

# **YEREL POLİTİKALAR**

**Akademik Araştırma ve Düşünce Dergisi**

**Yıl 2 \* Sayı 4**

**Temmuz - Aralık 2013**

## HAKEM VE DANIŞMA KURULU/Advisory Board

Prof. Dr. Ruşen KELEŞ, Ankara Üniversitesi - Prof. Dr. Bilal ERYILMAZ, Mendeniyet Üniversitesi - Prof. Dr. Korel GÖYMEN, Sabancı Üniversitesi - Prof. Dr. Kemal GÖRMEZ, Gazi Üniversitesi - Prof. Dr. Zerrin TOPRAK, Dokuz Eylül Üniversitesi - Prof. Dr. Musa EKEN, Sakarya Üniversitesi - Prof. Dr. Mustafa ÖKMEN, Celal Bayar Üniversitesi - Prof. Dr. Muhammet KÖSECİK, Turgut Özal Üniversitesi - Prof. Dr. Hüseyin ÖZGÜR, Pamukkale Üniversitesi - Prof. Dr. Muhittin ACAR, Hacettepe Üniversitesi - Prof. Dr. A. Hamdi AYDIN, Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi - Prof. Dr. Hamit PALABIYIK, Çanakkale On Sekiz Mart Üniversitesi - Prof. Dr. Jörn von LUCKE, Zeppelin University - Prof. Dr. Naim KAPUCU, University of Central Florida - Prof. Dr. Fatih YÜKSEL, Samsun Ondokuz Mayıs Üniversitesi - Prof. Dr. Yakup BULUT, Mustafa Kemal Üniversitesi - Prof. Dr. Bekir PARLAK, Uludağ Üniversitesi - Prof. Dr. Recep BOZLAĞAN, Marmara Üniversitesi - Prof. Dr. Selma KARATEPE, İnönü Üniversitesi - Prof. Dr. Turgay UZUN, Muğla Üniversitesi - Prof. Dr. Hüseyin GÜL, Süleyman Demirel Üniversitesi - Prof. Dr. Veysel BİLGİÇ, Polis Akademisi - Prof. Dr. Hikmet KAVRUK, Gazi Üniversitesi - Prof. Dr. Doğan Uysal, Celal Bayar Üniversitesi - Prof. Dr. Nagehan Talat ARSLAN, Cumhuriyet Üniversitesi - Prof. Dr. Halil İbrahim AYDINLI, Sakarya Üniversitesi - Prof. Dr. Yusuf ŞAHİN, Aksaray Üniversitesi - Prof. Dr. Abdullah YILMAZ, Balıkesir Üniversitesi - Prof. Dr. Bayram COŞKUN, Muş Alpaslan Üniversitesi - Prof. Dr. Süleyman KARAÇOR, Selçuk Üniversitesi - Doç. Dr. F. Neval GENÇ, Adnan Menderes Üniversitesi - Doç. Dr. Sevim BUDAK, İstanbul Üniversitesi - Doç. Dr. M. Akif ÖZER, Gazi Üniversitesi - Doç. Dr. Ayşe TEKEL, Gazi Üniversitesi - Doç. Dr. Ahmet MUTLU, Ondokuz Mayıs Üniversitesi - Doç. Dr. Fikret MAZI, Adıyaman Üniversitesi - Doç. Dr. Uysal KERMAN, Süleyman Demirel Üniversitesi - Doç. Dr. Orhan FİLİZ, Polis Akademisi - Doç. Dr. Mete YILDIZ, Hacettepe Üniversitesi - Doç. Dr. Erbay ARIKBOĞA, Marmara Üniversitesi - Doç. Dr. Ercan OKTAY, Karamanoğlu Mehmet Bey Üniversitesi - Doç. Dr. Veysel EREN, Mustafa Kemal Üniversitesi - Doç. Dr. Mehmet ÖZEL, Niğde Üniversitesi - Doç. Dr. Ethem Kadri PEKTAŞ, Kocatepe Üniversitesi - Doç. Dr. Elif ÇOLAKOĞLU, Atatürk Üniversitesi - Doç. Dr. Ahmet YATKIN, Fırat Üniversitesi - Doç. Dr. Zahit SOBACI, Uludağ Üniversitesi - Doç. Dr. Menaf TURAN, Yüzüncüyıl Üniversitesi - Doç. Dr. Savaş Zafer ŞAHİN, Atılım Üniversitesi - Doç. Dr. Mithat Arman KARASU, Harran Üniversitesi - Doç. Dr. Nilgün GÖRER TAMER, Gazi Üniversitesi - Yrd. - Doç. Dr. İhsan KELEŞ, Gazi Üniversitesi - Yrd. Doç. Dr. Yüksel KOÇAK, Kafkas Üniversitesi

# YEREL POLİTİKALAR

DÖRT AYLIK AKADEMİK DERGİ

YIL: 2 SAYI: 4

Temmuz - Aralık 2013

ISSN: 2146-9865

## SAHİBİ

ÇİZGİ KİTABEVİ ADINA

ÖMER ARLI

## SORUMLU YAZI İŞLERİ MÜDÜRÜ

Öğr. Gör. Rifat KARAKOÇ

## EDİTÖR

Prof. Dr. M. Akif ÇUKURÇAYIR

## YAYIN KURULU/Editorial Board

Doç.Dr. H. Tuğba EROĞLU, Selçuk Üniversitesi

Doç. Dr. Elif ÇOLAKOĞLU, Atatürk Üniversitesi

Yrd. Doç. Dr. Şerif ÖNER, Uşak Üniversitesi

Yrd. Doç. Dr. Hayriye SAĞIR

## İLETİŞİM

Selçuk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Kamu Yönetimi Bölümü

Alaaddin Keykubad Kampüsü

Selçuklu-Konya

Tel: 0332 223 4355-0332 223 3044-0332 223 4381

Fax: 0 332 2410046

[yerelpolitika@gmail.com](mailto:yerelpolitika@gmail.com)

[akifcukurcayir@gmail.com](mailto:akifcukurcayir@gmail.com)

## WEB

<http://yerelpolitikalar.blogspot.com/>

**Baskı:** Sebat Ofset / KTB. S. No: 16198 - **Cilt:** Göksu Cilt Evi

**Basım Tarihi: Mart 2014**

## ABONELİK VE SİPARİŞ

### Çizgi Kitabevi

Mimar Muzaffer Caddesi

Helvacıoğlu Apt. No: 41/1 Meram Konya

Tel: 0332 353 62 65-66 Faks: 0332 353 10 22

[www.cizgikitabevi.com](http://www.cizgikitabevi.com)

## 6360 SAYILI KANUN HAKKINDA ELEŞTİRİLER

### Yirmi Dokuz İlde İl Özel İdareleri ve Köylerin Kaldırılması ve İlçe Belediyelerinin Büyükşehir İlçe Belediyesi Hâline Dönüştürülmesi Anayasamıza Uygun mudur?\*

Kemal Gözler\*\*

#### Özet

12 Kasım 2012 tarih ve 6360 sayılı Kanun, yirmi dokuz ilde, bir yandan il özel idarelerini, köyleri ve belde belediyelerini kaldırmakta, diğer yandan da bu illerdeki ilçe belediyelerini büyükşehir ilçe belediyesi hâline dönüştürmektedir. İl özel idareleri, köyler ve belde belediyelerinin anayasal temeli vardır (Anayasa, m.127/1). Anayasa değişikliği yapılmadan il özel idareleri, köyler ve belde belediyelerinin tüzel kişiliklerinin kanunla kaldırılması Anayasamıza aykırı olur. İlçe beledi-

---

\* Bu makale ilk defa *Legal Hukuk Dergisinde* (Cilt 11, sayı 122, Şubat 2013, s.37-82) yayınlanmıştır. Burada Legal Hukuk Dergisinin izniyle tekrar yayınlanmaktadır. Legal Hukuk Dergisine teşekkür ederiz.

Kemal Gözler, "6360 Sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler: Yirmi Dokuz İlde İl Özel İdareleri ve Köylerin Kaldırılması ve İlçe Belediyelerinin Büyükşehir İlçe Belediyesi Hâline Dönüştürülmesi Anayasamıza Uygun mudur?", *Legal Hukuk Dergisi*, Cilt 11, Sayı 122, Şubat 2013, s.37-82. ([www.idare.gen.tr/6360-elistiriler.pdf](http://www.idare.gen.tr/6360-elistiriler.pdf)). Bu makale ilk defa idare.gen.tr de 8 Ocak 2013 tarihinde yayınlanmıştır. Konulma Tarihi: 8 Ocak 2013. Değişiklikler: 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 22, 30 Ocak 2013. *Editör*: Kemal Gözler ([www.anayasa.gen.tr/gozler.htm](http://www.anayasa.gen.tr/gozler.htm)). *Email*: kgozler[at]hotmail.com Bu Sayfa: [www.idare.gen.tr/6360-elistiriler.htm](http://www.idare.gen.tr/6360-elistiriler.htm) Ana Sayfa: <http://www.idare.gen.tr/> Makale legal hukuk dergisinde yayınlandıktan sonra dergideki sayfa numaraları eklenerek 2 Ağustos 2013 tarihinde idare.gen.tr de tekrar yayınlanmıştır. KG "Bu makaleye şu şekilde atıf yapılabilir: Kemal Gözler, "6360 Sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler", *Legal Hukuk Dergisi*, Cilt 11, Sayı 122, Şubat 2013, s.37-82 ([www.idare.gen.tr/6360-elistiriler.pdf](http://www.idare.gen.tr/6360-elistiriler.pdf))."

\*\* [www.anayasa.gen.tr/gozler.htm](http://www.anayasa.gen.tr/gozler.htm). kgozler[at]hotmail.com. Bu makalenin yazılmasında Gürsel Kaplan'ın yaptığı pek çok katkı vardır. Makalede bazı kısımlar, onun yaptığı eleştiri ve değerlendirmelere cevap olarak yazılmıştır. Kendisine teşekkür ediyorum. Ayrıca Didem Sevgili, Doğan Şenyüz, Öznur Sevdiren, Halit Aker, Ali Ulusoy, Fazıl Sağlam, Engin Şahin, Akif Çukurçayır, Ülkü Aydemir, Utku Çakır, Özkan Susar, İsmail Köksal ve Esra Ergüzeloğlu Kilim'e yaptıkları katkı, eleştiri ve düzeltmeler için çok teşekkür ederim. K.G.

yelerinin büyükşehir ilçe belediyesi hâline dönüştürülmesi de Anayasamıza aykırıdır. Çünkü Anayasamız (m.127/3), “özel yönetim biçimleri”nin kurulmasına “büyük iller” için değil, ancak “büyük yerleşim merkezleri” için izin vermiştir. Birbirinden 80-90 kilometre uzakta olan yerleşim yerlerinin Anayasa m.127/3 anlamında “yerleşim merkezi” oluşturdukları söylenemez. Kaldı ki, nüfusu 100.000’i bile aşmayan il merkezlerinin birer “büyük yerleşim merkezi” oldukları da iddia edilemez. Anayasamız (m.127/3), mahallî idareler için il özel idaresi, belediye ve köyden oluşan [s.38]\*\* bir çerçeve öngörmüştür. Bu çerçevenin dışına taşan bir mahallî idare reformu yapılmak isteniyorsa, öncelikle Anayasa değişikliği yapılmalıdır.

12 Kasım 2012 tarih ve 6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanununun 1’inci maddesiyle Adana, Ankara, Antalya, Bursa, Diyarbakır, Eskişehir, Erzurum, Gaziantep, İstanbul, İzmir, Kayseri, Kocaeli, Konya, Mersin, Sakarya ve Samsun, Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa ve Van illerinde (toplam yirmi dokuz ilde)<sup>1</sup> il özel idareleri kaldırılmıştır. Diğer yandan aynı Kanun söz konusu illerdeki bütün köylerin ve beldelerin tüzel kişiliğini kaldırmış ve bunları bağlı buldukları ilçenin mahallesi hâline dönüştürmüştür. Nihayet, aynı Kanun, bu yirmi dokuz ilde, il sınırları [s.39] içinde kalan bütün ilçe belediyelerini büyükşehir ilçe belediyesi hâline dönüştürmüştür.

Bu yirmi dokuz ilde il özel idarelerinin, köylerin ve beldelerin kaldırılması ve keza bu illerdeki bütün ilçe belediyelerinin büyükşehir ilçe belediyesi hâline dönüştürülmesi hem hukukîlik, hem de yerinde-

---

\*\*\* Makalenin yayınlandığı dergideki sayfa numaraları aşağıda metinde köşeli parantez içinde [s.XX] şeklinde gösterilmiştir.

<sup>1</sup> Kemal Gözler hocamızın bu makalesi Ordu Belediyesi’nin Büyükşehir Belediyesi’ne dönüştürülmeden önce yayınlandığı için Büyükşehir Belediyesi sayısı 29 olarak belirtilmiştir. 14/3/2013 tarihli ve 6447 sayılı Kanununun 1 inci maddesiyle, bu Kanunun (6360) başlığında yer alan “ON ÜÇ” ibaresi “ON DÖRT” olarak, “YİRMİ ALTI” ibaresi “YİRMİ YEDİ” olarak değiştirilmiş ve 1 inci maddesinin birinci fıkrasında yer alan “Muğla,” ibaresinden sonra gelmek üzere “Ordu,” ibaresi eklenmiştir. (editörün notu)

lik açısından eleştiriye açıktır. Aşağıda 12 Kasım 2012 tarih ve 6360 sayılı Kanun hakkında önce hukukilik, sonra da yerindelik değerlendirilmesi yapmaya çalışacağım.

## I. HUKUKİLİK DEĞERLENDİRMESİ

Kanımca, yukarıda ismi sayılan yirmi dokuz ilde il özel idarelerinin, köylerin ve beldelerin kaldırılması ve keza bu illerdeki bütün ilçe belediyelerinin büyükşehir belediyesi hâline dönüştürülmesi Anayasamıza aykırıdır. Önce il özel idarelerinin kaldırılmasının Anayasamıza neden ve nasıl aykırı olduğunu açıklayalım.

### 1. Yirmi Dokuz İlde İl Özel İdarelerinin Kaldırılması

#### Anayasamıza Aykırıdır

Kanımca bir il kaldırılmadıkça o ildeki il özel idaresinin kanunla kaldırılması Anayasamıza aykırı olur. Çünkü Anayasamızın 127'nci maddesinin ilk fıkrasına göre,

“mahallî idareler; **il, belediye** veya **köy** halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir”.

Anayasamıza göre Türkiye’de “il”, “belediye” ve “köy” olmak üzere üç çeşit mahallî idare bulunmaktadır. Kanunlarımızda ve idare hukuku literatürümüzde bu üç çeşit mahallî idareye verilen isimler sırasıyla “il özel idaresi”, “belediye” ve “köy”dür. Zaten Anayasamızın 127'nci maddesinin ilk fıkrasında da “belediye” ve “köy” ismen geçmektedir. Anayasamızda “il özel idaresi” terimi geçmese de 127'nci maddenin ilk fıkrasında geçen “il” terimi ile kastedilen şey, bir *mahallî idare olarak ildir*. Diğer bir ifadeyle, ismi ne olursa olsun, Anayasamıza göre, *il, belediye* ve *köy* düzeyinde olmak üzere üç çeşit mahallî idare vardır. Bunlara “il mahallî idaresi”, “belediye mahallî idaresi” ve “köy mahallî idaresi” isimlerini verebiliriz.

Türkiye’de “il genel idaresi” ile karışmaması için il mahallî idaresine “il özel idaresi” ismi verilmektedir. İsmi ne olursa olsun, Anaya-

samızın 127'nci maddesinin ilk fıkrasında kullanılan "il" terimiyle kastedilen "il mahallî idaresi", yani "il özel idaresi"dir. İl mahallî idaresi Türkiye'de ilk defa 13 Mart 1329 (1913) tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanun-u Muvakkati ile kurulmuştu. Bu Kanunun 75'nci maddesinde "vilayet" şu şekilde tanımlanıyordu: **[s.40]**

"Vilayet, emvali menkule ve gayrimenkuleye mutasarrıf ve işbu kanun ile muayyen ve mahdud vezaifi hususiye ile mükellef bir şahsı manevidir".

Dikkat edileceği üzere, maddede "vilayet" terimi kullanılmaktadır. 1982 Anayasasının 127'nci maddesinin ilk fıkrasında kullanılan "il" terimi de aynen 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanun-u Muvakkatinin 75'inci maddesinde kullanılan "vilayet" terimi, yani "il özel idaresi" anlamında kullanılmıştır. Gerek 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanun-u Muvakkatinin 75'inci maddesinde, gerekse Anayasamızın 127'nci maddesinde kullanılan "vilayet" ve "il" terimleriyle kastedilen şey, tartışmasız olarak, bir mahallî idare olarak vilayet, yani Türk idare hukuku terminolojisindeki yaygın adıyla "il özel idaresi"dir. Burada ayrıca belirtelim ki, tarihsel olarak Türk idarî teşkilatının kaynağı olan Fransız idare teşkilatında bizim "il özel idaresi" dediğimiz tüzel kişiye "*département*", yani "il" denir.

1329 tarihli Kanunu yürürlükten kaldıran 22 Şubat 2005 tarih ve 5302 sayılı yeni İl Özel İdaresi Kanununun 3'üncü maddesinde

"il özel idaresi, il halkının mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi"

olarak tanımlanmıştır ki, bu tanım Anayasamızın 127'nci maddesinde

"mahallî idareler; il, belediye veya köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir" şeklindeki tanımla uyum içindedir.

Bu şunu göstermektedir ki, Anayasamızın 127'nci maddesinde geçen "il" terimi "il özel idaresi" denen kamu tüzel kişisinden başka bir şey değildir. Dolayısıyla il özel idaresinin Türkiye'de bir anayasal temeli vardır ve bu temel Anayasamızın 127'nci maddesinin ilk fıkrasıdır.

Dahası il özel idaresinin üzerinde kurulacağı "il" in ne olduğu Anayasamızın 126'ncı maddesinde tanımlanmıştır. Anayasamızın 126'nci maddesinin ilk fıkrası "Türkiye, merkezî idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre *illere...* ayrılır" demektir. Dolayısıyla "il", Anayasa m.126/1'e göre merkezî idarenin coğrafi bir bölümüdür. Görüldüğü gibi merkezî idarenin bir bölümü olan "il" in, yani "il genel idaresi" nin bir anayasal temeli vardır. Diğer yandan Anayasamız 127'nci maddesinde, 126'nci maddesinde yukarıdaki şekilde tanımlanan ilde oturan insanların mahallî müşterek ihtiyaçlarının karar organları kendileri tarafından seçilecek kamu tüzel kişileri tarafından karşılanmasını öngörmektedir. Özetle, Anayasamızın 126'nci maddesine göre Türkiye illere ayrılmalı, 127'nci maddesine göre de il halkının mahallî müşterek ihtiyaçları karar [s.41] organları kendileri tarafından seçilen bir kamu tüzel kişisi tarafından karşılanmalıdır. Bu şu anlama gelir ki, Türkiye'de merkezî idarenin bir birimi olan "il" in yani "il genel idaresi" nin (m.126/1) de, mahallî idare olan "il" in, yani "il özel idaresi" nin (m.127/1) de anayasal temeli vardır.

Anayasa m.126/1 uyarınca Türkiye "iller" e ayrılmak zorundadır. Yine Anayasa m.127/1 gereğince her "il" halkının mahallî müşterek ihtiyaçları karar organları kendileri tarafından seçilen kamu tüzel kişileri tarafından karşılanmalıdır. O hâlde Türkiye'de "il" denen bölümler muhakkak olacaktır ve bunlar oldukça da her il için bir il özel idaresi olacaktır. Bunlardan birincisi Anayasa m.126/1'in, ikincisi ise m.127/1'in emridir.

Sonuç olarak Türkiye'de il özel idarelerinin kaldırılmasını öngören bir kanun, Anayasa m.127/1'e aykırı olur. Türkiye'de il özel idaresi kamu tüzel kişiliği kaldırılacaksa bunun Anayasa değişikliği yoluyla yapılması gerekir.



Anayasa değişikliği yapılmadan ancak Őunların yapılması Anayasaya aykırı olmaz: Türkiye’de kanun koyucu, belirli bir ili (il genel idaresini) kaldırabilir veya bu ili bir komşu ile dâhil edebilir. Böyle bir durumda o ildeki il özel idaresi de kendiliğinden sona erer. Böyle bir Şey Anayasaya aykırı değildir; çünkü artık orada m.126/1 anlamında bir “il” kalmamıŐtır ve dolayısıyla m.127/1 gereği orada bir il mahallî idaresi kurmak gerekmez. Ancak ortada bir “il” bulunduğu orada “il özel idaresi”nin de bulunması bir anayasal zorunluluktur (m.127/1). Eğer 6360 sayılı Kanun söz konusu yirmi dokuz ili kaldırsaydı, bunlardaki il özel idarelerini kaldırması Anayasaya aykırı olmazdı. Ama 6360 sayılı Kanun söz konusu yerlerde illere (il genel idarelerine) dokunmamıŐtır.

Belki sadece yirmi dokuz ilde il özel idaresinin kaldırılmasının Anayasa aykırı olmadığı, zira il özel idaresi denen idarelerin başka illerde bulunduğu, eğer Türkiye’de il özel idaresi denen kurum bütünüyle kaldırılırsa bunun Anayasaya aykırı olabileceği düşüncesi akla gelebilir. Bu düŐüncede isabet yoktur. Zira, yukarıda açıklandığı gibi, nerede bir il var ise, o il halkının “mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak” üzere idarî ve malî özerkliğe sahip, karar organları o il halkı tarafından seçilerek oluşturulan bir il özel idaresinin kurulması anayasal bir zorunluluktur (m.127/1).

22 Şubat 2005 tarih ve 5302 sayılı yeni İl zel İdaresi Kanununun 4’üncü maddesine göre “il özel idaresi, ilin kurulmasına dair kanunla kurulur ve ilin kaldırılmasıyla tüzel kişiliği sona erer”. Bu hüküm, yukarıda açıklandığı gibi, Anayasa m.126/1 ve 127/1’deki hükümün de bir gereğidir. Dolayısıyla nerede bir il var ise orada bir il özel idaresinin kurulması Anayasal bir zorunluluktur. Oysa 12 Kasım 2012 tarih ve 6360 sayılı Kanun bu anayasal zorunluluğu yirmi dokuz il bakımından ihlâl etmektedir.

**[s.42]** Yukarıda gösterildiği gibi, Anayasamızın 127’nci maddesinin ilk fıkrasında geçen “il” terimi ile kastedilen Şey il özel idaresidir ve il özel idaresinin 22 Şubat 2005 tarih ve 5302 sayılı yeni İl zel İdaresi Kanununun 4’üncü maddesine göre kanunî bir tanımı vardır ve aynı Kanunun 4’üncü maddesine göre nerede bir “il”, yani “il genel

idaresi" var ise orada bir "il özel idaresi" vardır. İl özel idaresi, ilin kurulmasına dair kanunla kurulur ve ilin kaldırılmasıyla tüzel kişiliği sona erer. İl genel idaresi bulunduğca, Anayasamızın 127'nci maddesinin ilk fıkrası uyarınca orada bir de il özel idaresi bulunmalıdır. Oysa 12 Kasım 2012 tarih ve 6360 sayılı Kanun ile yirmi dokuz ilde il genel idaresi kaldırılmadan il özel idaresi kaldırılmıştır. İl genel idaresi kaldırılmadan il özel idaresinin kaldırılması Anayasamızın 127'nci maddesinin ilk fıkrasına aykırı olur.

## **2. Yirmi Dokuz İlde Köylerin Kaldırılması Anayasamıza Aykırıdır**

Yukarıda açıkladığımız gibi Anayasamızın 127'nci maddesinin ilk fıkrasına göre köy tüzel kişiliğinin de anayasal temeli vardır. Zira bu fıkroda "köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere" "karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişi" olması öngörülmektedir.

Oysa 12 Kasım 2012 tarih ve 6360 sayılı Kanununun 1'nci maddesinin üçüncü fıkrasıyla, bu Kanunun birinci ve ikinci fıkrada sayılan 27 ilde yer alan köylerin tüzel kişiliği kaldırılmış ve bunlar mahalle olarak bağlı buldukları ilçenin belediyesine katılmıştır.

Acaba bu düzenleme Anayasamızın 127'nci maddesinin ilk fıkrasına uygun mudur?

Belki, Anayasamızın ancak ortada bir "köy" var ise orada bir köy mahallî idaresinin kurulmasını öngördüğü, ortada "köy" yok ise orada köy mahallî idaresinin de olmayacağı düşünülebilir. 12 Kasım 2012 tarih ve 6360 sayılı Kanun da "köy"leri, "mahalle"ye dönüştürdüğünden ve artık ortada "köy" kalmadığından, bir hukukî sorun olmadığı iddia edilebilir.

Bu iddianın doğruluğu kanımca çok şüphelidir. Çünkü ortada "köy" kelimesinin anlamlandırılması sorunu, açıkçası bir yorum sorunu vardır. Doğrudur; Anayasamızın 127'nci maddesinin ilk fıkrasında "köy" terimi geçmekte, ama bu terimin tanımı ne bu maddede ne de bir başka maddede yapılmaktadır. Ancak, Anayasada "köy" teriminin tanımlanmamış olmasından, kanun koyucunun köy terimini canının

istediği gibi tanımlayabileceği veya önüne gelen her yerleşim birimini belediye veya belediyenin mahallesi olarak nitelendirebileceği sonucu çıkmaz.

Kanun koyucu, Anayasanın kullandığı terimlerin günlük dildeki olağan anlamlarıyla (*ordinary meaning*), yani düz anlamlarıyla (*plain meaning*) bağlıdır. Bu kabul edilmez ise, bu işin sonu gelmez ve akla, [s.43] mantığa, eşyanın tabiatına aykırı sonuçlar çıkar. Hukukta saçma sonuçlara yer yoktur.

Örneğin, Anayasanın sadece “ana” terimini kullanarak tanıdığı bir hak söz konusu ise, kanun koyucu, “ana” terimini kendi keyfine göre tanımlayarak, burada geçen “ana” teriminin içine “baba”ları da katarak bir düzenleme yapamaz. Anayasa koyucunun sadece “erkek” terimini kullanarak getirdiği bir yükümlülük var ise kanun koyucu, anayasa “erkek” kavramını tanımlamamıştır, ben istediğim gibi tanımlarım deyip, bu kavramın içine kadınları da dâhil edip, söz konusu yükümlülüğü kadınlara teşmil edemez. Keza kanun koyucu böyle bir durumda “bütün kadınlar erkeğe dönüştürülmüştür” diyemez. Zira, erkek ve kadın terimlerinden herkesin bildiği anlamda erkek ve kadın anlaşılır. Keza “köy” teriminden de herkesin bildiği anlamda “köy” anlaşılır. Kanun koyucunun “*şu illerde yaşayan kadınların kadınlıkları kaldırılmış ve erkeğe dönüştürülmüştür*” diye hüküm getirmesi ne kadar saçma ise, “*şu illerdeki köylerin köy olma nitelikleri kaldırılmış ve mahalleye dönüştürülmüştür*” diye hüküm koyması da o kadar saçmadır.

Şehirden 50 km uzaklıkta dağ başında 200 kişinin yaşadığı 50 evden oluşmuş bir yerleşim birimine kanun koyucunun “bir belediyenin mahallesidir” demesi, beş çocuklu bir erkeğe “bu erkek kadındır” demesi kadar saçma bir şeydir. Kanun koyucunun bir erkeğe kadındır demesi durumunda bu erkek kadın hâline gelmeyeceği gibi, böyle bir köye mahalle demesi durumunda da bu köy mahalle hâline gelmez.

Bir köy tüzel kişiliğinin kaldırılıp bir şehrin mahallesi hâline dönüştürülmesi ancak şu durumda Anayasamıza aykırı olmaz: Şehir merkezine yakın olup, aşırı şehirleşme neticesinde zamanla şehirle bitişmiş ve fiilen bu şehrin mahallesi hâline gelmiş bir köyün tüzel

kişiliğini kanun koyucu kaldırıp, bunu o şehrin mahallesi hâline dönüştürebilir. Çünkü böyle bir durumda ortada köy değil, gerçeklikte şehir vardır. 6360 sayılı Kanunun yaptığı şey bu değildir. Bu zaten daha önce 10 Temmuz 2004 tarih ve 5216 sayılı Kanunun geçici 2'nci maddesiyle yapılmıştı. 6360 sayılı Kanun, şehre uzak yakın ayrımı yapmaksızın, yirmi dokuz ildeki il sınırları içindeki bütün köylerin tüzel kişiliklerini kaldırmaktadır. Şehir merkezinden 50 km uzaklıktaki bir köy, köydür ve Anayasa, m.127/1'e göre, karar organları kendi halkı tarafından seçilen üyelerden oluşan bir kamu tüzel kişisi tarafından yönetilmeye hakkı vardır. Bir örnek verelim: Bursa ili Nilüfer İlçesi Özlüce köyünün tüzel kişiliğinin kaldırılması Anayasamıza uygundur; çünkü bu köy fiilen şehrin bir mahallesi hâline gelmiştir. Ancak Bursa ili Mustafakemalpaşa ilçesi Hacıahmet Köyünün tüzel kişiliğinin kaldırılması Anayasamıza aykırıdır; çünkü Hacıahmet Köyü ile Mustafakemalpaşa şehir merkezi arasında 60 km mesafe vardır. Hacıahmet Köyü, Mustafakemalpaşa şehir merkezine bitişik değildir ve elli beş bin nüfuslu Mustafakemalpaşa şehir merkezi beş milyon nüfusa erişmedikçe de şehir merkeziyle birleşmeyecektir. [s.44] Bu hususa aşağıda "yerinde-lik değerlendirmesi" başlığı altında ayrıca değinilecektir.

### **3. Yirmi Dokuz İlde Belde Belediyelerinin Kaldırılması Anayasamıza Aykırıdır**

12 Kasım 2012 tarih ve 6360 sayılı Kanunun 1'inci maddesinin üçüncü fıkrasına göre "birinci ve ikinci fıkrada sayılan illere bağlı ilçelerin mülki sınırları içerisinde yer alan... belde belediyelerinin tüzel kişiliği kaldırılmış, ... belediyeler... belde ismiyle tek mahalle olarak bağlı buldukları ilçenin belediyesine katılmıştır".

"Belde", Arapça bir kelimedir ve kasaba, şehir, medine demektir<sup>2</sup>. Türk uygulamasında belde, köyden büyük, şehirden küçük yerleşim yerleri için kullanılmaktadır. Mahallî idareler mevzuatına göre, beldeyi, nüfusu 2000'den büyük, bununla birlikte ilçe merkezi olmayan yerleşim yeri olarak tanımlayabiliriz. Buralarda ilçe belediye-

---

<sup>2</sup> Şemseddin Sami, *Kamus-ı Türkî*, Dersaadet, İkdam Matbaası, 1316, s.301.

si değil, “belde belediyesi” kurulur. Haliyle nüfusu 2000’i geçen bir yerde belediye kurulmamış ise buralar köy idaresi ile yönetilir.

Anayasamızın 127’nci maddesine göre “mahallî idareler; il, *belediye* veya köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir”. Dolayısıyla nerede bir belde var ise, orada bir belediyenin, yani belediye idaresinin olması Anayasamızın bir emridir. Anayasamız belde halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarının karar organları kendileri tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileri tarafından karşılanmasını öngörmüştür. 6360 sayılı kanun ise, beldelerin tüzel kişiliklerinin kaldırılarak ilçe belediyesinin bir mahallî olmasını öngörmektedir. Bu nedenle 6360 sayılı Kanun, Anayasamıza aykırıdır.

Bir belde tüzel kişiliğinin kaldırılıp bir şehrin mahallesi hâline dönüştürülmesi ancak şu durumda Anayasamıza aykırı olmaz: Şehir merkezine yakın olup, aşırı şehirleşme neticesinde zamanla şehirle bitişmiş ve fiilen bu şehrin bir parçası hâline gelmiş bir beldenin tüzel kişiliğini kanun koyucu kaldırıp, bunu o şehrin mahallesi hâline dönüştürebilir. Çünkü böyle bir durumda ortada belde değil, gerçeklikte şehir vardır. 6360 sayılı Kanunun yaptığı şey bu değildir. Bu zaten Türkiye’de daha önce 10 Temmuz 2004 tarih ve 5216 sayılı Kanun ve 6 Mart 2008 tarih ve 5747 sayılı Kanunla yapılmıştı. 6360 sayılı Kanun, şehre uzak yakın ayrımı yapmaksızın, yirmi dokuz ildeki il sınırları içindeki bütün beldelerin tüzel kişiliklerini kaldırmaktadır. Şehir merkezinden 50 km uzaklıktaki [s.45] bir belde, beldedir ve Anayasa, m.127/1’e göre, karar organları kendi halkı tarafından seçilen üyelerden oluşan bir kamu tüzel kişisi tarafından yönetilmeye hakkı vardır. Bir örnek verelim: Bursa ili Nilüfer İlçesi Görükle belediyesinin tüzel kişiliğinin kaldırılması Anayasamıza uygundur; çünkü bu belde fiilen şehrin bir mahallesi hâline gelmiştir (Bu zaten 5747 sayılı kanunla yapılmıştı). Ancak Bursa ili Orhangazi ilçesi Narlıca Belediyesi’nin tüzel kişiliğinin kaldırılması Anayasamıza aykırıdır; çünkü Narlıca Beldesi ile Orhangazi şehir merkezi arasında 30 km mesafe vardır. Narlıca Beldesi, Orhangazi şehir merkezine bitişik değildir ve elli altı bin nüfuslu Orhangazi şehir merkezi bir milyon nüfusa erişmedikçe de şehir merkeziyle birleşmeyecektir.

#### 4. Acaba Anayasa m.127/1, Üç Çeşit Mahallî İdare mi, Tek Çeşit Mahallî İdare mi Öngörmüştür?

Yukarıdaki iddialarıma karşı belki Anayasa m.127/1'in belli bir yerde oturan insanların mahallî müşterek ihtiyaçlarının merkezî idare tarafından değil, bir mahallî idare tarafından karşılanmasını öngördüğü, 6360 sayılı Kanunla yirmi dokuz ilde il özel idareleri ve köyler kaldırılmış olsa bile, yeni sistemde de bu illerdeki insanların mahallî müşterek ihtiyaçlarının merkezî idare tarafından değil, bir mahallî idare olan belediyeler tarafından karşılanacağı, dolayısıyla Anayasa m.127/1'e aykırılık olmadığı düşüncesi ileri sürülebilir. Bu düşünce doğru değildir. Zira, Anayasa m.127/1, il, belde ve köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarının tek bir tür mahallî idare tarafından değil, üç çeşit mahallî idare tarafından karşılanmasını öngörmüştür.

Anayasamızın 127'nci maddesinin ilk fıkrasını tekrar verelim:

##### 2. Mahallî İdareler

MADDE 127.- Mahallî idareler; il, belediye veya köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir.

Ben bu fıkradan Anayasamızın tek tür mahallî idare değil, üç çeşit mahallî idare öngördüğü sonucunu çıkarıyorum. Gerekçelerim şunlar: *Bir kere*, maddenin başlığında tekil şekilde "mahallî idare" değil, "mahallî idareler" terimi kullanılmaktadır. *İkinci olarak*, fıkranın metninde açıkça çoğul olarak "mahallî idareler" terimi kullanılmakta ve fıkranın sonunda yine açıkça çoğul olarak "kamu tüzelkişileridir" denmektedir. Dolayısıyla Anayasamıza göre mahallî idarelerin sayısının bir değil birden fazla olması gerektiği söylenebilir. Dahası yukarıdaki fıkradan bu mahallî idarelerin il, belediye veya köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak için kurulmuş üç idare olacağı anlaşılmaktadır. İl halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak için bir mahallî idare, belde halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak için bir mahallî [s.46] idare, köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak için bir mahallî idare öngörülmüştür.

Anayasamız, il, belediye ve köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını tek bir mahallî idare tarafından değil, “mahallî idareler” tarafından karşılanmasını öngörmüştür. Bu nedenle il, belediye ve köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak için sadece tek bir tür mahallî idare kurulması Anayasamıza aykırı olur. Oysa yukarıda açıklandığı gibi, 12 Kasım 2012 tarih ve 6360 sayılı Kanunla 29 ilde bir yandan il özel idarelerinin, diğer yandan da köylerin tüzel kişiliği kaldırılmıştır (Daha önce 10 Temmuz 2004 tarih ve 5216 sayılı Kanunun geçici 2’nci maddesiyle İstanbul ve Kocaeli illerinde köylerin tüzel kişiliği kaldırılmıştı). Bu durumda o illerde yaşayan il, belediye ve köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını tek tür bir mahallî idare (=belediye idaresi) tarafından karşılanacaktır. Oysa Anayasamız il, belediye ve köy halkına, kendi mahallî, yani o mahalde oturmaktan kaynaklanan müşterek ihtiyaçlarını karşılanması için karar organları kendisi tarafından seçilerek oluşturulan, bir değil birden fazla kamu tüzelkişinin kurulmasını öngörmektedir. O hâlde, yirmi dokuz ilde bir yandan il özel idarelerinin, diğer yandan da köylerin tüzel kişiliklerinin kaldırılması Anayasamızın 127’nci maddesinin ilk fıkrasına aykırıdır.

### **5. “İl Halkı” ve “Köy Halkı”, “Belediye Halkı”na Dönüştürülebilir mi?**

Yukarıda açıkladığımız gibi 6360 sayılı Kanun, yirmi dokuz ilde bir yandan il özel idarelerini kaldırmakta buradaki mahallî müşterek ihtiyaçların büyükşehir belediyeleri tarafından karşılanmasını, diğer yandan da köylerin tüzel kişiliklerinin kaldırılmasını ve bir belediyenin mahallesi hâline dönüştürülmesini öngörmektedir. Oysa, yukarıda pek çok defa açıkladığımız gibi

“Mahallî idareler, *il, belediye veya köy halkının* mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirlenen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir”.

Yukarıda açıkladığımız gibi m.127/1’e göre, hukukumuzda “il”, “belediye” ve “köy”, anayasal temele sahip kamu tüzel kişileridir. Daha da ileri giderek şunu da ilave edelim ki, Anayasa m.127/1’de açıkça “il, belediye veya köy halkı” terimleri geçmektedir. Dolayısıyla

Anayasamıza göre Türkiye’de bir “il halkı”, bir “belediye halkı” ve bir de “köy halkı” vardır.

*İl halkı*, il sınırları içinde oturan herkesi kapsar. Bir belediyede, bir köyde değil, dağ başında bir kulübede, deniz kenarında bir balıkçı barınağında, bir burundaki fenerde, bir yaylada kurulmuş çadırlarda yaşayan [s.46] herkes, “il halkı” kavramı içine girer. Bunlar köy halkı değildir; çünkü köy sınırları dışındadır. Bunlar belediye halkı da değildir; çünkü bunlar birbirine yakın evlerden oluşmuş bir yerleşim merkezinde yaşamamaktadırlar.

*Belediye halkı*, belli bir büyüklükteki yerleşim yerlerinde yaşayan insanlardan oluşur. Bu yerleşim yerindeki evlerin haliyle birbirine komşu veya birbirine az çok yakın olması gerekir.

*Köy halkı* ise, kendisine köy denilen nüfusu küçük yerlerde (mevzuatımıza göre köyün nüfusu kural olarak 150 ilâ 2000 arasındadır) yaşayan insanlardan oluşur.

Anayasa bu üç çeşit halkın mahallî müşterek ihtiyaçlarının, karar organları kendileri tarafından seçilen kamu tüzel kişileri tarafından karşılanmasını öngörmüştür. Bunda da isabet vardır: Çünkü bu üç çeşit halkın mahallî müşterek ihtiyaçları birbirinden farklıdır. Köyde oturan halkın mahallî müşterek ihtiyaçları, belediyede oturan halkın mahallî müşterek ihtiyaçlarından haliyle farklıdır. Örneğin belediyede oturan halk, evinden işine gitmek için belediye otobüsüne ihtiyaç duyar; köydeki halkın böyle bir ihtiyacı yoktur. Köydeki halk, hayvanlarını sulamak için köyün bazı yerlerinde çeşmeye veya kuyuya ihtiyaç duyar. Belediyedeki halkın ise böyle bir ihtiyacı yoktur.

Dolayısıyla köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarının karar organları kendisi tarafından seçilen köy idaresi yerine bir başka idare tarafından karşılanması Anayasamıza aykırı olur. Keza köyün bir belediyenin mahallesi hâline dönüştürülmesi, yine Anayasamıza aykırı olur. Zira “mahalle sakinleri”ne dönüştürülen bu insanlar, gerçekte, Anayasa m.127/1 uyarınca bir “köy halkı”dırlar ve bir köy halkı olarak mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılayacak kamu tüzel kişilerinin karar organlarının bütünüyle kendileri tarafından seçilmesi gerekir. Köy halkının, “köy halkı” olarak, il halkının “il halkı” olarak kalmaya anayasal hakları vardır. 6360 sayılı Kanun bu hakları çiğnemektedir.



## 6. İlçe Belediyelerinin İçine Köylerin Katılması Belediyeler Açısından da Anayasamıza Aykırıdır

Köylerin tüzel kişiliklerinin kaldırılarak bir ilçe belediyesinin mahallesi hâline dönüştürülmesinin Anayasamıza aykırı olduğunu, köy tüzel kişiliğinin doğrudan doğruya Anayasadan kaynaklandığını yukarıda açıklamaya çalıştım. İlave edeyim: Böyle bir şey, sadece köy tüzel kişiliğinin kaldırılması bakımından Anayasaya aykırı değildir; aynı zamanda belediyeler bakımından da Anayasaya aykırıdır. Anayasamız (m.127/1), yukarıda açıklandığı gibi, “belediye halkı”nın mahallî müşterek ihtiyaçlarının karar organları kendileri tarafından seçilen bir kamu tüzel kişisi tarafından karşılanmasını öngörmüştür. “Belediye” kelimesi Arapça “belde” kelimesinden gelir. Belde içinde oturan birbirine komşu veya [s.48] yakın evler topluluğu demektir. Böyle bir belde oturan insanların karar organları kendileri tarafından seçilerek oluşturulan bir belediye idaresi tarafından yönetilme konusunda anayasal hakları vardır (m.127/1). Bir ilçe belediyesinin içine, bu ilçe sınırları içinde aralarında onlarca kilometre mesafe bulunan köyler katılırsa ortada “belde” kavramı kalmaz. Böyle bir durumda Anayasa m.127/1 anlamında bir “belediye halkı”ndan da bahsedilemez. Mahalle hâline dönüşen köylerden oluşan bir topluluğa belde, burada yaşayan insanlara “belediye halkı” denemez. Dolayısıyla 6360 sayılı Kanun, köyleri ilçe belediyesinin bir mahallesi hâline dönüştürerek bizzat belediye kavramını ifsat etmektedir. Hatta, 6360 sayılı Kanunun köyleri belediyeye dönüştürerek “belediye” kavramını ifsat ettiğini söylemekten daha da ileri giderek, bu Kanunun sadece il özel idaresi ve köyleri değil, belediyeleri de kaldırıp, bu üçünün yerine, ne olduğu belirsiz yeni bir mahallî idare çeşidi yarattığını dahi düşünebiliriz.

Aynı şeyi bütün ilçe belediyelerini büyükşehir ilçe belediyesine dönüştürerek, bütün il sınırlarını kapsayan coğrafi alanda büyükşehir belediyesi kurulması hakkında da söyleyebiliriz. Böyle bir büyükşehir belediyesi, şimdiye kadar bildiğimiz anlamda bir belediye değil, gerçekte il özel idaresine benzeyen, meskûn olmayan yerleri de kapsayan, yerleşim merkezi bazında değil, coğrafi bazlı bir mahallî idaredir. Haliyle il özel idaresi, köy ve belediyelerin kaldırılıp yerlerine coğrafi sınırlarla tanımlanan büyükşehir ilçe belediyesi ve büyükşehir

belediyelerinin kurulması, Anayasamıza aykırı olur; çünkü Anayasamız il özel idaresi, belediye ve köyden oluşan üç çeşit mahalli idare biçimi dışında, “özel yönetim biçimi” kurulmasına ancak “büyük yerleşim yerleri” için izin vermiştir.

İlçe belediyelerinin içine köylerin de katılması ve keza büyükşehir belediyelerinin içine ilçe belediyelerinin de katılması, aşağıda örnekleriyle gösterileceği gibi, yerindelik açısından da eleştirilebilir. Böyle bir şey, köylerin zararına olabileceği gibi, ilçe belediyelerinin de zararına olabilir. Yine böyle bir şey ilçe belediyelerinin zararına olduğu kadar büyükşehir belediyelerinin zararına da olabilir.

### **7. 6360 Sayılı Kanun, Anayasa m.127/3'teki “Büyük Yerleşim Merkezleri İçin Özel Yönetim Biçimleri Getirebilir” Hükmüne Dayandırılabilir mi?**

6360 sayılı Kanunun “Genel Gerekçesi”nde, “Anayasa’da büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilmesine imkan [s.49] sağlanmaktadır” denerek<sup>3</sup>, 6360 sayılı Kanun, bir şekilde Anayasamızın 127’nci maddesinin üçüncü fıkrasının son cümlesinde geçen “kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir” şeklindeki hükme dayandırılmaya çalışılmaktadır.

Acaba yirmi dokuz ilde il özel idarelerinin ve köylerin kaldırılması, Anayasamızın 127’nci maddesinin üçüncü fıkrasında geçen “kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir” şeklindeki hükme dayandırılabilir mi?

Kanımca hayır. Çünkü:

Bir kere, dikkat edileceği gibi Anayasamız “özel yönetim biçimleri”nin “büyük iller” için değil, “büyük yerleşim merkezleri” için getirilebileceği öngörmektedir. “Yerleşim merkezi”nden kastedilen şey, haliyle evlerden oluşmuş bir merkezdir. Yerleşimin, yani içinde yerleşilen evlerin olmadığı bir yer, bir yerleşim yeri değildir. Yerleşim yerinden bahsetmek için bu evlerin birbirine komşu ya da az veya çok

---

<sup>3</sup> Genel Gerekçe, TBMM, Yasama Dönemi 24, Yıl 1, Sıra Sayısı 338, <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem24/yil01/ss338.pdf>.

birbirine yakın olmaları gerekir. Dahası Anayasamız, “büyük yerleşim yerleri” için değil, “büyük yerleşim merkezleri” için bu imkânı tanımaktadır. “Merkez” terimi ise, dağınık evleri değil, toplanmış, temerküz etmiş evleri ifade eder. Uzun lafın kisası “yerleşim merkezi”nden bahsedebilmek için evlerin birbirine bitişik veya az çok yakın olmaları gerekir. Bu açıdan bakılırsa Bursa’nın yerleşim merkezi, doğuda Kestel’den başlayıp batıda Görükle’de biter. Oysa Bursa ilinin batı sınırı ile Görükle arasında daha 90 km yerleşim merkezi olmayan bir arazi vardır. Keza Bursa ilinin doğu sınırı ile Kestel arasında daha 80 km yerleşim merkezi olmayan bir arazi bulunmaktadır. Dolayısıyla Bursa ili yerleşim merkezine dâhil olmayan bu kısımlardaki (yani Görükle’nin batısında ve Kestel’in doğusundaki) köylerin kaldırılması ve keza bu kısımlara ilişkin Bursa il özel idaresinin kaldırılması Anayasamızın 127’nci maddesinin üçüncü fıkrasında geçen “kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir” şeklindeki hükme dayandırılmaz.

Yukarıdaki açıklamanın Adana, Antalya, Diyarbakır, Eskişehir, Erzurum, Gaziantep, Kayseri, Kocaeli, Konya, Mersin, Sakarya ve Samsun, Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa ve Van illeri için evleviyetle doğru olduğu söylenebilir. Görüldüğü gibi Anayasamız, büyük iller için değil, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimlerinin kurulmasına imkân vermektedir. Oysa 6360 sayılı Kanun, sadece bir yerleşim merkezi üzerinde değil, bütün il sınırı içinde kalan yerleşim yerleri ve araziler üzerinde büyükşehir belediyesi kurmaktadır. Dolayısıyla söz konusu Kanun bu açıdan Anayasamıza aykırıdır.

[s.50] İkinci olarak Anayasamız her “yerleşim merkezi” için değil, sadece “büyük yerleşim merkezleri” için özel yönetim biçimlerinin kurulmasına imkân vermektedir. “Büyük yerleşim merkezi” kavramının tanımı güç olmakla birlikte bununla “metropol” kavramının kastedildiği söylenebilir. “Büyük” sıfatı haliyle nispî bir kavramdır ve dolayısıyla objektif olarak tanımlanması çok zordur. Her şey başka bir şeye göre büyük veya küçük olabilir. 6360 sayılı Kanundan sonra Türkiye’de 29 ilde büyükşehir belediyesi kurulmuş olacaktır. “Büyük” kelimesi objektif olarak tanımlanması güç bir kelime olsa da, Türki-

ye'deki 29 ilin merkez nüfusunun gerçekten Anayasamızın anladığı anlamda "büyük" olup olmadığı kanımca çok şüphelidir. Örneğin büyükşehir belediyesi kurulan Muğla'nın merkez nüfusu 62.635, Mardin'in merkez nüfusu 88.054'tür<sup>4</sup>. 60-70 bin nüfuslu bu yerleşim merkezlerinin, Anayasa, m.127/3 anlamında "büyük" olduğunu iddia etmek haliyle güçtür. Aynı şekilde Mardin'in bir "metropol" olduğu iddiası, kanun koyucu tarafından dile getirilmiş olsa da gülünç bir iddiadır.

Yerleşim yerlerinin mahallî ihtiyaçları normal olarak belediyeler tarafından karşılanır. Bu bizim sistemimizde prensiptir. Bir yerin normal belediye ile idaresi prensip, büyükşehir belediyesi ile idaresi ise istisnadır. Zaten 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun 28'nci maddesi hükmüne göre, 5393 sayılı Belediye Kanunu "genel kanun", 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununu ise "özel kanun"dur. Dolayısıyla yerleşim yerlerinde normal belediyelerin olması prensip, büyükşehir belediyesi olması ise istisnayı oluşturmaktadır. 6360 sayılı Kanundan sonra Türkiye'de 29 ilde büyükşehir belediyesi kurulmuş oluyor. Ben istatistiksel bilgi toplamadım. Ama Türkiye'de büyükşehir belediyesi kurulmuş olan yerlerin gerek arazi, gerek nüfus bakımından, Türkiye'nin geri kalan kısmına göre istisnayı oluşturduğu sanırım söylenemez. Büyükşehir belediyelerinin bunca yaygınlaşmış olması, bunların Anayasamızda (m.127/3, son cümle) öngörüldüğü gibi sadece "büyük yerleşim merkezleri"nde değil, her yerde kurulduğu anlamına gelir ki, bu bir Anayasaya aykırılık teşkil eder.

Yukarıdaki açıklamalardan şu sonuçlara ulaşabiliriz:

a) Yirmi dokuz ilde il özel idarelerinin kaldırılması, Anayasa m.127/3'teki "kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir" şeklindeki hükmüne dayandırılmaz. İl özel idareleri, yukarıda açıklandığı gibi münhasıran yerleşim merkezleri ile ilgili değildir; bunlar aynı zamanda bölgesel idarelerdir; dağlar, bayırlar, taşlar, göller, dereler, gibi meskûn olmayan mahalleri de içerir. Anayasa [s.51] m.127/3 son cümlede getirilen imkân sadece "büyük yer-

---

<sup>4</sup> <http://tuikapp.tuik.gov.tr/adnksdagitapp/adnks.zul>

leşim merkezleri” içindir ki, dağlar, taşlar, dereler, göller gibi meskûn olmayan mahaller haliyle “yerleşim merkezi” değildir.

**b)** Yirmi dokuz ilde köylerin kaldırılması Anayasa m.127/3'teki “kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir” şeklindeki hükme dayandırılmaz. Köyler, belki bir “yerleşim merkezi”dir, ama Anayasa m.127/3 anlamında “büyük” yerleşim merkezleri değildir. Anayasa m.127/3'teki hüküm, sadece büyükşehir belediyesi kurulacak “büyük yerleşim merkezleri” ile aşırı şehirleşme nedeniyle bu merkezlere fiilen bitişmiş köyler için geçerli olabilir. Oysa yukarıda açıklandığı gibi 6360 sayılı Kanun yirmi dokuz ilde şehir merkezine yakın veya uzak bütün köylerin tüzel kişiliklerini kaldırmaktadır. O hâlde bu noktadan söz konusu Kanun Anayasa m.127/3, son cümleye aykırıdır.

**c)** Yirmi dokuz ilde büyükşehir belediyesi kurulmasının, Anayasa m.127/3'teki “kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir” şeklindeki hükme dayandırılabilmesi hususu pek şüphelidir. Yukarıda açıkladığımız gibi, Anayasamız her yerleşim merkezinde özel yönetim biçimi, yani büyükşehir belediyesi kurulmasına imkân vermemekte, sadece “büyük yerleşim merkezleri” için bu imkânı tanımaktadır. Yine yukarıda açıklandığı gibi, “büyük” sıfatı tanımlanması güç bir sıfat olmakla birlikte Türkiye’de büyükşehir belediyesi kurulan 29 ildeki yerleşim merkezinin Anayasamız, m.127/3 anlamında gerçekten “büyük” olup olmadığı çok tartışmalıdır. Yukarıda açıklanmaya çalışıldığı gibi bir şeyin büyük olması için diğer şeyler karşısında istisnayı oluşturması gerekir. Türkiye’de büyükşehir belediyesi kurulan 29 ilin, geri kalan iller karşısında gerek yüzölçümü, gerekse nüfus bakımından istisnâ bir durumda olduğunu söylemek çok zordur. Bu gidişle Türkiye’de bütün illerde bir büyükşehir belediyesi kurulacaktır. O zaman her hâlde bunun Anayasa m.127/3, son cümleye uygun olduğunu kimse iddia edemeyecektir.

**d)** Yirmi dokuz ilde, il sınırları içinde bütün ilçe belediyelerinin büyükşehir ilçe belediyesine dönüştürülmesi de kanımca Anayasa m.127/3'teki “kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir” şeklindeki hükme dayandırılmaz. Bunun sebebini aşağıda ayrıca açıklayacağım.

## 8. Yirmi Dokuz İlde İlçe Belediyelerinin Büyükşehir İlçe Belediyesine Dönüştürülmesi Anayasamıza Uygun mudur?

12 Kasım 2012 tarih ve 6360 sayılı Kanunun yaptığı reform, yirmi dokuz ilde il özel idarelerinin ve köylerin kaldırılmasından ibaret değildir. Kanunla bu yirmi dokuz ilde ilçe belediyelerinin hepsi *büyükşehir ilçe belediyesi* hâline dönüştürülmüştür. Zira bir yandan 12 Kasım 2012 tarih ve 6360 sayılı Kanunun 1'inci maddesinin ikinci fıkrası "*Adana, [s.53] Ankara, Antalya, Bursa, Diyarbakır, Eskişehir, Erzurum, Gaziantep, İzmir, Kayseri, Konya, Mersin, Sakarya ve Samsun büyükşehir belediyelerinin sınırları il mülki sınırlarıdır*" demektedir, diğer yandan da aynı Kanunun 6'ncı maddesi 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun 5'inci maddesi hükmünü "*Büyükşehir belediyelerinin sınırları, il mülki sınırlarıdır*" şeklinde değiştirmektedir.

Bu şu anlama gelmektedir: Söz konusu yirmi dokuz ilde ilçe belediyeleri, büyükşehir belediyesi şehir merkezinden ne kadar uzakta olurlarsa olsunlar, büyükşehir ilçe belediyesi hâline geleceklerdir. Daha önce aynı şey, İstanbul ve Kocaeli illeri için 5216 sayılı Kanunla yapılmıştı.

Yani bu yirmi dokuz ilde bütün ilçe belediyeleri, bağımsız belediyeler olmaktan çıkmakta ve büyükşehir ilçe belediyesi hâline dönüşmektedirler. Bilindiği gibi 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasında görev ve yetki paylaşımı yapmakta ve hatta bazı konularda büyükşehir ilçe belediyelerinin kararlarını büyükşehir belediyesinin onayına tâbi tutmaktadır. Yani bağımsız bir ilçe belediyesi, büyükşehir ilçe belediyesi hâline gelince özerkliğini çok büyük ölçüde yitirmektedir. Eskiden ilçe belediyesi olan yerde artık bazı hizmetler büyükşehir belediyesi tarafından yürütülmekte ve bazı konularda karar alma yetkisi büyükşehir belediyesine geçmekte ve ilçe belediyesinin bazı kararları da büyükşehir belediyesinin onayına tâbi olmaktadır.

Normal ilçe belediyelerinin anayasal bir temeli vardır. Anayasamız (m.127/1), her beldenin mahallî müşterek ihtiyaçlarının, karar organları o beldenin seçmenleri tarafından seçilerek oluşturulan kendi belediye idaresi tarafından karşılanmasını öngörmüştür. Anayasa

m.127/1’de geçen “belediye”den normal ilçe belediyeleri anlaşılır. Büyükşehir belediyelerinin anayasal dayanağı Anayasamızın 127’nci maddesinin üçüncü fıkrasında geçen “*kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir*” şeklindeki hükümdür. Bu hükme dayandığı ölçüde büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyelerine karışmasını öngören bir kanun çıkarılabilir. Aksi durumda, büyükşehir belediyelerine büyükşehir ilçe belediyelerinin işlerine karışması imkânı veren kanun Anayasaya aykırı olur.

Yukarıda açıkladığımız gibi 12 Kasım 2012 tarih ve 6360 sayılı Kanun, 29 ilde ilçe belediyelerinin hepsini büyükşehir belediyesi ilçe belediyesi hâline dönüştürmektedir. Bir ilde ilçe belediyesinin büyükşehir ilçe belediyesi hâline dönüştürülebilmesi için Anayasa m.127/3 son cümle uyarınca büyükşehir ilçe belediyesi hâline dönüşecek yerin “*büyük yerleşim merkezi*” olması gerekir. Çünkü anılan hükme göre kanun, ancak “*büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir*”. [s.53] Ortada büyük yerleşim merkezi yoksa, bir ilçe belediyesinin büyükşehir ilçe belediyesi hâline dönüştürülmesi Anayasaya aykırı hâle gelir.

Yukarıda açıkladığımız gibi “yerleşim merkezi”, içinde yaşanan ve birbirine bitişik veya komşu olan veya birbirine az çok yakın olan evlerden oluşmuş bir alanı ifade eder. Bu yerleşim alanı, mantık gereği kesintisiz olmalıdır. Zaten Anayasa m.127/3, son cümlede kullanılan “yerleşim merkezi” ifadesinde geçen “merkez” kelimesi de, bir kesintisizliği, bir toplanmayı ifade eder. Elli bin evi bir yerde, on bin evi oradan 20-30 kilometre uzakta, beş bin evi oradan 40-50 kilometre uzakta, bir iki bin evi oradan 70-80 kilometre uzakta, birkaç yüz evi oradan 100-200 kilometre uzakta olan yerleşim yerlerinin bir araya getirilerek oluşturulan bir “büyükşehir belediyesi”, Anayasamızın 127’nci maddesinin üçüncü fıkrasının son cümlesinde kastedilen anlamda bir “*büyük yerleşim merkezi*” olarak kabul edilemez. Dolayısıyla ilçe belediyelerinin büyükşehir ilçe belediyesi hâline dönüştürülmesi ve bu şekilde il şehir merkezlerine ilçe merkezlerinin ilavesi suretiyle oluşturulmuş büyükşehir belediyeleri Anayasamıza uygun değildir. Çünkü yukarıda açıklandığı gibi Anayasamızın 127’nci maddesinin üçüncü fıkrasının son cümlesine göre, büyükşehir belediyeleri ancak

“büyük yerleşim merkezleri” için kurulur. Böyle bir durumda ise ortada bir “yerleşim merkezi” yoktur.

Yukarıdaki duruma İstanbul haricindeki bütün illerimiz örnek olarak verilebilir. Örneğin dördüncü büyük ilimiz olan Bursa’da büyükşehir ilçe belediyesi hâline dönüştürülen ilçe merkezleri, il merkezinden kilometrelerce uzaklıktadır. Mustafakemalpaşa ilçe merkezi, il merkezinden 74 km, Karacabey ilçe merkezi il merkezinden 69 km; Büyükorhan ilçe merkezi il merkezinden 87 km, Harmancık ilçe merkezi, il merkezinden 96 km, Orhaneli ilçe merkezi il merkezinden 58 km, Orhangazi ilçesi il merkezinden 47 km, İznik ilçe merkezi il merkezinden 77 km uzaklıktadır<sup>5</sup>.

Bursa ilini esas alarak verdiğim bu örnekler, diğer yirmi dokuz ilin pek çoğu için geçerli örneklerdir. Mesela Manisa il merkezi ile Gördes ilçe merkezi arasında 107 km, Selendi ilçe merkezi arasında 155 km mesafe vardır<sup>6</sup>. Konya, Antalya, Mersin, Şanlıurfa, Van, Erzurum gibi yüzölçümü büyük illerde il merkezi ile ilçe merkezi arasında 100 km mesafenin olduğu yığınla örnek bulunabilir.

İstanbul ili için ilçe belediyelerinin büyükşehir belediyesi hâline dönüştürülmesinin Anayasa m.127/3-son cümleye aykırı olmadığı söylenebilir. (Zaten İstanbul’daki ilçe belediyeleri 6360 sayılı Kanunla değil, 5216 sayılı Kanunla büyükşehir ilçe belediyesi hâline dönüştürülmüştü). Çünkü İstanbul’un bütün ilçelerinin yerleşim alanları [s.54] hemen hemen birbirine bitişmiştir. Yani İstanbul il sınırının batısından doğusuna kadar yer alan bütün ilçelerin arazisi kesintisiz bir yerleşim alanı hâline gelmiştir. Böyle bir durumda ortada Anayasamızın anladığı anlamda bir “büyük yerleşim merkezi” olduğu söylenebilir. Ama bu istisna sadece İstanbul için geçerli olabilecek bir istisnadır. Ankara ve İzmir için dahi bu il sınırları içinde bulunan bütün ilçelerin yerleşim alanları birbirine bitişik değildir. Ankara ve İzmir için dahi, il sınırları içinde bulunan bütün ilçelerin büyükşehir ilçe belediyesi hâline dönüştürülmesi Anayasa m.127/3, son cümleye aykırı olur.

---

<sup>5</sup> <http://www.kgm.gov.tr/Sayfalar/KGM/SiteTr/Uzakliklar/ililcelerArasiMesafeYeni.aspx>

<sup>6</sup> <http://www.kgm.gov.tr/Sayfalar/KGM/SiteTr/Uzakliklar/ililcelerArasiMesafeYeni.aspx>



İstanbul için doğru olan husus, Bursa gibi büyükşehir belediyeleri için de kısmen doğru olabilir. Bursa gibi bazı büyükşehir belediyelerinde il merkezindeki şehrin aşırı büyümesi sonucunda bazı yakın ilçelere şehir çok yaklaşmıştır. Örneğin Bursa ili merkezi Mudanya'ya henüz bitişmemiş ise de arada yerleşim alanı hâline gelmemiş sadece beş on kilometre bir alan kalmıştır. Böyle bir durumda da yakın ilçe belediyelerinin büyükşehir ilçe belediyesi hâline dönüştürülmesinin Anayasa m.127/3, son cümleye aykırı olmayacağı söylenebilir. Zira, bu ilçe merkezleri il merkezine bitişmiştir veya bitişmek üzeredir. Ancak zaten 6360 sayılı Kanundan çok daha önce 5216 sayılı Kanunun geçici 2'nci maddesiyle büyükşehir belediyesine yakın ilçe belediyeleri büyükşehir ilçe belediyesi hâline dönüştürülmüştü. (Söz konusu maddeye göre büyükşehir belediyelerinde, mevcut valilik binası merkez kabul edilmek ve il mülkî sınırları içinde kalmak şartıyla, nüfusu bir milyona kadar olan büyükşehirlerde yarıçapı yirmi kilometre, nüfusu bir milyondan iki milyona kadar olan büyükşehirlerde yarıçapı otuz kilometre, nüfusu iki milyondan fazla olan büyükşehirlerde yarıçapı elli kilometre olan dairenin sınırı büyükşehir belediyesinin sınırını oluşturmaktaydı). Yukarıdaki örnekte, bu hükme dayanarak Mudanya belediyesi zaten Bursa büyükşehir ilçe belediyesi hâline dönüştürülmüştü.

Ama 6360 sayılı Kanunla getirilen düzenleme, 5216 sayılı Kanunun getirdiği yirmi, otuz ve elli kilometrelik dairelerin de dışına çıkmakta ve il sınırları içinde bulunan *bütün* ilçe belediyelerinin büyükşehir ilçe belediyesi hâline gelmesini öngörmektedir. Yukarıda açıklanmaya çalışıldığı gibi şehir merkezinden 80-90 kilometre uzaklıkta olan ve yerleşim yerlerinin birleşme ihtimali olmayan ilçe belediyelerinin de büyükşehir ilçe belediyesi hâline dönüştürülmesinin Anayasa m.127/3 son cümleyle bir ilgisi yoktur.

### **9. Türkiye'de Anayasa Değişikliği Yapılmadan Mahallî İdare Reformu Yapılabilir mi?**

Belki çeşitli sosyal ve ekonomik sebeplerle mahallî idarelerde reform yapılması gerekli olabilir. Ancak Anayasamızın mahallî idareler [s.55] konusunda çizdiği bir çerçeve vardır. Bu çerçeveyi yukarıda

açıklamaya çalıştım. Bu çerçeveye göre özetle, il özel idaresi, belediye ve köy olmak üzere üç tane mahallî idare vardır (m.127/1). Bunların dışında ancak “büyük yerleşim merkezleri” için özel yönetim biçimi öngörülebilir (m.127/3, son cümle).

6360 sayılı Kanun bu çerçevenin dışına çıkmaktadır. Bu çerçevenin dışına çıkılabilmesi için Anayasa m.127/1 ve 3, son cümlede değişiklik yapmak gerekmektedir. Bu Anayasal hükümler değiştirilmeden, il özel idaresi ve köylerin tüzel kişiliklerine dokunulamaz. Bağımsız ilçe belediyeleri büyükşehir ilçe belediyesi hâline dönüştürülemez. Ben il özel idarelerinin tüzel kişiliklerinin kaldırılması gerektiğine hiçbir şekilde ikna olmuş değilim. Büyükşehir merkezine bitişmiş ve yakın gelecekte bitişme ihtimali olan belde ve köyler dışındaki belediye ve köylerin tüzel kişiliklerinin kaldırılmasına da bir anlam veremiyorum.

Ama bunları yapmak istiyorlarsa öncelikle Anayasa değişikliği yapmaları gerekir. Anayasamızın 127’nci maddesinin birinci ve üçüncü fıkraları bu amaca hizmet edecek şekilde değiştirilir ve sonra köylerin ve beldelerin tüzel kişilikleri kaldırılırsa veya ilçe belediyeleri büyükşehir belediyesine bağlanırsa bu hoşuma gitmese bile benim hukuken söyleyecek bir sözüm kalmaz.

Nitekim Fransa’da Anayasanın mahallî idarelere (*collectivités territoriales*) ilişkin hükümleri (madde 72-75), 28 Mart 2003 tarih ve 3003-276 sayılı Anayasa Değişikliği Kanunuyla<sup>7</sup> çok büyük ölçüde değiştirilmiştir. Mevcut maddeler baştan sona tekrar kaleme alınmış ve pek çok yeni madde eklenmiştir. Anayasanın 2003 değişikliğinden önce 8 paragraf olan “*Des collectivités territoriales*” başlığı (m.72-75) değişiklikten sonra 43 paragraf uzunluğunda bir metin haline gelmiştir (m.72, 72-1, 72-2, 72-3, 72-4, 73, 74, 74-1, 75, 75-1). Sadece bu bölümün ilk maddesinin ilk fıkrasını vereyim:

“Cumhuriyetin mahallî idareleri, belediyeler, iller, bölgeler, özel statülü idareler ve 74’üncü maddede düzenlenen deniz ötesi idarelerden oluşur. *Gerektiğinde, bu fıkra da belirtilen*

---

<sup>7</sup> <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000601882&dateTexte=&categorieLien=id>

*idarelerden biri veya birkaçı yerine, kanun ile başka bir mahallî idare kurulabilir”<sup>8</sup>.*

Görüldüğü gibi 2003 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile Fransa’da kanun koyucuya, gerektiğinde, Anayasada öngörülen belediye [s.56] ve il gibi mahallî idarelerin biri veya birkaçı yerine bir başka mahallî idare kurma yetkisi verilmiştir. Dolayısıyla Fransa’da kanun koyucu, il özel idaresi yerine belediye idaresi, belediye idaresi yerine özel statülü bir idare kurarsa veya bazı mahallî idareleri bir başka mahallî idareye dönüştürürse bu Anayasaya aykırı olmaz.

Ancak bizim Anayasamızda, Fransız Anayasanın 72’nci maddesinin ilk fıkrasındaki gibi, kanun koyucuya bir mahallî idarenin yerine başka bir mahallî idareyi kurma yetkisi veren bir hüküm yoktur. Anayasamızda böyle bir hüküm olsaydı 6360 sayılı kanun Anayasamıza uygun olurdu. Türkiye’de il özel idaresi, belediye ve köy sisteminin dışına çıkıp, yeni bir mahallî idare sistemi kurulmak isteniyorsa veya bu idarelerden biri yerine diğerinin kurulması isteniyorsa, önce bu konuda Anayasada değişiklik yapmak gerekir. Anayasada değişiklik yapmadan Anayasaya aykırı düzenlemeleri kanunla yapmak bir şark kurnazlığından başka bir şey değildir. Anayasaya aykırı hükümleri kanunla koyarsanız, Anayasanın ne anlamı var?

Anayasada değişiklik yapmadan Anayasaya aykırı kanun çıkarılması, Anayasanın üstünlüğünü ve keza katılığını ortadan kaldırır. 6360 sayılı Kanunun, önüne geldiğinde Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmesi gerekir. Anayasa yargısının anlamı ve varlık sebebi budur. Eğer 6360 sayılı Kanunu yapanlar, bu kanunun Anayasa aykırı olduğunu bile bile, ama Anayasa Mahkemesinin yeni üye kompozisyonuna güvenerek çıkarmışlarsa bu fevkalade üzücüdür. Zira eğer iddia edildiği gibi siyasî iktidar, Anayasa Mahkemesini arkasına almış ise, Türkiye’de Anayasanın üstünlüğü ve katılığı ve aslında Anayasa

---

<sup>8</sup> “Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d’outre-mer régies par l’article 74. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi, le cas échéant en lieu et place d’une ou de plusieurs collectivités mentionnées au présent alinéa”. ([http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/constitution\\_11-2011.pdf](http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/constitution_11-2011.pdf)).

kavramının kendisi yıkılmış olur. Eğer iddialar doğru ise, Türkiye'deki olağan yasama iktidarının tali kurucu iktidar hâline geldiği söylenebilir. Anayasa Mahkemesini arkasına almış bir siyasî iktidarın Anayasada değişiklik yapmak için artık parlâmentonun üçte iki çoğunluğunu elde etmeye ihtiyacı kalmayacaktır.

O nedenle içinde bulunduğumuz bu yıllarda Türkiye'de Anayasa Mahkemesinin "ateşle imtihan" edildiğini söyleyebiliriz. Anayasa Mahkemesinin Onbirinci Cumhurbaşkanı'nın görev süresini yedi yıla çıkaran 19 Ocak 2012 tarih ve 6271 sayılı Kanunu<sup>9</sup> Anayasaya uygun gördüğü 15 Haziran 2012 tarih ve K.2012/96 sayılı kararına bakarak, Anayasa Mahkemesinin bu imtihandan başarıyla çıkma ihtimalinin düşük olduğu söylenebilir. 6360 sayılı Kanun, Anayasa Mahkemesi için bir nevi "bütünleme sınavı" olacaktır. Anayasa Mahkemesinin bu sınavdan da [s.57] kalması durumunda, artık Türkiye'de Anayasanın bir anlamının kalmayacağını, Türk Anayasasının artık bir "yumuşak anayasa" hâline geleceğini, ülkedeki olağan yasama iktidarının tali kurucu iktidar hâline dönüşeceğini ve hatta giderek Anayasamızın fiilen ilga edileceğini veya anayasasızlaştırılacağını dahi söyleyebiliriz. Anayasa Mahkemesinin bu zor imtihandan başarıyla çıkacağını ümit ediyoruz.

## II. YERİNDELİK DEĞERLENDİRMESİ

Bu satırların yazarı, şimdiye kadar, sahip olduğu hukuk anlayışı gereği kanun koyucunun yaptığı düzenlemelerin yerindeliliğini tartışmayı hep reddetmiş, sadece hukukîliğini tartışmaya çalışmıştır. Yukarıda yapılan değerlendirmeler de bir hukukîlik değerlendirmesi olup 6360 sayılı Kanunun Anayasamızın 127'nci maddesinin birinci ve üçüncü fıkrasına uygunluğu sorunu tartışılmaktadır.

Ama bu makalede bu noktadan sonra artık kendimi, sahip olduğum hukukî pozitivism anlayışının dışına çıkarak, sadece hukukîlik

---

<sup>9</sup> Bu kanunu eleştirisi için bkz.: Kemal Gözler, "Cumhurbaşkanı Abdullah Gül'ün Görev Süresi Ne Kadardır ve Bu Görev Süresi Kanunla Belirlenebilir mi?", Terazi Aylık Hukuk Dergisi, Yıl 7, Sayı 66, Şubat 2012, s.36-50 ([www.anayasa.gen.tr/gorev-suresi.pdf](http://www.anayasa.gen.tr/gorev-suresi.pdf)).

değerlendirmesi değil, yerindelik değerlendirilmesi de yapmak zorunda hissediyorum<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> Burada yerindelik değerlendirilmesi yapmak zorunda hissetmemin nedeni, 6360 sayılı Kanun hükümlerinin beni isyan ettirmesidir. Bu isyanın altında benim kişisel değer yargıları ve belki köyde doğmuş ve büyümüş biri olarak köy tüzel kişiliğine karşı duyduğum sempati bulunuyor olabilir. Ancak makalenin bu kısmını bitirdikten sonra yerindelik değerlendirilmesi başlığı altında yaptığım değerlendirmelerin kısmen yerindelik değerlendirilmesi değil, hukukilik değerlendirilmesi olduğu, bazı noktalarda yerindelik ve hukukilik değerlendirilmesinin iç içe geçtiğini gördüm.

Bu dipnotta şunu da belirtmek isterim ki, bu makale, benim bu noktada hukuk teorimi de gözden geçirmeme vesile oldu. Yerindelik-hukukilik sorunu konusunda şöyle düşünmeye başladım: Öyle sorunlar olabilir ki, yerindelik değerlendirilmesi bir noktadan sonra hukukilik değerlendirilmesi hâline dönüşebilir. Mesela kanun koyucunun şehirleşme neticesinde büyükşehir yerleşim merkezine bitişmiş bir köyü mahalleye dönüştürebileceğini kabul ediyorum. Zira, Anayasamızın 127'nci maddesinin üçüncü fıkrasında "kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir" denmektedir. Aynı şekilde, kanun koyucunun, henüz fiilen bitişmemekle birlikte, şehir merkezine çok yaklaşmış, yakın bir gelecekte bitişeceği tahmin edilen bir köyün tüzel kişiliğini kaldırıp mahalle hâline dönüştürebileceğini de kabul ediyorum. Bu yaklaşımın kilometre cinsinden belirlenmesi konusunda da kanun koyucunun takdir yetkisinin olduğunu kabul ediyorum. Örneğin kanun koyucu, şehrin son evlerine 1 km veya 5 km uzaklıktaki köylerin mahalleye dönüştürülmesini öngörebilir. Ama kanun koyucu, şehirden 50 km uzaktaki köylerin mahalleye dönüştürülmesini öngörebilir mi? Burada bir nicelik sorununun olduğu, kanun koyucunun 5 km ötedeki köyleri mahalleye dönüştürebileceği gibi 50 km ötedeki köyleri de mahalleye dönüştürme konusunda takdir yetkisinin bulunduğu söylenebilir mi? Ben bu soruya olumlu cevap veremiyorum.

Niceliksel belirlemenin olduğu yerde şüphesiz ki kanun koyucunun [s.58] takdir yetkisi vardır. Ama bazı durumlarda niceliksel değişme belirli bir noktayı geçtikten sonra niteliksel bir değişme hâline gelmektedir. Bu durumda ise artık kanun koyucunun takdir yetkisi kalmamaktadır. Yani şehir merkezinden kaç km uzaklıktaki köyün bir mahalleye dönüştürülebileceği sorunu bir nicelik sorunu olarak bir yerindelik sorundur. Ama bu mesafe belli bir miktarı aştıktan sonra bu sorun bir nitelik sorunu hâline gelmekte ve dolayısıyla bir hukukilik değerlendirilmesine vücut vermektedir.

Aslında niceliksel değişimin niteliksel değişmeye yol açması sadece hukuk alanında değil, fen ve tıp alanında da görülür. Suyun derecesinin 0 dereceden 100 dereceye kadar artması bir niceliksel değişimdir. Ama sıcaklık 100 dereceyi geçmiş ise ortada bir niteliksel değişim vardır. Zira artık su değil, buhar bulunur. Su bir hükme, buhar başka hükme tâbi olabilir. Oysa gerçekte su da buhar da H<sub>2</sub>O'dur. Aynı şey bazı hastalıklar için de geçerlidir. Örneğin şeker hastalığı niceliksel bir hastalıktır. Açlık kan şekeri 126 mg/dL'den yüksek olanlar şeker hastası olarak kabul edilmektedir. Tıp birlikleri gibi otoriteler hastalıklardaki bu sınır değerleri de zamanla aşağı çekmekte veya yukarı çıkarmaktadırlar. Sınır değişebilir. Ama belli bir miktardan sonra ilgili kişi o hastalığın emarelerini gösterir ve artık ölmese bile normal hayatını sürdüremez hâle gelir. Nasıl bir tıp otoritesi, açlık kan şekeri sınırını belirleme konusunda benim yetkim var deyip, bu sınırı 200'e çıkaramaz ise, kanun koyucu da benim büyükşehir yakın köyleri mahalle hâline dönüştürme konusunda yetkim var deyip şehir merkezinden 50 km uzakta olan köyleri mahalle hâline dönüştüremez.

[s.58] Önce, genel anlamda, il özel idaresi, belediye ve köy kavramları hakkında bilgi vermekle işe başlayalım.

“Belediye” Arapça “belde” kelimesinden gelmektedir. “Belde” kasaba, şehir, medine demektir<sup>11</sup> ki, bu kelime meskûn olmayan bir araziye değil, meskûn bir araziye, açıkçası evlerden oluşmuş bir yerleşim yerini ifade eder. İçinde insanların yaşadığı evlerin olmadığı yere belde denmez. Bir araya gelerek bir belde oluşturacak evlerin de aralarında, mantık gereği makul bir mesafeden daha fazlası olmamalıdır. Nitekim 1580 sayılı eski Belediye Kanununun 7’nci maddesine göre iki ayrı köyün birleşerek bir belediye kurabilmeleri için bunların arasındaki mesafenin 500 metreyi geçmemesi gerekmektedir. Dolayısıyla belde teşkil edecek [s.59] evlerin birbirine bitişik veya yakın olmaları veya en fazla 500 metre gibi makul bir mesafeden daha uzak olmamaları gerekir.

Türk idare hukukunda yerleşim yerlerinden nüfus bakımından küçük olanlarına köy, büyük olanlarına belde denir. Birincilerinde köy idaresi, ikincilerde ise belediye idaresi kurulur. Ama bir ilde, sadece evlerden oluşmuş belde ve köyler değil, bunların dışında, araziler de vardır. Dağlar, taşlar, göller, nehirler, dereler, ormanlar, meralar, yaylaklar, kışlaklar, baltalıklar, bataklıklar, sazlıklar, kıyılar, sahiller, tarlalar, bağlar, bahçeler, parklar, piknik alanları, mesire yerleri, vs.

Bu ön bilgidен sonra şimdi yerindelik değerlendirmesine geçelim:

---

Yerindelik değerlendirmesinin bir noktadan sonra hukukilik değerlendirmesine dönüşmesine bir örnek daha vereyim: Anayasamız “büyük yerleşim merkezleri” için “özel yönetim biçimleri” getirilmesine imkân tanımıştır. On üç milyon nüfuslu İstanbul şehrinin, dört milyon nüfuslu Ankara şehrinin, üç milyon nüfuslu İzmir şehrinin “büyük yerleşim merkezi” olduğundan kuşku yoktur. Peki ama bir buçuk milyon nüfuslu Bursa şehri bir “büyük yerleşim merkezi” midir? Bu soruya değişik cevaplar verilebilir. Dolayısıyla Bursa şehrinin Anayasa, m.127/3 anlamında bir “büyük yerleşim merkezi” olup olmadığı konusunda kanun koyucunun takdir yetkisi olduğunu söyleyebiliriz. Peki ama, seksen bin nüfuslu Mardin şehrinin bir “büyük yerleşim merkezi” olup olmadığını belirleme konusunda kanun koyucunun bir takdir yetkisi var mıdır? Sanıyorum hayır. Çünkü bir noktadan sonra, artık sorun nicelik sorunu değil, nitelik sorunu hâline gelmiş ve Mardin’in büyük yerleşim merkezi olup olmadığı sorunu da bir yerindelik sorunu olmaktan çıkıp, bir hukukilik sorunu hâline gelmiştir.

<sup>11</sup> Şemseddin Sami, *Kamus-ı Türki*, Dersaadet, İkdam Matbaası, 1316, s.301.

## 1. İl Özel İdarelerinin Kaldırılması Yerinde midir?

Önce il özel idaresinin tanımını yapalım: İl özel idaresi, il sınırları ile çevrili bir coğrafi alanda yaşayan insanların orada yaşamalarından kaynaklanan ortak ihtiyaçlarını karşılamak için kurulmuş kamu tüzel kişiliğine sahip yer yönünden yerinden yönetim kuruluşudur<sup>12</sup>. Bu tanımda geçen “il sınırları ile çevrili coğrafi alan” ibaresinin altını çizmek gerekir. Bu coğrafi alanın içine sadece belde ve köyler gibi *yerleşim birimleri* değil, aynı zamanda bağ, bahçe, tarla, orman, dağ gibi *araziler* ve keza göller, akarsular ve yollar da girer. Bu anlamda, il özel idaresi, bir nevi “bölgesel” bir kuruluştur. Bu bakımdan “il özel idaresi”, “belediye”den farklıdır. Belediye, evlerin yan yana gelmesiyle oluşmuş “belde” ismi verilen belirli bir “yerleşim alanı”nda topluca yaşayan insanların ortak ihtiyaçlarını karşılamak için kurulmuş iken, il özel idaresi, sadece bu insanların ihtiyaçlarını değil, aynı zamanda il sınırları içinde kalmak şartıyla her yerde yaşayan insanların, örneğin dağ başında bir kulübede yaşayan tek bir kişinin ihtiyaçlarını da karşılamayı amaçlar.

Bir belediye ile bir köy arasında ne belediyenin, ne de köyün yetki sahasında bulunmayan yığınla yer vardır. Dağlar, taşlar, dereler, nehirler, ormanlar, yollar, göller, bataklıklar, sazlıklar, kıyılar, sahiller, vs. İşte bunlar üzerinde de kararlar alınması, bunlarla ilgili iş ve işlemler yapılması, bunlara ilişkin kamu hizmetlerinin yürütülmesi de gerekir. Bunları köy yapamaz; belediye de yapamaz. Çünkü her ikisinin yetki sahası coğrafi olarak sınırlıdır; çünkü bunlar birer yerleşim yeridir ve son evden sonra yetkileri mantık gereği biter. O hâlde bunları yapmak, bu yerlerdeki kamu hizmetlerini yürütmek için başka bir mahallî idareye ihtiyaç vardır ki, bu mahallî idare, il özel idaresidir. İl özel idaresinin varlık sebebi budur. İl özel idareleri zevk olsun diye değil, ne köy, ne de belediye idareleri tarafından karşılanamayacak bir takım kamusal ihtiyaçlar olduğu için kurulmuşlardır.

**[s.60]** Türkiye’de yirmi dokuz ilde il özel idarelerini kaldıranların il özel idarelerinin varlık sebebinin ne olduğunu anladıkları hususu çok şüphelidir.

---

<sup>12</sup> Kemal Gözler ve Gürsel Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri*, Bursa, Ekin, 12. Baskı, 2012, s.183.

İl sınırı içindeki alanın tamamıyla meskûn mahal hâline geldiği bir il var ise, yani il sınırı içinde kalan bütün arazi artık tamamıyla evlerle kaplı hâle gelmiş ise, böyle bir ilde il özel idaresinin varlık sebebinin artık kalmadığı kabul edilebilir. Belki bu ihtimale Türkiye’de İstanbul ili bir ölçüde yaklaşmaktadır. İstanbul ilinin sınırları içinde kalan arazinin yüzölçümü olarak büyük bir kısmı bugün evlerle kaplanmış, yani meskûn mahal hâline gelmiştir. İstanbul ilinin meskûn mahal hâline gelmiş kısmında il özel idaresine gerek olmadığı söylenebilir. Ancak bu yargı, İstanbul ili için bile tam olarak doğru bir yargı değildir. *Google Maps*’ten İstanbul haritasına bakılırsa, bugün İstanbul’da hâlâ meskûn mahal hâline gelmemiş yığınla arazi olduğunu görürüz (Özellikle Karadeniz’den güneye doğru önemli bir şerit hâlâ evlerle işgal edilmemiştir). Hatta İstanbul’da bugün meskûn mahal olmamış arazilerin yüzölçümünün İstanbul ilinin yüzölçümünün en az yarısını oluşturduğu dahi söylenebilir. İşte bu arazi İstanbul İl Özel İdaresinin varlık sebebidir.

İstanbul için yapılan bu gözlem, geri kalan 28 il için evleviyetle geçerlidir. Ben Erzurum, Konya, Mersin, Samsun, Aydın, Balıkesir, Denizli, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Şanlıurfa, Van gibi nüfusu nispeten küçük, arazisi büyük illeri örnek vermek istemiyorum. Ben içinde yaşadığım ve az çok bildiğim Bursa ilini örnek olarak vermek istiyorum. Bu ilin nüfusu 2.652.126’dır<sup>13</sup>. Bursa ili, yüzölçümü olarak Türkiye’de orta büyüklükte bir ildir. *Google Maps*’e bakılırsa, Bursa’da meskûn sahanın, ilin toplam yüzölçümünün en fazla yüzde 20’sini oluşturduğu görülür. Bu şu anlama gelir ki, Bursa’da il özel idaresinin varlık sebebi hâlâ yüzde 80 devam etmektedir.

İl özel idarelerinin kaldırıldığı yirmi dokuz ilde meskûn mahal olmayan ve bu illerin arazilerinin en azından yüzde 80’inini oluşturan bu kısımlardaki kamu hizmetleri artık belediyeler tarafından yürütülecektir. Şehirden 60 km uzakta iki köy arasındaki yolu yapmak belediyelerin görev alanına girecektir. Bundan böyle şehirden 60 km uzaktaki mesire yerini işletmek, burasını temizlemek, burada düzeni sağlamak belediyenin sorumluluğunda olacaktır.

---

<sup>13</sup> <http://tuikapp.tuik.gov.tr/adnksdagitapp/adnks.zul>



Buna karşı denilebilir ki, ortada değişen bir şey yoktur; eskiden il özel idaresi tarafından görülen bu hizmet, şimdi büyükşehir belediyesi veya büyükşehir ilçe belediyesi tarafından görülecektir. Şüphesiz, eskiden il özel idareleri tarafından yerine getirilen hizmetler, artık büyükşehir [s.61] belediyesi veya büyükşehir ilçe belediyesi tarafından yerine getirilebilir. Ama şehir ve sokaklar için uzmanlaşmış bir idare olan belediye idaresinin araç parkı ve personelinin dağ başında nasıl hizmet vereceklerini anlamak zordur. İdare hukukumuzda il özel idaresi, belediye ve köy olmak üzere üç çeşit mahallî idare öngörülmesinin altında bu idarelerin hizmet alanlarının ve yürüttükleri hizmetin niteliğinin birbirinden farklı olması yatar. İl özel idarelerine gerek olmadığını, il özel idareleri tarafından yürütülen hizmetlerin büyükşehir ilçe belediyesi tarafından yürütülebileceğini düşünenlere karşı şunu söyleyelim: Eğer siz haklıysanız, belediye idaresine de gerek yoktur. Belediye idaresi tarafından yürütülen hizmetler merkezî idarenin bir taşra teşkilatı olan il (valilik) ve ilçeler (kaymakamlıklar) tarafından mükemmel olarak yürütülebilir.

## 2. Köylerin Kaldırılması Yerinde midir?

Mahallî idarelerin en küçüğü ve en yaygını “köy”dür. Önce “köy”ün genel olarak tanımını yapalım: 442 sayılı Köy Kanununa göre “köy”, nüfusu 150 ilâ 2000 arasında olan bir yerleşim yeridir. Nüfusu 2000’i geçmekle birlikte, belediye idaresi kurulmamış yerler de bir “köy”dür<sup>14</sup>. Köyler tarihsel olarak en eski yerleşim yerleridir.

Belli bir yerde oturan insanların orada oturmaktan kaynaklanan ortak ihtiyaçları konusunda sadece orada oturan o insanların karar vermesi ve bu kararı da onların uygulaması yerel demokrasinin bir gereğidir. Zaten yerinden yönetimin özerkliği ilkesinin anlamı da esasen budur. En yakın köyden birkaç kilometre, en yakın şehirden onlarca kilometre uzakta oturan nüfusu 2000’i geçmeyen bu insanların, bu köyde oturmaktan kaynaklanan ortak ihtiyaçları, örneğin bir çeşme yapımı konusunda kendilerinin karar almasından daha doğal ne olabilir? Bu insanların bu ihtiyaçları komşu köydeki insanları nadi-

---

<sup>14</sup> Gözler ve Kaplan, *op. cit.*, s.215-216.

ren ilgilendirir; şehirdeki insanları ise hiç ilgilendirmez. Demokrasiye inanıyorsanız, bırakın bu insanlar sadece kendilerini ilgilendiren konularda kararlarını kendileri alsınlar.

12 Kasım 2012 tarih ve 6360 sayılı Kanun ise, yirmi dokuz ildeki bütün köylerin köy tüzel kişiliğini kaldırarak bunları “mahalle”ye dönüştürmekte ve bu mahalleleri de bir büyükşehir belediyesi içinde yer alan bir ilçe belediyesine bağlamaktadır. Haliyle bu köyler *hukuken* mahalleye dönüştürülünce, *fiziken* bir şehrin bir parçası hâline gelmiş olmuyorlar. Hâlâ eskiden olduğu gibi şehir merkezinden onlarca kilometre uzakta 100-150 evden oluşmuş bir yerleşim yeri olarak kalmaya devam ediyorlar. Hâlâ köyde yaşayan insanların orada yaşamaktan kaynaklanan ortak ihtiyaçları da şehirde yaşayan insanların ortak ihtiyaçlarından farklı olarak kalmaya devam ediyor.

**[s.62]** Örneğin baktıkları inek, koyun gibi hayvanlarını sulamak için kuyuya, çeşmeye ihtiyaçları olmaya devam ediyor. Hukuken bir şehrin mahallesi hâline dönüşen bu insanların ineklerini sulamak için artık kuyu açmak veya çeşme yapmak gibi bir yetkileri yok. Çünkü artık tüzel kişilikleri, hak ve fiil ehliyetleri, karar alma yetkileri bulunmuyor. Artık bu insanların hayvanlarını sulamak için çeşmeye ihtiyaçları olup olmadığına onlarca kilometre ötede olan belediye meclisi karar verecek. Keza yapılmasına karar vermiş ise, bu çeşme onlarca kilometre uzaktan gelecek belediyenin personeli ve araçlarıyla yapılacaktır.

Böyle bir sistem, demokrasiye aykırıdır. Çünkü kararı veren kişiler sadece o köyde oturan insanlar tarafından değil, bütün ilçede oturan insanlar tarafından seçilmiş kişilerdir. Böyle bir sistem akla ve mantığa da aykırıdır. Belediye meclisi üyeleri pek muhtemelen o köye hayatlarında gitmemiştir ve o köyün ihtiyaçlarını yerinde takdir edemezler. Nihayet böyle bir sistem işletmecilik esaslarına da aykırıdır. Bir işin yerinde kararlaştırılması ve gerçekleştirilmesi imkân dâhilinde iken, onlarca kilometre uzaktan plânlaması ve onlarca kilometre uzaktan gelen personel ve araçla gerçekleştirilmesi çok daha pahalıya mâl olur ve daha çok zaman alır.

Ayrıca belirtmek isterim ki, köylerin tüzel kişiliklerinin kaldırılıp belediyelerin bir mahallesi hâline dönüştürülmeleri, sadece bu köyler için değil, bağlandıkları belediyeler için de zararlı olabilir. Böyle bir sistemde belediyenin karar organlarının ve personelinin zamanı, belediyenin malî kaynakları 300 nüfuslu köyler için israf olup gidecektir. Pek muhtemelen yeni sistemde, bu tür belediyelerde belediye meclislerinin kararlarının en az yarısı mahalleye dönüşmüş köylere ilişkin olacaktır. 300 nüfuslu köyler yüzünden, belediye, on binlerce nüfusa sahip kendi merkez mahallerine hizmet veremez duruma düşebilir.

Oysa eski sistemde bir köyün kendi işlerine ilişkin kararlar, kendi halkı tarafından seçilen köy ihtiyar heyeti tarafından alınmakta ve karar köyün parasıyla ve köyün kendi imkanlarıyla uygulanmaktadır. Eski sistem hem demokratik bir sistem, hem de adil bir sistemdir. Çünkü eski sistemde nimet külfete, külfet nimete göredir.

Yukarıdaki düşüncelerimize karşı olarak, mevcut sistemde köylerin zaten malî kaynaklarının yetersizliği yüzünden kamu hizmetlerini yürütemediği itirazı ileri sürülebilir. Doğrudur; pek çok köy, günümüzde Köy Kanununun kendilerine verdiği yetkileri fiilen kullanabilecek, kamu hizmetlerini yürütebilecek gelire ve personele sahip değildir. Zaten hâli hazırda köylerdeki kamu hizmetlerinin önemli bir kısmı fiilen köyün organları ve personeli tarafından değil, merkezî idare birimleri, il özel idaresi veya köylere hizmet götürme birlikleri tarafından yerine getirilmektedir. Ancak bunun fiilen böyle olması, bunun hukuken doğru olduğunu [s.63] göstermez. Özellikle yerinden yönetime ve demokrasiye inanan bir insanın bu durumu kabul etmesi mümkün değildir. Köydeki kamu hizmetleri, köy tarafından değil de, merkezî idare (valilik ve kaymakamlıklar), il özel idaresi veya köylere hizmet götürme birlikleri tarafından yerine getirildiğinde, köyün diğer idarelere karşı bir özerkliği kalmamakta, keza köyde köy idaresi için yapılan seçimlerin bir anlamı kalmamakta, köy demokrasisi içi boş bir kavrama dönüşmektedir.

Yapılması gereken şey, gelir yokluğundan yerine getirilmeyen kamu hizmetlerini merkezî idareye veya il özel idarelerine devretmek değil, köylere gelir kaynakları temin etmektir. Örneğin 2 Şubat 1981 tarih ve 2380 sayılı Kanunla ve daha sonra bunun yerine kabul edilen

2 Temmuz 2008 tarih ve 5779 sayılı Kanunla birer mahallî idare olan belediyelere ve il özel idarelerine genel bütçe vergi gelirlerinden pay verilmektedir. Oysa mahallî idarelerin üçüncü türü olan köylere adı geçen kanunlarla vergi gelirinden bir pay verilmesi öngörülmemiştir. Eğer 2 Şubat 1981 tarih ve 2380 sayılı Kanunla, belediyelere olduğu gibi köylere de vergi gelirlerinden pay verilseydi, köyler pek çok ihtiyaçlarını kendileri giderebilirlerdi.

Bu satırların yazarı, 1970'li yıllarda Marmara Bölgesindeki bir muhacir köyünde, kanalizasyon yapımı, gerek köy içi yolların, gerekse tarlalar arasındaki yolların yapımı, evlere içme suyu getirilmesi gibi pek çok kamu hizmetinin Köy Kanununa uygun olarak köy ihtiyar heyeti kararlarıyla ve imece gibi Köy Kanununun öngördüğü usûller uygulanarak köyün kendi imkanlarıyla başarılı bir şekilde yerine getirildiğine şahit olmuştur. Bu altyapı yatırımları gerçekleştirilirken merkezî idareden ya hiç yardım alınmamış, ya da çok sınırlı bir yardım alınmıştır. İşin doğrusu da budur.

Köylerin kendi ihtiyaçlarını kendilerinin gidermesi hem yerinden yönetim ilkesinin, hem de demokrasinin bir gereğidir. Bir örnek vereyim: Köydeki din hizmetlerinin merkezî idare tarafından, yani Diyanet İşleri Başkanlığı tarafından yerine getirilmesinin bir gereği yoktur. Köy Kanunu, köye imam çalıştırma yetkisini vermektedir. Bugün de her köy, ücretini ödeyebilecekse Köy Kanununa göre sözleşmeyle bir imam çalıştırabilir. Doğrusu da budur. Köy Kanunu da bunu öngörmüştür. Benim az çok bildiğim Marmara Bölgesindeki pek çok köyde de, 1970'li, 1980'li ve hatta 1990'lı yıllara kadar köy imamları, Köy Kanununa uygun olarak ücreti köy tüzel kişiliği tarafından ödenerek köy ihtiyar heyeti kararıyla istihdam edilmişlerdir. Örneğin Çanak-kale ili Biga ilçesi Yeniçiftlik köyündeki küçük camide Köy Kanununa göre çalıştırılan son "köy imamı" 1990 yılına kadar görev yapmıştır. Daha sonra bu imamın yerine Diyanet İşleri Başkanlığı tarafından bir "kadrolu imam" atanmıştır. Demokrasi, köy imamının merkezî idarenin bir birimi olan Diyanet İşleri Başkanlığı tarafından değil, o köydeki insanlar tarafından atanmasını öngörür. Demokrasi köy imamının, Diyanet İşleri Başkanlığına karşı [s.63] sorumlu olmasını değil, o köy halkına ve o halkın temsilcisi olan köy ihtiyar heyeti ve muhtara karşı sorumlu olmasını gerektirir. İmamın köy ihtiyar heyetine karşı sorum-

lu olması ile Diyanet İşleri Başkanlığına karşı sorumlu olması arasında büyük fark vardır. Örneğin, yukarıda anılan köyde “köy imamı” yerine Diyanet İşleri Başkanlığı tarafından atanan “kadrolu imam”ın cenazeleri yıkamayı reddettiği rivayet edilir. Haliyle eski sistemde cenaze yıkamayı reddeden bir köy imamının görevine ihtiyar heyeti derhal son verirdi.

Konu hakkında bilgisi sınırlı olan kişiler, 12 Kasım 2012 tarih ve 6360 sayılı Kanun ile yirmi dokuz ildeki köylerin mahalleye dönüştürülmesi şeklindeki değişikliğin laftan ibaret kalacağını, “köy” isminin gidip, “mahalle” isminin geleceğini eskiden köy olarak yapılanların şimdi mahalle olarak yapılacağını düşünebilirler. Mahalleye dönüşen köylerdeki insanlar da değişikliğin bundan ibaret olduğunu sanabilirler. Eskiden muhtara “köy muhtarı” şimdi ise “mahalle muhtarı” dendiğini, eskiden ihtiyar heyetine “köy ihtiyar heyeti”, şimdi ise “mahalle ihtiyar heyeti” dendiğini başka bir değişikliğin olmadığını sanabilirler. Bu doğru değildir. Köy ihtiyar heyeti bir kamu tüzel kişinin karar organıdır. Kamulaştırma dâhil, pek çok icraî yetkisi vardır. Mahalle ihtiyar heyetinin ise bir yetkisi yoktur. Köy muhtarı köy idaresinin yürütme organı ve köy tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Pek çok yetkisi vardır. Mahalle muhtarının ise bir yetkisi yoktur. Çünkü mahallenin bir tüzel kişiliği yoktur. Köyler mahalleye dönüşünce, köy ile mahalle olmak arasında ne fark olduğu görülecektir. Örneğin artık köy muhtarı, daha doğrusu mahalle muhtarı, mahalle adına dava açamayacak, mahkemeler huzurunda davacı ve davalı olamayacaktır.

Türk idare hukukunda mahallelerin bir tüzel kişiliği yoktur. Mahalle bir idare değildir. Bir karar organı yoktur. Hak ve fiil ehliyeti bulunmaz. Yani hukuken bir şey yapamaz. Bir ihtiyaçla karşılaşırsa bu “mahalle”nin artık bağlı olduğu ilçe belediyesine başvurmadan başka yapacağı bir şey yoktur.

Bursa’dan bir örnek vereyim: Bursa ili Mustafakemalpaşa ilçesine bağlı ve ilçe merkezine 60 km uzaklıktaki 358 nüfuslu Hacıahmet Köyü<sup>15</sup>, ilk mahallî idareler seçiminden sonra artık köy

---

<sup>15</sup> [http://rapor.tuik.gov.tr/reports/rwservlet?adnksdb2&ENVID= adnksdb2Env&report= wa\\_idari\\_yapi\\_10sonrasi.RDF&p\\_il1=16&p\\_yil=2011&p\\_dil=1&desformat=html](http://rapor.tuik.gov.tr/reports/rwservlet?adnksdb2&ENVID= adnksdb2Env&report= wa_idari_yapi_10sonrasi.RDF&p_il1=16&p_yil=2011&p_dil=1&desformat=html)

değil, Mustafakemalpaşa belediyesinin bir mahallesi hâline gelecektir. Bundan sonra bu köy halkı, hayvanlarını sulamak için bir çeşme yapmak konusunda kendisi karar alamayacaktır. Zaten artık Hacıahmet Köyünün tüzel kişiliği ve köy ihtiyar heyeti de kalmayacaktır. Böyle olunca ilçe [s.65] merkezinden 60 kilometre uzakta olan bu köyde hayvanların su içeceği bir çeşme yapmak için Mustafakemalpaşa Belediye Meclisinin karar alması gerekecektir. Keza söz konusu çeşme de 60 kilometre uzaktan gelen araç ve personelle yapılacaktır.

Şüphesiz 1970, 1980 ve 1990'lı yıllarda Türkiye'de büyük şehirlerin etrafındaki pek çok köy, gerçekte şehrin mahallesi hâline gelmiştir. Bunlar fiilen şehrin bir parçası hâline gelmesine rağmen, hukuken yakın zamanlara kadar köy tüzel kişiliklerini korumuşlardır. Bunların kamu tüzel kişiliğine sahip olması, bunları çevreleyen büyükşehirler için özellikle imar bakımından çok büyük problemler çıkarmıştır. Belki ülkemizdeki çarpık kentleşmenin sebeplerinden birisi fiilen şehrin mahallesi hâline gelen köylerde köy tüzel kişiliğinin kaldırılmamasıdır. Keşke büyükşehir belediyesi yakınındaki köylerin mahalleye dönüştürülmesi uygulaması ülkemizde daha önce yapılmış olsaydı. Ama 12 Kasım 2012 tarih ve 6360 sayılı Kanunla yapılan şey bu değildir. Yirmi dokuz ilde, şehir merkezine uzak veya yakın, il sınırları içinde kalan bütün köylerin tüzel kişilikleri kaldırılmaktadır. 1970'li, 1980'li, 1990'lı yıllarda büyükşehirlerin dibindeki köylerin mahalleye dönüştürülmemesi uygulaması ne kadar yanlış ise, bugün yirmi dokuz ildeki bütün köylerin mahalleye dönüştürülmesi uygulaması da o kadar yanlıştır.

Tekrar Bursa'dan bir örnek vereyim: Bursa 1970'lerden itibaren, özellikle batıya doğru aşırı bir şekilde büyümüştür ve büyümeye de devam etmektedir. Bu büyüme sonucu, Bursa'nın batısında İzmir yolu denen yola paralel bir hat üzerinde bulunan İhsaniye, Fethiye, Ertuğrul, Özlüce, köyleri ve Görükle beldesi 1970'li, 1980'li ve 1990'lı yıllarda fiilen şehrin bir mahallesi hâline dönüşmüştür. Eğer bu köylerin ve Görükle beldesinin tüzel kişilikleri daha 1970'li, 1980'li ve 1990'lı yıllarda kaldırılsaydı ve mahalle hâline dönüştürülseydi, imar bakımından çok daha isabetli olurdu.

Ama şehrin gelişmesi ne kadar muazzam olursa olsun, Bursa şehrinin meskûn mahali bugün itibarıyla Görükle'den sonra bitmek-

tedir. Belki Görükle'den sonra birkaç köyü daha büyükşehir belediyesi sınırları içine almak ve bunların tüzel kişiliklerini kaldırmak, geleceği planlamak açısından uygun olabilir (Zaten bu 6 Mart 2007 tarih ve 5594 sayılı Kanunla yapılmıştı). Ama gelgelelim Görükle'den sonra Balıkesir sınırına kadar daha yüzlerce köy var. Bu köylerin de kamu tüzel kişilikleri 12 Kasım 2012 tarih ve 6360 sayılı Kanunla kaldırılmaktadır. Ben şehir merkezinden itibaren beş on köyün tüzel kişiliğinin kaldırılmasına hak verebilirim. Ama şehir merkezine uzak veya yakın, il sınırları içindeki bütün köylerin tüzel kişiliğinin kaldırılmasının sebebi anlamış değilim. Şehrin son evleri bittikten sonra 70 km uzaklıkta bulunan bir köyün tüzel kişiliğinin kaldırılmasında ve bu köyün şehrin bir mahallesi hâline dönüştürülmesinde ne gibi bir kamu yararının bulunduğuna aklım ermiyor.

**[s.66]** Eğer Bursa örneğinde, yakın gelecekte Bursa ilinde aşırı şehirleşme nedeniyle, il sınırları içindeki bütün köyler, şehir merkezile birleşirse veya en azından şehir bu köylere çok yaklaşırsa, 6360 sayılı Kanunla köylerin tüzel kişiliklerinin kaldırılıp mahalleye dönüştürülmesi isabetli olmuş olur. Ancak böyle bir ihtimal gerçekçi bir ihtimal değildir. Böyle bir ihtimalin olması, yani Bursa ilinin batı sınırından doğu sınırına kadar, kuzey sınırından güney sınırına kadar meskûn mahal hâline gelmesi için Bursa ilinin nüfusunun 20 milyonu geçmesi gerekir. Aynı şeyi Adana, Antalya, Diyarbakır, Eskişehir, Erzurum, Gaziantep, Kayseri, Konya, Mersin, Sakarya, Samsun, Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa ve Van illeri için evleviyetle söyleyebiliriz. Bu illerin nüfusları 20 milyonu geçmedikçe, bu illerdeki köylerin mahalle hâline dönüşmesinin bir anlamı yoktur. Buradan yola çıkarak şunu söyleyebilirim: 6360 sayılı Kanunun düzenlemelerinin isabetli olabilmesi için Türkiye nüfusunun 500 milyonu geçmesi gerekir. Bu gerçekçi bir beklenti değildir.

Ülkemizin nüfusu 70 milyona doğru hızla giderken, 1970'li, 1980'li, 1990'lı yıllarda şehirlerin dibindeki köyleri mahalleye dönüştürmemek ne kadar yanlış ise, bugün sanki yakın gelecekte Türkiye'nin nüfusu 500 milyon olacakmış varsayımıyla düzenleme yapmak da o kadar yanlıştır.

Tekrarlamak isterim: Köy bir tüzel kişidir. Mahallelerin ise tüzel kişiliği yoktur. Mahallenin hak ve fiil ehliyeti bulunmaz. Dolayısıyla mahalle, hak ve borç altına giremez; hukukî işlem yapamaz, mahkemeler huzurunda davalı ve davacı olamaz. Köy ise bunların hepsini yapabilir.

Mevzuatımızda köylerin tüzel kişiliğe sahip olduğu varsayımıyla yapılmış onlarca, belki yüzlerce düzenleme vardır. Köylerin tüzel kişiliği kalkınca, kimsenin aklına hayaline gelmeyecek problemler ortaya çıkacaktır. Gerçi 12 Kasım 2012 tarih ve 6360 sayılı Kanun, bu sorunu öngörerek, imar, orman, mera vb. konularda “Çeşitli Hükümler” ve “Geçici Maddeler” getirmiştir. Örneğin adı geçen Kanunun 16’ncı maddesi, köyün mahalleye dönüşmesi durumunda “mera, yaylak, kışlak gibi yerlerden bu mahalle sakinleri... 25/2/1998 tarihli ve 4342 sayılı Mera Kanunu hükümleri çerçevesinde yararlanmaya devam eder” hükmünü getirmektedir. Böyle olunca acaba sorun çözülüyor mu? Sadece şu soruyu sorayım: Böyle bir mahalle artık meradan yararlanma hakkı veya meranın sınırıyla ilgili dava açabilecek midir? Cevap tabii ki hayır. Çünkü mahallenin tüzel kişiliği yoktur. Demek ki “çeşitli kanunlar uyarınca köyün yararlandığı haklardan artık mahalle yararlanır” demek her zaman her sorunu çözemez.

Yüzyıllık bir mevzuat il özel idarelerini ve köyleri tüzel kişi olarak kabul edip, bu varsayımla düzenleme yapmıştır. 6360 sayılı Kanunu yazarların, [s.67] mevzuatta köylerin tüzel kişi olduğu varsayımıyla yapılan bütün düzenlemeleri öngörüp, onlar için tek tek çözüm getirmiş olmaları mümkün değildir. Öngördükleri noktalarda da uygulamada yığınla sorun çıkacaktır. Falan kanunlarla köylere tanınmış haklardan artık mahalleler istifade eder demek, bir sorunu çözmez. Çünkü hak denen şey, ancak bir hukuk süjesi tarafından kullanılabilir ve korunabilir. Hukuk süjesi olmadan hak da olmaz. Süjeyi kaldırıp, bu süjenin hakları devam ediyor demek, bir garabettir. Tüzel kişiliği kaldırılan köylerin bu haklardan mahalle olarak yararlanacağını söylemek, ölen bir malikin sahip olduğu evden artık hayalet olarak yararlanacağını söylemek gibi bir şeydir. Ölen gerçek kişi nasıl artık hak ve fiil ehliyetini kullanamaz ise, tüzel kişiliği kaldırılan köy de artık hak ve fiil ehliyetini kullanamaz.



Daha somut olarak söyleyelim: Uygulamada pek çok konuda bir köyün komşu köye veya belediyeye veya hazineye veya Orman Genel Müdürlüğüne karşı dava açtığı görülmektedir. Artık mahalleye dönüşmüş köyler, tüzel kişiliklerini kaybedeceklerine göre, hak ve fiil ehliyetleri olmayacak ve dolayısıyla artık bu davaları açamayacaklardır. Bunlar adına belki bağlı buldukları ilçe belediyesinin dava açabileceği söylenebilir. Ama bu durumda ilçe belediyesi, belki kendi menfaatlerini gözeterek dava açmak istemeyecektir. Ve hatta belki mahalleye dönüşmüş bu köyün açmak istediği dava ilçe belediyesine karşı olacaktır.

Yerinden yönetim (adem-i merkezîyet) ilkesinin ve keza yerel demokrasinin anlamı şudur: Belli bir yerde oturan insanların kendi işleri konusunda kendilerinin karar alması, kendi haklarını kendilerinin koruması. Buna yerel demokrasi hakkı veya yerinden yönetim hakkı ismini verebiliriz. Hukuk düzeni, yüzyıllardan bu yana bu hakkı, belli bir yerleşim yerinde oturan insanlara tüzel kişilik sıfatı vererek sağlamıştır. 12 Kasım 2012 tarih ve 6360 sayılı Kanun, bu yerleşim yerlerinden tüzel kişilik sıfatını kaldırarak bu insanların bu hakkını ellerinden almıştır.

Yerel yönetimlerin özerkliğinin de, yerel demokrasinin de hukukî aracı tüzel kişiliktir. Tüzel kişilik yok ise, özerklik de olmaz, demokrasi de olmaz. Demokrasi en basit anlamıyla, insanların kendilerini ilgilendiren kararları kendilerinin alması demektir. Köyün tüzel kişiliğini kaldırırsanız, bu topluluğun hak ve fiil ehliyetini, karar alma gücünü de kaldırmış olursunuz. Bu kararı alacak organlar olan köy derneği ve köy ihtiyar heyetini kaldırmış olursunuz. Karar organlarının kaldırıldığı bir yerde, halk kendi kararlarını nasıl alacak?

Köylerin tüzel kişiliklerinin kaldırılmasının ve mahalleye dönüştürülmesinin yol açacağı daha onlarca sakınca olabilir. Bu makaleyi meslektaşlarıma gönderdiğimde, bana 6360 sayılı Kanundan kaynaklanacak benim farkına varmadığım sakıncalara örnekler verdiler. Makaleyi vergi [s.68] hukuku alanında çalışan bir meslektaşına gönderdiğimde buna şu örneği verdi<sup>16</sup>: Köyler mahalleye dönüşünce köylerdeki araziler emlak vergisine tâbi hâle gelecek. 6360 sayılı Kanunun

---

<sup>16</sup> Örneği bana bildiren meslektaşım Doğan Şenyüz'e teşekkür ederim.

geçici 1'inci maddesinin 15'inci bendi, bu gibi yerleri sadece beş yıl süreyle vergiden istisna tutmuştur. Beş yıl sonra köylerdeki bina ve araziler vergiye tâbi hâle gelecektir. Peki ama beş yıl sonra köydeki bina ve araziler acaba şehirlerdeki bina ve araziler hâline mi gelecek? Köylerdeki bina ve araziler şimdi bir kamu hizmetinden yararlanmıyorlar; acaba beş yıl sonra yararlanır hâle mi gelecekler?

Bir başka meslektaşımız<sup>17</sup>, 6360 sayılı Kanunun polis ile jandarma arasında görev ve sorumluluk sahalılarının belirlenmesi noktasında da eleştirilebileceği hususuna dikkatimi çekti. Gerçekten de, 10 Mart 1983 tarih ve 2803 sayılı Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanununun 10'uncu maddesine göre, "jandarmanın görev ve sorumluluk alanı", "il ve ilçe belediye hudutları haricinde kalan veya polis teşkilatı bulunmayan yerlerdir". Dolayısıyla hukukumuzda, il ve ilçe belediye hududu dâhilinde kalan yerler, prensip olarak polisin, haricinde kalan yerler ise jandarmanın görev ve sorumluluk alanındadır. Gerçi bir ilçe belediyesi içinde kalan ama polis teşkilatı kurulmamış yerler de jandarmanın görev ve sorumluluk sahasında kalacaktır. Ancak prensip bu olmadığına göre, bu gibi yerlerde uzun vadede polis teşkilatının kurulması gerekecektir. Demek ki, kolluk mevzuatımız, bir il veya ilçede belediye sınırlarına dâhil olmayan yerlerin olacağını varsayarak düzenleme yapmıştır. Oysa 6360 sayılı Kanun, köyleri mahalleye dönüştürerek ve ilçe mülki sınırları ile ilçe belediyesinin sınırlarını örtüştürerek bu varsayımı yıkmıştır. 6360 sayılı Kanunda pek çok konuda geçiş hükmü vardır. Ama bu konuda bir geçiş hükmü yoktur. Zaten kanun koyucunun yüzyıllık mevzuattaki bütün hükümleri öngörüp her şey için geçiş hükmü koymasına mümkün değildir.

Belki denebilir ki, jandarma tarafından yürütülen kolluk hizmetinin artık polis tarafından yürütüleceği, bunda bir sakınca olmadığı söylenebilir. Biz öyle düşünmüyoruz. Polisin sahip olduğu araç parkı ve silahlar köylerde ve dağlarda kolluk hizmetinin yürütmek için elverişsizdir. Şehirde polisin normal bir otomobile ihtiyacı vardır. Kırdaki kolluk görevlisinin ise bir arazi taşıtına ihtiyacı vardır. Şehirdeki hırsızı yakalamak için normal bir tabanca yeterlidir; ama dağdaki haydudu yakalamak için uzun namlulu silaha ihtiyaç vardır. Ayrıca personel

---

<sup>17</sup> Esra Ergüzelöğlü Kilim'e teşekkür ederim.

sayısı bakımından ortaya ciddi bir problem çıkacaktır: Yirmidokuz ilde jandarma [s.69] tarafından yürütülen kolluk hizmetlerinin polis tarafından yürütülmesi için muhtemelen Türkiye'deki şu an ki polis sayısını ikiye katlamak gerekecektir. Sanıyorum bu emniyet teşkilatının hazır olduğu bir şey değildir.

Burada ayrıca ilave edelim ki, köylerin ilçe belediyesinin mahallesi hâline dönüştürülmesi köylerin zararına olduğu kadar, ilçe belediyelerinin de zararına olabilir. Merkez nüfusu küçük, köy nüfusu büyük pek çok ilçe vardır. Örneğin Edremit merkez nüfusu 53.826, köy nüfusu 71.192'dir. Manyas ilçe merkezinin nüfusu 6.579, köy nüfusu 15.344'tür<sup>18</sup>. Bu ilçelerde ilçe belediye meclisinin çoğunluğu, mahalleye dönüşmüş köy halkının seçtiği üyelere olacaktır. Böyle bir durumda ilçe belediyesinin malî kaynakları, köy nüfusu tarafından seçilen üyelerin kararlarıyla pekâla köylere aktarılabilir.

### **3. Belde Belediyelerinin Kaldırılması Yerinde midir?**

Yukarıda açıkladığımız gibi 6360 sayılı Kanun, yirmi dokuz ilde belde belediyelerinin de tüzel kişiliğini kaldırmakta ve bunları bağlı buldukları ilçenin bir mahallesi hâline dönüştürmektedir. Kanımca, köy için yukarıda açıklamaya çalıştığım aynı sebeplerden dolayı belde belediyelerinin de tüzel kişiliklerinin kaldırılması yerinde değildir. Böyle bir şey ancak, aşırı şehirleşme sonucunda şehir merkezine bitişmiş ve fiilen bu şehrin bir parçası hâline gelmiş beldeler için yerinde bir düzenleme olabilir. Şehir merkezinden onlarca kilometre uzakta olan ve şehir merkeziyle yakın gelecekte birleşme ihtimali bulunmayan bir beldenin tüzel kişiliğinin kaldırılması, o beldedeki kararların, münhasıran o belde halkı tarafından seçilmeyen ve o beldeden onlarca kilometre uzakta oturan üyelere oluşturulmuş belediye meclisleri tarafından alınması anlamına gelir ki, bu hem Anayasa, m.127/1'e, hem yerinden yönetimlerin özerkliği ilkesine ve son tahlilde de demokrasiye aykırı olur. Keza belli bir beldedeki hizmetlerin başka yerden kararlaştırılması ve başka yerden gelen personel ve araçla yürütülmesi pahalıya da patlar.

---

<sup>18</sup> <http://tuikapp.tuik.gov.tr/adnksdagitapp/adnks.zul>

Yukarıda köy tüzel kişiliğinin kaldırılmasının yol açacağı sakıncalara uzun uzun değinildiği için burada bunlara ayrıca değinilmeyecektir. Bu sakıncaların hemen hemen hepsi belde belediyelerinin kaldırılması için de geçerlidir.

#### **4. Yirmi Dokuz İlde İlçe Belediyelerinin Büyükşehir İlçe Belediyesine Dönüştürülmesi Yerinde midir?**

Yukarıda açıkladığımız gibi 12 Kasım 2012 tarih ve 6360 sayılı Kanun, yirmi dokuz ilde il özel idarelerini ve köyleri kaldırmakla yetinmemiş, bu illerde bütün ilçe belediyelerini büyükşehir ilçe belediyesi hâline dönüştürmüştür. Yukarıda açıkladığımız gibi kanımca İstanbul [s.70] dışındaki illerde bu düzenleme Anayasamızın 127'nci maddesinin üçüncü fıkrasının son cümlesiyle uyum içinde değildir ve kanımca bu nedenle de Anayasamıza aykırıdır.

Kanımca böyle bir düzenleme sadece Anayasaya aykırı değil, aynı zamanda, İstanbul ve Kocaeli dışında yerindeliği de çok tartışmalı bir düzenlemedir.

Bilindiği gibi İstanbul ve Kocaeli gibi aşırı şehirleşmiş illerde, ilçelerin yerleşim alanları ile il şehir merkezinin yerleşim alanları fiilen birleşmiştir. Örneğin İstanbul ilinin Marmara Denizi tarafındaki kısmında ilin batı sınırından doğu sınırına kadar bütün arazi meskûn mahal hâline gelmiş ve neticede bütün ilçelerin meskûn mahalleri birbiriyle bitişmiştir. İldeki bütün ilçelerin meskûn mahallerinin birbirine bitiştiği bu gibi illerde, bütün ilçe belediyelerinin büyükşehir ilçe belediyesi hâline dönüştürülmesinde, ulaşım, su, kanalizasyon gibi kamu hizmetlerinin intizamlı bir şekilde yürütülmesi ve özellikle de imar bakımından pek çok yarar olabilir. Zira meskûn mahallerinin birbirine bitişmesi neticesinde bu ilçelerde yaşayan insanların, ulaşım, su, kanalizasyon gibi mahallî ihtiyaçları da müşterek ihtiyaçlar hâline gelmiştir. Zira yaşadıkları mahal zaten fiilen birleşmiştir.

Aynı husus İstanbul ve Kocaeli dışındaki büyükşehir belediyeleri için de *kısmen* doğru olabilir. Diğer büyükşehir belediyesi olan illerde de il merkezi olan şehre yakın ilçelerin de büyükşehir belediyesi sınırları içine alınması ve dolayısıyla bunların büyükşehir ilçe belediyesi hâline dönüştürülmesinde aynı sebeplerle yarar olabilir. Zaten bu

5216 sayılı Kanunun geçici 2'nci maddesiyle yapılmıştı (Söz konusu maddeye göre büyükşehir belediyelerinde, mevcut valilik binası merkez kabul edilmek ve il mülkî sınırları içinde kalmak şartıyla, nüfusu bir milyona kadar olan büyükşehirlerde yarıçapı yirmi kilometre, nüfusu bir milyondan iki milyona kadar olan büyükşehirlerde yarıçapı otuz kilometre, nüfusu iki milyondan fazla olan büyükşehirlerde yarıçapı elli kilometre olan dairenin sınırı büyükşehir belediyesinin sınırını oluşturmaktaydı).

Ama yeni düzenleme 5216 sayılı Kanunun getirdiği yirmi, otuz ve elli kilometrelik dairelerin de dışına çıkmakta ve il sınırları içinde bulunan *bütün* ilçe belediyelerinin büyükşehir ilçe belediyesi hâline gelmesini öngörmektedir. Bu yeni durumun yerinde bir düzenleme olduğu çok şüphelidir. Bu düzenlemenin yerindeliğini her il için ayrıca tartışmak gerekir. Nüfusu yüksek, arazisi küçük illerde bu düzenlemenin isabeti artar; ama nüfusu az, yüzölçümü büyük illerde ise isabeti düşer.

Ben örnek olarak yine Bursa ilini ele almak istiyorum. Bursa ili Türkiye'de nüfusu büyük, arazisi ise orta büyüklükte bir ildir. Şimdi şu soruyu soralım: Bursa ili Mustafakemalpaşa ilçesinin Bursa Büyükşehir Belediyesine bağlı bir büyükşehir ilçe belediyesi hâline dönüştürülmesi [s.71] yerinde bir düzenleme midir? Mustafakemalpaşa ilçesinin merkez nüfusu 55.567'dir. Mustafakemalpaşa, Bursa şehir merkezine 74 km uzaklıktadır. Şimdiye kadar bağımsız bir ilçe belediyesi olan Mustafakemalpaşa, artık Bursa Büyükşehir Belediyesine bağlı bir büyükşehir ilçe belediyesi hâline gelecektir. Böyle olunca Mustafakemalpaşa'daki bazı mahallî kamu hizmetlerinin yürütülmesi Bursa Büyükşehir Belediyesinin görev ve yetki alanına girecektir. Diğer yandan Mustafakemalpaşa Belediyesinin bazı kararları da Bursa Büyükşehir Belediyesinin onayına tâbi olacaktır. Dolayısıyla Mustafakemalpaşa Belediyesi, Bursa Büyükşehir Belediyesi karşısında özerkliğini bir ölçüde yitirecektir. Acaba buna gerek var mıdır?

Bursa şehir merkezinden 74 kilometre uzakta şehirle arasında köylerden başka meskûn mahal bulunmayan Mustafakemalpaşa ilçe merkezi halkının Bursa şehir merkezinde yaşayan halkla ne gibi müşterek ihtiyaçları vardır, ben bunu anlamış değilim. Acaba artık Mustafakemalpaşa içindeki ulaşım Bursa'dan kalkan belediye otobüsleri ile

mi sağlanacaktır? Acaba Mustafakemalpaşa'daki içme ve kullanma suyu Bursa Su ve Kanalizasyon İdaresi tarafından Bursa'dan Mustafakemalpaşa'ya kadar boru döşenerek mi sağlanacaktır? Mustafakemalpaşa'nın atık suları Bursa merkezdeki atık su arıtma tesislerinde mi arıtılacaktır? Yoksa Mustafakemalpaşa'da toplanan çöpler, artık 100 km uzaklıktaki Bursa Büyükşehir Belediyesinin çöplüğüne mi getirilecektir? Mustafakemalpaşa'da çıkan yangın, Bursa'dan kalkan itfaiye araçlarıyla mı söndürülecektir? Mustafakemalpaşa'daki cenazeler, Bursa kent mezarlığına mı defnedilecektir?

Yukarıdaki sorulara belki olumlu yanıt verilebilir; ama bu yanıt Mustafakemalpaşa için değil, Bursa şehir merkeziyle bitişmiş veya bitişmeye yaklaşmış ilçe merkezleri için, örneğin Mudanya için geçerli olabilir.

Yukarıdaki düşünceye karşı şu da denebilir: Bursa'nın ve Mustafakemalpaşa'nın aynı su ve kanalizasyon sistemini, aynı çöplüğü ve aynı mezarlığı kullanmasının şart olmadığı, Mustafakemalpaşa için ayrı bir su ve kanalizasyon sistemi, ayrı çöplük ve ayrı mezarlık yapılabileceği söylenebilir. Şüphesiz bu yapılabilir ve doğru olan da zaten budur. Ama bu durumda bu işe Bursa Büyükşehir Belediyesini karıştırmaya ne gerek var? Zaten mevcut sistemde bunları Mustafakemalpaşa Belediyesi yapıyor. Mustafakemalpaşa, Bursa Büyükşehir Belediyesine dâhil ediliyorsa, bu iki belediye arasında bir işbirliğinin yapılması, bazı kamu hizmetlerinin birlikte veya paylaştırılarak yürütülmesi için yapılmaktadır. Yeni sistemde de Mustafakemalpaşa'daki mahallî kamu hizmetleri eskiden olduğu gibi Mustafakemalpaşa Belediyesi tarafından yürütülecekse ne diye Mustafakemalpaşa Belediyesi Bursa Büyükşehir Belediyesine katılmıştır? Büyükşehir belediyesine bitişmiş veya yakın olan bir belediyenin büyükşehir belediyesine katılmasının bir anlamı olabilir. Buna karşılık **[s.72]** Bursa Büyükşehir Belediyesinden 80 km uzakta olan ve hiçbir zaman büyükşehir belediyesiyle bitişmeyecek bir belediyenin büyükşehir belediyesine katılmasının bir anlamı yoktur.

Ben Mustafakemalpaşa'da yaşayan insanların, Bursa şehir merkezinde yaşayan insanlarla aynı mahallî müşterek ihtiyaçları paylaştıklarını düşünmüyorum. Bunların mahallî, yani belirli bir yerde oturmaktan kaynaklanan ihtiyaçları birbirinden farklıdır. Mustafake-

malpaşa'ya su, kanalizasyon ve ulaşım Bursa'dan gelmeyecek ise Mustafakemalpaşa Belediyesinin Bursa Büyükşehir Belediyesine dâhil edilmesinin bir gereği yoktur.

Ayrıca belirtelim ki, Mustafakemalpaşa'da oturan bu insanların bu tür mahallî ihtiyaçlarının Bursa Büyükşehir Belediyesi tarafından karşılanması akla uygun bir şey de değildir. Bu ihtiyaçların Bursa Büyükşehir Belediyesi tarafından karşılanması hem yanlış olur, hem de Bursa Büyükşehir Belediyesine çok pahalıya patlar.

Kanımca Mustafakemalpaşa Belediyesinin, bağımsız bir ilçe belediyesi olmaktan çıkarılıp Bursa Büyükşehir Belediyesine bağlı bir büyükşehir ilçe belediyesi hâline dönüştürülmesinin yerindeliği pek şüpheli olduğu gibi hukukîliği de pek şüphelidir. Yukarıda pek çok defa belirttiğimiz gibi, Anayasamızın 127'nci maddesinin ilk fıkrası belediye halkının "mahallî müşterek ihtiyaçlarını"ın karar organları o yerde oturan seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileri tarafından karşılanmasını öngörmektedir. Mustafakemalpaşa'da oturan halkın mahallî müşterek ihtiyaçları, Bursa'da oturan halkın mahallî müşterek ihtiyaçlarından farklı ise, Mustafakemalpaşa halkının bu mahallî ihtiyaçlarının karar organları sadece kendileri tarafından seçilen bir mahallî idare olan ilçe belediyesi tarafından karşılanması gerekir. Oysa, 6360 sayılı Kanundan sonra bu ihtiyaçların bir kısmı, karar organı sadece kendileri tarafından seçilmemiş olan bir mahallî idare olan Bursa Büyükşehir Belediyesi tarafından karşılanacaktır.

Peki Mustafakemalpaşa'da oturan halkın mahallî müşterek ihtiyaçları, Bursa'da oturan halkın mahallî müşterek ihtiyaçlarından farklı mıdır? Bence farklıdır. Çünkü "mahallî müşterek ihtiyaç" demek, belirli bir "mahal"de oturmaktan kaynaklanan müşterek ihtiyaç demektir. Bursa halkının oturduğu "mahal" ile Mustafakemalpaşa halkının oturduğu "mahal" arasında 74 km mesafe vardır. O hâlde farklı mahallerde oturan bu insanların, mahallî ihtiyaçları da birbirinden farklıdır.

Bursa için Mustafakemalpaşa örneği uç bir örnek değildir. Bursa'da şehir merkezine Mustafakemalpaşa'dan daha uzak olan ilçeler de vardır. Örneğin Harmancık, şehir merkezine 96 km uzaklıktadır.

Dahası, bir ilçe belediyesinde oturan halkın mahallî ihtiyaçları ile büyükşehir merkezinde oturan halkın mahallî müşterek ihtiyaçları, nitelik [s.73] olarak da birbirinden farklı olabilir. Türkiye’de büyükşehir belediyesi olan illerde de pek çok küçük kırsal ilçe merkezleri vardır.

Buralarda insanlar büyük ölçüde çiftçilik ve hayvancılık ile geçinirler. Büyükşehir belediyesi, şehir sokaklarında ineklerin dolaşmasını, koyun sürülerinin geçirilmesini, sokaklara traktörlerin girmesini yasaklayabilir. Bu yasaklanınca kırsal ilçe merkezlerinde de bu yasaklanmış olur. Oysa bu yasaklanırsa o küçük ilçe merkezlerinde hayat durur.

Yine Bursa ilinden örnek verelim. Yukarıda şehir merkezinden 96 km uzakta olduğunu söylediğimiz Bursa ili Harmancık ilçe merkezi 3.943 nüfusludur. Şehir merkezinden 64 km uzaklıkta olan Keles ilçe merkezi 3.570 nüfusludur<sup>19</sup>. Bu ilçe merkezleri, gerçekte büyükçe birer dağ köyüdür. Bu belediyelerin sokaklarına traktörle girilmesinin yasaklanması bu ilçelerin ölümü anlamına gelir. Bu insanların Bursa şehir merkezindeki insanlarla aynı mahallî müşterek ihtiyaçları paylaştıkları, dolayısıyla aynı büyükşehir belediyesi tarafından yönetilmeleri gerektiği iddiası komik bir iddiadır.

Ayrıca belirtelim ki, Bursa Büyükşehir Belediyesi örneği, yukarıda sayılan yirmi dokuz büyükşehir belediyesi arasında bir uç örnek değildir. Bursa için yukarıda yapılan açıklamalar pek muhtemelen Adana, Antalya, Diyarbakır, Eskişehir, Erzurum, Gaziantep, Kayseri, Konya, Mersin, Sakarya ve Samsun illerindeki pek çok ilçe belediyesi için evleviyetle geçerli açıklamalardır.

Büyükşehir belediyesi sınırları içine alınan ilçe merkezlerinin ve köylerin mahallî müşterek ihtiyaçları gerçekte büyükşehir belediyesinde oturan insanların mahallî ihtiyaçlarından kaçınılmaz olarak farklıdır. İnsanların mahallî ihtiyaçları dahi içinde buldukları üretim biçimiyle şekillenir. Bir şehirde oturup, bir büroda çalışan insan ile bir köyde oturup tarım veya hayvancılık yapan bir insanın mahallî ihtiyaç-

---

<sup>19</sup> Mesafeler için bkz.:

<http://www.kgm.gov.tr/Sayfalar/KGM/SiteTr/Uzakliklar/ililcelerArasiMesafeYeni.aspx>. Nüfus için bkz.: <http://tuikapp.tuik.gov.tr/adnksdagitapp/adnks.zul>



ları birbirinden farklıdır. Şehirde oturup bir büroda çalışan kişi, gürültüsüz, kokusuz bir mahallede oturup evinden iş yerine ayakkabıları çamura veya hayvan pisliklerine bulaşmadan gitmek ister. Köyde oturan ve hayvancılık yapan bir kişi ise, ahırının evinin yanında olmasını, hayvanların gübrelerini ahırın önüne yığmayı, evinin yakınında hayvanlarını sulayacak bir çeşme veya kuyunun olmasını, yollardan hayvanlarını serbestçe geçirebilmeyi ister. Bu değişik ihtiyaçların tek bir tür mahallî idare tarafından karşılanması mümkün değildir.

Muhtemelen büyükşehir belediyesi içine alınan ilçe merkezlerinde ve köylerde yaşayan insanların ihtiyaçlarının büyük şehirde yaşayan insanların ihtiyaçlarından farklı olduğu anlaşıldığı için, 6360 sayılı **[s.74]** Kanun (m.7), büyükşehir belediyelerine, *“tarım ve hayvancılığı desteklemek amacıyla her türlü faaliyet ve hizmette”* bulunma görev ve yetkisini vermektedir. Sadece bu hükmün 6360 sayılı Kanunda olması, bu Kanunun ne kadar saçma bir Kanun olduğuna delalet eder. “Büyükşehir” veya “anakent” veya “metropol”, adı üstünde aşırı büyümüş bir şehir demektir. Bir ülkenin en şehirleşmiş parçalarına “büyükşehir (metropol)” denir. Büyükşehir (metropol) adı üstünde kırım, tarım ve hayvancılığın tersidir. Büyükşehir belediyelerine, *“tarım ve hayvancılığı desteklemek amacıyla her türlü faaliyet ve hizmette”* bulunma görevi verilmesi bir saçmalıktan başka bir şey değildir. Herhalde bir Amerikalıya veya Avrupalıya 6360 sayılı Kanunda bulunan *“Büyükşehir belediyeleri tarım ve hayvancılığı desteklemek amacıyla her türlü faaliyet ve hizmette bulunabilirler”* cümlesini İngilizceye çevirip söyleseniz, gülmekten kırılır. Büyükşehir belediyelerine *“tarım ve hayvancılığı desteklemek”* görevi vermek için oksimoron düşüncelerden muzdarip bir beyne sahip olmak gerekir.

Ayrıca belirtmek isterim ki, il sınırları içinde ilçe belediyelerinin büyükşehir ilçe belediyesi hâline dönüştürülmesi, ilçe belediyeleri için olduğu kadar büyükşehir belediyesinin kendisi için de zararlı olabilir. Büyükşehir belediyesinin kaynaklarının önemli bir kısmı artık gerçekte kendisinde 60-70 km uzaklıktaki ilçe belediyeleri için sarf edilebilecektir. Keza, büyükşehir belediyesi organlarının zaman ve emeği şehir merkezi için değil, 60-70 km uzaklıktaki ilçe merkezlerini ilgilendiren konularda sarf edilecektir. Dahası, ilçe belediyelerinin büyükşehir ilçe belediyesi hâline dönüşmesi sonucunda büyükşehir

belediye meclisinin yapısı da deęiŖecektir. Küçük ilçe belediyelerinde oturan halk bykŖehir belediye meclisinde fazladan, Ŗehir merkezindeki nüfusu kalabalık ilçelerde oturan halk ise eksik temsil edilir duruma gelecektir. nk 2972 sayılı Kanunun 6'ncı maddesine göre bykŖehir belediye meclisine, her ilçe belediyesi, kendi belediye meclisi ye tamsayısının üçte biri kadar ye gönderir. Örneğin 7.532 nüfuslu Harmancık ilçesi Bursa BykŖehir Belediye Meclisinde iki ye ile temsil edilirken, 789.000 nüfuslu Osmangazi ilçesi 15 ye ile temsil edilecektir. Osmangazi Belediyesinde 50.000 kiŖi bir bykŖehir belediyesi yesi ile temsil edilirken, Harmancık ilçesinde 3.700 kiŖi bir ye ile temsil edilecektir. Küçük ilçelerden gelen üyeler, bykŖehir belediyesinin çoğunluğunu oluŖturabilirler. Mesela BykŖehir belediyesi Meclisinde BykŖorhan, Keles, Harmancık, Orhaneli, MustafakemalpaŖa, Karacabey, Mudanya, YeniŖehir, İznik ve Orhangazi gibi kırsal ağırlıklı ilçelerden gelen üyeler birlikte hareket ederlerse, nüfus bakımından Bursa ilinin yüzde 15'ini oluŖturmalarına rağmen bykŖehir belediyesinde çoğunluğu ele geçirip istedikleri kararı çıkarabilirler. Bursa BykŖehir Belediyesi, malı kaynakları kırsal yreler için harcanan bir belediye hâline gelebilir. Her halükarda böyle bir durumda Bursa BykŖehir Belediye Meclisi belki 100 kiŖiden [s.75] oluŖan topluluklar hâline gelecektir. Böyle bir toplulukta bir Ŗeyi konuŖmak ve tartıŖmak çok zor hâle gelir.

### **5. ngrlmeyen BaŖka Problemler de çıkabilir**

Ayrıca Ŗunu da belirtelim ki, bykŖehir belediyelerinin sınırlarının il sınırları olması, uygulamada, 6360 sayılı Kanunun "eŖitli Hükümler" ve "Geçici Maddeler"inde ngrlmemiŖ yığınla probleme yol açabilir. Zira kamu tüzel kiŖilerinin görev ve yetkileri i ie girer. Bunların arasında ince bir görev ve yetki paylaŖımı vardır. Bu paylaŖım, yüzyıllık bir mevzuatın ürünüdür. Bu mevzuatta hükümler daima bir ilde, il özel idaresi, köy ve belediyeler olmak üzere  eŖit kamu tüzel kiŖisinin yetkili olduğu varsayımıyla yapılmıŖtır. Bu varsayım yıkılınca, bu varsayımaya dayanılarak yapılan bütün düzenlemeler de yıkılır; daha doğrusu içinden çıkılmaz bir duruma gelirler. ngrlmeyen yığınla yetki ve görev uyulmazlıkları çıkabilir.

Mesela büyükşehir belediyelerinin sınırlarının il sınırları olması, yani il sınırları içindeki bütün arazinin büyükşehir belediyesinin görev ve yetki sahasına sokulması uygulamada pek çok konuda yetki çatışması sorununa yol açabilir. Zira mevzuatımızda, yüz yıldan beri, belediyelerin yerleşim yerlerinden oluşmuş mahallî idareler olduğu, il sınırları içinde belediyelerin görev ve yetki sahası dışında kalan yığınla alanın olacağı varsayımıyla yapılmış pek çok düzenleme vardır. Şimdi il sınırları içindeki her yer büyükşehir ilçe belediyelerinin ve büyükşehir belediyesinin görev ve yetki sahasına girdiği için, söz konusu yerlerde, belediyelerin görev ve yetkileri ile merkezî idarenin çeşitli birimlerinin ve keza çeşitli kamu kurumlarının görev ve yetkileri çatışacaktır. Aynı konuda hem büyükşehir belediyesi, hem bir merkezî idare birimi veya bir kamu kurumu görevli ve yetkili olduğunu iddia edebilecek veya her biri, görevden kaçmak için, o konunun kendi görev sahasına girmediğini ileri sürebilecektir.

*Bir örnek*<sup>20</sup> : 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununa göre büyükşehir belediyesi sınırları içinde kalan ana yolları yapmak büyükşehir belediyesinin görevidir (m.7/1-g). Oysa, 25 Haziran 2010 tarih ve 6001 sayılı Karayolları Genel Müdürlüğünün Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunun 4'üncü maddesi "il yolları" yapmak görevini Karayolları Genel Müdürlüğüne vermektedir. Aynı Kanunun 2'nci maddesi (h bendi) "il yolları"nı "belediyeler veya diğer kurumların sorumluluğunda bulunan yollar dışında kalan, illeri birbirine, Devlet yollarına, limanlara, tersanelere, demiryolu istasyonlarına, hava alanlarına ve kamu ihtiyacının gerektirdiği diğer yerlere bağlayan ve bir il sınırı içinde başlayıp biten [s.76] karayolları" şeklinde tanımlamaktadır. Artık söz konusu 29 ilde belediye sınırları il sınırları ile örtüştüğüne göre, il yollarını yapmak büyükşehir belediyelerinin görev alanına mı girecektir? Bu soruya 6360 sayılı Kanunun "Çeşitli Hükümler" ve "Geçici Maddeler"inde verilmiş bir cevap, benim görebildiğim kadarıyla yoktur. Yukarıda köylere ve il özel idarelerine ilişkin olarak da söylediğim gibi, 6360 sayılı Kanunu yapanların bu Kanunla yürürlükteki kanunlar arasında uygulamada ortaya çıkacak çatışmaları önceden öngörmüş ve bunlara çözüm getirmiş olmaları mümkün değildir.

---

<sup>20</sup> Bu örnek bana Özkan Susar'ın gönderdiği bir e-postadan alınmıştır. Kendisine teşekkür ederim.

## 6. Başka Eleştiriler

6360 sayılı Kanuna karşı başka eleştiriler de ileri sürülebilir. Bir kere, 6360 sayılı Kanunla, yirmidokuz ilde köylerin ve ilçe belediyelerinin kaldırılıp ilçe belediyesinin bir mahallesi hâline dönüştürülmesi Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı açısından eleştirilebilir. Böyle bir eleştiri oldukça uzun ve ayrıntılı bir çalışmaya yol açar. Biz böyle bir çalışmaya burada bilerek teşebbüs etmedik.

Keza 6360 sayılı Kanunla yirmidokuz ilde köylerin ve ilçe belediyelerinin kaldırılıp, bunların ilçe belediyesinin bir mahallesi hâline dönüştürülmeleri ve dolayısıyla buralardaki kararların burada oturan halk tarafından değil, daha uzakta bulunan belediye meclisleri tarafından alınması sübzidarite (*subsidiarity*) ilkesine de aykırıdır. Bu açıdan da 6360 sayılı Kanun şiddetle eleştirilebilir. Sübzidarite ilkesi açısından 6360 sayılı Kanunun incelenmesi başlı başına bir çalışma olacaktır. Biz böyle bir çalışmaya burada teşebbüs etmedik.

## Ben Neye Karşıyım?

Bu makaleyi bitirmeden önce bir hatırlatma yapmak isterim: Ben bir şehrin büyümesi sonucunda, fiilen şehrin bir parçası hâline gelmiş veya yakın gelecekte şehrin bir parçası hâline geleceği tahmin edilen köylerin tüzel kişiliklerinin kaldırılmasına veya büyükşehir belediyesine bitişmiş veya yakın gelecekte bitişeceği tahmin edilen ilçe belediyelerinin büyükşehir belediyesine dâhil edilmesine karşı değilim. Yukarıda açıkladığım gibi, tersine bunda yarar olduğunu ve ülkemizde bunun yapılmasında geç kalındığını düşünüyorum. Böyle bir şeyin yapılmasının Anayasamıza da uygun olduğu kanısındayım. Çünkü Anayasamız (m.127/3-son cümle), “büyük yerleşim merkezleri” için özel yönetim biçimlerinin kurulmasına imkân vermektedir. Zaten büyük şehirlerin dibindeki köyler ve ilçe merkezleri de fiilen büyükşehir merkezine bitişmiş, onun parçası hâline gelmişlerdir.

Ancak, 6360 sayılı Kanunun yaptığı şey bu değildir. Büyükşehir merkezlerine bitişmiş veya çok yaklaşmış köylerin, beldelerin ve ilçe [s.77] belediyelerinin büyükşehir belediyesine bağlanması zaten 5216 sayılı Kanunla yapılmıştı. 6360 sayılı Kanun, yirmi dokuz ilde merkeze yakın veya uzak bütün köylerin tüzel kişiliğini kaldırmakta ve

bütün ilçe belediyelerini büyükşehir ilçe belediyesi hâline dönüştürmektedir. Benim karşı olduğum şey, şu an itibarıyla büyükşehir merkeziyle birleşmemiş ve gelecekte de birleşme ihtimali olmayan köylerin tüzel kişiliklerinin kaldırılması ve yine bu nitelikteki ilçe belediyelerinin de büyükşehir ilçe belediyesi hâline dönüştürülmesidir.

Eğer gelecek 40-50 yıl içinde Bursa ilinin nüfusunun 20 milyon, Türkiye nüfusunun da 500 milyona çıkacağı ispatlanırsa, ben 6360 sayılı Kanuna karşı çıkmayacağım.

Bu ispatlanamasa bile, eğer Anayasa değişikliği yapılır ve kanun koyucuya köyleri mahalleye dönüştürme ve ilçe belediyelerini de büyükşehir ilçe belediyesine dönüştürme yetkisi verilirse ben yine yapılan değişikliğe hukuken karşı çıkmam.

### **Genel Değerlendirme ve Sonuç**

Kanımcı yirmi dokuz ilde il özel idarelerinin ve köylerin tüzel kişiliklerinin kaldırılması ve keza yirmi dokuz ilde bütün ilçe belediyelerinin büyükşehir ilçe belediyesi hâline dönüştürülmeleri hem hukuksal, hem de yerindelik bakımından eleştiriye açıktır. Sebeplerini yukarıda açıklamaya çalıştım. Burada genel olarak birkaç şey daha ilave etmek istiyorum:

Mahallî idarelerin zayıflatılması değil, güçlendirilmesi gerekir. Zaten burada eleştirdiğim 12 Kasım 2012 tarih ve 6360 sayılı Kanunu yapanlar da bunu söylüyorlar. Ama yirmi dokuz ilde, il özel idarelerinin ve köylerin kaldırılmasının bu amaca nasıl hizmet ettiğini ben anlamış değilim. Şehirden onlarca kilometre uzakta bir köydeki sırf o köye mahsus bir kararın, o köyün seçmenleri tarafından seçilmiş ihtiyar heyeti tarafından değil de, bu köyden onlarca kilometre uzaktaki bir belediye meclisi tarafından alınmasının mahallî idarelerin güçlendirilmesine hizmet edeceği düşüncesi anlaşılabilir bir düşünce değil.

Keza büyükşehir merkezinden 60-70 km uzaklıkta 5-10 bin nüfuslu bir ilçe belediyesinin büyükşehir ilçe belediyesi hâline dönüştürülerek yetkilerinden bir kısmının büyükşehir belediyesine devredilmesinin ve bazı noktalarda da büyükşehir belediyesinin vesayeti altına sokulmasının yerel demokrasiyle nasıl bağdaştırılacağı da anlaşılır bir şey değildir.

6360 sayılı Kanunu yapanların mahallî idarelerin varlığına ve yerel demokrasiye karşı olduğunu sanmıyorum. Ama yaptıkları Kanundan mahallî idarelerden sadece büyükşehir belediyelerini anladıkları gibi bir sonuç çıkıyor. Şunu açıkça söylemek isterim: Büyükşehir belediyeleri ne kadar saygın mahallî idareler ise, il özel idareleri ve köyler de o kadar saygın mahallî idarelerdir. Büyükşehir belediyeleri ne kadar demokratik [s.78] iseler, il özel idareleri ve köyler de en az o kadar demokratiktirler. Keza büyükşehir belediyeleri ne kadar saygın ve demokratik iseler, büyük şehre bağlı olmayan ilçe belediyeleri de en az o kadar saygın ve demokratiktirler.

Mahallî idareleri güçlendirmek isteyen bir iktidarın yapması gereken şey, üç tür mahallî idareden iki türünü ortadan kaldırmak değil, bu türlere, gerekli Anayasa değişikliğini yaptıktan sonra, yeni bir tür daha eklemekten geçer. Örneğin Fransa'da 1982 yılında birkaç il birleştirilerek "bölge (*région*)" isimli yeni mahallî idareler kurulmuştur. Türkiye'de mahallî idareleri güçlendirmek isteyen kişilerin yapması gereken şey budur. 6360 sayılı Kanunun yaptığı şey ise, yirmi dokuz ilde, yeni mahallî idare kurmak yerine mevcut mahallî idarelerin üçte ikisini budamaktan ve on altı ilde de bütün ilçe belediyelerini büyükşehir ilçe belediyesi hâline getirerek bunları büyükşehir belediyelerinin vesayeti altına sokmaktan ibarettir.

Burada ayrıca belirtmek isterim ki, 12 Kasım 2012 tarih ve 6360 sayılı Kanunun uygulamada iyi sonuçlar vereceğini zannetmiyorum. Bunun sebeplerini yukarıda açıklamaya çalıştım. Tüzel kişilik, malî ve idarî özerklik sağlamanın yoludur. Malî ve idarî özerklik olmadan kamusal işlerin etkili bir şekilde yürütülmesi mümkün değildir. Zannımca uygulamada kısa bir süre içinde 12 Kasım 2012 tarih ve 6360 sayılı Kanunla il özel idaresi ve köy tüzel kişiliklerinin kaldırılmasının ve keza büyükşehir merkezinden çok uzaktaki ilçe belediyelerinin büyükşehir ilçe belediyesi hâline dönüştürülmesinin sakıncaları ortaya çıkacaktır.

Nitekim geçmişte de 10 Aralık 2003 tarih ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu (m.12/3, 45/1, geçici m.12) bazı kamu kurumlarının tüzel kişiliğini kaldırmıştı<sup>21</sup>. Ama birkaç yıllık uygu-

---

<sup>21</sup> Son on yılda Türkiye'de kanun koyucunun "tüzel kişilik" kavramının varlık sebebini ve fonksiyonunu anlayamadığı veya anlamakla birlikte şu ya da bu sebeple bu

lama sonucunda bu kamu kurumlarının tüzel kişiliklerinin kaldırılmasının yanlış olduğunu anlaşıldı ve bu kurumlardan bazılarına tüzel kişiliklerini geri verildi. Örnekler <sup>22</sup> :

[s.79] - 10 Aralık 2003 tarih ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunuyla (m.12/3, 45/1, geçici m.12) Orman Genel Müdürlüğünün tüzel kişiliği kaldırılması öngörülmüş, ama daha sonra 1 Temmuz 2006 tarihli ve 5538 sayılı Kanunla “Orman Genel Müdürlüğü”nün kamu tüzel kişiliği kendisine iade edilmiştir.

- 10 Aralık 2003 tarih ve 5018 sayılı Kanunla (m.12/3, 45/1, geçici m.12) Karayolları Genel Müdürlüğünün kamu tüzel kişiliği kaldırılmış, bu Genel Müdürlük merkezî idarenin bir müdürlüğü hâline getirilmiştir. Ne var ki 25 Haziran 2010 tarihli ve 6001 sayılı Kanunun 43’üncü maddesiyle Karayolları Genel Müdürlüğüne kamu tüzel kişiliği iade edilmiştir.

- Yine 5018 sayılı Kanun (m.12/3, 45/1, geçici m.12), Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğünün tüzel kişiliği kaldırılmış, bu Genel Müdürlüğü merkezî idarenin bünyesinde bir müdürlüğe dönüştürmüştü. Ama daha sonra 11 Ekim 2011 tarih ve 662 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameyle Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğünün tüzel kişiliği kendisine geri verilmiştir.

Kamu tüzel kişiliği kaldırılan bu kamu kurumlarına tüzel kişiliklerinin daha sonra kendilerine geri verilmesi bizim için şaşırtıcı bir şey değildir. Orman Genel Müdürlüğü, Karayolları Genel Müdürlüğü, Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü gibi çok büyük bir malvarlığına ve bütçeye sahip ve belirli bir uzmanlık alanında faaliyet gösteren kamu kurumlarının, merkezî idare içinde işlerini etkili bir şekilde ve ehil eller tarafından yürütmesi mümkün değildir. Bunların görevlerini etkili bir

---

kavrama karşı bir alerjisinin olduğu gözlemlenebilir. Zira, 6360 sayılı Kanunla mahallî idareler, yani yer yönünden yerinden yönetim kuruluşları alanında yapılan “tüzel kişilik budaması”, geçmişte de kamu kurumları, yani hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları alanında yapılmıştı.

<sup>22</sup> Örnekler konusunda bkz.: Kemal Gözler, “5018 ve 6085 Sayılı Kanunlarda Bazı İdare Hukuku Terimlerinin Yanlış Kullanımı Üzerine: 5018 Sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve 6085 Sayılı Yeni Sayıştay Kanununda Kullanılan ‘Genel Yönetim’, ‘Merkezi Yönetim’, ‘Kamu İdareleri’ Terimleri Hakkında Bir Eleştiri”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Yıl 2011, Cilt 60, Sayı 4, s.837-917 (<http://www.idare.gen.tr/gozler-5018-6085.pdf>).

şekilde yapabilmeleri için belli bir özerkliğe sahip olmaları gerekir. Bunlara ayrı bir tüzel kişilik tanınmadıkça da bu özerkliğe sahip olamazlar. Özerkliğe sahip olamazlarsa da hasredildikleri amacı bihakkın yerine getiremezler<sup>23</sup>.

Beş altı yıl süren uygulamadan sonra, bu kamu kurumlarının tüzel kişiliğini kaldıranlar da nihayet bunun yanlış bir şey olduğunu anladılar ve bu kurumlara tüzel kişiliklerini geri verdiler. Ancak bu süreçte ülke olarak zaman ve emek kaybettik. Deneme-yanılma metoduyla öğrenmek, öğrenmenin en pahalı ve en acı yoludur. Geçmişte kamu kurumlarının, günümüzde de mahallî idarelerin tüzel kişiliklerini kaldıranlara, bu işi bu yolla öğrenmeye çalışacaklarına biraz idare hukuku okuyarak öğrenmelerini tavsiye ederim.

Geçmişte bazı kamu kurumlarının tüzel kişiliklerini kaldırılıp sonra geri verilmesi, şimdi de bazı mahallî idarelerin tüzel kişiliklerini kaldırılması, 5018 ve 6360 sayılı Kanunu yapanların kıta Avrupası idare [s.80] hukuku biliminden nasibini almamış olduklarını gösterir. Orman Genel Müdürlüğü, Karayolları Genel Müdürlüğü, Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü gibi kamu kurumlarının ve yirmi dokuz ilde il özel idarelerinin, belde belediyelerin ve köylerin tüzel kişiliklerinin kaldırılması, yirmi dokuz ilde bütün ilçe belediyelerinin büyükşehir ilçe belediyesi hâline dönüştürülmesi en temel idare hukuku bilgisiyle çelişir. Bunlar, kıta Avrupası idare hukuku konusunda en basit bilgiye sahip bir hukukçunun kabul edebileceği şeyler değildir.

Kıta Avrupası idare hukuku, kamu idaresinin bir nevi işletme bilimidir. Ticarî şirketler işletme biliminin verilerini görmezden gelerek başarıya ulaşamazlar. Kamu idaresi de idare hukukunun verilerini görmezden gelerek başarıya ulaşamaz. 6360 sayılı Kanunu yapanların hoşuna gitsin ya da gitmesin, Türk idare sistemi Fransız idare sistemi üzerine kuruludur. Ve bu sistem, bir bütün olarak değiştirilmeden, bir parçası değiştirilerek terk edilebilecek bir sistem değildir.

Kıta Avrupası idare hukuku sisteminin temelinde kamu tüzel kişiliği kavramı yatar. Kamu kurumları da, mahallî idareler de sahip oldukları bu tüzel kişilik sayesinde hak ve fiil ehliyetine sahip olurlar,

---

<sup>23</sup> Bu konuda bkz.: Gözler, “5018 ve 6085 Sayılı Kanunlarda Bazı İdare Hukuku Terimlerinin Yanlış Kullanımı Üzerine”, *op. cit.*, s.837-917.



hak ve borç altına girerler, hukukî işlem yapabilirler, mal varlığına sahip olurlar, mahkemeler huzurunda davacı ve davalı olurlar. Sahip oldukları bu tüzel kişilik sayesinde idarî ve malî özerkliğe sahip olurlar. Yine sahip oldukları bu tüzel kişilik sayesinde mahallî idarelerde demokrasi gerçekleşir. Yerel demokrasi demek, bir mahallî idarenin karar organlarının o yerdeki seçmenler tarafından seçilmesi demektir. Siz bir mahallî idarenin tüzel kişiliğini kaldırılırsanız, o mahallî idareyi ve dolayısıyla karar organını da kaldırmış olursunuz ki, bu yerel demokrasinin yok olmasından başka bir şey değildir.

Kıta Avrupası idare hukukundaki kavram, kurum, ilke, ayırım ve teoriler boş yere icat edilmemiştir. Bunlar yüzlerce yıllık bilimsel çalışmanın, yargısal içtihatların ve idarî tecrübenin ürünüdürler. Kamu kurumlarına devlet tüzel kişiliğinden ayrı bir tüzel kişilik tanınmıştır; çünkü bunların özgüledikleri amaç nedeniyle özerkliğe ve belli bir hareket serbestisine ve keza uzmanlığa ihtiyaçları vardır. Orman Genel Müdürlüğünün veya Karayolları Genel Müdürlüğünün tüzel kişiliğini kaldırır ve bunları bir bakanlığın dairesi hâline getirirseniz, bu genel müdürlükler özgüledikleri amacı hakkıyla yerine getiremezler. Buralarda konunun uzmanı olmayan insanlar çalışır hâle gelir. Örneğin bu genel müdürlüklerin tüzel kişiliğini kaldırılırsanız, 26 Eylül 2011 tarih ve 659 sayılı KHK'den önce bunları temsilen davalara o konuda uzman olan avukatlar değil, hazine avukatları girmeye başladılar ki, bunların o davaları kaybetmeleri mukadderdi.

**[s.81]** Aynı şekilde siz şehirden 60 km uzakta bir köyün tüzel kişiliğini kaldırır ve bu köyü şehrin bir mahallesi hâline dönüştürürseniz, bu köydeki kararları artık köy ihtiyar heyeti değil, 60 km uzaklıktaki belediye meclisi alır. O köyden 60 km uzaklıkta olan ve hayatında o köye adımını atmamış insanlardan oluşan belediye meclisinin kararı, o köyde oturan ve o köyün halkı tarafından seçilen üyelerden oluşan ihtiyar heyeti kararına göre daima yanlış karar olur. Dahası söz konusu kararı 60 km öteden gelen personel ve araçlarla uygulamaya kalkarsanız, bu size çok pahalıya patlar.

Birkaç yıl uygulamadan sonra bu Kanunu yapanlar, köylerin 60 km uzaktan idare edilmesinin pahalıya patladığını anlayacak ve Karayolları Genel Müdürlüğü ve Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğüne

ellerinden aldıkları tüzel kişiliklerini altı-yedi yıl sonra geri verdikleri gibi köylere de tüzel kişiliklerini geri verecektir.

Keza siz şehirden 70 km uzakta üç-beş bin nüfuslu bir ilçe belediyesini, büyükşehir ilçe belediyesi hâline dönüştürürseniz, bu ilçe merkezindeki bazı kamu hizmetleri artık 70 km ötedeki büyükşehir belediyesi tarafından sağlanmaya başlar ve keza bu ilçe belediyesinin bazı kararları 70 km ötedeki büyükşehir belediyesinin onamasına tâbi olur. Böyle bir şey ne demokratiktir, ne de işletme biliminin esaslarına uygundur. Birkaç yıl uygulamadan sonra bu Kanunu yapanlar, ilçe belediyelerine 70 km uzaktan hizmet götürülmesinin pahalıya patladığını anlayacak ve bu tür belediyeleri yine eskiden olduğu gibi bağımsız ilçe belediyesi hâline getireceklerdir.

Böylece doğru yol deneme-yanılma metoduyla bulunmuş olacak, bunun faturasını da milletimiz ödeyecektir. Dün bazı kamu kurumlarının, bugün de bazı mahallî idarelerin tüzel kişiliklerini kaldıranlara, yaptıkları şeyin yanlış olduğunu basit bir kıta Avrupası idare hukuku kitabı okuyarak anlayabileceklerini söylemek istiyorum.

12 Kasım 2012 tarih ve 6360 sayılı Kanunun gerekçesinde “küreselleşme” ve “yönetim paradigması”ndan bahsediliyor<sup>24</sup>. Anlaşılan artık Türkiye’de kanunları hukukçular değil, siyaset bilimciler ve sosyologlar yazıyor. Bu Kanunu yazanlara siyaset bilimi ve sosyoloji kitaplarını bir yana bırakıp basit bir idare hukuku kitabı okumalarını, “paradigma” gibi kavramları öğreneceklerine “kamu tüzel kişiliği” gibi kavramları öğrenmelerini tavsiye ederim.

Görünen odur ki, Türk idaresine hâkim güçlerin “idare” anlayışı, bütün genel kamu hizmetlerini bakanlıklar, bütün mahallî kamu hizmetlerini de büyükşehir belediyesi bünyesinde yürütmekten ibarettir. **[s.82]** Korkarım ki, bir gün Türkiye Cumhuriyetinin idarî teşkilat şeması, “bakanlıklar” ve “büyükşehir belediyeleri”nden ibaret olacaktır.

---

<sup>24</sup> <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem24/yil01/ss338.pdf>; <http://www2.tbmm.gov.tr/d24/1/1-0690.pdf>

## KENTLİ VE MEKÂNSAL BİR PROTESTO HAREKETİ: TAKSİM GEZİ PARKI OLAYLARI

Doç. Dr. Savaş Zafer Şahin<sup>1</sup>

2013 Yılı yaz ayları, beklenmedik bir biçimde patlak veren Taksim Gezi Parkı olayları ile birlikte tüm dünyanın Türkiye'nin toplumsal yapısına ilişkin yeni sorular sormasına sebep olmuş görünmektedir. Bu sorgulamanın farklı boyutları bulunmaktadır. Birinci olarak, uluslararası ölçekte, neo-liberal sisteme karşı ortaya çıkan isyan ve protesto hareketlerinin yeni ve "doğulu" bir biçimi olarak algılanan bu protesto hareketleri batılı ülkelerde gözlemlenen "occupy" benzeri hareketlerle eş tutulmakta ve kamusal mekânın işgaline karşı çıkmamanın yeni bir örneği olarak ele alınmaktadır. Bu görüş özellikle sol akademik çevrelerde ve mekân bilimleriyle ilgilenenler arasında yaygın kabul görmektedir. Bu anlamda Taksim Gezi Parkı Hareketinin uluslararası benzerleri bulunan, ideolojik olarak da benzerleriyle empati kuran, uzun soluklu yerel mücadelelerin uzantısı olan ulusal bir hareket olarak adlandırıldığı görülmektedir (Erensü, 2013; Tuğal, 2013a).

İkinci olarak, Taksim Gezi Parkı olayları uluslararası ilişkiler kuramsal çerçevelerine atıfla süregitmekte olan "Arap Baharı" süreciyle ilişkilendirilerek ele alınmaya çalışılmaktadır. Burada özellikle Türkiye'nin yeniden yapılanmakta olan Arap ülkeleri için model olma vasfının sorgulandığı, "siyasal İslam"ın demokratik sistem içerisindeki başarısının Türkiye örneğinde ele alındığı ve tüm bu değerlendirmelerin temel insan hakları ve demokratik ilkeler açısından irdelenerek bir genel Ortadoğu bağlamı ile ilişkilendirilmeye çalışıldığı görülmektedir. Bu tür değerlendirmelerin iki temel tutum izlediği söylenebilir. Bir yandan uluslar arası ilişkiler jargonu içerisinde iktidar dengelerine dayalı bir değerlendirme yapılarak, çoğu kez de komplo teorilerine yaslanan açıklama biçimleriyle Taksim olaylarının aslında Arap Baharının bir parçası haline getirilmeye çalışıldığı vurgulanmakta, öte yan-

---

<sup>1</sup> Atılım Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, Ankara.

dan da Türkiye'nin son yıllarda uluslar arası politikada, özellikle de orta doğuda üstlenmeye çalıştığı yeni rolün ulusal sistemde Türkiye'yi daha otoriter ve merkezîyetçi bir yaklaşıma sürüklediği, bunun da Gezi Parkı Olaylarının fitilini ateşlediği yorumları yapılmaktadır (Tuğal, 2013b). Aslında, uluslar arası ilişkiler yaklaşımları açısından henüz yeterli akademik değerlendirme ve veri bulunmadığından bu tür bir çerçevenin olayların toplumsal dinamiklerini açıklamak açısından değerini tespit etmek, ulusal politikaların değişimini anlamaya çalışmak dışında olası görünmemektedir.

Üçüncü olarak, üzerinde belki de en fazla durulan yaklaşımlar ise, Taksim Gezi Parkı Olaylarının ulusal kamu politikalarındaki dönüşüm sonucunda ortaya çıkan yerel tepkilerin geldiği noktada oluşan, Türkiye'ye özgü ve yenilikçi, mekânsal yönü vurgulanmış bir protesto hareketi olduğu yönündedir. Bu yaklaşımlara göre Taksim Gezi Parkı Hareketi mekânsal sorunlara ilişkin olarak ortaya çıkmış, daha sonra toplumsal diğer siyasal taleplerin bünyesinde eklenildiği bir ittifak niteliği kazanmış, kentli bir toplumsal harekettir. Bu hareketin mekânsal ve niteliksel olarak yayılmasında ve derinleşmesinde, toplumsal alanda merkez-çevre dengelerinin değişmesinden devletin yeninden yapılandırılmasına, siyasal kırılma noktalarında ötekileştirilen kesimlerin taleplerini ifade etme çabasından toplumsal ötekilerin seslerini duyurmasına, marjinal olarak adlandırılan siyasal ve toplumsal gurupların görünürlük çabasından çevre ve ekoloji mücadelelerine, toplumsal sermaye birikim süreçlerinin değişiminden ekonomipolitik çerçevenin değişimine kadar bir çok değerlendirme yapılmaktadır. Bu değerlendirmelere göre, son on yılda Türkiye'nin kapitalist üretim biçiminde kentlerin ve kamusal mekânların rolünün değişmesi Türkiye'de var olan siyasal, iktisadi, sosyal ve kültürel ayrışmaların yeniden biçimlendirilmesine sebep olmuştur (Gratton, 2013). Bu yeniden biçimlendirmenin toplumda yeni "öteki" tanımlarının ortaya çıkmasına, farklı toplumsal guruplar arasında gelir transferlerinin yaşanmasına ve özellikle siyasal alanda temsil edilemeyen gençler ve kadınlar gibi gurupların sosyal medya gibi gelişen teknolojileri de etkin kullanarak yeni bir siyasallaşma platformu oluşturmalarına sebep olduğu söylenebilir. Bu değerlendirmelerin geçerliliğini anlayabilmek

için Türkiye'nin son on yılda geçirdiği değişimin genel nitelikleri üzerinde durulmasında fayda görülmektedir. Bu değişimin dinamikleri siyasal temsiliyet, sermaye birikimi ve devletin örgütlenmesi ana başlıkları üzerinden yapılabilir.

Türkiye, son on yıldır siyasal temsiliyet biçimleri açısından toplumsal sınıflar ve gurupların devlet yönetiminde temsili konusunda "çoğunluk" ve "çoğulculuk" tartışmalarını yaşamaktadır. Özellikle, Türkiye Cumhuriyeti tarihi boyunca yaşanan bazı temel temsiliyet sorunlarının yapılan düzenlemeler ve özellikle de anayasa tartışmaları çerçevesinde ele alınması süreci yaşanmaktadır. Bu süreçte, Avrupa Birliği adaylık sürecinin de etkisiyle son on yılın ilk yarısında demokratik hak ve özgürlükler açısından önemli bazı değişiklikler gerçekleştirilmiştir. Özellikle etnik ve dini kimliklerin kamusal alanda var olması açısından temelde bazı gelişmeler görülmüştür. Ancak bunlar olurken sendikal örgütlenme ve çalışma hakları açısından ciddi gerilemeler yaşanmış, çalışan sınıfların hakları açısından beklenen iyileştirmeler ortaya çıkmamıştır. Bu tür gelişmeler özellikle Türkiye'nin dış politikasının değişimine koşut olarak son on yılın ikinci yarısında demokratik temsiliyetle ilgili önemli sorun ve tartışmaların ortaya çıkmasına sebep olmuştur. Adalet ve Kalkınma Partisinin %50'ye varan bir oy oranı alması ile birlikte, çoğunluğun ve çoğulculuğun sınırları belirsizleşmeye başlamıştır. Bu durum özellikle yasama-yürütme-yargı arasındaki kuvvetler ayrımının olası bir başkanlık sistemi çerçevesinde tartışmaya açılması, devletin merkezileşen örgütsel yapısı ve bazı temel hak ve özgürlükler açısından tartışmalı düzenlemelerin yapılması ile daha da sorunlu bir hale gelmiştir. Tüm bu gelişmelerin sonucundan siyasal alan ve toplumsal alan çoğunluk ve "öteki" olarak tanımlanan kesimler arasında yarılmaya ve kutuplaşmaya başlamıştır. İlginç olan toplumsal ve anayasal düzenlemelerin yarattığı bu kutuplaşmanın ilk elden gündelik yaşama yansıtıldığı yerin kentler ve kamusal mekanlar olmasıdır ki bu da Taksim Olaylarının toplumsal temelinin önemli unsurlarından birisini oluşturmaktadır.

Toplumsal ve siyasal alandaki temel hak ve özgürlükler anlamındaki bu tartışmaların en önemli boyutlarından birisini üçüncü nesil ve dayanışmacı insan hakları olarak adlandırılan çevre, konut ve

kent hakkı oluşturmaktadır. Özellikle Adalet ve Kalkınma Partisinin on yıllık kalkınma politikasının bir uzantısı olarak mekânın ve kentlerin yoğun bir biçimde yapılaşmaya ve kullanıma açılması karşısındaki protestolar bu anlamda önemlidir. Enerji yatırımlarından büyük kentsel projelere, kentsel kamusal alanların işlev ve niteliğinin değiştirilmesinden kentsel dönüşüm süreçlerine kadar birçok uygulamada kentler temel hak ve özgürlüklerin tartışma alanlarına dönüşmüştür (Secor, 2007).

Demokratik temsiliyetin yanı sıra, Türkiye'nin seçtiği ekonomik büyüme modeli de sermaye birikimi açısından kentleri ve kentsel mekânı toplumsal dinamiklerin merkezine taşımaktadır. Dünyada son otuz yıllık dönemi, süre giden ekonomik krizlerin aşılabilmesi için kentsel mekânın sürekli olarak yeniden ve farklı biçimlerde keşfedildiği ve dönüştürüldüğü bir dönem olarak adlandırmak olası görünmektedir. Önceki dönemlerden farklı olarak, pazarlama yöntemlerinin, hizmet sektörünün, bilişim ve mühendislik alanındaki gelişmelerin katkılarıyla ve toprak rantına ilişkin hizmet sektörü unsurlarının devletle ilişkilene biçimindeki değişimle kentsel dönüşüm, kentsel mekânın salt fiziksel boyutuna değil, işlevsel, tarihsel, deneyimsel, bireysel, kültürel, sosyal ve gündelik yaşama dair boyutlarını da içeren bir biçime bürünmüştür. Bilinçli olarak kamusal ya da özel aktörler eliyle kentsel mekânda gerçekleştirilen herhangi bir dönüşüm girişimi bu sebeple kamu politikası açısından sorunlu bir görünüm sergilemektedir. Çünkü sonuçları açısından dönüşüm akut, siyasal açıdan simgesel, hızlı ve toplumsal sonuçları düşünülmeyen ya da öngörülemeyen bir girişim olarak ortaya çıkmaktadır. Kamu politikaları açısından ise dönüşüm, makroekonomi, kentleşme, konut, afet, güvenlik politikalarının ve sosyal politikanın kesişim alanındaki pragmatik siyasal hedeflere ulaşmada araçsal değeri olan 'görünürlüğü yüksek' bir değişim sürecidir. Ancak, bu temel çelişki bir yandan kendi tepkisini ve yurttaş direnişlerini tetiklerken, bir yandan da arzu edilen yaşanabilir ve kullanım değerini öne çıkaran dönüşüm çabalarının ortaya çıkışını yavaşlatmaktadır.

Türkiye de bu temel sorunla karşı karşıyadır. İnşaat sektörü ve toprak rantı merkeze alınarak yönlendirilen makroekonomik politika-

ların ve bununla bütünleşik kentleşme, arazi, konut ve afet politikalarının dayandırıldığı temel unsur kentsel dönüşüm projeleridir. Bu yaklaşım Türkiye’de ulusal mekânsal kademelenmenin, konut stokunun, kentsel makroformun ve yerel yönetimlerin dramatik bir biçimde etkilenmesine sebep olmaktadır. Kentsel dönüşüm projeleri kent planlama sürecinden bağımsızlaşmakta ve kopmaktadır. Bir karar verme süreci olarak kent planlama sürecinin etkinliği azalmakta, bunun sonucunda da kentsel dönüşüm süreçleri aracılığıyla kentsel hareketler, kentsel çelişki ve kutuplaşmalar artmaktadır. Kentsel dönüşüm projelerinde kentsel yaşam kalitesinden çok niceliğin, arazi geliştirmeye ve tip konut üretimine dayalı bir yaklaşımın öne çıktığı görülmektedir. Kamusal kullanımlar için ayrılmış rezerv alanlar ve ekolojik hassasiyete sahip alanlar tüketilmektedir. Kentsel dönüşümdeki bu temel sorun alanları 2011 sonrasında oluşturulan Çevre ve Şehircilik Bakanlığının yapısına ilişkin Kanun Hükmündeki Kararnameler ve 2012 Yılında yürürlüğe giren Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkındaki Kanun ile aşmaya çalışılsa da yeni belirsizlikler ve tartışmalar ortaya çıkmıştır. Enerji, madencilik, ulaşım ve turizm yatırımlarında kamusal alanların hızla kamusalığını yitirme tehdidi altında kalması, buna karşılık beklenen istihdam ve iktisadi gelişme hızının bir türlü yakalanamaması, arazi geliştirme, toprak rantı ve kamusal alanların kullanımına dayalı bir iktisat politikasının sınırlarını göstermesi açısından çarpıcıdır.

Anayasal sistemin temel hak ve özgürlüklerle ilgili dönüştürülme çabaları ile mekan odaklı bir kalkınma politikasının temelleri, neoliberal ilkeler etrafından belirlenmiş bir yeniden yapılanma politikasıyla devletin örgütlenmesine de son on yıl boyunca çelişkili bir şekilde yansıtılmaya çalışılmıştır. Bu yansıtma çelişkilidir, çünkü söylem olarak “yönetişim” kavramının genel hatları benimsenmekte ise de, eylemde farklı tutum ve uygulamalar ortaya çıkmıştır. Genel olarak kamu hizmetlerinde özelleştirme, kuralsızlaştırma, serbestleşme süreçleri yaygın bir biçimde gerçekleştirilmiş ve kamu-özel işbirliği genel bir standart haline gelmişse de özellikle devletin desantralizasyonu ve katılımcılık konularında ciddi bir gelişme sağlanamamış, hatta tam tersine sayılabilecek gelişmeler yaşanmıştır. Son on yılın ilk yarısı

sında yeni yerel yönetim kanunları ile belediyeler ve il özel idareleri güçlendirilmeye çalışılmışsa da son on yılın ikinci yarısında yapılan düzenlemelerle merkezileşme eğilimleri güçlendirilmiştir. Özellikle kurulan Çevre ve Şehircilik Bakanlığı gibi çok güçlü Bakanlıklar eliyle planlama ve şehirciliğe ilişkin birçok yetki merkeze alınmıştır. Bunun yanı sıra yerelde de Büyükşehir Belediyelerinin aşırı güçlendirildiği yeni bir yerel merkezileşme dalgası oluşmuştur. Türkiye'nin idari yapılanmasında bu tür bir merkezileşme ve yerel merkezileşimin özellikle yerel temsiliyet açısından ciddi sorunlar yaratacağı, yerelde gerçekleştirilecek kentsel projelerde katılım kanalları açılmazsa toplumsal kutuplaşmaların derinleşeceği, protesto ve toplumsal hareketlerin artacağı tartışmaları yapılmıştır. Ancak, bu tartışmalar genel olarak devletin yeniden yapılandırılmasında dikkate alınmamıştır. Özellikle devletin yeniden yapılandırılmasında yapılan mevzuat değişikliklerinin niteliği ve değişikliklerin gerçekleştirilme biçimi de bunu desteklemektedir. Yeniden yapılanma yaygın katılımcılığı sağlayan temel kanunlarla değil, giderek parçalanmış ve kısımlaşmış torba yasalar ve kanun değişiklikleriyle gerçekleştirilmektedir.

Taksim Gezi Parkı olaylarının temelini oluşturan Taksim Yaya-  
laştırma Projesi de aslında yukarıda anlatılmakta olan dönüşüm süreç-  
lerinin bir örneği olarak ele alınabilir. İstanbul'un Avrupa Yakasının en  
önemli kamusal alanlarından birisi olan Taksim Meydanına ilişkin  
proje ilk kez 2011 genel seçimleri öncesinde Başbakan Recep Tayyip  
Erdoğan tarafından açıklanmış, projenin amaçları arasında yayalaş-  
tırma ve Topçu Kışlasının yeniden yapımı gibi unsurlara değinilmiştir.  
Bu aslında Türk siyasal hayatı açısından önemli bir ilki teşkil etmekte-  
dir. 2011 genel seçimlerinden önce Adalet ve Kalkınma Partisi nere-  
deyse her kentte kentsel projelerle seçimlere girmiş, seçimler nere-  
deyse bir yerel seçim havasında geçmiştir. Bir yandan da bu durum,  
hem siyasetin kentselleşmesi hem de merkezi siyasal alanın kentsel  
siyasal alana ciddi müdahalesi olarak algılanmıştır. İlginç olan, Kanal  
İstanbul, 3. Köprü ve 3. Havalimanı gibi projelerin daha birkaç yıl önce  
yine Adalet ve Kalkınma Partisi iktidarında hazırlanmış olan İstanbul  
Çevre Düzeni Planı gibi önemli planlama belgelerinde bulunmaması-  
dır. Bu durum merkezi siyasal alanın İstanbul Büyükşehir Belediyesi



üzerinde ağır bir siyasi vesayetinin bulunduğu şeklindeki algıyı güçlendirmiştir.

Genel seçimler sonrasında 2012 yılı başlarında İstanbul Büyükşehir Belediyesi tarafından “Taksim Yayalaştırma Projesi” adlı projeye ilişkin bilgiler kamuoyu ile paylaşılmaya başlanmıştır. Proje, Taksim etrafındaki taşıt trafiğinin tamamen yer altına alınmasını, Taksim Gezi Parkının bulunduğu alana 1930’larda yıkılmış bulunan tarihi Topçu Kışlasının yeniden inşa edilmesini içermektedir. Projeye ilişkin üç boyutlu çizim ve animasyonların kamuoyu ile paylaşılmasından önce, projeye ilişkin olarak yapılan imar planı değişiklikleri İstanbul Büyükşehir Belediyesi Meclisinde onaylanmıştır. Projenin kamuoyu ile paylaşılmasının ardından, Projeye ilişkin tartışmalar başlamıştır. Özellikle T.M.M.O.B. (Türk Mühendis ve Mimarlar Odaları Birliği) mensubu Mimarlar, Şehir Plancıları, Peyzaj Mimarları Odaları ve çeşitli Üniversitelerden akademisyenler Projeye ilişkin çekincelerini ortaya koymuşlardır. Bu itirazların temelinde, projenin Taksim Meydanını yayalaştırma adı altında alana girişi tek bir noktadan denetlenebilir hale getirme amacını güttüğü, alanın taşıt yolları ile erişilemez hale getirildiği, Topçu Kışlasının yeniden inşa edilmesi ile birlikte alanın kamusalının ortadan kaldırılacağı ve alanın rant değerinin öne çıkarılacağı iddiaları yer almaktadır. Bu iddialar, konuya ilişkin olarak ilgili meslek odaları tarafından açılan çeşitli idari davalara da konu edilmiştir. Bu itirazların dile getirilmesinin ardından 2012 yılının başlarında, ilgili meslek odalarının öncülüğünde seksene yakın sivil toplum örgütünün de katılımıyla “Taksim Platformu” adlı bir birliktelik oluşturulmuş, bu birliktelik Taksim Yayalaştırma Projesinin gelişmesini izlemeye ve kamuoyuna konuyla ilgili bilgilendirmelerde bulunmaya başlamıştır.

Daha sonrasında, Taksim Olaylarına kadar geçen süre zarfında, toplumsal dinamikleri tetikleyen bir dizi müdahalenin etkili olduğu, bu müdahalelerin toplumsal alanda ciddi bir rahatsızlık yarattığı ifade edilmektedir. Bu müdahaleler özellikle, yukarıda belirtilen değişim sürecinin daha da hızlandığının göstergelerini oluşturmaktadır. Bunlar arasında, eğitim sisteminde yapılan ve kamuoyunda 4+4+4 yasası olarak adlandırılan düzenleme, Büyükşehir Belediyelerinin sınırlarının il sınırlarına genişletilmesine ilişkin düzenleme, kentsel dö-

nüşüm yasası, kamusal alanlarda içki yasağına ilişkin düzenlemeler etkili olduğu kadar, kürt sorununa ilişkin olarak başlatılan çözüm sürecine ilişkin belirsizlikler, Suriye ile Türkiye arasındaki ilişkilerin geldiği nokta ve Hatay Reyhanlı'da yaşanan patlama sonucu 53 vatandaşın yaşamını kaybetmesi gibi gelişmeler de etkili olmuştur. Tüm bunların yanı sıra, yasama ve yargı organlarının yürütme erki karşısında etkisiz hale geldiği yönündeki iddialarla birlikte Türkiye Büyük Millet Meclisinin anayasa konusunda mesafe kat edememesi ve başkanlık sistemi tartışmaları kamuoyunun oldukça gergin bir bekleyiş ortamına sürüklenmesine sebep olmuştur.

Taksim olaylarının tırmanmasına zemin hazırlayan süreç ise Taksim Yayalaştırma Projesinin fiili olarak uygulanmaya başlanması ve inşaatın başlatılması ile ortaya çıkmıştır. Özellikle inşaatın başladığı günden sonra aylar boyunca Taksim Meydanı ve yakın çevresinde kentsel yaşamın kesintiye uğraması, bu süreçte Taksim Platformu ve Bileşenlerinin Taksim çevresinde yaşayan özellikle genç kesimlerle birlikte konuya ilişkin kamuoyu yaratma çabalarıyla birleşerek Taksim Projesini gündemde tutmaya başlamıştır. Bu konuda Taksim Olayları öncesindeki son önemli gelişme ise 2013 1 Mayıs gösterilerinin devletin kolluk güçleri tarafından şiddetle bastırılmasıdır. Sendikaların ve sivil toplum örgütlerinin Taksim Meydanında gösteri yapmalarına, alanda sürdürülen inşaat faaliyetleri sebebiyle izin verilmemiş, Meydana girmeye çalışan göstericiler şiddetle bastırılmıştır. 2012 yılındaki barışçı 1 Mayıs gösterilerinden 1 yıl sonra bu derece bir baskıyla karşılanması, kamuoyundaki rahatsızlıkları Taksim Meydanı özelinde cisimleştirmiş, simgeleştirmiştir.

2013 Haziran ayı başında Taksim Meydanı Projesinin uygulanması sırasında, yol genişletmesi amacıyla Gezi Parkındaki bazı ağaçların kaldırılması girişimi ile Taksim eylemleri başlamıştır. Taksim Platformunun başlattığı eylemlerde öncelikle katılımcılar oldukça sınırlı sayıdadır. Ancak, gece göstericilerin çadırlarının yakılması ve orantısız güçle gaz kullanılması sonucunda göstericilere müdahale edilmesi sonrasında olaylar kitleleşmiştir. Öncelikle İstanbul Avrupa Yakasında kitleleşen olaylar eş zamanlı olarak İstanbul Asya Yakasına, ardından diğer büyük kentlere ve diğer kentlere sıçramıştır.

Olayların başlaması ile birlikte, olaylara karşı hükümetin söylemleri ve tavizsiz tutumu ile birlikte ana akım medyanın olaylara duyarsız kalması, olaylara katılımı ve olayların derinleşerek yaygınlaşması sonucunu doğurmuştur. Kamuoyunda giderek yaygın biçimde tartışılmaya başlanan olaylarda sosyal medyada ciddi kutuplaşmalar, dezenformasyon ve çatışmalar görünür hale gelmiş, olayların tarafı haline gelenler Taksim Gezi Parkı olaylarını kendi siyasal pozisyonuna uygun bir şekilde konumlandırmaya çalışmışlardır. Ancak, sonuçta çoğunlukla gençlerin yer aldığı, Türkiye Cumhuriyeti tarihinde görülmemiş yaygınlıkta ve çoğulculukta bir toplumsal hareket, Taksim Meydanı özetinde bir araya gelerek ulusal bir harekete dönüşmüş, Taksim Meydanı ve özellikle de Gezi Parkı bugüne kadar siyasal alanda temsil olanağı bulamamış kesimlerin simgesel var oluş alanı haline gelmiştir. Birkaç hafta boyunca Gezi Parkında farklı toplumsal guruplar kolektif bir kamusalılığı yaşamış, farklı cinsel, siyasal ve dinsel tercihler bir arada bulunmuş, Türkiye siyasal yaşamında farklı ve çoğulcu bir muhalif hareket filizlemiş, gelişmeye başlamıştır. Kimi zaman göstericilere vandalizme kayan siyasal guruplar da katılarak gösterilerin niteliğini tartışmalı hale getirmiş olsa da, göstericilerin yine bu gurupları kendilerinden ayırtmak için gösterdikleri çaba kayda geçmiştir.

Taksim Gezi Parkı olayları bir yandan kentsel sorunlara karşı farklı bir duyarlılığın ortaya çıkmasına sebep olurken, bir yandan da kurulu siyasal pratiklerin ciddi bir özeleştiriyi yapmaları ile sonuçlanmıştır. Taksim ve Gezi Parkının kolluk kuvvetlerinin müdahalesi ile boşaltılmasının ardından protestocular Türkiye'nin büyük kentlerinde parklarda oluşturulan forumlarda tartışmaya devam etmektedirler. Özellikle yaklaşan yerel seçimler öncesinde Gezi Parkı olaylarında örgütlenen kesimlerin yeni bir siyasal harekete dönüşmesi, var olan siyasi partilerde görev alması ya da kendi geliştirdikleri özgün siyasallaşma biçimiyle var olmaya devam etmesi seçenekleri bu forumlarda derinlemesine tartışılmaktadır. Bu tartışmalar, önümüzdeki yerel, genel ve cumhurbaşkanlığı seçimleri öncesinde Türk siyasi hayatının önemli belirleyicilerinden birisi haline gelecek gibi görünmektedir. Ancak, bu hareketin hemen ertesinde Mısır'da ordunun seçimle işbaşına gelmiş hükümeti darbeye devirmesi ile birlikte kamuoyunda meselenin ele

alınış biçiminin de ciddi biçimde karmaşıklaştığı söylenebilir. Özellikle, hükümetin Taksim Olayları karşısında toplumsal tabanını pekiştirmeye yönelik söylem ve eylemlerini artık uluslar arası politika çerçevesinde ele almaya ve ifadelendirmeye başladığı görülmektedir.

Taksim Gezi Parkı olayları tüm dramatik etkisine rağmen henüz tazeliğini korumaktadır. Olaylar üzerine anlık reflekslere dayalı tepkisel değerlendirmeler dışında kapsamlı ve kuramsal yönü ağır basan değerlendirmeler de henüz yapılmamıştır. Toplumsal ve siyasal alanın bütününe dikkate alan bu tür bir değerlendirmenin yapılabilmesi için dünyadaki benzer olaylarla ilgili karşılaştırmalı çalışmaların yapılmasına ihtiyaç duyulduğu açıktır. Özellikle İspanya'daki "Indignados (öfkeli) Hareketi", Brezilya'da Türkiye ile eşzamanlı olarak ortaya çıkan toplu taşıma zammı protestoları ve Yunanistan'daki ekonomik kriz döneminde ortaya çıkan hareketlerle Gezi Parkı olaylarının karşılaştırılması Taksim Gezi Parkı olaylarının Türkiye'deki yerel, ulusal ve ulus-aşırı etkilerinin çok ölçekli bir bağlamda ele alınabilmesi için önemli olanaklar sunma potansiyelini taşımaktadır. Bu tür karşılaştırmalı çalışmalar yapıldığında devletin neo-liberal yeniden yapılandırma süreçlerinin, bu süreçlerle ilgili kamu politikası ve yerel yönetimler deneyimlerinin toplumsal karşılıkları daha anlamlı bir çerçevede ele alınabilecektir.

### **Kaynakça**

Erensü, S. 2013, "Gezi Parkı Direnişinin İlhamını Yerelde Aramak", <http://bianet.org/bianet/siyaset/147400-gezi-parki-direnisinin-ilhamini-yerelde-aramak>, 1.8.2013.

Tuğal, C. 2013a, "Gezi hareketinin ortak paydaları ve yeni örgütlülük biçimleri", <http://www.sendika.org/2013/07/gezi-hareketinin-ortak-paydalari-ve-yeni-orgutluluk-bicimleri-cihan-tugal-t24/>, 1.8.2013.

Tuğal C. 2013b, "Taksim ve Tahrir: İki Hegemonya, Bir Yanıltıcı Zafer, Bir İmkan – Cihan Tuğal", <http://gezibrosur.wordpress.com/2013/07/08/taksim-ve-tahrir-iki-hegemonya-bir-yaniltici-zafer-bir-imkan-cihan-tugal/>, 1.8.2013.

Gratton P. 2013, "The Events in Turkey: A Virtual Theme Issue for Background", <http://societyandspace.com/2013/06/05/the-events-in-turkey-a-virtual-theme-issue-for-background/?blogsub=confirming#subscribe-blog>, 1.8.2013.

Secor A.J. 2007. "Between Longing and Despair: state, space and subjectivity in Turkey", Environment and Planning D: Society and Space 2007 25: 33 – 52.

# BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ MEMUR PERSONEL PERFORMANS DEĞERLENDİRME UYGULAMALARININ DEĞERLENDİRİLMESİ

Ramazan TİYEK\*

## Özet

Örgütlerin başarıya ulaşmalarında en önemli katkıyı insan kaynağı sağlamaktadır. İnsan kaynaklarının sağladığı katkıyı ölçecek olan uygulama ise performans değerlemedir. Performans değerlendirme, çalışanların örgütsel amaçlara ne denli etkin ve verimli bir şekilde ulaştıklarının biçimsel olarak ölçülmesi ve değerlendirilmesi sürecidir. Kamu kurumlarında 25.02.2011 tarihinde yürürlüğe giren 6111 sayılı yasa ile memur çalışanların terfilerinde rol oynayan sicil notu uygulaması kaldırılmış olup yerine şuna kadar yeni bir yasal düzenleme getirilmemiştir. Özel sektör işletmelerinde uygulanan performans değerlendirme uygulamalarının sicil notu uygulamasına önemli ve modern bir alternatif olacağı düşünülmektedir. Yerel bir kamu kurumu olan büyükşehir belediyelerinde çalışan memur personelin performansını değerlendirmeye imkan sağlayan yasal düzenlemelerin değerlendirilmesi araştırmanın özünü oluşturmaktadır. Araştırma kapsamında performans değerlendirmenin doğru bir şekilde uygulanabilmesi için yapılması gereken yasal düzenlemelere de değinilmiştir. Performans değerlendirme uygulamalarının başarılı olabilmesi için “performans değerlendirme anlayışı”\*\* na hakim bir algıya ihtiyaç

---

\* Ramazan TİYEK, Yrd. Doç. Dr., Kırklareli Üniversitesi, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü, ramazan.tiyek@klu.edu.tr, ramazantiyek@gmail.com.

\*\* Sicil notu uygulamasından farklı olarak tüm çalışanları tek bir değerlendirme prosedürü çerçevesinde değerlendirmek yerine her kurumun ve birimin kendi özelliklerine uygun, çalışan ile çalışmayı ayırt edebilecek bir çalışan değerlendirme anlayışı anlatılmak istenmektedir. Bunun için de performans değerlendirme anlayışının sicil notu uygulamasının devamı niteliğinde algılanmaması gerekmektedir. Bazı belediye ve büyükşehir belediyelerinde uygulanmakta olan performans değerlendirme uygulamaları biraz da yasal zorunluluktan dolayı sicil notu uygulamasının devamı gibi şekillenmiştir (www.adana.bel.tr;www.fatih.bel.tr). Hatırlanacağı üzere sicil notu uygulamasında tüm çalışanlar için tek bir değerlendirme prosedürü uygulanmakta idi. Bu durum tüm çalışanların aynı kriterler çerçevesinde değerlendirilmesi anlamına gelmektedir. Bu gibi çalışanın gerçek başarısını ölçmekten uzak uygulamalardan kaçınılması gerekmektedir.

duyulmaktadır. Bu kapsamda performans değerlendirme uygulamasının sicil notu uygulamasının devamı niteliğinde olmaması için her birimin kendileri için özel performans değerlendirme sistemlerini oluşturmalarına ihtiyaç bulunmaktadır.

**Anahtar Kelimeler:** Performans Değerlendirme, Sicil Notu, Bykşehir Belediyesi.

## **ASSESSMENT OF PERFORMANCE EVALUATION IMPLEMENTATIONS FOR CIVIL SERVANTS IN METROPOLITAN MUNICIPALITY**

### **Abstract**

Human resources contribute the most to the success of organizations. The contribution made by human resources is measured through performance evaluation. Performance evaluation is the process of evaluation and measurement of how effectively and fruitfully employees arrive at organizational targets. The law no. 6111, going into effect on Feb.25, 2011, abolishes the implementation of credentials which play a role in the promotion of employees and not any legal regulation so as to credentials implementation has been substituted since then. Performance evaluation implementations which are mainly done in the private sector offer an important and modern alternative for credentials implementation. Assessment of legal regulations that enable to evaluate the performance of civil servants working in metropolitan municipalities that are local public institutions constitutes hereby the core of the research. Legal regulations that need to be done so that performance evaluation can be implemented properly have also been mentioned within the scope of this research. For performance evaluation implementations to be successful, a prevailing perception of "performance evaluation understanding" is required. In this regard, every unit or department in the metropolitan municipality needs to compose a performance evaluation system peculiar to its needs in order to avoid these implementations to be a prolongation of credentials system.

**Key Words:** Performance Evaluations, Credentials, Metropolitan Municipality.

## **Giriş**

Yerel yönetimler, merkezi yönetimle birlikte halkın ihtiyaçlarını karşılamak üzere faaliyette bulunmaktadır. Yerel yönetimlerin küresel düzeydeki gelişmelere paralel olarak 1980'li yıllardan sonra önemlerinin hızla artmaya başlaması, merkezi yönetime göre vatandaşlara daha yakın olmaları, onlara ulaştırılacak hizmetlerin daha süratli olmasını sağlaması önemini bir kat daha artırmaktadır.

Büyükşehir belediyeleri yerel yönetimler içerisinde 1984 yılından itibaren konumlandırılan merkezi yönetimin yerel ölçekteki önemli bir temsilcisi konumundadır. Büyükşehir belediyelerinin faaliyetlerini daha kaliteli sunmalarına zorlayan sebeplerden bir tanesi faaliyette buldukları sürelerin her bir seçim dönemi ile sınırlı olmaları ve her dönem sonunda göreve devam edebilmeleri için başarılı olmak zorunda kalmalarıdır.

Büyükşehir belediyelerinin her bir seçim dönemi içerisinde hem daha çok ve kaliteli hizmet sunmaları hem de başarılı olmak zorunda olmaları, faaliyetleri yürüten insan kaynaklarının yönetiminin önemini daha da artırmaktadır. Genel olarak 3 tür personelin (memur, işçi, sözleşmeli personel) çalıştığı büyükşehir belediyelerinde memur personel istihdamı merkezi sistem (ÖSYM) tarafından KPSS marifetiyle yapılmaktadır. Yani büyükşehir belediye yönetimlerinin istedikleri nitelikteki personeli memur olarak işe başlatma şansları bulunmamaktadır. İsteddiği memur personeli istihdam etme seçeneği bulunmayan insan kaynakları yöneticilerinin personel yönetimi anlayışından sıyrılarak insan kaynakları yönetimi anlayışına geçmeleri ve onların verimliliklerini artırıcı uygulamalar içerisine girmeleri gerekmektedir.

Memur çalışanların verimliliklerini artırmanın yollarından birisi de başarılı çalışan ile başarısız çalışanın ayırt edilmesini sağlayacak olan performans değerlendirme uygulamalarıdır. Çağın gereklerine uygun olmayan sicil notu uygulamasının 25.02.2011 tarihinde 6111 sayılı kanun ile yürürlükten kaldırılmasından sonra kamu kurumlarında herhangi bir başarı değerlendirme ölçütüne yer verilmemiş olması ve aynı kanununun 110. Maddesinin "Kamu kurum ve kuruluşları yürüt-



mekte oldukları hizmetlerin özelliklerini göz önünde bulundurarak memurlarının başarı, verimlilik ve gayretlerini ölçmek üzere, Devlet Personel Başkanlığının uygun görüşü alınmak kaydıyla, değerlendirme ölçütleri belirleyebilir” şeklinde düzenlenmesi büyükşehir belediyelerinde çalışan personelin başarı değerlendirme ölçütleri hazırlama işinin kurumların kendileri tarafından geliştirilebileceğine imkan tanıyan ifadeler, özellikle özel sektör işletmeleri çalışanları için uygulanan performans değerlendirme uygulamalarının bir kamu kurumu olan büyükşehir belediyesi için de kullanılabilirliğinin önünü açmaktadır.

Bu çalışmada büyükşehir belediyelerinde çalışan memur personel için uygulanan veya uygulanacak olan performans değerlendirme sisteminin mevzuat hükümleri çerçevesinde uygulanabilirliğinin değerlendirilmesi amaçlanmaktadır. Özellikle memur personelin değerlendirilmesinde kullanılan sicil notu uygulamasının kaldırılması ve bazı belediye ve büyükşehir belediyelerinin ([www.fatih.bel.tr](http://www.fatih.bel.tr), [www.adana.bel.tr](http://www.adana.bel.tr) vb.) performans değerlendirme uygulaması adı altında birtakım uygulamaları benimsemiş olması çalışmayı önemli hale getirmektedir. Uygulanmakta olan performans değerlendirme uygulamalarına yer alan özellikle değerlendirme kriterleri, değerlendiriciler ve değerlendirme süreçleri açısından bakıldığında sicil notu uygulamasının bir benzeri hatta devamı niteliğinde olduğu değerlendirilmektedir. Bu durum biraz da yasal zorunluluklardan kaynaklanmaktadır. Çalışma kapsamında ilk olarak performans değerlendirme ve yerel yönetimler hakkında teorik bilgiler verilmiştir. Halihazırdaki kanuni düzenlemelerin performans değerlendirme sistemine uygunluğunun değerlendirilmesinden sonra başarılı bir performans değerlendirme uygulaması için gerekli olduğu düşünülen yasal değişiklik önerilerine yer verilmiştir. Performans değerlendirme uygulamalarının başarılı olabilmesi için düşünülen yasal değişiklikler kadar özellikle yönetici pozisyonunda olan çalışanların büyükşehir belediyelerinde performans değerlendirme uygulamalarının uygulanabilirliği üzerine zihinsel değişimlerinin gerekliliğinin vurgulandığı çalışmanın ihtiyaç haline gelen kamu personel rejiminin değişimi sürecine de faydalı olacağı düşünülmektedir.

## 1. Performans Değerlendirme

Performans, belirli amaçlara ilişkin etkinlik düzeyi ve verimliliğidir. Organizasyonun beklentilerini karşılayabilecek düzeyde bireylerin yada takımların etkili ve verimli bir şekilde çalışmaları ve ulaşılmak istenen amacın gerçekleşmesi oranıdır (Armstrong, 2006, s. 1-2; Dikmen ve Özpeynirci, 2010: 72). Performans değerlemesi ise, çalışanların örgütsel amaçlara ne denli etkin ve verimli şekilde ulaştıklarının biçimsel olarak ölçülmesi ve değerlendirilmesi sürecidir (Gürüz ve Gürel, 2006: 235). Bir diğer ifadeyle; personelin işinde sağladığı başarı ve gelişme becerisinin sistematik değerlemesidir (Seyyar ve Öz, 2007: 308; Sabuncuoğlu, 2005: 184).

Performans değerlendirme, çalışan ve yönetici arasında karşılıklı diyalogu gerektiren ve çalışanın kendisini geliştirmesini amaçlayan bir süreçtir (Russell ve Russell, 2010: 42; Kondrasuk, 2011: 70; Nickson, 2007: 171; Chen ve Eldridge, 2010: 249). Performans değerlendirme süreci; performans amaçlarının belirlenmesi, performans değerlendirme kriterlerinin belirlenmesi, performans değerlendirme, koçluk, geri dönüşüm ve bunun çalışanlarla paylaşılarak yeni amaçların belirlenmesi ve performans geliştirici fırsatları bünyesinde barındırmaktadır (Pace, 2011: 22; Sillup ve Klimberg, 2009: 42). Öyle ki, bu sürecin çalışma döneminin başında yöneticilerin çalışanları ile tek tek görüşerek onlardan beklentilerini açıklamaları ve performans değerlendirme kriterlerini kendilerine iletmeleri ile başlaması gerekmektedir (Kondrasuk, 2011: 72).

Performans değerlemenin doğru bir şekilde yönetilmesi gerekmektedir. Performans yönetimi, bireyleri kendi potansiyellerinin farkına varmalarını sağlayacak şekilde motive ederek organizasyonlardan gerçekleştirilmesi gerekli örgütsel amaçlara ve işgücünün bu doğrultuda ortaya koyması gereken performansa ilişkin ortak bir anlayışın örgüte yerleştirilmesi ve personelin bu amaçlara ulaşmak için gösterilen ortak çabalara, çalışmalarıyla yapacağı katkının derecesini artırıcı biçimde yönetilmesi, değerlendirilmesi, ücretlendirilmesi yada ödüllendirilmesi anlamına gelmektedir (Armstrong, 2006: 3; Gürüz ve Gürel, 2006: 235; Barutçugil, 2002: 125; Dikmen ve Özpeynirci, 2010: 72; Çerçi, 2006: 4).

## 2. Yerel Yönetimler ve Büyükşehir Belediyeleri

Kamu Yönetimi Sözlüğü'nde yerel yönetimler "merkezi yönetimin dışında, yerel bir topluluğun ortak bir gereksinimini karşılamak amacı ile oluşturulan, karar organlarını doğrudan halkın seçtiği, demokratik ve özerk bir yönetim kademesi, bir kamusal örgütlenme modeli" olarak tanımlanmaktadır (Bozkurt ve Ergün, 1998: 258). Türk Kamu Yönetimi'nde, kamu hizmetlerinin 'yer yönünden yerinden yönetim esasına' uygun olarak yürütülmesi amacıyla oluşturulan yerel yönetimler; bu kamu hizmetlerinin devletin merkezi örgütlenmesi ve hiyerarşisi dışındaki bir takım organlar tarafından yerine getirilmesini ifade etmektedir (Eraslan Yayınoğlu, 2005: 42). Yerinden yönetim, ülkenin değişik coğrafya alanlarında farklılık gösteren yerel ortak istemlerin karşılanması, hizmetlerin sunulması ve sorunların çözülmesi için yerel özerkliğe sahip, karar organları seçimle oluşan, halkın yerel kararların oluşumuna katılımının ve denetiminin öngörüldüğü ve herkesin birbirlerini tanımalarına imkan tanıyan yakın ilişkilerin olduğu bir yerel örgütsel yapıyı içeren yönetim anlayışıdır (Bozlağan ve Demirkaya, 2008: 92; Güneşin, 2002: 39). Anayasa gereğince, özerk yönetim birimleridir; merkezi yönetimin hiyerarşik denetimi altında değil, vesayet denetimi altında iş görürler (Güler, 2001: 2).

Ülkemizde üç ayrı türde yerel yönetim kuruluşu vardır. Bunlar, kentsel yörelere hizmet eden belediyeler, kırsal topluluklar yerel yönetim kuruluşu olan köyler ve il sınırları içindeki yerel topluluğa hizmet yapan il özel idareleridir. 1984 yılında büyükşehir niteliğinde olan yerleşim yerleri için yeni bir belediye modeli oluşturulmuştur (Yalçındağ, 1995: 25; Eryılmaz, 2008: 139; Tortop, Aykaç, Yayman ve Özer, 2006: 108-129)

Belediye, beldenin ve belde sakinlerinin mahalli ve müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi olarak tanımlanmaktadır (Tortop, Aykaç, Yayman ve Özer, 2006: 150; Gökaçtı, 1996: 19).

Yerel yönetim kuruluşları içinde en önemlisi belediyelerdir. Türkiye nüfusunun yaklaşık % 80'i belediye sınırları içinde yaşamakta-

dır. Türkiye’de iki çeşit belediye bulunmaktadır. Birincisi, bütünüyle Belediye Kanunu’na göre kurulan ve çalışan belediyeler; ikincisi ise yalnızca büyük kentlerde faaliyet gösteren ve farklı bir statüye tabi olan Büyükşehir Belediyeleridir (Eryılmaz, 2008: 151; Eraslan Yayınoğlu, 2005: 42). Büyükşehir Belediyeleri merkezde bir büyükşehir belediyesi ve buna bağlı ilçe belediyelerinden meydana gelmektedir (Eryılmaz, 2012: 204).

Bir yerel yönetim birimi olan belediyeler, sahip oldukları bazı özellikler nedeniyle diğer yerel yönetim birimlerinden farklılık gösterirler. Türkiye’de belediyeler bir “alan yönetimi” olmamaları nedeniyle, il özel idarelerinden, sosyal ve ekonomik açıdan daha gelişmiş yerleşim birimlerinde kurulmaları nedeniyle de köylerden farklıdır. Bu iki farklılık, belediyelerin görev ve yetkilerine de yansımıştır. Kısaca belediyelerin genel özelliklerini şu şekilde sıralayabiliriz (Bozlağan, 2005: 27-37; Çarkçı, 2005: 116-117; Eryılmaz, 2005: 198-202; Öztemel, 2001: 27-28):

☐ Belediyeler, siyasal nitelikli yönetim birimleridir. Oluşturulan seçim mekanizması, belediyelere siyasal bir kimlik kazandırmaktadır. Belediyeyi oluşturan organlardan “meclis” ve “başkan” seçmenler tarafından seçilmektedir. Encümen üyelerinin ise yarısı, seçilmişlerden (meclis üyelerinden) oluşmaktadır.

☐ Belediyeler, kendilerine özgü gelir kaynaklarına, bütçeye ve mali özerkliğe sahiptir. Başka bir ifadeyle, gelir kaynaklarını büyük ölçüde serbest bir biçimde harcamaktadırlar.

☐ Belediyeler, tüzel kişiliğe ve yönetsel özerkliğe sahip kamu yönetim birimleridir. Bu özellik dolayısıyla, karar alma ve uygulama açısından birçok kamu yönetim birimine göre daha serbest bir konumdadırlar.

☐ Belediye bir hizmet kurumudur. Belediye, yerel nitelikli ortak hizmetleri kamu yararı ilkesini ön planda tutarak üreten bir kamu kurumudur.

☐ Belediye kâr amacı gütmeyen bir kurumdur. Belediye faaliyetlerinde temel amaç kamu yararının korunmasıdır. Hizmetlerin finansmanı vergi, resim, harç ve diğer gelir kaynakları ile sağlanır.

❑ Belediye bürokratik bir kurumdur. Belediyelerin görevleri, yetkileri, hak ve imtiyazları yürürlükteki yasalarda ayrıntılı olarak belirtilmiştir. Bu nedenle, belediye faaliyetleri, ilgili mevzuat hükümleri çerçevesinde yürütülür.

## **2.1. Büyükşehir Belediyelerinde Performans Değerlendirmeyi Gerektiren Unsurlar**

### **2.1.1. Yerel Yönetimlerin Önemi**

Kamu hizmetlerinin hepsini, ülkelerin başkentlerinden yürütmek mümkün değildir. Bu mümkün olsa bile, hizmetlerin verimliliği ve etkinliği azalır; toplumsal fayda gerçekleştirilemez. Mahalli şartların farklılığı, mekânsal uzaklık, halkın yönetime katılması ve halka daha iyi hizmet sunma gibi sorun ve ihtiyaçlar ile kamu hizmetlerinin sunumunun sadece merkezi idare birimleri aracılığı ile gerçekleştirilmesi hukuki, siyasal ve ekonomik birtakım gereklere ve gerçeklere aykırı düştüğünden dolayı yerel yönetimlerin varlığı önem arz etmektedir (Eryılmaz ve Şen, 1994: 5; Nadaroğlu, 1978: 22). Ulusal düzeydeki kalkınma programlarının etkilerini sürekli bir hale getirmek için hızlı ve pratik kararlar alınması yerel yönetimlerin önemini artırmaktadır (Yakar, 2003: 35).

Günümüzde küreselleşme ve bilişim devriminin oluşturduğu dönüşüm sürecinde artık ulusların rekabetinden çok kentlerin rekabeti önem kazanmış, böylece yerel yönetimler daha önce hiç olmadığı kadar öncelikli bir konum kazanmışlardır (Toprak ve Şataf, 2009: 12). Küresel sürecin işaret ettiği yeni gelişme kendi kendine tüm yeterlilikleri karşılayan akıllı kentlerin gelecekte küresel rekabette etkin olacağıdır (Çarkçı, 2007: 25).

Devletin olabildiğince iktisadi alandan çekilmesi ve yalnızca yönlendirici işlev üstlenmesiyle, yerel ve ulusal kalkınmada daha işlevsel bir kalkınma sürecine geçilebilecektir. 1992'deki Rio Zirvesi'nde alınan kararlarla devlet merkezli değil, toplum merkezli bir kentsel ve yerel kalkınma öngörülmüş, çok aktörlü bir yapı benimsenerek, yerel yönetime önemli katkılar sağlanmıştır (Çarkçı, 2007: 35). Bu süreçte yerel yönetimlerin hizmetlerinin yeterliliğinin diğer sektörlerin başarısında etkili olduğunun unutulmaması gerekmektedir (Akçakaya, 2012: 189-190).

### 2.1.2. Kamuda Stratejik Yönetim Anlayışı

1980'lerden sonra devletin küçültülmesi, etkinliğinin ve verimliliğinin artırılması çabaları doğrultusunda hem kamu yönetiminde hem de yerel yönetimlerde önemli bir paradigma değişiminin yaşandığı görülmektedir. Toplam kalite, yönetim, stratejik planlama, performans gibi kavramlar bu değişimde sık kullanılan kavramlardan bazılarıdır. Kamu yönetiminde yapılan reformlar kapsamında özellikle stratejik yönetim, denetim ve performans gibi kavramlar ayrı bir yer tutmaktadır (Çukurçayır ve Eroğlu, 2004: 41).

5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunuyla kamu yönetiminde yeni bir mali yönetim biçimi kabul edilmiş, nüfusu 50.000'in üzerinde olan tüm belediyelere stratejik plan hazırlama zorunluluğu getirmiştir. Bu durum; paranın kurallara uygun ve görüş birliğine varılan hizmetler için harcanıp harcanmadığı, kaynakların verimli şekilde kullanılıp kullanılmadığı ve amaçlanan sonuçlara endeksli çalışmanın yapılıp yapılmadığının (Çevik ve diğ., 2008: 48) kamu kurumlarının toplumsal sorumluluğu çerçevesinde değerlendirilmesi gereken üç önemli konuyu yerine getirmesine olumlu hizmet edecektir.

Geleceği öngören stratejik yönetimin öne çıkması; kamunun girişimci ve rekabet edebilir olması gerektiğine vurgu yapılması ademi merkezîyetçilikle de uyumlu olan bir durumdur (Eren, 2011: 92).

Stratejik planlamanın kamu kaynaklarının daha verimli kullanılması, personelin yapacağı işe odaklanması konularında kamu kurumlarına yardımcı olacağı, stratejik plan kapsamında uygulanacak strateji, hedef, faaliyet ve projeler sayesinde kamu kurumlarının daha etkin çalışacağı değerlendirilmektedir. Ancak stratejik plan tümüyle yeni bir anlayışı içermekte, kamu bürokrasisinde önemli ve radikal bir zihinsel değişimi gerektirmektedir (Karasu, 2012: 160).

Gelişmiş batı demokrasilerinde kamu yönetiminde verimliliği sağlama kaygısı performans yönetimi uygulamalarının temelini oluşturmaktadır. Performans yönetimi özünde kamuya tahsis edilen kaynakların daha iyi kullanılması üzerinde yoğunlaşmakta ve verimlilik yanında etkililik ve ekonomiklik kriterlerini de içermektedir. Türki-

ye’de performans yönetimini geliştirme çabaları 2002 öncesi dönemde bazı kuruluşların dar kapsamlı uygulamaları ile sınırlıdır (Efe, 2012: 121).

Şehrin gelişimi ve şehirlinin ihtiyaçları, vatandaşa karşı sorumluluk anlayışı, kaynakların etkin kullanımı, hizmet taleplerinde çeşitlenme ve bilinçlenme, kamu kurumları arasında koordinasyon ve merkezi idarenin yerel yönetimlerden mevzuat çerçevesinde yerine getirmesini istediği işler (iş analizlerinin hazırlanması, işlerin standartlaştırılması, performans ölçüm sisteminin oluşması vb.) gibi uygulamalar yerel yönetimlerin neden kalite ve verimlilik anlayışı çerçevesinde çalışması gerektiğini açıklar niteliktedir (Kaya, 2003: 33-39).

### **2.1.3. Sicil Notunun Kaldırılması**

Özel sektör işletmelerinin performans değerlendirme uygulamaları neticesinde daha başarılı oldukları değerlendirilmektedir (Behn, 2003: 586). Örgütlerin misyon ve vizyonlarını gerçekleştirebilmelerine hizmet etmesi amacıyla uygulanan performans değerlendirmenin örgütteki verimlilik ve kârlılığı artırması amaçlanmaktadır (Mert, 2011: 91). Bu süreçte örgütün verimliliğine katkı sağlayan çalışanların önemi daha da artmaktadır (Güllüce, 2004, s. 53). Performans değerlendirme, çalışanların davranışlarını şekillendirmekte ve kendi potansiyellerinin farkına varabilmelerini sağlamaktadır. Örgüt içinde çalışanların faaliyetlerini daha başarılı yerine getirebilmeleri, hedeflerini oluşturabilmeleri ve bu hedefleri gerçekleştirebilmeleri için düzenli bir performans değerlendirme yönteminin kullanılması gerekmektedir (Kara, 2009, s. 57). Her bir çalışan için potansiyeli ölçüsünde hedefler yada yetkinlikler belirlenmesi ve bu kapsamda gerçekleştirilen uygulama sonuçlarının ölçülmesi, başarı ve başarısızlığın tanımlanmasına, yönetimin kendini düzeltmesine ve hatalarından ders almasına yardımcı olması (Akçakaya, 2012: 194) açısından performans değerlendirme uygulamalarına ihtiyaç duyulmaktadır.

Performans değerlendirme, organizasyonda çalışanların diğer rakip organizasyonda çalışanlara göre daha fazla değer yaratması ve çalışanların sürekli kendilerini geliştirmeleri ve yenilemelerine kay-

naklık etmesi açısından insan kaynakları biriminin en önemli işlevleri arasında yer almaktadır (Kaymaz, 2009: 83).

Bir kamu kurumu olan büyükşehir belediyelerinde çalışan memur çalışanların başarı durumu değerlendirmeleri sicil notu uygulaması ile yapılmaktaydı. 25.02.2011 tarihinde sicil notu uygulamasının kaldırılması ile şuanda herhangi bir uygulama yapılmamaktadır. Sicil notu uygulamasını kaldıran kanuni düzenlemede, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 64 ve 37. maddesinde yer alan "sicil" yerine "disiplin cezası almama" şartı getirilmiş olup ilgili yeni maddeler şu şekildedir (<http://www.memurlar.net/haber/217873/>):

❑ **64. maddenin yeni hali:** "Son sekiz yıl içinde herhangi bir disiplin cezası almayan memurlara, aylık derecelerinin yükseltilmesinde dikkate alınmak üzere bir kademe ilerlemesi uygulanır."

❑ **37. maddenin yeni hali:** "Bu kanun hükümlerine göre öğrenim durumları, hizmet sınıfları ve görev unvanları itibariyle azami yükselebilecekleri derecelerin dördüncü kademesinden aylık almaya hak kazanan ve son sekiz yıllık süre içinde herhangi bir disiplin cezası almayanların kazanılmış hak aylıkları kadro şartı aranmaksızın bir üst dereceye yükseltilir."

Görüldüğü üzere sicil notu uygulamasının aslında çalışanların işlerindeki başarı durumlarını doğrudan yansıttığını söylemek zordur. Sicil notunun kaldırılmasından sonra yapılan düzenlemede "sicil notu" yerine "herhangi bir disiplin cezası almama durumu" çalışanların kademe ilerlemesinde dikkate alınmaktadır. Bu durum yeni kamu yönetimi anlayışında önemi artan kamu hizmetlerini ve kalitesini olumsuz bir şekilde etkileyecektir.

Belediyeler vatandaşların günlük yaşamları açısından önemli hizmetler üreten kuruluşlardır. Bu yerel yönetim birimlerinin sahip olduğu insan kaynağı, bu idarelerin başarılı ve etkin hizmet üretmeleri açısından büyük önem taşımaktadır. Bu nedenle sahip olunan insan kaynakları yönetimi anlayışını geliştirmek ve iyi bir performans değerlendirme sistemi oluşturmak önem arz etmektedir (Coşkun ve Şekercioglu, 2011: 44). Performans yönetimi ve dolayısıyla çalışanların bireysel performanslarının değerlendirilmesi kamu kurumlarının



verimli çalışmasına ortam hazırlayacaktır (Efe, 2012: 125). Çalışanın emeğinin karşılığı olan ücret özel sektör işletmeleri çalışanları ve kamu kurumu çalışanları açısından farklı değerlendirilebilmektedir. Deyim yerindeyse özel sektör işletmelerinde çalışanlar işlerini yapmadıkları zaman çalıştıkları kurumun zarar etmesi neticesinde kapanması yada küçülmeye gitmesiyle ücretini alamayacaktır. Kamu kurumlarında ise çalışanların az yada çok çalışıp çalışmaması ücretlerini almalarında herhangi bir değişikliğe neden olmamaktadır (Çukurçayır, 2003, s. 146). Çalışanlar için bir iş güvencesinin olması önemli olmakla birlikte verim düşüklüğüne neden olabilecek şekilde tasarlanması ve yönetilmesi kurumsal verimliliği olumsuz etkileyebilmektedir.

Kamu Yönetimi'nin kendini yenilemek zorunda kalması, hantal, bürokratik yapıdan kurtularak işlevsel, şeffaf ve yurttaş odaklı yapılara dönüşmeye başlaması (Çukurçayır, 2009: 31) büyükşehir belediyelerinin kendi kurumsal performanslarını düzenleyecek yasal düzenlemelerin yapılması (5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu), kendilerini kurumsal performanslarında yer alan hedeflere ulaştıracak olan çalışanların da performanslarını değerlendirmeleri mümkün olacaktır.

Performans değerlendirme, çalışanların işlerindeki gösterdikleri gayretin, başarının ölçülmesidir. İşinde daha çok gayret göstererek başarılı olanlar ile gayret göstermeyen çalışanların ayırt edilmesi açısından önem taşımaktadır. Yönetici pozisyonunda olanların taşıdıkları stratejik duyguların bir benzerinin çalışanlar tarafından da benimsenmesi ve başarılı olabilecek uygulamaların yapılması gerekmektedir.

## **2.2. Mevzuat Çerçevesinde Büyükşehir Belediyelerinde Memur Personelin Performansını Değerlendirme**

Büyükşehir belediyelerinde genel olarak memur, sözleşmeli personel ve işçi olmak üzere 3 tür personel çalışmaktadır. Değişik personel türünün olması birden çok yasal düzenlemeleri de beraberinde getirmektedir. Memur personel 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na, işçi personel 4857 sayılı İş Kanunu'na ve sözleşmeli personel (sözleşmeli memur) de 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu (4B)

maddesi hükümlerine tabii olarak çalışmaktadırlar. Bu kanunlara ek olarak 24.12.2003 tarih ve 25326 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren, performans tabanlı bütçe uygulaması ve stratejik yönetim sistemi uygulamasını zorunlu kılan “5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu” ile 23.07.2004 tarih ve 25531 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren “5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu” ve 13.07.2005 tarih ve 25874 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren “5393 Sayılı Belediye Kanunu” büyükşehir belediyelerinde çalışanlarının yasal olarak bağımlı oldukları yasal düzenlemelerdir.

Büyükşehir belediyelerinde çalışan işçi personelin performans değerlendirmeleri yürürlükte olan 4857 sayılı İş Kanunu ile 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu’na dayanılarak işçi sendikaları ile belediye yöneticileri arasında yapılan toplu sözleşme hükümleri çerçevesinde yapılmaktadır. Her ne kadar işçi personel de kamu personeli olsa da gerek tabii oldukları yasal düzenlemeler gerekse de çalışma koşullarının farklı olmasından dolayı bu çalışma kapsamında göz ardı edilmiştir.

Büyükşehir belediyesinde çalışan memur personelin performans değerlemesi ile ilgili yasal mevzuat 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu’nun 18. maddesinde yer alan Büyükşehir Belediye Başkanı’nın görev ve yetkileri arasında “belediye personelinin performansını değerlendirmek” ifadesi ile düzenlenmiştir. Belediye Başkanı’nın görev ve yetkileri arasında sayılan personel performans değerlendirmesinin nasıl yapılacağına dair herhangi bir uygulamadan bahsedilmemektedir. Ancak 2011 tarihinde sicil notlarının kaldırılmasını düzenleyen 6111 sayılı Kanun’un 110. Maddesinde “Kamu kurum ve kuruluşları yürütmekte oldukları hizmetlerin özelliklerini göz önünde bulundurarak memurlarının başarı, verimlilik ve gayretlerini ölçmek üzere, Devlet Personel Başkanlığının uygun görüşü alınmak kaydıyla, değerlendirme ölçütleri belirleyebilir” ifadesi yer almaktadır. Bu çerçevede bazı belediyelerin kendilerinin yapmış oldukları değerlendirme kriterleri kapsamında performans değerlendirme yaptıkları anlaşılmaktadır (Coşkun ve Şekercioğlu, 2011: 43-64; www.adana.bel.tr ).

Mevcut kanuni düzenlemeler büyükşehir belediyelerinde performans değerlendirme uygulamalarının yapılabileceğine imkan tanısa da yeni kamu yönetimi anlayışı gereği performans değerlendirme uygulamalarının çağın gereklerinden uzak kaldığı için yürürlükten kaldırılmış bulunan sicil notu uygulamasından farklı ve faydalı olabilmesi ve bireysel performans değerlendirmenin başarılı bir şekilde uygulanarak kurumsal performansın artırılmasını sağlayacak olan düzenlemelerin yapılmasına ihtiyaç duyulmaktadır.

### **3. Büyükşehir Belediyelerinde Performans Değerlendirme Programının Oluşturulması**

Performans değerlendirmenin çalışanın sadece performansına göre yapıldığının akılda tutulması ve niyetin performans değerlendirmeyi sağlayacak geçerli ve güvenilir bilgiye ulaşmak olduğu unutulmamalıdır (Behn, 2003: 587).

Bireysel performansın kurumsal performansa olumlu bir şekilde hizmet edebilmesi için hazırlanacak olan performans değerlendirme programının performans değerlendirme kriterlerinin hazırlanması, performans değerlendirme sürecindeki değerleyicilerin tespiti, performans değerlendirmenin uygulanması ve performans değerlendirme sonuçlarının açıklanması süreçlerini içermesi gerekmektedir.

Performans değerlendirme sisteminin her kurumun kendine ait özelliklerini dikkate alacak şekilde düzenlenmesi, genel özellikler içermemesi gerekmektedir. Genel standartlar her bir kurumun hatta kurum içerisindeki birimlerin taleplerini karşılamakta yetersiz kalmakta, uygulamayı işlevsiz hale getirmektedir (Eraslan ve Tozlu, 2011: 60).

Büyükşehir belediyelerinde personel performans değerlendirme programının kapsamlı bir yönetmelik çerçevesinde düzenlenmesi yasal olarak sağlam bir zeminde olması açısından önem arz etmektedir. Her ne kadar 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nda belediye başkanının görevleri arasında personel performans değerlendirmesi yapması ve 6111 sayılı Kanun'da sicil notu yerine kurumların Devlet Personel Başkanlığı'nın görüşleri çerçevesinde bir yasal düzenleme yapabileceklerinden bahsetse de nasıl yapılacağını açıkla-

yamamaktadır. Oysa mevcut durumda performans değerlendirmesi yapan bazı belediyelerin hala sicil notu uygulamasının etkisinde performans değerlendirme yapmaya çalıştıkları (Coşkun ve Şekercioğlu, 2011: 56; www.fatih.bel.tr; www.adana.bel.tr) anlaşılmaktadır. Ayrıca bir kamu kurumu olmaları nedeniyle her bir uygulamanın yasal olarak düzenlenmek zorunda olmasından dolayı doğrudan personel performans değerlendirme uygulamasını açıklayan, çerçevesini oluşturan bir yasal düzenlemeye ihtiyaç olduğu anlaşılmaktadır. Performans değerlendirme uygulamasının tüm belediye ve büyükşehir belediyelerinde uygulanmasının zorunlu hale getirilmesi yeni kamu yönetimi anlayışının bir gereğidir. Bu süreçte yerel yönetimlerin verimliliklerinin artırılmasında performans değerlendirme uygulamalarının olumlu katkı sunacağı düşünülmektedir.

Bazı kurumlar performans değerlendirme yaptıklarını söylediklerinden daha farklı şekillerde uygulamakta; bazıları ise yapmadıkları halde yaptıklarını söylemektedir. Burada kurumların ideal performans değerlendirme ile olması gereken arasında kaldıkları görülmektedir. Oysa başarılı bir performans değerlendirme için her bir uygulamanın yapılarak; uygulamadaki hataları gösterecek ve o hatalardan ders alacak şekilde tasarlanması gerekmektedir (Behn, 2003: 600). Çünkü performans değerlemede en iyi performans değerlendirme yöntemini de uygulasanız, doğru kişiler tarafından doğru bir şekilde uygulanamaz ise doğru sonuçları vermeyecek, zaman kaybından öteye geçmeyecektir. Belki de bundan dolayı performans değerlemesi yapmadan önce performans değerlemesi yapacakların performans değerlendirme hakkında bilgilendirilmesi değil bilinçlendirilmesi gerekmektedir. Aksi takdirde hem zaman kaybı olacak hem de program doğru uygulanmadığı için programın geçersizliği yani hayal kırıklığı oluşacaktır

### **3.1. Performans Değerlendirme Kriterlerinin Belirlenmesi**

Performans değerlendirme kriterleri; her iş veya pozisyon için örgütün özellikleri ve şartları göz önünde bulundurularak performans değerlendirme için tespit edilen kıstaslar yada ölçütler (Seyyar ve Öz, 2007: 309) şeklinde tanımlanabilir. Performans değerlendirme kriter-

leri belirlenmeden önce kimin hangi görevi yapacağı ile ilgili bilgilerin detaylandırıldığı iş analizlerinin yapılarak iş ve görev tanımlarının oluşturulmaları gerekmektedir (Sabuncuoğlu, 2005: 187). Çalışanlar, hangi kriterlere göre değerlendirildiklerini işe girerken bilmelidirler (Megginson, Byrd ve Megginson, 2006: 282). Performans değerlendirme kriterlerinin muğlak ifadeler içermemesi gerekir (Chen ve Eldridge, 2010: 251; Brown, Hyatt ve Benson, 2010: 380).

Performans değerlendirme kriterlerinin objektif bir şekilde hazırlanması başarılı bir şekilde uygulanmasına hizmet etmesinde önemli bir unsurdur. Bilgi ve beceri, sahiplenme, çalışkanlık, dikkat, iş kalitesi, sorumluluk, iletişim, takım çalışması gibi değerlendirme sistemlerinde sıkça kullanılan kriterler, subjektif kriterlere örnek olarak verilebilir. Mesai saatleri, çıkarılan resmi yazılar, bilgi notu, toplantı katılımı, rapor, makale, tez, yayın gibi kriterler ise değerlendiricinin kanaatine istinat etmeyen, sayısı belli olan objektif kriterlere örnek olarak sunulabilir (Eraslan ve Tozlu, 2011: 43).

Performans ölçümü standartlar nicel oldukları takdirde kolaydır. Söz konusu performansın ölçümünde sayısal standartların kullanılması zorsa veya uygun değilse; görevin zamanında yerine getirmesi, takım faaliyetlerine katkılar vb. sayısal olmayan standartlar kullanılmalıdır (Sabuncuoğlu, 2005: 189).

Performans değerlemesinde kullanılan standartlar, herkes tarafından anlaşılacak sadelikte olmalıdır (Akçakaya, 2012: 177). Çalışan kendisinden beklenenler konusunda şüphe içinde bırakılmamalıdır. Ayrıca çalışanın, gerekli standartları karşılamada başarısızlığa düşmesi halinde ne gibi durumlarla karşılaşacağı açıkça ortaya koyulmalıdır (Uğuz, 2010: 138).

Personel ne şekilde, hangi kıstaslara göre değerlendirilmektedir? Kendisinde performansına ilişkin olumlu ve olumsuz hususlar nelerdir? Diğer personele mukayese ile hakkaniyetli bir değerlendirmeye tabi tutulmuş mudur? Bu ve benzeri sorular, üstlerin doğrudan değerlendirme yaptıkları klasik sistemlerde personelin motivasyonunu etkileyen önemli hususlardır (Eraslan ve Tozlu, 2011: 42).

Çalışanın kendisini değerlendiren kriterlerin belirlenmesinde söz sahibi olması çalışan motivasyonu açısından önemlidir. Değerlendirme kriterleri belirlendikten sonra da çalışana bilgi verilmesi gerekmektedir. Aksi takdirde çalışanın kendisini değerlendiren performans değerlendirme kriterlerinden haberdar olmaması gibi bir sonuç ortaya çıkar ki bu durum yargıya intikal ettiğinde haksız bir değerlendirme olarak nitelendirilmektedir (9. HD., 18.03.2008, 2008/5327, [www.yargitay.gov.tr](http://www.yargitay.gov.tr), 23.02.2012).

Büyükşehir belediyelerinde uygulanması planlanan performans değerlendirme kriterlerinin sicil notu uygulamasındaki gibi belediyede çalışan herkes için aynı kriterleri kapsayan bir değerlendirme ölçütünden oluşmaması gerekmektedir. Çağın gereklerine uygun olarak, yapılan işlerin özelliklerine göre performans değerlendirme kriterlerinin hazırlanması gerekir. Kâr amacı gütmeyen ancak sundukları hizmetin kalitesini artırarak vatandaşlarının memnuniyetini sağlamaya çalışan büyükşehir belediyelerinin vatandaşların doğrudan etkiledikleri, hizmet satın aldıkları süreçler ile (örneğin halkla ilişkiler, toplu taşıma vb.) (Coşkun ve Şekercioğlu, 2011: 54) vatandaşları doğrudan ilgilendirmeyen süreçlerin (örneğin insan kaynakları uygulamaları, kurumiçi çalışmalar vb.) ayrı ayrı performans değerlendirme kriterlerine tabi olması daha işlevsel bir performans değerlendirme uygulamasına hizmet edecektir.

### **3.2. Performans Değerleyicilerin Tespiti**

Performans değerlendirmeyi yapacak olan değerleyen ve değerlendirilenlerin konunun önemi hakkında bilgilendirilmeleri ve performans değerlendirme sonuçlarının nerede kullanılacağına belirlenmesi gerekir (Barutçugil, 2002: 144; Gürüz ve Gürel, 2006: 239). Çalışan performansının doğru değerlendirilmemesinde etkili olan unsurlardan bir tanesi değerleyici konumunda bulunan yönetici kişilerin sorumluluklarını gereği gibi yerine getirememeleridir. Halo etkisi, yenilik etkisi, merkezi eğilim vb. etkilerle değerlendirici bazı durumlarda değerlendirmeyi tam olarak yapamamaktadır (Brown, Hyatt ve Benson, 2010: 378). Ayrıca, performans değerlendirmenin işyerinde zorunlu

olarak birilerinin performansının düşük gösterilerek günah keçisi ilan edilmek zorunda kalıldığı gibi durumlarda vakit kaybı sağlayan sıradan bir iş olarak görülmesi de (Brown, Hyatt ve Benson, 2010: 378) çalışanları rahatsız etmekte ve performans değerlendirmenin ruhuna uygun düşmemektedir. Değerleyicilerin performans değerlendirmeye gereken önemi vermemeleri (herkese düşük puan, herkese yüksek puan yada herkese eşit puan verilmesi vb.) çalışanlara yanlış geribildirimlerin verilmesine ve özellikle yüksek performans gösteren gibi çalışanların cezalandırılmalarına neden olmaktadır (Cascio, 1998: 60).

Özellikle performans değerlendirme sürecinde yeni değerlendirici olarak katılan yöneticiler, İnsan Kaynakları Yöneticileri veya performans değerlendirme konusunda uzman kişilerin hazırladıkları eğitim programı kapsamında, çalışan performansının nasıl değerlendirileceği ile ilgili eğitilmelerine ve performans değerlendirme sürecindeki sorumluluklarının açık ve anlaşılır biçimde kendilerine açıklanmasına ihtiyaç bulunmaktadır (Chen ve Eldridge, 2010; 250). Performans değerlendirmenin doğru yapılmasına kaynaklık edecek bu eğitimde; kullanılacak dil, objektiflik, değerlendirmenin yasal yönü, psikolojik kaygılar, değerlendirme kriterleri, değerlendirme formlarının nasıl doldurulacağı ve değerlendirme görüşmesinde çalışanların nasıl dinlenmesi gerektiği gibi temel öğeler özellikle vurgulanmalıdır (Kondrasuk, 2011: 69; Gürüz ve Gürel, 2006: 238). Bu eğitimler, güncellenen her performans değerlendirme sürecinden sonra tekrar edilmelidir.

Uygulamadaki mevcut yasal düzenlemeye göre (5216 sayılı kanun) büyükşehir belediyelerindeki memur personelin performansını değerlendirme yetkisi Büyükşehir Belediye Başkanı'ndadır. Ancak performans değerlendirmenin başarılı olabilmesi için performansını değerlendirdiği kişiye yakın olan, onun performansı hakkında yorum yapabilecek kişiler tarafından yapılması gerekmektedir. Büyükşehir belediye başkanı tabiatı itibarıyla sadece kendisine doğrudan bağlı olarak çalışan üst yöneticilerin (genel sekreter, genel sekreter yardımcıları gibi) performanslarını değerlendirebilecek pozisyondadır.

Büyükşehir Belediye başkanının görevi sayılan performans değerlendirme uygulamasının 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 42.

Maddesinde düzenlenen “yetki devri” ile personele yakın olan yöneticilere devredebilir (Başaran, 2004: 145). Yetki devri ilkesine 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nda yer verilmemiş olup, Çeşitli Hükümler bölümü altında 28. Maddede “Belediye Kanunu ve diğer ilgili kanunların bu kanuna aykırı olmayan hükümlerinin uygulanabileceğinden” bahsedilmektedir.

Değerleyicilerin tespiti hususunda personelin doğrudan sorumlu olduğu, ona en yakın yöneticinin değerleyici yönetici olmasına dikkat edilmelidir. Aksi takdirde gerçek bir performans değerlendirme uygulamasından bahsedilemeyecektir. Genellikle müdür yardımcısı ve müdür konumunda çalışanların değerleyici olarak düşünülebileceği gibi işin gereği olarak müdür gibi yöneticileri ile hiç karşılaşmayan doğrudan müdür yardımcısı yada şef ile çalışan personelin performansını da ilgili yöneticilerin değerlendirmeleri gerekmektedir. Personelin çalışması ile doğrudan sorumlu olduğu yönetici tarafından değerlendirilmemesi, kendisine iş veren yöneticinin işlevselliğini ve dolayısıyla saygınlığını zedeleyecektir. Ayrıca sürekli iş yaptıran müdür yardımcısı ve şef gibi yöneticilerin performans değerlendirme uygulamasında yer almaması sadece arada bir görülen yada performans değerlendirme dönemlerinde özellikle görülmeye çalışılan müdür gibi yöneticilere karşı yalakalık gibi gayri ahlaki uygulamaların yapılmasına neden olabilecektir. Değerleyicilerin doğrudan sorumlu oldukları yöneticiler tarafından değerlendirilmemesi yöneticilerin çalışma performansını hiç tanımadıkları çalışanları hakkında değerlendirme yapmaları olacak ki bu da iş yükünün artmasına neden olacaktır.

Performans değerlendirme sürecindeki değerleyicilerin daha önce uygulanan sicil notu uygulamasındaki gibi 1. Sicil amiri, 2. Sicil amiri şeklinde olması yerine personele yakın tek bir yönetici tarafından yapılmasının bürokrasiyi azaltarak iş verimini artıracakı düşünülmektedir. Tek bir yönetici tarafından değerlendirme yapılmasının önündeki engellerden en önemlisi duygusal davranma sonucu performans değerlendirme puanların subjektif değerlendirilmesi sürecidir ki bu da çalışan lehine çalışacak itiraz mercilerinin daha kolay bir şekilde işlemesiyle giderilebilecek bir durum olarak değerlendirilmektedir. Böylece iki yöneticinin performans değerlendirme yapmaları



yerine performansın doğrudan değerlendirilmesinde ve gelecek dönem performansında anahtar pozisyonda olan performans değerlendirme görüşmelerine daha fazla vakit ayrılmış olacaktır.

### **3.3. Performans Değerlendirmenin Uygulanması**

“İyi uygulamaların iyi sonuçlar” getireceği unutulmamalı; tasarımı doğru bir şekilde yapılan performans değerlendirme sürecinde tasarım kadar uygulamaların da iyi bir şekilde yapılması önem taşımaktadır (Chen ve Eldridge, 2010; 246). Her kurumun çalışma şartları göz önünde bulundurularak kendilerinin belirleyebileceği değerlendirme dönemleri genel olarak yılda 2 defa ya da 4 defa şeklinde uygulanmaktadır. Örneğin ileri teknoloji kullanan bir örgütte hedefler çok çabuk değişebileceğinden böyle bir örgütte yıl içerisinde bir kereden daha fazla değerlendirme yapılması gerekebilir. Daha az değişime maruz kalan bir çevrede faaliyet gösteren bir kuruluştaki ise yılda bir yada iki kez değerlendirme yapmak yeterli olacaktır (Uğuz, 2010: 138).

Performans değerlendirme dönemlerini yılda 4 defa yapmak bürokrasiyi artırabilir ve dolayısıyla birkaç uygulamadan sonra önemsizleştirebilir. Yılda 2 defa yapmak ise her bir performans değerlendirme döneminin 6 ay olması demektir ki, çalışanların gerçek performanslarını zihinde tutmayı zorlaştırabilir. Bundan dolayı büyükşehir belediyesinde performans değerlendirme dönemlerinin 4'er aylık periyotlarla yılda 3 defa yapılmasının çalışanların motivasyonunu sağlamak için uygun olacağı düşünülmektedir. Her bir çalışanın 3 ay boyunca nasıl çalıştığını akılda tutabilmek için de gerekirse yöneticiler tarafından belirli çalışma dönemlerinde (aylık, onbeş günlük) notlar tutulabilir. Bu notların 3 aylık performans değerlendirme dönemlerinde kullanılması sağlanabilir.

### **3.4. Performans Değerlendirme Sonuçları Görüşmesi**

Performans değerlendirme sonuçları, performans değerlendirme görüşmeleri ile anlam kazanmaktadır. Çalışanın performansı ile ilgili değerlendirmelerin aktarıldığı görüşmeler, performans değeri-

dirme sürecinin en önemli aşamasını oluşturmaktadır. Bundan dolayı performans değerlendirme görüşmesinde çalışanı sadece yargılama değil aynı zamanda yönlendirme de olmalıdır (Gomez-Mejia, Balkin ve Cardy, 2001: 241). Çalışanın mevcut performansının durumunu bilmesi ve gelecek dönemdeki çalışmalarına olumlu bir şekilde başlayabilmesi açısından performans değerlendirme görüşmelerinin önemi daha da artmaktadır (Maund, 2001: 575; Eraslan ve Algün, 2005: 103). Günümüzün teknolojik gelişmeleri performans değerlendirmede geribildirim vermede her ne kadar birçok avantaj sağlasa da (e-mail vb.) çalışanların tepkilerini anlayabilmek açısından geribildirimlerin yüzyüze yapılması daha faydalı olacaktır (Cox ve diğ. 2011: 53).

Gözlem ve izlenimlerin belgelerle desteklenmesi görüşmenin objektif değerlendirildiğinin algılanması açısından önemlidir (Harvard Business School Press, 2009: 28; Mert, 2011: 103). Performans değerlendirme görüşmesinin kayıt altına alınması, yazılı hale getirilmesi çalışanın performans durumunu görebilmesi açısından önem taşımaktadır (Maund, 2001: 575).

Performans değerlendirme görüşmesinde amaçlara odaklanılmalıdır. Performans sonuçları ve davranışlar ikisi bir arada değerlendirilmelidir. Performans değerlendirmenin yanında personelin gelişimi de değerlendirilmelidir (Kondrasuk, 2011: 71; Sabuncuoğlu, 2005: 197; Öztürk, 2009: 55-56).

Performans değerlendirme görüşmelerinde personelden beklenen davranışlar genel olarak değil spesifik olarak belirtilmelidir. Genel olarak ifade edilen davranışlar genel oldukları için personel hangi davranışı değiştirmesi, hangi davranışı geliştirmesi gerektiğini bilememektedir (Kuzmits, 1986: 163).

Değerlendirme görüşmelerinde yargılama tutumu takınmak yerine analiz edici, mevcut durumun gerçekleşmesindeki problemler nelerdir ve bundan sonraki süreçte daha iyi performans gösterebilmek için ne yapmak gerekir gibi unsurlara odaklanılmalıdır (Morrison, 1971: 40).

Geri dönüşümlerin kalitesi çalışanların motivasyonlarını sağlaması nispetinde değerlidir (David, 2011: 23). Olumsuz, yıkıcı eleştiriler yerine yapıcı eleştirilerde bulunulması, çalışanın iş tatmininin

sağlanması ve çalışanın kendisine özgüveninin gelmesi sağlanarak kendisinden istenilen davranışları değiştirme gayreti içerisinde bulunması gerekir (Cascio, 1998: 79; Jandt, 1998: 48; Annakis, Lobo ve Pillay, 2011: 80).

Sadece olumlu ya da sadece olumsuz davranışları ön plana çıkarmak yerine bunları pozitif bir iletişim diliyle ifade ederek çalışanların motivasyonlarının sağlanması gerekir (Kranz, 2010: 10; Schraeder ve Jordan, 2011: 7). Özellikle olumsuz mesaj alma sürecinde insanların duygularının devreye girmesi sebebiyle verilen mesajı anlamamaları çok büyük bir problemdir (Bentley, 1999: 100).

Görüşmenin çalışan ve yöneticilerin aynı şeyleri anlamasına hizmet etmesi gerekir. Yöneticinin kendi konuşmalarından sonra çalışanı da dinlemesi yanlış yada eksik anlamaları ortadan kaldıracaktır (Harvard Business School Press, 2009: 41; Eren, 2010: 355; Jandt, 1998: 164). Performans değerlendirme görüşmesinin birtakım bürokratik işlemler ve zaman kaybına neden olan, sadece hangi çalışanın ne kadar prim alacağına belirlenmesinde kullanılan bir unsur olarak değerlendirilmemesi gerekir (Nickson, 2007: 175; Öztürk, 2009: 29). Görüşme, çalışanların verimli olması, dolayısıyla örgütün gelişmesi açısından önemli bir unsurdur.

Performans değerlendirmenin karşılıklı yapılması gereği performans değerlendirilenlerin de performans değerlendirmesi yapanlarla aynı düşünce içerisinde olmaları anlamına gelmektedir. Herhangi bir performans düşüklüğünde, performans düşüklüğüne neden olan unsurların araştırılması ve bu kapsamda çalışanların savunmalarının alınması gerekmektedir. Çalışanların savunması da performans değerlendirme görüşmelerinde alınabilir. Bununla ilgili Yargıtay 9. Hukuk Dairesi'nin vermiş olduğu bir kararda, performansı düşük olan bir çalışanın savunmasının alınmadan sözleşmesinin feshedilmesi uygun görülmemiştir (9. HD., 24.09.2007, 2007/27723; 02.06.2008, 2008/13348, [www.yargitay.gov.tr](http://www.yargitay.gov.tr), 01.08.2013).

Yetersiz performans göstermiş olsa bile her bir çalışana saygı duyulmalı, performans değerlendirmede adil olunmalı ve çalışanların da kendi performanslarını değerlendirmelerine imkan tanınmalıdır (Sillup ve Klimberg, 2009: 40).

### 3.4.1. İtiraz Süreci

Performansının doğru değerlendirilmediğini düşünen çalışanların doğru yada yanlışlıklarının tespiti için performans değerlendirme sonuçlarına itiraz edebilmeleri çalışanların motivasyonu açısından önemlidir. Personel performans değerlendirme sonuçlarına kademeli olarak 2 yollu itiraz edebilmesinin önü açılmalıdır. Bunlardan ilki performans değerlendirmesinin doğru değerlendirilmediğini düşünen çalışanın kendisinin performansını değerlendiren yöneticisinin 2 üst yöneticisine başvurması ve ilgili yöneticinin her iki taraf ile görüşmesi, hatta gerekirse itiraz eden kişinin çalışma arkadaşları ile de görüşerek objektif bir şekilde olayı çözümlene yöntemi. Burada 1 üst yöneticiye değil 2 üst yöneticiye itiraz edilmesinin nedeni 1 üst yöneticiye aynı zamanda itiraza konu olan yöneticinin yöneticisi konumunda olmasından dolayı itirazı değerlendirme sürecinde olumlu yada olumsuz subjektif bir değerlendirme yapma ihtimalinin önüne geçilmesi amaçlanmaktadır. İkinci itiraz mekanizması ise performansı değerlendirilen çalışanın yapmış olduğu itiraz neticesinde tatmin olmaması sonu itirazın doğrudan büyükşehir belediye başkanına yapılabilmesidir. Çalışanı tatmin edici bilgilerin sağlanması, performans değerlendirmenin kurumun gerçekleştirmeyi arzuladığı vizyon ve misyonuna ulaşmada bir araç olmasına hizmet edecektir. Büyükşehir belediye başkanı da kendisine gelen bu itirazın Hukuk Müşavirliği kanalıyla çözüme kavuşturmalıdır ki, ortada gerçekten bir subjektif değerlendirme söz konusu ise bunu yapanlar hukuki bir işleme tabi tutulmalıdır. İtirazın doğrudan Büyükşehir Belediye Başkanı'na yapılması ile performansın subjektif bir şekilde değerlendirilmesi, performans değerlendirme ile ilgili yeterli bilgilendirmenin yapılmaması, performans değerlendirme sonuçları görüşmesinin yapılmaması gibi uygulamaların da yapılması sağlanmış olacaktır. İtirazda bulunan çalışanın gerekçeleri yeterli görülürse 657 sayılı Kanun'un 10. maddesi gereği yöneticisinin çalışana "eşitlik ve hakkaniyet" ilkeleri çerçevesinde davranmadığından işlem yapılabilmelidir.

Performans değerlendirmede itiraz mekanizmasının 2 kademeli bir şekilde yapılmasının amacı, özellikle performansı değerlendirilen çalışanın kendisinin algıladığı performansı ile değerlendiricilerin

değerlendirmelerinin çalışanı tatmin edecek şekilde açıklığa kavuşturulmasıdır.

Ayrıca, değerleyici konumunda olan yöneticilerin sorumluluktan kaçınmak için herkese yüksek puanlar vermesi, herkese eşit puanlar vermesi vb. konular da performans değerlendirme sürecinde itiraz edilebilecek konular olarak değerlendirilmelidir. Bu tür uygulamalar ilk bakışta iş yükünü artırıyor gibi görülse de çalışma barışının sağlanması ve verimlilik açısından önemli uygulamalardır.

### **3.5. Performans değerlendirme sonuçlarının kullanım alanları**

#### **3.5.1. Ödüllendirmede dikkate alınması**

##### **Parasal Olmayan Ödül (Terfi vb.)**

Performans değerlendirme sonuçları genellikle ücret artışı ile ilişkilendirilmeye çalışılmaktadır. Ancak performans değerlendirme sonuçları sadece ücret ile ilişkilendirilmeyecek kadar kapsamlıdır. Önemli olan çalışanın performansının artışı sonunda çalışan ve kurumu geliştirici bir ödüllendirme mekanizmasının kurulabilmesidir (Armstrong, 2006: 151-153). Bundan dolayı ödüllendirme parasal bir değer olabileceği gibi çalışanın kendini gerçekleştirmesini sağlayabilecek terfi vb. uygulamalar da olabilir. Parasal olmayan ödüllendirmenin çalışanların motivasyonu açısından daha önemli olduğu söylenebilir (Barutçugil, 2002: 248).

Performansı yüksek olan herkes belirli bir kota uygulaması ile ödüllendirilebilir. Bu kapsamda performansı yüksek olanlar içerisinde en yüksek olan kişilerin terfi almaları sağlanabilir.

Çalışanların terfi alabilecek kadar yüksek performans gösterip göstermedikleri yada “ben de terfi almalıyım” şeklindeki subjektif değerlendirmelerin önüne geçmek için terfi alacak pozisyonda olan adayların çalışma arkadaşları tarafından ikinci kez değerlendirilmeleri yapılabilir. 657 sayılı DMK’da yer alan derece ve kademe ilerlemelerinin çalışan performansı baz alınarak yeniden düzenlenmesi gerekmektedir. Sicil notu uygulaması kalktığı için sicile göre terfi almak yerine performans değerlendirme puanına göre terfi almanın önü açılmalıdır. Terfi alacak kişilerin belirlenmesi hususunda suistimal

olmasının önüne geçilebilmesi için yine Büyükşehir Belediye Başkanına itiraz edilebilmelidir.

İtiraz mekanizmalarının sıkça kullanılıyor gibi olması çalışanların memnun olmadıkları bir durumun çözüme kavuşturulmasına hizmet etmesi ve çalışanların tatmin edilmesi açısından önemlidir. Bu durum kendilerine performans değerlendirme vb. gibi yetki verilen yöneticilerin yaptıkları işi daha kaliteli yapmalarını da hizmet edecektir.

### **Parasal Ödül**

Personel performans değerlendirme sonucunda çok başarılı olan çalışan yada çalışanların terfi ettirilmesinden sonra ortalamanın üstünde dikkate değer bir başarı elde eden çalışanların da ekonomik olarak desteklenmeleri, para ile ödüllendirilmeleri, personelin başarılarını devam ettirmesi için önemli bir motivasyon kaynağıdır.

Performans değerlendirme sonucunda çok çeşitli parasal ödül mekanizmaları kullanılabilir. Kar paylaşımı, enflasyon oranında maaşlarda artış yapılması, ücret yerine geçebilecek hizmetlerin çalışanın hizmetine sağlanması vb. ancak bunlar içerisinde en uygun olanı kurumun kendi yapısını değerlendirerek, kendisinin karar vermesidir (Tyson, 2006: 264). Öncelikle büyükşehir belediyesinin bir kamu kurumu olmasından dolayı maaşların sabit olacağı göz önünde bulundularak doğrudan maaş artışına yansıyan bir performans ücretinin motive edici olduğu söylenebilir.

Mevcut durumda memur personelin maaş haricinde başarılı performans vb. nedenlerle ek ödeme alabilmesi 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 22. maddesinde yer alan "Toplam memur sayısının %10 ve devlet memurlarına uygulanan aylık kat sayısının 30.000 gösterge rakamı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarı geçmemek üzere çalıştıkları sürelerle orantılı olarak yılda en fazla iki kez ikramiye ödenebilmesi"ne göre yapılmaktaydı.

Parasal olarak ödül verilebilmesi için yasal düzenlemelerin yapılmasına ihtiyaç bulunmaktadır. Bu kapsamda 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu 24. Maddesinde düzenlenen Belediye Harcama

Kalemleri içerisine “performans giderleri” ibaresi eklenebilir. Böylece başarılı performans gösteren çalışanlara yapılan ödemeler yasal bir zemine kavuşturulmuş olacaktır. Bu durum aynı zamanda birer çalışan olan yöneticiler için de uygulanabilmelidir.

### 3.5.2. Cezada Dikkate Alınması

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu (DMK) özü itibarıyla personeli değerlendirme yerine onun özlük haklarını düzenleyici uygulamalara yer vermektedir. Ancak büyükşehir belediyelerinin daha verimli çalışmaları, küresel ölçekte rekabet edebilecek duruma gelebilmeleri için kendi kurumsal performanslarının yanında çalışanların da performanslarını ölçmeleri gerekmektedir. Performans değerlendirme sonucunda ödül almak kadar ceza almak da olmalıdır. Performans değerlendirmesi çok kötü olan çalışanlar hakkında 657 sayılı DMK’nda yer alan disiplin işlemlerinin uygulanabilmesi için yasal düzenlemelere ihtiyaç bulunmaktadır. Böylece 657 sayılı DMK’da değişikliğe gidilerek memur personelin daha verimli çalışmasını sağlayacak yasal düzenlemelerin yapılması gerekmektedir. Performans düşüklüğünün derecesine bağlı olarak uyarma, kınama, aylıktan kesme ve hatta işe son verme uygulamasının aktif bir şekilde kullanılması gerekmektedir.

Yapılan yasal değişiklikle aday memurluk sürecinin daha etkin bir şekilde işlemesi başarı durumu çok yetersiz olan çalışanların aday memurluk süreleri ilk etapta uzatılarak (2 yıl yerine 3 yıl gibi) daha sonra düzelme olmadığı takdirde ise işine son verme uygulamasına imkan tanıyabilmelidir.

Performans değerlendirme, sadece başarılı personelin ödüllendirilmesi şeklinde değerlendirilmemelidir\*\*\* Performans değerlendirme sonucunda yetersiz performansa sahip olan çalışanların da cezalandırılması performans değerlendirme anlayışının gereğidir ki verilen cezaların performans artırıcı uygulamalara hizmet etmesi sağlanabilsin.

---

\*\*\* Çalışanların performanslarını değerlendirmek için yapılan “Adana Büyükşehir Belediyesi Su ve Kanalizasyon İdaresi Memur Performans Değerlendirme ve İkramiye Yönetmeliği” adından performans değerlendirmenin ödüllendirme için yapıldığı gibi bir algının oluştuğu anlaşılmaktadır ([www.adana.bel.tr](http://www.adana.bel.tr)).

Performans değerlendirme sonucunda mutlaka birileri ödöl, birileri de ceza alacak anlamına gelmemelidir. Sadece ödöl alacak kadar çok çalışan, fedakar çalışanlar ile 657 sayılı DMK'daki özlük haklarına güvenerek adeta kurumun başarısızlığı için gayret sarf eden (Çukurçayır, 2009: 31), ortalamanın çok altında çalışanların birbirinden ayırt edilmesi gerekmektedir.

### **3.6. Performans Değerlendirme Algısının Oluşturulması**

Türkiye'de kamu yönetimi yapısının performans yönetimine elverişli olduğunu söylemek zordur. 2004 yılında kapsamlı bir kamu yönetimi reformuna kalkışılmış ancak reform gerçekleştirilememiştir. Son derece sınırlayıcı nitelikte olan kamu kuruluşlarının yönetim sistemleri, personel rejimi, kamu varlıklarının yönetim esasları, kamu mali yönetimi yapısı içinde yöneticilerin kamu kaynaklarını en iyi şekilde kullanarak iyi hizmetler ve sonuçlar üretmeleri zor gözükmemektedir (Efe, 2012: 139).

Bürokratik yönetim modeli ile vatandaş odaklı yönetim arasında personele bakış açısında önemli farklılıklar söz konusudur. Bürokratik model, verilen emirlerin uygulandığı ve dolayısıyla katı, hiyerarşik ve otoriter bir felsefeye sahipken, vatandaş odaklı yönetim esnek, personelle etkileşime dayanan, amaç ve sonuç/başarı odaklı, işbirliğini öne çıkaran ve sosyal yeteneğe daha fazla önem veren bir yaklaşımı benimsemektedir. Bundan dolayı yönetim anlayışında değişikliğe gidilmesine gerek duyulmaktadır (Çukurçayır, 2011: 103).

Vatandaş odaklı bir yerel yönetimde personel yönetimini yeniden yapılandırırken mutlaka örgütsel yapıda da değişiklikler yapmak gerekecektir. Örgütsel yapıda sorumlulukların daha alt hiyerarşik kademelere aktarılması, personelin daha fazla bilgilenmesine ve daha fazla sorumluluk duymasına neden olacaktır. Aynı doğrultuda, kaynakların ve hizmetlerin sorumluluğu da daha alt birimlere aktarıldığında, personelin belirli amaçlar doğrultusunda ve sorumlulukla çalışması sağlanmış olacaktır (Çukurçayır, 2003, s. 149).

Performans yönetimi için insan kaynakları yönetimi anlayışına önem verilmelidir. Büyükşehir belediyelerinde performans değerlendirmenin başarılı bir şekilde uygulanabilmesi İnsan Kaynakları Yöneticilerinin gayretlerine bağlıdır. Ayrıca, kamuda modern anlamda bir



performans yönetim sistemi geliştirilse dahi, insan kaynaklarının işe alma, oryantasyon(uyum, alıştırma) ve eğitim, ücret yönetimi, kariyer planlaması gibi diğer konuları da zamanın gereklerine uyarlanmadığı takdirde, bu kendi başına pek bir işe yaramayacaktır (Akçakaya, 2012: 198-199).

Performans değerlendirme uygulamalarının başarılı bir şekilde hayata geçirilebilmesi için bilgilendirici ve bilinçlendirici eğitim çalışmalarının yapılması gerekmektedir. Büyükşehir belediyesi yöneticileri tarafından kabul edilen performans değerlendirme sistemi ne kadar mükemmel olursa olsun, yöneticiler tarafından doğru uygulanmadığı takdirde hiçbir anlam ifade etmeyecektir. Bundan dolayı özellikle eğitim faaliyetleri ile yöneticilere niçin performans değerlemesi yapılması gerektiği, performans değerlemesinin nasıl yapılması gerektiği, performans değerlemesi yapılırken yapılan hatalar vb. gibi eğitimin başarısını etkileyecek detaylar üzerinde de durularak eğitim çalışmalarına ağırlık verilmelidir. Eğitimle birlikte kontrol mekanizmaları da aktif bir şekilde devrede olmalıdır (Güllüce, 2004: 55). Ayrıca, aday memurluk sürecinde memur personelin başarı durumu değerlendirmesinin performans değerlendirme sistemine göre yapılacağı ve performans değerlendirme sisteminin gereklerinin neler olduğu detaylı bir şekilde memur adaylarına aktarılarak memur çalışanlarda performans değerlendirme ile ilgili algı oluşturulmalıdır.

### **Sonuç ve Değerlendirme**

Günümüzde küresel ölçekteki gelişmeler ve vatandaş odaklı kamu yönetimi anlayışı gereği vatandaşlara daha yakın olan, onların ihtiyaçlarını doğrudan tespit edebilen çözüm üretme noktasında daha hızlı davranan yerel yönetimlerin ve özellikle de büyükşehir belediyelerinin önemi artmış durumdadır. Bu kapsamda hizmet alıcı ve değerlendirici konumunda olan vatandaşların beklentileri de artmış durumdadır. Bu da daha süratli ve kaliteli hizmet üretilmesini gerektirmektedir. Bu durumda yönetim ilkelerinin doğru bir şekilde uygulanması ve insan kaynaklarının stratejik hedefleri gerçekleştirebilecek şekilde örgütlenerek motivasyonlarının sağlanması önem taşımaktadır. Çalışan personel ile çalışmayan personelin birbirinden ayırt edilmesi, hizmetlerin üretiminde aktif olarak rol alan ile almayan aynı

kapsamda değerlendirilmemesi anlayışı gereği çalışanların başarı durumlarının doğru bir şekilde değerlendirecek performans değerlendirme sistemi çalışan motivasyonu açısından önemlidir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 18. Maddesinde belediye başkanın görevleri arasında “..çalışanların performanslarını değerlendirme” ve 25.02.21011 tarihinde kabul edilen 6111 sayılı kanunun 110. Maddesi'nde “...kurumların kendi özelliklerine göre DPB'nın izni alınmak suretiyle performans değerlendirme uygulamaları yapabileceklerinden” bahsetmektedir. Ancak sicil değerlendirmesi gibi daha çok yüzeysel bir değerlendirmeyi uygulamış bir değerlendirme sistemi alışkanlığına sahip kamu yönetimlerinin nasıl bir personel başarı değerlendirmesi yapacaklarından bahsedilmemektedir.

Büyükşehir belediyelerinde çalışan memur personel için hazırlanacak performans değerlendirmenin başarılı bir şekilde uygulanabilmesi için öncelikle doğru bir şekilde tanımlanmasına ihtiyaç bulunmaktadır. Performans değerlendirme ne sadece çok başarılı çalışanlar ortaya çıkarmak ne de tam tersi bir şekilde çok başarısız çalışanlar ortaya çıkarmak zorunda kalmak değildir. Performans değerlendirme her çalışanın yaptığı işin gerektirdikleri ile çalışan kapasitesinin değerlendirilmesidir. Performans değerlendirme sonuçlarının kurumsal anlamda verimliliği artıracak şekilde kullanılması gerekmektedir.

Kaliteli hizmet üretimini gerektiren vatandaş odaklı yeni kamu yönetimi anlayışı gereği başarılı bir performans değerlendirme için ilk olarak 6111 sayılı kanunu ile “personel başarı durumu değerlendirme yapılabileceği” ibaresinin her kurumun personel başarı değerlendirme uygulamasını yapması gerektiği şeklinde değiştirilerek, esnek bir şekilde seçime bırakılan performans değerlendirme uygulamasının zorunluluk haline gelmesi hem yasal olarak performans değerlendirme uygulamasının önünü açacak hem de yöneticilerin zihinlerinde sicile göre değil de performansa bağlı değerlendirme anlayış değişikliğinin önü açılmış olacaktır. Bunun sonucunda performans değerlendirme uygulamasının bir yönetmelik şeklinde yapılması da sağlanmış olacaktır.

Performans değerlendirme sürecinde değerleyici konumunda olan yöneticilerin tespitinin sicil notu uygulamasındaki gibi önceden belirli bir standart çerçevesinde değil de büyükşehir belediyelerinin

kendi hiyerarşik yapısı düşünülerek personele en yakın yöneticinin tespit edilmesi, yapılması gereken bir başka düzenlemedir. Performans değerlendirmeyi sicil notu uygulamasından ayıran bir diğer özellik ise performans değerlendirilen çalışan ile değerleyici konumundaki yöneticinin performans değerlendirme görüşmeleri yapabilmelerine imkan tanıyan yasal düzenlemelerin yapılması gerektiğidir.

Ödüllendirme, performans değerlendirmenin başarılı olmasında önemli bir araçtır. Başarılı performans gösteren çalışanların ödüllendirilmesi, başarısız olanların da cezalandırılması çalışma barışının tesisi açısından önemlidir.

Performans değerlendirme görüşmelerinde yada kısa bir süre sonrasında çalışanların performans değerlendirme notlarına itiraz edebilmesini sağlayıcı yasal düzenlemeler yapılmalıdır. özlük hakları gereği verilen işleri yapmakla görevli çalışanların kendi kendilerini değerlendirmelerine ve yönetici değerlendirmesi ile kendi değerlendirmeleri arasında farklılık olması durumunda da bu duruma itiraz edebilmelerinin önü açılmalıdır. Sonuçlara itiraz edilebilmesi, sonraki aşamalarda daha doğru ve herkes tarafından kabullenilebilecek bir değerlendirmenin yapılmasına hizmet edecektir. Değerleyici konumundaki yöneticilerin kendi artılarını ve eksilerini görebilmeleri açısından da önemli bir uygulama olacaktır.

Yönetici ile çalışan arasındaki iletişimin kalitesi çalışanların doğru performansları gösterebilmelerinde önemli bir süreci oluşturmaktadır.

Büyükşehir belediyelerinde performans değerlendirme anlayışının zihinsel olarak kabullenilmesi ve özüne uygun bir şekilde uygulanabilmesi için daha çok sicil puanı sistemine alışkın yönetici ve personelin bilgilendirilmesi ve bilinçlendirilmesi gerekmektedir. Özellikle hizmetiçi eğitim uygulamaları ile performans değerlendirme anlayışının benimsetilmesi sağlanmalıdır. Yapılacak olan yasal düzenlemeler performans değerlendirme uygulaması için ne kadar önemli ise performans değerlendirmenin benimsenmesi, doğru uygulanabilmesi için gayret gösterilmesi de o kadar önemlidir.

## Kaynakça

Akçakaya, Murat (2012), "Kamu Sektöründe Performans Yönetimi ve Uygulamada Karşılaşılan Sorunlar" **Karadeniz Araştırmaları**, Sayı 32, 171-202.

Annakis, John; Antonio Lobo ve Soma Pillay (2011), "Exploring Monitoring, Work Environment and Flexibility as Predictors of Job Satisfaction within Australian Call Centres", **International Journal of Business and Management**, Cilt: 6, Sayı: 8, 75-93.

Armstrong, Michael (2006), **Performance Management: Key Strategies and Practical Guidelines** (3. Baskı), Philadelphia: Kogan Page.

Barutçugil, İsmet (2002), **Performans Yönetimi** (2. Baskı), İstanbul: Kariyer Yayınları.

Başaran, İ. Ethem (2004), **Yönetimde İnsan İlişkileri** (3. Baskı), Ankara: Nobel Yayınları.

Behn, Robert D (2003), "Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures", **Public Administration Review**, Cilt 63, Sayı 5, 586-606.

Bentley, Trevor (1999), **İnsanları Motive Etme** (Çev. Onur Yıldırım), Hayat Yayınları, İstanbul.

Bozkurt, Ömer, ve Turgay Ergün (1998), **Kamu Yönetimi Sözlüğü**, Ankara: TODAİE Yayınları.

Bozlağan, Recep (2005), **Liderlik Yaklaşımı ve Belediyeler**, İstanbul: Hayat Yayınları.

Bozlağan, Recep, ve Yüksel Demirkaya (2008), "Geleneksel Kamu Yönetimi Yaklaşımı, Yeni Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetimlere Etkileri", **Türkiye'de Yerel Yönetimler** içinde, yazar Recep Bozlağan ve Yüksel Demirkaya, 1-29. Ankara: Nobel Yayınları.

Brown, Michelle; Douglas Hyatt ve John Benson (2010), "Consequences of the Performance Appraisal Experience", **Personnel Review**, Cilt: 39, Sayı: 3.

Cascio, Wayne F. (1998), **Applied Psychology in Human Resource Management** (5. Baskı), Prentice Hall, Upper Saddle River.

Chen, Jie, ve Eldridge Derek (2010), "Are 'Standardized Performance Appraisal Practices' Really Preferred? A Case Study in China", **Chinese Management Studies**, Cilt 4, Sayı 3, 244-257.

Coşkun, Bayram, ve Lale Sanem Şekercioğlu (2011), Belediyelerde Bireysel Performans Değerlendirme: İzmir İli İlçe Belediyelerinin İncelenmesi", **Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt 13, Sayı 2, 43-64.

Cox, Susie S.; Laure E. Marler; Marcia J. Simmering ve Jeff W. Totten (2011), "Giving Feedback: Development of Scales for the Mum Effect, Discomfort Giving Feedback, and Feedback Medium Preference", **Performance Improvement Quarterly**, Cilt: 23, Sayı: 4, 49-69.

Çarkçı, Akif (2005), **Ulusal Kalkınma için Yerel Teklifler**, Ankara: Şehir Yayınları.

Çarkçı, Akif (2007), **Kent Yönetimine Farklı Bakışlar: Yerel Perspektiften Ekonomi, Siyaset ve Yönetim**, İstanbul: Şehir Yayınları.

Çerçi, Orhan (2006), **Polis Performans Yönetimi**, Ankara: Emniyet Genel Müdürlüğü Basımevi.

Çevik, H. Hüseyin; Turgut Göksu; Veysel K. Bilgiç; Muhittin Karakaya; Kazım Seyhan ve Serdar Kenan Gül (2008), **Kamu Kurumlarında Performans Yönetimi**, Ankara: Seçkin Yayınları.

Çukurçayır, M. Akif (2003), **Yurttaş Odaklı Yerel Yönetim**, Konya: Çizgi Kitabevi.

Çukurçayır, M. Akif (2009), "Yerel Yönetimde Değişim: Bürokratik Örgütten Hizmet İşletmesine Doğru", **Sayıştay Dergisi**, Sayı 73, 31-49.

Çukurçayır, M. Akif (2011), **Yerel Yönetimler: Kuram, Kurum ve Yeni Yaklaşımlar**, Konya: Çizgi Kitabevi.

Çukurçayır, M. Akif, ve Tuğba Eroğlu (2004), "Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanmaya Farklı Bir Yaklaşım: Verimlilik ve Başarı Karnesi (Balanced Scorecard)", **Sayıştay Dergisi**, Sayı 53, 41-67.

David, Emily (2011), **Examining the Role of Narrative Performance Appraisal Comments on Performance Change**, Houston Üniversitesi, Psikoloji Bölümü, Felsefe Doktora Tezi

Dikmen, Burcu, ve Özpenirci Özgür (2010), "Matris Tipi Örgütlerde Bireysel Performans Değerlendirme: 360 Derece Yönetimi ve Hedeflerle Yönetim Teknikleri ile Melez Bir Yöntem Uygulaması", **H.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, Cilt 28, Sayı 1, 71-104.

Efe, Şeref (2012), "Kamuda Stratejik Planlamaya Dayalı Performans Yönetimi: Türkiye Uygulaması ve Sorunlar", **Sayıştay Dergisi**, Sayı 87, 121-142.

Eraslan Yayınoğlu, Pınar (2005), "Yerel Yönetimler Kuruluşlarında Halkla İlişkiler İşlevleri ve Yeni Yaklaşımlar", **Selçuk İletişim**, Cilt 3, Sayı 4, 41-52.

Eraslan, Ergün ve Onur Algün (2005), "İdeal Performans Değerlendirme Formu Tasarımında Analitik Hiyerarşi Yöntemi Yaklaşımı", **Gazi Üniversitesi Mühendislik ve Mimarlık Fakültesi Dergisi**, Cilt 20, No 1. 95-106.

Eraslan, M. Tarık, ve Ahmet Tozlu (2011), "Kamu Yönetiminde Performansa Dayalı Ücret Sistemi", **Sayıştay Dergisi**, No 78, 33-61.

Eren, Veysel (2011), "Belediye Yöneticilerinin Yerel Yönetim Reformları Hakkındaki Algıları", **Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt 8, Sayı 16, 89-111.

Eryılmaz, Bilal (2008), **Kamu Yönetimi**, Ankara: Okutman Yayıncılık.

Eryılmaz, Bilal (2012), **Kamu Yönetimi: Düşünceler, Yapılar, Fonksiyonlar, Politikalar** (5. Baskı), Kocaeli: Umuttepe Yayınları.

Eryılmaz, Bilal ve Şen, Mustafa Lütfi (1994), "2000'li Yıllara Doğru Türkiye'de Yerel Yönetimler", **MÜSİAD Araştırma Raporları:5**, İzmir: MÜSİAD Yayınları.

Gomez-Mejia, Luis R., David B. Balkin, ve Robert L. Cardy (2004), **Managing Human Resources** (4. Baskı), New Jersey: Prentice Hall.

Gökçağı, M. Ali (1996), **Dünyada ve Türkiye'de Belediyecilik**, İstanbul: Ozan Yayıncılık.

Güler, Birgül Ayman (2001), "Yerel Yönetimler ve İnternet", **Türkiye'yi İnternete Taşımak**, İstanbul, 2 Kasım 2001.

Güllüce, İdris (2004), **Yerel Yönetimlerin Sorunları ve Çözüm Önerileri**, İstanbul: Alfa Yayınları.

Güneşin, Aydemir (2002), "Yerellik Kavramı", **STK'lar, Yerelleşme ve Yerel Yönetimler** içinde, Editör Ali Çakmak, 29-57. İstanbul: Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı Yayınları.

Gürüz, Demet, ve Gürel Emet (2006), **Yönetim ve Organizasyon**, Ankara: Nobel Yayınları.

Harvard Business School Press (2009), **Performans Değerlendirmesi**, (Çev. Melis İnan), Optimist Yayınları, İstanbul.

<http://www.adana.bel.tr>

<http://www.fatih.bel.tr>

<http://www.memurlar.net>

<http://www.yargitay.gov.tr>

Jandt, Fred E. (1998), **Yönetim Sorunlarına Etkili Çözümler** (Çev. Levent Akın ve Vedat G. Diker), İstanbul: Hayat Yayınları.

Kara, Derya (2009), "Uygulanan Performans Değerlendirme Yöntemlerinin Yöneticilerin Ulaşmak İstedikleri Amaca Etkisi", **İşletme Araştırmaları Dergisi**, Cilt 1, Sayı 1, 53-64.

Karasu, Mihat Arman (2012), "Büyükşehir Belediyelerinde Stratejik Planlama", **Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi**, Cilt 8, Sayı 16, 159-180.

Kaya, Erol (2003), **Belediyelerde Toplam Kalite Yönetimi ve ISO 9001**, İstanbul: İlke Yayınları.

Kaymaz, Kurtuluş (2009), **Performans Değerleme ve Çalışan Verimliliği**, Bursa: Dora Yayınları.

Kondrasuk, Jack N. (2011), "The Ideal Performance Appraisal is A Format, Not A Form", **Proceedings of The Academy of Strategic Management**, Cilt 10, Sayı 1, 61-75.

Kranz, Garry (2010), "Employees Want Feedback: Even If It's Negative", **Workforce Management**, Cilt: 89, Sayı: 2.

Kuzmits, Frank E. (1986), **Experiential Exercises in Personnel/Human Resource Management**, 2. Baskı, Merrill Publishing, Ohio.

Maund, Linda (2001), **An Introduction to Human Resource Management: Theory and Practice**, New York: Palgrave.

Megginson, Leon C.; Mary Jane Byrd ve William L. Megginson (2006), **Small Business Management: An Entrepreneur's Guidebook** (5. Baskı), Boston: McGraw-Hill.

Mert, İbrahim Sani (2011), "Çalışanların Performans Değerlendirme Sisteminin Çıktı ve Engellerine Yönelik Algıları", **Business and Economics Research Journal**, Cilt 2, Sayı 3, 87-108.

Morrison, James, Harris (1971), **The Human Side of Management**, Reading: Addison Wesley.

Nadaroğlu, Halil (1978), **Mahalli İdareler: Felsefesi, Ekonomisi, Uygulaması**, İstanbul: Samet Matbaası, 1978.

Nickson, Dennis (2007), **Human Resource Management For The Hospitality and Tourism Industries**, Amsterdam: Boston Butterworth-Heinemann.

Öztemel, Ercan (2001), **Belediyelerde Toplam Kalite Yönetimi**, Sakarya: Değişim Yayınları.

Öztürk, Ümit (2009), **Performans Yönetimi**, İstanbul: Alfa Yayınları.

Pace, Ann (2011), "The Performance Management Dilemma", **Training and Development**, Sayı 65.

Russell, Jeffrey, ve Linda Russell (2010), "The Next Level of Performance Management", **Training and Development**, Cilt 64, Sayı 4, 42-48.

Sabuncuoğlu, Zeyyat (2005), **İnsan Kaynakları Yönetimi Uygulamalı**, Ankara: Nobel Yayınları.

Schraeder, Mike ve Mark Jordan (2011), "Managing Performance: A Practical Performance on Managing Employee Performance", **The Journal of Quality and Participation**, Cilt: 34, Sayı: 2.

Seyyar, Ali ve Cihan Selek Öz (2007), **İnsan Kaynakları Terimleri Ansiklopedik Sözlük**, Sakarya: Değişim Kitabevi.

Sillup, George P., ve Ronald Klimberg (2009), "Assessing The Ethics of Performance Appraisal Systems", **Journal of Management Development**, Cilt 29, Sayı 1, 38-55.

Toprak, Düriye, ve Ceyda Şataf (2009), "Türkiye'de Yerel Yönetimler Reformu Çerçevesinde Sosyal Belediyecilik Yaklaşımı", **Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi**, Cilt 1, Sayı 1, 11-24.

Tortop, Nuri, Burhan Aykaç, Hüseyin Yayman ve M. Akif Özer (2006), **Mahalli İdareler**, Ankara: Nobel Yayınları.

Tyson, Shaun (2006), **Essentials of Human Resource Management** (5. Baskı), Oxford: Elsevier.

Uğuz, Hülya Ekşi (2010), "İngiliz Kamu Personel Yönetimine Genel Bir Bakış: Kamu Hizmetlerine Giriş, Performans Değerlendirme ve Disipline İlişkin Düzenlemeler", **Sayıştay Dergisi**, Sayı 78, 129-148.

Yakar, Serdar (2003), **Yerel Yönetimlerde Alternatif Hizmet Sunma Yöntemleri**, Kahramanmaraş: Ukde Yayınları.

Yalçındağ, Selçuk (1995), **Yerel Yönetimler: Sorunlar, Çözümler**, İstanbul: TÜSİAD Yayınları.

## YEREL POLİTİKALARDA KENTSEL DÖNÜŞÜM UYGULAMALARI: KAYSERİ İLİ ÖRNEĞİ

Hatun KORKMAZ\*

### Özet

Kentsel dönüşüm uygulamaları, 1. Dünya Savaşı'nın kentlerde meydana getirdiği ağır tahribatın ardından ortaya çıkmıştır. Küreselleşme ile birlikte tüm dünyada yaşanan ekonomik, sosyal ve politik değişim süreci kentlerdeki dönüşüm uygulamalarının gerekliliğini artırmış ve zamanla değişen yönetim anlayışlarına paralel olarak, dönüşüm politikaları da farklı boyutlarda ele alınmaya başlanmıştır.

Bu çalışmada öncelikle, kentsel dönüşüm kavramı ve tarihsel seyri açıklanmaya çalışılacaktır. Daha sonra kentsel dönüşüm ve yerel siyaset ilişkisine değinilip dünya ve Türkiye'de kentsel dönüşüm uygulamalarından ve kentsel dönüşümün Türkiye'deki hukuksal boyutundan bahsedilecektir. Çalışmada son olarak, Kayseri ilinde gerçekleştirilen kentsel dönüşüm projeleri incelenecektir.

**Anahtar Kelimeler:** Kentsel Dönüşüm, Yerel Siyaset, Kentsel Dönüşüm Projeleri

### Abstract

Urban regeneration applications, have emerged following the heavy destruction in the cities which caused by World War I. With globalization, the global economic, social and political transformation process in urban areas has increased the necessity of regeneration applications in the urban areas and with time, in line with the changes in administration approaches, regeneration politics began to be debated in different dimensions.

---

\* Öğr. Gör., Erciyes Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü.



In this study, firstly, the concept and the historical trend of urban regeneration will be explained. Then, the relationship between urban regeneration and local politics and practises of urban regeneration in the world size and in Turkey and legal dimension of urban regeneration in Turkey will be discussed. Finally, urban regeneration projects which created in the city of Kayseri will be reviewed.

**Key Words:** Urban Regeneration, Local Politics, Urban Regeneration Projects.

### **Giriş**

Sanayi devrimi ile birlikte, 19. Yüzyılda meydana gelen geniş çapta sosyo ekonomik ve kültürel dönüşümler kent mekanlarına da yansımıştır. Özellikle İkinci Dünya Savaşı'nın ardından kentsel yenileme kaçınılmaz hale gelmiştir. Savaş sonrasında sosyal ve ekonomik sorunların baş göstermesi tüm dünya kentlerinde büyük bir çöküşün başlamasına neden olmuştur. Bu dönemlerde ortaya çıkan kentsel dönüşüm kavramı, küreselleşme –yerelleşme kavramlarının etkisiyle kent mekanlarında önemli değişikliklerin yaşanmasına yol açmıştır.

1950'li yıllardan sonra küreselleşmenin etkisiyle uluslararası sermayenin akışkanlığının artması, tüm dünyada yaşanan nüfus artışı kentleri girişimci olmaya zorlamıştır. Ekonomilerinin yeniden canlandırılması, istihdam olanaklarının sağlanması, kentler arasında meydana gelen rekabet ortamı, yeni politika stratejilerini gündeme getirmiştir. Bu noktada geçmişten beri süregelen kentsel dönüşüm kavramı, sosyal, politik ve ekonomik unsurları da içeren yeni bir sürece girmiştir.

Dünya ölçeğinde kentsel dönüşüm projeleri, küresel sistemle olan entegrasyon düzeyine bağlı olarak gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelere göre değişiklik göstermektedir. Gelişmiş ülkelerde kentsel dönüşüm, sanayi sonrası gelişme aşamasının sorunlarını, özellikle de Post-Fordist dönem dinamiklerinin neden olduğu sosyo-ekonomik ve mekansal çöküntüleri aşmaya yönelik geniş kapsamlı bir yeniden yapılanma biçimi olarak görülürken, gelişmekte olan ülkelerde göçle olu-

şan yasadışı konut alanlarının dönüştürülmesi, doğal afetlerin zararları sonucu kentsel alanların yeniden yapımı gibi dar kapsamlı bir düzeyde tanımlanmaktadır.

Günümüzde kentsel dönüşüm stratejileri, 1950'li yıllardan 90'lı yıllara kadar yaşanan "emlak eksenli" ağırlıktan; yoksulluğa çözüm arayan, bu sayede toplumsal dışlanma, ayrışma ve bölünmeleri gidermeye yönelik, eğitim aracılığı ile iş olanakları yaratmaya çalışan ve giderek kültür, ekoloji gibi aha yaratıcı eksenleri de kapsayarak yereli önemseyen bir genişliğe doğru ilerlemiştir.

Bu çalışmada öncelikle kentsel dönüşüm kavramı ve tarihsel seyri açıklanmaya çalışılacaktır. Daha sonra kentsel dönüşüm ve yerel siyaset ilişkisine değinilip dünya ve Türkiye'de kentsel dönüşüm uygulamalarından ve kentsel dönüşümün Türkiye'deki hukuksal boyutundan bahsedilecektir. Çalışmada son olarak, Kayseri ilinde gerçekleştirilen kentsel dönüşüm projeleri incelenecektir.

### **1. Kentsel Dönüşüm Nedir?**

Kentsel dönüşüm kavramı, bir çok kaynakta farklı biçimde tanımlanmaktadır. Thomas'a göre kentsel dönüşüm, değişime uğrayan bir bölgenin ekonomik, fiziksel, sosyal ve çevresel koşullarına kalıcı çözümler getirmeye çalışma veya kentsel sorunların çözümünü sağlamaya yönelik eylemler olarak tanımlanmaktadır (Thomas, 2003).

Roberts Kentsel dönüşümü, kentsel bozulma süreçlerini daha iyi anlama ihtiyacından doğan ve gerçekleştirilecek dönüşümde ortaya çıkacak sonuçların üzerinde bir uzlaşma olarak tanımlamaktadır. Bir başka ifadeyle, yitirilen ekonomik etkinliğin yeniden geliştirilmesi, işlemeyen bir toplumsal işlevin işler hale getirilmesi, toplumsal dışlanma olan alanlarda, toplumsal bütünleşmenin sağlanması; çevresel kalitenin veya çevre dengesinin bozulduğu alanlarda, bu dengenin tekrar sağlanması şeklinde tanımlamaktadır (Roberts, 2000).

Bir başka tanıma göre kentsel dönüşüm; bir alanı ivedilikle fiziksel, sosyal ve ekonomik olarak kendi kendine yeten yani herhangi bir merkezi hükümet yardımına ihtiyaç duymayan bir merkez haline getirmektir (ICE, 1998: 4). Yine farklı bir tanıma göre kentsel dönü-

şüm, yerleşim alanlarının fiziksel, ekonomik ve sosyal refahının güçlendirilmesi olarak ifade edilmektedir (Friesecke, 2007: 1).

Kentsel dönüşüm projelerinin uygulamalarda farklı amaçlarda gerçekleştiği görülmektedir. Birincisi, kentlerde eski sosyal kültürel ve ekonomik değerini kaybetmiş olan yerleşim bölgelerinin ve kaynak alanlarının veya doğal afetler nedeniyle kullanılmaz hale gelmiş yerleşimlerin kente kazandırılmasıdır. İkinci amaç ise, büyük göç alan sanayi kentlerinin kenar bölgelerinde daha çok kayıt dışı inşaat sektörüncü gerçekleştirilmiş olan niteliksiz ve yasadışı yerleşim yerlerinin yasal ve sağlıklı koşullara kavuşturulmasıdır (Nalkaya, 2006: 39).

Roberts (2000), kentsel dönüşümün beş temel amaca hizmet etmek üzere tasarlanması gerektiğini öne sürmektedir:

- Kentin fiziksel koşulları ile toplumsal problemleri arasında doğrudan bir ilişki kurulmasıdır. Kentsel alanların çöküntü alanı haline gelmesindeki en önemli nedenlerden biri, toplumsal çökme veya bozulmadır. Kentsel dönüşüm projeleri bu bağlamda toplumsal bozulmanın nedenlerini araştırmalı ve bu bozulmayı önleyecek önerilerde bulunmalıdır.

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

- Kentsel refah ve yaşam kalitesini artırıcı bir ekonomik kalkınma yaklaşımını ortaya koymalıdır.

- Fiziksel ve toplumsal bozulmanın yanı sıra, kentsel alanların çöküntü bölgeleri haline gelmelerinin en önemli nedenlerinden biri, bu alanların ekonomik canlılıkları yitirmesidir. Kentsel dönüşüm projeleri fiziksel ve toplumsal çöküntü haline gelen kent alanlarında ekonomik canlılığı yeniden getirecek stratejileri ve böylece yaşam kalitesini ve refahı artırmayı amaçlamalıdır.

- Kentsel dönüşüm projeleri kentsel alanların en etkin biçimde kullanımına ve gereksiz kentsel yayılmadan kaçınmaya yönelik stratejileri ortaya koymayı amaçlamalıdır.

Kentsel dönüşümü kaçınılmaz hale getiren başlıca sebeplerden biri küreselleşmedir. Rekabetin ön plana çıktığı bu ortamda bireyler, firmalar, topluluklar ve hatta kentler hayatta kalmaya çalışmaktadırlar. Rekabetin kendini en çok gösterdiği yer yerel ekonomilerdir (Cox ve Mair, 1991). Dünya ekonomisini elinde tutmaya yönelik hızla etkisini artıran küreselleşme süreci, sonuçları itibariyle yaşam mekanlarını ve mimariyi, dolayısıyla da kentlerin kimliklerini kaçınılmaz biçimde etkilemektedir (Ulu ve Karakoç, 2004). Bu etkileşim kentsel dönüşümü ortaya çıkarmaktadır.

Kentsel dönüşümü kaçınılmaz hale getiren bir diğer sebep ise demokratikleşmedir. 1980'lerde yaşanan ekonomik yeniden yapılanma süreci ile birlikte, yerel yönetimler ekonomik ve siyasal özerklikler kazanmaya başlamışlardır (Keyder ve Öncü, 1993). Kentler tarafından kazanılan özerklik, ilk olarak yarışma kavramını gündeme getirmiş ve kentler arasında özellikle yatırımları ve küreselleşme süreci içinde yer alan sermaye akışlarını çekmek üzere rekabet başlamıştır. Bu yarışma, zaman zaman kentlerin kendi stratejilerini ve kalkınma planlarını oluşturmalarına neden olmuştur.

Kentsel dönüşüm uygulamalarında etken faktörlerden biri de desantralizasyondur. 80'lerden sonra değişen devlet kuramına paralel olarak yaşanan yerelin yükselişi yeni yerel yönetim anlayışının oluşumunu sağlamıştır. Sürecin tetiklediği değişim ile birlikte sosyal devlet yapısının aşınması karşısında iktidar ve yönetim anlayışlarındaki değişimler sonucunda oluşan yeni yapılanma devletin yatay olarak örgütlenişini güçlendirmiş ve yerelin ön plana çıkışını sağlamıştır. Yeni süreç, ülkeleri federal esaslara oturan bir devlet yapısına sürüklerken kentleri de federal yapılar haline getirmiştir (Şengül, 2003).

Devletin kentsel mekana ve süreçlere yönelik değişen yaklaşım şekilleri karşısında yerel yönetimlerin, diğer bir ifadeyle yeni kazandıkları misyon ile yerel devletin tanımı önem kazanmaktadır. Kentsel mekandan çekilerek, hizmet üretimini yerel yönetim yapılarına terk eden devlet karşısında, yerel yönetim yapıları da bu yenileşme ile kaçınılmaz olarak çehrelerini değiştirmiş ve yeniden yapılanma süreci içine girerek kendini mekan üzerinde yeniden konumlandırmaya başlamıştır.

Kentsel dönüşüme etki eden bir diğer faktör ise hibridleşme (Melez Yaklaşım) dır. Bu yaklaşım, kent planlamasının fazlasıyla teknik ve fiziksel bir disiplin olmaktan çıkarılıp, birey merkezli ve geliştirmeci bir yaklaşım haline dönüşmesidir. Bu yaklaşım sosyal akılcılık, sürdürülebilir kalkınma, halk katılımı, bütünleşmiş planlama, kentsel verimlilik ve performans, stratejik planlama gibi yeni yaklaşımları ön plana çıkarmaktadır (Coetzee ve ark, 2002).

Bu yaklaşıma göre kentsel dönüşüm projeleri, sürdürülebilir kalkınma ilkesini, kaynakların verimli ve etkin kullanımının sağlanmasını, kararların bir bütün halinde değerlendirilmesini, sosyal ve ekonomik kalkınmanın sürdürülebilir biçimde sağlanmasını, toplum ve kamu yararının gözetilmesini, sektörler arası uyumun sağlanmasını gözeterek hazırlanmalıdır.

## **2. Kentsel Dönüşümün Tarihsel Seyri**

Başta İngiltere ve Amerika Birleşik Devletleri'nde olmak üzere kent planlamalarının gündemine giren ve giderek önemli bir hal alan kentsel dönüşüm; yerel ekonomiye ait dinamikleri harekete geçirerek fiziksel ve sosyal yönlerden çöküntü sürecine girmiş kentsel alanları yeniden yaşanabilir yerler haline getirmeyi ve kente yeniden kazandırmayı hedefleyen bir kent planlama ve kentsel koruma yaklaşımı olarak ifade edilmektedir (Erden, 2006: 76; Öner, 2007: 5).

Kentsel dönüşüm uygulamaları ilk olarak, 19. Yüzyılda Avrupa'da yaşanan kentsel büyüme hareketleri sonucunda, bazı bölgelerin yıkılıp-yeniden yapılması (kentsel yenileme) şeklinde ortaya çıkmıştır. Bu dönemde kamu sektörü yönetiminde liderlik modeli ile gerçekleştirilen kentsel dönüşüm süreçleri iki farklı temele dayanmaktadır. Bunlar 1851 yılında İngiltere'de çıkarılmış olan ve kentsel politikalar üreten Konut Kanunu ve 1851-1873 yılları arasında Fransa'da, Paris kenti için gelişim müdahaleleri gerçekleştiren Haussmann'ın operasyonlarıdır (Gürler, 2003).

Avrupa'nın büyük kentlerinde Endüstri Devrimi sonrasında yaşanan insanlık dışı koşullar, bir çok düşünür ve mimarın çalışmalarına etki etmiştir. Bu süreçte gelişen ütopyacı akımlar (Tony Garnier'in

“Endüstri Kenti”, Ebenezer Howard’ın “Bahçe Şehir” fikri gibi) kentsel dönüşüm fikrinin ortaya çıkmasını hızlandırmıştır (Dostoğlu, 1986). Zamanla kentsel dönüşüm sürecinin siyasal ve ekonomik yapısı, ulusal gelişimden küresel bütünleşme hedefine yönelerek, kentsel planlama sürecini değiştirmiştir. Bu nedenle dünyadaki kentsel dönüşüm yaklaşımları farklı dönemlere ve sistematik temellerine göre dört grupta incelenmektedir (Gürler, 2003):

**Modernizm ve Kentsel Yenileme (1910-1940):** Birinci Dünya Savaşı sonrasında kentler, Fordist ekonomi sistemi doğrultusunda gelişme göstermiştir. 1910’larda tek merkezli ideal kent planlama, 1920’lerde tarihi miras kaygısı taşımayan yenileme uygulamaları öne çıkarken 1930’larda işlevsel olarak bölgeleme ve koruma kavramları ön plana çıkmıştır.

**Endüstriyel Gelişme ve Kentsel Rehabilitasyon (1940-1960):** İkinci Dünya Savaşı sonrasında kentler, kapitalist ekonomi sistemi doğrultusunda gelişme göstermiş, sermaye birikimine ve bölgesel endüstriye bağlı kentsel gelişim nedeniyle, merkez dışına taşınarak boşalan kent içi endüstri alanlarının rehabilitasyonu ve sosyal konut programları önem kazanmaya başlamıştır

**Postmodernizm ve Kentsel Yeniden Canlandırma (1960-1980):** Bu süreçte kentler post-Fordist ekonomik sistemi doğrultusunda gelişme göstermiştir. 1970’li yıllarda yıpranmış kentsel alanların turizm endüstrisi ile iyileştirilmesi gibi müdahaleler ön plana çıkmıştır (Ağan ve Arkon, 2003).

**Endüstri Sonrası Gelişim ve Kentsel Rönesans (1980-Günümüz):** Bu dönemde kentler küresel ekonomik yeniden yapılanma süreci doğrultusunda gelişmiştir. Kentlerdeki yaşam koşullarının yeni yasal dayanaklarla geliştirilmesi, kentlerin şimdiki ve gelecekteki rollerinin tanımlanması, kentsel sorunlarla ilgili idari ve teknik yöntemlerin oluşturulması gibi temel ilkeleri içeren kentsel rönesans hareketi ortaya çıkmıştır (Çubuk, 1992). 1980’lerde kent içi endüstriyel alanları, 1990’larda tarihi ve kültürel nitelikli alanları yeniden geliştirme programları öne çıkmıştır. Yine bu dönemde, yerel yönetimler kısmi planlarla kentsel dönüşümü yönlendirmeye başlamış, dönüşümün amacı, kamu yararından, ticarileşme ve maksimum kar elde etme amacına kaymıştır (Newman, 2004).

## 2.1. Türkiye’de Kentsel Dönüşüm

Türkiye’de kentsel dönüşüm cumhuriyet Dönemi’nde “modern kent” lerin oluşturulmak istenmesiyle beraber somut bir nitelik kazanmıştır. 1950’li yıllarda evrensel ve toplumsal değişimlere paralel olarak kentsel dönüşümde de yeni bir döneme girilmiştir. 80’li yıllarda büyük kentlerde “gecekondu” kavramının yaygınlaşmasıyla kentsel dönüşüm çeşitli imar ve imar yasaları üzerinde yoğunlaşmaya başlamıştır. Daha sonra 99 Depremi ile beraber ve 2000’li yıllardan sonra kentsel dönüşüm çok daha ciddi bir şekilde ele alınmış ve yasalarda resmen yerini almaya başlamıştır.

Günümüzde ise, yasa dışı ve yaşam kalitesi düşük kentsel alanların yasallaştırılması ve sağlıklılaştırılması, yeni merkezi iş alanları, fuar, alışveriş ve eğlence merkezleri, uluslar arası tatil köyleri, golf sahaları gibi dönüşüm uygulamaları ile devam etmiştir (Genç, 2008: 116).

1950’li yıllar ve sonrasında ülkenin sosyo-ekonomik yapısında yaşanan büyük değişimler kentleşme hızının ve kentsel nüfusun artışına neden olurken, kentler bu yıllardan itibaren hızlı bir dönüşüm sürecine girmişlerdir. Bu süreçte yeni merkezler ortaya çıkmış, kentlerin gelişme yönleri değişmiş, çok katlı binalar inşa edilmiş, yeşil alanlar ve tarım topraklarının yerini konutlar almaya başlamış, kent merkezleri daha kalabalık ve değerli hale gelmiştir (Tekeli, 1991: 41). 1950 ve 1960’lı yıllardan itibaren İstanbul ve Ankara başta olmak üzere büyük kentler bu dönüşümün simgesi haline gelmiştir (Keskinok, 2001: 37; Görmez, 2004: 43).

Bu yıllardan itibaren kentlerde artan değişim ve gelişimler, kentleri yaşanabilir cazip bir yer haline getirirken bir yandan da çeşitli ekonomik, sosyal ve siyasal sorunları doğurmaya başlamıştır. Kültürel, tarihi alanlar rant uğruna heba edilmeye başlamış, doğal çevre kapitalist yaklaşımla ekonomik değer olarak düşünölmeye başlanmış ve çok katlı binaların istilasına uğramıştır.

Türkiye’de sağlıksız kentleşme eğrisinin ilk tohumları 1950’li yıllarda başlamıştır. Bu dönemde sanayileşmenin hızla arması ile birlikte yoğun göçlerin yaşanması, mevcut kentsel donanımların bu yükü

kaldırmada zorlanmaları konut sorununu gündeme getirmiştir. Bu sorunlarla baş etmede geçmişten günümüze etkin bir denetim, kalıcı çözümler, istikrarlı politikalar yer almamıştır. 1960'larda gecekondu-nun biçim değiştirmeye başlaması, yasadışı yapılaşmanın artması 1970'lere gelindiğinde kentleri örgütlü bir yağmacılık sistemi ile tehdit eder hale gelmiştir. Ardı ardına çıkan imar afları özellikle yoğun göç alan büyük kentlerimizde en üst düzeylere ulaşan plansızlık, sağlıksız kent dokularının hızla artmasına neden olmuştur. Bu gelişmelere karşılık inşaat sanayi ülkede yaşanan krizleri aşmada bir "lokomotif sektör" görevi üstlenmiştir (Görgülü, 2002). Bu yaklaşım inşaat sektörünün plansız gelişen kentlerde yasadışı yapılaşmayı besleyen sektör haline getirmiştir.

Beşer yıllık Kalkınma Planları ile gecekondu sorununa kalıcı çözümler getirilmeye çalışılmış ancak bu planlar da sorun karşısında çözüm üretememiştir (Keleş, 2000). 1990'ların ortalarında başlayan kentsel dönüşümdeki yeni süreçte, 1980'lerde baş gösteren küreselleşmenin ülkemizdeki etkilerinin giderek güçlenmesi, biçim değiştirmesi ve Avrupa Birliği'ne giriş sürecinde değişen ya da değiştirilmeye çalışılan devlet politikalarının etkisi olmuştur. Özellikle, AB'ye uyumun önemli bir boyutunu mekansal planlamaların oluşturması bu politikaların doğmasına neden olmuştur (European Commission, 1999b; Aktaran: Demirci ve Genç, 2007: 21). Kentsel dönüşüm olgusunun sıkça dile getirilmeye başlanması 1999 tarihli Marmara Depremi'nde sonra olmuştur.

2000'li yıllarla birlikte uygulamaya konan kentsel dönüşüm projeleri, daha çok büyük ölçekli sermaye grupları eliyle, özellikle de TOKİ eliyle gerçekleştirilen büyük mekansal projelerdir. Bu projelerden bir tanesi de 2004 yılında özel olarak çıkartılan 5104 Sayılı Kuzey Ankara Girişi Kentsel Dönüşüm Projesi olmuştur.

Şen'e göre Türkiye'de kentsel dönüşüm projeleri, mekansal ve toplumsal gerilemeyi hedeflerken, eşitsizlikleri artırmaktadır. Tepeden inme politikalarla katılım süreçleri uygulanmadan mevcutta yoğun bir nüfusa hizmet eden bölgeler dönüştürüldüklerinde, yok edilmeyen yalnızca kentin başka bölgelerine gönderilen, yoksulluk, suç, işsizlik gibi sorunlar çarpan etkisiyle büyümektedir (Şen, 2006: 183).



Kentsel dönüşüm yalnızca kent parçaları için bir operasyon gibi görülmemeli, kentin tümünü yaşam kalitesi açısından etkilediği gözden kaçırılmamalıdır. Kentsel dönüşüm yaklaşımları kısa dönemli hedefler içermeleri ve proje temelli olmaları dolayısı ile eleştirilmektedir. Bu nedenle kent bütününde gelişmeye yönelik bütüncül ve stratejik bir çatı altında ele alınmaları gerekmektedir.

Türkiye’de uygulanan bir çok değişim ve gelişim projesinin temeli olan AB’ye göre mekansal planlama politikaları, üye ve aday devletler arasında planlama sistemleri açısından mutlaka uygulanması gereken tekdüze bir sistemi önermek yerine yoruma dayalı, soyut stratejik politika çerçeveleri biçiminde ortaya çıkmaktadır (Demirci ve Genç, 2007).

Her kentin fiziksel, sosyal, politik ve ekonomik şartları farklı olduğundan kentsel dönüşüm projeleri her kent için farklılık gösterebilmektedir. O nedenle kentsel dönüşüm projeleri için genel merkezi bir yasa uygun olmayabilir. Yerel yönetimlerin bu projeler açısından önemi bu noktada ortaya çıkmaktadır.

### **3. Kentsel Dönüşüm ve Yerel Siyaset İlişkisi**

Yerel siyaset kavramı literatürde kentsel siyaset kavramıyla eş anlamlı olarak kullanılmaktadır. Dar kapsamda yerel alandaki karar alma süreçleri ve ilgili konular yerel siyaset olarak tanımlanırken geniş kapsamda yerel siyaset kenti ve kentleşme sürecini ilgilendiren bütün konuları kapsamaktadır. Bu bağlamda kent-kır ilişkisi yerel yönetim-devlet ilişki ve yerel seçimler gibi konular yerel siyaset ile ilişkilendirilebilmektedir (Keleş, 2006: 107-108).

İngiltere, ABD, Fransa ve Japonya gibi gelişmiş ülkelere bakıldığında yerel siyaset konularının benzer olduğu görülmektedir. Kent yönetimlerinin mali sorunları, kentsel toplumsal hareketler, yerel ve merkezi yönetim ilişkileri ve çevre sorunları yerel siyaset konuları kapsamında ele alınmaktadır ve yerel siyasette önemli bir yere sahiptir. Bu konulara ek olarak kentsel dönüşüm ve rant konularıyla birlikte gecekondulaşma ve dengesiz kentleşme konuları da belirtilebilir (Keleş, 2006: 109-110).

1980'li yıllardan itibaren dünyada ve Türkiye'de kentsel dönüşüm iki temel üzerinde şekillenmektedir:

1. Neoliberal politikalar ile birlikte yeniden biçimlenen ilişkiler ve kentsel alanlarda sınıfların hak sahipliğinin yükselen sınıflar lehine yeniden düzenlenme çabası.

2. Kentsel alanın bütünüyle metalaştırılması yoluyla sermaye birikimi mantığının içine alınması ile kolektif eylemi de içinde barındıran kentin kamusal mekansal varlığının aşındırılması

Bu iki temel üzerinde inşa edilmeye başlanan süreçte merkezi ve yerel yönetimlerin gerçekleştirdiği yasal reformlar üretim sermayesinin yanında yeni bir sermaye sınıfı yaratmakta ve güçlendirmekteydi (Kurtuluş 2006).

Bu dönemde neoliberal politikaların uygulayıcısı olan yerel ve merkezi siyasi otorite, yabancı ve yerli sermaye yatırımlarını teşvik söylemi ile kentsel mekandaki kullanım ve mülkiyet haklarını yerli sermaye lehine yeniden düzenlemektedir. Bu süreçte bir anlamda, kentsel dönüşüm uygulamalarında özel sektör, kamu ve sivil toplum kuruluşlarıyla kolektif bir katılımın ortaya çıkmaya başladığı söylenebilir.

Kentsel dönüşüm süreçlerinde özellikle 1980'lerden sonra neoliberal politikaların uygulanmasıyla beraber katılımcı anlayış çerçevesinde çok çeşitli aktörler rol oynamaya başlamıştır. Kamu, özel sektör, sivil toplum kuruluşları ve yerel halkın yer aldığı bir katılım ortaklığı oluşmuştur. Ancak bu projeleri daha çok geniş uluslararası bağlantıların sonucunda gerçekleştirilebilmektedir. Çünkü IMF ve Dünya Bankası gibi uluslar arası fon kaynaklarından sağlanan gelirler kentlerin geleceği üzerinde belirleyici rol oynamaktadır (Newman ve Thornley, 2005).

Günümüzde, kent yönetimleri "yönetişim" anlayışına geçmiştir. Hatta kent yönetiminde kullanılan "yönetim" kavramının yerini "işletme" kavramının aldığı görülmektedir. Kent yönetimi anlayışındaki söz konusu değişim küreselleşme, özelleştirme ve yönetimin desantralizasyonu anlayışının bir parçası olmuştur. Bu çerçevede kent yönetiminde yerel yönetimler daha güçlü hale gelmekte, dolayısıyla

kentsel dönüşüm projelerinde daha güçlü aktörler haline gelmektedirler. Kentsel yönetim, bir kentin stratejik planını anlamada oldukça önemlidir. Çünkü planın öncelikleri yerel politik kararlarla belirtilecektir. Kamu kurumları bu karar verme süreçlerinde diğer ilgi grupları ve kent politikacıları ile birlikte hareket etmektedirler (Newman ve Thornley, 2005). Dolayısıyla kentsel dönüşüm projelerinde de yine bu karar mercileri birlikte hareket etmektedirler. Yönetim anlayışı ile gerçekleştirilen kentsel dönüşüm projelerinde çok aktörlü katılım demokratikleşme adına kaçınılmaz olmaktadır.

Güçlü bir sosyal boyuta sahip kentsel dönüşüm girişimlerinin, yoğun bir yerel katılım sergilemesi muhtemeldir. Bunun amacı, yerel ihtiyaçlara uygun olmaları ve strateji ile sonucundaki yerel faaliyetler konusunda bir dereceye kadar yerel "sahiplenme" oluşmasını sağlamaktır. Çarpıcı fiziksel ve ekonomik hedeflere sahip dönüşüm programlarının, özel sektör katılımı özelliğine sahip olması olasıdır. Farklı özel sektör türlerinin farklı çıkarları, hedefleri ve deneyimleri bulunmaktadır. Bu tür girişimler emlak sahipleri ile emlak işinde çalışanları (iş bulma ve büyütme gündemi söz konusu ise) yerel firmaları, büyük işverenleri ve potansiyel iç yatırımları içerebilir. Kentsel dönüşümün karşısındaki zorluklardan biri de özel sektör katılımını sağlamak için sorunların olanak olarak görülmesini sağlamaktır (Turok, 2004).

Kentsel dönüşüm aynı zamanda kentsel girişimciliğe vurgu yapar. Girişimcilik hem yerel siyasetin organizasyon içeriğine vurgu yapar hem de kamu görevlilerini özel aktörlerle birlikte büyüme odaklı politikalar ve form ortaklıkları yapmaya teşvik eder (Dannestam, 2004). Türkiye’de, kentsel dönüşüm ve yerel yönetimler konusundaki en önemli süreç, 2003 yılı ve sonrasında gerçekleşmiştir. Bu dönemde yerel yönetim-özel sektör işbirliğine önem verildiği ve ilk defa dönüşümün bir strateji olarak tanımlandığı anlaşılmaktadır. Bu dönemde dönüşüm kentsel yenilenmenin yanında, tarihi konut alanlarının soyulaştırarak korunması ve yerleşim yerlerinin iyileştirilmesi çalışmaları dikkat çekmektedir. Ayrıca bu dönemde, TOKİ (Toplu Konut İdaresi) kurumsal düzenlemelerle kentsel dönüşüm konusunda başat aktör haline gelmiştir ve yasal düzenlemelerle TOKİ, özel sektör ve yerel yönetimlerin işbirliği ile büyük ve kapsamlı kentsel dönüşüm ve yenileme projelerinin önü açılmıştır (Görün ve Kara, 2010).

Kent içerisindeki alanların dönüştürülmesi aşamasında merkezi idarenin etkili olduğu durumlarda kentsel dönüşüm alanları kent sakinleri tarafından rant olarak görülebilmektedir. Böyle bir durum, kentsel dönüşümle ulaşılmak istenen sosyo-ekonomik ve kültürel gelişmeyi olumsuz etkileyebilir. Bu durumun önüne geçilebilecek en belirgin uygulama, kamu-özel sektör işbirliğinin gerçekleşmesi ve o bölgedeki yerel halkın ve sivil toplum örgütlerinin de aktif olarak katılımının sağlanmasıdır (Kalağan ve Çiftçi, 2012).

Yerel yönetimler, kentsel dönüşümün, gerek karar alma sürecinde, gerekse uygulama döneminde, kentsel kültür mirasını korumak ve gözetmek üzere, yönetimden, uzamana meslek odaları temsilcileri ve özel şahıslara dek uzana “Danışma Kurulu” niteliğinde bir katılım grubu ile işbirliği içinde çalışmalı ve onların görüşlerini de larak hareket etmelidir (Kaptan, 1981).

#### **4. Türkiye’de Kentsel Dönüşümün Hukuksal Boyutu**

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’nın 56. Maddesinde; herkesin sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahip olduğu ve çevreyi geliştirmenin devletin ve vatandaşların ödevi olduğu belirtilmiştir. Anayasa’nın 57. Maddesinde ise, devletin, şehirlerin özelliklerini ve çevre şartlarını gözeterek bir planlama çerçevesinde konut ihtiyacını karşılayacak tedbirleri almakla yükümlü olduğu düzenlenmiştir.

Bu kapsamda fiziki mekanın güvenilir, nitelikli ve yaşanabilir kılınması için afet riski taşıyan alanların, fiziki sosyal ve ekonomik açıdan geri kalmış alanların iyileştirilmesi, gerekli doğal, tarihi ve kültürel alanların toplum yararı esas alınarak dönüşüm plan ve projeler kapsamında tasfiye, yenileme ve iyileştirmelere tabi tutulması gerekmektedir (Kılınç ve Çelik, 2009).

Türkiye’de kentsel dönüşüm kavramı kent planlamalarında 1970’li yıllarda yer almaya başlamıştır. Kentsel dönüşümün kent planlamalarında bir uygulama aracı olarak kullanılmaya başlanması ise 1980’li yıllarda olmuştur (Sönmez, 2006: 121). Kentsel dönüşüme ilişkin düzenlemeler, uzun müddet mevcut yasal düzenlemeler çerçevesinde yapılmaya çalışılmıştır. Bu nedenle çok yönlü, kapsamlı politi-

ka, teknik ve yöntemlerden ziyade, yönetim sistemi içerisinde farklı birimlerin, sorunlar ortaya çıktıkça geliştirmeye çalıştıkları birbirinden kopuk ve geçici düzenlemeler olarak yürütülmüştür (Dündar, 2003: 65).

Türkiye’de kentsel dönüşümün bizzat yasalarda yer alması, 2000’li yıllardan sonra görülmeye başlamıştır bunlar:

- (2004) 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu
- (2005) 5393 Sayılı Belediye Kanunu
- (2005) 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu
- (2005) 5366 Sayılı Yıpranan Tarihi ve Kültürel Taşınmaz Varlıkların Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Hakkında Kanun
- (2012) 6306 Sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun’dur.

Bu yasalar gerek yeniden yapılanma sürecinde gerekse 1999 Depremi’nden sonra tasarlanıp uygulamaya konmaya çalışılmıştır. Dolayısıyla, özellikle AB uyum süreci kısıcında aceleye getirilerek, derinlemesine kurgulanıp uygulamadan yoksun olmuştur.

#### **4.1. 5393 Sayılı Belediye Kanunu**

Bu kanun ile belediyeler ilk kez kentsel dönüşüm ile ilgili görevlendirilmişlerdir. Kanunun arsa ve konut üretimi başlıklı 69. maddesinde, “Belediye; düzenli kentleşmeyi sağlamak, beldenin konut, sanayi ve ticaret alanı ihtiyacını karşılamak amacıyla belediye ve mücavir alan sınırları içinde, özel kanunlarına göre korunması gerekli yerler ile tarım arazileri hariç imarlı ve alt yapı arsalar üretmek; konut, toplu konut yapmak, satmak, kiralamak ve bu amaçlarla arazi satın almak, kamulaştırma yapmak, bu arsaları trampa etmek, bu konuda ilgili diğer kamu kurum ve kuruluşları ve bankalarla iş birliği yapmak ve gerektiğinde onlarla ortak projeler gerçekleştirmek yetkisine sahiptir” denilmektedir.

Büyükşehir Belediye Kanunu’nun 76. Maddesinde ise, Madde 73’e göre, “Belediye, kentin gelişimine uygun olarak eskiyen kent

kısımlarını yeniden inşa ve restore etmek; konut alanları, sanayi ve ticaret alanları, teknoloji parkları ve sosyal donatılar oluşturmak, deprem riskine karşı tedbirler almak veya kentin tarihî ve kültürel dokusunu korumak amacıyla kentsel dönüşüm ve gelişim projeleri uygulanabilir...” denilmiştir. Bahsedildiği gibi kanunun bu maddesi ile Büyükşehir belediyelerine geniş yetkiler verildiğini görmekteyiz.

#### **4.2. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu**

Bu kanunun 7. Maddesine göre, “belediye Kanunu’nun 69 ve 73. Maddelerindeki yetkileri kullanmak” yetkisi Büyükşehir Belediyeleri’ne de verilmiştir. Bu hükümlere göre, gerek belediyeler gerekse büyükşehir belediyelerine kentsel dönüşüm konusunda özel bir şahıs gibi hareket edebilme imkanı verilmiştir ([www.idarehukuku.net](http://www.idarehukuku.net), 2009).

#### **4.3. 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu**

Bu yasanın 6. Maddesine göre, kentsel dönüşüm ile ilgili il özel idarelerinin görev ve sorumlulukları açıklanmıştır;

- ...ilin çevre düzeni planı, bayındırlık ve iskan, toprağın korunması, erozyonun önlenmesine ilişkin hizmetleri il sınırları içinde,
- ..çevre, kültür, turizm; orman köylerinin desteklenmesi, ağaçlandırma..ilişkin hizmetleri belediye sınırları dışında yapmakla görevli ve yetkilidir.

Bu yasaya göre, il özel idaresinin kentsel yenileme konusunda görev alanı büyük ölçüde arttırılmıştır (Coşkun, 2005: 45).

#### **4.4. 5366 Sayılı Yıpranan Tarihi ve Kültürel Taşınmaz Varlıkların Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Hakkında Kanun**

Bu kanunun 1. maddesine göre, “Büyükşehir belediyeleri ve Büyükşehir belediye sınırları içindeki ilçe ve ilk kademe belediyeleri, il, ilçe belediyeleri, nüfusu 50 bini geçen belediyelerce ve bu belediyelerin yetki alanı dışında il özel idarelerince yıpranan ve özelliğini kaybetmeye yüz tutmuş kültür ve tabiat varlıklarını koruma kurullarınca

sit alanı olarak tescil ve ilan edilen bölgeler ile bu bölgelere ait koruma alanlarının bölgenin gelişimine uygun olarak yeniden inşa ve restore edilerek bu bölgelerde konut, ticaret, kültür, turizm ve sosyal donatı alanları oluşturulması, doğal afet risklerine karşı önlem alınması, tarihi ve kültürel taşınmaz varlıkların yenilenerek korunması ve yaşatılarak kullanılması” öngörülmüştür. Kanununun 2. Maddesi uyarınca, “Yenileme alanları il özel idarelerinde il genel meclisi, belediyelerde belediye meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ile belirlenir.

#### **4.5. 6306 Sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun**

Kamuoyunda “Kentsel Dönüşüm Projesi” olarak bilinen bu yasa, 31.05.2012 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Bu yasanın amacı, afet riski taşıyan alanlar ile bu alanlar dışındaki riskli yapıların bulunduğu arsa ve arazilerde, sağlıklı ve güvenli yaşama çevrelerini teşkil etmek üzere iyileştirme, tasfiye ve yenilemelere dair usul ve esasları belirlemek olarak tanımlanmıştır (Yaltı, [www.basaryalti.av.tr](http://www.basaryalti.av.tr), 10.12.2012).

Bu yasanın asıl amacı deprem riski taşıyan bölgelerde özellikle İstanbul’da, gerekli önlemlerin alınması, çürük yapıların yıkılarak yerine sağlam olanlarının yapılması olarak gözükmektedir. Yasa, bugüne kadar kentsel dönüşüm ile ilgili çıkarılan yasaların hepsini kapsayıcı nitelik göstermektedir. Ayrıca yasa, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’na ve mahalli idarelere çok geniş yetkiler vermektedir.

Görüldüğü gibi Türkiye’de kentsel dönüşüm çalışmaları her ne kadar yasal statüye kavuşmuş olsa da, yasaların bütüncül yaklaşımlardan yoksun olması, belirli grupların çıkarlarına hizmet etmesi ve genellikle AB’ye uyum sürecinde tepeden inme bir şekilde kopyalayıp uygulamaya konulması geçmişten günümüze kalıcı çözümlerin üretilemeyişinin bir nedenidir.

#### **5. Kayseri İlinde Kentsel Dönüşüm Uygulamaları**

Kayseri, sanayi ve ticaret bakımından hızla göç alan İç Anadolu’nun önemli şehirlerinde biri olması nedeniyle kentsel mekanlarında hızla değişim ve dönüşüm geçirmektedir. Kayseri’de 1994 yılında baş-

layan Türkiye’de ilk uygulanan kentsel dönüşüm projelerinden biri olan “Barbaros Kent Projesi” Kayseri’nin çehresini büyük ölçüde değiştirmiştir ([www.kayserihaber.com](http://www.kayserihaber.com), 25.12.2012). bugüne kadar yapılan bir çok projenin en belirgin olanları, Eskişehir Gecekondu Önleme Bölgesi, Kayseri mahallesi ve Kadir Has Stadyumu projeleridir.

### 5.1. Eskişehir Gecekondu Önleme Bölgesi

1994 -2008 yılları arasında gerçekleştirilen Eskişehir Gecekondu Önleme Bölgesi projesi çarpık kentleşmeyi ve gecekondulaşmayı önlemeye yönelik olarak gerçekleştirilmiştir. Bu amaçla, 5 milyon metrekarelik alanda çalışmalar başlatılmış, 16.500 konutun sığacağı şekilde, düşük yoğunluklu olarak insanların kendi konutlarını herhangi bir müteahhit firma gereksiz olarak yapmaları planlanmıştır. Planlı yapılaşmayı teşvik ve yapı maliyetlerini en aza indirmek amacıyla, tip projeler hazırlanarak vatandaşlara ruhsatlı yapı yapımları özendirilmiştir (Kayseri Büyükşehir Belediyesi, 2011).



**Şekil1.** Kayseri Eskişehir Gecekondu Önleme Bölgesi ([www.wowturkey.com](http://www.wowturkey.com), 09.06.2008).

Kayseri Büyükşehir Belediye Başkanı Mehmet Özhasaki Eskişehir Gecekondu Önleme Bölgesi Projesi ile ilgili şunları ifade etmiştir: “Ülkemiz gündemine son yıllarda giren kentsel dönüşüm projelerine biz yıllar önce başladık. Kayseri’de başlattığımız önemli projelerle kentsel dönüşüme yön veren ve bunu başarıyla uygulayan bir beledi-



ye olduk. Bu dönüşümlerden biri olan Eskişehir bağları Mevkii'nde oluşturduğumuz Eskişehir Gecekondu Önleme Projesi ile şehrin değişik yerlerinde gelişigüzel gecekondu yapılmasının önüne geçtik. Bir yandan vatandaşlar kendi imkanlarıyla evlerini yaparken bir yandan da biz belediye olarak altyapı çalışmalarını yürüttük. Daha sonra yeşil alanları, spor sahalarını ve diğer sosyal donatıları tamamladık. Kayseri gibi sürekli büyüyen ve nüfusu artan bir şehirde 1995 yılından bu yana şehirde gecekondu yapılmamaktadır. Bu proje, Dünya bankası tarafından da örnek kentsel dönüşüm uygulaması olarak ödüle layık görüldü" (Özhaseki, [www.emlakkulisi.com](http://www.emlakkulisi.com), 26.10.2012).

## 5.2. Kayseri Mahallesi Projesi

Zengin bir tarihsel mirasa sahip olan Kayseri, Kayseri Mahallesi Projesi ile kültürüne ve tarihi mirasına sahip çıkmaya çalışarak belki de kentsel dönüşüm çalışmalarında en önemli ve en manevi adımını gerçekleştirmektedir. Ayrıca bu proje ile 5366 Sayılı Yıpranan Tarihi ve Kültürel Taşınmaz Varlıkların Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Hakkında Kanun'un gerekleri yerine getirilmeye çalışılmıştır.



Şekil.2. Kayseri Mahallesi Projesi ([www.wowturkey.com](http://www.wowturkey.com), 20.20.2008)

Kayseri Büyükşehir Belediyesi Genel Sekreteri Kemalettin Tekinsoy, Kayseri mahallesi Kentsel Dönüşüm Projesi ile ilgili şunları ifade etmiştir: "Kayseri'nin dönüşüme en fazla ihtiyaç hissedilen bölgelerinin hiç şüphesiz uzunca süreler sit bölgesi olarak kendi kaderine terk edilmiş, 1970'li yıllardan itibaren Kayserililerin kaçarcasına terk ettikleri ve bugün itibarı ile çöküntü alanları olarak ifade edebileceğimiz eski mahallelerdir"(Tekinsoy, 2011).

Bu bağlamda, kayseri kent dokusunun yaşatılması amacıyla restorasyon projeleri hazırlanarak uygulamaya konulmuştur. Gelecekte bu bölgenin merkezinde eski organik kent dokusunun korunup yaşatıldığı bir Kayseri mahallesi ve çevresinde ise şehrin genel imarına uygun olarak oluşmuş bir merkezi iş ve konut alanı oluşacağı tahmin edilebilir. Uzun vadede sit alanı olarak çevrilmiş bölgenin tamamen geleneksel Kayseri yapılaşmasına uygun bir projeksiyonla, canlandırılarak, bugüne kadarki tahribatlarını kısmen de olsa ve gelecek kuşaklara kent kimliğinin bir parçası olarak aktarılması mümkün olacaktır (Tekinsoy, 2011).



**Şekil.3.** Restorasyonu Tamamlanan Eski Kayseri Evleri (Tekinsoy, 2011).

Şekil 3'te görüldüğü, eski kayseri evlerinin restore edilmesiyle Kayseri Mahallesi Projesi'nin bir kısmı tamamlanmış bulunmaktadır. Kayseri Büyükşehir Belediye Başkanı Özhaseki proje ile ilgili şunları söyledi: "Tarihe sahip çıkmak çıkmak adına büyük bir projenin içerisindeyiz şimdi. Yapmak istediğimiz şey bundan 50-60 sene önce bizim büyüklerimiz babalarımız dedelerimiz hangi ortamda yaşamışlardı nasıl bir mahalle kültürü vardı işte onu yaşatmaya çalışıyoruz ayağa kaldırıyoruz. Bu mahallede eskiden kalan birçok ev var. Bu evler, tescilli evler saklanması korunması gerekli evler. Bu evlerin restorasyonuna başladık. Ama bir taraftan da genel anlamda büyük çaplı bir proje peşindeyiz. O proje de eski bir Kayseri Mahallesi'ni yaşatma projesi, eskiden Kayseri'de içinde bulunduğumuz mahalle gibi en az 10 tane merkez vardı. Bu merkezlerin her birisinde kendine has bir meydan kültürü vardı. Bu meydan da bakkal, kasap, fırın, mescit, ber-

ber ve hamamlar vardı. Çevrede zengin evleri ve fakir vatandaşların yaşadığı kara taştan evler vardı. Bu yapıların hepsini bir araya getiren bir proje burada uygulanmaya başlandı ve bu projede bundan 50–60 yıl önce bir Kayserili nasıl yaşarsa onu görmek mümkün olacaktır “([www.bugun.com.tr](http://www.bugun.com.tr), 18.07.2012).

Bu proje ayrıca, turistik açıdan da şehre bir canlılık katacak ve Kayseri kültürünün dünyaca tanınmasına olanak sağlayacaktır.

### 5.3. Kadir Has Stadyumu Dönüşüm Projesi

Kayseri de uygulanan kentsel dönüşüm projelerinden biri de Kadir Has stadı projesidir. 1945 planları ile planlanan, 1950’li yıllardan itibaren istimplaki ve 1960’lı yıllarda futbol stadyumu, daha sonra değişik zamanlarda bir çok spor tesisi yapılan Yanıkoğlu Mahallesi’ndeki 75.000 metrekarelik alan, eski, köhne ve kent estetini bozan yapısı ile yakın zamana kadar şehrin en merkezi bölgesinde varlığını sürdürmüştür. 2005 yılında Büyükşehir Belediyesi Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü arasında yapılan bir protokol ile tamamen eskimiş ve günün ihtiyaçlarından uzaklaşmış bir konumdaki stadyum ve diğer spor tesisleri 2008 yılı içerisinde yıkılarak tamamen kaldırılmıştır. Bu alanda büyük bir alışveriş merkezi, nitelikli konut ve 5 yıldızlı otel yapılmıştır (Tekinsoy, 2011).



Şekil.4. Kadir Has Stadyumu.

Şekil 4'te yer alan Kadir Has Stadyumu, şehrin ekonomik, sosyal ve spor hayatına bir çok yönden faydalı olacaktır. Ayrıca bu projenin kent estetiği ve şehircilik açılarından da Kayseri'ye olumlu etkileri beklenmektedir.

Özhaseki, stadyum projesi ile ilgili şunları ifade etmiştir: "Projenin yapıldığı alanda Kadir Has Stadı, Kongre ve Spor Merkezi, olimpiik yüzme havuzu ve diğer 7 spor tesisi yapılarak, Kayseri hem uluslar arası standartlara sahip 10 adet spor tesisi kazandı hem de şehrin merkezinde haftada bir maçın oynanması dışında hiçbir getirisi olmayan, atıl, bakımsız ve çirkin görünüm arz eden mekandan kurtularak başarılı bir kentsel dönüşüm hareketi gerçekleştirilmiştir. Üstelik bu yeni mekan, inşaat aşamasından bu yana fonksiyonel durumu sayesinde şehre önemli oranda katma değer kazandırmıştır (Özhaseki, [www.emlakulisi.com](http://www.emlakulisi.com), 26.10.2012).

Kayseri'de gerçekleşen ve gerçekleşmeye devam eden kentsel dönüşüm projelerinin, yukarıda bahsedildiği gibi şehre bir çok yararının olmasının yanında hızlı büyüme ve yapılaşmanın getirdiği bir takım olumsuz etkileri de beraberinde getirmiştir.

Zengin, yeniden yapılanmanın yoksulluk ve yaşam kalitesi üzerinden değerlendirilmesi konulu çalışmasında, kayseri örneğini ele almış ve Kayseri'deki dönüşümün giderek şehrin tarihi mirasını ve kültürel niteliklerini kaybetmeye başladığını vurgulamıştır. Tarihi ve kültürel mirasın yoksulluğun çöklediği alanlarda yaşam kalitesini artırma iddiası ile gerçekleştirilen temizlik operasyonları aracılığı ile büyük ölçüde zarar gördüğünü ve yine aynı amaçla gelişen çok sayıda yeni uygulamanın doğal alanlarda özellikli ekosistemlerde geri dönüşümü olmayan kayıplara yol açtığını ifade etmiştir (Zengin, 2012).

Kayseri'de çevre illerden iş bulmak amacı ile göç eden ailelerin tercih alanı olan Yıldırım Beyazıt Mahallesi, uzun yıllar kaçak yapılaşmalara sahne olmuştur. 2000'li yıllarla başlayan imar uygulamaları ile gecekondulaşmanın ticarileşmesini sağlayan bir sürece girilmiştir. Bu süreç, aynı zamanda, taşınmaz piyasası açısından ve kentsel biçimlenme temelinde önemli açılımlar ortaya çıkarmıştır. Böylece yerel yönetim, yapsat, konut kooperatifleri, emlakçılar, vb. aktörlerin de içinde bulunduğu bir sermaye modeli kenti çok farklı mekansal ve toplumsal bir boyuta taşımıştır. Diğer yandan, zaten kentsel dönüşüm uygulamalarının temel ortak problemlerinden olan, yaratılmış fiziksel

çevre ile sosyal gerçekliğin uyum problemi bağlamında da Yıldırım Beyazıt mahallesi özel bir konum kazanmıştır (Zengin, 2012).

Yıldırım Beyazıt mahallesinde yaşanan dönüşüm, yörede ekonomik sosyal ve fiziksel yönden bir çok olumsuz duruma neden olmuştur. Bu durumları şöyle sıralayabiliriz:

- Bölgede sürdürülen inşaat faaliyetleri nedeniyle arsa işlemlerinde yöre halkı ile inşaat firmaları arasında yapılan pazarlık aşaması yoksul kesimler açısından kritik bir durum haline gelmiş, piyasa mekanizmasının ahlaki olmayan koşulları çerçevesinde ciddi mağduriyetler yaşanmıştır.

- Hızlı yapılaşma ile birlikte apartman sektörüne geçiş, hane halkının çalışma koşullarını ve gelirini değiştirmedikinden, başlangıçta cazip gelen kaloriferli ve konforlu daireler, yakıt giderlerinin ve aidatların ödenememesi ile önemli bir sorun haline gelmiştir.

- İnşa edilen apartman bloklarında, farklı bir toplumsal kesim ve yaşam kültürü ile bir arada olmanın sıkıntılarını ortaya çıkarken, fiziksel değişimin komşuluk ilişkilerini ve aidiyet duygusunu da zedelemekte olduğu vurgulanmıştır (Zengin, 2012).

Kayseri'deki kentsel dönüşüme bağlı olarak meydana gelen yapılaşmayı "betonlaşma" olarak nitelendiren Korat, modernleşme ile birlikte kentteki kültürel öğelerin hiçe sayıldığını, Kayseri'nin zengin kültür mirasının korunmadığını, eskiyi yıkıp üzerine yeniyi inşa etmenin modernleşme olarak algılandığını sert bir dille eleştirmiştir (Korat, 2009).

Korat'a göre, günümüzde çevre sorunları sanayi atıkları ve yeşil çevre ilişkisi ile sınırlandırılmaz. Çevre sorunları içinde "kentlerin tarihsel bakımdan yok edilmesi" başlığını da eklemek gerekir (Korat, 2009).

### **Sonuç**

Kentler toplumsal yaşam mekanları olarak canlı organizmalar gibidirler. Dolayısıyla her canlı organizma gibi gitgide yaşlanır ve yıpranırlar. Türkiye'de ve dünyada sanayi devriminden sonra yaşanan göç ve hızlı kentleşme, kentleri pek çok noktada çöküntüye uğratmış ve yaşamı zorlaştırmıştır. Kentsel dönüşüm uygulamaları bu noktada kentler için yaşamsal bir serum niteliği kazanmaktadır.

Bütün dünyada özellikle gelişmiş batı ülkelerinde çeşitli biçim ve tekniklerde uygulanan kentsel dönüşüm projeleri, temelde sağlıklı ve sürdürülebilir kent oluşturma amacına odaklanmaktadır. Gelişmiş ülkelerde kentsel dönüşüm projeleri, kentleri yaşanabilir mekanlara dönüştürme çabasının yanı sıra, “marka kent” oluşturma ve diğer kentlerle sosyal, ekonomik ve politik yönden rekabet edebilir konuma getirme çabası taşırken, gelişmekte veya az gelişmiş ülkelerde bu projeler, göç, imar sorunu, yoksulluk ve suç oranlarını en aza indirmek amacıyla ortaya konmaya çalışılmaktadır.

Kentsel dönüşüm, önemli kentsel sorunları çözmek veya azaltmak amacıyla başvurulan bir mekanizma iken, kentin sosyo-ekonomik ve siyasal yapısıyla ilgili sorunları artırmak veya yeni sorunlara neden olmak gibi sonuçlar da doğurabilmektedir. Örneğin, zengin daha zengin, yoksulun daha yoksul” olarak açıklanan bir durumla karşı karşıya kalılabilmektedir. Ama kent yönetimi tümünden ele alındığında ortaya çıkan olumlu gelişmeler ve katkılar bu olumsuz sonuçlar ihtimaline göre hareket edilerek kentsel dönüşüm projelerinden vazgeçilmemelidir (Aydın, 2011).

Türkiye’de uygulanan kentsel dönüşüm projeleri Avrupa Birliği’ne uyumun bir dayatması şeklinde veya ABD gibi gelişmiş ülkelerden yerel özellikler dikkate alınmadan birebir kopya edilerek uygulamaya konulmaya çalışılmıştır. Dolayısıyla bu uygulamalar daha çok fiziksel mekanı biçimlendirme ile sınırlı bir imar hareketi şeklinde oluşmuştur. Son yıllarda gerek Türkiye’de gerekse diğer ülkelerde kent yönetimleri küresel dünyada yer edinebilmek amacıyla farklı kapsam ve amaçlarla kentsel dönüşüm projeleri üretmeye başlamışlardır. Ancak çoğu proje, geniş kapsamlı ve karar alma süreçlerinde kolektif bir katılımı içermeyip yalnızca rant sağlama amacıyla yapıldığı için başarılı sayılmamaktadır. Kayseri örneğinde de gördüğümüz gibi kentsel dönüşüm projelerinin bir çok açıdan kente yararı olmasına karşılık denetimsiz yapılan dönüşüm projelerinin rant peşinde koşan kişiler aracılığıyla yörede yaşayan yoksul halkın mağduriyetiyle sonuçlanabilecek zararları da mevcuttur.

Kentsel dönüşüm projeleri, toplumun belli kesiminin çıkarını gözetken bir konumda değil, toplumu bütün olarak ele alan, mekansal, ekonomik ve sosyal yapıyı birlikte değerlendiren, sürdürülebilir kalkınmayı hedef alan bir amaçla kullanılan uygulama aracı olmalıdır.

## Kaynakça

- Aydın, A.Hamdi, 2011, "Kentsel Dönüşüm Projeleri ve Kahramanmaraş, Yerel Siyaset Dergisi, Say: 31.
- Coşkun, M., 2005, "Son Dönemlerde Çıkarılan yasalar Çerçevesinde Türkiye'de Doğal, Tarihi ve Kültürel Değerlerin Korunmasında Yerel Yönetimlerin Değişen Rollerini, Planlama Dergisi, Say:31.
- Cox, K.R., ve Mair, A.,1991, "From Localized Social Structures to Localities as Agents", Environment and Planning A, Sayı:23.
- Çubuk, M., 1992, Şehircilik Ders Notları (yayınlanmamış). Mimar Sinan Üniversitesi.
- Dannestam, T., 2004, "The Theories and Politics of Entrepreneurial Cities", Nordic Sociology Congresses.
- Demirci, M., ve Genç, N., 2007, "Planlamanın Avrupa Birliği Boyutu", Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Say: 19.
- Dündar, Ö., 2003, "Kentsel Dönüşüm Uygulamalarının Sonuçları Üzerine Kavramsal Bir Araştırma", Kentsel Dönüşüm Sempozyumu, YTÜ, İstanbul.
- Erden, D., 2006, "Kentsel Yenileşme Projelerinin Gentrification Hedefleri ve Etkileri", T. İSLAM ve D. BEHAR (der.), İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- Friesecke, F., 2007, "The Role of Partnerships in Urban Regeneration-Similarities and Differences Between Germany and United Kingdom", Strategic Integration of Surveying Conference, Hong Kong.
- Genç, F.N., 2008, "Türkiye'de kentsel Dönüşüm: Mevzuat ve Uygulamaların Genel Görünümü", Celal Bayar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yönetim ve Ekonomi Dergisi, Cilt:15, Sayı: 2, Manisa.
- Görün, M., Kara, M., 2010, "Kentsel Dönüşüm ve Sosyal Girişimcilik Bağlamında Türkiye'de Kentsel Yaşam Kalitesinin Artırılması", Yönetim Bilimleri Dergisi, Çanakkale 18 mart Üniversitesi, Sayı: 2 Cilt: 8.
- Gürler, E., 2003, "Kentsel Yeniden Üretim Süreci Üzerine Karşılaştırmalı Çalışma: İstanbul Örneği, Kentsel Dönüşüm Sempozyumu Bildiriler Kitabı, YTÜ, İstanbul.
- Görmez, K., 2004, "Bir Metropol Kent: Ankara", Odak yayınevi, Ankara.
- ICE, 1988, "Urban Reheneration", The Thomas Telford, London.
- Kalağan, G., Çiftçi, S., 2012, "Kamu-Özel Sektör İşbirliğinin Kentsel Mekana Yansımaları: Kentsel Dönüşüm Örneği ve Yeni Aktörler", Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi, Sayı: 2, Cilt: 4.
- Kaptan, H., 1981, "İstanbul Metropolitan Alanı İçinde Planlama Deneyimleri", Türkiye 1. Şehircilik Kongresi, Ankara.
- Kayseri Büyükşehir Belediyesi, 2011, Kayserinin İmarı ve Mekansal Gelişimi, Aydoğdu Ofset Matbaacılık, Kayseri.
- Keleş, R., 2006. Yerinden Yönetim ve Siyaset, Cem Yayınevi, 5. Baskı, İstanbul.
- Keleş, R., 2000. Kentleşme Politikası, İmge Kitabevi, Ankara.
- Keskinok, Ç., 2001, "17 Ağustos Depremi, Kentleşme ve Planlama Sorunları üzerine Düşünceler", Planlama Dergisi, Say:4.
- Kılınç, A. Z. ve Çelik, A., 2009, "Kentsel Dönüşüm ve Kültürel Dönüşüm", Selçuk Üniversitesi, İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, S.18, Konya, s.145-164.

- Korat, G., 2009, Sokakların Ölümü, İletişim Yayınları, İstanbul.
- Kurtuluş, H., 2006, "Kentsel Dönüşüme Modern Kent Mitinin Çöküşü Çerçevesinden Bakmak", TMMOB Kentsel Dönüşüm Sempozyumu.
- Nalkaya, S., 2006, "Kentsel Dönüşüm ve Kent Kimliği", Yapı Dergisi, Say: 292.
- Newman, P., 2004, "Culture and Tourism-Led Regeneration", Uluslararası Kentsel Dönüşüm Uygulamaları Sempozyumu Bildiri Özetleri Kitabı, İstanbul Büyükşehir Belediyesi, İstanbul.
- Newman, P., Thornley, A., 2005, "Planning World Cities Globalization and Urban Politics", Palgrave Macmillan, Say: 14, New York.
- Öner, Ş., 2007, "Kentsel Yenileme Kapsamında Kentsel Dönüşüm Projelerinin İstanbul Küçükçekmece Kentsel Dönüşüm Projesi Örneğinde İrdelenmesi", Zonguldak Karaelmas Üniversitesi, Fen Bilimleri Enstitüsü Peyzaj Mimarlığı Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Bartın.
- Roberts, P., 2000, "The Evolution, DEfinition and Purpose of Urban Regeneration, ED: P. Roberts ve H. Sykes, Urban Regeneration a Handbook, SAGE Publications, London.
- Sönmez, Nihan, Özdemir, 2006, "Düzensiz Konut alanlarında Kentsel Dönüşüm Modelleri Üzerine Bir Değerlendirme", Planlama Dergisi, Say:2.
- Şen, B., 2006, "Soylulaştırma ve Konut Sorunu: Kente Dair İyimser Beklentilerin Karşılanamaması", Dünya şehircilik Kongresi, 9 Eylül Üniversitesi, İzmir.
- Şengül, T., 2003, "Yerel Devlet Sorunu ve Yerel Devletin Dönüşümünde Yeni Eğilimler", Praksis, Sayı: 9.
- Thomas, S., 2003, "A Glossary of Regeneration and Local Economic Development Manchester: Local Economic Strategy Center.
- Turok, I., 2004, "Urban Regeneration: What Can Be Done and What Should Be Avoided", İstanbul 2004 International Urban Regeneration Symposium, İstanbul.
- Ulu A., Karakoç İ., 2004, "Kentsel Değişimin Kent Kimliğine Etkisi", Planlama Dergisi, Sayı 29, TMMOB Şehir Plancıları Odası, Sayı:59, Ankara.
- Zengin, H., 2012, "Kayseri'nin Yoksulluk Mekanları; Yıldırım Beyazıt Mahallesi" Üzerinden Bir Değerlendirme", Kayseri'nin Yirminci Yüzyılı: Mimarlık, Kent Tarihi ve Kültürü, Ed: Burak Asiliskender, Burcu Ceylan, Ahmet Erdem Tozoğlu, Abdullah Gül Üniversitesi, Kayseri.
- <http://www.idarehukuku.net/makale/Kentsel-Donusum.html> 2009, Erişim Tarihi: 11.10.2009.
- <http://www.basaryalti.av.tr/makaleoku.aspx?id=85> , Erişim tarihi: 10.12.2012.
- <http://www.kayserihaber.com.tr/page.php?act=haberGoster&haberID=5815&name=kocasinan-belediyesi-8217-nde-kentsel-donusume-devam>, Erişim Tarihi: 25.12.2012.
- <http://emlakkulisi.com/mehmet-ozhasekikentsel-donusume-biz-yillar-once-basladik/138756>, Erişim tarihi: 26.10.2012.



## YEREL POLİTİKALAR DERGİSİ'NİN AMACI

Yerel Politikalar Dergisi dört ayda bir yayınlanacak olup, yerel siyaset, yönetim, demokrasi, ekonomi, kültür ve planlama gibi temel konuları kapsayan bir yayın politikası takip edecektir. Ayrıca hiçbir düşünceye, siyasal oluşuma, aktöre ve kuruma karşı bir ön kabulden hareket etmeyecek, bilimin nesnellik ilkesini daima göz önünde bulunduracaktır. Dolayısıyla bilimsel standartları taşımak koşuluyla bütün düşüncelerin kendini ifade edebileceği bir akademik zemin olma düşüncesi her zaman korunacaktır.

Bunun yanında kentleşme, çevre sorunları ile birlikte kentin, yerelin ve çevrenin “bizden ve yerli” bakış açısıyla tartışılabilmesi bir bilimsel ortam oluşturmak derginin amaçları arasındadır. Olabildiğince her sayıda bir “söyleşi”ye yer verilmesi de temel amaçlarımız arasında yer almaktadır. Ayrıca, derginin içeriğine uygun konuları kapsayan ve bilimsel analizlere dayanan gelişmeler, gezi notları, yargı kararı incelemeleri ve kitap tanıtımları gibi bölümlerin de yer almasının, derginin katkılarını zenginleştireceği düşünülmektedir.

Ezberlerden, ön kabullerden/yargılardan uzak, Türkiye'nin sorunlarını kendine özgü yaklaşımlarla tartışmayı amaçlayan dergi, bazı sayılarında “özel konular”la çıkabilecek ve dolayısıyla “özel editörlü” sayılar da yayınlanabilecektir.

Bu derginin emsallerinden ve özellikle fakülte dergilerinden en önemli farkı, küresel, ulusal, bölgesel ve yerel bütün gelişmeleri Türkiye perspektifinden analiz edebilecek, tartışabilecek ve farklı düşünceleri aynı zeminde birleştirebilecek bir amaç taşımasıdır. Diğer önemli bir ayrıntı da Dergi'nin Türkiye genelinde dağıtılacak olması ve daha geniş akademik çevrelere ulaşabilecek olmasıdır. Bilindiği üzere fakülte dergileri “sınırlı akademik alanlarda” kaybolup gitmektedir.

Derginin belirli bir süreç içerisinde ulusal ve uluslararası çevrelerde ilgi görebilecek nitelikte çıkması için gerekli adımlar da titizlikle takip edilecektir.

## YEREL POLİTİKALAR DERGİSİ'NİN YAYIN İLKELERİ

1. Yerel Politikalar Dergisi 4 ayda bir yayınlanan akademik bir dergidir
2. Yerel Politikalar Dergisinde yayınlanacak makaleler için yazarlara herhangi bir telif ücreti ödenmemektedir.
3. Dergide makale yazım dili Türkçe ve İngilizce ve Almancadır. Yazım ve noktalamasında TDK İmlâ Kılavuzunun en son baskısı esas alınır. Gönderilen yazılar dil ve anlatım açısından bilimsel ölçülere uygun, açık ve anlaşılır olmalıdır.
4. Makale en az 2500 kelime (12-13 itibari sayfa), en çok 8000 kelimedenden (yaklaşık 40 sayfa) oluşmalıdır. Toplam (İngilizce özet, anahtar sözcükler+makale metni) kelime sayısı dikkate alınmalıdır.
5. Makaleler e-posta ile gönderilmelidir.
6. Dergiye gönderilecek makaleler Microsoft Word programında yazılmalıdır. Çalışmanın başlığı büyük harfle ve koyu olarak, 14 punto, çalışmanın ortasına gelecek şekilde "Times New Roman" yazı karakteriyle yazılmalıdır.
7. Yazar/yazarların unvan ve iletişim bilgileri sayfa altı dipnot olarak yazılmalıdır.
8. Makaleler, Yayın Kurulunca ön incelemeden geçirilecek ve uygun bulunanlar iki ayrı hakeme gönderilecektir. İki hakemin görüş ayrılığı durumunda üçüncü bir hakemin görüşüne başvurulacaktır. Basımı uygun bulunan makalelerin, yayımlanıp yayımlanmayacağına ve derginin hangi sayısında yayımlanacağına Yayın Kurulu karar verir. Yazar, bu süreçlerden e-posta yoluyla haberdar edilir.
9. Çalışmanın özeti bir satır boşluk bırakılarak yazılmalıdır. Çalışmanın Türkçe özeti en fazla 300 en az 100 kelime olmalıdır. Özet "Times New Roman" karakterinde ve 9 punto olarak yazılmalıdır. Türkçe özet (en fazla 100 sözcük) ve anahtar sözcükler, makalenin İngilizce başlığı, İngilizce özet ve anahtar sözcükler tam olmalıdır. Özetler ve anahtar sözcükler başlıktan hemen sonra yer almalıdır.
10. Çalışmada en az 3 ve en çok 7 kelimedenden oluşan Türkçe anahtar kelimeleri bulunmalıdır.
11. Çalışmanın ana metni, Giriş bölümü başta olmak üzere İngilizce anahtar kelimelerden hemen sonra 1 satır boşluk bırakılarak yazılmaya başlanmalıdır. Çalışmada kullanılan başlıklarda numaralandırma yapılmalıdır. Çalışmada kullanılacak şekiller ise 1'den itibaren numaralandırılarak isimlendirilmeli ve şeklin altında yer almalıdır. Şeklin ismini hemen altında ise şeklin kaynakçası tam olarak belirtilmelidir. Şekillerin kaynakçasında kullanılacak yazı karakteri 9 puntodur.
12. Çalışmada kullanılacak tablolar ise 1'den itibaren numaralandırılarak isimlendirilmeli ve tablonun üstünde yer almalıdır. Tablonun hemen altında

ise tablonun kaynakçası tam olarak belirtilmelidir. Tablolarda ve tablonun kaynakçasında kullanılacak yazı karakteri 9 puntodur.

13. Dergiye gönderilecek

Türkçe makaleler için;

Ana Başlık; Özet; Anahtar Kelimeler; İngilizce Başlık; Abstract; Keywords; Giriş; Materyal ve Metot; Bulgular ve Tartışma; Sonuç (veya Tartışma ve Sonuç); Kaynaklar şeklinde düzenlenmelidir.

#### **ATIF KURALLARI**

1. Metin içindeki her gönderme kaynakçada mutlaka yer almalıdır. Metin içinde gönderme yapılmayan eserlere kaynakçada verilmemelidir.

2. Metin içindeki yollamalar, ayraç içinde (yazarın/ yazarların soyadı, kaynağın basım yılı: ilgili sayfa numarası sırasını izleyerek) verilmeli ve yararlanılan kaynakları eksiksiz gösteren Kaynakça listesi, metin sonunda, referans sistemine uygun olarak gösterilmelidir.

Örnekler:

#### ***Tek yazarlı kitaplar ve makaleler :***

Metin içinde: (Açar, 1999: 71)

Kaynakçada: Açar, Oktay (1999), **Kamu Yönetimi İncelemeleri**, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, Ankara.

Metin içinde: (Smith, 2001: 25)

Kaynakçada: Smith, Jane (2001), "Economic Reform in a Chine", **Comparative Politics** , Vol. 32, No: 1, October, s. 21-41.

#### ***İki yazarlı kitaplar ve makaleler:***

Metin içinde: (Allan ve Drucker, 1995: 12)

Kaynakçada: Allan, John - Drucker, Peter (1995), **Bilgi Toplumu**, (Çev. Ayşe Can), Dost Kitabevi, Ankara.

Ömür, Mehmet- Tan Ali (2003), "Yerel Yönetimler ve Ülke Uygulamaları", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 25, Sayı 3, Eylül, ss. 156-189.

#### ***İkiden çok yazarlı kitaplar ve makaleler***

Metin içinde: (Will vd., 1973: 131)

Kaynakçada: Will, Anne A.-Hobs, Tery W.- Hale, Johanne A. (2001), **Yerel Yönetimler** , (Çev. Gül İnal), Çizgi Kitabevi, Konya.

#### ***Derleme yayınlar :***

Metin içinde: (Esmer, 1998: 2)

Kaynakçada: Esmer, Nur (Ed.) (1998), 20. **Yüzyılın Sonunda Kentler**, TODAİE, Ankara.

Derleme yayınlar içinde yer alan makaleler :

Metin içinde: (Wirth, 1997: 43)

Kaynakçada: Wirth, Louis (1997), "The Theory and Practice of Public Administration", A. Call, Joseph (Ed.), **Public Administration: History and Theory in Contemporary Perspective** , Marcel Dekker, Inc., New York, s. 39-53.

***Yazarsız/kolektif yayınlar:***

Metin içinde: (TODAİE, 1995: 123)

Kaynakçada: TODAİE (1995), **Kamu Yönetimi Araştırması–Genel Rapor** , TODAİE, Ankara.

***İkincil kaynaktan yapılan alıntılar:***

Metin içinde: (Sürer, 1991: 219)

Kaynakçada: Gürçay, Nihat (1991), **Amme İdaresi**, Alfa Yayınları, İstanbul'-dan aktaran Güler Dönmez, **Yerel Politikalar**, Der Yayınları, İstanbul, s. 102.

***Elektronik ortamdan yapılan yollamalar :***

a) Alıntı bir yazarın eserinden yapılmış ise , metin içindeki yollamalar yazılı kaynaklardaki yöntemle yapılmalı; kaynakçada ise, yazar/yazarların soyadı, adı, yayın ya da gözden geçirilme tarihi, belgenin tam adı, açılı parantez içinde eksiksiz http adresi ile belgeye ulaşma tarihi, aşağıdaki örneğine uygun olarak verilmelidir.

Metin içinde: (Karacan, 2010)

Kaynakçada: Karacan, Recai (2010), "Devlet ve Reform", **<http://www.devletvekuresellesme.org/politika.htm>** (11.02.2010).

b) Alıntı doğrudan bir siteden yapılmışsa, metin içindeki yollamalarda site-nin genel adresi ve siteye ulaşma tarihi ayrıç içinde verilmelidir. Kaynakçada ise alt adresleri de kapsayan site adresi yine siteye ulaşma tarihi ile birlikte ayrıç içinde verilmelidir.

Metin içinde: (urban .com, 2011)

Kaynakçada:(<http://www.urban.com/cities.html>, 11.2.2011)

Referanslar dışındaki açıklamalar, sayfa altında dipnot olarak gösterilebilir.