

Anadolu Kaplanları'nın YükseliŖi

Türkiye ŖehirleŖme İncelemesi

Sosyal, Kentsel, Kırsal
Kalkınma ve Afet Yönetimi
Küresel Uygulama Grubu
Dünya Bankası

Nisan 2015



tepav
türkiye ekonomi politikaları araştırma vakfı

Anadolu Kaplanları'nın Yükselişİ

Türkiye Şehirleşme İncelemesi

Sosyal, Kentsel, Kırsal
Kalkınma ve Afet Yönetimi
Küresel Uygulama Grubu
Dünya Bankası

Nisan 2015





© 2015 International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank
1818 H Street NW
Washington DC 20433
Telefon: 202-473-1000
İnternet: www.worldbank.org

Bu çalışma Dünya Bankası personelinin harici katkılar ile gerçekleştirdiği bir çalışmanın ürünüdür. Bu çalışmada ifade edilen bulgular, yorumlar ve sonuçlar Dünya Bankası'nın, Dünya Bankası İcra Direktörleri Kurulu'nun veya temsil ettikleri hükümetlerin görüşlerini yansıtmıyor olabilir.

Dünya Bankası bu çalışmada verilen verilerin doğruluğunu garanti etmez. Bu çalışmadaki herhangi bir haritada gösterilen sınırlar, renkler, birimler ve diğer bilgiler Dünya Bankası adına herhangi bir ülkenin hukuki statüsü hakkında herhangi bir değerlendirme veya bu sınırların onayı veya kabulü anlamına gelmez.

Haklar ve İzinler

Bu çalışmadaki materyaller telif haklarına tabidir. Dünya Bankası bu çalışmada yer alan bilgilerin yayılmasını teşvik ettiğinden dolayı, bu çalışmaya eksiksiz bir şekilde atıfta bulunulduğu sürece çalışma ticari olmayan amaçlarla tamamen veya kısmen çoğaltılabilir.

Yan haklar da dahil olmak üzere, haklar ve lisanslar ile ilgili diğer tüm sorularınızı, "World Bank Publications, The World Bank Group, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, USA" adresine; 202-522-2422 faks numarasına; pubrights@worldbank.org e-posta adresine iletebilirsiniz.

İÇİNDEKİLER

YÖNETİCİ ÖZETİ	9
BÖLÜM 1:	
ULUSAL BÜYÜME İÇİN BİR ŞEHİRLER SİSTEMİNİN OLUŞTURULMASI	18
Türkiye’de Şehirleşmenin Boyutları ve Hızı	18
Küresel Şehirleşme Eğilimlerinde Türkiye’nin Konumlandırılması	22
Şehirlerin Ekonomik Yatkinlığı	24
Türkiye’nin Şehirler Sisteminden Çıkarılan Dersler	26
Bir Şehirler Sistemi Geliştirmek: Büyükşehir Belediyeleri Kanunu	27
Bölgeler Arası Ulaşım : Erken Altyapı ve Yerleşim Planlaması	30
Bölgesel Eşitsizliklerin Giderilmesi: Küçük Kırsal Yerleşimlerde Belediye Hizmetlerinin Hedefli Bir Şekilde Sunulması ve Gelişmiş Şehirlerde Özel sektörle Birlikte Çalışmak	31
Kırsal Alanlardan Kentsel Alanlara Göçün Yönetilmesi: Kaçak Yerleşimlere Yönelik Hoşgörülü bir Politika Duruşu	32
Konut İhtiyaçlarının Karşılanması: Sosyal Konutlar ve TOKİ Modelinin Evrimi	34
BÖLÜM 2:	
ŞEHİRLER ARASI REKABET	36
Yığın Ekonomilerine Katkıda Bulunan Bir Faktör Olarak Kentsel Yoğunluk	32
Şehirler Arası Rekabet için İnsan Sermayesinin Önemi	48
Şehirlerin Rekabet Gücü için Ulaşımın Önemi	51
Kilit Bulgular ve Politika Önerileri	52
BÖLÜM 3:	
TÜRKİYE’NİN ŞEHİRLERİNDE UYGUN FİYATLI KONUTLARA ERİŞİMİN ARTTIRILMASI	54
Türkiye’de Konut Sektörünün Kırılganlıklarının Tespit Edilmesi	58
Kırılganlık 1: Parasal Karşılabilirlik	60
Kırılganlık 2: Yasal Haklar	67
Kırılganlık 3: Konut Finansmanına Erişim	67
Kırılganlık 4: Altyapının Desteklenmesi	69
Kırılganlık 5: Gelir Fırsatları	75
POLİTİKA ÖNCELİKLERİ	75
Arazi kullanım planlamasının altyapı hizmetleri ve risk azaltma ile koordinasyonu	77
Değerleme için kurumların oluşturulması	77
Finansal piyasaların açılması ve krediye erişimin arttırılmasına yönelik çabaların sürdürülmesi	77
BÖLÜM 4:	
TÜRKİYE’NİN ŞEHİRLERİNDE KENTSEL ULAŞIM NEDEN ÖNEMLİ?	84
Türkiye’de Kentsel Ulaşım Alanındaki Eğilimler	84
Hiçbir Şey Yapmamanın Maliyeti	86
Öncelik 1 – Kentsel Ulaşım Planlamasının Yeniden Düşünülmesi	91
Kanunlar ve Uygulamalar arasındaki Boşlukların Kapatılması	91
Başarılı Planlama için Kurumsal Temelin Oluşturulması	92
Arazi Kullanım ve Ulaşım Planlamasının Entegrasyonu	94



Öncelik 2 – Sınırlı Mali Kaynaklardan En İyi Şekilde Yararlanmak	96
Sermaye Yatırımlarında Harcanan Paranın Karşılığının En Üst Düzeyde Alınması	96
Toplu Taşıma Sistemleri	96
Kentsel Yol Ağları	98
Toplu Taşıma Hizmetlerinin İşletme Verimliliğinin Arttırılması	99
Ulaştırma Altyapısı Varlıklarının Bakımı	101
Öncelik 3 – Otomobiller için Değil İnsanlar için Hareketlilik Sağlamak	102
Ulaştırma Politikasının En Önemli Bileşeni olarak Trafik Yönetimi	102
Bir Talep Yönetim Aracı olarak Otoparklar	103
Yaşanabilir Şehirler için Ulaşım	104
Öncelik 4 – Sürdürülebilir Kentsel Hareketlilik Sistemleri için Ulusal bir Çevrenin Oluşturulması	108
Kentsel Ulaşım için Ulusal bir Politikanın Geliştirilmesi	108
Reformlar ve Yatırımlar için Teşviklerin Sunulması	109
BÖLÜM 5:	
TÜRKİYE’DEKİ ŞEHİRLERİN FİNANSMANI	111
Belediye Sorumlulukları ve Harcamaları	115
Belediye Gelirleri - Kapsamı ve Bileşimi	117
Belediye Gelirleri	117
Öz Kaynak Gelirleri	118
Vergiler, Ücretler, Harçlar	121
Sermaye Gelirleri ve Araziye Dayalı Finansman	122
Öz Kaynak Gelirlerini Arttırma Potansiyeli	125
Yönetim Kademeleri Arası Mali Transferler	127
Altyapı Finansman Çerçevesi	130
Başlıca finansman kaynakları ve kuruluşları	131
Kamu Yatırım Programı	132
Kalkınma Finansmanında İller Bankası’nın Rolü	135
Merkezi Yönetim Gözetimi	137
Belediyelerin Borçlanması ve Mevcut Borç Durumu	137
Borçlanma Çerçevesi	138
Borç stoku ve bileşimi	139
Politika Öncelikleri	141
BÖLÜM 6:	
TÜRKİYE’NİN ŞEHİRLERİNİ DESTEKLEMELİK İÇİN KURUMLAR ARASI KOORDİNASYON	146
Koordinasyon Mekanizmaları	151
Şehirlere İlişkin Ulusal Politika Odağı	153
Farklı İdare Kademeler Arası Koordinasyon	155
Sektörler Arası Koordinasyon	157
Veri Toplamanın ve İzlemenin Daha Etkin Hale Getirilmesi ve Koordinasyonu	158
Sonuçlar ve Politika Önerileri	159
KAYNAKÇA	164



Şekiller Listesi

Şekil 1: Türkiye ile 26 AB ülkesinin Ortalama Kentsel Alan Nüfus Büyüklüklerinin Karşılaştırması	18
Şekil 2: Türkiye’de ve Benzer Ülkelerde Kentsel Nüfus Paylarındaki Artış (1950-2015)	19
Şekil 3: Zipf’in Şehir Sıralama – Büyüklük Yasası	21
Şekil 4: Şehirleşme Oranı ve Kişi Başına Düşen GSYH Değişimleri Bakımından Ülke Performanslarının Küresel Haritası	25
Şekil 5: Türkiye’nin Seçilen Şehirleri için Toplam Nüfus Payları, 2000 ve 2012	26
Şekil 6: NUTS 2 Bölgeleri Bazında Gayrisafi Katma Değer, 2004-2011	26
Şekil 7: Türkiye ve Benzer Ülkelerde Su ve Kanalizasyon Hizmetleri Fiyatlandırması ve Kişi Başına Düşen Evsel Tüketim	29
Şekil 8: Türkiye’de 2000 Yılı İtibariyle Demiryollarının Gelişimi ve Nüfus Yoğunlukları	30
Şekil 9: Türkiye 2003 ile 2008 arasında Su, Atık Su ve Katı Atık Altyapısına Yönelik Kamu Harcamalarını Önemli Oranda Arttırmıştır	32
Şekil 10: Türkiye’nin Su ve kanalizasyon Hizmetleri Kapsama Oranları (1991-2011)	33
Şekil 11: Nüfus Başına Ortalama Şirket Sayısı	37
Şekil 12: 2006 Yılına Kadar Kurulan Şirketlerin Mekânsal Dağılımı	39
Şekil 13: 2007-2012 Arasında Kurulan Şirketlerin Mekânsal Dağılımı	39
Şekil 14: Şehir Büyüklüklerine ve Sektörlere göre Şirketlerin Dağılımı	41
Şekil 15: İzmir İçinde ve Çevresinde Nüfus Başına Düşen Ortalama İstihdam	42
Şekil 16: Türkiye’nin Şehirlerinde Nüfus ve Yoğunluk	43
Şekil 17: Arazi fiyatları bozulduğunda yaşanan verimsiz kentsel genişleme	44
Şekil 18: Şirketlerin Mekânsal Dağılımı – sektörler göre	46
Şekil 19: Coğrafi bölgelere göre büyükşehir belediyelerinde ortalama nüfus artış oranı (2000-11)	47
Şekil 20: Şirketlerin ortalama büyüklüğü (Eski ve Yeni)	47
Şekil 21: Ortalama bir şehir ve ortalama bir büyük şehir için ilçe bazında ve şehir merkezine uzaklığa göre şirket sayısının simülasyonu	47
Şekil 22: Türkiye’nin Şehirlerinde Çeşitlilik ve Ortalama Yaygınlık	48
Şekil 23: Türkiye’de İnsan Sermayesi	49
Şekil 24: Türkiye’nin Şehirlerinde İnsan Sermayesi	49
Şekil 25: İnsan Sermayesi ve Şehir Merkezine Uzaklık	50
Şekil 26: Ulusal Eğitim Harcamalarının Mekânsal Dağılımı, 2001 ve 2011	51
Şekil 27: İş Yapmanın Önünde Bir Engel Olarak Ulaşım	52
Şekil 28: Türkiye ve başlıca kentsel yığınları için kentsel nüfus ve konut ihtiyacı eğilimleri	55
Şekil 29: Türkiye’de konut inşaat başlangıçlarının ihtiyaca oranındaki eğilimler	56



Şekil 30: Gayrisafi yurt içi tasarrufların ve konutlarda değer artışının GSYH'ya oranlarındaki eğilimler	58
Şekil 31: 2005-2009 döneminde kira ve elektrik-su-gaz giderlerinin toplam harcama içindeki payı en çok yoksul hanhalkları için artmıştır	60
Şekil 32: 2005 ile 2009 arasında kira, elektrik-gaz-su ve tüketimdeki artışlar	61
Şekil 33: Türkiye'nin şehirlerinde konut fiyat endeksi ve konut kira endeksi	62
Şekil 34: Konut fiyatı ve maliyeti endekslerindeki eğilimler	63
Şekil 35: Üretim sektörleri arasında konut inşaat ruhsatlarının ve iskan izinlerinin dağılımı	66
Şekil 36: Türkiye'de finansal sektörün performansındaki eğilim	68
Şekil 37: Türkiye'de reel faiz oranı ve konut kredisi finansmanında haftalık eğilimler	69
Şekil 38: Hanoi konut ve toplu taşıma için eşgüdümsüz planların bir örneğini oluşturmaktadır	70
Şekil 39: En yoksul hanhalkları daha kırılgan yapılarda yaşıyorlar	74
Şekil 40: 4.000\$-8.000\$ arasında otomobil sahipliği artış oranı GSYH artış oranından çok daha hızlıdır	84
Şekil 41: Kişi başına düşen GSYH artış oranına göre özel otomobil sahipliği yıllık artış oranı (2001-2010)	84
Şekil 42: Kişi başına düşen GSYH ile motorizasyon oranı arasındaki ilişki, 2003-09 dönemindeki eğilimler ⁸⁷	
Şekil 43: Motorizasyon oranı ile karayolu sektörü enerji tüketimi arasındaki ilişki, 2003-09 döneminde seçilen ülkelerdeki eğilimler	88
Şekil 44: Gaziantep Büyükşehir Belediyesinin Ulaştırma ile ilgili Fonksiyonlarının Teşkilat Yapısı	93
Şekil 45: Eskişehir Büyükşehir Belediyesinin Ulaştırma ile ilgili Fonksiyonlarının Teşkilat Yapısı	93
Şekil 46: Toplu Taşıma Modlarının Uluslararası Karşılaştırması	97
Şekil 47: Yerel harcamaların GSYH yüzdesi olarak payı, 2010	112
Şekil 48: Yerel Yönetim Sektörü Gelirleri ve Giderleri, 2007-13, (milyar TL)	112
Şekil 49: YY Cari Bütçesi, 2007-13	113
Şekil 50: Bütçe gelirlerinin yüzdesi olarak cari denge, 2006-2013	114
Şekil 51: Sektörün başlıca gelirleri, 2006-2013	114
Şekil 52: NUTS-1 bölgelerinin toplam belediye gelirleri içindeki yüzdelik payları	114
Şekil 53: İllere göre kişi başına düşen belediye harcamaları, 2013 (TL)	115
Şekil 54: Belediye Giderlerinin Dağılımı, 2013	116
Şekil 55: YY Sektörü Gelirleri 2009, 2011, 2013 (milyar TL ve %)	117
Şekil 56: Kurumlar bazında yerel gelirlerin dağılımı, 2006-2013 (milyar TL)	117
Şekil 57: Bütçe gelirlerinin yüzdesi olarak cari denge, 2006-2011	118
Şekil 58: Yerel Yönetim Sektörünün Öz Kaynak Gelirleri, 2013	119
Şekil 59: Öz kaynak gelirlerinin bütçe gelirleri toplamı içindeki yüzdelik payı, 2006-2013	119



Şekil 60: Öz kaynak gelirlerinin yüzdesi olarak vergi ve ücretler, 2006-2013	120
Şekil 61: Öz kaynak gelirlerinin yüzdesi olarak emlak vergileri, 2006-2013	120
Şekil 62: GSYH'nın yüzdesi olarak emlak vergileri, 2012	121
Şekil 63: Belediyelerin Ücret Gelirleri, 2013	122
Şekil 64: Gelirler, Dengeler ve Giderler (2006-13)	128
Şekil 65: Transferlerin Dağılımı, 2013, milyar TL ve %	128
Şekil 66: Transferlerin, hibelerin ve bağışların bileşik hacmi içinde yerel yönetimlerin payları, 2013 (milyar TL)	129
Şekil 67: Altyapı Borç Stoku, Milyar TL ve %, 2013	131
Şekil 68: Yerel Yönetimlerin Kamu Yatırım Programı, 2006-2011	133
Şekil 69: Alt Ulusal Kamu Yatırım Programları, 2006-11	133
Şekil 70: İller Bankası KYP, 2006-2011 (milyon TL)	134
Şekil 71: İller Bankası'nın Belediyelere Sağladığı Krediler, 2013	136
Şekil 72: Yerel Yönetim Borçları, 2010	138
Şekil 73: Yerel Borç Stoku, 2006-2013	139
Şekil 74: Uzun Vadeli Banka Kredileri Stoku, 2006-2013 (milyar TL)	140
Şekil 75: Kısa Vadeli Banka Kredileri Stoku	140
Şekil 76: Kısa Vadeli Vadesi Geçmiş veya Ertelenmiş Vergi ve Yükümlülükler Stoku, 2006-2013, milyar TL	141
Şekil 77: Türkiye'de Kentsel Gelişimi Etkileyen Kurumlar	147
Şekil 78: İngiltere ve ABD'nin Seçilen Şehirlerinde Nüfus Eğilimleri, 2000-2005	153

Tablolar Listesi

Tablo 1: Türkiye'deki Kentsel Yığınların Büyüklük Sınıfındaki Eğilimler	19
Tablo 2: Yeni İnşaat Şirketleri	40
Tablo 3: İllerin İhracat Performansı ve Sınır Kapılarına Erişim	51
Tablo 4: Granger Nedensellik Wald Testleri	56
Tablo 5: Uluslararası kanıtlar kuralların ve düzenlemelerin sadeleştirilmesinin mümkün olduğunu göstermektedir	76
Tablo 6: Türkiye'nin Seçilen Şehirlerindeki Kentsel Ulaşım Özelliklerinin Özeti	85
Tablo 7: Seçilen Tipik Hızlı Transit Sistemlerinin Karşılaştırması	97
Tablo 8: Çin'de Toplu Taşıma Teknolojisinin Seçimi için Kullanılan Kriterler	98
Tablo 9: İki Kademeli Yönetim Yapılarında Fonksiyonların Dağılımı	149
Tablo 10: Türkiye'de Planlama Kademeleri	156



Metin Kutuları **Listesi**

Metin Kutusu 1: Şehirleşmeye ilişkin Tarihsel Perspektif	24
Metin Kutusu 2: “Büyükşehir etkisinin” parametrik bir analizi	39
Metin Kutusu 3: Veriler ve Analiz Düzeyi	41
Metin Kutusu 4: Herfindahl-Hirschman Endeksi - Türkiye’de inşaat şirketlerinin konsantrasyonunun ölçülmesi	65
Metin Kutusu 5: Yeni çıkarılan Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkındaki Kanunun öne çıkan hükümleri	74
Metin Kutusu 6: Daha güvenli yapıların değeri	76
Metin Kutusu 7: Başka ülkeler de kentsel dönüşüm ve risk önleme üzerinde çalışıyor	81
Metin Kutusu 8: Bogota, Kolombiya’da Kadastro Güncellemesi	83
Metin Kutusu 9: Finlandiya – arazi değerlendirme için açık ve şeffaf kurumlar	84
Metin Kutusu 10: Hava kirliliğinin ve trafik kazalarının sağlık maliyetlerinin değerlendirmesi	92
Metin Kutusu 11: Brezilya’da Federal Kentsel Ulaşım Kurumu	112
Metin Kutusu 12: Belediye Katı Atık Hizmetleri için Özel Sektör Katılımının Sağlanması	155

KISALTMALAR

ADNKS	Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi	LOWESS	Yerel olarak Ağırlıklandırılmış Dağılım Grafiği Düzlemesi
BEEPS	İş Ortamı ve İşletme Performansı Anketi	LPI	Lojistik Performans Endeksi
BELDES	Belediyelerin Altyapısının Desteklenmesi Projesi	LRT	Hafif Raylı Ulaşım
BRICS	Brezilya, Rusya, Hindistan, Çin ve Güney Afrika	BKB	Büyük Kentsel Bölge
BRT	Metrobüs	MENA	Orta Doğu ve Kuzey Afrika
CAPRA	Olasılıksal Risk Değerlendirme Girişimi	KB	Kalkınma Bakanlığı
KV	Kurumlar Vergisi	ÇŞB	Çevre ve Şehircilik Bakanlığı
CVM	Koşullu Değerleme Yöntemi	MB	Maliye Bakanlığı
DG IPOL	Dahili Politikalar Genel Müdürlüğü	GTHB	Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı
DRM	Afet Riski Yönetimi	UDHB	Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı
EAAB	Bogota Kamu Su Şirketi	NLS	Finlandiya Ulusal Arazi Araştırması
EBRD	Avrupa İmar ve Kalkınma Bankası	NMT	Motorize Olmayan Trafik
EBTU	Empresa Brasileira de Transportes Urbanos (Federal Hükümet Kentsel Ulaşım Ajansı)	NUTS	İstatistikî Bölge Birimleri Sınıflandırması
EVD	Elektronik Veri Değişimi	OECD	Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı
EGO	Elektrik, Gaz ve Otobüs İşletmeleri Genel Müdürlüğü	OLS	Sıradan En Küçük Kare
EKB	Emlak Kredi Bankası	ÖKG	Özkaynak Gelirleri
ESTRAM	Eskişehir Hafif Raylı Sistem İşletmesi	PER	Kamu Harcama İncelemesi
AB	Avrupa Birliği	KYP	Kamu Yatırım Programı
FAR	Emsal Oranı	GV	Gelir Vergisi
FSI	Taban Mekan Endeksi	SAGP	Satın Alma Gücü Paritesi
GAP	Güneydoğu Anadolu Projesi	TT	Toplu Taşıma
GSYH	Gayrisafi Yurtiçi Hasıla	RDP	İmar Geliştirme Programı
GFDRR	Küresel Afet Riski Azaltma ve İyileştirme Fonu	RICS	Kraliyet Yeminli Topograflar Enstitüsü
CBS	Coğrafi Bilgi Sistemi	AGO	Aktif Getiri Oranı
GLA	Londra Büyükşehir Otoritesi	ÖGO	Özsermaye Getiri Oranı
GWI	Küresel Su İstihbaratı	İÖİ	İl Özel İdaresi
HBA	Hanehalkı Bütçe Anketi	SUKAP	Su ve Kanalizasyon Altyapı Projesi
HHI	Herfindahl-Hirschman Endeksi	TAKBİS	Tapu ve Kadastro Bilgi Sistemi
IB	İller Bankası	TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
ICLEI	Sürdürülebilirlik için Yerel Yönetimler	TEDAŞ	Türkiye Elektrik Dağıtım A.Ş.
BİT	Bilgi ve İletişim Teknolojileri	TKGM	Tapu Kadastro Genel Müdürlüğü
UFK	Uluslararası Finansal Kuruluş	TOBB	Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği
İPKB	İstanbul Proje Koordinasyon Birimi	TOKİ	Toplu Konut İdaresi Başkanlığı
İSKİ	İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi	TL	Türk Lirası
AUS	Akıllı Ulaşım Sistemleri	TÜİK	Türkiye İstatistik Kurumu
KENTGES	Bütünleşik Kentsel Gelişme Stratejisi ve Eylem Planı	UKOME	Ulaşım Koordinasyon Merkezi
KOSTAT	Kore İstatistik Kurumu	UMTA	Kentsel Toplu Taşıma Kanunu
KÖYDES	Köy Altyapısını Destekleme Projesi	BM	Birleşmiş Milletler
KOTİ	Kore Ulaştırma Enstitüsü	USDOT	ABD Ulaştırma Bakanlığı
LFEPa	Londra Yangın ve Acil Durum Planlama Kurumu	KDV	Katma Değer Vergisi
YY	Yerel Yönetim	VSL	İstatistiksel Ömür Değeri
LN	Doğal Logaritma	DB	Dünya Bankası
LOTI	Loi d'Orientation des Transports Interieurs (Fransa Ulusal Ulaşım Yönlendirme Kanunu)	WDI	Dünya Kalkınma Göstergeleri



TEŞEKKÜR

Türkiye’de Şehirleşmenin İncelenmesi, Stephen Karam (Görev Ekibi Lideri ve Sürdürülebilir Kalkınma Program Lideri) öncülüğünde hazırlanmıştır ve Somik Lall, Baş Şehircilik Ekonomisti, GSURR; Nancy Lozano Gracia, Kıdemli Şehircilik Ekonomisti, GSURR; Jung Eun Oh, Kıdemli Kentsel Ulaşım Ekonomisti, ECSTR; Mihaly Kopanyi, Danışman, GTIDR; ve Marcel Ionescu-Heroiu, Kıdemli Sosyal Kalkınma Uzmanı, GSURR’dan oluşan ekibin yazılı katkı ve girdilerinden yararlanılmıştır. Önemli katkıda bulunan diğer Dünya Bankası personeli ve danışmanları arasında Basab Dasgupta, Henry Jewell, Elif Ayhan, Ken Gwilliam, William Wiseman ve Ayberk Yılmaz da bulunmaktadır. Çalışma ekibi, raporun formatlandırılmasında sağladığı katkılar için Bilgen Kahraman’a ve sağladıkları teknik destek ve Tartışma Notu çalıştaylarının ve misyon çalışmalarının organizasyonundaki katkılarından dolayı Ülker Karamullaoğlu ve Elif Yüksek’e teşekkür eder. Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı (TEPAV) rapora çalışmalarında girdi olarak yararlanılan önemli veri toplama ve analiz katkısı sağlamıştır. Özellikle, değerli katkılarından dolayı Emin Dedeoğlu, Emre Koyuncu, Tunga Köroğlu, Selçuk Sertesene, Esen Çağlar, Ozan Acar, Ülker Şener ve Aslı Çakın’a teşekkür eder.

Rapor Sumila Gulyani’nin (Uygulama Yöneticisi, GSURR) genel rehberliği altında hazırlanmış olup Türkiye Ülke Direktörü Martin Raiser’in sağladığı rehberlik ve tavsiyeler önemli ölçüde yararlı olmuştur.

Türkiye’de Şehirleşmenin İncelenmesi’nin hazırlanmasında ayrıca çeşitli aşamalarda Türkiye’deki kilit paydaşlardan alınan görüşler ve rehberlik oldukça yararlı olmuştur. Bunlar arasında TEPAV’ın ev sahipliğinde gerçekleştirilen ve ilk bulguların tartışıldığı ve bulguların odaklandırılması ve yanlış anlamaların düzeltilmesi için değerli katkılarının sağlandığı Tartışma Notu Çalıştayı da yer almaktadır. Çalıştaylarda ve kilit paydaş görüşmelerinde kamu kurumları analiz ve bulgulara önemli katkılarda bulunmuştur: Kalkınma Bakanlığı (özellikle Mekansal ve Kentsel Gelişim Daire Başkanlığı ile Sürdürülebilir Kalkınma Daire Başkanlığı) bu raporu oluşturan beş ana tematik alan üzerinde odaklanılması yönündeki talebi başlatmıştır –şehir rekabet gücü, konut piyasaları, kentsel ulaşım, belediye finansmanı ve kurumlar arası koordinasyon; Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’nın Mekansal Planlama Genel Müdürlüğü ile Altyapı ve Kentsel Dönüşüm Hizmetleri Genel Müdürlüğü ara raporlara ilişkin önemli geri bildirimler sağlayarak Dünya Bankası ekibi ile birlikte saha ziyaretlerine katılmış ve özellikle planlama konuları, arazi geliştirme mevzuatı ve uygulamaları konusunda tartışma oturumları gerçekleştirmiştir. Çalışma ekibi ayrıca sivil toplum kuruluşları ve düşünce kuruluşlarının katkı ve görüşlerinden de yararlanmıştır. Bu bağlamda, çalışma ekibi özellikle raporun ilk taslakları üzerinde ayrıntılı yazılı görüşler sunan Yusuf Işık’a teşekkür eder. Dünya Bankası bu görüşmelerde katkıda bulunan herkese teşekkür eder.

Raporun kavram notu ve karar toplantısı gibi çeşitli hazırlık aşamalarında çalışma ekibine değerli rehberlik sağlayan Sameh Wahba (Uygulama Yöneticisi, GSURR), Dean Cira (Baş Şehircilik Uzmanı, GSURR), Carlos Pineura (Program Lideri, EASFP), Angelica Nunez (Kıdemli Şehircilik Uzmanı, GSURR) ve Mediha Ağar’ın (Kıdemli Ekonomist, ECSP4) bağımsız değerlendirme görüşleri oldukça yararlı olmuştur. Kamu-Özel Altyapı Danışmanlık Fonu (PPIAF) ve Sürdürülebilir Kentsel Gelişim için Çok Donörlü Vakıf Fonu tarafından cömert bir şekilde finansman desteği sağlanmıştır; bu finansman desteği olmadan bu raporun hazırlanması mümkün olmazdı.



ÖNSÖZ

2008 yılı, ilk kez dünya nüfusunun yarıdan fazlasının şehirlerde yaşamaya başlaması ile birlikte “kentsel yüzyıl” teriminin ortaya çıktığı tarihsel açıdan önemli bir yıl oldu. Bu kilometre taşı 2000 ile 2030 yılları arasında nüfusları 2 milyardan 4 milyara çıkması beklenen gelişmekte olan ülkelerdeki şehirler için çok daha önemliydi. Önümüzdeki on yıllarda şehirleşme sürecinin dünya genelinde etkisini arttırması ile birlikte birçok ülke ağırlıklı olarak kentsel ekonomilere dönüşecektir.

Şehirler genellikle büyümenin ve sosyal ilerlemenin lokomotifidir, ancak hızlı şehirleşme her yerde yaşam standartlarının iyileşmesi ile sonuçlanmıyor. Birçok gelişmekte olan ülke için hızlı kentsel büyüme sürecinin kötü yönetilmesi yaşam koşullarının ve insan refahının kötüleşmesi anlamına gelebilirken, bu sürecin iyi yönetilmesi geçim kaynaklarının ve kalkınma sonuçlarının iyileşmesi anlamına gelebilir. Bu geç şehirleşen ülkeler için Türkiye değerli dersler sunmaktadır.

Türkiye şehirleşmeye direnç göstermek yerine şehirleşmeyi kucaklamıştır. Türkiye piyasaların işlemesine olanak tanıyacak kamu politikalarını ve düzenleyici unsurları oluşturarak şehirleşmenin sunduğu potansiyelden yararlanabilmiş, böylelikle ölçülebilir ekonomik ve sosyal kazanımlar elde etmiş, kişi başına düşen gelir düzeyini yükseltebilmiş, yoksulluğu azaltabilmiş, konut arzını arttırabilmiş ve belediye hizmetlerinin kapsama oranlarında çarpıcı iyileşmeler kaydedebilmiştir.

Bu kitap Türkiye’nin şehirleşme sürecinin gelişimini anlatmaktadır. Türkiye’nin son otuz yılda iki katına çıkan kentsel nüfusu karşısında alınan kritik politika önlemlerini ve gerçekleştirilen müdahaleleri vurgulamaktadır. Bu politika tercihleri arasında en fazla öne çıkanlar; büyüyen şehirlerin daha etkin bir şekilde yönetilmesini sağlayan büyükşehir belediyesi rejiminin kabul edilmesi, devletin aracılığıyla özel sektörle kurulan ortaklıklar yoluyla konut arzının arttırılması, ve Türkiye’nin geniş kara kütlesi ile dünyanın diğer bölgeleri arasında ticareti ve ticari değişimleri kolaylaştıran bağlayıcı altyapının ve insan yerleşimlerinin planlanmasıdır.

Geleceğe baktığımızda, Türkiye’nin önümüzdeki yıllarda yüksek gelir statüsüne ulaşma amacı hiç şüphesiz ki şehirlere önemli bir rol yükleyecektir. Rapor, şehirlerin bu önemli rolü oynayabilmelerinin önündeki kritik zorlukları vurgulamakta ve ulusal - yerel kentsel politika koordinasyonunun geliştirilmesi, kentsel planlamanın güçlendirilmesi, kentsel ulaşım ve hareketliliğe yatırım yapılması ve sosyal uyumun sağlanması gibi sürdürülebilir şehirler için alınması gereken politika önlemlerini ortaya koymaktadır. Türkiye’nin şehirlerinin küresel beceriler için bir mıknaats ve yenilikçilik ortamları haline gelebilmeleri için, şehir planlamacılarının ve politikacıların modern kentsel ekonominin artan karmaşıklığına uyum sağlamaları gerekecektir. Bu noktada Türkiye en ileri ülkelerdeki şehirlerin deneyimlerinden başarılı bir şekilde derler çıkarabilecektir. *Büyük Amerikan Şehirlerinin Ölümü ve Yaşamı* adlı kitabında Jane Jacobs’un belirttiği gibi, “Şehirler herkes için bir şey sunacak ise, bu ancak ve sadece herkes tarafından birlikte yaratıldıkları zaman mümkündür.”

Martin Raiser

Dünya Bankası Türkiye Ülke
Direktörü

Ede Jorge Ijjasz-Vasquez

Dünya Bankası Kıdemli Direktörü
Sosyal, Kentsel, Kırsal Kalkınma ve
Afet Yönetimi Küresel Uygulama
Grubu





YÖNETİCİ ÖZETİ

Giriş

Son 70 yıllık dönemde Türkiye dünyadaki en dramatik ve dönüşümsel şehirleşme deneyimlerinden birini yaşamıştır. 1950’li yıllarda, nispeten genç bir cumhuriyetin sanayileşmeyi ve bunun bir gereği olarak nüfusun kentsel alanlarda yoğunlaştırılmasını teşvik etmeye yönelik uyumlu çabalarına rağmen, Türkiye büyük ölçüde tarıma dayalı bir ekonomiye sahip olmaya devam etmiştir ve kentsel nüfus oranı yüzde 25’i geçmemiştir. Bugün şehirler ülke nüfusunun yüzde 75’ten fazlasını barındırmakta ve ülkenin sanayi açısından rekabetçi ekonomisine önemli katkıda bulunmaktadır. Türkiye’yi başka birçok gelişmekte olan ülkeden ayıran özelliği, mekânsal ve ekonomik dönüşümünün hızı, ölçeği ve coğrafi çeşitliliği ve belki de daha önemlisi kırsal alanlardan kentsel alanlara göçe eşlik eden yığın ekonomilerinin faydalarından yararlanma yeteneği olmuştur.

Ekonomik büyüme ile kentleşmenin beraber hareket ettiği öngörülür ve Türkiye’nin şehirleşme deneyimi bu ilkenin uygulamasını açık bir şekilde göstermektedir. Dünya Kalkınma Raporu 2009’da (*Ekonomik Coğrafyanın Yeniden Şekillendirilmesi*) belirtildiği gibi, hiçbir ülke şehirleşme olmadan orta gelirli ülke kategorisine yükselememiştir ve hiçbir ülke canlı şehirler olmadan yüksek gelir kategorisine yükselememiştir. Türkiye’nin şehirleşme deneyimi bu gözlemi teyit etmektedir. Hızlı şehirleşme beraberinde üretim ve tüketim piyasalarının yoğunlaşmasını getirmiş ve bu da Türkiye’nin üretkenliği artırıcı yığın ekonomilerine katkıda bulunmuştur. Şehirleşme hızının en yüksek olduğu ve sanayinin GSYH’ya katkısının yüzde 17,6’dan yüzde 27’ye, hizmetler sektörünün katkısının ise daha keskin bir şekilde yüzde 26’dan neredeyse yüzde 64’e yükseldiği 1960-2013 döneminde Türkiye ekonomisinde yaşanan yapısal değişimler bu durumu yansıtmaktadır. Bu yapısal değişim ve üretkenlik artışları son 30 yıl içerisinde Türkiye’nin vatandaşlarına önemli yararlar sağlamış, kişi başına düşen GSYH neredeyse iki kat artışla 5.986 \$’dan (1980) 13.737 \$’a (2013) yükselmiştir.

Şehirleşmenin ilk ve orta aşamalarındaki gelişmekte olan ülkeler için Türkiye önemli dersler sunmaktadır. Bu rapor geçtiğimiz yüzyılın ikinci yarısının başından günümüze kadar Türkiye’nin dramatik demografik ve ekonomik dönüşümünün göze çarpan özelliklerini kaydetmektedir. 1950’lerde şehirleşmenin ilk aşamalarından şu andaki ileri şehirleşme düzeyine ilerleyen Türkiye, bu sürecin nasıl gerçekleştiği, yığın ekonomilerinden nasıl yararlanmayı başardığı, baskılayıcı konut ihtiyaçlarının nasıl karşılandığı, altyapı hizmetlerinin nasıl sunulduğu ve aynı zamanda şehirleşmenin daha etkili yönetilmesi için ihtiyaç duyulan politika ve kurumsal düzenlemeler hakkında birçok gelişmekte olan ülke için genel bir bakış sunmaktadır.

Türkiye’nin büyüme odaklı ve kapsayıcı şehirleşme sürecine bazı faktörler katkıda bulunmuştur. İlk olarak, Türkiye piyasalarının işlemesine izin vermiştir: 1980’lerde ekonomik serbestleşmeyi teşvik eden politikalar yeni yerli ve yabancı özel yatırım akışını çekmiştir ve bu kırsal göçmenler için yeni bir cazibe oluşturarak Türkiye’nin şehirlerinde yığın ekonomilerini teşvik eden üretim ve tüketim piyasalarının birbirine yakınlaşmasını sağlamıştır. İkinci olarak, 1984 yılında kabul edilen büyükşehir belediyesi rejimi hızlı büyüyen şehirlerin tüm ekonomik ayak izlerinin etkili bir şekilde yönetilebilmesi için gerekli idari çerçeveyi sunmuştur. Üçüncü olarak, hoşgörülü bir mülkiyet rejimi, kentlerdeki kamu arazileri üzerinde yaşayan gecekonduculara yasal haklar tanımış ve bu da hem hanehalklarının hem de ilgili belediyelerin konut ve semt altyapılarına yatırım yapmalarını teşvik ederek hızla şehirleşen başka birçok gelişmekte olan ülkede yaygın bir şekilde görülen bakımsız gecekondu yerleşim koşullarını önlemiştir. Dördüncü olarak, kamunun aracılık hizmetleri ile konut arzının arttırılmasına yönelik çabalar, konut stokunun hızla genişlemesine katkıda bulunan bir özel sektör tepkisini tetiklerken, talep tarafında özellikle son on yıllık dönemde uzayan vadelerle ipotekli konut finansmanı artmış ve konut sektörünün piyasaya inmesine olanak tanımıştır. Beşinci olarak, su, kanalizasyon ve diğer temel belediye hizmetlerine erişimin yay-



gınlaştırılmasını desteklemeye yönelik ulusal programlar yoluyla yapılan müdahaleler, mali açıdan sıkıntılı yerel yönetimlerin (özellikle küçük belediyeler, beldeler ve köyler) eşleştirme hibe destekleri sayesinde ulusal hizmet kapsama oranı hedeflerini yakalamalarına yardımcı olmuştur. Altıncı olarak, belediye hizmetlerinin piyasaya dayalı olarak fiyatlandırılmasını teşvik eden politikalar, özel yatırımların çekilmesine ve finansal yükün paylaşımına yönelik ortaklıkların oluşturulmasına yardımcı olurken, özel sektörün yönetim konusundaki bilgi birikimi hizmet sunumunda yenilikçilik ve verimlilik artışları sağlamıştır.

Türkiye’nin şehirleşmeyi ekonomik ve sosyal ilerlemenin bir sürükleyicisi olarak kullanmadaki etkileyici başarılarına rağmen, yüksek gelirli bir gelecek için yaşanabilir ve sürdürülebilir şehirler oluşturmada karşı karşıya olduğu zorluklar eşit derecede önemlidir. Bu zorluklar arasında; verimsiz kentsel yayılmanın önlenmesi için koordinasyon ve kentsel planlamanın iyileştirilmesi, daha geniş sosyal kazanımlara yönelik ticari ilgiyi arttıracak kentsel yenileme politikalarının geliştirilmesi, büyüyen şehirlerin çevresel ayak izlerinin kontrol altına alınmasının sağlanması ve sosyal içermeyi ve vatandaş katılımını kolaylaştıran bir kentlilik kültürünün oluşturulması yer almaktadır. Bu rapor, Türkiye’nin bugüne kadar şehirleşme yönetimindeki başarılarını incelemenin ötesinde, ülkenin önümüzdeki dönemde üst orta-gelir kategorisinden yüksek gelir kategorisine geçişinde kritik öneme sahip olacak “ikinci nesil” kentsel gelişim gündeminin çerçevesini oluşturmayı amaçlamaktadır.

Anadolu Kaplanlarının Yükselişi: İkinci Nesil Kentsel Gelişim Gündeminin Doğuşu

1960’lı yıllardan bu yana küresel olarak sadece 13 ülke orta gelir kategorisinden yüksek gelir kategorisine yükselmiştir ve bunların neredeyse yarısı “Asya Kaplanları” olarak nitelendirilen ülkelerdir. Bu ekonomilerin hepsi için, Türkiye için de geçerli olduğu gibi, şehirleşmenin etkili bir şekilde yönetilmesi kritik bir rol oynamıştır ve oynamaya devam edecektir. Gerçekten de, yenilikçilik, üretkenlik artışı, gelişmiş kapsayıcılık ve iyileşen geçim koşulla-

rının merkezleri olarak *etkili bir şekilde yönetilen* şehirler olumlu ekonomik yayılma etkilerinden yararlanmayı sağlayabilir ve büyümeyi kısıtlayan, tıkanıklık maliyetlerine katkıda bulunan ve şehirlerin yaşanabilirliğine zarar veren olumsuz etkenleri önleyebilir veya en azından azaltabilir.

Bugün birçoğu “Anadolu Kaplanları” olarak bilinen Türkiye’nin ikincil şehirleri, ülkenin ikinci nesil kentsel gelişim gündeminin merkezinde yer almaktadır. Türkiye’nin bugüne kadarki şehirleşme deneyiminin çarpıcı özelliklerinden birisi zaman içindeki coğrafi erişimi ve kapsayıcılığıdır. İmalat ve hizmet sektörlerinde iş aramak ve bulmak için Türkiye’nin kırsal bölgelerinden şehirlerine göç eden insanlar sadece göçü körüklemekle kalmamış aynı zamanda özellikle son on yılda daha belirgin olmak üzere ülkenin yoksulluğu azaltma bağlamında önemli kazanımlar elde etmesine yardımcı olmuştur. Yeni işler yaratmanın ve kırsal alanlardan kentlere göçü absorbe etmenin maliyetinin büyük bir kısmı Türkiye’nin üç büyük şehri olan İstanbul, İzmir ve başkent Ankara tarafından üstlenilmiştir. Ancak son on yıllık dönemde (2000-2010) ülkenin ikincil şehirlerinde de kentsel büyümenin payı artmıştır. Söz konusu dönemde İstanbul, İzmir ve Ankara’daki kentsel nüfus payı azalırken, Bursa, Mersin, Kocaeli, Kayseri ve Gaziantep gibi Anadolu yarımadası geneline yayılan diğer şehirlere yeni göç edenlerin ve bunları istihdam eden şirketlerin payı artmıştır. Son on yıllık dönemde şirketlerin bulunduğu yerler ile ilgili veriler, ikincil şehirlerde şirket kurma eğiliminin ortaya çıktığını teyit etmektedir. Bu raporda bu eğilimler analiz edilmekte ve “Anadolu Kaplanları” olarak tabir edilen Türkiye’nin ikincil şehirlerinin yükselişine katkıda bulunan faktörler incelenmektedir.

Türkiye’nin ikincil şehirleri hızlı bir şekilde büyürken, bu aynı zamanda yeni zorluklar doğurmuştur; bu iki husus Türkiye’nin ikinci nesil şehirleşme gündemini belirlemektedir. Çoğu Anadolu Kaplanı ve ülkenin iç bölgelerindeki iller olmak üzere 14 adet belediye, Aralık 2012’de Büyükşehir Belediye Kanununda yapılan (ve Mart 2014’te yürürlüğe giren) değişiklik ile büyükşehir belediyesi statüsüne yükseltildi ve böylelikle ülkedeki büyükşehir belediyelerinin toplam sayısı 30’a yükseldi. Şimdi bu büyük-



Metin Kutusu 1: Türkiye'nin birinci nesil kentsel gelişim gündeminden ikinci nesil gündemine geçiş

Şehirleşmenin erken veya başlangıç aşamalarında, yani genellikle bir ülkenin şehirleşme oranı yüzde 5 sınırını geçmeden önce, devletin kentsel politikası yeni göç eden kişiler için temel konut olanaklarına yeterli erişimi sağlamanın yanı sıra, temel belediye altyapı hizmetlerinin kapsama oranının artırılması ve erişim düzeylerinin (şehir içi yollar, su ve kanalizasyon şebekelerine erişim, katı atık toplama) yeterli olmasının sağlanması üzerinde odaklanmalıdır. Buna genellikle birinci nesil kentsel gelişim gündemi adı verilmektedir.

Bu aşamayı geçen ve şu anda şehirleşmenin ileri aşamasında bulunan Türkiye'nin artık ikinci nesil kentsel gelişim gündemini kucaklaması gerekmektedir. Türkiye bugün hepsinin nüfusu 1 milyon üzerinde olan ve 14'ü önemli ilave sorumluluklar yüklenerek yeni kurulmuş bulunan 30 büyükşehir belediyesine sahiptir. Bu şehirlerin büyüklüğü ve ölçeği; artan trafik sıkışıklıkları, daha geniş bir çevresel ayak izi ve artan altyapı ihtiyaçları ile baş edebilmek için yeni ve daha sofistike kentsel planlama ve yönetim sistemleri ile yasal olarak zorunlu kılınan il çevre düzeni planlarını ve alt planlarını hazırlayabilmek ve uygulayabilmek, yeni büyükşehir belediyesi su ve kanalizasyon idareleri kurabilmek ve zorunlu kılınan diğer sorumlulukları yerine getirebilmek için kurumsal kapasiteler gerektirecektir. Bu yeni ortaya çıkan zorluklar ışığında, Türkiye'nin ikinci nesil kentsel gelişim gündemi aşağıdaki temel politika konuları üzerinde odaklanmalıdır:

- Yeni kurulan büyükşehir belediyelerinin teknik yardım, kapasite oluşturma desteği ve bu geçiş sürecini destekleyecek finansman desteği ile hedeflenmesi
- Büyükşehir belediyelerinin, il çevre düzeni planlarını ve daha alt düzey planları hazırlamalarında uluslararası iyi uygulamalara göre desteklenmesi
- Kentsel hareketliliği ve işe gidiş-geliş için özel araç ve taksiler yerine toplu taşıma seçeneklerinin kullanımını teşvik edecek toplu taşıma sistemlerine yatırım yapılması
- Büyükşehir Belediyelerinin özkaynak gelir gelirlerinin artan harcama sorumlulukları ile ilişkilendirilmesi
- Piyasaya dayalı finansmana erişimi ve zaman içinde KÖO fırsatlarını arttırmak için Büyükşehir Belediyelerinin kredi değerliğinin artırılması
- Kanıta dayalı politika oluşturma sürecini desteklemek için ulusal düzeyde ve şehir düzeyinde bilgi ve veri sistemlerinin ve bunların yanında politika formülasyonunu ve uygulamasını koordine etmek için kurumlar arası mekanizmaların (örn. Kentsel Gelişim Komisyonu) geliştirilmesi.

şehir belediyelerinin her biri daha geniş bir alana sahip, planlama sorumlulukları genişlemiş, görevleri artmış, ve ekonomik olarak planlanması, geliştirilmesi ve genişletilmesi gereken yeni şirketleştirilmiş su idarelerine ve kentsel ulaşım sistemlerine sahip bir şehri yönetme zorluğu ile karşı karşıyadır. Bu gelişmeler, *planlama*, *bağlantı* ve *finansman* odaklarını vurgulayan Şehirleşme İncelemesi Çerçevesini Türkiye'nin ikinci nesil kentsel gelişim gündemi için önemli bir dizi politikası haline getirmektedir.

Yeni Büyükşehir Belediyeleri için planlama yapmak temel bir öncelik olacaktır. Planlama, ulusal ve yerel düzeyde politika oluşturma için bilgi girdisi sağlayacak verileri rutin bir şekilde toplamak, analiz etmek ve izlemek için ihtiyaç duyulan çabaların geliştirilmesi anlamına

gelmektedir. Gelecekte çevresel, ekonomik ve sosyal açıdan sürdürülebilir yollarla sağlanacak kentsel büyümeyi – hem nüfus hem de bununla ilişkili arazi tüketimi bakımından -- öngören daha uzun vadeli planlama ufuklarına ihtiyaç duyulacağını göstermektedir. Ayrıca farklı yönetim düzeyleri arasında ve içerisinde sivil toplum ve özel sektör ile daha ileri bir politika işbirliği ve kurumsal işbirliği ihtiyacını doğuracaktır. Aynı zamanda, Türkiye'deki şehirlerin kentsel arazileri etkili bir şekilde değerlendirebilmeleri ve yönetebilmeleri, daha geniş ölçekli ve daha karmaşık altyapı sistemleri sunabilmeleri ve farklı büyükşehir ayak izleri bakımından arazi kullanım planlamasını altyapı hizmetleri ile koordine edebilmeleri için daha ileri ve sofistike kurumsal araçlar ve planlama araçları gerektirecektir.



Konut piyasalarının işgücü piyasaları ile bağlantılandırılması ve şehirlerde yaşayan insanların hareketliliğinde genel anlamda iyileştirmelerin sağlanması, politika yapıcılar için ikinci önemli önceliği oluşturmaktadır. Türkiye'nin şehirler sistemindeki birçok şehir birbirleri arasında hava, kara ve demiryolu ağları ile kurulmuş olan bağlantı altyapısından yararlanırken, giderek büyüyen zorluk şehirlerin kendi içlerindeki bağlantıyı yönetmektir. Ekonomik büyümenin yaşandığı tüm şehirlerde beklenebileceği gibi, Türkiye'de motorizasyon oranları çarpıcı bir şekilde yükselmektedir. İnsanların işleri, kamu alanları, kurumlar ve tesisler ile olan bağlantıları sadece özel araçlara veya özel hizmet sağlayıcılara bırakılamaz. Bugün Türkiye'nin şehirlerinin çoğunda özel taksiler ve otobüsler işletilmekle ve artan talep karşısında önemli bir piyasa tepkisi oluşturmakla birlikte, artık artan şehir nüfuslarının ihtiyaçlarına cevap vermek ve artan tıkanıklık etkilerini azaltmak için sistematik toplu taşıma güzergah sistemlerine ve etkili trafik yönetim sistemlerine ihtiyaç duyan 14 yeni büyükşehir belediyesi daha mevcuttur. Etkili kentsel ulaşım sistemlerinin aynı zamanda şehrin uzak bölgelerindeki düşük gelirli kesimlerin işlerine nasıl erişeceklerini ve örneğin toplu taşımaya daha fazla bağımlı olan kadınların güvenli, temiz ve ucuz ulaşım seçeneklerine nasıl erişeceklerini de dikkate almaları gerekmektedir.

Planların uygulanabilmesi ve bağlantının geliştirilebilmesi için, şehirlerin finansmanı Türk şehirleri için üçüncü öncelik alanını oluşturmaktadır. Özellikle son yıllarda mevcut yerel yönetim harcama ödenekleri göz önüne alındığında merkezi yönetim transferleri güçlü olmakla birlikte Türkiye'nin ikinci nesil kentsel gelişim gündemi büyüyen Türk şehirlerinde daha büyük ölçekli yatırımların finansmanını gerektirecektir. Sermaye yatırımı planlamasının geliştirilmesi ve toplu taşıma sistemleri, atıksu arıtma tesisleri ve yüksek çevre standartlarını karşılayan katı atık düzenli depolama tesisleri gibi büyükşehir belediyelerinin ihtiyaç duyduğu sağlam ve büyük ölçekli altyapı finansman projelerinin hazırlanması, şehirlerin finansmanını önümüzdeki dönemde Türkiye'nin üçüncü ana politika alanı haline getirecektir. Bu üç üst düzey politika alanı, önerilen spesifik politika önlemleri ile birlikte raporun ilgili bölümlerinde daha ayrıntılı olarak incelenmekte ve aşağıda kısaca özetlenmektedir.

Ulusal rekabet gücüne katkıda bulunan faktörler olarak şehirler

Türkiye'nin ilk 16 büyükşehir belediyesi ülke yüzölçümünün sadece yüzde 8'lik bir alanında ülkede kayıtlı şirketlerin yüzde 80'ini barındırmaktadır. Bu ekonomik yoğunluk, üretim ve tüketim pazarlarını birbirine yakınlılaştırarak ülkenin üretkenlik kazanımlarının artırılmasına yardımcı olmuştur. Şaşırtıcı olmayan bir şekilde, BIT (Bilgi ve İletişim Teknolojileri) sektörünün yüzde 83'ü bu büyükşehir belediyelerinde bulunmaktadır ve Türkiye'nin yenilikçiliği artırma ve yüksek gelirli ülke statüsüne yükselme amaçlarının kritik bir unsurunu oluşturmaktadır.

Son otuz yılda Türkiye'nin ekonomik kalkınma ve şehirleşme süreçleri karşılıklı olarak birbirlerini desteklemişlerdir. Türkiye söz konusu dönemde yüksek ekonomik büyüme oranları ile yüksek şehirleşme oranlarını birlikte başarıma konusunda ortalamanın üzerinde bir performans sergileyerek Çin, Malezya, Güney Kore ve bazı Avrupa ülkeleri gibi elit ülkeler grubuna katılmıştır. Bu özelliği, Türkiye'nin Avustralya, Avusturya, Şili ve Almanya gibi diğer ileri şehirleşmiş ülkeler ile benzer şekilde ve Bangladeş, Gambiya, Ürdün, Fas ve Suudi Arabistan gibi bugüne kadar şehirleşme yönetiminde daha az başarılı olan ve şehirleşme sürecinin başlangıç ve orta aşamalarındaki diğer ülkelerin aksine yığın ekonomilerinin faydalarını arttırma yeteneğini göstermektedir.

Türkiye'nin deneyimleri, şehirleşmenin ekonomik büyümeyi arttırmada gerekli olduğu ancak yeterli olmadığı gözleminin altını çizmektedir. Şehirleşme farklı ülkelerde değişik sonuçlar doğurmuştur. Bazı ülkeler buna direnç göstermeye çalışmıştır. Bazı ülkeler ise şehirleşmenin yönetiminde güçlükler yaşamış ve ciddi konut açıkları ve çok büyük gecekondu yerleşimleri, bunalıcı trafik tıkanıklıkları, artan suç oranları ve kentte yaşayanlar arasında eşitsizlikler gibi sorunlarla karşılaşmışlardır. Bu ülkeler için Türkiye geleceğe dönük bir örnek teşkil etmektedir. Aslında, bu zorlukların birçoğu Türkiye'de de kendini göstermiştir; bunlardan bazıları için çözüm bulunurken bazıları halen devam etmekte ve sıkıntı yaratmaktadır.



Şehirlerin Rekabet Gücünün Arttırılması

Bu bölümde Türkiye'nin yığın ekonomilerinden yararlanma konusunda bugüne kadar sergilediği etkileyici performans vurgulamakta ve Türkiye'nin büyükşehir belediyesi rejiminin etkisi açık bir şekilde ortaya konulmaktadır. Şirket verilerinin analizi kullanılarak, şirketlerin kuruldukları yerler ile ilgili veriler incelenmekte ve beklenebileceği gibi BİT sektöründeki şirketlerin yoğunluğunun büyükşehir belediyelerinin olduğu şehir merkezlerinde arttığı kaydedilmektedir. Türkiye'nin büyükşehir belediyelerinde önemli bir "büyükşehir etkisi" belgelenmektedir; büyükşehir belediyeleri genel olarak büyükşehir olmayan belediyelere göre kişi başına daha fazla şirket çekmektedir. Bu durum merkezi iş bölgelerine eşit uzaklıktaki büyükşehir dışı belediye bölgeleri için dahi geçerlidir, dolayısıyla açıklayıcı değişken olarak şehir merkezinden uzaklık faktörünü de ekarte etmektedir. Büyükşehir belediyelerindeki yerleşim yoğunluğu da Türkiye'deki diğer şehirlere ve dünya genelindeki 1500 şehrin ortalamasına göre daha yüksektir. Türkiye'nin büyükşehir belediyelerinin rekabet gücünün artmasında insan sermayesi önemli bir rol oynamış ve özellikle en büyük üç şehirde olmak üzere daha yenilikçi ve özgün mal ve hizmetleri üretilmesini sağlamıştır.

Ancak şehirlerin ekonomik kalkınma düzenleri bölgeler arasında farklılık göstermektedir; şirketler arasında çekirdek büyükşehir bölgesinden çevreye doğru taşınma eğilimi artmaktadır. BİT sektörü hariç olmak üzere, imalat, inşaat ve hizmet sektörleri arasında, yakınlık kazanımları ile işgücü/arazi maliyeti hususları arasındaki ödünleşimler düşünüldüğünde beklenebileceği gibi büyükşehir belediyesi ayak izi içerisinde dışarıya doğru bir göç yönünde açık bir eğilim gözlenmektedir. Bununla birlikte, bu eğilim birçok Türk şehrinin morfolojik yapısındaki ve karakterindeki görsel dönüşümü doğrulamaktadır; artık bu şehirlerin çoğunun dış çevresinde büyük ve yoğun yerleşimler oluşmaktadır. İyi hazırlanmış ve iyi uygulanan, kapsamlı ve entegre şehir planları olmadığı durumlarda bu daha şimdiden sorunlar oluşturmaya başlamıştır; bu yeni ofis parklarının, alışveriş merkezlerinin ve konut yerleşimlerinin şehrin mevcut arazi kullanım ve ulaşım planlama sistemleri ile bağlantılandırılması kritik

zorluklar doğurmakta ve önemli tıkanıklık maliyetlerine yol açmaktadır. Bu eğilim etkili arazi kullanım ve ulaşım ana planları hazırlanmaz ise daha da kötüleşebilir. Arazi fiyatlandırması da büyük ölçüde bozulmakta ve şehir planlamacılarına her zaman doğru sinyaller göndermemekte veya arazi kullanım planlaması için tutarlı ve güvenilir bir temel sunmamaktadır. Bu bakımdan, raporda büyümenin, şehir ekonomisindeki değişimlerin ve şehir ayak izi genelinde şirket yerlerinin daha iyi öngörülebilmesi için Türkiye'deki şehirlerde planlama çabalarının arttırılması güçlü bir şekilde tavsiye edilmektedir. Şehirlerin çevresindeki izole alanlar için "bölge imar planı" hazırlanmasını içeren mevcut uygulama sürdürülebilir gelişimin sağlanmasında tamamen yetersizdir. Büyükşehir belediyelerinin sorumluluk ve yetki alanlarını tüm il sınırlarını kapsayacak şekilde genişleten yeni Büyükşehir Belediyesi Kanununun, düzensiz şehirleşmeye ve Türkiye'nin bugünkü yoğun ve etkin kentsel formuna göre daha az etkin arazi kullanımına katkıda bulunacağı yönünde paralel bir kaygı mevcuttur. Özellikle yeni büyükşehir belediyelerinde olmak üzere *bu yeni çarpık yapılaşma riskinin ortadan kaldırılabilmesi için raporda entegre büyükşehir belediye planlamasının ve ulusal ve bölgesel stratejik, ekonomik ve mekânsal gelişme planları ile uygun bağlantıların sağlanması için uyumlu çalışmaların yapılması tavsiye edilmektedir.*

Ayrıca, ülkenin batısındaki ve doğusundaki şehirler arasında performans bakımından önemli dengesizlikler de bulunmaktadır. Doğudaki şehirlerde insan sermayesi önemli bir eksikliktir ve bu şehirlerin piyasa baskılarına karşılık verebilecek mal ve hizmet üretme yeteneklerini ve rekabet güçlerini aşağıya çekmektedir. Öte yandan, Türkiye lojistik endeks göstergelerinde genel anlamda makul ölçüde iyi bir performansla sahip iken, iş anketlerinin de teyit ettiği gibi doğudaki şehirlerde bulunan şirketler çok daha yüksek maliyet engelleri ile karşılaşmaktadır. *Doğudaki şehirler için daha yüksek nitelikli insan sermayesi çekmeyi ve bu işgücünü tutmayı amaçlayan stratejik planlama da dahil olmak üzere spesifik dengesizliklerin hedeflenmesi ve aynı zamanda bu şehirler arasında maliyetleri düşürecek bağlantı altyapısı ile bağlantının güçlendirilmesi yoluyla bu kilit zorlukların ele alınması gerekmektedir.* Etkili planlamanın farklı ölçeklerde gerçekleştirilmesi ve farklı katmanlarda ve ulusal, bölge-



sel ve il/belediye düzeylerinde farklı kurumlar tarafından gerçekleştirilen planlamalar ile uyumlaştırılması gerekmektedir. Bu politika önceliği Onuncu Ulusal Kalkınma Planında da belirtilmektedir ve sürdürülebilir şehir gelişiminin sağlanmasında temel bir gereklilik olacaktır.

Türkiye'nin Şehirlerinde Uygun Fiyatlı Konutlara Erişimin Arttırılması

Bu bölümde, şehirleşme baskılarının diğer hızlı şehirleşen ülkelerde olduğu gibi Türkiye'de de konut piyasasında kırılmalıklara yol açtığı ortaya konulmaktadır. Türkiye'deki politika yapıcılar tarafından 1980'li yıllardan itibaren alınan spesifik önlemler, ölçek ve ticari işletme yapısında konut arzını sağlayarak bu soruna cevap verilmesini sağlamıştır; burada Devletin koordinasyonu ve denetimi altında özel sektör katılımını sağlamak için TOKİ bir aracı olarak hareket etmiştir. Talep tarafında, ipotekli konut finansmanı daha da geliştirilerek vadeleri uzatılmış, bankaların piyasaya daha fazla inerek orta gelirli hanehalklarına ulaşmaları sağlanmıştır. Kaçak yapılarda yaşayan vatandaşlara güvenli mülkiyet hakkı sağlanması için devlet tarafından aflar çıkarılmıştır; bu uygulamalar, kayıt dışılığın ve gecekondulu yerleşimlerin kalıcı bir sorun olduğu diğer gelişmekte olan ülkelere göre kaçak yapılaşma alanlarının düzenli hale getirilmesini sağlayarak temel altyapı hizmetlerinin buralara götürülmesi ve kentsel yoksul kesimler için konutların genel kalitesini iyileştiren haneye özgü yatırımlar ile sonuçlanmıştır.

Türkiye'nin konut baskısına karşı genel tepkisi olumlu, zamanlaması hızlı şehirleşme dönemleri ile uyumlu olmakla birlikte, konut gündemi Hükümetteki karar vericiler için kritik bir politika odağı olmaya devam etmektedir. Bu rapordaki analizler konut talebi ile başlangıçları arasında dokuz yıllık bir boşluk olduğunu ve fiyat uygunluğu, yasal haklar, konut finansmanı, destekleyici altyapı ve gelir fırsatlarına erişim de dahil olmak üzere başlıca kırılmalıkların düşük gelirli hanehalkları üzerinde yoğunlaştığını göstermektedir. Konut maliyetleri hem mutlak bazda hem de nüfusun düşük gelirli kesiminde hanehalkı gelirine oranı bakımından yükselmektedir. Türkiye'de inşaat ruhsatı alma-

nın maliyeti, tamamlanması gereken adımların sayısı ve süresi de konut arzının önünde önemli bir kısıt oluşturmaktadır Türkiye'nin benzer ülkelerin oldukça altında bir performansla sahip olduğu bir alandır. TOKİ'nin özel sektörden müteahhitler ile "gelir paylaşımı" yaklaşımını kullandığı konut arzı modeli, konut piyasasının daha düşük segmentlerine daha derin bir erişimi engellemiştir; bazı kaynaklar düşük gelirli hanehalklarının bugün TOKİ'nin konut arzının sadece yüzde 10'undan yararlandığını belirtmektedir. TOKİ'nin kuruluş kanunu TOKİ'ye müdahalelerini kolaylaştıran ancak bazen projelerinin şehir planları ile çelişmesine yol açan, hesap verebilirlik bakımından standart mekanizmaların olmadığı olağandışı yetkilerle donatması sebebiyle, verimlilik ve hesap verebilirlik arasındaki dengeler ile ilgili soru işaretleri de doğmaktadır.

Türkiye'nin uygun fiyatlı konut gündemi çerçevesindeki tavsiyeler arasında şunlar yer almaktadır: (i) Şehir rekabet gücü ve konut maliyetleri bakımından zararları olan inşaat izinlerine ilişkin resmi kuralların ve düzenlemelerin gevşetilmesi; (ii) konut tedarikçileri arasında rekabetin arttırılması; (iii) gayrimenkul değerlendirme sistemlerinin geliştirilmesi; (iv) orta-uzun vadeli bir önlem olarak ipotekli konut finansmanı koşullarının derinleştirilmesi ve genişletilmesi ve bankacılık ihtiyatı düzenlemelerinin dikkate alınması; (v) düşük gelirli konutların işgücü piyasalarına bağlantısı için ulaştırma planlamasından ve yatırımlarından yararlanılması; ve (vi) operasyonların şeffaflığının arttırılmasına ve spesifik olarak kamu arazi sübvansiyonlarının faydalarının düşük gelir gruplarına yeterli ölçüde tahakkuk etmesinin sağlanmasına ilişkin seçeneklerin değerlendirilebilmesi amacıyla toplu konut arzına yönelik TOKİ modelinin gözden geçirilmesi. Ayrıca, eğilimlerin izlenebilmesi ve kritik eksikliklerin ve parasal açıdan karşılanabilirlik sorunlarının yoğunlaştığı yerlerin tespit edilebilmesi için konut piyasası verilerinin toplanması ve izlenmesi üzerinde daha fazla durulması tavsiye edilmektedir. Son değinilen eylemin belediyeler ile eşgüdüm içerisinde gerçekleştirilmesi gerekecektir; böylelikle tavsiye edilen kapsamlı entegre kentsel planlama çalışması altında gerçekleştirilen anketler yoluyla ilgili veriler toplanabilecektir.



Türkiye’deki Şehirler için Kentsel Ulaşım Neden Önemli?

Bu bölümde Türkiye’nin artan motorizasyon oranı ve yetersiz planlanan ve finanse edilen kentsel ulaşım sistemleri belgelenmektedir. Türkiye’de motorizasyon oranlarının (1.000 kişi başına düşen otomobil sayısı) ortalama olarak ekonomik büyümenin iki katı hızla arttığı belirtilerek, hiçbir şey yapmamanın önemli maliyeti vurgulanmaktadır. Bu artış oranı uluslararası eğilimlere uygun olmakla birlikte, uyumlu politika çabaları gösterilmediğinde şehir ulaşım sistemlerindeki mevcut tıkanıklık maliyetlerini daha da arttıracak ve bugün GSYH’nın yüzde 3’ü olarak tahmin edilen düzeyin çok üzerinde trafik kazası maliyeti doğuracaktır. Özel araçla ulaşım ayrıca enerji açısından en verimsiz ulaşım şeklidir ve enerji için önemli bir talep yaratmaktadır (2022 yılına kadar mevcut seviyenin 2,5 – 5 katına ulaşması beklenmektedir); bu enerjide ithalata bağımlı bir ülke olan Türkiye için ciddi sonuçlar doğuracaktır.

Önümüzdeki süreç için dört **adet geniş öncelikli politika alanı tespit edilmiştir.** *Kentsel ulaşım planlama sisteminin revize edilmesine büyük bir ihtiyaç duyulmaktadır* ve bu da yeni standartlar, araçlar ve performans izleme göstergeleri gerektirmektedir. Şu anda Türkiye’deki birçok şehir fonksiyonel bir ulaşım ana planı olmadan işlemektedir. Planlamanın yapıldığı yerlerde de, konut ve iş piyasalarının birbirine bağlanması ve şehrin ulaşım sisteminin arazi kullanım planlamasının omurgasını oluşturması amaçları için arazi kullanım planlamasına uzanmamakta ve her ikisinin entegrasyonu için bir girişim yapılmamaktadır. Bu eksikliğin temel sebeplerinden birisi Türkiye’deki birçok şehirde kurumsal yapının genel anlamda yetersiz olmasıdır; mevcut UKOME’nin (Ulaşım Koordinasyon Merkezi) etkili kentsel ulaşım sistemleri planlamak, sunmak ve işletmek için gereken hiçbir icrai görevi, finansal yönetim kontrolleri veya mekanizmaları ve araçları bulunmamaktadır. Dolayısıyla, yaklaşık 30 yıl önce su idarelerinin belediyelerden ayrı birer birim haline gelerek şirketleştiği ve faaliyetlerinde maliyetlerin karşılanması bakımından hesap verebilir hale getirildiği su sektöründeki durumun aksine, şehir ulaşım sistemlerinin yüksek düzey-

de sübvansede edildiği ve faaliyetlerinde veya maliyetlerin karşılanması bakımından hesap verebilirlik için uygun önlemlerin olmadığı görülmektedir.

Kentsel ulaşım planlamasının ve kurumsal yapısının iyileştirilmesi ihtiyacının ötesinde, sürdürülebilir şehir hareketliliğini teşvik eden ulusal bir çerçeve içerisinde standartlara ve maliyet etkililik ilkelerine ihtiyaç duyulmaktadır. *Birçok şehir, finansal kaynaklardan böyle bir harcama yapılmasını haklı çıkarmak için gerekli yolcu sayısına her zaman ulaşmayan yüksek maliyetli “vitrin” ulaşım sistemlerini tercih etmiştir.* Raporda, sermaye yatırımı planlamasına esas teşkil edecek şekilde uygun ölçeklendirilmiş ve maliyet etkin kentsel ulaşım sistemlerinin seçimine yönelik genel kılavuz ilkeler sunulmaktadır. *Otomobillerden çok insanlar için hareketliliğin sağlanmasına yönelik bir odak değişimi* Türkiye’deki şehirlerin kentsel ulaşım politikasındaki en son eğilimleri yakalayabilmesine yardımcı olacak ve yayalaştırmayı, bisiklet yollarının genişletilmesini ve özel araç kullanımı yerine toplu taşıma seçeneklerini teşvik edecek seçenekleri ön plana çıkaracaktır. Son olarak, *sürdürülebilir kentsel hareketlilik sistemleri için ulusal bir çerçevenin oluşturulmasında* ulusal politika kurumlarının kritik ancak henüz yerine getirilmemiş bir rolü bulunmaktadır. Ulusal politikalar ile yerel uygulamalar arasındaki yetersiz bağlantılar, kentsel ulaşım hizmetlerinin planlanması, finansmanı ve sürdürülebilir bir şekilde sunulması bağlamında kritik bir zorluğun altını çizmektedir.

Türkiye’deki Şehirlerin Finansmanı

Genel olarak, Türkiye’nin yönetim düzeyleri arasındaki finans sistemi sağlam olarak görülmektedir; yerel yönetimlerin önemli düzeyde kaynak transferinden yararlandıkları ve bu kaynak transferlerinin yerel yönetim gelirlerinin yarısından fazlasını oluşturduğu görülmektedir. Yerel yönetimlerin öz kaynak gelirleri her zaman zayıf olmamakla birlikte, hizmet sunum ihtiyaçlarına karşılık gelen doğrudan vergilerden ziyade işletme ve gayrimenkul gelirlerine büyük ölçüde bağımlıdır. Emlak vergileri tahsilatı özellikle zayıftır ve OECD ortalaması yüzde 1,9 iken GSYH içindeki payları yaklaşık yüzde 1,2’dir. Buna katkıda bulunan önemli bir fak-



tör, gayrimenkul değerinin yüzde birinin onda ikisi olarak belirlenen emlak vergisi oranının çok düşük olmasıdır –bu oran OECD ve AB ülkelerinde yüzde 1’dir. Ayrıca, harcama tahsis sorumluluklarının (örneğin bu sorumlulukların önemli düzeyde olduğu büyükşehir belediyesi seviyesinde) gelir üreten kurumlardan ayrıştırılması söz konusudur (Büyükşehir Belediyeleri emlak vergisi tahsilatı gibi işlevler de dahil olmak üzere sınırlı özkaynak gelirlerine sahiptir ya da hiç sahip değildir); bu durum mevcut vergi tabanından tam olarak yararlanmak için teşvik unsurlarının zayıf olduğunu göstermektedir. Ayrıca, özellikle ülkenin batısı ve doğusu arasında olmak üzere yerel gelir tabanındaki yatay dengesizlikler ve doğudaki şehirlerde genellikle daha düşük olan ekonomik tabanı dengelemek için mali transferlerin “eşitleme etkisinin” yetersizliği hakkında kaygılanmak için çeşitli sebepler mevcuttur.

Şehirlerin finansman yapısının iyileştirilmesine yönelik **politika tavsiyeleri arasında şunlar bulunmaktadır:** (i) emlak vergilerinin tahsilatı için teşvikler ve gayrimenkul değerlemesi için yeni yöntemler getirerek belediyelerin mali transferlere olan bağımlılığının azaltılması ve yerel yönetimlere emlak vergileri matrahının ve oranının belirlenmesinde belirli ölçüde bir serbestlik tanınması; (ii) şu anda etkisi göz ardı edilebilir seviyede olan eşitleme amaçlı transfer mekanizmasının gözden geçirilmesi ve ekonomik tabanı düşük olan yerlerin yararlanabilmesi için bir Blok Hibe veya Performans Hibesi sisteminin uygulamaya konulmasının düşünülmesi; (iii) özellikle küçük belediyelerde olmak üzere giderek büyüyen borç sorununun çözülmesi ve finansal performansın iyileştirilmesi için bazı yerel yönetimler arasındaki belirgin finansal sıkıntıların yapısının ve sebeplerinin daha ayrıntılı olarak analiz edilmesi; (iv) belediye kredi analiz ve risk modellerinin güncellenmesinde İller Bankası’na ve Hazine’ye, daha fazla belediyenin piyasaya dayalı finansmana erişebileceği konuma gelebilmesi için finansal yönetim performanslarının geliştirilmesinde ikinci kademe büyükşehir belediyelerine destek sağlanması; ve (v) çoklu yönetim kademeleri arasında yerel sermaye yatırımı planlaması ve programlamasının uyumlaştırılmasının sağlanması.

Türkiye’nin Şehirlerini Desteklemek için Kurumlar Arası Koordinasyon

Bu bölümde, Türkiye’de farklı yönetim düzeylerindeki kurumlar arası ilişkilerin yönetimine ilişkin zorluklar ele alınmaktadır: Planlama süreçlerindeki **çok katmanlı sorumlulukların yönetilmesi ve özellikle de sosyoekonomik ve mekânsal planlama bakımından fonksiyonların koordinasyonunun sağlanması** gibi. Türkiye merkeziyetçilikten uzaklaşmanın ilk aşamalarından bir ölçüde başarılı bir şekilde geçmiştir; bunda ilk olarak 1984 yılında İstanbul’da başlatılan ve şu anda toplam sayıları 30’a ulaşan büyükşehir belediyesi rejiminin **önemli bir katkısı olmuştur**. Bu rejim, büyükşehir alanı genelinde büyük ölçekli altyapı ve şehir sistemlerinin daha etkili bir şekilde yönetilmesine yardımcı olmuştur. Ancak, büyükşehir belediyesi seviyesinin dışındaki politika koordinasyon çerçevesi çok daha az oturmuştur ve bu Türkiye’nin ikinci nesil şehirleşme gündeminin ele alınmasında ihtiyaç duyulan bir adım olacaktır.

Kurumlar arasındaki yatay, dikey ve çapraz koordinasyon mekanizmaları, özel sektörü ve sivil toplum kuruluşlarını da içine alan tüm politika seçeneklerini ve kurumsal seçenekleri değerlendirmeye yönelik bir çerçeve olarak gözden geçirilmektedir. AB’nin URBAN ve URBACT programları ve İngiltere’nin eski üretim şehirlerinin yatırım ve insan sermayesi için yeni cazibe merkezleri olarak yeniden canlandırılmasını sağlamaya yönelik politikaları gibi, ülkelerin bu koordinasyon sorunlarını aşmak için ne gibi girişimlerde bulunduklarını göstermek amacıyla iyi uygulama örnekleri paylaşılmaktadır.

Spesifik politika tavsiyeleri arasında şunlar bulunmaktadır: (i) çok çeşitli alanları kapsayan özellikleri düşünüldüğünde kentsel politikanın daha iyi koordinasyonunu ve uygulanmasını sağlamaya yönelik kurumsal mekanizmaların değerlendirilmesi – örneğin geçici bir komisyon, komite veya çalışma grupları oluşturulabilir veya alternatif olarak Türkiye’nin yakın geçmişte oluşturduğu Bölgesel Kalkınma Yüksek Kuruluna benzer şekilde modellenen uzun süreli resmi yapılar oluşturulabilir; ve (ii) bilgiye dayalı politika kararlarının alınabilmesi için gereken verilerin toplanması ve analizi ve standartlaştırılmış göstergelerin formülasyonu için bir kentsel veri platformunun oluşturulması.



BÖLÜM 1: ULUSAL BÜYÜME İÇİN BİR ŞEHİRLER SİSTEMİNİN OLUŞTURULMASI

“Medeniyet düzeyi, insan toplumunun gelişiminin kaçınılmaz bir sonucu olarak şehirlerin büyüklüğüne ve büyüme hızına göre tahmin edilebilir.”

İbn Haldun, Mukaddime, 1377

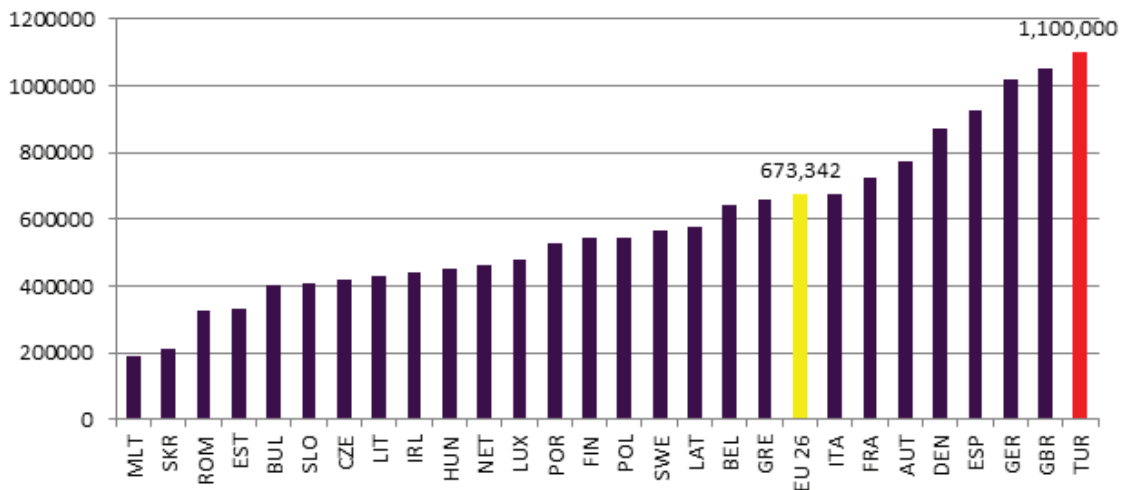
TÜRKİYE’DE ŞEHİRLEŞMENİN BOYUTLARI VE HIZI

600 yıldan daha uzun bir süre önce, önde gelen bir İslami düşünür ve modern sosyoloji biliminin kurucusu olan İbn Haldun şehirlerin dönüşümsel yapısını ve medeniyetin ilerlemesine olan katkılarını övmüştür. Bu ölçü esas alındığında Türkiye iyi bir performans sergilemiştir. Bugün Türkiye Avrupa’da en fazla şehirleşmiş ülkelerden birisidir (Şekil 1). Büyük bir kentsel alanda ortalama nüfusu 1,1 milyondan fazladır; bu Avrupa ortalamasının neredeyse iki katıdır ve Avrupa ülkeleri arasındaki en yüksek rakamdır. Türkiye’deki Büyük Kentsel Alanlar (BKA) içinde şehir merkezleri baskındır ve şehir merkezleri ülke nüfusunun yüzde 34’üne ev sahipliği yapmaktadır. Bu oran İngiltere veya

Almanya gibi bazı şehirleşmiş Batı Avrupa ülkelerindeki oranlardan bile yüksektir.

Türkiye şehirleşmeyi kucaklamıştır. Benzer ülkeler arasında sadece Kore Cumhuriyeti 1980-2013 arasındaki dönemde daha yüksek bir şehirleşme oranı yakalarken, Hindistan halen çok gerilerdedir ve 1990’larda politika yapıcılar tarafından önemli girişimlerin yapıldığı Çin çarpıcı bir atılım yaşamaktadır (Şekil 2). 2012 itibarıyla Türkiye’de şehirler ülke nüfusunun neredeyse yüzde 75’ini oluşturan 57 milyondan fazla kişiye ev sahipliği yapmaktaydı. 2000 yılında bu oran sadece yüzde 64 idi (gelişmiş ülkelerin oranlarından çok daha düşük). Türkiye’nin kentsel nüfusu on yıllık dönemde ülke nüfus artış hızının üç katı yüksek bir hızla büyümüştür. 1980’den itibaren 30 yıllık dönemde ortalama bileşik şehirleşme oranı yüzde 4’ün üzerindedir. Kentsel büyümede, Türkiye’nin kentsel nüfusunun yaklaşık yüzde 60’ını oluşturan ve diğer belediyelere göre üç kat daha hızlı büyüyen Türkiye’nin ilk 16 büyükşehir belediyesi başı çekmiştir. Son 11 yılda yüzde 48 büyüyen bu şehirlerin önümüzdeki 15 yılda büyüklük olarak ikiye katlanması beklenmektedir.

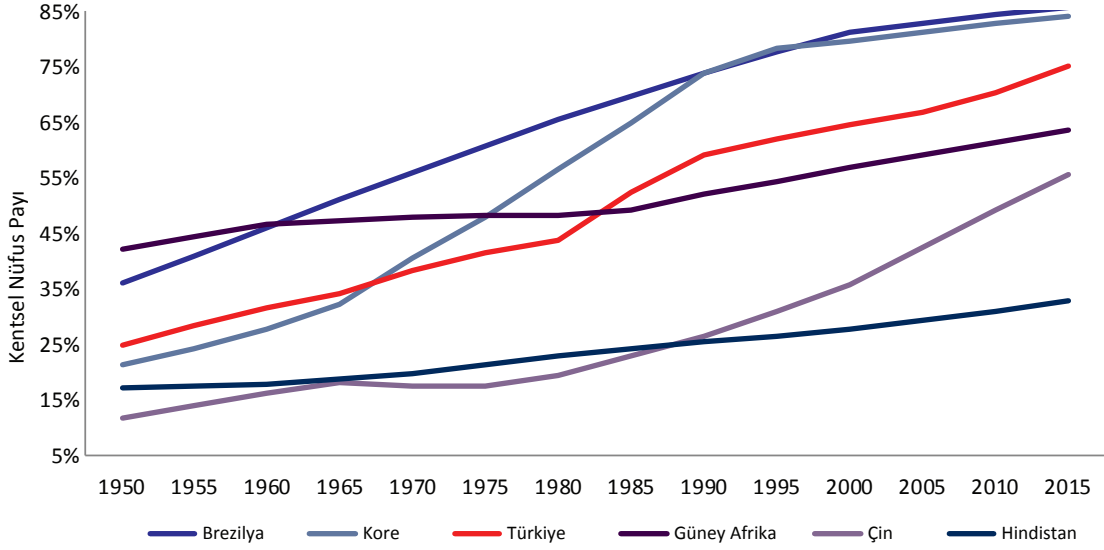
Şekil 1: Türkiye ile 26 AB ülkesinin Ortalama Kentsel Alan Nüfus Büyüklüklerinin Karşılaştırması



Kaynak: Peteri ve Sevinç (2011)



Şekil 2: Türkiye'de ve Benzer Ülkelerde Kentsel Nüfus Paylarındaki Artış (1950-2015)



Kaynak: Dünya Kalkınma Göstergeleri

Türkiye'nin Şehirler Sistemi, farklı büyüklükteki şehirlerin istikrarlı ve mantıksal bir sıralamasını göstermektedir. Aşağıdaki Tablo 1, Türkiye'nin şehirler sisteminin bir profilini sunmaktadır. Tabloda görüldüğü gibi, nüfusları 1 ile 5 milyon arasında değişen ve toplam nüfus içindeki payları yüzde 24'ü bulan altı şehir daha bulunmaktadır¹. Nüfusu 11 milyon olan İstanbul kentsel manzarada öne çıkarken Türkiye'nin kentsel nüfusunun yüzde 21'ini barındırmaktadır. Şehir büyüklüklerinin asimetrik dağılımı, küçük ve orta büyüklükteki şehirlerde büyümeyi arttırmayı isteyen politika yapıcılar için önemli bir endişe kaynağı oluşturmaktadır. Bununla birlikte, şehir büyüklükleri ile ilgili bu düzen aykırı bir durum değil, ülkeler arasında ve zaman içinde ampirik bir düzenlilik. Yaklaşık bir yüzyıl önce, Kingsley Zipf adında bir dilbilimci bir kelimenin kullanımında çarpıcı bir düzen keşfetmiş ve bir kelimenin kullanım sıklığının sıklık tablosundaki yeri ile ters orantılı olduğunu gözlemlemiştir. Bu ilişki, yaygın olarak

Zipf yasası olarak bilinen güç sıralaması ilkesini takip etmektedir ve şehir büyüklüklerinin sıralamasının anlaşılması ve kestirilmesi için de kullanılmıştır. Şehirler söz konusu olduğunda, bir şehrin nüfus büyüklüğü sıralamasındaki yerinin ve şehir nüfusunun doğal logaritması, bir ülkenin şehir büyüklüğü sıralamasındaki yerinin log-lineer grafiğini verir. Türkiye'nin şehirlerine uygulandığında, Zipf'in güç kanunu oldukça açık bir şekilde ortaya çıkmaktadır. Türkiye'nin 2000 yılı için -1,01 olan Zipf katsayısı, Zipf yasası ile öngörülen -1 katsayı değerine oldukça yakındır. 2011 yılı için katsayı -0,93'tür. Bir başka deyişle, Zipf yasasına göre sıralamadaki yerleri ve büyüklükleri karşılaştırıldığında Türkiye'nin şehirleri arasında neredeyse mükemmel bir doğrusal ilişki bulunmaktadır. Şekil 3, en büyük dokuz şehrinin Zipf Sıralama – Büyüklük Dağılımı 2010 yılında -1,04 olan Güney Kore ile karşılaştırıldığında Türkiye'nin nasıl daha iyi bir konumda olduğunu göstermektedir.

1 1955 yılına kadar, kentsel nüfusun yüzde 82'si nüfusu 500.000'den az olan kentsel yığınlarda yaşamaktaydı; sadece bir kentsel yığın 1 milyonun üzerinde nüfusa sahipti. 1965 ile 1980 arasında, nüfusu 1 ile 5 milyon arasında olan kentsel yığınların sayısı 3 yükselmiştir. O zamanlar bu büyük şehirler ülke nüfusunun yaklaşık yüzde 39'unu barındırmaktaydı (Tablo 1). 1980 ile 2000 arasındaki 20 yıllık dönemde, iki kentsel yığın daha 1 milyon nüfusa ulaşmıştır ve İstanbul'un nüfusu 5 milyonu aşmıştır (BM, 2012).

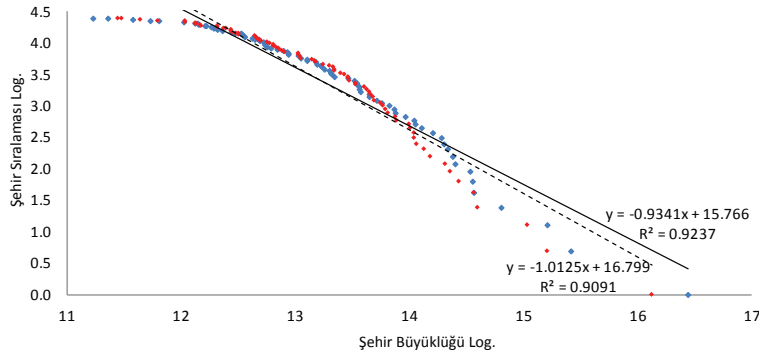


Tablo 1: Türkiye'deki Kentsel Yığınların Büyüklük Sınıfındaki Eğilimler

Kentsel yığınların büyüklük sınıfı	-1950	1950-60	1960-70	1970-80	1980-90	1990-2000	2000-10
10 milyon ve üzeri							
Yığın sayısı							1
Nüfus							10953
Kentsel nüfus yüzdesi							21
5 - 10 milyon arası							
Yığın sayısı					1	1	
Nüfus					6552	8744	
Kentsel nüfus yüzdesi					20	21	
1 - 5 milyon arası							
Yığın sayısı		1	2	3	2	4	6
Nüfus		1453	4113	7504	4302	7699	12181
Kentsel nüfus yüzdesi		16	30	39	13	19	24
500 bin - 1 milyon arası							
Yığın sayısı	1	1	1	1	4	6	8
Nüfus	967	635	876	568	2829	3781	5109
Kentsel nüfus yüzdesi	18	7	6	3	9	9	10
500 binden az							
Nüfus	4294	6786	8570	11237	18363	20969	23038
Kentsel nüfus yüzdesi	82	76	63	58	57	51	45

Şekil 3: Zipf'in Şehir Sıralama - Büyüklük Yasası

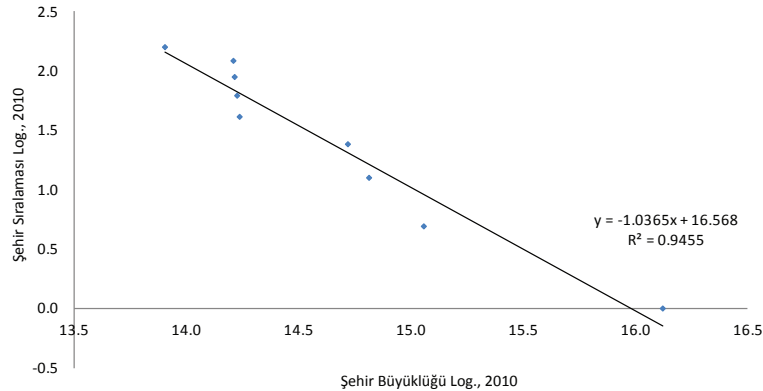
(a) Türkiye'nin Sıralama - Büyüklük Dağılımı (2000 ve 2011)



Kaynak: 2000 Nüfus Sayımı ve ADNKS, TÜİK

• 2012 • 2000 — Lineer (2012) - - - - Lineer (2000)

(b) Güney Kore'nin Sıralama - Büyüklük Dağılımı (2010)



Kaynak: KOSTAT, Kore, 2013



KÜRESEL ŞEHİRLEŞME EĞİLİMLERİNDE TÜRKİYE'NİN KONUMLANDIRILMASI

Hızlı şehirleşme, gelişmekte olan ülkelerdeki son eğilimlerin en çarpıcı özelliklerinden birisidir. Gelişmekte olan ülkeler bugün gelişmiş ülkelerin yaklaşık yüz yıl önceki şehirleşme hızlarına benzer hızlarda şehirleşmektedir. Ortalama olarak, günümüzün gelişmiş ülkeleri 1880 ile 1900 arasında kentsel nüfus oranlarını yüzde 7,7 arttırmışlardır; bugünkü gelişmekte olan ülkeler ise 1985 ile 2005 arasında kentsel nüfus oranlarını yüzde 8 arttırmışlardır (Dünya Bankası, 2008). Ancak gelişmekte olan ülkelerdeki politika yapıcılar bugün şehirleşmenin olumlu ve olumsuz yönleri hakkında farklı görüşlere sahiptirler.

Perde Arkası: Şehirleşme ve Getirdiği Memnuniyetsizlikler. Şehirleşme 21. yüzyılın en fazla endişelendirici kalkınma zorluklarından birisidir. Bazıları şehirleşmenin günümüzde gelişmekte olan ülkelerdeki politika yapıcılar için en önemli politika alanı olduğunu savunabilirler. Demografik projeksiyonlar önümüzdeki 20 yılda nüfus artışının yüzde 90'ının şehirlerde gerçekleşeceğini öngörerek bu iddiayı desteklemektedir. İngiltere ve Fransa gibi ülkelerin şehirleşme karşısında yaşadıkları zorluklar göz önüne alındığında (Metin Kutusu 1), şehirleşmenin artan hızı gelişmekte olan ülkeler için olumlu bir sinyal midir, yoksa kalkınma önünde bir başka engel midir?

Şehirleşme politika yapıcılar için bir açmaz sunuyor. Ekonomi bilimi şehirleşmenin kalkınma ve büyüme için en önemli unsurlar olarak üretim ve tüketim piyasalarının yakınlaştırılması, etkileşimleri arttıracak insan sermayesinin yoğunlaştırılması, bilgi birikiminin ve yenilikçiliğin paylaşımı yoluyla, ihtiyaç duyulan --ve sanayileşmeyi mümkün kılan-- yığın ekonomilerini beraberinde getireceğini söylemektedir. Dünya Kalkınma Raporu 2009'da (*Ekonomik Coğrafyanın Yeniden Şekillendirilmesi*) belirtildiği gibi, "hiçbir ülke şehirleşme olmadan orta

gelirli ülke kategorisine yükselememiştir ve hiçbir ülke canlı şehirler olmadan yüksek gelir kategorisine yükselememiştir". Ancak birçok ülke şehirleşmeye direnmektedir. Şehirleşmenin yönetilemez olduğunu, tıkanıklık maliyetleri getirdiğini, toplumsal düzeni bozduğunu, suç ve şiddet oranlarını yükselttiğini düşünmektedirler. Türkiye'nin şehirleşme deneyimi, özellikle gizli şehirleşen ülkeler için olmak üzere diğer gelişmekte olan ülkelere ne gibi fikirler sunabilir? Bu soruyu cevaplayabilmek için öncelikle bazı BRIC ülkelerinin deneyimlerini inceleyelim².

Şehirleşmeye karşı farklı politika cevapları farklı sonuçlar doğurur: Çin örneği. Çin'de hakim olan *Hokou* sistemi, insanları bulundukları yerlere bağlayan bir hanehalkı kayıt sistemidir. Bu sistemin köklerinin MÖ 2100'lere kadar uzanan Xia Hanedanının aile kayıt sistemine dayandığı iddia edilmektedir. 1950'lerin sonlarına kadar bu sistem Komünist rejim tarafından kamuya ait işletmeleri desteklemek amacıyla işgücü piyasalarını düzenlemenin bir aracı olarak kullanılmıştır. Kayıtlı oldukları *Hokou* alanının dışında yaşayan aileler hububat istihkaklarını, eğitim ve sağlık yardımlarını alamamakta ve işverenler tarafından sağlanan lojman imkanlarından yararlanamamaktaydı. Bu elbette insanların kayıtlı oldukları yerlerde yaşamaları üzerinde etkili olmuştu. Kısacası, insanların devlet tarafından sağlanan desteklerden yararlanabilmeleri, kayıtlı oldukları yerlerde yaşamalarına bağlıydı. 1990'lardaki ekonomik serbestleşme ve insanların bu sınırlamalar içerisinde dahi köylerden şehirlere göç etmeleri ile birlikte gerçekleştirilen bir dizi reform ve yasal düzenleme yoluyla, Çin tamamen bırakmasa da *Hokou* sistemini gevşetmeye başlamış ve 1990'lı yıllardan itibaren şehirleşmede daha önce görülmemiş bir artışın önünü açmıştır. Bu durum Çin'in üretiminde ve rekabet gücünde son 25 yılda görülen yükselişini sağlamıştır.

Rusya'da şehirleşme desteklenmiştir ancak bu sonuçta iflas eden kamu işletmelerinin etrafında gerçekleştirilmiştir. Rusya'daki Komü-

2 BRICS, hızlı büyüyen bir gelişmekte olan ülkeler veya yükselen piyasa ekonomileri grubu olarak Brezilya, Rusya, Hindistan, Çin ve Güney Afrika için yaygın olarak kullanılan bir kısaltmadır. Bu ülkelerin hepsi G20 üyesidir ve bölgesel veya uluslararası ilişkilerde önemli etkiye sahiptir. BRICS ülkeleri Türkiye için önemli bir karşılaştırmalı grubu oluşturmaktadır.



Metin Kutusu 2: Şehirleşmeye İlişkin Tarihsel Perspektif⁴

Türkiye'nin şehirleşme deneyiminin olumlu yönlerini değerlendirmek için, öncelikle İngiltere ve Fransa'daki öncüllerini incelemek gerekir. Türkiye'ye benzer şekilde, İngiltere ve Fransa'da kentsel nüfus artışlarındaki hızlanma 19. yüzyılın başlarında yaşadıkları sanayi devrimleri ile rastlaşmıştır. Her iki ülke de şehirlere yeni göç dalgaları için hazırlıklı değildi. İngiltere'nin deneyimi özellikle sertti: şehirlerinde kolera salgınları oldukça yaygındı. İngiltere'nin şehirlerindeki 1.000 kişi başına kaba ölüm oranı kırsal alanlara göre 5,6 kişi daha yüksekti ve bebek ölüm oranları İngiltere'nin kırsal iç bölgelerine göre yüzde 25-50 daha yüksekti. Bu sebeplerle "katil şehirler" olarak adlandırılmaktaydılar. İngiltere'nin zorlu kentsel geçiş sürecinin önemli faktörlerinden birisi altyapıya yetersiz yatırım yapılmasıydı. Williamson'a (1990) göre, sanayileşmenin ve kentsel büyümenin ortasında, İngiltere'de sosyal sabit sermaye stoku 1830'a kadar olan 70 yıllık süreçte aslında düşmüştür. Fransa'daki deneyim de daha iyi değildi. Paris'in nüfusu 19. yüzyılda 50 yıllık dönemde iki katına çıkmıştır ve bunun sonucunda altyapı ve konutlar yeni göçmenlerin ihtiyaçlarını karşılamada yetersiz kalmış, şehirdeki mevcut nüfus için de yaşam koşulları sefil hale gelmiştir. Şehirde üç ayrı kolera salgını yaşanmış ve bunların 1832 yılında yaşanan en kötüsü 20.000 kişinin, yani şehir nüfusunun yüzde 3'ünün, hayatını kaybetmesine yol açmıştır. Şehirleşme ile ilgili bu iki tarihsel perspektif, kentsel bir toplum için gerekli altyapı yatırımlarına yönelik finansmana erişime ve etkili şehir planlamasına duyulan ihtiyacın altını çizmektedir.

nist rejim döneminde, şehirleşme sanayileşmenin önel bir unsuru olarak kabul edilmiştir ve Çin'deki duruma oldukça benzer şekilde işgücü piyasaları kamuya ait işletmelerin desteklenmesi için devlet tarafından güçlü bir şekilde biçimlendirilmiştir. Bununla birlikte, Rusya'da kentsel yerleşimler ve şehirleşme devletin sanayileşmeyi teşvik etme politikasının temel bir unsuru olarak görülmüştür ve ülke genelinde bir zamanlar devlet güdümlü ekonominin omurgasını oluşturan devlet tarafından oluşturulan işletmeler etrafında planlanmıştır. 1990'lı yıllarda Rusya ekonomisinin serbestleştirilmesi ile birlikte, kamuya ait işletmelerden hızla vazgeçilmiş ve bunların kentsel ev sahipleri –"mono şehirler" veya "tek şehirler" olarak adlandırılmaktaydılar- bugün "küçülen şehirler" olarak tanımlanmaya başlamıştır; yani ekonomik işlevi değişen, küçülen ve nüfus tabanını kaybedecek noktaya gelen şehirler.

Bazı ülkeler geleneksel değerlerini yok eden bir güç olarak gördükleri şehirleşmeye direnmektedir. Gandhi "Hindistan'ın geleceği köylerinde yatmaktadır" dediğinde yanılmış mıydı, yoksa gelecek nesiller bunu yanlış mı yorumlamıştı? Gandhi'nin sözünden ne anlam çıkarırsa-

nız çıkarın, önemli insan sermayesine rağmen Hindistan şehirleşme oranı bakımından BRIC ülkelerinin ve diğer gelişmekte olan ülkelerin çok gerisinde kalmıştır (bakınız Metin Kutusu 2). Muhtemelen bu varsayım ile şekillenen diğer güçler de etkili olmuştur. Örneğin Bombay emsal oranını³ bilinçli olarak düşürmüştür ve bunun sonucunda bugün oldukça düz ve yayılmış bir şehir ortaya çıkmıştır. Emsal oranı ilk olarak 1960 yılında 4,5 olarak uygulamaya konulmuştur; ancak Bombay 1991 yılında bu oranı şehir merkezinde 1,33'e ve banliyölerde 1'e indirmiştir. Bir karşılaştırma yapacak olursak, New York, Tokyo, Hong Kong ve Şangay gibi şehirler 10 ile 15 arasında emsal oranlarına sahiptir. Bu şehrin arazi piyasasında bozucu bir etki yaratmış ve konut maliyetlerini sarsıcı düzeylere yükseltmiştir. Bugün Bombay'da emlak fiyatları Manhattan ile yarışır düzeydedir ve şehir bugün dünyanın en büyük gecekondu bölgelerinden birisine sahiptir (Dharavi). Şehrin iki bölgesi arasında seyahat etmek trafiğin yoğun olduğu saatlerde iki saatten fazla zaman almakta ve bu durum tıkanıklıklara yol açmaktadır.

3 Emsal oranı, binanın toplam kat alanının, üzerine inşa edildiği arazi parselinin büyüklüğüne oranıdır.

4 Kaynak: Williamson (1990). Şehirleşme ve Büyüme, Büyüme Kalkınma Komisyonu, 2009'dan alıntılanmıştır.

ŞEHİRLERİN EKONOMİK YATKINLIĞI

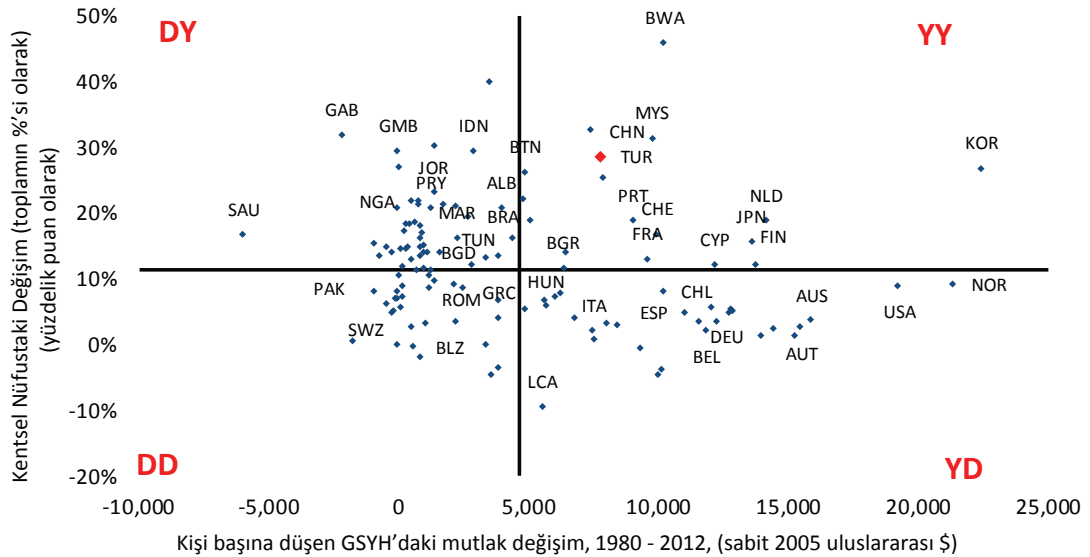
Türkiye’nin dramatik demografik dönüşümünden hangi politika sonuçları çıkarılabilir? Türkiye’nin deneyimlerinden çıkarılan hangi dersler şehirleşmenin erken aşamalarındaki diğer gelişmekte olan ülkeler için faydalı olabilir? Çıkarılan en önemli ders, genel anlamda Türkiye’nin ekonomik büyümeyi sağlamak için şehirleşmeyi kaldıraç olarak kullanabilmiş olmasıdır. Türkiye’nin şehirleşme deneyimi diğer benzer ülkeler ile karşılaştırıldığında, aynı zamanda şehirlerin yığın ekonomilerinin yararlanabilmelerini sağlayan şehirleşme politikalarının önemi ön plana çıkmaktadır.

Tarihsel olarak, şehirleşme ile yoksulluk ve eşitsizliklerdeki azalma ve hizmetlere erişim düzeylerindeki artış arasında güçlü bir bağıntı vardır⁵. Türkiye bu küresel olgunun uygulamadaki güçlü bir örneğini sunmaktadır. Son altmış yıllık dönemde, Türkiye yapısal ve demografik olarak büyük ölçüde tarımsal bir ekonomiden bugünkü küresel olarak rekabetçi bir sanayi ekonomisine dönüşmüştür. Ülkenin 1960 ile 2013 arasındaki en hızlı şehirleşme dönemin-

de, Türkiye ekonomisinde sanayinin payı yüzde 17,6’dan yüzde 27’ye, hizmet sektörünün payı ise çarpıcı bir şekilde yüzde 26,4’ten neredeyse yüzde 64’e yükselmiştir. Kişi başına düşen GSYH⁶ 1980 ile 2012 arasında 5.986 \$’dan 13.737 \$’a yükselmiştir. Bugün Türkiye’nin gayrisafi katma değerinin yaklaşık yüzde 92’si şehirlerde üretilmektedir ve son on yılda yoksulluktaki çarpıcı ve istikrarlı düşüş ile birlikte çoğu insani kalkınma göstergesinde yükseliş kaydedilmiştir.

Türkiye yığın ekonomilerinden yararlanan klasik bir ülke örneği oluşturmaktadır. Esas olarak, şehirleşme ve ekonomik büyüme paralel ilerler (Spence, 2009) ve Türkiye’nin kalkınma deneyimi bunu keskin bir şekilde ortaya koymaktadır. Şekil 4 Türkiye’nin genel büyüme performansına önemli katkıda bulunan yığın ekonomilerinden nasıl yararlanabildiğini açık bir şekilde göstermektedir. Şekilde, Türkiye’nin ekonomik performansı (kişi başına düşen GSYH’daki artış bazında) 1980-2012 döneminde kentsel nüfus oranındaki artış ile birlikte ölçülmektedir. Verilerin mevcut olduğu başka ül-

Şekil 4: Şehirleşme Oranı ve Kişi Başına Düşen GSYH Değişimleri Bakımından Ülke Performanslarının Küresel Haritası



Kaynak: Dünya Kalkınma Göstergeleri

5 Bakınız Ravallion ve diğerleri (2007) ve Spence (2009)

6 Kişi başına düşen GSYH, Dünya Kalkınma Göstergelerinde sunulan 2005 uluslararası sabit dolar bazındaki değerdir. Kişi başına düşen gelirin bir başka ölçüsü de, sabit ABD\$ bazında kişi başına düşen nominal GSYH’dır – 1980’de 1.567\$ iken 2012’de 10.666\$ olmuştur.



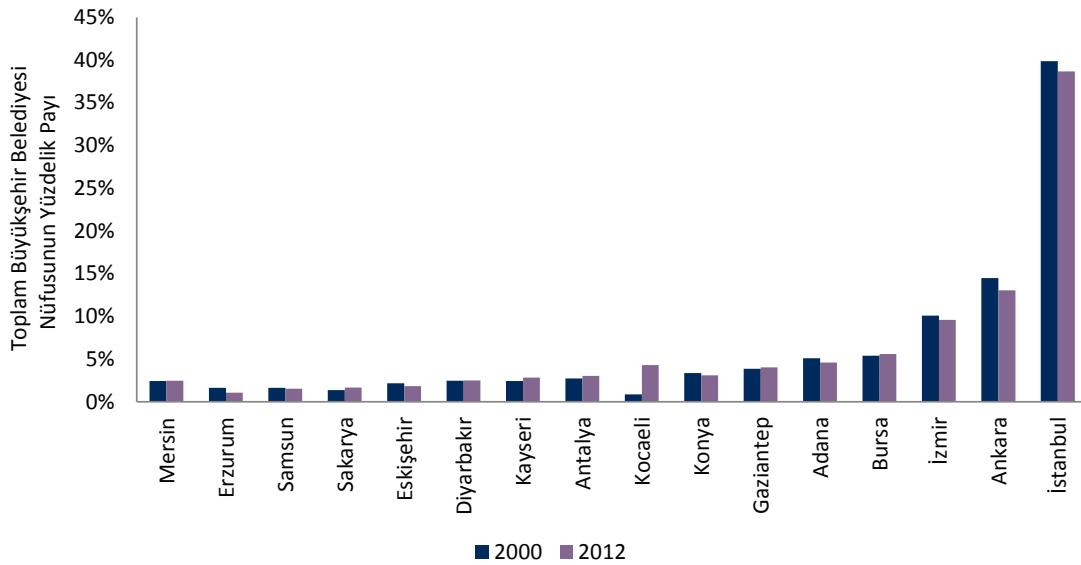
keler ile karşılaştırıldığında, Türkiye en yüksek performans gösterenler arasında yer almaktadır. Türkiye'nin yer aldığı YY (Yüksek Şehirleşme ve Yüksek Kişi Başına GSYH Artışı) Kadranı, her iki ölçüde de ortalamanın üzerinde performansa sahip olan ve yığın ekonomilerinden yararlanan Çin, Malezya ve Güney Kore gibi ekonomileri temsil etmektedir. Öte yandan, DY (Düşük Kişi Başına GSYH Artışı/ Yüksek Şehirleşme) Kadranı Türkiye ile aynı dönemde hızlı şehirleşen ancak şehirleşmeden tam olarak faydalanamayan ülkeleri temsil etmektedir –örneğin bazı Afrika ülkeleri. YD (Yüksek Kişi Başına GSYH Artışı / Düşük Şehirleşme) kadranındaki ülkeler tipik olarak “sabit durum” modeli sunmaktadır veya kentsel büyüme süreçleri büyük ölçüde 1980 öncesinde gerçekleşen ancak yığın ekonomilerinden faydalanmaya devam eden ileri şehirleşen ülkelerdir. DD Kadranı şehirleşmenin erken aşamalarında olan (veya şehirleşmeden geri dönen) ve ulusal ekonomik büyümeye katkı veren önemli unsurlardan birisi olarak yığın ekonomilerinden henüz tam olarak yararlanamayan ülkeleri temsil etmektedir.

Geçtiğimiz yüzyılın büyük bir bölümünde Türkiye'nin ekonomik büyümesini ülkenin büyük

şehirleri sürüklemiştir. Ancak Türkiye'nin şehirler sistemi özellikle geçtiğimiz on yıllık dönemde evrilmeye başlamıştır ve “Anadolu Kaplanlarının” doğmasına yol açmıştır. Şekil 5'te görüldüğü gibi, Türkiye'nin en büyük kentsel yığınlarının –İstanbul, Anlara ve İzmir- nüfuslarının Türkiye'nin toplam kentsel nüfusu içindeki payları geçtiğimiz on yıllık dönemde azalmaya başlamıştır. Diğerlerinin yanında Mersin, Gaziantep, Kocaeli ve Kayseri gibi “Anadolu Kaplanları” olarak nitelenen şehirler söz konusu dönemde kentsel nüfus içindeki paylarını arttırmışlardır ve günümüze kadar ılımlı bir nüfus artışı yaşamaya devam etmişlerdir.

Anadolu Kaplanları arasındaki bu demografik büyüme, eşit derecede etkileyici bir ekonomik büyümeye katkıda bulunmuştur. Türkiye'nin ikincil şehirleri sadece demografik açıdan değil ekonomik açıdan da daha hızlı büyümektedir. Şekil 5'te beklenebileceği gibi İstanbul, Ankara, İzmir ve Antalya gibi şehirlerin kişi başına düşen gayrisafi katma değer bakımından diğer şehirleri epey önünde olduğu görülmekle birlikte, Anadolu Kaplanlarının birçoğu bu şehirleri yakalamak üzeredir. 2004-2011 döneminde özellikle Mardin olmak üzere Gaziantep, Sam-

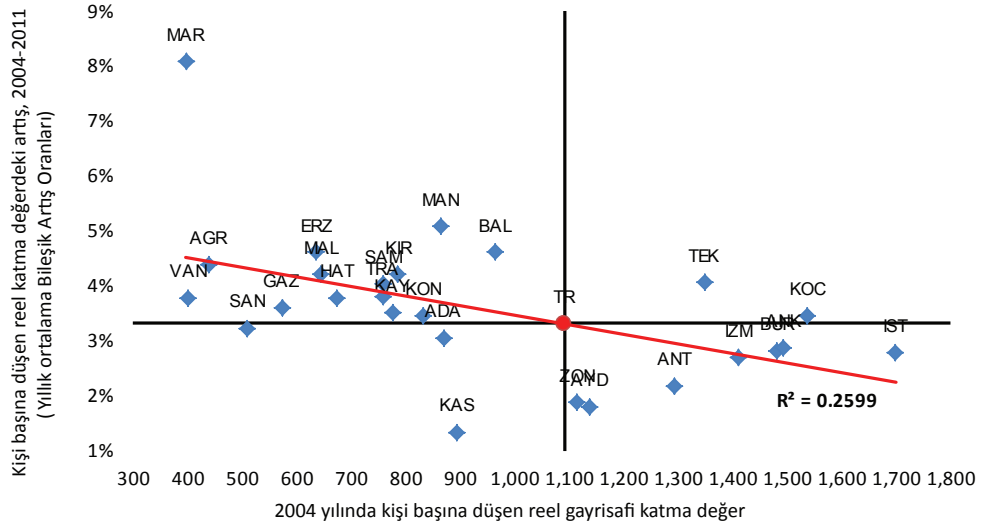
Şekil 5: Türkiye'nin Seçilen Şehirleri için Toplam Nüfus Payları, 2000 ve 2012



Kaynak: TÜİK 2000 Nüfus Sayımı Verileri ve ADNKS (2012). Dünya Bankası ekibi hesaplamaları. Not: 2000 ile 2012 yılları arasında Kocaeli'nin nüfus payındaki keskin artış kısmen 2004 yılında 5216 sayılı Büyükşehir belediyesi Kanunu ile Büyükşehir Belediyesinin il sınırlarını kapsayacak şekilde genişletilmesi ile açıklanmaktadır.



Şekil 6: NUTS 2 Bölgeleri Bazında Gayrisafi Katma Değer, 2004-2011



sun, Malatya ve Trabzon gibi şehirler kişi başına düşen gayrisafi katma değer bakımından en yüksek artışı yaşadığı şehirler arasındadır. Bu büyük ölçüde piyasa güçleri ile açıklanmaktadır. Türkiye'nin ikincil şehirleri ekonomik yayılma etkilerinden yararlanmaktadır. Birincil şehirlerdeki artan arazi-kira değerleri ve işgücü maliyetleri şirketleri daha düşük maliyetli alternatifler aramaya itmektedir. Ayrıca, dış pazarlar ile bağlantılar Gaziantep gibi şehirlerin son yıllarda bölgesel pazarlara giriş kapıları olarak kendilerini konumlandırmalarına yardımcı olmuştur.

Türkiye'nin Şehirler Sisteminden Çıkarılan Dersler

Türkiye'nin şehirleşme deneyimi gelişmekte olan ülkelerdeki politika yapıcılar için önemler dersler sunmaktadır. Cumhuriyetin ilk yıllarında, Türkiye'nin politika yapıcıları şehirleşmenin ülkenin modern ve sanayileşmiş bir ülke haline gelme ideali için öneminin farkına varmış ve yığın ekonomilerini körükleyen kırsal alanlardan kentlere göç akışlarını teşvik etmişlerdir. Ulaşım altyapısına yapılan erken ve önemli düzeydeki yatırımlar Türkiye'nin geniş topraklarının birbirine bağlantısını temin etmiş ve yüzyılın ikinci yarısında şehirler sisteminin kök salmasını sağlamıştır. Bugün yeni şirketler giderek dinamik ikincil şehirlere yönelmekte, Türkiye'nin büyük birincil şehirlerinin yayılma

etkilerinden yararlanmakta ve aynı zamanda ikinci şehirlerdeki düşük arazi-kira değerlerinin ve işgücü maliyetlerinin avantajlarından yararlanmaktadır. Bu arada, Türkiye'nin önde gelen şehirleri rekabet güçlerini korumak için çeşitlenmeye ve yenilikçiliğe yönelmektedir. Bu raporun ilerleyen bölümlerinde daha ayrıntılı açıklandığı gibi, aslında Türkiye bugün büyük ölçüde yoğunluğu sağlama bakımından ortalamanın üzerinde performans gösteren ve etkin arazi kullanımı ve daha yüksek üretkenlik sağlayan bir şehirler sistemine sahiptir; ayrıca kaçak yapılaşma da böyle hızlı bir demografik dönüşüm yaşayan bir ülke için beklenebilecek seviyenin oldukça altındadır.

Türkiye'nin büyüme odaklı ve kapsayıcı şehirleşme sürecine bazı faktörler katkıda bulunmuştur. İlk olarak, Türkiye piyasalarının işlenmesine izin vermiştir: 1980'lerde ekonomik serbestleşmeyi teşvik eden politikalar yeni yerli ve yabancı özel yatırım akışını çekmiştir ve bu kırsal göçmenler için yeni bir cazibe oluşturarak Türkiye'nin şehirlerinde yığın ekonomilerini teşvik eden üretim ve tüketim piyasalarının birbirine yakınlaşmasını sağlamıştır. İkinci olarak, 1984 yılında kabul edilen büyükşehir belediyesi rejimi hızlı büyüyen şehirlerin tüm ekonomik yayılım alanının etkili bir şekilde yönetilebilmesi için gerekli idari çerçeveyi sunmuştur. Üçüncü olarak, hoşgörülü bir mülkiyet rejimi, kentlerdeki kamu arazileri üzerinde yaşayan



gecekonduculara yasal haklar tanımış ve bu da hem hanehalklarının hem de ilgili belediyelerin konut ve semt altyapılarına yatırım yapmalarını teşvik ederek hızla şehirleşen başka birçok gelişmekte olan ülkede yaygın bir şekilde görülen bakımsız gecekondu yerleşim koşullarını önlemiştir. Dördüncü olarak, kamunun aracılık hizmetleri ile konut arzının arttırılmasına yönelik çabalar, konut stokunun hızla genişlemesine katkıda bulunan bir özel sektör tepkisi tetiklerken, talep tarafında özellikle son on yıllık dönemde uzayan vadelerle ipotekli konut finansmanı artmış ve konut sektörünün piyasaya inmesine olanak tanımıştır. Beşinci olarak, su, kanalizasyon ve diğer temel belediye hizmetlerine erişimin yaygınlaştırılmasını desteklemeye yönelik ulusal programlar yoluyla yapılan müdahaleler, mali açıdan sıkıntılı yerel yönetimlerin eşleştirme hibe destekleri sayesinde ulusal hizmet kapsama oranı hedeflerini yakalamalarına yardımcı olmuştur. Altıncı olarak, belediye hizmetlerinin piyasaya dayalı olarak fiyatlandırılmasını teşvik eden politikalar, özel yatırımların çekilmesine ve finansal yükün paylaşımına yönelik ortaklıkların oluşturulmasına yardımcı olurken, özel sektörün yönetim konusundaki bilgi birikimi hizmet sunumunda yenilikçilik ve verimlilik artışları sağlamıştır. Türkiye'nin deneyimlerinden çıkarılan bu dersler aşağıda ayrıntılı olarak ele alınmaktadır.

Bir Şehirler Sistemi Geliştirmek: Büyükşehir Belediyeleri Kanunu

Türkiye'nin Büyükşehir Belediyeleri Kanunu, şehirlerin yönetimi bakımından oyunun seyrini değiştiren bir gelişme olmuştur. 1980'lerin ilk yarısındaki ekonomik serbestleşmenin yaşandığı ve şehirleşmenin hızlı bir şekilde arttığı dönemde Türkiye Hükümeti yeni bir belediye yönetim rejimi kabul etmiştir. Sadece Türkiye'nin mega kenti olan İstanbul'da değil, yükselen yeni kentsel bölgelerde, daha geniş bir yayılım alanı genelinde daha etkili büyükşehir yönetimini sağlayacak bir rejime ihtiyaç duyulmaktaydı. Türkiye'nin dönüm noktasını oluşturan 1984 tarihli Büyükşehir Belediyeleri Kanunu, büyükşehir ölçeğindeki şehirlerin yö-

netilmesi için birçok gelişmekte olan ülkenin sahip olmadığı yasal ve idari zemini sağlamıştır. 1984 ile 2012 arasında onaltı belediye bu statüye yükseltilmiştir ve Aralık 2012'de Büyükşehir Belediyeleri Kanununda yapılan bir değişiklik ile on dört büyükşehir belediyesi daha oluşturularak toplam büyükşehir belediyesi sayısı 30'a yükselmiştir. Kanun, büyükşehir belediye rejimlerinin, bir şehrin idari sınırları içerisinde ve ekonomik yayılım alanı doğrultusunda bağlantıları destekleyen politikalar oluşturabilmelerini ve kararlı önlemler alabilmelerini sağlayan birçok kilit hüküm içermektedir. Örneğin, Kanun büyükşehir belediyelerinin şehir gelişimi için stratejik çerçeveyi ortaya koyan kendi üst ölçekli çevre düzeni planlarını (1:50.000 ölçekli) yapmalarına olanak tanımaktadır. Kentsel ulaşım planlaması ve yatırım fonksiyonları⁷ da büyükşehir belediyesi seviyesinde birleştirilerek planlamacıların tüm büyükşehir belediyesi genelinde erişim ve hareketliliği sağlamalarına olanak tanımıştır.

Türkiye'nin Büyükşehir Belediyeleri Kanunu aynı zamanda su temini ve kanalizasyon hizmetlerinin daha etkin yönetilmesini öngörmektedir. Gelişmekte olan ülkeler arasında Türkiye su temini ve kanalizasyon hizmetlerinin daha etkin sunumunun yollarını düşünme konusunda yenilikçi ülkelerden birisidir. Şehirlerinin artan nüfusu karşısında Türkiye daha büyük ölçek verimliliği sağlayacak bir kurumsal model bulma ihtiyacı hissetmiş ve büyükşehir belediyesi ölçeğinde bir çözüm arayışına girmiştir. 1981 yılında İstanbul su ve kanalizasyon hizmetleri için şirketleşmenin ilk başarılı uygulamasını gerçekleştirmiştir. Böylelikle İstanbul özellikle bu harcama kalemlerini belediye defterlerinden çıkararak ve bunları İstanbul'un şirketleşen su idaresi İSKİ'ye kaydırarak su temini ve kanalizasyon hizmetlerini daha etkili bir şekilde yönetebilmiş ve izleyebilmiştir. Bu düzenleme, su, kanalizasyon ve atık su hizmetlerinin fiyatlandırılmasında maliyetlerin karşılanmasını ve diğer belediye gelir kaynaklarından çapraz sübvansiyonların önlenmesini sağlamada yardımcı olmuştur. İstanbul'un başarılı şirketleşme deneyimi daha sonra 1984 yılında

7 İlçe belediyelerinin sorumluluk alanı içinde kalan ara yollar hariç olmak üzere.



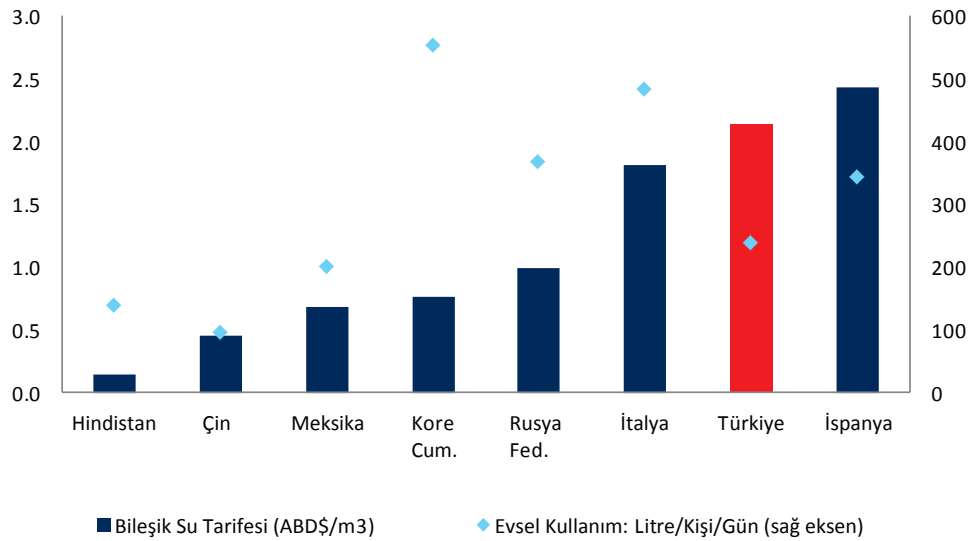
Büyükşehir Belediyeleri Kanunu kapsamında resmi olarak benimsenerek Türkiye'deki tüm büyükşehir belediyelerinin su şirketi kurmaları ve maliyetlerin karşılanması ilke ve usullerine dayalı olarak piyasa koşullarına göre işletmelerini zorunlu hale getirilmiştir. 2011 itibarıyla, Türkiye su temini ve kanalizasyon hizmetlerinin piyasa koşullarına göre fiyatlandırılması bakımından benzer ülkelerden olumlu yönde ayrılmaktadır ve bu aynı zamanda israfın önlenmesi ve su tasarrufunun teşvik edilmesi bakımından da olumlu sonuçlar doğurmuştur (Şekil 7). Piyasa fiyatlandırması aynı zamanda Türkiye'nin su temini ve kanalizasyon hizmetleri alanına özel sektörü çekmesine de yardımcı olmuştur.

Şehir düzeyinde yönetim kademeleri arası koordinasyon, büyükşehir rejimi bulunmayan birçok gelişmekte olan ülke için kilit bir zorluktur. Metropollerin yönetimi bakımından gelişmekte olan ülke deneyimleri karışık bir görünüm sergilemektedir ancak genellikle metropol düzeyinde şehir yönetimini sağlayacak yasal ve düzenleyici çerçeve eksikliği gözlenmektedir. Nüfusu neredeyse dokuz milyonu bulan bir metropol olan Kahire'de metropol bölgenin ekonomik ayak izi genelinde idari kademeler arası yönetim ve koordinasyonu des-

tekleyecek kolaylaştırıcı bir mevzuat bulunmamaktadır. Kahire şehir merkezi (Kahire Vilayeti) 450 km²'lik bir alana sahip iken, Kahire metropol bölgesi 1.700 km²'lik bir alanı kapsamaktadır (Kahire Vilayetinin neredeyse 3 katı) ve temel olarak dört ayrı idari ve karar verme mercii ve yapısı ile birlikte dört ayrı valilik tarafından yönetilmektedir. Uyumlu bir metropol ulaşım planı oluşturmak veya su/kanalizasyon ve diğer şehir hizmetlerini uyumlu bir şekilde sunmak önemli bir zorluk olarak ortaya çıkmaktadır. Buna benzer bir başka örnek de, metropol bölgesi 19 farklı belediyeden oluşan ve idari yetki bölgeleri arasında politika, planlama ve yatırım karar verme süreçlerinin koordinasyonu için üst düzey bir mekanizmanın bulunmadığı Manila'dır.

Türkiye'nin Büyükşehir Belediye rejimi ekonomik büyümeyi teşvik ediyor. Her şehrin arzusu, ekonomisi evrilirken şirketleri ve insan sermayesini çekme ve koruma ve zaman içinde yüksek katma değerli faaliyetlere geçme becerisi ile canlılığını korumaktır. Büyükşehir Belediyeleri Kanunu, Türkiye'nin metropol alanları için kritik bir planlama çerçevesi sunmaktadır ve altyapı hizmetlerinin sunulmasında ve hizmet sunumunda koordinasyonun sağlanmasında doğrudan bir etkiye sahiptir.

Şekil 7: Türkiye ve Benzer Ülkelerde Su ve Kanalizasyon Hizmetleri Fiyatlandırması ve Kişi Başına Düşen Eysel Tüketim



Kaynak: Küresel Su İstihbaratı, GWI Piyasa Raporu, Cilt 12, Sayı 9, Eylül 2011



Etkili bir şekilde uygulandığında, hükümleri bir şehir idaresinin büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde hareketliliği arttırmasına ve şehirde yaşayanlar ile gelecekte kurulacak işletmeler için bağlantı olanakları sağlamasına yardımcı olabilir. Bu bakımdan, Büyükşehir Belediyesi rejimi ekonomik performans ve şehir rekabet gücü üzerinde önemli bir etkiye sahip olabilir. Şehirler arası rekabetbölümünde daha ayrıntılı bir şekilde tartışıldığı gibi, buna “büyükşehir etkisi” denilmektedir. Bu, büyükşehir belediyesi rejiminin şirketleri orantısız bir şekilde çekebilme ve yığın ekonomileri üretebilme yeteneği anlamına gelmektedir. Şirketlerin Türkiye’nin büyükşehir belediyelerinde diğer belediyelere göre çok daha yüksek düzeyde yoğunlaşması bu olguyu somut bir şekilde göstermektedir.

Kentsel şekil bir şehrin ekonomik canlılığı ve sürdürülebilirliği üzerinde öneli bir etkiye sahiptir. İlke olarak, kentsel yoğunluğu sağlamak çoklu ekonomik faydalar getirebilir. Altyapı hizmetlerinin maliyetini düşürebilir veya bir başka deyişle birim altyapı maliyeti başına yararlanıcı sayısını arttırabilir. Toplu taşımayı özel araçlar karşısında uygun bir alternatif haline getirerek karbon emisyonlarını azaltabilir. Ayrıca, inşa edilen alan başına arazi maliyetlerini düşürerek arazi kullanımında verimliliği en üst düzeye

çıkartabilir; bu da konut maliyetlerinin düşmesi ve arazi varlıklarının üretkenliğinin ve vergi değerinin artması anlamına gelir. Ana gelir kaynakları olarak emlak vergilerine bağımlı olan şehirler, arazilerini verimli kullanmak için doğal bir teşvik unsuruna sahiptir ve tipik olarak imar planlamalarında yoğunluğu arttırmayı amaçlarlar. Bir sonraki bölümde daha ayrıntılı olarak verilen analizler, Türkiye’nin şehirler sisteminin ekonomik açıdan verimli bir şehirleşme özelliği olarak daha yüksek derecede yoğunluğu nasıl elde ettiklerini vurgulamaktadır, ancak beraberinde etkili mekânsal planlama ve uygun düzeylerde altyapı hizmetleri olmadığı sürece yoğunluğu sağlamanın tek başına yeterli olmadığına da dikkat çekmektedir.

Bölgeler Arası Ulaşım: Erken Altyapı ve Yerleşim Planlaması

Ulaşım altyapısı, Türkiye’nin yeni oluşan şehirler sisteminin kendine özgü bir özelliği olmuş ve Türkiye’nin kentsel ekonomilerini sürükleyen mal ve insan sermayesi akışını sağlamıştır. Cumhuriyetin ilk yıllarından itibaren şehirleri etkin bir demiryolu ile birbirine bağlamak sadece ulusal uyumu sağlamak için ülke genelindeki yerleşim birimlerini birbirine bağlama yönündeki siyasi amacının değil

Şekil 8: Türkiye’de 2000 Yılı İtibariyle Demiryollarının Gelişimi ve Nüfus Yoğunlukları



Kaynak: Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı



aynı zamanda Türkiye’nin şehirleri için güçlü bir ekonomik temel sağlayan erişilebilirliği ve bağlantı olanaklarını arttırma güdüsünün de bir parçasını oluşturmuştur. Türkiye’nin demiryolu ağı ve daha sonra yüksek düzeyde gelişen karayolu ağı, ülkenin iç kesimlerinde dahi canlı yerel ekonomileri destekleyen bir ekonomik omurga sunmuştur.

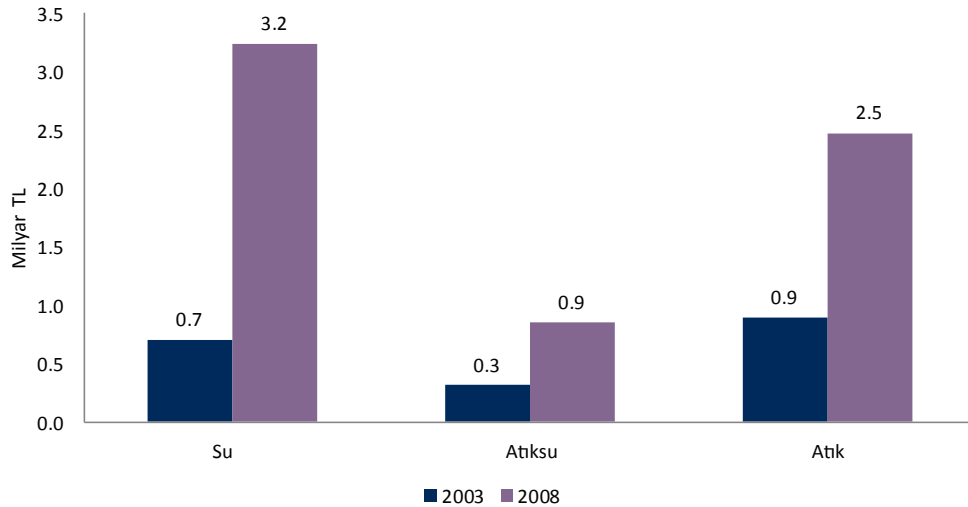
Türkiye’nin Cumhuriyetin ilk yıllarına uzanan erken yerleşim planlaması yatırımları ülkenin şehirlerinin geleceği için önemli bir temel oluşturmuştur. Cumhuriyet erken döneminde (1923-1950), ülke çapındaki sanayileşme ve şehirleşme süreci İstanbul’un ötesinde geniş bir bölgede sağlam bir şekilde kök salmıştır. Bu vizyonu gerçekleştirmek için, politika yapıcılar yerleşim alanlarının aktif bir şekilde planlanmasına ve geliştirilmesine duyulan ihtiyacı fark ettiler. Ülkenin iç bölgelerindeki coğrafi konumu ve insanları ve şirketleri çekecek tipik özelliklere sahip olmayışı düşünüldüğünde, Türkiye’nin başkenti Ankara planlı bir şehrin önemli bir örneğini teşkil etmektedir. Bugün 4,5 milyon insanın yaşadığı bir metropol olan Ankara günümüzdeki mevcudiyetini bu planlama çabalarına borçludur. Anadolu genelinde Cumhuriyetin ilk yıllarındaki planlamacılar ticari işletmelerin ana sahibinin devlet olduğu bir dönemde sanayi tesislerinin geliştirilmesi için küçük Anadolu şehirlerini seçmişlerdir. Ka-

munun üretim yatırımları, kamu işletmeleri ve ulaştırma yatırımları kalkınmayı doğuya doğru yönlendirme amacı doğrultusunda tasarlanmış ve yürütülmüştür. Marmara bölgesi bu dönemde nüfus azalması yaşamış ve Anadolu’nun iç bölgelerine doğru bir gelişim yaşanmıştır. Bu mekânsal dönüşüm devlet müdahalesi öncülüğünde gerçekleşmiştir. 1923 yılından itibaren on yıllık bir dönemde 23 yerleşim birimi planlanmıştır (Tekeli 2009).

Türkiye’nin planlama sistemi 1960’lardaki ve 1970’lerdeki geçiş yıllarında evrim geçirmiştir. 1960’larda ve 1970’lerde gerçek anlamda kent-sel planlama yerleşmiştir. 1966 yılında İstanbul Nazım Plan Ofisi kurulmuş ve şehrin Nazım İmar Planı tamamlanmıştır. Kısa bir süre sonra, 1968 ve 1969 yıllarında sırasıyla İzmir ve Ankara takip etmiştir. Çok sayıda şehirde anıtsal ölçekte bayındırlık projeleri gerçekleştirilmiştir. Ancak 1970’lerin sonlarında devletin teknokratik kalkınma faktörü olarak rolü değişmiştir. Bu dönemde, devlet aktivist müdahaleci rolünden çekilerek daha çok özel sektörün yolunu açan bir role bürünmüştür.

Türkiye Hükümeti’nin bir başka önemli eylemi şehirlerinin yeterli düzeyde finanse edilmesini sağlaması olmuştur. Birçok gelişmekte olan ülkenin yaşadığı gibi, bir şehri planlamak ve yerel yönetimlere görevleri dağıtmak gerekli bir husustur. Gerekli bir başka husus da yerel

Şekil 9: Türkiye 2003 ile 2008 arasında Su, Atık Su ve Katı Atık Altyapısına Yönelik Kamu Harcamalarını Önemli Oranda Arttırmıştır



Kaynak: Kalkınma Bakanlığı, Kamu Yatırımları Verileri



yönetimlerin bu görevleri yerine getirebilmesi ve ihtiyaç duyulan altyapıyı tesis edebilmesi için gerekli finansmana sahip olmasıdır. Türkiye'deki politika yapıcılar bu gerçeğin açık bir şekilde farkındaydı ve özel bankalar uzun vadeli finansman sağlayamadıklarından veya sağlamak istemediklerinden dolayı 1933 yılında İller Bankası kuruldu. İller Bankası'nın görev alanı yeni hazırlanan belediye imar planları ve altyapı hizmet ihtiyaçları için gereken uzun vadeli finansmanı sağlamaktı. İller Bankası günümüze kadar şehirlerin finansmanında, planlanmasında ve imarında kritik bir kurum olarak faaliyet göstermiştir.

Bölgesel Eşitsizliklerin Giderilmesi: Küçük Kırsal Yerleşimlerde Belediye Hizmetlerinin Hedefli Bir Şekilde Sunulması ve Gelişmiş Şehirlerde Özel sektörle Birlikte Çalışmak

Piyasa başarısızlığı durumunda ulusal hükümet düzeyinde yapılan müdahaleler Türkiye'nin şehirler sistemini destekleme yaklaşımının önemli özelliklerinden birisi olmuştur. Devletin 1990'lardaki Konut Politikası atılımının ötesinde, temel kentsel hizmetlerin sunumunu desteklemeye yönelik çabalar da sarf edilmiştir. Belediyeler kendi öz kaynakları ve merkezi hükümetin sağladığı kaynaklar ile zaman içinde kaçak yapılaşma alanlarını düzenli hale getirmeye başladılar ve bu kapsamda yol altyapısını, su, kanalizasyon ve atık su arıtma hizmetlerini sağladılar ve böylelikle bu yerleşimlerin çoğu kentsel manzaranın kalıcı unsurları haline geldiler. Bunun sonucunda Türkiye'nin kaçak yerleşim alanlarının çoğu Latin Amerika ve Güney Asya'nın belirli bölgelerindeki gecekondü alanlarına göre daha yaşanabilir ve sağlıklı görünmektedirler ve gerçekten de öyledirler. Ayrıca İller Bankası büyük şehirlere büyüme süreçlerinde ihtiyaç duyulan altyapı şebekesi yatırımları için finansman sağlamış, böylelikle bu şehirler hızlı şehirleşme ile baş edebilmişlerdir. Ancak, özellikle ekonomik tabanı çok düşük ve borç servisi için gelir akışı yetersiz olan küçük beldelerde ve köylerde olmak üzere, hizmet kapsama oranında kabul edilen bazı boşluklar da mevcuttur. Bu piyasa başarısızlığına cevap olarak, devlet tarafından mali açıdan bağımlı bu alanlarda su, kanalizasyon ve

katı atık hizmetlerinin yeterli bir şekilde sürdürülebilmesi için özel programlar başlatılmıştır.

Beldeler ve köyler için, bu kritik boşluğun giderilmesi amacıyla Kalkınma Bakanlığı tarafından KÖYDES ve SUKAP gibi kalkınma programları tasarlanmış ve başlatılmıştır. Köylere su ve kanalizasyon desteği için hazırlanan KÖYDES Projesinin ilk aşaması 2005 ile 2012 arasındaki sekiz yıllık bir dönemde uygulanmıştır. Bu programın temel amacı, özellikle uzak bölgelerdeki küçük köyler olmak üzere Türkiye'nin tüm yerleşimleri genelinde su ve kanalizasyon hizmetlerine geniş tabanlı bir erişim sağlamaktır. Belde ve küçük şehirler üzerinde odaklanan diğer programlar arasında BELDES (Belediye Fonu) ile son olarak 2011 yılında başlatılan ve İller Bankası aracılığıyla üç yıl gibi kısa bir süre içerisinde milyonlarca faydalanıca ulaşan SUKAP yer almaktadır. Bu program küçük belediyeleri hedeflemektedir ve belediyeleri İller Bankası'ndan kredi kullanmaları ve ihtiyaç duydukları kritik altyapı hizmetlerine yatırım yapmaları için teşvik etmeye yönelik yüzde 50 oranında sübvansiyon içermektedir. Şekil 9'da görüldüğü gibi, SUKAP gibi programların da katkısıyla 2003 ile 2008 arasında su, kanalizasyon ve katı atık altyapısına yapılan yatırımlarda çarpıcı bir artış kaydedilmiştir.

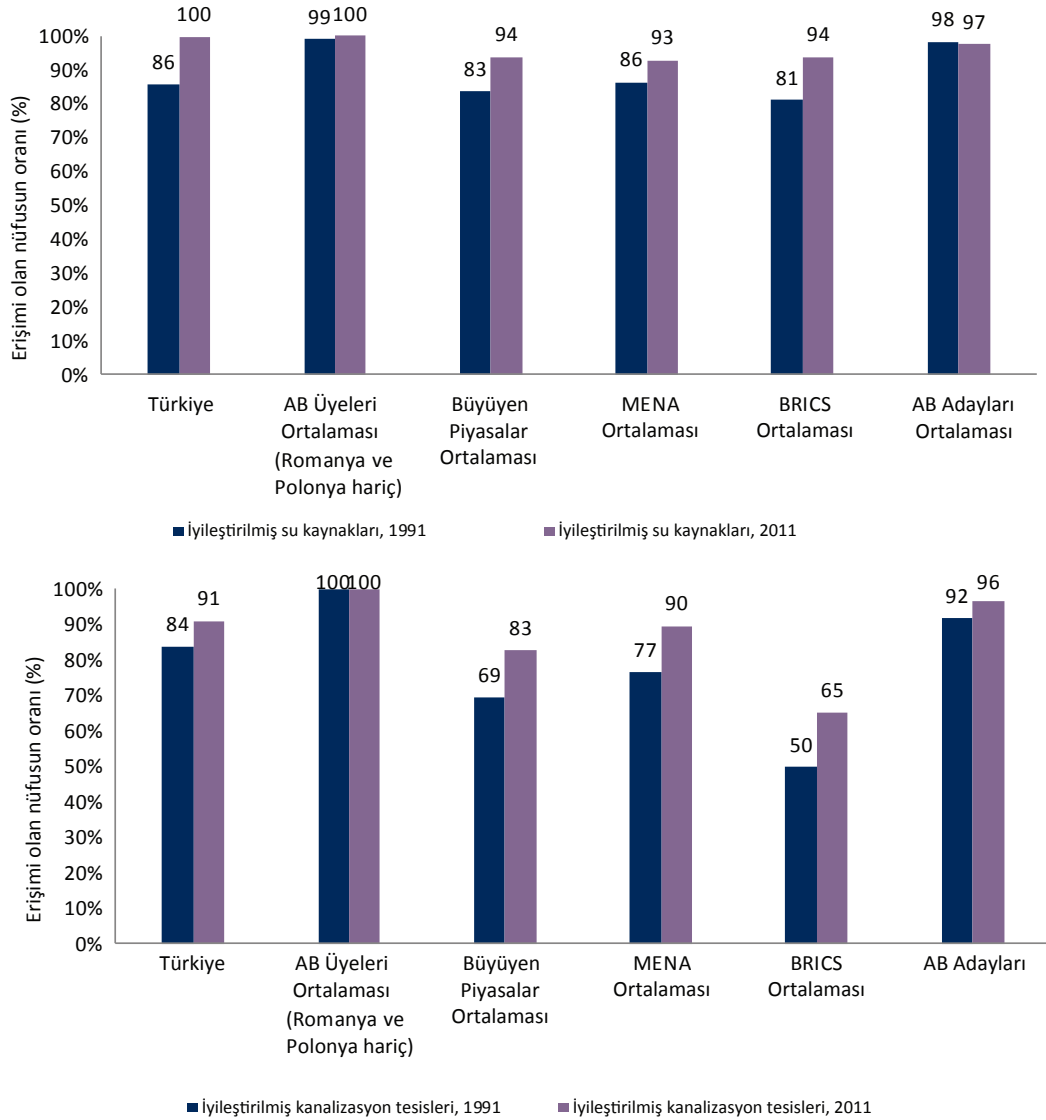
Eşleştirme hibesi destekleri yoluyla mali açıdan kısıtlı imkanlara sahip belediyeleri destekleyen programlar özellikle son on yıllık dönemde su ve kanalizasyon hizmetlerinin kapsama oranının çarpıcı ölçüde artırılmasına yardımcı olmuştur. İller Bankası ve ticari bankalar yoluyla belediyelere finansman sağlayan ulusal bir sistem ile birlikte bu programlar Türkiye'nin su temini alanında neredeyse evrensel bir kapsama oranına, kanalizasyon hizmetlerinde ise yüzde 91'lik bir kapsama oranına ulaşmasına katkıda bulunmuştur (Şekil 10).

Kırsal Alanlardan Kentsel Alanlara Göçün Yönetilmesi: Kaçak Yerleşimlere Yönelik Hoşgörülü bir Politika Duruşu

Şehirleşme 1950'ler ile 1970'ler arasındaki dönemde sabit bir şekilde artarken, 1980'lerde Türkiye büyük bir köyden kente göç süreci yaşamış ve kentsel yerleşimlerde kaçak yapı-



Şekil 10: Türkiye’nin Su ve kanalizasyon Hizmetleri Kapsama Oranları (1991-2011)



Kaynak: Dünya Kalkınma Göstergeleri

Not: Ülke grupları 2011 yılındaki şehirleşme oranlarına göre sıralandırılmıştır (en yüksekte en düşüğe)

“AB Üyeleri”; Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Macaristan, Polonya, Romanya ve Slovak Cumhuriyeti’ni temsil etmektedir. “Büyük Piyasalar Ortalaması”; Endonezya, Malezya, Meksika, Filipinler ve Güney Kore’nin ağırlıklandırılmamış ortalamasıdır. “MENA Ortalaması”; Mısır, Ürdün, Fas, Suriye ve Tunus’un ağırlıklandırılmamış ortalamasıdır. “AB Adayları Ortalaması”; Arnavutluk, Hırvatistan ve Sırbistan’ın ağırlıklandırılmamış ortalamasıdır.

İlaşma alanları hızlı bir şekilde genişlemiştir.

Bir çok şehir bu genişleme ile baş edememiştir ve göçmen akışı o kadar hızlı gerçekleşmiştir ki be kaçak yapılar “gecekondu” adı verilmiştir. Söz konusu dönemde büyük şehirlerdeki kaçak yapılaşmanın boyutlarının kentsel konut stokunun yüzde 30’u ile 60’ı arasında olduğu tahmin edilmektedir. Bu dönemdeki iç göçün büyük bir kısmı deniz kıyısındaki büyük şehirlerde (İstanbul ve İzmir) ve Ankara’da yoğunlaşmıştır.

Türkiye kırsal göç karşısında müsamahakar bir politika izlemiştir ve bu politika duruşu-

nun kalabalık insan gruplarının şehirlere göç etmelerini teşvik etmiş olması muhtemeldir.

1949-90 döneminde, Türkiye Hükümeti tarafından kaçak konutlara yönelik sekiz ayrı af çıkarılmıştır (Buğra 1998). Bunun ardında yatan motivasyon ne olursa olsun, Türkiye Hükümetinin o zamanlarda hakim olan ve genel kamuoyu tarafından üstü örtülü bir şekilde kabul edilen tutumu, tüm Türklerin bir şekilde temel konut hakkına sahip olduğu yönünde idi. Bu aflar ile kaçak konutlarda yaşayanlara ya arazi üzerinde karşılıksız bir yasal mülkiyet hakkı



ya da kullanma hakkı verilmiş ve zorla tahliye korkusu ortadan kaldırılmıştır. Diğer gelişmekte olan ülkelerde şahit olunduğu gibi, mülkiyet güvencesi ile birlikte buralarda yaşayanlar konutlarına yatırım yapmaya başlamışlar ve bazı durumlarda ilave odalar inşa edilerek yeni gelen göçmenlere kiralamışlardır⁸. Türkiye ayrıca bu gibi kararları kaçak yapıların büyük bir çoğunluğu kamuya ait araziler üzerinde şekillendiği bir durumda alabilme gibi şanslı bir konumdaydı. Bu koşullar elbette ki özel arazi sahiplerinden mülkiyet hakları ile ilgili olarak gelebilecek eleştirilerin önünü kesmiştir.

Köyden kente iç göçün zirveye ulaştığı 1980'lerin sonlarına gelindiğinde, hızlı şehirleşme ve arazi kullanım düzenlerindeki değişikliklere cevap verebilmek için kentsel planlama sorumlulukları yerel yönetimlere dağıtıldı ve planlama düzenlemeleri gevşetildi. Bu ekonomik serbestleşme döneminde özel sektörün ortaya çıkması ile birlikte, imar planları baskın rollerini kaybettiler ve doğrudan merkezi yönetimin kontrolünden çıktılar. Kırsal yerleşimlerden kentsel yerleşimlere geçişin en büyük kısmı bu dönemde gerçekleştiğinden dolayı, bu şehirleşme bakımından çok önemli bir dönem olmuştur. 1985 yılında yürürlüğe konulan İmar Kanunu (3194 sayılı), planlama sürecinde yerel yönetimlere daha fazla görev verirken Devlet ekonomik bölgeler üzerinde odaklanan bölgesel planlamaya ve idari kademeler ötesi nitelikte ekonomik gelirlerin arttırılmasına yöneldi. Özellikle 1980'lerin başı olmak üzere bu dönemde metropol şehirler "artımlı planlama" yaklaşımına geçtiler⁹ (Tekeli, 2009).

Konut İhtiyaçlarının Karşılanması: Sosyal Konutlar ve TOKİ Modelinin Evrimi

1980'lerin ortası ile sonu arasındaki dönem ayrıca o zamanlar zirveye ulaşan hızlı şehirleşmenin daha etkili bir şekilde yönetilebilmesi için başka kurumların da kurulduğu önemli

bir dönem olmuştur. Bu konuda alınan ilk önlem 1984 yılında Toplu Konut Kanunu (2985 sayılı) ile Toplu Konut Fonu'nun kurulması olmuştur. Bu kanun o zamana kadar konut politikası alanındaki ilk resmi devlet müdahalelerinden birisi olmuştur. Kanun ile, artık zirveye ulaşan hızlı şehirleşmeye acil olarak cevap verme ihtiyacı kabul edilerek, düşük gelirliye yönelik konutlar için nominal oranlarda ve uzun vadeli finansman sağlanması öngörülmüştür. Kanunda ayrıca bir konut kurumunun –Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi- kurulması öngörülmüş ve aynı yıl özerk bir kurum olarak kurulmuştur. Ancak daha sonra 1990 yılında kurum Kamu Ortaklığı İdaresi ve Toplu Konut İdaresi (TOKİ) olarak ikiye ayrılmıştır.

TOKİ'nin konut piyasasına girişi önemli bir gelişme olmuştur. 1990 yılında kurulan TOKİ, Türkiye'nin en yoğun şehirleşme döneminde hem düşük gelirli hem de orta gelirli piyasa segmentleri için büyük ölçekli konut arzına yönelik bir "toptan satış" mekanizması oluşturmuştur. Amacı ve yönelimi özel sektör tarafından büyük ölçekli konut arzını teşvik etmek için gerekli uygun ortamı oluşturmak olmuştur. Bu TOKİ'nin aracılık rolü sayesinde büyük ölçüde başarılmıştır; bu aracılık rolü bürokrasinin azaltılmasına, idari prosedürlerin etkili "tek durak ofisler" yoluyla daha etkin hale getirilmesine, kamu arazilerinin büyük ölçekli konut projeleri için yeterli olacak ölçekte birleştirilmesine ve konut finansmanının harekete geçirilmesine yardımcı olmuştur. Bu da büyük müteahhitlik ve gayrimenkul şirketleri için yatırım fırsatları yaratmış ve artık büyüyen talebe cevap veremeyen geleneksel kooperatif konutları modelinden daha modern modellere geçişi sağlamıştır. Bu Türkiye'nin düşük gelirliye yönelik konut arz yaklaşımının konutların doğrudan kamu tarafından sağlanmasını değil, müteahhitlik ve gayrimenkul şirketlerinin piyasaya inmelerini teşvik eden piyasa mekanizmalarının kullanımını öngörmesi sayesinde mümkün olmuştur. Bunun için, TOKİ kamu arazilerinin

⁸ Türkiye'nin arz tarafı konut zorlukları için yaptığı girişimler Meksika'nın girişimlerine benzerdir. Her iki ülke de Spence'in "ancak daha fazla hizmet verilen arazi ve konut arzı maliyetleri düşürebilir, çünkü bu hem sorunun kökünden çözülmesine yardımcı olur hem de sübvansiyonların mali yükünü kontrol altına alır" şeklinde savunduğu fikri kabul etmiştir. Spence'e göre, Meksika daha iyi altyapı ve mülkiyet güvencesi sağlama çabalarının yanında bir peşin sübvansiyon sağlayarak ailelerin kendi evlerine yatırım yapmalarına olanak tanımıştır.

⁹ Birçok analist için, planlama konusundaki bu dönüm noktası Türkiye'deki şehirlerin düşüş sürecinin başlangıcıdır. Şehirlere ve büyük el sektörü müteahhitlik şirketlerine sağlanan esnekliklerin sonuçta etkili şehir planlamasının altını oyduğunu ve çarpık ve plansız yapılaşmaya katkıda bulunduğunu savunmaktadırlar.



kaldıraç olarak kullanılmasına güvenmiştir; böylelikle kamu arazileri düşük gelirli gruplar için konut arzını finansal açıdan uygun hale getirmek için bir sübvansiyon olarak kullanılmıştır. Düşük gelirliye yönelik konutlar, devletim müdahalesi olmasaydı müteahhitlik şirketlerinin geliştiremeyeceği sınırlı alanlı (genellikle 50-80 m²'lik) konut birimlerine dayalı olarak uygulanmıştır.

TOKİ'nin konut yaklaşımı zaman içinde evrilmiştir ve bazı bakımlardan edinilen derslerden yararlanmıştır. İlk projeler kalitesiz oldukları, kötü yer seçimleri ve çevrelerinde sosyal olanakların ve altyapının eksikliği sebebiyle eleştirilmekle birlikte, TOKİ bu eleştirileri daha sonraki modellerde dikkate almıştır. Daha sonra yapılan birçok projede karma gelir olanakları da göz önünde bulundurulmuştur. TOKİ'nin birçok konut projesinin karma gelir özelliği, düşük gelirliye yararına kullanılmak üzere inşaat haklarının ihale edilmesinden elde edilen çapraz sübvansiyonlar ile mümkün olmuştur. Karma gelir konutlarının özelliği aynı zamanda Türkiye'nin yoksulların dikey geçekondulara dönüşebilecek düşük gelirliye yönelik konut projelerinde öbeklenmelerini önlemesini sağlamıştır. TOKİ'nin konut piyasasına girişi ayrıca kırsaldan gelen yeni göçmenlere yönelik eski konut stokunu boşa çıkartacak yeni konutlar sunarak ülkenin genel konut arz kapasitesinin artırılmasına da yardımcı olmuş olabilir. Bu olası senaryo nihai olarak devletin üzerindeki kamu destekli konut sağlama baskısının hafifletilmesine de yardımcı olmuştur.

TOKİ'nin konut piyasasına girişi, düşük ve orta gelirliye yönelik konut arzının da ötesinde bir gelişim göstermiştir. TOKİ'nin konut

modeli Türkiye'nin konut arz piyasasının arazi, finansman ve özel sektör mekanizmasını harekete geçirerek ölçek yükseltmesini sağlamış ve daha büyük ölçekli inşaat ve gayrimenkul şirketlerinin doğmasını sağlamıştır. Bireyler ve yatırımcı grupları arasında tasarrufların toplanmasını ve artımlı konut arzı yaklaşımını içeren sağlayan kooperatif konut modeli artık taleple baş edebilmek için yeterli olmadığından dolayı, bu Türkiye'nin hızlı şehirleşme döneminde kritik olarak ihtiyaç duyulan bir modeldi.

TOKİ modelinin sınırlamaları: Verimlilik ile Hesap Verebilirlik Arasındaki Ödünleşimler.

Bu olumlu katkılarına rağmen, TOKİ'nin kuruluş kanunu ve kanunda daha sonra yapılan değişiklikler, kuruma şehir planında yansıtılan mevcut yapılaşma ortamının ölçeğine ve özelliklerine bağlı kalmaksızın arazi geliştirme olanağı da dahil olmak üzere önemli yetkiler vermiştir. Bu konut binaları için halkın siyasi desteği ve piyasa talebi söz konusu olabilmekle birlikte, toplumun en çok etkilenen kesimleri ile yapılan istişareler zaman zaman göstermelik oldukları ve tüm paydaşların katılımını sağlamadıkları yönünde eleştirilmiştir. Son zamanlarda, TOKİ'nin mali hesapları ile belirli işlemlerinin fizibilite ve finansal bilgileri kamuoyunun erişimine daha fazla açılmıştır. Bununla birlikte, fonksiyonları tek bir kurum bünyesinde birleştirmek akıllıca bir uygulama olmasına ve yedi yıldan kısa bir sürede 500.000'den fazla konut arzı sağlamasına rağmen, bugün entegre çözümler getirebilmek için ulusal ve yerel düzeylerde birden fazla kurumla işbirliği içerisinde çalışma ihtiyacı doğmuştur. Bu amaçlarla, politikaların ve müdahale stratejilerinin koordinasyonu için kurulacak çok kurumlu bir "Konut Komisyonu" iyi bir araç olacaktır.



BÖLÜM 2: ŞEHİRLER ARASI REKABET

Türkiye'nin şehirler sisteminin hangi özellikleri şehirlerin ekonomik büyümeye katkıda bulunmasını sağlamıştır ve önlerinde hangi kilit zorluklar bulunmaktadır? Bir önceki bölümde Türkiye'nin ekonomik büyümesi ile şehirleşme süreci arasındaki bağlantılar geniş anlamda incelendikten sonra, bu bölümde şehir yoğunluğu, şirket lokasyonu, insan sermayesinin yaygınlığı, kentsel arazi değerleri ve yönetimi, ile şehirlerin birbirine bağlantısı gibi faktörler ve eğilimler göz önünde bulundurularak şehir performansına daha yakından bakılması amaçlanmaktadır. Bulgular Türkiye'nin şehirler sisteminin büyük ölçüde 1984 yılında kabul edilen büyükşehir belediyesi rejimine atfedilebilecek önemli bir "büyükşehir etkisine" sahip olduğunu göstermektedir. Bu etki, büyükşehir belediyelerinin orantısız bir şekilde yüksek sayıda kişi başına düşen şirket çekebilmesini, daha yüksek derecede ekonomik yoğunluk elde edebilmesini, daha yüksek insan sermayesi yoğunlukları sağlayabilmesini ve birçoğu başka şehirler tarafından üretilmeyen daha çeşitli mal ve hizmet üretebilmesini sağlamıştır. Gelecekteki kilit zorluklar arasında şunlar bulunmaktadır: (i) daha yüksek sayıda BİT dışı şirketin şehirlerin dış çevrelerinde yer almayı amaçladığı bir kentsel yayılmanın ilk işaretleri; ve (ii) ülkenin batı ve doğu bölgeleri arasında, coğrafi açıdan daha fazla çeşitlendirilmiş politika yaklaşımlarına duyulan ihtiyacı gösteren yatay dengesizlikler. Bu zorluklar aşağıda daha ayrıntılı olarak incelenmektedir.

Kentsel büyümenin ekonomik faydaları, arazi ve arazi dışı girdiler arasında ikame olanağı tanıyan ölçek ve yığın ekonomilerinden yararlanılarak sağlanır. Şehirleşme ile ekonomik büyüme arasındaki bağlantı tarım dışı faaliyetlerin –yani imalat ve hizmetler- kentsel alanlarda yoğunlaşma eğilimlerine dayanmaktadır. Neden? Tarım dışı faaliyetler bir yerleşimin büyüklüğüne ve yoğunluğuna cevap verirler. Tarım arazi yoğun bir faaliyet olduğu için, bir yerleşim alanında çok sayıda insanın yoğunlaşma olanağı kısıtlıdır. Arazi ve sermaye arasında ve arazi ve işgücü arasında belirli ölçüde

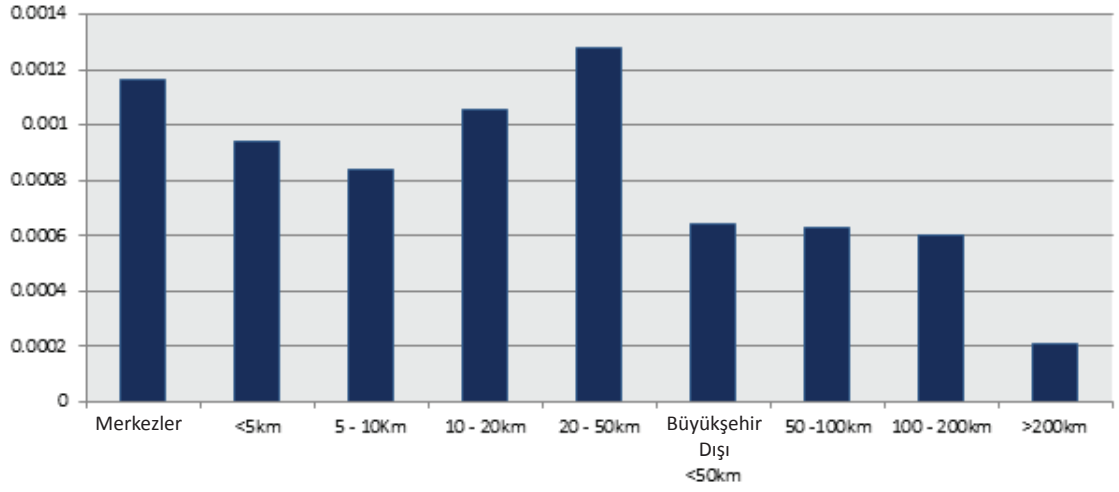
bir ikame mümkün olmasına rağmen, bunun kapsamı imalat ve hizmetler ile karşılaştırıldığında sınırlıdır. İmalat durumunda, çok katlı fabrikaların inşa edilmesi veya arazi kullanımının en aza indirildiği proseslerin tasarlanması yoluyla arazinin sermaye ile ikame edilmesi mümkündür. Hizmetler ise her türlü büyüklükteki binalarda yürütülebilir – burada da arazinin sermaye ile ikame edilmesi mümkündür. Ayrıca, ölçek ve yığın ekonomilerinin mevcudiyeti, sanayi ve hizmetlerin mekânsal yoğunluk olasılığını artırır. Sanayi tesislerinin faaliyetleri bankacılık ve finans gibi tamamlayıcı hizmetleri ve girdilerin temin edilebilmesi ve ara ürünlerin satılabilmesi için diğer imalat tesislerine yakınlığı gerektirir. Benzer şekilde, perakende ve iş hizmetlerinin çoğu için, karlılık için asgari bir nüfusa ihtiyaç duyulur (perakende ticarete envanter, finansal hizmetler için müşteriler). Dolayısıyla, ölçek ve yığın ekonomileri ile sanayi ve hizmetler sektörlerinde nispeten yüksek arazi dışı ikame esnekliklerinin bileşimi şehirleşmenin kazanımlarını artırır.

Büyükşehir Etkisi: Türkiye'nin şehirleri yığın ekonomilerinin kaldıraç etkisinden yararlanıyor mu? Metropol alanlarına daha yakından baktığımızda, büyükşehir belediyelerinin iç ve dış çevrelerindeki şirketlerin lokasyonları arasında açık bir ayrım olduğunuz görürüz. Nüfus esas alınarak bir karşılaştırılma yapıldığında bile (şirket sayısı ile bölgedeki toplam nüfus arasındaki oran hesaplanarak), büyükşehir belediye alanlarının iç bölgelerindeki şirketlerin ve istihdamın sayısı önemli ölçüde daha yüksektir. Aşağıdaki Şekil 11'de şirketlerin mekânsal dağılımına baktığımızda, büyükşehir belediye sınırlarının dışına doğru çıkıldıkça yaşaya nüfus başına düşen şirket sayısının önemli ölçüde düştüğü görülmektedir. Büyükşehir merkezinden 20 ile 50 km arasındaki bölgeler, aynı merkeze 50 km'ye kadar uzaklıkta olan ancak büyükşehir belediye sınırları içimde yer almayan bölgelere göre iki kat daha fazla şirket barındırmaktadır.

Büyükşehir belediyeleri içindeki ekonomik yoğunluk birden fazla idari yetki alanına ya-



Şekil 11: Nüfus Başına Ortalama Şirket Sayısı



Kaynak: TOBB ve ADNKS, TÜİK

yılıyor. Kanıtlar büyükşehir etkisinin piyasa erişilebilirlik etkilerinin ötesine geçtiğini ve ortalama olarak büyükşehir belediyelerinin koordinasyon fonksiyonlarının ekonomik faaliyetin kolaylaştırılması bakımından başarılı olduğunu gösteriyor. Regresyon analizi, şehir merkezine uzaklık etkeni (piyasa erişilebilirlik ölçüleri için bir tahmin) kontrol edildikten sonra bile, bölgede hem şirket hem de istihdam sayısı bakımından büyükşehir belediyesine bağlı olmanın olumlu ve önemli bir etkisi olduğunu göstermektedir (daha fazla teknik ayrıntı için aşağıdaki Metin Kutusu 3’e bakınız). Büyük-

şehir belediyelerinin olumsuz koordinasyon dışsallıklarını içselleştirebildikleri, dolayısıyla birkaç ilçe içermenin faydalarından yararlanabildikleri ve yığın etkilerine tam olarak sahip oldukları görülmektedir. Buna katkıda bulunan olası faktörlerden birisi, tüm büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde kentsel planlama ve ulaşım ağları planlama sorumluluğunu büyükşehir belediyelerine veren ve büyükşehir sınırları içerisindeki ilçelerin pozitif koordinasyon ve bağlantı etkilerinden yararlanmalarını sağlayan büyükşehir belediyesi rejimidir.



Metin Kutusu 3: “Büyükşehir etkisinin” parametrik bir analizi

Büyükşehir etkisini analiz etmek için, büyükşehir belediyesinin yakınında yer alan şirketler ile bir büyükşehir belediyesinin idari sınırları içerisinde yer alan ve rejim avantajlarından yararlanan şirketleri birbirlerinden ayırmak önemlidir. Büyükşehir belediyeleri içerisinde ilçe başına düşen şirket sayısı (260) ile büyükşehir belediyelerinin dışında ilçe başına düşen ortalama şirket sayısının (29) bir karşılaştırması, büyükşehir belediyelerindeki ilçelerin büyükşehir belediyeleri dışındaki ilçelere göre neredeyse 10 kat daha fazla şirket barındırdığını göstermektedir. Bu fark nüfus açısından da geçerlidir, ancak büyükşehir belediyelerindeki ilçeler diğerlerine göre 5 kat daha fazla bir nüfus barındırmaktadır. İlçe başına düşen şirket sayısının en yakın büyükşehir merkezine mesafe karşısındaki bir regresyon analizinde, şehir merkezine yakınlığın istatistiksel olarak anlamlı olduğu bulunmuştur ve ortalama olarak şehir merkezinden uzaklaşılacak her bir kilometre için ilçelerin 0,85 daha az şirket barındırdığı ortaya konulmuştur.

Şehir merkezine en fazla 50 km mesafede bulunan ancak büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde yer almayan 153 ilçe mevcuttur. Şehir merkezine olan mesafenin büyükşehir belediyesi sınırları içinde ve dışında farklı bir etkiye sahip olup olamayacağı ve idari olarak bir belediyenin parçası olmanın ekstra bir etkisi olup olmadığı incelenerek, büyükşehir etkisini test etmeye yönelik bir regresyon analizi gerçekleştirilmiştir. Bunun için, lineer olmayan etkilerin (örneğin banliyöleşme) hesaba katılabilmesi amacıyla, merkeze uzaklığın karesini temsil eden bir değişken analize dahil edilmiştir. Sonuçlar, büyükşehir belediyesi dışındaki ilçeler için en yakın büyükşehir belediyesine olan mesafenin (ve bu mesafenin karesinin) pek bir öneme sahip olmadığını (katsayılar istatistikler olarak 0'dan farklı değil), ancak büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde güçlü bir etki olduğunu ve bunun anlamlı bir lineer olmayan bileşenin bulunduğunu göstermiştir. Bu sonuçların ötesinde en çarpıcı sonuç, şehir sınırları içerisinde yer almanın etkilerinin, şehir merkezine mesafe kontrol edildikten sonra sadece devam etmediği (katsayı yüksek derecede anlamlıdır), aynı zamanda arttıdır. Bu regresyonun aşağıdaki tabloda sunulan sonuçları¹⁰ simülasyonlarda kullanılmıştır.

Şirket Sayısı		Ortalama Karşılaştırması	Mesafe Etkisi	Tam Belirtim
Sabit Terim		28.75*** (5.101)	139.39*** (9.261)	39.63** (16.87)
Büyükşehir Etkisi		230.97*** (13.20)	-	336.73*** (28.60)
Mesafe	BB içinde	-	-0.8533*** (0.08630)	-13.18*** (2.779)
	BB dışında	-		-0.089 (0.289)
Mesafenin Karesi	BB içinde	-	-	0.188*** (0.0638)
	BB dışında	-	-	-0.0001 (0.0011)

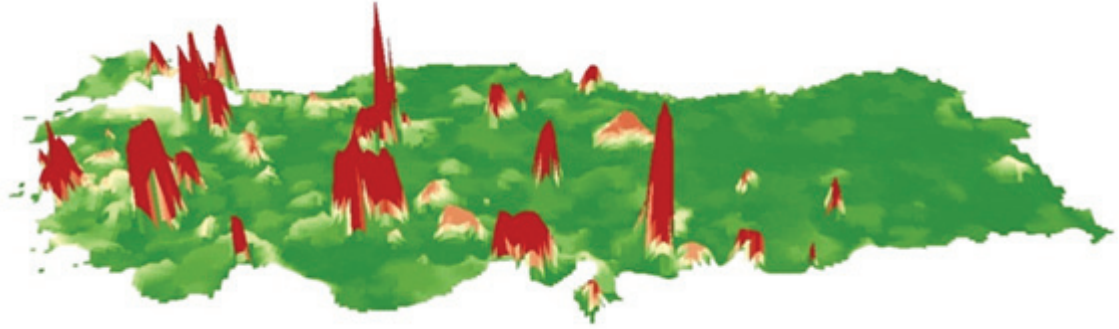
En büyük dört şehir hesaba katılmadığında etkiler azalsa da devam etmektedir (ve en büyük dört şehir en yakın büyükşehir belediyesi olduğu tüm ilçeler). Dolayısıyla, en büyük şehirler için bu etkinin en fazla olduğu doğru olmakla birlikte, bu etkiyi sadece büyük belediyelerin sürüklediğini söylemek yanlış olacaktır; çünkü bu etki daha küçük şehirler için de mevcuttur.

10 * yüzde 10 seviyesinde anlamlıdır; ** yüzde 5 seviyesinde anlamlıdır; *** yüzde 1 seviyesinde anlamlıdır.

Türkiye onaltı büyükşehir belediyesinin hakim olduğu nispeten yoğunlaşmış bir ekonomik ayak izine sahip olduğu için, bu piyasa ilkeleri Türkiye’de iyi bir şekilde görülmektedir. Türkiye Odalar ve Borsalar Birliğinden (TOBB) alınan yer, istihdam ve sanayi tipi bazında 2006 şirket düzeyi verilerinin analizi, Şekil 12’de görüldüğü gibi ekonomik faaliyetin coğrafi olarak yüksek düzeyde yoğunlaştığını göstermektedir (ayrıntılı veriler ve analiz için, bakınız Metin Kutsu 3). Yüksek düzeyde mekânsal farklılıkların

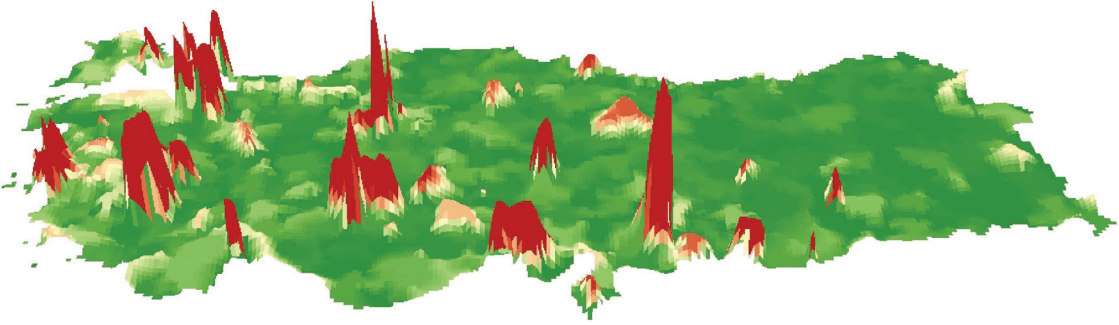
olduğu, büyükşehirler/büyükşehir belediyeleri etrafında ve Türkiye’nin sınırları boyunca yoğunluğun çok yüksek olduğu açık bir şekilde görülmektedir. Öten yandan, ülkenin doğu bölgelerinde ise ekonomik faaliyet düzeylerinin çok düşük olduğu görülmektedir. Bir başka kayda değer gözlem de ülkenin iç bölgelerinde, Türkiye’nin önde gelen şehirlerinin olumlu ekonomik yayılma etkilerini yakalayan yükselen Anadolu Kaplanları arasında önemli sayıda şirketin kurulmakta olduğudur.

Şekil 12: 2006 Yılına Kadar Kurulan Şirketlerin Mekânsal Dağılımı



Kaynak: TOBB

Şekil 13: 2007-2012 Arasında Kurulan Şirketlerin Mekânsal Dağılımı



Kaynak: TOBB, 2012



Türkiye’de yeni ekonomik faaliyetler tarihsel düzenleri takip ediyor. 2006 yılında veya daha önce kurulan şirketler 2007 ile 2012 arasında kurulan “yeni” şirketler ile karşılaştırıldığında, şirket yerleri ile ilgili çarpıcı şekilde benzer bir düzen gözlenmektedir; bu yüksek düzeylerde bir coğrafi belirlilik olduğunu göstermektedir (Şekil 13). İki haritanın benzerliği yeni işletmelerin diğerlerini takip etme eğilimi gösterdiğini ortaya koymaktadır. Bu belirlilik veya ilçelerin erken bir dezavantajı telafi ettiği ilçelerin yakınlaşması hususu bu raporun ilerleyen bölümlerinde daha ayrıntılı olarak ele alınmaktadır. Şirket verilerinin daha ayrıntılı analizi eski şirketlerin (2007 öncesi kurulan) yeri ile yeni şirketlerin yeri arasında çok güçlü bir bağlantı (0,9386) olduğunu göstermektedir.

Sonuçların eski ve yeni şirketlerin dinamiklerinin ötesindeki analizi ilginç ve farklı sektör kalıpları ortaya koymaktadır. Aşağıdaki tablo,

inşaat sektörü üzerinde odaklanarak sektör düzeyinde regresyon sonuçlarını göstermektedir. Yeni inşaat şirketlerinin kurulduğu yerler bakımından genel faaliyetin önemli olduğunu, ancak coğrafi belirliliğin her şeyden öte sektör içi bir olgu olduğunu, yeni inşaat şirketlerinin diğer inşaat şirketlerinin kurulduğu yerlerde ve ikinci sıradaki bir olgu olarak genel ekonomik faaliyetin bulunduğu yerlerde kurulduğunu ortaya koymaktadır. Son sütun, inşaat şirketleri için bir “büyükşehir etkisinin” söz konusu olduğunu göstermektedir. Bir başka deyişle, inşaat şirketleri son zamanlarda nüfus gibi mevcut farklılıklar hesaba katıldıktan sonra bile orantısız bir şekilde büyükşehir ilçelerinde kurulmuşlardır. Bu durum ayrıca büyükşehir ilçeleri diğer ilçelere göre daha hızlı nüfus artışı yaşadığından ve daha fazla inşaat talebi yarattığından dolayı Türkiye’de piyasaların iyi işlediğinin altını çizmektedir.

Metin Kutusu 4: Veriler ve Analiz Düzeyi

Ekonomik faaliyetin lokalizasyonu ve yoğunlaşması ile ilgili çalışmalar genellikle reel ücretler veya üretkenlik ile ilgili verileri kullanır. Türkiye örneğinde, konut veya ulaşım maliyetlerini üretmek çok güç olduğu için reel ücretlerin hesaplanması mümkün olmamıştır. Benzer şekilde, üretkenlik ile ilgili şehir düzeyinde verilere ulaşılamamıştır. Bu çalışmada farklı veri kaynakları kullanılmıştır. İlk olarak, nüfus ve eğitim verileri TÜİK’in 2000 Nüfus Sayımı ve Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sisteminden alınmıştır. İkinci olarak, şirket yeri, istihdam ve ekonomik faaliyet dalı verileri Türkiye Odalar ve Borsalar Birliğinden (TOBB) alınmıştır. Bu veriler Türkiye’deki tüm kayıtlı şirketleri temsil eden 60.000’den fazla gözleme dayanmaktadır. Ekonomik faaliyet konusunu, çalışan sayısını, istihdam sınıflandırmasını, şirket yerini ve çoğu için kuruluş tarihini içermektedir. Dolayısıyla, analizin kalbini şirket veya istihdam verileri oluşturmaktadır.

Veri kümesinde yer alan şirket düzeyindeki verilerin, daha önceki çalışmaların çoğunda il düzeyinde toplulaştırılmış olmalarına rağmen bu çalışmada ilçe düzeyinde toplulaştırıldıklarını önemle vurgulamak gerekir. Daha granüler düzeyde şirket verilerine erişim (957 ilçeye karşı sadece 81 il mevcuttur), Türkiye’de özellikle şehir düzeyinde ekonomik faaliyet dağılımının mekanizmalarının ve düzenlerinin daha derinlemesine bir şekilde anlaşılmasını sağlar. Büyükşehir belediyesi rejimi içindeki ve dışındaki dinamiklerin daha derinlemesine bir şekilde anlaşılmasını sağladığından dolayı bu mevcut raporun önemli bir katkısıdır. İlk onaltı büyükşehir belediyesinin tamamı bu raporun kapsamında yer almaktadır¹¹.

Kaynak: Şehirleşme İncelemesi Ekibi

11 Büyükşehir belediyeleri TBMM’nin kabul ettiği 1984 tarihli Büyükşehir Belediyeleri Kanununda ve yeni Büyükşehir Belediyeleri Kanununda tanımlanan kriterlere göre kurulmaktadır. Bunlar alfabetik sırayla Adana, Ankara, Antalya, Bursa, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, Gaziantep, İstanbul, İzmir, Kayseri, Kocaeli, Konya, Mersin, Sakarya ve Samsun’dur.



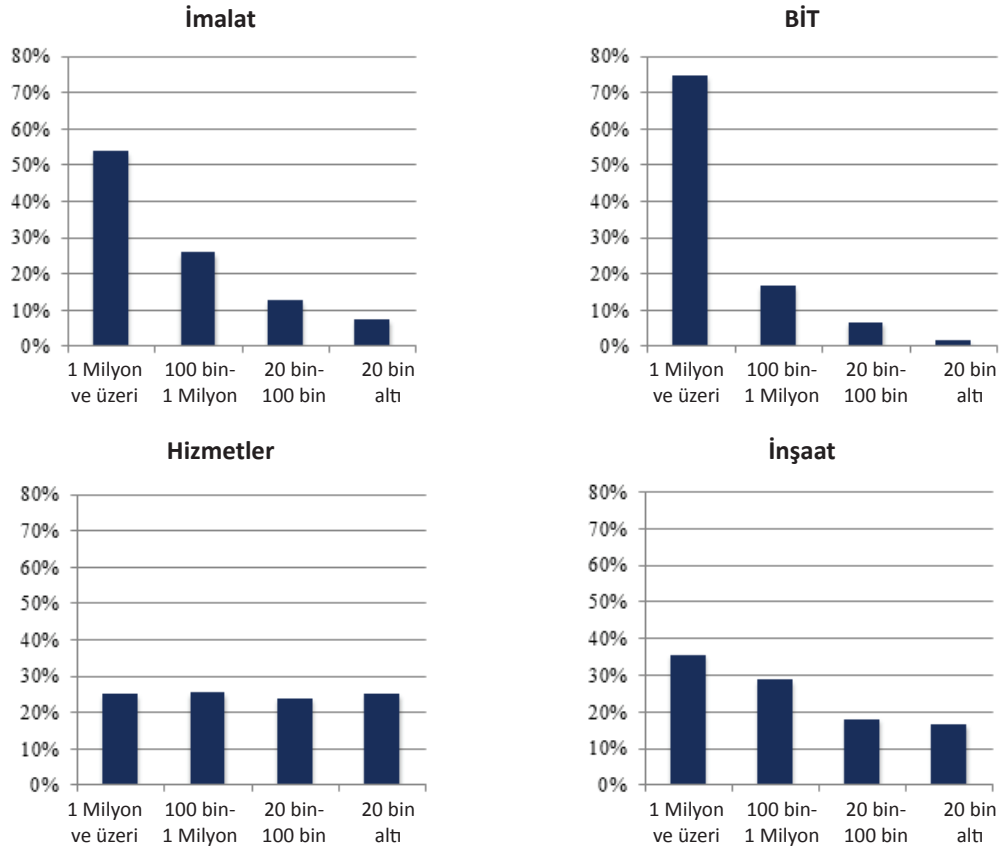
Tablo 2: Yeni İnşaat Şirketleri

	Tüm İlçeler		
Eski İnşaat Şirketlerinin Sayısı	0.311*** (0.0214)	0.267*** (0.0250)	0.350*** (0.0191)
Tüm Eski Şirketlerin Sayısı	-	0.0032*** (0.00056)	-
Büyükşehir Etkisi	-	-	0.3316*** (0.116)
Nüfus	1.77e-06*** (3.68e-07)	-	-

Beklenebileceği gibi, büyükşehir etkisinin tüm sektörler arasında en belirgin olduğu sektör BİT sektörüdür. Şekil 14 BİT sektöründeki şirketlerin yüzde 80'inin büyükşehir belediyelerinde yoğunlaştığını göstermektedir. İmalat şirketleri de en büyük şehirlerde yoğunlaşmıştır ve bu sektördeki şirketlerin yüzde 50'den fazlası nüfusu bir milyondan fazla şehirlerde yer almaktadır. Bununla birlikte, inşaat sektörü daha az bir yığın ekonomileri etkisi gösterirken,

hizmetler sektörü (geniş tabanlı sınıflandırmadan dolayı) yığın ekonomilerinden daha da az yararlanmaktadır. Spesifik hizmet alt sektörleri analizi muhtemelen daha çeşitli bir tablo ortaya koyacaktır. Örneğin, (tüketim pazarlarına göre geniş bir şekilde yayılan) eczaneler ile tipik olarak yığın ekonomilerinden yararlanan yenilikçilik ve bilgi birikimi hizmetleri arasında ayırım yapılabilmesi mümkün olacaktır.

Şekil 14: Şehir Büyüklüklerine ve Sektörlere göre Şirketlerin Dağılımı



Kaynak: TOBB

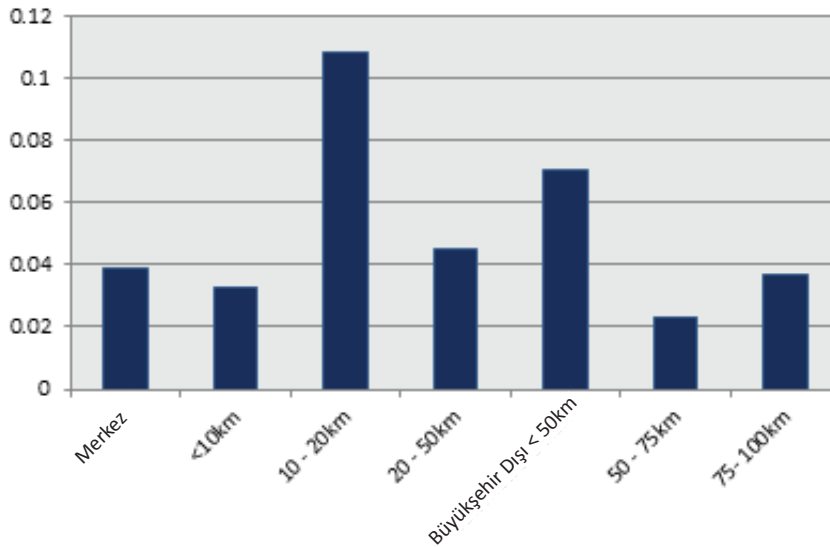


Ancak şirketleri çeken bir büyükşehir belediyesinin olumlu etkisi şehirler sistemi genelinden farklılık göstermektedir. Ortalama olarak etki olumlu olmakla birlikte, bu etki tüm şehirler için mevcut değildir. Örneğin İzmir’de, nüfus başına düşen çalışan sayısına bakıldığında, banliyöleşme şehir merkezinin küçük bir yarı çapı içerisinde (10-20 km) gözlenmektedir. Aşağıdaki Şekil 15 ayrıca İzmir için büyükşehir etkisinin belirgin olmadığını, 20-50 km mesafe bandındaki büyükşehirle bağlı olmayan ilçelerde büyükşehir ilçelerine göre daha çok sayıda şirketin yoğunlaştığını göstermektedir.

İlçeler arasında koordinasyonu sağlamak için büyükşehir belediyesi oluşturmak yeterli değildir. Koordinasyon için doğru teşviklerin sunulması gerekir. Örneğin, Londra Büyükşehir Otoritesi (GLA) Londra büyükşehir bölgesi için en üst kademedeki idari mercidir ve doğrudan halk tarafından seçilen yürütmeden sorumlu bir belediye başkanından ve 25 üyeden oluşan ve seçimle belirlenen bir Londra Meclisinden oluşmaktadır. Stratejik bölgesel otorite olarak GLA’nın üç temel sorumluluk alanı bulunmaktadır: ekonomik kalkınma ve refahın sağlanması, sosyal kalkınma ve çevrenin geliştirilmesi.

GLA finansmanını büyük ölçüde doğrudan devlet hibelerinden ve yerel Konsey Vergisi yoluyla toplanan paralardan elde etmektedir. 610 mil karenin üzerinde bir alanın yönetiminden sorumlu olan GLA yerel yönetim yetkilerini Londra’daki 32 ilçe (*borough*) ve Londra Şehir Şirketi ile paylaşmaktadır. Yerel yönetimde koordinasyonu geliştirmek amacıyla oluşturulan GLA’nın yetkileri 2007 yılında çıkarılan GLA Kanunu ile artırılmıştır ve konut, planlama, iklim değişikliği, atık, sağlık ve kültür gibi bazı alanlarda Londra Belediye Başkanı ve Londra Meclisi daha fazla yetki kazanmıştır. GLA kendisi doğrudan hizmet sağlamamakla birlikte, Londra büyükşehir bölgesinde arazi kullanım planlamasında koordinasyonu sağlamaktan sorumludur ve GLA Grubunun diğer birimleri -- Londra Ulaştırma İdaresi (TfL), Londra Yangın ve Acil Durum Planlama Kurumu (LFEPA) ve Belediye Zabıta ve Suç Ofisi—ve başka bir dizi paydaş ile birlikte çalışarak Belediye Başkanı’nın Londra Planında belirtilen vizyonunu gerçekleştirmeye çalışmaktadırlar. Ayrıca, seçimle göreve gelen Belediye Başkanı ve Londra meclisinin aksine sürekli bir kurum olduğundan dolayı GLA bu vizyonun gerçekleştirilmesi bakımından Londra’ya süreklilik sağlamaktadır¹².

Şekil 15: İzmir İçinde ve Çevresinde Nüfus Başına Düşen Ortalama İstihdam



Kaynak: TOBB and ADNKS, TÜİK

¹² <http://www.london.gov.uk/who-runs-london/greater-london-authority/>



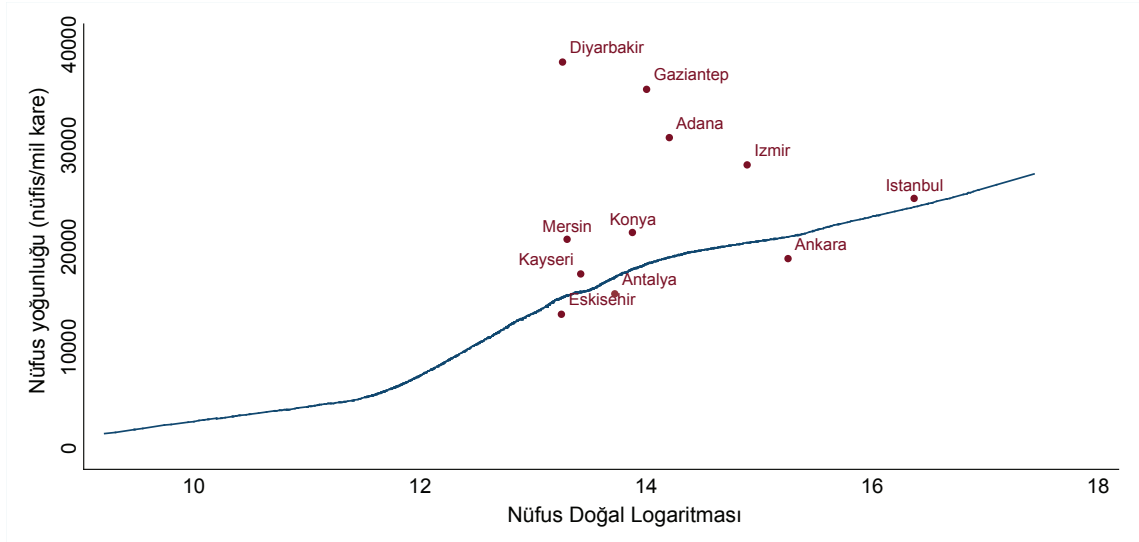
Yığın Ekonomilerine Katkıda Bulunan bir Faktör Olarak Kentsel Yoğunluk

Kentsel yoğunluk yığın ekonomilerinin kaldır-
raç etkilerinden yararlanmada kilit bir faktör-
dür ve Türkiye’deki büyük şehirler dünyanın
diğer büyük şehirleri ile karşılaştırıldığında
benzer yoğunluklar sergilemektedir. Türki-
ye’nin bazı şehirlerindeki yoğunluklar, Los An-
geles (ABD), Rio de Janeiro (Brezilya) ve Bue-
nos Aires (Arjantin) ile benzer düzeylerdedir.
Aslında, diğer dünya şehirleri ile karşılaştırıldı-
ğında, Türkiye’nin en büyük şehirleri ortalama-
nın üzerinde bir yoğunluğa sahiptir. Şekil 16¹³
dünya genelindeki 1.500’den fazla şehir için
tahmini yoğunlukları göstermektedir ve Tarsus,
Diyarbakır, Bursa, Gaziantep, Mersin, Konya ve
İzmir gibi şehirlerin uluslararası ölçekte benzer
şehirlerden daha yüksek yoğunluğa sahip oldu-
ğunu ortaya koymaktadır. İstanbul’un yoğun-
luğu, kendi nüfus büyüklüğündeki şehirlerin

uluslararası ortalama yoğunluğuna çok yakın-
dır. Diğer taraftan, Ankara, Antalya ve Eskişehir,
nüfus büyüklüğü bakımından benzer şehirlerin
uluslararası ortalamasından biraz daha düşük
bir yoğunluğa sahiptir.

**Yoğunluk yığın ekonomilerine katkıda bulun-
makla birlikte, fiziksel nüfus yoğunluğu tek
başına başarının reçetesi değildir.** Önemli
olan yoğunlukların bağlantılı olması ve ser-
maye yoğunluğuna izin vermesidir. Bunun için
arazi piyasalarının etkin olması ve kat alanı ile
diğer sermaye yapılarının nüfus yoğunluğuna
eşlik etmesi gerekir. Bu durum, etkili kentsel
planlamanın önemini en ön plana çıkarmak-
tadır. Şehirleri planlamak ve kentsel arazileri
etkili bir şekilde yönetmek için gerçekleştirilen
uyumlu çabalar olmadığında, Türkiye’de ortaya
çıkmağa başlayan bir olgu olarak çarpık kent-
leşme ve verimsiz arazi kullanımı riski ortaya
çıkır. Bu yaklaşımın altında iyi tasarlanmış bir
arazi değerlendirme sistemi yatar.

Şekil 16: Türkiye’nin Şehirlerinde Nüfus ve Yoğunluk

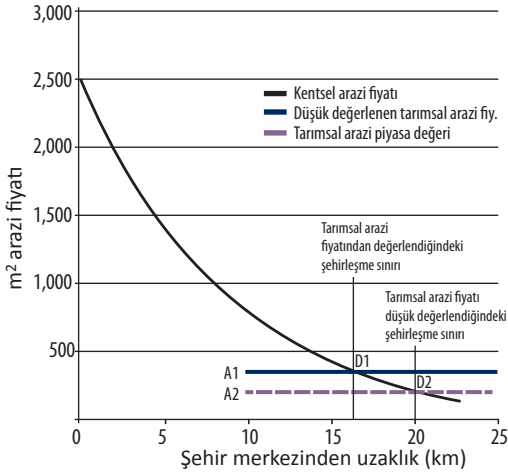


Not: 1500’den fazla şehrin nüfus ve yoğunluk bilgileri kullanılarak, yerel ortalamalar tahmin edilmiş ve mavi çizgi ile gösterilmiştir. Belirli bir nüfus düzeyi için, eğilim çizgisi ortalamayı veya beklenen yoğunluğu gösterir. Eğilim çizgisinin üzerindeki şehirler kendi nüfus büyüklüklerine göre uluslararası ortalamanın üzerinde yoğunluğa sahiptir, çizginin altındaki şehirler ise uluslararası ortalamasının altında yoğunluğa sahiptir.

Kaynak: Demographia (2008) ve Şehirleşme İncelemesi Ekibi hesaplamaları.

13 Bu raporda nüfus ile yoğunluk arasındaki lineer olmayan ilişkinin bulunması için Lowess grafiği kullanılmıştır. LOWESS – Yerel olarak Ağırlıklandırılmış Dağılım Grafiği Düzlemesi- hem eşit aralıklı hem de eşit aralıklı olmayan veriler için kaba yerel olarak ağırlıklandırılmış zaman serisi ve dağılım grafiği düzlemesi gerçekleştirir.

Şekil 17: Arazi fiyatları bozulduğunda yaşanan verimsiz kentsel genişleme



Source: <http://alain-bertaud.com/>

Arazi piyasalarının etkin bir şekilde işleyebilmesi için arazi fiyatları merkezi öneme sahiptir. Tipik olarak merkezi iş bölgelerinde olduğu gibi arazi fiyatları yüksek olduğunda, inşaat şirketleri yüksek ofis binaları, büyük alışveriş şirketleri ve çok katlı konutlar gibi yoğun binalar sunarlar. Bunu yapmalarının sebebi, hem inşaat hem de arazi maliyetlerini karşılayabilecek binalar satmalarının veya kiralamalarının gerekmesidir. Yüksek arazi fiyatları rutin olarak daha yüksek yoğunluğa yol açar –bu üretkenlik yayılma etkilerini artırır ve potansiyel olarak yoğun fiyatlı konut arzını artırır ve ulaşım talebinin yönetilebilmesini sağlar. ‘Resmi’ arazi fiyatları talebi yansıtmadığında ve kentin dış çevresinde baskılandığında, aşırı düzeyde yayılmanın ve banliyöleşmenin yaşanması olasıdır (bakınız Şekil 17). Aslında, çeşitli ülkelerde –Uganda, Çin, Hindistan ve Vietnam- mekânsal genişleme veya kent çevresinde yerleşimin gelişmesi, arazi fiyatlandırması doğru bir şekilde yapılmadığında kent çevresinde hızlı bir yapılaşmaya işaret eder.

Kentsel ve metropoliten ekonomilerin günümüzde faaliyet gösterdiği ölçek fiziksel ve idari sınırları ile uyuşmadığından dolayı bu önemli bir kentsel yönetim zorluğu yaratmaktadır ve bu kurumlar arası koordinasyonu arttırabilecek kurumsal düzenlemelerin türü ile ilgili belirsizlik sürmektedir.

Daha iyi bir arazi değerlendirme ve arazi fiyat verileri yaygınlaştırma sistemine geçişte atılacak kilit bir adım, piyasa değerlerine daha yakın gayrimenkul sicil değerlerine doğru hareket etmek olacaktır. Tarihsel olarak, işlem değerleri ile ilişkili vergi ve harçlardan dolayı Türkiye’de gayrimenkul değerlerinin olduğundan düşük gösterilmesi yönünde bir eğilim olmuştur. İşlem vergileri yerine bir emlak vergisi sistemine geçiş ham tapu müdürlüklerinin topladıkları verilerinin kalitesinin iyileştirilmesine hem de yerel yönetimler için daha öngörülebilir ve canlı gelir akışları sağlanmasına katkıda bulunacaktır.

Şehir çevrelerindeki genişlemenin yönetilmesi, şehirlerin yığın ekonomilerinden yararlanmada ve gelecek için etkin kaynak tahsisini sağlamada ne kadar başarılı olacağının kritik bir belirleyicisi olacaktır. Türkiye’de, 2011 yılında şehir merkezine 20 km’den daha uzak yaşayan büyükşehir belediyesi nüfus artış oranının 2000 yılına göre daha hızlı olması yeni ortaya çıkan bir riske işaret etmektedir. Ekonomik faaliyetin yeri büyükşehir belediyelerinin içindeki nüfus ile benzer bir seyir izler. Çekirdek kentsel alanlardaki arazilerin büyük bir kısmı tam olarak kullanıldığından ve kentsel yeniden imar için uyumlu çabalar olmadığından yeni şirketler için başka çok az seçenek kaldığından dolayı bu beklenebilir bir durumdur. Ampirik veri analizi imalat, hizmet ve inşaat şirketlerinin en yakın büyükşehir merkezine mesafe bakımından neredeyse eşit oranlarda dağıldıklarını göstermektedir (bakınız Şekil 18). Bununla birlikte, yüksek oranda şehir merkezlerinde yoğunlaşan BİT şirketleri için durum böyle değildir. BİT şirketleri aynı zamanda orantısız bir şekilde büyükşehir belediyelerinde konumlanmaktadır ve bu gerçek şehir merkezlerinin BİT’i geliştirmedeki rolünü desteklemektedir.

İmalat gibi geleneksel faaliyetler büyükşehir banliyölerine doğru hareket ediyorlar. Genel olarak, şehirleşme ekonomilerinden ve bunların yığın etkilerinden yararlanan sektörler (BİT gibi) şehir merkezlerinde konumlanmakta, yerleşme ekonomilerinden yararlanan sektörler (inşaat gibi) banliyölerde konumlanmaktadır veya coğrafi olarak daha dağınık bir konumlanma sergilemektedirler. Bu durum, Şekil

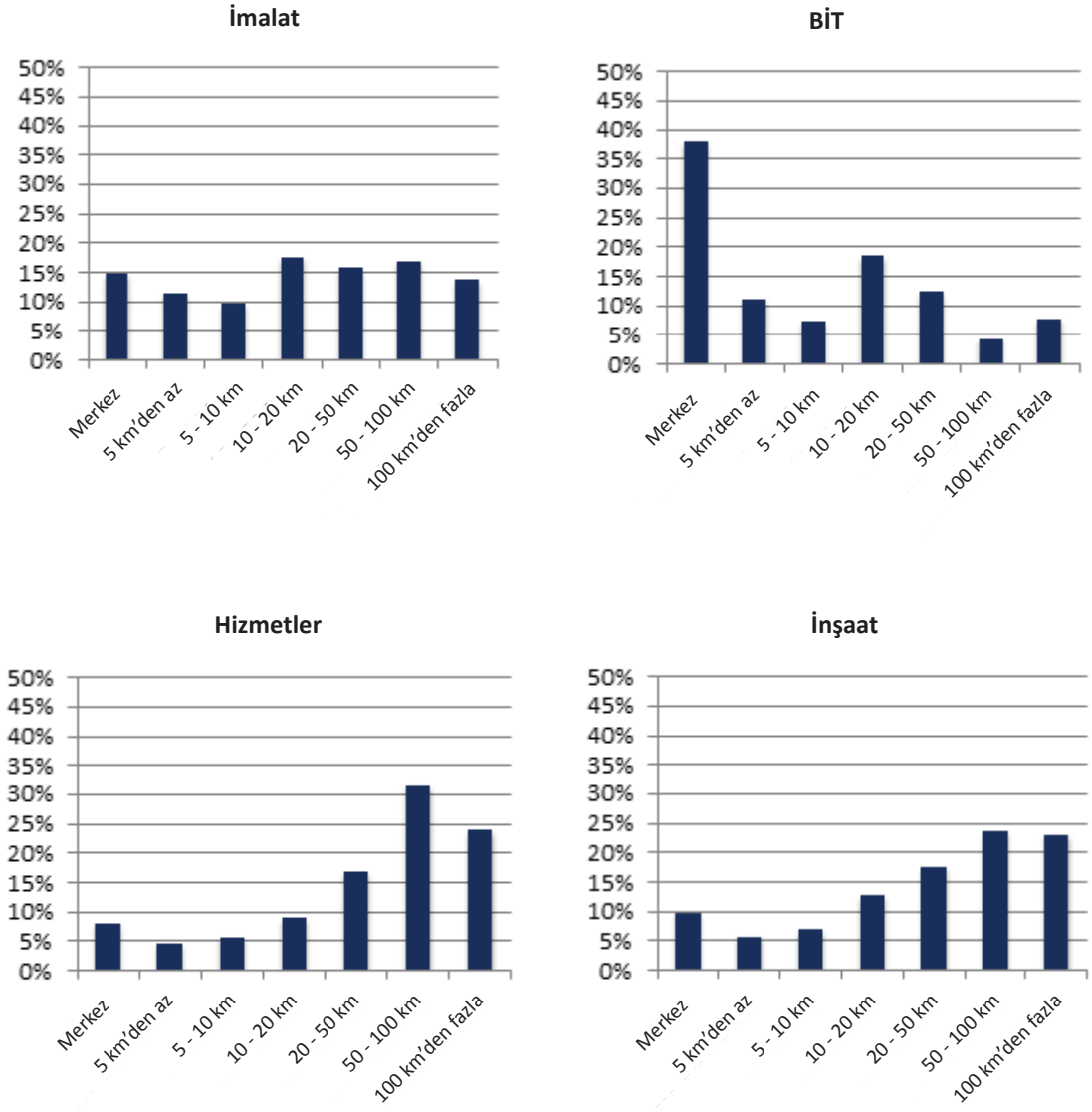


18'de inşaat ve BİT sektörleri için “şirket yoğunluğu” (km² başına düşen şirket sayısı) grafiklerinde daha iyi görülebilir. BİT sektörünün eğrisi önemli ölçüde daha diktir ve bu BİT şirketlerinin yüksek oranda şehir merkezlerinde yoğunlaştığını göstermektedir. İnşaat şirketleri ise şehir merkezi dışına genişleyebilme olanağından daha fazla yararlanmaktadırlar.

Banliyöler büyük şirketlere ve yerelleşme ekonomilerinden yararlanan şirketlere ev sahipliği yapmaktadır: Ekonomik banliyöleşmenin

temel özelliklerinden birisi büyük şirketlerin banliyölere taşınmasıdır. Şekil 19 uzak banliyölerdeki şirketlerin şehrin diğer bölgelerindeki şirketlere göre daha büyük olduğunu göstermektedir. İlginç bir şekilde, bu ilişki sadece şehir merkezine uzaklık ile sınırlı değildir; aslında şehir merkezlerinin içlerinde yer alan şirketler imara açılacak arazilere erişimin sınırlı olması ve artan tıkanıklık gibi şehir merkezleri ile ilişkili kısıtlar düşünüldüğünde beklenenin aksine daha büyüktürler. Bu durum, ulaşım erişimin kolaylığı veya diğer benzer şirketlere

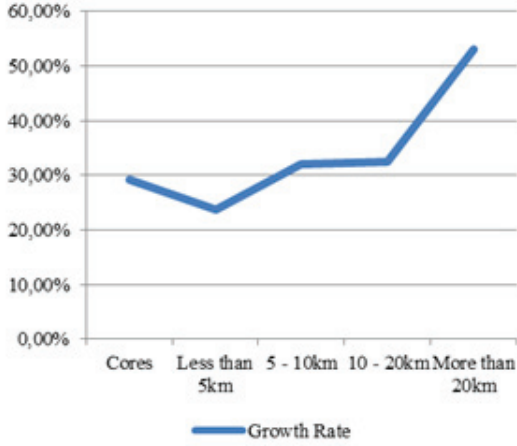
Şekil 18: Şirketlerin Mekânsal Dağılımı – sektörlere göre



Source: TOBB

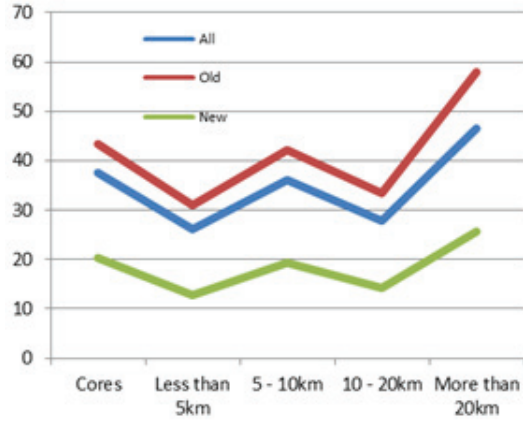


Şekil 19: Coğrafi bölgelere göre büyükşehir belediyelerinde ortalama nüfus artış oranı (2000-11)



Kaynak: 2000 Nüfus Sayımı, ADNKS, TÜİK ve TOBB

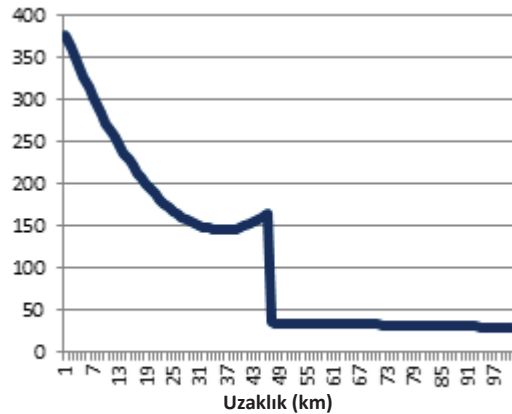
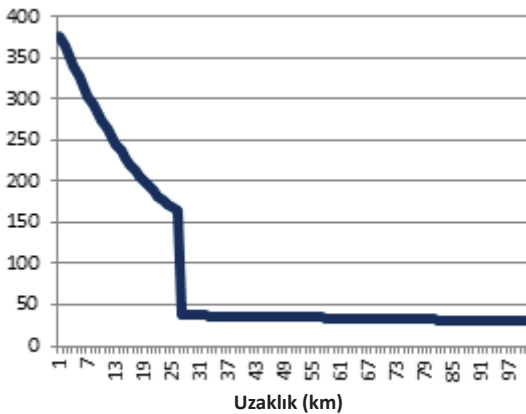
Şekil 20: Şirketlerin ortalama büyüklüğü (Eski ve Yeni)



yakınlık bazı avantajların bu kısıtları dengelediğini göstermektedir. Eski şirketler sistematik olarak yeni şirketlere göre daha büyüktürler ve bu şaşırtıcı bir durum değildir¹⁴. Eski şirketlerin eğrisi uzak banliyölere doğru gidildikçe daha diktir ve banliyöleşmenin sadece daha fazla yeni şirketin banliyölerde kurulmasından değil (Şekil 20'de görüldüğü gibi) aynı zamanda banliyölerdeki eski şirketlerin daha büyük olmasından kaynaklandığını göstermektedir.

Şekil 21'de görüldüğü gibi, mekânsal genişleme (ortalama uzaklık 45 km) bakımından ekonomik faaliyetin banliyöleşmesi Türkiye'nin en büyük şehirleri ile sınırlıdır. Bir başka deyişle, şehir merkezine uzaklık ile ekonomik faaliyet arasındaki ilişkinin doğrusal olmama derecesinin önemi sadece çok büyük şehirler için geçerlidir. Banliyölerde ikincil şehir merkezleri oluşurken, daha küçük şehirler nispeten tek merkezli kalmaktadır.

Şekil 21: Ortalama bir şehir ve ortalama bir büyük şehir için ilçe bazında ve şehir merkezine uzaklığa göre şirket sayısının simülasyonu



Kaynak: TOBB

14 Özellikle potansiyel ayakta kalma eğilimi düşünüldüğünde.



Şehirler Arası Rekabet için İnsan Sermayesinin Önemi

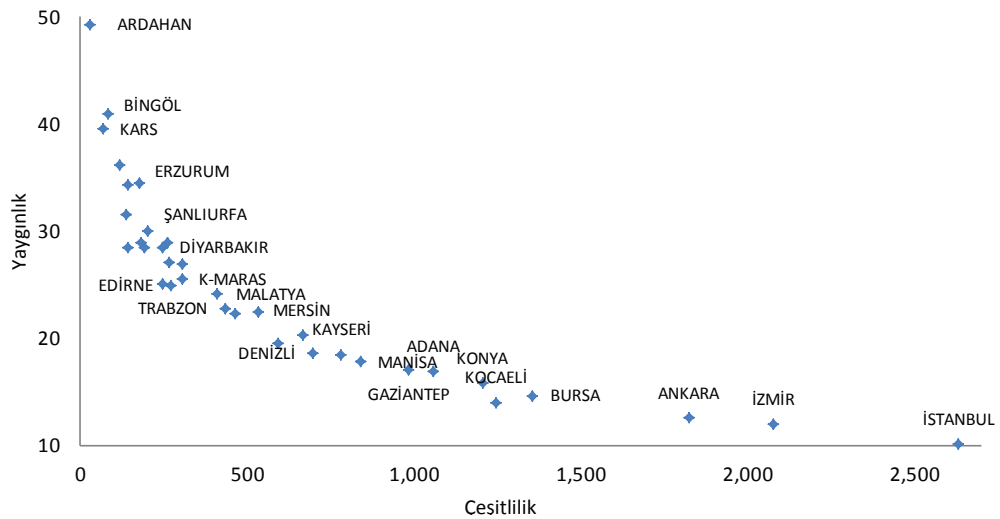
Büyümenin hızlandırılması ve şehirlerin rekabet gücünün artırılması için etkili ve yüksek kaliteli bir eğitim sisteminin oluşturulması gerekir. Bugün, Türkiye'de çalışma çağındaki nüfusun yarısının eğitim seviyesi temel eğitimin altındadır; nüfusun bu yetersiz eğitilmiş kesimi işsizlerin yüzde 64'ünü ve kayıt dışı çalışanların yüzde 65'ini oluşturmaktadır (Dünya Bankası, 2012). Kamu eğitiminin finansmanı için eşitlik kaygıları üzerinde odaklanan bir sistemin getirilmesi tüm ülkenin rekabet gücüne katkıda bulunacaktır. Yapılan çalışmalar Eğitim için kişi başına finansman programlarının, farklı yerler arasında eğitimin gerçek maliyetindeki farklılıkları yansıtan öğrenci başına harcamalar yoluyla eşitlik ile ilgili sorunları azaltmada daha etkili olduğunu göstermektedir (Dünya Bankası, 2011). Kamu kaynaklarının en fazla ihtiyaç duyan kesimleri (yoksullar, kızlar ve kırsal bölgelerdekiler) daha iyi hedefleyecek şekilde yönlendirilmesi aynı zamanda eğitimde bölgesel eşitsizliklerin azaltılmasına ve kentsel portföy genelinde rekabet gücünün artırılmasına da katkıda bulunabilir (Harmon ve diğerleri, 2003, Patrinos 2008 ve Dünya Bankası 2011).

Bir şehrin rekabet gücü, şehirdeki insani sermaye tabanından güçlü bir şekilde etkilenir. Aşağıdaki Şekil 22 Türkiye'deki şehirler için

sunulan ürün ve hizmetlerin çeşitliliğini ve yaygınlık düzeyini göstermektedir. Çeşitlilik sunulan ürün ve hizmet yelpazelerinin genişliği anlamına gelirken, yaygınlık aynı ürün ve hizmetleri üreten şehirlerin sayısını belirtmektedir. Yüksek düzeyde çeşitlilik, insan sermayesine dayalı olarak artan rekabet gücünü gösterir. Düşük bir yaygınlık düzeyi de belirli bir şehrin insan sermayesine dayalı olarak başka şehirlerin üretemediği ürün ve hizmetleri üretebildiğini gösterdiğinden dolayı daha güçlü bir şehir rekabet gücüne işaret eder. Şekil 22'de görülebileceği gibi, çeşitlilik ile ortalama mevcudiyet arasında güçlü bir ters bağıntı mevcuttur; bu çeşitliliğin olduğu şehirlerin sadece çok farklı ürünler üretebilmekle kalmayıp aynı zamanda başka yerlerde üretilmeyen ürünleri üretebildiklerini gösterir. Ülkenin batısındaki büyük şehirler (örneğin İstanbul, İzmir, Kocaeli) oldukça yüksek düzeyde çeşitliliğe ve başka yerlerde üretilmeyen ürünleri üretebilme kapasitesine sahiptir. Türkiye'deki diğer şehirlerin önündeki zorluk kendilerine özgün (yenilikçi) ürünler ve hizmetler üretebilme performanslarını arttırmaktır.

İstanbul ve Ankara gibi Türkiye'nin en büyük şehirleri yenilikçilikte başı çekiyor. Bu şehirlerin rekabet güçlerini koruyabilmeleri ve arttırabilmeleri ve yenilikçi havuzlarını genişletebilmeleri için, nitelikli bir işgücünün oluşturulması önemlidir. Eğitime erişimin ve eğitimin

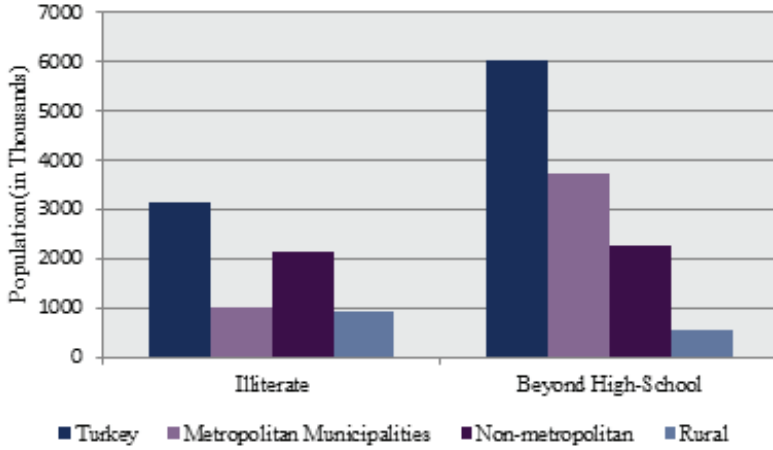
Şekil 22: Türkiye'nin Şehirlerinde Çeşitlilik ve Ortalama Yaygınlık



Kaynak: TOBB Veri Tabanı ve TEPAV Hesaplamaları

kalitesinin artırılması –sadece büyük şehirlerde değil aynı zamanda bütün kentsel sistem genelinde- bir öncelik olmalıdır. Bununla birlikte, Türkiye’de 15 yaş ve üzeri¹⁵ nüfus içinde okuma yazma bilmeyenlerin oranı 2011 yılı itibarıyla yüzde 5,7 iken, lise üzeri eğitim düzeyine sahip nüfus oranı yüzde 10,8’dir. Şekil 23 eğitilmiş insanların dağılımı ile kentsel nüfusun dağılımının birbirine çok yakın olduğunu göstermektedir. Bu ayrım büyükşehir belediyeleri ile ülkenin geri kalan kısmı arasında daha da belirgindir. Kırsal ilçeler eğitim düzeyi yüksek nüfusun çok küçük bir oranını barındırırken, büyükşehir belediyeleri orantısız derecede yüksek bir bölümünü barındırmaktadır.

Şekil 23: Türkiye’de İnsan Sermayesi



Kaynak: ADNKS, TÜİK

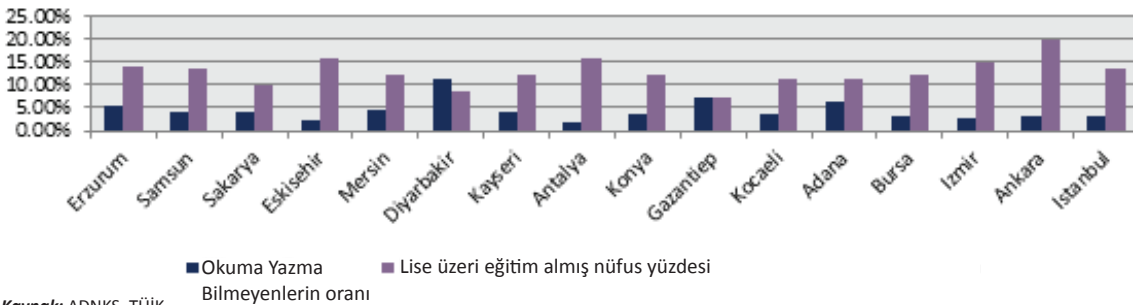
Türkiye’nin en büyük şehirleri arasında bile insan sermayesi bakımından büyük farklılıklar mevcuttur. Örneğin Gaziantep’te nüfusun sadece yüzde 7,4’ü lise veya üniversite eğitimi

görmüştür –bu yüzde 7,2 olan okuma yazma bilmeyenlerin oranına çok yakındır (bakınız Şekil 24). Diyarbakır’da okuma yazma bilmeyenlerin oranı (yüzde 11,4) yüksek öğrenim görenlerin oranından (yüzde 8,7) daha yüksektir. İlginç bir şekilde, BİT şirketlerinin payının en yüksek olduğu bir şehir olarak Ankara lise ve üzeri eğitim seviyesine sahip nüfus oranının en yüksek olduğu (yüzde 19,9) şehirdir.

Eğitim düzeyinde de bir “büyükşehir etkisi” görülmektedir. Büyükşehir belediyeleri sınırları içindeki bölgeler ile dışındaki bölgeler arasında, şehir nüfusundaki okuma yazma bilmeyenlerin oranı ile yüksek öğrenim görenlerin oranı karşılaştırıldığında, keskin bir fark ortaya çıkmaktadır. Şekil 25 şehir merkezine uzaklıklarına ve büyükşehir belediyesine bağlı olup olmadıklarına göre şehir bölgelerinin okuma yazma bilmeyen ve yüksek öğrenim görmüş nüfus kesimlerinin oranlarını grafik halinde sunmaktadır. Büyükşehir belediyesi sınırları içindeki bölgelerde, şehir merkezine uzaklık pek bir fark yaratmadığı için okuma yazma bilmeyenler için oldukça tektip bir kalıp gözlenmektedir (insan

sermayesinde banliyöleşme yoktur). Bununla birlikte, Büyükşehir belediyelerinde yüksek öğrenim gören nüfus ile ilgili çok daha güçlü dinamikler mevcuttur; şehir merkezlerinde yük-

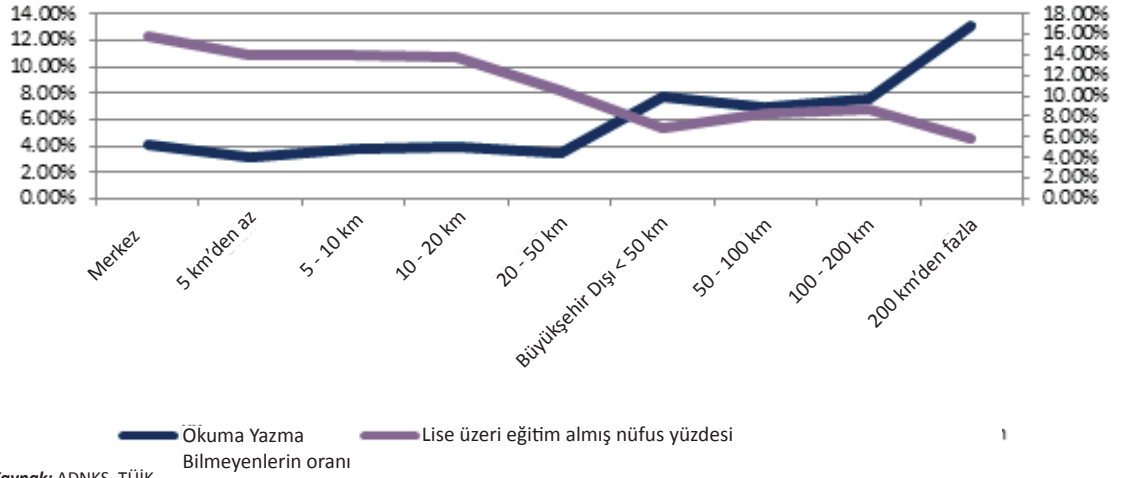
Şekil 24: Türkiye’nin Şehirlerinde İnsan Sermayesi



Kaynak: ADNKS, TÜİK

15 Aşağıdaki analizde tüm eğitim istatistikleri 15 ve üzeri yaştaki nüfusu kapsamaktadır.

Şekil 25: İnsan Sermayesi ve Şehir Merkezine Uzaklık

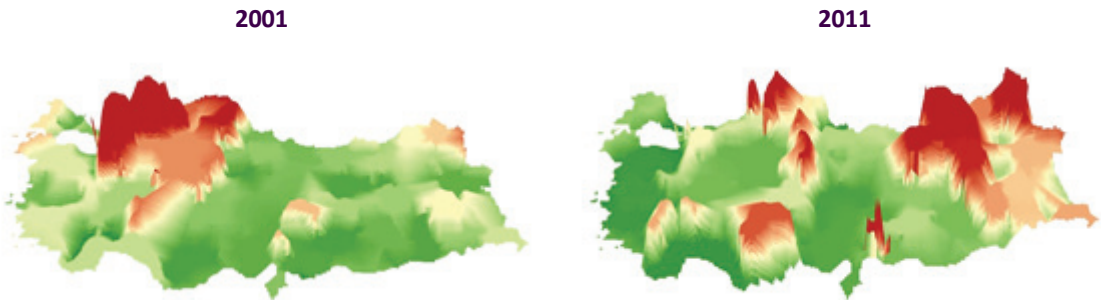


sek öğrenim gören nüfus düzeyi önemli ölçüde daha yüksek iken, şehir merkezinden dışarıya doğru çıkıldıkça bu oranda nispeten keskin düşüşler görülmektedir. Büyükşehir belediyelerinde şehir merkezlerinden dışarıya doğru ve büyükşehir belediyesi dışı alanlara gidildikçe yüksek öğrenim görenlerin oranının düştüğü ve büyükşehir belediyesi şehir merkezinden uzaklaştıkça okuma yazma bilmeyenlerinin oranının arttığı bu ters ilişki, insan sermayesini çekmedeki önemli büyükşehir etkisini vurgulamaktadır. Daha önce değinilen, büyükşehir belediyelerinin şehir merkezlerinde BİT şirketlerinin güçlü mevcudiyeti, eğitime erişimin mekânsal kalıplarında güçlü bir açıklayıcı değişkendir.

Türkiye’nin doğu bölgelerindeki insan sermayesi eşitsizliği sorununu çözme yönündeki çabalar kapsamında, geçtiğimiz on yıllık dönemde kamunun eğitim harcamalarında bir değişim yaşanmıştır ve bu önemli bir politika

tepkisine işaret etmektedir. Eğitimin özel sektör ve kamu finansmanında hem gelir düzeyleri arasında hem de coğrafi bölgeler arasında gözlenen önemli eşitsizliklerin eğitim sonuçlarındaki eşitsizlikleri belirginleştirdiği görülmektedir. Türkiye’de eğitimin finansmanı yüksek düzeyde merkezidir ve tamamen kurallara dayalı bir sisteme göre dağıtılmaktadır; okul ödenekleri talebi yansıtmayan ve eşitlik hususlarını dikkate almayan küçük bir dizi göstergeye dayalı olarak dağıtılmaktadır (Dünya Bankası 2005b, 2006a, 2011). Bu cari yatırımlar için geçerli olmakla birlikte, geçtiğimiz yıllarda eğitime yapılan yatırım harcamaları ile ilgili olarak gerçekleştirilen bir analiz (Şekil 26) devletin geleneksel olarak yetersiz hizmet alan doğu bölgelerinde eğitime erişimi arttırmak amacıyla yeni eğitim yatırımlarını giderek daha fazla bu bölgelere yönlendirdiğini göstermektedir.

Şekil 26: Ulusal Eğitim Harcamalarının Mekânsal Dağılımı, 2001 ve 2011



Kaynak: Kalkınma Bakanlığı’nın Kamu Yatırımları Verileri



Şehirlerin Rekabet Gücü için Ulaşımın Önemi

Gelişmiş ulaşım altyapısı Türkiye’de şehirlerin rekabet gücünü ve üretkenliğini arttırabilir. Son ampirik çalışmalar bağlantılı alanlarda ulaşım altyapısının rekabet gücünü ve üretkenliği arttırabileceğini göstermektedir¹⁶. Batı ve doğu illeri arasında ve büyük ve küçük şehirler arasında gelir ve üretim bakımından gözlenen büyük farklılıklar düşünüldüğünde, bağlayıcı altyapının her iki alanda rekabet gücü ve üretkenlik üzerinde olumlu bir etkiye sahip olması olasıdır (Dünya Bankası, 2011b). Aşağıdaki Tablo 3, 2001 ile 2009 yılları arasında, ihracat bakımından en yüksek ve en düşük performans gösteren illeri ve bir sınır kapısına ortalama seyahat sürelerini göstermektedir. Tablo 3’teki rakamlar ihracat bakımından daha iyi performansa sahip illerin en düşük performansa sahip illere göre sınır kapılarına erişimlerinin daha iyi olduğunu, yani en iyi performansa

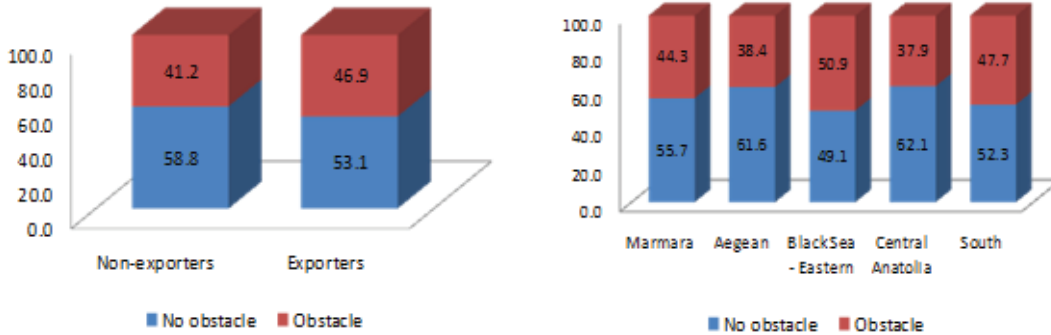
sahip illerin önemli sınır kapılarına erişim hızlarının en kötü performansa sahip illere göre daha yüksek olduğunu göstermektedir¹⁷. Daha iyi performansa sahip iller en kötü performansa sahip illere göre seyahat edilen her 100 km için ortalama olarak 14 dakika kazanmaktadır (Dünya Bankası, 2011b).

Türkiye’nin farklı bölgeleri arasında bazı ihracatçılar ulaşımı ihracatçı olmayan şirketlere göre iş yapmanın önündeki bir engel olarak daha sık niteliyor. Üreticiler arasında kısa süre önce yapılan bir algı anketi, görüşülen ihracatçı şirketlerin yüzde 47’sinin ulaşımın kalitesinin Türkiye’de iş yapmanın önünde bir engel olarak nitelediğini, ihracatçı olmayan şirketlerin ise yüzde 41’inin bunu bir engel olarak nitelediğini göstermektedir (bakınız aşağıdaki Şekil 27). Bölgeler arasında da farklılıklar görülmektedir. Karadeniz ve Doğu bölgelerindeki şirketlerin yüzde 44’ü ulaşımı bir engel olarak nitelerken, İç Anadolu ve Ege bölgelerindeki şirketler için bu oran yüzde 38’in altındadır.

Tablo 3: İllerin İhracat Performansı ve Sınır Kapılarına Erişim

En Fazla İhracat yapan 5 İl	Ortalama Hız	En Az İhracat yapan 5 İl	Ortalama Hız
İstanbul	73.1	Tunceli	64.7
Bursa	73.2	Gümüşhane	64.3
İzmir	71.2	Bingöl	62.1
Kocaeli	75.1	Ardahan	58.3
Ankara	74.0	Bayburt	63.3
Ortalama	73.3	Ortalama	62.6

Şekil 27: İş Yapmanın Önünde Bir Engel Olarak Ulaşım



Kaynak: EBRD-Dünya Bankası İş ortamı ve İşletme Performansı Anketi (BEEPS) 2008 ve Dünya Bankası mimeo 2010.

¹⁶ Donaldson (2009), Banerjee, Duflo and Qian (2009)

¹⁷ İki grubun ortalamaları arasındaki fark yüzde 99 güven aralığında anlamlıdır.



Lojistik performansı Endeksi (LPI) gibi diğer uluslararası bağlantı göstergeleri Türkiye'nin şehirlerinin genel olarak tatmin edici bir performansa sahip olabileceğini, ancak bazı bölgelerde yetersiz olduğunu göstermektedir. 2010 LPI raporunda Türkiye 3,22 puan ile 155 ülke arasında 39. sırada yer almıştır. LPI'ya göre, ankete katılanların yüzde 63'ü Türkiye'de demiryollarının kalitesi düşük veya çok düşüktür. Bu oran karayolları ve limanlar için yaklaşık yüzde 18'dir ve Türkiye'yi Çin, Tayvan, Malezya, Kore Cumhuriyeti, Güney Afrika ve Çek Cumhuriyeti gibi uluslararası rakiplerinin gerisinde bırakmaktadır. Kısa süre önce kabul edilen demiryolu reformu kanunu bu performansın genel anlamda iyileştirilmesine yardımcı olacaktır, ve özellikle verimsiz demiryolu ulaşımından en fazla etkilenen illere katkıda bulunacaktır.

Bağlantı altyapısına yapılacak yatırımlar için önceliklerin tespit edilmesi şehirler ve bütün ülke için çok büyük bir fark yaratabilir. Bağlantı altyapısına yapılacak yatırımlar, ulaşım ağlarında en etkili olacak eklemeleri ve iyileştirmeleri tespit etmeye yönelik öncelikleri belirleyerek şehirler sistemi genelinde rekabet gücünü ve sınırlı finansal kaynakların verimliliğini arttırabilir. Ağlar arasındaki akışların daha iyi anlaşılması, yakın gelecekte yüksek tıkanıklık düzeylerine ulaşabilecek ve yatırımların yüksek dağılımsal etkilerinin olacağı segmentlerin belirlenmesine katkıda bulunabilir. Şehirlerin kendi içlerindeki bağlantı altyapısı belki de rekabetçi şehirler için Türkiye'nin önündeki en büyük bağlayıcı kısıttır. Bu konu Bölüm 3'te ayrıntılı olarak değerlendirilmektedir.

Kilit Bulgular ve Politika Önerileri

Bu bölümde incelenen olgular ve analizler, Türkiye'nin şehirlerinin ekonomik rekabet gücünün çeşitli boyutlarını vurgulamaktadır. Bu rekabet gücü, 1984 yılında çıkarılan ve politika ve uygulama koordinasyonunu ile büyükşehir ayak izi genelinde uyumu arttıran ve muhtemelen şirketlerin ve nüfusun çekilmesini sağlayan güçlü büyükşehir etkisine katkıda bulunan ileri görüşlü bir Büyükşehir belediyeleri Kanununa dayanmıştır. Büyükşehir belediyelerinin ayrıca sadece şirketleri cezbetmelerini değil aynı zamanda zaman içinde bu eğilimlerini sürdürbilmeleri için bu şirketleri tutmalarını sağlayan bir "yapışkanlık" özelliğine de sahip oldukları

görülmüştür. Son on yıllık dönemde özellikle ikincil şehirler veya Anadolu Kaplanları olarak tabir edilen şehirlerde yaşanan durum budur. Büyükşehir belediyesi rejimi aynı zamanda bugüne kadar Türkiye'nin şehirlerinde elde edilen ortalamanın üzerindeki kentsel yoğunluklara katkıda bulunan faktörlerden birisi olabilir. Öte yandan, özellikle üç büyük şehir olmak üzere büyükşehir belediyeleri yenilikçiliği sürükleyebilmek ve rekabet güçlerini arttırabilmek için gerekli olan insan sermayesini de çekebilmişlerdir.

Ancak şehirleşme dinamik bir süreçtir ve devam eden eğilimler Türkiye'nin ikinci nesil kentsel gündeminde ele alınması gereken bazı riskler otaya koymaktadır. Türkiye'nin şehirleri şirketlerin yeri bakımından bazı değişimler yaşamaktadır; giderek artan sayıda şirket büyükşehir bölgelerinde kentsel alanların çevresinde konumlamayı amaçlamaktadır. Stratejik mekânsal planlama müdahaleleri olmadan, bu artan tıkanıklık ve arazi kullanım planlaması ile kentsel ulaşım ağları arasındaki uyumsuzluk gibi önemli risklere yol açabilir. Dolayısıyla, şehir planlaması ve şehirlerin içinde ve çevresinde bağlantı olanaklarının arttırılması giderek daha fazla önem kazanmaktadır. Aralık 2012'de kabul edilen, büyükşehir belediyelerinin sorumluluk alanlarını tüm sınırlarını kapsayacak şekilde genişleten ve etkili bir planlama rejimi olmadığında düzensiz kentsel yayılmayı kolaylaştırabilecek olan yeni Büyükşehir Belediyeleri Kanunu bu gerçeği daha da belirginleştirmiştir. Arazi değerlendirme sistemlerinin geliştirilmesi de yoğun kentsel gelişimin teşvik edilmesinde önemli bir etkiye sahip olacaktır ve özellikle merkezi iş bölgelerinde arazilerin daha verimli bir şekilde kullanılması gerekecektir. Türkiye Hükümeti tarafından halihazırda daha verimli ve piyasaya dayalı bir gayrimenkul değerlendirme sistemini test etmeye ve yaygınlaştırmaya yönelik çabaları oldukça cesaret verici bir işarettir. Bu metodolojiler aynı zamanda Türkiye'nin büyüyen şehir altyapı finansman ihtiyaçlarının karşılanmasına yönelik mali transferlerin merkezi bütçe üzerinde ilave yük yaratmak yerine şehirleşmenin getirdiği değer artışlarından yararlanmasını sağlayacak şekilde yerel kaynakların harekete geçirilmesini mümkün kılacaktır (Şehirlerin Finansmanı başlıklı Bölüm 5'in kilit tavsiyelerinden birisi).



BÖLÜM 3: TÜRKİYE'NİN ŞEHİRLERİNDE UYGUN FİYATLI KONUTLARA ERİŞİMİN ARTTIRILMASI

Başarılı bir şehirleşme için konut temini merkezi önem taşır. Konuta erişim yaşam koşullarını iyileştirir, sağlık üzerinde olumlu bir etki yaratabilir, çocukların okul performansını yükseltebilir ve diğerlerinin yanında öz tatmin sağlayabilir. Bununla birlikte, iyi işleyen bir konut piyasası aynı zamanda şehirlerin ve ülkelerin ekonomik performansı için de temel önem taşır. Konut genellikle bir ekonominin en somut varlığıdır. Örneğin, konut varlığı İngiltere ekonomisinin maddi varlıklarının toplam değerinin yüzde 57'den fazlasını oluşturur. Ayrıca konut sektörü istihdam yaratmada da önemli bir rol oynar. İnşaat sektörü tipik olarak diğer sektörlerle göre daha emek yoğun olduğundan dolayı gelişmekte olan ülkelerde büyük bir istihdam sektörüdür (Collier ve Venables, 2012). Bugün, Türkiye'de istihdamın yüzde 7'den fazlası inşaat sektöründe yoğunlaşmaktadır.

Hem yaşam kalitesi hem de ekonomik performans için önemi düşünüldüğünde, etkin konut piyasaları temel bir gerekliliktir. Bununla birlikte, hem ulusal hem de yerel düzeyde çok sayıda kurum arasında eşgüdümlü hareket edilmesini gerektirdiğinden dolayı konut piyasasında etkinliğin sağlanması basit bir konu değildir. Collier ve Venables 19. yüzyıl Londra'sı ile bugün hızlı şehirleşme ile karşı karşıya olan birçok gelişmekte olan ülkenin yaşadığı zorlukları karşılaştırdılar. Gelişmekte olan ülkelerde hızla büyüyen nüfusun konut ihtiyacı kayıt dışı konut pazarı ile karşılanırken, 19. yüzyıl Londrasında kayıtlı konut pazarı artan talep ile başa çıkabildi. Collier ve Venables 19. yüzyıldaki Londra'da konut piyasasının bu başarılı gelişimini pazardaki beş potansiyel kırılma noktası eşgüdümlü bir şekilde ele alabilen bir merkezi hükümete atfetmektedirler. Bu beş kırılma noktası, parasal açıdan karşılanabilirlik, yasal haklar, finansal yenilikçilik, altyapının desteklenmesi ve gelir fırsatları ile ilgilidir.

Türkiye'nin konut sektörünün karşı karşıya olduğu zorluklar erken müdahale ile aşıldı ancak konut açığı devam ediyor. Bölüm 1'de Türkiye Hükümeti'nin geçtiğimiz on yıllarda düşük gelirliye yönelik konut gündemini ele almak için aldığı çok sayıda önlem açıklanmıştı. Bunlar arasında; 1984 yılında özel sektör ile işbirliği içerisinde konut arzı ile ilgili etki ve müdahaleleri kolaylaştırmak için geniş yetkiler ile donatılan Toplu Konut İdaresi Başkanlığı'nın (TOKİ) kurulması yer almaktadır. Ayrıca, çıkarılan bir dizi af ile, kaçak yerleşimlerde yaşayanlara yasal kullanım ve/veya mülkiyet hakkı tanınmış ve yerel yönetimler bu yerleşimlere zamanla düzenli hale gelen temel hizmetleri sunmak için harekete geçmişlerdir. Öte yandan, uzun vadeli konut finansmanına erişim özellikle son yıllarda artmıştır. Bununla birlikte, zaman içinde bu gündem evrilmiş ve coğrafi olarak genişlemiştir; bu sorun ile baş etmek için daha az donanımlı ve deneyimli olan Türkiye'nin Anadolu Kaplanları olarak nitelenen şehirlerinde şehirleşme baskıları artmıştır. Dolayısıyla, uygun fiyatlı konut arzı ikinci nesil kentsel gelişim gündeminin önemli bir parçası olmaya devam etmektedir.

Türkiye'de konut piyasasının darboğazlarını daha iyi tespit etmek ve anlamak için, ülkenin karşı karşıya olduğu zorluklar bu bölümde Collier ve Venables'ın belirlediği beş kırılma noktası etrafında ele alınmaktadır. İlk olarak Türkiye'deki konut sektörü ile ilgili bazı biçimlendirilmiş olgular sunulacak ve şehirlerin karşı karşıya olduğu temel zorluklar tespit edilecektir. Daha sonra, beş kırılma noktası Türkiye bağlamında gözden geçirilecektir. Son olarak, bu kırılma noktaları ile ilgili bazı politika önerileri sunulacaktır. Şehirleşme incelemesinin *planlama-bağlantı-finansman* politika çerçevesi içerisinde politikaların koordinasyonu uygun fiyatlı konut arzının arttırılmasını sağlayabilir.

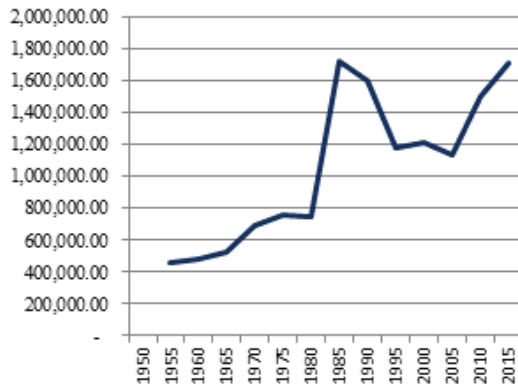
Türkiye’nin kentsel alanları tahmini olarak 1,4 milyon konuta ihtiyaç duyuyor¹⁸. 2012 itibariyle, konut ihtiyacının 1,2 milyon olduğu ve bugün 1,4 milyona ulaştığı tahmin edilmektedir (bakınız aşağıdaki şekil). Bu artışın düzeyi şehirler arasında aynı değildir. Birkaç şehir konumları ve ekonomik önemleri itibariyle asıl yükü çekmektedir (Şekil 28)¹⁹. Sekiz büyük metropol arasında, İstanbul’da konut ihtiyacı diğer şehirlerden daha hızlı artarken, Ankara ve İzmir İstanbul’u izlemektedir. Geri kalan beş şehir, yani Adana, Antalya, Bursa, Gaziantep ve Konya, ortak bir kalıbı paylaşmaktadır. İstanbul ve İzmir 1960’ların başlarında konut ihtiyacında ani bir sıçrama yaşamış ve on yıl boyunca büyümeye devam etmiştir. 1980’lerde Türkiye’nin toplam kentsel nüfusunun üçte biri bu üç metropolde yaşamaktaydı. Nüfus artışındaki bu mekânsal eşitsizlik halen devam etmekle ve yerleşimler kıyı bölgelerinde yoğunlaşmakla birlikte, son eğilimler Gaziantep ve Antalya gibi diğer orta ve büyük ölçekli şehirlerin de hızlı kentsel büyüme ve konut ihtiyacı artışı yaşa-

makta olduğunu göstermektedir.

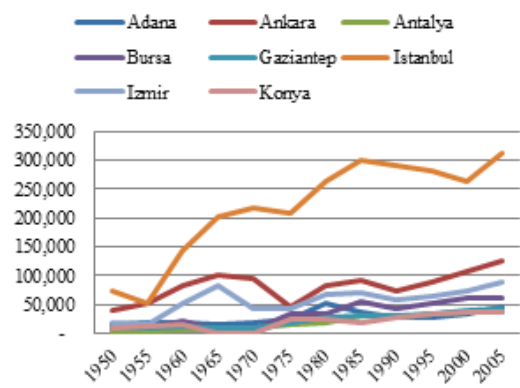
Talep ile konut inşaatının başlaması arasında 9 yıllık bir boşluk mevcuttur. Aşağıdaki Şekil 29, başlayan konut inşaatlarının konut ihtiyaçlarına olan oranındaki eğilimleri göstermektedir²⁰. Yıllık başlayan konut inşaat sayısı 1990’larda artarak 1993 yılında 500.000’e ulaşmıştır. Bununla birlikte, ülkenin kuzeybatısında yaşanan büyük deprem ve sonrasındaki ekonomik kriz pozitif artış seyrini durdurmuştur (Truel, 2012). Şehirlerde artan nüfus baskısı ile birlikte, 1950 ile 2010 arasındaki dönemde kayıtlı konut arzı talebin gerisinde kalmıştır. Bu hipotezin istatistiksel olarak test edilebilmesi için, 1955 ile 2010 arasında başlayan konut inşaatları ile konut ihtiyacı arasında bir Granger nedensellik testi uygulanmıştır²¹. 1 ile 15 yıl arasında gecikmelerin değerlendirildiği test, 1955 ile 2010 arasında konut inşaatı başlangıçlarının konut ihtiyacına en az 9 yıllık bir gecikme ile cevap verdiğini teyit etmektedir. Bu nedensellik oldukça güçlüdür (yüzde 99 güven aralığında istatistiksel olarak anlamlıdır) (Tablo 4).

Şekil 28: Türkiye ve başlıca kentsel yığınları için kentsel nüfus ve konut ihtiyacı eğilimleri

Şekil A: Türkiye’de Kentsel Konut İhtiyacı (konut sayısı), 1950 - 2015



Şekil B: Seçilen Kentsel Yığınlarda Konut İhtiyacı



Kaynak: Birleşmiş Milletler Genel Sekreterliği Ekonomik ve Sosyal İşler Dairesi Nüfus Bölümü, Dünya Nüfus Beklentileri: 2010 Revizyonu ve Dünya Şehirleşme Beklentileri: 2011 Revizyonu, Ağustos 2012.

18 Tahminler için “Birleşmiş Milletler Genel Sekreterliği Ekonomik ve Sosyal İşler Dairesi Nüfus Bölümü, Dünya Nüfus Beklentileri: 2010 Revizyonu ve Dünya Şehirleşme Beklentileri: 2011 Revizyonu, Ağustos 2012” esas alınmıştır. Konut ihtiyacının hesaplanmasında Türkiye’deki ortalama bir hanehalkı nüfusu 4,5 olarak alınmıştır.

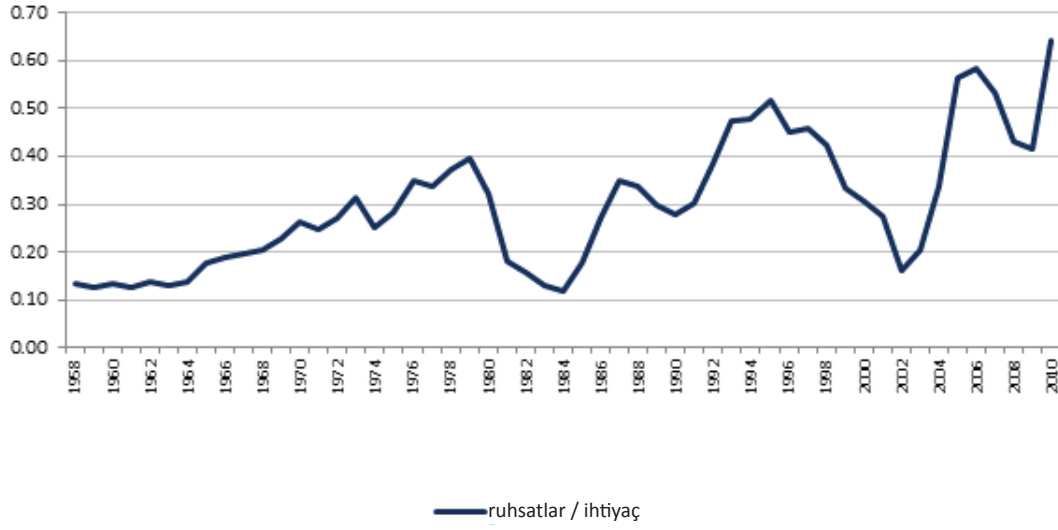
19 İlave konut ihtiyacı iki yıl arasında hanehalkı sayısındaki değişim olarak ölçülmüştür.

20 Oranın değerinin düşük olması ihtiyaç ile inşaat başlangıcı arasında daha uzun bir süre olduğunu gösterir.

21 Granger testi, bir değişkenin tek değişkenli otoregresif temsiline eklendiğinde, bir değişkenin gecikmeli gözlemlerinin bir başka değişken üzerinde artımlı tahmin gücü olup olmadığını tespit etmeye yönelik istatistiksel bir “nedensellik” testidir. Teknik ayrıntıları için ekteki Metin Kutusu A3’e bakınız.



Şekil 29: Türkiye’de konut inşaat başlangıçlarının ihtiyaca oranındaki eğilimler



Kaynak (ruhsatlar için): TÜİK, Bina İnşaat istatistikleri (yıllık)

Kaynak (konut ihtiyacı için): Birleşmiş Milletler Genel Sekreterliği Ekonomik ve Sosyal İşler Dairesi Nüfus Bölümü, Dünya Nüfus Beklentileri: 2010 Revizyonu ve Dünya Şehirleşme Beklentileri: 2011 Revizyonu, Ağustos 2012.

Tablo 4: Granger Nedensellik Wald Testleri

Denklem	Hariç	gecikmeler	χ^2	Prob> χ^2
Δ_2 log ruhsat	Δ_2 Log konut ihtiyacı			
		1	0.355	0.55
		2	0.352	0.84
		3	2.08	0.52
		4	5.21	0.27
		5	7.61	0.18
		6	7.44	0.28
		7	9.39	0.23
		8	11.73	0.16
		9	24.43	0.004***
		10	38.39	0.000***
		11	55.45	0.000***
		12	83.77	0.000***
		13	106.59	0.000***
		14	153.11	0.000***
		15	200.99	0.000***

Not: Ayrıntılı metodoloji ekte açıklanmaktadır. Δ_2 ikinci diferansiyel operatör ile birim kök testini gösterir.

Tam olarak gelişmiş bir finansal piyasanın yokluğunda, daha varlıklı insanlar konutları enflasyona karşı bir güvence olarak kullanırlar. Aşağıdaki Şekil 30’da görüldüğü gibi, 1998 ile 2010 arasında gayrisafi yurt içi tasarrufların GSYH’ya oranı yüzde 10 azalırken, katma değer’in GSYH’ya oranı aynı düzeyde yükselmiştir. Yüksek enflasyon döneminde ve 2003-04 döneminde, daha varlıklı insanların paralarını tasarrufa yatırmak yerine konuta yatırmaları daha tercih edilen bir yaklaşımdı: söz konusu dönemde gayrimenkullerin değer artışındaki yükselişi düşük faiz oranları ve sermayeye kolay erişim de sağlamış olabilir.

Türkiye kaçak konutları azaltmak amacıyla yoksulların konut sahibi olması için çok şey yapmış olmakla birlikte, bu konuda yaşanan zorluklar devam etmektedir. 1980’lerde kent-sel konut baskılarını karşılamak için yapılan erken girişimlere rağmen, Türkiye’nin şehirlerinde nüfusun artmaya devam etmesi ile birlikte, kayıtlı konut arzı talep ile tam olarak baş edememiştir ve bu durum *gecekondu*lar gibi kalıcı bir soruna yol açmıştır. Bu kaçak yapılar varoş mahalleleri şeklinde değil daha çok Türkiye’de nüfusun en yoksul kesimlerini barındıran gecekondu mahalleleri şeklinde gelişmiştir.

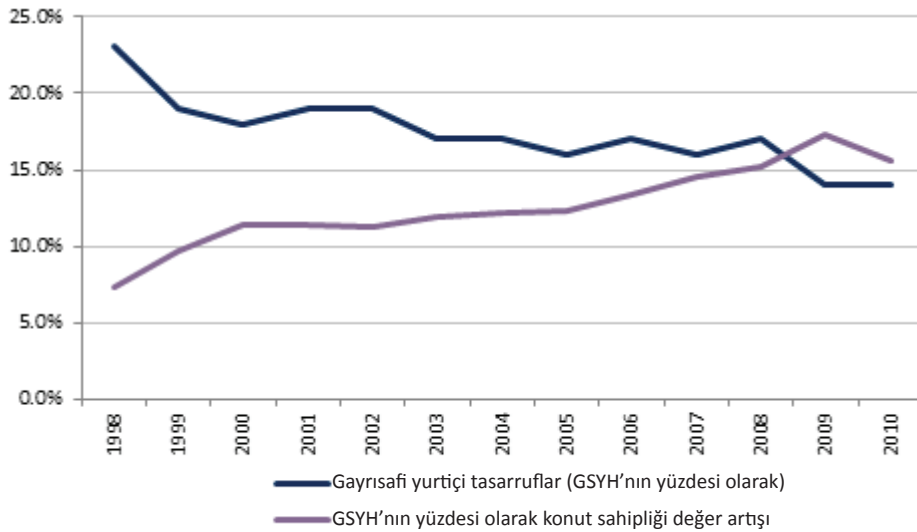
Konut sektöründeki katılıklar fiyat uygunluğu ile ilgili kaygılar doğuruyor. Konut arzının

sınırlı olması ve talebe cevap vermedeki 9 yıllık gecikme sebebiyle konut fiyatları yükselmektedir. Bütçeleri sınırlı olan hanehalkları alternatif harcamalar arasında bir tercih yapmak zorunda kaldıkları için bu ciddi bir endişe kaynağı oluşturmaktadır. Hanehalkları konut için ne kadar harcama yapacakları ve işe gidiş geliş için ne kadar harcama yapacakları arasında bir tercih yapmaktadırlar. Bununla birlikte, birçok şehirde, imar planları yoksulların istihdam fırsatlarına yakın yerlerde yaşamalarına izin vermemekte ve uygun fiyatlı ulaşım imkanlarının eksikliği de insanların işlerine erişebilmek için çok daha fazla ödeme yapması (hem para hem zaman bakımından) anlamına gelmektedir.

TÜRKİYE’DE KONUT SEKTÖRÜNÜN KIRILGANLIKLARININ TESPİT EDİLMESİ

Diğer özel malların aksine, konut piyasası, ticaret dışı bir sektör tarafından üretilen bir hanehalkı varlığı olduğu düşünüldüğünde bazı “kırılganlık” noktalarına tabidir (Collier ve Venables, 2012). Bu kırılganlıklar devlet müdahaleleri ve politikaları yoluyla yönetilebilir. Ancak bunun başarılı olabilmesi için, daha önemli olan bir husus tüm politikalar arasında koordinasyonun sağlanmasıdır.

Şekil 30: Gayrisafi yurt içi tasarrufların ve konutlarda değer artışının GSYH’ya oranlarındaki eğilimler



Kaynak: Veri Geliştirme Platformu, Dünya Bankası



Birinci kırılma noktası konutun parasal açıdan karşılanabilir olmasıdır. Konutların parasal açıdan karşılanabilirliğinin değerlendirilebilmesi için, hanehalklarının konut için ne kadar harcama yaptıklarına bakmak ve farklı kalitelerdeki konutlara erişirken ve bütçelerinin sınırlı olduğu düşünüldüğünde harcamalarını ayarlarken karşılaştıkları zorlukları daha iyi anlamak gerekir. Ancak fiyat parasal açıdan karşılanabilirlik sorunlarının nereden kaynaklandığını anlamak için, konut maliyetini etkileyen birkaç şeye bakmak gerekir. Bunlar arasında örneğin çimento ve işgücü maliyeti gibi inşaat maliyetleri; bina standartları ve düzenlemeleri, ve piyasa yapısı (tekeli yapılar rekabetçi bir ortama göre daha yüksek fiyatlara yol açabilir veya piyasa segmentasyonuna yol açarak talebin belirli kesimlerini arsız bırakarak bu talep kesimlerini kayıt dışı piyasaya itebilir) yer almaktadır.

Şehirleşme baskıları arttıkça, arazi talebi de artar ve kentsel genişleme ve yeniden imarı mümkün kılacak araçlar giderek daha önemli hale gelir. Bununla birlikte, bu araçların başarısı tipik olarak hem mülkiyet haklarının açık bir şekilde tanımlanmasına hem de arazi değerlemelerine yönelik bir dizi sağlam sisteme dayalıdır. Aslında bu Collier ve Venables'ın *yasal haklar kırılma noktası* olarak tanımladığı ikinci kırılma noktasıdır. Bu kırılma noktası konut piyasasını birkaç şekilde etkiler; örneğin konut varlıklarının mülkiyeti, güvenliği ve pazarlanabilirliği üzerindeki etkiler yoluyla. Mülkiyet haklarının açık bir şekilde tanımlanması ve arazi değerlerinin şeffaf bir şekilde değerlendirilmesinin yapılması, altyapı genişletmesi için arazi edinimi sırasında arazi ile ilgili anlaşmazlıkları önler. Gayrimenkul değerlendirme alanında eğitilmiş bir değerlendirme uzmanları kadrosu da dahil olmak üzere değerlendirme sürecinin bilgi temellerini geliştiren kurumlar değerlendirme sürecinde şeffaflığın sağlanmasına ve arazi değerleri ile ilgili bilgilerin geniş bir şekilde erişilebilir hale getirilmesine katkıda bulunur.

Üçüncü kırılma noktası konut finansmanına erişimdir. Farklı ancak birbirleriyle ilişkili mekanizmaları yoluyla konuta erişimi sağlamak için konut finansmanı temel önem taşır. İlk olarak, inşaat faaliyetleri için kısa vadeli destek için konut finansmanına ihtiyaç duyulur. İnşaat şirketleri işletme sermayesine sahip olmadığında, konut arzı sınırlı olacaktır, dolayısıyla özellikle düşük

gelirli hanehalkları için olmak üzere konuta erişim azalacaktır. İkinci olarak, Hanehalklarının gayrimenkulleri astın alabilmesi için uzun vadeli konut finansmanı gereklidir. İdari maliyetleri en aza indirmeye ve riskleri azaltmaya yönelik finansal yenilikler konuta erişimi arttırabilir.

Altyapının desteklenmesi dördüncü kırılma noktasıdır. Bu kırılma noktası erişimin yeterli olmadığı ve kalitenin gerekli olduğu gerçeği ile ilişkilidir. Kalite de konut arzı ile kol kola gitmesi gereken altyapının desteklenmesini içerir. Bu altyapı hizmetleri diğer birçok unsurun yanında yolları, kanalizasyon ve su sistemlerini, sokak aydınlatmalarını içerir. Bu hizmetlerin çoğu şebeke hizmeti veya basit bayındırlık işleri olduğu ve altyapı yatırımları bir dizi olumlu dışsallıklar ile ilişkili olduğu için, ya doğrudan kendileri tarafından sunulması ve sübvansiyonlar dağıtılması ya da teşvikler sunulması gibi yollarla bu hizmetlerin sunulmasına yönelik kamu müdahalesi için geniş bir alan mevcuttur. Altyapı hizmetleri ile konut arzının koordinasyonu, güçlendirme maliyetleri kısıtlayıcı olabileceğinden dolayı maliyet etkililik için gereklidir.

Beşinci ve son kırılma noktası gelir fırsatlarıdır. Yukarıda değinildiği gibi, altyapı temel bir gerekliliktir. Ancak temel hizmetlere erişim tek başına yeterli değildir. Hanehalklarının evlerinin bulunduğu yerin hem içerisinde hem de yakın çevresinde istihdam fırsatlarına sahip olabilmeleri için şehre bağlantılarının olması gerekir. Dışarıdaki fırsatlar için, iyi bir toplu taşıma ağı önemlidir ve konut alanları ile iş bölgelerini birbirine bağlayan yollara ihtiyaç duyulur. İçerideki fırsatlar için, karma arazi kullanımlarının sağlanması ve iş ve konut alanlarının birlikte konumlanmasını sağlayan daha yüksek yoğunlukların teşvik edilmesi hanehalkları için ilave istihdam alternatifleri sunacaktır. Yoğunluklar arttıkça, bölgede ortaya çıkan daha fazla ekonomik fırsatlar şeklinde olumlu bir dışsallık yansır. Bu dışsallığın mevcudiyeti, özel maliyetlerin bunları engellediği durumlarda bile bu olumlu dışsallığın daha yüksek yoğunluklar şeklinde ansızın güvence altına almak için kamu müdahalelerinin kapısını açar. Bu bölümün aşağıdaki kısımlarında, yukarıda açıklanan beş kırılma noktası çerçevesinde Türkiye'nin konut piyasasının performansının bir değerlendirmesi sunulmaktadır.



Kırılganlık 1: Parasal Karşılabilirlik

Kayıtlı sektörde konut arzının sınırlı olması ile birlikte, parasal açıdan karşılanabilirlik Türkiye'nin şehirleri için büyüyen bir endişe kaynağı haline geliyor. Türkiye'nin kentsel bölgelerinde 2005 ile 2009 yılları arasında en yoksul aileler için kira ve elektrik-su-gaz faturalarının toplam giderler içindeki payı 10 puan artmıştır (bakınız aşağıdaki Şekil 31). Bugün, çok sayıda düşük gelirli hanehalkı kayıtlı konut stoku içinde bir konut satın alma veya kiralama imkanına sahip değildir.

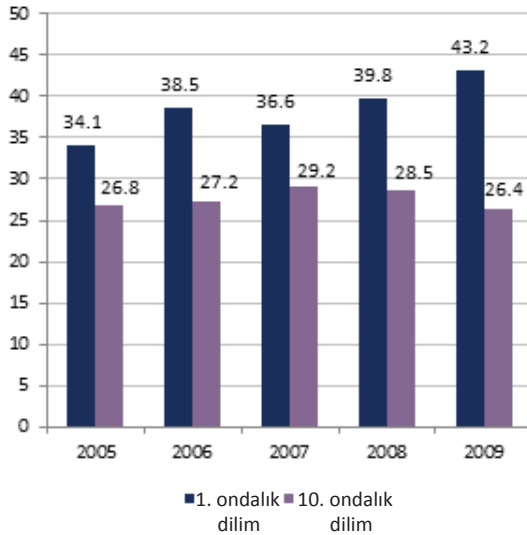
2005 ile 2009 yılları arasında²², hanehalklarının kira ve elektrik-su-gaz giderlerinin toplam giderleri içindeki payında yaşanan artış, yoksullar arasında önemli bir endişe kaynağı haline gelmiştir. Genel olarak, en alttaki 3 ondalık dilim için artan bir eğilim gözlenirken, orta ve yüksek gelir grupları için sabit veya azalan bir eğilim görülmektedir (bakınız E-1'deki Tablo A1). En alttaki ondalık dilim için, 2005 ile 2009 yılları arasında kira ve elektrik-su-gaz giderleri-

nin toplam giderler içindeki payı yüzde 34'ten yüzde 43'e yükselmiştir (Yukarıdaki Şekil 31 (A) ve (B)). Orta ve yüksek gelir gruplarının durumu ise daha iyidir ve ciddi bir endişe kaynağı oluşturmamaktadır (ortalama gider paylarının tam dağılımı için, bakınız ekteki Tablo-A1).

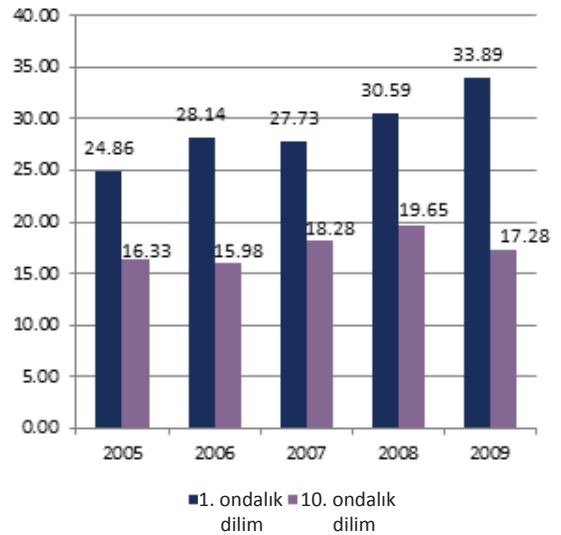
En yoksul hanehalkları için kira giderlerindeki artış, hanehalkı gider payı artışları içerisinde en yüksek artış olmuştur. 2005 ile 2009 yılları arasında ortalama kira ve elektrik-su-gaz giderlerindeki artış incelendiğinde ve aynı dönemde ortalama tüketimdeki artış ile karşılaştırıldığında, yukarıdaki tespit daha da güçlenmektedir. Bu analiz, kira ve elektrik-su-gaz giderlerinin toplam giderler içindeki payında yaşanan artışın aslında genel reel tüketimdeki daralmadan değil bu kalemler ile ilgili reel harcamalarda yaşanan artıştan kaynaklandığını teyit etmektedir. Şekil 32, 2005 ile 2009 yılları arasında kira, elektrik-su-gaz ve genel ortalama tüketimde gerçekleşen artışları göstermektedir²³. Şekilden açıkça görülebileceği gibi, en yoksul hanehalkları için (en alttaki ondalık

Şekil 31: 2005-2009 döneminde kira ve elektrik-su-gaz giderlerinin toplam harcama içindeki payı en çok yoksul hanehalkları için artmıştır

(A) Kira ve Elektrik-Su-Gaz Giderlerinin Toplam Gider içindeki Payı



(B) Kira Giderlerinin Toplam Giderler içindeki Payı



Kaynak: Farklı yıllara ait HBA ve yazarların hesaplamaları

22 Krizin hemen sonrası olduğu ve hiper-enflasyonun halen etkili olduğu, dolayısıyla referans yıl olarak uygun olmadığı için 2003 yılı analiz dışı bırakılmıştır.

23 Artış oranları, 2005 sabit fiyatları bazında verilen tüketim değerlerine dayalı olarak hesaplanmıştır.

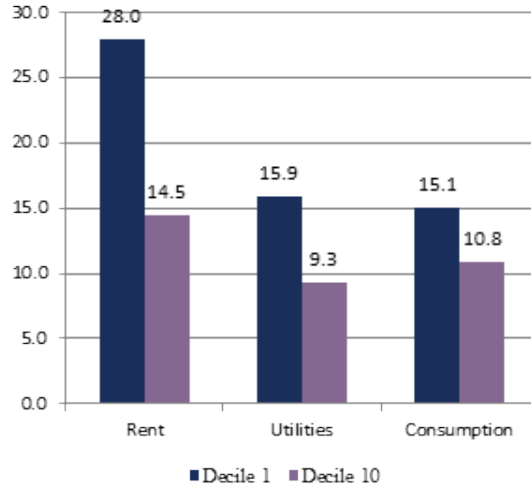


dilim), bu dönemde konut maliyetlerinin bütçedeki payında yaşanan artışlar temel olarak kiradaki artışlardan kaynaklanmaktadır. En alttaki ondalık dilim için, incelenen dönemde kira ücretleri ortalama yüzde 28 artarken, elektrik-su-gaz ve genel tüketimdeki artış oranları reel bazda yaklaşık yüzde 15 olmuştur. Bu durum, Şekil 34'te görüldüğü gibi konut giderlerinin bütçe paylarında yaşanan artışların, genel reel harcamalarda bir daralmadan ziyade parasal karşılanabilirlik endişelerine işaret ettiğini teyit etmektedir. Öte yandan, 2005-2009 döneminde en yüksek ondalık dilim için de kira giderleri artmış olmakla birlikte, bu artış en düşük ondalık dilim ile karşılaştırıldığında ortalama olarak neredeyse 14 puan daha düşük olmuştur (tüm harcama dilimlerinin artış oranları için, bakınız ekteki Tablo A2).

Ancak kira ücretlerindeki artışlar gayrimenkul değer artışları ile tam olarak aynı düzeyde değildir. Aşağıdaki Şekil 33'te görülen eğilimler, Türkiye'de özellikle düşük gelir grupları için ev kiralamanın ev satın almaya göre daha karşılanabilir olduğunu göstermektedir. 2008 yılın boyunca yaşanan sert düşüşlerin ardından gayrimenkul fiyatları 2009'un dördüncü çeyreğinden itibaren istikrarlı bir şekilde artmış olmakla birlikte, kira fiyatları 2007 seviyelerinin altında kalmıştır.

İnşaat maliyetleri gayrimenkul fiyatlarını yükseltiyor olabilir; bu durum parasal karşılanabilirlik endişelerini daha da ağırlaştırıyor. 2008 ile 2011 yılları arasında üretim maliyetlerindeki artışlar konutları yoksullar için daha az karşılanabilir hale getirmiştir. Şekil 34, 2008 ile 2011 yılları arasında konut fiyatlarındaki artış eğiliminin malzeme maliyetlerindeki artış eğilimlerinden etkilendiğini göstermektedir. Söz konusu dönemde işgücü maliyetleri de istikrarlı bir şekilde artmıştır. 2009 yılında malzeme fiyatlarında önemli bir düşüş yaşanmasına ve bu düşüş gayrimenkul fiyatlarını 2008 düzeylerinin altına düşürmesine rağmen, 2010 yılının ilk çeyreğinden bu yana hızlı bir artış gözlenmektedir. Malzeme maliyetlerindeki hızlı artışın konut fiyatlarındaki artışta etkili olduğu görülmektedir. Bilgi eksikliği bu artışın kaynaklarını

Şekil 32: 2005 ile 2009 arasında kira, elektrik-gaz-su ve tüketimdeki artışlar



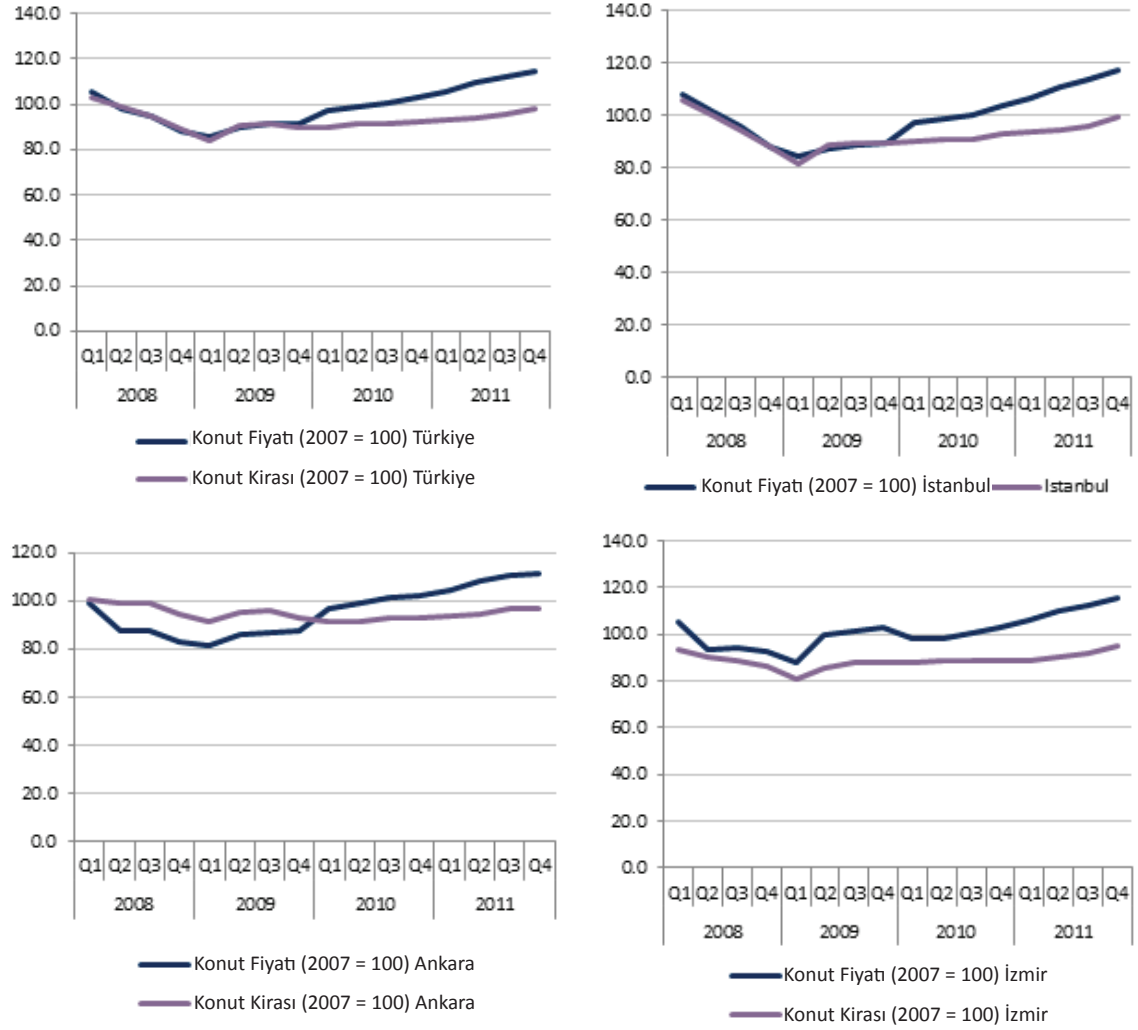
Kaynak: Farklı yıllara ait HBA ve yazarların hesaplamaları

tespit etmemize izin vermemektedir, ancak bu açık bir şekilde piyasa dinamiklerini anlamaya yönelik daha fazla çabanın çok değerli olacağı bir alandır.

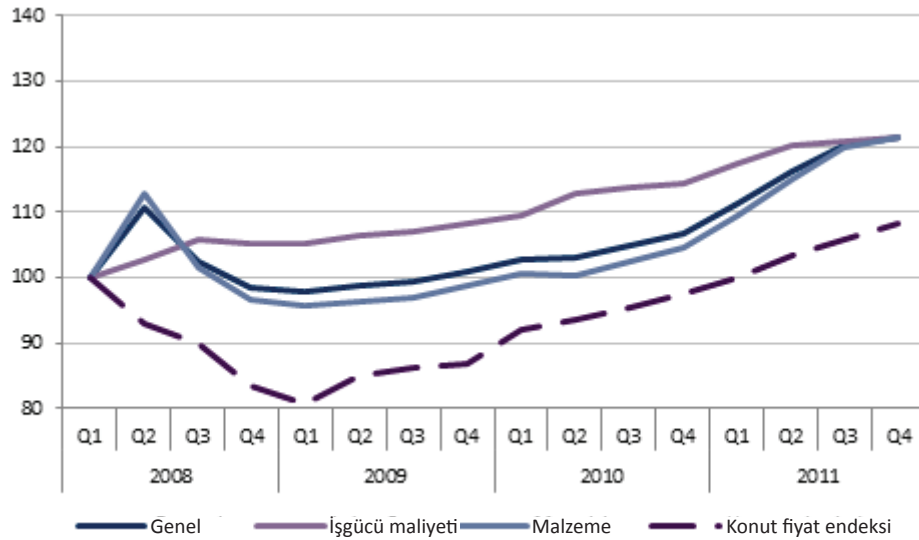
İnşaat sektöründeki sınırlı rekabet, yüksek malzeme fiyatlarına katkıda bulunan bir etken olabilir. Başka herhangi bir piyasada olduğu gibi, konut piyasasının yapısı fiyatlar ve dolayısıyla parasal karşılanabilirlik üzerinde güçlü bir etkiye sahiptir. Eğer az sayıda inşaat şirketi varsa bunların tekeli özellikler sergilemeleri ve böylelikle konut fiyatlarını yükselterek parasal karşılanabilirlik endişelerini arttırmaları olasıdır. Ayrıca, tekeli bir piyasada, inşaat şirketleri sadece yüksek kaliteli konutlar üzerinde odaklanarak ve düşük gelirli grupları tercihsiz bırakıp düşük gelirli grupların örneğin kendi evlerini yaptıkları segmentlere ayrılmış bir piyasa oluşturdukları alıcılar arası ayrımcılık uyguladıkları bir yapıya karar verebilirler. Alternatif olarak, sadece birkaç inşaat şirketinin konut üretiminin büyük çoğunluğunu oluşturdukları bir piyasada, bu inşaat şirketlerinden birisinin sarsılması halinde sadece konut mevcudiyetinin sınırlı olması değil aynı zamanda konutların en önemli maddi varlık olarak sahip oldukları rol düşünüldüğünde daha önemli bir husus olarak genel ekonomik istikrarsızlık riski yüksek olur.



Şekil 33: Türkiye’nin şehirlerinde konut fiyat endeksi ve konut kira endeksi



Şekil 34: Konut fiyatı ve maliyeti endekslerindeki eğilimler



Kaynak: Gayrimenkul Yatırım Şirketleri Derneği raporu, 2009 ve 2011.



Metin Kutusu 5: Herfindahl-Hirschman Endeksi – Türkiye’de inşaat şirketlerinin konsantrasyonunun ölçülmesi

Herfindahl-Hirschman endeksi (HHI), sektördeki şirketlerin pazar paylarının karesinin toplamına eşit bir sektör konsantrasyonu ölçüsüdür. Piyasa konsantrasyonunun yaygın olarak kabul gören bir ölçüsüdür. HHI rakamı, toplamın bir kesiri olarak ifade edilen pazar paylarının toplamı 1 olduğunda, sıfıra yakın ile 1 arasında değişir. HHI şu şekilde ifade edilir:

$$HHI = (s_1)^2 + (s_2)^2 + (s_3)^2 + \dots + (s_n)^2$$

Burada s_n n’inci şirketin pazar payıdır. Piyasa tekele yaklaştıkça HHI değeri 1’e yaklaşır.

Türkiye’deki büyükşehir belediyelerinde TOKİ konut projelerinde yer alan inşaat şirketlerinin konsantrasyonunu bulmak için HHI endeksini oluşturduk. Aşağıdaki tablo büyükşehir belediyelerindeki inşaat şirketlerinin Herfindahl-Hirschman endeksini göstermektedir. Her bir şirketin, (i) konut ve (ii) büyükşehir belediyeleri arasında ayrı ayrı değeri bakımından toplam içindeki paylarını kullandık. Her bir büyükşehir belediyesi için “her bir inşaat şirketinin payının karelerinin” toplamı bize HHI/büyükşehir belediyesi değerini vermektedir.

0,1’den (yüzde on) büyük her değer konsantrasyonu gösterdiğine dair temel kural uyarınca, aşağıdaki HHI dağılımı İstanbul, Ankara ve İzmir dışındaki diğer şehirlerde inşaat şirketlerinin yüksek düzeyde konsantre olduğunu göstermektedir. Ancak, ulusal düzeydeki konsantrasyonu ortaya koyak için benzer bir yaklaşım kullanıldığında, piyasanın birkaç inşaat şirketinin elinde yoğunlaştığına dair herhangi bir kanıt görülmektedir. Sonuçlar Türkiye’de inşaat şirketlerinin sadece yerel düzeyde yoğunlaştığını göstermektedir (ulusal düzeyde değil).

	Konut sayısı bakımından	Projelerin toplam değeri bakımından
Büyükşehir belediyesinin adı	HHI	HHI
Adana	0.50	0.30
Ankara	0.24	0.21
Antalya		0.23
Bursa		0.48
Diyarbakır		0.37
Erzurum	0.34	0.24
Eskisehir	1.00	0.38
Gaziantep	1.00	0.39
İstanbul	0.10	0.11
İzmir	0.13	0.30
Kayseri	0.33	0.51
Kocaeli	0.52	0.44
Sakarya		0.37
Samsun	1.00	0.71

Not: “Boş hücreler” bilginin mevcut olmadığını gösterir.

İnşaat piyasasında rekabet genel anlamda ulusal düzeyde sağlıklıdır, ancak bölgelerde daha az rekabetçidir. Türkiye’deki tüm yeni inşaatlar ile ilgili bilgi mevcut olmamakla birlikte, son yıllardaki TOKİ inşaat projelerinin analizi ulusal düzeyde yüksek bir piyasa konsantrasyonu olmadığını göstermektedir (ayrıntılı bir tartışma için, bakınız Metin Kutusu 5).

Bu, ulusal düzeyde inşaat sektörünün rekabetçi bir şekilde davrandığının görüldüğü anlamına gelmektedir. Diğer taraftan, yerel düzeyde, piyasanın birkaç yerel şirkette yoğunlaştığı görülmektedir. TOKİ projelerinin genellikle toplu konut projeleri olduğu ve küçük ölçekli projeler olmadıkları düşünüldüğünde, yerel düzeyde konsantrasyonun gözlenmesi şaşırtıcı değildir.



Konut İhtiyacının Karşıllanması: Sosyal Konutlar ve TOKİ Modelinin Evrimi

Ulusal düzeyde, TOKİ Türkiye'deki ulusal konut politikasının uygulanmasından sorumlu kilit bir kuruluştur. Türkiye'deki konut piyasasının öne çıkan özelliklerinden birisi, merkezi hükümetin özellikle TOKİ'nin rolü aracılığıyla konut arzını etkilemedeki giderek artan rolüdür. Kurumun kendi ifadesi ile, TOKİ'nin misyonu, "normal piyasa koşulları altında kendi evine sahip olma veya modern okulların, iş alanlarının, hastanelerin, camilerin ve kütüphanelerin bulunduğu bir mahallede yaşama fırsatı olmayan milyonlarca Türk vatandaşına umut vaat etmektir."²⁴

Şu anda TOKİ birkaç model kapsamında konut arzına katılmaktadır. Yoksul ve dezavantajlı kesimler için, TOKİ peşinatsız ve 25 yıla kadar uzayan vadelerde düşük taksit ödemeleri ile konut sunmaktadır. Bu daireler genellikle 45 ve 65 metrekarelik küçük konutlardır. Bu model, nüfusun en yoksul kesimlerine yönelik olarak Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı ile koordinasyon içerisinde gerçekleştirilen ve Türkiye'de bu gelir grubuna yönelik uygulanan en kapsamlı proje olan bir konut üretim programıdır. Ödeme gücü daha yüksek düşük gelirli gruplar için, yaklaşık yüzde 12'lik peşinat ve aylık 200 ABD\$'lık taksitlerle 15 yıla kadar vadelerde 65-87 metrekarelik konutlar sunulmaktadır. Bu iki düşük gelir grubu gelir dağılımının en alt yüzde 20-40'lık kesimi olarak tespit edilmektedir. Türkiye'nin konut arz sisteminin mevcut yapısında, gelir dağılımının en alt diliminde yer alan hanehalklarının önemli bir yüzdesi kaçınılmaz olarak toplu konut projelerinin dışında kalmaktadır ve Türkiye'nin uygun ücretli kiralık gayrimenkul seçenekleri de dahil olmak üzere, gayrimenkul sahipliğinin alternatiflerini düşünmesi gerekmektedir. Orta gelir grupları için, alternatif peşinat oranları (yüzde 10 ve 25) ve 8-10 yıla kadar vadeli piyasaya göre uyarlanan geri ödemeler ile 87 – 146 metrekarelik konutlar sunulmaktadır.

TOKİ konutlarının ne kadarı yoksullara ulaşıyor? TOKİ yetkilileri inşa ettikleri konut stokunun yaklaşık yüzde 87'sinden orta ve düşük gelirli hanehalklarının yararlandığını tahmin ediyorlar. Bunun yaklaşık yüzde 22'sinden de en alt yüzde 10'luk gelir kesimi yararlanmaktadır. Ayrıca, TOKİ konut kredilerinin yüzde 31'inin işçiler, yüzde 30'unun memurlar, yüzde 7'sinin emekliler, yüzde 13'ünün esnaf ve kalan yüzde 19'unun diğer gruplar tarafından alındığını bildirmektedir. Daireler noter huzurunda gerçekleştirilen çekiliş ile başvuru sahiplerine tahsis edilmektedir.²⁵

TOKİ'nin önemli özelliklerinden birisi, iş modeli kapsamında gelir paylaşımı yapısının bulunmasıdır. Bu yapıda, kurum Kamu-Özel Sektör Ortaklığı modeli kapsamında yüksek gelir gruplarına konut arzı için özel sektör ile birlikte çalışmaktadır. TOKİ özerk bir idare olduğu ve merkezi hükümetten herhangi bir ödenek almadığı için, bu projelerin düşük ve orta gelir gruplarına yönelik konut projelerinde kullanılmak üzere kaynak yaratması beklenmektedir. Bu modelde TOKİ arsa temin ederek ve rekabetçi ihale süreci yoluyla sözleşmeler yaparak projelerin geliştirilmesine ortak olarak katılmaktadır. TOKİ sosyal konut projeleri için arsayı bedelsiz bir şekilde temin etmektedir. TOKİ'nin sunduğu arazi Hazine'den, kamu kuruluşlarından, kamu kurumlarından veya (gerekli olması halinde) bireylerden gelebilmektedir. Proje uygulaması için, arazi değerlerinin bir piyasa değerlendirme süreci yoluyla takdir edildiği söylenmektedir. TOKİ Ocak 2015 itibarıyla TOKİ mülkiyetinde olan arazi portföyünün büyüklüğünün yaklaşık 170.705.716 m2 olduğunu bildirmektedir.

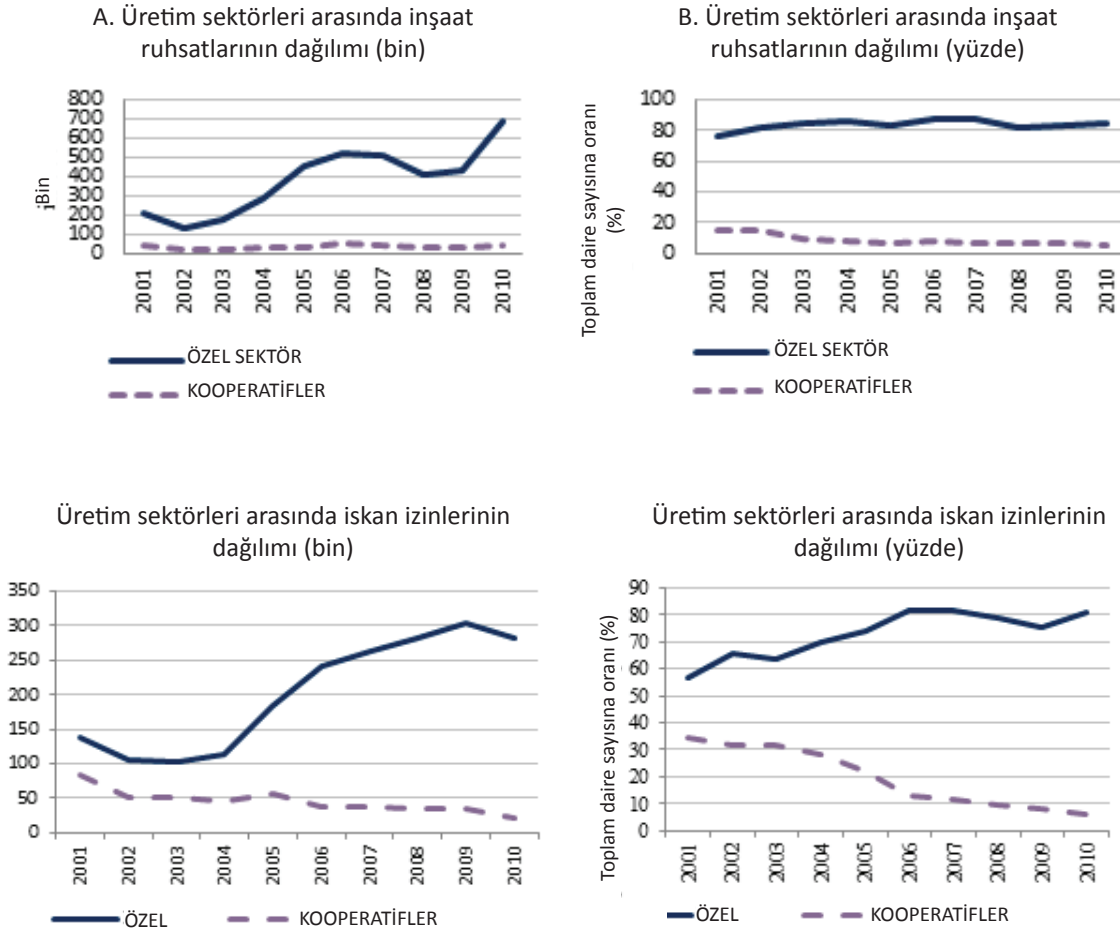
Kooperatifler nasıl bir rol oynuyor? Konut kooperatifleri uzun süre Türkiye'de düşük ve orta gelirli konut temininde önemli bir rol oynamıştır (Türel, 2012). İthalat ikame rejimi sırasında, konut kooperatifleri genellikle belediyelerin piyasa fiyatının altında sağladığı kamu arazileri üzerinde konutlar inşa etmişlerdir. Katma değer vergisi (KDV) ya uygulanmamıştır ya da asgari oranda uygulanmıştır. 1984 yılında toplu konut kanununun çıkarılmasından

²⁴ www.toki.gov.tr

²⁵ www.toki.gov.tr



Şekil 35: Üretim sektörleri arasında konut inşaat ruhsatlarının ve iskan izinlerinin dağılımı



Kaynak: Türkiye İstatistik Kurumu, İnşaat Ruhsatı Verileri

sonra kooperatifler kredi sağlama durumlarını iyileştirmişlerdir. Toplam konut arzında konut kooperatiflerinin payı 169810 yılında yüzde 8,7 iken, 1990-92 döneminde yüzde 25,2'ye yükselmiştir (Berkim ve Osmay, 1996; Özdemir, 2011; Türel, 2012).

Ancak konut kooperatiflerinin önemi söz konusu dönemin hemen ardından önemli ölçüde etkilenmiştir. Kamu kaynaklarından elde edilen kredilerde yaşanan düşüş ile aynı zamanlarda bir iş modeli olarak kooperatifler de hızla

düşüşe geçmiştir. Şekil 35 A ve B'de görüldüğü gibi, özel sektör tarafından başlatılan inşaatların payı 2001 ile 2010 yılları arasında yüzde 75'ten yüzde 85'e yükselmiştir. Aynı dönemde kooperatifler tarafından başlatılan inşaatların payı yüzde 15'ten yüzde 5'e düşmüştür. Türel (2012) özel sektör tarafından başlatılan inşaatların payındaki artış ile kooperatifler tarafından başlatılan inşaatların payındaki azalma arasındaki ters ilişkinin, kamu kaynaklarından finansmanın sona erdirilmesinden daha önemli olduğunu belirtmektedir (age, 2012).



İnşaat ruhsatlarının alınmasına yönelik ağır işleyen süreçler de arazi ve konut piyasalarının etkinliğine karşı kısıtlar getirerek ve koordinasyon sorunlarını arttırarak Türkiye'de inşaat maliyetlerini yükseltmektedir. Şu anda Türkiye inşaat ruhsatı işlemlerinin kolaylığı bakımından 183 ülke arasında 155. sırada yer almaktadır. Türkiye'de bir inşaat ruhsatı almak yaklaşık 1589 gün sürerken ve 24 prosedür tamamlamak gerekirken, örneğin Kolombiya gibi bir ülkede benzer bir ruhsat almak sadece 46 gün almaktadır. Son yıllarda inşaat ruhsatı almanın maliyeti nispeten düşmüş olmakla birlikte –kişi başına düşen gelirin yüzde 430'unun üzerindeki bir seviyeden 2012 itibarıyla yüzde 197,7'si seviyesine inmiştir- OECD ülkelerinin ortalamasına (yüzde 45,7) göre halen yüksektir²⁶. Vergiler, ücretler ve harçlar arazi ve konut fiyatlarını yükseltebilmektedir; bazı araştırmacılar tarafından vergiler, ücretler ve harçların toplamının toplam inşaat maliyetinin üçte biri kadarını oluşturduğunu tahmin etmektedirler (Özdemir, 2011).

Kırılگانlık 2: Yasal Haklar

Türkiye'de Arazi değeriemesi fazla gelişmiştir. Özel amaçlar için yerli ve yabancı şirketler tarafından değerieme hizmetleri sunulmakla birlikte, değerieme yöntemleri standart değildir ve kamu kurumlarının yükümlölükleri açık bir şekilde tanımlanmamıştır. Ayrıca bu alanda birden fazla düzenleme mevcuttur ve bunlar birbirleri ile entegre değildir; çok sayıda kuruma görev, yetki ve sorumluluk verilmiştir (TKGM, 2012). Verilerin mevcut olmaması ve mevcut verilerin de kalitesiz olması gayrimenkul değerielerinin tahmininde büyük bir sorun teşkil etmektedir. Çoğu durumda tapu kayıtlarında gayrimenkul fiyatları belirtilmemektedir ve bu durum satış karşılaştırmalarına dayalı yöntemler tercih edildiğinde bu gayrimenkullerin değeriemesini bir sorun haline getirmektedir. Şu anda, Gayrimenkul ve arazi işlemleri ile ilgili rutin olarak bilgi toplanmasına yönelik ortak prosedürler bulunmamaktadır. Her belediyeye kendi uygulamasını belirlemekte, dolayısıyla yerel kapasiteye dayalı olarak veri mevcudiyet

durumu büyük farklılıklar göstermektedir. Bununla birlikte, gayrimenkul değeriemesinin iyileştirilmesi için yeni çalışmalar yapılmaktadır. Bu çalışmalar piyasa değerielerinin teyit edilmesine ve bu finansmanın harekete geçirilmesinde bu gayrimenkullerin bir hukuki bir temel olarak kullanılmasına yardımcı olacaktır.

Kırılگانlık 3: Konut Finansmanına Erişim

Zayıf ve sınırlı segmentasyonun olduğu konut finansmanı sektörü parasal karşılanabilirlik sorunlarını ağırlaştırmış ve konut finansmanını yoksullar için karşılanamaz hale getirmiştir. İthalat ikamesi rejimi sırasında (1950-1980), toplam henüz geri ödenmemiş kredilerin yüzde 50'den fazlasını kontrol eden dört bankanın ağır bir hakimiyeti söz konusuydu (Öncü, 2010). Bu dönemde devlet politikası kredilerin öncelikli sektörlerle yönlendirilmesini gerektiriyordu ve ticari bankaların konutlar için kredi vermeleri yasaktı. Konut piyasasına kredi sağlayan banka dışı finansal kuruluşlar sadece devlete ait Emlak Kredi Bankası (EKB) ve işçilerin sosyal güvenlik sandığıydı. Bu ikisi birlikte kayıtlı piyasada üretilen konutların sadece yüzde 10'unu karşılamaktaydı.

Son zamanlarda konut finansmanına erişimin artırılmasına yönelik çabalar sarf edildi, ancak erişim halen çok sınırlı düzeyde. 2003 yılında yüzde 2'ye yakın olan konut kredilerinin toplam banka kredileri içindeki payı, 2006 yılında yüzde 10'a yükseldi. Bununla birlikte, takip eden altı yıl boyunca bu oran sabit kaldı (bakınız aşağıdaki Şekil 36(a)). Öte yandan, 1997 ile 2011 yılları arasında, kredi kullanıcısı başına düşen ortalama konut kredisi büyüklüğü 10 kattan fazla arttı. Toplam hacmin sabit kaldığı düşünöldüğünde, kredilerin ortalama büyüklüğünde yaşanan keskin artış bankaların giderek daha yüksek miktarlı (ve potansiyel olarak orta ve yüksek gelir gruplarına) konut kredileri sağladığını, küçük kredi kullanıcılarının konut kredilerine erişimini ise kısıtladığını göstermektedir (bakınız aşağıdaki Şekil 36(b)).

26 İş Yapma Kolaylığı – Türkiye (2012)



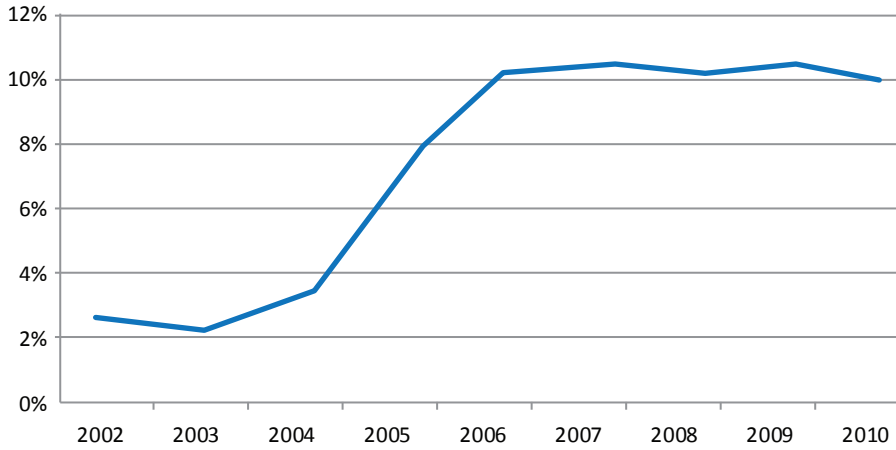
Türkiye’de son yıllarda konut finansmanı için uygulanan reel faiz oranı da yoksulların lehine değildir. Collier ve Venables (2012) konut kredileri için uygulanan faiz oranının, reel bazda aşağı yukarı sabit kalacak şekilde ücretlere endekslenmesini tavsiye etmektedir. Reel faiz oranları dalgalandığında, konut talebinde döngüsel bir dalgalanmaya yol açmakta ve bu hanhalkları için karşılanabilirliği zayıflatmaktadır (bakınız Şekil 37A). Türkiye’de reel faiz oranlarındaki dalgalanma ücretlere uygun şekilde endekslenmediği gerçeğini vurgulamaktadır. Özellikle 2008 ile 2010 yılının başları arasındaki dönem olmak üzere hiper-enflasyon sonrası dönemde, konut finansmanı için uygulanan reel faiz oranı önemli ölçüde düşmüş ve son

yıllarda tekrar yükselmeye başlamıştır. Ve söz konusu dönem boyunca daima yüzde 10’un üzerinde olmuştur (bakınız Şekil 37A). 2011-12 döneminde reel faiz oranı hızla yükselmiş ve son yıllarda konut finansmanını 2010 yılına göre daha karşılanamaz hale getirmiştir.

Konut finansmanının vade yapısı da konut talebi üzerinde ilave kısıtlar getirmektedir. Bugün uzun vadeli konut finansmanının durumu iyileşmektedir ancak halen eğrinin gerisindedir (bakınız Şekil 37B). Vadesi 15 ile 20 yıl arası olan konut kredilerinin payı yok denecek kadar azdır. Vadesi 5 ile 10 yıl arası olan krediler konut kredisi portföyünün çoğunluğunu oluşturmaktadır; kredilerin yüzde 40’tan fazlası bu katego-

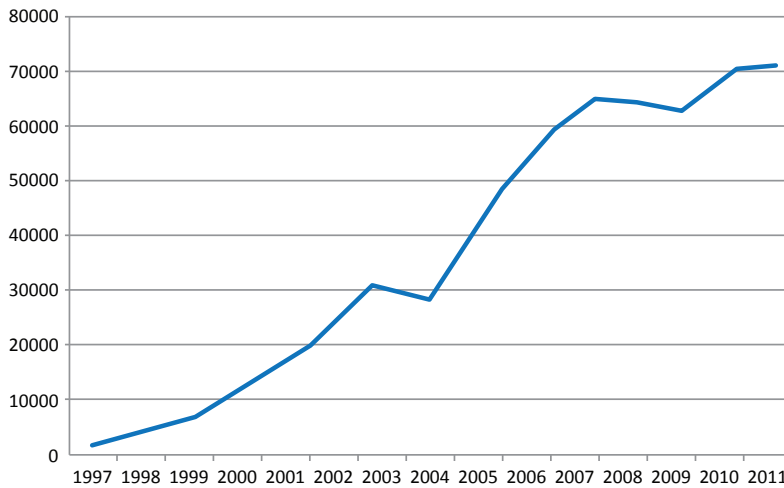
Şekil 36: Türkiye’de finansal sektörün performansındaki eğilim

(a) Toplam banka kredileri içinde konut kredilerinin payı

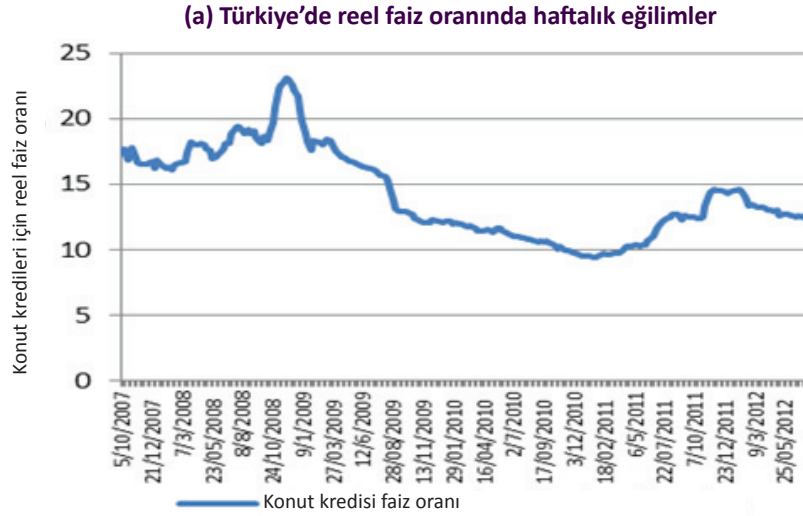


Kaynak: Türkiye Bankalar Birliği, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu

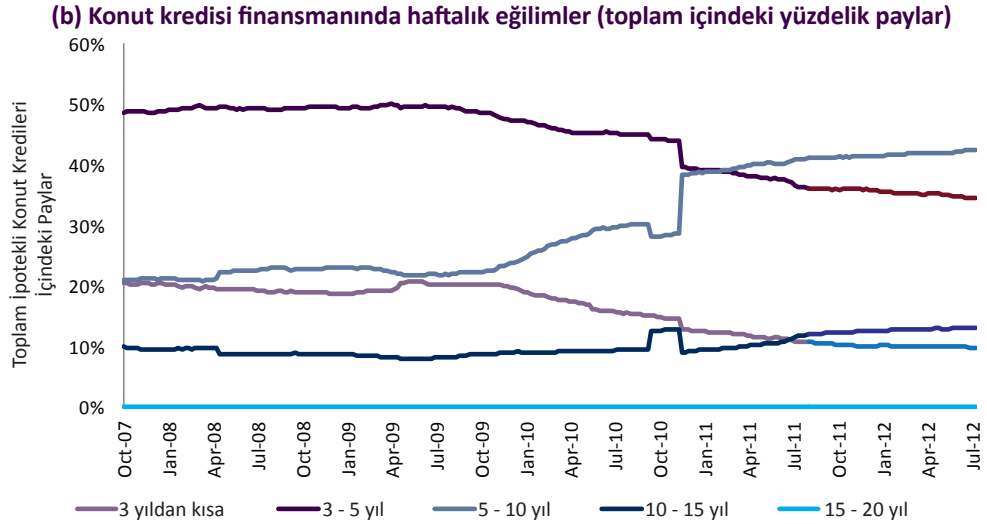
(b) Kredi Kullanıcısı Başına Ortalama Konut Kredisi Büyüklüğü (TL)



Kaynak: Türkiye Bankalar Birliği, http://www.tbb.org.tr/eng/Banka_ve_Sektor_Bilgileri/Istatistiki_Raporlar.aspx

Şekil 37: Türkiye’de reel faiz oranı ve konut kredisi finansmanında haftalık eğilimler

Kaynak: Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası



Kaynak: Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası

riedir. En ilginç, bu kategori 2011 yılından bu yana daha da önem kazanmış ve 3-5 yıllık daha kısa vadeli kredilerden pay almaya başlamıştır. 2007 ile 2012 yılları arasında, 5 – 10 yıl vadeli kredilerin payı 20 puandan fazla artmıştır. Bu doğru yönde bir ilerleme olmakla birlikte, daha uzun vadeli konut piyasalarına yönelik daha güçlü bir finansal piyasa özellikle orta ve düşük gelirli gruplar için konut finansmanına erişimi saha da arttırabilecektir. Konut finansmanını genişletmeye yönelik bu gibi önlemlerde ihtiyati düzenlemeler daima dikkate alınmalı, örneğin yakın zamanda ABD ve İspanya örnekleri gibi gelişmiş ülke piyasalarında yaşanan “aşırı erişimden” kaçınılmalı ve sağlam bir politika temeli üzerine oturtulmalıdır.

Kırılganlık 4: Altyapının Desteklenmesi

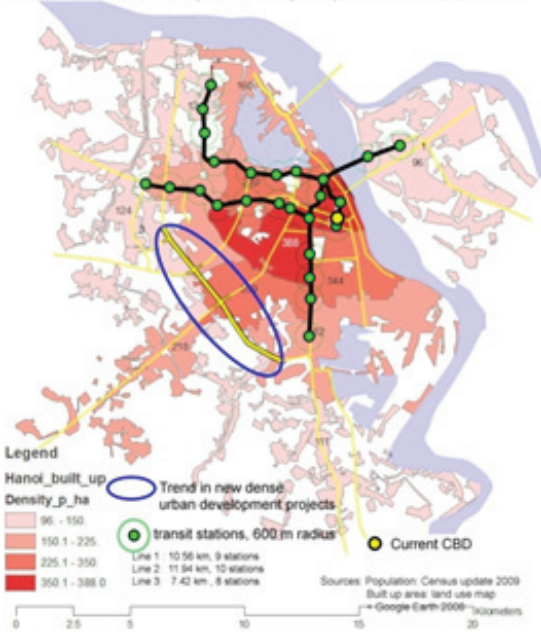
Türkiye’de arazi kullanım planlaması ile altyapı hizmet sunumu eşgüdümlü değildir. Türkiye’de 1980’lerden bu yana şehir planlaması bağlayıcı özelliğini kaybetmiştir ve artık birçok şehir arazi kullanım planlamasını altyapı hizmet sunumu ile etkili bir şekilde ilişkilendiren planlama araçlarını hazırlamamakta veya uygulamamaktadır.

Türkiye’de arazi kullanım planlaması 1985 yılında çıkarılan 3194 sayılı Kanun ile düzenleniyor. Kanun mekânsal gelişim ve fiziksel düzenlemeler üzerinde odaklanırken, sosyo-



Şekil 38: Hanoi konut ve toplu taşıma için eşgüdümsüz planların bir örneğini oluşturmaktadır

Hanoi - Projected Mass Transit Network and densities in 2009



Kaynak: Vietnam Şehirleşme İncelemesi 2011

ekonomik kaygılar bir kenara itilmiştir. Fiziksel düzenlemeler üzerinde odaklanmak statik bir uzun vadeli planlama görüşüne ve hızla değişen şehirlerin ihtiyaçlarına ayak uyduramayan katı kanunlara yol açar. Örneğin Vietnam'daki Hanoi örneğini ele alalım. Öngörülen yeni toplu taşıma sistemi bugünkü merkezi iş bölgesinden birkaç yöne uzanacaktır –ancak şehrin güneybatısında yer alan ve Yeni Kentsel Bölgeler olarak adlandırılan yoğun konut yerleşimlerinin inşa edilmekte olduğu yeni ikinci merkezi iş bölgesine ulaşmayacaktır (Şekil 38).

3194 sayılı Kanun arazi kullanım planlamasını düzenlemesine ve yerel yönetimlere sorumluluklar vermesine rağmen, Türkiye'deki düşük uygulama kapasitesi ve bir dizi istisna kentsel planlama sürecinde birkaç eşgüdümsüz oyuncunun yer almasına yol açmaktadır. 3194 sayılı Kanun yerel yönetimlere mekânsal planlama yetkisini tanıyan ilk kanundur. Planlama Alanlarına Yönelik Mekânsal Planlama Kılavuzu yoluyla ulusal düzeyde spesifik planlama kılavuzları sunulmuştur, ancak belediyelere bu kılavuzu kendi ihtiyaç ve özelliklerine göre hazırlama ve uyarlama yetkisi tanınmıştır. 3194

sayılı kanun bölgesel planları, nazım imar planlarını, uygulama imar planlarını tanımlamakla ve uygulama yetkilerini dağıtmakla birlikte, bu planlarda yer alan düzenlemelerin bağlayıcı olmadığı bazı istisnalar belirlemektedir. İstisnalar arasında Turizmi Teşvik Kanunu (2634) ve Kültürel ve Doğal Varlıkları Koruma Kanunu (2863) gibi çeşitli kanunlar kapsamındaki hükümler yer almaktadır.

3194 sayılı kanun planlama sorumluluğunu yerel yönetimlere vermiş olmakla birlikte, birçok yerel yönetim uygulama kapasitesine sahip değildir. Bazı durumlarda merkezi hükümetin güçlü rolü ve yukarıda belirtilen istisnaların mevcudiyeti ile birlikte bu husus birçok merkezi kurumun yerel planlama rolü üstlenmesine ve belirli alanları için mekânsal planlar hazırlamalarına yol açmıştır. Bu kurumlar arasında Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, İller Bankası, Kültür ve Turizm Bakanlığı, Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, Orman ve Su İşleri Bakanlığı ve Toplu Konut İdaresi Başkanlığı (TOKİ) yer almaktadır. Kurumlar arasında ve merkezi kamu kurumları ile yerel yönetimler arasındaki koordinasyon eksikliği, aralarında çelişen kararlar ve yerel ihtiyaçlara ve zorluklara cevap vermeyen planların da bulunduğu bazı sorunlara yol açmıştır.

Ayrıca, yeni Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkındaki Kanun ve merkezi yönetim kurumu müdahalesine atfedilen daha büyük rol, şehir planlaması bakımından koordinasyon zorluklarının artması riskini doğurmaktadır. 3194 sayılı Kanuna dahil edilen çok sayıda istisna –ki Dönüşüm Kanunu bunların en yenisidir– çok sayıda merkezi yönetim kurumuna planlama yetkisi tanımaktadır. Kurumlar arasında ve merkezi kamu kurumları ile yerel yönetimler arasındaki koordinasyon eksikliği, aralarında çelişen kararlar ve yerel ihtiyaçlara ve zorluklara cevap vermeyen planların da bulunduğu bazı sorunlara yol açmıştır. Dolayısıyla, imar planlaması bakımından merkezi ve yerel yönetim kurumlarının farklı yetki ve görevlerinin açıklığa kavuşturulması ve uyumlaştırılması gerekmektedir ve bu husus zaten Türkiye Hükümeti tarafından halihazırda görülmektedir.

Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkındaki Kanun kentsel planlama ve yeni-



den imar çalışmalarda risklerin dikkate alınmasını sağlamaya yönelik bir girişimdir, ancak beraberinde çok yüksek bir risk getirmektedir: giderek artan sayıda el koyma ve kamu memnuniyetsizliği. Şehirlerin afetlere ve özellikle de depreme karşı direncini arttırmaya yönelik çabalar kapsamında, Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) Haziran 2012'de 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkındaki Kanunu kabul etmiştir (daha fazla ayrıntı için, bakınız Metin Kutusu 6). Kanun, afet riski altındaki alanlar ile bu alanlar dışındaki riskli yapıların bulunduğu arsa ve arazilerde yapılacak iyileştirme, tasfiye ve yenileme çalışmalarına ilişkin esasları düzenlemektedir. Bu yeni kanun kapsamında, riskli yapılar Çevre ve Şehircilik Bakanlığı (ÇŞB) tarafından lisanslandırılan ve tüm masrafları malikler tarafından karşılanmak üzere bina malikleri veya yasal temsilcileri tarafından tutulan kurum ve kuruluşlar tarafından tespit edilecektir. Riskli yapılar tespit edildikten sonra, bunlar TOKİ ile yakın işbirliği içerisinde ÇŞB tarafından gerçekleştirilecek dönüşüm ve yenileme projeleri için seçilebilirler. Risk altında bulunmayan ancak bir dönüşüm projesi için seçilen alanın yakınında yer alan binalara da devlet müdahalede bulunabilir.

6306 sayılı kanun uygulamada verimliliği arttırmak amacıyla hem OKİ hem de Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na güçlü yetkiler tanımaktadır. Bu yeni kanun ile, ÇŞB tüm plan ve projeleri hazırlama, arazi düzenleme standartları belirleme ve dönüşüm projeleri için kentsel tasarımlar hazırlama yetkisine sahip olmuştur. Bu kanun da 3194 sayılı kanun kapsamında bir istisna olarak değerlendirilmektedir, dolayısıyla 3194 sayılı kanunun yerine geçmektedir. Kentsel gelişim projelerinde ortaya çıkan koordinasyon sorunlarını çözmek amacıyla, yeni dönüşüm kanunu ÇŞB'nin yerel planlamadaki rolünü güçlendirmekte, kentsel dönüşüm bölgeleri ile ilgili neredeyse tüm sorunlarda ana yetkili kurum olarak ÇŞB'ni belirlemekte ve yerel yönetimlerin rolünü azaltmaktadır.

Şehirlerin genel olarak afetlere ve özel olarak da depreme karşı dayanıklılıklarını arttırmaya yönelik çabalar övgüye değer olmakla birlikte, bazı riskler de mevcuttur. İlk olarak, dönüşüm

ve yenileme projelerinin çok sayıda gayrimenkule el konulmasını gerektirmesi olasıdır ve el konulan gayrimenkullerin uygun bir şekilde fiyatlandırılmaması ve maliklerinin taşınma masraflarının karşılanmaması halinde bu kamuoyunda memnuniyetsizliğe ve çok sayıda itiraza yol açabilir. Bu politikaların başarısı için arazi değerlendirme konusunda uygun kurumların mevcut olması gerekir.

İkinci olarak, belediyelerdeki kapasite düzeyinin düşük olması uygulamayı riske atabilir ve yolsuzluğa kapı açabilir. İstanbul da dahil olmak üzere birçok belediye yeterli akredite mühendise sahip değildir ve planlama daireleri yeterli personele ve finansal kaynağa sahip değildir. Bu durumda, kısıtlamalar ve bina yönetmelikleri sıkı olsa bile, bunlar saha güvenli yapılar sağlamak yerine yoksuzluk fırsatlarına dönüşebilir. Buna örnek olarak 2006 yılında Türkiye'nin üç şehrinde 40 belediye görevlisinin tutuklanması gösterilebilir. Bu tutuklamalar, bu görevlilerin rüşvet karşılığı ruhsatsız inşaatla göz yumduğunun ortaya çıkması üzerine gerçekleştirilmiştir (Escaleras, Anbarcı, ve Register 2007 ve Dünya Bankası 2010).

Yüksek deprem riski sebebiyle, kırılganlık ve risk hususlarının planlama stratejilerine dahil edilmesi Türkiye bağlamında giderek daha fazla önem kazanmaktadır. Deprem fay hatları ülkeyi çaprazlamasına kesmekte ve birçok büyük şehirden geçmektedir. 1999 yılında gerçekleşen oldukça yıkıcı iki deprem Türkiye'nin şehirlerinin karşı karşıya olduğu yüksek riskin kanıtlarını sunmaktadır. Bu depremler sırasında yıkılan binaların hepsi olmasa bile çoğu uygulamadaki eksiklikler sonucu yapı yönetmeliklerini karşılamıyordu²⁷. Dolayısıyla, bir önceki bölümde tartışıldığı gibi bazı durumlarda düzenlemeler sıkı olsa bile güvenlik ve afet riskinin azaltılması ile ilgili olanlar gibi birçok düzenleme gerçekte uygulanmamaktadır.

Yapıların depreme daha dayanıklı inşa edilmesini sağlamanın birkaç yolu vardır. Türkiye'de risk yüksek olmasına rağmen, binaların büyük bir oranı depreme dayanıklı bir şekilde inşa edilmemektedir. İstanbul'da kamuya ait binaların yaklaşık yüzde 30'u depreme karşı kı-

27 Dünya Bankası (2010). "Henüz çok geç değil: Asya'nın bir sonraki büyük depremine hazırlanmak" Politika Notu 57683, GFDRR, Dünya Bankası, Washington D.C.



Metin Kutusu 6: Yeni çıkarılan Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkındaki Kanunun öne çıkan hükümleri

Bu yeni kanun kapsamında, ÇŞB bina sahiplerine binalarının riskli olup olmadığını tespit ettirmeleri için belirli bir süre tanıyabilmektedir. Ancak bu tespitim verilen süre içerisinde yapılmaması halinde, bu tespit ÇŞB veya belediyeler ve il özel idareleri tarafından yaptırılmaktadır. Bina sahipleri 15 gün içerisinde bu tespiti itiraz edebilmektedir. Riskli olduğu tespit edilen binaların sahiplerine, bu binalarının yıktırılması için 60 günlük bir süre tanınmaktadır. Bu süre zarfında binanın sahibi tarafından yıktırılmaması halinde, binanın "idari makamlarca" yıktırılacağına dair bir bildirim yapılmakta ve binaların boşaltılması için ilave bir süre daha verilmektedir.

ÇŞB'nin talebi üzerine, Askeri Yasak Bölgeler ve Güvenlik Bölgeleri Kanunu kapsamında bulunan yerler de dâhil olmak üzere, riskli alanlarda ve rezerv yapı alanlarında olup Hazinesinin özel mülkiyetinde bulunan taşınmazlardan; kamu idarelerine tahsisli olanlar Millî Savunma Bakanlığının uygun görüşü alınarak, Maliye Bakanlığının teklifi ve Bakanlar Kurulu kararıyla, kamu idarelerine tahsisli olmayanlar ise ÇŞB'na tahsis edilir veya TOKİ'ye veya belediyelere devredilebilmektedir.

Bu kanunda vurgulanan kilit hususlardan birisi, hem TOKİ'nin hem de belediyelerin riskli alanlardaki, riskli alanlarda yer alan taşınmazlar üzerindeki veya rezerv yapı alanlarındaki her türlü inşaat çalışmalarını geçici olarak durdurmaya yetkili olmasıdır. Devir ve tahsis işlemleri tamamlanıncaya kadar bu taşınmazlar Maliye Bakanlığı tarafından satılmaması, kiralanamaması veya tahsis edilememesidir.

TOKİ veya İdare tarafından talep edilmesi hâlinde, ÇŞB, hak sahiplerinin de görüşünü alarak, riskli alanlardaki yapılar ile riskli yapılara elektrik, su ve doğal gaz verilmesine izin vermez ve verilen hizmetler kurum ve kuruluşlar tarafından durdurulur. Yenileme alanlarının tespiti için, il özel idarelerinin il genel meclislerinin ve belediye meclislerinin üye tam sayısının mutlak çoğunluğunun oyu gerekmektedir. Yenileme alanları ile ilgili olarak alınan kararlar, ÇŞB'nin teklifi ile Bakanlar Kurulu'na sunulmaktadır.

Kanun aynı zamanda ÇŞB'nin kuruluşu hakkındaki kanun hükmünde kararnamede de değişiklikler yapmaktadır. Kanuna göre, ÇŞB bir yapı denetim sistemi oluşturarak yetki alanında her türlü etüt, plan, proje, maliyet hesabı ve inşaat işlerini gerçekleştirecek ve aynı zamanda Yapı denetimi hakkında kanun ile kendisine verilen görevleri yerine getirecektir. Bakanlık ayrıca gecekondulu, kıyı alanları ve tesisleri ile niteliğinin bozulması nedeniyle orman ve mera dışına çıkarılan alanlar dâhil kentsel ve kırsal alan ve yerleşmelerde yapılacak iyileştirme, yenileme ve dönüşüm uygulamalarında idarelerce uyulacak usul ve esasları belirleyecektir.

Bakanlıkça belirlenen finans ve ticaret merkezleri, fuar ve sergi alanları, eğlence merkezleri, şehirlerin ana giriş düzenlemeleri gibi şehirlerin marka değerini arttırmaya ve şehrin gelişmesine katkı sağlayacak özel proje alanlarına dair her tür ve ölçekte etüt, harita, plan, parselasyon planı ve yapı projelerini yapacak, yaptıracak, onaylayacak, kamulaştırma, ruhsat ve yapım işlerinin gerçekleştirilmesini sağlayacak, yapı kullanma izinlerini verecek ve bu alanlarda kat mülkiyeti kurulmasını temin edecektir. ÇŞB ayrıca Gecekondulu Kanunu kapsamındaki bu uygulamalara ilişkin her tür ve ölçekte etüt, harita, plan ve parselasyon planlarını yapacak, yaptıracak, onaylayacak, ruhsat işlerini gerçekleştirecek, yapı kullanma izinlerini verecek ve bu alanlarda kat mülkiyetinin kurulmasını sağlayacaktır.

rılmandır ve çok sayıda hanehalkı halen iskeletsiz binalarda yaşamaktadır²⁸. Betonarme, çelik veya ahşap iskeletli binaların deprem halinde önemli ölçüde hasar görme olasılığı daha düşüktür. Yoksul hanehalkları depremlere karşı daha kırılgandır; en düşük beşte birlik gelir dilimindeki hanehalklarının çok küçük bir oranı iskeletli bir binada yaşamaktadır. Aşağıdaki Şe-

kil 39 2005 yılı itibarıyla en düşük beşte birlik gelir dilimindeki hanehalklarının sadece yaklaşık yüzde 55'inin iskeleti bulunan bir binada yaşadığını, öte yandan en yüksek beşte birlik gelir diliminde bu oranın yüzde 90'ın üzerinde olduğunu göstermektedir.

Binaların kendilerini depreme karşı daha dayanıklı hale getirecek yapı yönetmeliklerine

28 Dünya Bankası (2010) Doğal Tehlikeler ve Doğal Olmayan Afetler



uygun olmaması Türkiye'deki şehirler için kilit bir endişe kaynağıdır. Uyumsuzluk büyük ölçüde şu anda inşaat mühendislerinin herhangi bir proje tasarımı yapabilmek için spesifik bir lisans veya sertifika gerekliliğine tabi olmalarının bir sonucudur. Sismik aktivitenin yüksek olduğu diğer ülkeler inşaat mühendislerinin sadece sınavda başarı değil aynı zamanda deneyim gerektiren özel lisanslar almalarını gerektirmektedirler. Örneğin Kaliforniya'da yeni mezun olan inşaat mühendislerinin lisans almak için sınava girmeden önce belirli bir süre daha deneyimli mühendislerin yanında çalışmaları gerekmektedir. Lisanslandırma süreci Kaliforniya Eyaleti tarafından yürütülmektedir²⁹.

Şekil 39: En yoksul hanehalkları daha kırılğan yapılarda yaşıyorlar



1999 depremi sonrasında, Türkiye Hükümeti gelecekteki afetlerin etkilerini azaltmak için üç ana strateji üzerinde çalıştı: İlk olarak, sigorta kapsama oranını yükseltti. İkinci olarak, bina kalitesini iyileştirmeye çalıştı. Üçüncü olarak, bir deprem halinde uygulanacak daha iyi müdahale önlemleri geliştirdi. Birinci çaba, Türkiye'nin ticari bakımdan sigorta kapsama oranını yükseltmesi bakımından övgüye değerdir. Ancak, zorunlu olmasına rağmen³⁰, 2009 yılı itibarıyla penetrasyon oranı sadece yüzde 22'dir -2001 ve 2006 yılları için tahmin edilen yüzde 30 ve yüzde 60 oranlarından çok daha düşük- ve sigortanın zorunlu olmadığı Kaliforniya'dan daha düşüktür (Dünya Bankası 2010).

Kırılğanlık 5: Gelir Fırsatları

Konutun uygun kalitede ve fiyatlı olması gerekir, ancak aynı zamanda hanehalklarının iş fırsatlarına erişimlerini mümkün kılması gerekir. Bu iş yerlerine fiziksel erişimi, istihdam edilebilirlik için ilgili özelliklerin birikimini ve şehrin diğer bölgelerindeki fırsatlar ile ilgili bilgileri içerir. Fiziksel erişim, planlamada göz önünde bulundurulması gereken en doğrudan unsurdur. Yerleşim yeri ile ulaşım altyapısına yapılan yatırımların işe gidiş ve gelişleri mümkün kılmasını sağlaması gerekir. Şehir merkezine daha yakın olan, dolayısıyla arazi fiyatları daha yüksek olan yerler ile daha uzaktaki yerleri birbirine bağlamak için ulaşım altyapısına daha fazla yatırım yapılmasını gerektirir.

Düşük gelirliilere yönelik birçok konut projesi, işe gidiş geliş masraflarının ücretlerin büyük bir kısmını tüketebileceği şehrin uzak çevresinde yer almaktadır. Proje tahsisleri ve hanehalklarının yer kararlarının sağlıklı bir analizi için şehir düzeyindeki granüler veriler mevcut olmamakla birlikte, belgelenen örnek incelemeleri yeni konut merkezlerinin bağlantı durumunun halihazırda bir sorun teşkil ettiğini göstermektedir. TOKİ'nin modelinde arazi temini yoluyla devletin katılımı güvence altına alındığı düşünüldüğünde, düşük gelir gruplarına yönelik projeler yoğunlukla kentlerin dış çevreleri ile sınırlıdır. Merkezi konumlu arazilerin mevcut olduğu durumlarda ise, yüksek gelir gruplarına yönelik projeler geliştirilmekte ve bu kentsel değer kazandırma seçkinleştirme yol açmaktadır. TOKİ arazilerinin mevcudiyeti aynı zamanda Kentsel Dönüşüm programı kapsamındaki yeni projelerin yerini etkileyebilir. Şehir merkezlerinden uzak bölgelerde düşük gelirliilere yönelik konut arzının artması hanehalklarını daha uzun süren ve daha maliyetli günlük seyahatler ile baş etmek zorunda bırakabilir.

POLİTİKA ÖNCELİKLERİ

Bu bölümde politika yapımcıların yukarıda tartışılan kırılğanlıkları azaltmak için göz önünde bulundurmaları gereken öncelikler vurgulan-

²⁹ Age

³⁰ Belediye sınırları içerisindeki tüm konutlar için sigorta zorunludur. Sanayi ve ticari amaçlı kullanılan binalar ile belediye sınırları dışındaki özel evler için zorunlu değildir.



Metin Kutusu 7: Daha güvenli yapıların değeri

Tablo: LN kiralılarının OLS regresyonu

Değişken	Katsayılar (standart hatalar)
Yaş	-0.0038 (0.0015)**
Yaş kare	0.00004 (0.00001)***
Banyo	0.0794 (0.0486)
Oda sayısı	0.0711 (0.0199)***
Konut alanı	-0.0002 (0.0006)
İskelet	0.1339 (0.0222)***
Jakuzi	0.8800 (0.3950)**
Tuvalet	0.2867 (0.0313)***
Mutfak	0.5040 (0.1161)***
Isınma	0.2446 (0.0547)***
Su Sistemi	0.2204 (0.1061)**
Garaj	0.0613 (0.0945)
Telefon bağlantısı	0.1511 (0.0265)***
Doğal gaz	0.5551 (0.0509)***
Sıcak su	0.3173 (0.0234)***
Klima	0.2553 (0.0558)***
Sabit	1.5392 (0.1592)***
R ²	0.3992

Türkiye’de sahipleri tarafından kullanılan konutlara ilişkin emlak fiyatlarından elde edilen bilgiler kullanılarak, hedonik bir model yoluyla gayrimenkul özelliklerinin fiyatlar üzerindeki etkilerini tahmin etmek mümkündür. 2005 Hanehalkı Bütçe Anketi verilerine dayalı olarak, bağımsız değişken olarak gayrimenkul fiyatlarının logaritmasının ve açıklayıcı değişkenler olarak gayrimenkul özelliklerinin kullanıldığı bir hedonik denklem tahmin edilmiştir. Konut özellikleri arasında konutun yaşı, yaş karesi ve jakuzi, sauna, ev içinde banyo, telefon bağlantısı gibi bir dizi gösterge değişken yer almaktadır. Son olarak, model, yapının betonarme, çelik ve ahşap iskelete sahip olması halinde bir değerini alan bir gösterge değişken içermektedir. Bu bölümün ana metninde belirtildiği gibi, bu tip iskeletlere sahip yapılar depreme karşı daha dayanıklıdır.

Tablo B4.1’de sunulan sonuçlar, hanehalklarının güçlü bir iskelete sahip olan, dolayısıyla daha güvenli olan evler için bir prim ödemeye istekli olduklarını göstermektedir. Ortalama bir ev için ve 50 yıllık bir kapitalizasyon primi varsayılarak, daha güvenli bir yapının primi 16.309 TL olarak tahmin edilmiştir. Hanehalklarının daha güvenli bir ev için bu tahmini primi ödeme güçlerinin önünde parasal karşılanabilirliğin bir engel teşkil edip etmediğini belirlemek için daha fazla analize ihtiyaç duyulacaktır. Eğer parasal karşılanabilirlik bir endişe kaynağı ise, hükümet örneğin vergi indirimleri gibi vergi hanehalklarının bu yapılara yatırım yapmaları için gerekli teşvikleri değerlendirebilir.

Kaynak: HBA 2005 ve yazarların hesaplamaları

maktadır. Bu politika önceliklerini tespit etmek için, Şehirleşme İncelemesi programı kapsamında geliştirilen ve şehirlerin *planlanması, bağlantısı ve finansmanı* üzerinde odaklanan çerçeveyi kullandık. Bu çerçeve, aralarında Uganda, Sri Lanka, Çin, Hindistan, Endonezya, Vietnam, Brezilya, Kolombiya ve Kore Cumhuriyeti’nin de bulunduğu ondan fazla ülkedeki tanılama çalışmasının bir sonucudur. Çerçeve, kentsel gelişimin, aynı zamanda bu raporun üç

ana bölümünün odağını da oluşturan üç ana boyutunu tespit etmektedir³¹.

Planlama: Gerekliğinde izinler ve düzenlemeler de dahil olmak üzere resmi kuralların gevşetilmesi inşaat maliyetlerinin düşürülmesine ve rekabetin arttırılmasına yardımcı olacaktır. Gürcistan gayrimenkul tescili için işlem maliyetlerini ve bürokrasiyi azaltan ülkelere birisidir. Bugün tapu dairesinde yapılan tek

**Tablo 5: Uluslararası kanıtlar kuralların ve düzenlemelerin sadeleştirilmesinin mümkün olduğunu göstermektedir**

Adım No.	Türkiye	Adım No.	Kolombiya
1	Obtain lot plan	1	İnşaat ruhsatı için başvuru yapılması ve ruhsatın alınması
2	İmar durumu belgesi alınması	2	Şehir Planı için bankaya değişken ücret ve vergilerin ödenmesi (Impuesto de Delineacion Urbana)
3	Yol durumu belgesinin alınması	3	EAAB'ye su bağlantı onayı için başvuruda bulunulması
4	Bağımsız yapı denetçisinin tutulması	4	EAAB'ye su kontrolünün yaptırılması
5	Belediyeden mimar çizimler için onay alınması	5	EAAB'de su bağlantısının sağlanması
6	İtfaiyeden onay alınması	6	Yetkili müteahhide kontrol yaptırılması
7	Teknik çizimler için Türkiye Elektrik Dağıtım A.Ş.'den onay alınması	7	Telefon bağlantısı talep edilmesi ve bağlantının yapılması
8	Teknik çizimler için telefon şirketinden onay alınması	8	Belediye başkanlığına son kontrol yaptırılması
9	Ticaret odasından müteahhit sicil belgesinin alınması		
10	Kaymakamlığın sivil savunma müdürlüğünden proje onayı alınması		
11	Su ve kanalizasyon altyapısı için ödeme ve borcu yoktur yazısı alınması		
12	Sosyal Güvenlik Kurumu'ndan kuruluş tescil numarası alınması		
13	İnşaat izni alınması		
14	Vergi borcu yoktur yazısı alınması		
15	Sivil savunma uzmanlarına kontrol için başvuruda bulunulması		
16	Kaymakamlıktaki sivil savunma uzmanlarına kontrol yaptırılması		
17	Belediyeden son kontrol yaptırılması		
18	İskan izni alınması		
19	Emlak vergisinin ödendiğine dair yazı alınması		
20	Tapunun arsa tapusundan bina tapusuna dönüştürülmesi		
21	Su bağlantısı ve kanalizasyon ve yağmur suyu deşarjı için izin başvurusunda bulunulması		
22	Su ve kanalizasyon idaresine kontrol yaptırılması ve bağlantının sağlanması		
23	Telekom Bölge Müdürlüğünden telefon sistemi onayı alınması		
24	Telefon bağlantısının yapılması		

Kaynak: İş Yapma Kolaylığı 2012, Türkiye ve Kolombiya

bir işlem ile gayrimenkul tescili yapılabilir. Ortalama olarak bu işlemin süresi iki gün, maliyeti ise gayrimenkul değerinin yüzde 0,1'dir. Türkiye'de son yıllarda bu maliyetler artmıştır: 2012 yılında gayrimenkul değerinin

yüzde 3,3'ü düzeyinde iken 2014 yılında yüzde 4'üne yükselmiştir. İnşaat ruhsatı işlemlerinin kolaylığı bakımından 39. sırada yer alan Kolombiya'da bunun için sadece sekiz prosedürün tamamlanması gerekmektedir. Türkiye'de



tamamlanması gereken prosedürlerin üçte biri kadar prosedürün bulunduğu Kolombiya'da bir inşaat ruhsatının alınması 46 gün sürmektedir, ancak maliyeti Latin Amerika bölgesi ortalamasının iki katından fazladır. Tablo 5'te Türkiye'de ve Kolombiya'da tamamlanması gereken prosedürler karşılaştırılmakta ve Türkiye'de sadeleştirme için takip edilebilecek yollar önerilmektedir; tüm adımlar bire bir uyuşmamakla birlikte, bazı adımların nasıl çakıştığı ve Türkiye'deki süreçte nerelerde iyileştirmeler yapılabileceği açık bir şekilde görülebilmektedir. Standart altı binaların önlenmesi ve binalarda kalite ve emniyetin sağlanması amacıyla inşaat ruhsatı verme sürecini kontrol altına almanın önemi açık olmakla birlikte, bunu daha etkili bir şekilde yönetilen daha az sayıda kontrol adımı ile daha verimli bir şekilde gerçekleştirmek mümkündür.

İnşaat şirketleri arsında rekabetin arttırılması da konut fiyatlarının düşürülmesine katkıda bulunacaktır. Piyasa daha rekabetçi bir yapıya doğru gittikçe, bireysel inşaat şirketleri fiyatların belirlenmesinde daha az yetkiye sahip olacak ve konut fiyatları daha karşılanabilir düzeylere inecektir. Daha önemlisi, rekabetin artması ile birlikte, inşaat şirketleri sadece belirli bir gelir grubu üzerinde odaklanmak yerine tüm gelir gruplarına hitap etmeye başlayacaktır. Daha çok sayıda küçük inşaat şirketlerinin girişini sınırlayan düzenleyici engeller görünmemekle birlikte, konut üretiminin konsantrasyonuna yol açan başka kırılganlıklar olabilir; dolayısıyla diğer kırılganlıkları gidermeye yönelik eşgüdümlü politikalar da daha rekabetçi bir piyasaya geçişe katkıda bulunabilir.

Arazi kullanım planlamasının altyapı hizmetleri ve risk azaltma ile koordinasyonu

Şehirlerin yeni talepleri karşılayabilmesi için uyarlanabilir ve talebe cevap veren stratejilere sahip olması gerekir. Bir şehrin fiziksel yapılarına, altyapıya, konutlara ve sosyal tesislere olan talebi zaman içinde nüfusun artması ile

birlikte değişecektir. Şehirlerin taleplere cevap verme stratejileri bu değişen zorluklara uyum sağlayabilmek için esnek olmalıdır. Aksi takdirde kararları ve politikaları şehirleri standart altı fiziksel şekillere kilitleyebilir. Örneğin, yoğunluk limitleri –önemli olmakla birlikte- ekonomik büyümeyi veya uygun fiyatlı kentsel konu arzını engellememelidir. Hindistan'daki Bangalore şehri yoğunluk düzenlemelerinin ekonomik verimliliği nasıl azaltabileceğinin bir örneğini sunmaktadır. Yapılan araştırmalar, bir şehrin yoğunluk sınırlamalarının kaldırılması halinde şehrin yarıçapının mevcut 12 km yerine 8 km olacağını, yani şehrin daha kompakt bir şekilde büyüyeceğini göstermektedir. İşe gidiş geliş süreleri azalacak ve hanehalkları düşen ulaşım masrafları sayesinde gelirlerinin yaklaşık yüzde 4'ü kadar bir tasarruf sağlayacaktır³².

Arazi kullanım politikalarının altyapı planları (toplu taşıma planları gibi) ile uyumlu olması gerekir. Singapur ve New York, yoğunluk düzenlemelerinin lokasyona, planlanan kullanıma ve altyapı mevcudiyetine göre değiştiğinin iyi örneklerini sunmaktadır (metro istasyonlarının yanında daha yüksek yoğunluklara izin verilmektedir). Örneğin New York'ta, Manhattan şehir merkezi ile orta bölgedeki ticari alanlarda şehir merkezinin dışındaki konut yerleşimlerine göre daha yüksek yoğunluklara izin verilmektedir. Altyapı iyileştirmelerini finanse etmek için, şehirler inşaat şirketlerine belirli bir yerde izin verilenden daha yüksek yoğunlukta inşaat yapma hakkını satabilirler. Arazi kullanımı ile altyapının uyumlaştırılması gecekonduların mahallelerinin oluşumunun ve genişlemesinin yönetilebilmesine de yardımcı olabilir³³.

Türkiye'nin arazi kullanımı ve altyapı planlamasının koordinasyonunun da ötesinde düşünerek planlama stratejilerine kırılganlık ve risk hususlarını da dahil etmesi önemlidir. Arazi kullanım politikalarının altyapı planları ile koordinasyonu üzerinde düşünürken, genel planlama süreci kapsamında doğal tehlike risklerinden kaynaklanacak kırılganlıkları da dikkate almak önemlidir. Yüksek gelirli ülkelerin yüzde 70'i arazi kullanımı ile doğal risk yönetimini entegre ederken, düşük gelirli ülkelerin sadece

32 Bertaud ve Brueckner (2004)

33 Dünya Bankası (2012) Şehir Liderleri için Öncelikler



yüzde 15'i bunu yapmaktadır³⁴. Bununla birlikte, Kolombiya gibi ülkeler kentsel dönüşüm ve risk önleme üzerinde düşünmek için çaba sarf etmektedir (bakınız aşağıdaki Metin Kutusu 8).

Yeni Kentsel Dönüşüm Kanunu verimsiz ve çoğu durumda etkisiz düzenlemeler listesini daha da kabarıklaştırabilecek ilave kısıtlar ve düzenlemeler getirme riskine sahiptir. Türkiye, uygulamaya dönüşmeyecek sıkı düzenlemeler getirmek yerine bilgi ve uygun teşvikleri sağlayarak dayanıklılık bakımından daha iyi sonuçlar elde edebilir. Tehlike riskleri hakkında bilgiler ile birlikte bağımsız ve şeffaf değerlendirme sistemleri sağlamanın önemi küçümsenemez. Arazi ve gayrimenkul fiyatları arz ve talep güçlerini yansıttıklarından dolayı çok zengin bilgiler içerirler. Tehlike riski ile ilgili bilgiler de dahil olmak üzere her türlü gayrimenkul özelliklerini yansıtabilirler. 2000 yılında, İstanbul'da Marmara Denizindeki fay hatlarına yakın olan yerlerdeki gayrimenkul fiyatlarının daha düşük olduğu görülmüştür (Önder, Dökmeci ve Keskin, 2004).

Afet riski ile ilgili bilinç düzeyinin yükseltilmesi aynı zamanda bireylerin daha iyi ve daha bilgiye dayalı tercihler yapmalarını sağlayabilir. Bilinç düzeyinin yükseltilmesi için atılacak ilk adım, jeolojik etütlere ve tehlike izleme istasyonlarına yatırım yapmak ve bunların sonucunda elde edilecek bilgileri yaymaktır. Risk bilgilerinin bir kamu malı olarak sunulması koruyucu önlemlere özel sektör tarafından daha fazla yatırım yapılmasını sağlayacaktır. Ayrıca risklere karşı kırılgan nüfusu azaltmak için gereken kamulaştırma durumlarında kamuoyunun daha olumlu tepkiler vermesini sağlayacaktır. Tapulandırma yoluyla gayrimenkul güvencesinin sağlanması genellikle koruyucu önlemlere daha fazla yatırım yapılması ile sonuçlanır. Bununla birlikte, bu yüksek riskli alanlarda tapu verilmesi ve insanların oralarda yaşamalarına izin verilmesi anlamına gelmez. Örneğin ABD'de FEMA taşkın ovalarındaki insanların daha güvenli yerlere taşınmaları için oralardaki gayrimenkulleri satın almıştır (Dünya Bankası, 2010³⁵).

Etkilenen paydaşların risk yönetim planlarının oluşturulması sürecine katılımlarının sağlanması gerekir. Etkilenen toplulukların katılımının herhangi bir risk yönetim planının başarısı için neden gerekli olduğunun birkaç sebebi bulunmaktadır. İlk olarak, risk altındaki nüfus, riski gerçekleşmesi halinde sadece mağdur konumunda olmayacaktır, aynı zamanda nüfusun geneli için risklerin yönetilmesinde ve azaltılmasında kilit bir ortak olabilir. İkinci olarak, topluluklar risk kaynaklarının anlaşılmasına, potansiyel etkilerinin tahmin edilmesine, kabul edilebilir risk seviyesinin tanımlanmasına ve etki azaltma önlemlerinin uygulanmasına katkıda bulunabilirler. Topluluk ile yerel yetkililer arasında işbirliği risk yönetiminin başarılı olma olasılığını arttıracaktır³⁶.

Son olarak, kamu gözetiminin sağlanması için iyi kurumların geliştirilmesi başarılı risk azaltma eylemlerine katkıda bulunacaktır. Dünya Bankası tarafından kısa süre önce yapılan bir çalışma, iyi işleyen kurumları olan ülkelerin afetleri daha iyi önleyebildiklerini göstermektedir. İyi kurumların geliştirilmesi tüm yetkilerin sadece tek bir kuruma verilmesi anlamına gelmez, daha ziyade "karmaşık ve çakışan kurumlar dizisinin" (medya, mahalle dernekleri, mühendislik grupları) evriminin desteklenmesi anlamına gelir (Dünya Bankası, 2010). Toplumun, özel sektörün ve kamu sektörünün bir araya getirilmesi ve çeşitliliğin sağlanması bilginin yayılmasında ve önleme faaliyetlerine toplum katılımının artırılmasında daha etkili olabilir.

Türkiye de kendi deneyimlerinden dersler çıkarabilir. İstanbul Deprem Riski Azaltma ve Acil Durum Hazırlık Projesi, Türkiye'de başarılı ve devam etmekte olan bir deprem riski yönetim projesi örneğidir. 2006 yılında başlayan ve 2015 yılında tamamlanması beklenen program İstanbul'daki kamu binalarının kırılganlıklarının giderilmesi üzerinde odaklanmaktadır. Projenin ilk adımları arasında güçlendirilecek binaların seçimine yönelik standartların geliştirilmesi, tasarım prosedürlerinin tanımlanması, yapısal projelerin üçüncü taraf incelemeleri ve

34 Dünya Bankası (2012) Herkes için Yeşil Büyüme

35 Dünya Bankası (2010) Doğal Tehlikeler, Doğal Olmayan Afetler, etkili önleme çalışmalarının ekonomisi. Birleşmiş Milletler ve Dünya Bankası, Washington, D.C.

36 Correa, E., Ramirez, F., ve Sanahuja, H. (2011) "Afet Riski Altındaki Nüfuslar: Bir yeniden yerleşim rehberi". Dünya Bankası ve GFDRR, Dünya Bankası, Washington, D.C.



Metin Kutusu 8: Başka ülkeler de kentsel dönüşüm ve risk önleme üzerinde çalışıyor

Afetler gelişmekte olan ülkelerde giderek büyüye bir endişe kaynağıdır. 1970'li yıllardan 2010 yılları arasında doğal olaylar ile ilgili afetler dünya genelinde 3,3 milyondan fazla ölüme ve 2,3 trilyon ABD\$'dan fazla maddi zarara yol açmıştır –Brezilya'nın 2010 yılındaki GSYH'ndan biraz daha fazla.

Kolombiya da bu afetlerden etkilenmiştir. Son kırk yıl içerisinde ülkenin yaşadığı afetler 7,1 milyar ABD\$'lık maddi kayba yol açmıştır. 2010 ve 2011 yıllarında La Niña olayının –ülke genelindeki aşırı yağışlar ve seller- sonuçları Kolombiya'daki risk durumunun karmaşıklığını ve risk yönetimi bakımından eksiklikleri yansıtmaktadır. Aşağıdaki rakamlar bunları kanıtlamaktadır: 3,5 kurban, yıkılan 8.000 ev ve etkilenen bir milyon hektardan fazla tarım arazisi.

Kapsamlı bir Vizyon

Kolombiya, Afet Riski Yönetimi bakımından daha kapsamlı bir vizyon geliştirmede kendisini Latin Amerika'da lider bir ülke olarak konumlandırmıştır. Hükümetin stratejisi önleme ve risk azaltma çabaları üzerinde daha fazla durarak hasarların ve kayıpların azaltılmasını ve bu olaylar sonucu yaşanabilecek mali volatilitateyi –kamu maliyesi üzerindeki etkileri- kontrol altına almayı amaçlamaktadır.

Kolombiya'da afet riski yönetimine ilişkin çabalar 1989 yılında Ulusal Önleme ve Kurtarma Planının oluşturulması ile başlamıştır (1983'teki yıkıcı Popayan depremi sonrasında). Ayrıca, dört Ulusal Kalkınma Planında (1998 – 2014) afet riski yönetimi önemli bir konu olarak ele alınmıştır. Doğal tehlikelerin daha iyi izlenmesi, bina yönetmeliklerinin uygulanması (1984'ten bu yana) ve yerel afet müdahale kapasitesinin organizasyonu için de abalar sarf edilmiştir.

Kolombiya'da yapılan çalışmalar can kayıplarında nispeten bir azalma sağlamıştır; bununla birlikte, mal, altyapı ve geçim kaynakları üzerindeki zararlar artmaya devam etmektedir. Bu afetlerin sadece bir doğal olay olmadığını, daha ziyade uygun olmayan kalkınma modellerinin bir sonucu olduğunu kanıtlamaktadır. Bu, yapılan çabaların artan kırılganlıklar sebebiyle yeterince etkili olmadığı anlamına gelmektedir. Bu çabalar can kayıplarının azaltılmasında başarılı olmuştur. Ancak doğal tehlikelerin mal ve geçim kaynakları üzerinde yol açtığı hasarlar her geçen yıl artmaya devam etmektedir. Kolombiya'da geçtiğimiz on yıllık dönemde afetler ile ilişkili olarak bildirilen hasar sayısı tehlike özelliklerinde yaşanan bir değişimin sonucu değildir; yetersiz arazi kullanım planlamasının ve kentsel nüfus artışının bir sonucudur.

1997 yılından bu yana, Kolombiya afet riski yönetiminin belediye arazi kullanım planlarına (POT) daha güçlü bir şekilde entegre edilmesine ve ilişkili risk yönetim stratejilerinin geliştirilmesine öncelik vererek bu yönde çalışmalar yapmıştır. Bu süreç bazı büyük şehirlerde daha hızlı ilerlemiştir ve bu şehirler afet riski yönetimi konusunda Latin Amerika'da öncü şehirler haline gelmiştir. Bununla birlikte, Kolombiya'daki belediyelerin yaklaşık yüzde 95'i (1.050) düşük teknik kapasite ve yatırım eksikliği gibi sebeplerle afet riski yönetiminde ilerleme kaydetme konusunda önemli güçlükler yaşamıştır. Dünya Bankası ve GFDRR, olasılıksal risk modellemesinin spesifik politika oluşturma süreçlerine entegrasyonu için açık kaynaklı bir risk değerlendirme platformunun kullanıldığı bir teknik yardım sürecini desteklemektedir. Bu, ilk olarak Orta Amerika'da geliştirilen ve şu anda diğer Güney Amerika ülkeleri ile birlikte Kolombiya'da da uygulanan Olasılıksal Risk değerlendirme Girişimi (CAPRA) yoluyla gerçekleştirilmektedir. CAPRA bir olasılıksal yaklaşım kapsamında risk veri tabanlarını ve fiziksel kırılganlık fonksiyonlarını entegre eden bir risk hesaplama platformu sunmaktadır. CAPRA fiziksel hasar bakımından riskleri değerlendirmek için bir çoklu tehlike risk yaklaşımı kullanmakta ve doğrudan ekonomik zararları ve can kayıplarını tahmin etmektedir.

Kaynak: Kolombiya Afet Riski Yönetimi raporu 2012 ve CAPRA Proje Özeti#4

kalite güvencesine yönelik ayrıntılı prosedürlerin tanımlanması yer almıştır. Bu program, İstanbul Valiliği bünyesindeki İstanbul Proje Koordinasyon Birimi (İPKB) liderliğinde ve Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı, Dünya Bankası ve diğer Uluslararası Finansal Kuruluşların desteği ile işbirliğine dayalı olarak gerçekleştirilen bir girişim olmuştur³⁷.

Değerleme için kurumların oluşturulması

Arazi ve gayrimenkullerin değerlendirilmesi için kurumların oluşturulması bakımından Türkiye doğru yönde ilerlemektedir. Kısa süre önce bir meslek kuruluşu olarak Türkiye Değerleme Uzmanları Derneğinin kurulması iyi eğitilmiş



ve belgelendirilmiş bir değerlendirme uzmanları kadrosunun mevcudiyetinin önemini göstermektedir. Bu kuruluşun değerlendirme tekniklerinin kalitesinin yükseltilmesine, uluslararası standartlar üzerinde birleşmenin sağlanmasına, değerlendirme uzmanlarının kalitesinin ve eğitiminin iyileştirilmesine ve uygulamada kalite kontrol sağlayacak bir belgelendirme mekanizmasının sunulmasına katkıda bulunması beklenmektedir.

Kore, sistematik, profesyonel ve şeffaf bir arazi değerlendirme sistemi yönündeki ilk çabaların bir örneğini oluşturmaktadır. 1970'lerde Kore bir yandan değerlendirme sürecine şeffaflık getirirken aynı zamanda arazi değerleri ile ilgili bilgileri geniş bir şekilde ulaşılabilir hale getirerek bir gayrimenkul değerlendirme uzmanları kadrosunun oluşmasını teşvik etmiştir. Daha önceki arazi edinimlerinde, yerel yönetim yetkilileri tarafından piyasa değerleri ve varlık yenileme maliyetleri kullanılmaktaydı. 1972 yılında hükümet arazi ve binaların değerlemesinin yetkili özel değerlendirme uzmanları tarafından gerçekleştirilmesini zorunlu kılan Temel Arazi Fiyatları sistemini getirdi. Nihai değer olarak, iki ayrı değerlendirme uzmanından alınan gayrimenkul değerlerinin ortalaması esas alınmaktaydı; eğer iki değerlendirme sonucu arasında yüzde 10'dan fazla bir fark varsa üçüncü bir değerlendirme uzmanı seçilmekte ve yeni bir ortalama hesaplanmaktaydı³⁸. Bu bağımsız değerlendirmelerin tanımlanmasında ilk adımı oluşturmuştur. Özellikle Bogota olmak üzere Kolombiya'nın en büyük şehirleri de arazi değerlendirme çalışmalarına yönelik bir geçmişe sahiptir (bakınız Metin Kutusu 9).

Değerleme tekniklerini geliştirme ve güçlü bir değerlendirme uzmanları kadrosu oluşturma yönündeki çabalara rağmen, yeni düzenlemeler kamu kurumları için bağlayıcı değil ve bu sebeple arazi edinimleri ve diğer kamu işlemleri ile ilgili değerlendirme süreçlerinde ciddi sorunların devam etmesi olası görünmektedir. Aslında taşınmazların kamulaştırılmasına ilişkin prosedürleri düzenleyen 4650 sayılı Kanun kamu idarelerine değerlendirme yapma yetkisi tanımaktadır. Ayrıca, kamu kurumlarının en az üç kişiden oluşan kıymet takdir komisyonları

ve tahmini değere dayalı olarak pazarlıkların yürütülmesi amacıyla (yine üç kişiden oluşan) uzlaşma komisyonları oluşturmaları gerekmektedir. Bununla birlikte, Kanun bu komisyonların üyeleri için mesleki ve teknik şartlar öngörmemekte, bu üyelerin seçimine ilişkin rehber ilkelerin belirlenmesini kurumlara bırakmaktadır. Hem kamu sektörü hem de özel sektör için geçerli olacak koşulları birleştiren yasal ve kurumsal yapıların uygulamaya konulması gerekmektedir. Bu arazi edinimi süreçlerinde şeffaflığa katkıda bulunacak ve AB standartlarına uyumu arttıracaktır. Yeni kentsel dönüşüm kanununun ilave arazi edinimlerine yol açmasının muhtemel olduğu mevcut bağlamda, öncelikle şeffaf, bağımsız ve tutarlı değerlendirme yöntemlerinin emelinin atılması gerekmektedir. Arazi değerinin ortaya çıkarılmasına ve duyurulmasına yardımcı olacak kurumsal kapasite olmadan, edinim süreci önemli bir düşük değerlendirme olasılığı sunmaktadır ve bu kamuoyunda memnuniyetsizliğe ve ciddi oluşuz sosyal etkilere yol açabilecektir.

Daha iyi bir arazi değerlendirme ve arazi fiyat verileri açıklama sistemine geçişte atılacak kilit bir adım, piyasa değerlerine daha yakın gayrimenkul tescil verilerine doğru geçiştir. tarihsel olarak, vergiler ve işlem değerleri ile ilgili ücretler sebebiyle gayrimenkul değerlerinin düşük gösterilmesi yönünde bir eğilim mevcuttur. İşlem ücretleri yerine bir emlak vergisi sistemine geçiş ham tapu müdürlüklerinin topladıkları verilerinin kalitesinin iyileştirilmesine hem de yerel yönetimler için daha istikrarlı gelir akışları sağlanmasına katkıda bulunacaktır.

Yeni kentsel dönüşüm kanunu bağlamında, kamu arazileri değerlemesinde daha fazla hassasiyetin sağlanması gerekmektedir. Dönüşüm projelerinin ekonomik bileşenlerinin gerçeğe yakın bir şekilde anlaşılabilmesi için, kullanılan arazinin gerçek değeri maliyet-fayda analizine dahil edilmelidir. Şehirleşme ile birlikte yükselen arazi değerleri, kentsel alanlardaki kamu arazilerini aşırı değerli hale getirmiştir. Bu araziler özel inşaat şirketlerine açıldığında, yüksek düzeylerde gelirler getirebilir ve getirebilir; bu gelirler destekleyici altyapının sunulması ve düşük gelirli hanehalklarına yönelik

37 Dünya Bankası (2012). "Herkes için Refahın Sağlanması: Türkiye Cumhuriyeti için Ülke İşbirliği Stratejisi", Dünya Bankası, Washington, D.C.

38 ADB 2010.



Metin Kutusu 9: Bogota, Kolombiya'da Kadastro Güncellemesi

Bogota birçok bakımdan arazi değerlemesinde öncü bir şehir olarak değerlendirilmektedir. 2008 ile 2011 yılları arasında, şehir kadastro veri tabanını başarılı bir şekilde güncellemiş ve şehirdeki 2,1 milyon kentsel gayrimenkulün yeniden değerlemesini gerçekleştirmiştir. Bu güncelleme süreci emlak vergisi gelirlerinde yüzde 30'luk bir artış sağlamış ve 2009 ve 20110 mali yıllarında 171 milyon dolarlık ilave gelir getirmiştir (Ruiz ve Vallejo, 2011). Uribe (2010) kadastro değerlerindeki bu başarılı güncelleme işleminin altında yatan kilit unsurları şu şekilde özetlemiştir: insan kaynakları yönetiminin iyileştirilmesi, bilgi teknolojilerinin uygulamaya konulması, projenin emlak vergileri üzerindeki etkilerinin azaltılması, paydaşların ve kamu görevlilerinin katılımının sağlanması, proje sonuçlarının incelemeye açık olması ve toplu değerlendirme tekniklerinin iyileştirilmesi.

Toplu değerlendirme tekniklerinde yapılan iyileştirmeler kapsamında, CBS sistemleri yoluyla toplanan mekânsal bilgilerin gayrimenkul değerlerinin tahmini için kullanılan ekonometrik tekniklere entegre edilmiştir. Taşınmaz değerlerinin tahmininde kilit yerlere ve sosyal tesislere uzaklık önemli bir belirleyici olarak kullanılmıştır. Şehir için piyasa verilerinin mevcut olmadığı düşünüldüğünde, bu süreçte kullanılan başlangıç fiyat verileri bir değerlendirme uzmanları ekibi yoluyla toplanmıştır. Bu ekip mümkün olan en iyi değerlendirme değerine ulaşabilmek için piyasa, maliyet ve gelir değerlendirme yaklaşımlarının bir kombinasyonunu kullanmıştır. Ayrıca, değerlendirme uzmanları ile ekonometrik modelleme ekipleri arasındaki yakın etkileşim şehrin tüm bölgeleri için hassas değerlerin elde edilmesine yardımcı olmuştur. Bugün bu veriler gizlilik anlaşmaları kapsamında araştırma amacıyla ilgililere sunulmaktadır. Toplanan bilgiler aynı zamanda farklı kurumlar ve sektörler arasında planlama sürecinin kalitesinin yükseltilebilmesi için kamu kurumları arasında da paylaşılmaktadır.

Kadastro değerleri oldukça eski olduğu için, güncelleme sürecinin tamamlanmasının ardından emlak vergisi matrahında önemli bir artış beklenmekteydi. Emlak vergilerinin ileriye dönük sürdürülebilirliğinin sağlanması ve gayrimenkul sahiplerinin direncinin en aza indirilebilmesi için, emlak vergisi için bir artış tavanı getiren yeni bir mevzuat yürürlüğe konulmuştur. Gayrimenkul değerlerinin ödeme gücü ile yakından bağlantılı olduğu varsayımı ile, emlak vergisi için azami artış oranı gayrimenkul değerinin logaritması ile orantılı bir şekilde yükselecek şekilde belirlenmiştir (ayrıca konutlar ve konut dışı kullanımlar için farklı tavanlar belirlenmiştir). Bu tavanlar gayrimenkul değerini vergilerdeki artıştan kısmen ayırmıştır ve gayrimenkul sahiplerine vergi artışı hakkında ilave bir belirlilik sağlamıştır (Ruiz ve Callejo, 2011).

Kaynak: Ruiz ve Vallejo, 2011 ve Uribe 2010

hedefli sübvansiyonların sağlanması için gereken kaynakları oluşturacaktır. Türkiye'de toplu konutların faydalanıcı profili düşünüldüğünde, kamu arazi varlıklarının faydalarının düşük gelirli gruplar için etkili bir şekilde kullanıldığı şüphelidir.

Arazi kullanım planlaması ile konut arzının büyümeyi öngören bir şekilde bağlantılandırılması hızla şehirleşen şehirler için gereklidir. Şehir genişlemesi için proaktif arazi kullanım planlaması, daha sonraki maliyetli kentsel yeniden imardan kaçınılmasına yardımcı olur. Bugün TOKİ kurumun yakın gelecekteki ana

Metin Kutusu 10: Finlandiya – arazi değerlendirme için açık ve şeffaf kurumlar

Finlandiya'da tapu ve kadastro bilgileri Finlandiya Ulusal Arazi Etüt İdaresi (NLS) tarafından kaydedilmektedir. Merkezi başkent Helsinki'de bulunan Kurum, Türkiye'deki Tapu ve Kadastro genel Müdürlüğü ile benzer görevleri yerine getirmektedir. Genel Müdürlüğe bağlı olarak ülke genelinde 12 bölge müdürlüğü ve 35 yerel büro faaliyet göstermektedir.

Finlandiya'da emlak verileri "JAKO System" adı verilen ve Türkiye'deki Tapu Kadastro Bilgi Sistemi (TAKBİS) ve Kadastro Veri Konsolidasyonu (KVK) ile benzerlikler taşıyan bir CBS sistemi yoluyla kaydedilmektedir. Ancak, TAKBİS'in aksine, gayrimenkul bilgilerine internet üzerinden açık bir şekilde ulaşılabilir.

Düzenli olarak toplanan ve standartlaştırılan verilerin halka açık olması sistematik ve doğru değerlemeyi mümkün kılmaktadır. Finlandiya teknik Araştırma Merkezi tarafından her beşi yılda bir toplu değerlemeler yapılmakta ve sonuçları vergilendirme amaçları için kullanılmaktadır. Özel değerlendirme şirketleri, tapu ve kadastro kurumunun kilit bir rol oynadığı kamu değerlendirme süreçlerinin dışında tutulmaktadır. Ancak bazı durumlarda gerekli olması halinde bu şirketlerin görüşleri alınmakta ve çalışmalarından yararlanılmaktadır. Değerleme şirketleri değerlendirme çalışmalarını Uluslararası Değerleme Standartlarına ve RICS Değerleme Standartlarına uygun olarak gerçekleştirmektedir.



hedefleri arasında kentsel yenileme ve kentsel dönüşüm projeleri üzerinde güçlü bir şekilde odaklanmanın, en düşük gelir grupları için sosyal konutlar inşa etmenin, İstanbul, Ankara ve İzmir gibi büyük şehirlerde uydu şehirler inşa etmenin ve altyapısı olan arazi üretimini artırmanın bulunduğunu belirtmektedir. Türkiye'deki şehirlerin kentsel genişlemeyi ve artan yoğunlukları yönetmeyi düşünmesi ile birlikte, kamuya açık alanlar ve altyapı için yol hakları sağlama ihtiyacı doğmaktadır. Bu bağlamda, arazi ve konut politikalarını bağlayıcı altyapı hakkındaki kararlar ile koordine etmek giderek daha önemli hale gelmektedir.

Güney Afrika, kötü yer tercihi sebebiyle çok büyük bir toplu konut projesinin etkisinin sınırlı kaldığı bir örnek sunmaktadır. Güney Afrika'da 1994 yılında başlatılan konut amaçlı İmar Geliştirme Programının (RDP) etkisinin sınırlı kalmasının en olası belirleyicileri arasında kötü yer tercihleri ve tamamen alınıp satılabilen gayrimenkul haklarının olmayışı sayılabilir. Yakın geçmişte yapılan bir çalışmada, Lall ve diğerleri (2012) RDP programının rakamsal açıdan oldukça etkileyici bir yayılımı olmasına rağmen etkisinin hayal kırıklığı yarattığını göstermiştir. Çalışmada bunun devletin arz ettiği ile gerçek talep arasındaki uyumsuzluğun bir sonucu olduğu savunulmaktadır. Çalışmada RDP programı kapsamında konut alan hanehalklarının, konutlar iş istihdam merkezlerinden uzak olduğu için konutlarından memnun olmadıklarını göstermektedir. yeni konutlar çoğunlukla eski apartayd bölgelerinde (bilinçli olarak şehir merkezlerinden ve beyazların yaşadığı semtlerden uzakta seçilmiş) inşa edilmiştir.

Başarılı sayılan konut politikası örnekleri dahi bir dizi zorluklar sunmaktadır. Şili'nin konut politikası uzun süre Latin Amerika'da öncü bir örnek ve konut sorunları için başarılı bir yaklaşım olarak görülmüştür. Bugün Şili'nin konut politikası modeli birçok ülke tarafından teknik danışmanlık yoluyla ya doğrudan ya da dolaylı olarak ithal edilmektedir. Bu politikalar mülkiyet oranlarının yükselmesine ve konut kalitesinin yükselmesine katkıda bulunmuştur. 1992 ile 2003 yılları arasında malikleri tarafından oturlan konut mülkiyet artış oranının yaklaşık yüzde 85'i Konut Bakanlığı (MINVU) tarafından

yapılan çalışmalara atfedilebilir (bakınız Ruprah ve Marcano, 2007).

Bununla birlikte, Şili'deki konut politikaları ile ilgili olarak yakın zamanda gerçekleştirilen bir inceleme, başka ülkeler için dersler çıkarılabilecek bazı zayıflıklar da ortaya koymuştur (Ruprah ve Marcano, 2007). Bu değerlendirmenin altını çizdiği kilit hususlardan birisi, toplu konutlar için ucuz arazinin çok azalması ile birlikte toplu konutların izole bölgelerde inşa edilmeye başladığıdır. Toplu konut projeleri şehir merkezlerinden daha da uzaklaşarak konut ayrımcılığına yol açmıştır (Sabatini 2001, 2003). Daha düşük maliyet amaçlayan devlet ve özel sektör sadece şehir merkezi ile bağlantısı olmayan ve çoğu durumda yoksul grupların halihazırda yaşamakta olduğu bölgelerde çözümler sunmuştur. Konut programlarının sonucunda yoksullar şehrin dış çevresinde tutulmuştur ve artık gelir fırsatları azalmaktadır. Başka çalışmalar da konut sübvansiyonlarının Santiago'da konut ayrımcılığına yol açtığını teyit etmektedir (Vargas, 2006).

Finansal piyasaların açılması ve krediye erişimin artırılmasına yönelik çabaların sürdürülmesi

Ticari bankalar yoluyla konut finansmanı halen daha bebeklik döneminde ve bu alanda daha fazla çabaya ihtiyaç duyulmaktadır. Ticari bankalar, 2004 yılında yeni AK Parti hükümetinin kararı ile TOKİ'nin yeni kredi vermeyi durdurması ile birlikte bu alandaki faaliyetlerini arttırmışlar ve ipotekli konut kredilerinin ana kaynağı haline gelmişlerdir. Ancak, 2007 ile 2011 yılları arasında konut kredilerinin toplam banka kredileri içindeki payının değişmemesi, konut kredilerinin son yıllarda durgunlaştığını göstermektedir. Türkiye'de mevcut konut finansmanı durumunun ana özelliklerini belirleyen diğer iki husus da şunlardır: (i) uzun vadeli kredilerin hacminin sınırlı olması ve (iii) konut kredilerinin giderek daha çok orta ve yüksek gelir gruplarına sağlanması. Tüm bu özellikler bankacılık sektörünün risk sigortasına erişiminin sınırlı olduğunu göstermektedir. Dolayısıyla, yoksulları gözetken bir finansman stratejisi oluşturmak için, hükümetin hem bu darboğazları ortadan kaldırması hem de uygun kredi sigortası programları sunarak finansal sektörü koruması gerekmektedir.



BÖLÜM 4: TÜRKİYE'NİN ŞEHİRLERİNDE KENTSEL ULAŞIM NEDEN ÖNEMLİ

TÜRKİYE'DE KENTSEL ULAŞIM ALANINDAKİ EĞİLİMLER

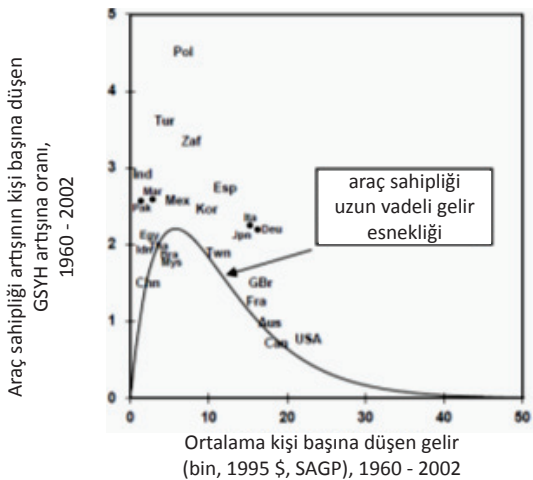
Türkiye'nin büyük şehirlerinde kentsel ulaşım hızla değişmekte ve farklı trendlerin aynı anda kesişmesinden kaynaklanan çeşitli zorluklarla karşı karşıya kalmaktadır. Öncelikle, büyükşehir belediyelerinde son dört yılda kentsel nüfus hızlı bir şekilde artmıştır – rakamsal olarak Konya'da yüzde 8, Kayseri'de yüzde 21 ve Mersin'de yüzde 23 olarak. Büyükşehir belediyelerindeki kentsel nüfus artışı il belediyelerine göre istisnasız olarak daha yüksektir. İkinci olarak, hanehalkı gelirleri artmaya devam etmektedir ve otomobil sahipliğindeki artış oranı gelirlerdeki artış oranını da geçmiştir. Literatüre göre, bir ülkenin GSYH'sının 4.000\$ ile 8.000 dolar arasında olduğu bir dönemde motorizasyon oranları (1.000 kişi başına düşen otomobil sayısı) ekonomik büyümenin iki katı hızla artması beklenir (bakınız Şekil 40). Bu küresel eğilimler ile uyumlu olarak, 2001-2010 döneminde Türkiye'de kişi başına düşen otomobil sahipliği büyükşehirlerde kişi başına düşen GSYH'dan daha hızlı artmıştır; bu artış hızı Kayseri, Konya, İstanbul ve Gaziantep'te kişi başına düşen GSYH artış hızının neredeyse iki

katı olmuştur. Son yıllarda daha büyük şehirlerdeki otomobil sahipliği artışı doyma noktasına ulaşırken (bugün İstanbul'da artış oranı sıfırıdır ve Ankara'da 2009 ile 2010 arasında yüzde 1,5'tir), daha küçük şehirlerde artmaya devam etmiştir –çoğu büyükşehir belediyesinde yüzde 5, Konya'da yüzde 8 olarak kayda geçmiştir (bakınız Şekil 41).

Üçüncü olarak, karayolu kapasitesine göre karayolu trafik hacimleri, karayolu ağının performansının daha fazla trafik artışına karşı özellikle hassas olduğu seviyelere ulaşmıştır. Bu zorluğun merkezinde son değinilen bu iki ilişkinin doğrusal olmayışı yatmaktadır.

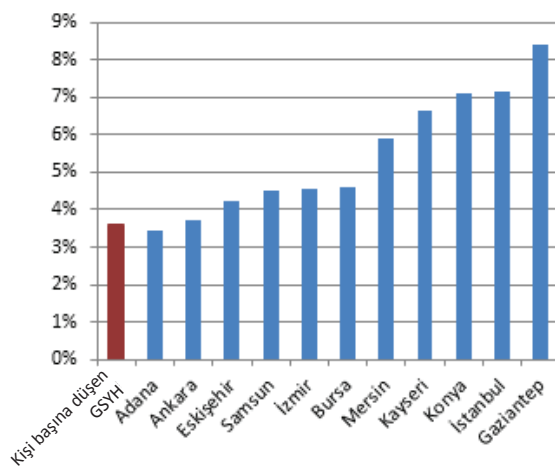
Bu kötüye gitmenin ilk işaretleri ile karşı karşıya kalan şehirler, başarı dereceleri değişiklik gösteren yeni teknolojiler ve çözümler getiriyorlar veya araştırmalar yapıyorlar. Bu şehirlerin birçoğu nispeten daha düşük maliyetli hafif raylı taşıma (HRT) sistemlerine yatırım yapmışlar, en fazla kirliliğe ve tıkanıklığa yol açan toplu taşıma yöntemlerini (özellikle dolmuşlar) baskılamışlar ve daha az kirliliğe yol açan enerji kaynaklarına geçmişlerdir (elektrik ya da doğal gaz). Bu çalışma için incelenen şehirlerin hepsi daha iyi ve temiz ulaşımı önemli bir politika

Şekil 40: 4.000\$-8.000\$ arasında otomobil sahipliği artış oranı GSYH artış oranından çok daha hızlıdır



Kaynak: Dargay, Gately and Sommer (2007)

Şekil 41: Kişi başına düşen GSYH artış oranına göre özel otomobil sahipliği yıllık artış oranı (2001-2010)



Kaynak: TÜİK, Dünya Kalkınma Göstergeleri

Not: Kişi başına düşen GSYH sabit ABD\$ bazında ölçülmüştür.



amacı olarak görmektedir. Benimsenen veya geliştirilmekte olan teknolojilerden büyük bir kısmı en yeni teknolojilerdir. Bunun örnekleri arasında otomatik araç plakası tanıma teknolojisine dayalı trafik sinyalizasyon kontrol sisteminin geliştirilmesi (Kayseri), modern hafif raylı ulaşım teknolojisi (Eskişehir) ve çeşitli şehirlerde toplu taşımada elektronik biletleme sistemleri ile LED sokak aydınlatma sistemlerinin yaygın bir şekilde uygulanması yer almaktadır. Bu çalışmada incelenen şehirlerin özellikleri Tablo 6'da özetlenmektedir.

Yasal ve kurumsal düzenlemeler yeni ortaya çıkan sorunlara karşı daha kapsamlı bir müdahale için bazı açılardan uygundur. Belediye Kanunu (5216 sayılı Kanun) kentsel ulaşımın, diğer belediye hizmetleri ile birlikte, büyükşehir ölçeğinde bir sorun olduğunu kabul etmek-

tedir. Bu yasal hüküm büyükşehir belediyelerinin büyükşehir düzeyinde ulaşım altyapılarını ve hizmetlerini planlamada ve işletmede esas alabilecekleri önemli bir temeldir. Büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasındaki görev dağılımı kentsel ulaşım sektörü özelinde genel olarak uygundur. Büyükşehir belediyeleri, toplu taşıma hizmetlerinin genel planlamasından ve işletilmesinden sorumlu iken ilçe belediyeleri bazı yolların bakımından ve yerel planlamadan sorumludur. 5393 sayılı Belediye Kanunu büyükşehir belediyesi statüsünde olmayan il belediyelerinin toplu taşıma ile ilgili gerekli düzenlemeleri (muhtemelen yatırım ve planlama) yapmalarına olanak tanımaktadır; ancak bunların merkez ve ilçe belediyeleri arasında nasıl koordine edileceğini belirtmemektedir. Kısacası, hem düzenleyici belirsizlikler

Tablo 6: Türkiye'nin Seçilen Şehirlerindeki Kentsel Ulaşım Özelliklerinin Özeti

	Adana	Ankara	Eskişehir	Gaziantep	İzmir	Kayseri	Kocaeli	Konya	Trabzon
Temel Özellikler ve Ulaşım Talebi									
Nüfus (milyon)	1.617	4.891	0.700	1.556	3.367	1.090	1.499	1.527	1.601
Artış oranı (% 2009/10)	1.1%	2.6%	1.2%	2.8%	2.1%	2.4%	2.4%	1.1%	-0.2%
Bin kişi başına kayıtlı otomobil sayısı		194	260	196		225		240	
Artış oranı (% 2009/10)	6.3%	1.5%	5.9%	6.2%	2.8%	5.1%	7.6%	8.1%	7.8%
Tüm seyahatler içinde toplu taşımanın payı (%)		69%							
Ulaştırma Altyapısı ve Hizmetler									
Metro/HRT	20 km	23.4 km	16 km	9.3 km	94 km	17.5 km			
Belediye Otobüsleri	160	1,973	40	26	1700	212		241	
Minibus/dolmuş	1,084	2,453	379	487		0		530	
Banliyö treni	Evet	Evet							
Bin kişi başına otobüs eşdeğeri [†]		3,344	389	621		560		568	
Toplu taşıma seyahatleri içinde Metro/HRT payı		11%	20%			20%		24%	
Toplu taşıma seyahatleri içinde belediye otobüslerinin payı	47%	23%	5%	5%		5%		37%	
Toplu taşıma seyahatleri içinde dolmuşların payı	43%	37%	70%	60%				38%	

Kaynak: Seçilen şehirlerden toplanan veriler ve Banka personelinin değerlendirmeleri

[†] Standartlaştırılmış toplu taşıma araçlarının hesaplaması ağırlıklı ortalama dayanamaktadır; 12 metrelik bir otobüs 1 ağırlığa, dolmuş 0,33 ağırlığa, HRT 2,0 ağırlığa ve özel okul ve iş servisleri 0,5 ağırlığa (sadece günün belirli saatlerinde çalıştıkları için) sahiptir.



hem de mevcut uygulamalar farklı tip belediyeler arasında yetki dağılımı ve kaynak tahsis arasındaki tutarsızlıklara işaret etmektedir. Ulaşım Koordinasyon Merkezi (UKOME) yoluyla kentsel ulaşımın koordinasyonunu öngören yasal hüküm, politikalar arasındaki etkileşimin ve olası çıkar çatışmalarının iyi bir şekilde fark edilmesini ve ele alınmasını sağlamayı amaçlamaktadır. Bununla birlikte her bir belediyede fiili uygulama da değişiklik göstermektedir.

Uygulama düzeyinde, şehirler teknolojinin kapsamlı ve tutarlı bir şekilde harekete geçirilmesi bakımından genellikle kötü bir şekilde düzenlenmiştir. Bu birkaç sebepten kaynaklanmaktadır. UKOME'nin mevcudiyeti genellikle iyi entegre edilmiş bir ulaşım stratejisinin alternatifi olarak yanlış yorumlanmaktadır. Büyükşehir belediyelerindeki UKOME sekreterlikleri tipik olarak çok az personele sahiptir; dolayısıyla stratejik ilkelerin ve şehir ulaşım verilerinin ve analizlerinin yokluğunda otopark politikası veya otobüs ve taksi ruhsatlandırması gibi stratejik konular mekanik ve yüzeysel bir şekilde ele alınmaktadır. Sonuç olarak, UKOME birçok şehirde çeşitli çıkar grupları arasındaki çatışmaları çözen bir mekanizma olarak işlev görmek ve karar verme süreci aşırı siyasi hale gelmektedir. Çoğu durumda, kararlar sağlıklı teknik analizlere dayalı olarak değil belediye başkanının siyasi değerlendirmelerine dayalı olarak alınmaktadır.

Kentsel ulaşımın geliştirilmesine yönelik yasal çerçeve de bazı bakımlardan politika geliştirilmesini engellemektedir. Özellikle, hem dolmuşlar hem de dolmuş faaliyetlerinin dönüştürülmesinden doğan bazı otobüs işletmeleri için daimi olarak görülen işletme hakları, belediyelerin toplu taşıma planlamasındaki esnekliğini sınırlamıştır. Neredeyse tüm örnek şehirlerde dolmuş veya özel otobüs piyasalarının reformunda karşılaşılan zorluklar bu tespiti kanıtlamaktadır. Daha önce de belirtildiği gibi, dolmuş faaliyetlerini kaldırmayı başaran belediyeler bile sözleşmelerin sürekliliği sorununu kökten bir şekilde çözebilmiş değildir.

HİÇBİR ŞEY YAPMAMANIN MALİYETİ

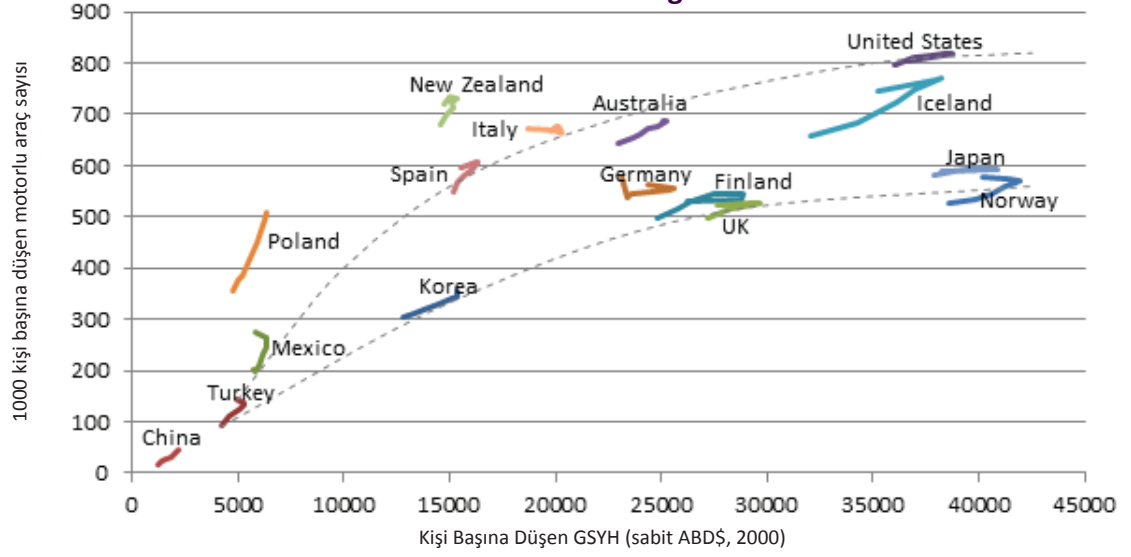
Bu zorluklar karşısında, Türkiye'de kentsel ulaşım sektörünün uçurumun kenarında durduğu görülmektedir. Birçok şehir henüz İstanbul ölçeğindeki gibi bir trafik sorunuyla karşılaşmamış, ancak ufuktaki riskleri görmeye başlamışlardır. Diğer şehirlerdeki deneyimler göstermişlerdir ki, uygun ulaşım politikaları ve altyapısı ile bu zorluklar karşılanmadığı takdirde, trafik hacmindeki bu hızlı artış önemli dışsallıklar ve ekonomik maliyetler doğuracak trafik ve hava kirliliği sorunlarına yol açacaktır.

Diğer ülkelerde gözlenen kalıplar, Türkiye'de önümüzdeki on yılda önemli ölçüde artabilecek motorizasyon oranlarında ve karayolu sektörü enerji tüketiminde gelecekteki eğilimler ile ilgili olası senaryoları ortaya koymaktadır. Motorizasyon oranı gelir ile doğru orantılıdır (bakınız Şekil 42); Türkiye'de gelecekteki motorlu araç sayısının yüksek gelirli ülkelerin motorizasyon kalıplarının üst ve alt sınırları arasında olabileceği tahmin edilmektedir –alt sınır Doğu Asya ve Kuzey Avrupa trendlerini takip eder, üst sınır ise Kuzey Amerika, Okyanusya ve Güney Avrupa ülkelerinde gözlenmektedir. Yıllık yüzde 4'lük bir büyüme hızı ile Türkiye'nin kişi başına düşen GSYH'nın 20.000 ABD\$'na (sabit 2012 –fiyatları ile) ulaşabileceği 2022 yılına kadar, ülkenin motorizasyon oranı 1.000 kişi başına 350 ile 7100 arasında bir rakama ulaşabilir –bu da yıllık yüzde 7 ile 13 arasında bir artış hızı anlamına gelmektedir. Bu da, kentlerde özel otomobiller ile yapılan seyahatlerin mevcut duruma kıyasla birkaç kat artabileceği anlamına gelmektedir.

Motorlu araç sahipliği, gelecekte ulaşım türlerinin paylarındaki tek belirleyici değildir; toplu taşımının kapsama alanı ve kalitesi, kentsel biçim, yakıt fiyatları gibi başka faktörler de seyahat kalıplarını etkileyebilir. Bununla birlikte, yüksek gelirli ülkelerdeki eğilimler, motorlu araç sahipliği ile kişi başına düşen karayolu sektörü enerji tüketimi arasında da güçlü bir pozitif bağıntı olduğunu göstermektedir (Şekil 42). Türkiye'nin yüksek gelirli ülkeler arasındaki ortalama eğilimi takip edeceği varsayıldığında (Şekil 43'teki kesitsel analizin regresyon çizgi-

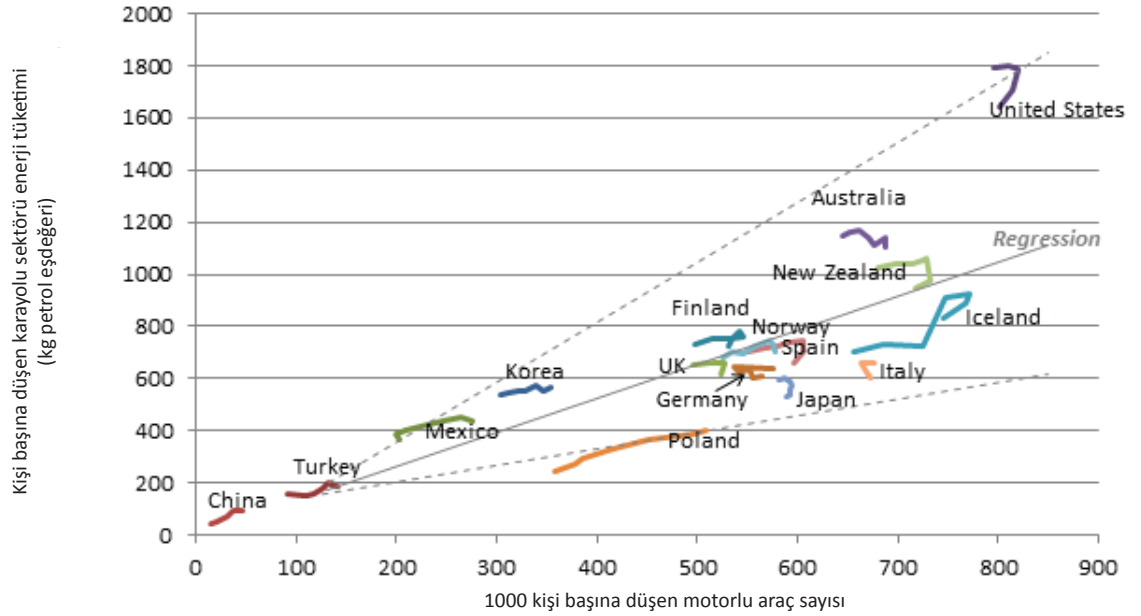


Şekil 42: Kişi başına düşen GSYH ile motorizasyon oranı arasındaki ilişki, 2003-09 dönemindeki eğilimler



Kaynak: Dünya Bankası verileri (data.worldbank.org)

Şekil 43: Motorizasyon oranı ile karayolu sektörü enerji tüketimi arasındaki ilişki, 2003-09 döneminde seçilen ülkelerdeki eğilimler



Kaynak: Dünya Bankası verileri (data.worldbank.org)

si), 2022 yılına kadar Türkiye'de karayolu sektörü enerji tüketiminin kişi başına 460 ile 915 kg petrol eşdeğeri olacağı tahmin edilmektedir. Bir başka deyişle bu mevcut (2009 yılı itibarıyla) kişi başına 185 kg petrol eşdeğeri seviyesine göre 2,5 ile 5 kat arası bir artış anlamına gelmektedir.

Yukarıda gösterilen kalıplar gelecekteki eğilimleri tahmin etmek için bir rehberlik sağlamanın ötesinde, yüksek gelirli ülkeler arasında hareketlilik için otomobile –ve enerjiye- olan bağımlılık düzeyleri arasında geniş uçurumlar bulunduğunu ortaya oymaktadır. Benzer gelir düzeylerine sahip olmalarına rağmen, Yeni Zelanda'da yaşayan insanlar İspanya'da yaşayan



insanlara göre yüzde 20 daha fazla otomobile sahiptir; ABD'de kişi başına düşen otomobil sahipliği Norveç'e göre yüzde 39 daha fazladır. Benzer şekilde, aynı otomobil sahipliği seviyesinde, araç stokunun bileşimine ve yolcu tercihlerine ve davranışlarına bağlı olarak, araç kullanımı ve dolayısıyla enerji tüketim yoğunluğu büyük farklılıklar gösterebilmektedir. Her ikisi de 1.000 kişi başına yaklaşık 680 araçlık bir motorizasyon oranına sahip olmalarına rağmen, Avustralya'nın karayolu sektörü İtalya'ya göre yaklaşık yüzde 83 daha enerji yoğunudur; ABD'de kişi başına düşen otomobil sahipliği İzlanda'dan sadece yüzde 7 daha fazla olmasına rağmen, ABD İzlanda'ya göre yaklaşık yüzde 98 daha fazla enerji tüketmektedir. Bir başka deyişle, ekonomik büyüme enerji yoğunluğundaki ve fosil yakıt bağımlılığındaki artıştan belirli ölçüde ayrıştırılabilir.

Oluşturulacak politikalar ve altyapı şehirlerde ekonomi ve çevresel sürdürülebilirlik için kalıcı bir etkiye sahip olacağından, hiçbir şey yapmamanın maliyeti çok büyük olacaktır. Türkiye'nin şehirlerinde artan motorizasyon oranları ve özel otomobil kullanımı düşünüldüğünde, karayolu ulaşımının dışsal maliyetleri –trafik tıkanıklığı, yüksek enerji tüketimi ve bağımlılığı, hava kirliliği ve trafik kazalarında yaşanan can kayıpları- artmaya devam edecektir. Diğer şehirlerdeki ve ülkelerdeki deneyimler hiçbir şey yapmamanın potansiyel maliyeti ile ilgili iyi tahminler sunmaktadır.

Çoğu gelişmiş şehirde, hem seyahatte kaybedilen zaman hem de azalan güvenilirlik bakımından trafik tıkanıklığı ile ilişkili maliyetler çok yüksektir. Tıkanıklık maliyeti, karayolu trafiğindeki artışın en fazla incelenen dışsallığıdır³⁹. 2009 yılında, ABD Ulaştırma Bakanlığı (USDOT) tarafından yaptırılan özel bir çalışmada, ABD'de kentsel karayolu ağındaki tıkanıklığın ülkeye yıllık maliyetinin 85 milyar ABD\$ olduğu tahmin edilmiştir –bu yolcu başına

763\$'a karşılık gelmektedir. Raporda incelenen en büyük 14 metropol bölgesinde maliyetlerin yüzde 62'den fazlası trafik tıkanıklığı ile ilişkilidir. Seyahat süresi maliyetleri toplam maliyet içinde yüzde 71'lik bir paya (yıllık 60,6 milyar \$) sahip iken, güvenilirlik maliyetlerinin payının yaklaşık 10,1 milyar \$ olduğu tahmin edilmektedir⁴⁰. Benzin fiyatının galon başına 2 \$ (litre başına 53 sent) olduğu varsayıldığında, araç işletme maliyetleri yıllık 11,2 milyar \$ katkıda bulunmaktadır. Benzer bir metodoloji takip edilerek Avustralya'nın büyük şehirlerindeki karayolu tıkanıklık maliyetlerinin incelendiği bir başka çalışmada, güvenilirlik ile ilgili maliyetlerin kaybedilen zamanın maliyetine yaklaşık yüzde 25'lik bir etkisi bulunduğu ortaya konulmuştur⁴¹. Yöntem çeşitlerinden dolayı tahminlerde önemli farklılıklar görülsede, diğer ülkelerdeki deneyimler de benzerdir. İngiltere için nispeten kısa bir süre önce yapılan bir tahmin 2005 yılındaki tıkanıklık düzeyleri için toplam tıkanıklık maliyetinin 1996 fiyatları ile neredeyse 40 milyar \$ olduğunu ortaya koymaktadır⁴². Daha önceki tahminler tıkanıklık maliyetlerinin GSYH'ya oranının ABD'de yüzde 1,3, Japonya'da yüzde 2,0, Fransa'da yüzde 2,1 ve İngiltere'de yüzde 3,2 olduğunu göstermektedir⁴³. Daha yakın zamanlı bir çalışmada ise, Avrupa'da tıkanıklık maliyeti 200 milyar € (GSYH'nın yaklaşık yüzde 2'si) olarak tahmin edilmiştir.

Hava kirliliği ve bununla ilişkili sağlık maliyetleri karayolu ulaşımının bir başka çok önemli dışsallığıdır. Yakın zamanda yapılan bir çalışmada, ABD'deki en büyük 83 kentsel alanda trafik tıkanıklığından kaynaklanan ilave ince parçacıklı madde emisyonlarının 2001 yılında 2.200'den fazla prematüre ölüme ve yaklaşık 18 milyar ABD\$ düzeyinde halk sağlığı maliyetine yol açtığı tahmin edilmiştir⁴⁴. Bu sadece 83 kentsel alandaki etkileri ve sadece ilgili ölümlerin maliyetini kapsamaktadır; morbidite, sağlık

39 Örneğin ABD'de Teksas Ulaşım Enstitüsü toplam tıkanıklık maliyetlerinin yıllık tahminlerini yayınlamaktadır.

40 Güvenilirlik maliyetleri

41 Ulaştırma ve Bölgesel Hizmetler Bürosu (2007), Avustralya'nın şehirleri için kentsel trafik ve tıkanıklık maliyeti eğilimlerinin tahmini, Çalışma Belgesi No. 71, Canberra, Avustralya

42 Tweddle ve diğerleri, 2003

43 Quinet, 1994

44 Harvard Risk Analizi Merkezi (2011) "Trafik Tıkanıklığının Halk Sağlığı Maliyetleri: Bir Sağlık Riski Değerlendirmesi," Çevre Sağlığı.



Metin Kutusu 11: Hava kirliliğinin ve trafik kazalarının sağlık maliyetlerinin değerlendirmesi

Hem hava kirliliği hem de trafik kazaları için, etkilerin parasal bazda ifade edilebilmesi için morbidite ve mortalite etkilerinin değerlendirilmesi gerekmektedir. Morbidite etkileri genellikle aşağıdaki unsurların ayrı ayrı değerlendirilmesi yoluyla ele alınmaktadır: (1) hastalık sebebiyle kaybedilen çalışma zamanının değeri, (2) hastalığın tedavisi için yapılan tıbbi maliyetler, (3) hastanın hastalık ile ilişkili sancı ve acılardan kaçınmak için ödeyeceği tutar, (4) hastalık sebebiyle kaybedilen serbest zamanın değeri. Kaybedilen çalışma zamanının değerlendirilmesi ücrete dayalı olarak yapılmakta, tıbbi maliyetler ise sağlık hizmetleri sunumunun tam sosyal maliyetlerine dayalı olarak hesaplanmaktadır. Acı ve sancıdan kaçınma maliyeti ve serbest zaman kaybı maliyeti genellikle Şartlı Değerleme Yöntemi (CVM) veya beyan edilen tercih yöntemleri ile tahmin edilmektedir. Mortalite etkileri genellikle ödeme istekliliği veya beyan edilen tercih çalışmaları yoluyla istatistiksel ömür değerinin hesaplanmasıyla ele alınmaktadır. Bu konu İstatistiksel Ömür Değeri için Miller (2000) tarafından spesifik olarak incelenmiştir. Miller istatistiksel ömür değerinin ülkenin kişi başına düşen gelirinin ortalama 120 katı olduğunu ve istatistiksel ömür değerinin gelir esnekliğinin ülke düzeyindeki regresyonlarda 0,85 ile 1,00 arasında değiştiğini, dolayısıyla herhangi bir ülke için gelir düzeyine göre düzeltilmiş değerlerin elde edilebileceğini belirlemiştir.

bakım hizmetleri, sigorta, kazalar ve diğer faktörler ile ilişkilendirilebilecek diğer maliyetleri içermemektedir. Bununla birlikte, çalışma trafik tıkanıklığından kaynaklanan ilave prematüre ölümlerinin sayısının ve sağlık maliyetlerinin son 10 yıldır düşmekte olduğunu ve daha fazla kirliliğe yol açan eski araçların yerine günümüzün düşük emisyonlu araçlarının trafiğe girmesi ile birlikte 2030 yılına kadar düşmeye devam edeceğini ortaya koymaktadır.

Kaza maliyetleri kentsel karayolu ulaşımının üçüncü önemli sosyal maliyetidir ve Türkiye'nin bu konudaki performansı diğer ülkelerle karşılaştırıldığında iyi bir durumda değildir. Ulusal düzeyde yayınlanan bir milyon kişi başına ölüm sayısı Türkiye'de 134 iken, Hollanda'da 41, İngiltere'de 35,9 ve İsveç'te 29'dur. Şehir verilerini elde etmek daha zor olmakla birlikte, özellikle büyük şehirler için olmak üzere genellikle ulusal ortalamaların altında oldukları bilinmektedir. Örneğin bir milyon kişi başına düşen ölüm sayıları Londra, Madrid ve Prag'da 30'un altında iken; Roma, Budapeşte ve Varşova gibi güney ve doğu Avrupa şehirlerinde 60 civarındadır. Dünya Sağlık Örgütü'ne göre, karayolu trafik kazaları sonucunda meydana gelen yaralanmaların maliyetinin düşük gelirli ülkelerde GSYH'nın yaklaşık yüzde 1'i, orta gelirli ülkelerde yüzde 1,5'i ve yüksek gelirli ülkelerde yüzde 2'si seviyesinde olduğu tahmin edilmektedir. Trafik kazalarının ekonomik maliyeti ise Portekiz'de yaralanma başına 7.347 € ile İsveç'te

119.174 € arasında, Hollanda'da ölüm başına 105.546€ ile ABD'de 2,160,000€ arasında değişmektedir. İngiltere'de tüm yaralanma ve ölüm vakalarının ekonomiye yıllık maliyetinin 13 milyar £ gibi ciddi bir düzeydedir (GSYH'nın yaklaşık yüzde 1'i); buna ilaveten sadece hasarlı kazaların maliyetinin ise 5 milyar £ düzeyinde olduğu tahmin edilmektedir. İngiltere ve Türkiye'deki kaza oranları ile GSYH farkı arasındaki ilişki göz önüne alındığında, kazaların Türkiye ekonomisine olan maliyetinin GSYH'nın yüzde 3'ünden bile yüksek olabileceği görülmektedir.

Bu sorunları ele almadaki gecikme ne kadar uzun sürerse, bunları çözmek de o kadar güçleşecektir. Örneğin, karayolu tesislerinin tasarım aşamasında veya otomobil sahipliği oranı nispeten düşük iken ayrı toplu taşıma yollarının oluşturulması, yollarda ciddi bir tıkanıklık yaşanmaya başladıktan sonra mevcut yolları toplu taşıma ve genel kullanım için ayırmaktan çok daha kolaydır –hem teknik hem siyasi olarak. Benzer şekilde, yeni imar planlamasında bu felsefe benimsenerek ulaşım odaklı imar geliştirmek, mevcut daha dağınık bir kentsel yapıda bunu güçlendirmekten daha kolay olacaktır. Bu durum, Türkiye'nin şehirlerinde iyi entegre edilmiş arazi kullanım ve ulaşım planlama politikalarının, yapılarının ve mekanizmalarının mevcudiyetinin önemini vurgulamaktadır. Yukarıdaki değerlendirmeye dayalı olarak, bu bölümde kentsel ulaşım alanında dört öncelik önerilmektedir.



ÖNCELİK 1 – KENTSEL ULAŞIM PLANLAMASININ YENİDEN DÜŞÜNÜLMESİ

Kanunlar ve Uygulamalar arasındaki Boşlukların Kapatılması

Türkiye’de kentsel arazi kullanım planlaması için yasal çerçeve, ilk olarak 1985 yılında çıkarılan ve daha sonra değişiklikler yapılan 3194 sayılı İmar Kanunu ile oluşturulmuştur. Bu, hiyerarşik ve iç içe geçmiş bir sistemdir. Kalkınma Bakanlığı Bölgesel Planların sosyoekonomik boyutlarının hazırlanmasında gözetimden sorumlu iken, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı bölgesel düzeyde Çevre Düzeni Planlarının hazırlık çalışmalarının gözetiminden ve aynı zamanda 2013 yılında 3194 sayılı kanunda yapılan değişiklik ile bölgesel düzeyde Mekansal Stratejik Planların hazırlanmasından sorumludur. Bu planlama dokümanları ülkenin mekânsal gelişimine ilişkin üst düzey öncelikleri ve bu kapsamda ekonomik ve diğer faaliyetler için önerilen yerleri belirlemektedirler. İlgili bakanlıklar ve sektörler için bölgesel planın uygulamasına yönelik genel rehberlik sağlayan Kalkınma Bakanlığı çerçeve plan yoluyla bunun için gereken girdileri hazırlamaktadır. Bunların her ikisi de makro düzeyde planlardır ve birlikte daha alt yönetim kademelerinin –büyükşehir belediyeleri - İl Çevre Düzeni Planlarını ve diğer alt ölçekli planları hazırlarken esas alacakları temeli sunarlar. Bu alt planlar ana arazi kullanım tahsislerini, yerleşim yoğunluklarını ve ulaşım sistemlerine yönelik gereklilikler de dahil olmak üzere imar esaslarını belirleyen nazım planlardan oluşmaktadır. Uygulama Planı, Nazım Planın detay sonuçlarını daha büyük ölçek üzerinde ayrıntılı olarak ortaya koyar.

Yasal gerekliliklere rağmen, mevcut kentsel ulaşım planlaması uygulaması, planlamaya ilişkin yasal gerekliliklerin amaçlarını karşılamamaktadır. Bu bağlamda birkaç zayıflık kaydedilmiştir. İlk olarak, çoğu şehirde arazi kullanım planlaması ile ulaşım planlaması arasında anlamlı bir entegrasyon bulunmamaktadır. Bu planlamaların her ikisi kanunen gerekli olmakla birlikte, genellikle farklı zamanlarda hazırlanmaktadır ve bunların karşılıklı tutarlılığının sağlanmasına yönelik bir yasal gereklilik

veya kurumsal düzenlemeler mevcut değildir. Örneğin, İstanbul’daki hem üçüncü köprü ve havaalanı projeleri, mevcut imar planında yer almamalarına rağmen ulaştırma projeleri olarak inşa edilmektedirler. Belediye düzeyinde, UKOME’nin görevleri ulaştırma politikası ile arazi kullanım politikasının koordinasyonunu kapsamamaktadır; bu şehir mimarisi müdürlüğünün veya eşdeğer bir birimin sorumluluğu altındadır. Bu durum, tercihen yasal ve düzenleyici çerçevede yapılacak değişiklikler de dahil olmak üzere belediye düzeyinde yeni planlama mekanizmalarına ve kurumsal düzenlemelere duyulan ihtiyacı göstermektedir.

İkinci olarak, birçok şehrin stratejik ulaşım planlama kapasitesini geliştirmesi gerekmektedir. Birçok şehir mekânsal olarak çok hızlı bir şekilde genişlemesine rağmen, kentsel alanların geliştirilmesi ve büyümesi öncesinde planlama genellikle stratejik düzeyde yapılmamaktadır. Daha ziyade tepkisel bir biçimde yapılmakta ve çoğu durumda şehrin gelişimi için stratejik yönelimi belirlemek yerine gayrimenkul ve inşaat projelerini haklı çıkarmak amacıyla gerçekleştirilmektedir. Bunun sebeplerinden birisi arazi kullanım planları ile ulaşım planları arasındaki açık bağlantısızlık ve bir diğeri de kurumsal kapasite eksikliğidir (aşağıdaki bölümde açıklanmaktadır). 5216 sayılı kanun hem bir genel nazım plan hem de ulaşım ana planı hazırlanmasını gerektirmekle birlikte, bu planların yapısının nasıl olacağını veya içeriklerinin neler olacağını belirtmemektedir. Ulaşım planlarının şehrin ulaşım politikası konularının hepsini kapsayacak şekilde fiziksel planlamanın ötesine uzanmasını engelleyecek hiçbir hüküm bulunmamakla birlikte, kanunda bunu gerektirecek bir hüküm de bulunmamaktadır.

Üçüncü olarak, bazı sorunlar yasal altyapı ile değil, bunların uygulanması ile ilgilidir. Örneğin Uygulama İmar Planları mevzuatta açık bir şekilde belirtilen otopark gibi kentsel ulaşım altyapısı unsurlarını içermektedir. Bunlar belediye düzeyinde hazırlandıkları ve yerel istişare sürecine ve belediye meclisi onayına tabi oldukları için, bu sürecin arazi kullanımı ve ulaşım planlaması arasında tutarlılığı ve koordinasyonu sağlama bakımından oldukça uygun oldukları görünmektedir. Dolayısıyla sis-



temin zayıflığı tamamen yapıda değil, büyük ölçüde performansındadır. Örneğin, bazı şehirler –Konya gibi- şehir merkezine kısıtlamasız otomobil erişimi sağlamanın mümkün olmayacağını kabul ederken, mekânsal planlama düzeyinde iç bölgelere ilişkin imar planlarında otopark alanları tahsis etmenin önemi göz ardı edilmiştir ve bu tıkanıklık sorunlarına yol açmıştır.

Başarılı Planlama için Kurumsal Temelin Oluşturulması

İyi planlamanın temeli her zaman kurumsal düzenlemelerdir ve dünya genelinde başarılı şehirler kurumsal yapılarında birkaç ortak özelliği paylaşmaktadırlar. İlk olarak, bu şehirler ortak olarak birbirleri ile etkileşim içinde olan tüm unsurların uygulamasını planlamak ve koordine etmekten sorumlu bir kuruma sahiptir. Geniş bir büyükşehir (metropol) bölgesinin merkezini bir belediye oluşturuyorsa, büyükşehir belediyesi düzeyinde bir kurumun (ulaştırma kurumu) oluşturulması yaygın bir uygulamadır. Ayrıca bu kurumlara yeterli finansal kaynak ve personel sağlanması gerekir. Londra, metropol düzeyinde stratejik bir ulaşım planlama kurumuna sahip iyi bir şehir örneğidir. *Transport for London* bu işlevi yerine getirmektedir ve karayolu trafik yönetiminin, otopark olanaklarının ve toplu taşımanın entegre bir şekilde gözetilmesinden sorumludur.

İkinci olarak, iyi uygulama örneklerini sergileyen şehirler planlama ve uygulama için uygun süreçleri benimsemişlerdir. Kentsel ulaşım, tüm kentsel gelişim stratejilerinin ayrılmaz ve temel bir bileşenini oluşturur. Şehrin planlama çerçevesinin omurgasını oluşturması gerekir. Konut piyasalarının işgücü piyasaları ile bağlantılandırılması, düşük gelirli hanehalklarının iş fırsatlarına uygun bir şekilde erişiminin sağlanması ve aynı zamanda şehirdeki şirketlerin rekabet gücüne katkıda bulunulması hayati öneme sahiptir. Başarılı şehirler planlama süreçlerine şehrin gelişimine yönelik uzun vadeli bir vizyon ve hedefler belirleyerek başlarlar. Bunun için çoklu ve genellikle birbirleri ile çatışan politika amaçları arasındaki etkileşimleri dikkate alırlar ve daha sonra her bir sorunu eşgüdümlü bir şekilde tek tek ele alırlar –yol ağının geliştirilmesi, trafik yönetimi, toplu taşıma

sisteminin performansının iyileştirilmesi gibi. İyi yönetilen şehirlerde kentsel ulaşım stratejisinin öne çıkan özellikleri şunlardır: (i) arazi kullanım planları, çevresel politikalar ve ekonomik kalkınma stratejisi gibi şehrin gelişim stratejisinin diğer boyutları ile iyi bir şekilde entegre olmaları; (ii) planlama sürecinin bütçe süreçleri ile denk olması; ve (iii) yatırım planlarının mevcut mali ve idari kaynaklar ile sınırlı tutulması.

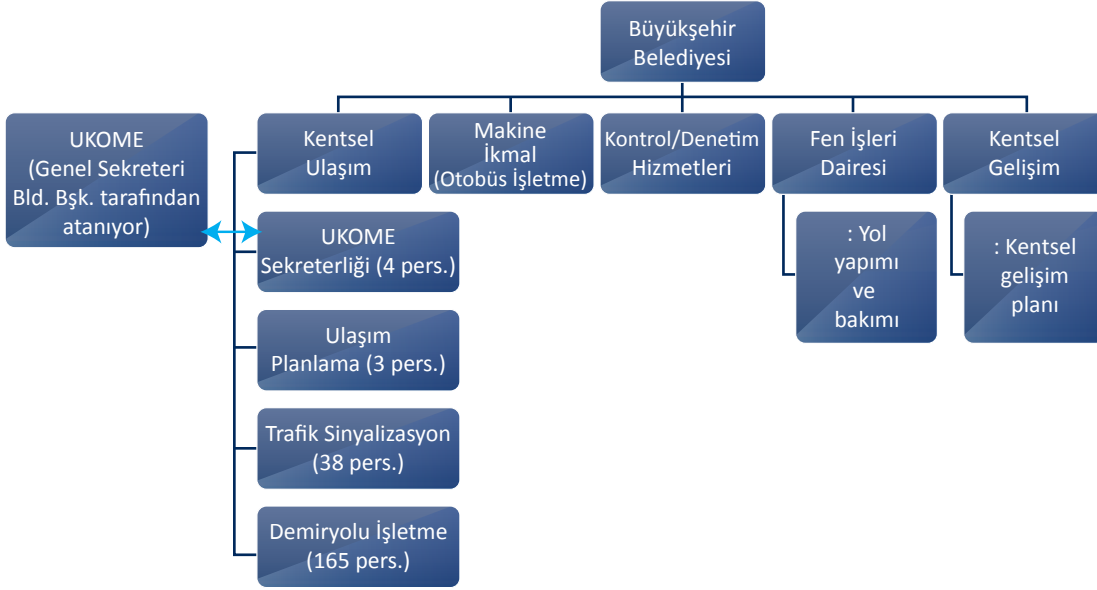
Daha iyi performans gösteren büyükşehir/belediye ulaştırma kurumlarının bu özellikleri ile karşılaştırmalı olarak, Türkiye'deki şehirlerin teşkilat yapısının tipik özellikleri Şekil 44'teki şemada sunulmaktadır.

Bu çalışmada incelenen Türk şehirlerinin çoğunda, kentsel ulaşım ile ilgili kurumsal yapı daha fazla geliştirilebilecek durumdadır. İlk olarak, UKOME koordinasyon ve karar verme işlevlerini kaliteli verilere, analitik ve teknik çalışmalara dayandırabilir ve bunun için nitelikli ve yeterli personele sahip teknik birimler oluşturulabilir. UKOME'nin mevcut birimler arası koordinasyon ve karar verme işlevi, tüm paydaşların önemli kararların alınmasında temsil edilmesini sağlamaktadır. Ancak, şu anda UKOME yapısının uygulanmasına ilişkin iki temel sorun bulunmaktadır: arazi kullanım ve kentsel gelişim planlarının şekillendirilmesi serçine katılma ve katkıda bulunma yetkileri yoktur; (ii) UKOME'nin kararlarını destekleyici arka plan çalışmalarını gerçekleştiren bir teknik birim olan UKOME sekreterliği gerçekleştirilmesi beklenen işe göre ciddi düzeyde personel ve kaynak yetersizliği içerisindedir. Ziyaret edilen birkaç şehirde, UKOME bünyesinde çok çeşitli kentsel ulaşım planlaması için analizler yapmak ve katkıda bulunmakla görevli dört veya daha az personelin bulunduğu görülmüştür. Bu sekreterlik yapısının, daha iyi yönetilen şehirlerde bu amaçlar için tasarlanan oturmuş bölümler tarafından gerçekleştirilen analitik ve teknik çalışmaları gerçekleştiremediği görülmüştür.

Alt sektörel planlamanın da taktiksel ve operasyonel düzeyde güçlendirilmesi gerekmektedir. UKOME ile ilgili yukarıdaki öneri ile tutarlı şekilde, fonksiyonel birimlere gerçekleştirmeleri beklenen taktiksel planlama ve teknik fonksiyonları gerçekleştirebilmek için uygun şekilde donatılabilmeleri için, bunlara uygun sorumlulukların ve personelin tahsis edilme-

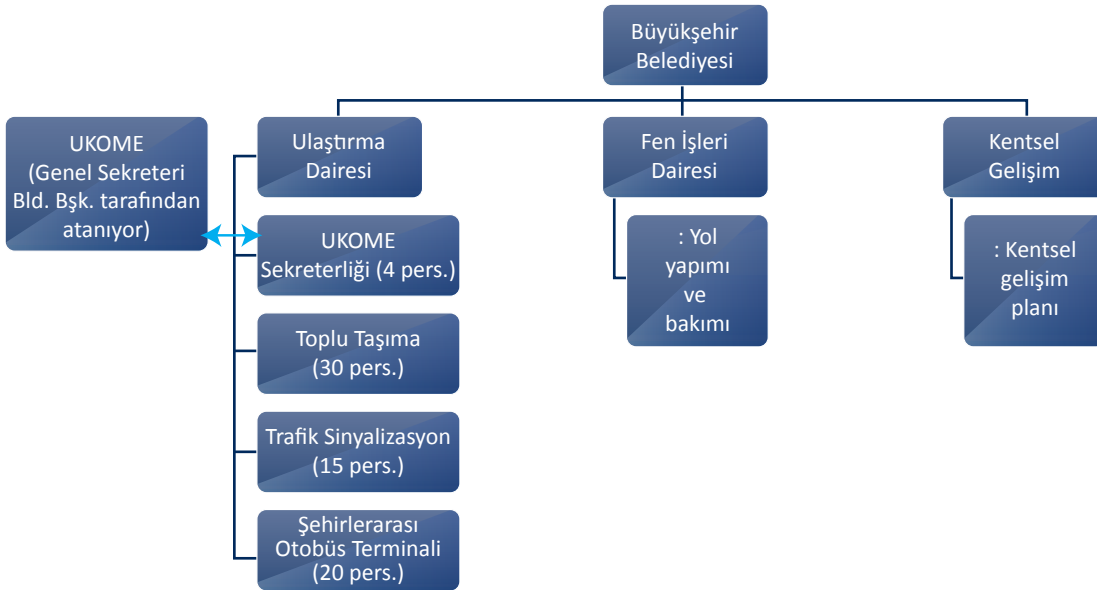


Şekil 44: Gaziantep Büyükşehir Belediyesinin Ulaştırma ile ilgili Fonksiyonlarının Teşkilat Yapısı



Kaynak: Belediye yetkilileri ile yapılan görüşmeler.

Şekil 45: Eskişehir Büyükşehir Belediyesinin Ulaştırma ile ilgili Fonksiyonlarının Teşkilat Yapısı



Kaynak: Belediye yetkilileri ile yapılan görüşmeler.

si önemli olacaktır. Bu fonksiyonel birimler, (i) trafik yönetimi, (ii) otopark yönetimi, ve (iii) yolcu ulaşım planlaması ve düzenlemeleridir.

Türkiye'deki şehirlerde stratejik ulaşım planlaması fonksiyonlarının güçlendirilmesi önemlidir. Birçok büyükşehir belediyesi, yeni

kapsamlı kentsel gelişim planları hazırlamaktadır veya hazırlayacaktır ve bu hizmetlerin birçoğu dışarıdan temin edilecektir. Asgari olarak bu planlara uygun girdilerin sağlanması önemlidir. İster dışarıdan hizmet alınsın ister alınmasın, planın büyük ölçüde algılanan ulaşım



talebine cevap vermek için tasarlanan sermaye yatırımları üzerinde yoğunlaşan geleneksel yaklaşımı takip eden bir plan yerine şehirde yaşayanların şehrin nasıl olması gerektiği ile ilgili bir vizyonu temsil edebilmesi için, yeterli personele ve vatandaş girdisine ihtiyaç duyulacaktır. Şu anda kıt olan nitelikli belediye işgücü arzının büyük bir kısmı, özellikle belediyenin hizmet sunumunda düzenleyici olmak yerine hizmet sağlayıcı olmayı tercih ettiği alanlardaki operasyonlar için görevlendirilmektedir. Ayrıca, operasyonların idari yükü, daha stratejik fonksiyonları finansal kaynaklardan ve insan kaynaklarından mahrum bırakmaktadır.

Arazi Kullanım ve Ulaşım Planlamasının Entegrasyonu

Etkili planlama ve uygulama, kapsamlı stratejik yetkilerin, planların hazırlandığı ve uygulandığı ve sonuçların izlendiği tek bir yerde birleştirilmesini gerektirir. Yetkilerin belediye veya büyükşehir belediyesi seviyesinde toplanması fikri geçtiğimiz on yıldaki Batı Avrupa deneyiminden ve önemli Batı Avrupa kurumlarının değerlendirmelerinden türetilmiştir. Örneğin, Avrupa Ulaştırma Bakanları Komitesinin (ECMT) "Sürdürülebilir Ulaştırma Politikalarının Uygulanmasının Önündeki Zorluklar" başlıklı raporunda başarılı politika oluşturmalarının önündeki bazı engeller tespit edilmiştir ve bunlardan birisi yerel ve bölgesel düzeyde entegre bir planlama çerçevesinin eksikliğidir⁴⁵. Bu durum, Türkiye'nin bu zorluğu karşılamada tek başına olmadığını göstermektedir.

Avrupa Birliği'nin kentsel çevre stratejisi her şehrin kendi "Sürdürülebilir kentsel Hareketlilik Planlarını"⁴⁶ geliştirmesini ve bu planların gerekçelerini ortaya koymalarını önermektedir. AB stratejisi ayrıca planlama prosedürleri ile ilgili bazı tavsiyeler de sunmaktadır. 2010 yılında, AB'nin Dahili Politikalar Genel Müdürlüğü (DG IPOL) Paris, Brüksel, Viyana, Örebro (İsveç) ve Kouvala (Finlandiya) gibi seçili Avrupa şehirlerindeki bazı kilit deneyimleri incelemiştir⁴⁷.

DG IPOL bu incelemeden, uzun vadeli vizyonun, politika uygulamasında tutarlılığın, sektör politikalarının entegrasyonunun ve kamuoyu tarafından kabul için iyi izlemenin iyi kentsel ulaşım planları için kritik faktörler olduğuna dair bazı dersler çıkarmıştır. Fransa ve İngiltere bu planlarının hazırlanmasını kanunla zorunlu kılarken, diğer ülkelerde büyük şehirler için yasal zorunluluk olmaksızın kabul edilmişlerdir.

Bazı ülkeler küresel olarak bu koordinasyon sorununu kabul etmişler ve AB'nin attığı adımlara benzer adımlar atmışlardır. Fransa'da yerel planlar ile ilgili zorunluluk 1982'de çıkarılan Dahili Ulaştırma Yönlendirme Kanunu (LOTI) ile getirilmiştir ve merkezi hükümetin kentsel ulaşım programları için sağlayacağı finansal yardımın ön koşulu olarak büyükşehir düzeyinde bir birliğin oluşturulması ve kapsamlı bir strateji belgesinin hazırlanması istenmiştir. Benzer şekilde, ABD'de büyükşehir düzeyinde federal finansmanın sağlanması, büyükşehir ulaşım planı ve bir sermaye iyileştirme planı hazırlanması koşuluna bağlanmıştır. İngiltere'de ilgili her yerel idare dört yıllık uygulama planları ile birlikte 15 yıllık bir strateji hazırlamakla yükümlüdür. Rusya'daki şehirler arasında ilk olarak St. Petersburg geniş anlamda Batı Avrupa'daki uygulamaları takip ederek benzer bir uzun vadeli stratejisi ve kısa vadeli eylem planı kombinasyonu tercih etmiştir. Yukarıda belirtilen iyi uygulamalar arasında aşağıdakilerin bir kombinasyonu yaygın olarak görülmektedir:

- Tüm ulaşım yöntemlerini kapsayan ve olası bir çıkar çatışması durumunda ilgili kurumların hepsini bir araya getiren uzun vadeli bir strateji beyanı.
- Strateji oluşturma süreci boyunca çok çeşitli sivil toplum kuruluşları ile iştişareyi de içeren bir sivil toplum katılımı.
- Uygulama maliyetlerini ve öncelikli eylem tercihlerini içeren bir kısa vadeli uygulama planı.
- Planı yansıtan bir yıllık bütçe süreci.

45 ECMT (2002), "Sürdürülebilir Ulaştırma Politikalarının Uygulanmasının Önündeki Zorluklar", Paris. Raporda tespit edilen diğer kilit engeller şunlardır: (i) ulusal bir politika çerçevesinin eksikliği, (ii) kötü politika entegrasyonu ve koordinasyonu, (iii) destekleyici olmayan yasal veya düzenleyici çerçeve, (iv) verimsiz veya zarar verici kurumsal roller veya prosedürler. Bunlardan sonuncusu, (a) ulusal düzeyde bakanlıklar arası koordinasyonun eksikliği, (b) ulusal hükümet müdahalesi ile ilgili uygun olmayan ayrıntı derecesi, ve (c) yerel veya bölgesel düzeyde entegre bir planlama çerçevesinin eksikliği olarak daha da genişletilmiştir.

46 Avrupa Birliği (2007), "Sürdürülebilir Kentsel Ulaşım Planları", Brüksel

47 EC (2010) Dahili Politikalar Genel Müdürlüğü, "Sürdürülebilir Kentsel Ulaşım Planları", Brüksel

- Planlamanın gerçekçi ve anlamlı kılınması için güvenilir ve büyük ölçüde öngörülebilir bir gelir akışı.

Ulaştırma ve arazi geliştirmenin başarılı bir şekilde entegrasyonu yüksek sosyal ve ekonomik getiriler sağlayabilir. Deneyimler, kentsel gelişimin sabit transit yatırımları ile yakından ilişkilendirildiklerinde sonuçların neredeyse daima olumlu olduğunu göstermektedir: yüksek yolcu sayısı ve çevresel faydalar, mali açıdan sağlıklı yatırımlar ve yoksulları gözetilen sonuçlar⁴⁸. Curitiba, Singapur, Stockholm ve Kopenhag gibi sürdürülebilir politikaları ile tanınan şehirler hareketliliği artırarak sürdürülebilir kentsel alanlar geliştirmede başarılı olmuşlar ve sinerjik bir çevre yaratmışlardır.

Mikro düzeyde arazi kullanımı ile ulaşım arasındaki entegrasyonun iyileştirilebilmesi için, trafik etki değerlendirmeleri oluşturulmalı ve uygulanmalıdır. Türkiye'deki büyükşehir belediyelerinin hepsi olmasa bile çoğu trafik etki değerlendirmelerinin önemini kabul etmiştir ancak bu araçların genel olarak tutarlı bir şekilde kullanılıp kullanılmadıkları belli değildir. Bunun sebebi, büyükşehir belediyelerinin hepsinde olmasa bile bazılarında trafik etki değerlendirmeleri hazırlama sürecinin düzgün bir şekilde tesis edilmemiş olması olabilir. Kanunda belediyenin trafik sorunlarını hafifletmek için inşaat şirketlerinden ne ölçüye kadar saha içinde ve saha dışında yol iyileştirmeleri yapmalarını isteyebileceğinin belirtilmesi de önemli olacaktır.

ÖNCELİK 2 – SINIRLI MALİ KAYNAKLARDAN EN İYİ ŞEKİLDE YARARLANMAK

Sermaye Yatırımlarında Harcanan Paranın Karşılığının En Üst Düzeyde Alınması

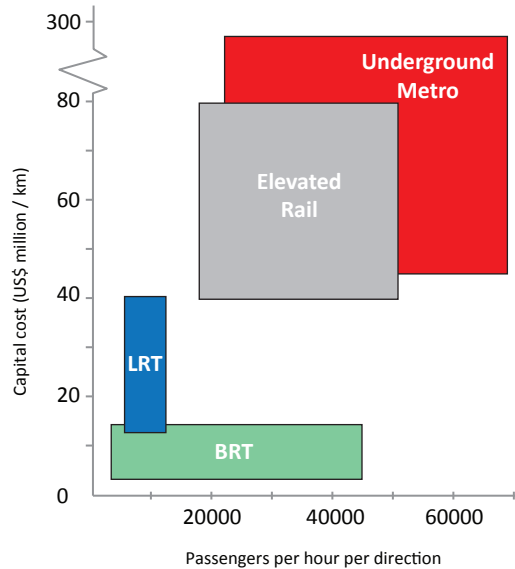
Ulaştırma altyapısı bir belediyenin sahip olduğu en sermaye yoğun fiziksel varlıklardan birisidir. Dolayısıyla, uzun vadede yatırımlara harcanan paranın karşılığının en üst düzeyde alınabilmesi için sermaye yatırımları ile ilgili

kararlar teknik ve finansal uygunluklarına dayalı olarak dikkatli bir şekilde alınmalıdır. Bu bölümde Türkiye'deki şehirlerin en kritik ve en fazla sermaye yoğun iki ulaşım altyapısı – toplu taşıma sistemleri ve kentsel yol ağları – ile ilgili kararları nasıl aldıkları tartışılacak ve uluslararası en iyi uygulamalar ile karşılaştırmaları sunulacaktır.

Toplu Taşıma Sistemleri

Türkiye'deki orta büyüklükteki şehirlerin birçoğunda, toplu taşıma genellikle sadece raylı ulaşım yöntemleri temelinde düşünülmekte ve genellikle teknoloji tercihi üzerinde durulmaktadır. Gerçekte, toplu taşıma sistemlerinde seçenekler oldukça geniştir; sadece teknoloji seçimini (örneğin raylı sistem, hafif raylı sistem, metrobüs, monoray, teleferik) değil aynı zamanda yatay ve dikey hizalama (yeraltı sistemleri açık ara ile en pahalı sistemlerdir), istasyon aralıkları ve yerleri, sistem entegrasyonu dereceleri ve mekanizmaları (yani çoklu modlar arasında tarife ve ücret koordinasyonu, çok modlu transit istasyonları) gibi tercihleri de içerir. Bu rapor için analiz edilen şehirler arasında bazı şehirlerin karar vericileri

Şekil 46: Toplu Taşıma Modlarının Uluslararası Karşılaştırması



Source: Vietnam Urbanization Review 2011

48 Geerlings, H. ve D. Stead (2003), Avrupa Araştırma, Ulaştırma Politikasında Arazi Kullanım Planlamasının, Ulaştırmanın ve Çevrenin Entegrasyonu, Cilt 10, Sayı 3, ss 187-196.



Tablo 7: Seçilen Tipik Hızlı Transit Sistemlerinin Karşılaştırması

Örnek	Caracas Hat 4	Bangkok BTS	Mexico Hat B	Kuala Lumpur PUTRA	Tunis SMLT	Recife Güney	Quito Otobüs yolu	Bogota Faz 1
Teknoloji	Raylı	Raylı	Raylı	Hafif raylı	Hafif raylı	Banliyö raylı	Elektrikli trolleybüs	Dizel otobüs yolu
Dikey segregasyon	% 100 tunnel	% 100 yükseltilmiş	% 55 düz	% 100 yükseltilmiş	% 100 düz	% 95 düz	% 100 düz	% 100 düz
Durak aralığı (km)	1.5	1.0	1.1	1.3	0.9	1.2	0.4	0.7
Uzunluk (km)	12.3	23.1	23.7	29.0	29.7	14.3	11.2	41
Sermaye maliyeti (milyon ABD\$/km)	90.25	73.59	40.92	50.0	13.3	11.6	10.3	5.2
Azami kapasite (pphpd)	32,400	50,000	39,300	30,000	12,000	36,000	15,000	35,000
Ortalama işletme hızı (km/saat)	50	45	45	50	13/20	39	20	20/30
İşletme Mülkiyeti	Public	Private (BOT)	Public	Private (BOT)	Public	Public	Public	Private
Tamamlandığı yıl	2004	1999	2000	1998	1998	2002	1995	2000

Source: World Bank (2002)

sıkı bir alternatif analizi yapılmadan belirli teknoloji seçeneklerini reddetmiştir. Mevcut Hafif Raylı Transit Sistemi tamamlayıcı olarak çoklu teknoloji seçeneklerinin değerlendirilmekte olduğu istisnalardan birisi Eskişehir'dir.

Bir teknolojinin seçilmesi kaçınılmaz olarak önemli ödünleşimler gerektirir. Geleneksel metrolar pik yönde saatte 60.000'den fazla yolcu taşıyabilir ancak düz zeminde gidilen, tırmanılan ve yeraltında gidilen bölümlerin oranlarına bağlı olarak maliyeti kilometre başına 50 milyon \$ ile 150 milyon \$ arasında değişmektedir. Hafif raylı sistemler metrolara göre genellikle daha kısa trenlere, daha sık duraklara ve daha düşük azami hızlara sahiptir. Kuzey Amerika'da bu sistemlerin maliyeti kilometre başına 15 milyon ABD\$ ile 100 milyon ABD\$ arasında değişmektedir. Orta gelirli ülkeler arasında, çoğunlukla düz bir güzergaha sahip olan Tunus'taki hafif raylı sistemin maliyeti kilometre başına 13 milyon ABD\$ iken, Purta ve Manila HRS Hat-1 maliyeti kilometre başına yaklaşık 50 milyon ABD\$'dir. İyi tasarlanmış bir çift hat sistem hat başına saatte 30 trene kadar kapasiteye sahiptir ve pik saatlerde her yönde saatte 20.000'den fazla yolcu taşıyabilir. Kua-

la Lumpur'daki Purta sisteminde olduğu gibi, hareketli blok sinyalizasyonun kullanıldığı ayrı yol hakkına sahip daha ileri sistemlerde, hat başına saatte 25.000'den fazla yolcu taşınabilir. Metrobüs sistemi, İstanbul'da olduğu gibi, genellikle inşa edilmesi ve uygulanması en hızlı alternatiftir. Metrobüs sistemleri aynı zamanda esnektir ve özel yol hakkına sahip araçlar için kapatılarak –veya açılarak- ayrı geçiş hakkı ile akışa olanak tanır. Bu sistemlerin maliyeti kilometre başına 5 milyon \$ ile 15 milyon \$ arasında değişmektedir. Genellikle daha yüksek kapasiteli ve daha yüksek hızlı alternatifler daha pahalıdır.

Bu tercihi yapmanın geleneksel yolu klasik maliyet/fayda analizidir. Bu analizde parasal maliyet ve faydaların yanı sıra, konunun tek bir karar kriterine indirgenebilmesi için çeşitli maddi olmayan değerler (zamanın değeri, ömür veya çevresel değer gibi) de parasal baza getirilmektedir. Bununla birlikte, başlangıçta alternatiflerin daha yüzeysel bir şekilde tanımlanabilmesi için, daha basit kriterlerin kullanılması yaygın bir uygulamadır. Örneğin Çin'de 81 sayılı Kararname (1983) metro yapımının ciddi bir şekilde düşünülebilmesi için karşılanması

**Tablo 8: Çin'de Toplu Taşıma Teknolojisinin Seçimi için Kullanılan Kriterler**

Kriterler	Metro	Hafif Raylı Sistem
Şehir nüfusu [milyon]	>3 milyon	>1.5 milyon
Şehir GSYH'sı [RMP, yıllık]	>100 milyar	>60 milyar
Yolcu Talebi [yolcu/saat/yön]	>30,000	>10,000
Şehir öz sermaye yatırımı [aşırı borçlanmayı önlemek için]	> %40	

Kaynak: Çin Hükümetinin 83 no'lu Kararnamesi

gereken “asgari kriterleri” belirlemektedir. Bu-lar Tablo 8’de gösterilmiştir.

Uygun politika ve kurumsal mevcudiyeti, raylı metro için olduğu kadar metrobüs sistemi için de gereklidir. Örneğin;

- En büyük başarı, bir metrobüs sisteminin tüm unsurları birlikte entegre bir sistem olarak tasarlandığında elde edilmiştir.
- Metrobüs en çok beraberinde güçlü bir trafik yönetimi ve arazi kullanım stratejisi desteği olduğunda başarılı olmuştur.
- Dolayısıyla metrobüs en çok güçlü bir bü-yükşehir planlama fonksiyonu ve kurumu olduğunda başarılı bir şekilde uygulanabi-lir.
- Metrobüs uygulaması genel yapısal deği-şim ve sistem iyileştirme için katalizör ola-rak kullanılabilir ve en çok böyle bir refor-mun çekirdeğini oluşturduğu durumlarda başarılıdır.
- metrobüs, raylı metro gibi diğer mevcut toplu taşıma modlarının üzerine eklene-bilir ve bunlarla uyumlu hale getirilebilir; ancak
- Etkili çok modlu sistemlere yönelik girişim-ler hem fiziksel hem de ticari entegrasyon gerektirir.

Toplu taşıma teknolojisi seçiminin “ya hep ya hiç” şeklinde olmasına gerek yoktur. Giderek artan sayıdaki şehir –özellikle Asya’da- teknolo-jileri birleştirerek yolcu hacimlerinin en yük-sek olduğu yerlerde ağır raylı metro sistemi, talebin daha ılımlı olduğu yerlerde hafif raylı sistem kullanmaktadır. Çin’de Pekin ve Şang-hay şehirlerinde ve Güney Kore’de Seul’de ge-leneksel metrolar ile metrobüs entegre bir sis-tem içerisinde birleştirilmiştir. Benzer şekilde,

Singapur’da entegre sistem içinde hacimlerin nispeten daha düşük olduğu yerlere hafif raylı sistem bağlantıları eklenmiştir.

Kentsel Yol Ağları

Yol ağının geliştirilmesine yönelik yatırımlar, açık bir kentsel ulaşım stratejisi ve ana plan kapsamında stratejik bir şekilde yapılmalıdır, ancak kontrolsüz trafik artışına cevap vermeyi amaçlamamalıdır. Bir şehrin yol ağı şehrin en sermaye yoğun fiziksel varlıklarından birisidir, dolayısıyla geliştirilmesi fırsat maliyetleri içerir –diğer belediye altyapı tesisleri ve hizmetleri için kullanılabilecek kaynaklar. Dolayısıyla, yeni yolların geliştirilmesi ve mevcut yolların reha-bilitasyonu veya onarımı için yapılacak yatırımların stratejik bir şekilde seçilmesinin ve önce-liklendirilmesinin sağlanması gerekir. Motorlu araç sahipliğinin ve kullanımının Türkiye’deki tüm şehirlerde hızlı bir şekilde arttığı düşünül-düğünde (ve Türkiye’nin ve diğer ülkelerin di-ğer büyük şehirlerindeki deneyimlerin göster-diği gibi), sadece daha fazla yol yapmak mevcut ve gelecekteki trafik sorunlarını çözmeyecektir. Dolayısıyla, ilave yol kapasitesi ile daha düşük maliyetli alternatifler (trafik yönetimi ve talep yönetimi programları gibi) arasındaki ödünle-şimler dikkate alınarak kaynaklar toplam yol uzunluğunun arttırılması yerine yüksek önce-likli yollar üzerinde odaklandırılması gerekir. Yol ağının geliştirilmesi ile ilgili bazı genel ilke-ler arasında aşağıdakiler bulunmaktadır:

- Tipik olarak, şehirlerin etrafına yapılan çev-re yolları trafiği şehir içi trafikten ayırarak şehir merkezlerindeki trafik tıkanıklığını et-kili bir şekilde azaltabilir.
- Toplam yol uzunluğu ve kapsama oranı (yani metre kare başına kilometre) kadar önemli bir husus da yol sisteminin tamlı-



ğdır. Ana yol ağı –ana yollar ve ana arterler- eksik veya düşük kapasiteli bağlantılar (yani darboğazlar) olmadan tamamlanmalıdır; fonksiyonları açıkça belirlenmiş daha düşük hiyerarşideki besleyici yollar ile iyi bir şekilde bağlanmalıdır.

- Bununla birlikte, şehir merkezlerinde yol ağının genişletilmesi genellikle tavsiye edilmemektedir. Bunun sebebi sadece tıkanıklığı azaltmada trafik yönetimi programları ve otopark politikaları gibi diğer önlemlere göre daha az maliyet etkin olması değil aynı zamanda şehir merkezinde daha fazla yolun neticede özel araçlar ile daha fazla seyahat yapılmasını teşvik edecek olmasıdır.

Toplu Taşıma Hizmetlerinin İşletme Verimliliğinin Arttırılması

Türkiye'deki birçok şehirde, belediye tarafından sağlanan toplu taşıma hizmeti kurumsal olarak ticari bir temelde tasarlanmamıştır; bu durum toplu taşıma hizmetlerinin uzun vadeli finansal sürdürülebilirliğini baltalamaktadır. Toplu taşıma hizmetleri sunan kamu kuruluşları sadece Türkiye'ye özgü bir durum değildir; birçok ülkede yaygın bir şekilde görülmektedir. Bununla birlikte, daha iyi performans gösteren yabancı şehirlerde, ekipman temini ve hizmet sunumu bakımından daha kapsamlı sorumluluklar verilen ve finansal amaçlara veya sınırlara tabi ticari bir kuruluş olarak kurulmuşlardır. Bir başka deyişle, toplu taşıma işletmecilerinin defterleri şehir bütçesinden ayrı olarak yönetilmektedir ve finansal performans için tamamen hesap verilmektedir. Tarifeler veya yolcu ücretleri piyasa ilkelerine dayalı olarak belirlenmektedir. Türkiye'nin şehirlerindeki mevcut durum bunun tam tersidir; işletme giderleri genellikle bilet satışlarından tam olarak karşılanmamakta ve bunun için hesap verilmemektedir. Türkiye'nin birçok şehrinde olduğu gibi, finansal hesap verebilirliğin olmadığı bir durumda, araç yenileme yatırımları yetersiz kalmakta, hizmet kalitesi ve maliyet etkinlik düşük olmaktadır.

Finansal hesap verebilirliğin ve ticari düzenlemelerin sağlanması, toplu taşıma operasyonlarının sübvansesi edilip edilmediğinden bağımsızdır. Birçok ülkede, çeşitli ekonomik ve

sosyal sebeplerden dolayı berili kamu hizmetlerinin maliyetinin altında bir bedelle sunulması bir politika kararıdır. Örneğin, iyi toplu taşıma hizmetlerine sahip birçok şehir genellikle toplu taşımanın kullanımını teşvik etmeye ve düşük gelirli hanehalklarına yardımcı olmaya yönelik ulaşım politikaları kapsamında ücretleri düşük tutmak amacıyla genellikle işletme sübvansiyonları sağlamaktadır. Ancak bu gibi sübvansiyon kararlarının, özellikle bu uygulamalar sistemin uzun vadeli sürdürülebilirliğini baltalayabileceğinden dolayı israfı harcama ve bilgiye dayalı olmayan yönetimden ayırt edilmelidir. Bu analizde incelenen bazı Türk şehirlerinde bu durum açık bir şekilde kritik bir sorun teşkil etmektedir; bazı şehirler toplu taşıma işletmecilerinin sübvansesi konusunda yeteri kadar bilgi sahibi değildirler.

Bu sorunun altında yatan sebep, belediyelerin doğrudan hizmet sağladığı durumlarda toplu taşıma hizmetlerinin yönetiminin dağınık olması, hizmet planlama, operasyonel kontrol, araç bakımı ve yenilemesi ve finansman gibi sorumlulukların farklı dairelere verilmiş olmasıdır. Ulaşım sisteminin bir bütün olarak işletilmesinden sorumlu tek bir yönetici bulunmamaktadır. Bunun sonucunda, hizmet kararları, bunların finansal sonuçları dikkate alınmadan verilmekte ve savurgan uygulamalar kalıcı hale gelmektedir. Bu durum, otobüs hizmetleri için tramvay ve hafif raylı sistem ile aynı derecede geçerlidir. Ankara'daki EGO örneğinde olduğu gibi açık bir şirket yapılanmasının mevcut olduğu durumlarda bile, tek merkezde toplanmış bir ticari yönetimin olmadığı görülmektedir. Öte yandan, bunun istisnaları da mevcuttur: Eskişehir'de hafif raylı sistem ESTRAM adındaki ayrı bir belediye şirketi tarafından işletilmektedir; bu şirket Türkiye'nin diğer şehirlerindeki benzerlerinden daha iyi bir finansal ve operasyonel disiplin sağlamıştır. Türkiye'nin diğer şehirleri bu modeli düşünmelidir.

Dolmuşun mevcut rolünün genellikle uygun olmadığı düşünülmektedir. Ziyaret edilen şehirlerin çoğu –Ankara dahil olmak üzere- verimlilik açısından çok küçük araçlar olmaları ve büyük şehirlerde çevresel açıdan düzenlenmelerinin çok güç olmaları sebebiyle bir noktada dolmuşları kaldırmayı düşünmüştür. Ancak bu



yolcu taşıma araçları halen toplam seferlerin önemli bir oranını oluşturmaktadır (Ankara, Konya ve Gaziantep'te tüm toplu taşıma seferlerinin üçte birinden fazla).

Türkiye'deki birçok şehir geçmişten miras alan sorun olarak ancak yakın geçmişte çevresel ve ekonomik açıdan daha maliyet etkim alternatiflere geçmiş olan özel işletmecilere –örneğin dolmuşlara- verilmiş olan uzun süreli ruhsatlar ile karşı karşıyadır. Dolmuş işletmecilerine verilen teşvikler ancak müzakere yoluyla gerçekleşmektedir. Bir şehir (Kayseri), “İki Minibüse Bir Otobüs” geçiş uygulaması yoluyla dolmuşları tamamen kaldırmıştır. Ankara'da faaliyet gösteren en büyük özel otobüs şirketinin kökeninde de böyle bir geçiş uygulaması yatmaktadır. İki şehir daha (Gaziantep ve Konya) 3 dolmuşa karşı 1 otobüs oranında bir dönüşüm önermiştir ancak henüz kabul edilmemiştir. İzmir, dolmuşların daha düşük yoğunluklu banliyö veya kırsal güzergahlara yönlendirmede başarılı olmuştur. Kocaeli ise sektördeki araçların koltuk sayılarının 16'dan 25'e çıkarmayı başarmıştır.

Özel otobüs sektöründe düzenleme etkisiz olmuştur. Bazı şehirlerde otobüslerin çoğu dolmuş gibi sürekli ruhsatlar ile çalışmaktadır; bu durum yerel yönetimin toplu taşıma arzını yönetebilme yeteneği üzerinde benzer bir olumsuz etkiye sahiptir. Dolmuşların benzer yasal statü ile otobüslere dönüştürülmesi sorunu çözmeden sadece başka bir alana kaydırmaktadır. yerel yönetim ile yapılan sözleşme kapsamında işletilen bu otobüsler, ruhsat ücretinin önceden ödendiği uzun süreli sözleşmelere sahiptirler, dolayısıyla geçişleri kolay değildir. Ayrıca, özel otobüs sektörü çok dağınık olduğu için, herkese benzer bir gelir potansiyeli payı sağlamak amacıyla bazı şehirlerde karmaşık bir rotasyon sistemi yoluyla yönetilmeleri gerekmiştir. Bu yönetilmesi zor bir durumdur ve boş yere fazladan kilometre yapılmasına yol açmaktadır. Bunun Kocaeli'de olduğu gibi basit bir çözümü mevcuttur. Gelir tahsilatı çoğunlukla araç dışında yapıldığı ve her halükarda elektronik biletleme sistemleri yoluyla dikkatli bir şekilde kontrol edildiği düşünüldüğünde, tüm gelirlerin bir havuzda birleştirilmesi ve yapılan kilometreye göre işletmecilere ödeme yapılması çok daha basit bir çözüm olacaktır. Bu sistem

kabul edildikten sonra, verimliliğin artırılması amacıyla rekabetçi ihale yoluyla imtiyazların satılması aşamasına zemin hazırlayacaktır.

Ulaştırma Altyapısı Varlıklarının Bakımı

Büyükşehir bölgesindeki yol ağının yönetimi iyileştirilebilir. Büyükşehir yol ağının yönetilmesindeki mevcut sorunlar arasında şunlar bulunmaktadır: (i) yeterli fonksiyonel yol sınıflandırmalarının bulunmaması ve yol bakım sorumluluklarının büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasındaki dağılım yönteminin sorgulanabilir olması; (ii) sözleşme uygulamalarının sorgulanabilir olması; ve (iii) yeterli bir yol envanterinin ve varlık yönetim uygulamalarının eksikliği. bu sorunlar aşağıda daha ayrıntılı olarak açıklanmaktadır.

Yol sınıflandırmasının ve kurumsal sorumluluk dağılımlarının gözden geçirilmesi gerekmektedir. Şu anda büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasındaki yol sorumluluklarının dağılımı, bir kaldırımdan diğer kaldırıma (refüj dahil) ölçülen yol genişliklerine dayalıdır. Genişliği 20 metre ve üzeri olan tüm yol yüzeyleri büyükşehir belediyelerinin sorumluluğu altındadır. Özellikle trafik yoğunluklarının tüm şehirlerde arttığı göz önünde bulundurulduğunda bu politikanın gözden geçirilmesi gerekmektedir. Genişliği 20 metrenin altında olan birçok yol daha şimdiden önemli trafik hacimleri taşımaya başlamıştır veya yakın gelecekte başlayacaktır ve bunların büyükşehir belediyelerinin sorumluluğu altına verilmesi daha uygun olacaktır. İyi yönetilen birçok şehir, sefer uzunluğu, trafik hacimleri ve hız gibi hususları dikkate alarak her bir yol segmentini amaçlanan kullanımlara göre fonksiyonel olarak sınıflandırmaktadır (tipik olarak arter, toplu taşıma ve yerel hizmet). Bu yaklaşımın avantajı daha rasyonel bir sorumluluk dağılımını sağlayabilmesi ve yol yatırım ve bakım öncelikleri ile ilgili önemli kararların daha iyi alınabilmesidir.

Bazı şehirlerde yollara yönelik sözleşme uygulamaları maliyet etkin değildir. Yol yönetiminin çok önemli bir boyutu, kurum personelinin kullanılmasında veya yol bakım hizmetlerinin dışarıdan alınmasında benimsenecek yaklaşım ve eğer dışarıdan hizmet alınacak ise sözleş-



me yapma yöntemidir. Yol dairelerinin yeni yol yapım ve önemli rehabilitasyon işlerini rutin olarak ihale ettikleri görülmektedir. Yol bakım hizmetleri için sözleşme uygulaması karma bir görünüm sergilemektedir; bazı şehirler bazı veya tüm bakım işlerini ihale ederken, bazıları bu işleri kendi bünyelerinde gerçekleştirmektedir. Hangi yaklaşımın daha maliyet etkin olduğunu belirlemek için, bu alternatif yaklaşımların kalitesini ve maliyetini değerlendirerek her iki yöntemi kullanan şehirlerin deneyimlerini incelemek faydalı olacaktır. Düşünülebilecek seçenekler arasında; (i) sözleşmenin süresi, (ii) yapılacak bakım sözleşmelerinin sayısı ve ölçeği, ve (iii) bir seçenek olarak performansa dayalı sözleşme uygulamasının kullanımı yer alabilir.

Büyükşehir belediyelerinde yol varlıkları yönetim önlemlerinin öncelikli olarak uygulanması gerekmektedir. Mevcut yol sisteminin devasa sabit maliyeti düşünüldüğünde, tüm büyük büyükşehir belediyelerinde uygun bir yol varlıkları yönetim sisteminin kurulması ve idame ettirilmesi önemli olacaktır. Yeterli bir şekilde kurulan ve tutulan bir veri tabanı ile desteklenen bir bilgisayarlı sistem karar verme için önemli bilgiler sunabilir; örneğin (i) optimum bir yol ağı bakım stratejisi ve ilgili bütçe, (ii) farklı finansman düzeylerinin gelecekteki yol ağı kalitesi üzerindeki etkisi, (iii) yol bakım finansmanında bütçe kısıtlarının ekonomik sonuçları, ve (iv) mevcut bütçe kaynakları limitleri dahilinde yol ağı bakımı ve rehabilitasyonu için çok yıllık bir iş programının hazırlanması. Şu anda birçok şehirde yol sisteminin arzu edilen standartlarda tamamen bakımının yapılabilmesi için gerekli kaynağın olmadığı veya bu kaynakları tahsis etme iradesinin olmadığı görülmektedir; bu nispeten daha zenginleri de dahil olmak üzere birçok şehirde gözlenen bir durumdur. Bu koşullar göz önüne alındığında, iyi anlaşılan bir yol varlığı yönetim programı, bilgiye dayalı kararlar almada çok değerli olabilir. Şu anda çok az şehir böyle bir sisteme sahiptir.

ÖNCELİK 3 – OTOMOBİLLER İÇİN DEĞİL İNSANLAR İÇİN HAREKETLİLİK SAĞLAMAK

Ulaştırma Politikasının En Önemli Bileşeni olarak Trafik Yönetimi

Birçok başarılı şehir uzun süredir mevcut yol kapasitesini daha etkin kullanmalarını sağlayan maliyet etkin bir teknik ve politika aracı olarak trafik yönetimi üzerinde odaklanmaktadır. Aslında, iyi performans sergileyen şehirlerin çoğunda trafik yönetimi ulaştırma stratejisinin çekirdek unsurlarından birisidir ve aynı zamanda tıkanıklık sorunu ile baş etmede en maliyet etkin önlemlerden birisi olarak öne çıkmaktadır. Tıkanıklık sorununun daha fazla yol ekleyerek çözülemeyeceği gerçeğini kabul eden trafik yönetimi talep tarafı üzerinde odaklanır ve bunun için yeterli kurumsal destek ve finansal kaynaklar ile donatılır. Akıllı ulaşım sistemlerinin (ITS) uygulamaya konulmasından bu yana, trafik yönetiminin tanımı ve kapsamı da genişlemiştir. Basit mekanik kontrol ve işaretleme/tabelalandırmanın (yani statik tek yönlü bilgilendirme) ötesinde, gerçek zamanlı yolcu bilgilerini, toplu taşıma hizmetlerinin performans yönetimini, olay tespiti ve müdahaleyi ve talebe duyarlı kontrolü (yani dinamik iki yönlü bilgilendirme) içerir.

Türkiye'deki çoğu şehirde trafik yönetimi halen fonksiyonel, mekânsal ve kurumsal bakımlardan dar bir şekilde tanımlanmaktadır. Daha iyi performansla sahip şehirlerde, trafik yönetimi uzun süredir basit sinyalizasyon kontrolü ve yol işaretlemenin ötesinde bir kapsama sahiptir. kentsel ulaşımın ayrılmaz bir unsuru olarak trafik yönetimi şunları içerir: (i) şehir çapında trafik yönetim politikası, (ii) trafik araştırmaları, (iii) şehir çapında ve yerel trafik yönetim planları, (iv) trafik düzenlemeleri, (v) otopark yönetimi politikaları ve programları, ve (vi) yeni yol yapımlarının ve arazi geliştirmelerinin trafik yönetimi etkilerinin değerlendirilmesi ve onayı. Genel olarak Türkiye'nin şehirlerinde kapsamlı trafik yönetimi politikalarına ve planlarına ihtiyaç duyulmaktadır. Türkiye'nin şehirlerinde trafik sorunlarının hızlı bir şekilde ortaya çıktığı düşünüldüğünde, şehirlerin genellikle bu soruna karşı kısmi çözümlerle



cevap vermeleri anlaşılabilir. Bu tipik olarak savurgan ve hatta verimsiz bir yaklaşım olabilir. Büyükşehir bölgeleri için, genel bir kentsel ulaşım ve arazi kullanım planlaması stratejisi çerçevesinde kapsamlı trafik yönetimi ve otopark planlarının hazırlanması gerekir.

Trafik yönetimi fonksiyonunun daha geniş ve daha kapsamlı tanımına uygun olarak, kurumsal ve personel düzenlemelerinin geliştirilmesi gerekmektedir. Türkiye'nin şehirleri trafik yönetimi disiplini için yeterli sayıda yetkin personelin çalıştırılmasına yeterince önem vermemişler ve çeşitli trafik yönetimi sorunlarını uygun şekilde çözebilmek için kendi bünyelerinde gerekli organizasyonel düzenlemeleri yapamamışlardır. Bunun sebeplerinden birisi Türkiye'de bu disiplinde yeterli mesleki eğitimin olmamasıdır. Ayrıca, çeşitli trafik yönetimi fonksiyonlarının tek bir trafik yönetimi birimi (büyükşehir ulaşım dairesi) altında birleştirilmesi –ki bu iyi trafik yönetimi uygulamalarına sahip şehirlerin çoğunda benimsenen bir uygulamadır– Türkiye'deki şehirlerin çoğu tarafından gerçekleştirilmemiştir. Şehirler trafik ışıklarının bakımını yapan ve trafik işaretlerinin ve tabelalarının kurulumunu ve bakımını gerçekleştiren trafik sinyalizasyon birimleri kurmuşlardır. Bu rapor için incelenen şehirler arasında, trafik yönetimi personelinin çoğunluğu trafik sinyalizasyon sistemlerinin işletilmesi ve bakımı için görevlendirilmiştir. Dünya genelindeki birçok şehirde bu fonksiyon özel sektöre yaptırılmaktadır. Trafik yönetimi birimlerinin personel yapısı ile ilgili çalışmalar yukarıda belirtilen fonksiyonlar üzerinde daha fazla yoğunlaşmalıdır.

Acil ancak nispeten daha kolay bir adım mevcut trafik sinyalizasyon sistemlerinin kalitesinin ve etkililiğinin artırılmasıdır. Şu anda büyükşehir belediyelerinin çoğunluğu olmasa da birçoğu trafik sinyalleri için etkili bir merkezi kumanda sistemine sahip değildir –her ne kadar bazıları halihazırda bu iyileştirmeleri yapmakta olsalar da. Şehirler büyürken ve trafik hacimleri artarken eşgüdümlü bir –trafik yönetimi sisteminin uygulanmasında bu temel bir araç olacaktır. Şehir sokaklarına daha fazla araç çıktıkça, bunların daha iyi yönetilebilmesi ve koordine edilebilmesi için daha fazla trafik sinyalinin kurulması gerekecektir. Kabaca bir

fikir vermesi için, Kuzey Amerika'daki şehirlerin çoğu için şehirlerdeki her bir trafik sinyali başına tipik olarak 1.000 – 2.000 kişi düşmektedir; Batı Avrupa'da ise bu biraz daha yüksektir. Motorlu araç sahipliği çok daha düşük olan gelişmekte olan ülkeler için, trafik sinyallerine duyulan ihtiyaç daha düşüktür ancak büyük bir şehirde sinyalizasyonlu bir kavşak başına düşen kişi sayısının 5.000'i aştığı durumlarda bu şehrin sinyalizasyonunun yetersiz olduğunu gösteren kabaca bir eşik değer olarak düşünülebilir. Bu raporda incelenen dört şehir arasında, trafik sinyali başına düşen nüfus düzeyi, sinyalizasyonlu kavşak başına en düşük 5.400 ile en yüksek 9.800 kişi arasında değişmektedir.

Çeşitli ITS uygulamaları da dahil olmak üzere ileri teknolojilerin kullanımı halen daha beklilik aşamasındadır ve orta vadede daha fazla yatırım yapılması gerekmektedir. Türkiye'deki çoğu şehirde, sürücü/yolcu bilgi sistemleri, otobüs yönetim sistemleri, olay yönetim sistemleri ve trafik uygulama sistemleri gibi ileri Akıllı Ulaşım Sistemleri (ITS) uygulamaların kullanımı halen çok erken aşamalıdır. Bu teknolojiler tıkanıklığı azaltmak için maliyet etkin çözümler sunabilir ve toplu taşıma biçimlerinin hizmet kalitesini ve yolcu sayısını yükseltebilir. Yeni teknolojilere yapılacak yatırımlar ihtiyaçlara göre dikkatli bir şekilde önceliklendirilmeli ve maliyet etkililiğinin en üst düzeye çıkarılabilmesi için orta vadeli bir plana dayandırılmalıdır.

Bir Talep Yönetim Aracı olarak Otoparklar

Türkiye'deki şehirlerin çoğunda, bir trafik ve talep yönetimi aracı olarak otoparkların kullanımı yetersizdir. Türkiye'nin büyükşehir alanlarında trafik hacimlerinin artması ile birlikte, yol üzeri ve yol dışı ücretli otopark programlarının genişletilmesi üzerinde çok daha fazla durulması gerekmektedir. Bu girişimin amaçları şunlar olmalıdır: (i) mevcut otopark alanlarının kullanımının artırılması, (ii) park yeri bulmaya yönelik trafik sirkülasyonunun azaltılması, ve (iii) bu önlemin bir seyahat talebi yönetim aracı olarak kullanılması. Ücretli otoparkların cazip bir özelliği düzgün bir şekilde oluşturulması halinde şehre bir net maliyetinin olmaması ve belediye için önemi bir gelir kaynağı oluştura-



bilme potansiyelidir (her ne kadar bunun birinci amaç olmaması gerekmesine rağmen). Bu çalışmada incelenen şehirlerde yol üzeri ve yol dışı ücretli otopark miktarının şu anda minimal düzeyde olduğu düşünülebilir. Genel olarak çoğu şehirdeki ücretli ve ücretsiz otopark düzenlemelerinde şu eksiklikler görülmektedir: (i) otopark programları kapsamlı bir otopark planı kapsamında geliştirilmiyor, (ii) otopark gereklilikleri genellikle uygun değil, (iii) bugüne kadar kullanılan otopark teknolojisi yetersiz, (iv) otoparkların planlanmasına ve yönetilmesine yönelik kurumsal düzenlemeler uygun değil. Bu sorunlar aşağıda sırasıyla tartışılmaktadır.

Türkiye'de büyükşehir belediyelerinin çoğu için, şehir çapında kapsamlı bir otopark planının geliştirilmesi gerekiyor. Otopark olanaklarının sunulması, trafik yönetim amaçları, arazi geliştirme, şehir finansmanı ve kentsel politikalar ile etkileşim içinde olduğu için karmaşık bir konudur. Bugüne kadar şehirler tipik olarak algılanan ihtiyaçlar karşısında tepkisel olarak otopark olanakları sunmuştur, ancak bunlar kararlaştırılan bir şehir gelişme stratejisi ve arazi kullanım planı ile de uyumlu olması gereken kapsamlı bir otopark planının sunduğu faydalı çerçeve olmadan sunulmuştur. Otopark planı geliştirmemiş olan şehirler bunu öncelikli bir görev olarak hazırlamalıdır.

Mevcut otopark düzenlemeleri uygun değildir ve gözden geçirilmeleri gerekmektedir. Arazi kullanım türüne göre otopark gereklilikleri ulusal mevzuatta belirlenmiştir. Bu araç sahipliğinin daha düşük olduğu seviyelerde şehirlere uygun otopark gerekliliklerini belirlemelerinde yol göstermesi bakımından anlaşılabilir bir girişim olmakla birlikte, tüm şehirler için standart bir şekilde uygulanmak için çok katı bir kılavuz olarak görülmektedir. Örneğin, iyi organize edilen şehirlerde bir talep yönetimi önlemi olarak tıkanıklık bölgelerinde otopark gerekliliklerinin azaltılması yaygın bir uygulamadır. Ayrıca, şehirlerin otopark için alabileceği ücretin bir sınırı vardır. Bu durum ayrıca mevcut otopark alanlarının kullanımının uygun şekilde yönetilmesinde fiyatlandırmanın bir temel bir araç olarak kullanılması amacının aleyhine işleyen bir durumdur. Şehirlere otopark gerekliliklerini, otopark ücretlerini ve cezalarını belirlemede daha fazla serbestlik sağlanmalıdır.

Modern otopark teknolojilerinin kullanımı sınırlıdır. Ziyaret edilen şehirler arasında, otopark ücretlerinin tahsilinde daha ileri teknolojilerin kullanımı yerine ağırlıklı olarak otopark personeline güvenildiği gözlenmiştir. Şehirler daha fazla ücretli otopark uygulamasına doğru geçtikçe, daha iyi otopark yönetimi, otopark koşullarının gerçek zamanlı olarak izlenmesi ve toplanan kaynakların daha iyi yönetimi için daha ileri otopark teknolojilerinin kullanımı düşünülmelidir. İyi yönetilen şehirlerde bu amaca ulaşmak için çeşitli akıllı ulaşım sistemleri ve teknolojileri kurulmuştur.

Büyükşehir belediyeleri bünyesinde otopark planlaması için kurumsal bir yapının oluşturulması ve politika geliştirme ve uygulama yetkisi ile donatılması gerekmektedir. Hem yol üzeri hem de yol dışı ücretli otopark tesislerinin işletilmesi ve yönetimi özel sektöre veya bağımsız belediye kuruluşlarına verilirken, otopark planının hazırlanması ve genel otopark operasyonlarının yönetimi sorumluluklarının kimde olacağı sorusu ortaya çıkmaktadır. Çoğu gelişmiş şehirde, bu iş ister dışarıdan hizmet alımı yoluyla yürütülsün isterse kurum içinde yürütülsün, otopark faaliyetinin yönetilmesinden sorumlu ayrı bir birim vardır. Bazı şehirlerde bu fonksiyonun kısmen de olsa UKOME tarafından yerine getirildiği görülmektedir, ancak daha önce de belirtildiği gibi bu sınırlı kaynak ve politika oluşturma yetkisi ile gerçekleştirilmektedir. Büyük şehirlerde otopark programının büyümesi ile birlikte, tam zamanlı olarak bu işlev üzerinde odaklanacak ayrı bir birim ciddi bir şekilde düşünülmelidir. Otopark planı veya stratejisi bir trafik yönetim kurumu ya da ulaşım planlama birimi tarafından ele alınabilir.

Yaşanabilir Şehirler için Ulaşım

Türkiye'de hava kalitesi standartlarının belirlenmesi ve hava kalitesinin ölçülmesi ulusal bir sorumluluktur. Ulusal düzeyde, hava kalitesinin izlenmesinden Çevre ve Şehircilik Bakanlığı bünyesindeki Çevre Yönetimi Genel Müdürlüğü sorumludur. Bu Genel Müdürlük, 50 ilde kurulu olan ve sonuçları TÜİK'in web sitesinde açık bir şekilde yayınlanan 120 izleme istasyonunu yoluyla hava kalitesi ölçüm sorumluluğunu yerine getirmektedir. Ölçülen kirleticiler arasında PM_{10} ve SO_2 gibi ulaşımdan kaynaklanan



önemli kirleticiler yer almaktadır. Bununla birlikte, izleme istasyonlarının sayısının bu kadar az olması ve kaynak dağılımı için bilimsel olarak oluşturulmuş resmi prosedürlerin olmayışı göz önüne alındığında, belediye düzeyinde çevresel amaçlı politika eylemlerinin (elektrikli ulaşım ile ilgili farklı yatırımlar gibi) maliyet etkinliğini ortaya koyacak kanıt temeli çok küçüktür. Ayrıca hava kirliliği ile ilgili ulusal düzeyde bir eylem planı mevcuttur. Bu eylem planı şehir yönetimlerinin otobüs filolarını CNG veya LPG yakıtlı araçlara dönüştürmelerini öngörmektedir. Ancak bu sadece bir politika tavsiyesidir ve filo yenileme için teşvik programları veya belirlenmiş hedefler ya da yaptırım yetkileri ile desteklenmemektedir.

Birçok şehirde kentsel yük taşımacılığı hareketleri ciddi çevresel etkilere sahip olabilir. Tüm büyük şehirler kamyon hareketlerinin çevresel etkilerine maruz kalmakla birlikte, çok azı bu konuda kapsamlı bir politikaya sahiptir. Özel yük taşımacılığı birimlerinin oluşturulması ve yük taşımacılığı için spesifik planların oluşturulması Londra ve Paris'te başarılı sonuçlar vermiştir ve bu önlemler aynı zamanda şehirlerin rekabet güçlerini arttırmalarına da yardımcı olmuştur. Bu iki şehirdeki kritik bir özellik yük taşımacılığı ve dağıtım sektörlerinin işbirliğine dayalı bir süreç ile katılımlarının sağlanması olmuştur. *Transit trafik* için çoğu şehirde çevre yolu bulunmaktadır ve bu bazen resmi varış yeri şehir içinde olmayan trafik için dış çevrede hareket yaşağı veya şehir içinde belirlenen belirli kamyon güzergahları ile desteklenmektedir. Ulusal otoyol sistemlerinden limanlara doğrudan sınırlı erişim bağlantıları da benzer bir etkiye sahiptir. *Varış* trafiği için sorun daha da karmaşıktır ve bunun için çeşitli kontrol önlemleri kullanılmıştır; örneğin;

i. *Araç kontrolleri:* Sorunun çok büyük araçlardan kaynaklanan tıkanıklık olduğu durumlarda araç büyüklüklerini sınırlama veya sorunun hava kirliliği olduğu durumlarda emisyonları sınırlama amaçlı kontrollerdir. Yüksek düzeyde kirliliğe sebep olan araçların girişine izin verilmeyen Düşük Emisyon Bölgeleri Londra, Roma, Madrid, Paris, Kopenhag ve bazı İsveç şehirlerinde uygulanmaktadır. Uygulama ücretlen-

dirme sistemleri ile desteklenmiştir. Milano'da, ücretlerde farklılaştırma yoluyla yüksek düzeyde kirletici araçların caydırılması amacıyla merkez bölge için yol fiyatlandırma sistemi veya "tıkanıklık ücreti" tasarlanmıştır.

ii. *Faaliyet yeri kontrolleri:* Hollanda'daki birçok şehirde oldukça başarılı bir şekilde uygulandığı gibi, yoğunlukla üretim veya depolama faaliyetlerinin şehrin dış çevresine yönlendirilmesini amaçlar. Perakende dağıtım sektörünün yapısında da değişiklikler yaşanmış ve bazen yeniden yapılandırılan otobüs güzergahlarının desteği ile hipermarketler şehrin dış çevresine yönlendirilmiştir.

iii. *Dağıtım sistemleri ile ilgili kontroller:* Faaliyet yeri kontrollerinin bir uzantısıdır. Şehrin dış çevresinde malların aktarıldığı ve şehir içi trafiğine uygun kabul edilebilir araçlar ile şehir içine getirildiği depoların kurulmasını içerir. 1980'lerde Almanya'da kamu tarafından organize edilen programlar popülerdi, ancak o zamandan günümüze kadar popülerlikleri azaldı. Sadece tüm tedarik zincirini kontrol eden tek bir kuruluşun olduğu depolar ayakta kaldı –Londra'daki Heathrow Havaalanında olduğu gibi. Bu durum, sorun için daha fazla işbirliğine dayalı bir serbest piyasa yaklaşımının gerekli olduğunu göstermektedir. İngiltere'de şirketler arasında sürdürülebilir bir dağıtım stratejinin geliştirilmesinde işbirliğini teşvik etmek için Yük Taşımacılığı Kalite Ortaklıkları (FQP) desteklenmiştir. Bu aktarma sistemlerinin geliştirilmesinde bilgi teknolojileri kilit bir role sahiptir; GPS, takip sistemleri, güzergah planlama yazılımları ve elektronik veri paylaşımı (EDI) daha etkin bir dağıtım düzenine katkıda bulunur.

iv. *Seyahat zamanlaması kontrolleri:* Genellikle kamyon hareketlerini otomobil trafiğinden ayırmayı ve ağır taşıtların geceleri ve hafta sonları şehir sakinlerine verdiği rahatsızlıkları azaltmayı amaçlar. Bunun için, perakende tesislerine gece veya açılış öncesi/kapanış sonrası saatlerde yapılacak teslimatın belirli hassas olmayan güzergahlar üzerinden yapılması kuralı getirilmiştir.



Örneğin, 1986 yılında oluşturulan Londra Kamyon Kontrol Programı uzun güzergah değişimlerine ve bunun sonucunda emisyon artışlarına ve sektörde maliyet artışlarına yol açmıştır.

- v. *Kamyon güzergahı kontrolleri* birçok şehirde uygulanmaktadır ancak sadece etkili uygulama ile değil aynı zamanda uygun altyapı ile desteklenmesi gerekir. Örneğin, teslimatlar için arka yol veya sokak dışı erişim imkanlarının olmaması, kentsel ana sokaklara ve alışveriş merkezlerine yapılan teslimatların yüksek bir oranının doğrudan ön cepheden kaldırım kenarından yapılmasını gerektirmektedir.

Kentsel ulaşımın çevresel etkilerini sınırlama politikasında motorsuz ulaşım önemli bir unsur olarak görülür. Geçtiğimiz on yılda sanayileşmiş ülkelerde yürüme ve bisiklet kullanımı hafif bir artış gösterirken– temel olarak sağlık ve eğlence amacıyla- Afrika ve Latin Amerika'da çok fazla bir değişiklik yaşanmamıştır; Afrika'da tüm seyahatlerin yüzde 50'si halen yaya olarak yapılmaktadır. Öte yandan, Asya'da bisiklet sektöründe toplamda istikrarlı bir düşük yaşanmaktadır. Çin'de 1995 ile 2005 yılları arasında bisiklet sahipliği hanehalkı başına 1,9 adetten 1,1 adete düşmüştür; ayrıca seyahatlerde bisiklet kullanımının payı da azalmaktadır. Vietnam ve Hindistan gibi bazı ülkelerde, motosikletler hızla bisikletlerin yerini almaktadır⁴⁹. Bu kamu politikasının yardımıyla olmamıştır. Örneğin Çin'de 2004 yılında kabul edilen Ulusal Karayolu Trafik Güvenliği Kanunu ilke olarak yayaaların haklarını kabul etmesine rağmen, uygulamada belediye düzeyindeki politika genellikle bisiklet aleyhtarı olmuştur⁵⁰. Avrupa'da bile birçok şehir bisiklet yollarının oluşturulması yoluyla görünürde motorsuz ulaşımı desteklemesine rağmen (örneğin hem Varşova hem St. Petersburg bisiklet yolu planlarına sahiptir), bunlar çoğunlukla gezinti amaçlı bisiklet kullanımına yöneliktir (örneğin parklarda) veya motorlu taşıt trafiğinden tamamen ayrılmamışlardır.

Uluslararası ölçekte bisiklet politikalarında değişimin işaretleri görülmektedir. Çin'de yakın geçmişte uygulanan bazı Dünya Bankası projeleri şehirlere daha bisiklet dostu bir ortam sağlamaları konusunda yardımcı olmuştur. Bu kapsamda "emniyetli koridor" felsefesine dayalı yol tasarımı, ayırıcı bariyerlerin tekrara uygulamaya konulması ve güçlendirilmesi ve yatırımların birincil yollardan ikincil ve üçüncül yollara kayırılması gibi yaklaşımlar izlenmiştir (Mehndiratta, 2011). Çin'de pedallı bisikletlerin yerini büyük ölçüde aynı çevresel avantajlara sahip olan ancak daha uzun bir menzil, daha yüksek hız ve konfor sağlayan elektrikli bisikletler almaktadır. Bisiklet kullanımı artık giderek daha çok bir sistem kapsamında ele alınmaya başlamıştır. Kolombiya'nın Bogota şehrinde uyumlu, eksiksiz ve ayrı bisiklet yollarından oluşan bir ağ büyük başarı ile uygulamaya konulmuştur. 2001 yılında 300 km uzunluğundaki bisiklet yolu ağının tamamlanmasından bu yana, bisiklet kullanımı beş kat artmıştır ve şu anda şehirde günlük neredeyse 400.000 bisiklet seferi yapılmaktadır. Şehirlerde bir erişim yöntemi olarak bisiklet (pedallı veya elektrikli) ile hızlı toplu taşıma arasındaki sinerji giderek daha fazla kabul edilmekte ve planlamalar buna göre yapılmaktadır. Bogota'nın Transmilenio ve Guangzhou'nun yeni büyük metrobüs ağı, iyi düzenlenmiş bisiklet park olanaklarının sunulduğu bu entegrasyonun iyi örneklerini sunmaktadır. Türkiye'de, sahip olduğu düz arazi yapısının sunduğu avantaj ile Konya 150 km'nin üzerinde uzunluğa sahip olduğu bildirilen bir bisiklet yolu ağı ve beraberinde bir bisiklet paylaşım programını hizmete sokmuştur. Bu örnekler Türkiye'nin başka şehirleri için de incelenebilir ve uyarlanabilir.

Kentsel tasarımda "yürünebilirliğin" önemi giderek daha fazla kabul görmektedir. Büyük blokların, seyrek ikincil ve üçüncül ağların ve geniş çekme mesafelerine sahip geniş yolların bulunduğu şehirler binalara yara erişimini azaltır- New York'a göre Pekin'de büyük tren istasyonlarına yürüyerek on dakika içinde ulaş-

49 2006 itibarıyla Hanoi'de motosiklet sahipliği oranı kişi başına 0,5'e ulaşmıştır ve araçla yapılan tüm seyahatlerin içindeki payı yüzde 65 olmuştur (Dünya Bankası, 2006).

50 2009 yılına kadar Guangzhou 12 yıldır yeni bir bisiklet yolu yapmamıştır; Shanghai 2007 yılında anayollarda bisiklet kullanımını yasakladı; ve Şenzen kentsel yol planlama standartlarında değişiklik yaparak araba kapasitesini yükseltmek için bisiklet şeritlerini kaldırdı. Zhengzhou'da Eğitim Müdürlüğü ilköğrencilerinin bisikletle okula gidip gelmelerini yasakladı.



labilecek işlerin sayısı dörtte birden daha azdır (Torres ve diğerleri, 2010). Yetersiz veya kötü tasarlanmış yaya geçitleri, sinyal ayarlarında yaya fazlarının olmayışı, kötü yol koşulları ve kaldırımlara park eden araçlar gibi engeller bu durumu daha da kötüleştirmektedir.

Bu uluslararası deneyimlerden Türkiye'nin şehirleri için bazı anlamlı dersler çıkarılabilir.

Dünya Bankası'nın kentsel ulaşım strateji belgesinde⁵¹, ulusal trafik kanunlarında yayaların ve bisiklet kullanıcılarının haklarının açık bir şekilde hüküm altına alınması gerektiği ve bu mevzuatın belediye yetkilileri tarafından yerel motorsuz ulaşım planlarının açık bir şekilde oluşturulması için kolaylaştırıcı bir çerçeve sunması gerektiği savunulmaktadır. Bu planlar gerektiğinde (güvenli hareket ve güvenli araç parkı için) ayrı bir altyapı sunmalıdır ve bisiklet kullanıcılarına ve yayalara sunulacak hizmetler için geçerli olacak standartlara yeni yol altyapısı tasarımında yer verilmelidir. Trafik yönetimi motorlu araçların değil insanların hareketliliği üzerinde odaklanmalı ve trafik polisleri trafik öncelikleri arasında motorsuz ulaşım haklarının korunması hakkında eğitilmelidir. 2008 yılında Güney Afrika Hükümeti motorsuz ulaşım ile ilgili bir tasarı hazırlamıştır; tasarıda motorsuz ulaşım planlarının hem il düzeyinde hem de yerel düzeyde hazırlanması yükümlülüğü ile birlikte ulusal Karayolu Fonu gelirlerinin bir kısmı ile bir Motorsuz Ulaşım Fonu kurulması öngörülmüştür (Güney Afrika Ulaştırma Bakanlığı, 2008).

Son on yıldır engellilere yönelik ulaşım düzenlemeleri üzerinde daha fazla durulmaktadır.

Uluslararası düzeyde, Birleşmiş Milletler 2006 yılında Engelli Hakları Sözleşmesini kabul etmiş ve Sözleşmeyi imzalayan ülkeler için uygulama kılavuzu hazırlanması için bir çalışma grubu oluşturmuştur. Kalkınma bankaları da yatırım projelerinde engellilere yönelik hükümlere yer vermektedirler; örneğin Dünya Bankası tarafından yeni Lima Metrosu ile bağlantılı kaldırımlarda erişilebilirlik iyileştirmelerinin finanse edilmesi. *Ulusal düzeyde*, bazı büyük gelişmekte olan ülkeler artık engellere yönelik ulaşım

düzenlemeleri ile ilgili kanunlar kabul etmeye başlamışlardır (2004 yılında Brezilya, 2010 yılında Filipinler, Vietnam ve Brezilya) ancak bu girişimler her zaman hızlı bir şekilde sonuç vermemektedir. Şehir düzeyinde, özellikle yeni hızlı toplu taşıma sistemleri (Latin Amerika'daki metrobüs sistemleri için genişletilmiş biniş platformu ve metro sistemlerindeki asansörler) ve mevcut otobüs sistemleri (örneğin düşük tabanlı veya tekerlekli sandalye rampası monte edilmiş otobüs ve minibüsler) bağlamında erişilebilirlik iyileştirmeleri yapılmaktadır. Çin'in Şenzen şehrinde, belediye tarafından çıkarılan bir yönetmeliğe dayalı olarak kaldırım rampaları, hissedilebilir yollar, erişilebilir taksi ve metro hizmetleri gibi unsurları bulunan büyük bir yatırım programı geliştirilmiştir (AEI, 2011).

Şaşırtıcı olmayan bir şekilde, bu alanda en az çalışmayı daha yoksul ülkeler ve şehirler yapmaktadır; bunun sebeplerinden birisi bağımlı oldukları kayıt dışı ulaşım hizmetleri sektörünü etkilemelerinin özellikle güç olmasıdır.

Ancak orta gelirli ülkelerde dahi, eğer yasal bir zorunluluk yoksa ilerleme genellikle başkentler olmak üzere "vitrin" şehirlerde yoğunlaşmaktadır. Örneğin, Buenos Aires'teki otobüslerin üçte ikisi düşük tabanlı erişilebilir otobüsler iken, Arjantin'in diğer şehirlerinde bu oran ortalama yüzde 5'tir. Mevcut sistemlerin geliştirilmesi daha maliyetlidir, dolayısıyla önemli miktarda ilave yatırım yerine iyi bir tasarımın gerekli olduğu yeni sistemlere göre başarıya ulaşmak daha güçtür. Ayrıca etkileşim içindeki kurumlar arası koordinasyon da zayıftır. Örneğin, Rio de Janeiro'da metro istasyonlarının tamamen erişilebilir hale getirilmesine yönelik yasal işlemler oldukça zaman almıştır. Dolayısıyla, yapılması gereken daha çok şey mevcuttur.

51 Hareket Halindeki Şehirler



ÖNCELİK 4 – SÜRDÜRÜLEBİLİR KENTSEL HAREKETLİLİK SİSTEMLERİ İÇİN ULUSAL BİR ÇERÇEVENİN OLUŞTURULMASI

Kentsel Ulaşım için Ulusal bir Politikanın Geliştirilmesi

Şu anda kentsel ulaşım politikası ile ilgili sorumluluk ulusal düzeyde dağılık durumdadır. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı (eskiden Bayındırlık ve İskan Bakanlığı) kentsel gelişim konuları ile ilgili geniş bir faaliyet alanına sahiptir ve 2010-2023 dönemimi kapsayan Entegre Kentsel Gelişim Stratejisi ve Eylem Planında (KENTGES) 5 no'lu Amaç kapsamında sürdürülebilir kentsel ulaşımın geliştirilmesine yer vermiştir. Aynı zamanda, Kalkınma Bakanlığı kritik kentsel toplu taşıma projeleri için finansman desteği sağlanmasından sorumludur. Hazine tarafından finanse edilen kentsel ulaşım projeleri (örneğin Ankara metro projesi) Ulaştırma Bakanlığı bünyesindeki Kara Ulaştırması Genel Müdürlüğü Kentsel Ulaşım Daire Başkanlığı tarafından uygulanmaktadır. Ancak bu birim sadece bir uygulama birimidir ve politika geliştirme yetkisi bulunmamaktadır. İçişleri Bakanlığı da büyükşehir alanlarının genişletilmesini teklif eden kurumlardan birisi olarak bu alanda etkili bir katılıma sahiptir ancak kapsamlı bir strateji oluşturamamaktadır.

Türkiye'nin kentsel gelişim ile ilgili ulusal stratejisi sonuçta zayıf bir şekilde ifade edilmiştir ve uygulaması daha da zordur. KENTGES stratejisinin ulaştırma bölümünün içeriği genel bir yönelim sunmaktadır ancak şehir düzeyinde ulaşım planlarına ve uygulamaya yol gösterebilmek için özünde eksiklikler bulunmaktadır. Ayrıca, planda geliştirilenler ile Kalkınma ve Ulaştırma bakanlıkları yoluyla kentsel ulaşım projelerine ödenek tahsisi süreçleri ve ilkeleri arasında herhangi bir ilişkinin bulunmadığı görülmektedir. Ayrıca, İller Bankası ve bir Kalkınma Fonu aracılığıyla büyükşehir belediyelerine ulusal düzeyde finansman aktarılmaktadır, ancak bunun için açık bir ulusal politikaya atıfta bulunulmamaktadır.

Kentsel ulaşım alanında uygulama ve yönetim sorumluluğu tüm büyük ülkelerde resmi olarak yerel ve alt ulusal düzeylere verilmiştir⁵². Bununla birlikte, çoğu durumda ulusal hükümetler kentsel ulaşım sektöründe birkaç önemli rol oynarken yerel yönetimler uygulamadan sorumludur.

- Araç emisyonları ve emniyet ile ilgili *teknik standartlar* genellikle ulusal düzeyde belirlenmektedir ve yerel yönetimler yerine ulusal bakanlığın taşra teşkilatı tarafından uygulanmaktadır.
- Toplu taşıma piyasasına girişleri kontrol eden ve düzenleyen çerçeve kanunlar da genellikle ulusal düzeyde belirlenmektedir. Bunlara örnek olarak 1980'lerde kabul edilen ve sektöre rekabeti getiren İngiltere Ulaştırma Kanunu ile şehirler kümesi düzeyinde stratejik ulaştırma planlamasına ilişkin düzenlemeler getiren Fransa LOTI kanunu sayılabilir.
- Rekabetçi bir şekilde ihale edilen ticari hak ve imtiyazların başarısı bakımından kritik öneme sahip olan rekabet kanunları da genellikle ulusal düzeyde çıkarılmaktadır. Bazı durumlarda –örneğin Rusya Federasyonu- bu kanunların genellikle ulaştırmaya özgü olmayıp genel olması bazen sektör için uygun süreçlerin gelişimini engellemiştir.
- *Mali rejimler* de ulusal düzeyde belirlenmektedir. Yerel yönetimlere anayasal olarak veya kanunlarla önemli sorumlulukların verildiği durumlarda, bu sorumluluklar ancak sorumlu yerel yönetimlerin uygun bir finansal temele sahip ise uygun bir şekilde yerine getirilebilmektedir. Bu ya yerel vergilendirme yetkileri ya da vergi sisteminin yüksek düzede merkezi olması halinde yönetim kademeleri arası kaynak transferleri için öngörülebilir düzenlemelerin oluşturulmasını gerektirmektedir. 1990 sonrası Doğu Avrupa'daki birçok toplu taşıma işletmesinin iflasının temel sebebi yeterli finansal ödenek sağlanmaksızın sorumlulukların yerel düzeylere verilmesi olmuştur.

52 Bazı ülkelerde trafik yönetimi temel olarak bir emniyet konusu olarak görülmektedir ve sorumluluk ulusal polistedir. Bu sorumluluk dağılımının kentsel ulaşım politikasının kapsamlı bir şekilde bütünlüğünü sınırlama eğilimi göstermektedir ve birçok gelişmekte olan ülkede trafik yönetim fonksiyonunu açık bir şekilde zayıflatmıştır.



Reformlar ve Yatırımlar için Teşviklerin Sunulması

Ulusal hükümetlerin rolü genellikle gözetim yapmak ve yerel yönetimler ile girişimlerin etkili bir şekilde faaliyet gösterebileceği genel koşulları belirlemektir. Bu roller bazen iyi yerine getirilmese de evrensel olarak kabul edilmektedir. Daha tartışmalı olan husus ise yerel düzeyde takip edilen politikaları kalıba sokmak için bunun da ötesine geçen ulusal önlemlerdir. Bunlar arasında aşağıdakiler bulunmaktadır:

- Ölçek ekonomileri ve en iyi teknolojik ve ticari uygulamalar ile ilgili bilgilerin toplanması ve yaygınlaştırılması olanakları sebe-

biyle, kentsel ulaşım ile ilgili *araştırmalar ve teknik yardımlar* ulusal ölçekte yönetilebilir. Fransa'nın ulusal düzeyde finanse edilen kentsel araştırma enstitüleri (CERTU ve INRETS/IFFSTAR) ile Kore Ulaştırma Enstitüsü (KOTI) etkili bir şekilde faaliyet gösteremeye devam ederken, başka bazı ülkelerdeki kurumlar (Rusya'daki NIAAT ve İngiltere'deki TRL) ulusal hükümetlerin sektöre yapılacak müdahalelerden kendilerini uzaklaştırmaları sebebiyle etkililiklerini kaybetmişlerdir. Brezilya'da federal hükümet tarafından belediyelere takvime bağlanmış bir yardım programı sunulmuştur (bakınız Metin Kutusu 12).

Metin Kutusu 12: Brezilya'da Federal Kentsel Ulaşım Kurumu

Kentsel ulaşım ile ilgilenen federal hükümet kurumu, Empresa Brasileira de Transportes Urbanos (EBTU) 1975 yılında 6261 sayılı kanunla kurulmuştur. EBTU'nun temel amacı Ulusal Kentsel Ulaşım Politikasının temel hedeflerini desteklemek ve politikanın uygulanmasında koordinatör olarak görev yapmaktır. Kurum spesifik olarak aşağıdaki amaçlara sahiptir:

- Büyükşehir ve belediye düzeylerinde ulaşım ana planlarının hazırlanmasına, analiz edilmesine ve uygulanmasına yönelik ulusal stratejiyi desteklemek ve koordine etmek.
- Federal Hükümetin kentsel ulaşım ile ilgili şirketlerdeki hissedarlık çıkarlarını yönetmek.
- Kentsel Ulaşım Geliştirme Fonunu (EBTU'nun kuruluş kanunda öngörülen) yönetmek.
- Önerilen kentsel ulaşım projelerinin öncelik durumu ile teknik ve ekonomik fizibilitesi hakkında görüş bildirmek.
- Ulusal bir kentsel ulaşım planlama sürecinin uygulanmasına yardımcı olmak. Büyükşehir ve yerel ulaşım politikaları ile büyükşehir bölgelerine yönelik entegre kalkınma planlaması ve Ulusal Ulaşım ve Kentsel Gelişim Politikaları arasında uyumu sağlamak.
- Kentsel ulaşım teknolojilerinin geliştirilmesini teşvik etmek ve uygulamak.

EBTU daha sonra belediyelerin kapasitelerinin geliştiği ve aktif federal liderliğe artık ihtiyaç duyulmadığı düşünüldükçe 1991 yılında kapatılmıştır.



- Yerel borçlanma kapasitesinin veya mali kapasitenin zayıf olduğu durumlarda sermaye yatırımları için *formüle dayalı karşı taraf finansman programları* yaygındır. Bu düzenlemelerin tehlikesi, farklı politika müdahalelerinin nispi maliyetlerini değiştirerek yerel yönetim tarafından yapılan tercihleri olumsuz yönde etkilemeleridir.
- Bazı ülkelerde merkezi hükümetin özel finansal yardım programlarından yararlanılmıştır. Bu ülkelerin bazılarında bu programlar teknik yenilikler üzerinde odaklanmıştır; örneğin İngiltere’de seksenlerde önden girişli ve arkadan motorlu otobüslerin alımına yönelik sübvansiyonlar ve ABD Ulaştırma Bakanlığı bünyesindeki UMTA tarafından onaylı toplu taşıma yatırımları için destek sağlanan devam etmekte olan program. Rusya ve Özbekistan gibi başka ülkelerde ise araç filolarının kabul edilemez ölçüde kötüleşmesi ile birlikte araç yenileme yatırımlarına yönelik “acil durum” finansman desteği olarak kullanılmışlardır.

Bu uygulama maalesef belediyeyi düzgün araç yenileme programları oluşturmak yerine bu gibi zaman zaman sağlanan yardımlara bel bağlama gibi istenmeyen bir etkiye yol açmıştır, dolayısıyla ihtiyatlı bir şekilde uygulanması gerekmektedir.

Türkiye’deki şehirler çok çeşitli politikalara ve politika araçlarına sahiptir. Hem yol trafik altyapısı hem de faaliyet gösteren taşıma filoları yaş ve teknolojik model bakımından çok büyük farklılıklar göstermektedir. Toplu taşıma teknolojisinde de benzer şekilde geniş bir çeşitlilik görülmektedir; bazıları oldukça modern bazıları oldukça eski teknolojilerdir, bazıları çok pahalı, bazıları ise çok ucuzdur. Toplu taşıma sistemlerinin genişletilmesine yönelik bazı şehir planlarının modaya ve merkezi hükümetten sermaye hibelerinin geleceği umuduna dayalı olduğu görülmektedir. Tüm bunlar, Türkiye’nin ulusal hükümetinin alternatiflerin ekonomisi ve teknolojisi ile ilgili bilgileri toplama ve dağıtma yönündeki uyumlu bir çabasından edinilebilecek çok şey olduğunu göstermektedir.



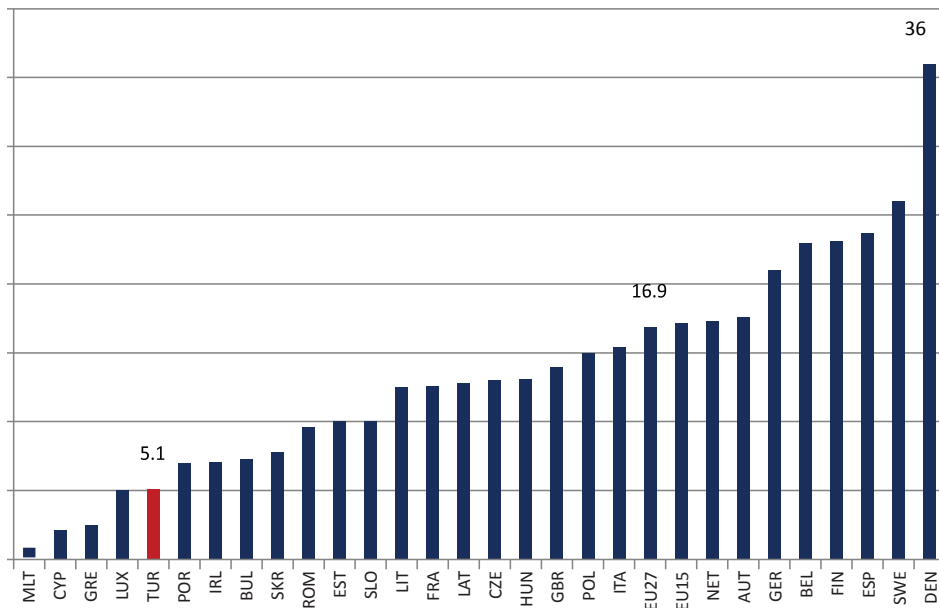
BÖLÜM 5: TÜRKİYE'DEKİ ŞEHİRLERİN FİNANSMANI

Şehirlerin finansmanı hızlı şehirleşme dönemlerinde daha fazla önem kazanmaktadır. Vergilendirme ve gelir paylaşımı stratejileri ile ilgili geleneksel yaklaşımlar marjinal vergilendirme uygulamalarını savunur; yani belirli bir yerde ihtiyaç duyulan hizmetlerin sunumu için gereken gelirleri elde etmek amacıyla vergilendirmenin üst marjda yapılması. Ancak hızlı şehirleşme, genellikle planlama ve yatırım kararlarının şehre yeni gelecek insanlar öngörülerek alınmaları gerektiğinden dolayı zorlu bir ikilem sunar. Çoğu durumda, bu büyüyen bir vergi tabanı payının henüz gerçekleşmediği anlamına da gelir. Bir belediyenin uzun vadeli finansmana erişerek ve diğer borç ve arazi sermayesi araçlarını kullanarak ihtiyaç duyduğu finansmanı kendi başına temin etme yeteneği genellikle bu boşluğu kapatmasına yardımcı olurken aynı zamanda altyapı finansmanında nesiller arası eşitlik ilkesini de gündeme getirir. Bu bölümde Türkiye'nin şehir finansmanı sisteminin çeşitli unsurları incelenmekte, benzer ülkeler ile karşılaştırmalar sunulmakta ve daha fazla incelenmesi gerekebilecek ve uluslararası deneyimlerden dersler çıkarılabilecek politika alanları belirlenmektedir. Bölüm, belediye ge-

lirlerinin ve giderlerinin GSYH içindeki paylarının karşılaştırılması yoluyla makro tablonun incelenmesi ile başlamaktadır. Daha sonra spesifik politika sorularına ve daha ayrıntılı incelemelerden ve uluslararası deneyimlerden yararlanabilecek uygulamalara geçilmektedir.

Yerel harcamalar karma bir tablo sunmaktadır: GSYH içindeki payları bakımından nispeten düşük görünmektedirler, ancak harcama tahsisleri düşünüldüğünde tamamen çizgi dışı değildirlir. Yerel yönetim sektörünün büyüklüğü şu anda Türkiye'nin GSYH'nın yaklaşık yüzde 5'i kadardır. Diğer AB ülkeleri ile karşılaştırıldığında, Türkiye'nin yerel harcamaları en düşük düzeylerden birisini oluşturmaktadır. Artan şehirleşme baskıları ve AB'deki benzer ülkeler ile karşılaştırıldığında Türkiye'nin şehirlerinin büyüklüğü göz önüne alındığında bu bir ölçüde şaşırtıcı görünebilir. Bunun altında yatan iki sebep şunlardır: a) yerel olarak toplanan vergilerin düzeyinin düşük olması; ve b) yerel hizmet sorumluluklarının kapsamının dar olması. Avrupa'daki birçok belediyenin aksine, Türkiye'deki belediyeler çoğunlukla ulusal düzeyde sunulan eğitim, sağlık ve sosyal yardım

Şekil 47: Yerel harcamaların GSYH yüzdesi olarak payı, 2010



Kaynak: OECD ve Türkiye Verileri; ve Peteri ve Sevinç (2011)



gibi kapsamlı sosyal hizmetlerden sorumlu değildirler. Sokak aydınlatması bile özelleştirme öncesinde uzun yıllar boyunca elektrik dağıtım şirketleri tarafından karşılanmış, bu maliyetin sadece yüzde 10'u belediyeye yansıtılmıştır. Uluslararası eğilimler bu sosyal hizmetlerin yerel düzeyde sunulmasının Türkiye'de yerel harcama payını GSYH'nın yüzde 10'u düzeyinin üzerine çıkaracağını göstermektedir- ki bu bile AB ortalamasının çok altındadır (bakınız Şekil 47). Türkiye'deki yerel yönetim sektörü kısa vadede belirli bir büyüme potansiyeline sahip olmakla birlikte, uzun vadede yerel yönetim kapasitesinin artmasıyla merkezi yönetimden yerel yönetimlere hizmet sorumluluklarının daha fazla kaydırılması ve potansiyel olarak mali transferlerin de buna bağlı olarak artırılması gerekecektir.

Yerel Yönetim sektörünün toplam bütçesi, beş yıllık bir dönemde artan cari gelir fazlası ile istikrarlı bir eğilim sergilemektedir. Sermaye harcamaları ortalama olarak toplam bütçenin yüzde 38,0'ı düzeyindedir ve işletme fazlası, sermaye gelirleri ve borç ile finanse edilmektedir (2013 yılında bütçe toplamının sırasıyla yüzde 29,7'si, yüzde 6,4'ü ve yüzde 3,7'si). Bu ortalamalar farklı yerel yönetim öbekleri ve kademeleri arasında gelir, gider ve borçlar ba-

kımından önemli farklılıklar göstermektedir: büyükşehir belediyeleri, büyükşehir olmayan belediyeler, ilçe ve belde belediyeleri, il özel idareleri ve belediye bağlı kuruluşları.

Belediyelerin hem gelirleri hem giderleri istikrarlı bir şekilde artmaktadır, ancak sadece enflasyon ile aynı hızda. Toplam gelirlerin yaklaşık yüzde 30'una denk gelen istikrarlı ve sağlam bir cari denge⁵³ mevcuttur. Bu cari giderlerin sağlıklı bir şekilde kontrol edildiğini göstermekte ve yatırımların finansmanı ve borç alabilmek için iyi bir tampon gibi görünmektedir. 2013 yılına kadar bu iki kurumsal segmentte yoğunlaşan [il özel idareleri (6,6 milyar TL) ve ilçe ve belde belediyeleri (2,1 milyar TL)] nakit rezervlerinin kademeli bir şekilde birikmesine katkıda bulunmuştur (yaklaşık 11 milyar TL). Bununla birlikte, geçtiğimiz 5 yıllık dönemde cari dengeler oldukça farklı bir şekilde hareket etmiştir; büyükşehir belediyeleri istikrarlı ve sağlam bir cari dengeye sahip iken, büyükşehir olmayan il belediyeleri ile ilçe belediyeleri çok küçük cari fazla vermiştir. yerel kuruluşların belirli vergilere ilişkin vadesi geçmiş yükümlülüklerini, Hazine'ye olan kredi borçlarını ve sosyal güvenlik prim borçlarını kapatmaları halinde bu nakit dengeleri ve cari dengeler düşecektir.

Şekil 48: Yerel Yönetim Sektörü Gelirleri ve Giderleri, 2007-13, (milyar TL)

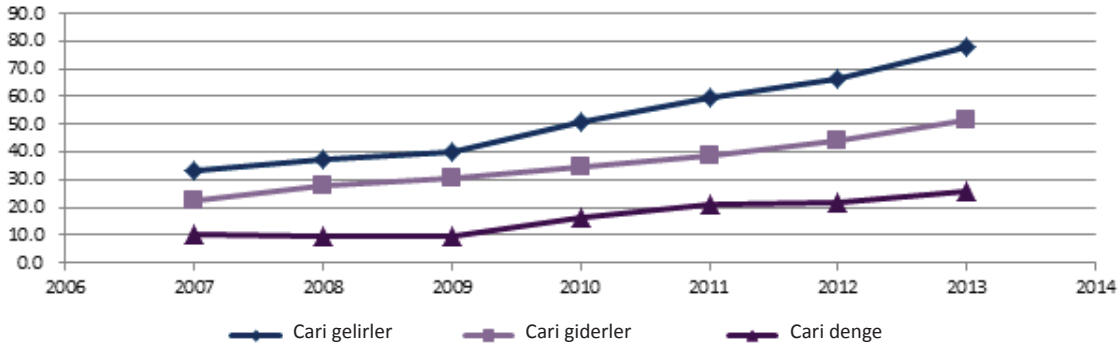
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Cari gelirler	33.286	36.991	40.079	50.875	59.884	66.177	77.759
Cari giderler	22.767	27.707	30.509	34.367	39.008	44.203	51.768
Cari denge	10.519	9.284	9.570	16.508	20.877	21.974	25.992
Cari olmayan gelirler	2.188	1.851	2.397	2.707	3.532	3.086	5.617
Sermaye giderleri	16.617	18.235	17.718	17.859	22.004	25.096	35.822
Sermaye dengesi	(14.429)	(16.384)	(15.321)	(15.152)	(18.472)	(22.010)	(30.205)
Net borç finansmanı	8.953	4.247	(6.887)	10.146	(0.901)	2.249	0.981
Toplan denge	5.044	(2.852)	(12.637)	11.502	1.503	2.214	(3.233)
Toplam Bütçe	39.384	45.942	48.227	52.226	61.011	69.299	87.590

Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı <https://portal.muhasebat.gov.tr/mgmportal/>

⁵³ Türkiye'deki belediyeler ayrı cari bütçe ve sermaye bütçesi hazırlamamaktadır; ancak bunlar bütçe kalemlerinden hazırlanabilir ve bütçe durumu ile ilgili faydalı bir görünüm sunabilir. Dolayısıyla, bu bölümde mümkün olduğunca cari ve sermaye gelir ve gider kalemleri birbirlerinden ayrıştırılmıştır.



Şekil 49: YY Cari Bütçesi, 2007-13



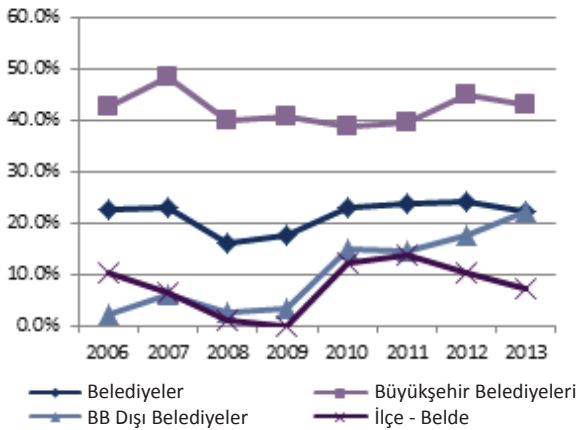
Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı <https://portal.muhasebat.gov.tr/mgmportal/>

Yerel yönetim sektörü paylaşılan vergi gelirleri ile hükümet yardım ve bağışları hibe-leri dahil olmak üzere transferlere bağımlıdır. 2013 yılında merkezi hükümet mali transferleri ve hibeleri sırasıyla yüzde 38,3 ve yüzde 16,7 oranlarında gerçekleşmiştir. Hükümet yardım ve bağışlarının büyük bir kısmı belediyelere değil il özel idarelerine gitmiştir. İşletme ve gayrimenkul gelirleri yerel yönetim sektörünün öz kaynak gelirlerinde en büyük paya sahiptir (2013 yılında toplamın yüzde 21,5'i); öte yandan, vergi ve ücret gelirleri çok düşüktür; toplam gelirler içerisinde yaklaşık yüzde 9,9'luk bir paya sahiptir –bu uluslararası karşılaştırmalara göre çok düşüktür. Bununla birlikte, bazı hizmet ücretleri işletme geliri olarak sayılmaktadır. Büyüyen ekonomi ve bölünebilir

havuzdan gelen ulusal vergi gelirlerinin artan payı sebebiyle, transfer gelirlerinin payı da artmaktadır.

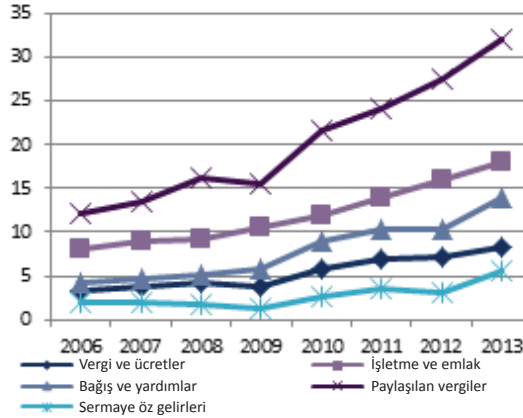
Gelir tablosunda yatay dengesizlikler ön plana çıkmaktadır. Toplam ve karşılaştırılabilir toplam gelir rakamlarının arkasında, bölgeler ve yerel yönetim büyüklükleri arasında belediye gelirleri bakımından yatay dengesizlikler yatmaktadır. Beklenebileceği gibi, yerel gelirler büyük ölçüde büyük büyükşehir belediyelerinde ve vergi tabanının sağlam olduğu batı bölgelerinde yoğunlaşmaktadır. Dört NUTS-1 bölgesi belediye gelirlerinin üçte ikisinden fazlasını toplarken, diğer 8 bölge üçte birden azını paylaşmaktadır. En büyük ve en küçük NUTS1 bölgesi arasında belediye geliri bakımından 27 kat fark bulunmaktadır. Nüfus, yerel ekonomik

Şekil 50: Bütçe gelirlerinin yüzdesi olarak cari denge, 2006-2013



Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı <https://portal.muhasebat.gov.tr/mgmportal/>

Şekil 51: Sektörün başlıca gelirleri, 2006-2013



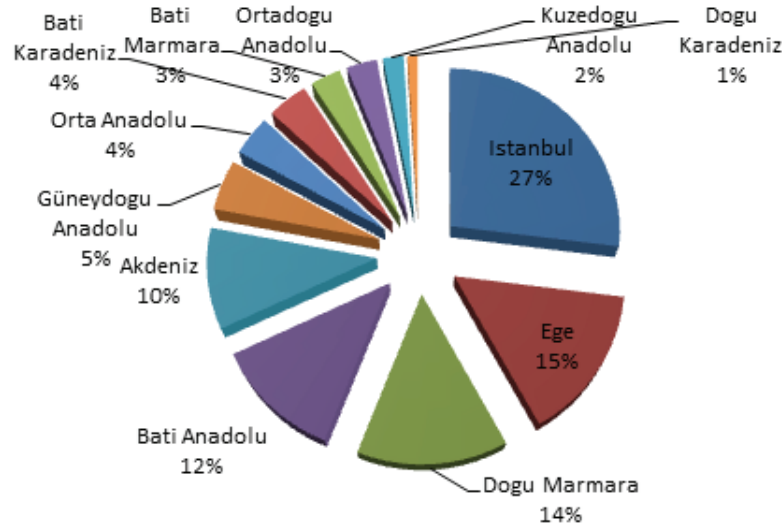


durum ve özellikle de büyük şirketlerin mevcudiyeti gibi faktörler belediye gelirlerini güçlü bir şekilde etkilemektedir. Belediye gelirlerindeki ve giderlerindeki eşitsizlikler çok büyüktür ve yavaş yavaş artmaktadır. 2013 itibarıyla en zengin ve en yoksul iller arasında belediye gelirleri bakımından üç kattan fazla fark bulunmaktadır (bakınız Şekil 52 ve 53).

Kişi başına düşen transfer gelirleri daha az çarpıktır. Yerlere göre nüfus büyüklüklerinin farklı olması ve bazı eşitleme etkileri sebebiyle kişi başına düşen gelirler toplam gelir hacimle-

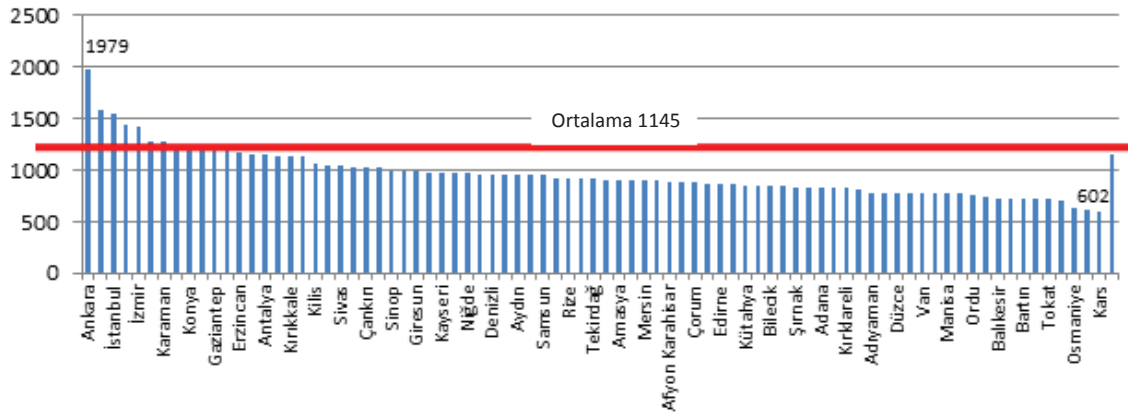
rine göre daha az farklılık göstermektedir. En zengin ildeki belediyeler (kişi başına 1.758 TL) en yoksul ildeki belediyelere (601 TL) göre 2.9 kat daha yüksek kişi başına düşen gelire sahiptir. Aslında eşitleme amaçlı transferlerin bir rol oynaması gerekir. Ancak Türkiye’nin bazı zengin bölgeleri sadece mutlak bazda değil aynı zamanda kişi başına düşen gelir bazında da daha yüksek miktarda transfer almaktadır. Bu büyük ölçüde gelir paylaşımı sisteminin bir sonucudur; vergi gelirlerinin yüzde 5’i toplandıkları büyükşehir belediyelerine geri gitmektedir

Şekil 52: NUTS-1 bölgelerinin toplam belediye gelirleri içindeki yüzdelik payları



Source: Peteri ve Sevinç, 2011

Şekil 53: İllere göre kişi başına düşen belediye harcamaları, 2013 (TL)



Kaynak: Maliye Bakanlığı verilerine dayalı olarak Dünya Bankası personeli hesaplamaları (<https://portal.muhasabat.gov.tr/mgmportal/> ve <http://www.turkstat.gov.tr/PreTabloArama.do>)



ve bu şehirlerin birçoğu yüksek kurumlar vergisi ve gelir vergisi gelirleri yaratan büyük şirketlere ev sahipliği yapmaktadır. Kaynağa göre gelir paylaşımı korunmalıdır ancak yukarıda değinilen eşitsizlikler gelir eşitleme sisteminin geliştirilmesi gerektiğini göstermektedir.

BELEDİYE SORUMLULUKLARI VE HARCAMALARI

Diğer Avrupa şehirleri ile karşılaştırıldığında, Türkiye'deki yerel yönetimler daha az sayıda sorumluluğa sahiptir. Türkiye'de belediyelerin temel sorumlulukları şunlardır: a) şehir içi yolların yapımı ve bakımı dahil olmak üzere ulaşım; ve büyük ölçüde özel olan toplu taşıma, b) su ve atık su hizmetleri, c) katı atık yönetimi, ve d) konut hizmetleri. Belediyeler ayrıca arazi kullanım planlaması, imar ve çevre yönetimi gibi sorumluluklara da sahiptir. Bu sorumluluklar arasında, çevre ile konut ve sosyal hizmetler alanlarında yerel yönetimlerin büyük bir ağırlığı vardır: 2013 itibarıyla bu iki hizmet alanındaki toplam harcamaların yüzde 95'i yerel yönetimler tarafından gerçekleştirilmiştir.

Harcama ödenekleri resmi olarak sınırlıdır ve belediye kademeleri arasında farklılık göstermektedir. Kanun belediyelerin 22 çeşitli yerel hizmet ve harcama fonksiyonu geliştirmelerine ve işletmelerine izin vermektedir. Uygulamada, büyük ölçüde genel idari ve temel fonksiyonlar, ekonomik ve kentsel hizmetler, konut, çevre koruma ve rekreasyon üzerinde odaklanmaktadır. Bazı kentsel hizmetler büyük büyükşehir belediyelerinde bütçe dışıdır ve belediye bağlı kuruluşları tarafından sunulmaktadır – su ve kanalizasyon, hafif raylı ve metro hatları ve ulaşım şirketleri gibi. Belediyeler sağlık, eğitim ve sosyal koruma gibi temel sosyal hizmetlerin sunulmasında yok denecek kadar az rol oynamaktadır. Büyükşehir belediyeleri ile bunların sınırları içerisinde yer alan ilçeler, beldeler⁵⁴ ve köyler arasındaki harcama ve hizmet sorumluluğu dağılımı hem yasal olarak hem de uygulamada belirsizlikler içermektedir. Uygulamada rollerin ve fonksiyonların bazen farklı boyutlarda olsa da çakıştığı görülmektedir.

Belediye harcamalarının bileşimi, Türkiye'de yerel yönetimlerin kapsamının dar olduğunu açık bir şekilde göstermektedir. Genel kamu idaresi harcamaları yerel harcamalar içinde en büyük paya sahiptir (2013 yılında yüzde 30); ikinci sırada konut ve toplum hizmetleri gelmektedir. Belediyeler diğer temel belediye hizmetleri için çok küçük miktarlarda kaynak harcamaktadır. Bununla birlikte, piyasa hizmetleri ile diğer ekonomik faaliyetleri içeren “ekonomik işler” ile ilgili harcamalar üçüncü en büyük paya sahiptir (yüzde 22). Belediyeler, doğrudan temel hizmetler ile ilgili olmayan, daha ziyade çoğu durumda gelir yaratmayı amaçlayan veya tarihsel sebeplerden dolayı korunan ticari işletmelere sahiptir. Bu uygulamalar küresel olarak belediyeler arasında yaygındır, ancak bu tip ekonomik faaliyetler sağlıklı bir vergi ve ücret sisteminin oluşturulmasına zarar vermemeli veya özel sektör hizmet sağlayıcılarını gereksiz bir şekilde kaçırmamalıdır.

Yerel hizmetler belediyeler ya da belediye işletmeleri veya bunların bağlı kuruluşları tarafından sağlanmaktadır. Dışarıdan hizmet alımı da önemli boyutlardadır; 2013 itibarıyla hizmet alımları yerel harcamaların yaklaşık yüzde 20'sini oluşturmaktadır. İl özel idareleri ile belediyeler arasında ve büyükşehir belediyeleri ile ilçe/belde belediyeleri arasında iş geliştirme, idare, yol yapımı ve afet yönetimi gibi özel hizmetler bakımından çakışan sorumluluklar mevcuttur.

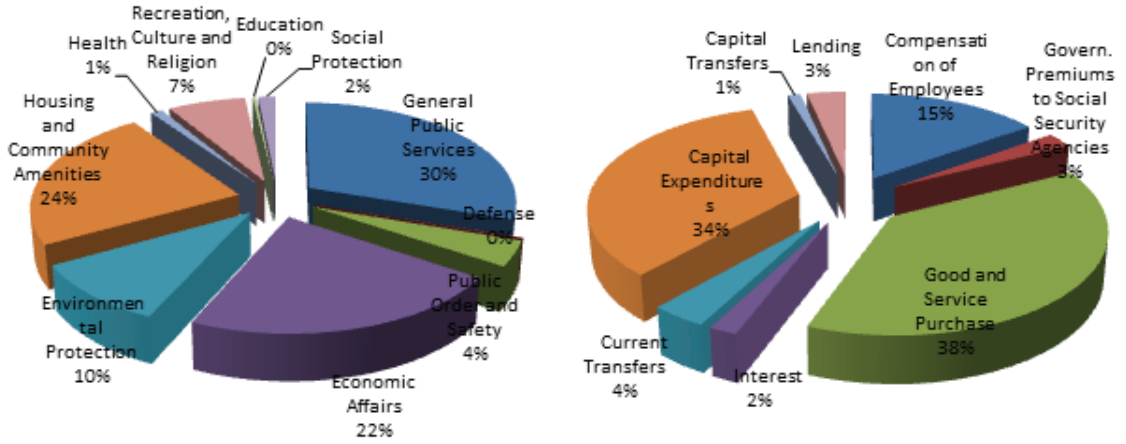
BELEDİYE GELİRLERİ – KAPSAMI VE BİLEŞİMİ

Belediye Gelirleri

Belediye gelirleri geçtiğimiz on yıllık dönemde istikrarlı bir şekilde artmış, 2009 ile 2013 yılları arasında ise önemli bir sıçrama yaşamıştır. Bu büyük ölçüde dinamik ekonomik büyümeye ve yerel yönetimler ile paylaşılan ulusal vergilerdeki artışa bağlanmaktadır. Konsolide gelir bütçesi Türkiye'deki belediyelerin uluslararası karşılaştırmalara göre önemli miktarda öz kaynak yarattığını (toplam gelirin üçte birinden fazlası), ancak toplam gelirlerinin yarıdan fazlasının

54 Maliye Bakanlığı veri tabanında, Büyükşehir Belediyelerinin sınırları içerisindeki yerel kurumlar “İlçe ve Belde Belediyeleri” olarak sayılmaktadır. “Büyükşehir ilçeleri” ve “İlçe Belediyeleri” olarak da bilinmekle birlikte bu raporda tutarlılık bakımından “İlçe ve Belde Belediyeleri” terminolojisi kullanılmıştır.

Şekil 54: Belediye Giderlerinin Dağılımı, 2013



Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı (https://portal.muhasebat.gov.tr/mgmportal/)

merkezi hükümet transferlerinden ve yardımlarından oluştuğunu ve değişen derecelerde borçlandıklarını göstermektedir –2009 yılında toplam finansmanın sırasıyla yüzde 43,6, yüzde 44,5 ve yüzde 11,9’u. Hem transferlerde hem de öz kaynak gelirlerinde yaşanan sağlam artış ve borçların vadesi yapısındaki değişiklikler sebebiyle 2011 yılından sonra bu durum değişmiştir; bu değişiklikler yerel yönetimlerin toplam borçlarında net bir azalmaya yol açmıştır (Şekil 49 ve 56).

İl özel idarelerinin en büyük gelir kaynağını yardım ve bağışlar oluşturmaktadır. Daha az düzenlemeye tabi tutuldukları ve bölünebilir gelir havuzunun dışında sayıldıkları için, bu bütçe kaynaklarının belediyelere sağlanan mali transferler kadar sistematik tahsisat kuralları takip etmediği görünmektedir. İl özel idareleri gelir paylaşımı formülüne dayalı olarak belirli miktarda paylaşılan vergi geliri elde etmekte-

dir, ancak hem cari hem de sermaye gelirler bakımından yardım ve bağışlar açık ara ile en büyük kalemi oluşturmaktadır.

Büyükşehir olmayan belediyelerin ve ilçe belediyelerinin cari dengelerinin çok düşük olması bir endişe kaynağı oluşturmaktadır. Bu durum temel olarak doğrudan veya borç geri ödeme yoluyla gelişimin finansmanı için çok az mali alan sunmaktadır. Düşük cari denge düşük mali kapasiteye işaret eder ve Türkiye’nin ikincil şehirlerinin sermaye yatırımı kapasitesini kısıtlayabilir. Bu eksiklikler üç yolla giderilebilir: a) yerel gelir tabanlarının genişletilmesi ve teşvikler yoluyla bu belediyelerde tahsilatın iyileştirilmesi; b) bu kuruluşlara spesifik hedefli geliştirme hibelerinin sağlanması; c) yönetim kademeleri arası transfer formülünde küçük değişiklikler yapılması (örneğin ödenek paylarının değiştirilmesi veya eşitlemenin iyileştirilmesi veya bir gelir teşviki katsayısının

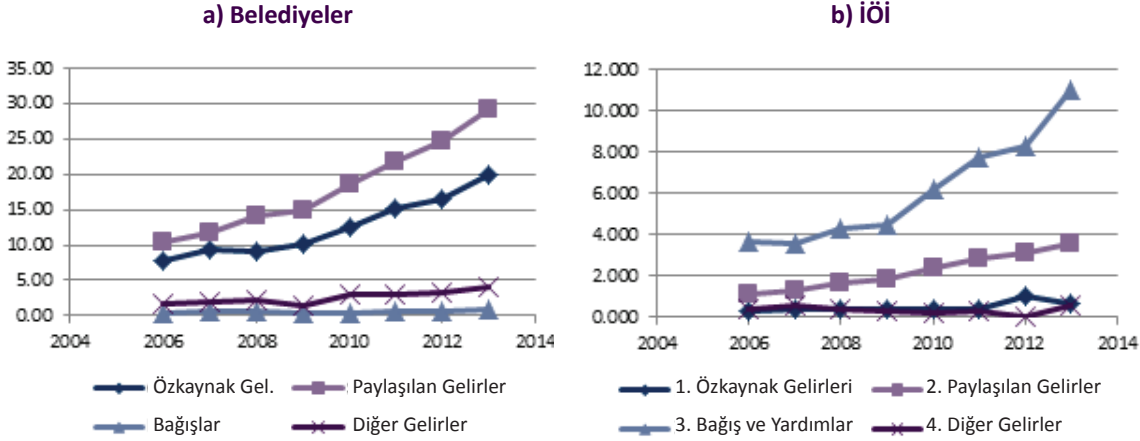
Şekil 55: YY Sektörü Gelirleri 2009, 2011, 2013 (milyar TL ve %)

	2009		2011		2013	
Özkaynak	21.029	43.6%	29.015	47.6%	37.471	42.8%
Transferler	21.447	44.5%	34.401	56.4%	45.905	52.4%
Borç Finansmanı	5.751	11.9%	(2.404)	-3.9%	4.213	4.8%
Toplam	48.227	100.0%	61.011	100.0%	87.590	100.0%

Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı (https://portal.muhasebat.gov.tr/mgmportal/) Ek-3’teki tablo



Şekil 56: Kurumlar bazında yerel gelirlerin dağılımı, 2006-2013 (milyar TL)



Kaynak: Maliye Bakanlığı verilerine dayalı olarak yazarların hesaplamaları (<https://portal.muhasebat.gov.tr/mgmportal/>)

getirilmesi). Bununla birlikte, bu değişiklikleri tasarlamadan ve uygulamaya koymadan önce muhasebe, defter tutma ve bütçeleme uygulamalarının derinlemesine bir analizinin yapılması tavsiye edilmektedir.

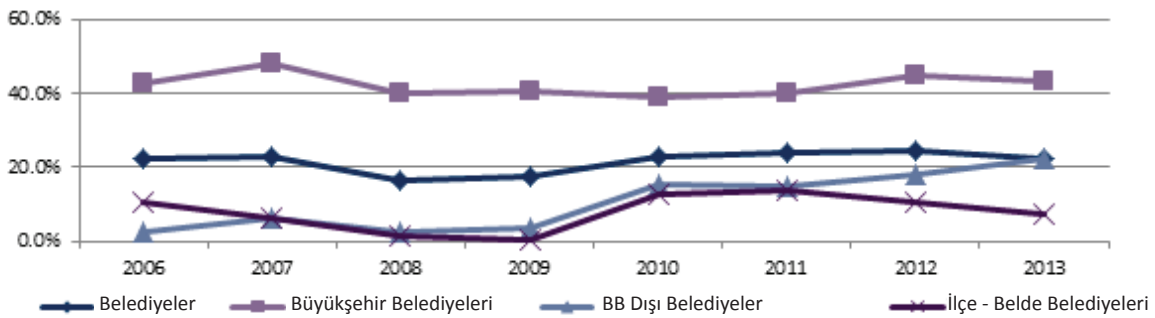
Öz Kaynak Gelirleri

Öz kaynak gelirleri altı ana kategori altında gruplandırılabilir: vergiler ve ücretler; mal ve hizmet satışları; işletme gelirleri; kiralardan ve gayrimenkul gelirleri; faiz ve cezalar; ve sermaye gelirleri. Çoğunlukla küçük idari ücretleri içeren vergi ve ücret gelirleri yüzde 24 ile en büyük paya sahiptir. İşletme ve gayrimenkul gelirleri birlikte öz kaynak gelirlerinin büyük bir bölümünü oluşturmaktadır: mal ve hizmet satışı ve ruhsat gelirleri yüzde 23 ve belediye işletme gelirleri ve karları yüzde 20. Bununla birlikte, işletme gelirleri belediye bağlı kuruluşları

aracılığıyla tahsil edilen önemli miktarda ücret gelirlerini de içermektedir. Türkiye'deki belediyelerin işletmeler hariç tutulduğundaki vergi ve ücret gelirlerinin yerel vergi gelirleri içinde Avrupa'daki benzer şehirler ile karşılaştırıldığında en küçük paylardan birine sahip olması da bunu göstermektedir.

Öz kaynak gelirlerinin düzeyi ve bileşimi, benzer kalkınma seviyesindeki ülkeler ile benzerdir. Eğer "gayrimenkul ve işletme gelirleri" grubu mal ve hizmet satışları, işletme gelirleri ve kira gelirleri olarak ayrıştırılırsa, vergiler ve ücretler en büyük gelir kaynağı olarak görünmektedir (2013 yılında yüzde 22). Belediye işletmeleri ve diğer kuruluşlar yaygın olarak hizmet sağlamaktadır ve özellikle büyükşehir belediyelerinde ücret tahsilatı yapmaktadırlar. Bunlardan bazıları bütçe içi ve bazıları bütçe dışı gelirler olarak sayılmaktadır, dolayısıyla be-

Şekil 57: Bütçe gelirlerinin yüzdesi olarak cari denge, 2006-2011



Kaynak: Maliye Bakanlığı verilerine dayalı olarak yazarların hesaplamaları (<https://portal.muhasebat.gov.tr/mgmportal/>)



lediye bütçesine gelir veya kar payı sağlamak tadırlar. Büyük ölçüde arazi ve bina satış gelirlerinden oluşan sermaye gelirleri (2013 yılında yüzde 15), arazi ile ilgili gelirlerden yetersiz düzeyde yararlanılması sebebiyle uluslararası karşılaştırmalara göre nispeten düşüktür (bu konu ilerleyen bölümlerde tartışılmaktadır).

Son yıllarda öz kaynak gelirlerinin toplam belediye gelirleri içindeki payında bir düşüş veya durgunluk yaşanmaktadır. Özellikle büyükşehir dışı il ve İlçe-Belde belediyelerinde olmak üzere öz kaynak gelirlerinin seviyesi uluslararası karşılaştırmalara göre yüksektir. Bununla birlikte, son beş yılda iyileşen genel belediye gelirleri bağlamında, özellikle büyükşehir dışı il belediyelerinde olmak üzere öz kaynak gelirlerinin payı aynı şekilde bu artışa ayak uyduramamıştır ve toplam gelirler içindeki payları azalmaya başlamıştır. Bu olumsuz bir trenddir ve gelir yönetiminde eksikliklere ve/veya öz kaynak geliri üretme motivasyonunun düşük

lak vergilerini topladıkları mevcut belediye vergi tahsisinden kaynaklanmaktadır. Aşağıdaki grafikler özkaynak gelirleri içerisinde özellikle emlak vergileri olmak üzere vergi ve ücretlerin payının düştüğünü göstermektedir ve kapasite ve motivasyon eksikliği ile ilgili soruları akla getirmektedir.

Teşvik ve koordinasyondaki boşluklar: Bu konu Türkiye'nin yerel gelir tahsis sisteminde önemli sorunlar doğurmaktadır. Bunlar arasında aşağıdakiler yer almaktadır:

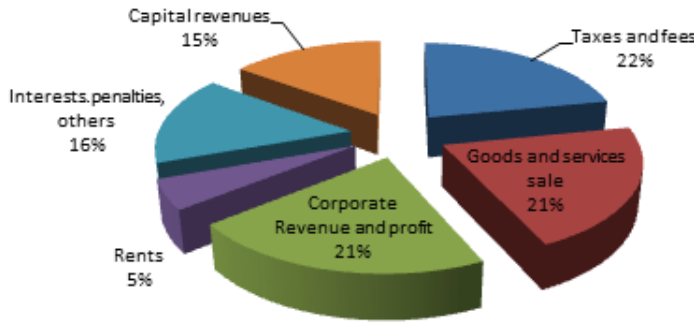
- En büyük yerel kuruluşlar olarak büyükşehir belediyeleri yüksek öz kaynak vergi gelirlerine (örneğin emlak vergisi) sahip değildir, dolayısıyla tipik olarak en önemli yerel gelir kaynağı olan bir kalem üzerinde efektif olarak hiçbir yetkiye sahip değildirler. Sonuç olarak, aslında ana gelir kaynağı değil tamamlayıcı gelir kaynağı olması gereken işletme gelirlerine, ekonomik faaliyetlere, arazi ve bina kiralama ve satış gelirlerine güvenmek zorunda kalmaktadırlar.

- Bu sistemik sorun yerel gelir mobilizasyonu için sağlanması gereken teşviklerde bir boşluk olabileceğini göstermektedir; yani büyükşehir sınırları içindeki ilçe ve belde belediyelerine emlak vergilerini tahsil etme yetkisi verilmiştir ancak hizmet sorumluluklarının kapsamının dar olması sebebiyle bu gelirleri arttırmaları için gerekli teşvik unsurlarına sahip değildirler. Tek hizmet sorumlulukları aktarımların toplanması ve bazı ara

yolların yüzey kaplamalarının yapılmasıdır. Ancak yine de zorunlu olmasalar da başka hizmetlere ilişkin sorumlulukları da yerine getirebilirler.

- Büyükşehir belediyelerinin ana işlevi olan büyükşehir planlama ve imar faaliyetleri emlak vergisi tabanını genişletmede kilit bir rol oynayabilir. Büyükşehir belediyesi sınırları içerisindeki planlama sürecini büyükşehir belediyeleri yönetmelerine rağmen, havadan gelen bir gelir olarak emlak vergilerini tahsil etme yetkisi daha alt kademe belediyelerde olduğundan dolayı,

Şekil 58: Yerel Yönetim Sektörünün Öz Kaynak Gelirleri, 2013



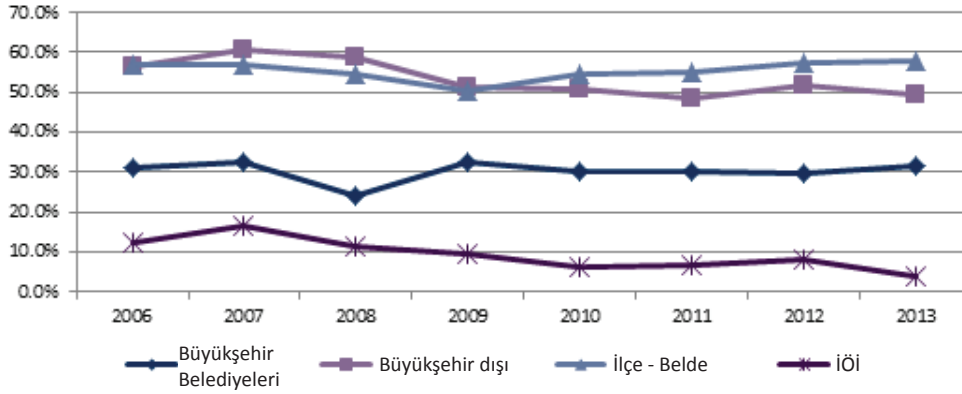
Kaynak: Maliye Bakanlığı verilerine dayalı olarak yazarların hesaplamaları (<https://portal.muhasebat.gov.tr/mgmportal/>)

olmasına işaret etmektedir. Bunun sebebi aynı dönemde merkezi transferlerin hacmindeki artış olabilir; eğer bu süzgül bir şekilde yönetilemezse yerel gelirlerin harekete geçirilmesinde caydırıcı bir etkiye yol açabilir.

Emlak vergilerinin tahsilatı yetkisi temel olarak ilçe ve belde belediyelerine verilmiştir ve böylelikle bu belediyelerin gelirlerinin yaklaşık yüzde 50'sini oluşturmaktadır. Aşağıdaki grafikler ilçe ve belde belediyelerinin emlak vergilerine ve ücretlere ne kadar bağımlı olduklarını göstermektedir. Bu, söz konusu belediyelerin büyükşehir belediyelerinin görev alanında em-



Şekil 59: Öz kaynak gelirlerinin bütçe gelirleri toplamı içindeki yüzdelik payı, 2006-2013



Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı Yerel Yönetim Bütçe Verileri

nazım plan, arazi kullanım planları ve emlak vergisi gelirleri arasında bir bağlantısızlık bulunmaktadır.

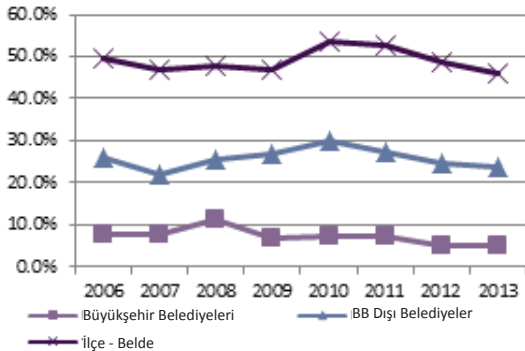
Türkiye'nin emlak vergisi gelirleri OECD ve bazı benzer AB ülkelerine göre nispeten daha düşüktür. 2012 itibarıyla Emlak vergilerinin GS-YH'ya oranı yüzde 1,2'dir –bu OECD ortalamasının (yüzde 1,9) yarısından biraz daha yüksektir. Bunun sebeplerinden birisi, Türkiye'deki emlak vergisi oranlarını arazi veya konut amaçlı kullanılan binalar için değer yüzde birin onda ikisi; diğer binalar için yüzde birin onda ikisi; boş arsalar için yüzde birin onda üçü olarak belirleyen ulusal mevzuattır. Büyükşehir ilçeleri yüzde 100 (iki kat) daha yüksek oranlar uygulayabilmektedir. Ancak her iki oran da uluslararası düzeylere göre oldukça düşüktür; bu oran OECD ve AB ülkelerinde gayrimenkulün takdir edilen değerinin yüzde 1'idir –Türkiye'deki ta-

ban oranının on katı. Türkiye'de emlak vergisi taban oranları gelişmekte olan ülkelerin ortalamasının (yüzde 0,3) bile alt ucundadır; sadece boş arsalar için uygulanan iki katı oran diğer gelişmekte olan ülkelerdeki vergi oranlarından yüksektir. Dolayısıyla, emlak vergisi oranlarının daha fazla artırılması Türkiye'deki yerel yönetimler için umut vaat eden seçenekler arasındadır.

Vergiler, Ücretler, Harçlar

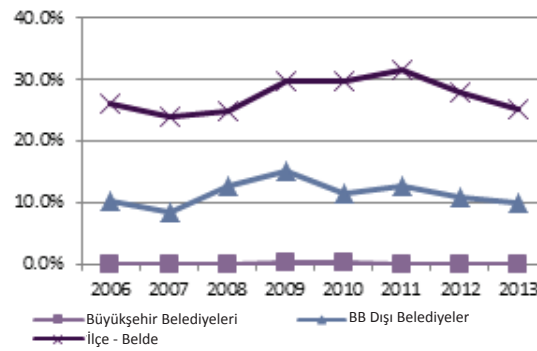
Belediyelerin ücret ve harç gelirleri tahsilatının adil ve etkili bir şekilde artırılması önemli bir amaçtır. Ücretler ve harçlar belediye gelirlerinin yüzde 3'ten azını oluşturmaktadır. Bina inşaat ruhsatı harçları (yüzde 32), işgal harçları (yüzde 14) ve iskan izni harçları (yüzde 10) yerel ücretler ve harçlar arasında en fazla gelir getiren üç kategoridir. İyi bir yerel kullanıcı har-

Şekil 60: Öz kaynak gelirlerinin yüzdesi olarak vergi ve ücretler, 2006-2013



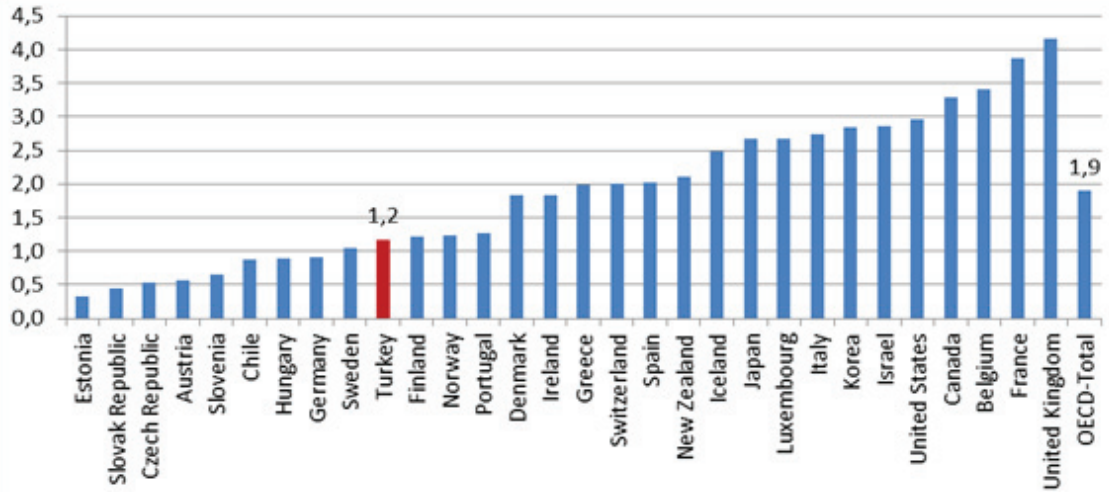
Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı

Şekil 61: Öz kaynak gelirlerinin yüzdesi olarak emlak vergileri, 2006-2013





Şekil 62: GSYH'nın yüzdesi olarak emlak vergileri, 2012



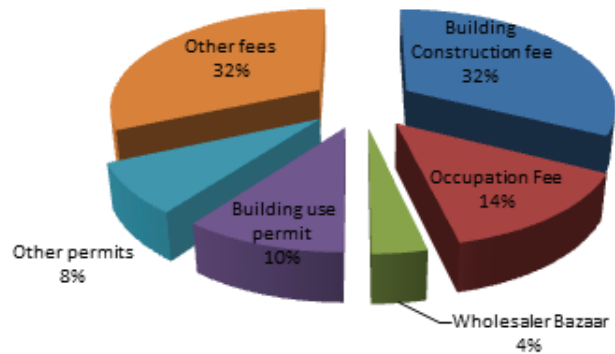
Kaynak: OECD Ülkeleri Vergi İstatistik Verileri

ci sistemi oluşturma'nın bazı ön koşulları vardır. İlk olarak, fiyat belirleyen merci olarak yerel yönetimler belirli hizmetlerin doğrudan ve dolaylı maliyetleri hakkında iyi bir bilgi sahibi olmalıdır ve kademeli olarak maliyetlerin tamamen karşılanmasını amaçlamalıdır (en azından çoğu hizmet için). Mevcut hesap planı maliyet merkezleri yerine ekonomik sınıflandırmaları (işgücü, malzeme, idari maliyetler) yansıttığından dolayı, mevcut maliyet muhasebesinin maliyetlerin tamamen karşılanmasında yetersiz kaldığı görülmektedir. Ana yerel hizmetler için oluşturulması gereken tutarlı maliyet hesaplarının eksikliği açık bir şekilde görülmektedir ve yatırım hesaplarının spesifik faaliyet ile bağlantısı bulunmamaktadır. İkinci olarak, tüketimin ölçülmesi kritik öneme sahiptir, ya da alternatif olarak temsili değerler kullanılmalıdır (elektrik tüketimi, gayrimenkul değeri, bağlantı kapasitesinin büyüklüğü, vs. gibi). Üçüncü olarak, fiyatlandırma tüketilen hizmetlerin hacmine dayandırılmalıdır, ancak gerçek fiyat belirleme politikaları ve teknikleri kullanıcılara sunulacak teşviklerin oluşturulmasında önemlidir.

Kullanıcı ücretlerinin karşılanabilirliği kritik öneme sahiptir, çünkü maliyetlerin tam olarak karşılanması mekanizmasının uygulamaya konulması ile birlikte bunlar hanehalkı bütçelerinde önemli kalemler

haline gelir. Ortalama olarak, konut ile ilgili tüm masraflar düşük gelirli ailelerin hanehalkı harcamalarının üçte birine, yarısına veya daha fazlasına ulaşabilir. Dolayısıyla, maliyetleri tam olarak karşılayan fiyatlandırma düşük gelirli aileler için hedefli sübvansiyonlar gerektirebilir. Hedefli talep tarafı sübvansiyonları (doğrudan uygunluk koşullarını karşılayan hanehalklarına), genellikle verimliliği caydırıcı etki yaratan arz tarafı sübvansiyonlarına göre (belediye işletmelerine açık kapatma sübvansiyonları)⁵⁵ daha etkilidir. Uluslararası düzeyde bazı şehirler kullanıcı ücretleri ile ilgili alacaklarını yönetmek için yeni yöntemler geliştirmişlerdir –örneğin alacakların yönetilemez düzeye gelinceye kadar birikmesini önemek amacıyla erken uyarı ve önleme tekniklerinin uygulama konulması.

Şekil 63: Belediyelerin Ücret Gelirleri, 2013



Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı (<https://portal.muhasabat.gov.tr/mgmportal/>)



Sermaye Gelirleri ve Araziye Dayalı Finansman

Yerel yönetimlerin öz kaynak gelirlerini arttırmak için başvurabilecekleri seçeneklerden birisi araziye dayalı finansmandır. Araziye dayalı finansman, arazilerin veya arazi ile ilgili düzenleyici yetkilerin altyapı veya hizmet sunumu için kullanılacak kaynaklara dönüştürülmesi için kullanılan bir dizi araç içerir. Üç ana strateji şunlardır:

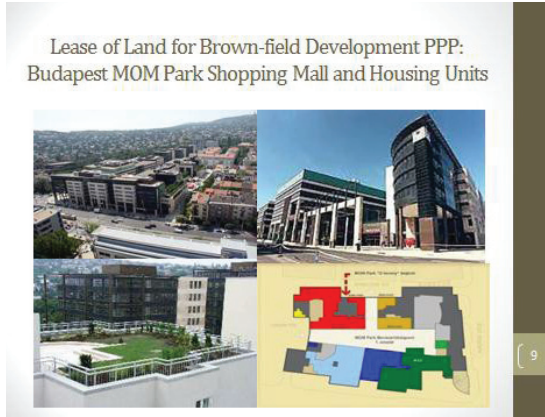
- *Arazi satışları* veya arazi, bina veya diğer altyapı varlıklarının uzun süreli kiralanması
- *Geliştirme etkisi vergileri veya harçları*: gayrimenkullerini etkileyen kamu altyapı geliştirmeleri sonucunda arazi değerlerinde elde edilen kazanımlara dayalı olarak, spesifik yerlerdeki altyapı geliştirmelerinin doğrudan faydalanıcılarının vergilendirilmesi;
- Altyapı için gerekli gelirleri yaratmak için *düzenleme yapmak veya düzenleyici yetkiyi kullanmak*.

Şehir içindeki arazilerin satılması **bir belediye için istisnai derecede yüksek tek seferlik gelirler getirebilir**. Kahire 2007 yılında şehir çevresindeki çöl arazilerini yeni şehir bölgeleri için satarak 117 yılda elde edeceği emlak vergisi gelirine eşit bir geliri tek seferde elde etmiştir (Peterson 2009). Arazi satışı kulağa basit gelebilir ancak birçok zorluk içerir: (i) şehirler genellikle güncel ve güvenilir kamu arazi envanterlerine ve dolayısıyla belirli bir parselin fazla arazi mi olduğu ya da muhtemelen gelecekte geliştirilmek üzere tutulan stratejik bir rezerv mi olduğu bilgisine sahip değildir; (ii) arazi veya gayrimenkul değerlemesi veya fiyatlandırması alanında deneyimsizlik (hangi fiyat kullanılmalıdır: piyasa değeri mi, sosyal değer mi, yoksa geliştirme öncesi veya sonrası fiyat mı?), (iii) satış veya kiralama işlemlerinin yönetilmesi konusunda uzmanlık birikimi eksikliği; (iv) işlemlerin yönetilmesinde şeffaflık, (v) şehir içindeki mevcut fazla araziler ile ilgili sınırlamalar.

Belediye arazilerinin düzgün bir şekilde değerlendirilmesinin yapılması veya uzun vadeli kazanımların ve gelecekteki değerlerin hesaplanması da riskli bir çaba olabilir. Bu stratejiyi başarılı bir şekilde uygulayan şehirler, arazi satışının faydalarını optimize etmek ve şehrin gelişmesi ile birlikte kamu altyapısı için hayati öneme sahip olacak arazilerin satışını önlemek amacıyla, genellikle iyi hazırlanmış bir şehir stratejik gelişim planı, gerçek piyasa değerinde veya bu değere yakın gayrimenkul değerlemesi, arazi kullanım planı ve bölgeleme gibi imkanların mevcudiyetinden yararlanırlar.

Kentsel dönüşüm veya yeniden imar şehirlerin özellikle şehir ekonomisinin gelişmesi ile birlikte arazi kullanımında verimliliği arttırmak için kullandıkları bir başka stratejidir. Türkiye'nin bazı şehirlerinde yaygın olarak uygulanan bu strateji, endüstriyel veya ticari arazilerin veya kaçak yerleşim yapılan arazilerin, şehir ekonomisinde imalat faaliyetlerinden daha yüksek katma değerli hizmetlere geçiş ile birlikte, konut veya ticari amaçlı imar alanlarına dönüştürülmesini içerir. Bir şehrin genellikle 20-30 yıllık bir süre içerisinde gerçekleşen imalat tabanının erimesi süreci çok daha değerli bir kentsel gelişime dönüştürülebilir. Buradaki başlıca zorluklar arasında şunlar yer almaktadır: karma mülkiyet yapısı sebebiyle genellikle karmaşık hukuki sorunlar; terk edilmiş endüstri bölgelerinin yeniden geliştirilmesi için alanda yapılması gereken çok yüksek maliyetli çevre temizliği ve ıslah çalışmaları; uzun zaman alabilen mevcut kiracıların veya sakinlerin geçici veya kalıcı olarak yerlerinden uzaklaştırılması ve geçici finansman ihtiyacı; ıslah öncesi ve sonrası arazinin doğru bir şekilde değerlendirilmesinin yapılmasındaki güçlükler. 2007 yılında terk edilmiş bir otobüs garajının yeniden imar için satışından 1,5 milyar ABD\$ eşdeğeri gelir elde eden İstanbul bu sürecin uygulamada nasıl işlediğine dair iyi bir örnek sunmaktadır. İkinci kademe büyükşehir belediyeleri bu uygulamalarda daha deneyimsiz olabilirler ve İstanbul'un deneyimlerinden ve diğer küresel deneyimlerden yararlanabilirler.

55 Üçlü kar hanesi kavramı, organizasyonel (ve toplumsal) başarının ölçülmesine yönelik geniş çeşitlilikteki değer ve kriterleri kapsar: ekonomik, ekolojik ve sosyal. 2007 yılının başlarında Birleşmiş Milletler ve ICLEI TBL kentsel ve toplumsal muhasebe standardının kabul edilmesi ile birlikte, bu kamu sektöründe tam maliyet muhasebesinde hakim yaklaşım haline gelmiştir. TBL'in gerektirdiği ölçümlere yardımcı olmak için doğal sermaye ve insan sermayesi ölçümleri için de benzer BM standartları uygulanmaktadır.



Kırsal arazilerin dönüştürülmesi yoluyla kentsel arazi genişlemesinin dikkatli bir şekilde planlanması bir seçenektir. Bu önceden planlama yoluyla gerçekleştirilmelidir ve şehrin uzun vadeli stratejik planında yansıtılmalıdır. Türkiye’nin Stratejik Mekânsal Planları gibi ulusal ve bölgesel planlar ile koordinasyonun sağlanması da gerekli olacaktır. Eğer bir genişleme herhangi bir yük veya kısıtlama getirmeksizin genel kamu arazisinde yapılacaksa, maliyeti sıfır veya nominal “ham arazi” değeri olabilir (Pakistan). Ancak, genellikle durum böyle değildir çünkü arazi küçük özel arazi sahiplerinin veya inşaat şirketlerinin elinde olabilir ve bunlardan parseller halinde satın alınarak inşaat projeleri için uygun araziye dönüştürülmeleri gerekebilir. Bu durumda şehrin önündeki zorluk ve sorumluluk, inşaatın şehrin ana planı ve imar planı ile uyumlu bir şekilde gerçekleştirilmesini ve düzensiz kentsel yayılmanın önlenmesini (şehrin yol, su ve kanalizasyon sistemlerine hemen bağlantı talep eden ve sosyal hizmetlerin, sağlık ve eğitim tesislerinin yakında konumlanması için baskılar oluşturan yeni özel olarak geliştirilen konut alanları dahil olmak üzere) sağlamaktır. Bu gibi durumlarda düzensiz kentsel yayılmanın olumsuz etkilerinin oluşmasını önlemek veya azaltmak için önemli planlama ve vergi düzenleyici araçları kullanılmalıdır.

Parsel birleştirme, büyük ölçüde özel mülkiyetli alanlarda uyumlu şehir gelişimini desteklemenin etkili bir aracıdır. İyi geliştirilmiş bir şehir, orijinal bir kırsal veya tarımsal arazi bölgesindeki arazi mülkiyet yapısından çok farklı arazi parsellerine ve alt bölümlerine ihtiyaç duyar. Daha önemlisi, iyi yönetilen şehirlerin genellikle kamu kullanımı için önemli arazi kullanımları sunmaları gerekir (yeşil alanlar,

çekmeler, kamu altyapısı ve yol hakları, vs.). Parsel birleştirme 3194 sayılı İmar Kanununun 18. maddesine uygun olarak İstanbul ve Türkiye’nin başka büyük şehirleri tarafından uygulanmakla birlikte, bazı ikinci kademe şehirler bu uygulamaya ve nasıl gerçekleştirileceğine daha az aşina olabilirler. Bu gibi durumlarda, parsel birleştirme yararlı bir strateji olabilir ve şehrin planlama girdileri sağlayarak, bölgeleme yaparak ve özel arazi sahiplerin vazgeçtiği belirli bir pay karşılığı altyapı geliştirme yoluyla katkıda bulunduğu bir programdır. Tüm alan daha sonra planlama düzenlemelerine, kentsel tasarım kavramına, yerel kültürel özelliklere ve diğer hususlara dayalı olarak geliştirilmek üzere tek bir alan olarak birleştirilir. Başlangıçtaki arazi sahipleri, bunun karşılığında tasarlanan şehirde kendi kullanımı için bir veya iki arazi parçası alabilir; fazla arazi parçaları satılır ve elde edilen gelirler başlangıçtaki arazi katkısına göre dağıtılır. Birçok şehir bu tekniği etkili bir şekilde uygulamaktadır ve Hindistan’daki Ahmedabad şehri bu uygulamada çok başarılı örneklerden birini sunmaktadır.

Türkiye’de varlıkların satışından veya kiralamasından elde edilen gelirler ve vatandaşların veya işletmelerin geliştirme katkıları öz kaynak sermaye gelirleri olarak düşünülebilir.

Arazi satışından elde edilen gelirler yerel yönetim sektörünün toplam gelirinin küçük bir oranını (2013 yılında yüzde 6,7) oluşturmaktadır. Gerçekte, büyükşehir belediyeleri ve ilçe-bele belediyeleri arazi satışından elde edilen bu gelirlerden aslan payını almaktadır (yaklaşık yüzde 90). Bina arsası satışlarından elde edilen gelirler İlçe-Belde belediyelerinin toplam gelirlerinin yüzde 9,1’i oluşturmaktadır; ancak belediye arazileri kıt bir kaynak olduğundan dolayı bina arsası satış gelirleri tek seferlik bir fırsattır. Belediyeler ayrıca vergi tabanının zamanlı ve düzgün bir şekilde değiştirilmesi kaydıyla daha değerli imara açılmış arazilerden ve yeni inşa edilen binalardan vergi gelirlerini arttırarak da arazi geliştirmeden yararlanabilir.

Araziye dayalı finansmanda kazançların vergilendirilmesi üç sebepten dolayı yaşamsal önem sahiptir: a) özel inşaat projelerinin şehrin ana planına, imar ve stratejik planlarına uygunluğunu sağlamak için, b) vergi tabanını oluşturulan yüzölçümüne tekabül eden gerekli altyapı-



nın geliştirilmesi için gereken kamu gelirlerinin yaratılması için, ve c) imar kazanımlarının kamu ve özel paydaşlar arasında adil bir şekilde paylaşılmasını sağlamak için. Vergilendirme araçları arasında harici altyapının geliştirilmesine atfedilen kazançların elde edilebilmesi için ödenecek şerefiye vergileri ve etki ücretleri yer alır. Bunlar yakındaki kamu altyapısının geliştirilmesi sonucunda gayrimenkul değerinin uzun vadede artışı sebebiyle emlak vergisinin arttırılması ile birlikte uygulanacak tek seferlik ödemelerdir. İnşaat şirketleri önemli ulaşım (metro-ray) su veya yol projelerinden elde edilecek kazanımlardan çok önceden haberdardır, bunları hesaplarlar ve dikkate alırlar. Sahadaki altyapı geliştirmeleri için inşaat şirketlerinin ücretlendirilmesi için katkı paylarından yararlanılır.

İmar etkisi ücretleri veya vergileri Türkiye'deki belediyeler için önemli düzeylerde gelir yaratmamıştır. Yerel yönetimler belirli bir bölgede imar etkisi iyileştirmelerine katkıda bulunmada gayrimenkul sahiplerinin payını belirleme yetkisine sahiptir. Bu vergiler bir bölgedeki vatandaşlar sermaye yatırımı için katkıda bulundukları bir belediye yatırımı veya hizmeti talep ettiklerinde değerlendirilir. Bu kategoride tahsil edilen gelirler 2009 itibarıyla toplam belediye gelirlerinin sadece yüzde 1,4'ünü oluşturmaktadır (bunun yüzde 68'i de büyükşehir belediyelerinde tahsil edilmiştir). Altyapı geliştirme için vatandaşlardan katkı talep etmek Türkiye'de genellikle kabul edilen ve iyi düzenlenen bir uygulamadır. Bakanlar Kurulu katkı miktarlarını belirlemektedir; ödeyen vatandaşların gayrimenkul değerinin yüzde 2'sini geçmeyecek şekilde bu miktarları arttırabilmekte ve farklılaştırabilmektedir. Bu gruptaki gelirler içinde yol yapımı için ödenen katkı payları yüzde 44, kanalizasyon yatırımları için ödenen katkı payları yüzde 11 ve içme suyu yatırımları için ödenen katkı payları yüzde 5 paya sahiptir.

Belediye gelirleri yaratmaya yönelik düzenleyici araçlar genel ve geniş nitelikteki imar ve mekânsal planlama düzenlemelerine dayanmaktadır. Özel inşaat şirketleri, kısmen farklı görüşlere sahip oldukları ve kısmen de projelerinin finansal getirilerini arttırmak istedikleri için genellikle farklı planlar yaparlar ve daha geniş alanda inşaat yapmak isterler. Türkiye'nin yerel yönetimlerinin öncelikle bu özel sektör

girişimlerini şehir çere düzeni planı veya nazım planı ve imar stratejisi perspektifinden değerlendirirken ihtiyatlı olmalıdırlar. İkinci olarak, yerel yönetimler kamu için gelir yaratmak ve özel inşaat şirketlerinin değer kazanımlarından adil bir pay alabilmek için düzenleyici yetkilerini kullanmalıdırlar. Bu amaçla kullanılan araçlar arasında şunlar bulunur: (i) bir imar ücreti karşılığında yeniden imar yapılması; ve (ii) imar haklarının satılması – belirli bir ücret veya bir kamu altyapısının inşası karşılığında planlanan arazi kullanım parametrelerini (emsal, kat sayısı, arazi kapsamı, vs.) aşma hakkı. Gelişmiş ülkelerde bu düzenleme yetkisinin kullanımı oldukça yaygındır ve kazanımların tahmin edilmesine yönelik bir protokolün, yolsuzluk olasılığının veya cezalandırıcı yüksek ücretlerin olmadığı gelişmekte olan ülkelerde bazen aşırı düzeyde kullanılmaktadır (İran ve balkan ülkeleri gibi).

Öz Kaynak Gelirlerini Arttırma Potansiyeli

Yukarıdaki arka plan Türkiye'deki belediyelerin mevcut yerel vergi çerçevesi içerisinde öz kaynak gelirlerini arttırma olanaklarının sınırlı olduğunu göstermektedir. Bununla birlikte, daha etkili emlak vergisi geliri tahsilatı ve çeşitli imar programlarının ve imar ücretlerinin kullanımı yoluyla yerel gelirin harekete geçirilmesinde ilave iyileştirmeler yapılabilir. Bunun da ötesinde, uluslararası deneyimler diğer ülkelerde tipik olarak yerel düzeyde toplanan ancak Türkiye'de henüz uygulanmayan vergiler yoluyla yerel gelirleri arttırmaya yönelik bazı seçenekler ortaya koymaktadır. Aşağıdaki gelir kaynakları incelenmeye değerdir ve bunların uygunluğu ve uygulama yöntemlerinin daha ayrıntılı olarak araştırılması gerekir:

- **Turizm vergisi.** Turizm vergileri, genellikle sadece mevsimsel olmakla birlikte yerel hizmetler, turizm cazibesi ve turistlerin yerel altyapıya getirebilecekleri yük ile yakından bağlantılı olmaları sebebiyle tüm dünyada yaygın olarak kullanılmaktadır. Bu vergiler yüksek bir idari yük getirmez ve seyahat acenteleri ve oteller yoluyla tahsilatları ve uygulanmaları kolay olduğu için birçok şehir için caziptir. Son olarak, gelirler turizm alanlarının ve kapasitelerinin görünür bir şekilde iyileştirilmesi için kullanılabilir.



- *Yerel iş vergisi.* Birçok Avrupa şehri bunu yaygın bir şekilde kullanmaktadır. Bunun birkaç avantajı bulunmaktadır: düşük bir vergi oranı ile bile canlı ve istikrarlı bir gelir kaynağı sunar; tahsilatları ve uygulanmaları nispeten kolaydır; ve gelirler iş topluluğu tarafından tercih edilen yerel alanların veya hizmetlerin iyileştirilmesi için kullanılabilir. Ancak, bu iş vergileri yatırım kararlarını olumsuz etkileyebilecekleri, vergi yükünü başka bölgelerdeki vatandaşlara (ürünlerin alıcıları) aktarabilecekleri ve işletme karlılığına zarar verebilecekleri için dikkatli bir şekilde düşünülmelidir. Bunların hepsi haklı endişelerdir, ancak bu vergi işgücü (kişi başına alınan vergi) veya sermaye gibi ana girdiler üzerinden sabit bir oran olarak uygulanmak yerine katma değerli satışlar veya net ciro üzerinden düşük oranda uygulanarak olumsuz etkileri en aza indirilebilir.
- *Ticaret vergisi.* Küçük bir yerel ek vergi olarak alınan ticaret vergisi ABD'de yaygın bir şekilde kullanılmaktadır.
- *Motorlu taşıt vergisi.* Motorlu taşıt vergileri birçok ülkede oldukça yaygın bir yerel vergidir ve genellikle toplandığı belediye ile daha üst yönetim kademeleri arasında eşit bir şekilde paylaşılmaktadır. Bu vergilerin gerekçeleri arasında temel olarak yerel çevresel etkileri yer almaktadır –motorlu araçlar temel olarak belediye sınırları içerisinde çevre, trafik ve gürültü etkileri yaratmaktadır, dolayısıyla motorlu taşıt sahipleri ilgili harcamalara (trafik yönetimi) ve yatırımlara (yollar, köprüler) katkıda bulunmalıdır. Araç ruhsatı alma ve ruhsat devir işlemleri ile ilişkilendirildikleri için bu vergilerin uygulanması ve tahsilatı ile ilgili idari yük de sınırlıdır. Türkiye'de motorlu taşıt vergileri şu anda bölünebilir transfer kavuzunun bir parçasını oluşturmaktadır. Bu vergilerin, olduğu kaynakta tahsilat esasına dayalı olarak dağıtılması için oldukça haklı sebepler mevcuttur.
- *Araziye dayalı finansman araçları.* Özel inşaat projeleri için şerefiye vergisi, vergi artışı, veya imar etkisi ücreti uygulanması veya düzenleyici yetkinin kullanılması büyük bir potansiyele sahiptir. Altyapının geliştirilmesi hem gayrimenkullerin değeri hem de iş fırsatları üzerinde önemli bir etkiye sahiptir. Özel sektörün elde ettiği kazanımın belirli bir payı olarak kamu gelirleri yaratmak amacıyla bir vergi artışı veya altyapı geliştirme ücreti uygulanması haklı görülebilecek bir yaklaşım olacaktır. Teknik ve siyasi zorluklar arasında bu etkinin ve kazanımların adil payının tahmin edilmesi yer almaktadır.
- *Özel sermayeden yararlanma.* Özel sermaye katkıları, sermaye yatırımlarının finansmanında ve aynı zamanda yerel kamu hizmetlerinin ve fonksiyonlarının yönetiminin iyileştirilmesinde önemli bir dolaylı yerel gelir kaynağı oluşturabilir. Türkiye'deki belediyeler, çeşitli kamu-özel sektör ortaklığı biçimlerinde özel sermayeyi çekme ve bundan yararlanma konusunda sınırlı bir geçmiş deneyime sahiptir. Bununla birlikte, kamu-özel sektör ortaklıkları ve özel sermayenin çekilmesi, büyük büyükşehir belediyelerinde denenmeye değerdir ve dikkatli bir şekilde pilot uygulaması yapılarak kademeli olarak yaygınlaştırılabilir. Bu işlemler daima uygun bir yasal çerçeve içerisinde ve maliyetli risklerden ce hata-lardan kaçınmak için deneyimli taraflardan danışmanlık hizmetleri alınarak gerçekleştirilmelidir.
- *Bağışlar ve hayırsever yardımları.* Gelişmiş ülkelerde belediyeler ulusal veya uluslararası vakıflardan ve özel şahıslardan bağışlar alma konusunda oldukça başarılıdır ve bu uygulama Türkiye'nin en büyük şehirlerinde de sınırlı yollarla uygulanmaktadır. Başarılı bir şekilde alınan bağışlar arasında tarihi yerlerin restorasyonu, kültür veya spor tesislerinin yapımı, okul veya okul tesislerinin, parkların yapımı hatta parklardaki bir bankın temini, yerel yol veya su tesislerinin yapımı için alınan bağışlar yer almaktadır⁵⁶.
- *AB fonlarının artırılması.* AB yapısal fonları öz kaynak geliri olarak görülemez, ancak ödenek veya merkezi hükümet transferi olarak ele alınamayacakları için öz kaynak geliri olarak kullanılabilirler. Tekliflerin zamanında sunulması ve tüm teknik, mali ve itibari gerekliliklerin karşılanması için spesifik ve uyumlu yerel girişim gerektirirler.



Bu anlamda, AB fonlarına merkez hükümet transferlerinden ziyade öz kaynak gelirleri gibi yaklaşılmalıdır. AB katılım ülkelerindeki (kısa süre önce yeni üye haline gelenler) deneyimler AB hibelerine erişim bakımından iyi performans ve kötü performans gösteren belediyeler arasında birkaç kat gelir farkı olduğunu göstermektedir.

Öz kaynak gelirlerini arttırmaya yönelik bir başka seçenek de yerel vergi politikasının ve idaresinin geliştirilmesidir. Türkiye'de belediye vergilerinin ve daha geniş anlamda gelir idaresinin kalitesi, kapasitesi, maliyeti ve etkililiği ile ilgili olarak yapılmış kapsamlı bir analiz bulunmamaktadır, ancak bu konuların daha ayrıntılı olarak incelenmesi gerekmektedir. Bazıları Türkiye'deki belediyelerin vergilendirme yetkisinin genişletilmesini ve belediyelerin vergi tabanlarını ve oranlarını belirlemek ve yerel vergilerin ve ücretlerin çoğunu tek başlarına tahsil etmek için yetkilendirilmelerini önermektedir. Uluslararası deneyimler böyle bir girişimin yerel vergi gelirlerini arttırabileceğini göstermektedir⁵⁶. Örneğin, Avrupa'da yerel vergilerin yarısı yerel yönetimlerin yetkisi altına verilmiştir; vergi oranları ve harçlar yerel yönetimler tarafından belirlenmekte ve vergi muafiyetleri yine bunlar tarafından sağlanmaktadır. Bununla birlikte, bu yetki ancak sağlam bir yerel vergi idaresinin mevcut olması halinde işe yarayacaktır.

Yerel vergi idaresi maliyetleri yüksek olabilir ve yeni sorumluluklar üstlenilmeden önce değerlendirilmeleri gerekir. Gelir tahsilatının maliyeti tahakkuk ettirilen gelirlerin düzeyi ve yerel yönetimler ile bankalar gibi tahsilat sürecinde yer alan ilgili kuruluşların tahsilat ve uygulama kapasitesi ile yakından ilişkilidir. Kısa süre önce yapılan bir çalışma, Türkiye'nin bazı bölgelerinde gelir tahsilatının maliyetinin tahsil edilen gelirlere göre oldukça yüksek olduğunu ortaya koymaktadır. 35 ilde vergi gelirleri bu gelirlerin tahsilatı için gereken idari hizmetlerin maliyetini karşılamak için yetersizdir ve 1.333 küçük belediyede emlak vergisi gelirleri bir tahsilat görevlisinin maliyetinden düşüktür. Bunlar için yerel vergi yetkisi bir gelir kaynağın-

dan ziyade bir yüküdür. Uluslararası deneyimler, sağlıklı bir kapasite planlaması, komşu belediyeler için ortak vergi/gelir idaresinin oluşturulması ve elektronik transferler, cep telefonu ve internet tabanlı faturalandırma gibi maliyet etkin ve müşteri dostu ödeme araçlarının kullanımı yoluyla görünür iyileştirmelerin sağlanabileceğini göstermektedir.

YÖNETİM KADEMELERİ ARASI MALİ TRANSFERLER

Belediye transfer gelirleri istikrarlı ve öngörülebilirdir. Transfer sistemi gelir paylaşımını, eşitleme hibelerini ve ihtiyari hibeleri içermektedir. Gelir paylaşımı sistemi şeffaftır ve iyi düzenlenen bir bölünebilir gelir havuzuna sahiptir; havuzun yüzde 11,5'i merkezi bütçe vergi gelirleri (2013 yılında 32,0 milyar TL) ile dolmaktadır – büyük ölçüde Kurumlar Vergisi, gelir Vergisi ve Katma Değer Vergisi gelirlerinden. Merkezi hükümet ile yerel yönetim sektörü arasındaki gelir paylaşımı açık, şeffaf ve öngörülebilirdir. Merkezi hükümet ayrıca nüfusu 10.000'den az olan belediyelere çok küçük bir eşitleme hibesi (bütçe vergi gelirlerinin yüzde 0,1'i kadar) sağlamaktadır.

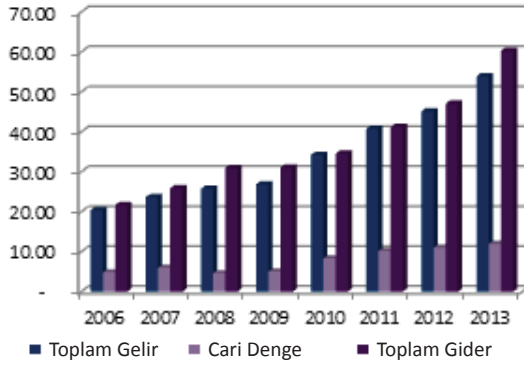
Mevcut transfer sisteminin genel anlamdaki iyi tasarım ve dengeden yararlandığı görülmektedir. Transferlerin yüzde 21'i kaynağa göre, yüzde 40'ı nüfusa göre, yüzde 9'u kalkınma endeksi, yüzölçümü ve kırsal nüfus gibi diğer kriterlere göre ve yüzde 30'u hibe ve yardım olarak tahsis edilmektedir. Nüfusun yaygın bir şekilde harcama ihtiyaçları için ana gösterge olarak kabul edildiği düşünüldüğünde, sistem harcama ihtiyaçlarına orta düzeyde cevap verecek şekilde tasarlanmıştır. Kalkınma endeksi ve kırsal nüfus payı eşitleme faktörleri olarak düşünülmektedir. Bu tahsis formüllerinin aşırı karmaşık olduğu, ancak açık ve yönetilebilir olduğu görülmektedir. Yerel yönetim sektörünün konsolide bütçesi, transfer sistemi ile birlikte öz kaynak gelirlerinin cari giderler için istikrarlı ve sürdürülebilir finansman ve istikrarlı olarak sağlam bir cari fazla sağladığını göstermektedir. Bununla birlikte, genel tablo en büyük dört

56 "Bir Yol Bağışla" ABD'de popüler bir programdır (bir yol kesiminin temizliği ve bakımı için destek alınmaktadır).

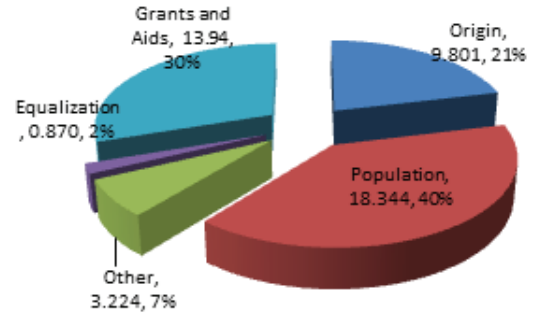
57 Ürdün'deki Amman Belediyesi 2000'li yılların başlarında emlak vergisi tahsilatını merkezi hükümetten devralmış ve 2-3 yıllık bir dönemde emlak vergisi gelirlerini iki kattan fazla arttırmıştır. Amman'ın ardından Ürdün'deki iki büyük şehir daha ulusal vergi tahsilatı kurumu ile anlaşmalarını sonlandırarak emlak vergilerinin tahsilatı için Amman vergi idaresi ile sözleşme yapmışlardır.



Şekil 64: Gelirler, Dengeler ve Giderler (2006-13)



Şekil 65: Transferlerin Dağılımı, 2013, (milyar TL ve %)



Kaynak: Belediyeler Kanunu (2005 tarihli ve 5393 sayılı) ve Maliye Bakanlığı verilerine dayalı olarak yazarların hesaplamaları (<https://portal.muhasebat.gov.tr/mgmportal/>)

büyükşehir belediyesi dışındaki büyükşehir belediyelerinin durumunu yansıtmamaktadır. Yerel yönetimler arasındaki yatay dengesizlikler daha az gelişmiş bölgelerdeki belediyelerin kritik zorluklarını maskeleymektedir.

İhtiyari hibelerden mümkün olduğunca kaçınılmalıdır; bunun yerine sistemdeki spesifik eksikliklerin giderilmesi amacıyla "Blok Hibe" sistemi gibi alternatif araçlar benimsenebilir. Düzenli paylaşılan vergilere ek olarak, Maliye Bakanlığı "acil ihtiyaçlara" cevap vermek için hibeler/bağışlar sağlamaktadır. Bu ihtiyari hibeler, transfer sisteminin düzenlemeye tabi olmayan ve katı bütçe kısıtlarını yumuşatabilen bir bölümünü oluşturmaktadır. Bu uygulama, 5779 sayılı kanunun "Merkezi yönetim bütçesinden (bakanlıklar ve diğer merkezi yönetim kurumları) vergi payları ve eşitleme ödenekleri dışında hiçbir transfer yapılamaz" hükmünün bir başka istisnasını oluşturmaktadır. Uluslararası deneyimler ilk olarak ihtiyari hibelerden kaçınılması gerektiğini, ikinci olarak da eğer mutlaka kullanılması gerekiyorsa bu hibelere olan talebi azaltmak ve bütçe kısıdını sıkılaştırmak için sıkı koşullar ve açık seçim ve tahsis kriterleri belirlenmesi gerektiğini göstermektedir⁵⁸. Bu bakımdan, ihtiyacın özelliğine bağlı olarak, çok sayıda ülkede spesifik politika amaçlarını desteklemek amacıyla Blok Hibe programları geliştirilmiştir. Bunlar genellikle bir eşitleme

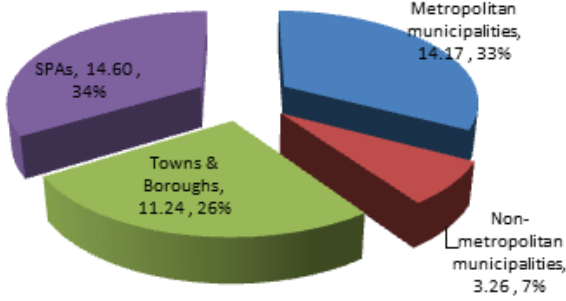
etkisi yaratmak veya düşük vergi tabanına sahip yerel yönetimleri desteklemek veya bir acil durum ya da kriz durumunda yardım amacıyla kullanılmaktadır.

Türkiye'de kentsel göstergelere ilişkin bir izleme mekanizmasının planlamasında ve kurulmasında kullanılan verilerin daha iyi bir şekilde toplanması ve paylaşılması yüksek bir önceliktir. Bu konuda alınacak önlemler Türkiye'nin kentsel Gelişme Stratejisinde (KENTGES) ortaya konulmuştur ve devam etmektedir. Bugüne kadar ÇŞB ülkenin CBS Altyapısı kapsamında temel coğrafi verilerin ortak bir içerik ve formatta toplanmasına yönelik standartları tanımlamıştır. Coğrafi verilerin şehir düzeyinde daha ayrıntılı içerikle geliştirilmesini sağlamak amacıyla Kentsel Bilgi Sistemi Standartları geliştirilmiştir. Bu sistem sonuçta daha etkili bir kentsel izleme sistemi olarak hizmet verebilmesi için Türkiye'nin birçok şehrine yayılacaktır. Mevcut standartların yeni standartlar ile uyumlaştırılabilmesi için İmar Kanununda da değişiklikler yapılmıştır. Ayrıca, mekansal planlamanın ÇŞB tarafından etkili bir şekilde denetlenebilmesi için "Plan İşlem Numarası" adı verilen bir sistem oluşturulmuştur ve Mekansal Planlar Yapım Yönetmeliğinde bir dizi ortak standart yayınlanmıştır.

Bağış ve yardımlar büyük büyükşehir belediyeleri ile küçük belediyeler arasındaki eşitsiz-

⁵⁸ In mid-1990, Hungary introduced a "deficit grant" for municipalities that were facing unsustainable structural deficits. The municipalities had to apply for this grant, but they received it with strict conditions; including no development expenses, and no salary increases for the municipal staff, officers, and bureaucrats as long as the structural deficit remained and grant was served. (Kopanyı et al 2004).

Şekil 66: Transferlerin, hibelerin ve bağışların bileşik hacmi içinde yerel yönetimlerin payları, 2013 (milyar TL)



Kaynak: Maliye Bakanlığı verilerine dayalı olarak yazarların hesaplamaları (<https://portal.muhasebat.gov.tr/mgmportal/>)

likleri azaltmada önemli bir etkiye sahiptir. Maliye Bakanlığı bağış ve yardımları büyük ölçüde il özel idarelerine ve belediye birliklerine sağlamaktadır ve bunlar yerel gelirlerin önemli bir bölümünü oluşturmaktadır (2013 yılında 14,6 milyar TL veya yerel yönetim gelirlerinin yüzde 34'ü). Bununla birlikte, bağışlar transferlerin düzenlemeye tabi olmayan bölümünü oluşturmaktadır ve kalkınma finansmanı üzerinde önemli bir etkiye sahiptir. Bağışların il özel idareleri arasındaki ve belediye birlikleri arasındaki eşitsizlikler üzerindeki etkilerinin ayrıntılı bir analizi henüz yapılmamıştır. Paylaşılan transferlerin, hibelerin ve bağışların bileşik hacmi büyükşehir belediyelerinin ve ilçe-belde belediyelerinin toplam merkezi transferlerin yarısından fazlasını (yüzde 59) aldığını, geri kalan bölümü ise küçük büyükşehir dışı il belediyelerinin, bağlı kuruluşların ve YY birliklerinin aldığını göstermektedir.

İki ilave faktör daha yerel yönetim sektörü transfer gelirlerinin hacmini etkilemektedir. İlk olarak, transfer gelirlerinden yüzde 5 oranında bir kesinti yapılarak, yerel yönetim sektörünün İller Bankası ödenmiş sermayesine sermaye katkısı şeklinde yatırım olarak hesaba katılmaktadır (2009 yılında neredeyse 1,0 milyar TL). Bu uygulama İller Bankası ödenmiş sermayesi yasal sınır olan 9,0 milyar TL'ye ulaşmaya kadar önümüzdeki yaklaşık 3 yıl boyunca devam edecektir ve yakın zamanda yükseltilecek yasal sınır sebebiyle daha da artacaktır. İkinci olarak, İller Bankası net karının yüzde 30'luk bir bölümünden küçük belediyeler proje hibesi

sağlamaktadır (2009 ve 2010 yıllarında sırasıyla 104 milyon TL ve 72 milyon TL). Bu hibeler de önemli bir eşitleme etkisine sahiptir.

Altyapı Finansman Çerçevesi

Borç finansmanı, genel anlamda belediyeler için önemli ölçüde finansmana erişim imkanı tanıyan ancak kilit sürdürülebilirlik zorlukları ile karşı karşıya olan Türkiye'deki yerel altyapı finansman sisteminin temel direklerinden birisidir. Altyapı geliştirme faaliyetlerinin temel finansman kaynakları toplam belediye cari fazlası ve varlık satışlarından elde edilen sermaye gelirleridir. Bu cari fazla nakit kaynak olarak veya borç almak ve geri ödemek amacıyla kullanılabilir. Son 5 yıllık dönemde toplam belediye giderlerinin yüzde 10'dan fazlası ve sermaye yatırımı giderlerinin üçte birinden fazlası borçlanma araçları ile finanse edilmiştir. Bununla birlikte, bu borçların önemli bir bölümü halen borç finansmanı rakamlarını bozabilecek kısa vadeli ve altyapı geliştirme ile ilgili olmayan yükümlülüklerdir. Belediyeler için bir kalkınma hibesi sistemi bulunmamaktadır. Büyük ölçüde il özel idarelerine sağlanan tahsisli veya hedefli "*proje hibelerini*" içeren önemli miktarlarda *bağışlar ve yardımlar* mevcuttur (2013 yılında belediye gelirlerinin yaklaşık üçte biri).

Borç finansmanı bazı küçük belediyeler için hem kurumsal hem de finansal açıdan bir yük oluşturmaktadır. Faiz ve/veya anapara ödemelerinin zamanında gerçekleştirilemediği sorunlu projelerin payının önemli düzeyde olması bunu kanıtlamaktadır. *Vadesi geçmiş faizlerin sermayeleştirilmesi ve sorunlu kredilerin yeniden vadelendirilmesi* adı verilen rutin bir düzeltme faktörü uygulanmaktadır; bu uygulama yasal, bankacılık, finansman ve bütçeleme açılarından sorunlara yol açmakta ve aynı zamanda ters teşvikler yaratmaktadır. Ayrıca borç finansmanı vadesi geçmiş borçlar iptal edildiğinde esas olarak hibe finansmanına geri dönüş anlamına gelebilmektedir. Adil ve şeffaf olmadığı, ters teşviklere yol açtığı (yani vadesi geçmiş yükümlülüklerin veya temerrütlerin düzenli bir nitelik kazanması halinde merkezi hükümetten kurtarma yardımı beklentisi yarattığı) için bu uygulamadan kaçınılmalıdır. Hangi belediyelerin kendi kontrolleri dışındaki koşullar sebebiyle, hangilerinin dikkatsiz har-

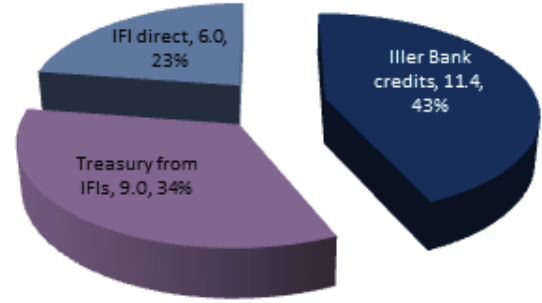
cama sebebiyle finansal sıkıntıya düştüğünün tespitinde değerlendirmeler kolaylıkla yapılamamaktadır.

Türkiye’nin belediye finansmanı sisteminde kalkınma hibeleri sınırlı şekillerde kullanılmaktadır ve genişletilmesi mümkündür. Borç finansmanı, Türkiye’deki belediye kalkınma finansmanı sisteminin temel ilkesini oluşturmaktadır, ancak mevcut uygulamalar genellikle temel bir bankacılık ilkesi (yani *geri ödeye-meyecek bir kuruluşa kredi vermeme* ilkesi) ile çatışmaktadır. Benzer zorluklar ışığında çoğu gelişmekte olan ve birçok gelişmiş ülke yerel yönetim sektörünün belirli segmentleri (küçük ve geri kalmış belediyeler) ve spesifik öncelikli sektörler (su ve kanalizasyon gibi) için kalkınma hibeleri veya hibe-kredi bileşimini kullanmaktadır. Bunun altında yatan argümanlar arasında şunlar bulunmaktadır: a) merkezi yönetim belediyeleri öncelikli altyapı tesislerini yapmaya teşvik etmek için hibeler sağlar; b) mali kapasitesi düşük veya borçlanma kapasitesi düşük olan veya hiç olmayan belediyelere, ödeme güçlerini ve temel hizmet kapasitelerini tehlikeye atmadan kademeli bir eşitleme sağlamak amacıyla hibeler sağlarlar; c) merkezi yönetim sosyal veya çevresel sebeplerden dolayı (su, drenaj, sosyal konut, vs.) öneme sahip temel altyapı projelerinin belirli bir bölümünü (yüzde 30-35 veya daha yüksek) finanse etmek için hibe sağladığında, hibeler genellikle kredi ile karışık bir şekilde sağlanır. Bu hibe genellikle bir akreditif işlevi görür ve finansman kuruluşları (kamu fonları veya özel bankalar) tarafından nakit gibi değerlendirilir. Bu araçlar çeşitli merkezi yönetim kurumları bünyesinde oluşturulmuştur; en önemlileri Kalkınma Bakanlığı’nın SUKAP, BELDES ve GAP programlarıdır. Bu programlar, yerel yönetim sisteminin toplam bütçesi ile karşılaştırıldığında hacim olarak küçüktür, ancak küçük ve vergi tabanı düşük belediyelerin acil ve temel su ve kanalizasyon hizmetlerini geliştirebilmelerini sağlamak için genellikle yüzde 50 oranında sübvansiyonlar sunmaktadır.

Başlıca finansman kaynakları ve kuruluşları

Türkiye’nin belediyeleri nispeten az sayıda kaynaktan geniş bir finansmana erişim olanağına sahiptir; belediyeler için henüz kulla-

Şekil 67: Altyapı Borç Stoku, Milyar TL ve %, 2013



Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı ve Hazine

nılmayan büyük bir yurtiçi borçlanma piyasası mevcuttur. Belediyeler genellikle Hazine onaylı ve garantili olarak uluslararası finans kuruluşlarından, Hazine tarafından ikraz edilen uluslararası finans kuruluşu fonlarından, İller Bankası’ndan ve yerli bankalardan ya da sermaye piyasasından borçlanmaktadır. İller Bankası’nın garanti portföyü bunlardan sonuncusuna işaret etmektedir. Borç stokunun halen açıklığa kavuşturulması ve doğrulanması gerekmektedir ancak çeşitli raporlardan bunu derlemek mümkündür. 2013 yılında uzun vadeli borç stoku, ister Hazine tarafından yapılan ikrazlar (9 milyar) ister büyük programlar için doğrudan uluslararası finans kuruluşlarından (6,0 milyar) olsun dış kaynaklara ağır bir bağımlılık olduğunu göstermektedir (toplamın yarıdan fazlası). Bunun olası sebeplerinden birisi Türkiye’nin yurt içi tasarruf düzeylerinin düşük olmasıdır. Yurtiçi bankacılık sektörü (temel olarak İller Bankası) çoğunlukla orta ve küçük belediyeleri finanse etmektedir (11,4 milyar). İller Bankası’nın payının küçük olmasına rağmen aynı zamanda uluslararası finans kuruluşları tarafından finanse edilen projeler için finansal aracı işlevi de görmektedir. 2013 yılında büyük ölçüde büyükşehir dışı belediyeler ile ilçe-belde belediyelerine olmak üzere, yerel yönetim sektörüne sağlanan toplam uzun vadeli finansmanın yüzde 43’ünü sağlamıştır.

Farklı kaynaklardan borçlanma yetkileri verilebilmektedir. Kanunen Türkiye’de belediyeler sermaye yatırım programlarını önceliklendirme, planlama, yapılandırma, finanse etme ve uygulama konularında tam yetkiye sahiptir. Bununla birlikte, uygulamada düşük kapasite-



ye ve çok daha az takdir yetkisine sahiptirler. Borç finansmanı için yetki veren birkaç kurum vardır: Şehir Konseyi veya Belediye Meclisi öncelikli projeleri, spesifik proje planlarını ve proje ve borçlanma başvurusunu onaylar. Ancak İçişleri Bakanlığı, Kalkınma Bakanlığı, Kamu Yatırım Programı, Hazine ve bazı durumlarda Bakanlar Kurulu bile değişik derecelerde borç finansmanı konusunda söz hakkına sahiptir. Çok kademeli karar verme yapısı açık bir şekilde yerel yönetimlerin özerkliğini ve hesap verebilirliğini azaltmaktadır.

Uzun vadeli altyapı finansmana genellikle piyasadan ulaşılamamaktadır, dolayısıyla uluslararası finans kuruluşlarına ağır bir bağımlılık mevcuttur. Çeşitli yerel piyasa koşullarından dolayı, Türkiye'deki büyük ölçekli belediye altyapı tesisleri temel olarak uluslararası finans kuruluşlarının sağladığı fonlardan finanse edilmektedir ve ileri teknoloji yatırımları genellikle Kalkınma Bakanlığı tarafından teklif edilmekte ve Bakanlar Kurulu tarafından onaylanmaktadır (5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu, Madde 16). Belediyeler, bağlı kuruluşları ve kamu işletmeleri Hazine garantisi ile temin edilen dış borçların geri ödenmesinden birlikte sorumludur. Bu proje seçim ve onay mekanizması yerel düzeyde güçlü bir kararlılık ve hesap verebilirlik aratmamaktadır. Bu garantilerin bazen işler hale geldiği ve Hazine'nin tahakkuk eden faizi veya ana paraları ya da her ikisini birden ödemek zorunda kaldığı görülmektedir; bunlar Hazine'ye krediye çevrilebilir ve genellikle gerçekte geri ödemesi yapılmayan kısa ve/veya uzun vadeli borç olarak birikebilir.

Çeşitli çok taraflı ve iki taraflı kuruluşlar teknik yardımları ve sermaye yatırım projeleri finansmanı yoluyla yerel kalkınmayı desteklemektedir. Proje seçim, onay ve uygulama kriterleri ve uygulamaları farklıdır ancak genellikle Hazine projelerin zorunlu garantörü olarak kredi işlemlerini ve gözetimini yapmaktadır. Ancak çoğu durumda uluslararası finans kuruluşları "ortak belediyelerin" ön seçimini yapmakta ve İller Bankası uluslararası finans kuruluşlarından sağlanan kaynakları bilançosuna yansıtarak veya yansıtmadan proje işlemlerinin yapılmasının yardımcı olmaktadır. Bu uygulamalar tam olarak bir ticari bankacılık ilişkisini yansıtmamaktadır ve belediyelerin zaman içinde kredi

değerliklerini arttırabilmeleri ve diğer piyasaya dayalı finansman kaynaklarına erişebilmeleri için İller Bankası ile katılımcı belediyelerin piyasa koşullarını daha yakından yansıtan finansman düzenlemeleri içine girmeleri önemli olacaktır.

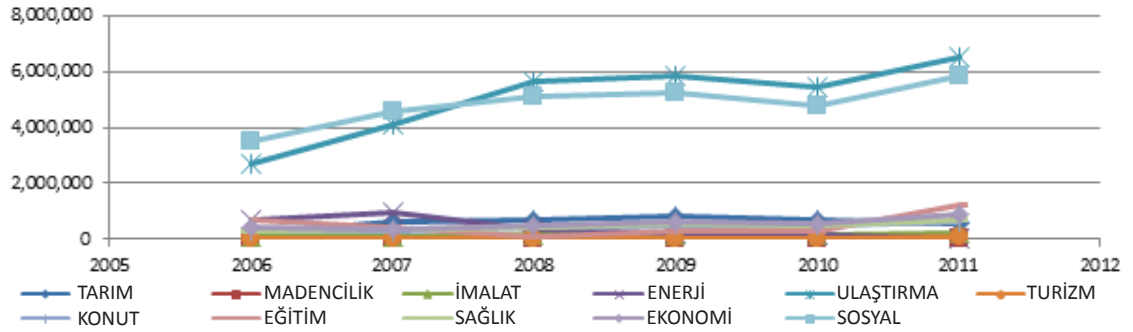
Dünya Bankası tarafından finanse edilen Belediye Hizmetleri Projesi İller Bankası bilançosu üzerinden işleme konulduğu için muhtemelen benzeri olmayan bir projedir. Bu proje genel olarak uluslararası yatırım bankası uygulamalarını yakın bir şekilde takip etmektedir; yani İller Bankası Borçlu (Hazine garantisi altında) konumundadır ve belediyeler de döviz riskini üstlenen alt borçlu konumundadırlar. Bu İller Bankası portföyündeki reel uzun vade sağlayan tek programdır. Deneyimler oldukça olumludur: kredi kullanım oranı genel anlamda iyidir ve belediye fizibilite etütleri ve çevresel ve sosyal koruma önemli prosedürleri için teknik yardım sağlanmıştır. İller Bankası standart şablonlar ve rehberlik sağlayarak katılımcı belediyeleri desteklemektedir. Faiz ve anapara geri ödemelelerinin güvence altına alınması amacıyla zorunlu emanet hesaplarının oluşturulması yoluyla İller Bankası'nın risk yönetimi önemli ölçüde iyileştirilmiştir. Ölçülebilir olumlu etkiler arasında şunlar bulunmaktadır: azalan su kayıpları, artırılan su hacminde artış, arıtılmış su ve katı atık hizmetlerine erişimi olan insan sayısındaki artış ve en önemlisi belediye hesaplarındaki finansal işletme oranlarında azalma. Bu uygulamalar ve prosedürler, öz kaynak yatırımları ve uluslararası finans kuruluşu programları da dahil olmak üzere diğer İller Bankası projelerinde de tekrarlanabilir.

Kamu Yatırım Programı

Türkiye'deki belediyeler temel olarak Kalkınma Bakanlığı'nın sağladığı kalkınma hibelerini, Kamu Yatırım Programını ve Hazine'yi yerel yatırım projeleri ile ilgili ana kuruluşlar olarak görmektedir; uzun vadeli belediye borç portföyünün büyük bir çoğunluğu (yüzde 80) Hazine'nin doğrudan kontrolü altındadır. Belediye kalkınma finansmanında merkezi yönetimin oynadığı önemli rol, uzun vadede belediyelerin ticari kredi piyasalarından yararlanma kapasiteleri ile ilgili soru işaretleri doğurmaktadır. Belediye projeleri için görüş ve onay ver-



Şekil 68: Yerel Yönetimlerin Kamu Yatırım Programı, 2006-2011



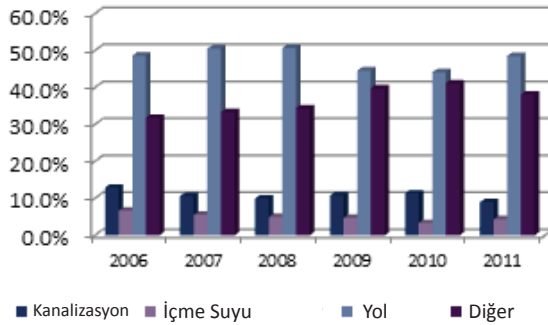
Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı

mekten sorumlu kamu kurumlarının çeşitliliği sadece belediye özerkliği ve hesap verebilirliğini kısıtlamakla kalmamakta, aynı zamanda projelerin seçimindeki ve onaylanmasındaki çekirdek bankacılık finans fonksiyonlarının yetkilerine zarar verebilmektedir. Belediyelerin kerked değerlik ve hesap verebilirlik kurallarının ve borç servisi uygulamalarının güçlendirilmesi Türkiye’deki belediyelerin uzun vadeli sürdürülebilirliklerinin güçlendirilmesine yardımcı olacaktır. Don on yılda, yerel yönetim sektö-

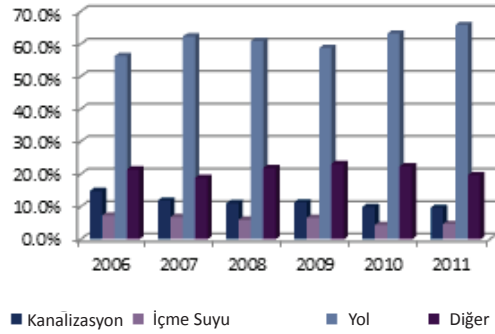
ründe kamu yatırım programındaki yatırımlar güçlü bir şekilde sosyal/kentsel hizmet projeleri ve büyük çaplı metro/raylı sistem projeleri üzerinde yoğunlaşmıştır. Bunun sebeplerinden birisi Hazine garantisi ve/veya onayı gerektiren projelerin kamu yatırım programında onaylanmalarının zorunlu olmasıdır. Ne belediyelerin ne de il özel idarelerinin kayda değer ölçekte sağlık ve eğitim yatırımları yapmaması biraz şaşırtıcıdır.

Şekil 69: Alt Ulusal Kamu Yatırım Programları, 2006-11

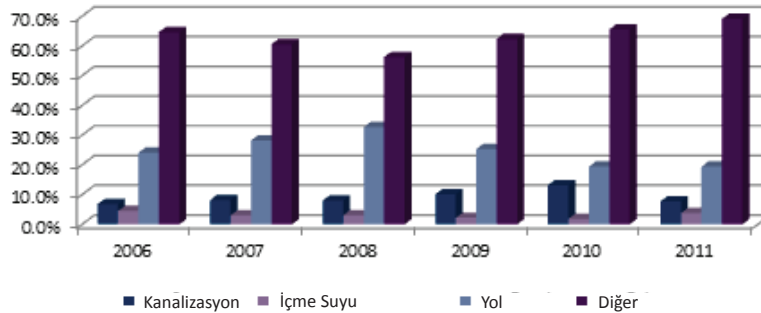
(a) KYP – Belediyeler



(a) KYP – İlçe ve Belde Belediyeleri



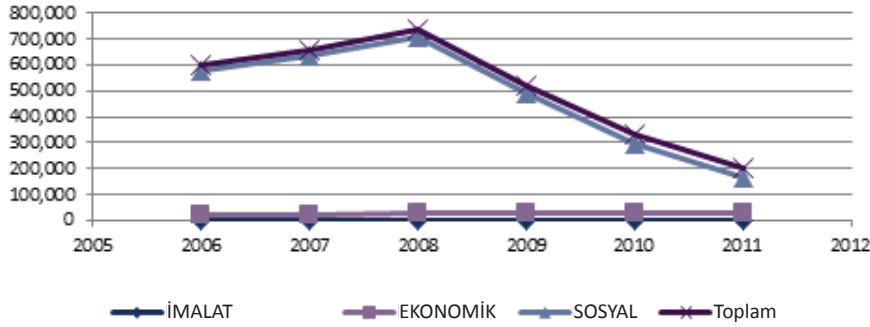
(c) KYP – İl Özel İdareleri



Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı



Şekil 70: İller Bankası KYP, 2006-2011 (milyon TL)



Kaynak: İller Bankası 2012 Yıllık Faaliyet Raporu

Kamu Yatırım Programı projelerinin başlıca yerel kuruluşlara göre sektörel dağılımı yerel yatırımların temel olarak yollar ve su-kanalizasyon için kullanıldığını veya genel olarak “diğer” kategorisinde bildirildiğini göstermektedir. Grafikler ayrıca büyükşehir belediyelerinin ve büyükşehir belediyesi sınırları içindeki ilçe ve belde belediyelerinin büyük ölçüde yol, su ve kanalizasyon gibi aynı hizmetlere yatırım yaptıklarını göstermektedir; bu ortak bir stratejinin yokluğuna ve zayıf koordinasyona işaret edebilir. İl özel idarelerinde “diğer” kategorisindeki yatırımların payının büyük olması (yüzde 60-70), açıklığa kavuşturulması ve düzeltilmesi gereken bir raporlama sorununa işaret etmektedir; ancak mevcut diğer bilgiler il özel idarelerinin daha çok ulaştırma ve sosyal altyapı yatırımları üzerinde odaklandığını göstermektedir. Kilit yerel altyapıya yapılan uyumlu yatırımlar ile birlikte büyükşehir ve bölgesel planlama için etkili bir sistemin oluşturulması önümüzdeki dönemde en önemli eylemler arasında ön plana çıkmaktadır.

İller Bankası’nın kendi sermayesinden finanse edilen İller Bankası yatırım projelerinin dahi Kamu Yatırım Programında onaylanması gerekmektedir. Sözlü anlatımlara dayalı kanıtlar KYP prosedürleri sonucunda çok sayıda projenin onaylanarak başlatıldığını, ancak tamamlanma sürelerinin aşırı uzun olduğunu göstermektedir (Peteri ve Sevinç 2011’de belirtilen uluslararası örneklerle göre 2-3 kat daha uzun). Onaylanan ve kamu yatırım programına dahil edilen birçok programın da başlatılmadığını ve bazılarının herhangi bir ilerleme kaydedilmeden birkaç yıl sonra programdan çıkarıldığını belirtmekte fayda vardır.

İller Bankası tarafından finanse edilen projeler, mümkün olan azami ölçüde sıkı bankacılık kurallarına ve prosedürlerine göre yapılandırılmalı, onaylanmalı ve işleme konulmalıdır. Finansal fizibilite, belediyenin borçlanma kapasitesi, ve işletme ve bakım için yeterli kaynakların bütçeye konulması da dahil olmak üzere projeyi yürütme kapasitesi ve yeteneği üzerinde güçlü bir şekilde durulmalıdır. 2006-2011 döneminin ait İller Bankası KYP proje dosyaları İller Bankası’nın KYP projelerinin uygulanmasındaki ve finansmanındaki rolünün istikrarlı ve keksin bir şekilde azaldığını göstermektedir. Projeler “sosyal” altyapı olarak belirtilmektedir ve bunların temel kentsel hizmetleri kapsadığı varsayılmaktadır.

Kalkınma Finansmanında İller Bankası’nın Rolü

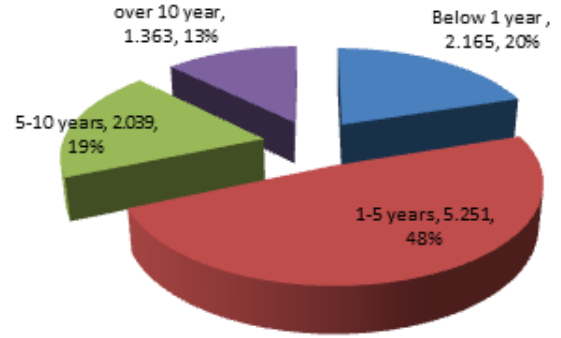
İller Bankası, Türkiye’nin yerel kalkınma finansmanı sisteminin odak noktasını oluşturmaktadır. İller Bankası’nın üstlendiği çeşitli roller ve sorumluluklar arasında aşağıdakiler bulunmaktadır: a) devlet kaynaklarından belediyelere ödenek aktarılması, b) yerel yatırım projeleri için kredi finansmanı, c) belediye yatırım projelerinin yapılandırılmasına, tasarımına ve uygulanmasına yönelik teknik yardım –genellikle mühendislik tasarımı, satın alma, sözleşme ve proje izleme süreçlerine aktif katılım yoluyla, d) belediye personeli için eğitim ve çeşitli şekillerde kapasite oluşturma desteği, ve e) şehir haritalarının ve mekânsal planların hazırlanmasını destekleyerek stratejik planlamaya destek sağlanması. 2011 yılında çıkarılan 6107 sayılı Kanun İller Bankası’nı çok daha geniş bir görev alanında bir yatırım bankası ola-

rak faaliyet gösterecek bir anonim şirket olarak yeniden yapılandırmıştır; faaliyetleri arasında küçük ve geri kalmış toplulukları desteklemeyi amaçlayan SUKAP, GAP ve BELDES gibi çeşitli özel kamu programları kapsamında kaynak transferi (bazıları krediler ile birlikte) yer almaktadır. Bu kanunun etkilerinin henüz kapsamlı bir incelemesi yapılmamıştır.

İller bankası 1930’larda kurulmuştur ve 80 yıldan uzun bir süredir belediye yatırımlarını finanse etmektedir. Belediyeler halen çoğunluk hissedar konumundadır ve Hazine azınlık hissedarıdır. Kayıtlı sermayesi 9,0 milyar TL’dir ve ödenmiş sermayesi 2013 yılında 8,5 milyar TL’ye ulaşmıştır; ödenmiş sermayesi 9 milyar TL’ye ulaşınca kadar belediyeler İller Bankası’na yatırım yapmaya devam edecektir. İller Bankası kuruluş sözleşmesi uyarınca düşük ancak istikrarlı bir karlılık ile faaliyet göstermektedir. 2013 yılında aktif getiri oranı yüzde 2,2, öz sermaye getiri oranı yüzde 3,2’dir. İller Bankası temel olarak sermaye finansmanı izlemektedir ve uluslararası finans kuruluşlarından sağlanan finansmanının kullanıldığı küçük bir ikraz portföyüne de sahiptir. Sonuç olarak, sermaye yeterlilik oranı yüksektir (2013 yılında yüzde 59,9). İller Bankası maliyet etkili bir araçtır; işletme giderleri aktiflerinin yüzde 2’si ve kredi portföyünün yüzde 3,4’ü düzeyindedir; ayrıca öz sermaye maliyeti hesaba katılmadığında işletme maliyetleri faiz marjının yarısından azdır. İller Bankası gelir getirici hükümleri ile kredi sağlamaktadır, dolayısıyla vadesi geçmiş alacakları belediye ödeneklerinden düşmektedir. Bu İller Bankası’na rahatlık sağlayan yüksek güvenceli bir uygulamadır; ancak risk yönetimi ve borç tahsilatı bakımlarından verimliliği belirsiz ve motivasyonsuz bırakmaktadır. IBRD ikrazları kapsamında zorunlu emanet hesapları uygulaması ile birlikte düzenli risk azaltma araçlarının kullanımı daha yeni başlamıştır.

İller Bankası belediyelere tercihli kredi koşulları sunmaktadır. İller Bankası piyasaya göre daha uzun vadeler ve daha düşük faiz oranları sunmaktadır; ve 2013 yılında yerel yönetimlerin borç finansmanına en fazla katkıda bulunan kuruluş olmuştur (Şekil 67). 2010 yılında uzun vadeli krediler için uygulanan faiz oranı yüzde 9’dan yüzde 6’ya, 2012 yılında da yüzde 5,3’e düşürülmüştür. Yurt içi finansal piyasalardan kısa vadeli (1-12 ay) krediler sunmakta ve be-

Şekil 71: İller Bankası’nın Belediyelere Sağladığı Krediler, 2013



Kaynak: İller Bankası 2013 Yılı Faaliyet Raporu

lediyelerden küçük bir fark almaktadır; 2013 yılı itibarıyla kısa vadeli kredi faiz oranları rekabetçi düzeylerdedir. İller Bankası eskiden devasa bir takibe düşmüş kredi portföyünün yükü altındaydı ve bunlar hemen ödenmesi gereken krediler olarak muhasebeleştirilmekteydi; dolayısıyla 2009 itibarıyla kısa vadeli (bir yıla kadar vadeli) krediler portföyün yüzde 56,7’sini oluşturmaktaydı. Özellikle yönetilemeyecek durumda olan borçların borçlular ile anlaşarak döndürülmesi yoluyla olmak üzere üst üste yapılan yeniden yapılandırmalar sonucunda, 2013 itibarıyla kredi portföyü çok daha sağlıklı hale gelmiştir (Şekil 71). Ortalama 5 yıllık kredi vadesine paralel olarak kısa vadeli kredilerin payı yüzde 20’ye düşmüştür. Bu noktada, 5 yıllık vadenin yine de kısa olarak sayılması gerektiğini, su, kanalizasyon, yol ve katı atık düzenli depolama sahaları gibi faydalı ömrü 20-30 yıl arası olan altyapı tesislerinin finansmanında uygun olmadığını belirtmek gerekir. Belediye altyapısına yönelik kredi vadesinin uzatılması belediye yatırımlarının finansmanını daha ekonomik hale getirecektir, dolayısıyla en önemli önceliklerden birisi olmalıdır.

Sermayeye dayalı kredilendirme İller Bankası’nın kalkınma finansmanı kapasitesini kısıtlamaktadır. İller Bankası sermayeye ve aktive dayalı/teminatlı dayalı kredilendirmede iki kısıt ile karşı karşıya kalmaktadır. Kredileri temel olarak sermayesinden sağlamak ve kredileri belediyelerin likit aktifleri (yani kesintiye uğraması mümkün olan öngörülen merkezi yönetim transferleri) karşılığında sunmaktadır. Bu uygulama iyi bir güvence sağlamaktadır, ancak İller Bankası’nın belediye sektöründe altyapı geliştirme faaliyetlerini destekleme kapasitesi-



ni güçlü bir şekilde kısıtlamaktadır. Kredi sto-ku ödenmiş sermayesini aşmıştır sermayeye dayalı kredilendirmeye devam edebilmek için özsermayesinde çok az alan kalmıştır; dolayısıyla 2014/6045 sayılı (ve 14 Mart 2014) tarihli Bakanlar Kurulu Kararı ile İller Bankası'nın nominal sermayesi 9,0 milyar TL'den 18,0 milyar TL'ye yükseltilmiştir /İB 2013 Yılı Faaliyet Raporu). Kredilendirmenin yanı sıra, ve kısa vadeli likidite kredileri yerine, İller Bankası yurt içi bankalardan kredi alan belediyeler için garantiler sağlamaya da başlamıştır. Bu İller Bankası için belediyelerin yurt içi finansal piyasalara erişimini desteklemede bir giriş noktası olabilir; ancak garanti risklerinin azaltılması için kapasite oluşturması gerekir. Son olarak, artmaya başlayan ikrazlar, uluslararası finans kuruluşların başlatmayı planladığı yeni programlar ile birlikte İller Bankası'nın finansman kapasitesini arttırabilir.

İller Bankası'nın faaliyet kollarından bazıları rollerin çatışmasına yol açabilir. Örneğin, uygun olarak değerlendirilen mali alıkoyma yetkisi kullanabildiği için kredi finansmanı oldukça güvenlidir, ancak bu durum İller Bankası'nı geleneksel bankacılıktaki risk azaltma araçlarını kullanmaktan caydırabilir. Madalyonun diğer tarafında, finansal veya siyasi sebeplerden dolayı tam kesintinin mümkün olmaması halinde, alıkoyma uygulamasından vazgeçerek kredilerin vadesini uzatabilir ve vadesi geçmiş faizleri sermayeleştirebilir (2010 yılında toplam kredinin yaklaşık yarısı ötelenmiştir). Rollerin çatıştığı diğer alanlar proje yapılandırma, değerlendirme ve uygulama faaliyetleridir. İller Bankası

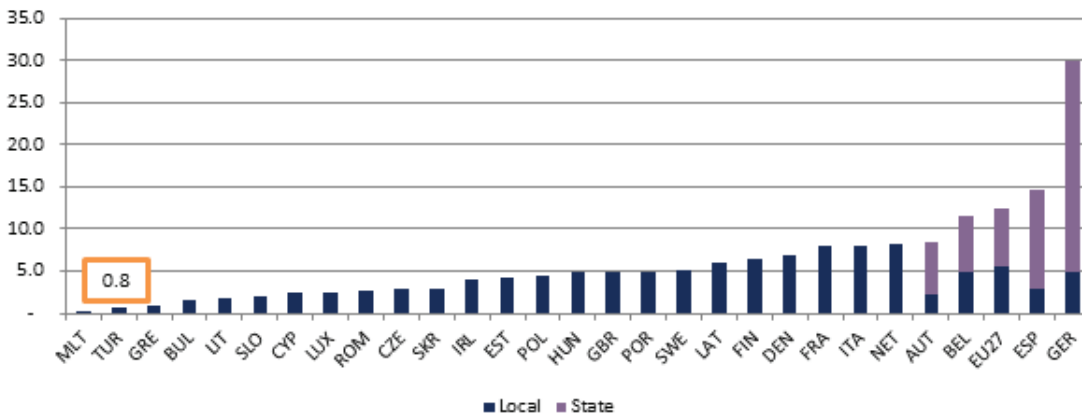
tarafından yapılandırılan projeler, kredi riski bakımından derinlemesine bir durum tespiti yapılmadan değerlendirilebilir ve bu proje fizibilitesine ve sonuçta zaman içinde borç servisine arar verebilir. Uluslararası deneyimler kalkınma bankalarının aslında benzer şekilde tek çatı altında birden fazla fonksiyona sahip olduğunu, ancak oldukça bağımsız fonksiyonel birimler oluşturduklarını ve çatışan fonksiyonların olumsuz sonuçlarını azaltmak için güvenlik duvarları şile birbirlerinden ayırdıklarını göstermektedir.

Merkezi Yönetim Gözetimi

Merkezi transfer sisteminin oldukça olumlu bir özelliği merkezi yönetim transferlerinin koşulsuz olmasıdır. Bu durum harcama kararlarını tamamen yerel yönetimlerin takdirine bırakmaktadır. Merkezi yönetim kurumları, temel olarak İçişleri Bakanlığı ile vali ve kaymakamlar yoluyla belediyeler üzerinde başka şekillerde kontrol uygulamaktadır. Merkezi yönetim gözetimi büyük ölçüde önceden kontrollere dayalıdır ve merkezin yasalara uyumu sağlama yükümlülüğünü vurgulamaktadır.

Genel olarak, bazı belediye bütçe kontrol önlemleri sektör finansmanının istikrarına yardımcı olmaktadır. Kontrol önlemleri üç kategori altında gruplandırılmaktadır: idari, bütçesel ve finansal. Yerel yönetimlerin, borç sınırlamalarına düzgün bir şekilde uyduklarından emin olmak için ayrıntılı üç aylık mali tablolarını Maliye Bakanlığı'na, İçişleri Bakanlığı'na, Devlet Planlama Teşkilatı'na ve Hazine'ye sunmaları gerekmektedir. Borçlanma sınırlarına uymayan

Şekil 72: Yerel Yönetim Borçları, 2010



Kaynak: Peteri ve Sevinç, 2011



yerel yönetimler Ceza Kanunu hükümlerine tabidir; ancak şimdiye kadar borçlanma sınırı ihlallerinin kanıtı olup olmadığı bakılmaksızın bu gibi işlemlerin gerçekleştirildiği bir örnek bulunmamaktadır. Dolayısıyla, yukarıdaki kuralların tam olarak uygulanmayan temel esaslar olarak kaldığı görülmektedir.

Belediye kalkınma projelerinin gözden geçirilmesinde merkezi yönetim gözetimi ve katılımı oldukça önemlidir. Bu gibi uygulamalar belediyelerin egemenliğini, sorumluluğunu ve hesap verebilirliğini kısıtlama eğilimi göstermekte ve sonuçta proje risklerini büyük ölçüde Hazine olmak üzere merkezi yönetim kurumlarına aktarmaktadır. Merkezi yönetim kurumlarının rolünün, ulusal altyapı geliştirme ve altyapı finansmanı ile ilgili açık politikaların belirlenmesi, belediyelerin kararları ile ilgili tüm sorumluluğu ve aynı zamanda riskleri üstlenmelerinin sağlanması ve yatırım finansmanında güçlü finansal kontrolün ve disiplinin korunması amacıyla kanun ve düzenlemelere uyumun sağlanması üzerinde odaklandırılması iyi olacaktır.

BELEDİYELERİN BORÇLANMASI VE MEVCUT BORÇ DURUMLARI

Türkiye'nin yerel yönetim sisteminde belediyelerin borçlanma ve borç finansmanı önemli düzeylerde dir. Belediyeler borç finansmanının önemini farkındadır ve çoğu bunu aktif olarak uygulamaktadır. Ancak, Türkiye'de yerel yönetimlerin borcunun GSYH'ya oranı Avrupa'daki en düşük oranlardan birisidir. Bunun altında yatan sebepler arasında hem kamu gelirlerinde hem de kamu giderlerinde yerel yönetim sektörünün payının küçük olması yer almaktadır. Sonuç olarak, belediye borçlarının GSYH'ya oranı düşüktür, ancak aynı zamanda borç stokunun belediye gelirlerine olan oranı oldukça yüksektir.

Borçlanma Çerçevesi

Yasal Çerçeve. Belediyeler, il özel idareleri ve belediyelerin bağlı kuruluşları sorumlulukları altındaki belediye hizmetlerinin maliyetlerinin ve yatırımlarının karşılanabilmesi için borçlanma ve tahvil ihraç etme yetkisine sahiptir (sırasıyla 5302 ve 5393 sayılı Kanunlar). Yerel yönetimler cari giderleri ve sermaye giderleri için İller Bankası'ndan ve özel bankalardan iç borç alabilmektedir. Uluslararası finans kuru-

luşlarından alınacak dış finansmana sadece yatırım programında yer alan projeler için izin verilmektedir ve bunlar için onay ve genellikle de Hazine garantisi alınması gerekmektedir. Türkiye'deki belediyeler tarafından kullanılan bir araç olan tahvil yoluyla finansman için bazı ilave koşullar geçerlidir.

Borç sınırlamaları: Bazı spesifik borç sınırlamaları mevcuttur. Bu sınırlamalar arasında şunlar bulunmaktadır; a) İÖİ + Belediye + yüzde 50'den fazlası belediyeye ait Bağlı Kuruluşların konsolide borç stoku Gelirlerin yüzde 100'ünden az olmalıdır (büyükşehir belediyeleri için yüzde 150'den az); b) İÖİ + Belediye + Bağlı Kuruluşların yeni konsolide borç stoku Gelirlerin yüzde 10'unu aşamaz – yüzde 10'u aşan borçlar için yerel meclisin onayı gerekir; c) bu sınırlamalar Devlet Planlama Teşkilatı tarafından teklif edilen ve Bakanlar Kurulu tarafından onaylanan büyük yatırım programları için geçerli değildir.; d) 2002 yılında çıkarılan Borç Kanunu *Hazine garantisi için başvurabilmek için belediyelerin merkezi yönetime olan borçlarını temizlemeleri gerektiğini* ve fizibilite etütleri yoluyla yatırımların haklı gerekçelerinin sunulması gerektiğini hüküm altına almaktadır. Kısa vadeli borçların ve vadesi geçmiş yükümlülüklerin istikrarlı olarak birikmesi Borç Kanununun zayıf bir şekilde uygulandığını göstermektedir.

Yukarıda belirtilen borç kuralları ve sınırlamaları iki bakımdan uluslararası karşılaştırmalara göre oldukça özgürlükçüdür. İlk olarak, kısa vadeli borçlanmanın yasaklandığı veya sıkı bir şekilde aynı mali yıl içerisinde geri ödenmesi koşuluna bağlandığı birçok ülkenin aksine, borç finansmanı sadece kalkınma projeleri ile sınırlı değildir. İkinci olarak, yüzde 100 ve özellikle de yüzde 150 borç sınırları uluslararası karşılaştırmalara göre çok yüksektir. Bu kuralların her ikisi açık bir şekilde bütçe kısıtlamalarını gevşetmektedir ve yerel yönetim sektörünün finansal istikrarını tehlikeye atmaktadır. Ayrıca, belediyelerin çoğunluğunun söz onuşu yüksek borç sınırlarına ulaştığı görülmektedir.

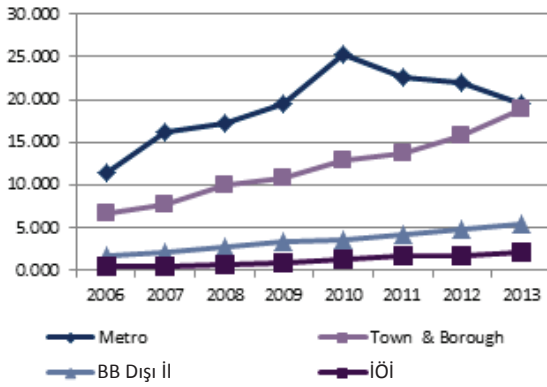
Borç stoku ve bileşimi

Belediyelerin borç stoku önemli finansman, muhasebe ve bütçeleme zorluklarına işaret etmektedir. Bu zorluklar arasında şunlar bulunmaktadır: a) belediye gelirlerinin yüzde 121'ine ulaşan ve bazı belediyelerde yasal sı-

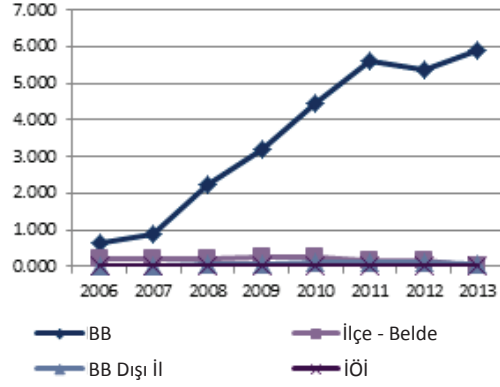


Şekil 73: Yerel Borç Stoku, 2006-2013

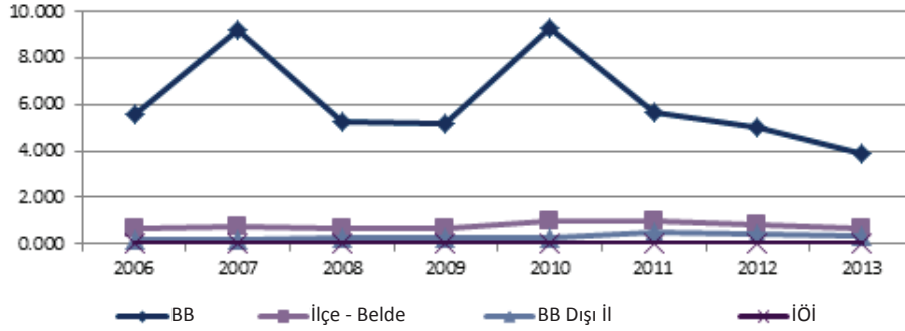
(a) Toplam Mali Yükümlülükler Stoku, milyar TL



(b) Uzun Vadeli Dış Borç Stoku, milyar TL



(c) Kamu Sektörüne Olan Ertelenmiş veya Yeniden Yapılandırılmış Uzun Vadeli Borç Stoku

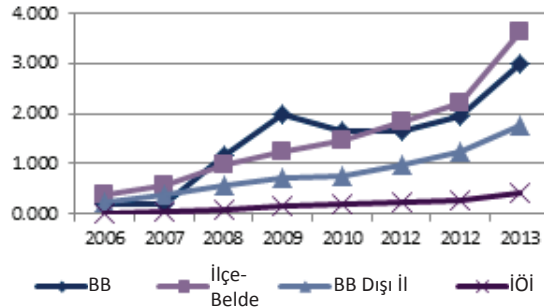


Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı, Hazine

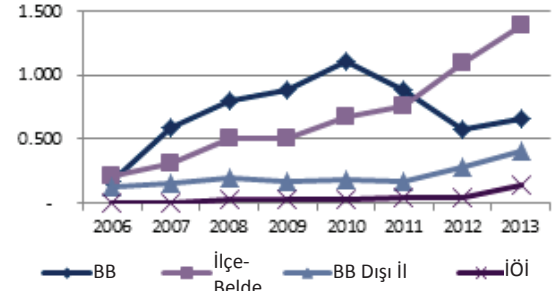
nırları oldukça aşan artan borç stoku; b) daha endişe verici bir husus olarak, kısa vadeli borç stoku uzun vadeli borç stokundan daha büyüktür ve daha da büyümektedir; bu planlanan bütçelerin gerçekçiliği ve doğruluğu ile ilgili soru işaretleri doğurmaktadır; c) tedarikçilere hemen ödenmesi gereken borç stoku ile vergi ve sosyal güvenlik primi borçları yıllık belediye gelirlerinin yüzde 20'si düzeyindedir ve bu da yine bütçe gerçekçiliği ile ilgili soru işaretleri doğurmaktadır. 2010 yılındaki borç uzlaşısı, büyük ölçüde Hazine'ye olan borçların iptal edilmesi veya vadelerinin uzatılması ve ödeneklerde kesinti yapılması yoluyla vadesi geçmiş anlık yükümlülüklerin (6 milyar TL) hafifletilmesiyle kısa vadeli borç stokunu bir nebze olsun azaltmıştır. d) Son olarak, belediyeler büyük ölçüde bağlı kuruluşları yoluyla borçlanma eğilimi göstermektedir; belediye bağlı kuruluşlarının borç stoku/gelir oranı 2010 yılında yüzde 259'a ulaşmıştır. Bu kendi başına bir sorun değildir; ancak belediyeler kanunen iller Bankası'nın ha-

kim hissedarları olarak garantör konumundadır ve bunları şarta bağlı yükümlülükler olarak muhasebeleştirmeleri, ayrıca kanunen bağlı kuruluşlarının borç stokunu konsolide etmeleri gerekmektedir.

Önümüzdeki yıllarda çeşitli yerel yönetim türlerine göre mali borçların ve yükümlülüklerin bileşimi üzerinde daha fazla odaklanılması gereken bir politika alanı olmalıdır. Büyükşehir belediyeleri, Hazine aracılığıyla yabancı kaynaklardan finanse edilen büyük altyapı projeleri sebebiyle mali borç içinde açık ara ile en büyük paya sahiptir. Büyükşehir belediyelerinin bağlı kuruluşlarının defterlerinde çok büyük mali yükümlülükler görünmektedir; dolayısıyla borç limitlerinin ölçülmesinde bu borç konsolidasyona tabidir. Son olarak, ilçe ve belde belediyelerinin mali yükümlülükleri de sürekli olarak artmaktadır. İl özel idareleri ve büyükşehir dışı il belediyelerinin mali borçları ihmal edilebilir düzeydedir. Belediye bağlı kuruluşlarının küçük ancak önemli dış borçları aynı zamanda

Şekil 74: Uzun Vadeli Banka Kredileri Stoku, 2006-2013 (milyar TL)

Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı, Hazine

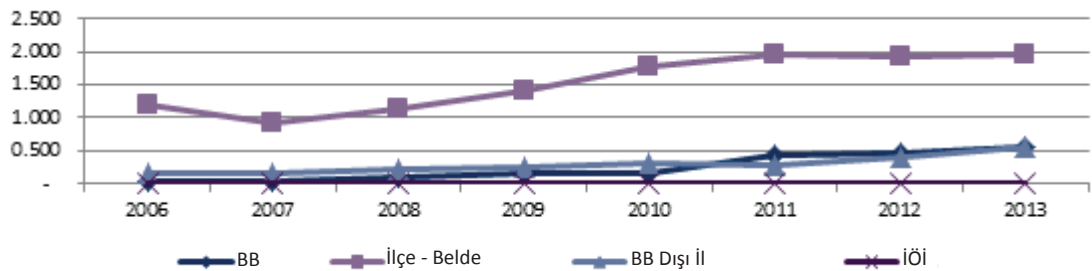
Şekil 75: Kısa Vadeli Banka Kredileri Stoku

çoğunluk hissedarı olan belediyeler için de şartta bağlı yükümlülükler olarak dolaylı veya doğrudan (garantiler yoluyla) yük oluşturmaktadır. Son olarak, orta ve küçük ölçekli ilçe ve belde belediyeleri ile büyükşehir olmayan il belediyelerinin ertelenmiş veya yeniden yapılandırılmış borç portföyü sürekli olarak büyümektedir. Yukarıda değinilen gerçekler ve eğilimler tüm yerel yönetim kademelerinde ve kuruluşlarında borç yönetim kapasitesinin, etkililiğinin ve stratejik odağın geliştirilmesi gerektiğine işaret etmektedir.

Yerel yönetim sektörü banka kredisi portföyünün büyük bir kısmını büyükşehir belediyeleri, ilçe-belde belediyeleri ve belediye bağlı kuruluşları oluşturmaktadır. İlçe ve belde belediyelerinin çok düşük düzeyde olduğu 2006 yılından başlayarak hem kısa hem de uzun vadeli banka kredisi portföyleri istikrarlı bir şekilde büyümüştür. Belediye bağlı kuruluşları yaşanan ve uzun vadede kısa vadeye dönüşen sabit ve büyük bir banka kredisi portföyüne

sahiptir; bu nakit akışı ve likidite bakımından zorluklar doğurabilir. Büyükşehir belediyelerinin banka kredisi portföyü de yaşanmaktadır ve şu anda portföyün büyük bir kısmı kısa vadelidir; bu da yine nakit akışı ve likidite bakımından zorluklar doğurabilir. Yerel yönetimler sektörü için vadesi geçmiş kısa vadeli vergi ve diğer yükümlülükler genellikle düşüktür ancak ilçe ve belde belediyeleri için artmaktadır. İlçe ve belde belediyeleri için yeniden yapılandırılan (vadesi geçmiş) uzun vadeli yükümlülükler portföyünün büyümesi ile birlikte bu husus bir endişe kaynağı oluşturmaktadır.

Kısa vadeli borçların miktarı ve bileşimi uzlaşmayı (sessiz kurtarma) kaçınılmaz kılmaktadır. Geçtiğimiz birkaç on yıllık dönemde bu uzlaşmalar neredeyse her 5-10 yılda tekrarlanmıştır. En son borç uzlaştırma işlemi 2010 yılında İller Bankası aracılığıyla gerçekleştirilmiştir. Toplam 8,7 milyar TL’lik vadesi geçmiş borcun 5,6 milyar TL’lik bölümü kapatılmış ve 3,6 milyar TL’lik bölümü 2011 yılına aktarılmıştır. Kapatılan bor-

Şekil 76: Kısa Vadeli Vadesi Geçmiş veya Ertelenmiş Vergi ve Yükümlülükler Stoku, 2006-2013, milyar TL

Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı, Hazine



cun büyük bir kısmı (neredeyse 5 milyar TL) Hazine ve Maliye Bakanlığı'na olan borçlardan oluşmaktadır. Geri kalan kısmı ise belediyelerin transfer ödeneklerinden düşülmesi kararlaştırılmıştır (İller Bankası 2010 Yılı Faaliyet Raporu, sayfa 35), ancak bu borç stokunun büyük bir bölümü 2013 itibarıyla halen tahsil edilmemiştir (İller Bankası 2013 Yılı Faaliyet Raporu, sayfa 36). Ulusal bütçe üzerindeki potansiyel konsolidasyon yükünü sınırlamak için belediyelere ilişkin açık iflas düzenlemelerine ihtiyaç duyulmaktadır.

Kısa vadeli borçlanmayı kontrol altına almak amacıyla politika değişikliğine gidilmesi hükümetin düşünmesi gereken acil eylemlerden birisidir. Yukarıdaki deneyimler kısa vadeli borçlanmanın veya vadesi gelen borçların ödenmemesinin altında yatan sebeplerin, prosedürlerin ve teşvik edici unsurların değerlendirilmesine, araştırılmasına ve daha sonra da kısa vadeli borçlanma ve ilgili bütçeleme, muhasebe ve finansal raporlama ilkelerini ve kurallarını tekrar düzenlemeye duyulan acil ihtiyacı ortaya koymaktadır.

Uzun vadeli borç stoku yıllık belediye gelirlerinin yüzde 50-55'i düzeyindedir. Bu yönetilebilir görünmektedir ve kısa vadeli borçların yeniden yapılandırılabilmesi ve azaltılabilmesi kaydıyla bu alanda daha fazla gelişme kaydedilmesi olanağı sunmaktadır. Bazı belediyelerin nispeten zayıf kardi karnesi sektörün gelişimi önünde temel bir sorun olmaya devam etmek ve özel sektör finansmanına doğru geçişte önemli bir engel yaratmaktadır.

Politika Öncelikleri

Türkiye'nin şehirlerine sürdürülebilirliği ve sürekli ekonomik büyümeyi sağlayabilmeleri için yeterli finansmanın sağlanması amacıyla, bu rapor bazı politika seçenekleri önermektedir:

- Merkezi ve yerel yönetim sektörleri arasındaki mevcut payların korunması ve aynı zamanda öz kaynak gelirlerinin toplanmasındaki iyileştirmeleri teşvik edici politika önlemlerinin alınması yoluyla *belediyelerin mali transferlere olan bağımlılığının azaltılması*. Bu bağlamda alınabilecek en pratik önlemlerden birisi, şu anda OECD ülkelerinin uyguladığı oranların onda biri düzeyinde olan emlak vergisi oranlarının ve tabanının gözden geçirilmesi ve yerel

yönetimlere kendi oranlarını kendilerinin belirlemeleri için esneklik sağlanması olacaktır.

- *Eşitleme amacı transfer mekanizmasının gözden geçirilmesi ve eşitleme etkilerinin iyileştirilmesi*. Buradaki seçeneklerden birisi ekonomik tabanı düşük olan belediyelere Blok Hibe veya Performansa Dayalı Hibe (koşullu veya koşulsuz) uygulamasının düşünülmesi olacaktır. Örneğin Van gibi birçok belediye emlak vergisi potansiyellerinin tamamını kullanmışlardır ve Türkiye'deki yerel yönetimler arasında en yüksek emlak vergisi geliri düzeylerine ulaşmışlardır, ancak halen bazı zorunlu hizmetleri sunmada kaynaklarının yetersiz kaldığı görülmektedir.
- *Yerel yönetimlerin bir segmenti olan küçük belediyelerin karşı karşıya olduğu finansal sıkıntı ve sürdürülebilirlik risklerinin daha ayrıntılı ve derinlemesine bir şekilde incelenmesi ve araştırılması*. Bunlar ile ilgili olarak ayrıştırılmış verilere ulaşamaması bu konunun bu raporda daha ayrıntılı olarak ele alınmasını engellemiştir. Ancak bu belediyeler grubunun bir piyasa segmenti olarak daha ayrıntılı bir şekilde incelenmesi gerektiği düşünülmektedir.
- *Risk modellerinin ve kredi değerlik değerlendirmesi prosedürlerinin güncellenmesi*. Belediyelere ilişkin optimal kredi kararları sağlayacak kredi analizi/risk modellerinin ve araçlarının güncellenmesinde İller Bankası'na ve Hazine'ye destek sağlanması ve aynı zamanda şehirlerin kredi değerliklerini arttırmalarında desteklenmesi. Türkiye'nin belediye harcamaları üzerinde sıkı bütçe kısıtları getiren güvenilir bir bütçe sistemi oluşturduğu görülmekle birlikte, kredi portföyü ile borç stokunun bazı yönleri borçlanma konusundaki kısıtlamanın gevşek olduğunu göstermektedir. Sektörde uzun vadeli finansal sürdürülebilirliğin sağlanması için, eğitim ve kredi geliştirme araçlarının ve uygulamalarının kullanılması gerekmektedir ve bu alanda Dünya Bankası ile diğer uluslararası kalınma kuruluşlar yardımcı olabilirler.
- Çoklu yönetim kademeleri arasında *sermaye yatırım planlamasının ve programlamasının daha iyi uyumlaştırılmasının*



sağlanması. Sözlü anlatımlara dayalı kanıtlar farklı yerel yönetim kademeleri arasında yatırım planlaması ve uygulaması konusunda çakışmaların ve mükerrerliklerin olabileceğini göstermektedir. Daha ayrıntılı bir inceleme bu konuyu açıklığa kavuşturabilir ve potansiyel olarak sermaye yatırım planlamasını daha iyi rasyonelleştirmenin yöntemlerini ortaya koyabilir. Özellikle büyükşehir belediyesi düzeyinde, çok yıllık sermaye yatırım planlaması şehir nazım planları kapsamında arazi kullanım planları ile ilişkilendirilerek iyileştirilebilir ve böylelikle bankalarca güvenilir bulunan yatırım projeleri için yurtiçi ve yurtdışı finansmanın daha iyi harekete geçirilmesi sağlanabilir.

EK 1: YÖNETİM KADEMELERİ ARASI TRANSFER ÇERÇEVESİ

Bölünebilir havuz: Merkezi yönetim vergi gelirleri, çeşitli yerel idarelerin belirlenen pay oranlarında aldıkları ödeneklerin temelini oluşturmaktadır. Beş bölünebilir havuzun kaynağını dört ana bütçe vergi geliri oluşturur: Gelir vergisi, Kurumlar vergisi, KDV ve gider vergisi (petrol ürünlerinden alınan vergiler, motorlu taşıt alım vergileri, çeşitli içeceklerden alınan vergiler). Bölünebilir havuzlar şunlardan oluşmaktadır: Büyükşehir Belediyeleri tahsilat kaynağına bağlı olarak bütçe vergi gelirlerinin yüzde 6'sını⁵⁹ almaktadır; büyükşehir ilçe belediyeleri geri kalan bütçe vergi gelirlerinin yüzde 2,45'ini; diğer belediyeler yüzde 2,85'ini; il özel idareleri yüzde 1,15'ini almaktadır; en küçük belediyeler için ayrılan yüzde 0,1 oranında küçük bir eşitleme havuzu mevcuttur.

Paylaşılan vergiler, hibeler ve eşitleme: Merkezi transferin büyük bir bölümünün, merkezi ve yerel yönetim sektörleri arasında ödenekler yoluyla dağıtılan paylaşılan vergilerden oluştuğu söylenmektedir. Ancak belediyelerin ödeneklerinin büyük bir kısmı kaynağına geri dönüşü sağlamayan formüllere görev dağıtılmaktadır; dolayısıyla Avrupa Konseyi gelir tanımlarına⁶⁰ göre merkezi yönetim hibeleri olarak düşünülmeleri daha yerinde olacaktır.

Türkiye'nin vergi paylaşım sistemi uluslararası karşılaştırmalara göre genel anlamda iyidir; kolsuz hibeler sağlaması ve harcama takdirini belediyelere bırakması özellikle olumludur. Ancak yine de aşağıda tartışıldığı gibi daha fazla iyileştirme yapmak mümkündür.

Bu sistem birkaç vergi paylaşımı formülü içermektedir; bunlardan bazıları nüfus ve yüzölçümüne dayalı olarak *harcama ihtiyaçları* ile ilişkilendirilebilirken, diğerleri kalkınma endeksi, kırsal nüfus, il özel idaresine bağlı köy sayısı gibi kriterlere dayalı olarak kalkınmadaki *eşitsizlikleri azaltmayı* amaçlamaktadır. bununla birlikte, yukarıda tartışılan gelir eşitsizlikleri mevcut gelir tahsis sisteminin revize edilmesi v eşitleme etkilerinin artırılması gerektiğini göstermektedir. İlk olarak, düşünülebilecek bir reform seçeneği büyükşehir ilçelerinin payını halihazırda büyükşehir belediyelerine aktarılan yüzde 30'luk miktar kadar azalmak ve bu kaynakları belki de spesifik kalkınma hibeleri şeklinde yetersiz gelişmiş belediyelere sağlanacak ek hibeler içi kullanmak olabilir. İkinci olarak, Türkiye'deki transfer sisteminin bir eksikliği, öz kaynak gelirlerini arttırmaya yönelik teşviklerin olmamasıdır. Dolayısıyla değerlendirilebilecek bir başka reform seçeneği transfer ödeneklerinin bir kısmını ayırarak bunları mali performans göre dağıtmak olabilir. Bu büyük belediyeler için özellikle etkili olacaktır.

Büyükşehir Belediyeleri: Büyükşehir belediyeleri kendi yetki bölgelerinde toplanan vergi gelirlerinin yüzde 6'sını almaktadır; bunun yüzde 70'i kaynağına geri gönderilmektedir ve bu gerçek anlamda gelir paylaşımıdır. Bu havuzun geri kalanı (yüzde 30) nüfus payına göre dağıtılmaktadır; bu vergi oluşumunu etkileyen yerel ekonomik koşullardan bağımsız olarak eşit bir şekilde dağıtıldığı için bir ölçüde kalkınma ihtiyaçlarına cevap vermektedir. Ayrıca, büyükşehir belediyeleri Büyükşehir İlçe belediyeleri havuzundan yüzde 30'luk bir pay almaktadır. Bu yüzde 30'luk payın haklı bir gerekçesini bulmak güçtür. Bu ödenek, daha fazla özkaynak geliri yaratma kapasitesi ve yeterli gelir yaratma sorumlulukları bulunan en büyük büyükşehir belediyelerinin transfer gelirlerini daha da art-

59 Daha önce yüzde 5 olan bu oran, Büyükşehir Belediyesi Kanununda Aralık 2012'de yapılan ve Mart 2014'te yürürlüğe giren değişiklik ile yukarı yönlü revize edilmiştir.

60 Paylaşılan vergiler finansal transferlerdir; yerel olarak tahsil edilen miktarlar ile doğrudan ilişkili değilse, hibe olarak da düşünülebilmektedirler (Paylaşılan Vergilerin Tanımı, Avrupa Konseyi, 2006).



tırmaktadır. Bununla birlikte, emlak vergileri ilçe ve belde belediyeleri tarafından ve başka birçok ücret ve harç da belediye bağlı kuruluşları tarafından tahsil edildiği için, büyükşehir belediyelerinin aslında canlı bir gelir kaynağına sahip olmadıklarını da belirtmek gerekir. Bu bağlamda, büyükşehir belediyelerine daha fazla doğrudan vergi geliri sorumluluklarının verilmesi ve böylelikle önemli harcama sorumluluklarının yerel özkaynak geliri yaratma teşvikleri ile ilişkilendirilmesi daha fazla düşünülmelidir.

Büyükşehir İlçeleri: Büyükşehir ilçe belediyeleri havuzu genel vergi gelirlerinin yüzde 2,5'ini almaktadır ve havuzun yüzde 30'u yukarıda belirtilen büyükşehir belediyelerini desteklemektedir. Geri kalan yüzde 70'i ise diğer büyükşehir dışı ilçe belediyelerini desteklemektedir. Bunların tümü nüfusa göre dağıtılmaktadır. daha önce de belirtildiği gibi, payların nüfusa göre dağıtılması büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyeleri için yeterli olabilecek küçük bir eşitleme etkisine sahiptir.

Diğer Belediyeler: Diğer Belediyeler (büyükşehirlerin dışındaki ilçe ve belde belediyeler) havuzu bütçe vergi gelirlerinin yüzde 2,85'i ile doldurulmaktadır ve yüzde 80'i nüfusa, yüzde 20'si de İlçe Kalkınma Endeksine göre transfer edilmektedir. İlçeler dört kalkınma kategorisi altında gruplandırılmaktadır ve en yoksul ilçeler yine nüfusa dayalı olarak dağıtılmak üzere bu alt havuzun yüzde 23'ünü, ikinci en düşük grup yüzde 21'ini, sonraki grup yüzde 20'sini ve "en zengin" ilçeler yüzde 19'unu almaktadır. Bu tahsis ölçeğinin (23 – 19) gerekçeleri daha ayrıntılı olarak incelenebilir.

İl Özel İdareleri: İl özel idareleri havuzu genel vergi gelirlerinin yüzde 1,15'i ile doldurulmaktadır ve ilçe özelliklerini yansıtan aşağıdaki formüle göre diğer belediyelere finansman sağlamaktadır: yüzde 50 nüfus, yüzde 20 yüzölçümü, yüzde 20 köy sayısı, yüzde 15 kırsal nüfus ve yüzde 15 kalkınma endeksi. Bunlar daha sonra yukarıdaki prosedür ile dört "kalkınma grubuna" dağıtılmaktadır (yüzde 23, 21, 20 ve 19'luk paylar ile). Düzenli transferlerin dışında ve ötesinde, bağış ve yardım şeklinde sağlanan ulusal bütçe hibeleri il özel idarelerinin ve bir-

liklerin ana bütçe kaynaklarını oluşturmaktadır.

Transferlerin İdaresi

Maliye Bakanlığı, Hazine ve İller Bankası transfer sisteminin yönetilmesinde ve idaresinde görev almaktadır. Maliye Bakanlığı'nın onayı ile, Hazine yüzde 5 büyükşehir belediyeleri paylarını büyükşehir belediyelerine aktarmaktadır. İller Bankası geri kalan transfer fonlarını Hazine'den almakta ve her ay belirtilen formüle göre hesaplanan ödenekleri dağıtmaktadır. İller Bankası Kanunu, İller Bankası'na kesinti yapma yetkisi tanımaktadır, dolayısıyla faiz ve anapara ödemelerini zamanında yapmayan belediyelerin ödemesi gereken borç servisi tutarları ilgili belediyelerin transfer alacaklarından kesilmektedir. Bu Banka için temel bir kredi güvencesidir ve yaygın olarak kullanılmaktadır. Transferler aylık vergi tahsilatlarına bağlı ve kesintilere tabi olduğundan dolayı, belediyeler aylık alacakları paylaşılan gelirleri hakkında net bir fikir sahibi olamamaktadır.

Ülkelerin büyük bir çoğunluğunda transferler Maliye Bakanlığı veya Hazine tarafından yönetilmektedir; ancak bazı gelişmekte olan ülkeler transferlerin dağıtılması için bu amaçla kurulmuş özel kurumlardan yararlanmaktadır⁶¹. Türkiye'deki bu idari düzenlemenin üç zayıf yönü bulunmaktadır: a) ödenekler aylık bazda tahmin edilmektedir; bu merkezi bütçe için bir güvence sağlamakta (yani, sadece tahsil edilen gelirler dağıtılmaktadır) ancak belediye düzeyinde öngörülebilirliği ve nakit yönetimini zayıflatmakta, kısa vadeli borçlanmayı olumsuz etkilemektedir. Yıllık tahmini transferlerin eşit taksitler halinde ödenmesi birçok ülkede yaygın bir uygulamadır. b) İller Bankası ödenekleri aldıktan sonraki 10 gün içerisinde aktarmakta, hatta gecelik faiz kanabilmektedir. Bu durum belediyelerde önemli bir nakit akışı zorluğu yaratmaktadır. Formüllerin sadeliği ve modern bir elektronik fon transferi sisteminin sunduğu olanaklar düşünüldüğünde bu işlem süresi çok uzun görünmektedir. c) Transfer sistemi yönetiminin İB bünyesindeki bankacılık faaliyetleri ile karıştığı görünmektedir; bu ayrı bir fonksiyon olmalı ve ücrete tabi bir hizmet olarak yürütülmelidir.

61 Belediye Kalkındırma Fonu, Gürcistan Cumhuriyeti; Şehir ve Köyleri Kalkındırma Bankası, Ürdün.



EK 1: YEREL YÖNETİM SEKTÖRÜ GİDERLERİ VE GELİRLERİ 2006-2013 (Milyar TL)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
GİDERLER	33.008	39.383	45.942	48.227	52.226	61.011	69.299	87.590
Cari Giderler	19.968	22.767	27.707	30.509	34.367	39.008	44.203	51.768
Personel	7.096	7.516	9.044	9.531	10.286	11.259	12.193	13.489
Sosyal Güvenlik	0.995	1.147	1.257	1.483	1.818	1.904	1.968	2.173
Mal ve hizmet alımları	9.915	11.785	14.343	15.468	17.984	22.105	26.196	31.736
Mal ve hizmet alımları	3.182	3.402	4.286	4.373	5.162	6.303	7.133	8.301
Hizmet alımları	3.772	5.124	6.370	7.168	8.239	10.358	12.670	15.408
Ödenen faizler	0.607	0.634	0.938	1.454	1.361	1.322	1.433	1.412
Cari transferler	1.355	1.685	2.125	2.573	2.919	2.417	2.413	2.957
Kar amacı gütmeyen kuruluşlara transferler	0.236	0.345	0.492	1.017	0.647	0.834	0.869	1.180
Hanehalklarına transferler	0.421	0.519	0.739	0.637	0.987	0.688	0.759	0.917
Gelir payları	0.522	0.657	0.694	0.721	1.083	0.629	0.529	0.583
Sermaye Giderleri	13.036	16.617	18.235	17.718	17.859	22.004	25.096	35.822
Sermaye Giderleri	12.255	15.771	17.391	15.332	16.391	19.780	23.315	33.577
Gayrimenkul edinimleri	1.135	1.438	1.211	0.998	1.686	2.046	3.187	4.166
Sermaye yatırımı giderleri	8.113	10.832	12.325	11.200	11.601	13.666	15.172	22.767
Sermaye bakımı	1.785	2.050	2.211	1.612	1.621	2.234	2.603	3.568
Sermaye transferleri	0.425	0.313	0.241	0.733	0.385	1.167	0.740	0.524
Borç verme	0.356	0.533	0.603	1.653	1.082	1.056	1.040	1.720
GELİR Toplamı	31.724	35.474	38.842	42.477	53.582	63.416	69.263	83.376
Cari Gelirler	29.363	33.286	36.991	40.079	50.875	59.884	66.177	77.759
Vergi ve Ücretler	3.377	3.691	4.190	3.776	5.904	6.901	7.250	8.213
Emlak vergisi	1.628	1.724	1.983	2.143	2.979	3.851	3.911	4.232
Harçlar	1.060	1.237	1.335	1.294	1.794	1.857	1.936	2.350
İşletme ve Gayrimenkul Gelirleri	8.060	8.993	9.188	10.558	11.922	13.869	16.050	17.917
Mal ve Hizmetler	0.097	4.502	4.157	4.611	5.462	6.655	7.180	7.946
İşletmeler	7.058	3.307	3.849	4.262	4.758	5.686	6.331	6.875
Bağış ve Yardımlar*	4.305	4.589	5.209	5.860	8.876	10.262	10.331	13.939
Merkezi Yönetim	0.329	2.796	3.179	3.519	4.462	5.857	5.754	8.742
Proje Yardımları	3.527	1.071	1.414	1.652	3.336	3.340	3.415	5.197
Faiz Payları ve Cezalar	13.621	16.013	18.404	19.885	24.172	28.852	32.547	37.691
Paylaşılan Vergiler	12.042	13.513	16.220	15.587	21.721	24.139	27.485	31.966
Cari Denge	9.395	10.519	9.284	9.570	16.508	20.877	15.732	20.805
Cari Olmayan Gelirler	2.361	2.188	1.851	2.397	2.707	3.532	3.086	5.617
Sermaye Öz Gelirleri	2.003	1.949	1.732	1.333	2.690	3.484	3.049	5.607
Arsa ve Bina	1.651	1.875	1.689	1.280	2.544	2.062	2.996	5.509
Alacaklardan Tahsilatlar	0.358	0.239	0.119	1.064	0.017	0.048	0.036	0.010
Sermaye Dengesi	(10.675)	(14.429)	(16.384)	(15.321)	(15.152)	(18.472)	(15.768)	(25.018)
Bütçe Dengesi/Açığı (borç finansmanı hariç)	(1.284)	(3.909)	(7.099)	(5.750)	1.356	2.404	(0.035)	(4.213)
Borç Finansmanı**	n.a.	8.953	4.247	(6.887)	10.146	(0.901)	2.249	0.981
Kısa Vadeli	n.a.	3.504	5.235	(3.707)	3.176	0.393	2.274	0.769
Hemen ödenmesi gereken	n.a.	0.723	1.973	(1.171)	0.512	(0.005)	0.639	2.024
Ödenmemiş vergi borçları	n.a.	0.364	0.737	(0.201)	0.795	(0.566)	0.021	0.286
Uzun Vadeli	n.a.	5.448	(0.988)	(3.180)	6.970	(1.295)	(0.025)	0.212
Kamu kurumlarına olan ödenmemiş borçlar	n.a.	1.423	(0.136)	(1.379)	0.354	0.031	1.325	(3.187)
Borç Değişiklikleri sonrası Toplam Bütçe Dengesi	n.a.	5.044	(2.852)	(12.637)	11.502	1.503	2.214	(3.233)

* Bağış ve yardımlar hem cari hibeleri hem de kalkınma hibelerini içerir; kalkınma hibeleri daha çok il özel idarelerine sağlanmaktadır

** Maliye Bakanlığı kısa süre önce 2006-2013 borç finansmanı istatistiklerini revize etmiştir.

Source: Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü (<https://portal.muhasebat.gov.tr/mgmportal/>)



BÖLÜM 6:

TÜRKİYE'NİN ŞEHİRLERİNİ DESTEKLEMELİK İÇİN KURUMLARARASI KOORDİNASYON

Son yirmi yılda, Türkiye yetki ikamesi ilkesine uygun olarak giderek merkeziyetçilikten uzaklaşmış ve yetkileri merkezi idarelerden yerel idarelere aktarmıştır. Bu sorumluluk devri zaman içinde gerçekleşirken, yerleşimleri altyapı hizmetlerine göre *planlamada* ve *bağlantılandırma* ve şehirlerin *finansmanında* farklı yönetim kademelerinin kurumsal düzenlemeleri ve politikaları arasında uyumu ve eşgüdümü sağlamak önemlidir. Türkiye'de bu yetki devrinin en son örneği Aralık 2012'de Büyükşehir belediyesi Kanununda yapılan ve büyükşehir belediyelerinin sayısını 16'dan 30'a çıkararak daha önce Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na ait olan il çevre düzeni planlarının hazırlanması sorumluluklarını büyükşehir belediyelerine veren değişikliktir.

Merkeziyetçilikten uzaklaşma sürecinde olan ülkelerde kurumlar arası koordinasyon giderek daha fazla önem kazanıyor. Merkeziyetçilikten uzaklaşma sürecinde sadece fonksiyonlarda değişiklik yaşanmaz, aynı zamanda sorumlulukların sorunsuz bir şekilde devrini sağlamaya yönelik geçici düzenlemeler gerektirebilecek önemli kapasite sorunları da ortaya çıkabilir. Dolayısıyla, özellikle geçiş döneminde kurumlar arası koordinasyonun farklı biçimlerinin anlaşılması gerekli hale gelir. Kurumlar arası koordinasyon genellikle farklı şekillerde gerçekleşir:

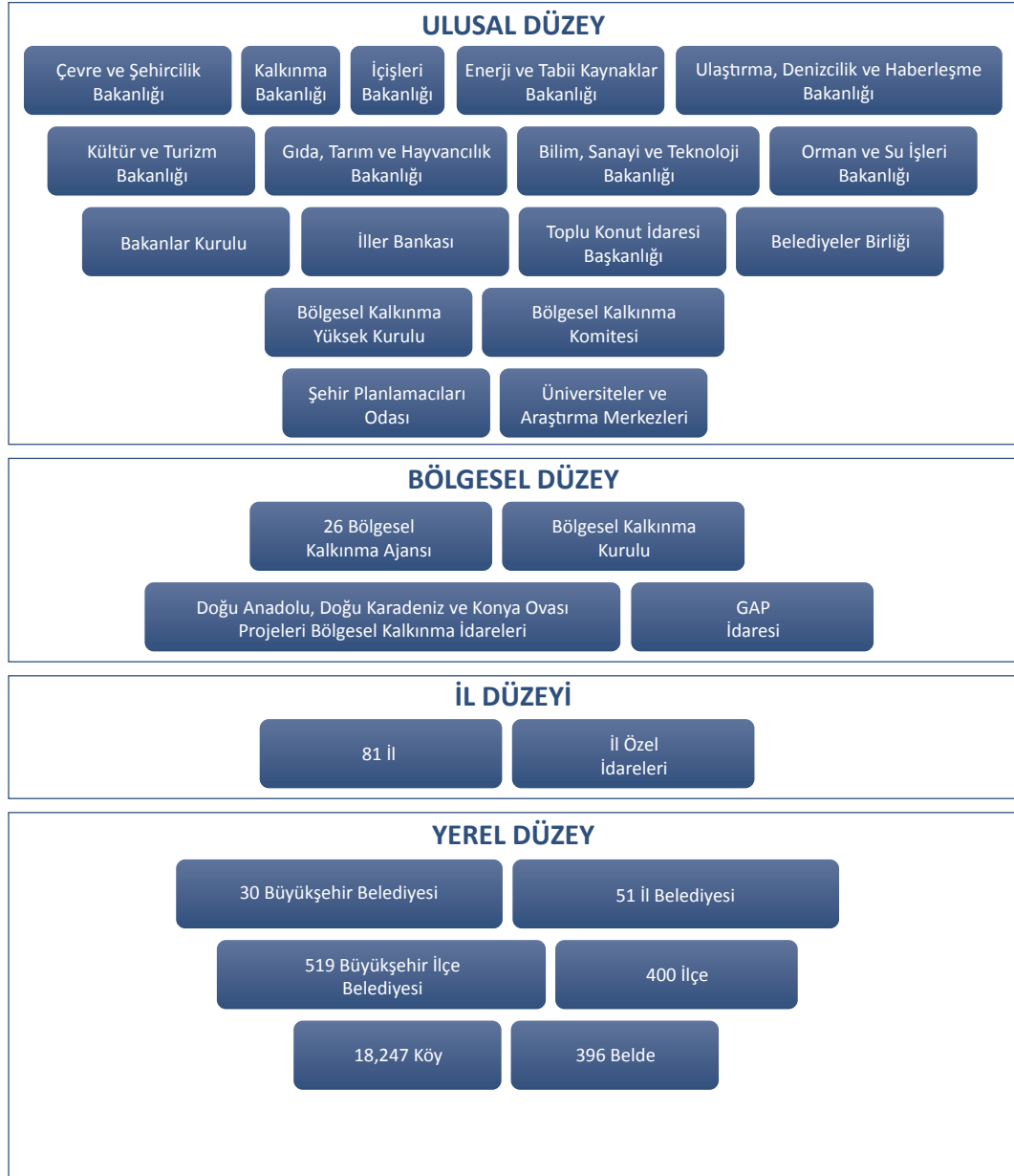
- **Dikey koordinasyon** – genellikle hiyerarşik düzende olmak üzere farklı idari düzeyler arasında (örneğin ulusal bakanlık ile yerel bir makam arasında)
- **Yatay koordinasyon** – aynı idari düzeydeki kurumlar/kuruluşlar/daireler/birimler arasında (örneğin iki bakanlık arasında; bir bakanlık bünyesindeki iki birim arasında; iki belediye arasında; bir belediyenin iki dairesi arasında)
- **Çapraz koordinasyon** – kamu idaresi sektörünün dışındaki aktörler ile (örneğin özel sektör, STK'lar, üniversiteler, düşünce kuruluşları)

Dikey kurumlar arası koordinasyon farklı yönetim kademeleri arasında sorumlulukların açık bir şekilde tanımlanmasını gerektirir. Farklı politika alanlarında hangi kurumların politika oluşturmada sorumlu olduğunu, hangi kurumların uygulamada sorumlu olduğunu, hangi kurumların farklı hizmetleri sunmakla görevli olduğunu ve ortaya çıkan zorluklar karşısında zamanında ve etkin müdahalelerin yapılması için iletişimin nasıl geliştirilebileceğini bilmek önemlidir. Rodrigo ve diğerleri (2009) birçok OECD ülkesinin yukarıdan aşağıya hiyerarşik düzende yapılandırılmayan, daha ziyade entegre bir kamu destek mekanizması olarak algılanan ve değişen ihtiyaçlar ve zorluklar karşısında sürekli olarak evrilen kurumlar arası koordinasyon sistemleri oluşturduklarını belirtmektedir. Böylelikle, alt ve üst yönetim kademelerinin kilit kamu hizmetlerini sunmak için birlikte çalışmaları beklenmektedir ve sorumluluklar ve görevler yetkinliklerine, kapasitelerine ve etkililik düzeylerine göre dağıtılmaktadır. Aşağıdaki şema Türkiye'de kentsel gelişim konuları ile ilgili görevleri bulunan kamu paydaşlarından bazılarını göstermektedir.

Yatay kurumlar arası koordinasyon ideal olarak daha uyumlaştırılmış ve etkinleştirilmiş politikalar, daha verimli hizmet sunumu ve daha iyi sosyal sonuçlar sağlar. Ulusal düzeyde, yatay koordinasyon belirli politikalar, düzenlemeler veya standartlar ile ilgili olarak iki veya daha fazla bakanlığın ortak çalışmasını içerebilir; politika oluşturucu kurumlar (örneğin Çevre ve Şehircilik Bakanlığı) ile bir imar kuruluşu (örneğin TOKİ) arasında veya politika oluşturucu bir kurum (örneğin Kalkınma Bakanlığı) ile bir yatırım kuruluşu (örneğin İller Bankası) arasında ortak çalışma ve koordinasyonu içerebilir. Yerel düzeyde, hizmet sunumunda ölçek ekonomisinin sağlanması amacıyla birbirine yakın birkaç belediyenin ortak hizmet birliği yoluyla sağlanan koordinasyonu içerebilir veya kentsel gelişimin olumsuz dışsallıklarını (kirlilik, tıkanıklık ve yoksulluk gibi) azaltmaya yönelik koordinasyonu içerebilir. Örneğin, Washington



Şekil 77: Türkiye’de Kentsel Gelişimi Etkileyen Kurumlar



D.C.’nin metro sistemi farklı yönetim kademe-
lerinin sağladığı katkılar ve girdiler ile yönetil-
mekte, finanse edilmekte ve genişletilmektedir
(ABD Federal Hükümeti, District of Columbia,
Maryland ve Virginia eyaletleri, metronun hiz-
met verdiği ilçeler ve belediyeleri ve özel sek-
tör). Washington metropol bölgesindeki politi-
ka yapıcılar şehrin-bölgenin rekabet gücünün
arttırılması amacıyla birkaç idari bölgeye ya-
yılan bir metropol ulaşım sistemine duyulan
ihtiyacı kabul etmişlerdir. Metropol bölgesi ge-
nelinde yaşayan insanlar için hareketliliği ve iş
fırsatlarına erişimi arttırmanın gerekliliğinin ka-
bulü, farklı siyasi görüşe ve bağlantılara sahip

politika yapıcılar ile bile toplu eylem ikileminin
kırılmasına yardımcı olmuştur.

**Yerel düzeyde yatay koordinasyon en sık hiz-
met sunumunda ölçek ekonomisinin sağlan-
dığı durumlarda veya kentsel gelişim dışsal-
lıklarının (kirlilik ve tıkanıklık gibi) bölgesel
düzeyde müdahaleleri gerektirdiği durumlarda
gözlenmektedir.** Merkeziyetçilikten uzak-
laşma daha doğrudan hesap verebilirlik ve
yerel/bölgesel sorunların daha yakından an-
laşılabilmesi sebebiyle belirli kamu mallarının
ve hizmetlerinin yerel/bölgesel düzeyde yö-
netilmesinin ve koordine edilmesinin daha iyi

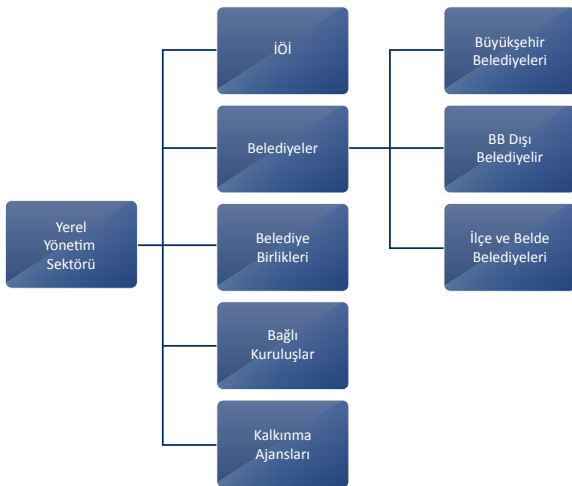


olacağı ilkesine dayanmaktadır. Özellikle Türkiye gibi hızlı büyüyen şehirlerin olduğu hızla şehirleşen ülkelerde olmak üzere, birçok yerel yönetim biriminde, ölçek ekonomilerinden yararlanabilmek amacıyla hizmet sunumunun (örneğin su, kanalizasyon, atık, toplu taşıma) idari sınırların ötesinde genişletilmesi gerekir (örneğin birkaç idari bölgeye hizmet verebilecek bir su rezervuarı veya katı atık düzenli depolama tesisi). Bir idari bölgedeki kirlenici sanayi işletmeleri genellikle komşu idari bölgelerde olumsuz çevresel etkilere yol açabilmektedir. Belirli bir yerde faydalı olabilecek bir şey (örneğin yatırım, vergi, istihdam) komşu bir idari bölgedeki kalkınma beklentilerini baltalayabilir. Farklı idari bölgeler arasındaki rekabetin daha iyi hizmet sunumu sağlamı mümkün olmakla birlikte, aynı zamanda kaynakların israf edilmesine anlamına da gelebilmektedir. Dolayısıyla, büyükşehir, il, hatta bölge düzeyinde üst ölçekli kurumsal seçeneklerin ölçek ekonomilerinden yararlanması gerekebilir. Bu gibi çözümler farklı idari bölgeler arası gönüllü anlaşmalardan yeni bir idari bölgenin oluşturulmasına (örneğin birden fazla idari bölgenin tek idari bölge altında birleştirilmesi) veya ikinci bir yönetim kademesinin oluşturulmasına (büyükşehir belediyesi) kadar çeşitlilik gösterebilir.

Türkiye'nin yönetim kademeleri arasındaki sistemi birkaç ayrı katmanda tamamlayıcı ancak aynı zamanda birbirleriyle bağlantılı sorumluluklara sahiptir. Bu katmanlar sağdaki şemada gösterilmektedir ve şunlardan oluşmaktadır: Büyükşehir belediyesi, Büyükşehir Dışı İl Belediyesi, İlçe ve Belde Belediyeleri, İl

Özel İdareleri ve su-elektrik-gaz şirketleri gibi Belediye Bağlı Kuruluşları. Büyükşehir belediyelerinin sınırları içinde kalan ilçe ve belde belediyeleri ayrı ilişkili kuruluşlar olarak büyükşehir yetki bölgesinin içinde yer alırlar; nazım imar planı ve ulaşım planlamasında olduğu gibi fonksiyonları sadece kısmen büyükşehir belediyesi yetkisine verilmiştir. Bu dokümanın ilerleyen bölümlerinde yerel *idareler* ifadesi tüm sektörü, *belediyeler* ifadesi ise sağdaki şemanın gösterdiği üç temel belediye grubunun tamamını ifade eder.

Türkiye, geniş bir metropol ölçeğinde hizmet sunumunun ve yönetiminin düzenlenmesi bakımından küresel bir en iyi uygulama teşkil eden bir büyükşehir belediyesi rejimine sahiptir. Aralarında gelişmiş ülkelerin de bulunduğu birçok ülke, böyle bir idari rejimi oluşturamamıştır. Uluslararası uygulamada, yerel düzeyde hizmet sunumunu iyileştirmek amacıyla ikinci bir yönetim düzeyinin eklendiği böyle bir sistem iki kademeli bir sistem olarak bilinmektedir. Üst kademe, ölçek ekonomisinden yararlanmak ve tüm bölgeyi etkileyen olumsuz yan etkileri (örneğin hava kirliliği) düzgün bir şekilde ele alabilmek amacıyla bir bütün olarak bölgeyi (yani büyükşehir bölgesini) kapsamaktadır. Alt kademeler ise sınırlı ölçek ekonomilerine ve bölgesel yan etkilere sahip yerel nitelikteki hizmetlerden (örneğin sokak aydınlatması ve yere parklar) sorumludur. Enid Slack (2007) üst kademe yönetim birimlerinin "bölge çapında faydalar sunan, dışsalıklar üreten, belirli ölçüde yeniden dağıtım içeren ve ölçek ekonomileri sergileyen hizmetlerden" sorumlu olması, alt kademe yönetim birimlerinin ise "yerel faydalar sunan hizmetlerden" sorumlu olması gerektiğini belirtmektedir. Aşağıdaki tablonun gösterdiği gibi, Türkiye'deki büyükşehir belediyeleri sorumlu oldukları fonksiyonlar bakımından uluslararası uygulamaları aynen yansıtmaktadır.





Tablo 9: İki Kademeli Yönetim Yapılarında Fonksiyonların Dağılımı

	Uluslararası Deneyim*		Türkiye**	
	Üst Kademe	Alt Kademe	Büyükşehir Bel.	İlçe Bel.
Refah yardımı	X		X	X
Çocuk bakım hizmetler	X		X	X
Sosyal konut temini	X			
Halk sağlığı	X		X	
Karayolu ambulansı	X		X	
Yollar ve köprüler	X	X	X	X
Toplu taşıma	X		X	
Sokak aydınlatması		X		
Kaldırımlar		X	X	X
Su sistemi	X		X	
Kanalizasyon sistemi	X		X	
Katı atık toplama	X			X
Katı atık bertarafı	X		X	
Zabıta / Adil Pazarlama	X		X	X
Yangın söndürme		X	X	
Yangın önleme / eğitim	X		X	
Yerel arazi kullanım planlaması		X	X	X
Bölgesel arazi kullanım planlaması	X		X	
Ekonomik kalkınma	X		X	
Parklar ve eğlence olanakları		X	X	X
Kütüphaneler		X	X	X
*Slack, Enid. 2007. "Büyükşehirlerde Hizmet Sunumu Koordinasyonunun Yönetimi: Büyükşehir Belediyelerinin Rolü", Dünya Bankası Politika Araştırma Belgesi.				
** Türkiye'nin Büyükşehir Belediyesi Kanunu				

Aynı kurumun parçası olan iki birim arasındaki yatay koordinasyona genellikle yeterli önem verilmez ancak etkin hizmet sunumu için kritik öneme sahiptir. İki birimin aynı kurumun parçası olması etkin bir iletişim içerisinde oldukları anlamına gelmez. Örneğin, ulusal düzeydeki bir kurumun kalkınma faaliyetleri ile ilgilenen kolu yatırım kararlarını, aynı kurumun politika kolu tarafından sunulan politika kılavuzuna uygun olarak almayabilir. Benzer şekilde, bir belediyenin kentsel ulaşım birimi bu yatırımları kentsel planlama dairesinin arazi kullanım planları ile ilişkilendirerek planlamayabilir; veya yollar diğer yeraltı kamu hizmet sağlayıcıları (örneğin su, kanalizasyon, elektrik, telefon,

vs.) ile önceden eşgüdüm sağlanmadan kaplanabilir.

Çapraz koordinasyon, kamu kaynaklarından en iyi şekilde yararlanmak ve özel sektör ve vatandaş katılımı yoluyla kendilerini geliştirmek isteyen yönetimler arasında giderek yaygınlaşan bir uygulamadır. Çapraz koordinasyon (kamu-özel sektör ortaklıkları, STK'lar, üniversiteler veya düşünce kuruluşları ile ortaklıklar gibi), kamu sektörünün sorumluluğu altında olan hizmetleri doğrudan sunmak için gerekli donanım veya finansmana her zaman sahip olmayabileceği önermesinden hareket eder. Diğer özelliklerinin yanında, çapraz ko-



ordinasyon özel sermayeyi çekme ve harekete geçirme fırsatlarını yaratır; yerel yönetimlerin mali hareket alanlarını arttırır; kaynakları özel sektörün her zaman cevap veremeyeceği kamu mallarına ve sosyal hizmetlere yönlendirir; ve ticari riski özel sektör hizmet sağlayıcılara aktarır. Çoğu piyasaya dayalı ekonomi kamu hizmetlerinin sunumunda özel sektör katılımını sağlar ve bu uygulamada hem başarılı hem de başa-

rısız çok fazla deneyim mevcuttur. Türkiye'nin kamu sektörü kurumları, su ve kanalizasyon hizmetlerinden, katı atık yönetim sistemlerinin işletilmesine ve toplu taşıma hizmetlerine kadar birçok alanda özel sektörle birlikte çalışma konusunda engin bir deneyime sahiptir. Ankara'da Mamak Katı Atık Düzenli Depolama sahasının işletilmesi bu konuda anlamlı örneklerden birisidir (bakınız Metin Kutusu 13).

Metin Kutusu 13: Belediye Katı Atık Hizmetleri için Özel Sektör Katılımının Sağlanması

ITC-Ankara, geri dönüşüm tesisleri de dahil olmak üzere altyapı ve üstyapı projelerinde uzmanlaşmış İsviçre menşeli bir şirketin –Invest Trading and Consulting AG- bir kolu olarak 2002 yılında kurulmuştur. Katı atık düzenli depolama yönetimi konusundaki finansman getirme, ticari risk üstlenme ve yenilikçi çözümler uygulama yeteneği, Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin artık 4,5 milyonu aşan nüfusu ile artan kentsel nüfusu karşısında ortaya çıkan katı atık bertaraf ihtiyaçlarının karşılanması için özel sektörle işbirliği yapması için mükemmel bir fırsat sunmuştur.

49 yıllık bir imtiyaz olarak yapılandırılan Ankara Büyükşehir Belediyesi–ITC işbirliği rekabetçi bir seçim süreci yoluyla başlatılmıştır. 2005 yılından itibaren işletme hakkı karşılığında Mamak Katı Atık Düzenli Depolama Sahasının 260 milyon ABD\$ tutarında bir toplam yatırım ile yeniden geliştirilmesi işi için ITC kazanan teklif sahibi olarak seçilmiştir.

Klasik bir kazan-kazan girişimi olan bu ortaklık Ankara'da yaşayan vatandaşlar, belediye, özel sektör imtiyaz sahibi ve çevre için çok sayıda fayda getirmektedir. Vatandaşlar için, özel sektörün sahayı devraldığı tarihi takip eden yıllarda katı atık düzenli depolama sahasının çevresindeki sağlık koşulları önemli ölçüde iyileşmiş ve arazi değerleri yükselmiştir. Aşağıdaki resim, en önemli kiracılarından birisinin İKEA olduğu yüksek bir alışveriş merkezinden katı atık tesisinin karşıdan görünümünü sunmaktadır; tesis biyogaz ile çalışan bir sistem ile alışveriş merkezinin tüm sıcak su ihtiyacını karşılamaktadır. Proje sayesinde, belediye 29 milyon ABD\$ tutarındaki başlangıç ve daha sonraki sermaye yatırımı maliyetlerinin tümünü ITC'ye aktarabilmiştir. Aynı zamanda katı atık düzenli depolama tesisinin işletme maliyetlerinden ve çöp boşaltma maliyetlerinden de kurtulmuştur. İşletmeci için, proje şu anda yedi şehirde (bakınız aşağıdaki harita) faaliyet gösterdiği Türkiye'ye giriş yapmasını ve aynı zamanda kar elde etmesini sağlamıştır.

Bu ortaklık aynı zamanda çevre için de önemli faydalar sağlamıştır. Katı atıkların çürümesi ile oluşan metan gazı bir sera ağız olarak karbondioksitten 20 kat daha güçlü bir gazdır. tesis tasarımı, metan gazı emisyonlarını önemli ölçüde azaltan bir metan ağız yakalama teknolojisine sahiptir. Tesis daha sonra bu gazı hem şirkete gelir akışı sağlayan hem de enerjide dışa bağımlı bir ülke olarak Türkiye için alternatif bir yenilenebilir enerji kaynağı oluşturan elektrik üretimi için kullanmaktadır. Anaerobik gestasyon sistemi metan gazı üretiminin yanı sıra organik atıkları kompostlaştırmaktadır. İşletmeye bağlı elektrik santrali toplam 22,4 MW kurulu güce sahiptir ve yıllık 120 milyon kWh elektrik üretmektedir. Tesis aynı zamanda plastik, cam ve diğer malzemelerin geri dönüştürülmesi için atık tasnif sistemine sahiptir.

Mamak Katı Atık Düzenli Depolama Tesisi



ITC'nin Türkiye'nin 7 Şehrindeki İşletmeleri





Koordinasyon Mekanizmaları

Gerekli koordinasyonunu özelliğine göre farklı mekanizmalar oluşturulabilir. Sürekli etkileşim, politikanın etkili ortak eyleme dayalı olduğu durumlarda özellikle kurumlar arası koordinasyona ve iletişime yardımcı olacak personel ile donatılmış eşgüdümlü iş birimlerinin oluşturulmasını (ortak kurumlar veya kurullar) gerektirebilir. Diğer taraftan, halihazırda kurulu olan birimlerden politika yapımcılar ve/veya teknik personelin ortak sorunları çözmek amacıyla düzenli olarak bir araya geldiği yönlendirme komiteleri veya çalışma grupları gibi daha gayriresmi düzenlemeler geçici etkileşime daha iyi hizmet edebilir. Küresel olarak, çeşitli politika zorluklarının ve kurumsal zorlukların çözümüne yardımcı olmak için farklı koordinasyon mekanizmaları oluşturulmuştur ve Türkiye daha şimdiden bu alanda deneyim sahibidir.

Bölgesel Kalkınma Yüksek Kurulu, Türkiye'de merkezi hükümet koordinasyonunu sağlamayı amaçlayan resmi yapıların bir örneğini oluşturmaktadır. Kurula Başbakan başkanlık etmekte ve kurul toplantılarına Kalkınma Bakanı ile tartışılacak konuya göre ilgili diğer bakanlar da katılmaktadır. Kurul tek başına bir organ değildir ve sektörler arası sorunların tartışılması için düzenli olarak toplanmaktadır. Örneğin, politikaların ve kamu yatırımlarının daha iyi koordine edilebilmesi için, tarım, sanayi, turizm, ulaştırma ve mekânsal gelişim alanlarından temsilciler bir araya getirilebilmektedir. Bölgesel kalkınmanın bu iki yaşamsal boyutu arasında bağlantının sağlanması için böyle eşgüdümlü bir çerçeveye ihtiyaç duyulmaktadır.

Türkiye'de il düzeyinde ve yerel düzeyde dikey koordinasyon sektörel hatlar üzerinden sağlanmaktadır; her bir bakanlık valilikler yoluyla temsil edilmektedir. Merkezi hükümetin yerel düzeyde yürütme temsilcilerinin olması merkezi hükümet kararlarının yerel düzeyde daha kolay yolunu bulmasına olanak tanımaktadır. Böyle bir mekanizma aynı zamanda yerel idarelerin eğitim ve sağlık gibi temel fonksiyonlardan sorumlu olmadığı için de önemlidir, dolayısıyla bu koordinasyon mekanizmaları önemli bir amaca hizmet etmektedir.

Koordinasyon mekanizmaları, içinde oluşturuldukları kurumsal ve idari çerçeveler ile şekillendirilirler. Merkeziyetçilikten uzaklaştırılmış bir yönetim ve güçlü ve özerk yerel yönetim geleneği olan ABD'de, yerel yönetimlerin üçte biri özel amaçlı bölgeler olarak düzenlenmiştir (örneğin okul bölgeleri, kentsel ulaşım bölgeleri, su ve atık yönetim bölgeleri, ekonomik kalkınma bölgeleri, vs.) (Slack 2007). Şaşırtıcı derecede 37.000 belediyeden oluşan (bunların yüzde 80'i 1.000 kişiden az nüfuslu) Fransa'da neredeyse tüm kentsel alanlar belediyeler arası işbirliği anlaşmaları yoluyla idare edilmektedir (Swift ve Kervella, 2003). Yetkilerin dağıtıldığı federal bir sistemin olduğu Almanya, ayrı belediyelerin bir araya gelerek bölgesel yönetimler oluşturabildiği bir bölgesel politika oluşturmuştur (Greenblat 2008).

Değişen ihtiyaçlara ve bağlama dayalı olarak, koordinasyon yapıları ve mekanizmaları zamanla değişebilir. Örneğin Toronto ayrı ayrı yönetim birimlerinin olduğu bir yapıdan belediye yönetimlerinin üzerinde büyükeşehir belediyelerinin olduğu iki kademeli bir yönetim sistemine, daha sonra da idari yetkilerin Toronto Şehir Yönetiminin (tüm belediyelerin birleştirilmesi ile kurulmuştur) ellerinde olduğu tek kademeli yönetim sistemine geri dönmüştür. 1964 ile 1986 yılları arasında Londra iki kademeli bir sistemle yönetiliyordu. Üst yönetim kademesi 1986 yılında Margaret Thatcher tarafından kaldırıldı ve daha sonra 1999 yılında Londra Büyükşehir İdaresi Kanunu ile tekrar kuruldu. Güney Afrika'daki Cape Town şehri ayrımcılık zamanında tek kademeli bir yönetim sistemine sahipti; 1990'ların ortalarında tek kademeli yönetim yapısına geçti (siyahların ağırlıkta olduğu varoşlarda daha geniş bir temsili ve daha iyi hizmet sunumunu sağlamak için) ve daha sonra 2000 yılında tekrar tek kademeli şehir yönetim yapısına geri döndü (Slack 2007)

Yerel kalkınmanın boyutlarının geniş ve sektörler arası olduğu nitelikte düşünüldüğünde, politika oluşturma ve uygulama için bir araç olabilecek kapsamlı bir çerçeve düşünülme-ye değerdir. Örneğin Güney Afrika Hükümeti 2005 yılında "topluluklara ve bireylere hizmet sunumu için, devlet makinesinin daha iyi, daha entegre ve etkin bir şekilde çalışmasının" sağlaması amacıyla bir *Yönetim Kademeleri*



Arası İlişkiler Çerçevesi oluşturmuştur. (Layman 2003). Bu çerçeve ile bir Başkanlık Koordinasyon Konseyi (merkezi hükümet ile il ve yerel yönetimler arasında bir istişare forumu) ve ulusal il ve belediye yönetim kademeleri arası forumların kurulmasına yönelik koşullar belirlenmiştir (Güney Afrika Cumhuriyeti Resmi Gazetesi 2005). Kentsel alanların yeniden canlandığı ve büyük bir demografik değişimin yaşandığı ayrımcılık sonrası Güney Afrika'da böyle bir mekanizmaya ihtiyaç duyuluyordu.

İyi kurumlar arası koordinasyon mekanizmaları iyi bir yönetimin ürünüdür ve iyi bir yönetim de nitelikli insanları ve etkin bürokrasiyi gerektirir. *Aşırı Yönetim Makyajı* adlı kitabında, Ken Miller iyi yönetimin genellikle sınırlı bir yönetim olduğunu savunmaktadır –yani bürokratik süreçlerin sadeleştirildiği ve insanlara uzmanı oldukları konularda daha fazla çalışma özerkliği ve kendilerine daha yüksek bir amaç hissi veren konularda çalışmak için daha fazla alan bırakan bir yönetim. Eğer insanların kendilerine liderlik etme görevi verilen konularda performansı arttırma motivasyonları yoksa en iyi koordinasyon mekanizmaları bile işe yaramayacaktır. Ayrıca, motivasyonlu insanlar koordinasyonun performansı iyileştirmenin en iyi yolu olduğunu farkına varırlarsa koordinasyon kendiliğinden oluşacaktır.

Diğer tüm ülkelerde olduğu gibi, Türkiye'de de kurumlar arası koordinasyon temel olarak geçmişteki verimsizlikler, mevcut ihtiyaçlar ve gelecekteki amaçlar ile motive edilmelidir. Bir başka deyişle, koordinasyon sadece bir şeyler iyi gitmediğinde ve/veya mevcut ve gelecekteki performansı arttırmaya yardımcı olabileceğinde amaçlanmalıdır. Koordinasyon mekanizmaları ortaya çıkan sorunlara göre tasarlanmalı ve yeni gerçekliklerin gerektirdiği sıklıkta uyarlanmalıdır.

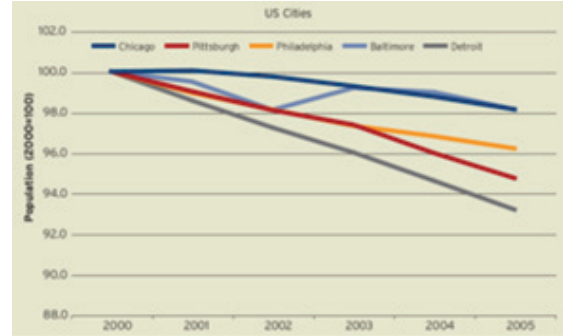
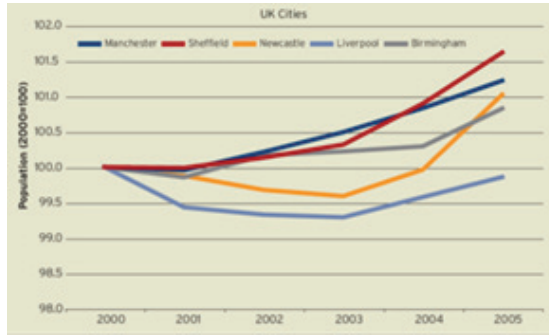
ŞEHİRLERE İLİŞKİN ULUSAL POLİTİKA ODAĞI

Birçok gelişmekte olan ülke şehirleşmenin meyvelerini toplamayı amaçlayan politikayı henüz oluşturamamıştır. Dünyamız, şehirlerin sadece bir ülkenin sorunlarının kaynağı olarak değil, aynı zamanda birçok çözümün kaynağı olarak görüldüğü bir değişim süreci geçirmesine rağmen (bkn. örn. Dünya Bankası 2009-a),

birçok ülkede politika yapıcılarının şehirler ile ilgili düşünce tarzlarında paralel bir değişim yaşanmamıştır. Merkeziyetçilikten uzaklaşmanın ve yerel düzeye yetki dağıtımının, şehirlerin daha dinamik ve resourcful hala gelmelerinde yardımcı olduğu yaygın bir şekilde kabul edilmektedir. ancak bir sistemin parçası olarak şehirleri anlamak için çok az girişim yapılmıştır.

Bir çok şehrin sanayileşmeden geri döndüğü gelişmiş dünyada kentsel sistemler ve ekonomik tabanı canlandırarak daha rekabetçi kılacak politikalara ilgi artmaktadır. AB'de birlik genelindeki kentsel zorluklara çözümler üretmek amacıyla URBAN ve URBACT gibi programlar tasarlanmıştır. Bu programlar bilgi paylaşımlarını arttırmakta, kentsel gelişim ve yeniden gelişim projelerini finanse etmekte ve bir bütün olarak şehirlerin yararına olacak politika değişikliklerine teşvik etmektedir. Eski endüstriyel şehirlerinde düşüşün yaşandığı yılların ardından İngiltere'de Ulusal Hükümet şehirleri bir öncelik haline getirmiş ve bölgesel ekonomik büyümeyi teşvik edecek, sosyal dezavantaj sorunlarını giderecek politikalar oluşturmuş ve fiziksel çevrenin yeniden kurulmasına destek sağlamıştır. Bunun sonucunda geçtiğimiz on yılda İngiltere'deki şehirler bir Rönesans süreci yaşamış, nüfus ve istihdam rakamları tekrar yükselmeye başlamıştır. Daha çarpıcı olan bir husus olarak 1960'lardan bu yana nüfus azalması yaşayan eski üretim şehirlerinin (Birmingham, Manchester, Sheffield, Liverpool ve Newcastle gibi). Artık bir yeniden canlanma süreci yaşadığı görülmektedir. Öte yandan yine 1960'larda düşüş yaşamaya başlayan ABD'deki bazı eski üretim merkezleri ise bazen bu aşağı yönlü eğimi tersine çevirememiştir (bakınız aşağıdaki şekil). ABD ile İngiltere arasındaki fark ABD'nin yüksek düzeyde merkeziyetçilikten uzaklaştırılmış bir sisteme sahip olması ve şehirlerin genellikle kentsel düşüş sorununa kendilerinin çözüm bulmak zorunda kalmasıdır. Şehirlerin karşılaştıkları kilit zorluklardan bazılarını aşmaya amaçlayan bazı ulusal programlar vardır (ABD Çevre Koruma Ajansı'nın eski endüstriyel bölgelerin yeniden imarına ilişkin programı), ancak şehir imarı ve yeniden imarı üzerine odaklanan ayrı bir ulusal politika bulunmamaktadır.

Şekil 78: İngiltere ve ABD’nin Seçilen Şehirlerinde Nüfus Eğilimleri, 2000-2005



Kaynak: Webber ve Berube, 2008

Ulusal hükümetlerin, sürdürülebilir kentsel gelişim için gereken politika araçlarını, düzenlemeleri, teşvikleri ve bazen de yatırım finansmanı sağlayabilmek için yerel yönetimlerle çalışmaları gerekir. Sınırlı ancak giderek artan sayıdaki politika yapımcılar şehirlerinin öneminin ve ülkelerinin kalkınma yörüngesinin şehirlerinin performansındaki başarıya ne kadar bağlı olduğunun farkına varmaktadır. İngiltere’de 1990’lardaki ve 2000’lerdeki hükümetler planlama bildirimleri yayınlarak şehirlerinde “daha akıllı büyümeyi” teşvik etmişlerdir. Örneğin 1996 yılında merkezi hükümet, perakende merkezlerinin (alışveriş merkezleri gibi) şehrin dış çevrelerinde gelişimini sınırlamak amacıyla “önce şehir merkezi” imar ilkesini yayınlamıştır. Perakende şirketlerinin ve inşaat şirketlerinin şehrin dış çevresinde inşaat yapabilmesi için öncelikle şehir içinde inşaat yapmanın mümkün veya uygun olmadığını kanıtlamaları gerekmektedir. Aslında şehir dışı sahalar son çare olarak görülmektedir, ancak ABD’de çoğu yeni perakende merkezi inşaatı için bir norm olmaya devam etmektedir. “Önce şehir merkezi” ilkesi yaygın şekilde bir başarı olarak kabul edilmektedir ve sadece İngiltere’nin şehirlerinde kentsel yayılmanın sınırlanmasında bir rol oynamamış aynı zamanda şehirleri şehir merkezlerinin tekrar canlandırılması üzerinde odaklanan kapsamlı ana planlar hazırlamaya itmiştir. Örneğin Sheffield Bir Ana Planı yeni imar ve yeniden imar projeleri için şehirdeki birkaç kilit yeri hedeflemiştir. Sheffield Ana Planının temel ilkelerinden birisi yaşamı ve ekonomik faaliyeti tekrar şehir merkezine geri getirmek olmuştur. Kabul edilen strateji hemen meyvelerini vermiş ve şehir merkezinde daha fazla yaya tra-

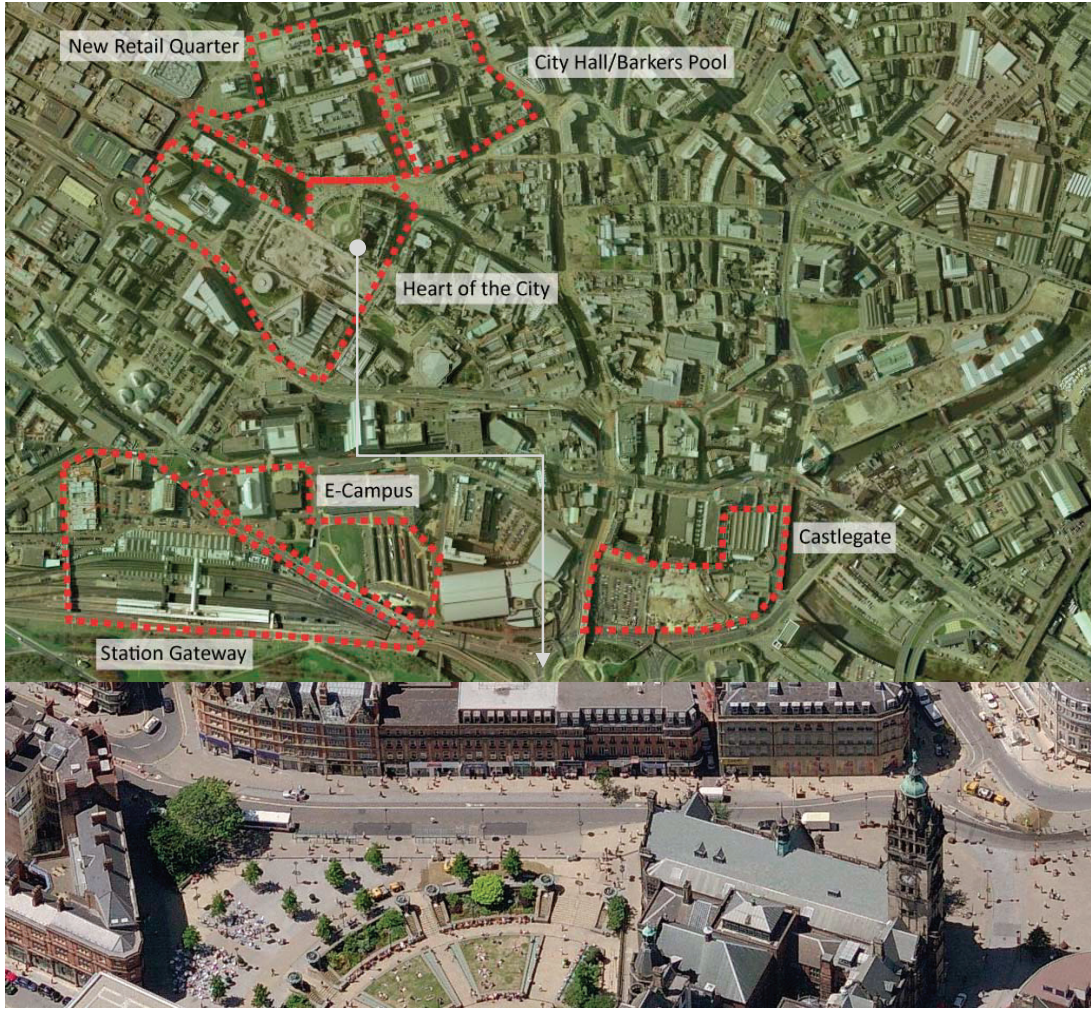
fiğinin olduğu, daha fazla işletmenin çekildiği ve bunun da yine daha fazla yaya trafiğini ve yeni işletmeleri şehir merkezine çektiği pozitif bir yukarı yönlü spiral oluşturmıştır. İnsanlar ve işletmeler genellikle canlı ve dinamik şehir merkezlerine hızlı bir şekilde cevap verirler. Bunlar şehir sağlığının dışavurumudur ve gelecekteki yatırımlar (hem kamu hem de özel) ve yeniden imar için katalizör görevi görür.

Kentsel gelişim ile ilgili ulusal politikalar inisiyatifli yerel yönetimlerden uzaklaştırmaktan ziyade yerel inisiyatiflere yardımcı olmayı amaçlamalıdır. Merkeziyetçilikten uzaklaştırma ve yetki dağıtımını takip edilmesi gereken sağlıklı ilkelerdir, ancak yerel ve ulusal politika yapımcılar, artan merkeziyetçilikten uzaklaşmanın beraberinde getireceği olumsuz yan etkilerin farkında olmalıdırlar ve iyi hedeflendirilmiş ve koordine edilmiş politika önlemleri ile bu yan etkileri gidermeye çalışmalıdır.

Türkiye’nin Kentsel Gelişim Stratejisi (KENTGES) bu gerçekten hareketle belirlediği 100 eylemden birincisini bir Şehirleşme ve Mekânsal Planlama Çerçeve Kanununun geliştirilmesi olarak ortaya koymuştur. Kanun halen hazırlanma aşamasındadır ve ideal olarak tespit edilen sorunlara ve zorluklara dayalı olarak sağlıklı kentsel gelişim ile ilgili açık hükümler içerecektir. Bu kanun ülkedeki genel kentsel değişimlere paralel olarak düzenli bir şekilde değiştirilmeli ve güncellenmelidir. Şehirler canlı organizmalardır ve kentsel politikalar sürekli ilerleyen bir iş olarak anlaşılmalıdır.



Sheffield Bir Ana Planı



FARKLI İDARİ KADEMELER ARASI KOORDİNASYON

Etkin ve etkili koordinasyon birkaç idari kade arasında koordinasyonun sağlanmasını gerektirir. Aşağıdaki tabloda görüldüğü gibi, farklı düzeylerde planlar hazırlayan farklı idari kademeler mevcuttur. Kalkınma Bakanlığı, temel olarak sosyoekonomik stratejiler üzerinde odaklanan Ulusal Kalkınma Planını ve Bölgesel Planları hazırlamaktadır. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ulusal düzeyde Mekânsal Gelişim Planlarını hazırlamakta ve il / yerel düzeydeki planların hazırlanmasına ilişkin çerçeveyi sun-

maktadır. İdeal olarak bu planlar eşgüdüm ve işbirliği içerisinde hazırlanmalıdır. Dolayısıyla, eğer örneğin bölgesel kalkınma planı daha iyi bağlantılı şehirlerin bölge ekonomisine yararlı olacağını belirtiyorsa il yetkilileri ve ulusal hükümet gerekli altyapının sunulması üzerinde çalışmalıdır. Bu farklı idari düzeylerde hazırlanan stratejilerin ve planların eşgüdümlü bir şekilde hazırlanması gerektiği anlamına gelir. Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu (5018/2003) uyarınca kurumlar Stratejik Planlar⁶² hazırlamakla görevlidir ve düzgün koordinasyon asgari olarak bu planların bir boşluk içerisinde hazırlanmamasını gerektirir.

62 Stratejik planlar "orta ve uzun vadeli hedefleri, temel ilkeleri ve politikaları, amaçları ve öncelikleri, kamu idarelerinin performans kriterlerini ve bu hedeflere ulaşmaya yönelik yöntemleri ve kaynak tahsislerini" içerir.



Tablo 10: Türkiye’de Planlama Kademeleri

Plan Türü	Sorumlu Kurum(lar)	Plan Düzeyi
(Sosyoekonomik) Kalkınma Planları	Kalkınma Bakanlığı	Ulusal
(Sosyoekonomik) Bölgesel Planlar	Kalkınma Ajansları aracılığıyla Kalkınma Bakanlığı	NUTS 2 Bölgeleri
Stratejik Mekansal Planlar	Çevre ve Şehircilik Bakanlığı	Ulusal ve Bölgesey
Bölgesel Çevre Düzeni Planları	Çevre ve Şehircilik Bakanlığı	Bölgesel
İl Çevre Düzeni Planları	Büyükşehir belediye sınırları içerisinde büyükşehir belediyeleri, büyükşehir belediyesi olmayan illerde Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından	il – su havzaları ile bağlantılı
İl Kalkınma Planları	Valilikler (büyükşehir dışı alanlarda)	il
İl Kurumsal Strateji Planları	Valilikler, Büyükşehir Belediyeleri	il
Nazım İmar Planları	Büyükşehir Belediyeleri ve 5393 sayılı kanuna tabi belediyeler	Belediyelerin yapılaşmış kentsel alanlarında
Uygulama İmar Planları	5393 sayılı kanuna tabi belediyeler ile büyükşehir belediyesi sınırları içindeki ilk kademe ve ilçe belediyeleri	Genel olarak, belediye mücavir alanlarında

Türkiye’de bölgeler, iller ve yerel yönetimler için Stratejik Planların hazırlanması eşgüdümlü değildir. Bölgesel Kalkınma Ajansları, İl İdareleri ve Büyükşehir Belediyeleri tarafından hazırlanan Stratejik Planlar genellikle birbirinden bağımsız bir şekilde hazırlanmaktadır ve hiyerarşik planlama amaçları arasında uyum ve “iç içe geçme” gözlenmemektedir. Büyükşehir belediyeleri ve il idareleri fiziksel yatırımlar (örneğin yollar, yeni tramvay hatları, konut geliştirme, kültürel mirasın korunması) üzerinde odaklanma eğilimi gösterirken, bölgesel kalkınma ajansları kapsamlı sosyoekonomik stratejiler hazırlamaktadır. Örneğin, Gaziantep-Adıyaman-Kilis Bölgesel kalkınma Ajansı tarafından belirtilen vizyon bölgenin Orta Doğu için bir lojistik merkezi haline gelmesi ve aynı zamanda tarımını çeşitlendirerek rekabet gücünü arttırmasıdır. Gaziantep ilinin vizyonu altyapı-

ya, eğitime ve sağlığa yatırım yaparak ve diğer kamu kurumları ile işbirliği yaparak uluslararası standartları yakalamaktır. Üçüncü kademe olarak Gaziantep Büyükşehir Belediyesi’nin vizyonu organizasyonel yapısını geliştirerek etkin ve katılımcı bir belediye haline gelmektir. Bunlar birbirini tamamlayıcı amaçlar olabilmekle birlikte, birbirlerini karşılıklı olarak desteklemelerini sağlayacak olan bağlantı unsurları arasında uyum bulunmamaktadır.

SEKTÖRLER ARASI KOORDİNASYON

Mekânsal planlamada bazı aktörler kilit bir rol oynamaktadır ve bunların aktif bir şekilde katılımının sağlanması gerekir. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ile Kalkınma Bakanlığı, kalkınma planlamasında görev alan iki kritik aktördür ancak bunlar tek aktörler değildir. Hem ulusal hem de yerel düzeydeki bazı paydaşlar,



Türkiye'deki şehirlerin nasıl gelişme şeklini etkilemişlerdir ve gelecekte nasıl gelişeceklerini belirlemede de kritik bir rol oynayacaklardır. Örneğin Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı (UDHB) sağlıklı kentsel ulaşım politikasının ve yerel düzeydeki yatırımların gerçekleştirilmesinde daha aktif bir rol oynayabilir ve oynamalıdır. Bu daha ayrıntılı kılavuzların ve standartların geliştirilmesi ve yerel yönetimlerin deneyimlerini ve uluslararası en iyi uygulamaları paylaşabilecekleri ve birbirlerinden öğrenebilecekleri bir platformun sunulması şeklinde olabilir. Şu anda UDHB'nın gözetim rolü bir büyükşehir belediyesi metro veya hafif raylı toplu taşıma sistemine yatırım yapmayı tasarlayıncaya kadar devreye girmemektedir.

Altyapı bir şehrin büyümesine yol gösterecek en güçlü araçlardan birisidir. Mersin ve Trabzon'a ait şekillerin gösterdiği gibi, yeni şehir büyüme rotası genellikle mevcut altyapıyı takip etmektedir. Nazım imar planları ve uygulama imar planları şehir çevresindeki genişlemenin yönünü belirlemeye çalışsa da, yeni yapılaşmalar en kolay giriş noktasını takip etme eğilimi göstermektedir. Dolayısıyla, hem şehri diğer bölgelerine kolay erişim hem de genellikle diğer yaşamsal hizmet altyapısına (elektrik, su, kanalizasyon gibi) yakınlık sebebiyle birçok yeni yapılaşma mevcut yollar boyunca filizlenmektedir. Doğal olarak, yeni yerleşimciler sadece arazinin ucuz olduğu değil aynı zamanda ulaşım maliyetleri ile hizmet altyapısı maliyetlerinin düşük olduğu bir yerde yerleşmek isteyeceklerdir. Dünya genelinde birçok şehir altyapı geliştirme faaliyetlerini stratejik olarak sadece ulaşımı iyileştirmek ve tıkanıklığı ve kirliliği azaltmak için değil aynı zamanda şehrin büyüme sürecine yol göstermek için kullanılmaktadır. Örneğin çevre yolları genellikle şehrin dışarı doğru büyümesini kontrol altına alan gayriresmi büyüme sınırları olarak hizmet verir. Bununla birlikte, bu gibi yatırımlar genellikle büyük ölçeklidir ve şehrin idari sınırlarını aşarak birkaç idari birimin yetki alanına girebilmektedir. Dolayısıyla, gerekli çalışmaların hem koordinasyonu hem de finansmanı için genellikle bir merkez yönetim kurumunun (örneğin UDHB) katılımını sağlamak gerekmektedir.

Türkiye'de şehrin dış çevresindeki tarımsal araziler fiili büyüme sınırı işlevi görmektedir. Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı'nın (GTHB) onayı olmadan birinci sınıf tarım arazilerinin kentsel araziye dönüştürülmesi mümkün değildir. Dolayısıyla, şehrin rekabet gücü kentsel gelişimde kilit bir rolü olmayan bir Bakanlığa bağlıdır. Yeni şehir büyüme alanlarının belirlenmesinde nazım veya uygulama imar planlarının hazırlanması amacıyla yerel makamların bu bakanlık ile eşgüdüm sağlaması gerekmektedir. Bu raporun hazırlanması sürecinde görülen yerel idarelerden bazıları GTHB ile koordinasyon eksikliğinin şehirlerinin büyümesini engellediğini belirtmiştir. Büyüme sınırlarının mevcudiyeti bazı olumlu yan etkilere (şehir merkezinin yoğunlaşması yoluyla) sahip olmakla birlikte, bir şehrin gelecekteki gelişimi için gerekli olabilecek arazilere erişimi engelleyerek şehir rekabet gücünü olumsuz etkilemesi de mümkündür.

Türkiye'de şehirlerin yakınındaki askeri üsler kentsel dokuyu parçalayabilmekte ve şehir sürdürülebilirliğini etkileyebilmektedir. Türkiye'deki şehirlerin birçoğunun sınırları içerisinde Milli Savunma Bakanlığı'nın kontrolü altındaki askeri üsler bulunmaktadır. Şehirlerin bu şekilde planlanmış olması muhtemel görünmemektedir; bu daha ziyade kontrolsüz kentsel genişlemenin ve yayılmanın bir sonucu gibi görünmektedir. Bu askeri üsler herhangi bir ulusal veya yerel mekânsal planlama düzenlemesine tabi değildir ve bir anlamda kentsel dokunun bir parçasını oluşturmamaktadırlar. Başlangıçta bu üsler stratejik askeri ileri karakollar olarak şehirlerin dışında inşa edilmiştir. Ancak yıllar içinde şehirlerin genişlemesi ile birlikte bu üslerin birçoğu yeni yapılaşma alanlarının ortasında kalmış ve fiili olarak kentsel boşluklar haline gelmiştir. Aşağıdaki havadan çekilen fotoğrafta görüldüğü gibi, Eskişehir temel olarak iki ayrı bölüme ayrılmış, askeri üs şehrin kuzeyindeki topluluklar ile güneydeki toplulukların arasında kalmıştır. İdeal olarak yerel yetkililer Milli Savunma Bakanlığı ile koordinasyon sağlayarak bu askeri üsleri şehrin daha dış kesimlerine taşıyarak ve halihazırda üzerinde bulundukları değerli arazileri yapılamaya açmanın olanaklarını tartışmalıdır.



Eskişehir’deki Askeri Üs



VERİ TOPLAMANIN VE İZLEMENİN DAHA ETKİN HALE GETİRİLMESİ VE KOORDİNASYONU

“Ölçülmeyen şey yapılmamış sayılır.” Bu çarpıcı söz etkili yönetim konusunda uluslararası bir otorite olan Peter Drucker’s aittir. Türkiye’de kentsel gelişimin önündeki en büyük zorluklardan birisi veri toplama ve kentsel göstergelerin izlenmesi için iyi tasarlanmış bir sistemin mevcut olmamasıdır. Bazı örnekler arasında kentsel planlama verileri (örneğin şehir başına düşen yeşil alanın izlenmesi), enerji verimliliği verileri ve kentsel ulaşım verileri (örneğin ulaşım ağlarının ve ulaşım türleri arası payların izlenmesi) yer almaktadır. Ayrıca farklı kurumlar birbirlerinden bağımsız olarak veri toplamakta ve bunun için genellikle kendi yöntemlerini kullanmaktadırlar; stratejilerini, politikalarını ve planlarını bu verilere dayalı olarak hazırlamaktadırlar. Farklı kurumlar aynı olguları farklı yollarla ölçtüklerinde, bu farklı sonuçlar verebilir ve politikalar birbirleri ile çelişen bir şekilde formüle edilebilir. Dolayısıyla, sistem içerisindeki şehirlerin performansı ile ilgili genel tablonun sunulması amacıyla kentsel verilerin toplanmasına, yönetilmesine ve analizine yönelik bir bilgi platformuna sahip olmak kritik öneme sahiptir. Türkiye’nin Kentsel Gelişim Stratejisi (KENTGES) kentsel gelişim göstergelerinin sistematik olarak izlenmesine yönelik bir zemin ve politikaların bu verilere dayalı olarak analiz edilmesi ve oluşturulması fırsatı sunmakta,

aynı zamanda Türkiye’nin bilgiye dayalı politika kararları alma yeteneğini arttırmaktadır.

Güvenilir veriler izlenebilir performans göstergelerinin geliştirilmesini sağlayacaktır. 2003 yılında kabul edilen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol kanunu uyarınca, kamu kurumları ölçülebilir amaçlar içeren Stratejik Planlar hazırlamakla görevlidir ve önceden belirlenen göstergelere göre kendi performanslarını ölçmeleri gerekmektedir. Ayrıca, Maliye Bakanlığı “idarelerin bütçelerinin stratejik planlarında belirtilen performans göstergelerine uygunluklarını belirlemeye yetkilidir”. Bu ölçümler program odaklı bütçelerin hazırlanmasını teşvik ettiklerinden dolayı önemlidir, ancak uygulamada uygun bilgi sistemleri ve ortak izleme standartları olmadan bunların gerçekleştirilmesi zor olabilir. Birçok yerel idare Stratejik Planlarında sadece bir göstergeler listesine yer vermektedir, ancak sıklıkla bunların düzgün bir şekilde izlenmesine olanak tanıyacak başlangıç durumu verileri ve spesifik hedefler yer almamaktadır.



6360 sayılı yeni Büyükşehir Belediyesi Kanunu Hakkında Not

Türkiye’de Mart 2014’te gerçekleştirilen son yerel seçimlerden sonra, genişletilmiş bir büyükşehir yönetim sistemi yürürlüğe girmiştir. 6360 sayılı kanunun ana amacı büyükşehir belediyelerinin sayısının ve coğrafi idari alanının il sınırlarını kapsayacak şekilde genişletilmesi yoluyla yerel düzeyde kamu hizmet sunumunu iyileştirmektir. Kanun ölçek ekonomilerinden yararlanmak ve hizmet sunumunda etkinliği arttırmak amacıyla hazırlanmıştır. Kanun ile büyükşehir belediyelerinin sayısı 16’dan 30’a çıkarılmış ve 30 büyükşehir belediyesi tarafından hizmet verilen nüfus 34,8 milyondan 57,2 milyona yükselmiştir. Mekân-sal kapsama alanı bakımından, Kanun büyükşehir belediyelerinin hizmet verdiği alanı 395.000 kilometrekareye (Türkiye’nin yüzölçümünün yaklaşık yüzde 51’i) çıkarmıştır. Kanun 30 büyükşehir belediyesinde il özel idarelerine duyulan ihtiyacı ortadan kaldırmıştır; ayrıca söz konusu 30 ildeki 16.500 köy idaresinin ve ülke genelinde nüfusu 2.000’in altında olan yaklaşık 1.000 belediyenin tüzel kişilikleri kaldırılmıştır.

Büyükşehir belediyelerinin sınırlarının il sınırlarını kapsayacak şekilde genişletilmesi kararı, daha önce İstanbul ve Kocaeli’de gözlemlenen etkin hizmet sunumuna dayandırılmıştır; bu illerin her ikisi de il sınırlarına yayılan bir kentsel biçim sergilemektedir. Bununla birlikte, yeni büyükşehir belediyesi kanunu bu hükmü Konya, Şanlıurfa, Ankara ve Erzurum gibi çok farklı bir mamur çevreye sahip bazı illeri de kapsayacak şekilde genişletmiştir; bu illerdeki geniş kırsal alanlar da artık büyükşehir belediyelerinin idari alanlarına dahil edilmiştir. Önümüzdeki süreçte dikkatli bir şekilde izlenmesi gereken bu yeni yapılanma ile ilişkili risklerin ortaya çıkması muhtemeldir; örneğin yoğun bir kentsel alan hizmet standardını yeni büyükşehir belediyesi görev alanına uygulamanın maliyeti ekonomik ve uygun olmayacağından dolayı, arazi kullanım fonksiyonu, yoğunluk, kentsel/kırsal karakter gibi özelliklere uygun olarak büyükşehir belediyesi görev alanı içerisinde farklılaştırılmış hizmet standartlarının hazırlanması ihtiyacı gibi. Şehre özgü planlama için politika çerçevesinin açık olmasını sağlamak amacıyla, bu farklılaştırılmış hizmet standartları tanımının politika düzeyinde ele alınması gerekecektir. Ortaya çıkan bir başka soru da şehirlerin zaman içinde büyümesi ile birlikte kırsal alanların kentsel alanlara dönüştürülmesine yönelik prosedürlerin değiştirilip değiştirilmeyeceğidir. Bu husus geçmişte bu dönüşümün uygunluğunun incelenmesinde ve teyit edilmesinde birden fazla kurumu içermiş olsa da, şu anda tek bir büyükşehir belediyesi rejimi kapsamına dahil edilen hem kırsal hem de kentsel alanlar için daha az açıklık mevcuttur. Türkiye’de uzun yıllardır yaşandığı gibi nazım imar planlarının arazi dönüştürme sorunlarını ortaya çıktıkça değil eşgüdümlü bir şekilde önceden çözebilmesi için burada da yine şehre özgü planlama daha fazla önem kazanacaktır.

SONUÇLAR VE POLİTİKA ÖNERİLERİ

Bu bölümde, uluslararası deneyimler bağlamında Türkiye’deki kurumlar arası koordinasyon zorluklarının genel bir değerlendirmesi sunulmaktadır. Türkiye’de şehirleşmenin ana atılım aşaması artık geride bırakılmasına karşın, ikincil şehirlerde şehirleşme baskıları devam etmektedir ve ülke en son çıkarılan Büyükşehir Belediyesi Kanunu değişiklikleri gibi önlemler yoluyla bu dinamiklerin ilgili politika sonuçlarını yönetmeye devam etmektedir. Bu raporun daha önceki bölümlerinde büyükşehir belediyesi rejiminin kolaylaştırıcı yönleri vurgulanmış olmakla birlikte, giderek merkezîyetçilikten uzaklaşılan bir ortamda şehirleşmenin yönetimi yeni kurumlar arası koordinasyon zorlukları doğurmaktadır. Bu zorlukları ele almak için, kurumlar arası koordinasyonun üç boyutunun incelenmesine yönelik bir çerçeve sunulmaktadır –*dikey, yatay ve çapraz*. Sorumluluk da-

ğılımları ile ilgili olarak uluslararası normlar ile karşılaştırmalar da yapılmıştır ve Türkiye’nin genel olarak uluslararası normları yakından izlediği görülmüştür.

Uluslararası deneyimler önümüzdeki dönemde Türkiye’de kurumlar arası koordinasyonu geliştirmeye yönelik politika seçeneklerini belirleme fırsatı sunmaktadır. Raporun başında belirtildiği gibi, Türkiye şu anda ikinci nesil kentsel gelişim gündemi ile karşı karşıyadır. Bir şehirler sisteminin yönetimine ilişkin politika gündeminin evrilmesi ve yeni gerçekliklere uyum sağlaması gerekir. Türkiye’nin bugüne kadarki başarılarına dayalı olarak, bu odak alanları şimdiye kadar kaydedilen ilerlemenin önemli kilometre taşlarından ilham alabilir. Kurumlar arası koordinasyon önümüzdeki yıllara ilişkin bu odak alanlarından birisidir ve şunları içerecektir: İlk olarak, sosyoekonomik/stratejik ve fiziksel planlamada koordinasyonun iyileşti-



rilerek, halihazırda bir Yüksek Kuruldan faydalanan bölgesel kalkınma çerçevesinin belediye düzeyini de kapsayacak şekilde genişletilmesi gerekecektir. Farklı kurumsal düzenleme seçenekleri mevcuttur –örneğin politikaların formülasyonu, teşvik yapılarının oluşturulması ve sektör sınırları arasındaki bağlantıların geliştirilmesi amacıyla ilgili bakanlıkları bir araya getiren geçici yapılar veya bağımsız daimi yapılar (bir Kent Komisyonu gibi). Avrupa Birliği ve İngiltere örnekleri, şehirlerin yeniden canlandırılmasında, yeniden imarın sağlanmasında ve

kentsel yayılmanın dizginlenmesinde önemli politika etkilerinin yaşandığı örnekler olarak verilmiştir. İkinci olarak, iyi kentsel politikanın temelinde iyi geliştirilmiş bir kentsel veri platformu yatar. Böyle bir platformun oluşturulması, başlangıç verilerinin tespitine, şehirlerin performans göstergelerini kabul etmelerine ve hem ülke içinde hem de yurt dışında iyi performans gösteren şehirler ile karşılaştırmalar yapmalarına olanak tanıyacak bir dizi gösterge geliştirmelerine yardımcı olacaktır.



Ek 1: Türkiye'nin Şehirlerinde Ekonomik Konutlara Erişimin Arttırılması

Tablo A1: Harcama dağılımının ondalık dilimlerine göre konut harcamalarının payı

Year		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
2005	Tahmini Kira	24.86	24.75	22.93	23.13	22.31	21.59	20.91	18.53	17.89	16.33
	Tahmini kira + Elektrik-gaz+su giderleri	34.08	35.07	33.31	33.68	33.30	32.85	31.33	29.23	28.14	26.82
2006	Tahmini Kira	28.14	24.82	24.42	24.03	22.96	22.19	20.72	20.06	19.02	15.98
	Tahmini kira + Elektrik-gaz+su giderleri	38.53	34.64	34.54	34.88	32.69	33.00	31.83	31.21	29.42	27.17
2007	Tahmini Kira	27.73	27.54	26.14	24.86	24.94	23.33	23.37	22.82	20.62	18.28
	Tahmini kira + Elektrik-gaz+su giderleri	36.55	37.15	36.20	35.29	35.56	33.00	33.94	33.11	31.43	29.19
2008	Tahmini Kira	30.59	27.12	26.60	26.50	25.38	24.50	22.59	22.02	21.09	19.65
	Tahmini kira + Elektrik-gaz+su giderleri	39.79	37.84	37.23	37.24	35.63	35.10	32.79	32.19	30.77	28.53
2009	Tahmini Kira	33.89	28.94	26.92	25.06	23.69	22.55	21.73	21.19	18.49	17.28
	Tahmini kira + Elektrik-gaz+su giderleri	43.20	38.80	38.44	35.70	34.49	34.02	32.40	31.61	28.35	26.44

Not: Yazarların Hanehalkı Bütçe Anketi verilerinden (2005-2009) yaptıkları hesaplamalara dayalıdır

Tablo A2: 2005-2009 arasında Harcamaların Artış Oranları

	Ondalık Dilimler									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Kira	28.0	30.1	25.6	22.7	19.3	19.6	18.9	18.6	17.6	14.5
Elektrik-Gaz-Su	15.9	14.9	14.2	18.9	18.2	15.2	15.4	13.7	13.3	9.3
Tüketim	15.1	14.6	14.8	15.3	15.5	15.3	14.7	14.4	14.2	10.8

Not: Yazarların Hanehalkı Bütçe Anketi verilerinden (2005-2009) yaptıkları hesaplamalara dayalıdır



Metin Kutusu A1: Şehirlerin Nüfusu ve Yoğunluğu Kullanılarak Yapılan Öbek Analizi

Öbek analizi, gözlemleri doğal altta yatan gruplara sınıflandırmanın birçok çok değişkenli tekniklerinden birisidir. Öbeklemenin amacı aynı öbek içerisinde diğer öbeklerdeki gözlemlerden daha çok birbirlerine benzeye gözlemlere sahip olmaktır. Diğer çok değişkenli analiz tiplerinin (örneğin değişkenler üzerinde çalışan faktör analizi) aksine, öbek analizi gözlemler üzerinde çalışır ve her bir değişken alt kümesinin sahip olduğu altta yatan faktörleri bulmayı amaçlar.

Farklı ülkelerden, aralarında Türkiye'nin 13 şehrinin de bulunduğu 1.500 şehri öbeklere ayırdık. Seçim kriteri olarak her bir şehrin nüfus büyüklüğünü ve yoğunluğunu kullandık. Tablo C2 Türk şehirleri ile dünyadaki benzer şehirlerin öbekleri görülmektedir. İki tekrarlayan algoritma arasında –K-ortalama ve K-ortanca (ortalama ve ortancaya dayalı)- öbekleme analizi için “K-ortanca” algoritmasını kullandık. Algoritma, verileri k gruplarına veya öbeklerine ayıran tekrarlayan bir prosedürdür. Başlangıç değeri 999 olmak üzere 10.000 tekrarlama kullandık.

Bununla birlikte, k-ortalama/ortanca yaklaşımının bir dezavantajı, prosedürün optimal grup sayısını belirlemesine izin vermek yerine grupların sayısının önceden belirlenmesidir. Optimal öbek sayısını belirlemek için öbek analizi durdurma kuralları kullanılmıştır. Her bir öbek çözümü için bir durdurma kuralı değeri (endeks olarak da adlandırılmaktadır) hesaplanmıştır. Daha büyük değerler daha ayrı bir öbeklemeyi gösterir. İki durdurma kuralı arasından [(i) Calinski ve Harabasz (C&H, 1974) psödo-F endeksi ve (ii) Duda ve Hart (D&H, 1973) endeksi], ikincisi hiyerarşik veriler ile çalıştığından dolayı birincisini kullandık. Bu kurala göre, analizimiz için 200 grupla devam etmenin optimal olacağını bulduk.

Tablo A3: Grup sayısını bulmaya yönelik Calinski/Harabasz psödo-F testi

Öbek Sayısı	Calinski / Harabasz pseudo-F değerleri
150	319.43
200	444.58
300	275.64
350	343.11

Bu algoritmaya dayalı olarak, Türkiye'den seçilen şehirler aşağıdaki tabloda görüldüğü gibi dünyadaki diğer benzer şehirler ile öbeklendirilmiştir.

Tablo A4: Türk şehirlerinin dünyadaki diğer şehirler ile öbeklendirilmesi

Türk Şehirleri	Dünyadaki benzer şehirler
İzmir	Kiev, (Ukrayna), Lizbon, (Portekiz), Pyongyang, (Kuzey Kore), Urumqi, XJ, (Çin), Changzhou, JS, (Çin), Cezayir (Cezayir)
Diyarbakır	Kolhapur, MAH, (Hindistan), Hubli, KL, (Hindistan), Yangquan, SAX, (Çin), Tiran, (Arnavutluk), Zahedan, (İran), Bokaro Steel City, JHA, (Hindistan)
Mersin	Cagayan de Oro, (Filipinler), Changzhi, SAA, (Çin), Trujillo, (Peru), Huangshi, HUB, (Çin), Veracruz, (Meksika), Acapulco, (Meksika)
Gaziantep	Kopenhag, (Danimarka), Qiqihar, HL, (Çin), Samara, (Rusya), Sofya, (Bulgaristan), Liuzhou, GX, (Çin), Durg-Bhilainagar, CH, (Hindistan), Maceio, (Brezilya), Joao, Pessoa, (Brezilya), Omsk, (Rusya)
Kayseri	Padang, (Endonezya), La Plata, (Arjantin), Kumamoto, (Japonya), Nottingham, (İngiltere), Allentown, PA, NJ, (ABD), Liaoyang, LN, (Çin), Winnipeg, MB, (Kanada), Cueurnavaca, (Meksika), Danyang (Zhenjiang), JS, (Çin)
Ankara	Porto Alegre, (Brezilya), Suzhou, JS, (Çin), Barcelona, (İspanya), Coast Abidjan, (Fildişi Sahili), Salvador, (Brezilya), Monterey (Meksika), Phoenix, AZ, (ABD), Roma, (İtalya)
İstanbul	Kahire, (Mısır), Kolkota, WB, (Hindistan), Rio de Janeiro, (Brezilya), Buenos Aires, (Arjantin), Shenzhen, GD, (Çin), Lagos, (Nijerya), Los Angeles, CA, (ABD)



Türk Şehirleri	Dünyadaki benzer şehirler
Bursa	Lome, (Togo), Brisbane, QLD, (Avustralya), Vittoria, (Brezilya), Montevideo, (Uruguay), Santos, (Brezilya), Conakry, (Gine), La Paz, (Bolivya), Thiruvananthapuram, KL, (Hindistan), Santa Cruz, (Bolivya), Luoyang, HEN, (Çin)
Adana	Meerut, UP, (Hindistan), Davao City, (Filipinler), Rajkot, Guj, (Hindistan), Varanasi, UP, (Hindistan), Yangzhou, JS, (Çin), Mogadişu, (Somali), Mjubi Mayi (Bakwanga), (Kongo (Dem. Cum.)), Kannur, KER, (Hindistan)
Tarsus	Suqian, JS, (Çin), Petropavlosk-Kamchatka, (Rusya), Lanxi (Jinhua), ZJ, (Çin)
Konya	Salt Lake City, Utah, (ABD), Nay Pyi Taw, (Myanmar), Chandigarh, (Hindistan), Ufa, (Rusya), Haifa, (İsrail), Nürnberg, (Almanya), Merida, (Meksika), Adelaide, (Avustralya)
Eskişehir	States, (ABD), Machakala, (Rusya), Jaroslavl, (Rusya), Chabarovsk, (Rusya), Leipzig, Mannheim, (Almanya), Nagano, (Japonya), Acron, OH, (ABD), Kanazawa, (Japonya)
Antalya	Kingston, (Jamaika), Quetta, (Pakistan), Voronezh, (Rusya), Upon Tyne, (İngiltere), Palermo, (İtalya), Guilin, GX, (Çin), Daqing, (Çin), Raleigh, NC, (ABD), Aba, (Nijerya)

Metin Kutusu A2: Türkiye’de konut ihtiyacının doğması ile konut inşaatının başlaması arasındaki süreye ilişkin Granger nedensellik testi

Granger nedensellik testleri en çok 2 boyutlu sistemlerin değerlendirilmek istendiği durumlarda faydalı olur. Eğer veriler 2 boyutlu bir sistem ile makul derecede iyi açıklanmış ise, Granger nedenselliği kavramı düşünülmesi ve test edilmesi erken en doğru yöntemdir.

“Granger nedenselliği” testleri, bir değişkenin gecikmeli gözlemlerinin, bir başka değişkenin tek değişkenli bir otoregresif temsiline eklendiğinde ilave bir tahmin gücünün olup olmadığını belirlemeyi amaçlayan istatistiksel “nedensellik” testleridir. Eğer belirli bir bilgi kümesine dayalı olarak $yt+h$ optimal doğrusal prediktörünün değişimi, herhangi bir h değeri için $yt+h$ optimal doğrusal prediktöründeki değişimden daha küçük ise, t döneminde bir değişkenin (örneğin xt) bir başka değişken (örneğin yt) üzerinde Granger nedenselliğine yol açtığı söylenebilir. Testin kendisi, bağımlı değişkenin gecikmelerini içeren bir regresyonda diğer değişken(ler)in ortak anlamlılığının bir F testidir (ya da yukarıdaki gibi bir ki kare testi).

Granger nedenselliği testinin ilk adımı sabit veriler ile bir vektör otoregresif (VAR) modeli kullanmaktır. Birim kökü test etmek için, ikinci diferansiyel operatör ile birlikte Philips Perron testi ve Dickey Fuller test gibi birim kök testi serilerini kullandık. Birinci diferansiyel operatör ile verilerde bir sabitlik bulamadık, dolayısıyla ikinci diferansiyel operatörü kullandık. Dickey Fuller, bir değişkenin bir birim kök sürecini takip ettiği genişletilmiş Dickey-Fuller testini gerçekleştirdi. Sıfır hipotezi değişkenin bir birim kök içerdiğidir; alternatif hipotez ise değişkenin sabit süreç ile oluşturulduğudur. Phillips-Perron testi (adını Peter C. B. Phillips ve Pierre Perron’dan almıştır) de bir birim kök testidir. Yani, birinci sıra bir zaman serisinin entegre olduğu sıfır hipotezini test etmek için zaman serisi analizinde kullanılır. $D1$ ($D2$)’deki sıfır hipotezinin Dickey-Fuller testine dayanır; burada $D1$ ($D2$) birinci (ikinci) diferansiyel operatördür. genişletilmiş Dickey-Fuller testi gibi, Phillips-Perron testi de, test denkleminde izin verilenden daha üst sıradaki bir otokorelasyona sahip olabilecek veriler üreten sürecin Dickey-Fuller t -testini endojen, dolayısıyla geçersiz hale getirmesi sorunu ele alır. Genişletilmiş Dickey-Fuller testi bu sorunu h gecikmelerini test denkleminde regresörler olarak katarak ele alırken, Phillips-Perron testi t testi istatistiğine parametrik olmayan bir düzeltme uygular. Test denkleminin bozulma sürecindeki belirlenmemiş otokorelasyon ve heteroskedastisite bakımından sağlam bir testtir. Ayrıca Schwert’in temel kuralını kullanarak uygun bir gecikme uzunluğu bulmak için 15 gecikme ile başladık. VAR modelinde Granger nedenselliğini bulmak için bir Wald testi yaygın olarak kullanılır. Bir Wald testinde sıfır hipotezi, $-H_0$: “denklem” sütunundaki değişken için, önceden belirlenen değişkenin (“hariç” sütunundaki) gecikme katsayılarının sıfır olduğunu varsayar. Örneğin, küçük 9 değeri (son sütunda 9. ve sonraki satırlarda) konu ihtiyacı gecikme katsayılarının denklemde 9-15 yıllık ruhsat logu için ortak bir şekilde sıfır olmadığını kanıtlamaktadır; yani kanıtların alternatif hipotezi (“konut ihtiyacı” Granger nedenselliğinin en az 9 yıllık gecikmeli inşaat ruhsatına yol açtığı) desteklediğini göstermektedir.



KAYNAKÇA

- Adams, Scott and Chad Cotti. 2008. "Drunk driving after the passage of smoking bans in bars". *Journal of Public Economics*, vol. 92, pp. 1288-1305.
- Angel, Shlomo, Stephen C. Sheppard and Daniel L. Civco. 2005. *The Dynamics of Urban Expansion*. The World Bank.
- Arrow, Kenneth J. 1969. "The Organization of Economic Activity: Issues Pertinent to the Choice of Market versus Non-Market Allocation". *Joint Economic Committee of Congress*.
- Ataöv, A. and Osmay, S. (2007), "Türkiye'de Kentsel Dönüşüme Yöntemsel Bir Yaklaşım", *METU JFA* 2007/2 (24:2) 57-82.
- Aydin, K. (2011) "Relative Poverty and Living Standards Perspective of Income, Housing, Health and Social Security in Turkey", *Business and Economics Research Journal*, Vol. 2, Number 3, pp.189-206.
- Banerjee A., Duflo E. et N. Qian (2009), "On the road: access to transportation infrastructure and economic growth in China", *Mimeo MIT*.
- Bayraktar, E. (2006), "Gecekondu ve Kentsel Yenileme", *Ekonomik Arastirmalar Merkezi Yayini*, Ankara.
- BBC New Latin America&Caribbean. 2012. Colombia: TransMilenio bus protests paralyse Bogota. [Accessed on April 4th at: <http://www.bbc.co.uk/news/world-latin-america-17320247>]
- Bertaud, Alain. 2004. "The spatial organization of cities: Deliberate outcome or unforeseen consequence?". [Accessed on May 10th at: http://alain-bertaud.com/images/AB_The_spatial_organization_of_cities_Version_3.pdf]
- Bertaud, Alain. 2002. "Note on Transportation and Urban Spatial Strucuture", delivered at ABCDE Conference, in Washington DC, April 2002.
- Briffault, Richard. 1996. "The Local Government Boundary Problem in Metropolitan Areas". *Stanford Law Review*, vol. 48 (5), pp. 1115-1171.
- Brookings. 2010. *State of Metropolitan America*.
- Cervero, Robert. 2001. "Efficient Urbanisation: Economic Performance and the Shape of the Metropolis". *Urban Studies*, September, vol. 38, no. 10.
- Coase, Ronald (1960). "The Problem of Social Cost". *Journal of Law and Economics* 3: 1-44.
1988. *The Firm, the Market, and the Law*. The University of Chicago Press.
- Collier, P. and A. J. Venables (2012) "Housing and Urbanization in Africa: Unleashing a formal market process". *Department of Economics, Oxford University*.
- Council of Europe, 2006. *Definition of Shared Taxes*.
- Demographia World Urban Areas (World Urban Areas)(2008), 8th Annual Edition V.2 July 2012.
- Donaldson D. (2009), "Railroads of the Raj: estimating the impact of transportation infrastructure", *Mimeo London School of Economics*
- Dalgin, M. H. and Keshav Gupta. (2012) *How Relevant Is Turkey's Current Account Deficit?* *International Research Journal of Finance Economics*, Issue 97, September 2012
- Elliott, I. (2010) "Fact Finding Report on Poverty and Housing in Turkey", *Habitat for Humanity International for the European and Central Asia Office in Bratislava*.



ESMAP (Energy Sector Management Assistance Program). 2009. Good Practices in City Energy Efficiency: Bogota, Colombia – Bus Rapid Transit for Urban Transport.

The European Commission. 2004. Issues Arising from Turkey's Membership Perspective (Commission Staff Working Document SEC(2004) 1202)

The European Commission. 2010. European transport policy for 2010: time to decide (White Paper).

The European Parliament and the Council of Europe. 2007. Regulation (EC) No. 1370/2007 on public passenger transport services by rail and by road.

Gill, Indermit and Martin Raiser. 2012. Golden Growth: Restoring the Luster of the European Economic Model. World Bank.

Goodman, Joseph, Melisa Laube, and Judith Schwenk. 2007. Curitiba's Bus System is a Model for Rapid Transit. Urban Habitat.

Greenblatt, Alan. 2008. "Stuttgart shows regional consolidation can work." City Mayors. [Accessed on July 5th, 2012 at: www.citymayors.com/government/stuttgart-region.html]

Government of Turkey (2002) Law on Regulating Public Finances 2002, #4748,

(2011) Law on Establishment of Iller Bank Co. 2011, #6107, Turkey, 2011

(2011) Public Financial Management and Control Law 2011, #5018; 2011

Gwilliam, Ken. 2011. India Urban Transport: Institutions for urban transport (World Bank Paper)

Harmon, C., Oosterbeek, H. and Walker, I. (2003); "Returns to Education: Microeconomics", Journal of Economic Surveys, 17(2):115-155.

Iller Bank 2009 & 2010: Annual Reports, Iller Bank.

Kaboğlu, İ. (1995), "Yerleşme Özgürlüğü ve Konut Hakkı: Temel Özgürlük Sosyal Hak Birleşmesi", C.17-18, 1995-1996, s.149-169.

Kaganova, Olga. 2010. Public Land and Property Asset Management in Warsaw: Strategic Opportunities. World Bank Background Paper.

Kopanyi M. et al 2004: Intergovernmental Finance in Hungary – a Decade of Experience, World Bank Institute, 2004

Köse, S. (2002), "24 Ocak 1980 ve 5 Nisan 1994 İstikrar Programlarının Karşılaştırılması", DPT'nin Kuruluşunun 42. Yılı Özel Sayısı, Ankara.

Larkin, Kieran and Adam Marshall. 2008. "City Regions: Emerging Lessons from England". World Bank: Directions in Urban Development.

Layman, Timothy. 2003. Intergovernmental Relations and Service Delivery in South Africa (report commissioned by the Presidency of South Africa). [Accessed on-line on June 7th, 2012 at: <http://www.sarpn.org/documents/d0000875/docs/Layman,percent20Tim.pdf>]

Leitmann, Josef and Deniz Baharoglu. 1998. "Informal Rules! Using Institutional Economics to Understand Service Provision in Turkey's Spontaneous Settlements". The Journal of Development Studies, Vol. 34, No. 5, pp. 98-122.

Miller, Ken. 2011. Extreme Government Makeover. Governing Books, Washington, DC.

NALAS, 2010 (www.nalas.eu)

North, Douglas. 1991. "Institutions", The Journal of Economic Perspectives, Vol. 5, No. 1, pp. 97-112.



Nunn, Samuel and Mark S. Rosentraub. 1997. "Dimensions of interjurisdictional cooperation". *Journal of American Planning Association*, vol. 63 (2), p. 205.

OECD, 2006: Trends in urbanisation and urban policies in OECD countries: What lessons for China? OECD/CDRF, <http://www.oecd.org/dataoecd>

Owaga, Hikaru and David E. Wildasin. 2009. "Think Locally, Act Locally: Spillovers, Spillbacks, and Efficient Decentralized Policymaking." *The American Economic Review*, vol. 99 (4), pp. 1491.

Özcab, Gül Berna and Hasan Turunç. 2007. "The Politics of Administrative Decentralization in Turkey Since 1980", in Jerri Killian and Niklas Eklund (editors), *Handbook of Administrative Reform: An International Perspective*. Taylor and Francis Group.

Patrinos, H. (2008); "Returns to Education: The Gender Perspective", in *Girls' Education in the 21st Century: Gender Equality, Empowerment, and Economic Growth*, Tembon, M., and Fort, L. (eds.), Washington DC: The World Bank, pp.53-66.

Péteri, Gábor and Fikret Sevinc. 2011. "Municipal Revenues and Expenditures in Turkey and in Selected EU Countries". *Local Administration Reform Project in Turkey, LAR Phase II*.

Peterson, G. (2009): *Unlocking Land Values to Finance Urban Infrastructure*, World Bank and PPIAF, 2009.

Pigou, Arthur Cecil. 1920. "The Economics of Welfare." New York Macmillan

Prud'homme, Remy and Chang Woo Lee. 1999. "Size, Sprawl, Speed and the Efficiency of Cities". *Urban Studies*, Vol. 36, No. 11.

Prud'homme, Remy. 1997. "Urban Transport and Economic Development". *Revue Region and Development*, No. 5-1997.

Republic of South Africa Government Gazette. 2005. *Intergovernmental Relations Framework Act, 2005*. (Vol. 482, Cape Town, 15 August 2005, No. 27898).

Rodrigo, Delia, Lorenzo Allio, and Pedro Andres-Amo. 2009. *Multi-level Regulatory Governance: Policies, Institutions and Tools for Regulatory Quality and Policy Coherence*. OECD Working Papers on Public Governance No. 13.

Ruprah, I. J. and Marcano, L. T., "A Meta-impact evaluation of social housing programs: the Chilean case." OVE WP-02-07, Inter-American Development Bank, 2007.

Sabatini F., "Land Market Reform and Residential Segregation in Chile", Lincoln Institute of Land Policy, Conference Paper, 2003.

Sabatini F., Cáceres G., and Cerda J., "Residential Segregation Pattern Changes in Main Chilean Cities: Scale Shifts and Increasing Malignancy", Lincoln Institute of Land Policy, conference paper for the course titled "International Seminar on Segregation in the City," July 26-28, 2001.

Serkan, Mehmet Tosun. 2008. "Decentralization, Economic Development, and Growth in Turkish Provinces". *The World Bank: Policy Research Working Paper 4725*.

Slack, Enid. 2007. "Managing the Coordination of Service Delivery in Metropolitan Cities: The Role of Metropolitan Governance". *The World Bank: Policy Research Working Paper 4317*.

Stewart, John. 2009. "A dogma of our times – the separation of policy-making and implementation". *Public Money and Management*, Volume 16, Issue 3, 1996.

Swift, Nick and Guy Kervella. 2003. "A complex system aims to bring French local government closer to the people." *City Mayors*. [Accessed on July 5th, 2012 at: www.citymayors.com/france/france_gov.html]



- Thaler, Richard H. and Cass R. Sunstein. 2008. *Nudge: Improving Decisions About Health, Wealth, and Happiness*. Yale University Press: New Haven
- Tiebout, Charles. 1956. "A Pure Theory of Local Expenditures". *The Journal of Political Economy*, vol 64(5), pp. 416-24.
- Tosun, Mehmet Serkan and Serdar Yilmaz. 2010. "Decentralization, Economic Development, and Growth in Turkish Provinces", *Emerging Market Finance and Trade*, 46 (4): 23-44.
- Turel, A. (2011) "Housing Production under Free Market Conditions in Turkey", Housing Congress 4-5 March 2011, Istanbul.
- Vargas M., "Causes of Residential Segregation The Case of Santiago, Chile", Centre for Spatial and Real Estate Economics, Department of Economics, The University of Reading.
- Webber, Chris and Alan Berube. 2008. "Smarter, Stronger Cities: UK Urban Policy Innovations and Lessons for the US". Brookings Metropolitan Policy Program.
- World Bank (1978). Brazil Urban Transport Project: Staff Appraisal Report (Report No. 1917-BR)
- (1996). Bogota Urban Transport Project: Staff Appraisal Report (Report No. 14901-CO)
- (2004). Turkey Municipal Sector Review.
- (2004). World Development Report 2004: Making Services Work for Poor People.
- (2005). "Turkey Education Sector Study: Sustainable Pathways to an Effective, Equitable and Efficient Education System for Preschool through Secondary School Education", Washington, DC: The World Bank.
- (2006). "World Development Report, Development and Equity", Washington, DC: The World Bank.
- (2008) World Development Report 2009. Reshaping Economic Geography, Washington, DC: The World Bank.
- (2009). World Development Report: Reshaping Economic Geography.
- (2010). BEEPS At-A-Glance 2008: Turkey.
- (2010a). System of Cities: Harnessing Urbanization for Growth and Poverty Alleviation. World Bank Urban Strategy, Washington, DC: The World Bank.
- (2011). Improving the Quality and Equity of Basic Education in Turkey. Challenges and Options. May 5, 2011. Human Development Department. Europe and Central Asia Region.
- (2011a). Transport Expenditure Review. October 19, 2011
- (2012) Priorities for City Leaders. Plan, Connect, Finance-Now.
- (2012a) Municipal Service Project Progress Report
- (2012b). Turkey Country Partnership Strategy (2012-2015)..
- (2012c). Fighting Corruption in Public Services: Chronicling Georgia's Reforms.
- Yeh, A. G.-O. and Yuan, H.-Q. (1987), Satellite Town Development in China: Problems and Prospects. *Tijdschrift voor economische en sociale geografie*, 78: 190-200.

