idaresinin kaldırılması ile bu yerel idarenin hizmetleri başka bir yerel idare olan büyükşehir belediyesi tarafından yerine getirilecektir. İl özel idaresine verilen, merkezi yönetimin görev alanına giren görevler ise valiliklere bağlı olan YİKOB eliyle yerine getirilecektir.

Anayasa Mahkemesi yalnızca Geçici 1. Maddenin 27. Fıkrasını Anayasaya aykırı bulmuş ve söz konusu fıkrayı iptal etmiştir. Yol harcamalarına katılma payının belediye meclisi kararıyla alınmayabileceği düzenlemesi belediye meclislerine geniş bir takdir yetkisi vermekte ve dolayısıyla Anayasa'nın “belirlilik ilkesi”ne aykırılık teşkil etmektedir. Son olarak AYM, 6360 sayılı yasanın Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na bir aykırılık oluşturmadığını, Şart'ın “Yerel Yönetim Sınırlarının Korunması” başlıklı 5. Maddesine göre *yerel yönetimlerin sınırlarının değiştirilmesinde referanduma başvurulmasının zorunlu olmadığını, mevzuatın elvermesi ve mümkün olması koşuluna bağlı tutulduğunu* ifade etmiştir.

6360 sayılı yasa yürürlüğe girerken, değişikliklerden doğrudan etkilenen yerel yönetim birimlerine, sivil toplum örgütlerine, üniversitelere ve yerel birimde oturan halka danışılmamış

olması önemli bir eksikliktir. Keleş'e göre bu, kent hukukunun temel ilkelerinden biri olan katılım hakkını zedelemiştir. Bu durum, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 5. Maddesine de aykırılık teşkil etmektedir (Keleş, 2017: 163). Çünkü Şart'a göre, hem yasal bir zorunluluk öngörülmediğinde, danışma zorunluluğunun olmadığı sonucuna varılamaz, hem de ulusal yasaların referandum öngörmediği durumlarda başka danışma yöntemlerine başvurulması gerekmektedir (Keleş, 2016: 353). Buna ek olarak, paydaşların politika yapımına katılımı sadece yazılı olmayan demokratik bir kural olmayıp, bu kuralın yazılı hali "Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Yönetmeliği"nde de (Madde 6) bulunmaktadır. *"Tüzel kişiliğin kaldırılması gibi önemli bir karardan doğrudan etkilenecek olan yerel halkın görüşleri dikkate alınarak referandum yapılmaması, yurttaşın yaşadığı yerle ilgili söz hakkını kısıtlayacak şekilde merkezi idarenin belirleyiciliğini ve katılımcılığa bakışını göstermektedir."* (Günel, Atvur ve Dernek, 2014: 64).

İl özel idarelerinin sorumlu olduğu alan yalnızca yerleşim merkezleri değil, aynı zamanda yerleşim alanı (meskûn mahal) olmayan dağlar, dereler, tepeler gibi özellikle kırsal nitelikli bölgelerdir. 6360 sayılı yasa ile büyükşehir haline getirilen illerin coğrafi alanının önemli bir bölümünün kırsal nitelikli olmasına karşın il özel idaresi ve köy yönetimlerinin ortadan kaldırılması en önemli eleştiri noktalarından biridir. Keleş'e göre kırsal alanda tarım ve hayvancılık faaliyetleri yoğun olarak yapılırken; kentlerde sanayi, ticaret ve hizmet sektörü faaliyetlerinin hâkim olması, bu alanlarda farklı yönetsel yapılandırmayı gerekli kılmaktadır. Bu açıdan *"il özel idareleri ve köy yönetimlerinin görev ve yetkileri ile örgütsel yapıları kırsal alan yönetiminin gereklerine uygundur."* (Keleş, 2017: 165). Ayrıca il özel idarelerinin kaldırılmasıyla bütün il, belediye sınırlarına dâhil olunca hizmet açısından kır-kent ayrımının da ortadan kalktığını söylemek olanaklıdır. Gerçekte kırsal bölgeler varlığını sürdürmesine karşın, daha çok kentsel hizmetlerde uzmanlaşmış büyükşehir belediyeleri bütün il genelinde hizmetten sorumlu olduğu için kırsal hizmetin geri planda kalacağı söylenebilir. *"Şehir ve sokaklar için uzmanlaşmış bir idare olan belediye idaresinin araç parkı ve personelinin dağ başında nasıl hizmet vereceklerini anlamak zordur."* (Gözler, 2013). Buna ek olarak Keleş, başka bir riske daha değinmektedir. Türkiye'de, özellikle son birkaç on yılda, kent ekonomisinin toprak rantına dayanması, artık kentsel alana dâhil olan verimli tarım arazilerinin, çayır ve meraların ve ormanların kentsel hizmetler için imara açılması riskini ortaya çıkarmaktadır (2017: 167).

Yasanın gerekçelerinde, büyükşehir belediyelerinin alanını büyümesiyle ölçek ekonomilerinden (*scale economies*) yararlanmanın sağlanacağı öne sürülmektedir. Ancak ölçeğin büyümesi her durumda tasarrufların artmasını sağlamayabilir. Burada özellikle ölçeğin büyüklüğünün sınırının çizilmesi önemlidir; çünkü ölçek çok büyüdüğünde bazı ekonomik ve toplumsal sorunların da ortaya çıkması kaçınılmazdır (Keleş, 2016: 354). Burada büyükşehir belediyesine dönüştürülen kentlerin özel koşulları, coğrafi konumu ve arazinin niteliği (topoğrafyası), yüzölçümü, ekonomik ve kültürel yapısının dikkat alınmamış olması hizmette etkinlik ve adalet açısından olumsuzluklar ortaya çıkarabilmektedir. Köy ortak arazilerinin büyükşehir belediyesi ve merkezi idare arasında paylaşıldığı ve hayvancılık etkinliklerine getirilen sınırlamalar düşünüldüğünde adaletsizliğin boyutu daha da artmaktadır. Çünkü bir yandan tarım ve hayvancılıkla uğraşan köylülerin gelir kaynakları azalırken, diğer yandan giderleri artırılmaktadır.

Yasanın Geçici 1. Maddesinin vergi, harç ve katılım paylarına getirdiği beş yıl süreli muafiyet ve içme ve kullanma suları ile ilgili düzenleme süresi 27.2.2019 tarihinde bittiğinde köy halkının gelirlerinin giderlerini karşılayamama ihtimali muhtemel görünmektedir. Aynı konuya

büyükşehir belediyeleri açısından bakılacak olursa, büyükşehir belediyesi bütçelerinin düzenlenmesine rağmen hizmet alanlarının gelire oranla çok daha fazla arttığı düşünüldüğünde, daha az vergi geliri ile daha fazla hizmet sunmak zorunda kalmışlardır. Sonuç olarak her iki açıdan da bir adaletsizlik ortaya çıktığı görülmektedir.

Bir anlamda yerelde merkezileşmeyi getiren bu yasa hem il özel idaresi ve köyleri ortadan kaldırarak yerine tek bir yerel idareyi, büyükşehir belediyelerini koymakta, hem de büyükşehir belediyelerinin yetki ve görevlerini büyükşehir ilçe belediyesi karşısında da artırmaktadır. Yasanın 11. Maddesindeki *“büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri veya ilçe belediyelerinin kendi aralarında hizmetlerin yürütülmesiyle ilgili ihtilaf çıkması durumunda, büyükşehir belediye meclisi yönlendirici ve düzenleyici kararlar almaya yetkilidir.”* hükmü bu ifadeyi açıkça doğrulamaktadır.

Merkezden uzak alanlarla ilgili kararların verilmesinin ve planlanmasının tek bir merkezden idare edilmesi ve personel ve araçların merkezden sağlanması hem zaman kaybına neden olur hem de daha maliyetli hale gelir. Bu açıdan bakıldığında ölçeğin büyümesi ve il düzeyinde büyükşehir belediyelerinin tek karar mercii olması, planlama ve hizmet sunmada maliyetleri artırırken, zaman kaybı nedeniyle hizmet kalitesinin de düşmesine neden olur. Bu durum kırsal alana gidecek hizmetin gecikmesi ve kalitesinin düşmesi anlamına gelirken, belediye açısından personelin zamanın ve belediyenin mali kaynaklarının az nüfuslu köyler için israf edilmesi anlamına da gelebilir. Yani, belediyelerin kendi merkez mahallelerine hizmet veremez hale gelme riski ve bulunmaktadır (Gözler, 2013).

Yukarıdaki bölümlerde belirtildiği gibi, daha önceden planların ölçeğine bağlı olarak, yerel yönetim birimleri arasında sorumluluk paylaşımı vardır. Büyükşehir belediyeleri üst ölçekli planlardan, ilçe belediyeleri de alt ölçekli planlardan sorumludur. Ancak 5216 sayılı yasada 7. Maddenin (b) bendinde görüleceği gibi büyükşehir belediyelerinin planlama yetkileri artırılmış, 6360 sayılı yasa ile söz konusu madde değiştirilmemiştir. Böylece büyükşehir belediyeleri il bütünde 1/25.000 ve 1/5.000 ölçekli nazım imar planlarını hazırlamakla kalmayacak, ilçe belediyelerinin 1/1.000 ölçekli uygulama imar planlarını değiştirme yetkisine de sahip olacaktır (Ersoy, 2013). İl bütününde bütün planlama yetkilerinin büyükşehir belediyesinde toplanması, yerelde merkezleşme iddiasını destekler niteliktedir. Ersoy’a göre bir ilin kapladığı alan bütününe tek bir otorite tarafından üst ölçekli planlarının yapılarak, küçük bölümlerinin birbirinden kopuk ve parçalı biçimde ele alınmasının önüne geçilmesi, planlama ilkeleri açısından yerinde bir yaklaşımdır. Ancak, bu saptama il sınırının en uygun planlama alanı olduğu anlamına da gelmemelidir.” (Ersoy, 2013). Daha önceki bölümlerde bahsedildiği gibi bazı iller için planlama açısından il düzeyinde bir ele alışı yeterli olmayabileceği, küresel ölçekte bir yaklaşım gerekeceği söylenebilir. Ancak düzenleme ile büyükşehir belediyesi haline getirilen pek çok il için planlama daha alt ölçeklerde ele alınmalıdır. Buradan hareketle 6360 sayılı yasa ile planlama ilkeleri açısından bir farklılık önerilmeden 30 büyükşehir belediyesi için de aynı ilkelerin geçerli olması, yasanın gerekçelerinde belirtildiği gibi etkinliği ve verimliliği sağlamaktan uzaktır.

Yasa üzerine başka bir eleştiri noktası ise büyükşehir belediyesi sınırları içinde bulunan, daha önce ruhsatlandırılmamış, kaçak yapı niteliğinde veya hakkında yıkım kararı bulunan yapıların ruhsatlandırılması konusudur.

“Ulusal Adres Bilgi Sistemine kayıtlı veya Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı tarafından uydu fotoğraflarıyla tespit edilen, entegre tesis niteliğinde olmayan tarım ve

hayvancılık amaçlı yapılardaki işletmeler ile bu yerlerde oturanların ihtiyaçlarını karşılayacak bakkal, manav, berber, fırın, kahve, lokanta, pansiyon, tanıtım ve teşhir büfeleri, yerleşim yeri halkı tarafından kurulan ve işletilen kooperatifler işletme ruhsatı almış sayılır. Ayrıca bu yapılar elektrik, su ve bunun gibi kamu hizmetlerinden yararlandırılır.”(Geçici 1. Madde).

Bu durumun zımni bir imar affı anlamına geldiği ifade edilmiştir. “.” Benzer biçimde geçmişte köy statüsüne sahipken yakın dönemde belediye olan yerlerde söz konusu imar affının geçerli olmaması da bir diğer sorundur. (TMMOB Şehir Plancıları Odası, 2012: 9).

6360 sayılı yasa ile birlikte ildeki köylerin veya beldelerin özel durumu gözetilmeden, yalnızca il yönetsel sınırları gözetilerek düzenleme yapılmıştır. Bunun en doğal sonuçlarından biri eşitlik ilkesinin zedelenmesidir. Birbirine komşu ve benzer nitelikteki köylerin bir kısmının başka bir il yönetsel sınırında olduğu için tüzel kişiliğini yitirmesi ve büyükşehir belediyesine bağlanması söz konusu iken, diğer köyler için bu durum geçerli değildir. Örneğin yukarıdaki zımni imar affı düşünüldüğünde, büyükşehir belediyesi sınırları içindeki bir köydeki yapılar ruhsatlandırılırken, benzer nitelikteki il belediyesi sınırları içindeki komşu köyde böyle bir düzenleme yapılamayacaktır. Yerel ve ortak gereksinimleri ve ekonomik ve toplumsal nitelikleri birbirleri ile neredeyse aynı olan iki ayrı yerleşim için, bu denli farklı yerel yönetim anlayışı öngörülmesi hem adaletsizdir hem de etkin değildir (TMMOB Şehir Plancıları Odası, 2012: 9).

Yönetim ölçeğinin büyümesinin bir diğer önemli sonucu da katılımın daha zor hale gelecek olmasıdır. En demokratik ve etkili katılım mekanizmalarının mahalle ölçeğinde sağlandığı bir gerçektir; çünkü halk hizmet sorumluluğu olan birimlere daha kolay ulaşabilir ve bu da hesap verebilirliği güçlendirir. Keleş’e göre yerleşim yerinin ölçeği büyüdükçe, halk katılımının düzeyinde bir düşüş, ölçek küçüldüğü oranda ise katılım düzeyinde o denli bir artış olacaktır (2016: 354). Ancak var olan sistemde büyükşehir olan ilin sınırları içinde yaşayan bütün halkın, merkezden onlarca kilometre uzaklıktaki köyde yaşayan vatandaş dâhil, uzak mesafeler kat ederek büyükşehir belediyesine gelmesi oldukça zordur.

6360 sayılı yasanın politik kaygılar taşıdığı eleştirisi de yapılmıştır. Şahin (2012: 26), eldeki verilere bakılıp bir hesap yapıldığında, yeni düzenlemede en çok AKP’nin seçim başarısını artıracaklarını belirtmiştir. Yerel seçimlerin yaklaşması nedeniyle kırsal alanları biçimsel olarak kentleştirmek ve buradan siyasal kazanç elde etmek, yasanın gerekçelerinden biridir (Keleş, 2016: 355). Temsilde yaşanan adaletsizlik de bu bakış açısından değerlendirilebilir. Seçimde iktidar partisinin başarısına yönelik yapılan düzenleme nüfus olarak çok daha az olan köylerin büyükşehir belediye meclisinde temsil oranını artırabilir ve köylerin fazla temsiline, kent merkezlerinin de eksik temsiline, dolayısıyla adaletsizliğe neden olabilir.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın getirdiği en önemli kavramlardan biri olan yerindenlik/yerellik (*subsidiarity*) ilkesinin de 6360 sayılı yasa ile zarar gördüğü söylenebilir. Şart’ın 4. Maddesine göre “*Kamu sorumlulukları genellikle ve tercihen vatandaşa en yakın olan makamlar tarafından kullanılacaktır.*” Ancak yürürlükteki düzenleme ile köylerin, diğer bir deyişle halka en yakın yerel yönetim biriminin tüzel kişiliği halka danışılmadan kaldırılmıştır. Mali kaynakları da elinden alınan köylerin özerkliğinden söz etmek artık olanaklı değildir. Mevcut durum demokratik de değildir; çünkü eskiden köy halkı kendi karar organını kendisi seçebiliyorken bugün bu haktan yoksun oldukları söylenebilir. Mahallenin bir tüzel kişiliği olmadığı için mahalle muhtarı ile köy muhtarı aynı nitelikte değildir. Mahalle muhtarı seçimle

iş başına gelmesine karşın merkezi idarenin işlerine yardımcı olurken, köy muhtarı köy yönetiminin ve ihtiyar meclisinin başıdır ve yerel ve merkezi tüm hizmetlerden sorumludur. Gözler (2013) başka bir boyutu daha ekleyerek, köy muhtarının köy adına dava açabilir ve mahkemede davacı ve davalı olabilirken, mahalle muhtarının böyle bir yetkisinin olmadığını ifade etmektedir. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın sözü edilen maddesinin devamındaki ekonomik gerekliliklerle sorumluluğun başka makamlara devredilebileceği ifadesi ile yerindenlik/yerellik ilkesinin zorunlu olarak vatandaşa en yakın makamı işaret etmediği iddia edilebilir. Ancak hem Şart'ta devletlerin yasalarını şarttaki ilkelere uygun duruma getirmesi öngörülmüş, hem de 6360 sayılı yasada köylerin tüzel kişiliklerinin kaldırılmasının ekonomik gerekçeleri belirtilmemiştir. Tersine var olan durumun, yukarıda belirtildiği gibi hem köy halkına hem de büyükşehir belediyesine daha fazla mali yük getirme olasılığı vardır.

6360 sayılı yasanın federal eğilimleri artıracak kaygısı da bir başka eleştiri noktasıdır. Yasayla birlikte başında valinin olduğu il özel idarelerinin kaldırılması ve il genelinde büyükşehir belediyesinin sorumlu olmasının, bölgesel yönetimler kurulmasının zeminini hazırladığı iddia edilmiştir (Erbay, b.t.: 4). Ancak, büyükşehir belediyelerinin sorumlu oldukları hizmet alanının çok fazla artmasına karşın, bütçelerinin aynı oranda artmadığı, dolayısıyla bölgesel yönetim olabilecek güçte olmadıkları söylenebilir. Hatta merkezi idarenin güçlü bir uzantısı olarak Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı yoluyla valiliğin görev ve yetki alanının yeniden tanımlandığı ve yönetsel kapasitesinin arttığı ifade edilmiştir (Demirkanoğlu ve Özdemir, 2015: 136). 6360 sayılı yasa sonrasında, 1 Eylül 2016'da Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 674 sayılı KHK ile YİKOB "kamu tüzel kişiliğini haiz ve özel bütçeli" bir kuruluş haline getirilmiştir. Adı geçen KHK ile YİKOB'un yetkilerinin ve mali kaynaklarının artırılmasıyla birlikte, tüzel kişilik de kazandığı görülmektedir (674 sayılı KHK, Md. 35). Anılan maddenin son paragrafı, merkezi idarenin yetkilerinin artırıldığını göstermesi açısından son derece önemlidir:

"İldeki kamu kurum ve kuruluşlarınca yürütülmesi gereken yatırım ve hizmetlerin aksadığının ve bu durumun halkın sağlığı, huzur ve esenliği ile kamu düzeni ve güvenliğini olumsuz etkilediğinin vali veya ilgili bakanlığınca tespit edilmesi durumunda, vali uygun süre vererek hizmet ve yatırımın gerçekleştirilmesini ister. Hizmet ve yatırımın verilen sürede gerçekleşmemesi hâlinde, vali söz konusu yatırım ve hizmetin ildeki diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca yerine getirilmesini isteyebileceği gibi yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığı aracılığıyla da yerine getirebilir."

Diğer bir deyişle, bu maddeye göre;

"Başkanlıkların yetkilerinde ve mali kaynaklarında yapılan düzenlemelerle birlikte düşünüldüğünde, kamu hizmetleriyle ilgili bir aksamanın ortaya çıkması durumunda, valilerin, yatırımların ve hizmetlerin yapılmasını diğer kamu kurum ve kuruluşlarından beklemek yerine YİKOB'lar aracılığıyla yapacağını varsaymak yanlış olmaz." (Keleş ve Özgül, 2017: 304).

Ek olarak 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Hizmetlerde Aksama" başlıklı 57. Maddesine göre belediye hizmetlerinin ciddi bir biçimde aksatılması ve bu durumun halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayati derecede olumsuz etkilediğinin İçişleri Bakanlığı'nın talebi üzerine yetkili sulh hukuk hâkimi tarafından belirlenmesi durumunda, öncelikle bu hizmetlerin yerine getirilmesi belediye başkanından istenir. Belediye başkanı tarafından aksayan hizmet yerine

getirilmezse, ilin valisine başvurulur. Ancak 674 sayılı KHK ile birlikte yasaya şu madde eklenmiştir:

“Ancak belediye veya bağlı idarelerde; hizmetlerin aksatılmasının terör veya şiddet olaylarıyla mücadeleyi olumsuz etkilediğinin veya etkileyeceğinin valilik tarafından belirlenmesi halinde, valilik söz konusu hizmeti Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı, il özel idaresi veya kamu kurum ve kuruluşları aracılığıyla yapar veya yaptırır” (674 sayılı KHK, Md. 39).

Mahkeme kararı olmaksızın hizmette aksama yaşandığına karar verilmesi ve seçimle göreve gelen belediye başkanı yerine merkezi idarenin bir elemanı olan vali eliyle yerine getirilmesi yerinden yönetim anlayışı ile bağdaşmamaktadır (Keleş ve Özgül, 2017: 304). Dolayısıyla Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarının yönetimde bir merkezileşme getirdiğini söylemek mümkündür. 6360 sayılı yasa ve 674 sayılı KHK birlikte düşünüldüğünde, büyükşehir belediyesi olan illerde, başında, aynı zamanda merkezi yönetimin taşradaki amiri görevini yürüten valinin olduğu il özel idaresinin varlığına son verilmesi ve yönetimin seçilmiş bir belediye başkanı ile yönetilen büyükşehir belediyelerine devredilmesi, yerinden yönetim anlayışını pekiştirmemiş, aksine YİKOB’ların kurulması ve yetki ve mali kaynaklarının zaman içinde artırılması ile birlikte merkezileşmenin güçlendiği görülmüştür.

3. ALAN ÇALIŞMASI: ESKİŞEHİR BŞB’nin 6360 SAYILI YASA BAĞLAMINDA ANALİZİ

3.1. Eskişehir Kentinin Tarihsel Perspektif İçinde Gelişimi

İç Anadolu Bölgesi’nin kuzeybatısında yer alan Eskişehir’in topografik yapısını, Sakarya ve Porsuk havzalarındaki düzlükler ve bunları çevreleyen dağlar oluşturur. Eskişehir verimli bir ovaya bakan ve kent savunması açısından elverişli bir tepeye yerleşmiş bir kenttir. Cumhuriyetin ilk yılları ile birlikte demiryolunun bu oviden geçmesi ile tepeden ovaya doğru yayılma süreci başlamıştır. Bu durum da makroform gelişimi açısından önemli bir çekim noktası olmuştur.

Kent sahip olduğu yaklaşık 13.925 km²’lik yüzölçümü ile Türkiye topraklarının %1,8’ini kapsar. İl sınırları içinde bulunan Sakarya Nehri ve Porsuk Çayı kent için önemli sulak alanlardır (ÇED ve Çevre İzinleri Şube Müdürlüğü, 2017: 1-2). 1950 yılında 210.000 olan Eskişehir il nüfusu 2017 yılı itibarıyla 860.620 kişidir (TÜİK). TR41 Bölgesinde, Bursa ve Bilecik’le birlikte yer alan Eskişehir’in 1970-1980, 1980-1990, 1990-2000 ve 2000-2017 olarak dört dönemdeki nüfus artış hızı Türkiye ortalaması ile Bursa’nın altında kalmaktadır. 1970-2010 yılları arasında kentin nüfus artış hızı azalarak 1970-1980 yılları arasında %1,69 iken, 1990-2000 arasında %0,96’ya inmiştir 2000-2017 yılları arasında ise özellikle 2010 yılından sonra nüfus artış hızının %1,87 bandında devam ederek arttığı görülmektedir (TÜİK).

Eskişehir il ve ilçe nüfusları homojen bir dağılım göstermemektedir. İldeki 14 ilçeden 12 tanesinin nüfusu 25.000’in altında iken diğer iki merkez ilçenin (Tepebaşı ve Odunpazarı) nüfusları 300.000’in üzerindedir. Yani merkez ilçelerin nüfusu diğer ilçelere oranla çok daha yüksektir ve Eskişehir il nüfusunun %86,7’sini oluşturmaktadır. En yüksek nüfusa sahip olan Odunpazarı ilçesi nüfusunun toplam nüfus içindeki payı %46,4, Tepebaşı ilçesinin payı ise %40,3’tür. Geçmişten günümüze bu durum değişiklik göstermemiş, merkez ilçelerin nüfusu Eskişehir nüfusunun büyük çoğunluğunu kapsamıştır (İstanbul Teknik Üniversitesi Ulaştırma ve Ulaşım Araçları UYG-AR Merkezi, 2017: 36).

1970’li yıllarda kentsel nüfus ve kırsal nüfus oranları birbirine yakinken (kırsal nüfus %46 ve kentsel nüfus %54) sonraki yıllarda kentsel nüfus oranı artmış ve kırsal nüfus ile kentsel nüfus arasındaki fark artış göstermiştir. 2010 yılı itibariyle de kentte yaşayan nüfus %90 a ulaşmıştır (TÜİK).

Eskişehir il genelinde sektörler göre dağılımına bakıldığında; %60 oranla hizmet sektörü birinci, %30 oranla sanayi sektörü ikinci ve %10 oranla tarım sektörü üçüncü sırada yer almaktadır. Sanayi sektörü içinde de ön plana çıkan sanayi kolu imalat sanayidir. Türkiye İstatistik Kurumu 2011 yılı verilerine göre çalışan nüfusun %40’a yakın bölümü imalat sanayinde istihdam edilmektedir. Bu durumun temel nedeni havacılık ve savunma sanayi, makina ve metal eşya sanayi, beyaz eşya sanayi, seramik ve raylı sistemler gibi imalat sanayi kollarında Eskişehir’in yurtiçinde ve yurt dışında rekabet gücünün yüksek olmasıdır (TÜİK, 2011).

Kentsel nüfusun kırsal nüfusa göre daha hızlı büyümesi, potansiyel işgücü varlığı, coğrafi bakımdan önemli merkezlere olan yakınlığı ve sanayi için gerekli altyapı yatırımlarının yeterli olması sayesinde bölge sanayisi hızla gelişmiştir. Zaman içinde kentte Organize Sanayi Bölgesi (OSB) ve Küçük Sanayi Sitesi (KSS) gibi sanayi alanları oluşturulmuştur. 1923-1950 yılları arasında Türkiye’de sanayi yatırımlarının Anadolu’ya yönlendirilmesi politikası doğrultusunda kent kamu yatırımlarının yoğunlaştığı bir alan olarak Cumhuriyetin ilk yıllarından başlayarak ön plana çıkmaya başlamıştır. Özellikle 1933 yılında kurulan Şeker Fabrikası, un ve kiremit fabrikaları kentte ekonominin canlanmasını sağlamıştır. (ÇED ve Çevre İzinleri Şube Müdürlüğü, 2017: 1-2).

Sanayi üretiminin yanı sıra Eskişehir, tarımsal üretim bakımından da zengindir. Türkiye genelinde özellikle tahıl üretiminde önemli paya sahip olan Eskişehir, şeker pancarı gibi bitkisel ürün üretimi ile de ön plana çıkmaktadır (ÇED ve Çevre İzinleri Şube Müdürlüğü, 2017: 1-2). Tarım ve hayvancılık Eskişehir ilindeki en önemli ekonomik faaliyetlerdendir ve il yüzölçümünün %24’ünü kaplayan çayır ve mera alanları hayvancılık için oldukça uygun bir ortam oluşturmaktadır. Mikro klima etkisinin görüldüğü Sarıcakaya ve Mihalgazi ilçelerinin ise tarımsal üretimdeki payları oldukça yüksektir. Örtü altı üretim, sebze ve meyve üretimi yoğun olarak bu ilçelerde görülmektedir (Eskişehir İl Gıda Tarım ve Hayvancılık Müdürlüğü, 2017: 11).

Sanayi ve tarım sektörlerinin yanı sıra sahip olduğu iki üniversiteyle (Osmangazi Üniversitesi ve Anadolu Üniversitesi) eğitim açısından da ön plana çıkmaktadır. Öğrenci nüfusunun yoğun olmasıyla bilinen Eskişehir kentinin bu özelliği, eğitim- sanayi işbirliği, eğitim, tarım işbirliği gibi diğer sektörler de katkı sağlaması açısından bir potansiyel olarak görülmektedir.

Eskişehir ile ilgili çizilen bu genel çerçeve kapsamında üçüncü bölümün devamında büyükşehir belediyesinin yönetsel- mali yapı analizleri, mekânsal planlama analizleri, sosyal politikalar analizi ve kırsal alanlar analizlerine yer verilecektir.

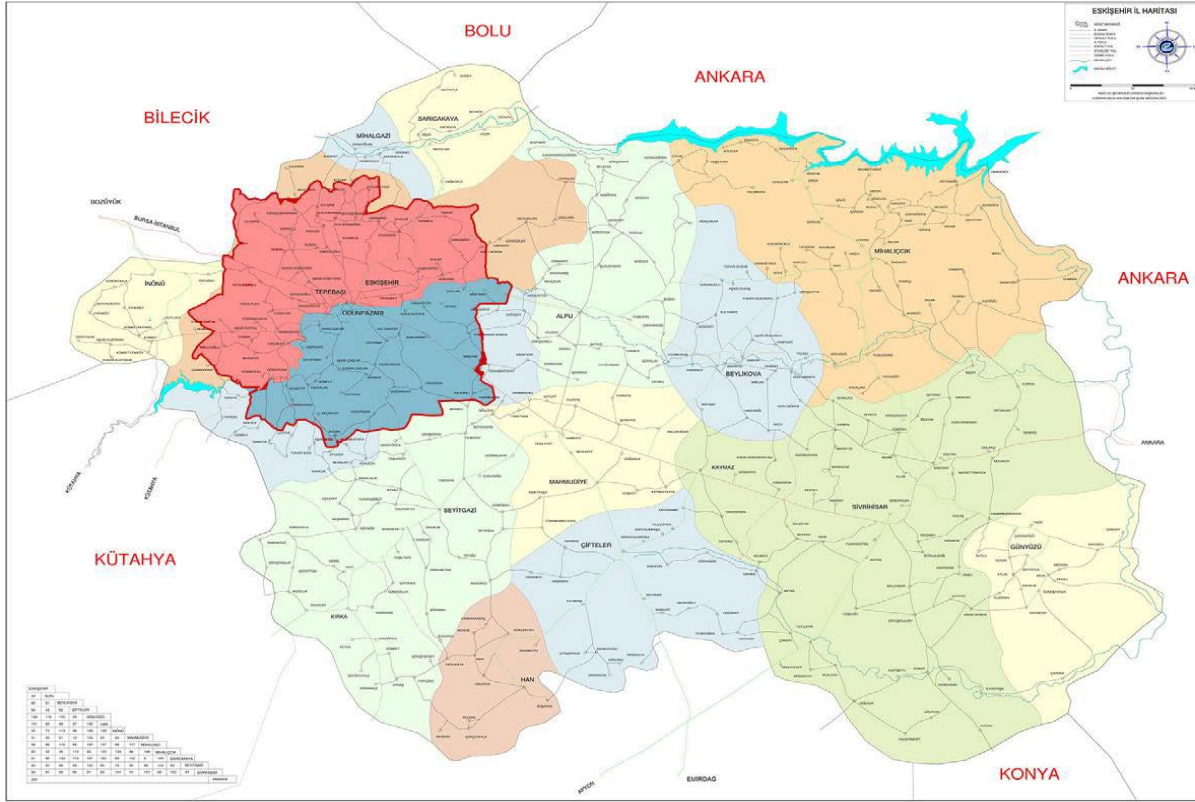
3.2. Yönetsel ve Mali Yapı Analizi

Eskişehir Büyükşehir Belediyesi’ne İdari, Mali ve Siyasi Etkileri

Eskişehir, 2 Eylül 1993 tarihinde yayınlanmış olan 504 sayılı “Yedi İlde Büyükşehir Belediyesi Kurulması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” ile birlikte büyükşehir belediyesi statüsü kazanmıştır. Eskişehir Büyükşehir Belediyesinin, 6360 sayılı yasa öncesinde hizmet alanı 1660

km² iken, 2012 yılında yürürlüğe giren 6360 sayılı yasa ile birlikte büyükşehir belediye sınırlarının il mülki sınırları olarak belirlenmesinin ardından hizmet alanı %839 oranında artarak 13.925 km²'ye çıkmıştır.

Şekil 4: Eskişehir Büyükşehir Belediyesi'nin 6360 Sayılı Yasa Öncesi Hizmet Alanı ve İl Mülki Sınırı



Kaynak: <http://www.eskisehir.bel.tr/dosyalar/icerik/664-1-2014-12-30-4e2eb32c.pdf>

Hizmet alanındaki büyük artışa karşın, büyükşehir belediyesinin sorumluluğunda bulunan nüfus %17 artarak 680.496'dan 799.724'e çıkmıştır. Eskişehir'in mevcut nüfusu 844.842 olmakla beraber nüfusun %86,97'si merkez ilçeler olan Odunpazarı (391.106) ve Tepebaşı (343.701) ilçelerinde, nüfusun geri kalan %13,03 (110.035) kısmı ise diğer 12 ilçede ikamet etmektedir.¹³ Ayrıca, 6360 sayılı yasa öncesinde büyükşehir belediyesinin hizmet alanı içindeki yerleşim alanları; 2 ilçe, 94 mahalle 51 köyden oluşurken, yasa sonrası ilçe sayıları 14'e, mahalle sayısı ise – köylerin ve belde belediyelerinin tüzel kişiliklerini kaybedip mahalle olmasıyla birlikte- 539'a yükselmiştir. Sonuç olarak, Eskişehir Büyükşehir Belediyesinin sorumluluğunda bulunan yerleşim birimleri 147'den, %276'lık bir artışla 553'e çıkmıştır. Hizmet alanındaki ciddi artışa karşılık, büyükşehir belediyesinin İller Bankası payı, nüfus artışına bağlı olarak %17 olarak gerçekleşmiştir.¹⁴

6360 sayılı yasa sonrası, kırsal bölgelerin de büyükşehir belediyesinin sorumluluk alanına girmesi ile Eskişehir Büyükşehir Belediyesi, bu bölgelere yönelik hizmetlerin koordinasyonuna yönelik olarak yeni bir daire başkanlığı kurma ihtiyacı ile Şubat 2015'de 'Kırsal Hizmetler

¹³ <https://www.nufusu.com/il/eskisehir-nufusu>

¹⁴ Eskişehir Valiliği'nce Oluşturulan "Devir, Tasfiye ve Paylaştırma Komisyonu Kararları" Hakkında Kamuoyunu Bilgilendirme Toplantısı.

Dairesi Başkanlığı'nı kurmuştur. Söz konusu daire başkanlığının görev ve çalışma yönergesinin¹⁵ 4. maddesinde başkanlığın misyonu şu şekilde tanımlanmıştır;

“Kırsal Hizmetler Dairesi Başkanlığı olarak sorumluluk alanlarımızda halkımızın gereksinimlerini analiz ederek yapılacak olan yatırımların verimliliğini arttırmak, kırsal ve kentsel gelişmişlik farklarını azaltarak, hizmetlerden ve ekonomik imkânlardan eşit faydalanmalarını sağlamak.”

Yönergenin 5. maddesine göre teşkilat yapısı;

a- İlçeler Halk Sağlığı Şube Müdürlüğü,

b- Tarımsal Hizmetler Şube Müdürlüğü,

c-Veterinerlik ve Mezbahalar Şube Müdürlüğü,

d- Kırsal Mezarlıklar Şube Müdürlüğü,

İle bunlara bağlı diğer alt birimlerden oluşur.

Kırsal Hizmetler Dairesi Başkanlığının görevleri ise, yönergenin 8. maddesinde tanımlanmaktadır. Özetle bahsi geçen daire başkanlığının görevi; “...kırsal bölgelerde toplumsal yaşamı, tarım ve hayvancılığı desteklemek amacı ile her türlü faaliyet ve hizmet ile ilgili planlama, proje, uygulama ve koordinasyonu sağlar ve sonuçlandırır” şeklinde tanımlanmıştır.

6360 Sayılı Yasanın Eskişehir Büyükşehir Belediyesi'ne Siyasi Etkileri

6360 sayılı yasanın büyükşehir belediyelerine siyasi anlamda en önemli etkisi, büyükşehir belediyelerinin oluşumu içindeki adaletsiz temsil üzerine olmuştur. Yasa sonrası oluşturulan modelde, il genel meclisleri kaldırılmıştır. Büyükşehir belediye meclisi dolaylı seçim yoluyla, ilçe belediye başkanları ve ilçe belediye meclis üye sayısının 1/5 oranında üyenin temsili ile oluşturulmaktadır. Bu yapılanma altında, meclis içinde bölgesel ayrılıkların yaşanabileceği, ilçelerden gelen üyelerin kent bütününden ziyade öncelikle kendi ilçelerinin çıkarını gözetmesi gibi olumsuz sonuçları olabilmektedir (Yıldırım, Gül, & Akın, 2015).

Tablo 21: Büyükşehir Belediye Meclisine Gidecek Üye Sayılarının Belirlenmesi ve Temsil Oranı

İlçe Belediye Nüfus Dilimleri	İlçe Belediye Meclis Üye Sayısı	Meclis Üye Sayısının 1/5'i	BŞB Meclisine Giden Toplam Üye Sayısı (Belediye Başkanı+ Meclis Üyesi)	Temsil Oranı (Temsilci/Nüfus)
0-10.000	9	1	2	1/5000
10.001-20.000	11	2	3	1/6666

¹⁵ Eskişehir Büyükşehir Belediyesi Kırsal Hizmetler Dairesi Başkanlığı Görev ve Çalışma Yönergesi bkz: <https://kms.kayis.gov.tr/Home/Goster/75230?AspxAutoDetectCookieSupport=1>

20.001-50.000	15	3	4	1/12.500
50.001-100.000	25	5	6	1/16.666
100.001-250.000	31	6	7	1/35.714
250.001-500.000	37	7	8	1/62.500
500.001-1.000.000	45	9	10	1/100.000

Kaynak: (Arıkboğa, 2014)

Yukarıdaki tabloda da görüleceği üzere, mevcut modelde az nüfuslu ilçelerin Büyükşehir Belediye Meclisindeki temsil oranı, nüfusu fazla olan ilçelere oranla daha yüksektir. Örneğin nüfusu 3.000 olan bir ilçe 2 üye ile temsil edilebiliyorken, nüfusu 500.000 olan ilçe 8 üye ile temsil edilmektedir. Açık bir şekilde yürürlükteki sistem, az nüfuslu ilçelerin nüfuslarına oranla daha yüksek oranda temsil edilmelerine neden olmaktadır. Bu adaletsiz temsil oranı, nüfusu daha fazla olan merkez ilçelerin yanında daha küçük ilçelerin, büyükşehir belediye meclisinde daha üstün bir konumda olmasını sağlamaktadır. Yani, ilçeler arasındaki nüfus farkı ne kadar fazlaysa temsildeki adaletsizlikte doğru orantılı olarak artmaktadır (Yıldırım, Gül, & Akın, 2015).

Bu türden nüfus farklılıkların çok olduğu bir il olan Eskişehir'in kendine has demografik yapısının da bir sonucu olarak, Eskişehir Büyükşehir Belediye Meclisi, merkez-çevre ilçe arasında adaletsiz temsilin yüksek olduğu bir meclis yapısına sahiptir.

Tablo 22: Merkez İlçelerin Eksik Temsil Edildiği İlk Üç Büyükşehir Belediyesi

Büyükşehir Belediyesi	Merkez İlçelerin		
	Nüfus Oranı %	Meclisteki Oranı %	Eksik Temsil
Eskişehir	85,7	35,6	50,1
Gaziantep	81,9	38,5	43,4
Kayseri	78,5	36,2	42,3

Kaynak: (Arıkboğa, 2014)

Tablodan da görüldüğü üzere, Eskişehir nüfusunun %85,7'sini barındıran merkez ilçeler (Odunpazarı ve Tepebaşı) büyükşehir belediye meclisinde %35,6'lık bir oranla temsil edilmektedir. 6360 sayılı yasa ile büyükşehir belediyesi sınırlarının il sınırına genişletilmesine karşın temsil sisteminde, bu modele uygun bir düzenlemenin yapılmamış olması, var olan temsildeki adaletsizliği daha da arttırmıştır (Arıkboğa, 2014).

Bu bağlamda, Eskişehir Büyükşehir Belediye Meclisinin üye dağılımına bakarak alınan oya karşılık kazanılan üye sayısındaki adaletsizliği daha iyi görebiliriz. Eskişehir'in 2014 yerel seçim sonuçları ve meclisteki temsil adaletsizliği aşağıdaki tabloda ayrıntılı bir şekilde verilmiştir.

Tablo 23: Eskişehir'in 2014 Yerel Seçim Sonuçları ve Temsildeki Adaletsizlik Durumu

Sıra	İlçeler	Nüfus	BŞB Üye	Belediye Başkanı	AKP Oy %	CHP Oy %
1.	Mihalgazi	3.483	2	AKP	44,35	21,8
2.	Sarıcakaya	5.112	2	AKP	48,64	7,82

3.	Günyüzü	6.372	2	AKP	51,05	10,07
4.	Beylikova	6.387	2	AKP	46,84	40,49
5.	İnönü	7.260	2	AKP	51,79	40,55
6.	Mihalıççık	9.639	2	AKP	41,19	32,59
7.	Alpu	12.070	2	AKP	38,82	33,49
8.	Seyitgazi	15.023	3	AKP	40,96	39,57
9.	Sivrihisar	22.258	4	AKP	41,94	23,13
10.	Çifteler	15.651	3	AKP	35,51	36,41
11.	Mahmudiye	8.466	2	CHP	28,40	27,53
12.	Han	2.276	2	CHP	36,81	41,25
13.	Tepebaşı*	314.599	8	CHP	35,23	40,61
14.	Odunpazarı *	371.128	8	CHP	37,31	44,06
15.	Eskişehir	799,724	45	CHP	36,99	40,42

Merkez İlçeler*

AKP Üye	CHP Üye	MHP Üye	Nüfus Payı	Üye Payı
2	0	-	12,9	55,6
2	0			
2	0			
2	0			
2	0			
2	0			
3	0			
3	0			
4	0			
1	2			
1	1	-	1,3	8,9
0	2			
3	5	-	85,7	35,6
2	5			
29	15	1	100	100

Kaynak: (Arıkboğa, 2014)

Tablo 23'te görüldüğü üzere, Eskişehir'in 14 ilçesinin 10'unda AKP, 4'ünde CHP belediye başkanlığını kazanmıştır. Tabloda da görüleceği üzere, 45 kişiden oluşan Eskişehir Büyükşehir Belediye meclisinin 29'unu AKP'li üyeler, 15'ini CHP'li üyeler ve 1'ni MHP'li üye oluşturmaktadır. Burada öncelikle göze çarpan adaletsizlik durumu; daha öncede belirttiğimiz üzere, merkez ilçelerin nüfusun %85,7'sini oluşturmalarına karşın meclisteki paylarının 16 üye ile %35,6 olmasıdır. Buna karşın, toplam nüfustaki payları %1,3 olan Mahmudiye ve Han ilçeleri 4 üye ile %8,9 oranında ve toplam nüfustaki payları %12,9 olan diğer 10 ilçe 25 üye ile %55,6 oranında temsil edilmektedir. AKP'nin kazanmış olduğu ilçelerden gelen meclis üyelerinin sadece 2'si CHP'nin meclis üyesidir. Bir diğer adaletsiz temsil olgusu ise, Eskişehir örneğinde de görüldüğü üzere, örneğin Han ilçesinin 2.276 nüfusla 2 meclis üyesi ile temsil edilmesine karşılık Odunpazarı'nın 371.128 nüfusuna karşılık 8 kişi ile temsil edilmesidir. Odunpazarı nüfusunun Han nüfusundan 163 kat daha fazla olmasına karşılık, Odunpazarı ilçesinin meclis üyesi sayısı Han ilçesinin meclis üyesi sayısından sadece 4 kat fazladır. Nüfus

dilimlerindeki bu orantısızlık, nüfusu fazla olan ilçelerin az olanlarla karşılaştırıldığında daha adaletsiz olarak temsil edilmesine yol açmaktadır.

Eskişehir özelinde seçim sisteminden kaynaklanan bir diğer adaletsizlik durumu ise şöyledir; Seyitgazi ilçesindeki sonuçlarda AKP ile CHP arasındaki farkın 1,4 puan olmasına karşın CHP hiç meclis üyesi çıkartamamıştır. Aynı şekilde Çifteler ilçesinde CHP ile AKP arasındaki fark 0,9 puan olmuş, ancak Seyitgazi ilçesindeki durumun tersine AKP 1 meclis üyesi çıkartabilmiştir. Aynı durum Mahmudiye ilçesi için de geçerlidir. Bunların yanı sıra, Tepebaşı ve Odunpazarı'nda CHP ile AKP arasındaki farkın %5 ve %7 olmasına karşın AKP, Tepebaşı'nda 3 ve Odunpazarı'nda 2 meclis üyesi çıkarabilmiştir. Sonuç olarak AKP, büyükşehir belediye meclisinde %36,99 oyu olmasına karşın 29 üye ile en çok meclis üyesi olan partidir. CHP ise %40,42 oyuna karşılık ancak 15 meclis üyesi kazanabilmiştir.

Temsildeki bu adaletsizliğin temelinde uygulanan seçim sistemi yatmaktadır. Tablo 24'te belirtilen meclis üye seçimindeki nüfus dilimlerinin yanında, uygulanan d'hont sisteminin ve YSK'nın yorumu etkili olmuştur. YSK, 2014 yılındaki 436 sayılı kararında kontenjandan seçilen üyeye öncelik tanımıştır. Bu yorumun sonucunda büyükşehir belediyesine gidiş sırası "1- belediye başkanı + 2- en çok oy alan parti kontenjanında 1. sıradaki aday + 3- yine en çok oy alan parti listesinde 1. sıradaki aday + 4- ..." olarak belirlenmiştir (Arıkboğa, 2014).

Tablo 24: Eskişehir Büyükşehir Belediyesi Meclisi Üye Dağılımı ve Temsil Oranı

Partiler	Üye Sayısı	Oy%	Üye %	Fazla/Eksik Temsil
CHP	15	40,42	<u>33,33</u>	-7,09
AKP	29	36,99	<u>64,44</u>	27,45
MHP	1	16,25	2,22	-14,03
Toplam	45	93,65	100	

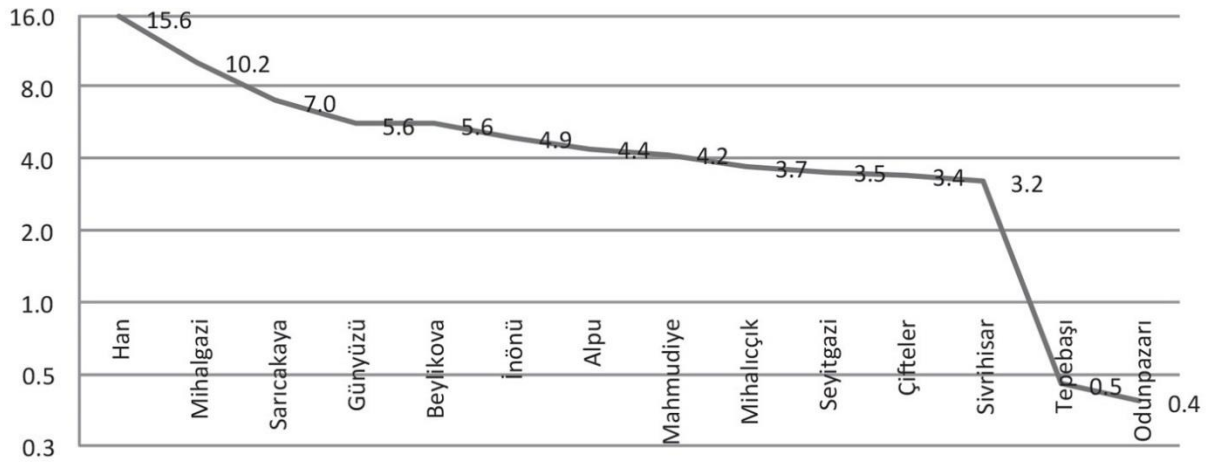
Kaynak: (Arıkboğa, 2014)

Tablo 24'te de görüldüğü üzere, AKP aldığı oy oranına karşılık olarak %27,45 oranında fazla temsil edilirken, CHP en çok oyu almış parti olmasına karşın %7,09 oranında eksik temsil edilmektedir. CHP'nin yanı sıra MHP'de aldığı %16,25'lik oy oranına karşılık 1 üye ile temsil edilmektedir. MHP aldığı oylara karşılık %14,03 oranında eksik temsil edilerek, bu anlamda büyük adaletsizlik yaşayan parti konumundadır. Ancak yönetim aşamasında, Meclisteki bu adaletsiz yapıdan dolayı en çok sıkıntıyı yaşayan, büyükşehir belediyesini de yöneten parti olan CHP ve belediye başkanı olmaktadır.

Görüşmelerimiz sırasında aldığımız bilgilere göre, nüfusun büyük bir çoğunluğunu oluşturan partinin (CHP) belediye yönetiminde, nüfusun sadece yüzde 13'ünü oluşturan diğer ilçelerden gelen ve Mecliste çoğunluğu oluşturan diğer partinin (AKP) üyeleri siyasi nedenlerden dolayı belediye yönetiminde yer yer çıkmazlara yol açabilmektedir. Bunun sonucunda, azınlık çoğunluğun karar almasını zorlaştırmakta hatta engelleyebilmektedir. Eskişehir Büyükşehir Belediyesinde yaptığımız görüşmelerde yetkililer özellikle plan kararlarının onaylanmasında sıkıntı yaşadıklarını, AKP'li üyelerin süreci yavaşlattığını hatta engellediklerini ifade etmişlerdir.

Sonuç olarak, bu meclis oluşumu sistemi içindeki adaletsiz temsil durumunda, nüfusun büyük çoğunluğunun tercihinin bir anlamı kalmamakta, oyların çoğunu alan yöneticinin yönetimindeki karar alma ve uygulama esnekliği ciddi anlamda azalmaktadır.

Grafik 1: Eskişehir Örneğinde İlçelerin Adaletsiz Temsil Endeksi



Kaynak: (Arıkboğa, 2014: 46)

Yukarıda verilen grafik ise Eskişehir Büyükşehir Belediyesi özelindeki adaletsiz temsil endeksini göstermektedir. Adil bir temsil olabilmesi için endeksin “1” veya 1’e yakın bir değerlerde olması gerekmektedir. Endeksin 1’in üzerinde olması aşırı temsil edildiğini, 1’den aşağı olması ise eksik temsilin olduğunu ifade etmektedir. Grafikten de görüleceği üzere merkez ilçeler olan Odunpazarı ve Tepebaşı ilçesi dışındaki tüm ilçelerde endeks 1’in üzerindeyken, sadece merkez ilçelerde endeks 1’in altındadır (Arıkboğa, 2014).

Nüfusu en az olan “Han” ilçesinin aşırı temsil anlamında adaletsizlik endeksi en yüksek, nüfusu en çok olan Odunpazarı ilçesi ise eksik temsil konusunda adaletsizlik endeksi en yüksek olan ilçedir. Daha önce de belirtildiği gibi mevcut sistemde, nüfusu az olan ilçeler nüfusu çok olan merkez ilçelere oranla, temsil konusunda üstün olmakta ve aradaki nüfus farkı arttıkça temsildeki adaletsizlik oranı da artmaktadır.

Sonuç olarak, Büyükşehir Meclisinde ortaya çıkan bu adaletsiz temsil durumu, karar alma süreçlerini, hizmet sunumunu ve yönetim kalitesini olumsuz yönde etkileyebilmektedir. Bu şekilde oluşmuş olan meclislerde alınan kararlar kamu yararı veya çoğunluğun tercihi yönünde olmaktan çok, azınlık nüfusun temsilde çoğunluğu oluşturmamasından dolayı, onların tercihlerine göre şekillenebilmektedir. Başkan ve meclis arasındaki siyasi ayrışmalar yanında merkez-çevre arasındaki zıtlıklar gibi etkenler yönetimin hantallaşmasına neden olabilmektedir. Bunun bir sonucu olarak hizmet talebinin ve nüfus çoğunluğunun daha fazla olduğu kentlere hizmet sunumunda aksamalar yaşanabilmektedir.

6360 Sayılı Kanun'un Getirdiği Değişiklikleri Büyükşehir İlçe Belediyeleri Ölçeğinden Bakarak Değerlendirmek

Bir önceki bölümde, 6360 sayılı kanunun büyükşehir belediyelerine yönelik getirdiği değişiklikler ve doğurduğu sonuçlar alan çalışması olarak seçilen Eskişehir Büyükşehir Belediyesi özelinde incelenmiştir. Ancak bu noktada, söz konusu kanunun ilçe belediyelerine olan etkisi de göz ardı edilmemelidir. Bir diğer deyişle, 6360 sayılı kanuna aşağıdan yukarı doğru bir bakış da bu araştırmanın kapsamında önem kazanmaktadır. Bunu yaparken, tek tek tüm ilçelere odaklanmak bu çalışmanın kapsamını oldukça aşacak bir girişimdir. Bunun yerine, özellikle merkez ilçeler olan Tepebaşı ve Odunpazarı Belediyelerine yoğunlaşılması ve adı geçen kanunun metropoliten alanda yarattığı değişikliklerin incelenmesi daha anlamlı görülmektedir. Ancak bu yaklaşım il/büyükşehir sınırları içinde bulunan ve büyükşehir ilçe belediyesi statüsü taşıyan diğer ilçe belediyelerini de göz ardı etmek anlamına gelmemektedir. Bu anlamda, çalışmamızın bu bölümünde daha birikimli bir inceleme yapılacak olup, büyükşehir ilçe belediyeleri ölçeğinden 6360 sayılı kanunun çeşitli etkileri ve sonuçları değerlendirilecektir.

Yukarıda ayrıntılı olarak ele alındığı üzere; 6360 sayılı kanun yürürlüğe girmeden önce de Eskişehir il belediyesi büyükşehir statüsüne sahipti. Eskişehir ili; 2 Eylül 1993 tarihinde yayınlanmış olan 504 sayılı “Yedi İlde Büyükşehir Belediyesi Kurulması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” ile birlikte büyükşehir belediyesi statüsü kazanmıştır. Eskişehir Büyükşehir Belediyesinin, 6360 sayılı yasa öncesinde 1660 km² büyüklüğünde bir hizmet alanına sahip iken, 6360 sayılı yasa ile birlikte büyükşehir belediye sınırlarının il mülki sınırları olarak belirlenmesinin ardından hizmet alanı %839 oranında artarak 13.925 km²'ye çıkmıştır. 6360 sayılı kanun öncesinde sahip olduğu söylenen hizmet alanı ise sadece Odunpazarı ve Tepebaşı ilçelerini kapsamaktaydı. Ancak, 6360 sayılı kanunun yürürlüğe girmesi ile birlikte, Eskişehir Büyükşehir Belediyesi sınırlarına dâhil olan ilçe sayısı 14'e çıkmıştır. Bir diğer deyişle, adı geçen kanun sayesinde il mülki sınırlarıyla çakıştırılan büyükşehir belediye sınırları sonucunda, Eskişehir'in büyükşehir ilçe belediyesi statüsüne sahip ilçe sayısı 14'e yükselmiştir. Buradaki sorun bu noktada ortaya çıkmaktadır. Örneğin, Eskişehir kent merkezine en uzak konumda bulunan ilçe Günyüzü ilçesidir ve uzaklık ortalama 160 km civarındadır. Bunun da ötesinde; 6360 sayılı kanun sonrası büyükşehir sınırlarına giren Günyüzü, Sivrihisar, Mihalicçık gibi ilçeler Tepebaşı ve Odunpazarı gibi metropoliten olarak tanımlanabilecek ilçelerle aynı özellikleri taşımamaktadır. Tüm ilçeleri aynı statüde değerlendirmek, diğer bir deyişle her ilçenin merkeze olan yakınlığına, demografik özelliklerine, ekonomik ve sosyal kalkınmışlık boyutlarına bakılmaksızın bu kararın alınması ciddi sorunlara yol açmakta ve belediyelerin hizmet sunumundaki rasyonelliği ortadan kaldırmaktadır. Bu açıdan bakıldığında, 6360 sayılı kanun hizmette halka yakınlık, yerellik/yerindenlik (*subsidiarite*) ilkesiyle çelişen bir kanun olarak nitelendirilebilir. Zeyrekli ve Ekizcereloğlu (2007)'nin da belirttiği üzere; *subsidiarite*, kamu hizmetlerinin sadece basit olarak sunulmasını değil aynı zamanda en uygun ölçekte gerçekleştirilmesini öngörmektedir. Ancak Eskişehir Büyükşehir Belediyesi örneğinde görüldüğü gibi, 160 km'lik bir uzaklığa belediye hizmetlerinin götürülmesi bu ilke üzerinden okunduğunda rasyonel görünmemektedir ve ölçek ekonomisinden (*economies of scale*) yararlanılmadığını göstermektedir (Zengin, 2013: 478).

6360 sayılı kanun, Eskişehir'in büyükşehir ilçe belediyeleri perspektifinden incelendiğinde, hizmet sunumu ve hizmette halka yakınlık ilkeleri açısından sorunlar ortaya çıkarmıştır. Bu sorunlar genellikle merkez ilçeler dışında kalan 12 ilçede net olarak ortaya çıkmaktadır. Öte yandan ise, ileride verilerle de gösterileceği ve ayrıntılı olarak inceleneceği gibi, mali açıdan

ilçe belediyelerine ciddi bir katkı da sağlamamıştır. 6360 sayılı yasanın Eskişehir BŞB ve ilçe belediyelerine mali etkileri ileride daha ayrıntılı olarak incelenecektir.

Eskişehir Büyükşehir Belediyesi Kırsal Nitelikli Mahallelerine 6360 Sayılı Yasa Çerçevesinden Bakış

6360 sayılı “On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” ile birlikte birçok değişiklik olmuştur. Bu değişikliklerin biri de büyükşehir belediyelerinin bünyesinde bulunan köylerin tüzel kişiliklerinin ortadan kalkarak mahalleye dönüşmeleridir. Kırsal nitelikli mahalle kavramının kullanılmasının nedeni, eskiden köy tüzel kişiliği taşıyan yerlerin mahalleye dönüştürülmesi ile daha kentli bir görünüm kazanması istenmiştir. Ancak bu dönüştürülen köylerin bazıları, kent mahallesi özelliği değil kırsal nitelik göstermeye devam etmektedir. Bu durumda bu özellikleri taşıyan köylere kırsal nitelikli mahalle demek yerinde olacaktır.

Türkiye genelinde 16.563 köy idaresi kapatılarak toplam köy sayısı 34.283’ten 17.720’ye gerilemiştir. (Çelikyay, 2014). Bu durum Eskişehir üzerinden incelendiğinde, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü’nün 2011 ve Orman Genel Müdürlüğü’nün 2012 tarihli verilerine bakıldığında, Eskişehir Büyükşehir Belediyesi bünyesindeki 74 orman içi köy, 141 ormana bitişik köy, toplamda ise 371 köy, tüzel kişiliğini yitirmiştir. Bunların yanında 14 belde belediyesi de kapanmıştır. Eskişehir Büyükşehir Belediyesi yetkililerin verdiği bilgiye göre, halen Eskişehir’de toplam 539 mahalle bulunmaktadır. Bu mahallelerin 387’si kırsal nitelikli, geriye kalan 152 tanesi ise kent merkezlerinde bulunan ve kent özelliği gösteren mahallelerdir. Görüldüğü üzere, Eskişehir’de kırsal nitelikli mahalle oranı %72 düzeyindedir. Bu mahallelerin geleceği büyük önem arz etmektedir.

Köy tüzel kişiliklerinin kaldırılmasıyla beraber, köy yönetimlerinin sahip oldukları farklı hak ve ayrıcalıkları; kendilerine ait malvarlıkları olan, orman ve meraları kullanma haklarının da kaldırılması anlamına gelmektedir. Bu durum Eskişehir’de farklı birimler ile görüşülerek ve farklı köylerde yaşayan halkla ve muhtarlar ile görüşülerek irdelenmiştir.

Öncelikle büyükşehir belediyesi ile yapılan görüşmelerde anlaşılmıştır ki, yeni mahallelerin eklenmesi büyükşehir için mali yönden ve hizmet verme açısından yeni alanlar açmış ve bu durum bazı olumsuzluklara neden olmuştur. Büyükşehir belediyesi yetkilileri köylerin mahallelere dönüşmesi ve büyükşehir sınırlarının tüm il mülki sınırını kapsamamasından dolayı yaşadıkları sorunları dile getirmişlerdir. Bu sorunlardan birisi artırılan bütçenin her mahalleye yetecek büyüklükte olmamasıdır. Kırsal nitelikli mahallelere hizmet götürmenin bir diğer sıkıntısı ise bu mahallelere araç tahsisi yapılamaması bu nedenle de hizmetin gecikmesi ya da yapılamamasının yol açtığı sıkıntıdır. Mahallelerden her gün onlarca muhtarın gelip hizmet talebinde bulunduğunu dile getiren büyükşehir belediyesi yetkilileri, sayısı bir anda beşyüzü aşan mahallelere ulaşmanın zorluğunu dile getirmektedirler. Muhtarların kendi mahalleleri için yol ve ulaşım gibi hizmetler talep ettiklerini belirtmektedirler. Uzak mahallelere ulaşım konusu da bir diğer sorun olarak görülmektedir. Büyükşehir belediyesinin ulaşım için yaptığı çalışmalardan ve yapılan uygulamalardan özel ulaşım firmalarının rahatsız olduğu belirtilmektedir. Aynı zamanda merkez dışındaki mahallelerdeki nüfusun az olması, bu mahalleleri de içine alacak bir ulaşım sistemi kurma ve bunun maliyeti konusunda büyükşehir belediyesini sıkıntıya sokan durumlardan biri olarak görülmektedir. Merkez dışında kalan kırsal nitelikli mahallelere, daha çok önem verdiklerini belirten yetkililer bu durumda merkez mahallelerin arka plana atılmalarına neden olabileceğini de belirtmişlerdir.

2004-2014 yılları arasında Tepebaşı Belediyesi'ne 91 mahalle eklenmiştir. Yapılan görüşmeler sonrasında Tepebaşı Belediyesi yetkilileri kırsal mahallelere ulaşmada en büyük sıkıntının uzaklıklar olduğu belirtilmiştir. Belediye kent merkezindeki mahallelerin belli bir doygunluğa ulaştığını söyleyerek, merkezdeki mahalleler yerine kırsal nitelikli mahallelere daha çok önem verildiğini ve bu mahallelerin kenttekilerin düzeyini yakalaması için uğraşıldığını belirtmişlerdir. Bu mahallelerdeki talepler doğrultusunda hareket edilmeye çalışıldığı ve bunlar için mahalle toplantılarının yapıldığı belirtilmiştir.

Belediyeler ile görüşmelerden sonra, bu durumdan doğrudan etkilenen mahallelere gitmek ve buradaki halkın yaşadığı olumlu ve olumsuz durumların neler olduğunu görmek daha önemli olduğundan dolayı merkez ilçelerden biri olan Tepebaşı'ndan üç kırsal nitelikli mahalleye ve Eskişehir merkezine en uzak ilçelerden olan Sivrihisar ilçesinden 3 kırsal nitelikli mahalleye gidilmiştir. Bu mahallelerde yapılan görüşmeler ile izlenimleri paylaşmak, kırsal nitelikli mahallelerde yaşayan halkın nasıl etkilendiğini görmek açısından önemlidir.

Tepebaşı Belediyesi'nin Mollaoğlu Mahallesi'ne 17 Kasım 2017 tarihinde gidilmiş ve mahallenin muhtarı ile görüşülmüştür. Öncelikle değinilen konu; köy tüzel kişiliğinin kaybedilmesiyle birlikte imece usulü alınan ve köy tüzel kişiliğine ait olan malların yasa ile belediyeye geçmiş olması durumudur. Muhtar artık yetkilerinin çok kısıtlı olmasını olumsuz bir yön olarak görmektedir ve sözünü ettiği diğer bir konu ise hayvancılık ile ilgili sıkıntılardır. 6360 sayılı yasanın yürürlüğe girmesinden sonra hayvancılığın sıkıntılı bir hal aldığı dile getirilmiştir. Yaptığımız gözlemler köydeki büyükbaş ve küçükbaş hayvancılığın çok sınırlı büyüklükte olduğu yönünde idi. Muhtar bu durumu;

“Mera kanunu nedeniyle mera alanlarına dokunulamadı ama köy ortak malları, köy tüzel kişiliğinin arazileri büyükşehir ve Tepebaşı belediyeleri arasında paylaşıldı. Bir de Milli Emlak'a giden alanlar var. 2019'a kadar arazi vergisi yok ama sonrasında ne olacağı belirsiz. Hayvancılık bitmiş durumda. Mahallede hayvancılık yapılmasına izin verilmiyor. Belediyeye hayvanlar pislik yapıyor diye şikâyet giderse ceza kesiyorlar”

şeklinde özetlemiştir. Olumlu yanları olarak ulaşım ve çöp toplama hizmetinin olmasını belirten muhtar, günde 4 kez otobüs seferi olduğunu belirtmiştir ve eskiden çöpleri yaktıklarını şu an ise belediye tarafından toplanmasının daha iyi olduğunu söylemiştir. Belediyelerden talepte bulunabildiklerini, ancak belediyelerin de her isteme olumlu karşılık veremeyeceğini bildiklerini belirtirken bunların çözümünün mahallelerin birleştirilmesi olabileceğini söylemiş, ama mahallelerin birbirinden uzak olması ve fiziki şartlar nedeniyle mahallelerin birleştirilmesinin ve de taşınmasının çok zor olduğunu da eklemiştir.

17 Kasım 2017 tarihinde ikinci olarak Tepebaşı Belediyesi'ne bağlı olan Musaözü Mahallesi'ne gidilmiştir. Bu mahallede, mahalle sakinleri ile görüşme yapılmış ve izlenimler elde edilmiştir. Yapılan görüşmede, mahallede 6360 sayılı yasanın -bir önceki mahallede de belirtildiği gibi- ulaşım ve çöp toplama hizmetine olumlu olarak yansıdığı söylenmiştir. Olumsuz yönlerinin ise daha ağır bastığını belirten mahalle sakinleri; imar, hayvancılık, orman kullanımı gibi konularda sıkıntılar yaşadıklarını dile getirmiştir. İmar açısından artık belediyeden izin almadan bir kümes bile yapamayacak halde olduklarını ve yaptıkları bir yapının tespit edilmesi veya şikâyet edilmesi halinde yıkıldığını ve bunun örneklerinin de olduğunu belirtmişlerdir. Mahalle sakinlerine imar ve tapuda büyük külfetlerin olduğunu da sözlerine eklemiştir. Mahalle içinde hayvan beslemenin mümkün olmadığı belirtilerek, şikâyet eden olur diye hayvancılık yapamaz duruma geldiklerini şu şekilde açıklamışlardır: “Belediye, eskiden olan köy ortak mallarını ve yol kenarlarını çitlerle çevirmiş durumda. Bu durumdan dolayı hayvancılık

yapacak olsan otlatacak alan bulmakta mahalleliler zorlanıyor.” Tarım yapacak arazinin kalmadığı da belirtilmektedir. Daha önce orman köyü statüsünde olan Musaözü Mahallesi için mahalle sakinleri sıkıntılarını şöyle ifade etmektedirler:

“Ormanla ilgili sıkıntılarımız var. Orman köyü olmamıza karşın köyümüzdeki ormanı kullanamıyoruz. Yakacak için odun almamıza izin vermiyorlar. Kömür veriyorlar ama kömürü de yakmak için oduna ihtiyaç var. Odun toplamamız için gösterdikleri alanlar girilebilecek yerler değil. Kendileri de giremedikleri için o alanları bize gösteriyorlar yakacak toplama alanı diye. Orman köyüyüz ama odun kullanamıyoruz!”

Eskiden orman köyü olan bu mahallenin artık orman kullanımı konusunda da sorunlar yaşadıkları ve geçim sıkıntısı çektikleri görülmektedir.

Bir sonraki mahalle ise turizm alanı olarak belirlenen alanda bulunan Kızılinler Mahallesidir. Yine 17 Kasım 2017 tarihinde gezilen mahallede, mahalle kahvesinde bulunan bir grup mahalle sakini ile konuşulmuş ve görüşleri alınmıştır. Bu mahallede de olumlu yan olarak ulaşım hizmeti ve çöp toplama hizmeti söylenirken, mahalleliler bu hizmetleri çok zorunlu hizmetler olarak görmediklerini anlatmışlardır. Daha doğrusu “götürüsünün getirisinden daha fazla olduğu” düşünülmektedir. Diğer iki mahalle ile karşılaştırıldığında daha fazla haneye sahip olan Kızılinler Mahallesi, tarlalara el konulduğunu ve bir zamanlar “köyün ortak malları” olan alanları artık kullanamadıklarını belirtmişlerdir. İmar konusunda da sıkıntılı olduklarını söyleyen mahalle sakinleri, prefabrik evlere izin verildiğini, ancak diğer yapılara izin alamadıklarından yakınmışlardır. Bu duruma mahallenin “turizm alanı” kapsamına alınmış olmasının da etkili olduğu anlaşılmaktadır.

3 Ocak 2018 tarihinde Eskişehir merkezine en uzak ilçelerden olan Sivrihisar ilçesinin üç mahallesine gidilmiştir. Öncelikle Koltan Mahallesi’nde yaptığımız gözlemlerimiz bize az nüfuslu bir mahalle olan yerleşmeye gördüğümüz otobüs durağına bakarak büyükşehir belediyesinin ulaşım hizmeti verdiği anlaşılmaktadır. Mahallede görüşecek hiç kimse bulunamadığı için bu izlenimlerle yetinmek zorunda kalınmıştır. İzlenimlerimize göre mahallede büyükbaş ve küçükbaş hayvancılık az ve daha çok kendi gereksinimlerini karşılamaya yönelik kümes hayvancılığı yapıldığı görülmektedir. Mahallede kimsenin olmamasının nedenlerinden birinin, daha sonra aldığımız bilgilere göre, Sivrihisar merkezinde o gün pazar kurulması ve çoğu köylünün Sivrihisar’da olması gösterilebilir. Diğer yandan, yine diğer mahallelerden aldığımız bilgiler ışığında, ulaşım hizmeti ile ilgili tahminimizde yanıldığımız anlaşılıyor. Otobüs durağı olmasına karşın bu mahalleye ulaşım hizmeti verilmediğini öğreniyoruz.

Aynı tarihte bu kez yine Sivrihisar Belediyesi’ne bağlı bir başka yerleşme olan Babadat Mahallesi’ne gidilmiştir. Babadat Mahallesi, dışarıdan bakıldığında çok fazla hanenin olduğu ve nüfusun da buna bağlı olarak yüksek olduğu düşünülen bir yerleşme gibi görülmektedir. Ancak mahallenin içinde girdiğimizde, mahallede kimse ile karşılaşmıyoruz. Muhtarlık binasında kimsenin olmadığı, Muhtarlığın yanında bulunan iki adet okulun da faal olmadığı anlaşılıyor. Birinin dış kapısına kilit vurulduğu diğerinin ise camlarının kırık ve içerisinin yıkık dökük halde olduğu görülmektedir. Mahallede, bir önceki mahallede olduğu gibi bir otobüs durağı olması toplu taşıma adına bir hizmet verildiğini düşündürmektedir. Bu incelemeleri yaptığımız sırada bir mahalle sakini ile karşılaşmış ve mahalle hakkında bilgiler bu kişiden sağlanmıştır. Görüştüğümüz kişi 6360 sayılı yasanın hiçbir olumlu yanının olmadığını belirterek sözlerine başlıyor. Söylediğine göre ulaşım hizmeti dahi sağlanmıyormuş mahalleye. Görüşmeci çevredeki mahallelere de ulaşım hizmetinin verilmediğini belirterek Mahallede

kimsenin kalmadığını sözlerine eklemiştir. Gözlemlerimize ve mahalle sakininin söylediklerine bakacak olursak eskiden bu mahallede yüzlerce kişinin yaşadığını ama şu an bu sayının çok çok az olduğunu anlıyoruz. Görüşmeci tarım yapılamamasından dolayı şehir merkezine göçün olduğu belirtmiş ve “*Burada 3000 dönüm sulu tarım arazisi vardı. Rayiç fiyattan bu araziler zenginlere satıldı, onlar da tarım yaptırmıyor... Bu yasayla birlikte köyde tarım ve hayvancılık bitmiştir çünkü ne tarım yapacak arazi var ne de mera*” diyerek yasa sonrası durumu özetlemektedir. Bir diğer olumsuz durumun da eskiden beri kullandıkları kendi ifadesi ile “köyün dağından, taşından gelen suya” artık para ödüyor olmalarıdır. Görüşmeci durumu şöyle özetlemektedir: “*Kısacası gelen hizmet yok, ama bizden götürüsü çok fazla*”.

3 Ocak 2018 tarihindeki bir başka ziyaretimiz de yine Sivrihisar Belediyesi’ne bağlı olan Hüdavendigar Mahallesi olmuştur. Köye girdiğimizde yine hiç kimse ile karşılaşmıyoruz. Muhtarlığa gittiğimizde de kimseyi bulamıyoruz. Muhtar arayıp kendisine ulaşarak görüşme talebimizi iletiyoruz. Sivrihisar’da pazar kurulduğu için mahallede insan bulmanın zor olduğunu söylüyor ve 6360 sayılı yasanın olumlu ve olumsuz taraflarının olduğunu belirtiyor. Öncelikle muhtar kimliğiyle baktığında kendi iş yükünün azalmasının kendisi açısından olumlu olduğunu belirttikten sonra mahallenin konumundan söz ederek buraya hizmet gelmesi hakkında görüşlerini belirtmiştir. Muhtar mahallenin Ankara merkez ile Eskişehir merkeze eşit uzaklıkta olduğunu ve 125 km olduğunu söylüyor. Muhtara göre;

“Belediyenin vermesi gereken birkaç hizmet var. Mezarlıkların bakımı konusunda belediye yetkili ancak bu hizmet için mahalleye gelemiyorlar zaten gelmelerine de gerek yok. Mezarlıkların bakımını ben yaparım onca mesafeyi bu hizmeti vermek için gelmesine gerek yok belediyenin. Bunun için boş yere harcama yapmasını istemem. İçme suyuna gelince, belediyeden bir görevli belli aralıklarla geliyor, su deposuna klor atıyor, sonra da kilitleyip çekip gidiyor. Eskiden çeşmeden akan suyu hayvanlar da içerdi, biz de içerdik. Şimdi bu suyu ne biz içebiliyoruz ne hayvanlar içebiliyor.”

Sonunda da ekliyor,

“belediye bunun için değil, gelip benim ne düşündüğümü bilmek için gelsin, benim ve mahallelinin ne ihtiyaçları var onu öğrenmek için gelsin. Çöp toplamak için de belediyenin gelmiyor ama bunun için de gelmesine gerek yok. Benim dedelerim, babam bu köyde yaşamış ve kendi çöplerini toplamışlar. Onlar nasıl hallettiyse, ben de hallederim. Ulaşım ile ilgili olarak da e bir hizmet almıyoruz. Hemen hemen aynı uzaklıkta olan başka ilçelere bağlı bazı mahallelere ulaşım hizmeti veriliyor, ama bu taraftaki mahallelere gelmiyor”.

Bunun için de çözüm önerisi olarak buradaki çevre mahalleleri de içine alan bir ulaşım ağının oluşturularak buradaki mahallelerin hepsini içine alacak bir ulaşım hizmetinin verilebileceğini savunuyor, buradaki mahallelerin şehir merkezine uzak olduğundan dolayı hizmet getirmenin daha zor olduğunun farkında olduğunu belirten Muhtar mesafe olarak merkeze uzak olmalarından dolayı hiçbir hizmet verilmemesinin de doğru olmadığını belirtmektedir.

“Eğer belediye kişi başı belli bir miktar para alıyorsa benim payıma aldığı paranın hepsini uzaklıktan dolayı bana hizmet olarak veremeyeceğini biliyorum. Fakat benim adıma alınan paranın belli bir kısmını hizmet olarak görmeliyim ve eğer benim payıma düşen miktarı da başka bir yere hizmet olarak veriyorsa bu da doğru değil”.

Muhtar köylerde üretimin azaldığını söyledikten sonra bu konuda bir önerisi olduğunu belirtmiştir. Buna göre, devletin işe el atması gerektiğini ve bu tarz mahallelerde devlet desteğiyle büyük çiftlikler kurulabileceğini anlatıyor. *“Burada herkes birer ikişer hayvanı ile bir şeyler yapmaya çalışıyor. Ama devlet destek verse, burada yüzlerce hayvanı alabilecek çiftlikler yapılırsa buna herkes destek verir. Ben de hayvanlarımı direkt veririm oraya”* diyor. Bir tür organize hayvan bölgelerinin kurulmasının bu tarz mahalleler için daha iyi olacağını belirtiyor.

Bu bölümde yapılan görüşmeler ve izlenimlerimiz ile 6360 sayılı yasa sonrasında Eskişehir’de kırsal nitelikli mahallelerin nasıl etkilendikleri anlamaya çalıştık. Belediyelerden aldığımız geri dönüşlere ve izlenimlerimize göre; Eskişehir’de belediyeler sınırların genişlemesi ve yeni mahallelerin katılmasından dolayı hizmet sunumunda bazı aksaklıklar ve sıkıntılar yaşamaktadır. Mali olarak büyükşehir belediyesinin gelirinin artmasına karşın bu alanların gereksinimlerini karşılayamaya yetmeyecek düzeyde olduğu söylenmektedir. Kırsal nitelikli mahallelerin çoğunun mesafe olarak uzak olması da hizmet sunumu açısından zorlu bir durumdur. Kırsal nitelikli mahallelerin hepsine yetismekte zorlanan belediyeler yeni stratejiler belirleyip, yeni birimler kurarak hizmet kalitesini arttırmaya ve hizmet verme süresini kısaltmaya çalışmaktadırlar.

Eskiden köy tüzel kişiliği olan ve kırsal nitelikli mahalle olan yerlerde ise bazı olumlu ve olumsuz durumlar baş göstermektedir. Bu mahallelerde görüldüğü gibi yasanın en olumlu yanı olarak ulaşım ve çöp toplama hizmetleri öne çıkmaktadır. Ancak bu memnuniyet genel olarak merkeze yakın mahallelerde görülmektedir. Sivrihisar’daki üç mahalleyi göz önüne alacak olursak, bu mahallelerde ulaşım ve çöp toplama hizmetlerinin de verilmediği görülmektedir. Buradan yola çıkarak belediyenin yakın mahallelere hizmet gücünün yettiğini ve uzak bölgelere bu hizmetleri ulaştırmada zorlandığı söylenebilir. Ancak Hüdavendigâr Mahallesi’nden aldığımız bilgiye göre, bazı uzak noktalara ulaşım hizmeti verilmekte bazılarına ise verilmemektedir. Bu durumu siyasi olarak gören bir kesim de bulunmaktadır. Olumsuz tarafları olarak ise, en göze çarpan durum tarım ve hayvancılık alanındaki azalmadır. 6360 sayılı yasadan sonra kırsal nitelikli mahallelerin sakinleri hayvancılık yapmanın daha da zorlaştığını, otlatılacak yer sorununun ortaya çıktığını ve de şikâyet üzerine ceza alabileceklerini belirtmişlerdir. Tarım alanında da sıkıntılar yaşadıklarını dile getirmişlerdir. Bir diğer büyük sıkıntıları ise imar ve ruhsat konusundadır. Artık bir yapı yapmanın çok daha zor olduğu görülmektedir. Su kullanımında ortaya çıkan sıkıntılar ve de imece usulü edinilen köy mallarının belediyelere aktarılma zorunluluğu diğer sorunlardır. Bu sorunların kırsal nitelikli mahallelerden kent merkezlerine göçü çoğalttığı belirtilmektedir. Göçün böyle devam etmesi sonucunda kırsal nitelikli mahallelerin ne kadar daha ayakta durabileceği kuşkuludur. Bu konu hakkında ayrıntılı inceleme ve çözüm önerileri daha sonraki başlıklarda tartışılacaktır.

6360 Sayılı Yasanın Eskişehir Merkezi Yönetim Taşra Teşkilatına Etkileri

Bu bölümde, iki farklı kutup olarak değerlendirebileceğimiz yerel yönetim birimleri ile merkezi idarenin taşra yapılanması arasında, 6360 sayılı yasanın beraberinde getirdiği uygulamalar neticesinde ortaya çıkan gerilimleri inceleyeceğiz. “Gerilim” tabiri; yerel yönetim birimlerinin özerk yapılarının olası uygulamalar sonucu zarar görebilecek olmaları durumuna atıfta bulunmaktadır.

6360 sayılı yasa ile yerel yönetim düzeyinde yönetsel yapı büyük bir değişikliğe uğramıştır. 6360 sayılı yasa ile daha önce büyükşehir belediyesi olan ve yasa ile büyükşehir belediyesi kurulan illerde il özel idareleri kapatılmış, büyükşehir belediyesi sınırları il mülki sınırlarına

geniştirilmiş, köyler mahalleye dönüştürülmüş ve ilçe belediyelerine bağlanmış ve yeni ilçeler kurulmuştur. Bunların sonucunda il özel idaresi sayısı 81'den 51'e düşmüş, büyükşehir belediye sayısı 16'dan 30'a yükselmiş, köy sayısı ise 34.339'dan 18.288'e düşmüştür. İdari yapıda meydana gelen böylesi büyük çaplı değişiklikler farklı düzeydeki yönetim birimleri arasında mevcut bulunan görev ve sorumluluk alanını değiştirmiştir.

Üç yerel yönetim biriminden biri olan, karar organlarının seçmenler tarafından seçildiği, yönetsel ve mali özerkliğe sahip olarak, il halkının yerel ortak gereksinimlerini karşılamak amacıyla kurulan il özel idareleri 6360 sayılı kanun ile büyükşehir olarak ilan edilen şehirlerde kaldırılmıştır. Anayasa'nın 127. Maddesinin birinci fıkrasında geçen mahalli idareler tanımına koşut bir amaçla oluşturulan ve görev alanı il sınırı olarak belirlenen il özel idarelerinin kaldırılması birçok bağlamda değişikliğe neden olmuştur.

Büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde, il özel idarelerinin kaldırılması ile valilerin il özel idarelerindeki görev ve sorumluluklarının sona ermiştir. Bunun sonucu olarak kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetlerinin etkin olarak yapılması, temsil, tören, ödüllendirme ve protokol hizmetlerinin yürütülmesi, ildeki kamu kurum ve kuruluşlarına rehberlik edilmesi ve bunların denetlenmesini gerçekleştirmek üzere valiye bağlı olarak Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları (YİKOB) kurulmuştur. Böylece, büyükşehir illerindeki valilerin yerel yönetim alanındaki görev ve sorumlulukları genel yönetim alanına kaydırılarak, il özel idarelerinin kapatılmasıyla yetkileri azalan valilerin oluşturulan bu yeni birimle yetkileri daha da arttırılmıştır.

Vali'nin başkanı olduğu Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı, yerel yönetimlerin yerine geçerek çeşitli iş ve işlemleri yapabilecek şekilde tasarlanmıştır. Valinin başkanlık edeceği bu merkezlerin; kalkınma faaliyetlerini, merkezi kamu harcamalarını, kamu ve özel yatırımlarını yönlendirme, ili tanıtmak, afet ve acil yardım hizmetlerini koordine etme ve yönetme, ildeki kamu kurum ve kuruluşlarının eşgüdümlü çalışmalarını sağlama ve denetleme görevi vardır. Bu tür bir yetki genişliğini de dikkate aldığımızda, YİKOB tartışılması gereken önemli bir konudur. Düzenleme, bu haliyle yerelliğe aykırı bir nitelik taşımaktadır.

Genel olarak değerlendirildiğinde, demokrasinin gerçekleştirilebildiği en uygun zemin olarak nitelendirilen yerel yönetimler gerek katılım gerekse yerel halkın gereksinimlerinin etkin ve verimli bir şekilde karşılanabilmesi için en önemli aktörlerdir. Büyükşehir belediye başkanı tüm ili temsil eden seçilmiş organ konumundayken, kurulan bu yeni destek merkezleri ciddi bir sorun oluşturmaktadır. Çünkü Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları tüzel kişiliği olan ve özel bütçeye sahip birimlerdir. Diğer bir deyişle, valinin başkanlığında kurulan YİKOB'lar merkezi idarenin temsilcisi olan valiyi daha da güçlendirmektedir.

Arıkboğa, 6360 sayılı yasayla birlikte oluşturulan Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarının üç önemli işlevini “*valiliğe fon oluşturmak, bakanlıkların illerde yapacakları yatırımlara taşeronluk yapmak ve vesayet denetimine aracılık etmek*” şeklinde sıralamıştır (Arıkboğa, 2013: 87). YİKOB'larla ilgili olarak en çok tartışılması gereken nokta “*vesayet denetimi*” hakkındadır. 6360 sayılı kanunun 34. Maddesi, merkezi yönetime YİKOB'lar aracılığı ile yerel yönetim alanında önemli yetkiler tanımıştır. Merkezi yönetimin taşra teşkilatının, idari vesayet yetkisini daha iyi anlayabilmek için Anayasanın ilgili maddelerini incelemek gerekmektedir.

Anayasa'nın 123. Maddesi, idarenin, merkezi yönetim ve yerinden yönetim olarak iki esasa dayandığını ifade etmiş ve idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğunu hüküm altına

almıştır. Diğer bir deyişle; Türkiye'nin yönetsel yapısı 1982 Anayasası'nda belirtildiği üzere “merkezden yönetim” ve “yerinden yönetim” esasları üzerine şekillenmiştir. Merkezin hiyerarşik bağı dışında kalan yerinden yönetim kuruluşları, idari bütünlüğü sağlamak adına normal yargısal denetim dışında doğrudan merkezi idare tarafından “*idari vesayet*” yoluyla denetim ve gözetim altında tutulurlar.

1982 Anayasası'nın 127. Maddesinde belirtildiği üzere: Merkezi idare, yerel yönetimler üzerinde, yerel hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının sağlanması ve yerel düzeydeki gereksinimlerin gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir. Daha kısa bir deyişle, merkezi yönetimin yerel yönetim birimleri üzerindeki idari vesayet yetkisi anayasal güvenceye alınmıştır.

İdarenin bütünlüğü ilkesinin gereği olarak, idari vesayet denetimi bir zorunluluk olmasına karşın, vesayet denetiminin yerel yönetimler açısından bir “ayak bağı” olarak kullanıldığı (Keleş, 1993: 26; Akçakaya, 2000: 193) sıkça belirtilmektedir. Çünkü vesayet uygulamaları, çoğu zaman, yerel yönetimlerin yerel girişimciliği ve yerel demokrasiyi gerçekleştirebilmesi önündeki önemli engellerden birisi olarak karşımıza çıkmaktadır. Ayrıca, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın temel ilkeleri, idari vesayetin eğitici nitelikte olmasını, işlemler yapılmadan önce değil, işlemlerden sonra uygulanmasını, ayrıca yerindelik denetimi biçiminin terk edilerek sadece hukukilik denetimi haline indirgenmesini zorunlu kılmaktadır (Keleş, 1993: 26).

6360 sayılı yasanın beraberinde getirdiği değişikliklere göre, kamu kurum ve kuruluşları tarafından yerine getirilmesi gereken hizmet ve yatırımların aksaması ve olumsuz sonuçlar doğurması durumunda valilik belirli bir süre içinde bu hizmet ve yatırımların yerine getirilmesini isteyebilir. Verilen süre içinde yerine getirilmemesi halinde valilik bu görevlerin YİKOB tarafından yerine getirilmesine karar verebilir. Söz konusu düzenleme merkezi vesayetin yerel yönetimler üzerindeki etkisini arttırdığı ve yerel yönetim birimlerinin özerkliğine kısıtlama getirdiği için sorun oluşturması açısından eleştirilmektedir. Belediye hizmetlerinin yerine getirilmesinde aksama olup olmadığı konusunda sulh hukuk mahkemelerinin karar vermesine karşın, yine 6360 sayılı yasa doğrultusunda değiştirilen, 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un 28/A maddesi uyarınca Valilik veya ilgili Bakanlığın tespit ve kararı bir yaptırım nedeni olarak yeterli görülmektedir. Bu düzenlemenin, yerel yönetimlerin özerkliği konusunda büyük bir engel oluşturma riski taşıdığı açıktır.

Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarının, merkezi idarenin adli ve askeri teşkilat dışında taşradaki tüm birimlerinin hizmet ve faaliyetlerinin etkinliği, verimliliği ve kurumların stratejik plan ve performans programlarına uygunluğu ile ilgili denetim yapma ve bu doğrultuda yıllık olarak rapor hazırlama yetkisi vardır. Valinin değerlendirmesiyle birlikte Başbakanlığa ve bu kurumların bağlı veya ilgili olduğu bakanlığa gönderilir.

6360 sayılı kanun ile birlikte il özel idareleri kaldırılarak yerine kurulan valinin güdümü altındaki yeni kurum ile yapılan hizmetler merkezleştirilmiştir. Bu durumda, yeni yasa ile yerel yönetimin merkezileşmesinin savunulduğu kolaylıkla anlaşılabilmektedir. İlgili yasa ile yerel yönetimlerin merkezleştirilmesine yönelik birçok uygulamanın önü açılmıştır. Örneğin, 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu'nun 12. maddesi kapsamında belediyelerin ve il özel idarelerinin görev alanlarında kalan kültür varlıklarının korunması ve değerlendirilmesi amacıyla Emlak Vergisi Kanunu'na dayanılarak mükelleflere tahakkuk eden

verginin %10'u oranında kültür varlıklarının korunması için katkı payı, emlak vergisi ile birlikte belediyelerce toplanmaktaydı. Bu miktar il özel idaresinin açmış olduğu bir hesapta toplanarak il özel idareleri ve belediyelerce kültür varlıklarının korunması ve değerlendirilmesi amacıyla kullanılmaktaydı. İl özel idarelerinin kaldırılması ile birlikte anılan kanunlarda belirtilen yetkiler 6360 sayılı kanunun 34. ve 3152 sayılı kanunun 28/A maddesine dayanılarak kurulan, büyükşehir illerinde valiye bağlı olan Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığına devredilmiştir. Mahalli idareden alınan bir yetkinin merkezi idareye devri ve kullanımların Bakanlığın yetkisine bağlı olması yukarı da söz edildiği üzere merkezileşmenin açık bir göstergesidir. Görüldüğü gibi, eskiden bir yerel yönetim birimine yatırılan miktar, yeni kanun ile birlikte Bakanlık bütçesine aktarılarak yeni kurulan ve valinin güdümünde olan bir kurum aracılığı ile kullanılacaktır.

Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı son derece geniş yetkiler ile donatılmıştır. Başkanlığın valilik bünyesinde olması merkezi idarenin taşra örgütü olan valiliğin kapasitesini arttıran bir değişimdir. Böylece valilerin ildeki görevleri yeniden tanımlanmaktadır. İl özel idarelerinin görece özerkliğinden sonra rahat kullanılamayan il özel idare bütçesi yerine denetimin tümüyle valilerde olduğu bir yapılanma kurulmuştur (Koyuncu ve Köroğlu, 2012: 4).

Eskişehir özelinde de 6360 sayılı yasa ile getirilen en önemli değişikliklerden biri olan Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı oldukça yeni düzenlemelere yol açmıştır. Yasa ile kurulan bu kurum aracılığıyla merkezin uzantısı valilik makamına harcama yetkisi bağlamında önemli yetkiler verilmiştir. Böylece vali; yerinden yönetim birimlerinin, özellikle de büyükşehir belediyesi üzerinde büyük bir güce sahip olmuştur. Gerek yönetsel gerek mali anlamda yerleşme ve yerel özerklik ile çelişen bu düzenleme ile Başkanlığın işleyişinde katılımcı mekanizmalara yer verilmemesi ile de yerel demokrasi açısından önemli bir eksiklik ortaya çıkmıştır. Bu düzenleme merkezi yönetimin yerelin mali özerkliğini kısıtlamasının yanında, saydamlığın zedelenmesine de yol açmaktadır (Günel, 2014: 68). Bu durum, ayrıca mülki idare amirleri ile belediyeler arasında sorun ve anlaşmazlıkların yaşanabilmesi riskini de beraberinde getirmektedir. Çünkü bu yasa ile belediyeler yatırımda bulunacak, hizmetlerini sunmaya çalışacak ama bunun sevk ve idaresinden mülki idareler de sorumlu olacaktır.

Politik bir bakış açısıyla da bu düzenlemeyi değerlendirmek, Eskişehir Büyükşehir Belediyesi'nin merkezi yönetim (taşra teşkilatı vasıtasıyla) ile yaşadığı ve yaşayabileceği sorunları anlamak açısından oldukça yararlı olacaktır. Genel bir önerme olarak; yerel yönetimlerin merkezle ilişkisi çoğunlukla devletin yürütme gücünü kullanan hükümetler aracılığıyla olmaktadır. Merkezin yerel yönetimler üzerindeki vesayet denetimi hükümetçe kullanıldığı gibi yerel yönetimlere sosyal ve mali kaynak aktarımı da ülkemizde ne yazık ki siyasi iktidarın güdümü doğrultusunda gerçekleşmektedir. Eskişehir Büyükşehir Belediyesi'nin, mevcut hükümete muhalif bir siyasi partinin idaresinde olduğunu göz önünde bulundurduğumuzda, Eskişehir Valiliği'ne bağlı Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı ile arasındaki ilişkinin oldukça gerilimli olduğu çıkarımını yapabiliriz.

Eskişehir'e yapılan inceleme gezisi sırasında yaptığımız görüşmelerde hem Eskişehir Büyükşehir Belediye Başkanı Yılmaz Büyükerşen'in hem de Eskişehir Büyükşehir Belediyesi Mali Hizmetler Dairesi Başkanı'nın da yakınlıkla belirttiği üzere, büyükşehir belediyesinin yapmak istediği yatırım ve hizmetlere gerek planlama gerekse uygulama aşamasında valilik bünyesindeki YİKOB'un ciddi müdahalesi söz konusudur. Daha önce de söz ettiğimiz gibi, 6360 sayılı yasa ile büyükşehir belediyelerinin gelir kaleminde yer alan vergi gelirlerinin

oranlarının düşürülmesi ve YİKOB'un 6360 sayılı yasa ile tanımlandığı üzere yaptırım gücüne sahip olması ile birlikte genel bütçe çerçevesinde belirlenen bir gelir kaynağına sahip olması, Eskişehir Büyükşehir Belediyesi üzerinde yönetsel ve mali bir baskı oluşturmaktadır. Çünkü merkezi yönetim, YİKOB aracılığıyla, Eskişehir Büyükşehir Belediye'sinin sağlamak için çalışmalar yürüttüğü hizmetlerin hayata geçirilmesi konusunda baskın konumdadır. Sonuç olarak, Eskişehir Büyükşehir Belediyesi örneğinde olduğu gibi, Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığının merkezi yönetimin hiyerarşik bağlamı dışında kalan yerel yönetim birimleri üzerindeki idari vesayet yetkisini, hiyerarşik bir denetim mekanizması gibi kullanması hem yönetsel hem de mali bağlamda yerel yönetim birimlerini yetkisiz bir konuma getirmektedir.

Yasa Sonrası Eskişehir Büyükşehir Belediyesine Yapılan Devir İşlemleri ve Mali Etkileri

6360 sayılı yasa sonrası il özel idarelerinin kapatılması ve belde belediyelerinin mahalleye dönüştürülmesi ile birlikte büyükşehir belediyelerine personel, taşınır ve taşınmaz mal devirleri yapılmıştır. Eskişehir Büyükşehir Belediyesine, il özel idarelerinden ve kapatılan belediyelerden 139'u işçi ve 180'i memur olmak üzere 319 personel devri gerçekleşmiştir. Büyükşehir belediyesi, devri gerçekleşen personelin aylık giderlerinin 1.383.415,00 TL olduğunu buna karşılık, merkezi yönetim vergi gelirlerindeki artışın 500.000'i su ve kanalizasyon idaresine (ESKİ) olmak üzere toplamda 1.200.000 TL olduğunu belirtmiştir.

Ayrıca, Eskişehir Valiliği'nce "Devir, Tasfiye ve Paylaştırma Komisyonu" kurulmuş ve devir işlemlerinin ne şekilde olacağı bu komisyon tarafından kararlaştırılmıştır. Komisyonda çoğunluk tarafından alınan karara göre Eskişehir Büyükşehir Belediyesi ve ESKİ (Eskişehir Su ve Kanalizasyon İdaresi) Genel Müdürlüğüne, kapatılan İl Özel İdaresi ve belediyelerin "53.151.172,45 TL" borcu devredilmiştir. Buna karşılık, bu kurumlardan büyükşehir belediyesine devredilecek alacak ve kaynak miktarı "7.954.669,49 TL" olarak belirlenmiştir. Yani komisyon kararınca büyükşehir belediyesine devredilen borçlara karşılık olarak, toplam borcun %15'ini kapsayan alacak devri kararlaştırılmıştır.¹⁶ Bir diğer devir işlemi ise, İl Özel İdaresine ait olan demirbaşların ve makinelerin devri olmuştur. İl özel idaresine ait olan 7.415 adet demirbaş, makine, taşıt ve teçhizatın 1.096 adedi (%14,78) büyükşehir belediyesine devrolurken, geri kalan 6.319 (%85,22) adet malzeme merkezi yönetimin kurumlarına devredilmiştir.

Eskişehir Büyükşehir Belediyesi'nde yapılan görüşmelerde ve faaliyet raporlarında sunulan bilgilerde, 6360 sonrası mali kaynaklarda sağlanan artışın hizmet maliyetlerindeki artışı karşılamakta zorlandığı açıkça ifade edilmiştir. Büyükşehir belediyesinin sorumluluğunda olan ulaşım, mezarlık hizmetleri, itfaiye, zabıta, su ve atık bertarafı gibi hizmetler, Büyükşehir Belediyesi hizmet alanının il mülki sınırına dayandırılması sonucunda, kırsal alanda da sürekli sağlanması gereken hizmet alanlarına dönüşmüştür. Ancak, kırsal kesimdeki nüfus yoğunluğunun düşük olması yüksek hizmet maliyetlerine neden olmaktadır.

Büyükşehir Belediyesi için ek maliyetler getiren bu durum, küçük ölçekli yerel yönetimlerin birleştirilerek ölçek ekonomilerinden yararlanmaları ve daha etkin bir bütçeye kavuşmalarını sağlama hedefleri ile de çelişmektedir. İl sınırına genişleyen büyükşehir belediye sınırları ile mali anlamda sunulan kaynakların durumu ilerleyen bölümlerde ayrıntılı incelenecektir.

¹⁶ Devredilen borçların ve alacakların ayrıntılı bilgileri için bkz: <http://www.eskisehir.bel.tr/dosyalar/icerik/664-1-2014-12-30-4e2eb32c.pdf>

2014 yılından itibaren 6360 yasa sonrasında, il özel idaresinden devredilen kaynakların etkisi ile öz kaynaklar ve duran varlıklar artış göstermiştir. Duran varlıklardaki artışın bir diğer nedeni, il mülki sınırına dayanan büyükşehir belediyesinin arazi ve arsalarında çoğalma olarak görülebilir. Pasifte yer alan önemli bir değişim kısa ve uzun vadeli yabancı kaynaklardaki artıştır. Bu artışın temel nedeni ise faaliyet borçlarındaki artış olarak ifade edilebilir.

Tablo 25: Eskişehir Büyükşehir Belediyesi Bilançosu (2011-2016) (TL)

Eskişehir BŞB	2011	2012	2013	2014	2015	2016
(A-01) Dönen Varlıklar	91,846,312.	121,896,244	112,879,800	96,105,121	108,027,578	140,758,474.
(A-02) Duran Varlıklar	592,071,633	628,690,766	788,507,023	912,124,385	1,219,174,039	1,294,932,301
(P-03) Kısa Vadeli Yabancı Kaynaklar	99,390,038	133,424,480	153,479,445	213,517,795	226,374,521	273,646,097
(P-04) Uzun Vadeli Yabancı Kaynaklar	227,641,408	253,019,211	371,273,786	338,331,805	342,354,596	317,165,712.
(P-05) Öz Kaynaklar	356,886,499	364,143,318	376,633,591	456,379,906	758,472,499	844,878,965

Kaynak: Eskişehir Büyükşehir Belediyesi Faaliyet Raporları (2011-2016) (Rakamlarda yuvarlamalar tarafımızdan yapılmıştır)

Eskişehir Büyükşehir Belediyesinin 2011-2012-2013-2014-2015-2016 tarihli Bilançolarına baktığımızda (02) Duran Varlıklar hesabının ve (05) Öz Kaynaklar hesabının bu süreç boyunca arttığı, (01) Dönen Varlıklar hesabının durağan seyir izlediği, (03) Kısa Vadeli Yabancı Kaynaklar ve (04) Uzun Vadeli Yabancı Kaynakların ise durağan olduğu gözlemlenmektedir. (02) Duran Varlıklar Hesabı: 2011 yılında 592.071.632,67, 2012 yılında 628.690.766 TL, 2013 yılında 788.507.023 TL, 2014 yılında 912.124.385 TL, 2015 yılında 1.219.174.039 TL ve 2016 yılında ise 1.294.932.300,75 TL'dir. 2011 yılından 2016 yılına kadar Eskişehir Büyükşehir Belediyesi'nin Duran Varlıkları yaklaşık 2 kat artmıştır.

(05) Öz Kaynaklar Hesabı ise 2011 yılında 356.886.499,14 TL, 2012 yılında 364.143.318 TL, 2013 yılında 376.633.591 TL, 2014 yılında 456.379.906 TL, 2015 yılında 758.472.499 TL ve 2016 yılında 844.878.965,40 TL olmuştur. 2011 yılından 2016 yılına kadar Eskişehir Büyükşehir Belediyesi'nin Öz Kaynakları yaklaşık olarak 3 kat artmıştır. Duran Varlıklarındaki ve Öz Kaynaklarındaki bu artışın temel nedeni, 6360 Sayılı kanun ile İl Özel İdarelerinin kapatılıp varlıklarının bir kısmının Eskişehir Büyükşehir Belediyesine aktarılmış olmasıdır. 6360 sayılı kanun ile kapatılan idarelerin devir, tasfiye ve paylaşırma işlemleri yine aynı kanunun Geçici 1. Maddesi'ne göre kurulan "devir, tasfiye ve paylaşırma komisyonu" tarafından yapılmıştır.

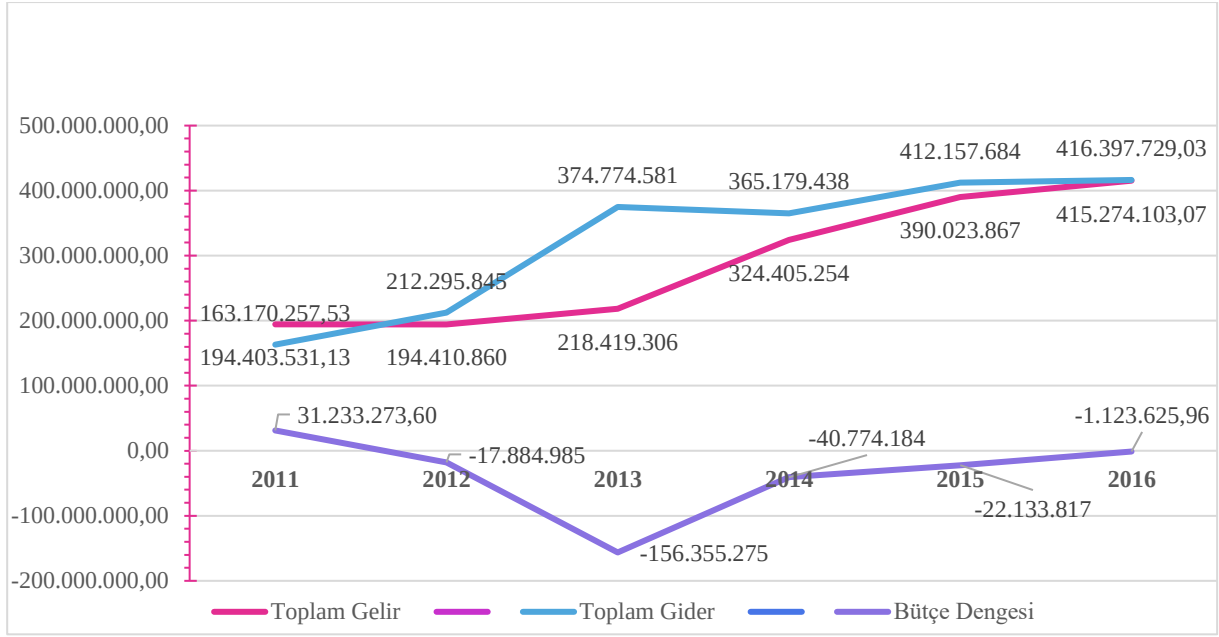
Ancak yapılan görüşmelerde, İl Özel İdaresi'nin kapatılmasıyla Büyükşehir Belediyesi'ne devredilen borç, taşınır, taşınmaz ve personel hususlarında dengeli bir paylaşırma yapılmadığı; devredilen borçların devredilen alacak ve haklardan fazla olduğu açıklanmıştır. 2011-2016 yıllarında Dönen Varlıklar, Kısa-Uzun Vadeli Yabancı kaynakların durağan ilerlemesinin

nedeni 6360 Sayılı Kanun ile kapanan İl Özel İdaresinin yalnızca Duran Varlıklarının yani taşınmazlarının bir kısmının Eskişehir Büyükşehir Belediyesine aktarıldığını, ancak belediyeye aktarılan banka hesabına ait menkullerin yüksek olmadığı şeklinde yorumlanabilir. Kısa Vadeli ve Uzun Vadeli Yabancı Kaynaklar ise belediyenin artan sorumluluk alanına hizmet götürebilmek için kısa ve uzun süreli borçlanmaya başvurduğunu gösteriyor. 2013 yılındaki Uzun Vadeli Yabancı Kaynaklar hesabının hafif yükselişi sonrasında kısa süreli borçlanma ile aynı düzeylerde ilerlediği görülüyor. Büyükşehir belediyesinin 2011-2016 döneminde uzun ve kısa erimli borçlanmaya başvurmadığı belirtilebilir.

6360 sayılı kanunun yürürlüğe girmesinden önce 2011 yılında Eskişehir Büyükşehir Belediyesi'nin toplam cari geliri 194.403.531,13 TL, toplam cari gideri 163.170.257,53 TL; 2012 yılında cari geliri 194.410.860 TL, toplam cari gideri 212.295.845 TL; 2013 yılında belediyenin toplam cari geliri 218.419.306 TL iken, toplam gideri 374.774.581 TL; 2014 yılında Büyükşehir Belediyesinin cari geliri 324.405.254 TL ve cari gideri 365.179.438 TL; 2015 yılında yıllık geliri 390.023.867 TL iken, yıllık gideri 412.157.684 TL; ve 2016 yılında yıllık geliri 415.274.103,07 TL ve yıllık gideri 416.397.729,03 TL olarak belirlenmiştir (Grafik 2).

Bütçe Dengesi açısından baktığımızda; 2013 yılında 2014 yılındaki yerel seçimler öncesi bütçe açığının giderek büyüme eğilimi içinde olduğu, ancak söz konusu makasın, 2014 yılından itibaren artan bütçe gelirlerine denk düşen harcamalar ile kapatıldığı görülmektedir.

Grafik 2: Eskişehir Büyükşehir Belediyesi Gelir-Gider Dengesi (2011-2016)



Kaynak: Eskişehir Büyükşehir Belediyesi Faaliyet Raporları (2011-2016) ve Kentsel Politika Planlaması ve Yerel Yönetimler Stüdyosu 2017-2018 Güz Dönemi Kalkınma Grubu Çalışmaları

Büyükşehir Belediyesi'nin 2011-2017 yılları arasındaki harcamalarının yıllara göre dağılımı Tablo 26'daki gibidir.

Tablo 26: Eskişehir Büyükşehir Belediyesi Harcamaların Yıllara Göre Dağılımı (2011-2016) (TL)

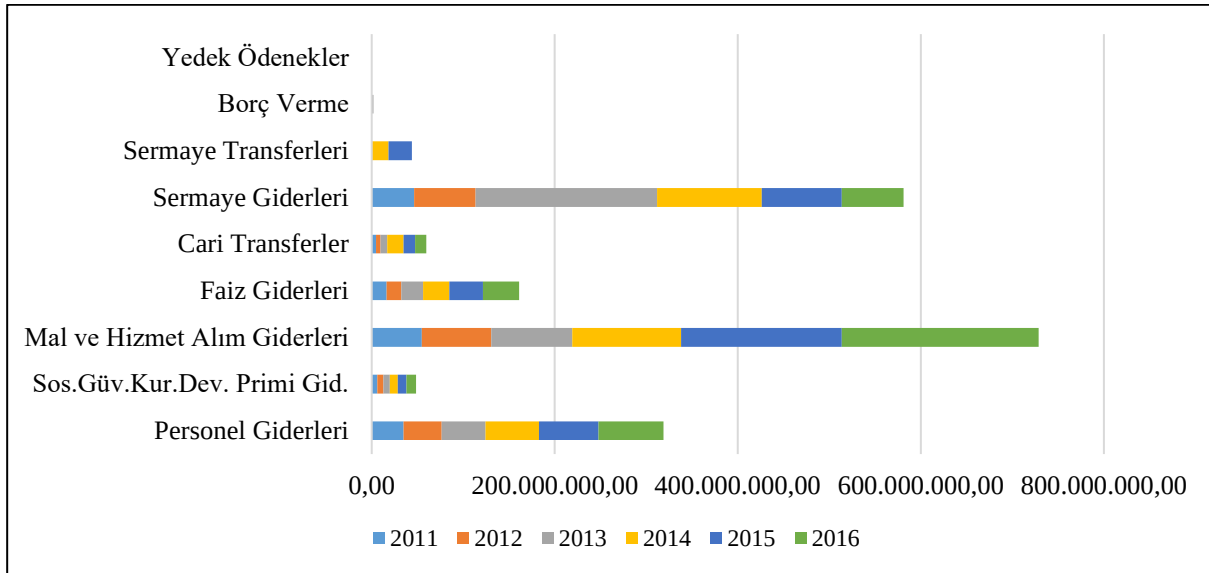
Harcama Kalemleri	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Personel Giderleri	34.893.876	41.620.272	47.840.893	58.257.437	65.125.776	71.180.740
Sos.Güv.Kur.De v. Primi Gid.	6.131.619	6.597.946	7.109.971	8.758.983	9.278.552	10.566.084
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	54.848.709	75.842.337	88.512.591	118.870.582	175.574.648	215.036.613
Faiz Giderleri	16.391.929	15.923.876	23.851.730	28.545.000	36.787.013	39.630.682
Cari Transferler	4.685.516	5.054.997	7.331.001	17.907.238	12.409.899	12.398.814
Sermaye Giderleri	46.178.608	67.256.014	198.282.594	114.502.696	87.419.296	67.584.79
Sermaye Transferleri	40.000	400	800	18.337.500	25.562.500	0
Borç Verme	0	0	1.845.000	0	0	0
Yedek Ödenekler	0	0	0	0	0	0

Kaynak: Eskişehir Büyükşehir Belediyesi Faaliyet Raporları (2011-2016) (Rakamlarda yuvarlamalar tarafımızdan yapılmıştır)

2013 yılında seçim öncesinde artış gösteren sermaye giderlerinin 2014'te hafif bir azalma ile durağan seyir izlediği görülmektedir. Sermaye giderlerindeki bu durağanlık, mal ve hizmet alım giderleri ile faiz giderlerinde ise artış şeklinde görülmektedir. Devletin diğer kademelerine yapılan borçlanmalar neticesinde yapılması gereken ödemeleri gösteren faiz giderlerinin, mal ve hizmet alımları ile doğru orantılı ilerlemesi olağandır.

Belediyelerin hizmet gereksinimlerini, cari ve yatırım giderlerinde öncelik sırasını belirleyerek gerçekleştirmesi önemlidir. Yatırım gereksinimini tamamlamış olan bir belediye için var olan yatırımların bakımı ve onarımı dışında önemli bir yatırım ihtiyacı olmayabilir. Bu durum belediyenin önceliğini gıda yardımı, burs, toplumsal ve kültürel faaliyetler, halk eğitimi ve çevre koruma gibi cari harcamalara ağırlık vermesi şeklinde kendini gösterecektir. Su ve kanalizasyon altyapısının kurulması, caddelerin asfaltlanması, sokak aydınlatması, park ve pazar yeri inşası, konut üretimi gibi önemli yatırımlara ihtiyacı olan belediyelerin ise öncelikle hizmet gereksinimleri yatırım giderlerinde görülecektir. 6360 ile birlikte Eskişehir'deki belediyeler için cari ve yatırım harcamalarının her ikisi de önemli görünse de yatırım harcamalarının ise ön plana geçtiği gözlenmiştir. Eskişehir Büyükşehir Belediyesi'ne ait verileri incelediğimizde, mali anlamda en çok pay ayrılan yatırım yol yapım, bakım ve onarım işleri olmuştur. Bu sonuçlar aşağıdaki grafik ile de özetlenmiştir.

Grafik 3: Eskişehir Büyükşehir Belediyesi Harcamaların Yıllara Göre Dağılımı 2011-2016



Kaynak: Eskişehir Büyükşehir Belediyesi Faaliyet Raporları (2011-2016) ve Kentsel Politika Planlaması ve Yerel Yönetimler Stüdyosu 2017-2018 Güz Dönemi Kalkınma Grubu Çalışmaları

İlçeler Özelinde Değerlendirme

6360 sayılı kanunun getirdiği mali yükümlülöklere odaklanacak olursak, ortaya oldukça sorunlu bir yapı çıkmaktadır. Daha önceden de belirtildiği üzere 12 çevre ilçe Eskişehir Büyükşehir Belediyesi sınırlarına dâhil edilmiştir. Bu anlamda, büyükşehir belediyesinin bu ilçelere yapacağı harcamalar ise Eskişehir Büyükşehir Belediyesi'ne önemli bir mali külfet oluşturmaktadır ve metropoliten alan olarak tanımladığımız bölgeyi ihmal etme gibi bir duruma düşürmektedir.

Tablo 27: Eskişehir Büyükşehir Belediyesi'nden 12 İlçeye Yapılan Harcamalar

Yıllar	Büyükşehir Belediyesi Bütçesinden Harcanan Tutar (TL)	Büyükşehir ve ESKİ Gn.Md.'nün Yaptığı Toplam Harcama (TL)	Büyükşehir ve ESKİ bütçelerinden İlçeye Fazladan Harcanan (TL)
2014	19.510.778	31.636.961	12.045.920
2015	26.222.873	41.462.706	9.346.231
2016	35.084.502	61.591.935	26.749.947
2017	30.514.973	71.085.447	33.241.166

Kaynak: Eskişehir Büyükşehir Belediyesi Mali İşler Daire Başkanlığı (Rakamlarda yuvarlamalar tarafımızdan yapılmıştır.)

Yukarıdaki tablo Eskişehir Büyükşehir Belediyesi Mali İşler Daire Başkanlığı’nca tarafımız ile paylaşılmış olup, Odunpazarı ve Tepebaşı haricinde hizmet alanlarında kalan 12 ilçeye Eskişehir Büyükşehir Belediyesi tarafından doğrudan yapılan harcamaları göstermektedir. Örneğin; edinilen bu mali verilere dayanarak, 2014 yılında bahsi geçen 12 ilçeye Büyükşehir Belediyesi bütçesinden harcanan tutar 19.510.779 TL iken, bu rakam 2017 yılında 30.514.973 TL’ye kadar çıkmıştır. Öte yandan; 2014 yılında Büyükşehir ve ESKİ Genel Müdürlüğü’nün yaptığı toplam harcama tutarı ise 31.636.961 TL iken, 2017 yılında 71.085.447 TL seviyelerine ulaşmış görülmektedir. Büyükşehir ve ESKİ bütçelerinden ilçelere yapılan “fazladan” harcama tutarı ise diğer örneklerde de olduğu gibi dramatik bir şekilde yükselmiştir. 2014 yılında bu tutar 12.045.920 TL iken, 2017 yılında 33.241.166 TL olarak gerçekleşmiştir. Tüm bu verilere dayanarak rahatlıkla söylenebilir ki, bu rakamlar büyükşehir belediyeleri için çok ciddi rakamlardır ve önemli ölçüde mali külfet oluşturmaktadır. Tam da bu noktada, Eskişehir Büyükşehir Belediyesi Mali İşler Daire Başkanlığı ile yaptığımız görüşmede de bu durumu destekleyecek ve zorlayıcı bir durum olduğunu kanıtlayacak ifadelerle ulaşılmıştır. Örneğin, en çok yakınılan konulardan biri olarak “köy yolu onarmaktan kente hizmet götüremiyoruz” yakınmasında bulunulmuştur. Sözü geçen tüm rakamsal ifadeleri bir kenara bırakırsak, sorun saptamanın bu şekilde ifade edilişi de 6360 sayılı kanunun ilçe belediyeleri açısından olumsuz sonuçlarının olduğunu kanıtlamaktadır.

Tablo 28: Tepebaşı Belediyesi 2013-2015 Yılları Arası Gelir-Gider Tablosu (TL)

Tepebaşı Belediyesi	2013	2014	2015
Giderler	127.225.492	134.114.655	151.227.511
Gelirler	101.365.499	117.691.992	136.862.867

Kaynak: Tepebaşı Belediyesi Sayıştay Denetim Raporu (2015) (Rakamlarda yuvarlamalar tarafımızdan yapılmıştır)

Tablo 29: Odunpazarı Belediyesi 2013-2015 Yılları Arası Gelir-Gider Tablosu (TL)

Odunpazarı Belediyesi	2013	2014	2015
Giderler	137.368.257	120.731.908	150.987.482
Gelirler	103.827.038	125.263.770	138.859.241

Kaynak: Odunpazarı Belediyesi Sayıştay Denetim Raporu (2015) (Rakamlarda yuvarlamalar tarafımızdan yapılmıştır)

Ayrıca, yukarıdaki tablolar incelendiğinde iki merkez ilçenin 6360 sayılı kanunun yürürlüğe girdiği tarihten (2014) itibariyle gelir-gider dengelerini kıyaslama fırsatı bulunabilir. İki ilçenin de gelirlerine bakıldığında düzenli bir artış görülmektedir. Örneğin, Tepebaşı Belediyesi’nin

gelirleri 2013 yılında 101.365.498,91 TL, 2014 yılında 117.691.992,19 iken 2015 yılında 136.862.867,29 TL'ye yükselmiştir. Odunpazarı Belediyesinde ise 2013 yılında gelirler 103.827.037,63 TL, 2014 yılında 125.263.769,63 TL iken, 2015 yılında 138.859.241,06 TL olarak gözlemlenmiştir. Burada şunun belirtilmesi gerekir ki; 2014 sonrası gerçekleşen bu artış olağan ve doğal kabul edilebilecek bir artıştır ve 6360 sayılı kanunun etkisiyle arttığını iddia etmek doğru olmayacaktır. Bu yüzden, iki merkez ilçenin Sayıştay Denetim Raporlarından edinilen verilere dayanarak söylenebilir ki; 6360 sayılı kanunun ilçe belediyelerinin bütçelerine doğrudan bir etkisi olmamıştır. Tüm ilçeleri ele almak çalışmanın kapsamının çok daha büyük ölçekte olmasını gerektirdiğinden dolayı; yasa değişikliğinden en çok etkilenen ve merkez ilçeler olan Tepebaşı ve Odunpazarı Belediyelerinin incelemesi daha ayrıntılı şekilde yapılmıştır.

Tepebaşı Belediyesi

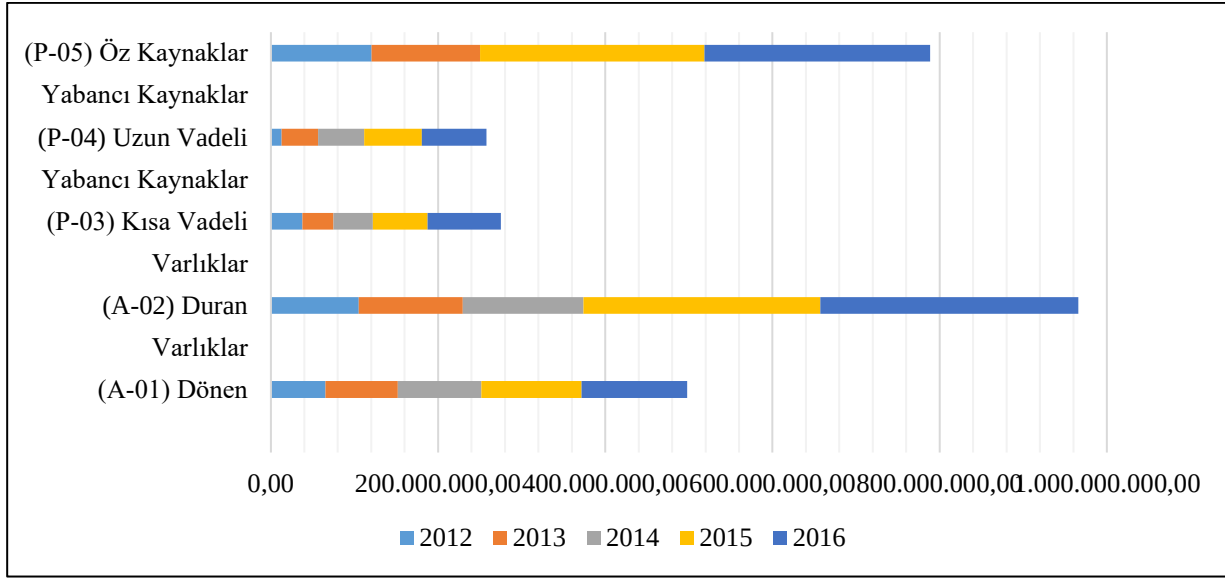
Tepebaşı Belediyesi'nin mali yapısını 6360 sayılı kanun ekseninde incelediğimizde; öncelikle gelir-gider tablosunun yıllara göre değişiminin değerlendirilmesi gerekmektedir. Tepebaşı Belediyesi'nin tüm değerlerinin artmakta olduğu gözlemlenmiştir. 6360 yasa sonrası, öz kaynaklar ve duran varlıkların beklenen artışının yanında, kısa vadeli ve uzun vadeli borçlanmalarda 2014 yılından sonra hızlı bir yükselme görülmektedir. Duran Varlıklar ve Öz Kaynaklar hesaplarında yaklaşık iki kattan fazla artış görülmektedir. Bu durumun gerekçesi, 2015 yılı bilançosunda (P-05) Öz Kaynaklar hesabına işlenmiş (P-52) kod ile gösterilmekte olan Yeniden Değerleme Farkları (Yeniden değerlendirme, işletme defterlerinde tarihi maliyetler ile kayıtlı olan sabit kıymetler üzerindeki enflasyonist etkilerin giderilmesidir) hesabıdır. 2015 yılına ait bilançoda yer alan Yeniden Değerleme Farkları hesabı ile birlikte bilançoda artış oluşmuş ve bu durumun dolaylı olarak Duran Varlıklar hesabını da etkileyerek artış şeklinde yansımıştır. Dönen Varlıklar, Kısa Vadeli Yabancı Kaynaklar ve Uzun Vadeli Yabancı Kaynaklar hesapları da artış göstermiştir. Bu durum, duran varlıkların hem öz kaynaklar hem de uzun ve kısa vadeli borçlanmalar ile finanse edildiğine işaret etmektedir.

Tablo 30: Tepebaşı Belediyesi Bilanço Verileri (2012-2016) (TL)

Eskişehir Tepebaşı Belediyesi	2012	2013	2014	2015	2016
(A-01) Dönen Varlıklar	65.233.994	86.602.583	99.955.032	119.765.475	126.456.225
(A-02) Duran Varlıklar	105.231.584	124.201.985	144.554.431	283.411.337	308.342.399
(P-03) Kısa Vadeli Yabancı Kaynaklar	37.562.675	37.370.152	46.915.627	65.524.399	87.627.120
(P-04) Uzun Vadeli Yabancı Kaynaklar	12.673.652	43.623.903	55.218.188	68.953.259	77.257.619
(P-05) Öz Kaynaklar	120.229.252	129.810.512	142.375.647	268.699.153	269.913.914

Kaynak: Eskişehir Tepebaşı Belediyesi Faaliyet Raporları (2012-2016) (Rakamlarda yuvarlamalar tarafımızca yapılmıştır)

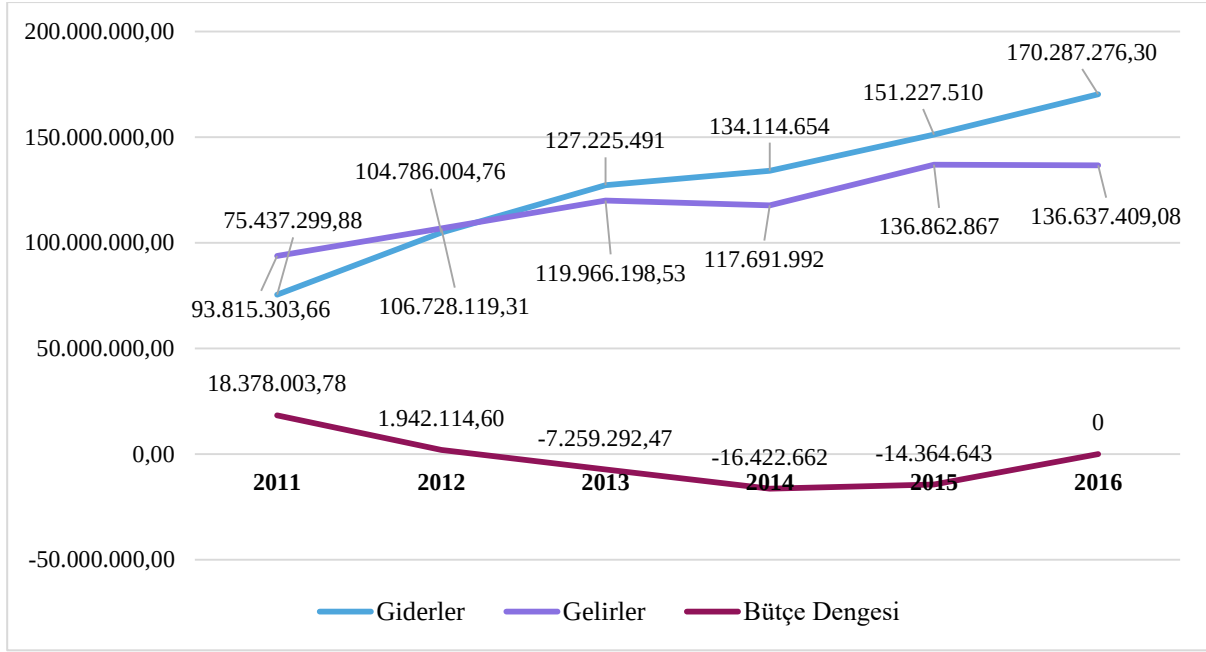
Tepebaşı Belediyesinin mali yapısı ile ilgili olarak yapılan bu saptamalar aşağıdaki grafikte de özetlenmiştir.

Grafik 4: Tepebaşı Belediyesi Bilanço Verileri 2012-2016

Kaynak: Eskişehir Tepebaşı Belediyesi Faaliyet Raporları (2012-2016) ve Kentsel Politika Planlaması ve Yerel Yönetimler Stüdyosu 2017-2018 Güz Dönemi Kalkınma Grubu Çalışmaları

Tepebaşı belediyesi yetkilileri ile yapmış olduğumuz görüşmelerde, yasanın genişleyen hizmet alanına eş değer bir mali değişiklik getirmediği belirtilmiştir. Eskişehir'in kırsal nitelikli bölgelerinde yerleşik alanın az olması nedeniyle merkezden uzakta yaşayan insanlara hizmet sağlamakla, merkezde yaşayan insanlara hizmet sağlamanın mali karşılığı farklılaşmaktadır. 2011- 2016 yılları arasında Eskişehir Tepebaşı Belediyesinin gelir ve giderleri artmış olsa da bu durum hizmetleri sağlamak için yeterli bir artış değildir. 2011 ve 2016 yılları arasında, Eskişehir Tepebaşı Belediyesi'nin giderleri ile gelirleri arasındaki farkı gösteren bütçe dengesinin de zaman içinde arttığı görülmektedir.

Grafik 5: Tepebaşı Belediyesi Gelir-Gider ve Bütçe Dengesi 2011-2016 (TL)

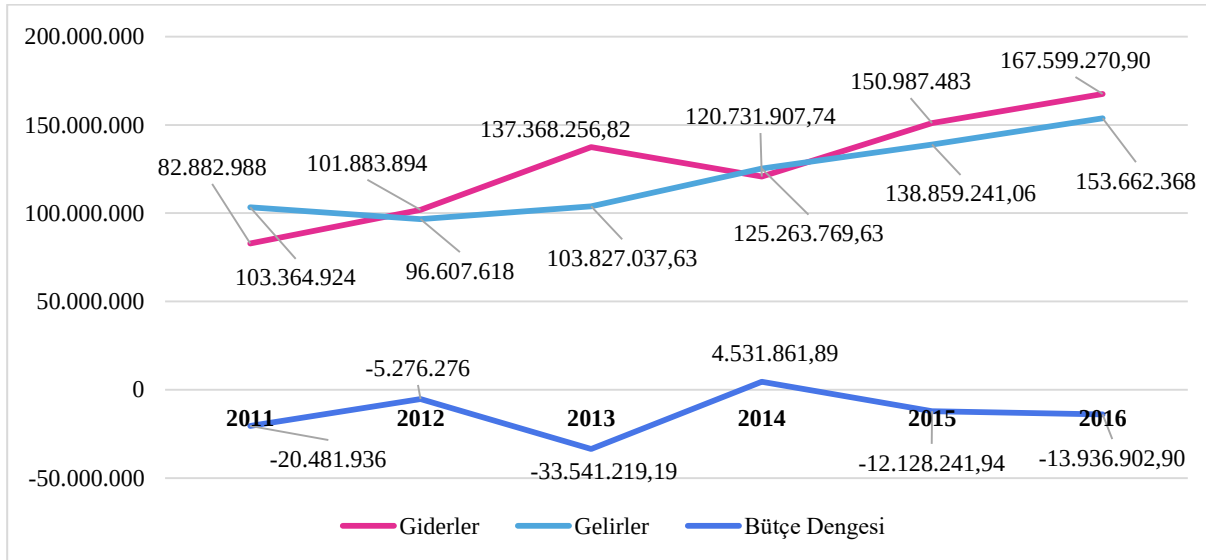


Kaynak: Eskişehir Tepebaşı Belediyesi Faaliyet Raporları (2011-2016) ve Kentsel Politika Planlaması ve Yerel Yönetimler Stüdyosu 2017-2018 Güz Dönemi Kalkınma Grubu Çalışmaları

Odunpazarı Belediyesi

Odunpazarı Belediyesi'nin mali yapısını 6360 sayılı kanunu açısından incelediğimizde öncelikle gelir-gider akışının yıllara göre değişimini değerlendireceğiz:

Grafik 6: Odunpazarı Belediyesi Gelir-Gider Dengesi 2011-2016 (TL)



Kaynak: Eskişehir Odunpazarı Belediyesi Faaliyet Raporları (2011-2016) ve Kentsel Politika Planlaması ve Yerel Yönetimler Stüdyosu 2017-2018 Güz Dönemi Kalkınma Grubu Çalışmaları

Grafikten anlaşıldığı üzere, 2014 yılına kadar ciddi bir değişiklik göstermeyen gelirler 2014 yılından başlayarak artmaya başlamıştır. Bu artışların Diğer Gelirler kalemi başta olmak üzere, Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri ile Vergi Gelirleri kalemlerinden kaynaklandığı görülmektedir. Diğer Gelirler kaleminin içeriği net ifade edilmediği için Vergi Gelirleri

artışının 6360 sayılı kanun sonrası artan nüfus ve dolaylı olarak artan paylardan kaynaklandığı belirtilebilir.

2013 yılı mali verilerinin yorumlanmasını, seçim yılı olması nedeniyle ayrı tutup bir değerlendirme yaparsak, 2014 yılından itibaren giderlerinin gelirlerinin üzerinde çıktığı görülmektedir. 6360 sayılı kanun ile hizmet alanı ve nüfus genişlemesinin 2014 yılının başında hemen kendini göstermediğini, mahalli idareler genel seçiminden sonraki ilk altı ay içinde bütçe dengesinin açılmaya başladığını ve 2015 ve 2016'da da bunun devam ettiğini belirtebiliriz.

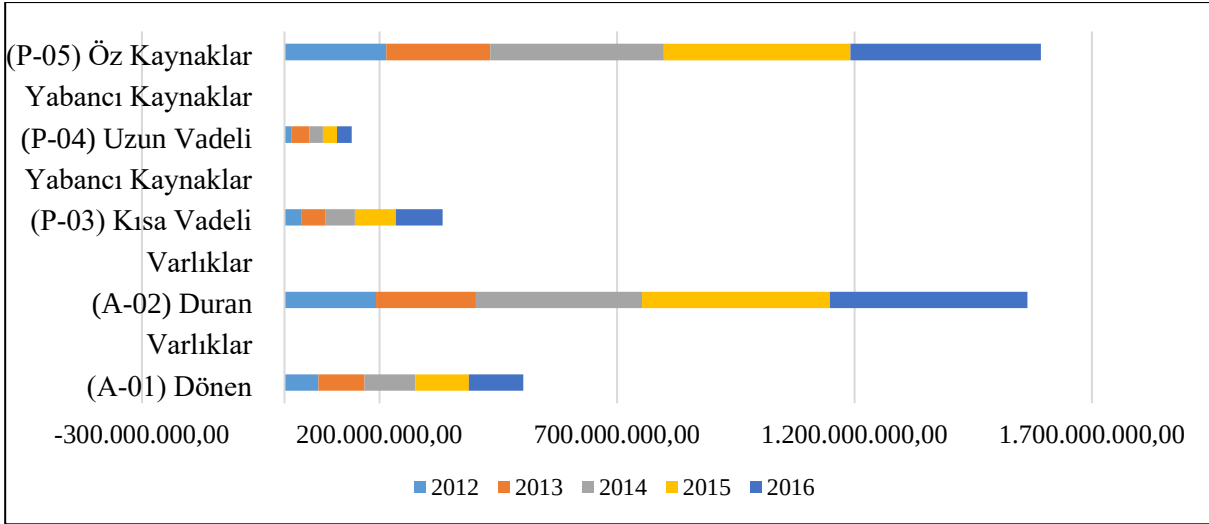
Tablo 31: Odunpazarı Belediyesi Bilanço Verileri (2011-2016) (TL)

Odunpazarı	2012	2013	2014	2015	2016
(A-01) Dönen Varlıklar	71.818.692	96.869.326	106.763.826	113.069.533	114.028.324
(A-02) Duran Varlıklar	192.912.993	209.842.094	349.828.100	395.901.438	415.731.022
(P-03) Kısa Vadeli Yabancı Kaynaklar	36.304.410	49.366.208	62.683.972	86.323.483	98.014.840
(P-04) Uzun Vadeli Yabancı Kaynaklar	14.051.969	38.628.647	28.058.647	29.747.532	30.766.224
(P-05) Öz Kaynaklar	214.375.306	218.716.565	365.849.307	392.899.957	400.978.282

Kaynak: Eskişehir Odunpazarı Belediyesi Sayıştay Denetim Raporları (2012-2016) (Rakamlarda yuvarlamalar tarafımızdan yapılmıştır)

Odunpazarı Belediyesi'nin 2012-2016 yılları bilanço kalemlerine baktığımızda, özellikle duran varlıklar ve öz kaynaklar kalemlerinde 2013 yılından sonra artış gözlemlenmiştir. Bu durumda, her ikisindeki benzer artış nedeniyle, duran varlıkların öz kaynaklar kullanılarak finanse edildiğini söyleyebiliriz. 6360 yasa sonrasında öz kaynaklar ve duran varlıklarda beklenen bu artışın yanında, kısa vadeli borçlanmalarda artış, uzun vadeli borçlanmalarda ise durum sabit ilerliyor. Duran varlıklardaki artışların uzun vadeli alacak artışı ile sağlanmaması olumlu bir fon kullanımı şeklinde değerlendirilebilir (Grafik 7).

Grafik 7: Odunpazarı Belediyesi Bilanço Verileri 2011-2016 (TL)



Kaynak: Eskişehir Büyükşehir Belediyesi'nden tarafımızca alınmıştır.

Eskişehir Büyükşehir Belediyesi Harcamalarının Analizi

Eskişehir Büyükşehir Belediyesinin giderlerinin dağılımına bakıldığında son 3 yıl içinde en büyük payın “Mal ve Hizmet Giderleri” olduğunu görmekteyiz. Dahası 2014 yılından %33 olarak gerçekleşen mal ve hizmet alımları, 2015 ve 2016 yıllarında ciddi artış göstererek sırasıyla %43 ve %52 olarak gerçekleşmişlerdir. Bu sonuca etki eden en önemli etmen 6360 Sayılı Yasa ile sınırları genişleyen Eskişehir Büyükşehir Belediyesinin, yerelde artan hizmet talebini karşılayabilmek için harcamalarını yönlendirmek zorunda kalmasıdır. Eskişehir Büyükşehir Belediyesi ile yapılan görüşmelerde de bu durum belediye yetkilileri tarafından sık sık dile getirilen bir konu olmuştur.

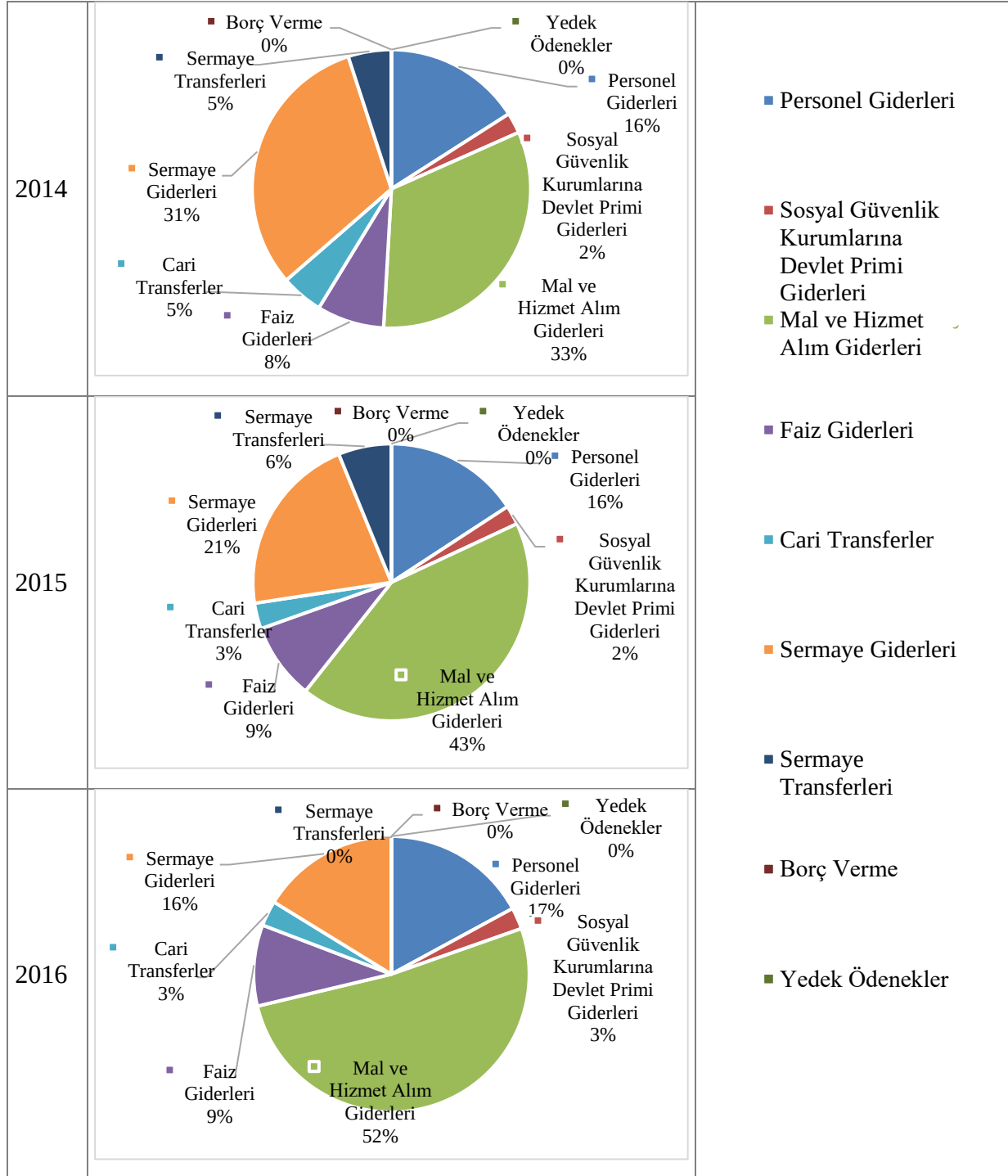
Öte yandan, “Sermaye Giderleri”nin payının da 2014 yılından itibaren sırasıyla %31, %21 ve %16 olarak gerçekleştiğini görüyoruz. Artan hizmet talebinin büyük ölçüde karşılandığı kaynak altyapı yatırımlarının içerildiği sermaye giderleri olmuştur. Aynı yıllar için Türkiye ortalamalarına baktığımızda Eskişehir Büyükşehir Belediyesi’nin payının hem giderek azaldığını hem de ortalamanın altında kaldığını görüyoruz. Özellikle son iki yılda Büyükşehir Belediyelerinin ortalamaları ile karşılaştırdığımızda Eskişehir Büyükşehir Belediyesi’nin yatırım harcamaları konusunda ciddi sorunlar ile karşı karşıya kaldığını söyleyebiliriz. 2014 ve öncesinde daha dengeli bir yapıda seyreden yatırım harcamalarının son iki yıldaki dramatik düşüşü 6360 Sayılı Yasa’nın Eskişehir özelinde hiç de azımsanmayacak olumsuz sonuçlar doğurduğu düşünülmektedir. Yasanın en önemli gerekçelerinden birinin büyükşehir belediyelerinde ölçek ekonomilerinden faydalanarak hizmet etkinliği sağlanması olduğu düşünülürse, Eskişehir’de gerekçeyle örtüşmeyen sonuçlar ortaya çıkmıştır denebilir.

Tablo 32: Sermaye Giderleri Payları TL)

Büyükşehir Dışındaki İller				Büyükşehir Belediyeleri				Eskişehir B.B.
Yıllar	Toplam Gider	Sermaye Gideri	Yüzde Payı	Yıllar	Toplam Gider	Sermaye Gideri	Yüzde Payı	Sermaye Giderlerinin Payı
2016	6.364.938	1.645.416	25,9	2016	45.389.187	19.545.401	43,1	%16
2015	5.153.172	1.156.816	22,4	2015	35.130.964	13.983.178	39,8	%21
2014	4.358.653	1.012.800	23,2	2014	30.376.234	13.586.856	44,7	%31

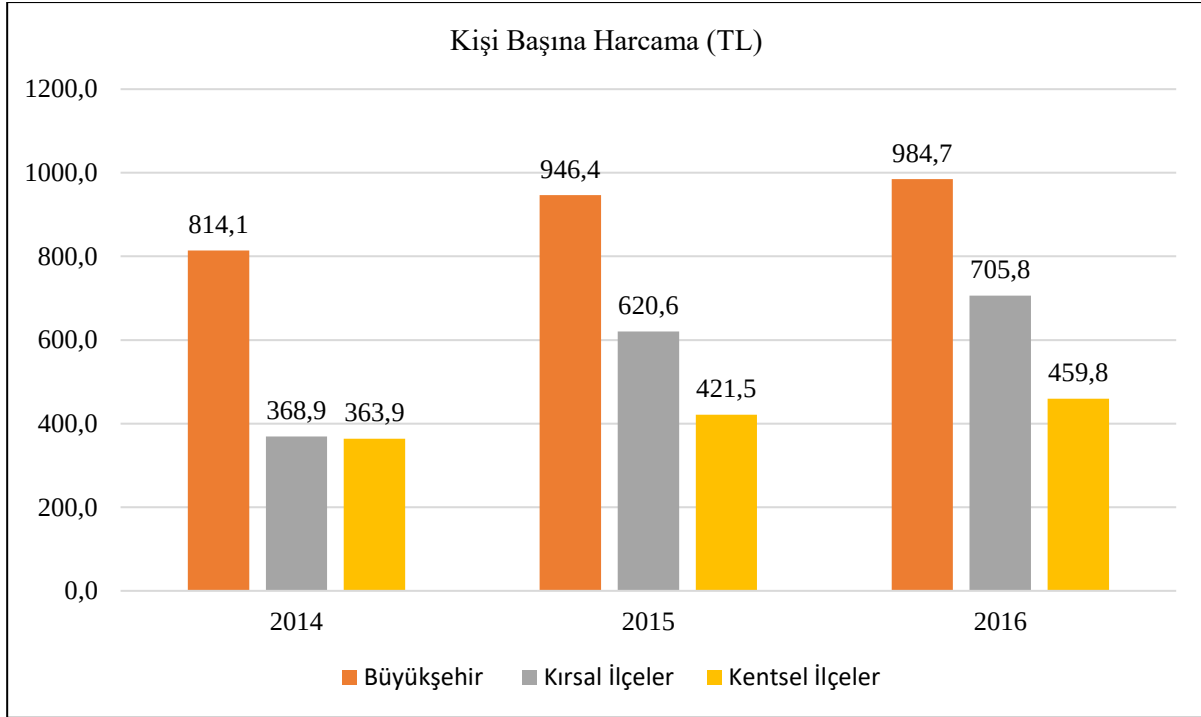
2013	7.078.819	2.182.838	30,8	2013	22.681.958	9.715.562	42,8	%53
2012	5.607.952	1.515.781	27,0	2012	16.837.380	6.406.341	38,0	%52
2011	4.901.245	1.280.962	26,1	2011	15.570.973	5.469.735	35,1	%28

Grafik 8: Eskişehir Büyükşehir Belediyesi Yıllar İtibariyle Giderlerin Dağılımı



Kaynak: Eskişehir Büyükşehir Belediyesi'nden tarafımızca alınmıştır.

Grafik 9: Büyükşehir, Kırsal ve Kentsel İlçelerde Kişi Başına Düşen Harcama (TL)



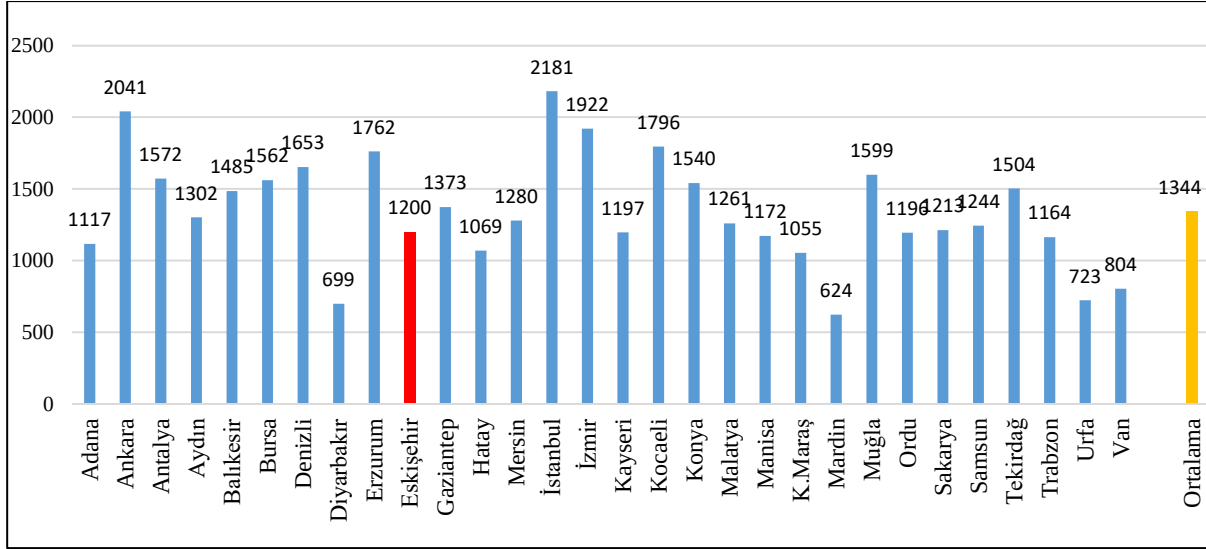
Kaynak: <https://www.muhasibat.gov.tr> ve Sayıştay Raporları

Türkiye'de belediyelerin tek türden bir yapı içinde olmasa da özellikle seçim sonrası parti değişimi yaşanmayan belediyelerin uzun erimli bir eğilim yakaladıklarını söylemek olanaklıdır. Ancak, 6360 sayılı yasa ile bu eğilim bir anda kesintiye uğramıştır. Bunun en önemli nedeni, yasanın özellikle büyükşehir belediyelerinde ölçeği tamamen değiştirmesidir. Ortaya çıkan bu yeni ölçekte belediye hizmetlerinin kır-kent ikileminde nasıl şekillendiğini izlemenin bir yolu da belediye harcamalarının bu ikili yapıda nasıl dağıldığına bakmaktır. Bunun için kırsal nitelik gösteren 12 ilçede (Alpu, Beylikova, Çifteler, Günyüzü, Han, İnönü, Mahmudiye, Mihalga, Mihalıççık, Sarıcakaya, Seyitgazi, Sivrihisar) ve kentsel nitelik gösteren 2 ilçede (Odunpazarı ve Tepebaşı), ilçe belediyelerinin yaptığı harcamaların kişi başına düşen tutarlarını hesaplayarak bir karşılaştırma yapılmaya çalışılmıştır. Bu hesaplama yapılırken Büyükşehir Belediyesinin ilçelere yaptığı harcamalar özellikle hesap dışında bırakılmıştır. Ama Büyükşehir Belediyesinin il bütününde yaptığı harcamalar da kişi başına düşen tutar olarak hesaplanmış ve karşılaştırma yapmak amacıyla analize katılmıştır. Ortaya çıkan sonuçta özellikle, 2015 ve 2016 yıllarında kırsal nitelikte ilçelerde kişi başına düşen tutarlar, kentsel nitelikli ilçelerle karşılaştırıldığında çok daha yüksek düzeyde gerçekleşmiştir. Büyükşehir Belediyesinin kendi bütçesinden bu ilçelere yönelik yaptığı harcamaların (Grafik 9'da son 3 yılın tutarları gösterilmiştir) hesaplamada kullanılmadığı durumda bile kırsal nitelikli ilçelerde bu sayının daha yüksek çıkması, 6360 sayılı yasanın ölçek ekonomisi gerekçesini yine yanlışlar niteliktedir. Dahası Eskişehir kırsalında yaptığımız görüşmelerde, kırsalda yaşayanların Büyükşehir Belediyesinin sağladığı hizmetlerden tümüyle memnun olduğunu söylemek de oldukça güçtür. Bu husus, belediyenin kaynaklarını etkin kullanabilmesinin önünde ciddi bir kısıt olarak görülmektedir.

Bu karşılaştırmanın daha anlamlı olabilmesi için Eskişehir ile diğer otuz büyükşehir belediyesi illerinin kişi başına düşen giderlerinin de karşılaştırması yapılmıştır. Bu noktada karşılaştırma yapılırken büyükşehir belediye bütçelerinin değil mahalli idarelerin genel giderlerinin karşılaştırıldığını da not etmek gerekir.

Otuz büyükşehir belediyesi ile Eskişehir ili kıyaslandığında kişi başına yapılan harcamada Eskişehir ili birçok ilin ve ortalamanın altında kalmıştır. Eskişehir Kalkınma Bakanlığı'nın 2011 yılında yaptığı Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Endeksi'ne göre Türkiye'deki en gelişmiş 7. İldir. Buna karşın yerel yönetim harcamaları bakımından birçok ilin gerisinde kalması, Eskişehir'in kalkınmasında yerel yönetimlerin performansının yanında diğer etmenlerin (sanayi, eğitim düzeyi vd.) etkili olduğunu söylemek olanaklıdır.

Grafik 10: Büyükşehir Belediyeleri Mahalli İdareler Kişi Başına Gider (2016/TL)

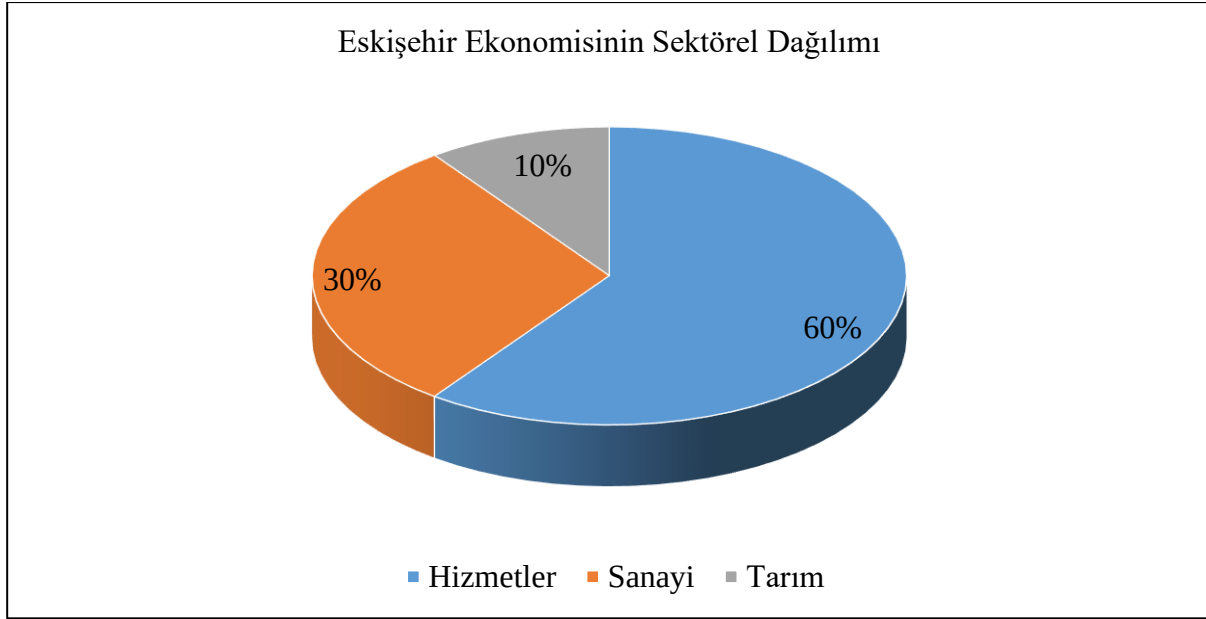


Kaynak: <https://www.muhasabat.gov.tr>

Eskişehir İlindeki Özel Sektör ve Kamu Yatırımları

Eskişehir ekonomisinin %60'ını hizmetler, %30'unu sanayi, %10'unu ise tarım sektörü oluşturmaktadır. İl ekonomisinde hizmet ve sanayinin öne çıktığı görülmektedir.

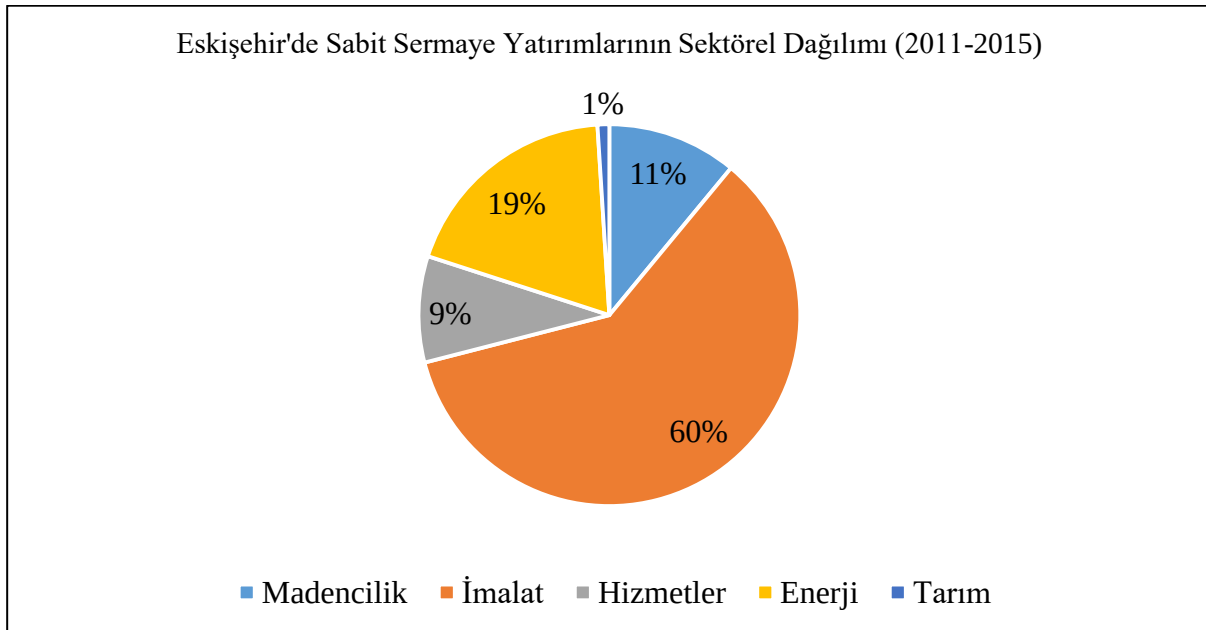
Grafik 11: Eskişehir Ekonomisinin Sektörel Dağılımı



Kaynak: Eskişehir Sanayi Odası, 2015

Öte yandan İl’de 2011-2015 yılları arasında gerçekleşen teşvikli yatırımların sektörel dağılımına baktığımızda en fazla payı %60 ile imalat sektörü almaktadır. Hizmetler sektörünün ekonomi içindeki payı %60 iken yatırımlarda aldığı pay %9’da kalmıştır. Yine tarımın ekonomi içindeki payı %10 iken yatırımlarda %1’de kalmıştır. Burada özel sektör tarafından yapılan tarımsal yatırımların hemen hemen hiç desteklenmediğini ya da teşviklerin yetersiz kaldığını söylemek mümkündür.

Grafik 12: Eskişehir’deki Sabit Sermaye Yatırımlarının Sektörel Dağılımı

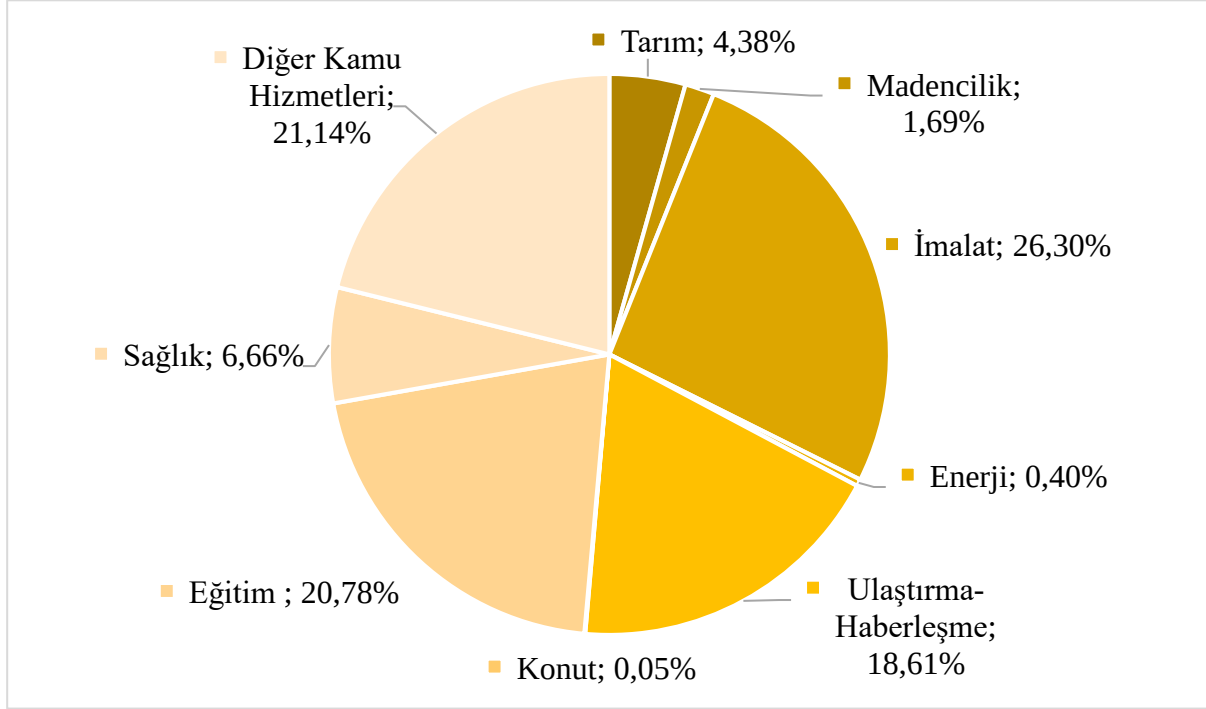


Kaynak: Ekonomi Bakanlığı, 2011-2015

Kamu yatırımlarının paylarında da tarımın payının %4,38 olarak kaldığını görüyoruz. Özel sektörde desteklenmeyen tarımın kamu yatırımları ile de telafi edilmediğini söylemek olanaklıdır. 6360 Sayılı Kanun’da köy tüzel kişiliğinin kaldırılması ile büyükşehir

belediyelerinin kırsalında geçimlik tarım ve hayvancılık ile uğraşan köylüleri de zor duruma soktuğu açıktır. Nitekim Eskişehir kırsalında yaptığımız görüşmelerde şehir tanımında hayvancılık sektörünün bulunmamasından dolayı mahalle statüsüne geçen köylerde hayvancılık yapmayı yasaklayan bu düzenlemelerin önümüzdeki yıllarda tarımsal faaliyetleri daha da kısıtlayacağı öngörülebilir.

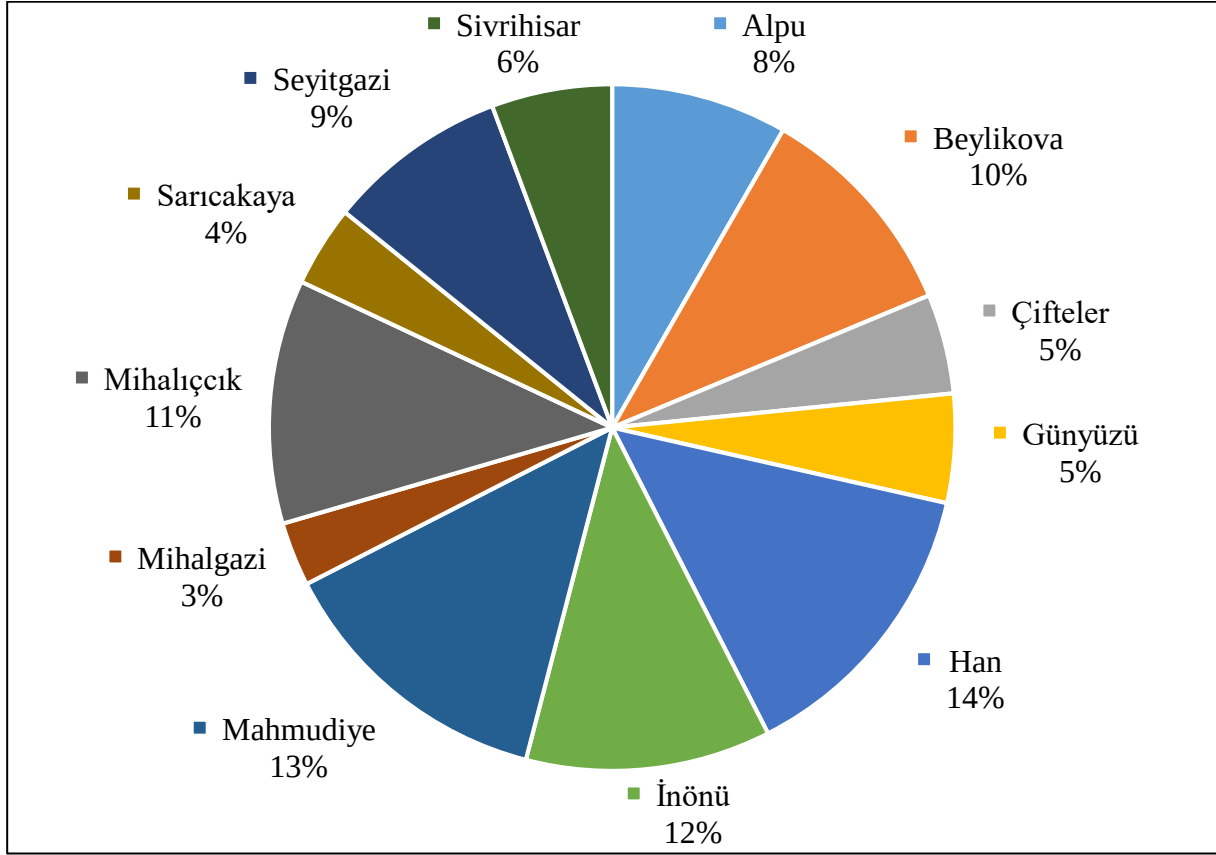
Grafik 13: Kamu Yatırımlarının Eskişehir’deki Sektörel Dağılımı



Kaynak: Kalkınma Bakanlığı, 2012-2017

Eskişehir’in Kırsal Nitelikli İlçelerine Yapılan Harcamalar

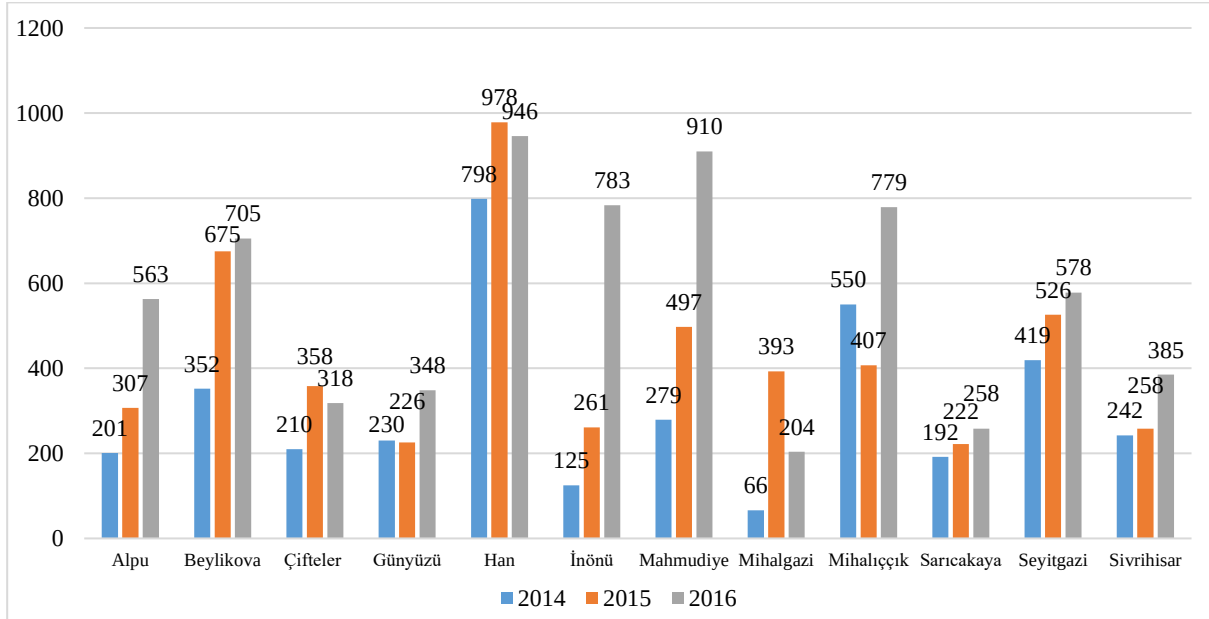
Kırsal İlçelerde Büyükşehir Belediyesi tarafından yapılan kişi başı harcama grafiği incelendiğinde, 6360 sayılı yasanın yürürlüğe girdiği 2014 yılı itibariyle tüm ilçelerde büyükşehir belediyesinin yaptığı harcamalarda beklendiği üzere genel bir artış söz konusudur.

Grafik 14: İlçelerde Büyükşehir Belediyesi Tarafından Yapılan Kişi Başı Harcama

Kaynak: Eskişehir Büyükşehir Belediyesi'nden tarafımızca alınmıştır.

Grafik 14 ve 15'te görüldüğü üzere, kişi başına düşen en yüksek harcamanın 2016, 2015 ve 2014 yıllarında 1.946 nüfuslu ve merkeze 105 km uzaklıktaki Han ilçesine yapıldığı görülüyor. 2016 yılında Han'ın ardından 7.856 nüfuslu ve merkeze 53 km uzaklıktaki Mahmudiye ve ardından 8.444 nüfuslu ve 92 km uzaklıktaki Mihalççık en yüksek harcama yapılan diğer ilçelerdir. Aynı yıl en düşük harcama ise 4.561 nüfuslu ve merkeze 52 km uzaklıktaki Mihalgazi'ye yapılmıştır. 2015 yılındaki en düşük harcama 6.244 nüfuslu ve merkeze 47 km uzaklıktaki Sarıcakaya ve ardından 5.746 nüfuslu ve merkeze 134 km uzaklıktaki Günyüzü ilçesine yapıldığı görülüyor. Büyükşehir belediyesinin kırsal ilçelere yaptığı harcamalarda merkeze uzaklık ve nüfus ölçütleri açısından hizmet maliyeti dağılışının bu verilerle ilişkili hareket etmediği, hizmet talepleri doğrultusunda ilçeler arasında dağıtıldığı görülmektedir.

Grafik 15: Büyükşehir Belediyesi Tarafından Kırsal İlçelere Yapılan Harcamalar (Kişi Başına Düşen 2014-2016) (TL)



Kaynak: Eskişehir Büyükşehir Belediyesi'nden tarafımızca alınmıştır.

6360 sayılı yasanın büyükşehir belediyeleri açısından getirdiği en önemli yeniliklerden biri, büyükşehir belediye sınırlarının il mülki sınırları olarak belirlenmesi olmuştur. Büyükşehir belediyelerinin sorumluluk alanlarının bu derece artması, yasanın en tartışmalı konularından biridir. Yasa öncesi büyükşehir belediyesi olan belediyeler dahi, sorumluluk alanları içindeki vatandaşların -daha çok kentsel olan- ihtiyaçlarını karşılamakta zorlanırken, 6360 sayılı yasa ile kırsal alanların da büyükşehir belediyelerinin hizmet alanına sokulması yasa ile büyükşehir statüsü kazanan belediyelerin yanı sıra hali hazırda büyükşehir belediyesi olan belediyeleri de zor durumda bırakmıştır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanununa göre, büyükşehir belediyelerinin sorumluluğunda bulunan ve ilçe belediyelerine devredilemeyen hizmetlerin başında; su ve kanalizasyon hizmetleri, yol yapım, bakım ve onarımı, toplu taşıma hizmetleri, katı atıkların aktarma istasyonlarından toplanması, depolanması ve bertaraf edilmesi gelmektedir.¹⁷ 6360 sayılı yasanın temel gerekçeleri olarak, hizmet sunumunda etkinliğin ve verimliliğin artırılması, teknik personel istihdamının sağlanması, kaynakların bölüşümünde ve kullanılmasında etkinliğin artırılması gibi olumlu beklentiler sunulmuştur (İzci & Turan, 2013). Ancak Büyükşehir Belediyelerinin kısıtlı imkânlar ve kaynaklarla bu hizmetleri ne kadar verimli, etkin ve adil bir şekilde vereceği konusu tartışmalıdır. Büyükşehir belediyelerinin, ilçe belediyelerine ve köy yönetimlerine görece olarak kaynak ve teknik personel sağlaması daha kolay gibi gözükse de bunların bütün bir hizmet alanına en azından kısa erimde; etkili, verimli, adil bir şekilde sağlanması ve hizmetlerin sunulması beklenemez.

Hizmetlerin sağlanmasında, özellikle kentsel ve kırsal hizmet sunumunda; etkinlik, verimlilik ve adalet tartışması öne çıkmaktadır. Özellikle, metropoliten yönetimler için kentsel ve kırsal hizmet sunumu tartışmaları önem kazanmaktadır. Kısıtlı olanakların ve kaynakların, tam anlamıyla, kent ve kır arasında etkin, verimli ve adil bir şekilde dağıtılması gerçekçi olan bir

¹⁷ <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5216.pdf>

durum değildir. Başka bir şekilde ifade etmek gerekirse, hizmet sunumunda kent ve kırsal arasında adaletin sağlanması, kaynakların etkin ve verimli kullanıldığı anlamına gelmemektedir (Storper, 2013). Nüfusun yoğunlaştığı ve hizmet talebinin de aynı oranda fazla olduğu kentsel alanlara hizmet sunumu, kırsal alanlara hizmet sunulmasına görece olarak daha kolay olduğu gibi maddi ve siyasi dönütü de daha hızlı ve daha çok kârlıdır. Bunun sonucunda, yöneticiler kaynakların kullanımında ve dağıtımında, genellikle daha az adil olan ama daha etkin ve verimli olabilecek seçenekleri tercih etmektedirler. 6360 sayılı yasa ülkemizde büyükşehir belediye yönetimlerini etkinlik, verimlilik ve adalet çıkmazının içine daha derin bir şekilde sokan bir yasa olarak görünmektedir.

Bu bağlamda, Eskişehir özelinde değerlendirmek gerekirse, daha önce de belirtildiği gibi, 6360 sayılı yasa sonrası hizmet alanının %839 artmasına karşılık, büyükşehir belediyesinden hizmet alması gereken nüfus %17 oranında artmıştır. Merkezi yönetim vergi gelirlerinin de nüfus koşullarına göre belirlenmesi neticesinde, büyükşehir belediyesinin nüfusa orantılı vergi gelirleri de %17 oranında artmıştır. Buna karşın, büyükşehir belediyesinin yetki ve sorumluluğuna giren hizmetler nüfus koşuluna göre belirlenmemektedir. Diğer bir deyişle, sorumluluk alanına dâhil olan çok uzaktaki bir yerleşim yerinde 1 kişi ikamet ediyor olsa bile ki o 1 kişi bile belediyeden alması gereken bu hizmeti beklemekte ve talep etme hakkına sahiptir, belediyenin götürmesi gereken hizmetin maliyeti değişmemektedir.

Eskişehir Büyükşehir Belediyesi'nin, yasa çerçevesinde örneğin merkeze 110 km uzakta bulunan, Sivrihisar ilçesinin "Babadat" –yasa öncesi köy olan- mahallesine toplu taşıma hizmeti götürmesi gerekmektedir. Ancak araştırmamız için gittiğimiz "Babadat" mahallesinde yaptığımız görüşme sonucunda, mahalleye bu hizmetin gelmediği belirtilmiştir. Buna karşılık, yine araştırmamız için ziyaret ettiğimiz önceden köy olan, Tepebaşı Belediyesi sınırlarında bulunan "Mollaoğlu" köyünün bu hizmetten yararlandığını anlaşılmaktadır. Bu somut durumun da gösterdiği üzere, büyükşehir belediyesi olanaklarını ve kaynaklarını adil bir şekilde dağıtmamakta veya dağıtamamaktadır. Yine etkinlik ve verimlilik çerçevesinde değerlendirmek gerekirse, büyükşehir belediyesinin merkeze uzak olan kırsal yerleşimlere ulaşım hizmeti sağlaması için gerekli olan araç, personel ve maliyetle, çok daha az bir kesime verilen ulaşım hizmeti, aynı koşullarda kentsel alanda daha fazla kişiye daha etkin ve verimli bir şekilde verilebilmektedir. Bu anlamda, Eskişehir Büyükşehir Belediyesi yetkilileri ile yapılan görüşmede, köyler için tahsis edilen araçların bir günde yapabildikleri seferlerin çok kısıtlı olduğunu ve hizmeti alan kitlenin oldukça az olduğunu belirtmektedir. Ayrıca, Eskişehir'in nüfus dağılımı da hizmet sunumunda etkin, verimli ve adil olmayı daha güçleştirmektedir. Şöyle ki, nüfusun %87 si merkez ilçelerde, çoğunlukla kentsel alanlarda veya kente yakın yerleşimlerde yaşarken, %13 ü dağınık bir şekilde geri kalan 12 ilçede ve genellikle kırsal diye nitelendirilebilecek yerleşim yerlerinde ikamet etmektedir. Bunun sonucunda, %13'lük bir kesime daha etkin bir hizmet sunumu – ki bu bölgelere etkin bir hizmet sunumunun gerçekçi olamayacağı açıktır-, geri kalan büyük çoğunluğa sağlanacak hizmetlerin etkinliğinin ve verimliliğinin azalmasına neden olabilecektir. Yine büyükşehir belediyesinde yapılan görüşmelerde bu konu ile ilgili olarak, 6360 sayılı yasanın getirdiği kırsal alana yönelik yeni sorumlulukların kentsel alanda sundukları hizmetleri etkileyip etkilemediği sorusuna verilen yanıt, kentsel alanda verilen hizmetlerin etkinliğinin ve verimliliğinin azaldığı, daha fazla ve daha nitelikli hizmet sunma potansiyellerinin olumsuz yönde etkilendiği yönünde olmuştur.

Eskişehir Büyükşehir Belediyesi ile yaptığımız görüşmelerde, yasa sonrası yaşanan bir diğer büyük sıkıntının da yukarıda sözü edilen devir işlemlerinin olduğunu belirtilmiştir. Devir işlemleri için kurulan komisyonca alınmış kararların ve dağıtımların son derece adaletsiz ve

“trajikomik” olduğu ifade edilmiştir. Verilen bilgilerden de anlaşılacağı üzere, sözde büyükşehir belediyelerini hizmet sunumu konusunda daha etkin kılmak ve güçlendirmek amacıyla yapılmış olan bu yasa sonucunda, kapatılan il özel idarelerinden yapılan devir işlemleriyle, en azından Eskişehir özelinde, yerel yönetim yerine başka merkezi kurumların hizmet sunumu etkinliğinin artırılıp, güçlendirildiği görölmektedir. İl özel idarelerinin yetki ve sorumluluğundaki hizmetlerin büyükşehir belediyesine aktarılmasına karşılık, bu hizmetleri sunması için gerekli olan malzemelerin çoğunun, merkezi yönetim kurumlarına aktarılması Eskişehir Büyükşehir Belediyesine yapılmış bir adaletsizliğin yanı sıra, yasanın uygulamasının amacıyla çeliştiği bir noktadır.

Demirbaş devrine ek olarak, büyükşehir belediyesine devredilen alacakların, borçların sadece %15’i karşılıyor olması büyükşehir belediyesini daha etkin ve güçlü kılma amacına ters düşen bir devir işlemidir. Bunlara ek olarak, il özel idaresinden büyükşehir belediyesine devredilen personelin de büyükşehir belediyesine ciddi anlamda mali külfet olduğu, yasa sonrası merkezi bütçeden alacakları payda gerçekteşen artışın bu personellerin aylık giderlerini dahi karşılamadığı görölmektedir.

Yapılmış bu uygulamalar ve devirler, Türkiye’nin de onaylayıp yürürlüğe koyduğu Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın 9. maddesinin 2., 4., ve 6. fıkralarında belirtilmiş ilkeler aykırıdır. Bu konu dâhilinde bahsi geçen fıkralarını belirtmek yararlı olacaktır.

Sözü geçen maddenin ilgili fıkraları şu şekildedir;

2- “Yerel makamların mali kaynakları anayasa ve kanunla belirlenen sorumluluklarla orantılı olacaktır”

4- “Yerel makamlara sağlanan kaynakların dayandığı mali sistemler, görevin yürütölmesi için gereken harcamalardaki gerçekte artışların mümkün olduğunca izlenebilmesine olanak tanımaya yetecek ölçüde çeşitlilik arz etmeli ve esneklik taşımalıdır”

6- “Yeniden dağıtılan kaynakların yerel makamlara tahsisinin nasıl yapılacağı konusunda, kendilerine uygun bir biçimde danışılacaktır.”¹⁸

Türkiye bu fıkralarda belirtilen 4. ve 6. paragraflara çekince koymuştur. 6360 sayılı yasa sonrası, büyükşehir belediyelerine tanınmış olan sorumluluklar ve hizmet alanları ile bu belediyelere sağlanan mali kaynakların orantılı olmadığı aşıkârdır. Bununla birlikte, büyükşehir belediyelerinin mali sistemleri, özellikle 6360 sayılı yasa sonrasında artacak olan harcamaları karşılayacak ölçüde çeşitli ve esnek değildir. Son olarak, devir işlemleri için valilikçe oluşturulan komisyon, kaynakların dağılımı konusunda büyükşehir belediyesine danışmadan, kaynakları merkezi yönetimin kurumlarının lehine olacak şekilde, adaletsiz bir biçimde dağıtmıştır.

3.3. Mekânsal Planlama Analizi

İlçeler ve Alt Planlama Bölgeleri Arası İlişki

Metropoliten alan planlaması tartışmalarındaki önemli konulardan biri, önerilerin ilçeler arasında kurulan ilişkiler bağlamında kentte yeni gelişme senaryoları üretilebiliyor olmasıdır. Kentte var olan potansiyeller kullanılarak uzun erimli stratejik plan ve vizyon tanımını da

¹⁸ http://www.tbb.gov.tr/mevzuat/kanunlar/Avrupa_Yerel_Yonetimler_ozerklik_Sarti.pdf

beraberinde getirecek planlar yapılması artık tüm kentler için olağan bir süreç haline gelmiştir. Getirilen planlama ve vizyon tanımlamaları sayesinde alt bölgeler arasındaki bağlantılar kent için kayda değer ekonomik gelişme ve bütünsellik sağlayacaktır. Eskişehir özelinde 1/100.000 Çevre Düzeni Planı'nda belirlenmiş olan alt planlama bölgeleri arasındaki ilişki; kentin makro ölçekte ekonomik gelişiminin sağlanması, ekolojik değerlerin korunması, sürdürülebilir kentsel gelişmenin sağlanması ve yaşanılabilir kentlerin planlanması bağlamında değerlendirildiğinde;

- Kamu kaynaklarının ve özel kaynakların etkin kullanımı ile ekonomik sermayeyi güçlendirmek ve kaynakların, ilçeler arası akışın dengeli olarak sağlanması amacıyla kullanılabilmesi,
- Kent için büyük önem taşıyan doğal ve ekolojik değerlerin korunması ile doğal kaynakları gözetilen bir kentsel gelişim senaryosu belirlenmesi,
- Kentsel gelişim için önem taşıyan odakların (eğitim odağı, tarım odağı gibi) oluşturması,

gibi konularda kentin sahip olduğu sermayenin kullanılması ve bu gelişmelerin desteklenmesi bu odakların oluşturulabilmesi açısından önem taşımaktadır. Bu konular Eskişehir için yapılmış olan 1/100.000 Çevre Düzeni Planı ve 1/25.000 Nazım İmar Planı'nın yapımında göz önünde bulundurulmuş olması gereken konulardır.

Eskişehir Çevre Düzeni Planı incelendiğinde var olan 4 alt planlama bölgesi (Metropolitan Alan, İnönü, Mihallıççık, Han – Frig) ve bu bölgeler dışında kalan tarım arazileri arasında bir ilişki kurulmasının yanı sıra bu bölgeler arasında da bir bütünleşme kurulması gerekir. Eskişehir özelinde; planlama alt bölgelerini oluşturan belli başlı ilçelerin özellikleri aşağıdaki gibidir:

Alpu:

- İlçe halkının geçim kaynağı ağırlıklı olarak bitkisel üretim, hayvancılık ve ormancılıktır.
- Toprakların büyük bölümünde şeker pancarı üretimi gerçekleştirilmektedir.
- Besicilik ve sütçülük yaygındır.
- İlçede küçük sanayi sitesi bulunmaktadır.
- Alpu ilçesi; Mihallıççık- Beylikova- Eskişehir Karayollarının ve Ankara- Eskişehir demiryollarının üzerinde kurulmasından dolayı seri bir ulaşım ağı üzerinde bulunmaktadır (Eskişehir Büyükşehir Belediyesi İmar ve Şehircilik Daire Başkanlığı ve İTÜ Mimarlık Fakültesi, 2014: 283-418).

Beylikova:

- Beylikova İlçesi, Eskişehir-Ankara demiryolu üzerinde bulunmaktadır.
- Doğusunda Sivrihisar ve Mahmudiye, batısında ise Alpu ilçesi bulunmaktadır.
- İlçe halkının geçim kaynağı tarım ve hayvancılıktır.
- İlçede on adet küçük sanayi işletmesi mevcuttur.
- Var olan sanayi işletmeleri dışında ilçede Beylikova Besi İhtisas Organize Sanayi Bölgesi kurulmasına karar verilmiş ve yer seçimi aşaması tamamlanmıştır.
- Yapılan bu yatırımın, ilçenin sahip olduğu tarımsal ve hayvansal potansiyeli katma değere dönüştürmek açısından önemli olduğu söylenebilir (Eskişehir Büyükşehir Belediyesi İmar ve Şehircilik Daire Başkanlığı ve İTÜ Mimarlık Fakültesi, 2014: 283-418).

Çifteler:

- İlçe halkının geçim kaynağı ağırlıklı olarak hayvancılık ve bitkisel üretimdir.
- Granit fabrikası ve un fabrikası olmak üzere iki adet fabrika yer almaktadır.
- Çifteler Organize Sanayi Bölgesi için yer seçimi çalışmaları tamamlanmıştır (Eskişehir Büyükşehir Belediyesi İmar ve Şehircilik Daire Başkanlığı ve İTÜ Mimarlık Fakültesi, 2014: 283-418).

Günyüzü:

- İlçe genel olarak Arpa, Buğday, Yulaf, Haşhaş, Ayçiçeği ve Şeker Pancarı üretiminde önde gelmektedir.
- İlçe merkezinde, kasaba ve köyler de dâhil olmak üzere büyük sanayi kuruluşu bulunmamaktadır.
- Sanayi daha çok Küçük Sanayi ve el sanatları niteliğindedir (Eskişehir Büyükşehir Belediyesi İmar ve Şehircilik Daire Başkanlığı ve İTÜ Mimarlık Fakültesi, 2014: 283-418).

Mahmudiye:

- Yüzölçümü bakımından küçük bir ilçe gibi görür. Buna karşın halkın %85'i tarım ile uğraşmakta ve geçimini tarımsal etkinlikler ile sağlamaktadır.
- İlçe için bitkisel üretim ilk sırada yer almakta olup hayvancılık ikinci planda kalmaktadır.
- Tahıl, şeker pancarı ve bahçeciliğe elverişli tarım arazilerine sahiptir.
- Geniş ve verimli tarım arazilerine sahip olan Mahmudiye, sanayi yatırımları ve ticari faaliyetlerden yoksun bırakılmıştır (Eskişehir Büyükşehir Belediyesi İmar ve Şehircilik Daire Başkanlığı ve İTÜ Mimarlık Fakültesi, 2014: 283-418).

Mihalgazi:

- İlçe merkezi nüfusunun %5'i ticaretle %90 ise tarımla uğraşmakta olup geri kalan işgücünü memurlar oluşturur.
- İlçede sebzeçilik gelişmiş olup yazlık ve kışlık olarak üretim sürmektedir. Seracılık ve ipekböcekçiliği de ilçe sakinlerinin uğraştığı diğer faaliyetlerdendir.
- Organik üretim, seracılık ve arıcılık yaygın olarak yapılmakta olup, bu faaliyetlerden elde edilen gelir oldukça yüksektir (Eskişehir Büyükşehir Belediyesi İmar ve Şehircilik Daire Başkanlığı ve İTÜ Mimarlık Fakültesi, 2014: 283-418).

Han:

- İlçe halkının geçim kaynağı ağırlıklı olarak hayvancılıkla birlikte yürütülen bitkisel üretimdir.
- Toprakların büyük bölümünde tarla tarımı yapılmaktadır.
- İlçe kültür turizmine yönelik tarihi eserler bakımından zengindir. Dünyaca ünlü Midas Şehri bu ilçeye bağlıdır (Eskişehir Büyükşehir Belediyesi İmar ve Şehircilik Daire Başkanlığı ve İTÜ Mimarlık Fakültesi, 2014: 283-418).

İnönü:

- İlçe halkının esas geçim kaynağı tarımdır.
- Hayvancılığın ilçe ekonomisinde içinde ayrı bir önemi vardır.
- İlçede buğday, arpa ve çeşitli tahıllar ile birlikte şekerpancarı da üretilmektedir
- Tarım ve hayvancılık üretimi yaygın olsa da ilçenin bu ürünleri satışını sağlayacak Pazar imkânı bulunmamaktadır (Eskişehir Büyükşehir Belediyesi İmar ve Şehircilik Daire Başkanlığı ve İTÜ Mimarlık Fakültesi, 2014: 283-418).

Mihallıççık:

- Yakın yerleşmelerin merkezinde yer almasından dolayı avantajlı konumda bulunan ilçede, ticaret ve küçük sanayi hizmetleri oldukça çok gelişmiştir.
- Bu sektörlere ek olarak hizmet sektörü de gelişmiştir (Eskişehir Büyükşehir Belediyesi İmar ve Şehircilik Daire Başkanlığı ve İTÜ Mimarlık Fakültesi, 2014: 283-418).

Sarıcakaya:

- Sakarya Nehri İlçe topraklarını ikiye ayırmakta olup tarıma elverişli bir vadi oluşturmaktadır.
- İlçede temel ekonomik faaliyet sebzeçiliktir.
- Sebzeçilik dışında organik tarımsal üretim, seracılık ve arıcılık yaygın olarak yapılmakta olup, bu faaliyetlerden elde edilen gelir oldukça yüksektir (Eskişehir Büyükşehir Belediyesi İmar ve Şehircilik Daire Başkanlığı ve İTÜ Mimarlık Fakültesi, 2014: 283-418).

Sivrihisar:

- İlçe ekonomisi tarım ve hayvancılığa dayanır.
- Halkın %80'i tarım ve hayvancılıkla, geri kalanı da zanaatkârlık ve ticaretle uğraşmaktadır.
- İlçe sınırları içinde çeşitli hububat, sebze ve şeker pancarı yetiştirilmekte olup, sebzeçilik ise gelişme aşamasındadır (Eskişehir Büyükşehir Belediyesi İmar ve Şehircilik Daire Başkanlığı ve İTÜ Mimarlık Fakültesi, 2014: 283-418).

Seyitgazi:

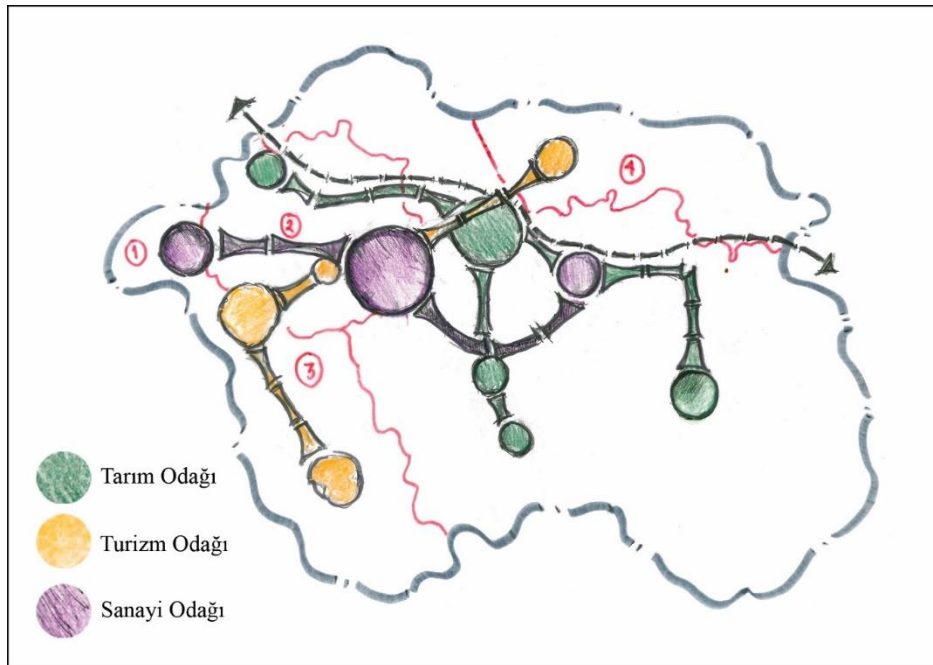
- İlçe yüz ölçümü itibari ile küçük bir ilçe görünümünde olduğu halde, zirai potansiyeli büyüktür.
- Halkın %90 tarım ve hayvancılıkla uğraşmaktadır.
- İlçe doğal kaynaklar bakımından oldukça zengindir.
- Boraks ve Mermer gibi madenler mevcuttur. Bu bakımdan sanayi kolu gelişme göstermiştir (Eskişehir Büyükşehir Belediyesi İmar ve Şehircilik Daire Başkanlığı ve İTÜ Mimarlık Fakültesi, 2014: 283-418).

İlçe potansiyellerinden yola çıkılarak; Eskişehir metropoliten alan dışındaki ilçeler arasında bir ilişki ve bütüne yönelik bir hedef belirlenmesi gerekmektedir. Şekil 5'te görüldüğü üzere, Eskişehir 3 kentsel odağın belirlendiği bir kent bütünü olarak tanımlanabilir. Tarım faaliyetlerinin gelişmiş olması, halkın geçimini tarım ve hayvancılıkla sağlıyor olması, tarıma dayalı sanayinin gelişmesini ve bu ürünlerin gıda zincirine katılmasını kolaylaştırmaktadır.

Bunun dışında Han – Frig bölgesindeki turizm potansiyeli kentin kültür odağını oluşturmaktadır. Alpu, Çukurhisar, Çifteler, Belikova gibi ilçeler barındırdıkları tarımsal potansiyeli; demiryolu omurgasındaki lojistik ile destekleyip tarım koridoru oluşturabilme açısından önem taşımaktadır, bu nedenle belirlenecek olan bütünleşme stratejisinde bu alanlar üretim potansiyelleri ile ön plana çıkarılabilir.

Yine Metropoliten alan barındırdığı tarım ve hayvancılığa dayalı sanayi potansiyelini; demiryolu lojistiği ile destekleyerek, İnönü alt planlama bölgesine uzanan sanayi koridorunun oluşturulması için kullanılabilir. Buna ek olarak metropoliten alanda, var olan eğitim odağı kent bütününe yönelik gelişmeye katkı sağlayacaktır. Diğer taraftan planlama yetkisi Kültür Bakanlığına verilen Han – Frig bölgesinin turizm potansiyelini; koruma kullanma dengesini de gözeterek, kuzeydoğuda kalan Muttalip- Sarıcakaya tarımsal üretim odağı ile birleştirilerek bu bölgede turizme dayalı ekolojik bir bağlantı ön plana çıkartılabilir.

Şekil 5: İlçeler Arası Odaklar ve İlişkiler



Kaynak: Kentsel Politika Planlaması ve Yerel Yönetimler Stüdyosu 2017-2018 Güz Dönemi Mekânsal Planlama Grubu Çalışmaları

Kentsel Gelişim Stratejileri Tartışmaları

Günümüzde, serbest piyasaya koşullarında ayakta kalabilmek adına kentler sürekli bir rekabet ortamında diğer kentlerden öne çıkmaya çalışmaktadır. Bu amaçla 1980’li yıllardan sonra yeni planlama yaklaşımları gündeme gelmeye başlamıştır. Bu doğrultuda mekânsal planlama yaklaşımları, bir yandan küreselleşmeye ayak uydurabilmek için rekabet edebilir olma politikasını temel alırken, bir yandan da yerele özgü değerlerini koruyarak yereldeki yaşam kalitesini artırmayı hedeflemiştir (Gedikli, 2007: 230). Bir başka deyişle artık mekânsal planlama anlayışı ekonomi ve çevre bilimleri eksenleri üzerinden gelişmektedir. Gelişmiş ülkelerin metropollerinde, ekonomik gelişme genellikle yüksek teknolojiye dayalı sanayi ve bilgi üretimine dayalı gelişmekte, bununla birlikte küresel düzeyde üretim ağları olan büyük şirketlerinde merkezleri de bu kentlerde yer almaktadır. Ancak bununla birlikte bu kentlerde

ekolojik kentleşme ilkelerine de oldukça ön planda yer almakta ve bu alanda da ciddi yatırımlar yapılmaktadır.

Türkiye'nin de içinde bulunduğu gelişmekte olan ülkelerde ise bu durum daha farklı şekilde gerçekleşmektedir. Gelişmekte olan ülkelerin kentleri, yarışmacı serbest piyasa ortamında var olabilmek adına kentsel yatırımlar yapmaktadır, ancak gelişmiş ülkelerden farklı olarak bu durumu planlı bir ekonomi ya da kentsel gelişim stratejisi doğrultusunda değil, meta haline gelmiş kentler üzerinden rant sağlayarak ekonomiyi canlandırma hedefiyle yapmaktadırlar. Storper bu durumu *Amenity-Based* (burada amenity kelimesi 'rahatlık ve konfor', 'tesis' anlamında kullanılmaktadır. 'konfor temelli' denilebilecek olan, ancak henüz uygun bir Türkçe karşılığı bulunmadığı için bu çalışmada kitaptaki özgün ismiyle yer verilmektedir) kuramı üzerinden açıklamaktadır. Buna göre, kent yöneticilerinin kentlere yatırım yaparken herhangi bir strateji izlemek yerine, halihazırda ekonomik anlamda gelişme göstermekte olan ve rant sağlama olanağı bulunan kent merkezlerine yatırım yaptıkları iddia edilmektedir (Storper, 2013: 226). Bunun yanında kent yöneticileri kırsal alanlara yatırım yapmayı ekonomik getirisi daha az olacağı için rasyonel bir tercih olarak görmemekte, bu nedenle de gelişmekte olan ülkelerin kırsal alanları giderek nüfus kaybederek tarımsal üretim niteliklerini yitirmektedir. Türkiye özelinde baktığımızda bu durumun günümüzde ciddi sorunlar yaratmaya başlamış olduğunu görmekteyiz. Ankara, İstanbul, İzmir kentleri başta gelmek üzere büyük kentlerin merkezlerine yapılan yatırımlar hızla artmakta, ekonominin lokomotifleri olarak inşaat sektörü öne çıkarak kentlerde yapıli çevre ve toplu tüketim alanları üretimi için çok büyük yatırımlar yapılmaktadır.

Bu durum Eskişehir için incelendiğinde, özellikle hazırlanan 1/100.000 İl Çevre Düzeni Planı ve 1/25.000 Metropolitin Alan Nazım İmar Planında kentin gelişimine yön verecek bir vizyonun eksik olduğu göze çarpmaktadır. Eskişehir Büyükşehir Belediyesi'nin hazırladığı kurumsal bir stratejik plan olmasına karşın bu plan kararları kentin mekânsal gelişim kararlarını içeren planlara yansımamaktadır. Bunun nedeni olarak, Türkiye'deki mekânsal planlama anlayışının daha çok fiziksel gelişmeyi öne çıkaran bir anlayışla ele alınmakta oluşu gösterilebilir. Türkiye'nin mekânsal plan kademelenmesinde, üst ölçekte ülke düzeyinden başlayan ve bölgesel ölçekte devam eden stratejik plan kademeleri olsa da henüz uygulama aşamasında yeterli örnekler ortaya çıkarılamamıştır. Eskişehir'de de üst ölçekli planlardan gelen stratejik kararlar doğrultusunda mekânsal plan yapılmasına gereksinim olduğu görülmektedir.

Bunun yanında, Eskişehir ilinin nüfusunun %86,97'si merkez ilçeler olan Tepebaşı ve Odunpazarı ilçelerinde oturmakta, kalan %13,03 kısım ise ilin diğer yerleşim alanların yaşamaktadır. Bu durum aslında Eskişehir'de de "*amenity-based*" kuramına uygun bir kentsel gelişim modelinin varlığına ilişkin ipuçları vermektedir.

6360 sayılı yasa ile beraber, Eskişehir Büyükşehir Belediyesi'ne yasal olarak il genelinde stratejik kararlar alabilme yetkisi tanınmıştır. Bu durumda kentin gelişim stratejisi kırsal kalkınma konusunda yapılacak yatırımlar ile birlikte ele alınabilecek duruma gelmiştir. Çalışmanın ilerleyen bölümünde kentsel gelişim stratejisine yönelik öneriler tartışılacaktır.

Eskişehir Düzeyinde Mekânsal Analizler

1/100.000 İl Çevre Düzeni Planı Kararlarının İncelenmesi

Eskişehir Büyükşehir Belediyesi'nin planlama yetkileri ve sorumluluk alanı önce 5216 sayılı 'pergel yasası' sonrasında ise 6360 sayılı Büyükşehir Yasası'nın kabul edilmesi ve büyükşehir belediye sınırlarının il mülki sınırlarına dayandırılması ile genişlemiştir. Türkiye genelinde kentsel nüfusu en çok olan kentlerden biri olan Eskişehir'in sınırlarında yaşanan bu denli bir genişleme kentin hizmet alanının büyük ölçüde artmasına neden olmuş ve kent için yeni planlar yapılması gerekliliğini doğurmuştur.

2006 yılında önce Büyükşehir Belediyesi tarafından 1/100.000 ölçekli Çevre Düzeni Planı yapılmıştır. Sonrasında ise Eskişehir Büyükşehir Belediyesi İmar ve Şehircilik Müdürlüğü'nden edinilen bilgiye göre 2006 yılında Eskişehir il bütününe yönelik Eskişehir Büyükşehir Belediyesi tarafından 1/25.000 Nazım İmar Planı yapılmış ve Meclisteki komisyonun incelemesine sunulmuştur. Bu plan yapılırken planlama sürecinde yardımcı olacak; farklı kurumların görüş ve verilerinden yararlanılmıştır. Ancak bu birimlerin saydam olması gereken bilgileri vermekte direndikleri ve bazı bahaneler ürettikleri tarafımızla paylaşılmıştır. 10 gün içinde karar verilmesi gerekmesine karşın; Belediye Meclisindeki siyasi dengesizlik sonucu plan 3 yıl komisyonda kalmıştır. Ardından açılan davalar, itiraz süreçleri ve 6360 sayılı yasanın kabul edilmesi ile plan yürürlüğe girmeden parçacı itirazlar nedeni ile iptal kararı verilmiştir. 2009 yılında parçacı itirazlar ve askıda kalma sürecinin uzaması sonucunda 'plan bütünlüğünün bozulması' gerekçesi ile plan iptal edilmiştir. Özellikle makroformu belirleyen; Eskişehir- Ankara girişi yeni gelişen sanayi sitesi, kentsel dönüşüm alanları, kuzeydeki üniversite alanı ve öneri alt merkez odağı için mülkiyet odaklı parsel temelli iptal davaları açılmıştır. Bunun üzerine İstanbul Teknik Üniversitesi (İTÜ) ile birlikte yalnızca metropoliten alanı kapsayan 1/25.000 nazım imar planı oluşturulmuştur. Daha sonra yine İTÜ tarafından 2014 yılında yeni bir Çevre Düzeni Planı yapılmış ve Eskişehir ili 4 ana alt planlama bölgesine bölünmüştür. Her bir alt planlama bölgesi için, metropoliten alan da dâhil olmak üzere, 1/25.000 ölçekli nazım imar planı yapılması kararı getirilmiştir.

Araştırma süresince edinilen bilgiler, gözlemler ve plan kararlarının incelemeleri yapıldığında, İTÜ tarafından yapılan planların Eskişehir'in var olan plan sınırları ve planlama ilkeleri ile bütünleşen planlama kararları oluşturamadığı görülmektedir. Ayrıca yapılan planlarda Eskişehir için bir kent vizyonu net olarak tanımlanmamıştır.

İTÜ tarafından hazırlanan planların genel çerçevesine bakıldığında; üst ölçekte vizyon belirleme amacının olmamasına bağlı olarak; öneri odakların merkez ile ulaşım bağlantısı ve tarım alanları ve mera alanları ile ilgili senaryolara yeteri kadar yer verilmemiş, bu kararlar yüzeysel bırakılmıştır. Eskişehir Büyükşehir Belediyesi ile yapılan görüşmeler sonucunda 1/100.000 Çevre Düzeni Planı'nın alt ölçeğe yönelik bağlayıcı kararlar vermediği anlaşılmaktadır ve plandaki bu tutumun nedeni 'alt ölçekte kent için verilecek kararlar için esneklik yaratmak' olarak belirtilmiştir. Ancak kentin doğal ve ekolojik değerlerinin (tarım alanları, meralar, sit alanları gibi) korunabilmesi için üst ölçekteki kararların bu doğrultuda verilmiş olması ve planda bu şekilde tanımsız boşlukların bırakılmamış olması gerekirdi.

1/100.000 Eskişehir il bütünü Çevre Düzeni Planı İTÜ ve Eskişehir İmar ve Şehircilik Müdürlüğü ortaklığı ile hazırlanmıştır. Plan bütününe bakıldığında genel olarak verilen ulaşım kararları ile var olan durum incelenmiş; 1/25.000 planda çözüleceği düşüncesi ile 4 alt planlama bölgesi oluşturulmuştur. Bu bölgeler; Eskişehir metropoliten alanı, İnönü, Han-Frig ve Mihallıççık-Çatacık alt planlama bölgeleridir. Özellikle verimli ve sulanabilir tarım arazilerinden oluşan geri kalan alanlar için ise sadece genel plan kararları getirilmiş, korumaya ve sürdürülebilirliğe ilişkin hiçbir strateji belirlenmemiştir. Son zamanlarda, özellikle tarımsal

arazilerin arsa stoku olarak görölmeye başlaması ve rant sağlamak için kentsel gelişime açılması tartışmaları yoğun olarak sürmekteyken, kentin bu denli tarımsal üretime katkıda bulunan alanları için koruma amaçlı stratejiler getirilmemesi ve bu alanlar için verilecek alt ölçek kararlarında ‘esneklik’ sağlama amacı güdülmesi, 1/100.000 planında görülen en büyük sorunlardan biri olmuştur.

Bunun dışında 1/100.000 planda sadece mekânsal olarak gösterilen Han–Frig alt planlama bölgesinde turizm potansiyeline sahip olması gerekçe gösterilerek plan yapma yetkisi Kültür ve Turizm Bakanlığına devredilmiştir. Ankara’da Kültür ve Turizm Bakanlığı çalışanları ile yapılan görüşmede Han-Frig turizm alt bölgesindeki planlama yetkilerinin Bakanlığa verilmesi kararı sorgulanmış ve kurumlar arasındaki iletişim ve eşgüdüm eksikliğine bağlı olarak bakanlığın bu konuda bilgisinin olmadığı sonucuna varılmıştır.

Ayrıca Eskişehir Büyükşehir Belediyesi’nde yapılan görüşmede İnönü, Mihallıççık–Çatacık alt bölgesi planlama yetkisinin Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ile Orman Bakanlığı’na bırakıldığı bilgisi verilmiştir. Bölgeleme alanına girmeyen tarım alanları ve kırsal alanda sadece mevcut durumun işlenmiş olması ve plan kararı getirilmemesi tarım alanları açısından Eskişehir’de tehdit oluşturabilecek bir durumdur. Alt planlama bölgelerinin planlama yetkisinin farklı kurumlara verilmiş olması; kurumlar arasında iletişimsizliklere ve buna bağlı planlama faaliyetlerinde bütünselliğin bozulmasına yol açabilecektir.

1/25.000 Nazım İmar Planı Kararlarının İncelenmesi

2016 yılında yine İTÜ tarafından 1/25.000 ölçekli Nazım İmar Planı; Çevre Düzeni Planı’nda belirlenen 4 ana planlama bölgesinden sadece metropoliten alan için yapılmıştır. 6360 sayılı yasa kapsamında Günyüzü ve Seyitgazi gibi ilçeler 1/25.000 plan yapma yetkisini Büyükşehir Belediyesi’nden talep etmişlerdir. Büyükşehir Belediyesi ise planlama hizmet alanının genişlemesi ve kent bütününe yönelik plan yapmasının zorlaşması nedeni ile bu plan yapma yetkilerini ilçelere devretmiştir.

Genel plan kararları olarak; 1/25.000 nazım imar planında metropoliten alanın özellikle çeperine yeni konut gelişim alanları önerilmiştir. Kent merkezini yağ damlası şeklinde geliştiren bu öneri alanlar hem kırsal alanlardaki yerleşimler açısından hem de tarım arazileri üzerinde tehlike oluşturma riski taşıması nedenlerinden ötürü kritik görülmektedir. Kent makro formu, düzensiz ve boşlukları doldurarak ilerleyen bir kent gelişimine fırsat vermektedir. Üst gelir grupları kent çeperine yerleşmeye başladığı ve kentin yayılmasının saçaklanmalar halinde; düşük yoğunluklu ve denetimsiz olarak geliştiği gözlenmektedir.

1/25.000 Nazım İmar Planı ile genel olarak dağınık konut gelişim alanları önerileri gözlemlenmektedir. Tepebaşı-Bursa yolu yönünde var olan konut alanları (Batıkent konutları, Bursa yolu villalar) ile Sultandere, sanayi alanında yüksek katlı ve daha az katlı konutların birlikteliği gözlenmektedir. Buna ek olarak bu planda, yeni konut alanları tarım arazilerinin arasından denetimsiz şekilde önerilmiş ve ulaşım açısından merkezle yeterli ilişkiler kurulamamıştır. Kuzeyde önerilen alt merkez niteliğindeki Muttalip turizm- konut- ticaret alanı ve otoban projesi önerisi, yarı kentsel çeper niteliğindeki köylerinin sahip olduğu tarım arazilerinde tehdit oluşturmaktadır.

Makroforma yönelik kararlara baktığımızda, konut planlaması için verilen kararların kent saçaklanmasını destekler nitelikte olması ve tarım arazilerine yönelik bir plan kararının

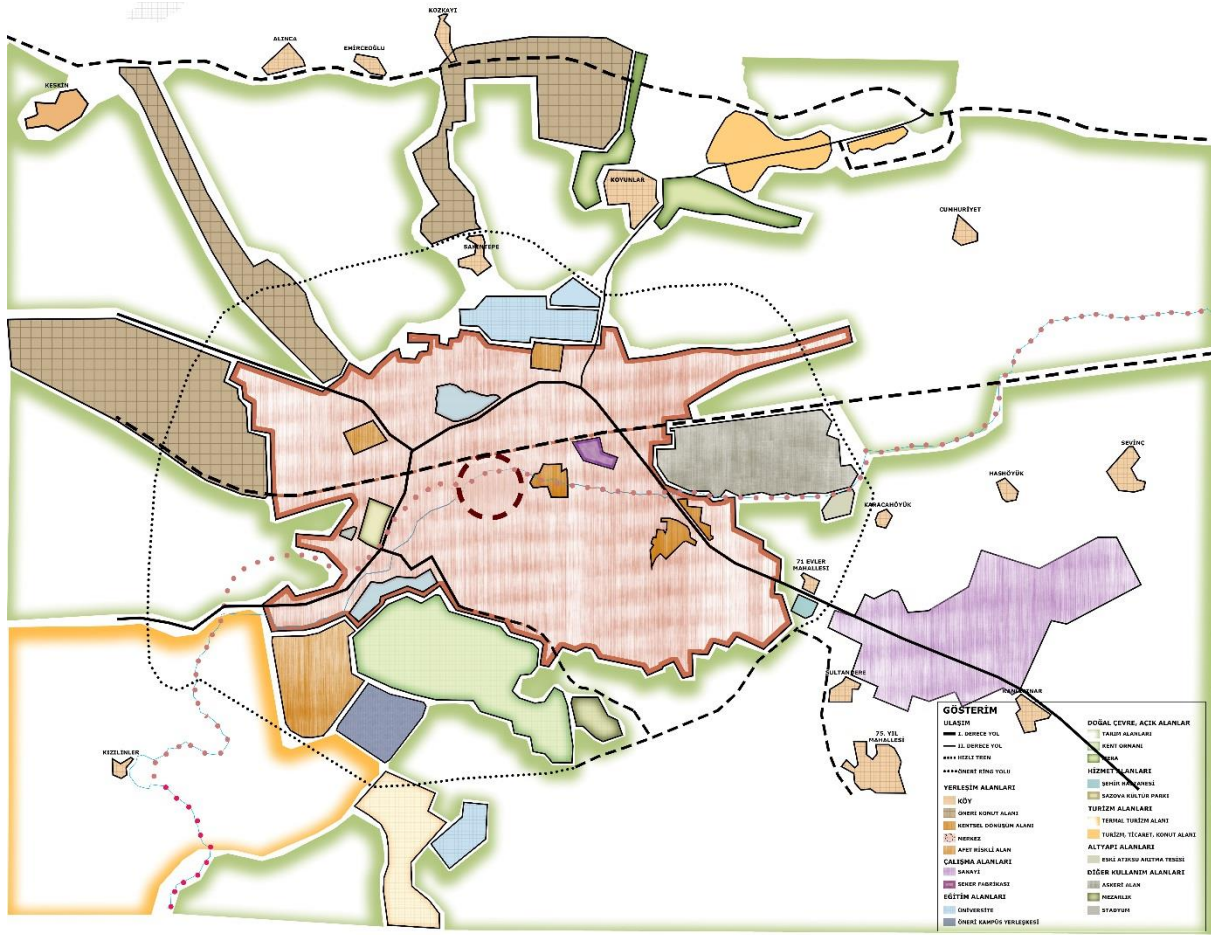
getirilmemiş olması kent çeperinde tehlike yaratmaktadır. Örnek olarak, Kayapınar ve Aşağı Çağlan köyleri bölgenin güneyine taşınarak; ‘Kocakır Süperkent’ projesi planlanmıştır. Kızılınler–Kocakır bölgesine 75.000 nüfusluk sosyo-kültürel yaşam koridoru önerilmiştir. Yine aynı bölgede ‘Kocakır Süperkent’ proje alanına 7 km uzaklıktaki Kızılınler termal turizm projesi planı Kültür ve Turizm bakanlığına devredilmiştir.

6306 sayılı afet riskli alanların dönüştürülmesi yasa kapsamında 17.05.2013 tarihinde Eskişehir riskli alan ilan edilmiştir. İTÜ ile ortak yürütülen bu alan için yerinden dönüşüm hedefiyle ‘Eskişehir Riskli Alan Projesi’ bulunmaktadır ve bu kapsamda Odunpazarı İlçesinde yer alan Gündoğdu, Emek, Yenidoğan, Erenköy mahalleri ‘Riskli Alan’ ilan edilmiştir.

Plan kararları kapsamında;

- BAKSAN ve Keresteciler Küçük Sanayi Siteleri gelişme alanında kalması nedeniyle dönüşüm alanı olarak ilan edilmiş ve ticaret- turizm- konut alt merkezi önerilmiştir.
- Hasanbey’ de lojistik merkez kurulması önerisi nedeniyle askeri havaalanının hemen yanında bulunan bu alanın 3 lojistik alanı birbirine bağlaması öngörülmüştür.
- Sivrihisar’da OSB önerisi ile Çifteler OSB ile küçük ve orta ölçekte sanayi teşvikleri yapılmasına karar verilmiştir.
- Beylikova’da Organize Besi Sanayi Tesisi yapımı çalışmaları devam etmektedir. Bu alan hayvancılık öncelikli gelişme alanı olarak ilan edilmiştir.

Şekil 6: 1/25.000 Nazım İmar Planı Kararlarının Mevcut Durumla Birlikte Mekânsal Analizi

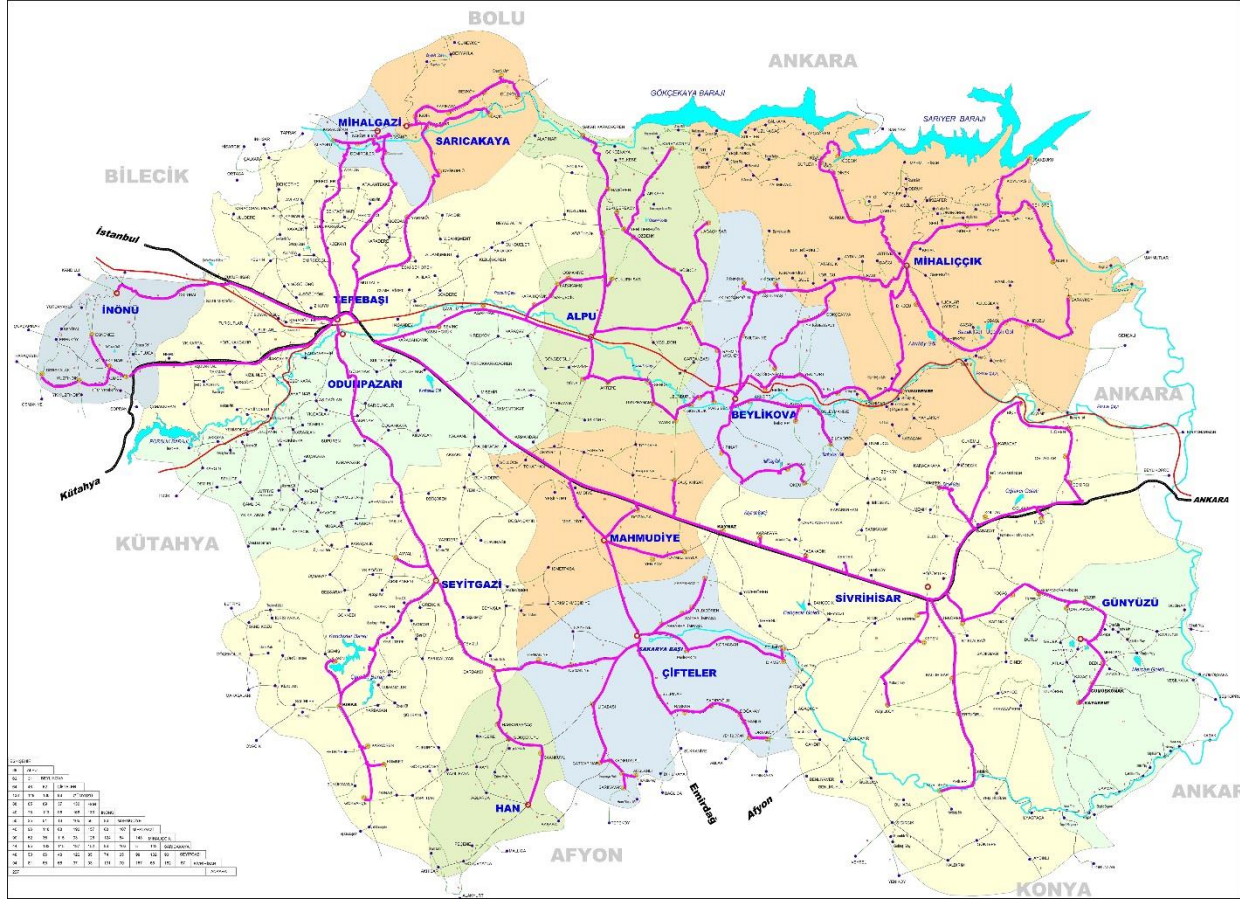


Kaynak: Kentsel Politika Planlaması ve Yerel Yönetimler Stüdyosu 2017-2018 Güz Dönemi Mekânsal Planlama Grubu Çalışmaları

Eskişehir Ulaşım Ana Planı

Ulaşım politikaları çerçevesinde ise 2017 yılında İTÜ tarafından yapılan ulaşım planının genel amacı 'sürdürülebilir kentsel hareketlilik modeli' olarak belirlenmiştir. Ayrıca Eskişehir ulaşım planı, İTÜ Ulaştırma ve Ulaşım araçları uygulama ve araştırma merkezi tarafından yapılmıştır. Ulaşım koordinasyon merkezince (UKOME) iki önemli noktada karar alınmıştır. Bunlardan ilki mahalle statüsüne dönüşen köyler ile ilçe merkezleri arasında D4 belgeli araçların güzergâhıdır (İstanbul Teknik Üniversitesi Ulaştırma ve Ulaşım Araçları UYG-AR Merkezi, 2017).

6360 sayılı yasa kapsamında; Büyükşehir Belediyesinin sınırı il mülki sınırı olması nedeniyle Büyükşehir Belediyesi'nin kırsal alanlara ulaşım hizmetleri götürmesi zorunluluğu getirilmiştir. Bu nedenle Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı 2. Bölge Müdürlüğü tarafından Eskişehir iline ait 170 adet D4 yetki belgesi Eskişehir Büyükşehir Belediye Başkanlığı'na teslim edilmiştir. Yasa sonrası köy statüsünden mahalle statüsüne geçen yerleşim yerlerinden ilçe merkezi arasında taşıma güzergâhlarının yeniden belirlenmesi amacıyla öneri güzergâhlar belirlenmiş ve UKOME Genel Kurulu'na sunulmuştur. Şekil 7'de görüldüğü üzere, D4 belgeli araç güzergâhları; başlıca Alpu, Beylikova, Çifteler, Günyüzü, İnönü, Mahmudiye, Mihalgazi, Mihallıçık, Sarıcakaya, Seyitgazi, Sivrihisar ilçeleri arasında düzenlenmiştir (İTÜ Ulaştırma ve Ulaşım Araçları UYG-AR Merkezi, 2017).

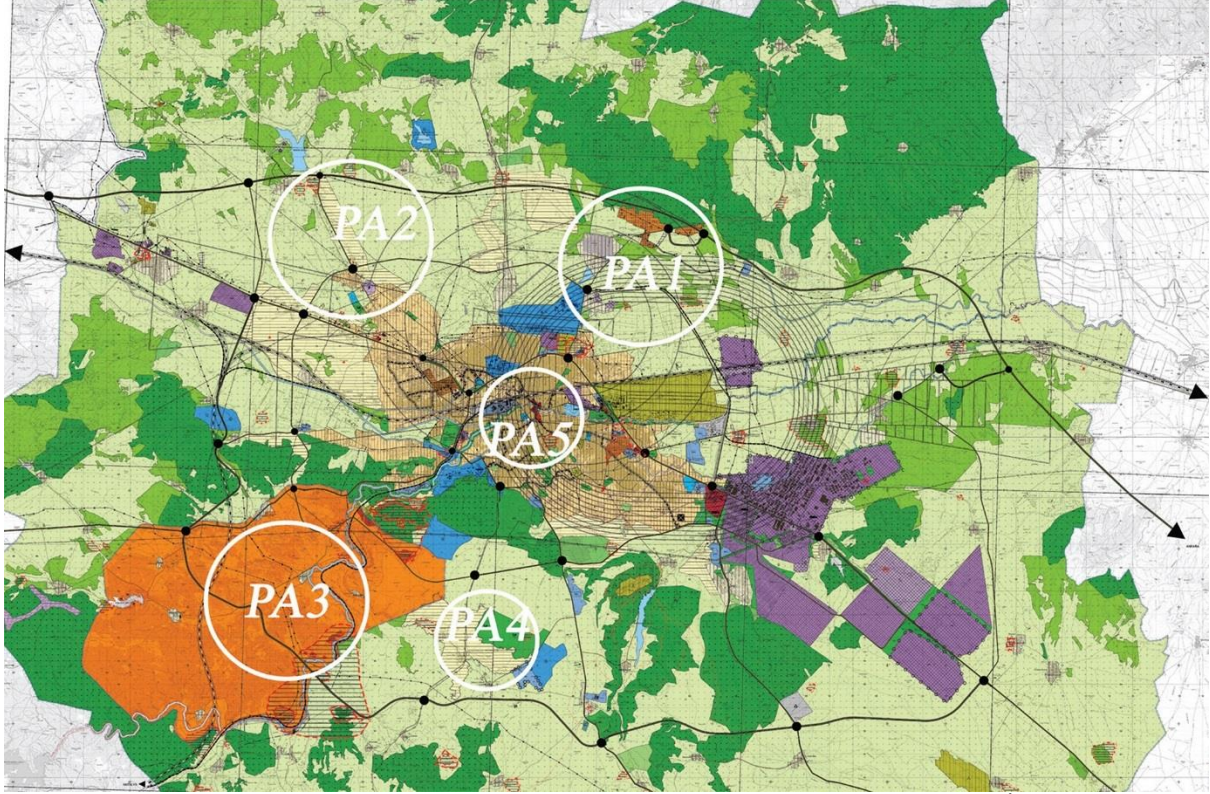
Şekil 7: D4 Belgeli Araç Güzergahları

Kaynak: Eskişehir Büyükşehir Belediyesi'nden tarafımızca alınmıştır.

Ayrıca UKOME raporunda Eskişehir il sınırları içinde D4 Yetki belgeli yolcu taşımacılığı ile ilgili düzenleme yapılması maddesine göre; il içi yolcu taşımacılığına ilişkin tüm işlemlerin Eskişehir Büyükşehir Belediyesi sorumluluğunda olduğu ve tüm D4 yetki belgesi, ücret düzenlemeleri ve ulaşım hizmetlerinin ESTRAM (Eskişehir tramvay hattı) AŞ.'ye devredilmesine karar verilmiştir (İTÜ Ulaştırma ve Ulaşım Araçları UYG-AR Merkezi, 2017).

1/25.000 Nazım İmar Planına Göre Belirlenen Sorun Alanları

Şekil 8: 1/25.000 Nazım İmar Planına Göre Belirlenen Sorun Alanları



Kaynak: Bu çalışma Eskişehir Büyükşehir Belediyesi'nden tarafımızca alınan 1/25.000 Nazım İmar Planı üzerinde yapılmıştır.

(PA 1) – Muttalip ve Çevresi:



Kaynak: Bu çalışma Google Earth programından alınan uydu görüntüleri üzerinde yapılmıştır.

Plan Kararları:

- Bu alanda 1/25.000 plan kararına göre var olan bazı sanayi tesislerinin dönüşümü ve bunun dışında da turizm-ticaret-konut alanı önerisi bulunmaktadır.

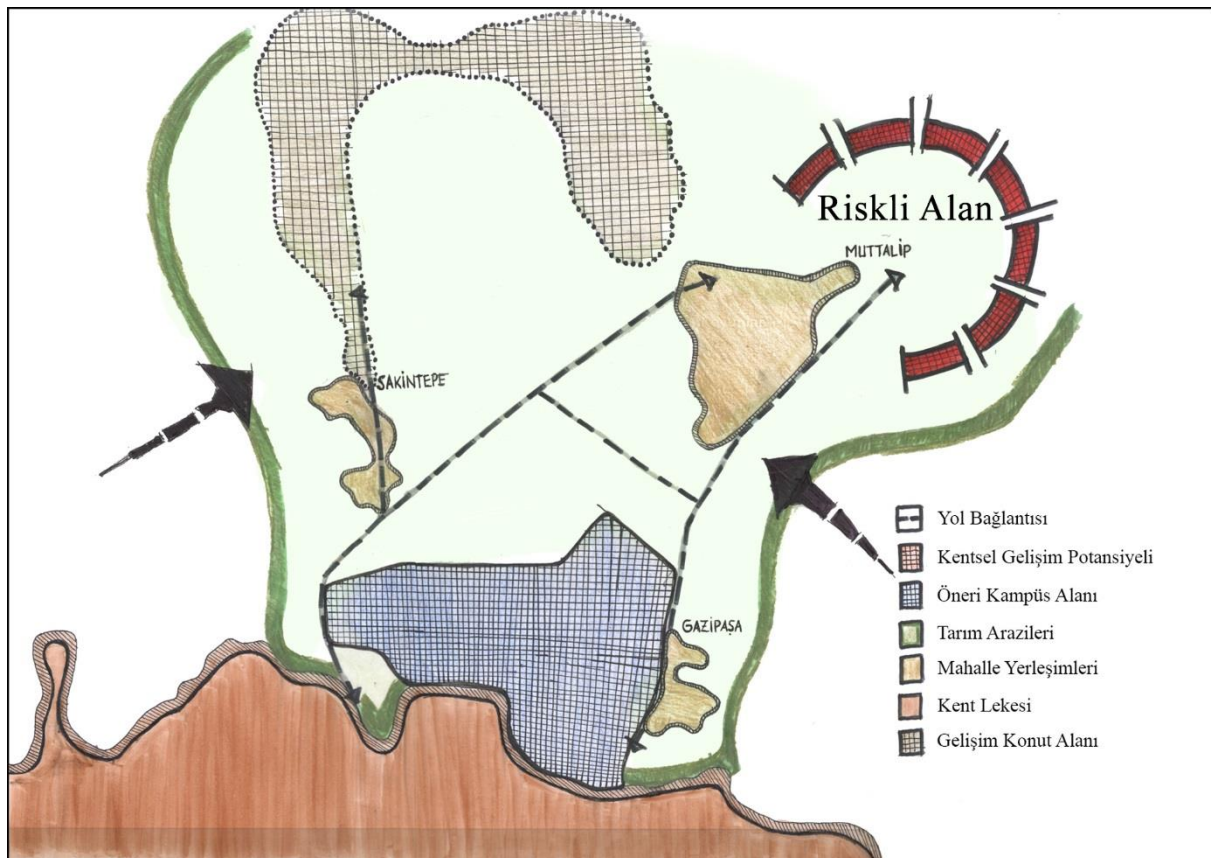
- Planda Muttalıp Mahallesi ve bu mahallenin etrafını saran tarım arazileri ile meralar için plan hükümleri getirilmemiştir.

Plan Kararları ile Gelen Riskler:

- Muttalıp Mahallesi'nin etrafının sulanabilir tarım arazileriyle çevrilmiş olduğu görülmektedir. Ancak alanın etrafını saran tarım arazileri ile ilgili planda bir hüküm getirilmemiş olması, buranın kentsel gelişim için feda edilebilecek bir alan olarak algılandığını göstermektedir.
- Planda turizm-ticaret-konut alanından kastedilenin ne olduğu açıkça belirtilmemiştir. Kentin gelişim omurgasında bulunan ve turizm potansiyeline sahip olmayan bir alanda önerilen bu gibi işlevlerin ayrıntılı açıklamasına plan hükümlerinde yer verilmiş olması gerekirdi.

- Planda turizm-ticaret-konut alanından kastedilenin ne olduğu açıkça belirtilmemiştir. Kentin gelişim omurgasında bulunan ve turizm potansiyeline sahip olmayan bir alanda önerilen bu gibi işlevlerin ayrıntılı açıklamasına plan hükümlerinde yer verilmiş olması gerekirdi.

Şekil 9: Muttalip ve Çevresi Riskli Alan



Kaynak: Kentsel Politika Planlaması ve Yerel Yönetimler Stüdyosu 2017-2018 Güz Dönemi Mekânsal Planlama Grubu Çalışmaları

(PA 2) - *Keskin ve Çevresi:*



Kaynak: Bu çalışma Google Earth programından alınan uydu görüntüleri üzerinde yapılmıştır.

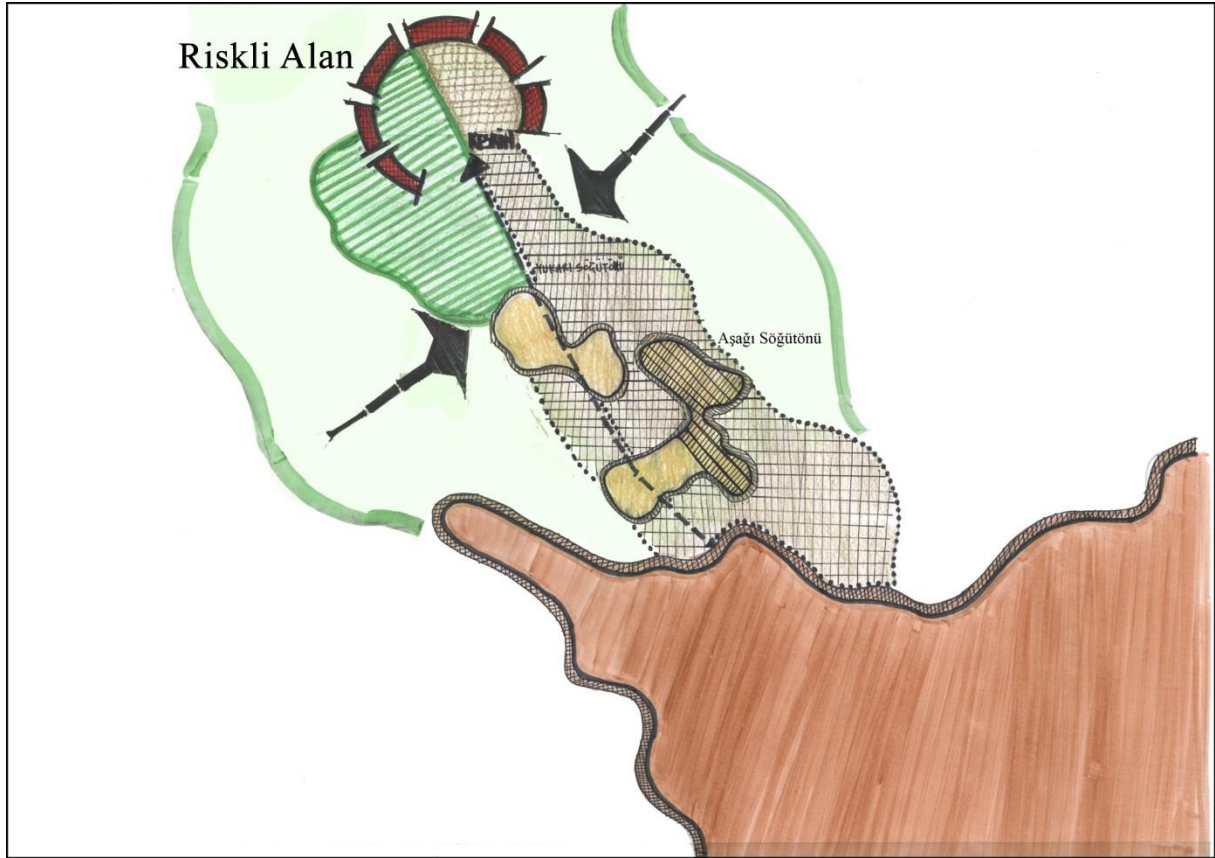
Plan Kararları:

- Kent merkezine giden yolun bir tarafı yeni konut alanı olarak ilan edilmiş. Yolun diğer tarafı için herhangi bir plan kararı getirilmemiştir.
- Konut alanı olarak ilan edilen bölge, kentin gelişim aksında kalmaktadır ve karşı tarafında tarım arazileri yer almaktadır.
- Bunun dışında bu konut alanları, kuzeyde önerilen otoban projesi önerisine kadar uzanmaktadır.

Plan Kararları ile Gelen Riskler:

- Etrafı tarım arazileri ile çevrili bu alanda önerilen gelişme ve bu gelişmenin bir otoban projesine kadar uzanması, şimdilik gelişim alanı olarak ilan edilmeyen alanlarda ileride yaşanabilecek sıkıntılar açısından düşünüldüğünde risk taşıyan alanlar olarak görülmektedir.
- Buna ek olarak bu gelişim alanının kuzeyinde kentsel sit alanı yer almaktadır.

Şekil 10: Keskin ve Çevresi Riskli Alan



Kaynak: Kentsel Politika Planlaması ve Yerel Yönetimler Stüdyosu 2017-2018 Güz Dönemi Mekânsal Planlama Grubu Çalışmaları

(PA 3)- Kızılınler Termal Turizm Bölgesi



Kaynak: Bu çalışma Google Earth programından alınan uydu görüntüleri üzerinde yapılmıştır.

Plan Kararları:

- 1/100.000 Çevre Düzeni Planı'nda Kızılınler 'Termal Turizm Alanı' olarak belirlenen bu alan, 1/25.000 İmar Planı yapılmış olmasına karşın, İTÜ tarafından hazırlanan metropoliten alan Nazım İmar Planı'nda sadece turuncu bir leke olarak yer almıştır.
- Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafında pilot bölge olarak seçilen Kocakır Süperkent projesine 7 km uzaklıkta bulunmaktadır

Plan Kararları ile Gelen Riskler:

- 1/25.000 Metropoliten Alan Nazım İmar Planı ile bu alan için yapılan plan arasındaki bütünleşme düşünülmeyen yapıldığı için, bu alanda verilen plan kararlarının sorgulanması gerekmektedir.
- Basında yer alan haberlere göre, bu alanda yapılacak olan proje için yatırımcı bulunamaması nedeniyle proje şimdilik başlangıç aşamasında kalmıştır.

(PA 4) 'Kocakır SüperKent' Projesi

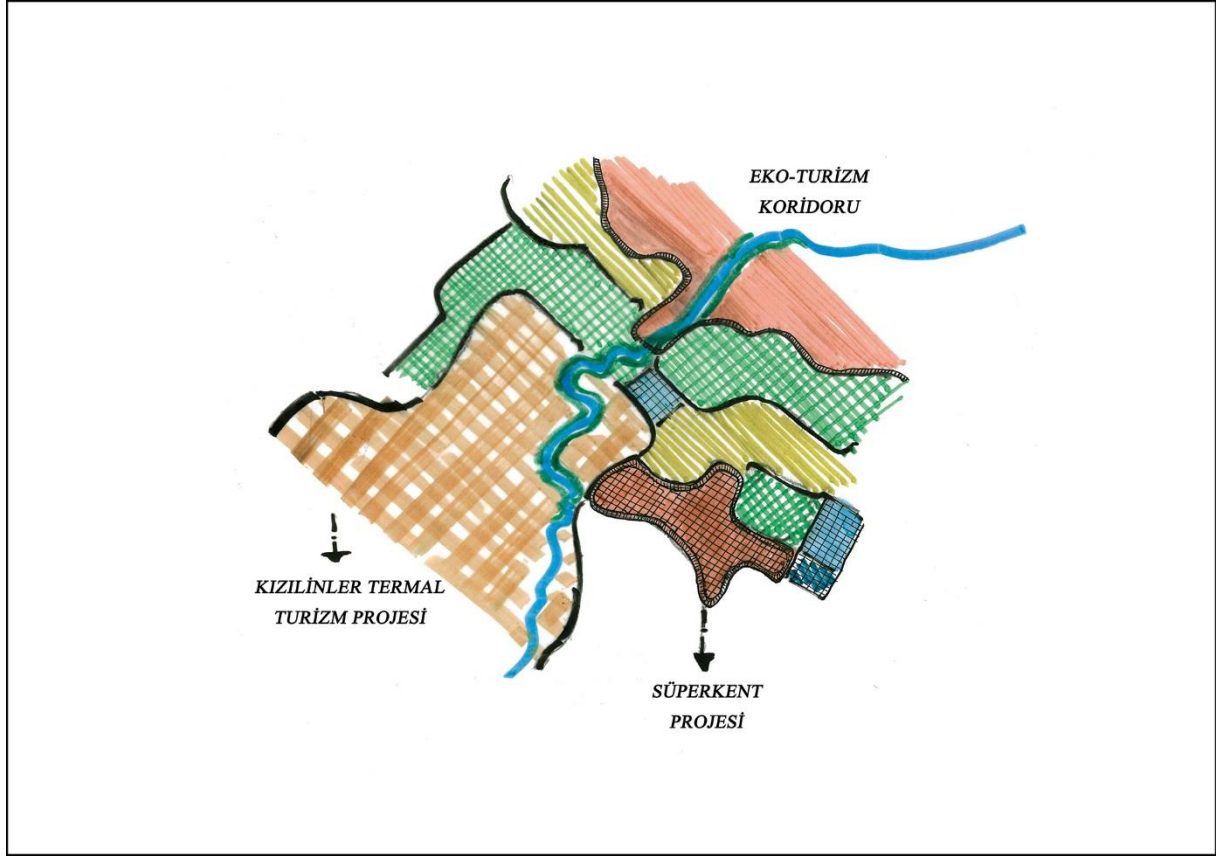
Plan Kararları:

- 1/25.000 Nazım İmar Planı'nda yeni gelişim alanı olarak belirlenen alan, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı- İTÜ ortak projesinde sosyo-kültürel yaşam koridoru olarak belirlenmiştir.
- Alan; ekolojik yapı birimlerinin, yeşil çatıların ve geniş açık alanların bulunduğu bir mahalle olarak tanımlanmış ve tasarlanmıştır.
- Kocakır rezerv alanı, Eskişehir'in en sağlam yerleşilebilir alanı olarak belirlenmiştir ve planda bu alana 75.000 kişilik Süper Kent yaşam alanı ve çalışma alanı önerisi getirilmiştir.
- Plan kararı ile 'Aşağı Çağlan' ve 'Kayapınar' köylerinin planlama alanının daha güneyine taşınmasına karar verilmiştir.
- 1/25.000 Nazım İmar Planı incelendiğinde, Süper Kent projesinin güney çevre yolu önerisine 2 km uzaklıkta olduğu görülmektedir.

Plan Kararları ile Gelen Riskler:

- Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından Süper Kent projesi olarak tanıtılan bu alanın sahip olacağı özellikler hesaba katıldığı zaman, üst gelir grubuna hizmet verecek bir alan olarak belirlendiği açıktır. Bu durumun da ilerleyen zamanlarda kentin yüksek gelir grubunu bu aksa çekmesi olasıdır. Yani bu projenin uygulanmasının toplumsal bir ayrışmaya neden olması kaçınılmazdır.
- Bu projenin yer alacağı alanda bulunan iki mahallenin taşınmasına karar verilmiştir. Yüksek bütçeli bir yatırımı gerçekleştirmek için alandan uzaklaştırılacak olan mahalle sakinlerinin geleceği hakkında bir bilgi bulunmamaktadır. Bu da bu alanda bir soylulaştırma gerçekleştirileceğinin göstergesidir. Bu gibi kararlar verilirken 'toplumsal adalet' kavramının da düşünülmesi gerekmektedir.

Şekil 11: Kızılınler ve Kocakır Ekoturizm Koridoru



Kaynak: Kentsel Politika Planlaması ve Yerel Yönetimler Stüdyosu 2017-2018 Güz Dönemi Mekânsal Planlama Grubu Çalışmaları

(PA 5) Kentsel Dönüşüm Alanları



Kaynak: Bu çalışma Google Earth programından alınan uydu görüntüleri üzerinde yapılmıştır.

Storper'in tanımıyla, kentsel bölgeler 'kentsel kalkınma kulüpleri' olarak üç farklı kademede görülmektedir. Bunlardan ilki yüksek maliyetli bölgeler, ikincisi orta maliyetli bölgeler ve üçüncüsü ise düşük maliyetli bölgelerdir. Bu kademelenme, bölgelerin özelleşmesi, potansiyelleri ve gelir gruplarına bağlı olarak belirlenmektedir. Yüksek maliyetli bölgeler kentsel kalkınma süreçlerinde en çok yatırımın yapıldığı bölgeler örneğin kent merkezleri olarak da tanımlanabilir. Kazanan olmak için başarılı bir özelleşmenin gerekliliğine dikkat çeken Storper, kazanan olmak isteyen yerel yönetimlerin bu bölgeleri bir hazine olarak görmesinin nedenini çok net bir şekilde açıklamış oluyor. Aynı zamanda Storper, yüksek maliyetli bölgelerdeki yüksek ücretli sektördeki başarının en iyi simgesinin kentsel ve bölgesel soylulaştırma olduğunu belirtiyor. Türkiye'de de soylulaştırmayı kazanan olabilmek için yerel yönetimler tarafından kentsel dönüşüm projeleri olarak ortaya çıkıyor (Storper, 2013). Eskişehir de diğer Türkiye kentleri gibi yüksek maliyetli bölgelerinde soylulaştırma amacıyla yaptığı kentsel dönüşüm projeleri ile benzerlik gösteriyor. Eskişehir yönetiminin kent merkezlerinde ilan edilen birçok riskli alanın dönüştürülmesini (soylulaştırmasını) bir fırsat olarak görüp bu alanları kentsel dönüşüm projesi olarak projelendiriyor. Aşağıda daha da ayrıntılı bir şekilde bu dönüşüm alanları hakkında daha ayrıntılı bilgi verilecektir.

Afet Riski Alanlar:



Eskişehir kent merkezinde 6306 sayılı 'Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkındaki Kanun' kapsamında, 2013 yılında Bakanlar Kurulu Kararı ile kent merkezinde 56,4 hektarlık alan, 'Riskli Alan' olarak belirlenmiştir. Bakanlar Kurulu Kararı doğrultusunda çalışmalara başlanmış olup, alınan meclis kararı doğrultusunda İstanbul Teknik Üniversitesi Rektörlüğü ile 'Riskli Alan Projesi Ortak Hizmet Protokolü' imzalanmıştır. Yerinden dönüşüm olarak belirtilen alan kentin merkezinde olması nedeniyle yüksek rant değerine sahiptir. Dolayısıyla rant değeri bu denli yüksek bir alanda yapılan yerinden dönüşümün bu alanda yaşamakta olan orta gelir grubunu nasıl etkileyeceği soru işareti olarak kalmaktadır.

Bu kapsamda afet riskli alan olarak ilan edilen alanlar; Gündoğdu Mahallesi, Mustafa Kemal Paşa Mahallesi, İhsaniye Mahallesi, Hacıalibey Mahallesi, Yeni Mahalle, Işıklar Mahallesi, Mamure Mahallesi, Deliklitaş Mahallesi ve Kurtuluş Mahallesi. Bu alanlar merkeze yakın olan ve merkezi iş alanına dönüşme potansiyeli taşıyan alanlardır.

Bunun dışında hali hazırda kentsel dönüşümü TOKİ tarafından tamamlanmış alanlar da bulunmaktadır; Aşağı Söğütönü Mahallesi, Mahallesi, Vadişehir Mahallesi, İhlamurkent Mahallesi, Çankaya Mahallesi, Yenikent Mahallesi, Yıldıztepe Mahallesi.

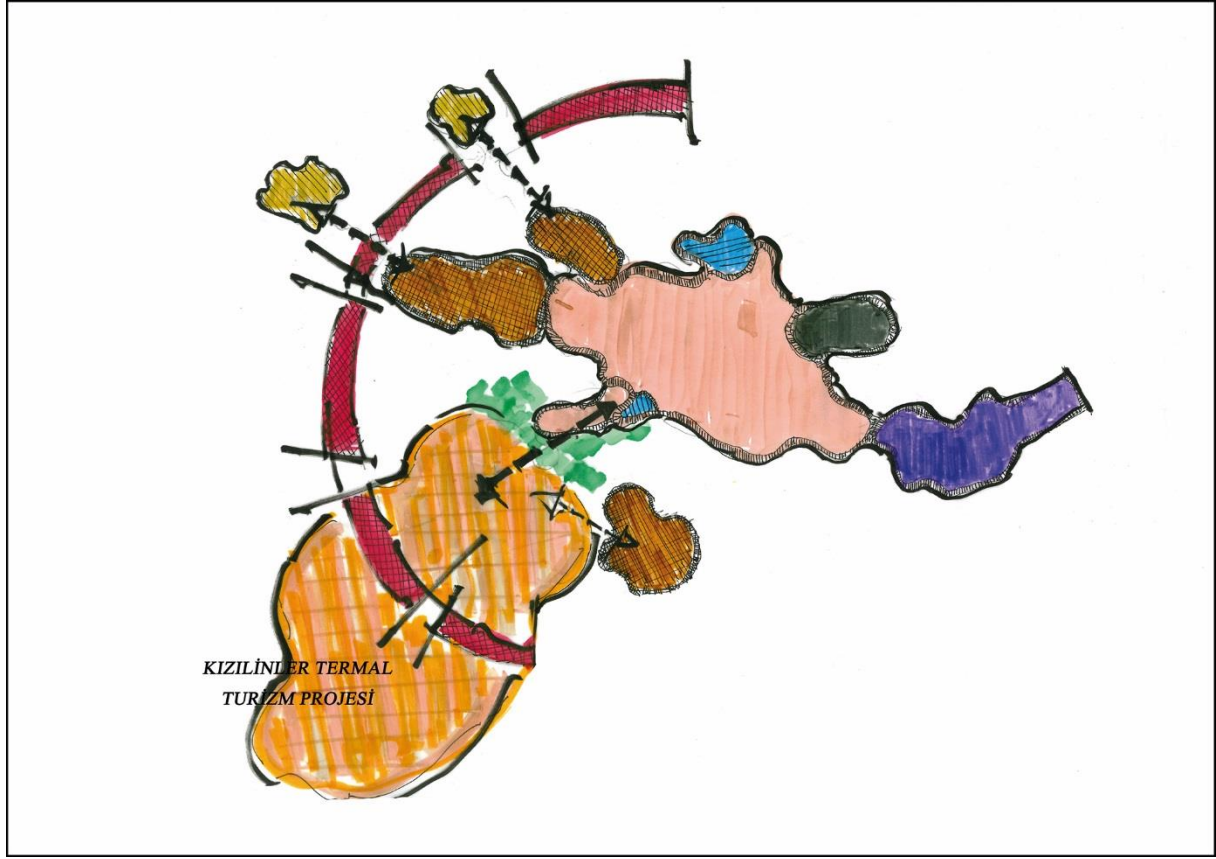
Küçük Sanayi Siteleri:

Riskli alanlar dışında BAKSAN ve Keresteciler Küçük Sanayi Siteleri de kentin içinde kalması nedeniyle Belediye Kanunu'nun 73. Maddesine göre Kentsel Dönüşüm ve Gelişim Alanı ilan edilmiştir. Buralar da işlevsel bir dönüşüm öngörülmekle birlikte, var olan sanayi alanlarının Organize Sanayi Bölgesi'ne transfer edilmesi öngörülmektedir. Var olan duruma göre bu alanla ilgili verilmiş bir karar olup olmadığı belli değildir. Alan için verilen kamulaştırma kararı daha sonrasında bozulmuştur. Bu nedenle alanın geleceği tam olarak bilinmemektedir.

(PA 6) Güney – Kuzeybatı Aksı

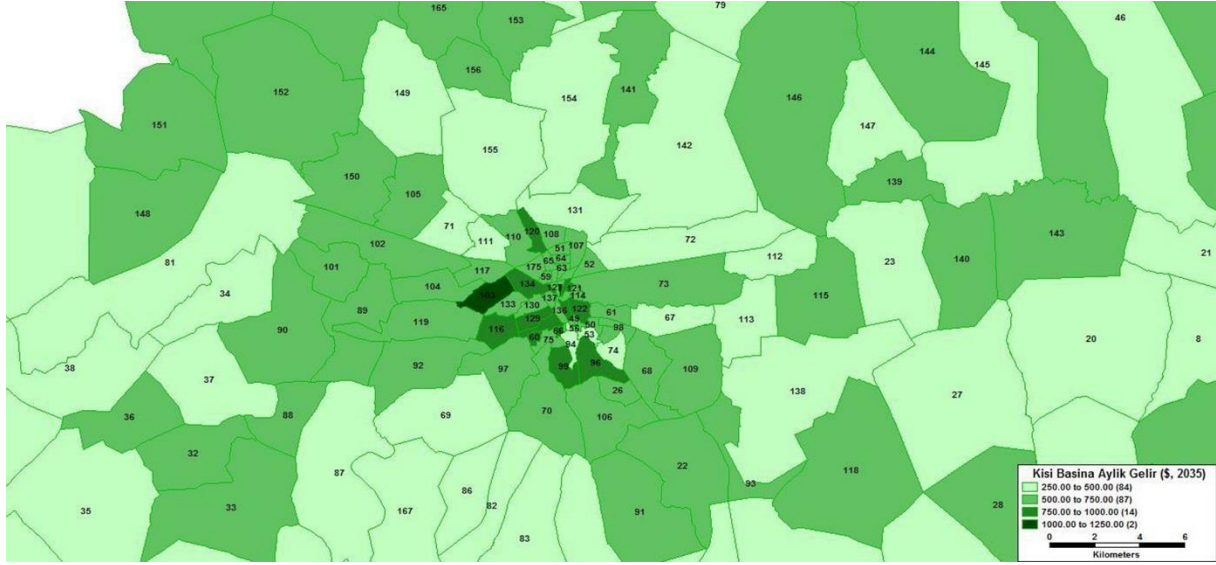
1/25.000 Metropoliten Alan Nazım İmar Planı incelendiğinde, göze çarpan diğer noktalardan bir tanesi de Güney–Kuzeybatı yönünde gelişmesi beklenen kentsel akstır. Planda Kuzeybatı yönünde bulunan Bursa–Eskişehir Yolu üzerinde önerilen gelişim konut alanları, halen lüks konutların bulunduğu ve bu gibi yüksek gelir grubuna hitap eden konutların inşa edilmeye devam ettikleri yerleşim alanlarının niteliğindedir. Bununla birlikte planda, kentin güneyinde bulunan Kocakır Rezerv Alanı'na önerilen Süperkent projesi bulunmaktadır. Ayrıca Kocakır Rezerv Alanı'nın batısında ve kentin güneybatısında kalan Kızılınler Termal Turizm Bölgesi'ne de planda yer verilmektedir. Bu plan kararlarından yola çıkarak ve Kocakır'da önerilen Süperkent projesinin niteliği incelendiğinde, bu odak üzerinde gelişecek olası bir kentsel omurgadan söz etmek olanaklıdır.

Şekil 12: Güney- Kuzeybatı Aksında Gelişim

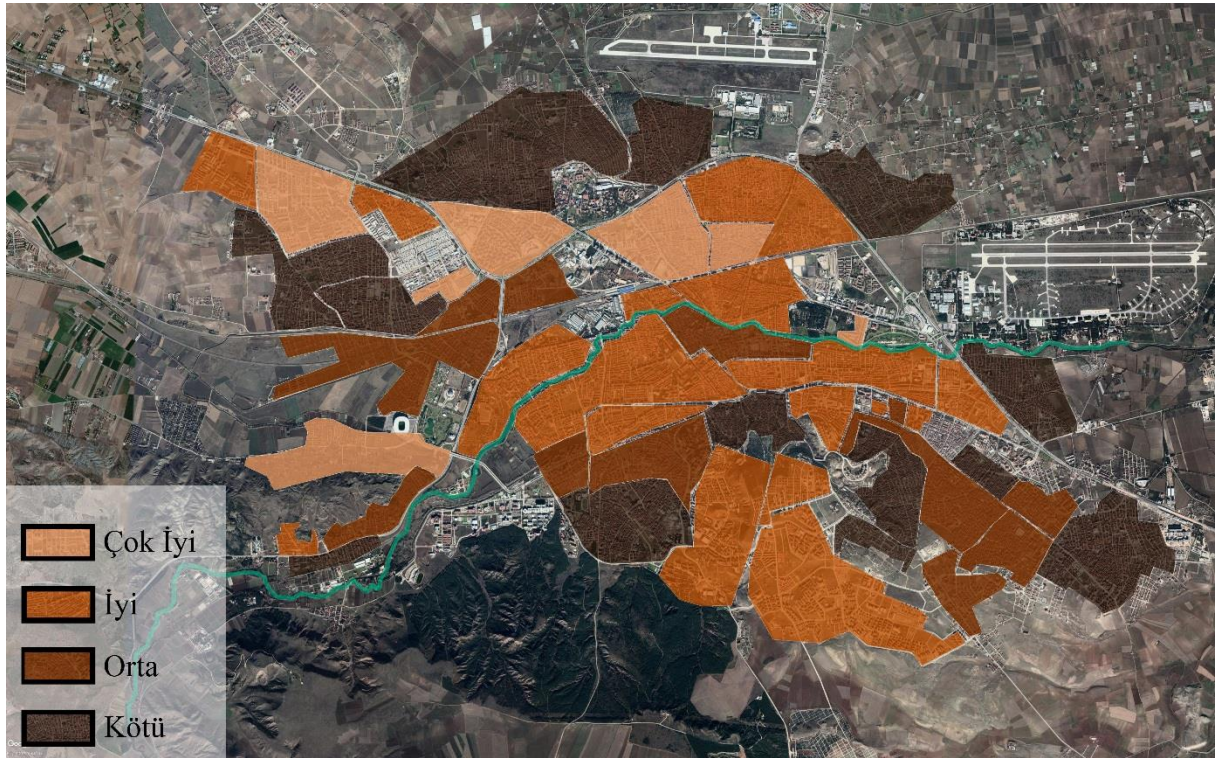


Kaynak: Kentsel Politika Planlaması ve Yerel Yönetimler Stüdyosu 2017-2018 Güz Dönemi Mekânsal Planlama Grubu Çalışmaları

Ancak böyle bir omurganın oluşmasıyla ortaya çıkabilecek bazı sorunlar irdelenmelidir. Bunlardan ilki, gelişim aksı üzerinde bulunan yerleşim alanlarından düşük gelir grupların yaşadığı alanlarda soylulaştırma yaşanma olasılığıdır. Bunu incelemek için, Şekil 13'te yer alan Eskişehir Ulaşım Ana Planı Sonuç Raporu'nda bulunan Merkez Bölgede Kişi Başına Düşen Aylık Gelir Haritası ile Şekil 14'te görülen, tarafımızca hazırlanan Google Earth uydu görüntülerinden elde ettiğimiz, konutların ve çevrenin durumuna göre belirlenen Konut Durumu Haritası kullanılmıştır. Bursa yolu etrafında mevcutta bulunan yüksek gelir grubuna yönelik konutları da kapsayan alan, 1/25.000 Nazım İmar Planında kentin yeni gelişim konut bölgesi olarak belirlenmiştir. Kentin bu omurga boyunca gelişmesi durumunda, Şekil 15'te belirtilen 1 numaralı alandaki kötü ve orta dereceli konutların dönüşüme ve soylulaştırmaya uğraması beklenecektir. 3 numaralı alanda ise önerilen Süperkent projesi ile birlikte kentte oluşturulması hedeflenen alt merkez, projenin niteliğinden kaynaklı olarak üst gelir gruplarına hitap eden bir yerleşim alanı olarak gelişecek ve kentteki sosyo-ekonomik kutuplaşmayı arttıracaktır. Aynı zamanda bu aks doğrultusunda yaşanacak gelişme ile birlikte 2 numaralı alanda bulunan kent ormanı, dört bir tarafından kentsel gelişim baskısı altında kalacak ve yok olma tehlikesi ile karşı karşıya kalacaktır.

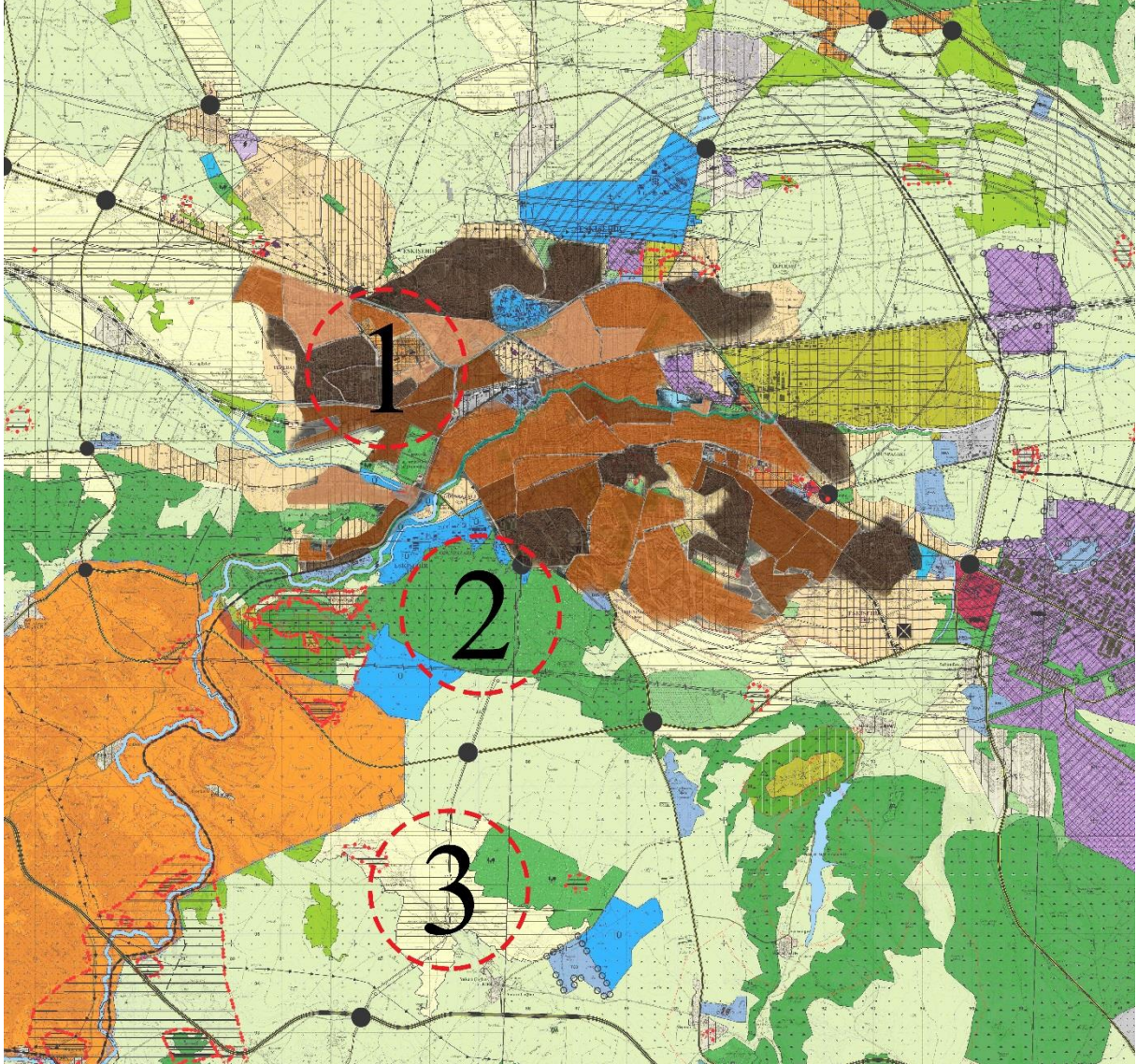
Şekil 13: Merkez Bölgede Kişi Başına Düşen Aylık Gelir Haritası

Kaynak: Eskişehir Ulaşım Ana Planı Sonuç Raporu

Şekil 14: Konut Durumu Haritası

Kaynak: Google Earth uydu görüntüsü ve Kentsel Politika Planlaması ve Yerel Yönetimler Stüdyosu 2017-2018 Güz Dönemi Mekânsal Planlama Grubu Çalışmaları

Şekil 15: Güney- Kuzeybatı Aksında Öngörülen Gelişimin 1/25.000 Nazım İmar Planı Kararları ve Mevcut Durum ile Karşılaştırılması



Kaynak: Eskişehir Büyükşehir Belediyesi 1/25.000 Nazım İmar Planı ve Kentsel Politika Planlaması ve Yerel Yönetimler Stüdyosu 2017-2018 Güz Dönemi Mekânsal Planlama Grubu Çalışmaları

Kentsel Gelişim Senaryosu Örnekleri

Bu bölümde Eskişehir’de uygulanması olası kentsel gelişim senaryolarını belirleyebilmek için dünyadan örnekler sunulacaktır. Kentsel gelişim senaryoları belirlenirken Eskişehir’in potansiyelleri ve güçlendirilmesi gereken yönleri dikkate alınacaktır.

Öncelikle, bu konuda sorulması gereken ilk soru “Kazanan kent olabilmek için ne gereklidir?” şeklinde olmalıdır. Yukarıda da tartışıldığı üzere Storper’in bu soruya yanıtı kazanan olmak için bir konuda özelleşmek veya yeniden özelleşmek olmalıdır (Storper, 2013: 226). Diğer bir deyişle, kazanan kentsel alan, uzmanlaşan ya da o konuda özelleşen alandır. Sorulacak ikinci soru ise “peki böyle bir uzmanlaşma veya özelleşme için nasıl bir yol izlenmelidir?”. Özelleşmesi istenen alanın potansiyellerinin değerlendirilmesi ile bu sürece başlanılmalıdır. Bu

noktada dünyada kazanan olmuş ve Eskişehir’de kullanılması istenen potansiyelleri ile benzerlik gösteren iki farklı örnek ele alınacaktır. Örneklerden birincisi; sürdürülebilir tarım alanında Avrupa’da öncü olan Hollanda’dır.

İlk olarak, Hollanda tarım potansiyelini güçlendiren, sürdürülebilir bir tarımsal kalkınmayı hedefleyen kentsel gelişim senaryosu kurmayı hedeflemiştir. Bu gelişim senaryosu kurulma sürecinde öncelikle tarımın baş etmesi gereken etmenler incelenmiştir. Bunlardan üç tanesi aşağıdaki gibidir:

1. Tarımın ekonomik, ekolojik ve sosyo-kültürel etmenleri arasında bir dengeyi bulması,
2. Baskın teknik ve ekonomik rasyonalliteye karşı toplumsal direnişle başa çıkması,
3. Kendini yarışmacı küresel pazarda yer bulabilmesi.

Bu etmenlerle beraber teknolojik gelişmeler kırdan uzaklaşan, kentin sunduğu olanaklarda yaşamayı tercih eden bir toplumsal yapının oluşmasına neden olmuştur.

İkinci olarak bu etmenlerle baş edilebilmesi için Hollandalılar tarım alanında teknolojik gelişmeye ve bilinçlenmeye gereklilik olduğuna karar vermişlerdir. Böylece 3 temel gerekliliği kullanarak tarımda fark yaratarak öncü olabilmeyi hedeflemişlerdir. Bunlar; bilim, teknoloji ve buluşçuluk (inovasyon) olarak belirlenmiştir.

Üçüncü olarak, bilimi, teknolojiyi ve buluşçuluğu (inovasyonu) üretebilmek için eğitim birimleri ile ortaklık olmasına karar vermişler. Bu eğitim biriminin 3. Nesil Üniversitesi olmasına karar verilmiştir. Hollanda’daki Wageningen UR Tarım Bakanlığı tarafından 1997 kurulan tarım araştırma enstitülerini barından tarımsal kalkınmayı hedefleyen çalışmalar yürüten 3. Nesil Üniversitesidir. 3. Nesil Üniversitesinin tanımı birçok ortağı ve araştırma alanlarını birleştiren bir kurum, olarak yapılabilir. Eğitim, farklılık, çeşitlilik ve araştırma temel ilkelerini oluşturur. Diğer bir deyişle, araştırmacılar alanında birçok farklı aktörü bir araya getirerek araştırma alanları oluşturup bilgiyi üretmeye çalışırlar. Kuramsal eğitimin yanında pratik deneyimler oldukça önem kazanır. Bu özelliği ile Wageningen UR, Hollanda’nın tarımsal kalkınmada hedeflediği bilimi üretmekle kalmayıp kırdan yaşayan aktörler ile bu bilgi üretimini geliştirerek kırdan yaşayan kişilerin kırdan olan bağına güçlendiren bir konumdadır.

İkinci örnek ise Avrupa’nın bazı mahallerinde görülen kentsel dönüşüm projesi olarak ortaya çıkan ‘Akıllı Sürdürülebilir Mahalleler’dir. Teknolojik gelişmeleri izleyen çevre ile uyumlu, sürdürülebilir mahaller yaratan bu yaklaşım bu mahalleri özelleştirerek kazananlar senaryosuna katılmasını hedefler. Bu kentsel dönüşüm sürecini 3 temel etkinlik ile açıklar.

1) Bütünleşik ve Sistemik Buluşçuluk (İnovasyon)

Bu kentsel dönüşümler süreci şehir sistemlerini ve altyapıyı belli ilkelerle sinerji oluşturan yenilikleri teşvik eder: ilçe yakınlığı, bağlantı ve verimlilik; dairesel ekonomi ve atıkların bir kaynak olarak kullanılması; akıllı ve duyarlı teknolojileri desteklemek için yeni sürdürülebilir akıllı mimari.

2) Akıllı ve Sürdürülebilir Kalkınma

Bu süreç, yeni modeller ile yani yeni özelleştirmeler ile akıllı, sürdürülebilir kalkınmayı hedefler. Diğer bir deyişle kentsel dönüşüm, bu yeni modellerin katılımı ile daha verimli ve çoklu katılım için yarar sağlayan bir sürece dönüşür.

3) Eğitim, Kolaylaştırma ve Kapasite Geliştirme

Kentsel dönüşüm süreçleri, farklı ve yarışan paydaşları bir araya getirerek, katalizörlüğü kolaylaştırır ve iş birliğini sağlar. Bu kentsel dönüşümde en iyi uygulama ve bilginin kaynağıdır. Bu dönüşümlerin görüldüğü Avrupa'daki örneklerden bazıları aşağıda yer almaktadır. Londra'da akıllı enerji sistemleri üretirken, Berlin'deki dönüşüm yeni veri sistemi ile saydamlığı sağlayarak bu dönüşüm sürecinde tüm aktörlerin bilinçlenmesini sağlarken Valencia'da ise ofis tasarımı, bina sistemleri, iç mekân konforu, refah ve çalışan verimliliği arasındaki örüntüleri ve etkileşimleri gösteren modeller ve metodolojilerle kapsamlı bir veri tabanı oluşturarak bu dönüşüm sürecini tamamlamaktadırlar.

- Queen Elizabeth Olympic Park – SSD (Londra-İngiltere)
- Moabit West, Berlin – SSD (Berlin-Almanya)
- Smart and Sustainable Offices–Building Technologies Accelerator(BTA) (Valencia–İspanya) (Poppe, Slingerland ve Termeer, 2009)

Eskişehir Çeper Mahalleleri ve Özellikleri ¹⁹

Eskişehir kent çeperi ve kırsal alanlarında küçük üreticiler üzerinden yürüyen tarımsal üretim ve kırsal nüfus hızla azalmaktadır. Bu durumu tersine çevirebilmek adına ilerleyen bölümlerde çeper alanlarına yönelik geliştirilen model önerisine yer verilecektir. Bu bölümde Eskişehir kent çeperinde yer alan mahallelerden belirli bir özelliği ile ön plana çıkanlar ayrıntılı olarak incelenecek, sonrasında bu alanları sınıflandırmak için kullanılan değişkenler ve modelin oluşturulmasında kullanılan ölçütler ayrıntılı olarak anlatılacaktır.

Akpınar Mahallesi:

- Akpınar Mahallesi kent merkezine 15 km uzaklıktadır.
- 2016 yılına göre mahalle sınırları içinde 2244 kişi yaşamaktadır.
- Mahalle sınırları içinde cezaevi ve yüksek katlı konutlar bulunmaktadır.
- Eğitim taşınalı olarak sürdürülmektedir.
- 2007- 2016 yılları arasında nüfusu artmıştır.
- 20 dekarlık alanda 'ARIKÖY' projesi uygulanmaktadır ve bu proje kapsamında 2016 yılında ödül almıştır ("YerelNET, Köyler").

Aşağı Çağlan Mahallesi:

- Aşağı Çağlan Mahallesi kent merkezine 10km uzaklıktadır.
- 2016 yılına göre mahalle sınırları içinde 134 kişi yaşamaktadır.
- Eğitim taşınalı olarak sürdürülmektedir.
- Mahalle nüfusu genel olarak tarım ve hayvancılıkla uğraşmanın yanı sıra kent merkezi ile de güneybirlik çalışma amaçlı ilişki içindedir.

¹⁹ Bu bölümde kullanılan veriler <https://www.yerelnet.org.tr/> ve TÜİK'den alınmıştır.

- Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın kararı ile bu alan 'SüperKent' projesi kapsamında pilot alan olarak ilan edilmiş olması nedeni ile bu köylerin daha güneyde bir alana taşınmasına karar verilmiştir ("YerelNET, Köyler").

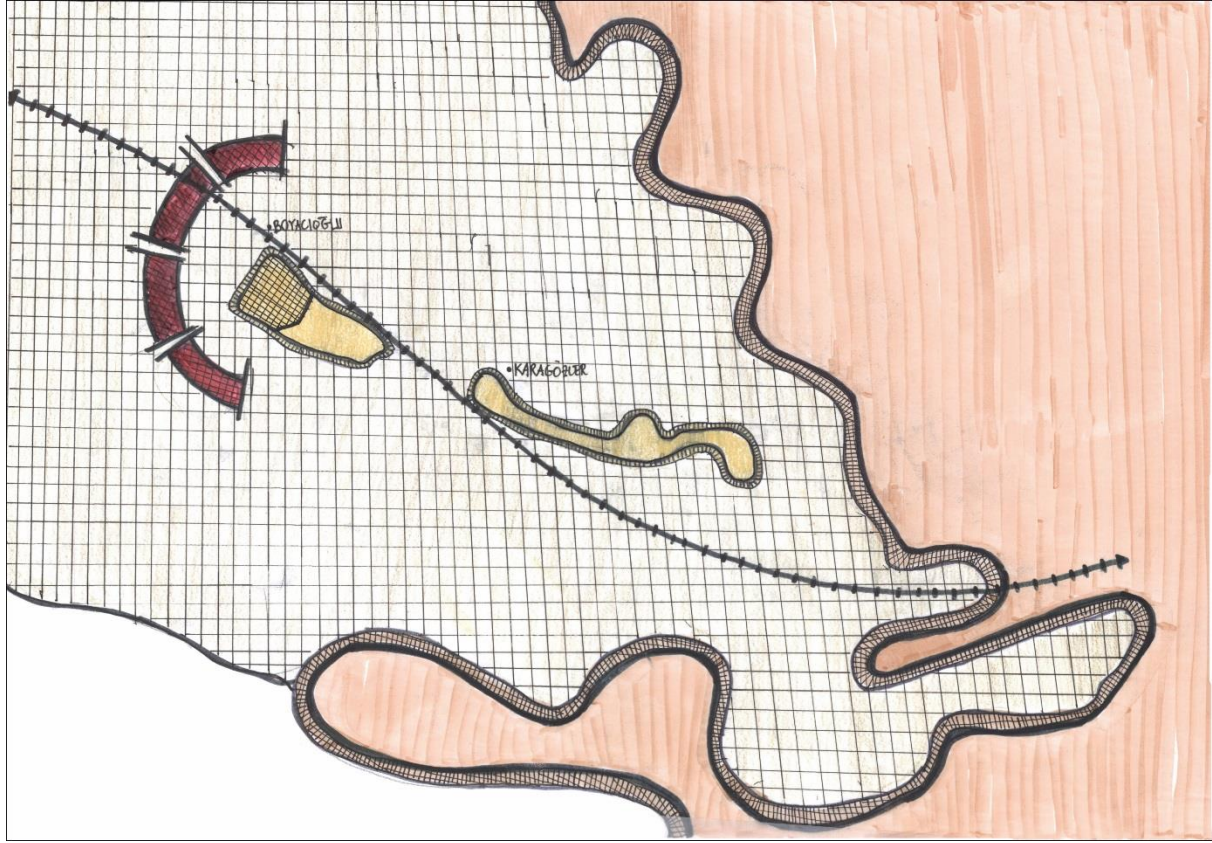
Aşağı Söğütönü Mahallesi:

- Aşağı Söğütönü Mahallesi kent merkezine 3 km uzaklıktadır.
- 2016 yılına göre mahalle sınırları içinde 6546 kişi yaşamaktadır.
- Anaokulu, İlköğretim Okulu ve Anadolu Lisesi bulunmaktadır.
- İstanbul- Bursa anayoluna yakın konumdadır.
- 2000 hanelik 'TOKİ Söğütönü Konutları' inşası sonrası merkeze ulaşım daha da kolaylaşmıştır.
- 18.360 m² lik bir alanda hobi bahçeleri bulunmaktadır.
- Nüfusun çoğu toprakla uğraşmaktadır; tahıl, buğday, meyve ve sebze üretimi yaygındır.
- Özellikle toplu konutların inşası sonrası nüfusu artış göstermiştir ("YerelNET, Köyler").

Boyacıoğlu Mahallesi:

- Boyacıoğlu Mahallesi kent merkezine 5 km uzaklıktadır.
- 2016 yılına göre mahalle sınırları içinde 834 kişi yaşamaktadır.
- Eğitim taşımalı olarak sürdürülmektedir.
- Şekil 16'da da görülebileceği gibi köyün hemen yanında lüks 'Yenişehir Konakları' bulunmaktadır. (Havuzlu, 2-3 katlı villalar)
- Köyün bir kısmında organik köy dokusu bulunurken diğer kısmında ise lüks konakların bulunması bu mahalledeki toplumsal ayrışmanın bir göstergesidir ("YerelNET, Köyler").

Şekil 16: Boyacıoğlu ve Çevresi



Kaynak: Kentsel Politika Planlaması ve Yerel Yönetimler Stüdyosu 2017-2018 Güz Dönemi Mekânsal Planlama Grubu Çalışmaları

Cumhuriyet Mahallesi:

- Cumhuriyet Mahallesi kent merkezine 13 km uzaklıktadır.
- 2016 yılına göre mahalle sınırları içinde 642 kişi yaşamaktadır.
- İlköğretim okulu bulunmasına karşın eğitim taşımalı olarak sürdürülmektedir.
- Geçim kaynağı tarım ve hayvancılığa dayalıdır; meyve, sebze vs. üretimi yaygın olarak yapılmaktadır.
- 2007- 2016 yılları arasında nüfusu azalmıştır ("YerelNET, Köyler", t.y.).

Çukurhisar Mahallesi:

- Çukurhisar Mahallesi kent merkezine 18 km uzaklıktadır.
- 2016 yılına göre mahalle sınırları içinde 2042 kişi yaşamaktadır.
- 2007- 2016 yılları arasında nüfusu azalmıştır.
- 6360 sayılı yasa sonrası belde niteliğinin kalkmasıyla birlikte Tepebaşı Belediyesine bağlı bir mahalleye dönüşmüştür.
- Eskiden belde olmasından dolayı sosyal ve teknik altyapı açılarından diğer mahallelere göre daha çok imkâna sahiptir.
- 1/25.000 planda önerilen yeni gelişim aksında bulunması nedeniyle önümüzdeki dönemlerde nüfusunda artış beklenmektedir.
- Mahalle sınırları içinde eğitim tesisi (ortaokul) bulunmaktadır ("YerelNET, Köyler", t.y.).

Gazipaşa Mahallesi:

- Gazipaşa Mahallesi kent merkezine 4 km uzaklıktadır.
- 2016 yılına göre mahalle sınırları içinde 1323 kişi yaşamaktadır.
- 2007- 2016 yılları arasında nüfusu artmıştır.
- Dorlion (Şarhöyük) antik yerleşimi, askeri havaalanı ve çocuk cezaevi bu mahallenin sınırları içinde bulunmaktadır.
- Kentin Kuzey-Doğu aksında bulunur ve kent ile neredeyse birleşmiştir (“YerelNET, Köyler”, t.y.).

Gülpınar Mahallesi:

- Gülpınar Mahallesi kent merkezine 5 km uzaklıktadır.
- 2016 yılına göre mahalle sınırları içinde 355 kişi yaşamaktadır.
- 2007- 2016 yılları arasında nüfusu azalmıştır.
- Eğitim taşınalı olarak sürdürülmektedir.
- Ekonomisi tarım ve hayvancılığa dayanır (“YerelNET, Köyler”, t.y.).

Hasanbey Mahallesi:

- Hasanbey Mahallesi kent merkezine 7 km uzaklıktadır.
- 2016 yılına göre mahalle sınırları içinde 176 kişi yaşamaktadır.
- 2007- 2016 yılları arasında nüfusu sabit kalmıştır.
- Tren durağı bulunması nedeni ile lojistik merkez olma potansiyeli taşımaktadır
- Eğitim taşınalı olarak sürdürülmektedir (“YerelNET, Köyler”, t.y.).

Kanlıpınar Mahallesi:

- Kanlıpınar Mahallesi kent merkezine 13 km uzaklıktadır.
- 2016 yılına göre mahalle sınırları içinde 234 kişi yaşamaktadır.
- 2007- 2016 yılları arasında nüfusu azalmıştır.
- Öncelerde tarım ve hayvancık ön plandayken yanlış yapılanma ve kentleşme ile birlikte tarımsal niteliğini kaybeden Kanlıpınar mahallesinde artık insanlar yoğun olarak sanayi işçiliği yapmaktadırlar.
- Eğitim taşınalı olarak sürdürülmektedir.
- Yakın mesafede bulunan Organize Sanayi Bölgesi, bu bölgedeki insanların geçim kaynağı haline gelmiştir (“YerelNET, Köyler”, t.y.).

Karacahöyük Mahallesi:

- Karacahöyük Mahallesi kent merkezine 7 km uzaklıktadır.
- 2016 yılına göre mahalle sınırları içinde 59 kişi yaşamaktadır.
- 2007- 2016 yılları arasında nüfusu azalmıştır.
- Karacahöyük Mahallesi mekânsal olarak neredeyse kent sınırları içinde kalmıştır.
- Eğitim taşınalı olarak sürdürülmektedir (“YerelNET, Köyler”, t.y.).

Karacaşehir Mahallesi:

- Karacaşehir Mahallesi kent merkezine 6 km uzaklıktadır.
- 2016 yılına göre mahalle sınırları içinde 241 kişi yaşamaktadır.
- 2007- 2016 yılları arasında nüfusu azalmıştır.
- Ana geçim kaynağı tarım ve hayvancılığa dayanmaktadır.
- Eğitim taşınalı olarak sürdürülmektedir (“YerelNET, Köyler”, t.y.).

Keskin Mahallesi:

- Keskin Mahallesi kent merkezine 15 km uzaklıktadır.
- 2016 yılına göre mahalle sınırları içinde 697 kişi yaşamaktadır.
- 2007- 2016 yılları arasında nüfusu azalmıştır.
- Keskin Mahallesi sınırları içinde Keskin Göleti ve yoğun tarım arazileri bulunmaktadır (“YerelNET, Köyler”, t.y.).
- 1/25.000 Nazım İmar Planı’nda mahalleye giden ana yolun bir tarafı yeni konut gelişim alanı olarak ilan edilmiş, diğer tarafında ise yoğun tarım arazileri bulunmaktadır.
- Mahalle içinde yoğun olarak süt ve süt ürünleri ile kümes hayvancılığı yapılmaktadır.
- Eğitim taşınalı olarak sürdürülmektedir.
- Kent merkezine yakın konumu ve erişilebilir olması nedeni ile nüfusun çoğunluğu merkezde işçi, memur ve esnaf olarak merkezde çalışmaktadır.

Kızılınler Mahallesi:

- Kızılınler Mahallesi kent merkezine 13 km uzaklıktadır.
- 2016 yılına göre mahalle sınırları içinde 192 kişi yaşamaktadır.
- 2007- 2016 yılları arasında nüfusu azalmıştır.
- Eğitim taşınalı olarak sürdürülmektedir.
- Porsuk Çayı köy merkezinden geçer.
- Tarımsal alanda sulanabilir arazi genişliği ve bitki çeşitliliği ile ön plana çıkmaktadır.
- Sınırları içinde Kızılınler Göleti bulunmaktadır.
- 1962 yılında Tarım Kredi Kooperatifi burada kurulmuştur ve bu yıldan beri faaliyetine devam etmektedir.
- Faal durumda un fabrikası bulunmaktadır.
- Mahalle sınırları içinde Kızılınler Kaplıcası bulunmaktadır.
- 1/100.000 Çevre Düzeni Planında mahallenin tamamı Termal Turizm Bölgesi olarak belirlenmiş ve 1/25.000 plan yetkileri Kültür ve Turizm Bakanlığına devredilmiştir. Ancak bu proje yatırımcı bulamamış olması nedeniyle şuanda uygulama aşamasında değildir (“YerelNET, Köyler”, t.y.).

Muttalıp Mahallesi:

- Muttalıp Mahallesi kent merkezine 8 km uzaklıktadır.
- 2016 yılına göre mahalle sınırları içinde 4902 kişi yaşamaktadır.
- 2007- 2016 yılları arasında nüfusu artmıştır.
- Eğitim taşınalı olarak sürdürülmektedir.
- Mahalle sınırlarında meralar ve tarımsal araziler bulunmaktadır.
- Kentsel dönüşüm kısmen başlamıştır. (Ova evleri)

- 1/25.000 Nazım İmar Planı'na göre kentsel gelişim aksında bulunmaktadır ve yeni kentsel gelişim alanlarına yakın mesafededir ("YerelNET, Köyler", t.y.).

Sakintepe Mahallesi:

- Sakintepe Mahallesi kent merkezine 5 km uzaklıktadır.
- 2016 yılına göre mahalle sınırları içinde 746 kişi yaşamaktadır.
- 2007- 2016 yılları arasında nüfusu artmıştır.
- Eğitim taşımalı olarak sürdürülmektedir.
- Kente yakın mesafede olması nedeniyle kentsel dönüşüm kısmen başlamıştır.
- Mahalle sınırlarında meralar ve tarımsal araziler bulunmaktadır ("YerelNET, Köyler", t.y.).

Sevinç Mahallesi:

- Sevinç Mahallesi kent merkezine 14 km uzaklıktadır.
- 2016 yılına göre mahalle sınırları içinde 1275 kişi yaşamaktadır.
- 2007- 2016 yılları arasında nüfusu artmıştır.
- Eğitim taşımalı olarak sürdürülmektedir ("YerelNET, Köyler", t.y.).

Yassihöyük Mahallesi:

- Yassihöyük Mahallesi kent merkezine 11 km uzaklıktadır.
- 2016 yılına göre mahalle sınırları içinde 178 kişi yaşamaktadır.
- 2007- 2016 yılları arasında nüfusu azalmıştır.
- Konumu sit alanı içinde bulunmaktadır.
- Eğitim taşımalı olarak sürdürülmektedir ("YerelNET, Köyler", t.y.).

Yukarı Söğütönü Mahallesi:

- Yukarı Söğütönü Mahallesi kent merkezine 7 km uzaklıktadır.
- 2016 yılına göre mahalle sınırları içinde 710 kişi yaşamaktadır.
- 2007- 2016 yılları arasında nüfusu azalmıştır.
- Eğitim taşımalı olarak sürdürülmektedir.
- Konut dokusu olarak iki farklı dokudan söz etmek mümkün; birincisi yol kenarında site tarzında konutlar, ikincisi is köy dokusu ("YerelNET, Köyler", t.y.).

Yukarı Çağlan Mahallesi:

- Yukarı Çağlan Mahallesi kent merkezine 12 km uzaklıktadır.
- 2016 yılına göre mahalle sınırları içinde 144 kişi yaşamaktadır.
- 2007- 2016 yılları arasında nüfusu azalmıştır.
- Eğitim taşımalı olarak sürdürülmektedir.
- Mahalle nüfusu genel olarak tarım ve hayvancılıkla uğraşmanın yanı sıra kent merkezi ile de günbirlik çalışma amaçlı ilişki içindedir.

- Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın kararı ile bu alan 'SüperKent' projesi kapsamında pilot alan olarak ilan edilmiş olması nedeni ile bu köylerin daha güneyde bir alana taşınmasına karar verilmiştir.
- Mahalle sınırları içinde 'Solucan Gübresi Üretim Tesisi' bulunmaktadır ve toprak iyileştirme çalışmaları yapılmaktadır ("YerelNET, Köyler", t.y.).

3.4. Sosyal Politikalar Analizi

1993 yılında çıkarılan yasayla Büyükşehir Belediyesi haline gelen Eskişehir BŞB, 6360 sayılı yasa sonrasında büyük bir değişim yaşamıştır. Yasa sonrasında merkez ilçeler dışındaki 12 ilçenin büyükşehir belediyesine bağlanması birçok zorluğu ve hizmete erişim olanaksızlığını da beraberinde getirmiştir. Merkez iki ilçenin toplam nüfusu 734.807 (2017 verilerine göre) kişi iken, yasa sonrası diğer ilçelerin de eklenmesiyle Eskişehir Büyükşehir Belediyesinin toplam nüfusu 844.842 olmuştur. Eskişehir'de 6360 sayılı yasa sonrası tüzel kişiliği kaldırılan 74 orman nitelikli köy, 141 ormana bitişik köy, 18 belde belediyesi vardır. 389 köy mahalleye dönüştürülmüş, 6360 sayılı yasa öncesi 589 olan mahalle sayısı yasa ile birlikte 910'a çıkmıştır. Tüm bu nüfusa sağlanacak sosyal politika hizmetlerinden büyükşehir belediyesi sorumlu duruma gelmiştir. Bu da merkezin kısıtlı olanaklarını kırsala da paylaştırması anlamına gelmektedir.

Eskişehir Büyükşehir Belediyesi'nde sosyal politika örgütlenmesine bakıldığında Sosyal Hizmetler Dairesi'ne bağlı şube müdürlükleri olduğu görülmektedir. Bunlar; Sosyal Yardım Hizmetleri Şube Müdürlüğü, Kadın, Çocuk ve Engelli Hizmetleri Şube Müdürlüğü, Meslek Edindirme ve Eğitim Merkezleri Şube Müdürlüğü olarak üçe ayrılmaktadır.

3.4.1. BŞB Tarafından İzlenen Sosyal Politikalar Konusunda Yapılan Görüşmeler

6360 sayılı yasa sonrası Eskişehir'de sosyal politikalar özelinde gerçekleşen değişimleri, ortaya çıkan sorunları, kent ve kır arasında değişen ilişkileri incelemek için Eskişehir Büyükşehir Belediyesi, Tepebaşı Belediyesi, altı farklı mahalle ve Tepebaşı İlçe Milli Eğitim Müdürlüğü ile görüşmeler yapılmıştır. Görüşmeler sonucunda elde edilen izlenimler, saptanan sorunlar ve incelenen veriler tarafsız bir şekilde değerlendirilmiş ve çözümleme yapılmıştır.

Eskişehir Büyükşehir Belediyesi Sosyal Hizmetler Dairesi'nde Yapılan Görüşmeler

Eskişehir'de sosyal politikalar alanında yapılan çalışmalar ve karşılaşılan sorunlar hakkında bilgi almak için Eskişehir Büyükşehir Belediyesi Sosyal Hizmetler Dairesi çalışanları ile 16 Kasım 2017 tarihinde gerçekleştirilen görüşme şöyledir:

Eskişehir Büyükşehir Belediyesi'nin sosyal politikalara bakış açısı nasıldır?

Sosyal hizmetler, büyükşehir belediyesi için sosyal yardımdan çok daha fazlasıdır. Sosyal yardımlaşmayı değil, sosyal dayanışma prensibini kendimize ilke edindik. Diğer ilçe belediyelerinden farklı olarak ayrıca Eğitim, Kadın, Çocuk ve Engelli Şube Müdürlüğümüz bulunmaktadır.

Sosyal içermeye dayalı bir yapımız var. Örneğin belediyemiz bünyesinde bir Eşitlik Birimi bulunuyor. Bu birim toplamda 8 bileşene sahip. Dezavantajlı ve azınlık olarak adlandırılan kesimlerin başvurabildiği bir birim burası. Örneğin mültecilerden bir talep geldiğinde, onların yönetimden bir randevu alabilmesi ve sorunlarını paylaşabilmesi için yardımcı oluyoruz. Aynı şekilde LGBTİ bir birey geldiğinde onun için de aynı çabayı gösteriyoruz.

Bunlara ek olarak biz sosyal politika sürecine bir güçlendirme aracı olarak da bakıyoruz. Örneğin; belediyemiz bünyesinde Kadın Danışma ve Dayanışma Birimi bulunuyor. Kadınlarımıza hukuki, tıbbi yardımlar ve danışmalıkların yanı sıra sağlıklı yaşamla ilgili destek ve hizmet veriyoruz.

Güçlendirme faaliyetleri için çalışıyoruz. Bir şey vermek değil, bir sorunu çözme odaklı faaliyetler bunlar. Örneğin, kadınların bazı alanlarda erkeklerden ricacı durumda olduğunu tespit ettik. Araba bakımında veya tamir işlerinde kadın hep erkeğe danışmak durumunda kalıyor. Bu konularda kadınlar güçlendirilmemiş. Kadınlarımızı bu alanlarda güçlendirmek adına bir kurs açtık. Talep o kadar fazla ki, kursu dördüncü kez açacağız.

Büyükşehir Belediyesi olarak sosyal politikalar alanında bütçe sıkıntısı yaşıyor musunuz?

Bütçeyle ilgili yaşadığımız sıkıntılar oluyor, ancak bu sıkıntıları aşmak için her türlü alternatifi değerlendiriyoruz. Bir örnek verelim; AB'nin okul öncesi eğitimi destekleme hibesiyle açtığımız bir kreşimiz var. Bu kreş mahkûm çocuklarına ve boşanmış aile çocuklarına hizmet veriyor. Malum, belediyelerin bu kreşlerin sürdürülebilirliği için asgari bir miktarda ücret alması gerekiyor, ancak biz 2012 yılında bu kreşi ücretsiz bir şekilde açtık.

Bu kreş bugüne kadar otogarın yanında çocuklar için elverişsiz bir alanda yer alıyordu. Hizmet ve mekân ilişkisinde bir uyumsuzluk vardı. Bu kreşi başka bir noktaya taşımak için çalışmalara başladık ve maalesef 7 milyon dolarlık bir maliyet çıkarıldı. Alternatiflerimizi değerlendirmeye başladık. Sultandere'de bulunan bir hizmet binamız vardı ve bu bina %40 hizmet kapasitesiyle çalışıyordu. Bu binayı kreş haline getirmek için çalışmalara başladık ve çok daha düşük bir bütçeyle binamızı kreş olarak hizmete açtık.

Büyükşehir Belediyesi'nin ne gibi çalışmaları bulunuyor?

2017 yılının ikinci büyük hamlesi Gençlik Merkezi'nin açılması oldu. Necati Bey Caddesinde depreme çok dayanıklı olmayan bir binamız vardı. 12.000 kişinin yararlandığı bir binaydı bu ve risk altındaydı. Yeni binaya ihtiyacımız vardı. Uygun bir bina bulunarak çalışmalar o binaya aktarıldı.

Bu yıl aynı zamanda Zihinsel Engelli Gündüz Yaşam Merkezi'ni açtık. Bu ise belediyemize gelen bir talep sonrasında yaptığımız bir araştırmayla tespit ettiğimiz bir ihtiyaçtı. Şehirde insanlar yaşlı ve engelli akrabalarını bırakacak yer bulamıyorlardı. Örneğin, pazara gidecek olduklarında bu sorunla karşılaşıyorlardı. Onlar için bu merkezi hizmete soktuk.

6360 sayılı yasa sonrasında Büyükşehir Belediyesi'nin hizmet alanı genişledi. Bu, sosyal politikalar birimini nasıl etkiledi? Kırsal bölgelerin talepleri hakkında nasıl bilgi sahibi oluyorsunuz?

Eskişehir'de nüfus yoğunluğu zaten şehir merkezinde toplanmış durumda. Şehrin kırsal bölgelerinde yaşayan insanlar da kış aylarında şehir merkezinde yaşıyor. Yasa sonrasında yaklaşık 120.000 kişilik bir nüfus büyükşehir belediyesinin yetki alanına dâhil oldu.

İlçelerde irtibat kişilerimiz bulunuyor. O kişiler aracılığıyla ihtiyaçlar hakkında bilgi sahibi oluyoruz. Hizmet ulaştırmakta lojistik anlamda sıkıntılar yaşıyoruz. Örneğin, bir kamyonumuzu eşya göndermesi için ilçeye gönderdiğimizde gün boyu o kamyonu kullanamıyoruz. Bu da bizim için oldukça sıkıntılı bir durum yaratıyor.

Kırsal alanlara yönelik “Hoşgeldin Eskişehirli Bebek Projesi” isimli bir hizmetimiz var. Yeni doğum yapan annelerimize ilişkin bilgiyi merkezi sistemden elde ediyor ve merkezden bu hizmeti koordine ediyoruz.

Bu hizmetleri ulaştırırken adil ve tarafsız bir yaklaşım geliştiriyoruz. Yardımlarımız kırsal bölgelere ulaşıyor. Ama eğitim alanında kırsal alanlara ulaşamıyoruz. Zaten kırsal bölgelerde okul zamanı nüfus oldukça düşüyor.

Kırsal bölgelerden gelen taleplerin yoğunluğu nedir? Genel olarak neler talep ediliyor?

Akülü araç, hasta yatağı ve işitme cihazından öte talepler gerçekleşmiyor. Örneğin, Zihinsel Engelli Yaşam Merkezi’ne ulaşım sıkıntısı yaşıyorum bu sorunumla ilgilenen diyen herhangi bir vatandaşımız olmadı. Gelen taleplerin hepsini gerçekleştirmeye çalışıyoruz. Ancak kırsaldan ciddi anlamda bir talep gelmiyor.

İlçe belediyeleriyle olan iletişiminiz nasıl? Sosyal politikalar anlamında koordinasyon içinde misiniz?

Diğer belediyelerle oldukça eşgüdümlü bir şekilde çalışıyoruz. Devamlı iletişim halindeyiz. Ortak çalışmalar yapıyoruz. Eskişehir’de Kurumlar Arası İş birliği Protokolü dahilinde iş birliği içindeyiz. Özellikle Büyükşehir Belediyesi olarak, Odunpazarı ve Tepebaşı Belediyeleri ile daima temas halindeyiz.

Tepebaşı Belediyesi Kültür ve Sosyal İşler Müdürlüğü’nde Yapılan Görüşmeler

6360 sayılı yasa öncesi Eskişehir Büyükşehir Belediyesi sınırları içinde olan, başka bir deyişle metropoliten alanı içine dahil olan ilçelerden Tepebaşı Belediyesi ile, sosyal politikalar alanında yapılan çalışmalar ve karşılaşılan sorunlar hakkında bilgi almak için Tepebaşı Belediyesi Kültür ve Sosyal İşler Müdürlüğü çalışanları ile 16 Kasım 2017 tarihinde bir görüşme gerçekleştirilmiştir.

6360 sayılı yasa ile büyükşehir belediyelerinin sorumluluk alanı genişledi ve köyler mahalleye dönüştürüldü. Bu yasa değişikliği ilçe belediyesi olarak sizi nasıl etkiledi?

Yeni yasa ile ilçemizde önceden 41 olan mahalle sayısı 91’e çıktı. Böylece talep bir anda büyüdü. Buna karşın bütçede bir artış yaşanmadı. Bütçede %5’i geçtiğiniz anda Sayıştay karşınıza çıkıyor. Bu ortamda bu kırsal alanlara kısa sürede altyapı götüremezsiniz. Ancak bunu halka anlatamıyorsunuz. Halk bizi bildiği için büyükşehir belediyesinin yapmadığı hizmetler için bizi suçluyor. Görevimiz olmadığı için yapamıyoruz ama bize “ikiniz de aynı parti değil misiniz, yapın işte!” diyorlar.

Tepebaşı Belediyesi ve Büyükşehir Belediyesinin hizmet verdiği alanlarda çakışma yaşandı mı? Bu durumdan nasıl etkilendiniz?

Yeni yasa ile birlikte ilçe ve büyükşehir belediyesi arasındaki hiyerarşi çok açık hissediliyor. İlçe belediyesi olarak büyükşehir belediyesine talimat veremezsiniz. Ancak belirli protokollerle ilçe ve büyükşehir belediyesi arasında yetki devredilebiliyor. Bu anlamda büyükşehir belediyesi ile iş birliği içinde çalışıyoruz.

Hizmet sunumunda ve talebinde ne gibi değişiklikler oldu?

Yasa değişikliği ile birlikte talep çok fazla arttı. Üstyapıya bir yere kadar hizmet sağlanabiliyor ama altyapı hizmetlerine yetişmek mümkün değil. Şehir merkezinde hizmetler belli bir doğgunluğa ulaştı. Hizmette kırsal alana daha çok ağırlık vermeye başladık. Yerele daha fazla önem vermeye çalışıyoruz ama hizmetler çok bölünüp parçalanmış vaziyette.

Sosyal hizmet çok önemli. Mahalle meclisleri ve kent konseylerimiz etkin çalışıyor. Ancak, bütçeyi baştan belirlediğimiz için sonradan değiştiremiyoruz ve aşımaya gidemiyoruz.

170 km ilerideki mahallede yangın çıksa büyükşehir belediyesinin itfaiyesinin buradan gitmesi gerekiyor. Tüm köy yanar o zamana kadar. Bu nedenle ara kademeler kurulmalı ama bütçemizde ve düzenlemede öyle bir şey yok.

Bir de projeler gerçekleştirilirken önemli olan kim tarafından önerildiği ya da talebin çok olması değil. Bizim için önemli olan projelerin iyi niyetli olması. Önerilen projeler gerçekten halk için iyi niyetli mi, onu önemsiyoruz.

Alandaki hizmet talepleri size nasıl ulaştırılıyor? Bu anlamda nasıl zorluklar yaşıyorsunuz?

Kırsal alanlarda birimlerimiz var. Bu birimler aracılığıyla kapı kapı dolaşarak talepler alınıyor, değerlendirmeler yapılıyor. Kahve toplantıları yapıyoruz, insanların taleplerini dinliyoruz. Köylünün evine gidiyor, onların adreslerini ve telefonlarını alıyoruz. Taleplerini her zaman bize iletebiliyorlar. Hizmetler sonrasında memnuniyet çalışması yapılıyor. Sonuç odaklı çalışıyoruz.

Ayrıca istatistikler yapıyoruz. Eğer açılacak kurs karşılık bulacak ise çalışması yapılıyor. Örneğin yaz döneminde hasat olduğu için kurs açmanın bir anlamı olmuyor çünkü kimse gelemiyor. Bununla birlikte, 40 km'lik mesafe ile en uzak köy olan Gündüzler'e Belde Evi kurduk. Belde evlerimiz "halk evleri" modelinde çalışıyor.

Kırsal alandaki gruplara yönelik faydalı olduğunu düşündüğünüz hizmetler nelerdir?

Emekliler için deneyimli kafeler kuruldu. Gençleri bonzai, eroin, esrar gibi bağımlılıklardan korumak için orkestra kuruldu. Gündüz Bakımevleri ve Belde Evleri etkin olarak çalışıyor. Kadınların eve hapsolmemesi için çok yönlü bir proje evi yapıldı: el işi, örgü, nakış kursları veriliyor. Gözlemlerimize göre özellikle yaşlı nüfusun okumasını sağlamanın en etkili yolu kuran kursları yoluyla okumayı teşvik etmek. Bu nedenle kuran kursları açtık.

Mültecilere karşı yol gösterici olarak çalışmalar yapıyoruz ama maddi destek sağlayamayız çünkü o merkezi hükümetin sorumluluğunda. Mültecilerle ilgili genelde kapalı etkinlikler yapılıyor çünkü reklamının yapılmasını istemiyorlar.

Mollaoğlu Mahallesi'nde Yapılan Görüşmeler

Tepebaşı Belediyesi'ne bağlı Mollaoğlu Mahallesi'nde, 6360 sayılı yasa sonrası değişiklikler ve karşılaşılan sorunlara ilişkin 17 Kasım 2017 tarihinde bir görüşme gerçekleştirilmiştir.

Köyde şu an kaç hane var?

Köyde hane sayısı kışın 35 haneye kadar düşüyor. Şu an 45-50 hane var. Yazın 70-80 haneye kadar çıkıyor. Yakın mesafe olduğu için şehir merkezine gününbirlik gelip giden oluyor.

İnsanların hem merkezde hem köyde evi var. Kış zamanı aileler, şehirdeki çocuklarının yanına gidiyorlar çünkü burada yapacak işleri olmuyor.

6360 sayılı yasa sonrası büyükşehir belediyesi sınırlarındaki köyler mahalle oldu. Bu durumdan nasıl etkilendiniz? Bu yasanın getirdiği olumlu ve olumsuz yönler nelerdir?

5216 sayılı yasa ile birlikte, o zamanlar köy olsak da hizmet gelmeye başlamıştı. Köyün bordürleri 6360 sayılı yasadaki önce yapıldı. Yeni yasa (6360) çok kötü oldu. Köy yönetilemiyor, kimse muhtarlığı önemsemiyor. Köy tüzel kişiliği kalkınca insanların ilişkileri de değişti. Arsa-ev alıp satıyorlar, hiç kimse muhtar olarak bana haber vermiyor.

Mera kanunu nedeniyle mera alanlarına dokunulmıyor ama köy ortak malları, köy tüzel kişiliğinin arazileri Büyükşehir ve Tepebaşı belediyeleri arasında paylaşıldı. Bir de Milli Emlak'a giden alanlar var. 2019'a kadar arazi vergisi yok ama sonrasında ne olacağı belirsiz.

Hayvancılık bitmiş durumda. Mahallede hayvancılık yapılmasına izin verilmiyor. Belediyeye hayvanlar pislik yapıyor diye şikâyet giderse ceza kesiyorlar.

Köye hangi hizmetler geliyor ve köyde ne gibi hizmetlere ihtiyaç duyuluyor? Büyükşehir veya Tepebaşı belediyesinden talep ettiğiniz hâlde alamadığınız hizmetler oldu mu?

Büyükşehir belediyesinin otobüsleri günde 4 sefer (yolculuk) yapıyor. Bir de çöp toplamak için araçlar geliyor. Eskiden çöpleri yakıyorduk. Bu nedenle belediyenin çöp toplama ve ulaşım hizmetleri iyi oldu. Bir de söylediğiniz gibi belediyeden bir şey talep etme ihtimali geldi ama imkân da belli. Bir anda köylerin hepsine yardım gidemez. Gittiği köyün de tüm eksikliklerine yetişemez.

Bunlar dışında sosyal yardım müdürlüğünce zihinsel engellilere yardım ve evlere kış için kömür yardımı yapılıyor. Talep ettiğimiz zaman tarım ilçe müdürlüğünden veteriner ve ziraat hizmetleri için görevliler geliyor.

Okul neden aktif durumda değil? Başka bir amaçla kullanılıyor mu?

Köyde yaşayanlar genelde emekliler, genç nüfus yok denecek kadar az. Çocuk sayısı da aynı şekilde çok az, bu nedenle taşınmalı eğitim yapılıyor. Bahçesiyle birlikte okul arazisinin bir kısmı Milli Emlak'a devredildi. Öğrenciler başka köyde okudukları için, bu bina atıl vaziyette duruyor, başka bir amaçla kullanılmıyor.

Musaözü Mahallesi'nde Yapılan Görüşmeler

Tepebaşı Belediyesi'ne bağlı Musaözü Mahallesi'nde, 6360 sayılı yasa sonrası değişiklikler ve karşılaşılan sorunlara ilişkin 17 Kasım 2017 tarihinde gerçekleştirilen görüşme şöyledir:

Köyde kaç hane bulunuyor?

Köyde şu an 20-25 hane vardır.

Köyde insanlar hangi işleri yapıyor?

Yaşayanların çoğu emekliler. Emeklilik parası olmasaydı aç kalırdı çoğu, çünkü tarım ve hayvancılık da yapamıyoruz. Benim tabiat parkında bir işletmem var. Onun getirisi sayesinde ayakta kalabiliyorum. Köyde ekonomik durumu çok kötü olan insanlar var. Zaman zaman

ekmek almakta zorlanan insanlar var. Kendi arazilerinde tarımda uğraşanların çoğu kredi borçlusu.

6360 sayılı yasa sonrası büyükşehir belediyelerinde köylerin tüzel kişiliği kaldırıldı ve mahalle oldular. Bu değişikliğin size olumlu ve olumsuz yansımaları nasıl oldu?

Belediyeye dâhil olmaktan memnun değiliz, bir kümes bile yapamıyoruz. Bir tek olumlu yanı oldu; ulaşım ve çöp hizmetleri. Belediye otobüsü geliyor ve çöp aracıyla çöpler toplanıyor ama onları kendimiz de halledebilirdik. Özellikle çöp toplanmasa da biz onu bir şekilde, bu zamana kadar yaptığımız gibi hallederdik.

Yasanın olumsuz yanları ise çok fazla. Öncelikle köy içinde hayvan beslemek mümkün değil. Şikâyet eden olur diye hayvancılık yapamaz duruma geldik. Ormanla ilgili sıkıntılarımız var. Orman köyü olmamıza karşın köyümüzdeki ormanı kullanamıyoruz. Yakacak için odun almamıza izin vermiyorlar. Kömür veriyorlar ama kömürü de yakmak için oduna ihtiyaç var. Odun toplamamız için gösterdikleri alanlar girilebilecek yerler değil. Kendileri de giremedikleri için o alanları bize gösteriyorlar yakacak toplama alanı diye. Orman köyüyüz ama odun kullanamıyoruz! Belediye köy ortak mallarını, yol kenarlarını çitlerle çevirdi. Hayvancılık yapacak olsan otlatılacak alan yok. Tarım yapacak olsan arazi kalmadı.

Diğer bir olumsuz yanı da yapılarda en ufak bir değişiklik yapamıyorsunuz. İmar ve inşaat konusunda çok sıkıntı yaşıyoruz. Örneğin geçenlerde bir evin çatısı yandı. Çatıyı yaptırmak için izin almanız gerekiyor. Bu kış zamanında o kişi açıkta mı kalacak? Kısa sürede, anında müdahale etmek gereken durumlarda ne olacak? Köyde bir ev veya yapı yapmak istediğinizde zemin etüdü isteniyor, ruhsat isteniyor.

Kızılınler Mahallesi'nde Yapılan Görüşmeler

Tepebaşı Belediyesi'ne bağlı Kızılınler Mahallesi'nde, 6360 sayılı yasa sonrası değişiklikler ve karşılaşılan sorunlara ilişkin 17 Kasım 2017 tarihinde bir görüşme gerçekleştirilmiştir.

Köyde şu an kaç hane var?

Köyde 100'e yakın hane var ama nüfus az, 220-230 seçmen çıktı son seçimde.

6360 sayılı yasa sonrası büyükşehir belediyelerinde köylerin tüzel kişiliği kaldırıldı ve mahalle oldular. Bu değişikliğin size olumlu ve olumsuz yansımaları nasıl oldu?

Mahalle olmayı istemiyoruz. Köysek köy olarak kalmamız daha iyiydi. Belediyenin bir çöp toplaması ve araç göndermesi nedir ki? Mahalle olunca tarlalara devlet el koydu. Köyün ortak mallarını kullanamaz hale geldik. Fiyatlar yükseldiği için tarlaların bölüşümünde sıkıntılar çıkıyor. Kardeş kardeşle çatışır duruma geldi. Köyde prefabrik evlere izin veriliyor ama yapılara izin verilmiyor. Bizim köyde, diğerlerinde olduğu gibi kredi borçlanması yoktur. Bizde herkes ayağını yorganına göre uzatır.

Köylerde genç nüfusun kalmamasını neye bağlıyorsunuz?

Gençler köyü terk ediyor çünkü tarla yok. Olduğu kadarıyla da çiftçilik zaten karın doyurmuyor. Bu nedenle gençler şehre göçüyor. Hayvancılık da gençlere çekici gelmiyor.

Köyünüzde sıcak su kaynağı çıkmasının size ne gibi faydaları oldu?

Köyümüzde bir sıcak su kaynağı varmış. MTA burayı turizm alanı olarak belirledi, belediyelere bir şey yaptırmıyor. 2007’den beri yapılan bir şey yok. Belediye diyor ki, “devlet yaptırmıyor”. Ama belediyede de sorumluluk var. Eğer böyle bir kaynak çıktıysa büyükşehir de sizin, ilçe belediyesi de. O zaman bu kaynağı yaptırmanız lazım.

(Başka bir kişi göre ise) belediye teklif sunuyor ama devlet yaptırılmasına izin vermiyor. Devletle belediye çatışmış durumda. O nedenle projeler kaldı. Arada olan bizim köye oldu. Proje eğer yapılmış olsaydı, köyümüz bir çekim merkezi olabilirdi. Çevre köyler için çalışma alanı açılırdı, gençler buraya gelirdi. Ancak yerin altındaki maden öylece duruyor, ‘Su akar Türk bakar’ misali.

Çukurhisar Mahallesi’nde Yapılan Görüşmeler

Tepebaşı Belediyesi’ne bağlı Çukurhisar Mahallesi’nde, 6360 sayılı yasa sonrası değişiklikler ve karşılaşılan sorunlarla ilgili Çukurhisar Belde Evi çalışanları ile 17 Kasım 2017 tarihinde bir görüşme gerçekleştirilmiştir.

6360 sayılı yasa ile belde belediyelerinin tüzel kişilikleri kaldırıldı ve ilçe belediyelerine katıldı. Bu durumun Çukurhisar’da yarattığı olumlu ve olumsuz sonuçlar nelerdir?

Kendi belde belediyemiz olsaydı itfaiye, ambulans gibi hizmetleri daha iyi sağlardık. Burada daha önce ambulansımız vardı. Bir süre sonra, ihtiyaç olmadığından, kullanılmadığı için elimizden alındı. Şimdi bir ihtiyaç olsa, bu araçların büyükşehir belediyesinden gelmesini bekleyeceğiz.

Hizmet sağlamada karşılaştığınız zorluklar var mı? Varsa nelerdir?

Hizmet vermek için kapı kapı dolaşılmasına karşın, kadınlar belde evimize gönderilmiyor. Yalnızca çocukları gönderiyorlar. Çocukları getirip götürün kadınlar belde evine girmiyor. Ataerki yapıdan dolayı kadınların gelmesine eşleri izin vermiyor. Ancak bu durum sadece muhafazakâr yapı ile açıklanamaz. Çünkü bu durumun bir başka nedeni de kadınların kendi yatkınlıkları ile ilgili. Bir gezi etkinliği olduğu zaman gelen kadınlar, başka etkinlikler olduğu zaman gelmiyorlar.

Babadat Mahallesi’nde Yapılan Görüşmeler

6360 sayılı yasa sonrası değişiklikler ve karşılaşılan sorunlarla ilgili ikinci tur görüşmeleri yapmak için 3 Ocak 2018 tarihinde, 6360 sayılı yasa öncesi Eskişehir Büyükşehir Belediyesi sınırlarına görece uzak olan Sivrihisar ilçesi mahallelerine gidilmiştir. İlk olarak Koltan Mahallesi’ne gidilmiş ancak muhtar, aza veya köy halkından herhangi biriyle görüşme sağlanamamıştır.

Buradan Babadat Mahallesi’ne geçilip 6360 sayılı yasa ile birlikte kırsal nitelikli mahallelerde karşılaşılan sorunlara ilişkin 3 Ocak 2018 tarihinde bir görüşme gerçekleştirilmiştir.

Köyün şu anki nüfusu kaç?

Nüfus olarak kaç kişi olduğunu bilemiyorum ama 30-35 hane var. Yani, çoğunlukla yaşlıların olduğunu düşünürsek, şu an köyde 60-70 kişi var.

Biliyorsunuz ki 6360 sayılı yasa sonrasında büyükşehir belediyesinin sorumluluk alanı genişledi ve sınırları içindeki köyler mahalleye dönüştürüldü. Siz bu durumdan nasıl etkilendiniz, yasaı nasıl değerlendiriyorsunuz?

Yasanın bize olumlu hiçbir tarafı olmadı. Görüyorsunuz köyde kimse kalmadı, herkes şehir merkezine göçtü. Burada 3000 dönüm sulu tarım arazisi vardı. Rayiç fiyattan bu araziler zenginlere satıldı, onlar da tarım yaptırmıyor. Ankaralılar Derneği diye bir dernekten geldiler, buradaki tüm arsaları satın aldılar. Satın aldıkları bu arazilerde tarım da yapmıyorlar, öylece duruyor. Tarım yapmak istesen senden para isteyecek, köylünün zaten onu karşılayacak durumu yok. Şu an köylünün kendi arazisi yok. Muhtar, bazı topraklar satılmasın diye ormana bağışladı, onun sayesinde bazı topraklar satılmaktan kurtulmuş oldu.

Bu yasayla birlikte köyde tarım ve hayvancılık bitmiştir çünkü ne tarım yapacak arazi var ne de mera. Burada gelir elde edemeyen de şehre göçüyor. Şehre giden kişi “en azından şehirde asgari ücret vermek zorundalar, bir şekilde bir iş bulup asgari ücretle geçinirim.” diye düşünüyor.

AKP’yi ayakta tutan bu köydü, 500 hane vardı. Ama ben bir daha buradan AKP’ye oy çıkacağını sanmıyorum. Hatta buradaki köylerin %80’inde, gidip sorsanız aynı durum vardır.

Köyde gençlerin kalmamasını neye bağlıyorsunuz?

Gençler tarımla, hayvancılıkla uğraşmak istemiyor. Ben bir hesaplama yaptım. Kişi, bir dönümde 210 lira giderle birlikte 350 kilo buğday elde edebiliyor. Sattığı zaman eline yine 210 lira geçiyor. Yaptığı işin hiçbir kârı yok. Bu durumda arsasını satıp şehre gidiyor.

Bunun dışında evlenme sorunu da var. Gençler köy yerinde evlenecek insan bulamıyor, bu da önemli bir sorun ve şehre göçmelerinin önemli bir nedeni.

Bu yasa değişikliğinin hizmet alımında avantajları veya dezavantajları oldu mu? Talep edip alamadığınız hizmet var mı?

Bizim köyün suyu kendi dağından taşından gelir. Yıllardır bu suyu kullandık ve bir para vermedik. Şimdi yine aynı suyu kullanıyoruz ama artık para ödüyoruz. Yeni gelen bir hizmet yok, ama var olan suyu kullanmaya devam etmek için de para ödememiz gerekiyor.

Benim belediyeden hizmet almam için bir işimin olması lazım. Ben bir iş yapmıyorum ki hizmet talep edecek, hizmet talebini gerektirecek durum olsun. Bu iş hizmetle olmaz. Köyde tarım ve hayvancılık desteklenmezse nüfus kalmaz. Köydeki hane sayısının ne kadar düştüğünü söylemiştim. Önümüzdeki birkaç yıl içinde bu insanlar da kalmayacak. Nüfus kalmadığında, hizmet talep etmenin bir anlamı olmaz.

Köyün girişindeki yolun yapılması için talepte bulunmuştuk ama ödenek yok diye yapmadılar. Herhangi bir ulaşım hizmeti de almıyoruz, otobüs gelmiyor buraya. Etrafınıza bir bakın, bir tane çöp konteyneri var mı? Çöpler de toplanmıyor.

Hemen arkamızda bir okul binası var ancak boş görünüyor. Yukarıda bir okul daha var. Bu binalar neden boş ve başka bir amaçla kullanılıyor mu?

Öğrencinin olmadığı yerde okul ne iş yapacak. Bu arkamızdaki ilk yapılan okuldur, yukarıdakini de köylü kendi olanaklarıyla yapmıştır, bunu da not edin. Ama köyde sadece yaşlı nüfus kaldığı, öğrenci olmadığı için okullar kullanılmıyor. Başka bir amaçla da kullanılmıyor.

Hüdavendigar Mahallesi'nde Yapılan Görüşmeler

6360 sayılı yasa ile birlikte kırsal nitelikli mahallelerde karşılaşılan sorunlara ilişkin 3 Ocak 2018 tarihinde bir görüşme gerçekleştirilmiştir.

Köyde şu an kaç hane var?

Yaklaşık 20-25 hane vardır.

Köyde insanlar hangi işleri yapıyor?

Köyde çoğunlukla yaşlılar yaşıyor. Benim gibi tarlasıyla uğraşan sayısı az. Buranın arazisi tarıma çok uygun değil, bahçeyle uğraşanlar var. Pazara gidenler çarşıdan bir şeyler almaya gidiyor. Bahçelerinde ürettikleri bir iki şeyi satmaya da giden de oluyor.

Köyde genç nüfusun olmamasını neye bağlıyorsunuz?

Gençler evlenecek kimseyi bulamıyor. Gençlerin burada kalmamasının en önemli nedeni bu.

Biliyorsunuz ki 6360 sayılı yasa ile Büyükşehir Belediyesinin sorumluluk alanı genişledi ve köyler mahalleye dönüştürüldü. Siz bu durumdan nasıl etkilendiniz, yasayı nasıl değerlendiriyorsunuz?

Bu değişikliğin hem olumlu hem de olumsuz yanları oldu. Öncelikle ben muhtar olarak düşünüyorum, benim iş yüküm azaldı. O yönden benim için iyi oldu. Büyükşehir belediyesi için de zor oldu buraya gelmek. Burası tam Ankara ile Eskişehir'in ortası, ikisine de 125 km uzaklıkta.

Büyükşehir belediyesinin yapması gereken üç şey var; anayol, içme suyu ve mezarlık bakımı. Bunlar büyükşehir belediyesinin yapmak zorunda olduğu hizmetler. Mezarlık bakımını ben zaten yaptım. Bu köyde hangi taşın arkasında ne olduğunu ben bilirim, mezarlığı temizlemesi için büyükşehir belediyesinin gelmesine gerek yok. Bunun için boş yere harcama yapmasını da istemem. İçme suyuna gelince, belediyeden bir görevli belli aralıklarla geliyor, su deposuna klor atıyor, sonra da kilitleyip çekip gidiyor. Eskiden çeşmeden akan suyu hayvanlar da içerdi, biz de içerdik. Şimdi bu suyu ne biz içebiliyoruz ne hayvanlar içebiliyor. O adam gittikten sonra ben depoyu tekrar açıyorum diye şimdi kilidi vurup gidiyor. Gelip giderken de ne bir kişiye danışıyor ne soruyor. Büyükşehir belediyesi bir iş yapacaksa gelip bize, köylüye danışması lazım. Belediye anca suyu klorlayıp gitmesini biliyor.

Bu yasa değişikliğinin hizmet alımında avantajları veya dezavantajları oldu mu? Talep edip alamadığınız hizmet var mı?

Her belediye kafa başı devletten bir para alır. Yani bu köyde kaç kişi varsa, o kişilere hizmet götürmek için devlet belediyelere para veriyor. Belediye kendisine giden bu ücretten bize de versin. Hizmet alanlarının genişlediğini, her yere aynı anda ulaşmanın mümkün olmadığını, köyün Eskişehir ve Ankara'ya uzaklığını anlatmıştım. Ama eğer devlet kafa başı 30 lira veriyorsa, belediye de en azından 10-15 lirasını bize harcamak zorunda. Harcamadığı zaman haksızlık yapmış olur.

Ulaşım ile ilgili aldığımız duyumlara göre arkaımızdaki köye belediye otobüsü gidiyormuş, bize belediye otobüsü gelmiyor. Siyasi nedenlerden dolayı, diğer yerlere verilen hizmet buraya verilmiyor. Dediğim gibi bunun kesin olarak doğru olduğunu söylemiyorum ama aldığımız duyumlar bu yönde. Olması gereken şudur; belediye otobüsü buraya geldiği zaman yakındaki köyleri dolaşp, buradaki köylerde yaşayan insanları alıp gitmesi gerekir. Köyler arasında bir güzergâh belirleyip, o noktadaki köylere uğraması gerekir.

Çöp toplama hizmetini alabiliyor musunuz?

Çöp toplamak için kimse gelmiyor ama gelmesinler zaten. Benim dedelerim, babam bu köyde yaşamış ve kendi çöplerini toplamışlar. Onlar nasıl hallettiyse, ben de hallederim. Belediyenin çöp toplamak için gelmesine gerek yok.

Köyünüzde, söyledikleriniz dışında, hangi hizmetlerin olmasını isterdiniz? Bir öneriniz var mı?

Başta bu yasanın olumlu ve olumsuz yanlarından bahsetmiştim. Köylerde bugün üretimin azalması en önemli sorunlardandır. Burada devletin işe el atması gerekiyor. Köylerde devlet desteğiyle büyük çiftlikler kurulmalıdır. Burada herkes birer ikişer hayvanı ile bir şeyler yapmaya çalışıyor. Ama devlet destek verse, burada yüzlerce hayvanı alabilecek çiftlikler yapılsa buna herkes destek verir. Ben de hayvanlarımı direkt veririm oraya.

Peki, sizce nüfusun bu kadar az olduğu köylerde bu çiftliklere yeterince destek olur mu?

Benim İstanbul'da oturan, bu köylü olan akrabalarım bile gelir desteklerini verirler. Devlet de teşvik vermeli ve köylere toplu çiftlikler kurulmalıdır.

Tepebaşı İlçe Milli Eğitim Müdürlüğü'nde Yapılan Görüşmeler

Taşınmalı eğitim hizmeti, Eskişehir'de aktif olarak yürütölmekte olan bir sosyal politika örneği olarak karşımıza çıkmaktadır. Taşınmalı eğitim konusunda ayrıntılı bilgi almak ve Milli Eğitim Bakanlığı'nın kırsaldaki örgütlenmesinin incelenmesi için Eskişehir Tepebaşı Taşınmalı Eğitim Şubesi'nde 3 Ocak 2018 tarihinde bir görüşme gerçekleştirilmiştir.

Taşınmalı eğitimi ortaya çıkaran gerekçeler nelerdir?

İlişkilendirilmesi gereken temel konu bütçedir. Özellikle taşınmalı eğitim sonucunun ortaya çıkması Doğu'daki bütçeye ilişkindir. Buna ek olarak kırsaldaki öğrenci sayılarının azalması temel etmenlerden birisi olarak değerlendirilebilir.

Taşınmalı eğitim bölgeleri nasıl oluşturuluyor? Bu eğitim bölgelerine dahil edilmeyen okulların durumu nedir?

Odunpazarı ve Tepebaşı'nda eğitim bölgeleri var ve Büyükşehir çevresinde merkez okul yok. İlçelerde eğitim bölgeleri ve okulların belirlenmesi daha çok öğrenci sayısına göre ilçelere yaptırılıyor. Merkez okul belirlenmesi donanımları ve okulun kapasitesi gözetilerek ilçe tarafından yapılıyor, daha ayrıntılı bilgi ve erişim imkânı olduğu için de ihale yöntemi tercih ediliyor. Bunlara ek olarak ilçe belediyesi; güzergâh, okullarda kaç öğrenci olduğu, mahalle muhtarıyla iletişim ve toplantı, ulaşım planlaması sorumluluklarına da sahiptir.

Bu konuda sistemin nasıl işlediğini anlatır mısınız?

İhaleler aracılığıyla sürecin büyük bir kısmı ilçeler tarafından yürütülüyor, bu süreci taşımalı eğitim modülü üzerinden bizim (İl Milli Eğitim) ve ilçelerin kayıtları takip ediliyor. Bu süreçte Özel Eğitim öğrencilerine yönelik ek bir madde uygulanıyor, yasanın zorunlu kıldığı rehber personel de seçiliyor. Özel eğitim için bu zorunludur. Son haline gelen raporlar ve teklifler İl Milli Eğitim Değerlendirme Komisyonu'nda İlçe Milli Eğitim Müdürleriyle birlikte değerlendiriliyor. Komisyon değerlendirmesinden sonra onay için Bakanlık'a gidiyor.

Mevsimlik işçi gruplarıyla iletişiminiz var mı? Bu irtibatları nasıl sağlıyorsunuz? Mevsimlik işçilerin çocukları kaç ay kalıyor, bu çocuklar okula düzenli devam edebiliyorlar mı? Bu dönemler okul dönemine denk geliyor mu?

Mevsimlik işçileri sorumluluğumuz altına almak istiyoruz ama onları aldığımız zaman ikametgâhları, takipleri çok zor olacak. Çoğu mevsimlik işçi kasım-aralık ayı gibi memleketine dönüyor, ancak taşımalı eğitim maliyet hesaplamaları ve ödemeleri yıllık yapılıyor. Dolayısıyla hem maliyetler artıyor hem de 1 yıllık okula gidecek gibi gözükseler de öğrenciler sene boyunca devam edemediği için haksız kazanç elde edilmiş oluyor. Mevsimlik işçilerden aileleri getirenler ya da servis güzergâhında olanlar eğitimine devam edebiliyor. Ancak her türlü maliyet hesaplaması onlar dışarıda tutularak yapılıyor.

Mevsimlik işçilere ilişkin en fazla öğrenci Sarıcakaya'dan taşınıyor (Sarıcakaya, Akdeniz iklimine en yakın, en ılıman ilçe. Dolayısıyla en fazla mevsimlik işçi seracılık faaliyetleriyle ilişkili olarak orada bulunuyor)

Başka bir nokta da şudur; mevsimlik işçi çocuklarının taşımalı eğitim kapsamına alınmasına dair bir yazı gelmedi. Mevsimlik işçilerin yaşadıkları yere yakın bir prefabrik okulun kurulmasına dair yazı geldi. Zaten çoğu işçinin ailesi çocuklarını okula yollamak istemiyor, çünkü çoğu çocuk tarlada çalışıyor. Velileri de istemiyor doğal olarak, memlekete gidince okula gidecekler diye açıklama yapıyor.

Kırsal kesimde yaşayan çocuklar orta öğretim, lise devamlılığında sorun yaşıyor mu? Üniversiteye hazırlıkları konusunda kırsalda çözüm üretilebiliyor mu?

Kırsalda çok bir genç nüfustan ya da nüfus artışından bahsetmek söz konusu değil. Dolayısıyla bu konuda devam sorunu çok olmuyor. Zaten çocuğu ortaöğretim ya da liseye gelen aileler genelde merkeze taşınıyorlar. Bu bir açıdan, imkân erişimi olmadığından sorun olarak değerlendirilebilir.

Kaç öğrenci, nereden geliyor?

2017-2018 yeni eğitim yılı olduğu için verilerde 2016-2017 yılı verileri paylaşıldı (Tablo 33). Nereden geldiklerine dair ayrıntılı bilgi, eğitim harita bölgeleri üzerinden incelenebilir (Ek 1).

Tablo 33: Taşımalı Eğitim Öğrenci Sayıları

ESKİŞEHİR İL MİLLÎ EĞİTİM MÜDÜRLÜĞÜ							
TAŞIMALI EĞİTİM							
KADEME	TAŞIMA MERKEZ OKUL SAYISI	TOPLAM TAŞINAN YERLEŞİM BİRİMİ VE OKUL SAYISI	TOPLAM TAŞINAN ÖĞRENCİ SAYISI	TOPLAM TAŞIMA YAPAN ARAÇ SAYISI	TOPLAM TAŞIMA GİDERİ (180 gün)	TOPLAM YEMEK GİDERİ (180 gün)	TOPLAM TAŞIMA VE YEMEK GİDERİ (180 gün)
İLKÖĞRETİM	72	370	2859	156			
ORTAÖĞRETİM	14	84	440	21			
ÖZEL EĞİTİME İHTİYACI OLAN ÖĞRENCİLER	41	6 ilçede	644	41			

Kentlerde öğrenci başına düşen yıllık harcama miktarı belli mi?

Yıllık harcama miktarını doğrudan vermese de kişi başına düşen maliyet verileri üzerinden hesaplama yapılabilir. Burada düşünülmesi gereken önemli bir not, yemek ve ulaşım hizmetlerinin de ihaleler aracılığıyla sağlandığıdır.

Kişi başına hesaplanan taşıma ücreti 8,21 TL; yemek ücreti ise 3.62 TL'dir. Eğitim yılı 180 gün üzerinden hesaplanmaktadır. Yani ulaşım ücreti kişi başına yıllık 1.477,80 TL; yemek ücreti ise yıllık kişi başına 651,6 TL'dir.

Bu ücretler, puantaj formlarının okul sistemine girmesiyle Bakanlık'a ulaşıyor, ilçelere puantajlara göre para gönderiliyor.

Taşımalı eğitim talebini bildiren kim? İrtibat kişileri kimler?

Muhtarlar online sistem (e-okul) üzerinden ilçelerde kaç öğrenci olduğunu görebiliyor, asıl irtibat kişisi muhtarlar. Buna ek olarak, okul çağına gelen her çocuk ikametgâhla ilgili olarak okulların sistemine de bilgi olarak düşüyor.

Ancak burada verilen sayılar kesinlik belirtmiyor, genel olarak tahmini değerler üzerinden çalışılıyor. Varsayımlar azami sayı üzerinden yapılıyor, kesin öğrenci sayısı Değerlendirme Komisyonu son toplantısında ortaya çıkmış oluyor.

Taşımalı eğitimde ulaşım süreci nasıl ilerliyor?

Taşımalı eğitimde temel prensip şudur; “2 kilometreden az, 50 kilometreden fazla taşıma yapılamaz.” Bu kurala göre güzergâhlar ilgili kişiler tarafından (Muhtar, İlçe Belediyesi, İlgili okul) tek tek modül ediliyor. Yolun kalitesi; asfalt mı, engebeli mi, tali yol mu vb. bunların hepsi yolun güzergâhını etkileyen etmenler. Güzergâhların kaydedilmesinden sonra Bakanlık tarafından belirlenmiş fiyat üzerinden toplam maliyet hesaplanıyor. Güzergâh kaydı ve maliyet hesabı İlçe Milli Eğitim tarafından yapılıyor.

Kırsal kesimde kullanılmayan okul binaları ve arazileri ne oluyor? Nasıl değerlendiriliyor?

Nüfus artışı veya öğrenci yoksa okul âtil durumda kalıyor ancak arazinin akıbetini bilmiyorum.

Taşımalı eğitimde ne tür sorunlar yaşıyorsunuz? Maliyet açısından ne tür sorunlar yaşanıyor?

Eskişehir ile ilgili temel bir değerlendirme, dağı bayırı olmadığı için düz bir şehir olduğu için diğer şehirlere oranla taşıma oranı ve taşıma maliyeti daha azdır. Bu, kilometre temelinde ücretlendirme yapıldığı için olumlu tarafı olarak değerlendirilebilir. En büyük sorun kırsalda bir noktada tek bir öğrencinin olması. Taşımacı bu bir öğrenci için uzak bir yere gitmek istemiyor. Mesafe uzaksa, güzergâhta bozuk yol varsa, taşımacı bulmakta zorluk çekiyoruz. Yüklenici de almak istemiyor, veli de getirip götürme sorumluluğunu almıyor. En büyük şikâyetler bu konudan geliyor.

Buna ilişkin olarak ihale süreçleri de çok uzun oluyor, taşımacı bulmak için birden fazla ihale sürecine gidildiği ve taşımacı bulunamadığı olabiliyor. Yönetmeliğe göre 12 yaş üstü araçların servis hizmeti vermesi yasak, ancak kırsalda taşımacı bulmakta çok zorluk çektiğimiz için 20 yaşa kadar araçlar hizmet veriyor. Veliler bundan memnun değil, güvenlik ve konfor sorunları ortaya çıkıyor. Ayrıca taşımacı bulmadaki zorluklardan dolayı eğitim yılını başlamakta zorluklar yaşanabiliyor.

Siz olsanız özellikle kırsal kısma yönelik, eğitim sistemini nasıl düzenlerdiniz?

Ben olsam hizmeti belediyeye verirdim. Son yasal düzenlemeyle birlikte zaten ulaşım hizmetleri belediye tarafından veriliyor ve otobüsler zaten köye gidiyor. Otobüs seferlerini sıklaştırıp okul giriş çıkış saatlerine göre düzenleyip sefer koyardım. Bu iş ancak devlet tarafından yapılırsa düzenli işleyebilir diye düşünüyorum.

3.4.2. Sosyal Politikalar Alanında Karşılaşılan Sorunlar

Sosyal Politikalar Alanında Belediye Düzeyinde Karşılaşılan Sorunlar

İki belediye ile yapılan görüşmeler ve genel çerçeve incelendiğinde 6360 sayılı yasa sonrası ortaya çıkan sorunlar şu şekilde sıralanabilir:

Öncelikle kırsal alanlardaki talep eksikliği bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır. Hem Eskişehir Büyükşehir Belediyesinde hem de Tepebaşı Belediyesinde yapılan görüşmeler sırasında kırsaldan gelen yoğun bir hizmet talebi olmadığı belirtilmiştir. Ancak bu talep eksikliğinin nasıl saptandığı ile ilgili bazı soru işaretleri bulunmaktadır. Gerçekten kırsaldakilerin bir talebi olmadığını söyleyebilir miyiz? Yoksa kırsal bölgelerde yaşayanların neleri talep edebileceğine ilişkin bir bilinci mi yoktur? Talep olarak nitelendirilen konular - hasta yatağı, kışlık yakacak gibi- genelde somut taleplerdir. Bunların dışında kaşan konularda talep olup olmadığı, ya da bu türden taleplerin yok sayılıp sayılmadıkları konusu belirsizdir. Büyükşehir belediyesi için önemli olmayan bazı talepler kırsal için önem

oluşturabilir. Bunlara ek olarak, talebin her durumda kırsal bölgelerde yaşayanlardan beklenmemesi gerektiğini, talep yaratmanın da önemli olduğunu söyleyebiliriz. Kırsal bölgeyi kentsel bölgelerden ayıran en önemli özelliklerden birisi kendi kendine yetmesidir. Diğer bir deyişle, kırsal alanlarda yaşayan insanlar eğitim, sağlık gibi temel ve kendi mali ve yönetsel kapasitelerinin üzerinde olan hizmetler dışında, genel olarak ihtiyaçlarını karşılamak için herhangi bir aracıya ihtiyaç duymamaktadır. Bu anlamda, talep etme hakkını en az düzeyde kullanan bu insanların, kentte yaşayıp hemen her hizmeti merkezi ve yerel düzeyde talep eden insanlara göre daha az istemde bulunmaları olağandır. Bu noktada Büyükşehir Belediyesinin, kırsal bölgede yaşayan insanları hizmetler konusunda en üst düzeyde bilgilendirmesi ve talep edebilecekleri konuları o insanlara bir anlamda tanıtmaları gerekmektedir.

Kırsal alanlarla iletişimin zayıf kalması ise bir diğer sorundur. Özellikle Büyükşehir Belediyesi ile yapılan görüşmede kırsal alanlardaki insanların talep ve gereksinimlerinin büyükşehir belediyesine iletilmesinde niteliksiz bir organizasyon yapısı olduğu gözlenmiştir. İletişim kişisi olarak tanımlanan kişilerin bu iş için yeterliliği, tarafsız değerlendirmeler yapıp yapamayacağı konusunda herhangi bir ölçüm yapılamamaktadır. Görevlerini tamamen gönüllülük temeline dayalı olarak yürüten iletişim kişilerinin, büyükşehir belediyesi ile kurduğu ilişkiye göre belirlendiği anlaşılmaktadır. Bu durum kent ve kır arasındaki iletişimin niteliğini olumsuz bir şekilde etkilerken pek çok belirsizliği de beraberinde getirmektedir.

Kırsal alanlarla olan iletişim zayıflığı belediyeler arasında da kendisini göstermektedir. Yapılan görüşmelerde sadece Büyükşehir, Tepebaşı ve Odunpazarı Belediyeleri arasında bir iletişim olduğu görülmüştür. Ayrıca bu iletişimin oldukça kısıtlı ve sadece belli konularda ve projelerde etkin olarak kullanıldığı belirtilmiştir. Bu durum özellikle bütüncül olarak ele alınması gereken sosyal politika üretme mekanizmalarının olumsuz etkilenmesine neden olmaktadır. Aynı zamanda bu iletişim ve eşgüdüm eksikliği Büyükşehir Belediyesinin kırsal bölgelerle olan iletişiminde de olumsuz bir etkiye sahiptir.

Belediyelerin hizmet ve yetki alanlarındaki belirsizlik sorun oluşturmaktadır. Özellikle Tepebaşı Belediyesi'nde yapılan görüşmeler sırasında görüldüğü gibi yasanın getirdiği değişikliklerle birlikte Tepebaşı Belediyesi ve Eskişehir Büyükşehir Belediyesi arasında bir iletişim eksikliği ve yetki belirsizliği oluşmuş durumdadır. Bu belirsizlik özellikle hizmet alan taraf olan halk açısından büyük bir karışıklığa yol açmakta. Örneğin, kırsal nitelikli mahallelere sağlanacak toplu taşıma hizmeti Büyükşehir Belediyesinin sorumluluk alanında olmasına karşın, vatandaş bu konuyla ilgili yakınmalarını Tepebaşı Belediyesi'ne belirtmekte ve sorumlu olarak Tepebaşı Belediyesi'ni görmektedir.

Bu durum 6360 sayılı yasadan sonra İl Özel İdareleri'nin ortadan kaldırılması ile ortaya çıkmıştır. "Belediye sınırları dışında yıllardır sunulan kırsal hizmetlerin (su, kanalizasyon, katı atık, orman köylerinin desteklenmesi vb.) ile belediye sınırları içinde ve dışında verilen hizmetlerin (tarım, bayındırlık ve iskân, toprağın korunması, merkezi idare tarafından yaptırılan yapım, bakım, onarım, teçhizat alımı işleri, enerji nakil hattı yapımı vb.) büyükşehir belediyeleri tarafından yerinde ve zamanında gereksinimleri giderecek biçimde nasıl sunulacağı merak konusudur." (Zengin, 2014: 113). Bu konudaki belirsizlikler hâlâ devam etmekte, özellikle kırsalda yaşayanların hizmet talebini kime sunacağı ve kimden hangi hizmeti alacağı konusunda pek çok kafa karışıklığı yaşanmaktadır.

Son olarak hızla artan talep karşısında belediyeler hizmet sağlamakta yetersiz kalmaktadır. Yapılan görüşmelerde, özellikle Tepebaşı Belediyesi, hizmet alanlarının genişlemesine karşın bütçelerinde, özellikle altyapılardaki ihtiyaca yanıt verecek nitelikte bir artış olmadığını

belirtmiştir. Bu saptama, belediyelerin 6360 sayılı yasa sonrasında artan hizmet alanlarına gerekli hizmeti verecek altyapıya doğru bir şekilde hazırlanmadığını ortaya koymaktadır. Ayrıca yasa ilişkin, stratejik planların ve bütçelerin beş yıllık yapılması, ortaya çıkan yeni gereksinim ve taleplerin karşılanmasının önündeki en büyük engellerden birisi olarak değerlendirilmektedir.

Sosyal Politikalar Alanında Kırsal Nitelikli Mahalleler Düzeyinde Karşılaşılan Sorunlar

6360 sayılı yasa ile birlikte Eskişehir Büyükşehir Belediyesi'nin kırsal nitelikli mahallelerinde, diğer bir deyişle kırsal alanlarında ortaya çıkan sorunlar, belediye ve özellikle mahallelerde ve ilçe milli eğitim müdürlüğünde yapılan görüşmeler dikkate alınarak, şöyle özetlenebilir:

İlk olarak göze çarpan sorun, kırsal alanlarda yaşayan nüfusun taleplerinin saptanmasında yaşanan belirsizliktir. Belediyeler ile yapılan mülakatlarda bu sorunun nedenleri kırsaldaki nüfusun kentlilere kıyasla daha muhafazakâr olmaları ve siyasi farklılaşmadan ötürü kırsaldaki nüfusun özellikle Büyükşehir Belediyesi açısından talep tespitini sorunlu hale getirmesidir. Yasa öncesindeki durumun içinde, kentli nüfusa politika üretme konusunda uzmanlaşmış belediyenin, sosyal politika anlamında da kırsal alanda bir örgütlenme sorunu yaşadığı söylenebilir. Yapılan görüşmelerde büyükşehir belediyesinin, kent merkezi dışında kalan alanlarda ve ilçelerde, sadece sosyal politika anlamında değil tüm sorunları belediyeye iletecek eşraftan kimseler ile iletişim içinde olduğu söylenildi. Ancak sosyal hizmetler anlamında kırsal bölgelerde öne çıkan politikaların önemli bir bölümünü ulaşım oluşturuyor. Büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyeleri arasındaki kırsal alanlara yönelik sosyal politika hizmetlerinin bölüşümü konusunda ise belediyeler arası iletişimin, Tepebaşı ve Odunpazarı ilçeleri dışında sınırlı olduğu söylenebilir. Tepebaşı ilçesi kendi kırsal nitelikli alanlarına yönelik sosyal hizmet sağlama açısından kırsal bölgelere bazı merkezler açmış, bu merkezlerin yetersiz kaldığı alanlara ise büyükşehir belediyesinin hizmet sağladığı sonucuna ulaşılmıştır. Ancak, kırsal bölgelerdeki diğer ilçelerle iletişimin sınırlı olduğu sonucuna ulaşılabilir. Yönetmelik açıdan sosyal politika anlamında başka bir sorun ise köy tüzel kişiliğinin kaldırılması ve mahalle statüsüne geçilmesi ile büyükşehir ve ilçe belediyelerinin sorumluluğu altına giren köylere ve çiftçilere yönelik nasıl bir sosyal politika izleneceği ve sorun tespitinin nasıl yapılacağıdır. Köyler, tarımsal özelliğini yitirse de yapısal olarak eski konumlarını korumakta ve yaptığımız görüşmelerde de hizmet talebinden ziyade tarımsal yapının yeniden kurulmasına yönelik söylemlerle karşılaştık. Bu durum, gelecekte bu talebin gerçekleşmesine yönelik politikalar izlendiği takdirde, sosyal politikaların da gelecekteki olası bir köye geri dönüş projesine eklemlenmesini gerekli kılmaktadır.

İkinci olarak öne çıkan genel bir sorun ise kırsal alanlardaki demografik yapıda ağırlıklı olarak nüfusun yaşlılardan oluşmasıdır. Hem yaşlı nüfusun tarımsal faaliyetlerde yaşları gereği zorlanmaları hem de yasa ile birlikte büyükşehir belediyeleri içinde hayvancılık faaliyetinin kısıtlanması ve köyün ortak mallarına el konulması, genç nüfusun kentlere göçmesi sorunu ile birlikte düşünüldüğünde, yaşlı kesimin ekonomik ve sosyal olarak kırsalda en çok zorlanan kesim olarak öne çıktığı söylenebilir. Ancak bahsedildiği üzere hem bu nüfusun talebini iletmede karşılaşılan zorluklar hem de kırsaldaki nüfusun dağınık bir biçimde konumlanması, bu nüfusa yönelik yerinde sosyal hizmet sağlamanın zorlukları olarak karşımıza çıkmaktadır.

Demografik olarak bir başka sorun ise kırsaldaki kadınlar söz konusu olduğunda talep saptamanın daha da zor oluşudur. Kırsaldaki muhafazakâr yapı düşünüldüğünde, yapılan görüşmelerde öne çıkan bir başka sorunun da kırsal alanlarda yaşayan kadınların, sağlanmakta olan sosyal hizmetlere yönelik çekimserlikleri veya sadece belirli etkinliklere katılmaları

(Kuran kursu, kent merkezindeki etkinlikler, vs.) olduğu söylenebilir. Ancak bu çalışma çerçevesinde yaptığımız görüşmelerde, kırsal alanlardaki kadınlarla görüşme fırsatı bulunamadığından bu durumun dışında genel bir sonuca varmak olanaklı görünmemektedir.

Eskişehir özelinde yapılan incelemelerde kırsalın sürekli nüfus kaybı yaşadığı gözlemlenmiştir. Devam eden nüfus kaybı ve merkeze göç, kırsalda talep ve olanak yaratılmasını olanaksız hale getirirken ayrıca merkezin sorumluluğunu ve yoğunluğunu da arttırmıştır. Kırsalda genç nüfus yok denecek kadar azdır. Kamusal hizmetlere ve iş imkânı gibi temel gereksinimlere erişmek için pek çok insan merkeze taşınmaktadır. Bu da kırsalda taleplerin somutlaştırılmasını zorlaştırmaktadır.

Sayıları her geçen gün azalmakta olsa da ve coğrafi olarak çok dağınık bir demografik yapıda olsalar da köylerde bulunan çocuklara sosyal hizmet sağlanması da başka bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır. Çocuklara yönelik her politika aslında giderek kaybolan kırdaki genç nüfusu orada tutacak bir araç olarak görülmeli, buna yönelik politikalar geliştirilmelidir. Bu duruma ek olarak, Eskişehir’de mevsimlik işçiler Sarıcakaya ilçesi gibi bazı bölgelere yoğunluklu olarak gelmekte ve çocuklarıyla tarlada çalışmaktadırlar. Mevsimlik işçi ailelerinin çocuklarına ilişkin yapılan görüşmelerde, Eskişehir İl Milli Eğitim Müdürlüğü’nün geçmiş zamanlarda prefabrik okul denemesi olduğu ancak işçi çocuklarının ailelerinden gelen olumsuz geri dönüşler sonrası bu planlardan vazgeçildiği görülmüştür. Dolayısıyla bu alanda yapılacak eğitici politikalar hem mevsimlik işçilerin çocuklarının öğrenimlerine hem de köylerdeki çocukların kırsaldaki hayatı yeniden kurgulamalarına imkân verecektir.

Yapılan görüşmelerden ve gözlemlerden de anlaşılacağı üzere, taşınmalı eğitimde çoğu yetki ihaleler aracılığıyla kırsalın sorumluluğu altında iken merkez bu noktada büyük ölçüde bir onay mekanizması sorumluluğuna sahiptir. İlçelerdeki taşınmalı eğitim talep tespitinin belirlenmesinin ilgili bölgedeki okul müdürleri, muhtarlar ve İlçe Milli Eğitim Müdürlükleri ile birlikte İl Milli Eğitim Müdürlüğü’nün güçlü eşgüdümü sonucunda sağlanması ise taşınmalı eğitim sisteminin öne çıkan özelliği olarak görünmektedir. Süreçleri doğrudan yaşayan kişilerin karar mekanizması olması bir açıdan olumlu bir özellik iken, ihalelerin hizmet süreçlerini uzatması ve pek çok zorluğu beraberinde getirmesi eleştirisini de eklemek olanaklıdır. Ayrıca kırsaldaki nüfusun gün geçtikçe azalması da temel sorunlardan bir diğeridir.

En büyük sorunlardan birisi olarak gösterilen taşıyıcı bulmak, talebin azlığı ve nüfusun da giderek azalması nedeniyle gün geçtikçe daha da zorlaşmaktadır. İhale sürecinin çok uzun sürmesi, birkaç kez yapılması, eğitim öğretim yılının başlamasını da geciktirebilir. Bunun yanında, yapılan görüşmede öne çıkan başka bir husus da taşıma yapacak servis arzının az olması nedeniyle ihale sürecinde haksız kazanç elde edilmesinin önünün açılmasıdır. Bu noktada getirilen öneri (büyükşehir belediyesinin otobüs seferlerini yeniden düzenlemesi) 6360 sayılı yasa sonrası görevleri artan belediyenin yükünü daha da arttırırken, sürecin sağlanmasını kolaylaştıracağı ve eğitimin aksamamasını sağlayacağı için önemli bir görüş olarak değerlendirilebilir. Belediyelerin mali kapasiteleri artırılarak sözü edilen sorun bir miktar aşılabılır. Sağlık, ulaşım, olanaklara erişim konusunda sorun yaşayan kırsal bölgelerin var olan nüfuslarını yitirmeye devam edeceği öngörülmektedir, çünkü eğitim gibi temel bir hizmete de erişimleri oldukça zorlaşmıştır.

Ayrıca artık okul olarak hizmet vermeyen arazilerin ve boş kalan okul binalarının ne olacağı bir başka soru işaretidir. Bu konuda ne yapılacağının açık olarak belirtilmesi ve ilgili paydaşlarla birlikte bu konuda karar verilmesi önemli bir karar olacaktır. Tüm bunlara ek olarak mevsimlik işçiler, ciddi bir sorun teşkil etmektedir. Eskişehir’in tarımsal ürünleri

nedeniyle yedi ay gibi uzun bir süre ikamet eden ailelerin çocukları konusunda bir yaptırım oluşturulmalı, çocukların okula düzenli devamı sağlanmalıdır.

Sonuç olarak, diğer alanlarda olduğu gibi sosyal politika anlamında da 6360 sayılı yasa sonrası kırsal bölgelerde ortaya çıkan durum, her ne kadar hizmetin niteliği konusunda ayrıışa da benzer şekilde kentli belediyelerin kırsal alanda örgütlenme konusunda yaşadığı sorunlar ve Eskişehir öznelinde demografik yapıyla ilgilidir. Kaynakların en verimli şekilde kullanılması gereksinimi ve bütçeden kaynaklı sorunlar nedeniyle sosyal hizmetlerin aksaması veya bir süreliğine göz ardı edilmesi olası görünmektedir. Ancak, merkezi yönetim taşra teşkilatlarından bazıları, yine hizmetin doğası gereği yıllardır kâr amacı gütmeyen yerelde olabildiğince verimli şekilde örgütlenerek hizmet sağlamayı amaçlamaktadır.

3.5. Kırsal Alanlar Analizi

Eskişehir Büyükşehir Belediyesi Tarafından Yürütölen Kırsal Kalkınma Projeleri

- Kekik deneme projesi – Tıbbi ve Aromatik Bitki Yetiştiriciliği – Sarıcakaya ilçesi
- İpek ve Dut Yetiştiriciliği Projesi –Mihalıççık ilçesi Gürleyik Mahallesi Tarımsal Kalkınma Projesi
- Hayvansal Orjinli Gıdaların Etkin İzlenebilirlik Sistemlerinin AB Standartlarında İncelenmesi
- Sivrihisar Akbaş Çoban Köpeklerinin Korunması
- TAR-GEL Personelinin Teknik ve Mesleki Eğitimi
- Mesleki ve Teknik Eğitim ve Danışmanlık Eğitimi
- Her Fidan Bir İmkân Projesi
- Netcad Eğitimi ile Teknik Hizmet Kapasitesini Geliştirme Projesi
- Meşe Kütüğünde Kırmızı Reishi Mantarının Yetiştirilmesi Ekolojik İstiridye Mantarı ve Kompostu Üretim ve Pazarlama
- Kadın Çiftçiler Yeniliklerle Buluşuyor
- Mihalgazi Sebze Fidesi Üretim Serası
- Mihalıççık İlçesi Soğuk Hava Deposu ve Kiraz Paketleme Tesisi Yapımı
- Sarıcakaya Yaş Sebze, Meyve Paketleme ve Soğuk Hava Deposu Tesisi
- Han Kamp Bungalov Karavan Alanı Projesi
- Sarıcakaya İlçesi Fidanlık Alanı Projesi

Eskişehir İl Sınırları İçinde Kalan Kırsal Alanların Mevcut Durum Analizi

Bu bölümde Eskişehir il sınırların içinde kalan kırsal alanların; eğitim, demografik yapı (Ek 2.1), arazi durumu (Ek 2.2), ulaşım ağı ve yerleşim deseni (Ek 2.3), teknik altyapı (Ek 2.4), sosyal altyapı (Ek 2.5) ve tarımsal üretim konularında mevcut durum analizlerine (Ek 2) yer verilmiştir.

Eğitim

Eskişehir ili genelinde okuma-yazma oranı %98'dir. Eğitimin ilköğretim kademesinde, 2007-2008 öğretim yılı verilerine göre, 240 okulda 86.418 öğrenci ve 4.152 öğretmen bulunmaktayken, 2016-2017 verilerine göre 335 okulda 49.807 öğrenci, 3.547 öğretmen bulunmaktadır. Eğitimin ortaöğretim kademesinde ise, 2007-2008 öğretim yılı verilerine göre 105 okulda 35.349 öğrenci ve 2.534 öğretmen bulunmaktayken 2016-2017 yılları verilerine

göre 229 okulda 42.822 öğrenci, 3.962 öğretmen bulunmaktadır (“Eskisehir Sanayi Odasi”, t.y.).

Eskişehir ile özdeşleşen Anadolu Üniversitesi 1958 yılında, Osmangazi Üniversitesi ise 1993 yılında kurulmuştur. Anadolu Üniversitesi bünyesinde 12 fakülte, 9 enstitü, 1 devlet konservatuvarı, 27 araştırma merkezi ile 8 yüksekokul ve meslek yüksekokulu bulunmaktadır. Anadolu Üniversitesinde 24.800’ü örgün ve 1.050.000’i Açık Öğretimde olmak üzere toplam 1.074.800 öğrenciye, 1.780 Öğretim Üyesi eğitim vermektedir. Osmangazi Üniversitesi ise tıp, mühendislik, mimarlık ve fen edebiyat fakültelerinin Anadolu Üniversitesinden ayrılmasıyla kurulmuştur. 1.046 öğretim görevlisi ile 15.235 öğrenciye yükseköğrenim olanağı sağlanmaktadır. Üniversitede 7 fakülte, 4 enstitü, 10 araştırma merkezi ve 5 meslek yüksekokulu bulunmaktadır.

Eskişehir ili ilçelerine ait 2017-2018 yılları arası eğitim istatistiği aşağıda verilmiştir. İlçelerde ki okullaşma oranı okul öncesi %71 iken ilkokul ve ortaokul oranları %90 ve %95’lere çıkmaktadır.

Tablo 34: Eskişehir İlçeleri 2017-2018 Eğitim İstatistiği

Okul Öncesi Okullaşma Oranı (%)	3-5 Yaş Grubu	47,02
	4-5 Yaş Grubu	58,27
	5 Yaş Grubu	71,78
İlkokul Net Okullaşma Oranı (%)	90,51	
Ortaokul Net Okullaşma Oranı (%)	96,18	
Ortaöğretim Net Okullaşma Oranı (%)	94,1	
Genel Ortaöğretim	54,65	
Mesleki Ve Teknik Ortaöğretim	39,45	
Eğitim Kurumları Sayısı		
Anaokulu / Anasınıfı	58 / 128	
İlkokul	149	
Ortaokul	120	
Ortaöğretim (Genel + Meslek Lisesi)	109	
Pansiyon	25	
Mevcut Derslik	5.818	
Okuryazarlık		
Okuma Yazma Oranı (%)	Erkek	Kadın
	98,33	95,25
Okuma Yazma Bilmeyen Oranı (%)	2,29	
Okuma Yazma Bilmeyen Erkek Oranı (%)	0,73	
Okuma Yazma Bilmeyen Kadın Oranı (%)	3,82	
Okuma Yazma Bilmeyenlerin 6 Yaş Üstü Nüfusa Oranı	2,28	
Öğrenci Ve Öğretmen Sayıları		
Anaokulu Öğrenci Sayısı	11.719	

İlkokul Öğrenci Sayısı	38.088
Ortaokul Öğrenci Sayısı	42.822
Ortaöğretim Öğrenci Sayısı	41.096
Yükseköğretim Öğrenci Sayısı	64.650 (AÜ 33.149+ESOGÜ 31.501)
Anaokulu / Anasınıfı Öğretmen Sayısı	405 / 315
İlkokul Öğretmen Sayısı	2.827
Ortaokul Öğretmen Sayısı	3.071
Ortaöğretim Öğretmen Sayısı	3.962
Üniversite Öğretim Elemanı	4.069 (AÜ 2.534+ESOGÜ 1.535)
Okul Öncesinde Öğretmen Başına Düşen Öğrenci Sayısı	16
İlkokulda Öğretmen Başına Düşen Öğrenci Sayısı	24
Ortaokulda Öğretmen Başına Düşen Öğrenci Sayısı	13
Ortaöğretimde Öğretmen Başına Düşen Öğrenci Sayısı	10
Okul Öncesinde Derslik Başına Düşen Öğrenci Sayısı	23
İlkokul Şube Başına Düşen Öğrenci Sayısı	19
Ortaokul Şube Başına Düşen Öğrenci Sayısı	24
Ortaöğretim Derslik Başına Düşen Öğrenci Sayısı	20

Tarımsal Üretim

Tarımsal Destekler:

2015 yılı verileri temel alınarak oluşturulan istatistiksel çalışmada bitkisel üretim desteğinde %100'ü bulan bir artış söz konusudur. Hayvancılık desteklemeleri 2000'li yıllarda yapılmamakta iken 2015 yılı ve sonrasında yapılmaya başlanmış olup toplam tutarı 129 milyon TL'yi bulmuştur. Kırsal kalkınma desteklemeleri 2015 yılı verilerine göre artmış ancak yüzdelik olarak çok düşük bir pay olarak ortaya çıkmıştır.

Tablo 35: Tarımsal Destekler

Desteklemeler	2000/2002 Milyon TL	2003/2015 Milyon TL	Toplam Milyon TL
Bitkisel Üretim Desteği	80	878	958
Hayvancılık Desteklemeleri	0	129	129
Kırsal Kalkınma Desteklemeleri	0	46	46
Tarımsal Yayım Ve Danışmanlık Desteği	0	1,4	1,4
Desteklemeler Toplamı	80	1.054,40	1.134,40

6360 sayılı yasa ile birlikte mahalle statüsü kazanan köylerin büyükbaş ve küçükbaş işletme tesis sayıları mevcut olmadığı için ilçe bazında bir değerlendirme yapılmıştır. Büyükbaş işletme tesis sayısı en çok olan ilçe Seyitgazi ve Tepebaşı'dır, Sarıcakaya ve Alpu bu iki ilçeyi takip etmektedir. Küçükbaş işletme tesis sayısı en yüksek ilçeler Seyitgazi ve Tepebaşı bölgeleridir. 14 ilçede toplam büyükbaş işletme sayısı 22.671 iken küçükbaş işletme sayısı 8.362 olarak kalmıştır.

Tablo 36: İlçelerdeki Büyükbaş ve Küçükbaş İşletme Sayıları

İlçe	Büyükbaş İşletme Sayısı	Küçükbaş İşletme Sayısı
Alpu	2.512	619
Beylikova	1.467	411
Çifteler	1.402	664
Günyüzü	956	496
Han	1.055	305
İnönü	691	222
Mahmudiye	922	406
Mihalgazi	171	33
Mihaliççık	1.954	545
Odunpazarı	588	114
Sarıcakaya	2.317	1.040
Seyitgazi	3.381	1.753
Sivrihisar	2.108	627
Tepebaşı	3.372	1.127
Toplam	22.671	8.362

İlçelerdeki tarım alanlarının dağılımlarına değinecek olursak sebze üretimi en çok Sarıcakaya, Tepebaşı ve Mihalgazi bölgelerinde, meyve üretimi Mihalıççık, Sivrihisar ve Günyüzü bölgelerinde, tarla alanı en çok Sivrihisar, Seyitgazi ve Çifteler bölgelerinde yer almaktadır. Tarım dışı alan en çok Mihalgazi ve Odunpazarı ilçelerinde yer alırken en çok nadasa bırakılan bölgeler Sivrihisar ilçesinde yer almaktadır. Süs bitkileri yetiştiriciliği sadece Odunpazarı ve Tepebaşı ilçelerinde gerçekleştirilmektedir. İlçe bazında en çok tarım alanı Sivrihisar ilçesinde yer almaktadır.

Tablo 37: İlçelerin Tarım Alanları (m²)

İlçe	Sebze	Meyve	Tarla	Nadas	Örtü Alanı	Süs Bitkil eri	Tarım Dışı Alan	Tarım Alanı
Alpu	6.130	1.466	328.999	110.250			325	447.170
Beylikova	865	878	186.060	56.855			5.600	250.258
Çifteler	7.025	425	415.575	154.767			2.100	579.892
Günyüzü	6.430	4.028	207.940	128.828			3.480	350.706
Han	325	463	80.450	19.920			6.540	107.698
İnönü	458	330	112.072	15.000			3.500	131.360
Mahmudiye	2.462	1.250	315.459	112.048			4.250	435.469
Mihalgazi	10.800	3.014	126	88	1.300		10.347	25.675
Mihalıççık	7.524	11.326	234.840	160.931			8.457	423.078
Odunpazarı	8.630	4.270	271.083	154.625		7	9.325	447.940
Sarıcakaya	12.640	6.255	8.410	2.440	1.070		1.070	9.290
Seyitgazi	8.490	894	414.796	155.720			10.621	590.521
Sivrihisar	10.100	6.117	868.495	545.000			7.860	1.437.572
Tepebaşı	11.816	3.647	302.795	142.017	275	34	8.365	468.949
Toplam	93.695	44.363	3.747.100	1.758.489	2.645	41	90.060	5.736.393

Tarım alanları en çok Sivrihisar bölgesinde yer aldığı gibi çiftçi sayısının en çok olduğu bölge de yine Sivrihisar bölgesidir. 14 ilçe de toplamda 26.191 çiftçi olmakla birlikte 4.313.871 m² tarım için desteklenen alan mevcuttur.

Tablo 38: İlçelerin Çiftçi Sayıları, Desteklenen Tarım Alanları (m²) ve Ortalama İşletme Büyüklükleri

İlçe	Çiftçi Sayısı	Desteklenen Alan	Ortalama İşletme Büyüklüğü
Alpu	2.103	483.719	230
Beylikova	1.485	273.064	184
Çifteler	2.593	165.406	102
Günyüzü	1.622	48.553	73
Han	666	111.463	119
İnönü	936	405.900	244
Mahmudiye	1.660	208.776	122
Mihalgazi	252	2.315	9
Mihalıççık	1.714	396.834	218
Odunpazarı	1.820	9.606	16

Sarıcakaya	604	415.574	155
Seyitgazi	2.674	976.648	165
Sivrihisar	5.928	301.982	141
Tepebaşı	2.134	514.033	198
Toplam	26.191	4.313.871	165

Eskişehir İli Kırsal Alanlar GZFT Analizi

Tablo 39: Kırsal Alanlar GZFT Analizi

Güçlü Yönler	Zayıf Yönler
Eskişehir kent imajı.	- Eskişehir kırsal alanlarına ilişkin belirgin bir politika ve/veya vizyonun geliştirilmemiş olması. - Kırsal nüfusun azalması. - Sosyal hizmetlere erişim kısıtlılığı. - Tarımsal üretimin desteklenmemesi. - Kırsal alanlarda tarıma alternatif ekonomik sektörlerin gelişmemesi. - Altyapı eksiklikleri. - Kente uzaklık. - Dezavantajlı grupların göz ardı edilmesi (kadın, çocuk ve engelli).
Fırsatlar	Tehditler
- Kuru tarım ürünlerin çeşitlendirilebilmesi. - Toplumsal dayanışma ve örgütlenme yeteneğinin güçlü olması.	- Kentsel yayılma (urban sprawl). 6360 sayılı yasa ile kırdan kente göçün hızlanması. - Kırsal alanlarda üretim olanaklarının kısıtlanması. - Kentsel alanlarda işsizlik, barınma, eğitim, sağlık vb. Sorunlar. - Yerel yönetimlerin nüfus yoğunluğu. Düşük alanlara ilgi göstermemesi.

Kırsal Nitelikli Mahallelerde GZFT Analizi**Tablo 40: Mollaoğlu Mahallesi GZFT Analizi**

Güçlü Yönler	Zayıf Yönler
- Köyde süt toplama merkezi bulunmaktadır. - Muhtarlık binası 1989 yılında Lions kulübü tarafından yapılmıştır. - Köy meydanında 2012 yıllarında köy hizmetlerinin yaptırmış olduğu su deposu bulunmaktadır ve yakın zamanda onarım görmüştür. - Eski mezar taşlarının bulunduğu köy mezarlığı ağaçlandırılmıştır. - Tarım arazileri fazladır. - Sulama birliği kooperatifleri yaygındır.	- Köy boşlukları ve tarlalar belediyelere ait. - Toplu taşıma seferleri günde 4 defadır.
Fırsatlar	Tehditler
- Arazi değerleri 1 TL'den 10 TL'ye çıkmıştır. - Köy dışından yerleşenler bahçe ekimi ile uğraşmaktadır 6360 sayılı yasadan sonra toplu taşıma ve çöp toplama hizmetleri köylere ulaştı. 2014 yılında köy yolları tepebaşı belediyesi tarafından yaptırılmıştır. 10 dönüm arazi ESYEM'e verilmiştir.	- Köy yerleşimi yaz mevsimlerinde yaklaşık 140 hane barındırmakta olup, bu sayısı kış döneminde 90 haneye düşmektedir. - Köy okulu Milli Emlak'a devredilmiştir.

Tablo 41: Kızılınler Mahallesi GZFT Analizi

Güçlü Yönler	Zayıf Yönler
- Köy 130-135 yıl önce kurulmuştur. - Köy nüfusu Bulgaristan göçmeni muhacirlerden oluşmaktadır. - Tarımsal mekanizasyon faaliyetleri iyi durumdadır (İhtiyaç durumda alınan traktör vb. tarım makineleri). - Eskişehir Büyükşehir Belediyesi/Park ve Bahçeler Müdürlüğüne bağlı fidanlık bulunmaktadır (Eskişehir Büyükşehir Belediyesi Faaliyet Raporu, 2016).	- Meralar eski dönemlerde komşu köyler arasında çatışma nedeni olarak ortaya çıkmaktadır. - Köyde haneler hayvancılık faaliyetlerini kendi evlerinin avlusunda yapmak durumunda kalmaktadır. - Pancar üretimine kota konulması sorun oluşturmuştur.

Fırsatlar	Tehditler
- Köy sıcak su havzasına sahip olduğu için termal turizm potansiyeli ortaya çıkmaktadır. - Köyde zirai borçlanma yoktur. Köy sakinleri köyde kimsenin borçlanmamaya çalıştığını belirtmiştir. Aile ziraatı yapılmaktadır. - Köyde genel olarak kabak, patates, arpa, buğday yetiştirilmektedir. - Kızılınler Projesi (Tepebaşı Belediyesi).	- Köyün nüfusu azalmaktadır. Gençler köyden ayrılmakta olup genelde sanayi alanlarında işçi olarak çalışmaktadır. - Köyde tarım alanlarının miras konusu olması ve bu nedenle çok parçalı olması, tarım maliyetlerin yükselmesi sorun olarak belirtilmiştir. - Sınırların belirgin olarak çizilmesi, belediyeye ait alanlar ve özel mülk olarak kişilere ait olan alanların belirginleştirilmesi istenmektedir.

Tablo 42: Musaözü Mahallesi GZFT Analizi

Güçlü Yönler	Zayıf Yönler
Yollar İl Özel İdaresi tarafından yaptırılmıştır.	- Tarım faaliyetleri çevre köylerdeki kadar etkin değildir. Her aile kendine yetecek kadar bahçe ekimi yapmaktadır. - Köyde genç nüfus yok, yaş ortalaması yüksektir. - Köyde iş fırsatlarının yaratılamaması.
Fırsatlar	Tehditler

• Köyde gelir hayvancılık ve ormancılıktan sağlanmaktadır. • Köy nüfusu Kafkas göçmenlerinden oluşmaktadır. Kafkas göçmenleri arasında dayanışma ağları çok güçlü olup, köyde halen düğün ve ölüm gibi günlerde gelenekler devam etmektedir. • Köyün turizm bölgesi içinde olması, milli park ve gölet alanlarına yakın olması arazi satışlarının artmasına neden olmuştur.	• 6360 sayılı yasanın kabulünden itibaren köyde hayvancılık faaliyetleri yasaklanmıştır ancak köy sakinlerinden herhangi bir şikâyet olmadığı sürece hayvancılık faaliyetleri devam ettirilmektedir. • Köyde zirai kredilerle borçlanmış şahıslar bulunmaktadır. Köyde arazi satışları olmaktadır. Son zamanlarda yapılan arazi satışları ile birlikte köyün yerlisi olmayan hane sayısı 60'a ulaşmıştır. Köyün yerlisi 20 hane bulunmaktadır • Köy çeperlerinde ikincil konut üretimi • Genç nüfusa yeterince istihdam sağlanamadığı için kente göç oranı yerli halk arasında yüksek.
---	---

Paydaş Analizi

Kırsal alana yönelik hizmet veren kuruluşlar:

1. Merkezi Yönetim Kuruluşları:

- Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı
- Orman Bakanlığı
- Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü
- İçişleri Bakanlığı
- Sağlık Bakanlığı
- Millî Eğitim Bakanlığı
-

2. Yerel Yönetim Kuruluşları:

- Büyükşehir Belediyeler
- Köylere Hizmet Götürme Birlikleri

3. Hükümet Dışı Kuruluşlar:

- Sulama Birlikleri
- Süt Üreticileri Birliği
- Ziraat Odaları
- Toplumsal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları
- Dernek ve Kooperatifler

4. Uluslararası Kuruluşlar:

- Birleşmiş Milletler
- Dünya Bankası

4. SONUÇ VE POLİTİKA ÖNERİLERİ

Çalışmanın bu bölümünde, Eskişehir saha çalışmasında elde edilen bilgiler ve yapılan analizler doğrultusunda Yönetmelik ve Mali, Mekânsal Planlama, Sosyal Politikalar ve Kırsal Alanlar bölümlerinde tespit edilen sorunlar ve geliştirilen politika önerilerine yer verilecektir.

4.1. Yönetmelik ve Mali Alanda Sorunlar ve Politika Önerileri

Eskişehir Örneği Üzerinden 6360 Sayılı Kanun Sonrasında Büyükşehir Belediye Meclislerinde Oluşan Temsil Adaletsizliğini Gidermeye Yönelik Model Çalışması

6360 sayılı yasanın yürürlüğe girmesinden sonra büyükşehir belediyesi sınırlarının il mülki sınırlarına genişlemesi, merkez ilçeler haricindeki ilçelerin de büyükşehir sınırlarına dâhil edilmesiyle büyükşehir belediye meclislerinin oluşumunda değişiklikler yaratmıştır. Bu düzenlemenin Eskişehir Büyükşehir Belediyesi ve Meclisi üzerinden incelediğinde ise sorunun oldukça dramatik düzeylerde olduğu gözlemlenmektedir. Daha önceki başlıklarda görüldüğü gibi, Eskişehir’in merkez ilçeleri olan Odunpazarı ve Tepebaşı ilçelerindeki toplam nüfus 700.000’i aşmaktadır fakat geriye kalan 12 ilçenin nüfusu 110.000 civarındadır. Ancak metropoliten alanlar olarak tanımlanabilecek Odunpazarı ve Tepebaşı ilçelerinin Büyükşehir Belediye Meclisinde temsil sayısı 16 üye ile sınırlı kalmaktadır. Öte yandan diğer 12 ilçenin Meclisteki temsil sayısı ise 29 üye olarak görülmektedir. Bu durum Eskişehir Büyükşehir Belediyesi yetkililerinin de belirttiği gibi, çevre ilçelerin, merkez ilçelere ve Büyükşehir Belediyesi üzerinde bir baskı unsuru olmaktadır. Aynı zamanda Eskişehir Büyükşehir Belediyesi Meclisine bakıldığında daha önce de belirttiğimiz gibi partiler bazında temsil adaletsizliği ön plana çıkmaktadır.

Sözü edilen bu temsildeki adaletsizliği gidermek adına, çalışmanın bu bölümünde yeni bir model önerisi sunulacaktır. Bu model önerisi oluşturulurken Londra Büyükşehir Meclisi’nin oluşumundan ve “*Modified d’Hondt*” sisteminden yararlanılacaktır. Bu bağlamda, Londra Büyükşehir Meclisi, *Modified d’Hondt* sistemini kullanarak eşit ve adil olarak değerlendirilebilecek sonuçlar yakalamıştır. Ancak bu modelin de eksiklikleri bulunmaktadır. Bu modelin eksikliklerini saptamak bu çalışmanın ana amacı olmasa da kendi çalışmamıza ışık tutması amacıyla bu eksikliklerden bahsedilmesi gerekmektedir. Örneğin; Londra’da *Constituency* olarak tanımlanan 1.aşama seçimlerinde her bir seçim bölgesi ortalama 600 bin kişiden oluşmaktadır ve her bölgeyi 1 kişi temsil etmektedir. Ayrıca, Londra’da yine ilk aşama seçimleri yapılırken, çeşitli ilçeler (*boroughs*) coğrafi ve demografik özellikleri göz önünde bulundurularak seçim bölgesi yaratılmaya gidilmektedir. Bu durum Türkiye’nin gerek ulusal gerek yerel siyasi dinamikleri göz önünde bulundurulduğunda uygulanabilir bir model olarak görünmemektedir. Özetle, çalışmanın bu bölümünde Türkiye’deki büyükşehir meclislerine (Eskişehir özelinde) Londra Meclisi’nin seçim modeli uyarlanacak olup, bunu yaparken de söz konusu yerel siyasi dinamikler ve temsil edilen yurttaş sayısındaki en uygun rasyonalite de göz önünde bulundurulacaktır.

Model önerimize geçecek olursak; bu aşamada Eskişehir Büyükşehir Meclisi için 2 ayrı model ileri sürülecektir. İlk model verili olan sınırlar içinde kalıp büyükşehir meclisi toplam üye sayısını 45’te tutarak gerçekleştirilecektir. İkinci model ise, verili kabul edilen 45 toplam üye sayısı sınırları içinde kalmayıp, aşağıdan yukarıya yani ilçelerden büyükhşire ilerleyen bir model olarak formüle edilecektir ve bu ikinci modele göre 45 üye sayısı daha da artacaktır.

İlk model önerisinin ilk aşaması olarak büyükşehir meclisine gönderilecek üye sayısı 45’te tutulduğundan bazı ilçelerin güncel yasaya kıyasla ilçe belediye meclisinden büyükşehir belediye meclisine gönderdiği üye sayısı azalmış, bazılarının da aynı kalmıştır. Örneğin;

Seyitgazi ve Çifteler ilçelerinin Büyükşehir Meclisine gönderdiği üye sayısı 3'ten 2'ye, Sivrihisar'ın 4'ten 2'ye, Tepebaşı ve Odunpazarı'nın ise 8'den 5'e düşmüştür. Buna göre, bu modelin 1.aşamasının sonucunda parti dağılımı açısından AKP'nin 10 belediye başkanlığından gelen doğal üyesi ve 13 tane 1. aşamadan seçilen meclis üyesi bulunmakta olup toplam üye sayısı 23 kişi olmuştur. CHP'nin 5'i belediye başkanlığı olmak üzere toplam 11 üyesi ve MHP'nin 1. aşamadan kazandığı 1 meclis üyesi bulunmaktadır.

Bu modelin 2.aşamasına geçildiğinde, Londra modelinde uygulanan *Modified d'Hondt* sistemi temel alınmış olup bu aşamada oylar bölgesel ölçekte değil tüm Eskişehir ili ölçeğinde dağıtılmıştır.

Londra'da uygulanan *Modified d'Hondt* sistemine göre hesaplanan bu sayılar sonucunda, CHP 6, MHP 4 meclis üyesi kazanmış, AKP ise herhangi bir üye kazanamamıştır. Diğer partiler ise yeterli oy oranını alamadığından bu partiler de üye kazanamamışlardır.

İlk modelimizin birinci ve ikinci aşamasından sonra oluşan mecliste AKP 23, CHP 17 ve MHP 5 meclis üyesi kazanmıştır.

Tablo 43: Model 1 ve Mevcut Durumun Yüzdesel Karşılaştırılması

Partiler	Oy Oranları	1.Model Sonunda Gerçekleşen Üye Dağılımı	Mevcut Durum Üye Dağılımı
AKP	%37	%51,1	%64,44
CHP	%40,40	%37,8	%33,33
MHP	%16,24	%11,1	%2,22

Birinci modele göre üye dağılımları yukarıdaki tablodaki gibi olmuştur. Tabloda ayrıca alınan oy oranları ve şu anda var olan üye dağılımları da görülmektedir. Model 1'in sonunda ortaya çıkan üye dağılımının mevcut sistemden daha adil olduğu görülmüştür. Ancak, yine de artık ve eksik temsil oranlarının olduğu ortadadır. Sonuç olarak üye sayısının artırılmaması, üye dağılımdaki adaletsizliği tam olarak giderememektedir.

Üye sayısının sabit kalmasının adaletsizliği tam olarak gidermediği görüldüğü için, başka bir model oluşturma gereksinimi doğmuştur. Bu modelde ise, belediye meclis üye sayısı arttırılmış ve ilçe nüfuslarına göre bu modelin ilk aşamasında büyükşehir belediye meclisine gönderecekleri üye sayısı değişecektir. Nüfusa göre ilçelerin büyükşehir belediye meclisine ne kadar üye gönderecekleri aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 44: Önerilen Sistemde Nüfusa Göre BŞB Meclisi Üye Kontenjanları

İlçenin Nüfus Aralığı	Gönderilecek Üye Sayısı	İlçenin Nüfus Aralığı	Gönderilecek Üye Sayısı
0 – 15.000	1	250.001 – 300.000	9

15.001 – 30.000	2	300.001 – 350.000	10
30.001 – 60.000	3	350.001 – 400.000	11
60.001 – 90.000	4	400.001 – 450.000	12
90.001 – 120.000	5	450.001 – 500.000	13
120.001 – 150.000	6	500.001 – 600.000	14
150.001 – 200.000	7	600.001 – 700.000	15
200.001 – 250.000	8	700.001 +	16

Bu aralıklara göre Eskişehir ilçelerinin ilk aşamada meclis üye sayıları dağıtıldığında: Alpu, Beylikova, Günyüzü, Han, İnönü, Mahmudiye, Mihalgaži, Mihalıççık, Sarıcakaya, Seyitgazi ilçeleri biri belediye başkanının doğal üye olmasıyla birlikte toplamda ikişer meclis üyesi göndermekte; Çifteler ve Sivrihisar ilçeleri biri belediye başkanı olmak üzere üçer meclis üyesi göndermekte; Tepebaşı biri belediye başkanı olmak üzere toplam 11 ve Odunpazarı biri belediye başkanı olmak üzere toplam 12 belediye meclis üyesi göndermektedir.

Birinci aşama sonunda Eskişehir Büyükşehir Belediye Meclisi'ne ilçelerden gönderilecek belediye başkanları hariç üye sayıları 35, belediye başkanları ile beraber 50 olmuştur. Bu aşamanın sonunda oluşan partilere göre dağılım (*D'hondt* sistemine göre) aşağıdaki gibi olmuştur.

Tablo 45: Model 2'nin 1.Aşama Sayısal Dağılımı

	AKP	CHP	MHP	TOPLAM
1. Aşama	19	13	3	35
1.Aşama Belediye Bşk. Dahil	29	18	3	50

İkinci aşama için Eskişehir özelinde belirlediğimiz üye sayısı 33'tür. Bu sayı ilk aşamadaki toplam üye sayısının 3'te 2'si alınarak belirlenmiştir. Bu oran tüm belediyelere aynı şekilde uygulanmak üzere tasarlanmıştır. İkinci aşamada seçilecek olan üyeler *Modified d'Hondt* sistemine belediye başkanlarının da eklenmesiyle yapılan yeni bir sistemdir. Bir diğer deyişle, belediye başkanlarının doğal üye olmaları nedeniyle bu sisteme eklenmiştir ve bu durum oluşturulan bu modeli Londra'nın modelinden ayıran en önemli noktalardan biri olarak göze çarpmaktadır.

Belediye başkanları dâhil edilmiş *Modified d'Hondt* sistemi sonunda 2. aşamada gönderilen meclis üyesi sayısı AKP 3, CHP 16, MHP 11, BBP 1, DP 1 ve SP 1 şeklinde olmuştur. Bu durumda görüldüğü gibi BBP, DP ve SP gibi nispeten daha az oy alan partiler de temsiliyet kazanmıştır. Londra örneğinde de görüldüğü gibi *Green*, *UKIP* ve *Liberal Democrat* partileri ikinci aşama (*London wide*) sayesinde mecliste sandalye kazanmışlardır. Burada da bu durumun

BBP, DP ve SP lehine geliştiğini görmekteyiz. İkinci aşamanın sonunda oluşan toplam meclis üyesi durumu aşağıdaki gibidir.

Tablo 46: Model 2'ye Göre Nihai Sonuçların Sayısal Dağılımı

	AKP	CHP	MHP	BBP	DP	SP	TOPLAM
1. Aşama	19	13	3	0	0	0	35
1.Aşama Belediye Bşk. Dahil	29	18	3	0	0	0	50
2.Aşama	3	16	11	1	1	1	33
Toplam	32	34	14	1	1	1	83

İkinci model sonunda toplam belediye meclis üyesi sayısı 83 olmuştur. Şimdiki meclis üye sayısından 38 kişilik daha fazla üyesi olan bir meclis görülmektedir. Ancak bu sayı tarafımızca oluşturulmamıştır, aşağıdan yukarı (*inductive*, tüme varım) olarak tanımlanabilecek bir yöntemle belirlenmiş ve bu sayı kendiliğinden oluşmuştur. Bu durumun temsiliyete etkisi aşağıdaki tabloda verilmiştir.

Tablo 47: Model 2'nin Mevcut Durumla Yüzdesel Karşılaştırılması

	AKP	CHP	MHP	BBP	DP	SP
Mevcut Meclis Üye %	%64,44	%33,33	%2,22	%0,00	%0,00	%0,00
Modele Göre Meclis Üye %	%38,55	%40,96	%16,86	%1,20	%1,20	%1,20
Oy %	%37	%40,40	%16,24	%2,04	%1,19	%1,17

Yapılan bu modelin sonunda AKP'nin %64,44 lük temsil oranı %38,55'e düşmüştür. Bu düşüş temsiliyet oranını aldığı oy oranına yakınlaştırmıştır. CHP'nin ise meclisteki mevcut temsil oranı %33,33 iken %40,96'ya yükselmiştir. Aldığı oy oranına bakıldığında ise neredeyse eşit bir temsil oranı yakalanmıştır. Mevcut durumda aldığı oy oranının çok altında bir temsiliyet oranı olan MHP açısından baktığımızda ise %2,22 meclis üye yüzdesi %16,86 olarak oy yüzdesine yakın bir oranda temsil edilmeye başlanmış oluyor. BBP, DP ve SP'nin aldığı oy oranları %1-2 bandında olmasına karşın %1,20 oranı ile temsil edilmesi, görece olarak az oy almış partilerin de temsil edilmesinin önünü açmıştır.

Özetlersek, çalışmanın bu bölümünde 2 farklı model önerisi sunulmuştur. Bu model önerilerinin birincisinde 45 meclis üyesi sayısı sabit tutulmuş ve bu sayı üzerinden partilere göre meclis üyesi dağılımı yapılmıştır. Öte yandan, önerilen ikinci modele göre büyükşehir belediye meclis üye sayısı için herhangi bir üst sınır konulmamış; ilçe belediyelerinin nüfusları üzerinden oluşturulan üye sayıları temel alınarak kontenjanlar oluşturulmuş ve bunlara her ilçenin ve büyükşehir belediyesinin başkanları da eklenmiştir. Yaptığımız çalışma ile ikinci model sonunda eksik ve artık temsiline en aza indirildiği bir model ortaya çıkmıştır.

Büyükşehirlerde Kırsal Alanların Yönetimi İçin Eleştiriler ve Öneriler

6360 sayılı yasa, getirmiş olduğu yeni düzenlemelerle yerel siyasette yeni sonuçların ortaya çıkmasına neden olduğu gibi, yeni bir takım yönetsel, kentsel ve toplumsal sorunların yaratılmasına da yol açmıştır. İlgili yasanın büyükşehir belediye sınırları ilin mülki sınırları ile örtüştürmüş olmasından dolayı, kırsal alanları tanımlama, yönetme ve bu alanlara yönelik politika üretilmesi konularında sorun yaratma potansiyeli yüksek bir yasal düzenleme olduğunu belirtmek gerekir. Çünkü yasa, mülki sınırlar içinde hizmet üreten köy, belde belediyesi ve il özel idareleri gibi kırsal alanlarda etkinlik gösteren yerel yönetim birimlerini kaldırarak, büyükşehir belediyesini bu alanda hizmet üreten tek yerel yönetim birimi olarak konumlandırmıştır. Oysa il sınırları içinde yerel gereksinimleri farklılaşan yerleşim birimleri vardır. 6360 sayılı yasa çerçevesinde, kırsal alanda yaşayan insanlara yakından hizmet sunmakta görevli olan yerel yönetim birimlerinin tüzel yapılarına son verilmiştir. Bu nedenle, yeni yasayla oluşturulan hizmet kurgusu hem etkili hizmet sunumu hem de demokratik yaşama katılım anlamında çok önemli sorunları beraberinde getirmektedir.

6360 sayılı yasa sonrası köy yönetimlerinin en temel sorunu, tüzel kişiliklerinin kaldırılması olmuştur. Yasa sonrası 30 büyükşehirde köy tüzel kişiliklerine son verilerek, köyler mahalleye dönüştürülmüştür. Söz konusu düzenleme, kentten kilometrelerce uzaklıkta kırsal bir hayat yaşayan insanları kentin ve kentsel hayatın bir parçası yapmış, kırsal hayatın ruhuna pek de uygun olmayan bir yönetime zorunlu kılmıştır. Köy yaşamı kent hayatı ile karşılaştırıldığında, olanaklarının sınırlı oluşu ve var olanlara da ulaşmanın zorluğu açısından daha sorunludur. Bu tür zorlukları yönetim açısından en aza indirmek anlamında köy yönetimlerine bir derece özerklik sayılabilecek tüzel kişilik statüsü verilmiştir. Fakat 6360 sayılı yasa, büyükşehir sınırlarının il sınırı olarak belirlenmesi ile kentsel alanı da il mülki sınırına kadar genişleten bir düzenleme ile köy tüzel kişiliğini kaldırarak, köyleri kente özgü bir birim olan mahallelere dönüştürerek, kırsal nitelikli mahalleler diye bir olgunun oluşmasına neden olmuştur.

Köylerin tüzel kişiliğe sahip olmasının bazı olumlu yanları bulunmaktadır. 6360 sayılı yasanın köyler üzerine etkilerini öncelikle bu açıdan değerlendirmek yararlı olacaktır. 1924 yılında yürürlüğe giren ve yürürlükte bulunan 442 sayılı Köy Kanunu, köy yönetimini ayrıntılı bir şekilde düzenlemektedir. Söz konusu kanunun bazı maddelerinde, köy yönetiminin sahip olduğu ayrıcalıklar ve özerklik olgusu görülebilmektedir. O maddelerden bazıları şunlardır;

442 Sayılı Köy Kanunu;

Madde 7: – Köy bir yerden bir yere götürülebilen veya götürülemeyen mallara sahip olan ve işbu kanun ile kendisine verilen işleri yapan başlı başına bir varlıktır. Buna (şahsı manevi) denir.

Madde 8: Köyün orta malı kanun karşısında Devlet malı gibi korunur. Bu türlü mallara el uzatanlar devlet malına el uzatanlar gibi ceza görürler.

Madde 9: İşbu kanun ile köye verilen işleri görmek (Köy muhtarının) ve (İhtiyar meclisinin) vazifesidir.

Madde 10: Muhtar, köyün başıdır. İşbu kanuna göre köy işlerinde söz söylemek, emir vermek ve emrini yaptırmak muhtarın hakkıdır.

6360 sayılı yasa sonrası, 30 büyükşehirde köylerin sahip olduğu bu ayrıcalıklar, köy yönetiminin sahip olduğu esneklik ve özerklik ellerinden alınmıştır. Bunların yanı sıra, 5216 sayılı Büyükşehir Kanununun geçici 2. maddesinin 7.fıkrası “tüzel kişiliği kaldırılan köylerin mal varlıkları hak, alacak ve borçları mahalle olarak katıldıkları belediyeye devredilir” hükmü

ile köylerin en önemli işlevi olan üretim için gerekli arazilerine el konulmuş ve büyükşehir belediyesi sınırlarındaki köyler üretim anlamında işlevsizleştirilmiştir. Köylülerin geçimini sağladıkları, tarımsal üretim için kullanılan araziler bu düzenleme sonucunda kentin bir parçası olarak arsaya dönüştürülmüştür

Vergilerden muaf tutulan, suyunu ücretsiz alan köylülere bu yeni düzenleme sonucunda emlak vergisi, çöp vergisi gibi yeni birçok yükümlülük yüklenecek, kullanmış oldukları sular ücretlendirilmeye başlanacaktır. Her ne kadar bu yükümlülükler 5 yıl süre ile ertelenmiş – erteleme 2019 yılında son bulacaktır- olsa da bu süre sonrasında yeni bir düzenleme yapıp yapılmayacağı belirsizdir. Sonuç olarak köylüler, köylü olarak sahip oldukları önemli haklardan ve ayrıcalıklardan mahrum bırakılacaktır (Çukurçayır, Negiz ve Yemen, 2014).

6360 sayılı yasanın, kırsala yönelik olarak olumlu sayılacak bir yönü önceden köy olan bu yerleşimlerin kentin bir mahallesi olarak belediye hizmetlerinden yararlanmaya başlaması olmuştur. Su ve kanalizasyon işleri, toplu taşıma, yol yapım, bakım ve onarım gibi işler büyükşehir belediyesi tarafından, bunların dışındaki imar işleri, çöp toplama ve cenaze gibi belediye hizmetleri bağlı oldukları ilçe belediyesi tarafından sunulmaya başlamıştır. Ancak bu hizmetlerin ne kadar verimli ve etkili bir şekilde sunulduğu veya sunulabileceği tartışmalı bir konudur. Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin mali kapasiteleri bu hizmetlerin kırsal nitelikli mahallerin tümüne yeterli, adil ve etkili bir şekilde sunulmasına olanak verecek düzeyde değildir. Daha öncesinde sorumluluk alanlarında bulunan kentsel alana hizmet vermekte zorlanan belediyelerin, köylerin alt yapı sorunlarını çözüp vermekle sorumlu olduğu hizmetleri sağlayabilmesi pek de gerçekçi görünmemektedir (Çukurçayır, Negiz & Yemen, 2014).

Büyükşehir belediye sınırlarının, kentsel alan olsun olmasın coğrafi olarak genişletilip ilin mülki sınırları ile örtüştürülmesi, bazı alanlarda kırsal yaşamı kolaylaştırırken, çoğunda da zorlaştırmaktadır. Mahalle olmak suretiyle modern kent tanımının bir parçası haline gelecek olmak, kırsalın alışlagelmiş yaşam biçimini değiştirdiği için birçok bağlamda sorunlar baş göstermektedir. 6360 sayılı yasa gereğince, büyükşehir belediyesi sınırları içindeki kırsal alanlarda yaşayan halk, önemli miktarlarda vergi, harç, katılım payı gibi ödemelerle karşı karşıya kalacağı gibi, içme ve kullanım suyu için büyük ücretler ödemek zorunda kalacaktır. Bu durum, kırsal alanlarda üretimi ve yaşamı olumsuz yönde etkileyerek, kentsel alanlara göre daha yaygın görülen yoksulluğun daha da derinleşmesine neden olacaktır. Bunlara ek olarak, ilgili yasa gereğince getirilen uygulamalar kapsamında, kırsalın temel geçim kaynağı olan tarım ve hayvancılık faaliyetlerinin hanelerden uzak mekânlara taşınacak olması, zaten var olan kırdan kente göç baskısı, şiddetini daha da arttıracaktır.

6360 sayılı kanun kapsamında, büyükşehir belediyesi alanında sunulacak hizmetlerin ölçek ekonomisi kullanılarak daha az kaynakla daha nitelikli ve daha fazla hizmet sunulması amaçlanmıştır. Ancak bu amacı gerçekleştirmek amacıyla yapılan bu yasayla birlikte kır yok sayılarak köyler “kentleştirilmiş”tir. Farklı sosyo-ekonomik ve kültürel nitelikleri bünyesinde barındıran yerleşim mekânları olan kır ve kent arasındaki farklılıklar göz ardı edilerek, yasal bir düzenlemeyle kıra özgü unsurlar kent potasında bütünleştirilmiştir. Daha önceden kentler için geçerli olan ekonomik ve mali uygulamaların 6360 sayılı yasayla mahalle olan köyler için de geçerli olacak olması, her şeyden önce kırdaki, tıpkı kentteki gibi bir ekonomik sistemin ve işleyişin olduğunun varsayıldığı anlamına gelmektedir. Diğer bir deyişle, kırdaki da kentteki gibi birbiriyle eklemlenmiş farklı büyüklüklerde iş kolları, iş ve meslek çeşitliliği ve bunlardan elde edilen sürekli bir gelir durumu olduğu kabul edilmektedir. Oysa kırsalda hâkim sektör tarımdır ve tarımdan elde edilen gelir süreklilik göstermediği gibi, kentle karşılaştırıldığında düşüktür. Dolayısıyla yasanın, ekonomik durum bakımından kırdaki insanı kentteki insanla eş değerlendirmesi, yakın gelecekte (2019 yılından itibaren) ciddi sıkıntılar doğurabilecektir.

Yaşanan bu değişim yeni mahaller açısından yeni mali sorumluluklar getirerek hizmete ulaşmada ve yönetime katılmada güçlükler neden olacaktır. Hizmette yerellik, yerel özerklik, yetki devri, hesap verebilirlik, yerel katılım ve yönetim olguları açısından çelişkileri barındıran 6360 sayılı yasa büyükşehirlerde yerele en yakın birimleri köyleri kaldırmıştır.

6360 sayılı yasa, hizmette halka yakınlık ilkesi olarak ifade edilen "yerindelik / *subsidiarity*" ilkesiyle çelişmektedir. Belde belediyelerinin kaldırılması ve yeni birimler kurulması hizmetin yerinden sunulması ilkesiyle bağdaşmadığı gibi köylerin ve beldelerin kaldırılmasıyla ilçe belediyelerinin büyükşehir belediyelerinin tahakkümü altına alınması demokratik katılımın ve seçmen denetiminin etkisizleştirilmesi anlamına gelmektedir (Aksu, 2012: 9). 6360 sayılı kanun, halkın uzun mesafeler kat ederek büyükşehirden hizmet talep etmesine neden olarak kendine en yakın yerel yönetim biriminden hizmet alması ilkesine uymamaktadır.

Sosyo-kültürel sonuçlardan söz etmek gerekirse, özellikle, kent kimliği konusunda yaşanacak sorunlara değinmek gerekmektedir. Belediye yönetimi bir çeşit kentsel alan yönetimidir ve dünyada uygulanan incelediğimiz hiçbir metropoliten alan yönetim modeli kırsal yerleşim alanlarını kapsamamaktadır. İşlev olarak köy olan yerleşim birimleri isim olarak kentin mahallesine dönüşmekte, mekânsal olarak tanımsız ve kimliksiz yerleşim yerleri ortaya çıkmaktadır (Mutlu, 2013: 10). Birçok köyün bir anda kent haline gelmesi nüfusun büyük bir kısmının kentli nüfus olmasını sağlamıştır. Söz konusu yasal düzenleme nitelik değil nicelik üzerinden üretilen gerçeklerle yeni ve yapay bir büyükşehir oluşturulmuştur (İzci ve Turan, 2013: 122). Köyde yaşayanlar söz konusu kanunla kentli hale getirilmektedir. Oysa kentlilik yasal bir süreç sonucunda meydana gelen bir değişim değil; kentliliğe özgü tutum ve davranışların kazanılmasından sonra gerçekleşen bir bütünleşme sürecidir. Bir diğer açıdan, kentli olmak kente özgü kültürün içinde olmak demektir. Kent kültürü de genel olarak kır kültürü dışında olan ve bu bağlamda kendine özgü kültürel kodları olan bir özellik gösterir. 6360 sayılı kanunla "köy kimliği" mahalle kimliği altında yok sayılmaktadır. Oysa mahalle kentsel bir aidiyet bağını simgelemektedir. 6360 sayılı kanun hukuki bir düzenleme ile kentli yaratmayı hedeflemektedir. Ancak, organik bir süreç dâhilinde kentli davranış ve tutumlar kazanılmadan kentli yaratmak olanaklı değildir.

Günümüz yönetim anlayışında baskın olan yönetim tarzı merkezileşme karşısında yerelleşmedir. Kent ve mahalle düzeyinde katılımın etkin ve verimli olmadığı bir bağlamda, köy tüzel kişiliğinin kaldırılmasının yerelde demokrasi ve katılım açısından büyük bir kayba neden olduğunun altını çizmek gerekmektedir. 6360 sayılı yasa ile köylerin kaldırılmasıyla birlikte il özel idareleri ve belediyelerin de kaldırılması, Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığının kurulması bir bütün olarak düşünüldüğünde hem yerel içinde hem de yerel düzeyde bir merkezileşmenin olduğu söylenebilir. Yerel düzeyde yerele yakın birimlerin kaldırılması yerelleşme anlayışına karşıt bir tutum olarak merkezileşmenin savunulduğunun göstergesidir.

Model Önerisi

Raporun bu bölümünde 6360 sayılı yasanın beraberinde getirdiği sorunları çözebilmek için, gereksinimleri kentten farklılaşan kırsalın devamlılığına yönelik önerileri olabildiğince sistematik bir şekilde sunmaya çalışacağız. Bu noktada, 6360 sayılı yasa öncesi yapılan bazı çalışmalara ve Türkiye ölçeğinde uygulanabilecek uygulamalar göz önünde bulundurularak öneriler geliştirilmiştir.

Köy yönetimleri, yerel yönetim dizgesi içinde kırsal nitelik gösteren en eski yönetim birimleri olmakla birlikte, en fazla ihmal edilmiş olanıdır. 6360 sayılı yasa yürürlüğe girmeden önce, köy tüzel kişiliğinin yeniden düzenlenmesi başta olmak üzere, 1924 yılından beri yürürlükte olan Köy Kanununun günümüz şartlarına göre yenilenmesi ve kırsalın kalkınmasını sağlamak

amacıyla bir çalıştay düzenlenmiştir. Çalıştayda ortaya çıkan görüş ve öneriler dikkate alınarak, 2009 tarihli Köy Kanunu Tasarısı Taslağı hazırlanmıştır (Köy Kanunu Tasarı Taslağı, 2009). Tasarı taslağı, kırsal ekonomilerin geliştirilmesi, kırsal alana hizmet ve altyapı sunumunun etkin biçimde yapılmasını, küçük ve dağınık kırsal yerleşim yapısından kaynaklanan sorunların çözümünde kamusal hizmetlerin maliyet etkinliğinin artırılması hususu hedeflemektedir. Tasarı taslağı ayrıca ekonomik, sosyal ve kültürel açıdan derin farklılıklar taşıyan kırsal ile kent arasındaki farklılıkları azaltıcı önlemler almayı amaçlamaktadır.

Köy Kanunu Tasarı Taslağı ile getirilen düzenlemeler köy halkının refah düzeyini artırmak, sosyal ve kültürel gelişimlerine katkı sağlamak, kır ile kent arasındaki farklılığı azaltarak kırsal kesimin daha yaşanabilir hale getirilmesi ve köyün kente her anlamda yaklaşmasını amaçlamaktadır. Köy Kanunu Tasarı Taslağı köylerin nüfus esasına göre gruplandırılmasını içermekle birlikte, temel ilke olarak ölçek ekonomisinden yararlanılarak daha az maliyetle daha fazla ve etkili hizmet üretimi gerçekleştirilmeyi amaçlamıştır. Özellikle muhtar ve köy meclisi esas işlevlerini yapabilecekleri konuma getirilmekte ve yeterli gelir kaynaklarının sağlanması konusunda yeni yetkilere de kavuşmaktadır (Özgür ve Kösecik, 2007).

İlgili kanun taslağında, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın görevler ile orantılı gelir kaynaklarına sahip olunması ilkesine uygun olarak yenilikler getirilmektedir. Günümüz gereksinimlerini karşılamada yetersiz kalan gelirler yerine, sabit, düzenli ve yeterli olabilecek gelir kaynaklarına sahip olunması, gereksinimlerin en iyi biçimde karşılanmasını sağlamış olacaktır. İl özel idareleri ve belediyelere aktarılan genel bütçe vergi gelirlerinden köylerinde pay almasının önünün açılması ve aynı zamanda köylerin mali açıdan güçlendirilmesini sağlamak amaçlanmıştır.

Tasarı taslağı, halka yakınlık, gerçekleştirilecek hizmetin halka en yakın idarelerce gerçekleştirilmesi ya da gerekli durumlarda üst yönetim birimlerinin de katılımını sağlayan bir yapının ifade edildiği "yerindenlik (*subsidiarity*) ilkesi"nin gerçekleşmesini de sağlama amacını gütmüştür. Ayrıca tasarı Taslağı'nda, muhtar köyün mülki amiri konumuna getirilmektedir. Tasarı taslağında, köy derneği kaldırılırken, organların seçimle göreve gelmesi ilkesi kabul edilmiştir. Türkiye Köyler Birliği adı altında ülke çapında bir örgütlenme ile hizmet uygulamalarında bir çeşit çözüm üretme ve fikir oluşturma kademesi oluşturulmaktadır. Bu da köyler arasında bir çeşit eşgüdüm ve koordinasyonun sağlanması anlamına gelmektedir.

İncelenen Köy Kanunu Tasarı Taslağı, köyleri nüfus esasına göre sınıflandırmaya tabi tutmaktadır. Söz konusu bu köylerin gruplandırılması ile ölçek ekonomisinden yararlanarak etkinlik ve verimliliğin arttırılacağı savunulmaktadır. Yine Tasarı Taslağı çerçevesinde, planlı ve yaşanabilir köy yerleşimlerinin hayata geçirilmesi amaçlanmaktadır. Bu doğrultuda planlama, mülkiyet ve finansman konularında düzenlemelere yer verilmiştir. Tasarı taslağı, hem toplumsal yapıyı hem kırsal ulusal plan ve hedefler doğrultusunda daha ileri taşıırken, kırsal nitelikli yerel yönetim birimlerinin kendi içindeki potansiyelleri canlandıran hükümler içermektedir. Tasarı Taslağı'nın 4. maddesine göre köyler nüfus esasına göre de kademelendirilmiştir. Köyler nüfuslarına göre;

- a) Nüfusu 1501'den yukarı köyler birinci grup,
- b) Nüfusu 251'den 1500'e kadar olan köyler ikinci grup,
- c) Nüfusu 250'ye kadar olan köyler üçüncü grup köyleri oluşturur.

Taslağın genel gerekçesine göre, bu sınıflandırma, değişen toplumsal, ekonomik ve demografik koşulların zorunlu kıldığı bir düzenlemedir. Ölçek ekonomilerinden yararlanılarak bu idarelerin yönetsel ve mali kapasitelerini artırmak amaçlanmıştır. Tasarı taslağı kapsamında köyün mali sorunlarına yönelik olarak sunulan başlıca öneriler şunlardır (Ecemiş, 2008: 55):

- Köy yaşantısında önemli bir ekonomik yardımlaşma olan imecenin ve köyde oturanlardan alınan salmanın günün koşullarına uygun olarak düzenlenmesi ve korunması,
- Pazarlama koşullarını geliştirmek için üretici ve tüketici kooperatifleri ile birliklerinin imkânlarının arttırılması,
- Üreticilerin, kooperatifleşme hareketiyle bağlantılı olarak tarım ürün sigortasına ve sosyal sigortaya kavuşturulması,
- Mera, otlaklık gibi alanların kullanılmasındaki adaletsizliklerin giderilmesi ve ortaklaşa kullanıma olanak verecek şekilde düzenlenmesi,
- Yörenin özelliği dikkate alınarak, tarıma dayalı yatırımlar ve teknolojiye dayalı tarım için gerekli altyapının gerçekleştirilmesi,
- Merkezi yönetimin aktardığı akçal pay ve fonların, siyasal amaçlara göre değil, dengeli ve nesnel ölçütlere göre dağıtılması ve merkezi yönetimin olası keyfi davranmasının önlenmesi,
- İller Bankası'ndan diğer yerel yönetim birimlerine verildiği gibi doğrudan doğruya köylere pay verilmesi,
- Köylere de genel bütçe vergi gelirlerinden pay verilmesi,
- Köylerin mali yapısının mali tevzin yaklaşımı ile değerlendirilmesi,
- Köylere hizmet götürme birlikleri mali açıdan güçlendirilmesi,

Tasarı taslağı köy yönetimlerine nüfuslarıyla orantılı olarak genel bütçeden ve il özel idarelerinin bütçe gelirlerinden pay ayrılacağını belirtmiştir. Bu düzenleme 1982 Anayasası'nın 127. Maddesinde düzenlenmiş olan mahalli idarelere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanmasının köy yönetimleri açısından da uygulanmasıdır. Belediye ve il özel idareleri gibi köylere de merkezi bütçeden pay ayrılarak köylerin mali yapısının güçlendirilmesinin amaçlandığı söylenebilir. Bu çalışmada grupta aşamasında nüfus ölçütünün esas alınmasının yetersiz olduğu belirtmek gerekir. Köylerin bulundukları coğrafya, yüzölçümü, turizm, sanayi, orman köyü gibi niteliklerinin de göz önünde bulundurularak daha kapsamlı bir gruplandırma yapılması, daha sağlıklı değerlendirilmeler yapılmasını sağlayacaktır.

6360 sayılı kanunun 28489 sayılı Resmî Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmesi sonucu, Köy Kanunu Tasarı Taslağı uygulama zeminini kaybetmiştir. Çünkü kanunda büyükşehir sayılan illerde bağlı ilçelerin mülki sınırları içinde yer alan köy ve belde belediyelerinin tüzel kişiliği kaldırılmakta, köylerin mahalle olarak, belediyelerin ise belde ismiyle tek mahalle olarak bağlı bulundukları ilçenin belediyesine katılmaktadır. Bu gelişme karşısında, 6360 sayılı kanunun yürürlükte olması ön koşulunu dikkate alarak, kırsalın alışlagelmiş yaşam biçimini olabildiğince korumak amaçlı bir model önerisinde bulunmaktayız.

İlk olarak 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Yasası (Pergel Yasa)'nın da öngördüğüne benzer bir şekilde kırsalın en küçük birimi olan köylerin, alışlagelmiş yaşam biçimlerinin ve varlıklarının sürdürülebilmesi için coğrafi uzaklık temel alınarak kırsal ve kent sınırının belirlenmesi gerekmektedir. Diğer bir deyişle, coğrafi ve toplumsal ölçütler göz önüne alınarak belirlenen sınır uygulaması sonucunda, kırsal ve kentsel nitelikli köyler gösterdikleri özelliklere göre varlıklarını sürdürebileceklerdir. Bu şekilde köyler alışlagelen şekilde varlıklarını sürdürebileceklerdir. Buna ek olarak, Köy Kanunu Tasarı Taslağı'nda da belirtildiği üzere, köy tüzel kişiliğinin korunması önemli bir konudur. Bu sayede kırsal nitelikli köylerin tüzel kişiliği korunarak 6360 sayılı yasa ile meydana gelen hak kayıplarının önlenmesi ve kırsal yaşamın sürekliliğinin sağlanması gerçekleştirilebilir. (Kentle bütünleşmiş ve artık kentin bir parçası olarak mahalle özelliği gösteren köyler model önerisi kapsamında bahsedilen köyler ifadesi dışında bırakılmaktadır.)

Bu öneriyi daha ayrıntılı ifade etmek gerekirse, ilk olarak, kırsal nitelik gösteren ve şehir merkezine coğrafi uzaklık bağlamında pek de yakın olmayan bu alanlarda (köylerde) yaşanan sorunların aşılabilmesi için kırsal altyapının güçlendirilmesi amaçlı birliklerin kurulması önemli bir çözüm faktörü olacaktır. Bu birliklerin kurulması yoluyla, ilgili kanunun getirdiği yerel kademe örgütlenmesine ve bu örgütlenme vasıtasıyla şehir merkezinden onlarca kilometre uzakta 100-150 evden oluşmuş kırsal yerleşimlerin kalkınmasında ve altyapı yatırımlarının etkin ve verimli yürütülmesine katkı sağlanacaktır. Yönetmelik bağlamında, kırsalın varlığının sürdürülmesine yönelik bir diğer öneri olarak “köy ortaklıkları” önerisini öne sürmekteyiz. Köy ortaklıkları kavramını ortak mekânsal-coğrafi altyapı bağlamında birbirleri ile güçlü bir ulaşım-iletişim ağı bulunan, sosyal-kültürel altyapı ve ortak değerler sistemi açısından benzerlikler gösteren, geçim ekonomisi bağlamında üretim biçimi bakımından birbirini tamamlayan-uzmanlaşma gösteren örgütlü kırsal yerleşmeler bütünü olarak ifade edebiliriz. Bu bağlamda; köy ortaklıkları, kırsal yerleşmelerin bulundukları coğrafyaya özgü dinamikler eşliğinde belirli alanlarda uzmanlaşması, üretimden tüketime kadar geçen süreçlerde dayanışma ve işbirliği temelinde bir araya getirilerek, sosyal-ekonomik kalkınma ortak amacıyla finansal ve yönetsel açıdan örgütlenmesi olarak değerlendirilebilir.

Bu önermeden yola çıkarak, kırsal yerleşmelerin kalkınmasına yönelik çalışmalarda sektörel uzmanlaşmaya dayalı bir birliktelik modelinin üretilmesi, kalkınma ve gelişme sürecinde yaşanan olumsuzlukların “yerinde istihdam”ın sağlanması yoluyla üstesinden gelinmesi temel amaçlardır. Bu açıdan, aynı coğrafi çerçevede konumlanmış, benzer sosyo-kültürel ve ekonomik dinamiklere sahip kırsal yerleşmelerin kalkınma/gelişme hedefinde işbirliği kurarak bir araya getirilmesi, hizmet alımı ve hizmet sunumunda maliyet/yarar dengesinin kurularak, uzmanlaşma potansiyeli olan sektörlerin harekete geçirilmesine yönelik bir önermeye işaret edilmektedir.

Köy ortaklığı, ortaklığı oluşturan kırsal yerleşmeleri ve etki alanlarını bütüncül bir sosyo-ekonomik kalkınma hedefi temelinde ele alan bir stratejik plan çerçevesinde ele alınması ve uzun soluklu düşünülmesi gereken bir öneridir. Bir stratejik plan dâhilinde oluşturulan köy ortaklıkları, mevcut mekânsal karakter ve işlevsel kimlik değerlerinin en uygun stratejiler eşliğinde sürdürülebilmesine ve geliştirilebilmesine olanak sağlayabileceklerdir. Çünkü bu bağlamda, köy ortaklıkları, ekim-dikim alanlarının düzenlenmesinden, köy ortaklıkları hizmet merkezlerinin tasarımına, ulaşım-iletişim altyapısının kurulmasından yapıllı çevrenin tasarımına kadar birçok alanda etkin rol üstleneceklerdir. Köy ortaklığı modeli uygulanabilirlik açısından incelendiğinde, bu öneriye zemin hazırlayan başarılı örnekler olduğunu belirtmek gerekmektedir. Türkiye örnekleri olarak özel bir vakıf öncülüğünde örgütlenen Bitlis-Kavar projesi, köy ortaklığı modelinin önerilmesinde oldukça önemli rol oynamıştır. Yurtdışı uygulamalarından ise Amerika, Norveç, Endonezya gibi ülkelerdeki uygulamalar örnek teşkil etmiştir.

Değerlendirme

Kamu yönetiminde hâkim olan yeni yaklaşıma göre, aktörlerin yönetimin her düzeyinde etkin olması önemli bir faktördür. Fakat 6360 sayılı kanun mevcut haliyle merkezîyetçiliği artırıp yetkiyi tek elde toplaması nedeniyle hükümetçe vurgusu yapılan kentsel yönetim modelini geliştirip uygulamaktan uzak kalmaktadır.

Köy Ortaklığı Modeli; mekânsal karakteristik değerleri açısından birbiriyle ulaşım–iletişim olanağı bulunan, işlevsel kimlik değerleri bakımından birbirini tamamlayan ya da tamamlama olasılığı bulunan, sosyal–kültürel açıdan benzerlik gösteren, belirli bir ürün veya hizmet üretiminde uzmanlaşmış köylerin oluşturduğu kırsal yerleşme(ler) formasyonudur. Bu nedenle, kırsal yerleşmelerin, aynı ürün veya hizmeti üretmek amacıyla bir araya gelmesi ile oluşturulan ortaklık modelinin gerek yerinde istihdam ve işbirliği gerekse toplumsal örgütlenme ve katılım bağlamında kalkınma sürecine önemli katkı sunacağını belirtmek gerekmektedir.

Eskişehir özelinde de köy ortaklığını öneren modele gönderme yaparak, hayvancılık ve tarımsal üretim bağlamında ortaklıklar kurulabilir. Eskişehir 6360 sayılı yasadan öncede kentsel nüfus oranı oldukça yüksek bir şehir olmasına karşın, ilgili yasa ile birlikte Eskişehir sınırları içinde bulunan kırsal nitelik gösteren yerleşim yerlerinde ikamet eden aktörler de olumsuz anlamda çok etkilenmişlerdir. Bu olumsuzlukların üstesinden gelebilmek adına, Köy Kanunu Tasarı Taslağına referansla, coğrafi uzaklık ve toplumsal faktörler göz önünde bulundurularak bir köy sınıflandırılması yapılarak, köy olma özelliğini koruyan ve kentin kıyısında kırsaldan çok kentsel bir mekân (mahalle) özelliği gösteren köylerin statülerinin yeniden belirlenmesi gerekmektedir. Bu nokta da kentsel bir mekân özelliği gösteren kent kıyılarındaki köyler (mahalleler) büyükşehir belediyesi altında konumlandırılırken, kırsal alanda varlığını sürdüren köylerin 6360 sayılı yasadan önce olduğu gibi kamu tüzel kişiliklerinin korunması ve sürdürülmesi gerekmektedir. Çünkü kentle coğrafi ve toplumsal bağlamda bağları yeterince güçlü olmayan kırsal nitelikli alanların devamlılığının sağlanması mevcut durum kapsamında ancak bu şekilde sağlanabilir.

Adı geçen olumsuz etkileri en aza indirebilmek için Eskişehir özelinde önerdiğimiz model kapsamında, yakın zamanda büyük yatırımlar yapılan ipek böceği yetiştiriciliği ya da şeker pancarı tarımı ekonomisinin bel kemiğini oluşturan köylerin, köy ortaklığı modeli çerçevesinde ölçek ekonomisinden yararlanılarak daha az maliyetle daha fazla ve etkili üretimin gerçekleştirilmesi sağlanabilir.

Mali Sonuç ve Öneriler

6360 sayılı kanunla il özel idarelerinin kaldırılması, köylerin mahalleye dönüştürülerek ilçe ve büyükşehir belediyesi hizmet alanına dâhil edilmesiyle beraber, belediyelerin işlevlerini gerçekleştirmek için yeterli mali kaynağa sahip olmadığı görülmektedir. Bu kapsamda 6360 sayılı yasayı bu geçiş döneminde değerlendirdiğimizde, Türkiye'deki yerel yönetimlerin gelirleri için merkezi düzeyde atılması gereken temel adım, mali özerliğin sağlanmasıdır. Belediyelerin merkezden yapılan transfer gelirleri, gelirlerinin yaklaşık yarısını oluşturmaktadır. Buradaki temel sorun, belediyelerin bu geliri elde etmek için hiçbir çaba göstermeleri gerekmediğinden; kaynakları etkin kullanmak gibi bir isteklendirmenin az olmasıdır. Yerel vergilerin düşük tutarlarda katkı sunması nedeniyle vergileri çok fazla hissetmeyen seçmenlerin saydamlık beklentisi ve hesap sorma gibi eğilimleri de yeterince oluşmamaktadır (Ökmen & Koç, 2015).

Öte yandan Eskişehir İli özelinde yaptığımız incelemelerde ortaya çıkan önemli sonuçlardan biri 6360 Sayılı Yasa'nın yerel yönetimlerde bütçe etkinliği sağlamada başarılı olamadığıdır. Yerel yönetimlerin en önemli görevlerinden biri olan hizmet sunumunun sağlanabilmesi için sınırlı kaynakların etkili ve verimli kullanılması gerekmektedir. Anılan yasada büyükşehir belediyelerinin hizmet sunduğu alanlar il ölçeğine genişletilerek ölçek ekonomisinden yararlanma olanağına kavuşacağı öngörülmüştür. Ancak ölçeğin bir anda büyümesi belediyenin kaynakları etkili ve verimli kullanabilme kabiliyetini olumsuz etkilemiştir. Kent merkezine oldukça uzakta bulunan ve kırsal özellik gösteren yerleşim yerlerine kentsel hizmetleri götürmek durumunda kalan Eskişehir Büyükşehir Belediyesi'nde gelir artışından daha yüksek

oranda gider artışı yaşanmıştır. Bu artış Büyükşehir Belediye bütçesinde 2014'te %33 oranında gerçekleşen “Mal ve Hizmet Alımları” kaleminin 2015'te %43, 2016'da ise %52 oranında gerçekleşmesinden de izleyebiliyoruz. Buna karşılık “Sermaye Giderleri”nin 2014'te %31 oranında iken, 2015'te %21 ve 2016'da %16 oranında gerçekleştiğini görmekteyiz.

Sermaye giderleri, yerel yönetimlerin yatırım harcamalarını içeren, dolayısıyla kentsel gelişmede ve yerel kalkınmada belediyelerin üstlendikleri altyapı hizmetlerini sağlama işlevini yerine getirebilmek için kullandıkları kaynağa karşılık gelen çok önemli bir harcama kalemidir. Yukarıda da ayrıntılıca açıklandığı gibi, gelişmekte olan ülkelerde yerel yönetim giderlerinin %30-35'lik bölümünü sermaye giderleri oluşturmaktadır. Türkiye içinde bu rakam büyükşehir belediyelerinde ortalama %40, büyükşehir dışındaki illerde ortalama %25'lerde seyretmektedir. Bu noktada 6360 Sayılı Yasa'nın Eskişehir Büyükşehir Belediyesi'nde altyapı yatırımlarını sektöre uğrattığını söylemek mümkündür. Bunun olası nedenlerinden biri Eskişehir Büyükşehir Belediyesi'nin kırsalda artan hizmet talebine öncelik vermesidir. Bir diğeri ise kırsal nitelikli olarak tanımladığımız ilçe belediyelerinde kaynakların etkili bir şekilde kullanılmamasıdır. Bu çıkarım kırsal nitelikli ilçelerde kişi başına düşen harcamaların, kentsel nitelikli ilçelere kıyasla çok daha yüksek olması sonucunda yapılmaktadır (Grafik 9). Dahası Büyükşehir Belediyesi de 2014 yılından itibaren kendi bütçesinden artan oranlarda kırsal ilçelere yaptığı harcamaları artırmıştır (Grafik 15).

Yapılan bu değerlendirmeler belediyelerin yerel ekonomik kalkınmada üstlendikleri rolleri gerçekleştirmek için yeterli kaynağa sahip olmadığı sonucuna işaret etmektedir. Belediyelerin maddi kaynaklarını artırması ve daha etkin kullanabilmeleri için gereken mali özerklik ile birlikte aşağıdaki öneriler ile birleştirilebilir:

- Bütçeleme sürecindeki planlama, muhasebeleştirme, raporlama, denetlemenin daha etkin kullanılması için harcamaların yerel önceliklere göre sıralanması, yarar maliyet çözümlemelerinin yapılarak verimliliğinin sağlanması gereklidir. Özellikle kırsaldaki ilçe belediyelerinin atık toplama ve ulaşım hizmetlerinde ölçek maliyeti nedeniyle katlanılan giderlerin çevre belediyelerle işbirliğine gidilerek azaltılması sağlanabilir. Benzer şekilde, itfaiye, toplumsal yardım, kültürel etkinlikler gibi gönüllü sunulabilecek hizmetler için Eskişehir'deki sivil toplumla en üst düzeyde işbirliği yapılabilir.
- Alternatif finansman imkânlarının devreye alınması ve uluslararası kuruluşlardan sağlanabilecek düşük faizli kredi ve hibelerin izlenerek bunlardan daha çok yararlanılması sağlanabilir.
- Tahsil ve takip işlemlerinin iyileştirilmesi ile tahakkuk edilemeyen gelirler için öz gelirlerinde tahakkuk arttırıcı önlemlerin alınması ve tahsilât sürecinin iyileştirilmesi mali yapıya katkı sunacaktır.
- Belediyelerin kendi elektrik maliyetlerini kendilerinin karşılaması için yenilenebilir enerji yatırımları daha sık gündeme alınabilir, yerel enerji tüketiminin yine yerelde sağlanması için enerji kooperatifleri desteklenebilir. Bu kapsamda, YİKOB'ların görev tanımını içinde yer alan yatırım ve hizmetlerin etkin olarak yapılması, izlenmesi ve koordinasyonu da yenilebilir enerji faaliyetleri açısından değerlendirilebilir.

4.2. Mekânsal Planlama Politika Önerileri

Kent Çeperi Model Önerisi

Daha önceki bölümlerde de söz edildiği gibi gerek Türkiye'de gerekse dünyada kırdan kente göç ile kırsal nüfusun gün geçtikçe azalması (*rural depopulation*) ve kırdaki yaşayan küçük üretici tarafından gerçekleştirilen tarımsal üretimin yok olma tehlikesi içinde olması; kentsel, yarı kentsel ve kırsal alanları kapsayan yeni bir yaklaşımı kaçınılmaz kılmıştır. Bu konuda

dünyada çeşitli tartışmalar yapılmış, farklı modeller geliştirilmiştir. Bu tartışmaların ve model örneklerinin bir bölümüne Ek 3'te yer verilmiştir.

6360 sayılı yasa ile kırsal alan tanımı kalmamış, köylerin tüzel kişilikleri ortadan kaldırılmıştır. Bu durum zaten sorunlu olan 'kır' tanımını içinden çıkılmaz bir hale getirmiştir. Büyükşehir Belediyesine bağlı mahalleler haline gelen kırsal alanlar yasa ile kent haline gelmiştir. Ancak bu durum kırsal nitelikteki bir alanı kentsel statüde değerlendirebilmemiz için yeterli bir gerekçe değildir. Bu durum Eskişehir özelinde olmak üzere, genel olarak da uygulanabilirliği bulunan, kırsal alana yönelik yeni bir yaklaşımı zorunlu kılmaktadır. Kent çeperinde yer alan kentsel, yarı kentsel ve kırsal nitelikteki alanları sınıflandırmada belirli ölçütler belirlenmesi, 'kırsal alan' tanımında geline bu sorunlu noktada, kırsalı anlamlandırmak adına önem taşımaktadır.

Bu nedenlerden ötürü önerilen çeper modeli ile incelenen kırsal alanlar; 2016 yılı nüfusları, 2007-2016 yılları arasındaki nüfus değişimleri, kent merkezine olan uzaklıkları ve tarımsal üretimdeki paylarına göre sınıflandırılmıştır. Bu sınıflandırma yapılırken veri eksiklikleri nedeni ile model kapsamına dâhil edilemeyen veya modele dâhil edildiği halde bazı bilgilerine ulaşılamayan mahalleler bulunmaktadır. Tüm bu ölçütler göz önünde bulundurularak kent çeperi üç temel bölüme ayrılarak incelenmiştir. Bunlar; *kentsel çeper*, *yarı kentsel çeper* ve *kırsal alandır*.

Çeper kademelenmesi yapılırken bazı düzeyler için bazı ölçütler belirleyici olmuştur;

- Kentsel çeper belirlemede kent merkezine olan uzaklık ve erişilebilirlik: Kentsel çeper hizmet alma anlamında kent merkezine bağlı olması nedeniyle bu alanlar belirlenirken merkeze yakınlık şartı aranmıştır. Bu yakınlık en az 3, en çok 15 kilometre olmuştur. Buna ek olarak bu alanların toplu taşıma ile erişilebilir alanlar olması da belirleyici olan bir diğer ölçüttür.
- 'Tarımsal Hizmet Odağı' belirlemede kent merkezine uzaklık ve nüfus: Tarımsal Hizmet Odağı; çeper alanlarında ve tarımsal üretimde canlanmayı ve örgütlenmeyi sağlamak adına önerilecek, özellikle tarıma dayalı sanayi üretiminin gerçekleştirileceği bir odak noktası olacaktır. Bu alan çeperde yer alan kentsel, yarı kentsel ve kırsal alanlarda üretilen ürünlerin depolanması ve işlenmesi süreçlerinde toplayıcı rolü üstlenecektir.
- Tarımsal Hizmet Odağı belirlenirken kullanılacak ölçütler merkezden minimum 10, en çok 20 km. olarak belirlenmiştir. Bunun nedeni, merkeze daha yakın alanlarda önerilebilecek herhangi bir odağın kent çeperinde yer alan verimli tarım arazilerine yayılma tehdidini beraberinde getirebilecek olması nedeniyle, 10km den daha yakın olan alanlar bu odak için uygun olmayan alanlar olarak belirlenmiştir.
- Bu odak için belirleyici olan diğer bir ölçüt de nüfus ölçütü olmuştur. Böyle bir odak belirli bir nüfus, yapıları alan ve modelin uygulanabileceği boş alanlar içermesine gereksinim duymasından ötürü, odak için belirlenen en az nüfus ölçütü 1.000 kişi olmuştur.
- Yarı kentsel çeper belirlemede tarımsal üretim: Yarı kentsel çeperde, 'Tarımsal Hizmet Odağı'na ek olarak bir de bu odak ile iletişim içinde olacak ve örgütlü üretimi sağlayacak 'yörünge' alanlar bulunacaktır. Bu alanları belirlemede ana ölçüt tarımsal üretimde veya başka bir sektörde ön plana çıkmak ve ekonomik olarak bu sektör ile geçimini sağlıyor olabilmek olmuştur. Çünkü bu alanlar belirlenen odak ile birlikte çalışacak ve kırsal alan olarak belirlenen alanlardan niteliksel olarak ayrılacaklardır.
- Kırsal alan belirlemede merkezden uzaklık ve nüfus: Yarı kentsel çeper ve Tarımsal Üretim Odağı aksine bu alanda yer alan mahalleler, kırsal niteliğini koruyan ve gelecekte de korumaya devam edecek alanlardır. Bu alan için belirleyici özellik merkezden uzak

kırsal alanlar olmasıdır. Çünkü böyle alanlarda kent tehdidi en aza inmektedir. Böylelikle yakın dönemde kente katılacak ya da dönüşüm geçirecek alanlar olmadığı anlaşılan nüfusu düşük mahalleler ‘kırsal alan’ kategorisine dâhil edilmişlerdir.

Kent çeperindeki belirlenen köyler incelenirken öncelikle 2016 yılı nüfusları, 2007-2016 yılları arasındaki nüfus değişimleri, kent merkezine olan uzaklıkları ve mahallelerin gelir düzeyleri göz önünde bulundurularak aşağıdaki tablo hazırlanmıştır. Ölçüt seçimleri yapılırken de bu tablodaki verilerden yararlanılmıştır.

Tablo 48: Eskişehir Mahallelerinin Özellikleri

Mahalleler	2016 Mahalle Nüfusları	2007 – 2016 Arası Nüfus Değişimi	Gelir Düzeyi	Merkeze Uzaklık
Akpınar	2244	Artan	Düşük	15 km
Alınca	137	Sabit	Düşük	10 km
Aşağıçağlan	134	Azalan	Düşük	10 km
Aşağıkartal	54	Sabit	Orta	15 km
Aşağısöğütönü	6546	Artan	Orta	3 km
Boyacıoğlu	834	Artan	Orta	5 km
Buldukpınar	37	Sabit	Düşük	15 km
Cumhuriyet	642	Azalan	Orta	13 km
Çukurhisar	2042	Azalan	Orta	18 km
Doğankaya	48	Azalan	Düşük	19 km
Eğriöz	179	Sabit	Orta	19 km
Emirceoğlu	194	Sabit	Orta	8 km
Eşenkara	65	Sabit	Düşük	10 km
Gazipaşa	1323	Artan	Orta	4 km
Gökdere	145	Yok	Düşük	10 km
Gülpınar	355	Azalan	Orta	5 km
Gümele	117	Artan	Düşük	16 km
Hasanbey	176	Sabit	Orta	7 km
Kanlıpınar	234	Azalan	Düşük	13 km
Karacahöyük	59	Azalan	Düşük	7 km
Karacaşehir	241	Azalan	Orta	6 km
Karaçobanpınarı	35	Sabit	Orta	17 km
Kavacık	136	Artan	Orta	11 km
Kayapınar	49	Sabit	Düşük	10 km
Keskin	697	Azalan	Orta	15 km
Kıravdan	127	Azalan	Düşük	20 km
Kızılınler	192	Azalan	Düşük	13 km
Kozkayı	444	Yok	Orta	8 km
Mollaoğlu	106	Artan	Düşük	18 km
Musaözü	73	Sabit	Orta	18 km
Muttalip	4902	Artan	Orta	8 km
Sakintepe	746	Artan	Orta	5 km
Sarisungur	79	Sabit	Orta	10 km
Satılmışoğlu	862	Azalan	Düşük	15 km
Sevinç	1275	Artan	Orta	14 km
Sulukaraağaç	118	Azalan	Orta	24 km

Süpüren	121	Sabit	Düşük	10 km
Takamk	81	Sabit	Orta	19 km
Uluçayır	38	Azalan	Orta	12 km
Uludere	375	Azalan	Orta	20 km
Yassıhöyük	178	Azalan	Orta	11 km
Yeniakçayır	56	Sabit	Orta	10 km
Yeniincesu	78	Artan	Düşük	16 km
Yenisofça	177	Artan	Düşük	21 km
Yörükkaracaören	171	Azalan	Düşük	22 km
Yukarıkartal	74	Sabit	Düşük	12 km
Yukarısöğütünü	710	Azalan	Orta	7 km
Yukarıçağlan	144	Azalan	Düşük	12 km
Yusuflar	131	Artan	Orta	12 km

Belirlenen ölçütler ve çeper alanları özellikleri doğrultusunda özellikleri incelenen mahalleler için bir sınıflandırma yapılmıştır. Bu sınıflandırma, yukarıda da belirtildiği gibi, çeper için üç farklı bölge tanımlamaktadır:

1. Kentsel çeper, kendi içinde de iki kademede incelenmiştir; birinci kademe kentsel çeper ve ikinci kademe kentsel çeper.
2. Yarı kentsel çeper, gene ‘Tarımsal Hizmet Odağı’ ve bu odaktan hizmet alan yörüngeler şeklinde iki kademede tanımlanmıştır.
3. Kırsal alan, yukarıda tanımlanan çeper alanları dışında kalan alanlardan oluşmaktadır.

Bu alanların seçilmesinde belirlenen kriterler Ek 4’te ayrıntılı olarak açıklanmıştır.

Tablo 49: Mahallelerin Sınıflandırılması

Kentsel Çeper	Yarı Kentsel Çeper	Kırsal Alan
1. Kademe - Sakintepe - Muttalip - Gazipaşa - Yukarı Söğütünü - Aşağı Söğütünü	Tarımsal Hizmet Odağı Çukurhisar	- Alınca - Aşağıkartal - Buldukpınar - Doğankaya - Eğriöz - Emirceoğlu - Eşenkara - Gökdere - Gümele - Karaçobanpınarı - Kavacık - Kayapınar - Kıravdan

2. Kademe • Hasanbey • Boyacıoğlu • Karacahöyük • Kanlıpınar • Karacaşehir • Gülpınar	Yörünge Mahalleler • Satılmışoğlu • Yukarıçağlan • Aşağıçağlan • Kızılınler • Keskin • Cumhuriyet • Akpınar • Sevinç • Yassihöyük	• Kozkayı • Mollaoğlu • Musaözü • Sarısunur • Sulukaraağaç • Süpüren • Takmak • Uluçayır • Uludere • Yeniakçayır • Yeniincesu • Yenisofça • Yörükkaracaören • Yukarıkartal • Yusufklar
---	--	--

Belirlenen model ölçütleri doğrultusunda seçilen mahalleler Tablo 49’da verilmiştir. Bu tabloya göre 1. Kademe olarak belirtilen Sakintepe, Muttalıp, Gazipaşa, Yukarı Söğütönü, Aşağı Söğütönü mahalleleri;

- 1/25.000 Nazım İmar Plan kararları doğrultusunda kentsel gelişim aksında kalan mahalleler olmaları nedeni ile kenti kendine çekme potansiyeli olan mahallelerdir. Plan önerisinde bu alanlar yeni gelişim alanı olarak tanımlanmış ve yol kademelenmeleri de bu kararları destekler niteliklerde verilmiştir. Bu nedenlerden ötürü belirlenen bu alanlar, kente hemen hemen aynı mesafede olan diğer mahallelerden ayrılmış ve 1. Kademe kentsel çeper olarak tanımlanmışlardır.

2. Kademe olarak belirtilen Hasanbey, Boyacıoğlu, Karacahöyük, Kanlıpınar, Karacaşehir, Gülpınar mahalleleri;

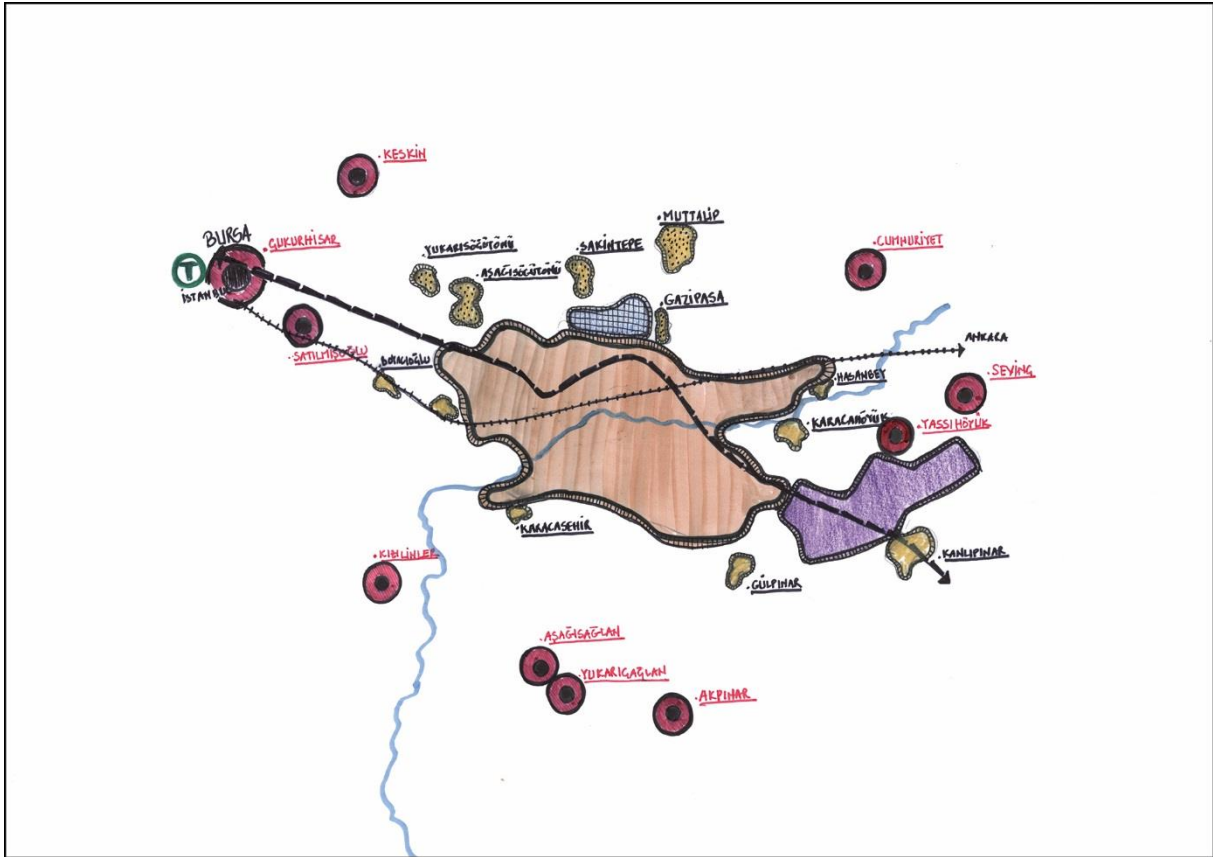
- 1. Kademedeki tanımlanan mahallelere kıyasla kent ile arasında daha fazla boşluk olan ve nüfusları gereği de kenti kendine çekme potansiyeli daha düşük olan mahallelerdir. Ancak bu mahallelerin kentin yıllar içinde büyümesi ve yayılmasıyla kent içinde kalacağını söylemek yanlış olmaz. Bu nedenlerden ötürü, yukarıda ismi geçen mahalleler 2. Kademe kentsel çeper olarak tanımlanmıştır.

Tarımsal Hizmet Odağı olarak belirlenen Çukurhisar Mahallesi;

- Yarı kentsel çeper tanımlamasında yer alan diğer mahallelere oranla sosyal, teknik ve kültürel açılardan daha ön plana çıkması, 1/25.000 plan kararlarına göre kentin gelişim aksında kalması ve erişilebilir olması nedenleri ile ‘yörünge mahalle’lerden ayrılmıştır.

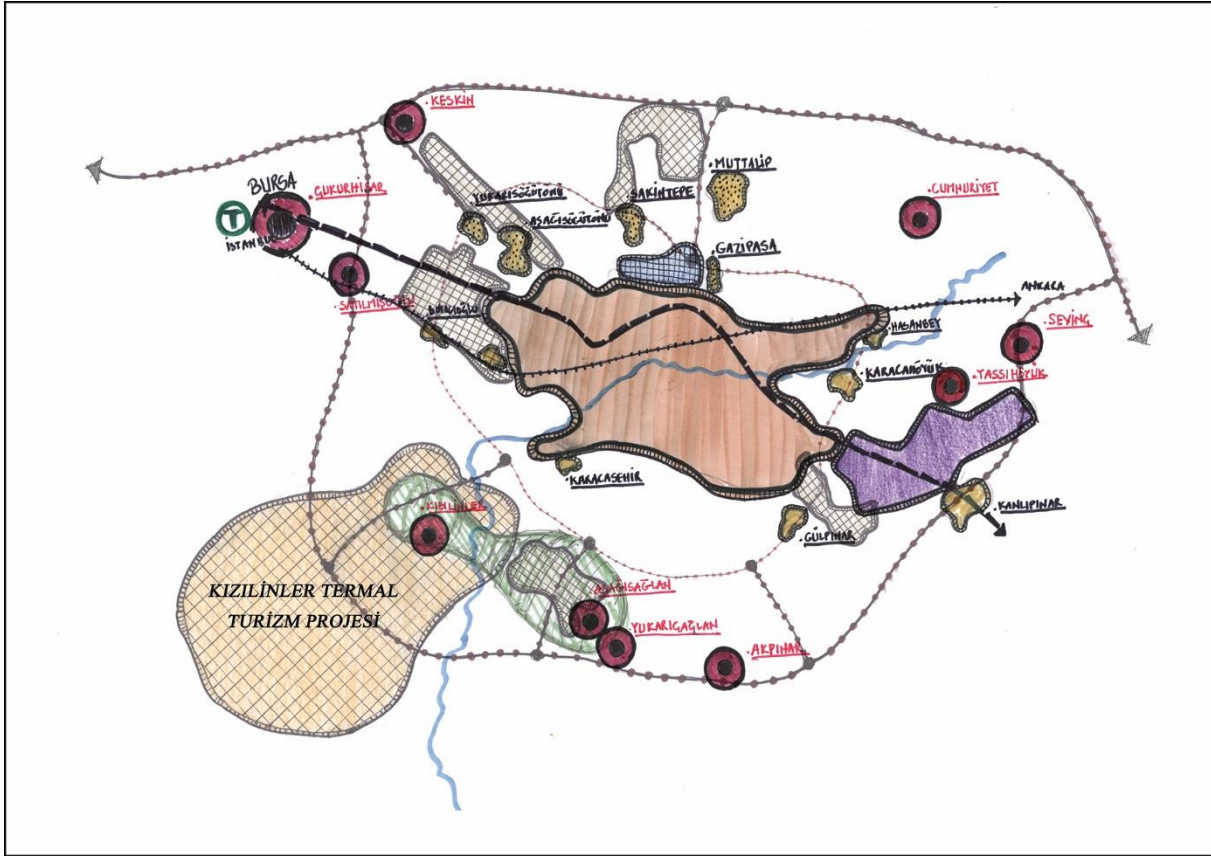
‘Yörünge Mahalle’ler olarak belirlenen Satılmışoğlu, Yukarıçağlan, Aşağıçağlan, Kızılınler, Keskin, Cumhuriyet, Akpınar, Sevinç, Yassihöyük Mahalleleri;

- Tarımsal Hizmet Odağı olarak belirlenen Çukurhisar Mahallesi ile birlikte çalışacak olan bu mahalleler tarımsal ya da turizm anlamında öne çıkan kırsal alanlar içinden seçilmişlerdir. Bu mahalleler seçilirken özellikle tarımsal üretim potansiyelleri göz önünde bulundurulmuştur.

Şekil 17: Çeper Modeline Göre Seçilen Mahalleler

Kaynak: Kentsel Politika Planlaması ve Yerel Yönetimler Stüdyosu 2017-2018 Güz Dönemi Mekânsal Planlama Grubu Çalışmaları

Şekil 18: Çeper Mahalleleri ile 1/25.000 Nazım İmar Planında Belirlenen Gelişim Alanlarının Karşılaştırılması



Kaynak: Kentsel Politika Planlaması ve Yerel Yönetimler Stüdyosu 2017-2018 Güz Dönemi Mekânsal Planlama Grubu Çalışmaları

4.3. Sosyal Politikalar Alanında Sorunlar ve Politika Önerileri

Sosyal Politikalar Alanında Politika Önerileri

6360 sayılı yasa ile birlikte büyükşehir belediyelerinin sorumluluk alanının genişlemesi, hizmet ulaştırmak zorunda oldukları alanın bir anda, olağanüstü bir şekilde artmasına neden oldu. Yasa değişikliğiyle birlikte büyükşehir belediyesinin gelirlerinin artmasına karşın, giderlerinin gelirlerine oranla daha fazla arttığını gördük. Bu durumda Eskişehir Büyükşehir Belediyesi'nin geliriyle orantılı olarak akılcı bir hizmet sunumu gerçekleştirmesi gerekliliği doğmuştur. Ulaşmak ve hizmet götürmek zorunda olduğu alanları, bütçesine eklenen gelirlerin yeterli olmadığı gerçeğiyle birlikte düşündüğümüzde, büyükşehir belediyesinin elindeki kaynakları akılcı bir şekilde kullanması gerekliliği, yasadan öncesine göre daha gerekli olmuştur. Bununla birlikte, şehir merkezine en uzak ilçenin en uzak mahallesine dahi büyükşehir belediyesi tarafından hizmet ulaştırılmak zorundadır. Yüzlerce kilometre uzakta da olsa kırsal nitelikli mahallelere hizmet gitmek durumundadır. Bu ikiliğin aşılması için yasa ile ortaya çıkan olumsuzlukların en akılcı yollarla nasıl ortadan kaldırılabileceği, kentte ve özellikle kırsal nitelikli mahallelerde öne çıkan hizmet talepleri bağlamında düşünülmelidir.

Eskişehir'de kentsel ve özellikle kırsal alanda, sosyal politika alanında ne gibi değişiklikler olduğunu çalışırken, çalışmanın başında belirli varsayımlarımız vardı. Öncelikle kentsel ve kırsal alanlar; o bölgelerde yaşayan insanların sayısı, demografik özellikleri, çalışma alanları, gelirleri, gereksinimleri gibi pek çok açıdan farklılık gösterdiği için, bu zamana kadar özellikle kent merkezinde yaşayan insanların gereksinimleri, talepleri ve yukarıda sözü edilen nitelikler düşünülerek tasarlanmış bir sosyal politika anlayışı kırsal alan için birebir geçerli olamazdı. Bu nedenle kırsal alanlar için farklı bir sosyal politika anlayışı geliştirilmeliydi. Örneğin; kentte

yaşayan bir kadın ile kırsal alandaki bir kadının belediyeden beklediği hizmet farklı olmalıydı. Bu nedenle şimdiye kadar kent merkezinde örgütlenmiş olan büyükşehir belediyesi kırsal alandaki örgütlenmesini güçlendirmeli, oralarda yaşayan insanların taleplerini en doğru ve kısa sürede belirleyebilmeli ve bunlara çözüm üretebilmeliydi. Şimdiye kadar belirlenmiş olan sosyal hizmet gruplarına -örneğin; çocuk, genç/öğrenci, kadın, yaşlı, engelli, göçmen/mülteci, yoksul, LGBTİ bireyler- kırsal alana özgü yeni gruplar -örneğin; çiftçi, mevsimlik işçi, köylü- eklenmeli ve bu sosyal hizmet gruplarına yönelik yeni politikalar üretilmeliydi. 6360 sayılı yasadan doğrudan ve önemli oranda etkilenen bölgeler kırsal nitelikli alanlar olduğu ve şimdiye kadar kent merkezleri büyükşehir belediyelerinin halen hizmet ulaştırdığı alanlar olduğu için, çalışmamızda değişim sürecini yakından yaşayan kırsal nitelikli mahallelere ağırlık vermeye çalıştık.

Büyükşehir ve ilçe belediyeleri ile yaptığımız görüşmelerden anlaşılacağı üzere, kırsal alanda yaşayan insanlar belediyelerden hizmet talep etmekte sorun yaşıyorlar. Belediyeden istemde bulunamamalarının pek çok nedeni olduğunu söylemek mümkündür. Kırsal alanların (kırsal alan; 6360 öncesi adıyla köyler, yeni nitelenmesiyle kırsal nitelikli mahalleler) kent merkezine göre daha muhafazakâr ve kendine yeten yapısı düşünüldüğünde istekte bulunamamalarını bir biçimde anlamlandırmamız olanaklıdır. Ancak hizmet talep edilmemiş olması, hiçbir sorun olmadığı anlamına da gelmemektedir. İnsanlar neleri talep edebileceğini, var olan olanakları ve haklarını bilmezse ya da bu konuda kırsaldaki, görece daha az eğitim almış olan insanlara bilgi/egitim verilmezse, talep edecekleri birimlere veya aracı kişilere ulaşmada, dertlerini anlatmada sorun yaşıyorlar veya anlatmaktan çekiniyorlarsa, bu yine belediyenin sosyal politika stratejileri ile çözülmesi gereken bir sorundur. Bununla birlikte, yaptığımız alan çalışması sonucunda, kırsal alanlarda yaşayan insanların, yukarıda sayılan hizmet gruplarının hepsini barındıracak kadar sayıca fazla olmadığını ve toplumsal ve ekonomik durumlarına göre, sosyal politika önerileri geliştirilebilecek üç ana gruba ayrılabilmesinin mümkün olduğunu gördük. Bu gruplar; yaşlılar, çiftçiler-köylüler ve mevsimlik işçiler olarak karşımıza çıkmaktadır. Kırsal alanlarda elbette farklı nitelikteki kesimler de olası sorunları ve talepleri ile birlikte yer alıyor. Bu çalışmada ön plana çıkan gruplar yukarıda sıralandığı gibi olmakla birlikte, örneğin kırsal alanlarda yeni yasa ile birlikte kadınların hizmet alımında ve talebinde yaşadığı sorunlar ayrıntısıyla ele alınabilir. Çalışmamız bu anlamda yeni çalışmalarla desteklenmeye açık ve muhtaçtır.

Kırsal Nitelikli Mahallelerde Yaşlı Gruplarına Yönelik Değerlendirmeler ve Politika Önerileri

Yaptığımız görüşmelerde birtakım gerçeklikler çok açık bir biçimde kendini göstermiştir. Değerlendirmelere geçmeden önce şu farkı ortaya koymamız gerekmektedir. Belirli ortaklıklar olmasına karşın kent merkezine görece daha yakın olan mahalleler ile daha uzaktaki mahalleler arasında kimi farklılıklar ortaya çıkmıştır. Yeri geldikçe değinilecek olan bu durum gerektiriyor ki, mahalleler arasında belirli sınıflandırmalar yapılmalı ve bu sınıflandırmanın ortaya koyduğu gerçekliklere göre politikalar ve stratejiler belirlenmelidir.

Öncelikle gördüğümüz üzere kırsal nitelikli mahallelerde yaşayan nüfusun çok büyük bir bölümünü yaşlılar oluşturuyor. Ancak sayı olarak yaşlı nüfusun fazla olduğunu söylemek olanaklı değildir. Oran olarak fazla olmalarının nedeni ise mahallelerde genç nüfusun kalmamış olmasıdır. Bunun belli başlı gerekçeleri görüşmelerde sıralanmıştı. Bu yaşlı nüfusun geçim kaynağı emeklilik maaşı olarak karşımıza çıkmaktadır. Birkaç örneğin dışında, tarım ve hayvancılıkla uğraşan insanların olmadığına, hatta emekli maaşı olmazsa aç kalacaklarını söylediklerine şahit olduk. Hayvancılık yapamamaları doğrudan yasa değişikliği ile ilişkilidir çünkü insanlar artık mahalle olan köylerin içinde hayvan beslediklerinde şikâyet edilmekten ve

ceza ödemekten çekinmektedirler. Buna ek olarak, köy ortak mallarının belediye, devlet veya özel mülk sahipleri aracılığıyla çitlerle çevrilmesi, ellerinden alınması sonucunda hem hayvan beslemede hem de tarım yapmakta zorluklar yaşadıklarını gördük.

6360 sayılı yasa ile birlikte ulaşım ve çöp toplama hizmeti kırsal alana ulaşan yegâne hizmet olarak ortaya çıkıyor. Büyükşehir belediyesinin toplu taşıma hizmeti, kent merkezine uzak bazı mahallelere ulaşmamış olmakla beraber, merkeze yakın kırsal nitelikli mahallelere sunulmaktadır. Kent merkezine gidip gelirken kendi imkânları yerine belediye otobüslerini kullanmalarının genel olarak yaşlı gruplar tarafından olumlu karşılandığını söyleyebiliriz. Çöp toplama hizmeti de aynı şekilde kent merkezine yakın olan mahallelere sunulurken, uzak mahallelere bu hizmetin ulaştırılmasında aksaklıklar olduğu görülüyor. Çöp toplama hizmetinin sağlanması veya sağlanma ihtimalinin toplu taşımada olduğu kadar olumlu karşılandığı söylenemez. Çünkü insanlar bu hizmeti bir zorunluluk olarak değerlendirmiyor, hatta kimilerince gereksiz bir harcama olduğu düşünülüyor. Son olarak mezarlık bakımında da çöp toplama ile benzer düşünceler öne sürülmüştü.

Kırsal mahallelerdeki yaşlı nüfusun çektiği geçim sıkıntısının önümüzdeki süreçte daha dramatik bir hâl alması muhtemeldir. Salt emeklilik maaşları ile geçinen bu insanlar, 2019 yılından başlayarak vergi ödemeye başlayacaklardır; fatura ödemeye ise şimdiden başlamışlardır. Tarım ve hayvancılıktan da gelir elde edemeyen bu insanların köylerini terk etmemeleri için gelirlerini artırmaları veya giderlerini azaltmaları zorunludur. Yasada herhangi bir değişiklik olmaması durumunda ikinci seçenek olanaklı görünmemektedir. Bu aşamada kırsal nitelikli mahallelerde Eskişehir Büyükşehir Belediyesi Meslek Edindirme ve Eğitim Merkezi (ESMEK) benzeri atölyeler açılabilir. Her mahalleye olmasa da, belirlenecek kimi merkez mahallelerde birkaç mahalledeki insanlar bir araya getirilerek eğitimler verilip, daha sonra insanların bu üretimlerinin sergilenmesi ve buradan gelir elde etmeleri sağlanabilir. Günümüzde organik veya sağlıklı ürünlerin, örneğin bebekler için sağlıklı ahşap oyuncakların oluşturduğu pazar düşünüldüğünde, bu mahallelerde üretilen ürünler, yaşlı nüfus için bir ek gelir sağlayacaktır. Bu atölyelerin yararı bununla da kalmayacak, aynı zamanda bu insanların sosyalleşmelerini de sağlayacaktır. Gittiğimiz uzak mahallelerde köy konaklarının/kahvehanelerin boş olduğunu görmüştük. Bu açıdan baktığımızda bu merkezler, evlerinde yalnız olan insanların bir araya gelip üretim yaparken aynı zamanda iletişime ve etkileşime geçebileceği sosyalleşme alanları olarak düşünülmelidir.

Bununla birlikte, çocuklarının, torunlarının köylerde kalmayıp, kent merkezine göçmesi sonucu yalnızlaşan yaşlı nüfusun, mahalledeki insanlarla bir araya gelmesi belirli gereksinimlerini karşılamalarına yardımcı olsa da özellikle fiziki durumları bazı işleri yapabilmelerine imkân vermeyenlere belediye tarafından hizmet verilmelidir. Kendi kişisel bakımlarını, yemeklerini, evlerinin temizliğini yapmakta zorlanan yaşlıların gereksinimlerine yanıt verilmelidir. “Sevgi Eli Uzatıyoruz” projesi kapsamında büyükşehir belediyesi yetkilileri ile iletişime geçilmesi halinde evden çıkamayacak durumda olan yaşlıların kişisel bakım hizmetlerinin yapıldığı faaliyet raporunda görülmektedir (Eskişehir Büyükşehir Belediyesi Faaliyet Raporu, 2016: 353). Eskişehir Büyükşehir Belediyesi tarafından Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı’na hibe başvurusu yapılan Yaşlı Yaşam Destek Merkezi Projesi (YaşaDe) ise değerlendirme aşamasında beklemektedir (Eskişehir Büyükşehir Belediyesi Faaliyet Raporu, 2016 :385). Bu projeler önemli olmakla birlikte başta sözünü ettiğimiz talep etme sorunlarıyla ilgili eksiklikler aşılamamıştır. Uzak kırsal alanlarda oluşturulacak merkez mahallelerde irtibat büroları kurulmalı, düzenli olarak bu bürolara büyükşehir belediyesi yetkilileri gitmeli ve gelen talepleri yerinde değerlendirmeli, gerektiğinde alana inmelidir. Bunun ötesinde talep olmayan yerlerde ise neden talep olmadığı araştırılmalı ve gerekirse kapı kapı dolaşılmalıdır. Çalışmamızda evden çıkamayacak durumda olan insanlarla görüşme yapma olanağımız olmadığı için

çalışmanın bu bölümü geliştirilmeye gerek duymaktadır. Zaman ve bütçe sınırlılıkları nedeniyle çalışmamızda belirli noktalarda eksik kalmamız kaçınılmazdır. Bu aşamada, burada bahsettiğimiz öneriler, başka çalışmalara kaynak niteliğinde olabilir.

Kırsal Nitelikli Mahallelerde Çiftçiler ve Köylülere Yönelik Değerlendirmeler ve Politika Önerileri

Çalışmamızda ortaya çıkan en etkileyici sonuçlardan birisi, büyükşehirlerde artık terim olarak “köy”den bahsedemiyor oluşumuzdur. Adeta yakınircasına aldığımız yanıtlardan birisi şöyleydi: “Köysek köy olarak kalmamız gerekirdi.” Mekânsal olarak köy niteliği devam eden alanların kamu tüzel kişilikleri kaldırılmakla yetinilmemiş, köyün niteliklerinde de önemli değişiklikler yapılmıştır, diğer bir deyişle köy köy olmaktan çıkarılmıştır. Tarım ve hayvancılık etkinlikleri üzerinden tanımlanan köyler büyükşehir belediyelerinde artık mahalle olmuş, tarımsal üretim de bitme noktasına gelmiştir. Bunun en büyük nedeni köylerin artık mahalle olmasından kaynaklanan sınırlamalardır. Kişinin hayvancılıkla uğraşması komşularının iznine bağlıdır çünkü eğer bu konuda bir şikâyet varsa kişi acilen uğraşını sonlandırmalıdır. Ancak, bir ülkedeki üretkenliğin devamlılığını sağlayan tarım ve hayvancılığın komşuluk rızasına ve büyük bir belirsizliğe bırakılması yasanın en sorunlu sonuçlarından birisi olarak ortaya çıkmıştır. Yasa sonrası köylerin tüzel kişiliklerini yitirmeleri Mollaoğlu’nda gördüğümüz gibi köylülük ilişkilerini de değiştirmiştir. Köyler, mekânsal nitelikleri itibarıyla köylüğünden hiçbir şey yitirmemiş olmasına karşın, artık hayvancılığın ve tarımsal üretimin yapılmadığı, insanların köyün kendi kaynaklarından gelen suya para ödedikleri, köy ortak mallarına el konulduğu alanlar haline gelmiştir.

Yaptığımız görüşmelerde kırsal alanlarda belediyelerden hizmet talebinden ziyade, köylerin yeniden tarım ve hayvancılığın yapıldığı alanlar haline gelmesinin istendiğini gördük. Köylülerin köyde kalmalarına devam edebilmelerinin, çiftçilerin tarım ve hayvancılıkla uğraşmaya devam edebilmelerine bağlı olduğunu gördük. Sosyal hizmetler olarak yukarıdaki bölümlerde belirttiğimiz politikaların anlamlı hale gelmesi için insanların köylerinde kalması gerekmektedir. Ancak gelinen noktada, yakın gelecekte insanların şehir merkezlerine göç edeceği ve köylerde neredeyse kimsenin kalmayacağı gerçeği kendisini gösterdi. Bu nedenle, kırsal alanlara yönelik geliştirilmesi gereken en öncelikli strateji köylünün köyde kalmasını sağlamak olmalıdır. Bu, belediyeler ve merkezi hükümet iş birliği ile sağlanmalıdır. Bu noktada yasada bir değişiklik yapılması, köy ortak mallarının köylüye geri verilmesi ve teşvikler sağlanması şarttır. Görüşme yaptığımız bir köy muhtarı tarafından önerilen devlet teşviki ile köylerde toplu çiftlikler kurulmasıydı. Ancak devletin düzenlediği bu yasayı göz önüne alarak bu biçimde bir politika üretiminde olacaklarını düşünmek, en azından bu aşamada güçtür. Daha sonra ise talep ve gereksinimlere göre üretim ve verimliliği artıracak, insanların toplumsal etkileşimini sağlayacak ve birtakım kişisel bakım gereksinimlerini karşılayacak politikalar geliştirilmelidir.

Eskişehir’in kırsal nitelikli mahallelerinde gördüğümüz manzara şu ki; üstteki paragrafta önerildiği gibi çiftliklerin kurulmasını geçtik, bir ailenin idare edebileceği sayıda hayvan bile kalmamıştır. Bununla beraber, yalnızca hayvanların otlaması için değil, tarımsal üretim için de önemli ve gerekli olan köy ortak malları köylünün kullanımından alınmıştır. Hâl böyle iken, aynen görüşmede belirtildiği gibi, iş yapmayan köylünün hizmet talebinde bulunmasının da bir anlamı kalmamaktadır. Bir üretim faaliyetinde bulunmayan çiftçiler, çiftçi olarak hizmet talebinde bulunamıyor, çoğunlukla yaşlı oldukları için üstteki bölümde tartıştığımız nitelikteki hizmetlere gereksinim duyuyorlar. Kadın çiftçiler ise, kadın olmalarından kaynaklı sosyal hizmetlere gereksinim duyuyorlar. Tüm bunlara karşın, tarımsal üretimi kendi olanakları dâhilinde devam ettiren veya şikâyet edilmesi halinde alacağı cezayı göze alarak, otlatmak arazi

bulmakta zorlandığı hâlde, kendi imkânıyla satın aldığı saman, ot, yem vb. ile hayvan beslemeye devam eden çiftçilerin gereksinim duydukları hizmetler de vardır. Bunların bir kısmının kent merkezine yakın mahallelerde karşılandığını, veteriner ve ziraat işleri için görevliler geldiğini görüyoruz. Görüşmelerde tarımsal üretimin hayli fazla olması gibi bir durumla karşılaşmadığımız, aksine bu durumun yoksunluğunu gördüğümüz için, çiftçilerin üretkenlikleri ile ilgili talepleri, ancak üretim yapabilecek duruma geldiklerinde ortaya çıkacaktır. Yine de bu aşamada olası hizmet taleplerini düşünecek olduğumuzda, üretimde verimliliğin artırılması adına, hangi toprakta hangi ürünlerin hangi tarihlerde ve ne şekilde ekilmek suretiyle yetiştirileceği, çiftçilere, toplantılar aracılığıyla öğretiler. Üretimde verimliliğin nasıl artırılacağı, su kaynaklarının kıtlığı ve köylüler için artık paralı olduğu düşünüldüğünde akıllı sulamanın nasıl yapılacağı gibi, çiftçilerin teknik bilgisinin yeterli olmadığı durumlarda, bu eksiklikleri gidermek için bilgilendirme toplantılarının yapılması belediyenin halka hizmet politikasının bir gereğidir.

Genel olarak köylünün gereksinimlerini düşündüğümüzde ise kent merkezinde olağan hâle gelmiş ama kırsal alanlarda lüks olarak düşünülen sosyal ve kültürel hizmetler aklımıza gelmelidir. Köylere opera binalarının yapımından bahsetmediğimiz açık olmakla birlikte operanın ne olduğuna dair herhangi bir fikri olmayan insanların bununla tanıştırılması da en başta sosyal devletin, sonra sosyal belediyecilik anlayışının gereğidir. Sosyal hizmeti yalnızca yardımdan ibaret görmeyip bir hak olarak değerlendiren bir anlayış geliştirilmelidir. Köylülerden talep gelmemesinin, bir sorun olmadığı anlamına gelmeyeceği bu noktada somutlaşmaktadır. Maddi imkânsızlıklarla, fiziki koşulların el vermemesiyle veya böyle bir deneyimin olabilirliğinin hiç düşünülmemiş olması nedeniyle, köylülerin sinema veya tiyatroya gitmemiş olması, talebin olmadığı değil, talebin yaratılamadığı anlamına gelir. Bu nedenle örneğin, köydeki engelli bireylerin toplumsal yaşama kazandırılmaları için her türlü imkân sağlanmalıdır. Yalnızca tekerli sandalye, koltuk değneği veya işitme cihazları yardımı ile sınırlı kalınmamalıdır. Köyde, kentteki pek çok deneyimden uzakta yaşayan insanlar, kentte yaşayan insanlara sağlanan hizmetlerden yararlanabilirse, köylerini terk etmemek konusunda daha kararlı olabilirler. Çünkü özellikle genç yaşta insanın sözü edilen hizmetlerden mahrum kalması, kente gitmelerinin önemli gerekçelerinden biridir.

Köylerin artık yasal statü gereği mahalle oldukları durumda, çiftçi ve köylülerin temel gereksinimleri köylü ve çiftçi kalabilmektir. Bu nedenle en öncelikli sorunları, tarım ve hayvancılık yapamadıkları için çiftçi, artık köyleri olmadığı için köylü olamamalarıdır. Bu nedenle görüşmelerde de belirtildiği gibi köylerdeki hizmet sorunu, tarımsal ve hayvansal üretim sorunu karşısında ikinci planda kalmaktadır. Büyükşehir belediyesinin sorumluluk alanına dâhil oldukları için önemli değişikliklerle karşı karşıya kalmışlardır. Bu değişikliği bir fırsat olarak değerlendirdiğimizde köylülerin talep edebilecekleri hizmetler vardır. Bunların bir kısmına değinmeye çalıştık. Ancak bugün köylere gittiğimizde gördüğümüz manzara, muhtemel olduğunu söylediğimiz hizmetlerin köylülerin gözünde ikinci planda kaldığını gösteriyor. Öncelikli talep tarım ve hayvancılığın tekrar yapılabilir duruma gelmesidir. Bu ise ancak yasada değişiklikler yapılması ile düzeltilebilir görünmektedir.

Kırsal Nitelikli Mahallelerdeki Mevsimlik Tarım İşçilerine Yönelik Değerlendirmeler ve Politika Önerileri

Eskişehir’de yetkililerle yapılan görüşmeler ve incelenen veriler sonucunda, mevsimlik tarım işçilerine ilişkin üretilen sosyal politikaların oldukça yetersiz olduğu ortaya çıkmaktadır. Politikaların yetersizliğini anlamlandırmak için öncelikle Eskişehir’deki mevsimlik tarım işçilerinin mevcut durumunu incelemek gerekir.

Mevsimlik gezici tarım işçiliği, ülkemizde çok sayıda ili etkileyen bir konudur. Resmi tahminlere göre 19 il ve bu illerin ilçelerine 5 bin ve daha fazla mevsimlik gezici tarım işçisi her yıl göç etmekte, 11 ilden ise 5 bin ve daha fazla mevsimlik gezici tarım işçisi ayrılmaktadır.

Kalkınma Atölyesi'nin 2014 yılında açıkladığı rakamlara göre Eskişehir her yıl yaklaşık 10 bin mevsimlik gezici tarım işçisinin istihdam edilmesiyle Türkiye'de en yüksek sayıda mevsimlik tarım işçisinin çalıştığı ildir. Eskişehir'de özellikle şekerpancarı ve soğan üretim sürecinde çapalama ve hasatta, ayrıca kiraz ve bakliyat üretiminin hasat çalışmalarında mevsimlik gezici tarım işçiliğine gereksinim duyulmaktadır. Eskişehir'de en fazla mevsimlik gezici tarım işçiliğine gereksinim duyulan bitkisel üretim faaliyetlerinin başında, Mayıs-Haziran aylarında çapalama ve bakliyat hasadı, Eylül- Kasım aylarında ise soğan ve şekerpancarı hasadı yer almaktadır. Bu durum Eskişehir'de mevsimlik işçilerin 7 aydan fazla süre ikamet ettiği anlamına gelmektedir.

Soğan ve şekerpancarı çapasında çalışan aileler genellikle günlük yevmiyeyle çalışmaktadır. Kiraz ve şekerpancarı hasadında da benzer şekilde günlük yevmiye yöntemi oldukça yaygındır. Soğan ve bakliyat hasadında aileler hasat edecekleri alanı birim fiyat üzerinden -örneğin bir dekar alanın hasadı için belirlenecek fiyat üzerinden- gerçekleştirmektedir. Bu durum çalışabilecek bütün aile üyelerinin tarlada uzun süre çalışması anlamına gelmekte, genellikle günde 12 saat çalışmayı gerektirmektedir.

Kalkınma Atölyesi'nin 2013-2014 yıllarında yaptığı çalışmaya göre Eskişehir'den mevsimlik tarım işçileri en çok şu sorunlarla karşılaşmaktadır;

- Temel altyapı hizmetlerinden (su, ulaşım vb.) yararlanamama,
- Mevsimlik tarım işçilerinin çocuklarının eğitimlerine devam edememesi,
- Sağlık hizmetlerinden etkili bir şekilde yararlanamama,
- Sağlıklı olmayan çalışma koşulları (tuvalet, banyo vb.),
- Belediyelerin sunduğu sosyal hizmetlerden yararlanamama (gündüz bakımevleri, sağlık taramaları vb.),
- Yerel halka uyum sorunları yaşanması.

Görüldüğü gibi mevsimlik tarım işçileri özellikle sosyal politikalar alanında pek çok hizmetten mahrum kalmaktadır. Yapılan görüşmelerde mevsimlik işçilerin çocukları için de etkin politikalar geliştirilemediği görülmüştür. Ailelerin çocuklarını okula göndermek yerine tarlada çalıştırmak istemesi, belediyelerin ise mevsimlik tarım işçilerinin çocuklarının okullara taşınmalı eğitim ile ulaştırılmasını mali bir yük olarak değerlendirmesi, bu çocukların eğitim hizmetinden nasıl mahrum bırakıldığını gözler önüne sermektedir.

Eskişehir Büyükşehir Belediyesi ve ilçe belediyelerinin, mevsimlik tarım işçilerinin karşılaştığı sorunların çözümüne yönelik sorumluluk alması gerekmektedir. Mevsimlik gezici tarım işçilerinin çok kısa sürelerde bu yerlerde konakladıkları düşünülmekte ve bu yüzden sorun yeterince önemsenmemektedir. Oysa işçi aileler özellikle bu ilde 6 ila 8 ay gibi hiç azımsanmayacak sürelerde ikâmet etmektedir. Aynı zamanda yerel halkın mevsimlik işçilere karşı göstermiş olduğu olumsuz tutum da çözüm üretme önünde önemli bir engel olarak görülmektedir. Koşulların iyileşmesi durumunda mevsimlik gezici tarım işçilerinin Eskişehir'e yerleşme ihtimallerinin bir tehdit olarak görülmesinin, etnik ve kültürel farklılıkların çatışmaya neden olacağından korkulmasının ve bölgeye gelen kişilerin ülkenin birlik ve bütünlüğünü

tehdit edici tutum ya da davranışlara sahip olduğunun düşünülmesinin, yerel toplumda direnç oluşturduğu belirtilmektedir.

Bu sorunların çözülmesi için belediyelerin atması gereken temel adımlar vardır. İlk olarak belediyeler mevsimlik işçileri, aynı gençler, kadınlar ve yaşlılar gibi sosyal politika üretilmesi gereken dezavantajlı bir grup olarak görmelidir. Mevsimlik işçilerin sorunları tespit edilmeli, bu sorunlara yönelik çözümler üretilmelidir. Örneğin yerel halk mevsimlik işçilerin varlığı hakkında bilinçlendirilmeli, toplumsal uyum projelerine imza atılmalıdır. Bunların yanı sıra mevsimlik işçilerle ortak çalışmalar yürütülmeli, koşulları iyileştirilmeli, özellikler mevsimlik tarım işçilerinin çocuklarının eğitim haklarından yararlanabilmesi için uygun koşullar sağlanmalıdır. 6360 sayılı yasada da belirtildiği gibi, büyükşehir belediyeleri uluslararası kuruluşlar, yerel sivil toplum örgütleriyle ortak çalışma yürütme yetkisine sahiptir. Mevsimlik tarım işçilerinin gereksinimlerine göre bu kurumlarla ortak çalışmalar yürütülebilir. Örneğin, çadırların bulunduğu konumlara çocukların yararlanabileceği kreş, okul gibi hizmetler taşınabilir.

Bunların yanı sıra tarım araçlarının, çalışanların yaşam standartlarını iyileştirme konusunda önemli bir rol oynayabileceği düşünülmektedir. Bu nedenle tarım araçlarının akreditasyonu ile ilgili mevzuatın uygulanmasına özen gösterilmelidir. Ayrıca çalışanların hakları ve ihtiyaçları konusunda eğitilmeleri sağlanmalıdır.

4.4. Eskişehir İli Kırsal Kalkınma Model Önerisi

Yöntem

Eskişehir ilinde yıllar içinde kentsel alanlarda uygulanan politikalar sonucunda Tepebaşı ve Odunpazarı önemli çekim merkezleri haline gelmiş, kırsal alanlar ise hızlı bir biçimde nüfus kaybetmiştir. Kırsal alanlara yönelik yerel yönetimlerin belirgin politikaların ve sürekliliği sağlanan uygulamaların bulunmayışı önemli bir eksikliktir. Ayrıca, kırsal alanlarda yaşayan nüfusun en önemli gelir kaynağı olan tarım dışında kırsal alanlarda iş olanağı yaratılamamaktadır (Örnek, 2007). Tarım dışında farklı sektörlerin kırsal alanlarda gelişmemesi ve sadece tarıma dayalı geçim kaynaklarının bulunması kentsel alanlarla ciddi sosyo-ekonomik farklılıkların oluşmasına neden olmaktadır.

Eskişehir ilinde kırsal ve kentsel denge ve kırsal alanlarda sürdürülebilir yaşam ve çalışma olanaklarının sağlanabilmesi için amaç, hedef, politikalar ile politikaları uygulayacak paydaş grupları tanımlanmıştır.

Amaç Hedef Ve Politikalar

1) Mekân ve Yaşam Kalitesinin Arttırılması

Toplumsal donatı alanlarının il bütününde yeterliliğinin arttırılması, katı atık depolama alanlarının oluşturulması, konut ve arsa politikalarının geliştirilmesi bu başlık altında değerlendirilecektir.

2) Erişilebilirlik – Ana Ulaşım Politikaları

Bu başlık altında kentsel dönüşüm ve iyileştirme politikaları, kamusal mekânın oluşturulması ve erişilebilirliğinin arttırılması gibi mekânsal konular ve yaşam kalitesini doğrudan etkileyen içme suyu ve kanalizasyona erişim stratejileri, ulaşım ağı politikaları incelenecektir.

3) Miras Alanları Ve Koruma Politikaları

Eskişehir ilinin kültürel çeşitliğinin kayıt altına alınması, somut olan ve somut olmayan mirasın korunmasına yönelik stratejilerin geliştirilmesine önem verilmiştir.

4) Kırsal Ekonominin Geliştirilmesi

İlin sanayi, tarım, turizm, hizmetler sektörlerinin yanı sıra, maden, enerji ve ulaşım-taşımacılık alanlarında izleyebileceği temel strateji alanları ve bütçeleri incelenecektir.

5) Kurumsal Yapının Geliştirilmesi

Eskişehir Büyükşehir Belediyesindeki mahallelerin kurumsal yapı olarak geliştirilmesi, karar alma süreçlerinin demokratikleştirilmesi, kır bilgi sisteminin oluşturulması konuları incelenecektir.

Tablo 50: Kırsal Kalkınma Modelinin Amaç ve Hedefleri

Amaç	Hedef
Mekân ve yaşam kalitesi	Kırsal alanlarda yapı stoku dökümünün çıkarılması
	Sanayi ve tarımsal faaliyetlerden kaynaklanan çevre kirliliğinin önlenmesi, konu ile ilgili farkındalık artırıcı çalışmaların yürütülmesi
	Mekân ve yaşam kalitesi için ölçme ve değerlendirme faaliyetlerinin geliştirilmesi
	Kentsel ve kırsal alanların kimliğinin geliştirilmesi (yerel mimari yapı, mekânsal nitelik çözümlerinin yapılması ve yeni yapılaşacak alanlarda ve dönüşüm projelerinde kent kimliğini oluşturan ve geliştiren uygulamalara öncelik verilmesi)
Erişilebilirlik – ana ulaşım politikaları	Şehir içi yolcu taşımacılığı hizmet alanlarının planlanması ve hizmet kalitesinin artırılması
	Tarımsal amaçlı ulaşım altyapısının geliştirilmesi ve hizmet kalitesinin artırılması
	Şehirlerarası ve şehir içi ulaşım hatlarının güvenliğinin sağlanması
	Alternatif ulaşım türlerinin geliştirilmesi ve farklı ulaşım türlerinin bütünleştirilmesi
	Kırsal alanlarda lojistik amaçlı örgütlenmenin desteklenmesi
Miras alanları ve koruma politikaları	Tarihi ve doğal kültürel mirasın korunması ve gelecek kuşaklara aktarılması
	Soyut kültürel mirasın önemli bir ögesi olan el sanatlarının desteklenmesi ve kaybolmaya yüz tutmuş zanaatların canlandırılması
	Kırsal alanlarda kültürel ve doğa miras dökümünün çıkarılması
	Kırsal alanda yaşayan nüfusa miras alanlarına yönelik bilgilendirme çalışmalarının yürütülmesi
Kırsal ekonominin geliştirilmesi	Tarımsal örgütlülüğün geliştirilmesi ve üretim çeşitliliğinin artırılarak üretici gelirlerinin artırılması

	Hayvancılığın desteklenmesi ve yeniden yapılandırılması
	Kaliteye dayalı üretim artışı ile gıda güvenliği ve gıda güvencesinin sağlanması
	Tarımsal üretim sürecine ve gıda erişimine yönelik yerel yönetim iştirakler geliştirilmesi
	Tarımsal pazarlama altyapısının güçlendirilmesi ve tarım-sanayi bütünleşmesinin sağlanması
	Tarım ve hayvancılık dışında kırsal alanlarda farklı ekonomik sektörlerin desteklenmesi
Kurumsal yapının geliştirilmesi	Karar alma süreçlerine kırsal alanların katılımının sağlanması
	Kırsal alanlarda kadınlara yönelik iş olanaklarının artırılması, okur-yazarlık oranlarının artırılması
	Kırsal alanlar coğrafi bilgi sisteminin oluşturulması

KAYNAKÇA

- 6360 Sayılı Kanun Kapsamında (İl Özel İdarelerinin Tasfiyesi Gereği) Eskişehir Valiliği'nce Oluşturulan “Devir, Tasfiye Ve Paylaştırma Komisyonu Kararları” Hakkında Kamuoyunu Bilgilendirme Toplantısı. (2018). Geliş tarihi gönderen <http://www.eskisehir.bel.tr/ebb.php>
- About PEER. (2017, Temmuz 14). Geliş tarihi 19 Mart 2018, gönderen <http://www.peer.eu/about-peer/>
- Akçakaya, M. (2000). Belediyeler Üzerindeki Vesayet Çıkmazı. *Sayıştay Dergisi*, 11(38), 189-210.
- Aksu, İ. F. (2012). On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun. *Siyaset, Hukuk ve Yönetim Araştırmaları Merkezi Bilgi Notu No. 1*.
- Arıkboğa, E. (2014a). Büyükşehir Belediye Meclislerindeki Temsil Adaletsizliğinin Coğrafi ve Siyasi Görünümleri. *Siyasal Bilimler Dergisi*, 2(3), 37-64. <https://doi.org/10.14782/sbd.201439372>
- Arıkboğa, E. (2014b). Büyükşehir Belediyelerindeki Temsil Adaletsizliğinin Coğrafi ve Siyasi Görünümleri. *Marmara Üniversitesi Siyasi Bilimler Dergisi*, 2(2), 35-61.
- Avcıoğlu, G. Ş. (2014). Immanuel Wallerstein'in Dünya Sistemi, Jeopolitik ve Jeokültür Kuramı. *Selçuk Üniversitesi, Edebiyat Fakültesi Dergisi*, (31), 97-110.
- Ayman Güler, B. (2012a). *Büyükşehir Kanun Tasarısı İçişleri Komisyonu'nda Görüşülüyor!* Geliş tarihi gönderen <http://www.yayed.org/uploads/yuklemeler/B%C5%9EB%20KOM%C4%B0SYOND A.pdf>
- Ayman Güler, B. (2012b). *Hükümetin 8 Ekim 2012 Günlü Bütünşehir Yasa Tasarısı Üzerine.* Geliş tarihi gönderen <http://www.yayed.org/uploads/yuklemeler/B%C3%9CT%C3%9CNSEH%C4%B0RT ASARIBAG.pdf>
- Bağlı, M. S. (2011). Alman Yerel Yönetim Yapısı. *Türk İdare Dergisi*, (473), 43,74.
- Banu, N., & Fazal, S. (2016). Urban Fringe: The Concept. İçinde *Livelihood and Wellbeing in the Urban Fringe* (ss. 1-24). Springer, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-319-39660-6_1
- Barut, A. A. (2014). Büyükşehir Yasasının Tarıma ve Kırsal Yaşama Etkileri. Program adı: Eskişehir Kent Sempozyumu, Eskişehir: TMMOB.
- Belediye Gelirleri Kanunu, 2464 § (1981).
- Belediye Kanunu, 5393 § (2005).
- Bingöl, Y., Yazıcı, E., & Büyükakın, T. (2013). *İl Sınırında Büyükşehir Belediye Modeli: Kocaeli Deneyimi* (1. bs). Kocaeli: Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Dairesi Başkanlığı Yayınları.
- Bobbio, L., & Piperno, S. (2010). Italy. İçinde M. J. Goldsmith & E. C. Page (Ed.), *Changing*

- government relations in Europe: From localism to intergovernmentalism* (s. 127,144). Routledge.
- Brenner, N. (2004). *New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood*. New York: Oxford University Press.
- Briquel, V., & Collicard, J.-J. (2005). Diversity in the Rural Hinterlands of European Cities. İçinde K. Hoggart (Ed.), *The City's Hinterland: Dynamism and Divergence in Europe's Peri-Urban Territories* (ss. 19-40). İngiltere: Ashgate.
- Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun, 3030 § (1984).
- Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5216 § (2004).
- Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması Ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, 5747 § (2008).
- Consell Comarcal del Maresme - Portada. (2018, Nisan 13). Geliş tarihi 13 Nisan 2018, gönderen <http://www.ccmarsme.cat/>
- Couzigou, I. (2013). France - Territorial decentralisation in France: Towards autonomy and democracy. İçinde C. Panara & M. Varney (Ed.), *Local Government in Europe: The 'fourth level' in the EU multilayered system of governance* (s. 73,96). Routledge.
- ÇED ve Çevre İzinleri Şube Müdürlüğü. (2017). *Eskişehir İli 2016 Yılı Çevre Durum Raporu*. Eskişehir.
- Çelikyay, H. (2014). *Değişen Kent Yönetimi ve 6360 Sayılı Büyükşehir Yasası*. SETA.
- Çelikyay, H. (t.y.). *Değişen Kent Yönetimi Ve 6360 Sayılı Büyükşehir Yasası*, 24.
- Çukurçayır, A., Yemen, A., & Negiz, N. (2018). 6360 Sayılı Kanun'un Uygulamasında Köy(lü) Mü Mahalle(li) Mi?: Katil(A)Mayanlar Açısından Bir Değerlendirme. Geliş tarihi gönderen https://www.academia.edu/10182201/6360_SAYILI_KANUN_UN_UYGULAMASI_NDA_K%C3%96Y_L%C3%9C_M%C3%9C_MAHALLE_L%C4%B0_M%C4%B0_KATIL_A_MAYANLAR_A%C3%87ISINDAN_B%C4%B0R_DE%C4%9EERLE_ND%C4%B0RME
- Dijkstra, L., & Poelman, H. (2012). *Cities in Europe: The New OECD-EC Definition*. European Comission, Regional and Urban Policy.
- Elwell, F. W. (2013). Wallerstein's World-Systems Theory. Geliş tarihi gönderen <http://www.faculty.rsu.edu/~felwell/Theorists/Essays/Wallerstein1.htm>
- England - Office for National Statistics. (2018, Nisan 13). Geliş tarihi 13 Nisan 2018, gönderen <https://www.ons.gov.uk/methodology/geography/ukgeographies/administrativegeography/england>
- Entidades Locales. (2018, Nisan 13). Geliş tarihi 13 Nisan 2018, gönderen <http://ssweb.seap.minhap.es/REL/frontend/inicio/comarcas/all>
- Eraydın, A. (2012). Kent Bölge. İçinde M. Ersoy (Ed.), *Kentsel Planlama: Ansiklopedik Sözlük* (ss. 187-189). İstanbul: Ninova Yayınevi.

- Erbay, Y. (t.y.). Türkiye’de Kentsel Yönetimi Farklı Bir Kulvara Sokan “6360 Sayılı Yeni Büyükşehir Yasası”, 1-21.
- Erkul, H., Kara, H., & Şimşek, S. (2016). ABD ve Almanya Yerel Yönetimlerinin Karşılaştırılması. *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 14(27), 33-58.
- Ersoy, M. (2013). 6360 Sayılı Yasa ve Mekansal Planlama Sorunları. GAP Belediyeler Birliği Dergisi. Geliş tarihi gönderen www.melihersoy.com/makaleler/
- Eryılmaz, B. (2011). *Kamu Yönetimi*. Ankara: Okutman Yayıncılık.
- Eskişehir Sanayi Odası. (t.y.). Geliş tarihi 05 Eylül 2018, gönderen <http://www.eso.org.tr/index.php?page=content/eskisehir&id=4>
- Eskişehir Büyükşehir Belediyesi. (2011). Eskişehir Büyükşehir Belediyesi Faaliyet Raporu 2011. Eskişehir Büyükşehir Belediyesi.
- Eskişehir Büyükşehir Belediyesi. (2012). Eskişehir Büyükşehir Belediyesi Faaliyet Raporu 2012. Eskişehir Büyükşehir Belediyesi.
- Eskişehir Büyükşehir Belediyesi. (2013). Eskişehir Büyükşehir Belediyesi Faaliyet Raporu 2013. Eskişehir Büyükşehir Belediyesi.
- Eskişehir Büyükşehir Belediyesi. (2014). Eskişehir Büyükşehir Belediyesi Faaliyet Raporu 2014. Eskişehir Büyükşehir Belediyesi.
- Eskişehir Büyükşehir Belediyesi. (2015). Eskişehir Büyükşehir Belediyesi Faaliyet Raporu 2015. Eskişehir Büyükşehir Belediyesi.
- Eskişehir Büyükşehir Belediyesi. (2016). Eskişehir Büyükşehir Belediyesi Faaliyet Raporu 2016. Eskişehir Büyükşehir Belediyesi.
- Eskişehir Büyükşehir Belediyesi. (2018, Mayıs 25). Geliş tarihi 25 Mayıs 2018, gönderen <http://www.eskisehir.bel.tr/ebb.php>
- Eskişehir Büyükşehir Belediyesi İmar ve Şehircilik Daire Başkanlığı ve İTÜ Mimarlık Fakültesi. (2014). *Eskişehir Metropoliten Alanı Merkez Bölgesi 1/25.000 Ölçekli Nazım İmar Planı*. Eskişehir.
- Eskişehir İl Gıda Tarım ve Hayvancılık Müdürlüğü. (2017). *Faaliyet Raporu*. Eskişehir.
- Eskişehir Odunpazarı Belediyesi Faaliyet Raporu 2011. (2011). Odunpazarı Belediyesi.
- Eskişehir Odunpazarı Belediyesi Faaliyet Raporu 2012. (2012). Odunpazarı Belediyesi.
- Eskişehir Odunpazarı Belediyesi Faaliyet Raporu 2013. (2013). Odunpazarı Belediyesi.
- Eskişehir Odunpazarı Belediyesi Faaliyet Raporu 2014. (2014). Odunpazarı Belediyesi.
- Eskişehir Odunpazarı Belediyesi Faaliyet Raporu 2015. (2015). Odunpazarı Belediyesi.
- Eskişehir Odunpazarı Belediyesi Faaliyet Raporu 2016. (2016). Odunpazarı Belediyesi.
- Eskişehir Sanayi Odası. (2015).
- Eskişehir Tepebaşı Belediyesi Faaliyet Raporu 2011. (2011). Tepebaşı Belediyesi.

- Eskişehir Tepebaşı Belediyesi Faaliyet Raporu 2012. (2012). Tepebaşı Belediyesi.
- Eskişehir Tepebaşı Belediyesi Faaliyet Raporu 2013. (2013). Tepebaşı Belediyesi.
- Eskişehir Tepebaşı Belediyesi Faaliyet Raporu 2014. (2014). Tepebaşı Belediyesi.
- Eskişehir Tepebaşı Belediyesi Faaliyet Raporu 2015. (2015). Tepebaşı Belediyesi.
- Eskişehir Tepebaşı Belediyesi Faaliyet Raporu 2016. (2016). Tepebaşı Belediyesi.
- ESPON 2020 Cooperation Programme | ESPON. (2018, Nisan 12). Geliş tarihi 12 Nisan 2018, gönderen <https://www.espon.eu/programme/espon/espon-2020-cooperation-programme>
- Farias, I., & Stemmler, S. (2012). Deconstructing “Metropolis”: Critical Reflections on a European Concept. İçinde D. Brantz, S. Disko, & G. Wagner-Kyora (Ed.), *Thick Space: Approaches to Metropolitanism* (ss. 49-66). Bielefeld: Transaction Publisher.
- Frenzel, E. M. (2013). Germany - Local government in Germany: An indispensable level of EU governance. İçinde C. Panara & M. Varney (Ed.), *Local Government in Europe: The ‘fourth level’ in the EU multilayered system of governance* (s. 97,127). Routledge.
- Gedikli, B. (2007). Stratejik Mekansal Planlama: Planlamada Yeni Anlayışlar, Yöntemler ve Teknikler. İçinde M. Ersoy (Ed.), *Kentsel Planlama Kuramları* (1. baskı, s. 230). İmge Kitabevi.
- Giray Özgül, C., & Keleş, R. (2017). Belediye Organlarına “Kayyım” Atamaları Üzerine Bir Değerlendirme. *Ankara Üniversitesi, SBF Dergisi*, 72(2), 299-313.
- Gleeson, B., Darbas, T., Johnson, L., & Lawson, S. (2004). *What is Metropolitan Planning?*
- Gökyurt, F., Kındap, A., & Sarı, V. İ. (2015). Türkiye için Yeni Bir Şehir Tanımı Gerekli mi? *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 24(1), 1-32.
- Görer Tamer, N. (2012). Kentsel Saçaklanma. İçinde *Kentsel Planlama: Ansiklopedik Sözlük* (ss. 250-253). İstanbul: Ninova Yayınevi.
- Gözler, K. (2013). 6360 Sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler. *Legal Hukuk Dergisi*, 11(122), 37-82.
- Güllüpınar, F. (2012). Kent Sosyolojisi Kuramları Üzerine Bir Literatür Değerlendirmesi. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 21(3), 1-29.
- Günel, A., Atvur, S., & Okudan Dernek, K. (2014). 6360 Sayılı Yasanın Yerelleşme Bağlamında Değerlendirilmesi. *Süleyman Demirel Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 19(3), 55-70.
- Günel, Y. D. D. A., Atvur, D. S., & Dernek, D. K. O. (2014). 6360 Sayılı Yasanın Yerelleşme Bağlamında Değerlendirilmesi. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 19(3). Geliş tarihi gönderen <http://dergipark.ulakbim.gov.tr/sduiibfd/article/view/5000122017>
- Gündoğdu, G. H. (2015). 6360 Sayılı Büyükşehir Yasası Ve Kamu Personelinin Durumu. *Afyon Kocatepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 17(2). Geliş tarihi gönderen <http://dergipark.ulakbim.gov.tr/akuibfd/article/view/5000196087>

- Halsall, P. (1997). Modern History Sourcebook: Summary of Wallerstein on World System Theory. Geliş tarihi 30 Mart 2018, gönderen <https://sourcebooks.fordham.edu/halsall/mod/Wallerstein.asp>
- Harding, A., Perry, B., & Wilks-Heeg, S. (2003). Metropolitan Regions in the Face of the European Dimension: Regimes, rescaling or repositioning? İçinde W. Salet, A. Thornley, & A. Kreukels (Ed.), *Metropolitan Governance and Spatial Planning: Comparative Case Studies of European City-Regions* (ss. 20-38). Londra: Spon Press.
- Hebden Royd Town Council. (2018, Nisan 2). Geliş tarihi 02 Nisan 2018, gönderen <http://www.hebdenroyd.org.uk/news/2.html>
- İl Özel İdarelerine Ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun, 5779 § (2007).
- Insee - National Institute of Statistics and Economic Studies. (2018, Mart 22). Geliş tarihi 22 Mart 2018, gönderen <https://www.insee.fr/en/accueil>
- İptal Davası, No. RG-29123 (Anayasa Mahkemesi 12 Eylül 2013). Geliş tarihi gönderen <http://anayasa.gov.tr/icsayfalar/kararlar/kbb.html>
- İstanbul Teknik Üniversitesi Ulaştırma ve Ulaşım Araçları UYG-AR Merkezi. (2017). *Eskişehir Ulaşım Ana Planı Sonuç Raporu*.
- Italian National Institute of Statistics. (2016). *Territory and Environment*. Geliş tarihi gönderen <http://www.istat.it/en/files/2017/06/1.pdf>
- İtalya Cumhuriyeti Anayasası, 118 Bölgeler, İller - Komünler §.
- İtalya Cumhuriyeti Anayasası, 114 Bölgeler, İller - Komünler §.
- İtalya'da Yerel Yönetimler. (1997). *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 6(1), 53,76.
- İzci, F., & Turan, M. (2013). Türkiye'de Büyükşehir Belediyesi Sistemi ve 6360 Sayılı Yasa ile Büyükşehir Belediyesi sisteminde Meydana Gelen Değişimler: Van Örneği. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 18(1), 117-152.
- İzci, Y. D. D. F., & Turan, Y. D. D. M. (2013). Türkiye'de Büyükşehir Belediyesi Sistemi ve 6360 Sayılı Yasa ile Büyükşehir Belediyesi sisteminde Meydana Gelen Değişimler: Van Örneği. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 18(1). Geliş tarihi gönderen <http://dergipark.ulakbim.gov.tr/sduiibfd/article/view/5000122151>
- Kalkınma Atölyesi. (2014). *Mevsimlik Gezici Tarım İşlerinde Çocuk İşçiliğiyle Yerel Düzeyde Mücadele Eskişehir İlinde Bitkisel Üretimde Çalışan Çocuklar*. Ankara.
- Kamu Yönetimi Forumu KAYFOR IV Kuramdan Uygulamaya (Yönetim ve Reform) : 8-9-10 Kasım 2006 Bildiriler Kitabı. (2007). Muğla Belediyesi yayınları.
- Karasu, M. A. (2014). Şanlıurfa'da Kentsel Gelişme ve 6360 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu. *Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 1(5), 178-193.
- Kavruk, H. (2002). *Anakent'e Bakış Türkiye'de Anakent Belediyeciliği ve Kent Hizmetlerinin*

Yönetimi. Ankara: Hizmet-İş Sendikası Yayınları.

- Kaya Altay, İ. (2005). Avrupa Mekansal Gelişme Perspektifi'nde (ESDP) Kırsal Alan Politikaları. Program adı: MSGSÜ Şehir ve Bölge Planlama Böl. 7. Kırsal Alan Semineri.
- Keleş, R. (1993). *21.Yüzyıla Girerken Belediyelerimiz (Sorunlar Çözümler)*. Ankara: Türk Belediyecilik Derneği Konrad Adenauer Vakfı, Mahalli İdareler Eğitim Araştırma Geliştirme Merkezi.
- Keleş, R. (1998a). *Kentbilim Terimleri Sözlüğü*. Ankara: İmge.
- Keleş, R. (1998b). *Yerinden Yönetim ve Siyaset* (3. bs). İstanbul: Cem Yayınevi.
- Keleş, R. (2012). *Yerinden Yönetim ve Siyaset*. İstanbul: Cem Yayınevi.
- Keleş, R. (2013). Yeni Büyükşehir Yasasının Getirdikleri (ss. 15-21). Program adı: Büyükşehirler Planlama ve Değişim Sorunları, Trabzon.
- Keleş, R. (2016). *Yerinden Yönetim ve Siyaset* (10. bs). İstanbul: Cem Yayınevi.
- Kösecik, M., & Özgür, H. (2007). Yerel Yönetimlerde Değişim Sürecinde Uygulamadan Geleceğe. İçinde *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar - II: Uygulama* (ss. 788-816). Ankara: Nobel Kitabevi.
- Köşker Yaman, A., & Kutlar, İ. (2017). 6360 Sayılı Büyükşehir Yasasının Kırsal Yaşama Olası Etkileri: Kocaeli Örneği. *Türk Tarım-Gıda Bilim ve Teknoloji Dergisi*, 5(11).
- Köy Kanunu, 442 § (1924).
- Kübler, D., & Heinelt, H. (2005a). Metropolitan Governance Capacity, Democracy and the Dynamics of Place. İçinde *Metropolitan Governance: Capacity, Democracy and the Dynamics of Place* (ss. 8-28). New York: Routledge.
- Kübler, D., & Heinelt, H. (2005b). Metropolitan Governance Capacity, Democracy and the Dynamics of Place. İçinde *Metropolitan Governance: Capacity, Democracy and the Dynamics of Place* (ss. 8-28). New York: Routledge.
- Kübler, D., & Schwab, B. (2007). New Regionalism in Five Swiss Metropolitan Areas: An Assessment of Inclusiveness, Deliberation and Democratic Accountability. *European Journal of Political Research*, 4(46), 473-502.
- Lefèvre, C. (1998a). Metropolitan Government and Governance in Western Countries: A Critical Review. *International Journal of Urban and Regional Research*, 1(22), 9-25.
- Lefèvre, C. (1998b). Metropolitan Government and Governance in Western Countries: A Critical Review. *International Journal of Urban and Regional Research*, 1(22), 9-25.
- Local Government Association Analysis and Research. (2010). *Local Government Structure Overview*. Geliş tarihi gönderen <https://www.local.gov.uk/sites/default/files/documents/local-government-structure-634.pdf>
- Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılması: (Yerel Yönetim Reformu)*. (1996). Ankara: Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği.

- Morata, F., & Etherington, F. (2010). Spain. İçinde M. J. Goldsmith & E. C. Page (Ed.), *Changing government relations in Europe: From localism to intergovernmentalism* (s. 179,197). Routledge.
- Mutlu, A. (2013). 6360 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu: Kanunda Kıra, Kırdan Kanuna Bakış. *Türkiz Siyaset ve Kültür Dergisi*.
- Mutlu, A. (t.y.). 6360 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu: Kanunda Kıra, Kırdan Kanuna Bakış. Geliş tarihi gönderen
https://www.academia.edu/15417769/6360_SAYILI_B%C3%9CY%C3%9CK%C5%9EEH%C4%B0R_BELED%C4%B0YE_KANUNU_KANUNDA_KIRA_KIRDA_KANUNA_BAKI%C5%9E
- Odunpazarı Belediyesi Sayıştay Denetim Raporu 2012. (2012). Sayıştay.
- Odunpazarı Belediyesi Sayıştay Denetim Raporu 2013. (2013). Sayıştay.
- Odunpazarı Belediyesi Sayıştay Denetim Raporu 2014. (2014). Sayıştay.
- Odunpazarı Belediyesi Sayıştay Denetim Raporu 2015. (2015). Sayıştay.
- Odunpazarı Belediyesi Sayıştay Denetim Raporu 2016. (2016). Sayıştay.
- OECD. (2006). *OECD Rural Policy Reviews, The New Rural Paradigm Policies And Governance*.
- OECD. (2012). *List of Urban Areas by Country*.
- OECD. (2013, Eylül). Definition of Functional Urban Areas (FUA) for the OECD Metropolitan Database.
- On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi Ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, 6360 § (2012).
- On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi Ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, 6447 § (2013).
- Ostrom, E. (1972). Metropolitan Reform: Propositions Derived From Two Traditions. *Social Science Quarterly*, 3(53), 474-493.
- Ostrom, V., Charles M., T., & Robert, W. (1961). The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry. *American Political Science Review*, 4(55), 831-842.
- Ökmen, M., & Koç, N. (2015). Türkiye’de Belediye Gelirleri İçinde Borçlanma ve Borçların Azaltılması İçin Öneriler, 15.
- Örnek, A. (2007). *Kırsal Kalkınma El Kitabı*. İstanbul: Heinrich Böll Stiftung Derneği Türkiye Temsilciliği.
- Özdemir, H., & Demirkanoglu, Y. (2015). 6360 Sayılı Yasaya Adalet ve Kalkınma Partisi’nin Muhafazakar Demokrat Kimlik Tanımı Üzerinden Bakış: Pekişen İktidarla Merkezileşen Yerel Yönetime Doğru. *Yakın Doğu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 8(2), 114-149.

- Özdemir Sönmez, F. N. (2017). Planlamada Yeni Yasal Düzenlemeler. İçinde Ö. B. Özdemir Sarı, N. Uzun, & S. S. Özdemir (Ed.) (ss. 643-665). Ankara: İmge.
- Padfield, C. ., & Byrne, A. (1987). *British Constitution* (7. bs). Londra.
- PLUREL. (2012, Ocak 24). Geliş tarihi 19 Mart 2018, gönderen <http://www.peer.eu/projects/peer-flagship-projects/plurel/>
- Polat, E. (2012). Kentsel- Kırsal Bütünleşme. İçinde M. Ersoy (Ed.), *Kentsel Planlama: Ansiklopedik Sözlük* (ss. 271-273). İstanbul: Ninova Yayınevi.
- Puig, G. V. (2013). Spain - Ungovernable Spain: Regional subsidiarity and the crisis of local governance. İçinde C. Panara & M. Varney (Ed.), *Local Government in Europe: The 'fourth level' in the EU multilayered system of governance* (s. 277,304). Routledge.
- Rao, N. (2008). Changing Cities. İçinde *Cities in Transition: Growth, Change and Governance in Six Metropolitan Areas* (ss. 1-15). Londra: Routledge.
- Reif, H. (2012). Metropolises: History, Concept, Methodologies. İçinde D. Brantz, S. Disko, & G. Wagner-Kyora (Ed.), *Thick Space: Approaches to Metropolitanism* (ss. 31-47). Bielefeld: Transaction Publisher.
- Rodger, R. (2012). The Significance of the Metropolis. İçinde D. Brantz, S. Disko, & G. Wagner-Kyora (Ed.), *Thick Space: Approaches to Metropolitanism* (ss. 85-103). Bielefeld: Transaction Publisher.
- Sager, F. (2005). Metropolitan Institutions and Policy Coordination: The Integration of Land Use and Transport Policies in Swiss Urban Areas. *Governance*, 2(18), 227-256.
- Salet, W., Thornley, A., & Kreukels, A. (2003). Institutional and Spatial Coordination in European Metropolitan Regions. İçinde *Metropolitan Governance and Spatial Planning: Comparative Case Studies of European City-Regions* (ss. 3-19). Londra: Spon Press.
- Slack, E. (2007). *Managing the Coordination of Service Delivery in Metropolitan Cities: The Role of Metropolitan Governance*. Washington D.C: Policy Research Working Paper; No. 4317. World Bank.
- Slack, E., & Bird, R. (2013). Merging municipalities: Is bigger better? *Institute on Municipal Finance and Governance*, (14).
- Soja, E. W. (1995). Six Discourses on the Postmetropolis. Leicester: British Sociological Association.
- Soja, E. W. (2002). Postmetropolis Üzerine Altı Söylem. İçinde A. Alkan & B. Duru (Çev.), *20. Yüzyıl Kenti* (ss. 285-306). Ankara: İmge Yayınevi.
- Storper, M. (2013). *Keys to the City: How Economics, Institutions, Social Interaction, and Politics Shape Development*. Princeton: Princeton University.
- Şahin, Y. (2012). Yeni Büyükşehir Belediyesi Kanunu. *Ankara Siyasal ve Ekonomik Araştırmalar Merkezi*, 1-33.
- T.C. Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü. (t.y.). Geliş tarihi 05 Eylül 2018, gönderen <https://www.muhasabat.gov.tr>

- Tepebaşı Belediyesi Sayıştay Denetim Raporu 2015. (2015). Sayıştay.
- The Local Government System In UK. (2018). İçinde *Commonwealth Local Government Handbook 2017/18* (ss. 265-273). Commonwealth Local Government Forum.
- The Role of Parish Councils. (2018, Nisan 13). Geliş tarihi 13 Nisan 2018, gönderen <http://www.fulfordparishcouncil.org.uk/parish-council/the-role-of-parish-councils/>
- Toksöz, F., Özgür, A. E., Uluçay, Ö., Koç, L., Atar, G., & Akalın, N. (2009). *Yerel Yönetim Sistemleri, Türkiye ve Fransa, İspanya, İtalya, Polonya, Çek Cumhuriyeti*. İstanbul: TESEV.
- Tosics, Iván. (2011). *Governance challenges and models for the cities of tomorrow*.
- Tosics, Ivan, Ravetz, J., & Piore, A. (Ed.). (2011). *Peri-urbanisation in Europe: Towards European Policies to Sustain Urban-rural Futures : Synthesis Report*. Forest & Landscape, University of Copenhagen.
- Türkiye Belediyeler Birliği. (2014). 6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanuna İlişkin Rehber.
- URBACT at glance | URBACT. (2018, Nisan 10). Geliş tarihi 10 Nisan 2018, gönderen <http://urbact.eu/urbact-glance>
- URBACT CityLab on Metropolitan Governance. (2010). Geliş tarihi 10 Nisan 2018, gönderen <http://urbact.eu/urbact-citylab-metropolitan-governance-outputs-now-online>
- Varney, M. (2013). United Kingdom - Local government in England: Localism delivered? İçinde C. Panara & M. Varney (Ed.), *Local Government in Europe: The 'fourth level' in the EU multilayered system of governance* (s. 330,368). Routledge.
- Venir vivre en France*. (2016). Fransa: Ministere de l'interieur, Direction generale des etrangers en France.
- Vetter, A. (2010). Germany. İçinde M. J. Goldsmith & E. C. Page (Ed.), *Changing government relations in Europe: From localism to intergovernmentalism* (s. 127,144). Routledge.
- Villamena, S. (2013). Italy - Organisation and responsibilities of the local authorities in Italy between unity and autonomy. İçinde C. Panara & M. Varney (Ed.), *Local Government in Europe: The 'fourth level' in the EU multilayered system of governance* (s. 183,230). Routledge.
- Yedi İlde Büyükşehir Belediyesi Kurulması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, 504 § (1993).
- Yenigül, S. B. (2016). Kırsal Kalkınma Politikalarında Yeni Yaklaşımlar ve Bu Yaklaşımların Türkiye'nin Kırsal Kalkınma Politikalarına Etkisi, 27(1), 16-25.
- Yıldırım, M. A. (1990). Tarihi Gelisim İçinde İngiliz Mahalli İdareleri. *Türk İdare Dergisi*, (389), 167,196.
- Yıldırım, U., Gül, Z., & Akın, S. (t.y.). İl Mülki Sınırı Büyükşehir Belediye Modelinin Getirdiği Yenilikler, 26.

Zengin, G. (2018). Her Yer Büyükşehir, Her Hizmet Etkin Ve Verimli! 6360 Sayılı Kanun'a Yönelik Eleştirel Bir Yaklaşım. Geliş tarihi gönderen https://www.academia.edu/11086586/HER_YER_B%C3%9CY%C3%9CK%C5%9E EH%C4%B0R_HER_H%C4%B0ZMET_ETK%C4%B0N_VE_VER%C4%B0ML%C4%B0_6360_SAYILI_KANUN_A_Y%C3%96NEL%C4%B0K_ELE%C5%9ET%C4%B0REL_B%C4%B0R_YAKLA%C5%9EIM

Zengin, O. (2014). Büyükşehir Belediyesi Sisteminin Dönüşümü: Son On Yılın Değerlendirmesi. *Ankara Barosu Dergisi*, 2, 91-116.

EKLER

Ek 1: Eğitim Bölgeleri

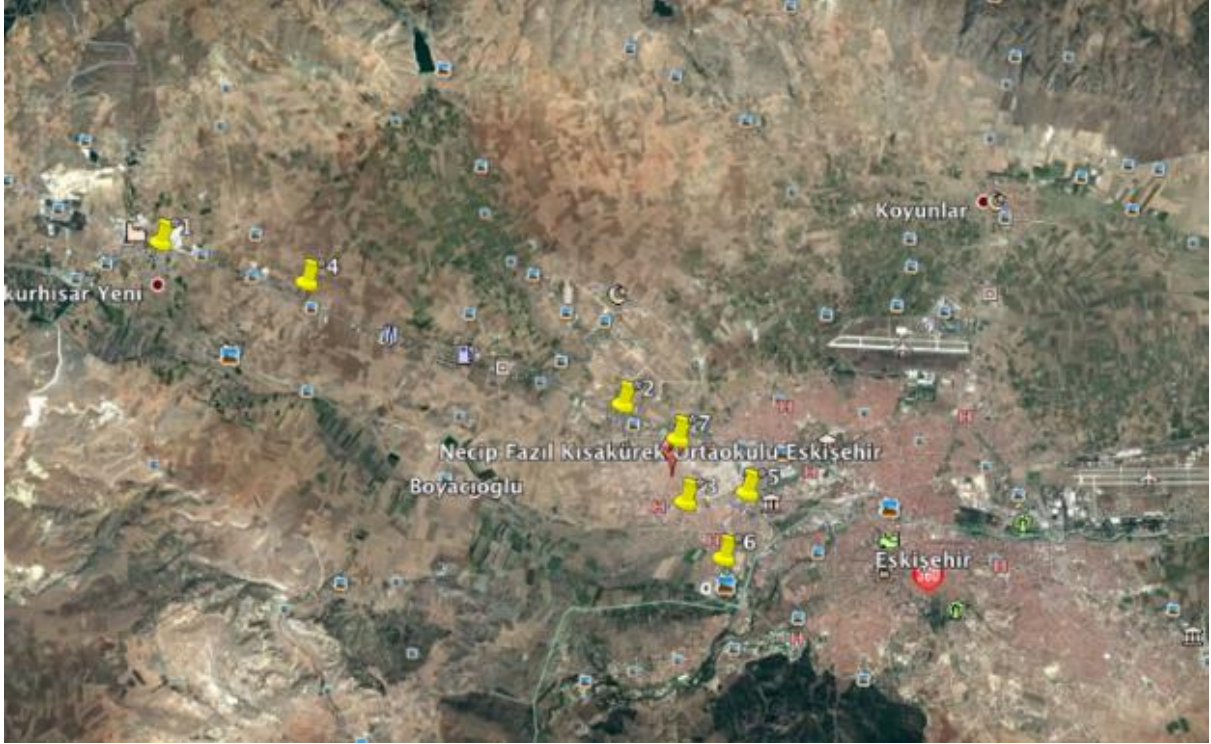
Batıkent Eğitim Bölgesi



Bozdağlar Eğitim Bölgesi



Cengiz Topel Eğitim Bölgesi



Ertuğrul Gazi Eğitim Bölgesi



Fatih Eğitim Bölgesi



Sakarya Eğitim Bölgesi



Tepebaşı Teknik Eğitim Bölgesi



Tepebaşı Özel Eğitim Bölgesi



Uluönder Eğitim Bölgesi



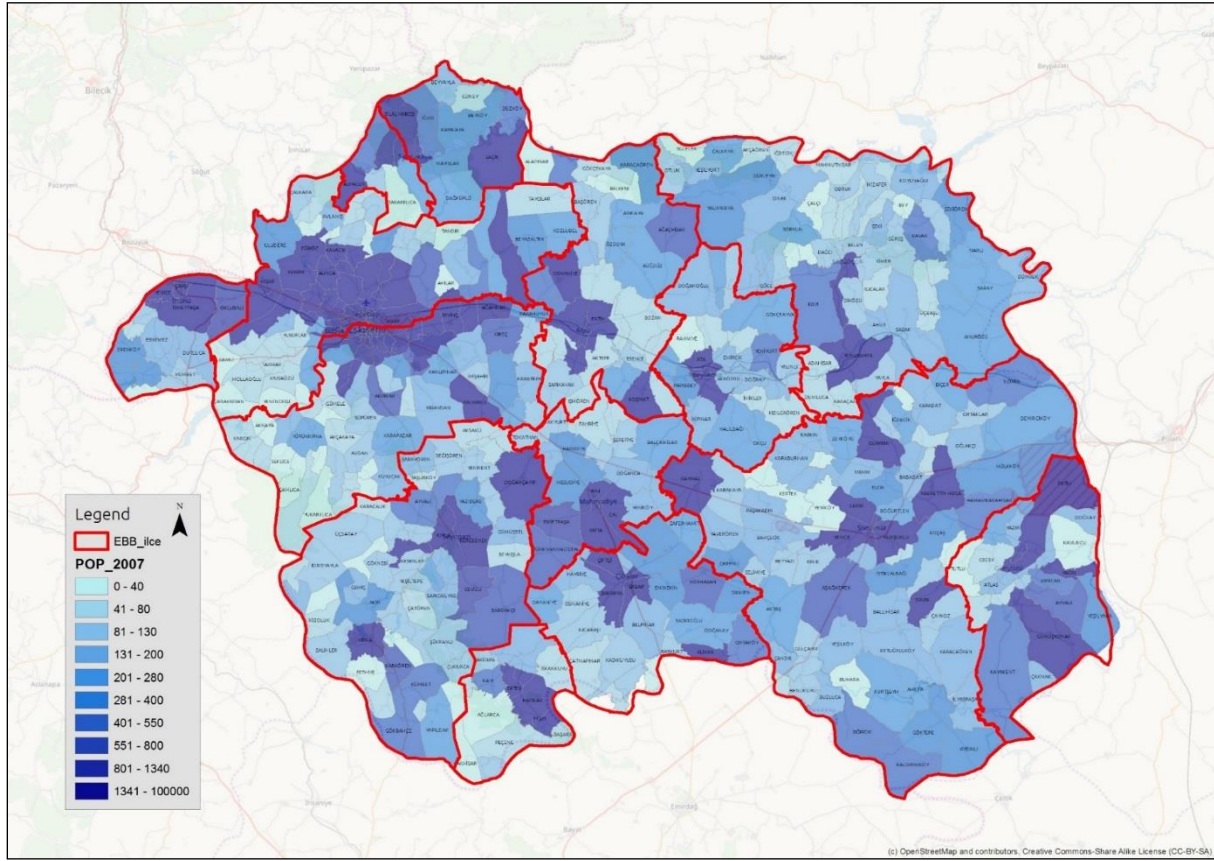
Yunusemre Eğitim Bölgesi



Ek 2: Eskişehir İl Sınırları İçinde Kalan Kırsal Alanların Mevcut Durum Analizi

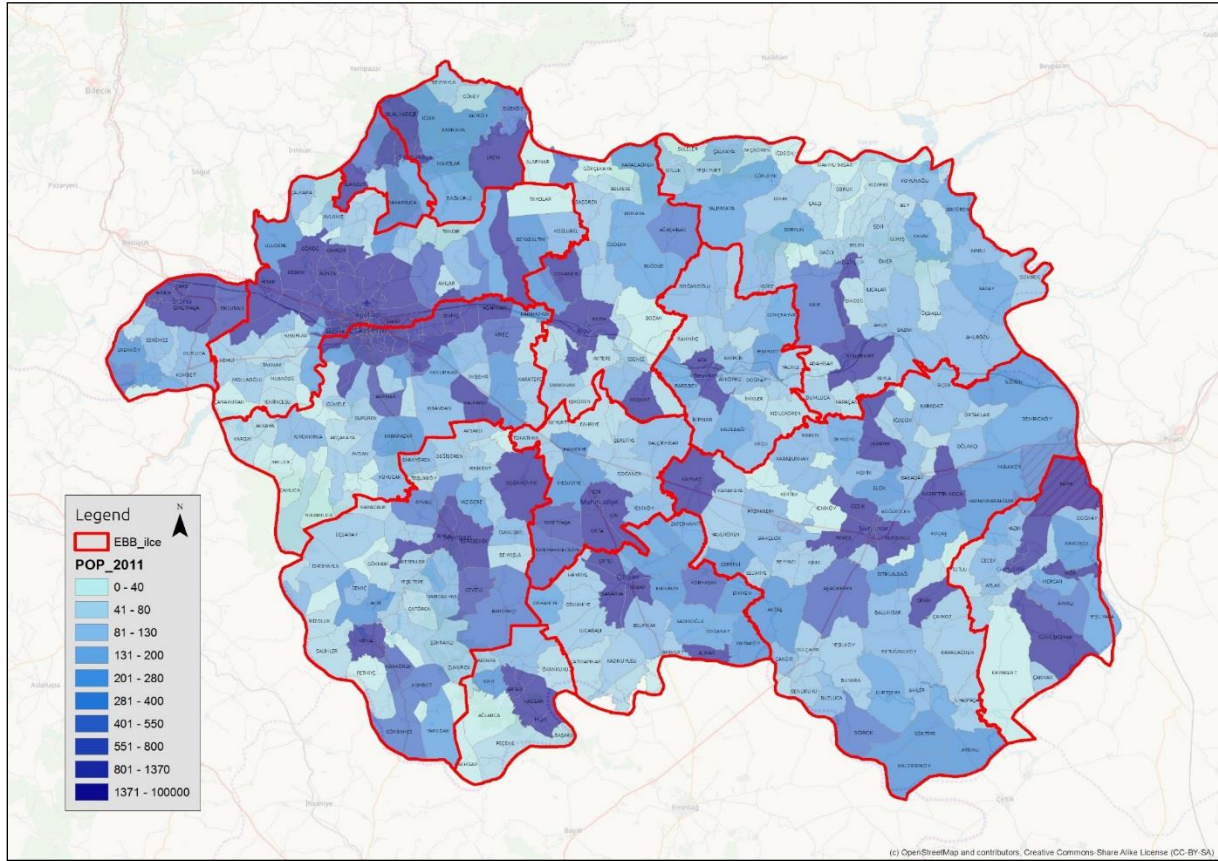
Ek 2.1: Demografik Yapı Analizi

Eskişehir İli Yerleşim Birimleri Nüfusları (2007)



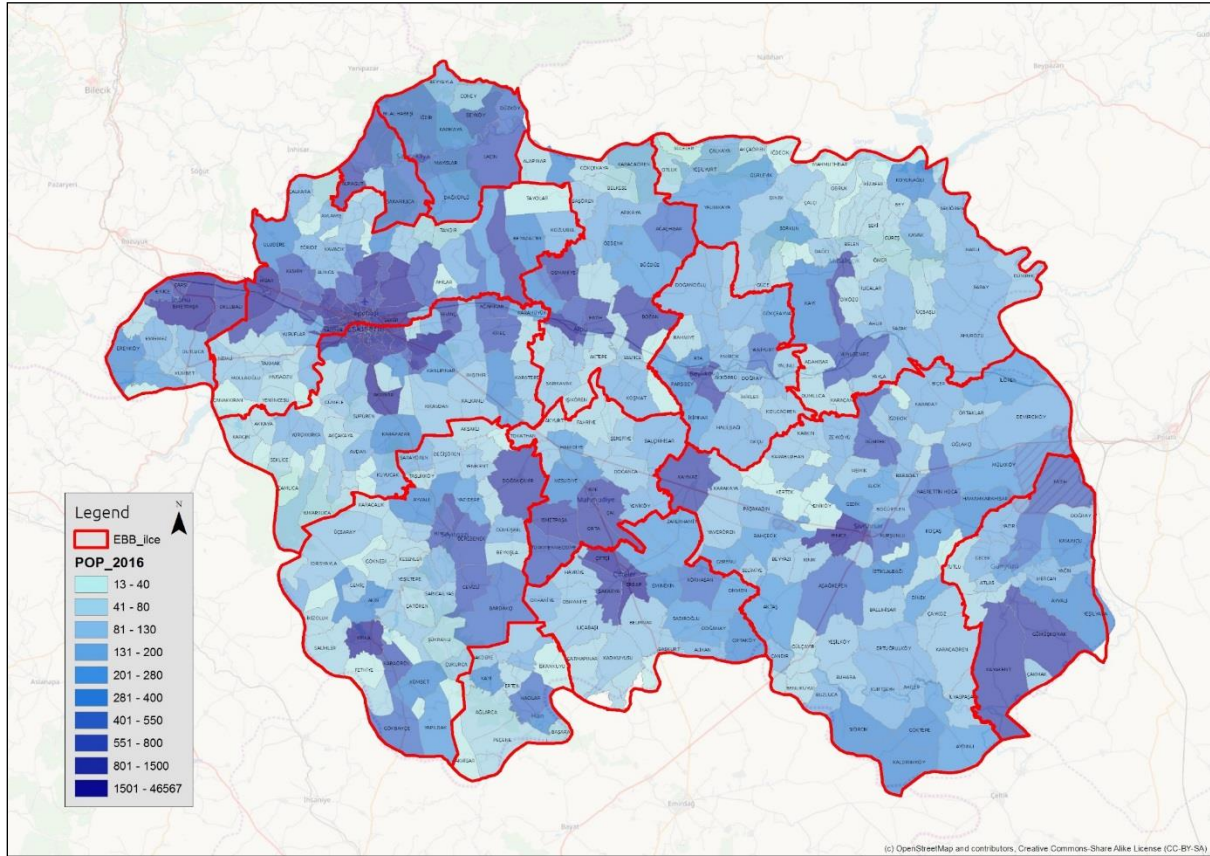
Kaynak: TÜİK, Eskişehir Büyükşehir Belediyesi (2017), ve Kentsel Politika Planlaması ve Yerel Yönetimler Stüdyosu 2017-2018 Güz Dönemi Kırsal Kalkınma Grubu Çalışmaları

Eskişehir İli Yerleşim Birimleri Nüfusları (2011)



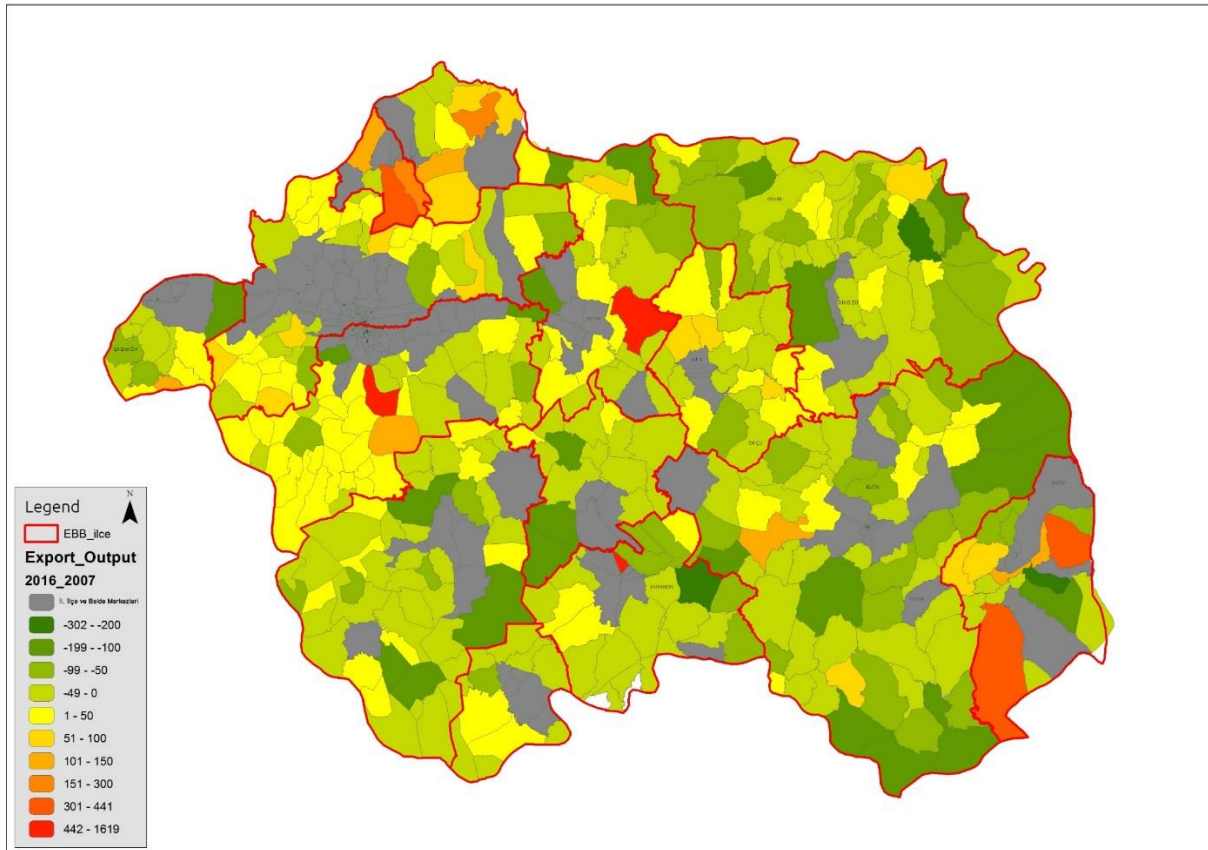
Kaynak: TÜİK, Eskişehir Büyükşehir Belediyesi (2017), ve Kentsel Politika Planlaması ve Yerel Yönetimler Stüdyosu 2017-2018 Güz Dönemi Kırsal Kalkınma Grubu Çalışmaları

Eskişehir İli Yerleşim Birimleri Nüfusları (2016)



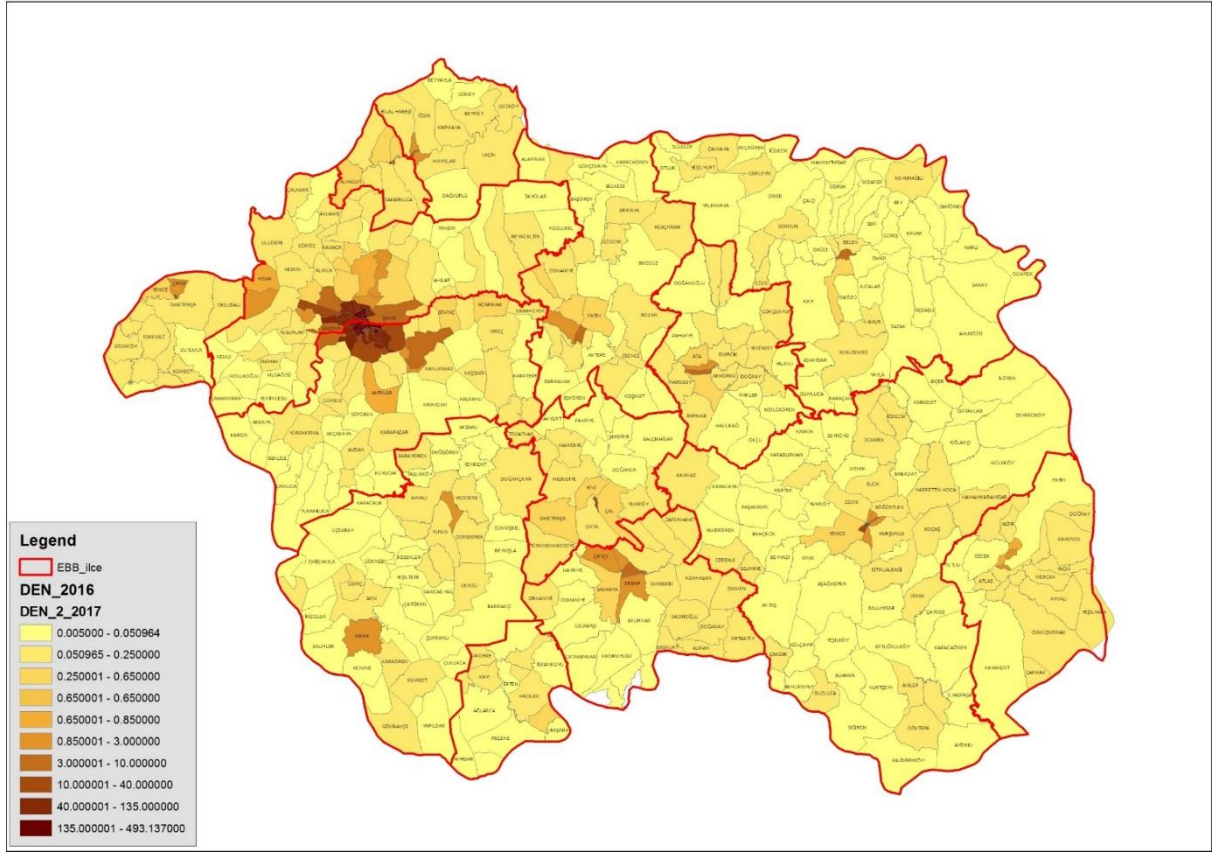
Kaynak: TÜİK, Eskişehir Büyükşehir Belediyesi (2017), ve Kentsel Politika Planlaması ve Yerel Yönetimler Stüdyosu 2017-2018 Güz Dönemi Kırsal Kalkınma Grubu Çalışmaları

Eskişehir İli Mahalleleri Nüfus Değişimi (2007-2016)



Kaynak: TÜİK, Eskişehir Büyükşehir Belediyesi (2017), ve Kentsel Politika Planlaması ve Yerel Yönetimler Stüdyosu 2017-2018 Güz Dönemi Kırsal Kalkınma Grubu Çalışmaları

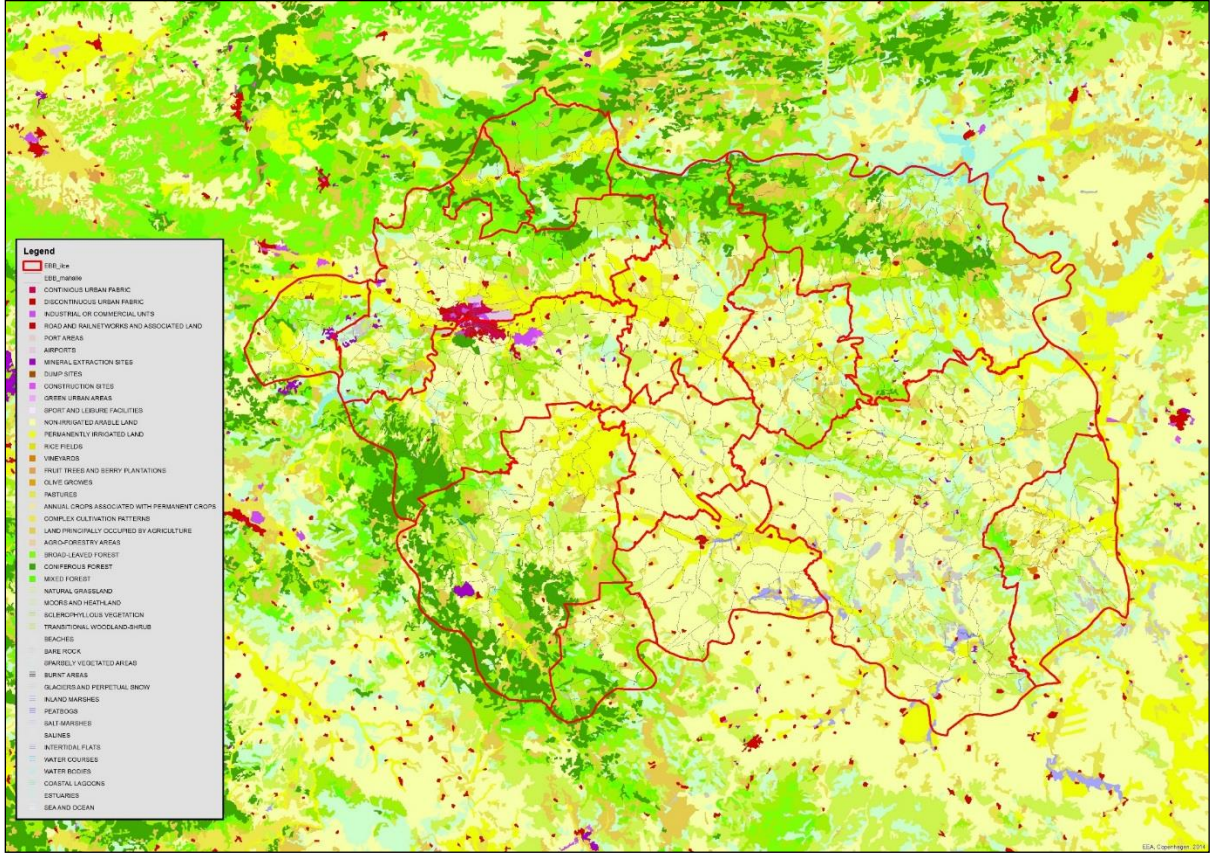
Eskişehir İli Mahalleleri Nüfus Yoğunluğu Dağılımı (2016)



Kaynak: TÜİK, Eskişehir Büyükşehir Belediyesi (2017), ve Kentsel Politika Planlaması ve Yerel Yönetimler Stüdyosu 2017-2018 Güz Dönemi Kırsal Kalkınma Grubu Çalışmaları

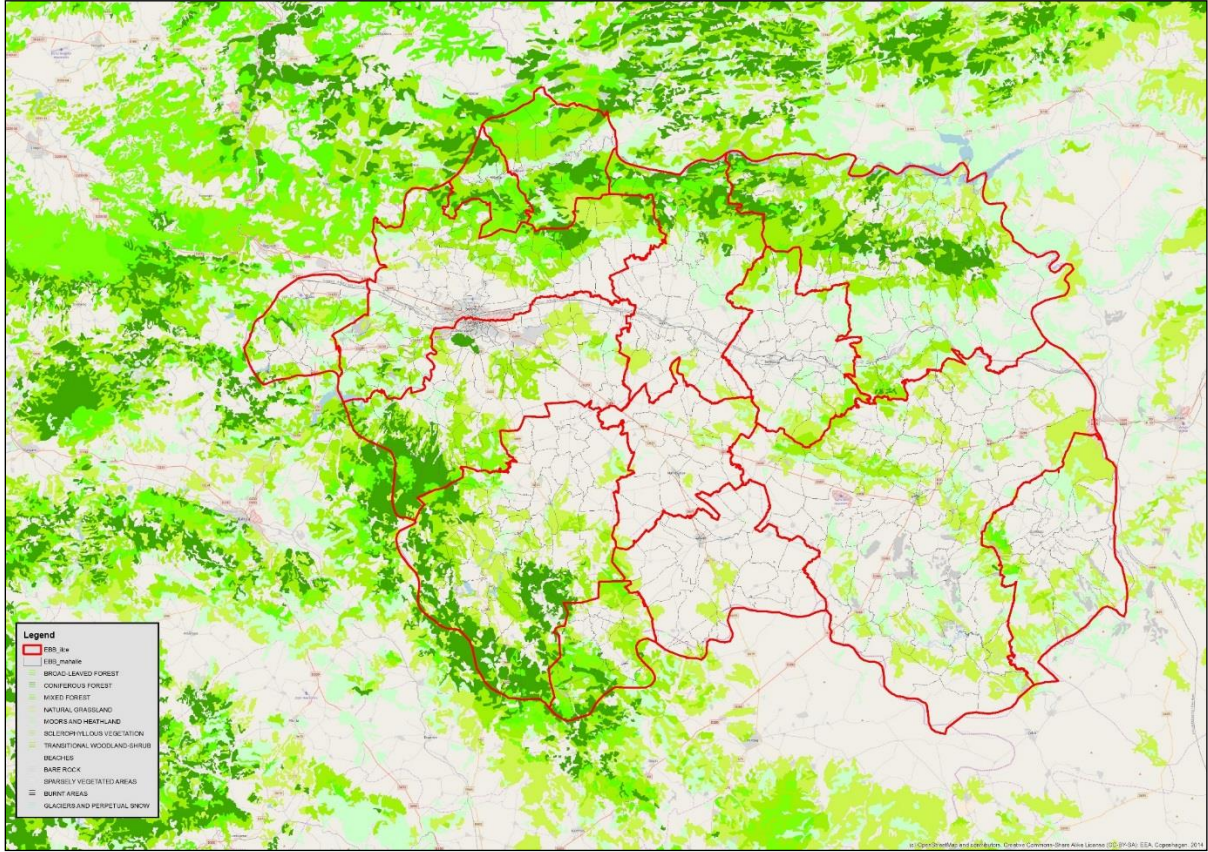
Ek 2.2: Arazi Durumu Analizi

Eskişehir İli Arazi Kullanımı



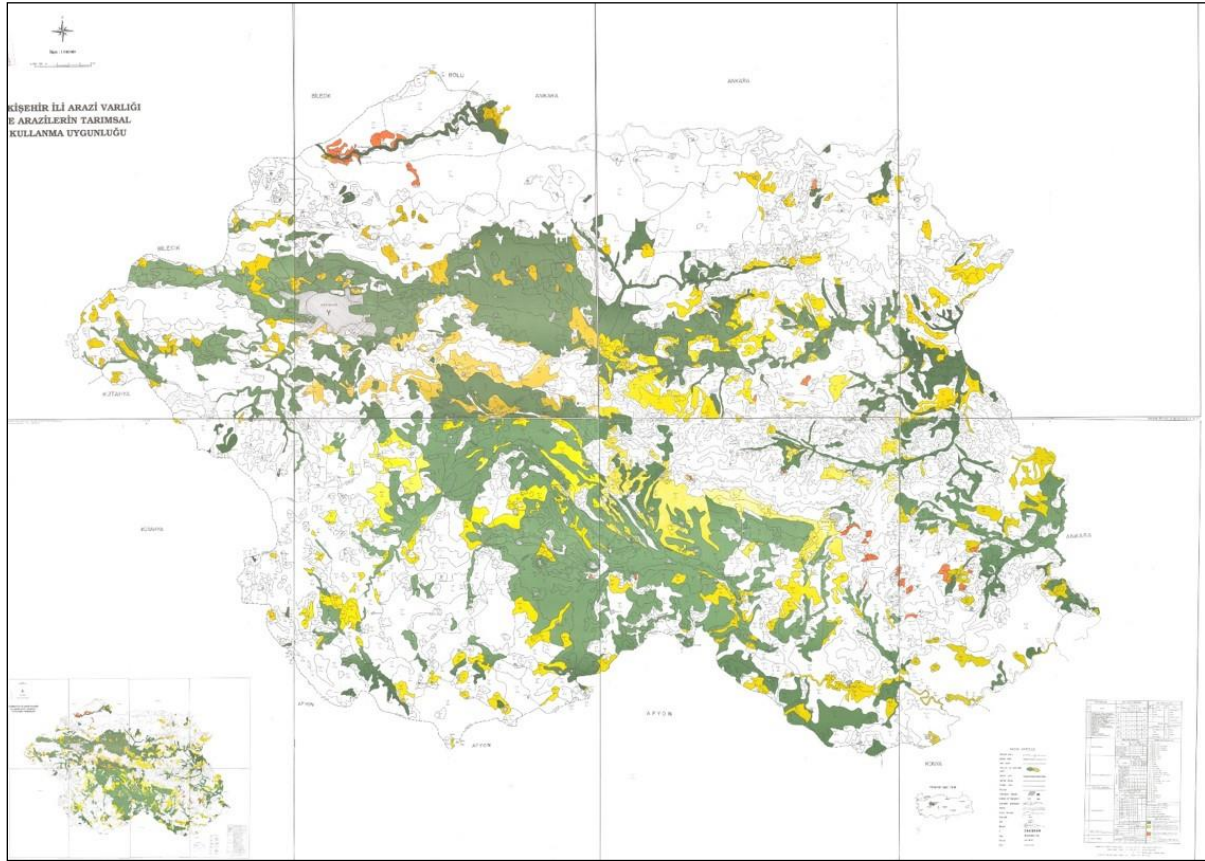
Kaynak: Corine Land Cover Europe 2006, OpenStreetMap Veritabanları; ArcGIS

Eskişehir İli Orman Arazileri



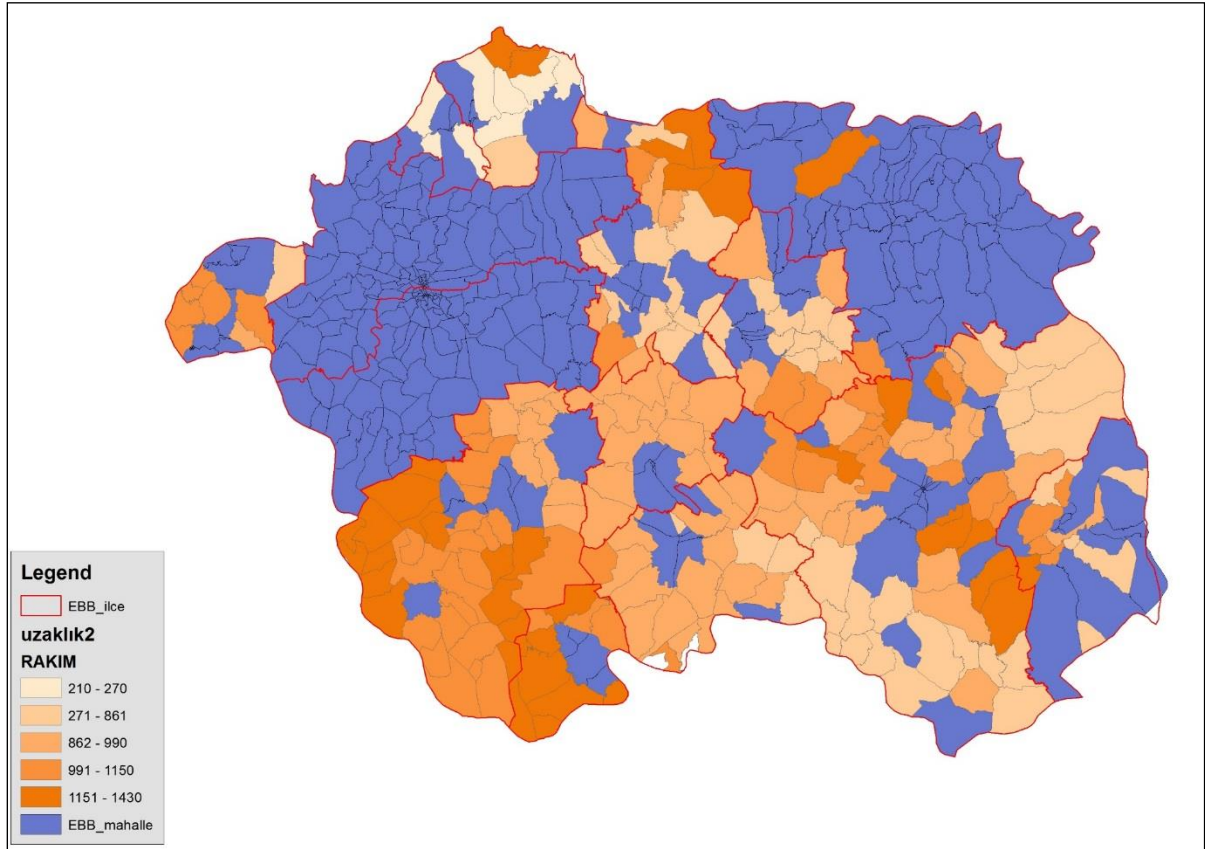
Kaynak: Corine Land Cover Europe 2006, OpenStreetMap Veritabanları; ArcGIS

Eskişehir İli Tarım Arazileri Sınıflandırma Haritası

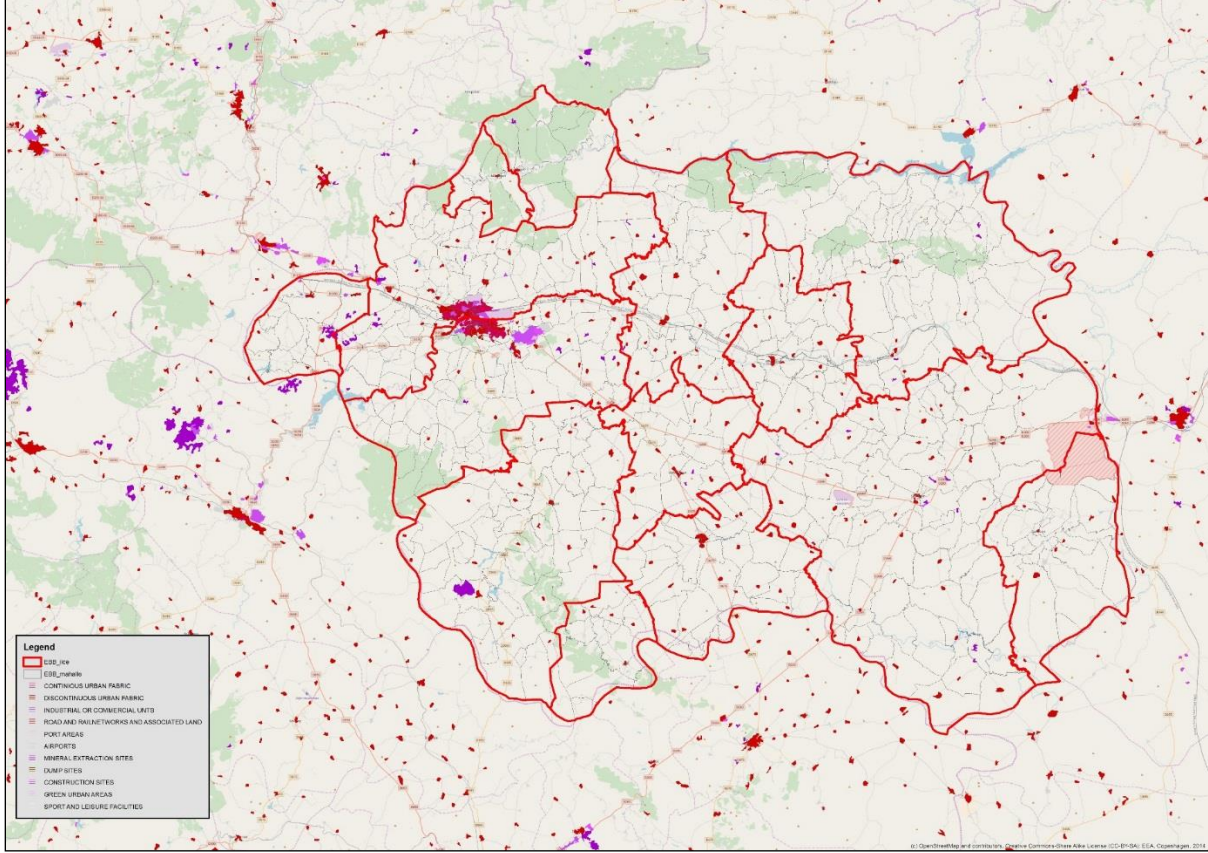


Kaynak: T.C. Başbakanlık Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü. (2001). Eskişehir İli Arazi Varlığı

Eskişehir İli Mahalleleri Yükselti Analizi

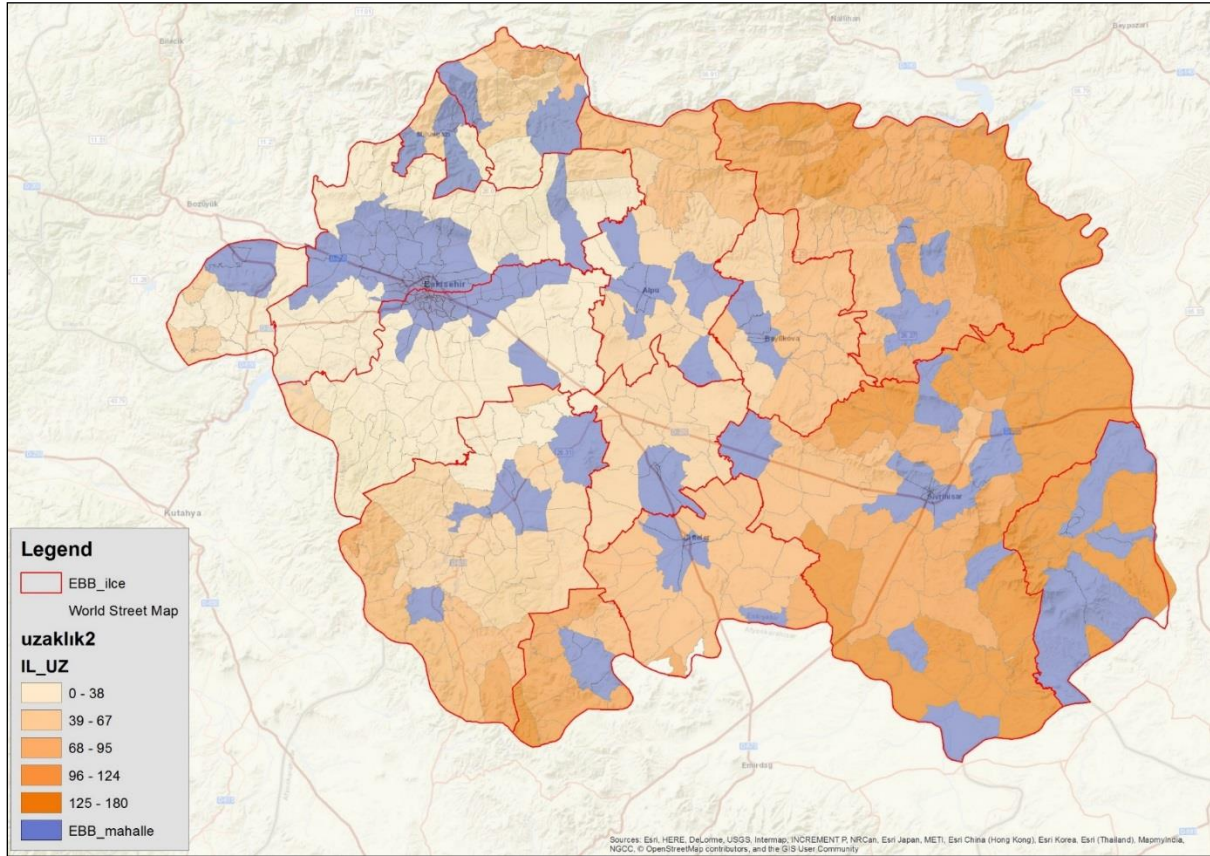


Kaynak: Yerel.Net, 2018

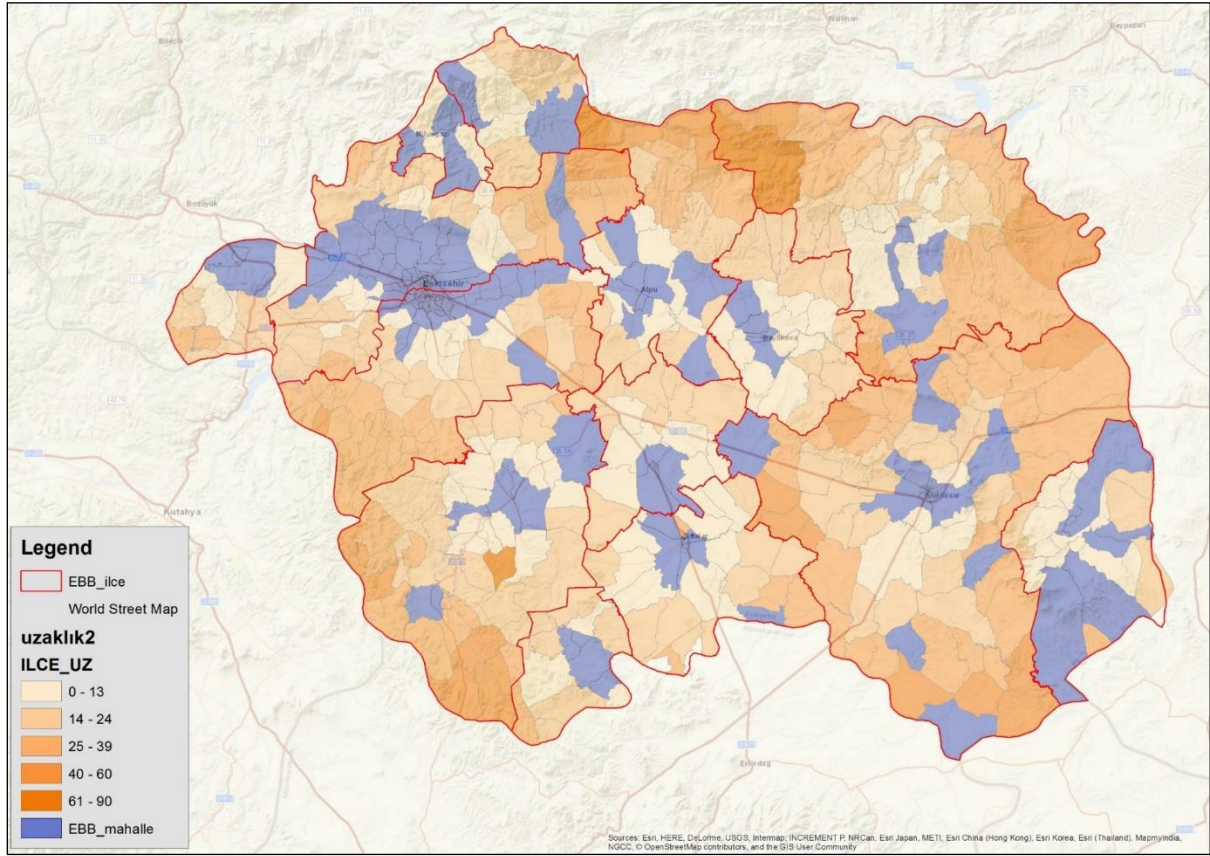
Ek 2.3: Ulaşım Ağı ve Yerleşim Deseni Analizi**Eskişehir İli Ulaşım Ağı ve Yerleşim Deseni**

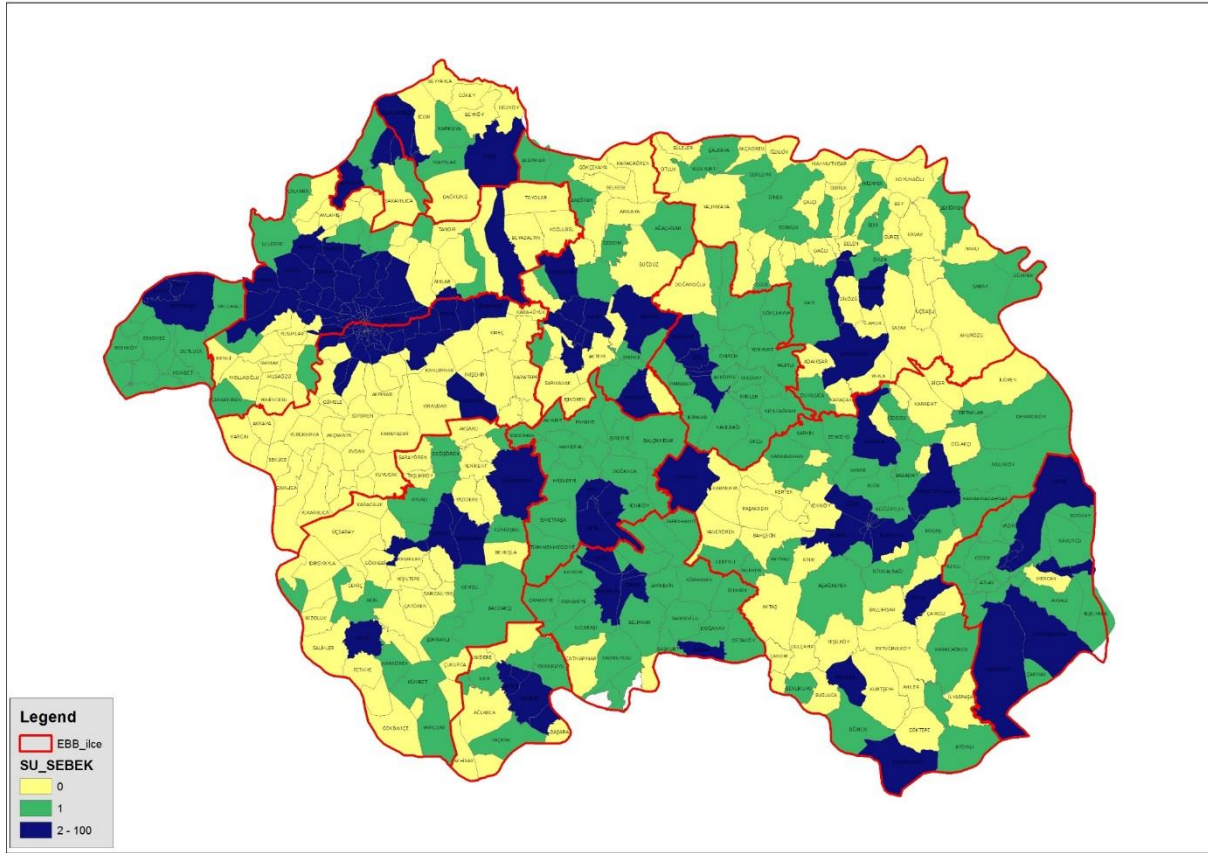
Kaynak: Corine Land Cover Europe 2006, OpenStreetMap Veritabanları; ArcGIS

Eskişehir İli Mahalleleri ile Metropolitlen Alan Arasındaki Mesafelerin Dağılımı

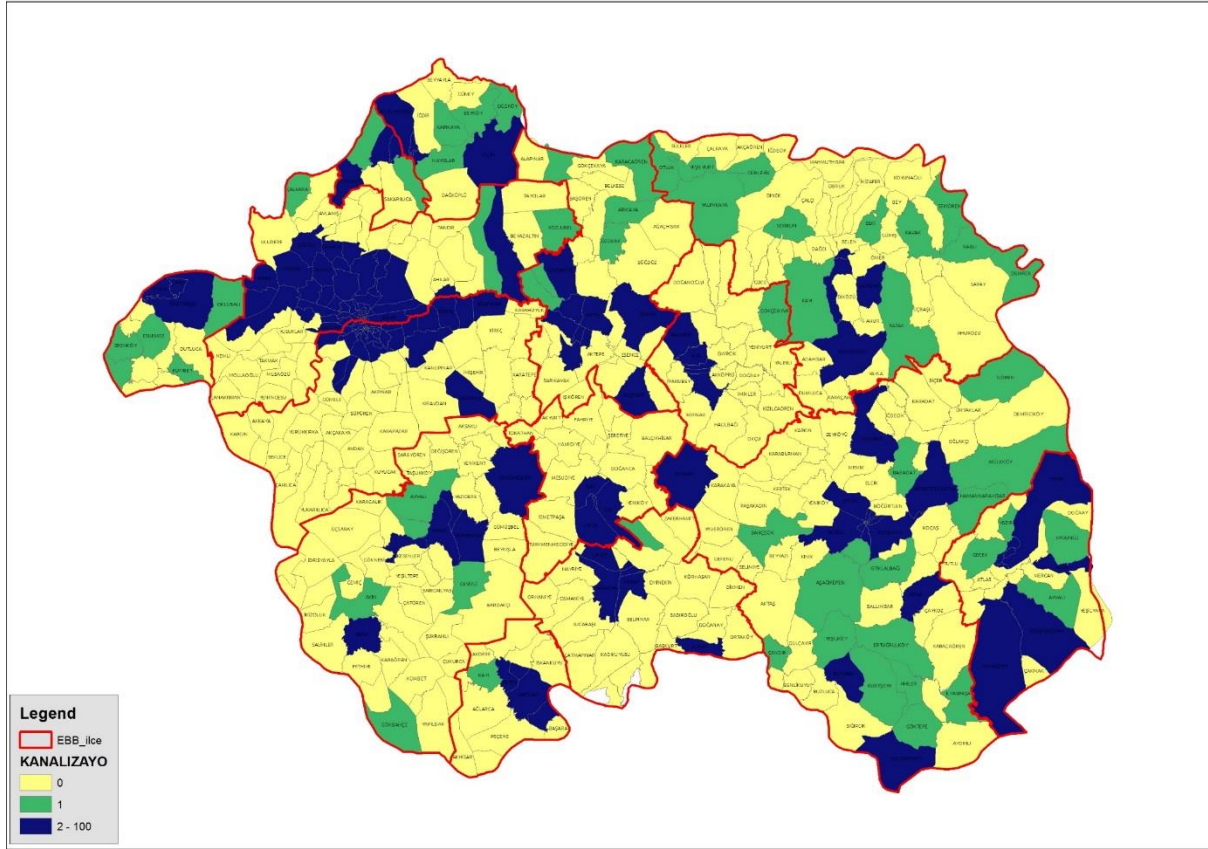


Eskişehir İli Mahallelerin İlçe Merkezlerine Uzaklıkları

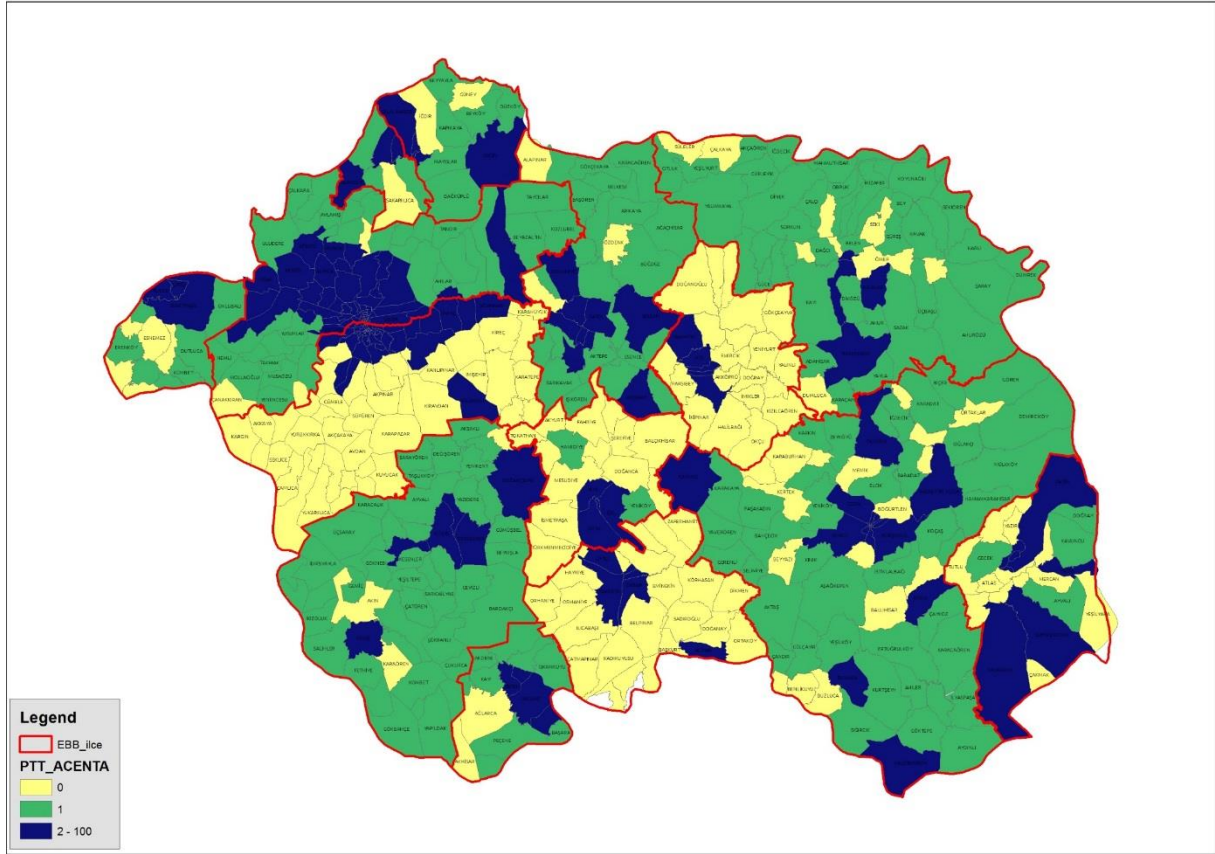


Ek 2.4: Teknik Altyapı (Kanalizasyon İçme Suyu) Analizi**Eskişehir İli Mahalleleri Su Şebekesi Analizi**

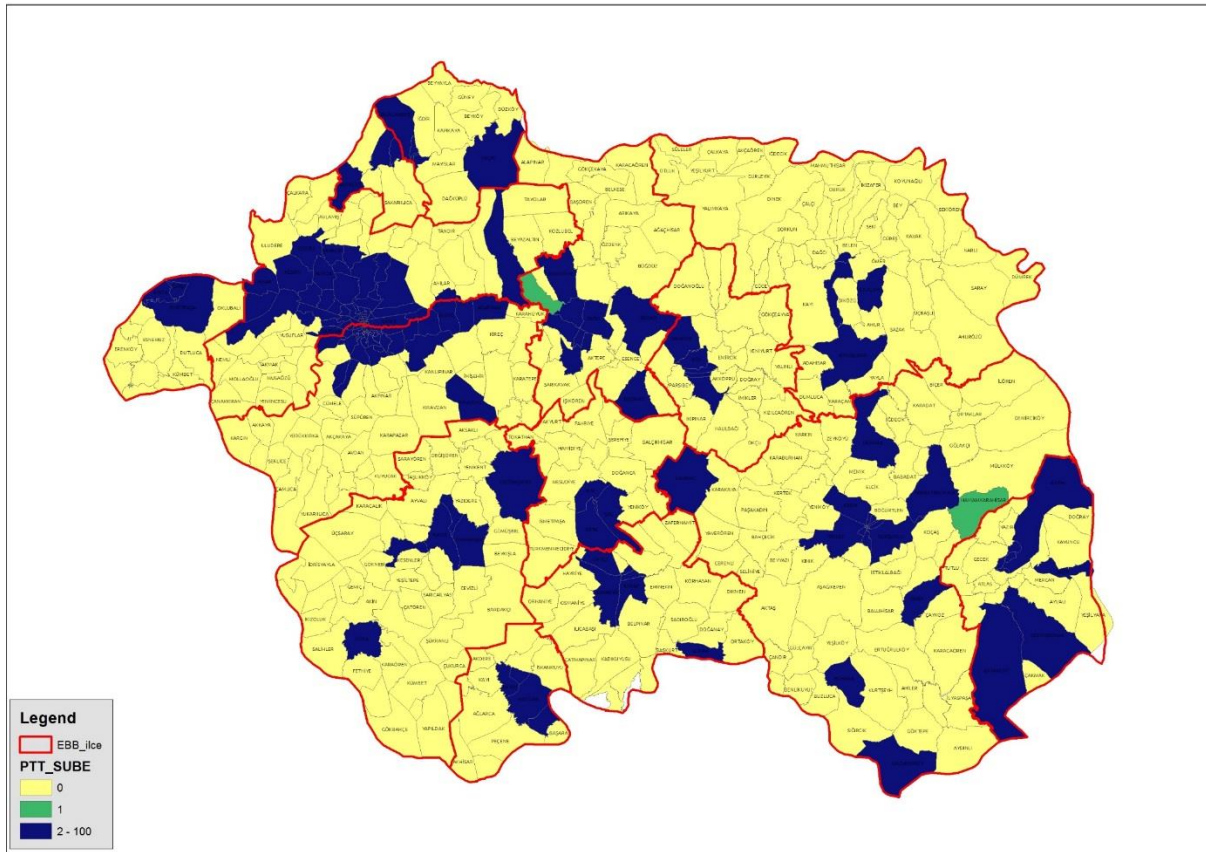
Eskişehir İli Mahalleleri Kanalizasyon Analizi

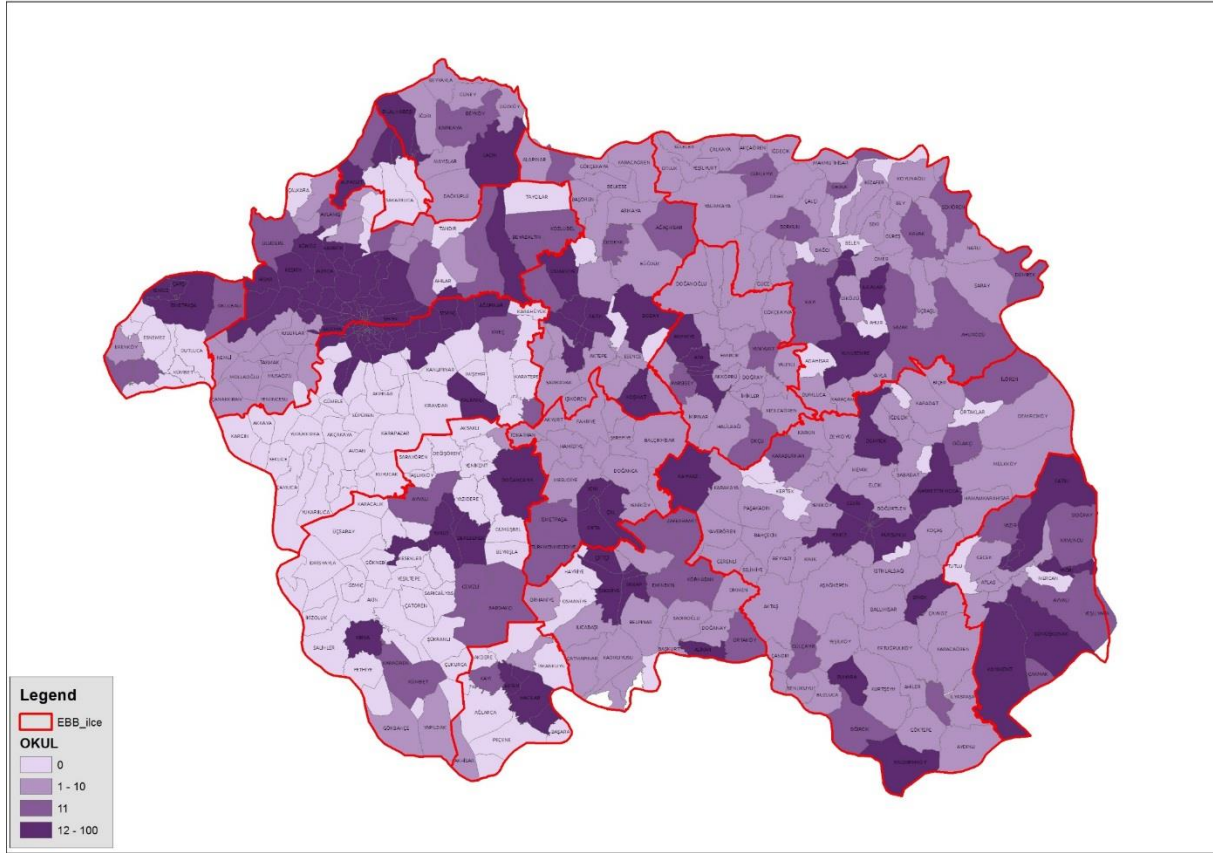


Eskişehir İl Sınırları İçerisinde PTT Acentalarının Bulunduğu Mahallelerinin Dağılımı

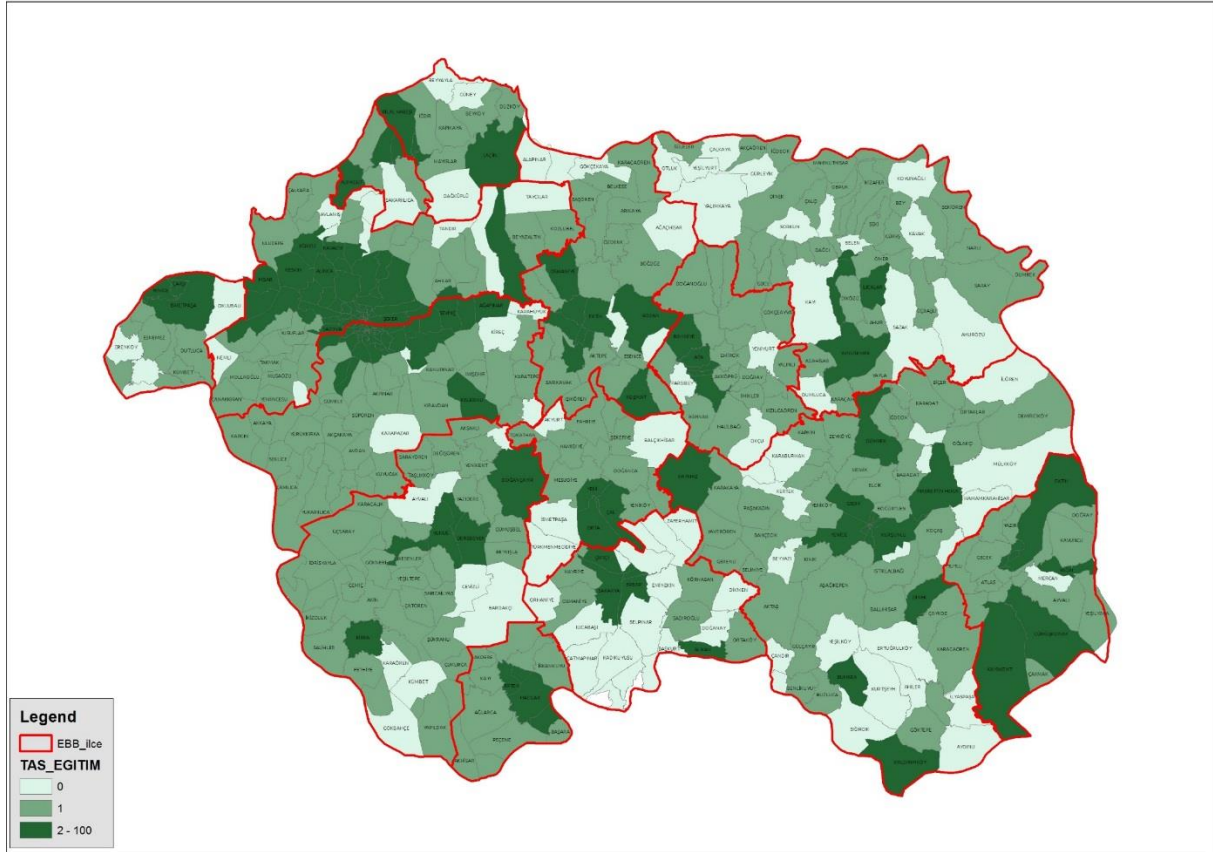


Eskişehir İl Sınırları İçerisinde PTT Şubelerinin Bulunduğu Mahallelerinin Dağılımı

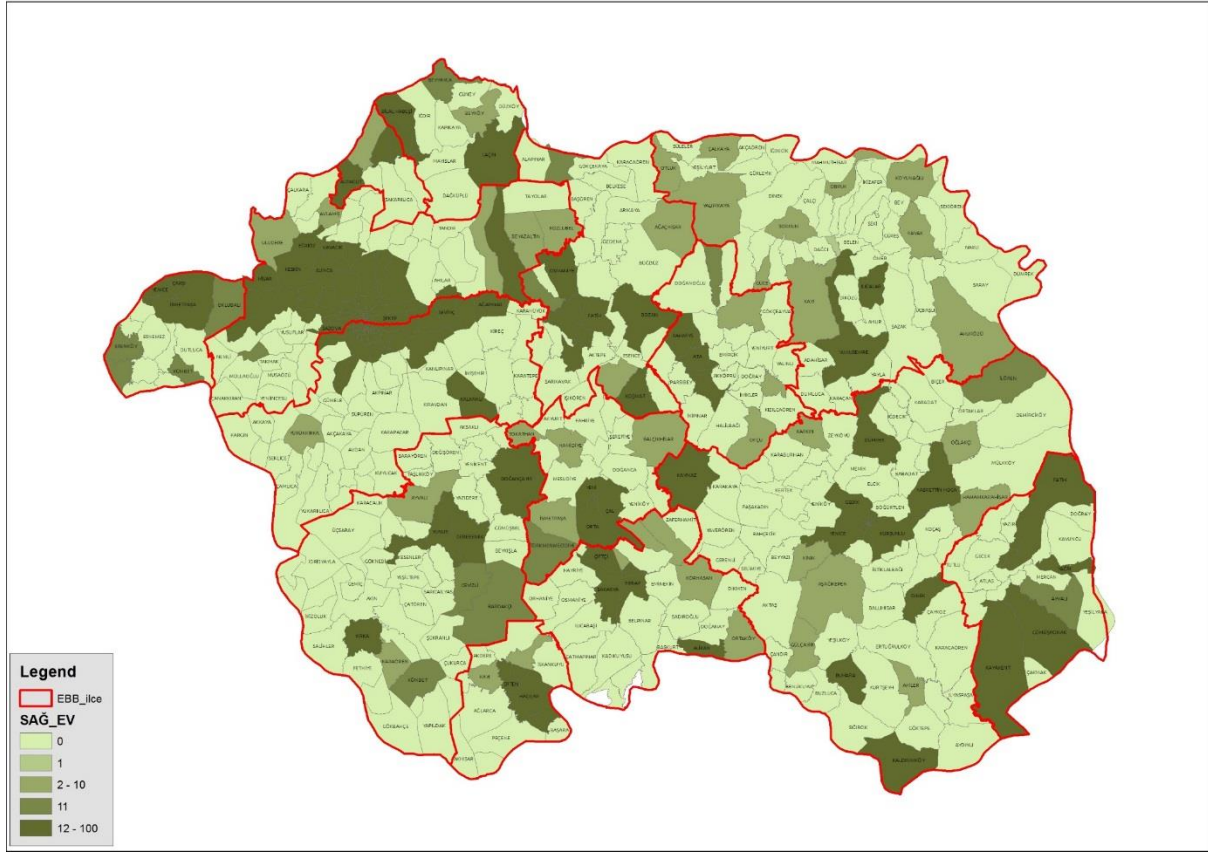


Ek 2.5: Sosyal Altyapı Analizi**Eskişehir İl Sınırları İçerisinde İlkokul Bulunan Mahallelerin Dağılımı**

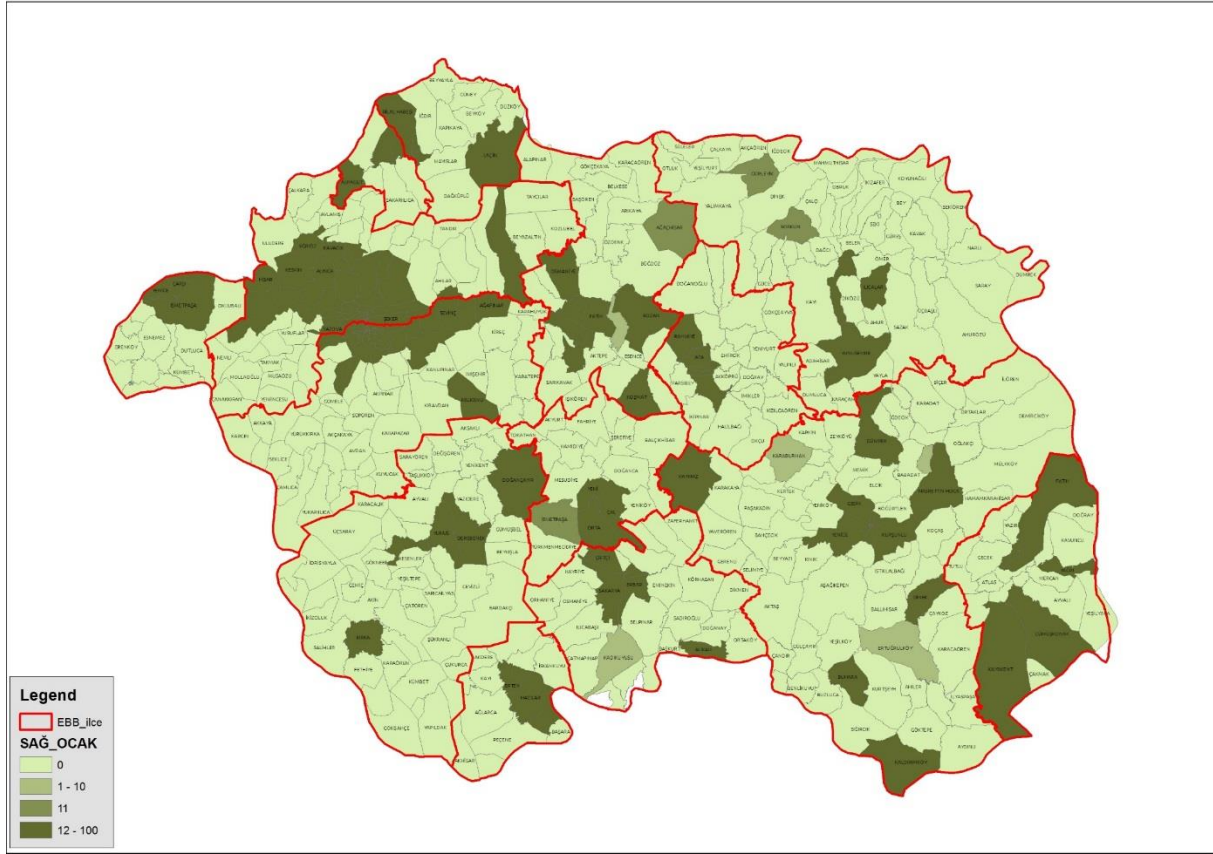
Eskişehir İl Sınırları İçerisinde Taşımali Eğitimin Yapıldığı Mahallelerin Dağılımı



Eskişehir İl Sınırları İçerisinde Sağlık Evinin Bulunduğu Mahallelerin Dağılımı



Eskişehir İl Sınırları İçerisinde Sağlık Ocağı Bulunan Mahallelerin Dağılımı



Ek 3: Türkiye ve Dünyada Kent Çeperi Tartışmaları

Kentleşme ile değişen ve dönüşen kentsel nüfusun mekânsal dağılımı sorunu günümüzde dünya ülkelerinin en çok üzerinde durduğu konulardan biri olarak kabul edilmektedir. Sosyo-ekonomik ve mekânsal açılardan bakıldığında, kentsel nüfus oranındaki yoğun artışa dayalı mekânsal gelişme talep ve eğilimleri; doğal kaynak ve değerler üzerinde olumsuz etkilere neden olabilmektedir.

19. yüzyılda yaşanan Sanayi Devrimi ile birlikte gündeme gelen kentsel büyüme olgusunun, İkinci Dünya Savaşı sonrasında özellikle kentsel yenileme, yeniden yapılanma ve yeni kentler kurma çabaları eşliğinde büyük bir ivme kazandığı söylenebilir. Nitekim 20. yüzyılda kentsel planlama gündeminin ana teması kentsel büyüme olgusunun sınırlandırılmasına yönelik vurgu olmuştur. Bu vurgu kapsamında doğal ve kültürel mirasın korunması için sürdürülebilirlik ilkesi ön plana çıkmaktadır. Gün geçtikçe büyüyen kentler ve bu kentlerdeki büyümenin beraberinde getirdiği kentsel saçaklanma (*urban sprawl*) tehlikesi kentsel planlama yazınında tartışılan en önemli konulardan olmuştur.

Kentleşme sürecine koşut olarak gerçekleşen hızlı nüfus artışı ile birlikte kentlerin, doğal kaynakları tüketerek, geniş alanlara yayılan ve denetimsiz büyüyen bir mekânsal kimlik/nitelik kazandığı gözlenmektedir. Nitekim kentsel büyüme oranları incelendiğinde, Dünya kentsel büyüme oranının %2,50 olduğu görülür (*United Nations Population Fund [UNFPA], 2014*). Bu oranın gelişmiş ülkeler ortalaması olan %0,70 değerinin üç katından fazla olduğu, az gelişmiş ülkelerdeki kentsel büyüme oranının ise %3,30 ile Dünya kentsel büyüme oranının da üstünde olduğu anlaşılmaktadır (*UNFPA, 1999*). UNFPA 2000 verilerine göre; 1999 yılında Dünya nüfusunun %47'sinin (yaklaşık 2,8 milyar insan) kentsel alanlarda yaşadığı ve kentlerde yaşayan nüfusun her yıl yaklaşık 60 milyon kişi arttığı kaydedilmektedir. Bu artış eğiliminin devam etmesi durumunda, Birleşmiş Milletler Nüfus Fonu 2014 araştırmalarına göre, 2030 yılında ise kentlerde yaşayan nüfusun 3 milyar olması beklenmektedir (*UNFPA, 2014*).

Dünya ülkelerinde var olan gelişmiş- az gelişmiş ülke ikilemlerinde, gelir dağılımı dengesindeki eşitsizlikler devam ettikçe, kırsal alanlardan kentsel alanlara yönelik göç dinamikleri ve kentsel nüfus artışının devam edeceği açıktır. Bu kentleşme eğiliminin belirgin etkilerini, önümüzdeki yıllarda özellikle Çin ve Hindistan gibi gelişmekte olan ülkelerin büyük kentlerinde gözlemlemek mümkün olabilecektir (*Banu ve Fazal, 2016: 1- 24*).

Nasrin ve Fazal'a göre çeperde yani kente yakın alanlarda yer alan yaşam alanları, kent ile gününbirlik iş akışı içindedirler ve çeper olarak tanımlanan alan mekânsal ve yapısal bir geçiş merkezi olma niteliği taşımaktadır. Bu da kentin sınırlarına doğru genişlemesine, hareket etmesine neden olmaktadır. Bir kentin çevresindeki kırsal alanlara doğru yayıldığını anlayabilmek için aşağıdaki özelliklerin incelenmesi gerekmektedir;

- Bu alanlarda kayıtsız ekonomi girdileri artış gösterir; küçük çaplı meta üretimi, birden çok işte çalışma, kendi evini kendi inşa etme, resmi olmayan borçlanmalar vb.
- Küçük üretici tarafından yapılan üretimin yaygın olması; çeperde tarım ve diğer kırsal alanlarla ilişkiler kurulması, diğer kırsal alanlardan üretilen ürünlerin buralara getirilip satılması vs.
- Çatışmalı arazi mülkiyetlerinin gözlemlenmesi; gecekondulaşma, özel girişimciler ve büyük arsa sahipleri gibi birbirinden farklı birçok aktörün aynı alanda faaliyet göstermesi.

Kent ile kır arasında bir ayrımın olmadığı varsayıldığı zaman kent merkezinde imalat ve hizmet sektörlerine dayalı etkinlikler gözlenirken, kırsal alanlarda tarıma dayalı olanlar yaygındır. Ancak kırsal etkinliklerin kentlerde yaygınlaşması (hobi bahçeleri, kentsel tarım vs.) ile birlikte kent ve kır arasındaki ayrım gittikçe bulanıklaşır. (*Banu ve Fazal, 2016: 1- 24*).



Çeper olarak tanımlanan bölge, kent ile kır arasındaki etkileşimi sağladığı için hem kırdan hem de kentten izler taşır. Bu nedenle de kendine özgü bir modele gereksinimi vardır. Ne kent için, ne de kır için geliştirilen modellerin böyle bir etkileşim alanında uygulanması olanaklı değildir. Etkileşim alanında canlılık sağlayabilmek ve çeper alanını tanımlayabilmek için gerekli olan; iyi bir ulaşım ağı, taşınabilir nüfus, tarımsal olmayan etkinliklerde artış, kadın işgücü istihdamında artış, tarımsal ve tarımsal olmayan entikliklerler arasında iletişimidir.

Hindistan'ın Delhi ve Bangalore kentlerinde uygulanmaya çalışılan çeper modeli için şu özellikler öne sürülmüştür;

- Kilometre kare başına düşen nüfus yoğunluğu 400 kişi veya daha fazla,
- Son 10 yıldaki kentsel büyüme oranı %40 veya daha fazla,
- Tarımsal olmayan etkinliklerde çalışan nüfus oranı %50 veya daha fazla,
- Otobüs veya tren gibi ulaşım akslarından hizmet alıyor olmak.

Belirlenen bu ölçütler, diğer kentler için de aynı olmak zorunda değildir. Bu özellikler nüfus büyüklüğüne, kentin büyüme oranına ve kentsel-kırsal nüfus oranına göre değişkenlik gösterebilen özellikler olarak tanımlanmıştır (Banu ve Fazal, 2016: 1- 24).

Kent Çeperi Modelleri

1. Pryor Modeli

1968 yılında 'kentsel-kırsal' ve 'kırsal-kentsel' çeper ayrımı tartışmalarını gündeme getirmiştir. 'Kentsel-kırsal' çeper modelindeki alanları; yüksek konut yoğunluğuna sahip, tarımsal olmayan faaliyetin yoğun olarak yapıldığı, nüfus yoğunluğunun arttığı ve arazi kullanımının çeşitlendiği alanlar olarak tanımlamıştır. Bunun tam tersi olarak 'kırsal-kentsel' çeper alanları da geriye kalan düşük konut yoğunluğuna sahip, tarımsal alanların ve çiftliklerin yoğun olarak gözlendiği ve daha düşük nüfus artış oranına sahip alanlar olarak tanımlanmıştır (Banu ve Fazal, 2016: 1- 24).

2. Bölgeleme (Zonal) Modeli

Ilbery ve Bryant çeper tanımını çeperi 4 farklı bölgeye ayırarak yapmışlardır. Bu bölgeler;

- İç Çeper (*Inner Fringe*), kentsel gelişim ile birlikte kırsal alanlarda kentsel kullanımların yoğunlaşmasıyla birlikte oluşan çeper alanıdır.
- Dış Çeper (*Outer Fringe*), karma kullanımların (hem kentsel hem de kırsal) ana yol boylarınca yoğunlaştığı çeper alanlarıdır.
- Kent Gölgesi (*Urban Shadow*), kent çeperinin hemen yanında yer alır. Hobi bahçeleri içeren küçük çaplı kasabalardan oluşur ve kent ile günü birlik ilişki kuran alanlardır.

- Kırsal Art Alan (*Rural Hinterland*), ikincil konutların bulunduğu alanlardır. Geniş yeşil alan ve rekreatif alanların yoğun olarak bulunduğu çeper alanıdır (Banu ve Fazal, 2016: 1- 24).

3. 'Bow Wave' Modeli

- Tarımsal etkinliğe ve kent merkezine yakınlığına göre çeper alanlarında 4 farklı bölgelemenin yapıldığı modeldir.
- Tarımsal etkinliğin yoğunluğu azaldıkça merkezden uzaklaşma gerçekleşir (Banu ve Fazal, 2016: 1- 24).

4. Ribbon Modeli

- Bu modelde kenti çevre kentlere ve yakın ilçelere bağlayan ana yollar önem kazanır ve bölgelemeler bu yollara göre yapılır.
- Kırsal alanlara olan uzaklık büyük önem taşır.
- Üretim ağı oluşturmak için ana yolların inşası ve bu yollar boyunca gelişim önemlidir, ancak bu model taşıt sahipliğinin artmasına neden olmaktadır (Banu ve Fazal, 2016: 1- 24).

Bu bilgiler ışığında ve önerilen çeper modelleri de değerlendirildiğinde; genel olarak çeper tanımlaması yapılırken göz önünde bulundurulacak değişkenler şu şekilde sıralanabilir:

- Nüfusun ve işgücünün dağılımı,
- Üretimin yerel alanlara dağıtılması,
- Konut talep dokusunun dağılımı,
- Ana yolların mekânsal şeması vb. (Banu ve Fazal, 2016: 1- 24).

Mekânsal olarak yatırımların dağılmış olması ikincil kentlerde, kırsal alanlarda ve pazar alanlarında geniş anlamda gelişmeyi de beraberinde getirir. Kent ve kır arasındaki ilişki, bu gelişmeyi en çok etkileyen etmendir. Çünkü kent ve kır birbiri ile sürekli hammadde, işgücü ve pazarlama konularında ilişki içindedir. Sağlık, eğitim, sosyal hizmetler gibi faaliyetlerin sunumu kentsel alanlarda yoğunluklu olarak gerçekleşirken, tarımsal üretim ve tarımsal işgücü örgütlenmesi de kırsal alanlarda gerçekleşir. Nasıl ki kırsal alanda yaşayan insanlar bu hizmetler için kent ile günü birlik ilişki içindeyse, kentsel alanlarda yaşayan insanlarda tarımsal üretim anlamında bir tür kırsalda yaşayan insanlara ve onlar tarafından gerçekleştirilen üretime gereksinimleri vardır. Yukarıda sayılan nedenlerden ötürü, kentsel alan ve kırsal alan tanımlarının kendi başına yetersiz olduğu görülmektedir. Kentsel alan, çepere doğru gidildikçe kentsel niteliğini, kırsal alan ise kentse yakın olduğu alanlarda kırsal niteliğini yitirmektedir (Banu ve Fazal, 2016: 1- 24).

Ek 4: Kentsel Çeper, Yarı-Kentsel Çeper ve Kırsal Alanları Belirlemede Kullanılan Kriterler

Kentsel Çeper	
Çeper Alanlarının Özellikleri	Kullanılan Kriterler
• Toplu taşıma (otobüs, raylı sistem vs.) ile ulaşım sağlanabilir. • Kentlerden hizmet alırlar. • Kent ile aralarında gününbirlik ilişki bulunur. (Ev-iş, ev-okul arası seyahatler gibi) • Kentsel istihdam alanlarına ve kente yakın mesafede bulunurlar. • Genel olarak kentsel dönüşümün başladığı alanlardır. • Kentin makroformuna temas ederler ya da kente yakın mesafede bulunurlar.	• Kentsel çeper tanımlanırken kullanılan ana kriterler kent merkezine uzaklık ve ulaşılabilirlik olarak belirlenmiştir. • Kentsel çeper alanı da kendi içinde iki kademeye ayrılmıştır. Bunlar; • gelişme aksında bulunan ve kenti kendine çekme potansiyeli olan alanlar (1. Kademe), • kenti kendine çekme potansiyeli olmayan, kendi içinde kapanık olan alanlardır (2. Kademe).

Yarı-Kentsel Çeper	
Çeper Alanlarının Özellikleri	Kullanılan Kriterler
• Kentsel çeper alanlarına göre kentin merkezine daha uzakta bulunurlar. • Gıda ve hayvancılığa dayalı sanayi, depolama alanları gibi istihdam alanları bulunur. • Üniversite ile çalışacak AR-GE birimleri bulunur. • Sosyal ve teknik altyapı alanları bulunur. • Üniversite ile çalışabilecek tarımsal potansiyeli olan köyler bulunur. • Bölgeye canlılık katması beklenen ‘Tarımsal Hizmet Odağı’ da yarı kentsel çeperde yer alır.	• Yarı-kentsel çeper de kendi içinde iki kademeye ayrılarak incelenmiştir. Bunlar; • kent merkezine minimum 10 km, maksimum 20 km uzaklıkta, nüfusu minimum 1000 kişi olan ve ‘Tarımsal Hizmet Odağı’nı içinde bulunduran alanlar (1. Kademe), • yukarıdaki koşulları sağlamayan ancak üretim potansiyeli bulunan veya tarım-turizm sektörlerinde özelleşmiş olmalarıyla tanınan alanlardır. (2. Kademe).

Kırsal Alan	
Çeper Alanlarının Özellikleri	Kullanılan Kriterler
• Hizmetleri yarı-kentsel alanlardan alırlar. • Tarımsal üretim yoğun olarak yapılır ve nüfusun çoğunluğu tarım sektöründe çalışmaktadır. • Kentlerle günöbirlik ilişki içinde değillerdir, ancak eğitim, sağlık gibi ihtiyaçları karşılamak için kente seyahat edilir. • Bu alanlarda tarımsal üretim potansiyeli yüksek olmasına rağmen teşvikler ve üretimi özendirici reformlar olmadığı için var olan potansiyelin altında üretim gerçekleşmektedir.	• Kırsal alanlar kentsel çeper ve yarı-kentsel çeper içinde tanımlanamayan, özelleşmiş üretimin veya öne çıkan farklı sektörlerin bulunmadığı alanlardır. • Bu kademede bulunan mahallelerin nüfusları maksimum 500 olmakla birlikte, 2007-2016 yılları itibariyle nüfusları giderek azalmaktadır.

Ek 5: Kentsel Politika Planlaması ve Yerel Yönetimler Stüdyosu 2017-2018 Güz Dönemi Eskişehir Saha Çalışması Sırasında Çekilmiş Fotoğraflar

Eskişehir Büyükşehir Belediyesi



Mollaoğlu Mahallesi



Babadat Mahallesi



Hüdavendigâr Mahallesi

