

67718

YILDIZ TEKNİK ÜNİVERSİTESİ  
FEN BİLİMLERİ ENSTİTÜSÜ

YILDIZ TEKNİK ÜNİVERSİTESİ  
FEN BİLİMLERİ ENSTİTÜSÜ

METROPOLİTEN ALANLARDA  
YEREL KAMU HİZMETLERİNİN SUNULMASINDA  
OPTİMİZASYON

KONUT ALANLARINDA SERVİS BİRİMİ OLARAK  
MAHALLENİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Şehir Plancısı Yiğit EVREN

F.B.E. Şehir ve Bölge Planlama Anabilim Dalında  
hazırlanan

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Tez Danışmanı : Prof. Dr. Ayşenur ÖKTEN

Ayşenur Ökten

Prof. Dr. Senem Akbay  
Senem

İSTANBUL, 1997

Prof. Dr. Güner Çönel  
Güner

## İÇİNDEKİLER

ŞEKİL LİSTESİ	III
TEŞEKKÜR	IV
ÖZET	V
SUMMARY	VII
<b>I. GİRİŞ;</b>	<b>1</b>
<b>II. MAHALLENİN TANIMI;</b>	<b>4</b>
2.1. MAHALLE SÖZCÜĞÜNÜN ETİMOLOJİSİ	4
2.2. MAHALLE KAVRAMI	5
<b>III. TARİHSEL SÜREÇ İÇİNDE, KONUT ALANLARINDA HİZMET SUNUM BİRİMİ OLARAK , MAHALLE;</b>	<b>9</b>
3.1. BİZANS DÖNEMİ	9
3.2. OSMANLI DÖNEMİ	10
3.2.1. Tanzimat Öncesi	10
3.2.2. Tanzimat Sonrası	12
* Hizmetlerin Etki Alanı Olarak Mahalle Birimi	13
3.3. CUMHURİYET DÖNEMİ VE GÜNÜMÜZ	15
<b>IV. METROPOLİTEN ALANLARDA KAMU HİZMETLERİNİN SUNUMU ve MAHALLE BİRİMİ;</b>	<b>22</b>
4.1. GENEL TANIM VE KAVRAMLAR	23
4.1.1. Kamu Mal ve Hizmetlerinin Tanımı	23
4.1.2. Kamu Ekonomisinin Gerekliliği	24
* Geleneksel Kamu Hizmeti Anlayışı ve Değişim Süreci	25

<b>4.2. METROPOLİTEN KAMU HİZMETLERİNİN SUNULMASI</b>	<b>26</b>
<b>4.2.1. Çok Katmanlı Kamu Sektörünün Yapısı ve Sorun</b>	<b>26</b>
<b>4.2.2. Kentsel Hizmetlerin Sınıflandırma Yaklaşımları</b>	<b>28</b>
4.2.2.1. Temel Kentsel Hizmetler	28
4.2.2.2. Yönetim Organizasyonu Bakımından	
Düşey ve Yatay Bütünleşen Hizmetler ve Ölçek Ekonomileri	30
4.2.2.3. Tüketim ve Dağıtım Biçimlerine Göre Kamu Hizmetleri	32
<b>4.2.3. Yerel Sınırlar ve Hizmet İlişkileri</b>	<b>34</b>
4.2.3.1. Kamu Hizmetleri İçin Optimum Düzeyin Belirlenmesi	34
* Tiebout Çözümü ve Optimum Hizmet Alanının Saptanmasına	
Teorik Bir Yaklaşım	34
* Dışsallık problemi	38
4.2.3.2. Maliyetin Minimizasyonu	39
4.2.3.3. Katılım ve Erişilebilirliğin Sağlanması	40
* Mahalle nüfus ve alan büyüklüğüne ilişkin ipuçları	42
<b>4.2.4. Kentsel Hizmetlerin Farklı Sunum Biçimleri</b>	<b>43</b>
4.2.4.1. Aktörler	43
4.2.4.2. Hizmet Sunum Biçimleri	44
<b>V. SONUÇ: YENİDEN YAPILANMAYA YÖNELİK İPUÇLARI;</b>	<b>48</b>
<b>KAYNAKLAR</b>	<b>54</b>
<b>ÖZGEÇMİŞ</b>	

## ŞEKİL LİSTESİ:

Şekil 2.1. Teşvikiye Mahaltesinde bir Geceköndü Yerleşmesi	7
Şekil 2.2. Günümüzün Karakteristik Mahalle Görünümüne bir Örnek	7
Şekil 3.1: Bizans dönemi İstanbul mahalleleri	9
Şekil 3.2: Osmanlı döneminde, mescit çevresinde kurulan bir mahalle	14
Şekil 3.3: Tepebaşı ve Kasımpaşa mahalleleri	14
Şekil 3.4: Bilgi bankası olarak muhtarlık kurumu	17
Şekil 3.5: İstanbul Metropolitren Alanı Mahalle Nüfus Büyüklükleri	19
Şekil 3.6: İstanbul Metropolitren Alanı Mahalle Alan Büyüklükleri	20
Şekil 4.1: Dört Farklı Tüketim ve Dağıtım Biçimine Göre Kamu Hizmetleri	33
Şekil 4.2: Belirli hizmet seviyesi için optimum nüfus büyüklüğünün saptanması	36
Şekil 4.3: Belirli nüfus büyüklüğü için optimum hizmet seviyesinin saptanması	37
Şekil 4.4: Optimum hizmet seviyesi ve nüfus büyüklüğünün saptanması	38
Şekil 4.5: Dışsal fayda ve maliyet kavramları	39
Şekil 4.6: Kentsel kamu hizmetlerinin sunulmasında rol oynayan aktörler	43
Şekil 4.7: Hizmetlerin farklı sunum biçimlerine göre aktörler arası ilişkiler	45
Şekil 5.1: Yönetim organizasyonu ve dağıtım biçimlerine göre kentsel kamu hizmetleri	50

## **TEŞEKKÜR**

Bu çalışma, tesliminden önceki son iki aylık süreye kadar yapıcı eleştirileri ile bana yol gösteren sayın Prof.Dr. Rıfki ARSLAN'ın danışmanlığında gerçekleştirilmiştir. Hocamın yardımları olmadan bu araştırmayı gerçekleştirmem mümkün olamazdı. Bu nedenle kendisine teşekkür borçluyum.

Tez çalışmamın son döneminde yurtdışında bulunan hocamın yokluğunu, kendisi ile aynı kürsüde çalışmaktan mutluluk duyduğum sayın Prof.Dr. Ayşenur ÖKTEN'in yüreklendirici eleştirileri ve her konudaki desteği sayesinde hissetmedim ve araştırmamı kendisinin danışmanlığında tamamladım.

Her iki hocama da en içten teşekkürlerimi sunarım.

## ÖZET;

### **METROPOLİTEN ALANLARDA YEREL KAMU HİZMETLERİNİN SUNULMASINDA OPTİMİZASYON: KONUT ALANLARINDA SERVİS BİRİMİ OLARAK MAHALLENİN DEĞERLENDİRİLMESİ**

Günümüzde giderek çeşitlenen kentsel kamu hizmetlerinin sunumu, gelişmekte olan metropoller için önemli bir sorunsaldır. Büyük nüfus içeren ve büyük alana yayılmış metropollerde, kullanıcılara “**hangi hizmetin, kim tarafından, hangi coğrafi sınırlar içinde ve nasıl sunulacağı**” soruları uygulamada çoğu zaman cevapsız kalmaktadır. Sorunsalın temelinde ise kentsel kamu sektörünün iki boyutlu yapısı yatmaktadır: Bunlardan ilki dikey yapıdır ve yönetimler arası hiyerarşiyi konu eder. İkincisi ise mekan ve yerseçimi ile ilgili yatay boyuttur.

Sözü edilen **dikey yapı**, (kent ekonomisinde mali dengesizlik problemi olarak da adlandırılmaktadır) hiyerarşik düzen içinde yer alan yönetimlerin, yetki ve gelirler yönünden tüm sistem içinde ters eşleşmelerinin ürünüdür. **Burada vurgulanan kamu hizmetlerini sunan yönetim kademesinin üstlendiği servislerle, gelir ve giderleri üzerine kurulu bütçesi arasındaki dengesizliktir.**

**Yatay yapı** ise, mekana yönelik temel iki problemi içermektedir: Birinci problem, kaynaklar ve ihtiyaçların mekan üzerinde farklı yerlerde bulunması ve potansiyel yararlanıcıların kamu hizmetlerinin sunumunu (toplu tüketim yaklaşımı çerçevesinde) rededemez oluşu biçiminde tanımlanabilir. **Daha açık bir anlatımla, kamu ekonomisinin doğası gereği hizmetten yararlanmayan bireyler de (vergi gibi dolaylı yollardan) bu harcamalara katılmak zorundadırlar.**

Doğrudan mekan ile ilgili diğer bir problem ise, fonksiyonlar ile yerel ölçekteki yetki sınırları arasındaki uyumsuzluktur, diğer bir deyişle, rasgele, verimsiz ve irrasyonel servis sınırlarının oluşmuş olmasıdır (HEILBRUN, 1974). Yapılan araştırma ve gözlemler, **ülkemizde kentsel kamu hizmetlerinin başlıca üreticisi konumunda olan yerel yönetimlerin coğrafi sınırlarının, hizmet, nüfus ve yoğunluk üçlü ilişkisinin optimizasyonuna uygun olmadığı** sonucunu ortaya koymaktadır. Kısacası, kamu hizmetlerine ilişkin yerel sınırlar oluşturulurken **ölçek ekonomilerinin\*** ne derecede göz önüne alındığı şüphelidir. Bu durumda oluşan **negatif dışsallıklar** sonucu, kullanıcılar sunulan hizmetlerden maksimum tatmini sağlayamamaktadır.

Buradan hareketle bu çalışma, Habitat II Ulusal Rapor ve Eylem Planı'nda belirtilen “*yerel yönetimlerin kapasitelerinin geliştirilmesi ve yapabilir kalınması*” ilkesini, kentsel kamu hizmetlerinin sunumu bağlamında yorumlayarak, yerel ölçekte en küçük birim olarak mahallenin alınacağı yeniden yapılanma sürecine katkıda bulunmayı ve öneriler getirmeyi amaçlamaktadır.

---

\*Bu tür özel terimler bölüm 4.2’de detaylı biçimde açıklanmıştır.

Kaynak araştırmasına dayalı gerçekleştirilen çalışmanın ilk yarısında, tarihsel süreç içinde kamu hizmetlerinin sunumu bağlamında incelenen “mahalle”, Osmanlı Dönemi’nde kenti tanımlamaya yönelik sosyo-fiziksel bir olgu olarak karşımıza çıkmaktadır (KUBAN, 1990). **Katılım ve yerel demokrasiyi kısmen mümkün kılan Osmanlı mahallesi, kendisi için kentsel kamu hizmeti üretebilen önemli bir birimdir.** Bu noktada mahalle ölçeğinde yerel sınırlar ve mahalle yoğunlukları, Osmanlı toplumunun (kamu hizmeti üretimine yönelik) örgütlenebilme ve “kent yaşamına” katılma becerisi ölçüsünde kendiliğinden oluşmuştur. Günümüzde ise mahalle tüm bu özelliklerini yitirmiş, hukuksal çerçeve içinde “belirsiz” kılınarak rasgele oluşan sınırları ile yalnızca harita üzerinde var olan bir birim haline gelmiştir.

Bu noktada günümüz koşullarında gereksiz gibi görünen “mahalle” tarihsel kimliği üzerine günün koşullarına uygun biçimde yeniden yapılandırılarak, hem yerel demokrasinin geliştirilmesi, hem de kamu hizmetlerinin sunulmasında etkinliğin sağlanması yönünde önemli katkılar sağlayabilir. Bu varsayım ile çalışmanın ikinci yarısında, kamu hizmetlerinde verimsiz ve irrasyonel sınırlar problemi “mahalle” ölçeğinde yorumlanmıştır. Mahalle kavramının bu yeni bakış açısı ile değerlendirilmesi aşağıdaki üç temel soru bağlamında gerçekleştirilmiştir:

1. Mahalle örgütü hangi kamu hizmetleri ile ilişkilendirilebilir?
2. Bu hizmetler ile optimum nüfus ve alan büyüklükleri arasındaki ilişkiler nasıl tanımlanabilir?
3. Söz konusu kamu hizmetlerinin sunumunda rol oynayan aktörler ve aralarındaki ilişkiler nasıl olacaktır?

Tüm bu tartışmalar doğrultusunda “mahalle” için, yeniden yapılandırılmaya yönelik bir dizi ipucu üretilmiştir:

Mahallenin “ilişkide” olacağı kamu servisleri belirlenirken, *hizmetlerin yönetim organizasyonları (düşey ve yatay bütünleşmeler), farklı tüketim-dağıtım biçimleri (dağıtımçı ve toplayıcı servis merkezleri vb.) ve sunum öncelikleri (toplum veya parsel öncelikli)* gibi kriterler göz önüne alınmıştır. Böyle bir belirlemenin sonucunda ilgili kamu hizmetleri bağlamında **“tek birim olarak mahalle”** yerel yönetimlerin tüzel kişiliği ve organik bütünlüğü içinde yer alabilir. **Kentlerde katılımcı yapıyı destekleyerek en küçük yerel platformun oluşmasında ve gönüllü katkıları örgütleyerek bazı kamu hizmetlerinin üretiminde katalizör görevi yapabilir.** Ayrıca yeterli kadro sağlandığında, kapsamlı ve işlevsel bir bilgi bankası kimliğinde, imar denetimi görevini üstlenebilir.

Bunların yanı sıra, **yüksek eşik maliyetlerini aşmak ve ölçek ekonomileri yaratmak** amacıyla küçük birimlere bölünemeyen (su, elektrik dağıtımı, kanalizasyon gibi) kamu hizmetleri için, bir mahalleden daha büyük **“eşgüdüm birimleri”** oluşturmak gerekebilir. Bu amaçla, birkaç mahalleden oluşan hizmet birimleri yaratılarak ilgili kurumlar arasında eşgüdüm sağlanabilir.

## SUMMARY

### **THE OPTIMIZATION OF LOCAL PUBLIC SERVICE DELIVERY IN METROPOLITAN AREAS: THE "MAHALLE" AS A SERVICE UNIT IN RESIDENTIAL AREAS**

The delivery of public services is an important and complicated issue for growing metropolitan areas. In practice, questions such as **"Who will provide the service? Which of the public services will be delivered? In which jurisdiction will they be delivered and how?"** remain unresolved. These problems are created mainly by the organization of the urban public sector which has a two-dimensional structure; one is the vertical structure which consists of the hierarchical organization of governmental agencies. The other is the horizontal dimension which is related to geographical location.

The **vertical structure** is a phenomenon of fiscal imbalance which is a result of the incompatibility of responsibilities and incomes of agencies within the hierarchy. In other words, the problem is a matter of providing adequate budgets.

The **horizontal structure**, comprises two fundamental problems pertaining to space. The first problem consists of the difference between the location of resources and needs, and of the fact that potential users of public services, cannot refuse buying them. In other words, every citizen must contribute to public spending, regardless of his actual consumption.

Second problem pertaining to space is the incompatibility of local jurisdictions with associated responsibilities; that is, the haphazard and irrational arrangement of functions and boundaries at local level (HEILBRUN, 1974). Various researches and observations lead to the conclusion that, **the geographical boundaries of local authorities in Turkey, who are the main suppliers of public services, do not suit the optimization of the relationship between service, population and density.** Thus, the arrangement of local boundaries are questioned with respect to economies of scale. The disregard of economies of scale, causes negative externalities and inhibits the maximum satisfaction of consumers.

This research identifies the "mahalle" as a smallest unit of local governance system and explores how to restructure the existing mahalle units in order to establish a participatory and democratic operations in the governance system as well as economizing the delivery of public services.

In the first half of the study based on a literature survey, the "mahalle" is examined as a service unit in a historical perspective. The "mahalle", played a very significant role in defining the Ottoman city (KUBAN, 1990). It was a social and geographical unit where participation and the certain degree of local democracy was achieved. In addition to this, it was the unique urban organization that provided public services. Therefore the



residents' ability of acting and participating in urban life determined the boundaries, population and the density of the mahalles. Today, the "mahalle" has lost these features and has become an insignificant urban unit with boundaries formed or arranged haphazardly and irrationally so that the "mahalle" has become meaningless.

From this point of view, the second half of the study is dedicated to the analysis of the horizontal structure at "mahalle" scale and three questions are discussed:

1. Which of the public services can be provided by the "mahalle"?
2. How can the relationship between population, density and service delivery be identified?
3. Who will deliver public services?

Public services to be provided at "mahalle" scale, are determined with respect to certain criterias such as, *horizontally or vertically integrated services, different delivery-consumption systems, and people or property oriented services.*

As a result, the "mahalle" can be used as a **basic unit of public service delivery** and may be integrated into the hierarchy of local governance system. As the smallest unit of local governance system, it can encourage and support the participation of residents in decision making process and provide a platform for discussions on quality and quantity of public services. Being established as a data bank, the "mahalle" can also control the unauthorized developments within its jurisdiction.

Besides, it may be necessary to deliver certain public services (such as electricity or water supply) at a larger scale than mahalle. In this case the unit of delivery should be defined by **multiplicity of the basic unit**, The "mahalle".

## 1. GİRİŞ;

Bu çalışma, Y.T.Ü. Şehir ve Bölge Planlama Bölümü'nde, 1994 bahar dönemi süresince hazırlanan “ *Mahalle Oluşumu ve Değişim Süreci*” konulu diploma tezinde elde edilen çarpıcı bulgulardan yola çıkılarak hazırlanmıştır. İstanbul örneğinde 1990 yılına ait verilerle gerçekleştirilmiş bu araştırmaya göre, mahallelerin nüfus ve alan büyüklükleri birbirlerinden çok farklıdır. Örneğin Eminönü Sarıdemir mahallesinin nüfusu 105 kişi iken Kadıköy Caferağa mahallesinde 71.993 kişi yaşamaktadır. Yine Eminönü ilçesi sınırları içinde yer alan Yavuzselim mahallesi 1hektarlık alanı kapsarken, Ümraniye Yukarıdudullu mahallesinin alanı 1769 hektardır (EVREN & ÜRKÜT, 1994).

Bu durum, kentlerdeki en küçük idari sınır olarak tanımlanabilecek mahalle birimlerinin varlık nedenlerini ve muhtarlık örgütünün sunduğu kamu hizmetleri bakımından etkililiğini ya da yapabilirliğini tartışmalı bir konuma getirmektedir. Kuramsal olarak mahalle, kademesi gereği kentte yaşayanlara en yakın örgüt konumundadır. Keleş'in deyimiyle Türkiye'nin toplumsal gelenekleri arasında yer alan mahalle örgütü, yerel demokrasinin geliştirilmesi, kamu hizmetleri ile ilgili kararların vatandaşa yaklaştırılması ve hizmetlerin sunumunda göz önüne alınması gereken ekonomik ve siyasal ölçütlerin sağlanması yönünde değerlendirilmesi gerekli bir potansiyele sahiptir (KELEŞ, 1990).

Sözü edilen ekonomik ölçütler üç temel kavram ile açıklanabilir. “...Birinci kavram etkililik, hizmeti sunacak birimin hizmeti görmeye, teknik bilgi, beceri, kaynak ve örgütlenme açılarından elverişli duruma getirilmesiyle sağlanır. Bunda başarının bir koşulu da, hizmetin en uygun coğrafi sınırlar içinde sunulmasıdır. İkinci kavram olan etkenlik hizmetin, belirli kalitede en düşük fiyatla ve en çok miktarda sunulabileceği [örgüte] verilmesi ile gerçekleşir...”. Siyasal ölçütler ise “...hangi kamu hizmetlerinin kimlerden alınacak vergilerle karşılanacağı, pozitif ve negatif dışsallıkların nasıl bölüşürüleceği gibi siyasal değer ve eğilimlerle ilgili konuları kapsamaktadır...” (KELEŞ, 1990: 31). Ancak günümüzde mevcut mahalle birimlerinin fiziksel büyüklükleri bu durumu engelleyen temel unsurlardan birini oluşturmaktadır.

Bu noktada çalışmanın temel varsayımı, mevcut mahalle kesimlerinin alan, yoğunluk ve hizmet üçlü bağlantısının optimizasyona uygun olmadığıdır. Ayrıca, hem yerel hem de merkezi yönetim ile ilgili görevleri arasında sıkışan ve kamu tüzel kişiliği bulunmayan muhtarlık örgütünün günümüzde işlevsizleşmiş olması ve mahalle kavramının daralarak anlamını yitirmesi de kabuller arasındadır.

Mahalle, tarihsel süreç içinde ağırlıklı olarak konut alanlarını tanımlamıştır. Ayrıca, gerek konut alanlarının kamu hizmetlerinin başlıca tüketicisi olması, gerekse kentsel çalışma alanlarında tüketilen hizmetlerin yapısal farklılıklar göstererek çeşitlenmesi nedeniyle çalışma konut alanları ile sınırlandırılmıştır. **Buradan hareketle çalışmanın amacı, varsayım ve kabuller bağlamında konut alanlarında mahalle örgütünün yeniden yapılandırılmasına yönelik ipuçlarını üretmek ve yapılacak çalışmalara katkıda bulunmaktır.**

İçerik ve izlenen yöntem açısından iki ana bölüme ayrılacak çalışmanın ilk yarısında (ikinci ve üçüncü bölümler) “mahalle” nin hem etimolojik hem de kavramsal tanımları yapılmıştır. Ardından mahalle kavramı, ülkemizde kentsel kamu hizmetlerinin sunumu açısından, üstlendiği (veya kaybettiği) görevleri bağlamında tarihsel süreç içinde incelenerek yorumlanmıştır. Bu bölümde yetkiler ile hizmet birlikte ele alınmış, yer yer nüfus ve alan değerlerine ilişkin örnekler verilerek güncel sorunlar tanımlanmıştır.

Çalışmanın ikinci yarısında (dördüncü bölüm) ise kentsel kamu hizmetlerinin yapısı araştırılmıştır. Kamu sektörünün iki temel probleminden biri olan “mali dengesizlik” sorununa (düşey problem) kısaca değinildikten sonra, mekan ile ilgili olan yatay problem, mahalle ölçeğinde yorumlanmıştır (HEILBRUN, 1974).

Özetle bu incelemenin yöntemi, mahalle kavram ve olgusunu geri kazanmak amacıyla sorulan üç soru bağlamında oluşmuştur: İlk soru, mahalle örgütünün hangi kamu hizmetlerini üstleneceğidir. Buna göre sunum öncelikleri, yönetim organizasyonları ve ölçek ekonomileri ile tüketim-dağıtım biçimleri gibi ölçütler ışığında kamu hizmetleri

sınıflandırılmıştır. İkinci soru hizmetlerin sunumunda optimum nüfus ve alan büyüklüklerinin saptanmasına yöneliktir. Yerel sınırlar ve hizmet ilişkileri kuramsal kapsamda araştırılmış ve çeşitli ipuçları üretilmiştir. Üçüncü soru ise hizmetlerin nasıl sunulacağı üzerinedir. Buradan hareketle hizmetlerin düzenlenmesi, üretilmesi ve ödenmesi eylemlerinde rol oynayan aktörler ve ilişkileri aktarılmıştır.

Beşinci ve son bölümde ise, araştırmadan elde edilen sonuçlar ve mahallenin yeniden yapılandırılmasına yönelik oluşturulan ipuçları aktarılmıştır.



## 2. MAHALLENİN TANIMI;

### 2.1. MAHALLE SÖZCÜĞÜNÜN ETİMOLOJİSİ

T.D.K. sözlüğüne göre mahalle sözcüğü Arapça kökenlidir ve yer, mevki anlamına gelen "mahall" sözcüğünden türetilmiştir. Aynı kaynağa göre, bir kentin, bir kasabanın veya bir köyün bölümü sayılan parçalardan herbiri de mahalle olarak tanımlanmaktadır.

Meydan Larousse, önceleri Arap'ların "konaklanan yer" anlamına kullandıkları mahalle kelimesinin, sonraları şehrin ve daha küçük yönetim birimlerinin bir bölümü anlamında kullanıldığını belirterek, Türkçe'ye deyim ve örgüt olarak Arap'lardan geçtiğini vurgulamaktadır.

Aynı şekilde, İslam Ansiklopedisi de göçebelik kültürünün izlerini taşıyan "mahall" sözcüğünün yerleşik hayata geçilmesi ile şehrin bir semti anlamını aldığını ve Türkçe'ye, İstanbul'da "yeni mahalle" olarak geçtiğini belirtir (KRAMERS, J.M.).

Arap'ların yanısıra, Kuzey Hindistan'da "muhalla", Mısır'da ise "mahalla" biçiminde yer mevki anlamında kullanılan bu sözcüğe, yine Mısır'da şehir ve köy isimlerinin başında sıkça rastlanmaktadır. Öyle ki kaynaklar, ülkede "al-mahalla" adını taşıyan yaklaşık yüz adet yerleşmenin varlığından söz etmektedir.

Mahallenin karşılıklarını batı kültürlerinde de bulmak mümkündür: İngilizce'de sözcüğün karşılığı olarak "neighborhood, parish veya ward" sözcükleri kullanılmaktadır. Bu karşılıklardan, birincisi fizik mekanda yakın olma ve komşuluk ilişkilerini, ikincisi kilise cemaatini, üçüncüsü ise temsili sistem amacıyla oluşmuş kent parçalarını tanımlamaktadır.

## 2.2. MAHALLE KAVRAMI

Mahalle, İslam kökenli doğu toplumlarına özgü bir kavramdır. Sözcüğün tanımından hareketle mahalle şehrin bir parçası olarak kabul edilirse, yerleşmeler tarihi boyunca tüm zaman dilimlerinde ve çeşitli toplumlarda birtakım benzerliklere dayalı mekansal gruplaşma veya bölüntülere rastlamak mümkündür. Örneğin, Ortaçağ kentlerinin mesleklere göre ayrılmış mahalleleri olduğu bilinmektedir. Bununla birlikte kent kuramlarında, gelir gruplarına yönelik kent parçaları tanımlanır. Ancak mahalle dar anlamının dışında, salt bir fiziksel mekan parçasının çok ötesinde bir anlam içermektedir. Doğan Kuban'ın tanımıyla, **mahalle gelişmiş İslam kentinde işlevsel ve sosyal bütünlüğü olan bir birim ve kenti tanımlamaya yönelik fizikososyal bir olgudur** (KUBAN, 1993: 242-246).

Geniş anlamıyla mahallenin kökeninin İslamiyet öncesi Arap toplumunun kabile şeklindeki yaşam biçimi olduğu ve Anadolu'ya İran üzerinden Selçuklular ile ulaştığı belirtilmektedir. Anadolu Selçuklu şehrinde toplumsal ve yönetsel bir alt kademe olarak örgütlenen mahalle, **"...devletin devamlılığı, yönetimin etkinliği ve sosyal düzenin korunmasında temel bir birim olarak kabul edilmiş ve bu özelliği ile Osmalı -Türk mahallesinin hazırlayıcısı olmuştur..."** (ALADA, 1993: 9).

**Osmanlı mahallesi, devletin sıkı denetimi altında, şeriat kontrolüne dayalı ve içine kapalı bir toplumsal örgütlenme biçiminin, kent mekanındaki yansımasıdır. Bu özelliği ile mahalle, bir bakıma İslam toplumlarında gerçek anlamda bir kentsel kültürün yaşanmasını engellemiştir.**

Arjantinli araştırmacı ve yazar Lozano, kentsel yaşamı, mal, servis ve düşünce alışverişi olarak tanımlarken şehrsel kültürün ölçütünün, bireyin şehir yaşamına katılabilme derecesi olduğunu belirtmektedir (LOZANO, 1990: 190). İslam kentleri ise, özel dini gruplara yönelik alt bölgeleri olan birbirine bitişik komşuluk birimlerinden oluşmuştur. Bu birimler, yani mahalleler, toplumsal hayatın tüm gereksinimlerini

karşıl原因 kurumların (cami, mescid ve tekke gibi dinsel mekanlar ile hamam, çeşme ve bakkal) içinde bulunduğu tam anlamıyla birer şehir hücresi niteliğindedir (ELISSEEFF, 1976: 101).

**Hücreyel örgütlenme biçimi bir tür gizli örgütlenmedir.** Bilgi alışverişinin minimum kılındığı bu sistem içinde bir izole yaşamın varlığından söz edilebilir. Lozano'ya göre, tüm kenti kapsayan geniş bir sosyal ilişkiler ağı yerine, neredeyse tüm sosyo-ekonomik aktivitelerin sınırlı bir mekan içinde gerçekleşmesi, çeşitliliği ortadan kaldırarak belirli bir kentsel kültürün oluşmasını engellemektedir.

Tarihçi Ethem Eldem'e göre de, dini ve etnik sınıflaşmaya dayalı Osmanlı mahallelerinin varlığı, devletin devamlılığı için önemli bir araçtır. Ermenilerin, Rumların ve Müslüman gruplarının 19.y.y. başlarına kadar kapalı ve tepkisiz birer toplum olarak yönetilmelerinin kolaylığı inkar edilemez. Bu izole yaşam öylesine gerçekleşir ki, bir mahallede doğan bir kimse, aynı mahalleden bir başkası ile evlenir, orada yaşar ve o mahallede ölür (ELDEM, 1996: konferans notları)

Diğer bir tanımlama ile Osmanlı döneminde mahalle, "...tıpkı bir avlu kapısından içine girildiğinde içine kapalı bir mikrokozmoz olan ev gibi, sadece mahallelinin içine girebildiği bir mikrokozmozdur..." (KUBAN, 1993: 242-246). Bu içe kapalı yaşam biçimi İslam kentlerinin bir komün olarak örgütlenemeyişinde rol oynamış ve kent yaşamına katılma ve kent yaşamını paylaşma ancak mahalle düzeyinde kalmıştır <sup>1</sup>

Bu noktada mahallenin değişken bir kavram olduğunu vurgulamakta yarar vardır. Sanayi devrimi sonrasında kentlerde yaşanan uzmanlaşma ve teknolojik gelişmeler, kent yaşamını giderek hızlanan bir değişime zorlamıştır. Bu süreç içinde toplumsal ve fiziksel

---

<sup>1</sup>Osmanlı döneminde mahalle bir anlamda sosyal sürdürülebilirliğin aracıdır: İstanbul'da, 16.yy.'dan, 1934 yılında belediye tarafından yeni mahalle bölüntülerinin yapılması ve yeni adlar verilmesine kadar, mahalle adları korunmuştur. Doğal felaketler, yangınlar ve kentsel gelişmelere karşın devam eden bu sürekliliğin temelinde, başkent otoritesi ve mescitlerin vakıflar yolu ile yaşatılması yatmaktadır (KUBAN, 1993: 244).

değişmelerin kaçınılmaz sonucu olarak, fizikosoyal bir olgu olan mahalle kavramı da değişmiştir.

Günümüzde, Osmanlı döneminin içine kapalı yaşam biçimi etkisinde işleyen mahalleye rastlamak mümkün değildir. Yine de yakın bir geçmişe kadar ülkemizde, sosyal anlamda kısmen geleneksel dayanışmacı mahalle yapısını korumuş gecekondular mahallelerinden sözü edilebilir. Bu dayanışmacı yapı, yasadışı olmanın ürünüdür. Ortak kırsal kökene sahip düşük gelirli grupların mekanda kümelenerek kentte varlıklarını sürdürebilmek ve birtakım kamu hizmetlerinden yararlanmak amacıyla, gecekondularını güzelleştirme ve teşkilatlandırma dernekleri kurdukları bilinmektedir. Toplanan paralar ile kuyular açılmış, ana yollar taşlarla döşenmiş ve ilkyardım örgütlenmelerine gidilmiştir. Ancak 1970'li yılların başında hisseli bölüntülerin yaygınlaşması, mafyanın üretim sürecinde aracı haline gelmesi ve bina yapım sürecindeki hızlı gelişim ile ortaya çıkan çok katlı yasadışı "apartkondular" ile birlikte gecekondular sürecinde ve mahalle yapısında önemli değişimler yaşanmıştır (TEKELİ, 1993: 381-385).



**Şekil 2.1:** Teşvikiye mahallesinde bir gecekondular yerleşmesi (ÇELENK, 1994)



**Şekil 2.2:** Günümüzün Karakteristik Mahalle Görünümüne bir Örnek, Güztepe (KUTUN, 1989)



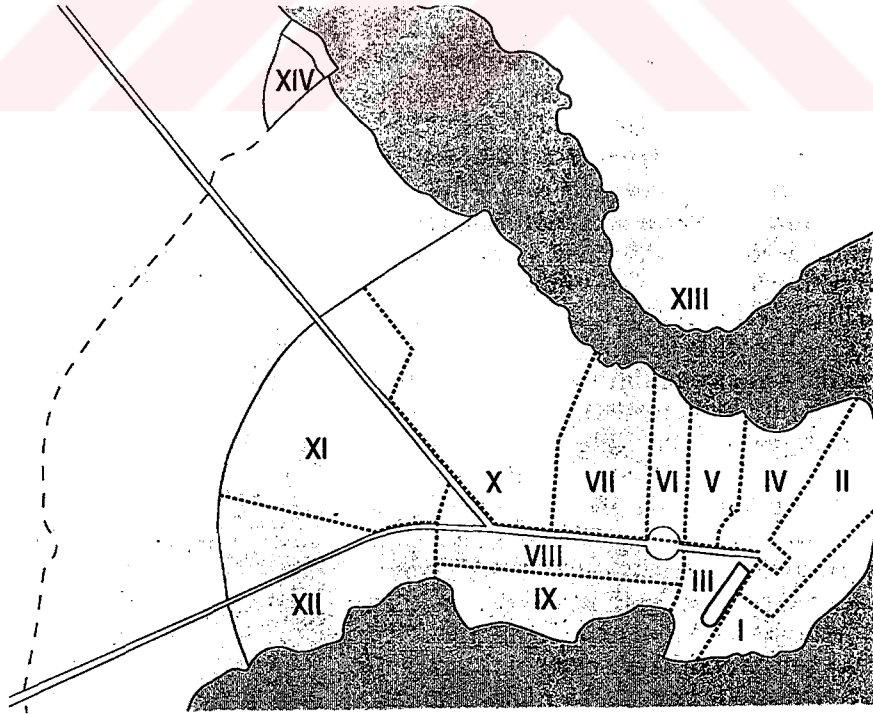
Belirli bir zaman dilimi içinde yaşanmış ve bu gün bir imge olarak var olan mahallenin anlamı daralmıştır. Diğer bir deyişle kavramın içi boşalmış ve sözlük anlamındaki gibi, “...sadece geleneksel ve sosyal dokuyu çoktan terketmiş kent parçaları...” (BAYHAN, 1969: 103) haline gelmiştir. Fizik mekanda sınırlarını görmenin, algılamının ve tanımını yapmanın güçleştiği bir kesitte, mahallenin yalnızca ikametgah belgesi almaya gidildiğinde veya muhtarın duvarındaki harita üzerinde var olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.



### 3. TARİHSEL SÜREÇ İÇİNDE KONUT ALANLARINDA HİZMET SUNUM BİRİMİ OLARAK MAHALLE;

#### 3.1. BİZANS DÖNEMİ

“Mahalle”nin ilk örneklerini erken Bizans Dönemi’nde, İstanbul kentinde görmek mümkündür. Ancak bu dönemde söz konusu mahalleler, önceki bölümde kavram olarak tanımlanan mahalleden farklı olarak, birkaç temel yerel hizmeti yüklenmiş birer idari bölünüş niteliğindedir. Berger’e göre Bizans Dönemi’nde, Osmanlı Dönemi’ndeki türden mahalle oluşumu Blahernai (bugünkü Ayvansaray) ve Psamatia (Samatya) örneklerinin dışında hiçbir zaman yaşanmamıştır (BERGER, 1993: 242). Bu konudaki sınırlı kaynaklardan 2. Teodosios döneminde (408-450) yazılmış bir tür resmi tanıtım kitabı olan Notitia Urbis Constantinopolitanae’ye göre, İstanbul o dönemde idari açıdan on dört bölgeye (mahalleye) ayrılmıştır. Aşağıdaki şekilde de görüldüğü gibi, bunların onikisi Constantinus suru içinde yer almaktadır.



Şekil 3.1: Bizans Dönemi İstanbul Mahalleleri (BERGER)

Sınırları ancak yaklaşık olarak belirlenen bu birimler<sup>2</sup>, *curator*<sup>3</sup> adı verilen memurlar tarafından yönetilmiş ve kendi itfaiye örgütleri ile gece bekçilerini istihdam etmişlerdir.

## 3.2. OSMANLI DÖNEMİ

### 3.2.1. TANZİMAT ÖNCESİ

Osmanlı döneminde mahalle, eğitim, altyapı, güvenlik ve itfaiye gibi temel yerel hizmetleri üstlenmiş bir “kentsel birim” konumundadır. Klasik devirlerden beri Osmanlı yönetiminin şehirlerdeki en alt kademesi olarak kabul edilen ve ekonomik, mali ve yönetsel açılardan kendi içine kapalı olan bu birimlerin, komün yönetiminin çekirdeği olması beklenebilir. **Ancak yerel yönetim, modern anlamda demokratik yaşamı ve siyasal katılmayı yerleştiren, merkezi idareyle birlikte ve ona rağmen var olan bir kavramdır.** Tek başına kentlerin bayındırlığının ve sağlıklı yaşam için gerekli hizmetlerin sağlanması güçlü bir yerel yönetim için kriter olarak kabul edilmemektedir .

Bu noktada, **Türkiye tarihinde şehirlerin toplumsal ve ekonomik gelişme düzeylerine bağlı olarak, mahallenin yeterince özerk bir kimlik taşımadığını vurgulamakta yarar vardır (ORTAYLI, 1985).** Yine de Osmanlı mahallesi, kendisi için gerekli olan kimi hizmetleri üretebilecek kadar güçlü ve tutarlı bir örgütsel yapıya sahip olmuştur.

19. yüzyılın ilk yarısına kadar bu örgütsel yapının üst yöneticilere karşı müslüman mahallelerindeki sorumluları imamdır. Gayrimüslim mahallelerinde ise yöneticilik görevi, patrikhanenin veya hahambaşının temsilcileri olan papaz veya haham tarafından görülmüştür.

<sup>2</sup> Bizans Dönemi’nde, herhangi bir nirengi noktasından hareketle mahallenin gerçek boyutlarını belirlemek mümkün değildir yine de bir fikir vermesi açısından, 400’lü yıllarda kent nüfusunun 150-200 bin arasında değiştiği ve sık nüfuslu mahallelerin 600-700 hektarlık bir alana yayıldığı belirtilebilir. Buna göre ortalama yoğunluk 270 kişi/ha’dır.

<sup>3</sup>Curator sözcüğü, işletmeci,kontrol memuru ve denetçi anlamlarına gelen İngilizce *manager, overseer, superintendent* kelimelerinin karşılığıdır.

Mahalle yönetimi kavramı, tarihsel süreç içinde, **hem merkezi hem de yerel kimlik kazanmıştır**: Osmanlı döneminde imam, şeriat kontrolüne dayalı bir toplumsal örgütlenme biçiminin sürekliliğini sağlamak amacıyla devletin şehirlerdeki en uç temsilcisidir. “...Kadı ve naibler, devletin her türlü emir ve yasağını, berat ile atanan imamlar yolu ile halka iletmişlerdir...” (ERGİN, 1936: 108).

Mahalle halkının doğum, ölüm, evlenme ve boşanma gibi olaylarının aktarıldığı sicili tutmak, ev basmaya varan ahlaki denetimleri yaparak, halk arasında **pazvant** adı verilen bekçiler ile güvenliği sağlamak da imamların görevleri arasında yer almıştır (GÖKTAŞ, 1993: 240).

İmamlar eğitim öğretim ve din adamlığının yanısıra sosyal yaşamda bir rehber ve arabulucudur. Toplumsal örgütlenmeyi dini merkez etrafında şekillendirerek bir katalizör işlevi gören imamlar, mahalle seknesi denilen topluluğun başıdır. Bir kimsenin mahalleye yerleşebilmesi için mahalle sakinlerinden birinin ve imamın kefaleti zorunludur. Böylelikle imam zincirleme olarak tüm mahalle halkının kefilidir (ORTAYLI, 1985). Buna karşılık atama ile göreve gelen imamın mahalle halkı tarafından kabul görmesi gerekmektedir. Aksi durumlarda imamların azlinin istenmesi mümkündür (ALADA, 1993).

Yerel anlamda belki de “...İmamların en önemli görevi, mahalle sakinlerine salınan verginin paylaşılması ve toplanması işinin yürütülmesidir...” (ORTAYLI, 1985: 101). Özellikle 17. yüzyıldan sonra merkezi idare tarafından sık sık mahalle halkından avarız vergisi<sup>4</sup> talep edilmiştir.

Bu noktada Osmanlı mahallesinde özerk bir yerel mali kurum niteliğinde olan **avarız akçası vakfı sandıklarından** söz etmek mümkündür. Cemaat içi dayanışmayı ekonomik güvence altına almayı ve beledi hizmetlerin yerine getirilmesini amaçlayan ve özellikle yüksek gelir grubu mahalle sakinlerinin maddi desteği ile işleyen bu örgütlü yapı, imam ve

<sup>4</sup> Osmanlı Döneminde, yasa ile gösterilmiş vergilerin dışında ve sıkıntılı durumlarda halktan alınan bağ (TDK Sözlüğü)

halk tarafından seçilmiş bir mütevellî (vakıf yöneticisi) tarafından yönetilmiştir. Alada'nın deyimi ile, vakıf sandıklarının başlıca kullanım alanları: mahalle halkından talep edilen avarız vergisini ödeyemeyecek durumdakilerin paylarının karşılanması, mahallenin cami, okul, çeşme, köprü ve yol gibi kamusal yapılarının bakım ve onarımı, mahalle yöneticisi ve hizmetlilerinin (mütevelli, yiğitbaşı, bekçi, saka vb.) ücretleri ile, dul ve yetimlerin ihtiyaçlarının karşılanması şeklinde sıralanabilir. Bunun yanısıra, avarız vakıflarının dışında, mahallelerin yine beledi ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla kurulan vakıflar olduğu gibi, eğitim hizmeti veren vakıflardan da söz edilmektedir (TAŞKÖMÜR, 1996: 441).

### 3.2.2. TANZİMAT SONRASI

Tanzimat ile birlikte Osmanlı yönetiminde gözlenen merkezileşme eğilimleri mahalle üzerinde etkili olmuştur. **Yeniçeri ocağının kaldırılmasından sonra, II. Mahmud tarafından, vergi toplamak, şehir güvenliğini ve mahalle düzenini sağlamak amacıyla, ilk olarak İstanbul'da 1829 yılında muhtarlık örgütleri kurulmuştur.** İmparatorluğun diğer kent ve köylerinde bu örgütün kurulması ve yaygınlık kazanması 1836 yıllarında gerçekleşmiştir (İSTANBUL, 1993).

1829'daki düzenlemeyle İstanbul mahallelerinde, “muhtar-ı evvel” ve “muhtar-ı sani” olarak iki muhtarın seçimle göreve gelmeleri ve mahalle imamlarının muhtarlara kefil olmaları esası getirilmiştir. Din adamlığı dışında, daha önce imamların sorumluluğundaki tüm görevleri muhtarlar devralmış, gayrimüslim mahallelerinde ise papaz ve hahambaşı yönetimine dayanan klasik statü 1864 yılına dek devam etmiştir.

Alada'ya göre, muhtarlık kurumu ile amaçlanan; bürokrasi yolu ile merkez adına, mahalleler üzerinde bilgi-denetim ağını kurumsallaştırmaktır. Bunun en çarpıcı örneği şehirlere olan göçü önlemek amacıyla, mahallelerde muhtarlarca mürur (geçiş) tezkiresi kontrolünün yapılmasıdır. Ancak bu yöntemin ülke çapındaki başarısı şüphelidir (ORTAYLI, 1985).

1864 tarihli Teşkil-i Vilayet Nizamnamesi ile, mahalle yönetimine hem merkezi, hem de yerel, yeni kimlikler kazandırılmıştır. Şehirlerdeki mahalle muhtarlıklarının vilayet-sancak-kaza hiyerarşisi içinde, köy yönetimi ile aynı statüde değerlendirilmesi, muhtarlıkların zaptiye amirleri tarafından denetlenmesi ve giderek, 1877 yılında avarız vakfi sandıklarına devletçe el konulması, değişimin bir yönüdür.

Bunun yanısıra, mahalleyi “yerel yönetim statüsüne” kavuşturmakta büyük bir adım sayılan ihtiyar heyetlerinden söz edilebilir (ORTAYLI, 1985: 102). Düzenlemenin 5. maddesi, mahalle yönetimine muhtarlar ile birlikte çalışan ihtiyar meclislerini eklemiştir. Minimum 50 haneden oluşan mahallelerde, imam ve bir yıllığına seçilen 3 ile 12 üyeden oluşan ihtiyar meclislerinin görevleri, mahalle ile ilgili tüm konularda görüş bildirerek ortak kararların alınmasına katkıda bulunmak [ve belki de denetimi yerelleştirmek] biçiminde sıralanabilir. İlk Tuna vilayetinde uygulanan bu değişiklik, daha sonraları 1867 yılında genelleştirilmiştir (ALADA, 1993: 16-17).

\* **Hizmetlerin etki alanı olarak mahalle birimi:** Etnik ve dinsel köken bakımından homojen yapıda olan ve konut alanları kapsamında tanımlanan **Osmanlı mahallesi kendisine ait “etkin bir yerel hizmet ortamı oluşturma” becerisine sahiptir.** Hizmetin üretilmesi, devamlılığının sağlanması ve denetlenmesi, mahalle halkının topyekün sorumluluğunda ve maddi ve fiili katılımı ile gerçekleşmiştir. Su, kanalizasyon, itfaiye gibi hizmetler bazı vakıflar ve meslek grupları ile halk tarafından yerine getirilmiş (NADAROĞLU, 1978: 196), diğer bir deyişle **mahalle, hizmeti bizzat kendisi üretmiştir.** Ayrıca, tulumbacı<sup>5</sup> sandıkları örneğinde olduğu gibi kendi örgütünü kurabilecek kadar güçlü bir katılımcı yapıya da sahip olmuştur.

Osmanlı kamu hizmet yapılarının etki alanları bağlamında, mahalle ve semt şeklinde bir kademenin varlığından söz eden Yenen'e göre, **ilk kademe hizmet birimi mahalledir. Etki alanının sınırlarını ise “...yaya erişme mesafesi ve mahallelilerin görsel, sosyal**

<sup>5</sup>Tulumbacı: Osmanlı Dönemi ifaiyesi

ve işitsel açıdan birbirlerini izleyip tanıyabilecekleri ve mahalle içi olaylardan haberdar olabilecekleri boyut...” çizmektedir (YENEN, 1988: 145).

Araştırmalara göre, 16. yy. verileri ile bir mahallenin ortalama nüfusu 10 ile 50 hane arasında değişmektedir (ALADA, 1993: 12). E. H. Ayverdi, R. Mantran ve S. Aktüre gibi araştırmacılara dayanarak, İstanbul’da büyüklükleri 1 ile 10 hektar arasında değişen mahallelerden söz edilebilir. İmparatorluğun ilk yüzyıllarında İstanbul mahallelerinde, 50-100 kişi/ha, 19.yy’da ise 250-400 kişi/ha’lık nüfus yoğunlukları değerleri tahmin edilmektedir (KUBAN, 1993: 245). Bursa kentinde ise, mahalle merkezindeki cami ve mescitlerin yaklaşık 100 metre yarıçapında ve 3 hektar alana hizmet verecek şekilde oluştukları ( ~1000 kişi ve ~330 k/ha) belirtilmektedir.



**Şekil 3.2:**

Osmanlı döneminde, mescit çevresinde kurulan bir mahalle (*Nazım Timuroğlu arşivi*)



**Şekil 3.3:**

Tepebaşı ve Kasımpaşa mahalleleri (*Nuri Akbayar koleksiyonu*)

Anadolu kentlerinde, bir veya birkaç sokak ile cami veya mescid çevresinde oluşan mahalle sınırlarının kent mekanında kesin çizgilerle ayrılması mümkün değildir (ÇADIRCI, 1996: 257) (AYVERDİ, 1958: 3-4). İmamların merkezi yönetim tarafından

atama yolu ile göreve getirilmesi mahalle sınırlarının kuramsal olarak belirli olmasını gerektirse de, çizilen sınır dinsel merkezin cemaatine yönelik esnek bir sosyal sınırdır ve genellikle mahalle, alan büyüklüğünden çok, hane sayısına göre tanımlanmaktadır (TANYELİ, 1986).

**Bu noktada, Osmanlı mahallesinin “sosyo-fiziksel” sınırlarının, tanış olma ve yaya erişme mesafesi ile halkın toplumsal ve yönetsel örgütlenme becerisine, göre kendiliğinden oluşmuş olduğu söylenebilir.**

Sonuç olarak Osmanlı mahallesi, cemaat olgusu ve cemaat yönetimi kavramları ile birlikte açıklanabilir. Toplumun dini ortaklığa dayalı birlikteliğinin ürünü olan bu “yerel” modeli, batılı anlamda bir yerel yönetim geleneğinin ürünü olarak nitelendirmek yanlış olacaktır. Ancak kesin olan şudur ki, mahalle aktif olarak kamu hizmetlerinin üretimini gerçekleştirmiş ve (son 50 yıllık dönemde yasal çerçeve içine alınarak) seçimle göreve gelen muhtar ve ihtiyar meclisi kurumları ile yerel demokrasiye geç de olsa katkıda bulunmuştur.

Bununla birlikte, süreç içinde Osmanlı yönetim sistemindeki merkezileşme ve kısmen yerelleşme hareketlerinin bir arada gerçekleşmesi, mahalle örgütünün yukarıda tanımlanan ikili yapısını belirlemiştir. Günümüz mahallesinin merkezi ve yerel yönetim arasında sıkışmış olan statüsü de, bir bakıma Osmanlı vilayet sisteminin attığı bu temel üzerinde oluşmuş, kısacası ne meşrutiyet, ne de cumhuriyet dönemi yasaları bu “belirsizliği” değiştirmede etkili olamamıştır (ORTAYLI, 1985: 104).

### 3.3. CUMHURİYET DÖNEMİ VE GÜNÜMÜZ

Temeli II. Mahmud zamanında atılan mahalle muhtarlıkları, 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkatı ile hukuken ortadan kaldırılmış, ancak yerine herhangi bir düzenleme getirilemediği için hükümet izniyle 1934 yılına kadar işlerliğini sürdürmüştür (DPT,1991: 127).



Cumhuriyet döneminde, 1933 yılında 2295 sayılı kanun ile mahalle muhtar ve ihtiyar meclislerinin çalışmalarına son verilmiş ve mahalle yönetiminin görevleri, ilgili belediyelere devredilmiştir. Aradan geçen 11 yıllık deneyim sonucunda, hizmetlerin yeterince yürütülememesi ve kamu kurumu ile vatandaş arasında görülen kopukluk nedeniyle, mahalle yönetimi 1944 yılında 4541 sayılı “Şehir ve Kasabalarda Mahalle ve İhtiyar Heyeti Teşkiline Dair Kanun” ile tekrar tanımlanmıştır (DPT, 1991: 127). Buna göre mahalle yönetimi, bir muhtar ve başkanlığındaki dört üyeden oluşan ihtiyar heyeti olmak üzere iki organa sahiptir. Halen yürürlükteki bu kanun ile 1945 tarihli uygulama tüzüğü ve 1580 sayılı belediye yasasının 8. maddesine göre, belediye sınırları içinde **mahalle kurulması, kaldırılması, birleştirilmesi, adları ve sınırlarının değiştirilmesi belediye meclisi ve yerel idare kurulunun kararı ve valinin onayı ile gerçekleştirilmektedir.**

Günümüzde mahalle yönetimi, 2972 sayılı kanuna göre<sup>6</sup> yerel seçimler ile göreve gelmesine karşın, anayasanın 127 maddesinde yer almadığı için, bir yerel ya da merkezi yönetim statüsünde değildir. Tüzel kişiliği ve kendi özel bütçesi olmayan mahalle, sorumluluk ve hizmetler bakımından mevzuatla verilen çeşitli görevleri yapan ve daha çok, merkezi ve yerel yönetimlere yardımcı bir kuruluş konumundadır (TAYLAN, 1996: 2-6).

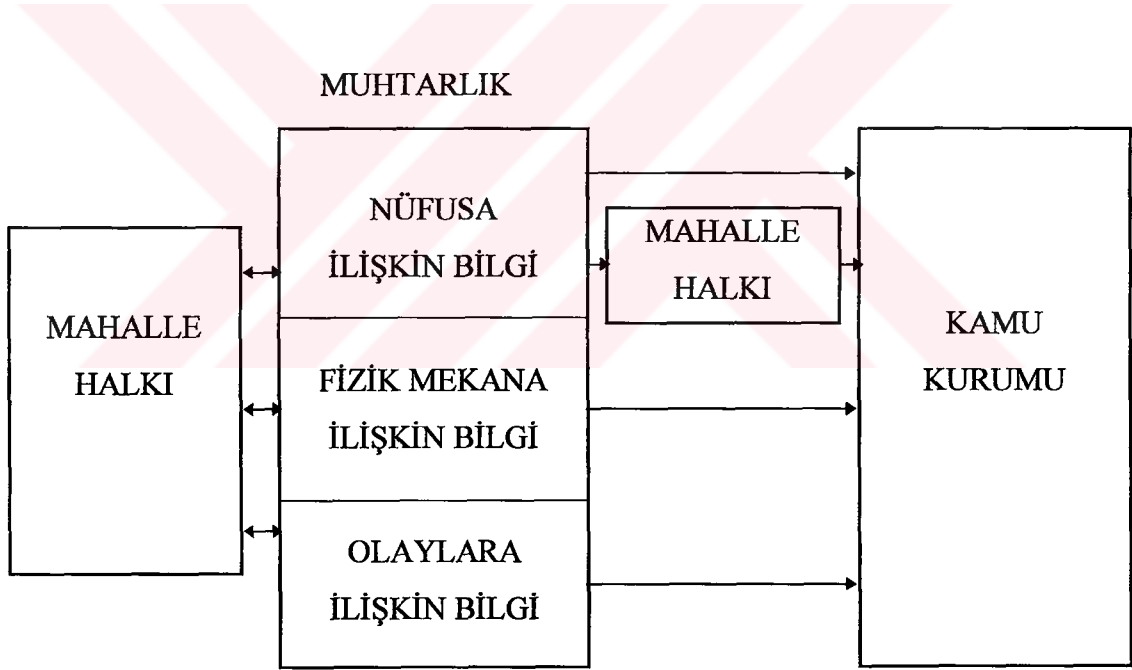
1967-71 yıllarında İçişleri Bakanlığı tarafından yapılan bir araştırmaya<sup>7</sup> göre mahalle muhtarlıklarının yaklaşık 140 görevi bulunmaktadır. Mülki idarenin hiyerarşik denetimi altında yer alan mahallenin temel görevi, merkez adına halk ile iletişimi kurmak ve bir

<sup>6</sup>18 Ocak 1984 tarihli, Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkındaki kanuna göre, seçimler 5 yılda bir kez yapılmakta ve 4 asil, 4 de yedek olmak üzere toplam 8 kişiden oluşan mahalle heyetine seçilmek için en az 6 aydan beri o mahallede oturuyor olmak, 25 yaşını doldurmuş olmak ve okuryazar olmak şartları aranmaktadır (ALADA, 1993: 20).

<sup>7</sup> “Merkez valisi Durmuş Yalçın tarafından hazırlanan mahalle muhtarlığı ve ihtiyar heyetleri araştırma raporu (1971) sonuçlarına göre, muhtarlar bina ve personel yetersizliği, eşgüdüm eksikliği ve gelir yetersizliği gibi nedenlerle görevlerinin % 53’ünü gerçekleştirememektedir (TAYLAN, 1996: 2-6).

anlamda “devletin varlığını yerel ortamda hissettirmek geleneğini” devam ettirmektedir.

Günümüzde muhtarlık örgütünün, kentsel kamu hizmetlerinin üretimi bağlamında yasal çerçeve içindeki görev alanı daraldığından, mahallenin geçmişteki üretken yapısından da söz etmek mümkün değildir. Bunun yerine, mevzuata dayanarak sınırlı ve pasif bir kentsel bilgi bankası niteliği taşıdığı söylenebilir. Şemada görüldüğü gibi muhtarlık tarafından kamu kuruluşlarına doğrudan veya dolaylı yoldan, mahallede yaşayanlara ise sınırlı olarak bilgi aktarılmaktadır. Ancak mahalleye ait kapsamlı bir veri tabanı oluşturmaya yönelik bu bilgi bankasını besleyecek yeterli bilgi akışı gerçekleşmemektedir.



Şekil 3.4: Bilgi bankası olarak muhtarlık kurumu

Bu bilgiler üç ana grupta yer almaktadır: 1) **Nüfusa ilişkin bilgiler**, mahallede yaşayanların nüfus kayıtları, askerlik ve ilkökul çağındaki yükümlüler ile muhtaç, yaşlı ve sakatlara ilişkin bilgiler olarak özetlenebilir. Muhtarlar bu bilgileri doğrudan olduğu kadar, çoğu kez istek üzerine belge hazırlayıp onaylayarak mahalleliler kanalıyla dolaylı

yoldan ilgili kamu kurumlarına iletmektedirler. Bununla birlikte okul çağı gelen çocukların ailelerine gerekli uyarıları yapmak da muhtarların görevleri arasındadır.

**2) Fizik mekana ilişkin bilgiler**, kapsam olarak oldukça sınırlıdır. Özel mülkiyet kapsamındaki bilgiler emlak ve çevre temizlik vergilerinin saptanması amacını taşıırken, kamu alanları için toplanan bilgiler ise sadece cadde, sokak ve meydan levhalarının kontrolüne yöneliktir. **3) Olaylara ilişkin bilgiler** ise, seçmen kütükleri, salgın ve bulaşıcı hastalıklar ve seferberlik durumunda görev alacak yükümlülere ilişkin bilgileri kapsamaktadır.

Mahalle yönetimi ile ilgili yürürlükteki yasa ve tüzük, içerik ve biçim açısından eleştirilmektedir. Taylan'a göre ilgili kanunlardan alıntılar ile oluşturulan mevzuat, zaman içinde sözü edilen bazı yasaların kaldırılmasına rağmen gözden geçirilmemiş ve şeklen eskimiştir<sup>8</sup>.

İçerik açısından mevzuatın en yetersiz yanı, mahallelerin kurulmasına yönelik hükümleridir. **İlgili tüzüğe göre şehir ve kasabalarda mahalle birimlerinin oluşturulması hane sayısı göz önüne alınarak (minimum 300, maksimum 1000 hane), dört farklı şekilde gerçekleştirilmektedir:**

- 1) Nüfus kaybetme veya konut dışı fonksiyon alanlarına dönüşüme sonucu, minimum hane sayısı koşulunun sağlanamaması durumunda mahallelerin birleştirilmesi.
- 2) Nüfusun artması ile maksimum değerini aşılması durumunda mevcut mahallenin bölünmesi.
- 3) Yerleşik alanlar dışında veya kenarında oluşturulan yeni konut alanlarına yönelik mahallelerin kurulması.

---

<sup>8</sup> Örneğin, "...1930'lu yılların yol vergisi ile anılan Şose ve Köprüler Kanunu, yaklaşık kırk yıl önce kaldırılmasına rağmen, kanunun yükümlülük cetvellerinin düzenlenmesi ile bedenen çalışacakların belgelerinin kontrolünde muhtarların görevli olduklarına yönelik iki fıkra yürürlükte görülmektedir..." (TAYLAN,1996:91).

4) Kırsal yerleşmelerin, belediye statüsüne kavuşmaları sonucunda mahalle birimlerinin oluşturulması.

Günümüzde bu durum, pek çok sorunun kaynağını oluşturmaktadır. İlk olarak ilgili tüzük tarafından açıkça hane esasına göre sınırları belirlenen nüfus büyüklüklerine uygulamada uyulmadığı gözlenmektedir. Özellikle metropoliten alanlarda birbirlerinden çok farklı nüfus değerlerine sahip mahallelere rastlanmaktadır. Örneğin muhtarlık kayıtları esas alınarak, İstanbul mahallelerine ilişkin 1990 yılına ait verilerle gerçekleştirilmiş bir araştırmada, çarpıcı nüfus ve alan değerleri sunulmuştur<sup>9</sup>. Buna göre metropol bütününde yer alan 600'den fazla mahallenin nüfus büyüklüklerine göre mekandaki dağılımı aşağıdaki şekilde görülmektedir.



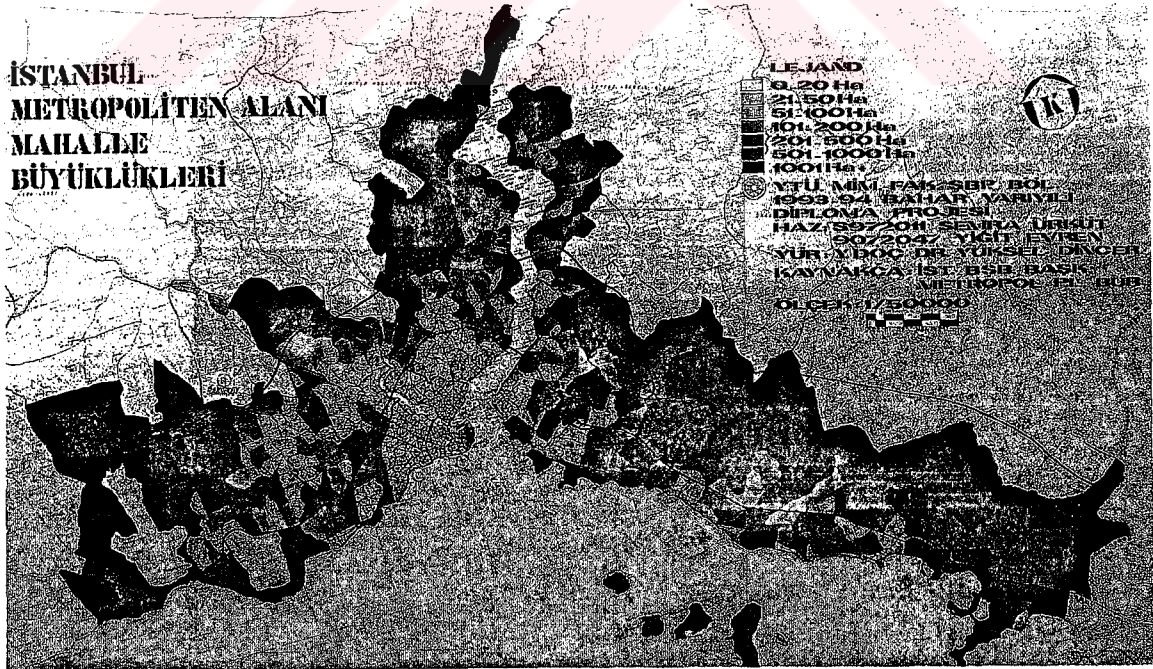
Şekil 3.5: İstanbul Metropoliten Alanı Mahalle Nüfus Büyüklükleri (EVREN & ÜRKÜT)

İkinci olarak, muhtarlıkların hane sayısına göre oluşturulması, diğer bir deyişle mahallenin tanımının konut alanlarına yönelik yapılması, kentsel fonksiyonlar bakımından

<sup>9</sup>Eminönü Sarıdemir mah. (nüfus 105 kişi, yoğunluk 8.75 k/ha.) Kadıköy Caferaga mah. (nüfus 71.993 kişi, yoğunluk 317 k/ha.) Eminönü Yavuzselim mah. (alan 1ha.) ve Ümraniye Yukarıdudullu mah. (1769 ha.) (EVREN & ÜRKÜT, 1994).

homojenleşen ve gece-gündüz nüfus yoğunlukları önemli ölçüde farklılık gösteren mahallelerde, muhtar ve ihtiyar heyetinin etkililiğini yitirilmesine ve görev alanlarının daralmasına yol açmaktadır. Mahalle fiziki sınırları içinde farklı fonksiyon alanları yer alabilir. Bu durumda mahalle sınırları ile muhtarın görevleri açısından aktif sorumluluğundaki alanlar çakışmayacaktır. Ayrıca seçmen kütüklerinin yine hane esaslı hazırlanması, özellikle çalışma alanlarını kapsayan mahallelerde yönetimin seçimler ile denetlenmesini olanaksız kılmaktadır.

Bununla birlikte mahalle kavramının (tarihsel kimliğinin bir uzantısı olarak) hala hane sayısı ile tanımlanması günümüz koşullarında yetersiz kalmaktadır. Muhtarlık kurumu, görevleri gereği mahallede yaşayanlar ile yüzyüze ikişide bulunmayı gerektiren bir örgüttür. Yaşanılan mahallenin algılanamaz boyutlara ulaşması, aidiyet duygusunu ortadan kaldırarak, katılımcı ve örgütlenebilir bir toplumsal yapının oluşmasını engellemektedir. Aynı zamanda bu durum, servis birimi mahalle olabilecek kentsel hizmetlerin sunulmasında verimsizliği beraberinde getirecektir.



Şekil 3.6: İstanbul Metropolitren Alanı Mahalle Alan Büyüklükleri (EVREN & ÜRKÜT)

Son olarak, mahalle birimleri mekanda birbirlerini tamamlama zorunluluğu olmayan ve bazı özel durumlarda fizik mekanda sürekliliği bulunmayan bölüntüler niteliğindedir. Bununla ilgili olarak yasal çerçeve, tek bir muhtarlığa birkaç mahallenin bağlanabilmesini mümkün kılmaktadır<sup>10</sup>; öte yandan aynı mahallede birden fazla muhtarlık yer alabilmektedir (ALADA, 1993: 19). Bu durum, muhtarlık örgütü ve mahalle birimini, planlama bağlamında değerlendirecek çalışmalarda bütüncüllük açısından gözardı edilmemesi gerekli bir noktadır.

---

<sup>10</sup>Örneğin, İstanbul makro formunun dışında yer alan Bahçeşehir Toplu Konut Alanı, yakın zamana kadar çevre yerleşmelerden birine bağlı olarak muhtarlık hizmetlerinden yararlanmıştır.

#### 4. METROPOLİTEN ALANLARDA KAMU HİZMETLERİNİN SUNUMU ve MAHALLE BİRİMİ;

Önceki bölümlerde mahallenin, süreç içinde kentsel kamu hizmetlerinin karşılanması açısından durum ve konumu ele alınmıştır. Bu bölümde ise, aynı bakış açısı ile günümüz koşullarında **hangi hizmetin, hangi düzeyde ve nasıl** sunulacağı tartışılacak ve bu değerlendirmeler ışığında mahalle kavramının sınırları çizilecektir. Diğer bir deyişle bu soruların yanıtları mahalle ölçeğinde verilmeye çalışılacaktır.

Daha önce de belirtildiği gibi, mahalle genel olarak konut alanlarına yönelik bir kavram olagelmış ve kamu hizmetlerinin sunumu yoğun olarak konut alanları bağlamında ele alınmıştır. Bu durum, konut alanlarının kamu hizmetlerinin en önemli tüketicisi olmasına bağlanabilir.

Aynı durum (kamu hizmetini, üretimin devamlılığı için tüketen) kentsel çalışma alanları için de geçerlidir, ancak sunulan hizmetlerin niteliğinde ve hacminde farklılıklar olabilir: Örneğin bölüm 4.2.2.3.'te “servis merkezi” tipi olarak gruplanmış hizmetlerden biri olan ilkokul eğitime çalışma alanlarında yeterli talep olmayabileceği gibi, posta dağıtımı, güvenlik, çöp toplama gibi “dağıtımlı” servislerin hacimleri çalışma alanlarında, gereğinden fazla veya yetersiz kalabilir. Bununla birlikte üretim organizasyonlarının gerektireceği bir takım farklı kamu servislerine de talep doğabilir. Bu nedenle çalışma alanları için yapılacak kamu hizmetlerinin etki alanlarının belirlenmesi, başlı başına bir araştırma konusudur<sup>11</sup>.

<sup>11</sup>Günümüz kentlerini zoning anlayışı çerçevesinde değerlendirmenin doğuracağı olumsuz sonuçları göz ardı etmek mümkün değildir. Belki de gerçek anlamda bir kent kültürünü tanımlamak, ancak farklı fonksiyon alanlarını çeşitli tasarım ölçeklerinde bir araya getirerek gerçekleştirilebilir (LOZANO, 1990: 131-201). Bu anlayış çerçevesinde kamu hizmetlerinin tanımlanması uzun dönemli araştırmalar sonucu yapılabilir. Bu noktada, çalışma tüm bu kabullere rağmen konut alanları ile sınırlandırılmıştır.

#### 4.1. GENEL TANIM VE KAVRAMLAR

##### 4.1.1. KAMU MAL VE HİZMETLERİNİN TANIMI

Kamu malı genel anlamda “...bireylerin ve toplumun politik kurumlar kanalı ile devletten talep ettiği mal ve servislerin bütünü...” olarak tanımlanmaktadır (DEAR, 1974). Altaban’ın aktarımıyla, Dear kamu mallarının temel özelliklerini iki grupta toplamaktadır. Bunlardan ilki, bu hizmetlerin ortak sunulması, ikincisi ise dışta bırakılmalarının olanaksızlığıdır (ALTABAN, 1994).

Bu özellikler kamu mallarının yerseçimine<sup>12</sup> ilişkin ortaya atılan toplu tüketim yaklaşımında da belirgin bir biçimde vurgulanmaktadır; buna göre kamu hizmetleri ancak toplum ile birlikte ve ortak olarak tüketilebilir. Eğitim, sağlık, güvenlik, altyapı ve atıkların toplanması gibi pek çok hizmetin tüketimi, toplum genelinde zorunludur ve rededilemez. Öte yandan herhangi bir hizmetin sunulması sırasında belirli kesimlerin bu hizmetten mahrum bırakılması da sözkonusu değildir (BULUTLUOĞLU, 1977).

Sözü edilen bu temel özelliklerin yanı sıra, kamu hizmetleri işleyiş bakımından üç ana ilke doğrultusunda tanımlanmaktadır (ÖRNEK, 1992: 59-60). İlk ilke **süreklilik** ilkesidir. Bir eylemin kamu hizmeti olarak kabul edilebilmesi için, onun ulusal ve yerel düzeyde kamu yararı gözetilecek şekilde, kesintisiz olarak gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

İkinci ilke olan **eşitlik**, Örnek’in deyimi ile yurttaşların yasa önünde eşitliği ilkesinin kamu hizmetlerine yansımasıdır. Kamu hizmetleri karşısında hak ve yükümlülük bakımından bütün vatandaşlar eşit konumdadır ve onlar arasında hiçbir ayırım gözetilemez.

Son olarak **uyarlanma** ilkesi, kamu sektörünün yöntem ve teknik açılardan her türlü gelişmeyi izleyerek, sunulan hizmeti çağın değişimlerine göre yenilemesini gerektirir.

<sup>12</sup>Yerseçimi kuramının kamu servislerinin yerseçimi olgusunu gözardı ettiği ve özel sektör ile sınırlı kaldığı belirtilmektedir. Yine de, Altaban’ın değerlendirmesine göre, genel dengelilik, programlama, davranışsal ve toplu tüketim yaklaşımları, kamu servislerinin yerseçimi konusundaki temel düşünce okulları arasında yer almaktadır (ALTABAN, 1994: 38).



Evrım ilkesi olarak da tanımlanan bu ilke doğrultusunda kamu, hizmetlerden yararlananların isteklerine karşılayacak konumda olmalıdır.

#### 4.1.2. KAMU EKONOMİSİNİN GEREKLİLİĞİ

Devletin ekonomik amacı toplumun ekonomik refahını maksimize etmektir. Bu amaç doğrultusunda gelişen refah ekonomisi teorisi (ekonomik optimum) ekonomik olmayan belirli bir amaç için, ekonomik açıdan en uygun politikanın belirlenmesi olarak açıklanmaktadır (HICKS, 1968). Refah bir anlamda tatmin olmanın ölçüsüdür ve birey veya toplum düzeyinde tanımlamaları yapılabilir. Birey düzeyinde refah, belirli bir süre içinde tüketilen mal ve hizmet miktarları ile ölçülebilir. Ancak kişisel refahların aritmetik toplamı, toplumsal refahı açıklamada yetersiz kalmaktadır. Toplumsal refah düzeyinin artırılmasının ölçütü, ilgili kaynaklarda *Pareto optimumu* olarak tanımlanan denge durumudur. Buna göre “...ülkede bir kişinin refahını azaltmadan, bir diğer kişinin refahını artırmak mümkün değilse toplumsal refah en üst düzeydedir...” (TOKGÖZ, 1984: 1124) ve bu bir denge durumudur.

Pareto optimumu, devlet kesiminin yer almadığı bir ekonomide, tam rekabetin varsayıldığı ve dışsallıkların bulunmadığı bir piyasa dengesini tanımlamaktadır. Bu genel dengenin temel özellikleri Nadaroğlu’na göre şu şekilde sıralanabilir:

“...1) Bütün tüketiciler için bütün malların marjinal ikame hadleri birbirine eşittir. Bu durumda, tüketiciler gelirlerinden bir kısmını bir mal yerine diğer bir malın satın alınmasına ayırmazlar; çünkü faydayı maksimize etmişlerdir. 2) Her firma için faktörlerin marjinal verimi, buna bağlı olarak marjinal ikame hadleri birbirine eşittir. Bu durumda bir faktörün yerine diğer bir faktörün ikame edilmesi söz konusu olamaz; çünkü, faktörler bütün firmalarda etkin biçimde kullanılmaktadır. 3) Her bir faktör için, marjinal hasılının değeri, bütün firmalarda aynıdır. Bu nedenle ekonomik açıdan, bir faktörü bir yerden başka bir yere taşımanın yararı yoktur. Çünkü toplam üretim maksimize edilmiştir. 4) Her firmada marjinal maliyet

marjinal gelire eşittir. Bunun anlamı, üreticilerin üretimlerinde değişiklik yapmaları gereğini duymayacaklarıdır. Çünkü, her bir üretici karını maksimize etmiştir. 5) Her firmada toplam maliyet toplam hasılaya eşittir. Bu durumda sanayi kollarında firma sayısının değişmesi eğilimi yoktur...” (NADAROĞLU, 1994: 35-36).

Gerçek hayatta böylesi bir dengeden söz etmek mümkün değildir. Çünkü, temel varsayım olan tam rekabet mevcut değildir. Tam rekabetten sapmaların yaşandığı bir ortamda piyasa, optimum kaynak dağılımını ile temel mal ve hizmetlerin bölüşümünü tek başına gerçekleştiremez. Bu nedenle kamu ekonomisinin ortaya çıkış nedeni piyasanın, ekonomik refahın temel koşulu olan ihtiyaçların optimum düzeyde giderilmesindeki yetersizliğini tamamlamak (NADAROĞLU, 1994: 34-39), sunum ve dağıtımdaki başarısızlıklarını üstlenerek her türlü eşitsizliği ortadan kaldırmak ve toplumun sosyal bunalıma düşmesini önlemektir (ALTABAN, 1994: 40).

\* **Geleneksel Kamu Hizmeti Anlayışı ve Değişim Süreci:** Bu noktada 20. yüzyıl başlarında ortaya atılan geleneksel kamu hizmetleri anlayışına ve değişim sürecine kısaca değinmekte yarar vardır. Fransız öğretisinde geliştirilen bu yaklaşıma göre, kamu hizmetleri başlıca şu üç ögeye dayandırılmıştır: **Organik öge;** hizmetlerin kamu tüzel kişileri tarafından sunulması, **tüzel öge;** hizmetlerin sunumunda kamu hukuku kurallarına uyulması ve **maddi öge** ise kamu yararının gözetilmesi şeklinde tanımlanmaktadır (KELEŞ, 1990).

Özellikle 2. Dünya Savaşı sonunda bu anlayış belirgin bir değişikliğe uğramıştır. İlk aşamada, ticari ve sınai nitelikli kamu hizmetlerinin daha esnek kurallar ile gerçekleştirilmesinin yolları aranmış ve kamu hukuku kurallarına bağlılık ve beraberinde tüzel ögenin önemi giderek azalmıştır. Bununla birlikte sanayileşmiş batı toplumlarında kamu hizmetlerinin, kiralama, sözleşme ve mülkiyeti devretme gibi yöntemler ile, gerçek kişiler tarafından veya özel hukuk tüzel kişilerince yerine getirilebileceği görüşü (özelleştirme) ağırlık kazanarak, organik ögenin bu toplumlardaki önemi azalmıştır.

Tüm bu değişimlere rağmen maddi öğe olarak tanımlanan kamu hizmetlerinde **kamu yararının gözetilmesi** anlayışı, günümüze değin hiç değişmemiş tersine özelleştirme eğilimleri paralelinde önemi giderek artmıştır. Çünkü, özel girişimcilikte başlıca amaç kar maksimizasyonudur ve bu bağlamda kamu yararı öğesinin güvenceye alınması bir zorunluluktur (KELEŞ, 1990).

Bununla birlikte, kentsel hizmetler konusunda “özelleştirme” teriminin çoğu zaman yanıltıcı anlamlar içerebildiği özellikle vurgulanması gereken bir noktadır: Genelde bir kamu hizmetinin özel sektör tarafından sunulması, bu yöntemin özelleştirme olarak adlandırılması için yeterli bir gerekçe sayılmaktadır. Temel nitelikli bir kentsel hizmetin, özelleştirilmesinden söz edildiğinde, yerel yönetimin hala hizmetten sorumlu olduğu unutulmamalıdır. Diğer bir deyişle, kamu hizmetlerinin üretilmesinde özel sektörden yararlanılması, kamunun söz konusu hizmetlerin sorumluluğunundan kurtulmuş olduğu anlamına gelmemelidir (EMREALP ve HORGAN, 1993: 17-22).

## 4.2. METROPOLİTEN KAMU HİZMETLERİNİN SUNULMASI

### 4.2.1. ÇOK DÜZLEMLİ KAMU SEKTÖRÜNÜN YAPISI VE SORUN

Genel olarak, kamu sektörü iki boyutlu bir özelliğe sahiptir: Bunlardan ilki farklı düzeylerdeki yönetim örgütlerinin oluşturduğu **dikey boyuttur**. Burada söz edilen, federal, eyalet ve yerel ölçekte yönetimler arası hiyerarşidir. İkinci olarak her yönetim düzeyindeki yasal sorumluluk alanlarının ele alındığı **yatay boyuttan** söz edilebilir. Federal ve eyalet düzeylerinde yetki ve coğrafi sınırlar açık ve net iken, kamu hizmetlerinin çeşitliliğine ve yapısına bağlı olarak yerel seviyede yönetim birimlerinin hizmet sınırları karmaşıktır ve farklı hizmetlerin etki alanları birbirleri ile çakışabilir (HEILBRUN, 1974: 317-319). Örneğin, karayolları bölge müdürlüklerine bağlı bölgesel ölçekli ana ulaşım arterleri, metropol ulaşım koordinasyon biriminin sorumluluğundaki şehirsal ulaşım sisteminin bir parçasını oluşturabilir. Aynı şekilde bir belediye sınırı içinde, birden fazla su veya elektrik dağıtımından sorumlu birimlere ya da farklı orman bölge müdürlüklerinin yetki alanlarına rastlanabilir.

Yukarıda kısaca değinilen dikey ve yatay boyutları, aynı zamanda metropoliten alanlardaki temel mali problemler olarak değerlendirmek de mümkündür: “Mali dengesizlik” şeklinde adlandırılan **dikey problem**, farklı düzeylerdeki yönetimler için, yetki ve gelir paylaşımındaki ters eşleşmenin bir sonucudur. Burada kastedilen kamu hizmetlerini sunan yönetimin gelir ve gider dengesi üzerine kurulu bütçesidir. Giderler kentlerin doğası gereği kırsal alanlara göre yüksektir. Kentlerin büyüklükleri, yoğunluk farklılıkları ve talep edilen yaşam kalitesine bağlı olarak kamu hizmetlerinin çeşitlenmesi, birim ve toplam maliyetler üzerinde etkili olmakta ve giderleri belirlemektedir. Gelirler ise kabaca, hiyerarşi içinde belirlenen paylar ve vergilere bağlı olarak oluşmaktadır. Bu noktada kamu hizmetlerinin sunulmasında toplumsal adalet ve temsil ilkeleri ile ilgili siyasal ölçütler ön plana çıkar ve problem, kimlerden vergi alınacağı, pozitif ve negatif dışsallıkların nasıl bölüştürüleceği soruları ekseninde tanımlanabilir (HEILBRUN, 1974: 317-335) (KELEŞ, 1990).

**Yatay problem** de aynı şekilde bu ters eşleşmenin ürünüdür ve dikey problem ile birlikte mekana yönelik iki temel sorunu içerir. Bunlardan ilki ihtiyaç ve kaynakların farklı fizik mekanlarda yer alması durumudur, diğer bir deyişle yukarıda değinilen siyasal ölçütlerin mekanda yansımalarının ürünüdür. Daha açık bir anlatımla problem, kamu ekonomisinin doğası gereği, bazı hizmetlerden yararlanmayanların da bu hizmetlerin toplam bedeline katkıda bulunmalarının zorunlu olması şeklinde tanımlanabilir.

Bütçe konusundan kısmen bağımsız olarak gelişen ve mekanla ilgili olarak tanımlanan diğer problem ise belirli kamu hizmetleri için gerekli yerel yetki alanlarının plansız, tesadüfi ve irrasyonel biçimde oluşmasıdır. Kamu hizmetlerinde etkililiğin ve dolaylı olarak verimliliğin sağlanabilmesi için sınırların, nüfus ve alan büyüklüklerine bağlı ölçütlerle tanımlanması kaçınılmazdır. **Buradan hareketle bundan sonraki başlıklarda bu problem, “hangi hizmetler, hangi nüfus /alan değerlerinde ve nasıl sunulmalı?” soruları etrafında ve mahalle ölçeğinde tartışılacaktır.**

#### 4.2.2. KENTSEL HİZMETLERİ SINIFLANDIRMA YAKLAŞIMLARI

Kamu hizmetlerinin sınıflandırılması, pek çok farklı bakış açısı ile yapılabilir. Örneğin **O'Connor'ın yaptığı sınıflama hizmetlerin üretiliş amacına yöneliktir.** Tekeli'nin aktarımı ile kamu mal ve servisleri, temel olarak sosyal yatırım veya sosyal tüketim amacı ile üretilmektedir. Eğitim, altyapı ve emek verimliliğini artıran tüm yatırımlar ilk grupta yer alırken, yeşil alanlar ve aydınlatma gibi hizmetler emeğin yeniden üretilmesi için tüketildiğinden ikinci grupta değerlendirilmektedir (TEKELİ, 1992).

**Diğer bir sınıflama hizmetlerin ekonomik özelliklerine göre yapılmaktadır.** Buna göre kamu mal ve servisleri, faydalarının ölçülüp, ölçülemez oluşuna göre ikiye ayrılabilir. Faydaları fiziksel olarak tanımlanabilen hizmetler ölçülebilen hizmetlerdir. Bu hizmetlerin tipik örneği su dağıtımıdır. Kullanıcıların kullandıkları su miktarı ile suyun kullanıma hazır hale getirilmesi ve taşınımını içeren birim maliyeti fiyatlandırmak mümkündür. Aynı şekilde sokak temizliği ve aydınlatması da bu grupta ele alınabilir. Öte yandan, doğal ve kültürel nitelikli hizmetlerin (park, müze ve kültür merkezi vb.) toplumsal faydalarının ölçülmesi mümkün değildir. Bununla birlikte faydası somut olmasına karşın toplumun büyük bir kısmı tarafından paylaşılan ve ölçülmesi karmaşık kamu hizmetlerinden de söz etmek mümkündür (K.BULUTLUOĞLU'ndan aktaran KILINÇASLAN, 1974:13).

Mekana ilişkin ipuçlarının çıkarılması yönünde ise kamu hizmetleri, aşağıdaki gibi incelenebilir:

##### 4.2.2.1. TEMEL KENTSEL HİZMETLER

Kentsel hizmetler, Werner Z. Hirsch'in yaptığı sınıflamaya göre, beş temel grup içinde değerlendirilebilir: İlk grup içinde **kentsel güvenlik hizmetleri** yer alır. Başta polis karakolları olmak üzere bölge savcılıklarını, mahkemeleri ve itfaiye istasyonlarını örnek olarak göstermek mümkündür.

İkinci temel grup, **insan kaynaklarını geliştirmeye yönelik hizmetlerdir. Eğitim, kültür, sağlık ve rekreasyon gibi sayılabilecek bu hizmetler, kentlilerin fiziksel, ruhsal ve kültürel taleplerinin karşılanması yönünde sunulmaktadır. Bu gruptaki kamu hizmetleri, genel olarak sadece hizmetin sunulduğu kesimde fayda yaratırken, kısmen toplumun diğer kesimleri için de dolaylı fayda sağlarlar.**

**Kentsel sağlıkla ilgili altyapı hizmetleri** olarak gruplanan hizmetler, **çöp ve atık suların toplanması ile içme ve kullanma suyu dağıtımının gerçekleştirilmesini kapsamaktadır. Kentlerin yoğunlukları ve büyüklükleri bu hizmetlerin kentlilerce satın alınmasını zorunlu kılmakta ve yeterli büyüklükte pazar alanları yaratarak, ölçek ekonomilerini doğurmaktadır.**

Dördüncü kentsel hizmet grubu olarak **ulaşım alanlarına yönelik sevislerden** söz edilmektedir. Bu kapsam içinde **ulaşım ile ilgili altyapının inşası, bakım ve onarımı, ışıklandırma ve temizleme çalışmaları** yer almaktadır.

Son grup, yukardaki hizmetlerin sunulmasında dolaylı bir rol oynayan **genel yönetsel hizmetlerden** oluşur. Bunlar yönetimlerin yasama ve yürütme birimleri ile aktif olarak hizmeti sunan birimlere **danışmanlık hizmeti** üretmesi şeklinde özetlenebilir (HIRSCH, 1973: 301-303).

Tüm bu hizmetleri farklı bir bakış açısı ile değerlendirmek mümkündür. Hirsch'in tanımıyla kentsel hizmetlerin sunumu "toplum öncelikli" ve "parsel öncelikli"<sup>13</sup> olarak gerçekleşir. **Eğitim, sağlık gibi kentsel hizmetler doğrudan insan ile ilişki kurduğundan toplum önceliklidir. Bunun yanı sıra kamu alanlarının temizliği, çöplerin toplanması ve kanalizasyon sistemi gibi hizmetler de elbette insanlara yöneliktir ancak eylem doğrudan parsel üzerine yapılmaktadır. Bunlara ek olarak, güvenlik ve rekreasyon**

<sup>13</sup> Bu terimler, Hirsch tarafından sırasıyla "primary people oriented" ve "property oriented" şeklinde kullanılmaktadır.

gibi, her iki grubun özelliklerini gösteren bir üçüncü tipten söz etmek de mümkündür (HIRSCH, 1973: 301-303).

Yapılan bu toplum ve parsel öncelikli kamu hizmetleri ayrımı, kentsel hizmetleri ölçek ekonomileri bağlamında analiz etmeyi kolaylaştırmakta ve yönetim organizasyonlarına ilişkin önemli ipuçları sunmaktadır.

#### 4.2.2.2. YÖNETİM ORGANİZASYONU BAKIMINDAN DÜŞEY VE YATAY BÜTÜNLEŞEN HİZMETLER VE ÖLÇEK EKONOMİLERİ

Kamu sektöründe ölçek ekonomileri olgusu, verimlilik, yönetsel örgütlenme ve şehir büyüklüğü ile yakından ilişkilidir. Kentsel kamu hizmetlerinin sunumunda temel iki tip yönetim organizasyonundan söz edilmektedir:

**1. Hizmet Organizasyonunda Yatay Bütünleşme:** Bu organizasyon biçiminde, bir hizmet belirli ortak politika altında çalışan farklı birimler tarafından sunulmaktadır. Güvenlik, ilk ve orta öğretim, çöp toplanması, sağlık ve itfaiye hizmetleri yatay olarak birbirini tamamlayan hizmetlerdir (HIRSCH, 1973: 331-332). Bu hizmetlerin her birinin kendi içlerinde mekanda farklı sorumluluk alanlarına bölünmeleri mümkündür. Birbirlerini mekanda tamamlayıcı özelliğe sahip bu coğrafi birimlerden birinin sistem dışı kalması, yalnızca o birimin sorumluluk alanında etkili olur. İşbirliği ilkesine göre çalışan bu birimler Lozano'nun deyişi ile tamamlayıcı merkezlerdir<sup>14</sup>.

<sup>14</sup>Yarışmacı merkezler (etki alanları) ise, özel sektör hizmetlerinin sunulduğu merkezlerdir. Tamamlayıcı merkezlerin homojen yapısından farklı olarak, bu merkezlerde rekabet ve fiyatlandırmanın gerçekleştiği piyasa koşulları geçerlidir. Kullanıcılar, kalite ve fiyat ilişkisini optimum kılabilmek amacıyla, farklı büyüklükteki merkezlerde, farklı amaçlar için ve farklı sıklıklarda alışveriş yaparlar, bu nedenle yer yer çakışan etki alanlarının kesin sınırlarını belirlemek mümkün değildir. Hacimlerine ve aktivitelerine göre çeşitlenen bu merkezler ve etki alanları, kentsel dağılımın, diğer bir deyişle kentsel arazi kullanım ve yoğunluk dağılımının belirleyicileridir. Bir hiyerarşik yapıya sahip olan kentsel merkezlerin ulaşılabilirliği, uzmanlaştığı sektör ile kapasitesi, yalnız o merkezin etki alanını oluşturmakla kalmaz, ayrıca kentsel arazi kullanım ve yoğunlukları da yakından etkiler (LOZANO, 1990: 196-198).

Bu nedenle kent bütününde kullanıcıya seçme hakkının tanınmadığı ancak hizmetin herkese eşit sunulduğu bir yapı oluşur. Bu özelliği nedeniyle, merkezlerin etki alanlarının sınırlarını kesin olarak belirlemek mümkündür ve bu sınırlar birbirlerine yapışık hücresele kent parçaları şeklinde tüm kenti kapsar.

**2. Hizmet Organizasyonunda Düşey Bütünleşme:** İlkinin tersine bu organizasyon biçiminde yine ortak bir politika altında, bir hizmetin sunulması için gerekli farklı aşamaların gerçekleşmesi söz konusudur. Su-kanalizasyon ve elektrik dağıtım hizmetlerinin yüksek kentsel eşik maliyetleri<sup>15</sup> nedeniyle coğrafi olarak küçük birimlere ayrılması anlamsızdır (HIRSCH, 1973: 331-332). Buna karşılık hizmetin aşamalarının bölünebilirliği mümkündür. “...Örneğin içme suyunun sağlanması, bir takım alt bileşenlere bölünebilir. Su sağlanması, arıtılması, ana iletim hatları ile depolara ulaştırılması, kullanıcılara dağıtımı, su sayaçlarının okunması, faturalama ve tahsilat işlemleri, birbirinden farklı hizmetler olarak görülüp, ayrı kişilere sözleşme ile verilebilir...” (EMREALP ve HORGAN, 1993: 54).

Bu noktada, organizasyon bakımından düşey olarak bütünleşen kamu hizmetlerinin **ölçek ekonomileri** yarattıklarını, buna karşılık yatay olarak bütünleşen hizmetlerin ise yaratmadıklarını vurgulamakta yarar vardır. Üretim organizasyonunda düşey bütünleşebilmeleri sonucu özel sektörde firmalar, **düşük faktör maliyetleri**<sup>16</sup> yolu ile **ölçek ekonomileri yaratmakta** ve kamu sektörüne oranla çok daha verimli çalışabilmektedirler.

Hirsch'in deyimi ile yatay bütünleşen yönetimlerin, nüfus ve alan bakımından büyümesi veya birkaçının birleşmesi durumunda bu durum çoğu kez ortadan kaybolur. Şehir ve ilçe yönetimleri fiyat indirimi sağlamak amacıyla, çok çeşitli üretim faktörünü büyük

<sup>15</sup> “...Bir kamu hizmetinin sağlanabilir olması, minimum ve maksimum nüfusa bağlıdır. Bir kentin nüfusu belirli bir hizmet için eşğin altında ise hizmetin sağlanamaması, buna karşılık nüfus maksimumu aşyorsa hizmetin bir kat artırılması gerekmektedir...” (DEMİRGİL, 1984: 411)

<sup>16</sup> “...Tüketici tarafından bir mal için ödenen fiyattan vergi ya da resimin indirilmesi ile bulunan fiyat...” (DEMİRGİL, 1984: 431)



miktarlarda satın alarak ölçek ekonomileri yaratmaya çalışırlar. Bu genişleme birtakım eksi ekonomilere<sup>17</sup> yol açabilir. İzin verilen borçlanma limitleri ve üst düzey yönetimdeki sistemin yol açtığı verimsizlik gibi nedenlerle yatay tamlaşan kamu hizmetlerinin ölçek ekonomilerini yakalamaları oldukça güçtür.

Aynı zamanda yatay bütünleşen kentsel kamu servislerinin doğası gereği, yerel sınırların küçük oluşturulduğu, ampirik verilere dayalı olarak belirtilmektedir. Bu noktada, çöp toplanması dışında tüm yatay tamlaşan hizmetlerin toplum öncelikli olduğu da dikkat çekicidir.

#### 4.2.2.3. TÜKETİM VE DAĞITIM BİÇİMLERİNE GÖRE KAMU HİZMETLERİ

Kamu hizmetlerinin tüketiciyle buluşmasında üç tane temel servis sunum tipi vardır:

**1) Toplayıcı Servis Merkezi ile Sunum:** Bu tip tüketim ve dağıtım biçiminde tüketici, hizmetten yararlanmak için hizmetin verildiği servis merkezine gelir. Bu durumda kent içinde çok sayıda başlangıç noktasından az sayıda hedefe yönelik, tek veya çok amaçlı yolculuklar gerçekleşecektir. Hastaneler, klinikler, okullar, üniversiteler, kütüphaneler, sosyal hizmet birimleri, [muhtarlıklar, parklar] ve oy verme yerleri, bu grup içinde yer alan servis merkezleridir.

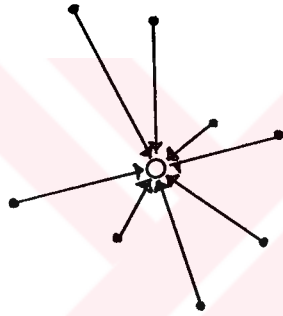
**2) Dağıtımçı (depo) Servis Merkezleri ile Sunum:** İkinci olarak hizmetin, tüketicinin bulunduğu yerde sunulduğu dağıtımçı (depo) servis merkezlerinden söz edilebilir. Toplayıcı servis merkezlerinin tersine burada, hizmet tüketicinin bulunduğu yere ulaştırılır.

---

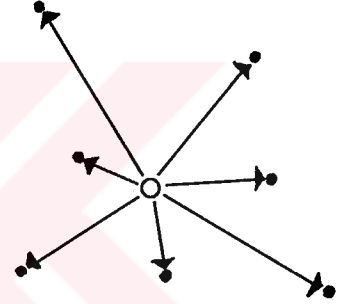
<sup>17</sup>Eksi ekonomiler kavramı, ilgili kaynaklarda dışsal ve içsel ekonomiler olarak da tanımlanmaktadır. Üretim ölçeğinin büyümesi ile birlikte, birim maliyetlerde bir artış gözlenebilir. Bu artış firma içi olumsuz etkilerden kaynaklanabileceği gibi, firma dışı etkiler sonucu da olabilmektedir.

Bu servis noktalarında sunulan hizmet, olağan nitelikte olabileceği gibi, bir olay sonucu ortaya çıkabilecek ihtiyaçları karşılamaya yönelik de gerçekleştirilebilir. Buna göre iki farklı dağıtım tipi ortaya çıkmaktadır:

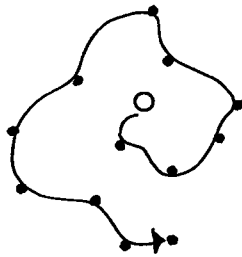
a) *Tek Amaçlı Dağıtım Servis Merkezleri ile Sunum:* Az sayıda başlangıç noktasından, çok sayıda hedefe yönelik, tek amaçlı yolculuklar bu grupta yer alır. Yangın söndürme istasyonları ve polis karakollarından bu hizmetlere gereksinme duyulan noktalara hizmet götürülür. Ambulans ve ilkyardım hizmetleri, elektrik, su ve doğalgaz onarım hizmetleri de bu tipin başlıca örnekleridir.



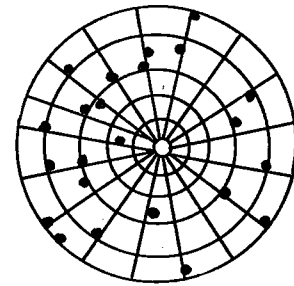
1. toplayıcı servis merkezi



2.1 dağıtımçı servis merkezi (tek amaçlı)



2.2. dağıtımçı servis merkezi (çok amaçlı)



3. nodal / ağ tipi dağıtım merkezi

**Şekil 4.1:** Dört Farklı Tüketim ve Dağıtım Biçimine Göre Kamu Hizmetleri

*b) Çok Amaçlı Dağıtım Servis Merkezleri ile Sunum:* Bu dağıtım biçiminde, yine az sayıda başlangıç noktasından çok sayıda hedefe yönelik, ancak çok amaçlı yolculuklar gerçekleşir. Çöp toplama, posta dağıtımı ve toplaması, polis devriye hizmeti, kar temizleme ve tuzlama, kent mobilyaları, cadde ve sokak temizliği, bakımı, elektrik su ve doğalgaz sayaçlarının okunması bu tipe örnek olarak gösterilebilir.

**3) Nodal veya Ağ Tipi Dağıtım Merkezleri ile Sunum:** Son olarak, nodal veya ağ tipi dağıtımdan söz edilebilir. Tüketicinin hizmetle buluşma biçimi genellikle bilgi-medya ağı ve diğer iletişim araçları ile gerçekleşmektedir. Vergi bölgeleri ve vergi toplama birimleri, mahkeme bölgeleri, özel planlama bölgeleri ile askerlik şubeleri bu grupta yer almaktadır (MASSAM'dan aktaran ALTABAN,1994).

#### 4.2.3. YEREL SINIRLAR VE HİZMET İLİŞKİLERİ

Kentsel kamu hizmetlerinin sunulmasında yerel yetki sınırlarının plansız ve irrasyonel biçimde oluşması sorunsalı, ancak yerel yönetimlerin konu ile ilgili temel görevleri bağlamında ele alınarak çözülebilir. Bunlar üç ana başlık altında incelenebilir:

##### 4.2.3.1. KAMU HİZMETLERİ İÇİN OPTİMUM DÜZEYİN BELİRLENMESİ

**\* Tiebout Çözümü ve Optimum Hizmet Alanının Saptanması Sorununa Kuramsal Bir Yaklaşım:** Kuramsal olarak yönetsel birimlerin sınırları küçük ve bu birimler nüfusun nitelikleri bakımından kendi içlerinde homojen ise, insanların sunulan hizmetten maksimum tatmini duydukları söylenebilir. Çünkü birimler küçüldükçe hem yönetimin seçmen ile iletişimi hem de birimlerin nüfus açısından homojen olabilme olasılığı yükselir. Charles M. Tiebout'un tanımlaması ile metropoliten alanda yeterli sayıda ve yeterli "küçüklükte" seçim bölgeleri var ise, (insanların kentin her bölgesinde ikamet edebilecekleri varsayımı ile) benzer hizmet kalitesini tercih edenlerin belirli birimlerde yığılma eğilimi göstereceklerinden söz edilebilir (HEILBRUN, 1974: 344).

Diğer bir deyişle, “...dolaşarak oylama yolu ile bireyler sosyal mallar konusunda benzer tercih kümesine sahip bireylerin yaşadığı yönetim birimlerini arayıp bulacaklardır. Tiebout dengesinde, bu eş tercihlili toplulukların büyüklüğünün sınırlarını kalabalıklaşma maliyetleri çizmektedir. Topluluk sınırı, marjinal maliyet tasarrufunun, marjinal bölge sakinin ortaya çıkaracağı marjinal kalabalıklaşma maliyetine eşit olduğu noktaya kadar genişleyecektir...” (MUSGRAVE’ dan aktaran, NADAROĞLU, 1994: 45-46).

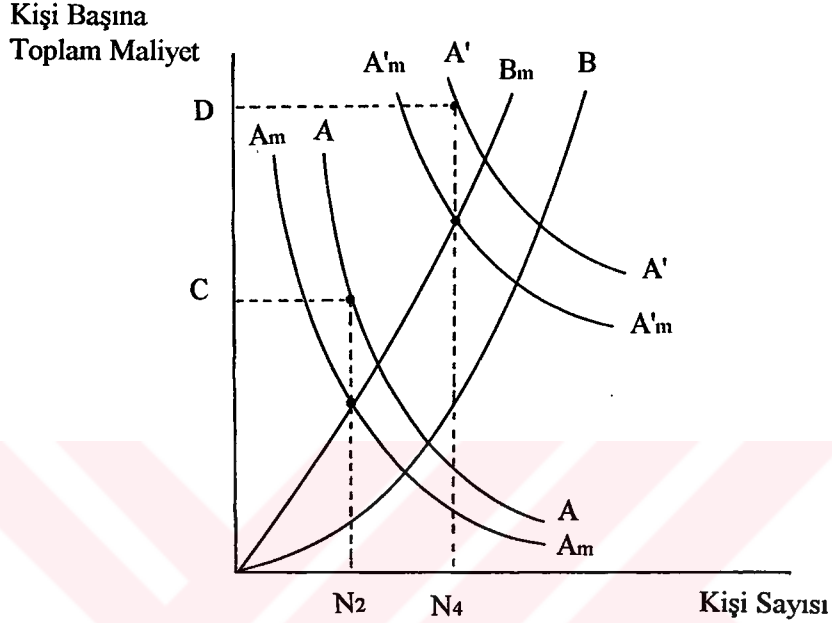
Nadaroğlu’nun aktarımıyla, optimum hizmet alanının saptanması sorunu kuramsal olarak, Tiebout çözümünü geliştirerek yorumlayan Musgrave’a göre üç aşamada çözülebilir:

**Birinci aşama: Belirli bir topluma sabit maliyetle (Z) ve bölünmez nitelikte bir kamu hizmeti sunulduğu varsayımından hareketle, topluluğa katılacak her birey marjinal maliyetleri düşürecek, buna karşılık belirli bir nüfus büyüklüğü aşıldığında bir kalabalıklaşma maliyeti (negatif dışsallık veya dış zarar) yaratarak marjinal maliyetleri artıracaktır.** Örneğin, bir yerleşmeye su dağıtımını için bir çeşmenin yapılmasını ele alalım. Yapılan çeşmenin kişi başına maliyeti kullanıcıların sayısı arttıkça azalacak, ancak optimum nokta geçildikten sonra çeşme başında kuyruklar oluşacağı için bir dış zarar doğacaktır.

Düşey ekseninde kişi başına toplam maliyetlerin, yatay ekseninde ise kişi sayısının belirtildiği şekil 4.2.’de görüldüğü gibi, nüfus büyüklüğüne bağlı olarak sırasıyla biri azalan (Am: kişi başına hizmet maliyetinde tasarruflar), diğeri de artan (Bm: marjinal kişi başına kalabalıklaşma maliyeti) marjinal maliyet eğrilerinin kesiştikleri N2 noktası optimum nüfusu tanımlamaktadır. Bu nüfus büyüklüğünde, hizmetin kişi başına toplam maliyeti ise C noktası olarak görülmektedir (Aa: kişi başına hizmet maliyeti veya Z/N).

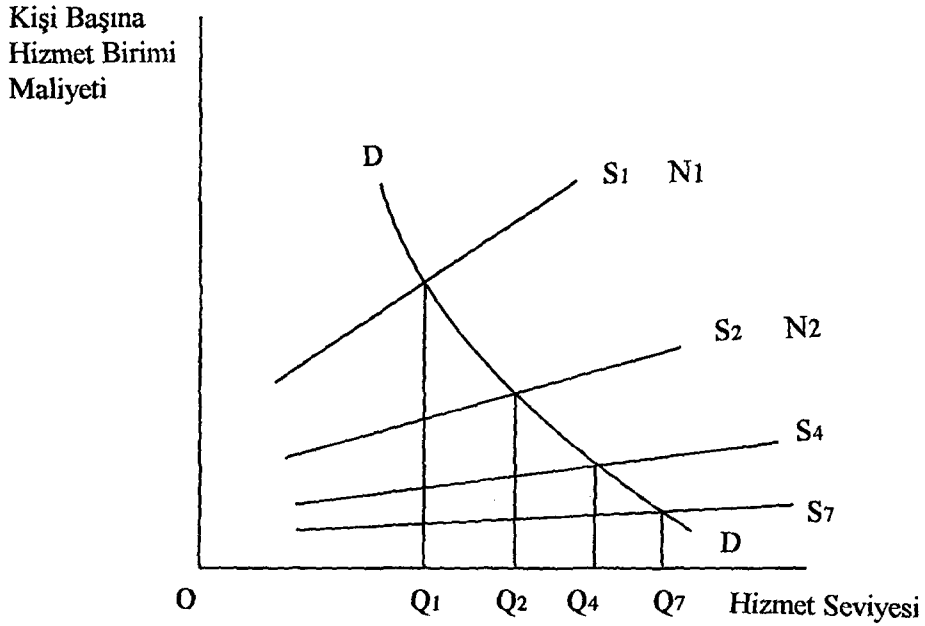
Buna göre, Z maliyetle sunulacak bir hizmet düzeyi için N2 nüfusa sahip pek çok birim oluşturulabilir. Hizmet düzeyinin artırılması durumunda (çeşme yerine her eve su tesisatının döşenmesi vb.) kişi başına maliyetler artacak ve şekildeki Am ve Aa eğrileri

yukarı kayarak, hizmetin en verimli sunulabilmesi için  $N_4$  düzeyinde nüfus büyüklüğünü gerekli kılacaktır. Diğer bir deyişle hizmetin düzeyi ve kalitesi arttıkça (artan maliyetlere bağlı olarak) gerekli optimum nüfus büyüklüğü de artmaktadır.



**Şekil 4.2:** belirli hizmet seviyesi için optimum nüfus büyüklüğünün saptanması (NADAROĞLU)  
(Grafikte  $OB$  eğrisi kişi başına kalabalıklaşma maliyetini,  $Obm$  eğrisi ise marjinal kişi başına kalabalıklaşma maliyetini simgelemektedir.)

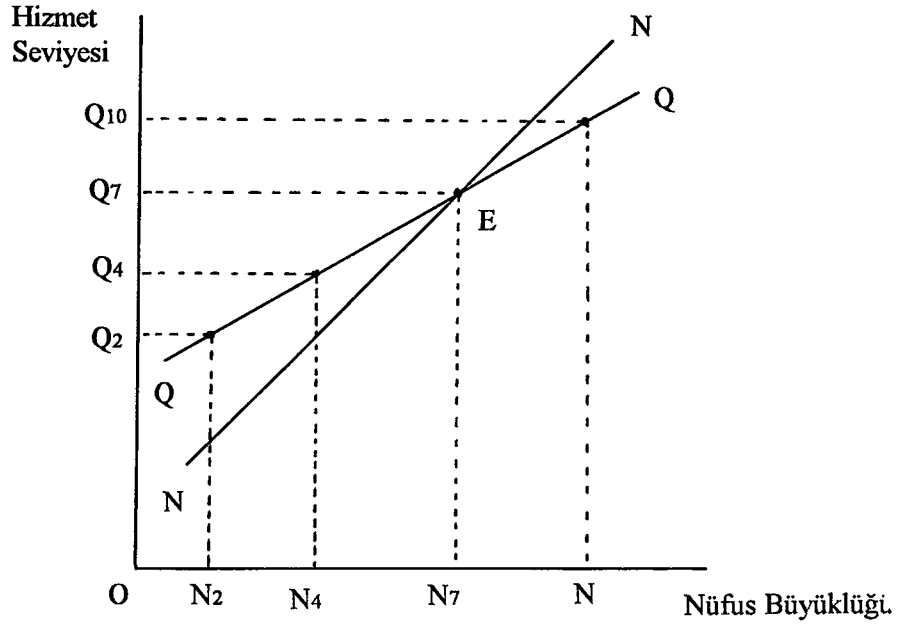
**İkinci aşama:** İlkinin tersine, bu kez belirli bir nüfus büyüklüğünün sabit olduğu varsayımı ile optimum hizmet seviyesinin tartışıldığı bu aşamada, hizmetin seviyesi ile maliyetler arasında doğru orantılı bir ilişkiden söz edilebilir: Şekil 4.3.'te düşey eksen kişi başına hizmet birimi maliyetini, yatay eksen ise hizmet seviyesini göstermektedir. Buna göre, eğimi hizmetin cinsine ve çeşitli faktörlere bağlı olarak değişen maliyet doğruları farklı toplum büyüklükleri için çizilmiştir. Örneğin  $N_1$  nüfuslu  $S_1$  toplumu,  $DD$  hizmet talep eğrisine bağlı olarak (birim maliyetleri etkisinde) çeşitli hizmet seviyelerinden birini ( $Q_1$ ) seçer ve satın alır.  $N_2$  nüfusa sahip  $S_2$  toplumu için, aynı hizmetin kişi başına maliyeti önceki topluma oranla azalacağından  $S_2$  toplumu tercihlerini daha kaliteli bir başka hizmet düzeyi ( $Q_2$ ) yönünde kullanmayı göze alacaktır



Şekil 4.3: Belirli nüfus büyüklüğü için optimum hizmet seviyesinin saptanması NADAROĞLU)

**Üçüncü aşama:** Bu aşama, bir anlamda ilk iki aşamanın karşılaştırılmasından oluşmaktadır. Şekil 4.4.'te görülen farklı yönlerden ele alınan hizmet seviyeleri ile nüfus büyüklükleri arasındaki doğrusal ilişkilerin keştiştikleri nokta optimum çözümdür. Grafiğe göre,  $Q_7$  hizmet düzeyi için  $N_7$  kişilik kümelerin oluşturulması yeterlidir ve her bir küme için toplam maliyet  $Z$ 'dir.  $NN$  doğrusu, farklı hizmet seviyeleri için optimum nüfus büyüklüğünü,  $QQ$  doğrusu ise farklı nüfus büyüklükleri için optimum hizmet seviyesini tanımlamaktadır.

Bu noktada bu yaklaşıma getirilen en önemli eleştiri, uygulamada "hizmetten duyulan doyumun" maksimum kılınması sorununa yöneliktir. Günlük metropoliten yaşantı sırasında insanlar kamu servisi gereksinmelerini, kent içinde çok çeşitli bölgelere giderek karşılamaktadırlar. Oysa, Tiebout çözümü belirli bir nüfus kümesinin, gereksindiği tüm hizmetleri aynı tanımlanmış alanda karşılayacağı varsayımına dayanmaktadır. Bu nedenle bir nüfus kümesinin hizmetten duyduğu doyumun ölçüsünü sadece oy verdiği bölgede gösterecek olması, kamu hizmetlerinin sunumunda mekanı küçük ve homojen birimlere ayırmanın avantajlarını tartışılır hale getirmektedir (HEILBRUN, 1974: 345).

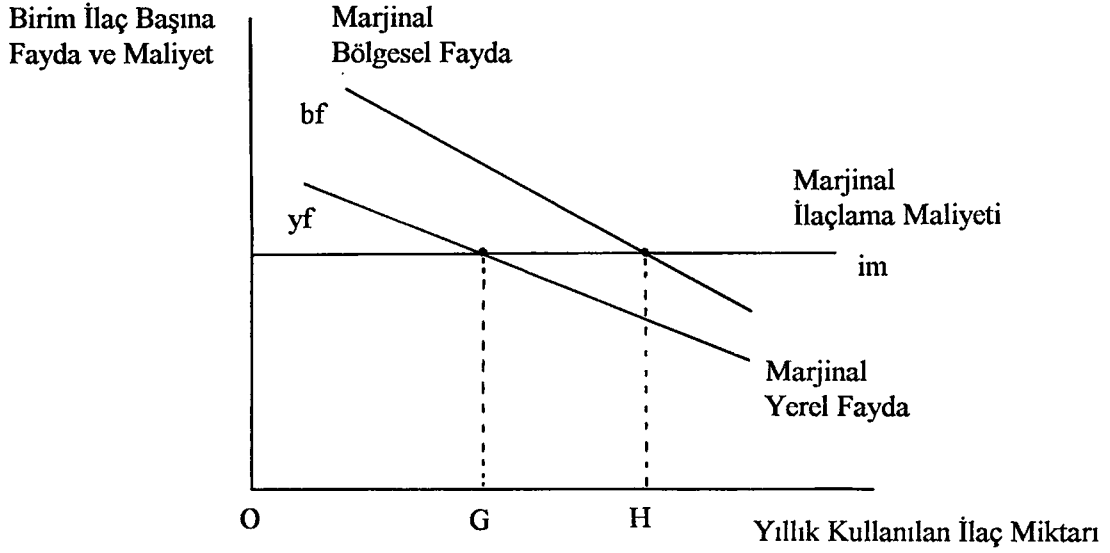


Şekil 4.4: Optimum hizmet seviyesi ve nüfus büyüklüğünün saptanması (NADAROĞLU)

**Dışsallık Problemi:** Metropolitan alanlar tanımları gereği yoğun biçimde kurulmuş ve birbirlerine sistematik olarak bağlanmış birimlerden oluşmuştur. Böyle bir mekansal organizasyonda belirli bir coğrafi birim hedef alınarak üretilen hizmet, komşu birimleri de dolaylı yoldan etkilemektedir. Bunun sonucu olarak, kamu mal ve hizmetlerine duyulan yerel taleplerden tatmin olma durumu, dışsal fayda ve dışsal maliyetler tarafından engellenmektedir (HEILBRUN, 1974: 347).

Örneğin kendi sınırları içinde ilaçla sivrisinek mücadelesi yapan bir kent yönetimini ele alalım: Her birim ilaç için satın alma ve uygulama maliyetinin aynı kaldığı varsayımı ile, birim ilaç başına marjinal faydanın giderek azalan bir eğilim gösterdiği söylenebilir. Bu durumda yönetim ilaçlamayı, marjinal yerel faydanın (yf) marjinal ilaçlama maliyetine (im) eşitlendiği noktaya (OG) kadar sürdürecektir.

Ancak komşu yerleşmelerin de bu olaydan etkilenmemesi veya faydalanmaması kaçınılmazdır. Şekil4.5.'te bölge bütününde marjinal fayda (bf), yerel ve dışsal faydanın toplamı şeklinde oluşacak ve ilaçlama programı OH noktasına dek uzayacaktır.



Şekil 4.5: Dışsal Fayda ve Maliyet Kavramları (HEILBRUN, 1974)

Bu noktada dışsalılık bağlamında optimum hizmet alanı sağlamak için birbirin tamamlayan iki temel seçenekten söz edilebilir: **1. Sınırları, tüm dışsalılıkları içine alacak şekilde genişletmek** **2. Hizmet sunum programını bölgesel ölçekte optimize etmek amacıyla, sübvansiyonlar yolu ile genişletmek** (HEILBRUN, 1974: 346-347).

#### 4.2.3.2. MALİYETİN MİNİMİZASYONU

İrrasyonel yerel sınırlar probleminin çözümüne yönelik olarak, yerel yönetimlerin gözönünde bulundurması gereken bir diğer konu ise, sunulan hizmetten seçmenlerin maksimum tatmini duymaları için hizmetin en düşük maliyetle sunulmasıdır. Bu nedenle, **hizmet maliyetleri ile sunum alanı büyüklüğünün nasıl değiştiğini saptamak önemlidir.**

Önceki bölümlerde yapılan nüfus büyüklüğüne bağlı değerlendirmelere paralel olarak, çeşitli gözlemler kentsel alan büyüklüğü ile hizmet maliyetlerinde de aynı türden bir ilişkinin varlığını ortaya koymaktadır: **Kentsel büyüme sürecinde başlangıçta kişi başına hizmet maliyetlerinde bir azalma izlenirken, belirli bir noktadan sonra artış**



**görülmektedir.** Altuğ'un deyimi ile, kuramsal olarak "U" biçimi maliyet eğrisinin en alt noktası, kişi başına hizmet maliyetinin minimum gerçekleştiği alanı tanımlamaktadır.

**Bu noktada, yukarıda yapılan kuramsal tartışmaların ışığında, her hizmet için optimum hizmet alanının diğerlerinden farklı olması uygulama açısından önemle vurgulanması gerekli bir konudur.** Buna göre her bir hizmet için ayrı bir üretici biriminin kurulması, genel giderleri artırarak makro düzeyde kamusal etkinliğin azalmasına yol açacaktır. Bu nedenle uygulamada yerel kamu hizmet birimlerinin etki alanları genellikle amprik verilere dayalı ve ekonomi dışı veriler (sosyo-politik faktörler) yoluyla yapılmaktadır (NADAROĞLU, 1994: 40-41).

Tüm bunların yanısıra, yönetsel sınırlar ile kamu hizmetleri üretim birimlerinin sınırlarının her zaman aynı anlama gelmeyebileceğini de kabul etmek gerekir. Daha önce de değinildiği gibi küçük birimlerin ölçek ekonomileri sağlamak amacıyla birtakım hizmetleri büyük birimlerden almaları mümkündür. Bu tür uygulamaların tipik örneği Güney Kaliforniya'da başarıyla uygulanmış "Lakewood Planı"dır<sup>18</sup> (HEILBRUN, 1974: 348).

#### 4.2.3.3. KATILIM VE POLİTİK ERİŞİLEBİLİRLİĞİN SAĞLANMASI

Yerel sınırlar ve kamu hizmetleri tartışmalarında, ekonomik hedefler kadar politik hedef ve stratejilerin de göz önüne alınması gerekmektedir. Bir hizmetten beklenen verimin alınabilmesi, hizmetin gerçekleştiğinin algılanmasına, kentlilerin bilgilendirilmesine ve beğeni ve eleştirilerin yönetime aktarılabilmesine bağlıdır. Diğer bir deyişle kentsel kamu hizmetlerinin sunumunda etkinlik için seçmenin katılımı ve seçmenle iletişim kaçınılmazdır.<sup>19</sup>

<sup>18</sup>ABD'de Lakewood yerel yönetimi, gereksinim duyduğu tüm kentsel hizmetleri sözleşmeler yolu ile satın almaktadır. Kaliforniya'nın Los Angeles kentinde gerçekleştirilen bu örnek, bu tip uygulamalara adını vermiştir.

<sup>19</sup>Kentli elbette su dağıtımını veya itfaiye birimleri ile sürekli iletişim halinde olmak istemez ancak tersine, özellikle güvenlik ve ilköğretim gibi [toplum öncelikli] hizmetlerin görevlileri ile hem toplumsal, hem de erişilebilirlik açısından yakın olmayı tercih etmektedirler (HEILBRUN, 1974: 348-349).

Bu konuda ilginç ve başarılı bir örnek olarak, **İngiltere’de Birmingham Kent Meclisi** tarafından benimsenen temel politikaların uzantısı şeklinde oluşturulan **mahalle forumları ve mahalle büroları** gösterilebilir. Kent meclisi tarafından 1984 yılında başlatılan çalışma, katılımcı demokratik süreçlerin geliştirilmesi amacıyla, dört ana ilke etrafında oluşturulmuştur. Bu ilkeler, **halkın gerek yerel hizmetlere, gerekse kent meclisine ilişkin bilgiye erişilebilirliğinin sağlanması, mevcut problemlere yönelik başvuru olanaklarının geliştirilmesi ve halkın yerel kamu hizmetleri ile ilgili karar süreçlerine katılımın sağlanması** şeklinde sıralanabilir (EMREALP ve HORGAN, 1993: 61; YILDIRIM, TIKIZ & DUBEN 1993:159-168).

Bu ilkeler doğrultusunda mahalle forumları, mahalle sakinlerinin ortak konu ve problemleri görüşmek amacıyla gerçekleştirdikleri toplantılardan oluşmaktadır. Yeterli sayı sağlandığı durumlarda, toplantı masrafları kent meclisi tarafından desteklenmekte ve görüşülen konular, seçilmiş üç üyeden oluşan mahalle alt komitelerine iletilmektedir. Politik yaptırım gücüne sahip olmayan ancak yerel meclis kararlarını etkileyecek tavsiyeler üretebilen bu alt komiteler, mahalle bürolarıyla da iletişim halinde çalışmaktadır.

Bir seçim bölgesi olarak değerlendirilen mahalle birimleri içinde, yoğunluğa göre bir ya da iki mahalle bürosu oluşturulmuştur. Sayıları 44’ü bulan bu bürolar, halkın gündelik yaşamı ve kamu hizmetleri ile ilgili soru ve sorunlarına çözüm getirebilmek amacıyla şehir meclislerine giden yolda ilk kademe olarak tanımlanmaktadır.

Ayrıca mahalle büroları fiziksel mekana ve sosyal yapıya ilişkin pekçok konuda mahallelilere yardımcı olmaktadır. Örneğin kamu alanlarında küçük çaplı tamirlerin gerçekleştirilmesi, çöplerin ayrıştırılarak toplanması ve çevre sağlığı, toplu taşın güzergahları ve durakların ihtiyaca göre belirlenmesi, kafe ve restoranların denetimi ile, özellikle bina sahiplerine onarım ve yenileme için kaynak yaratma, başlıca fiziksel mekan ağırlıklı yardımlar arasında yer almaktadır.

Bunun yanısıra, bakıma muhtaç durumda olanlara aylık yardımların yapılması, okul çağı nüfusu için aktivitelerin gerçekleştirilmesi, burs olanakları, yetişkinler ve özellikle kadınlar için kurslar düzenlenmesi ile mesleki eğitim, aile planlaması çalışmaları ve iş arayanlara danışmanlık gibi sosyal içerikli hizmetler de bu bürolar tarafından kesintisiz olarak gerçekleştirilmektedir (EMREALP ve HORGAN, 1993: 61; YILDIRIM, TIKIZ & DUBEN 1993:159-168).

\* **Mahalle nüfus ve alan büyüklüğüne ilişkin ipuçları:** Yerel sınırlara ilişkin amprik bazda pek çok öneri üretilmiştir. Kentsel birimleri aynı zamanda politik birimler olarak değerlendiren Alexander, "*kenti mahallelere bölmenin, problemleri de bölmek ve çözebilir kalmak*" anlamına geldiğini savunmaktadır. Bu düşünceden hareketle Alexander, kendi kendisini yönetebilecek kadar organize olabilecek, kenti ilgilendiren kamu hizmetleri ile ilgili kararları verip değerlendirerek kent meclisine baskı yapabilecek büyüklükteki nüfusu, en küçük kentsel birim için kabul etmektedir. Buna göre 200-1.000 (neighbourhood) ve 5.000-10.000 kişilik ideal kentsel birim (community of 7.000) tanımlamaları yapmaktadır (ALEXANDER, 1979: 70-80, 237-240).

Kent bütünü içerisinde, kamu hizmetleri bağlamında yerel yönetim sınırlarının çizilmesi planlama dizgesinden bağımsız düşünülemez. Bu nedenle **katılım ölçeği ve özellikle toplum öncelikli kamu hizmetleri için yaya erişme mesafeleri gibi amprik verilerin yanısıra, planlama ve donatım ilkeleri de günümüz mahallesinin nüfus ve alan büyüklüğüne ilişkin uygulamaya yönelik ipuçlarını oluşturmaktadır.**

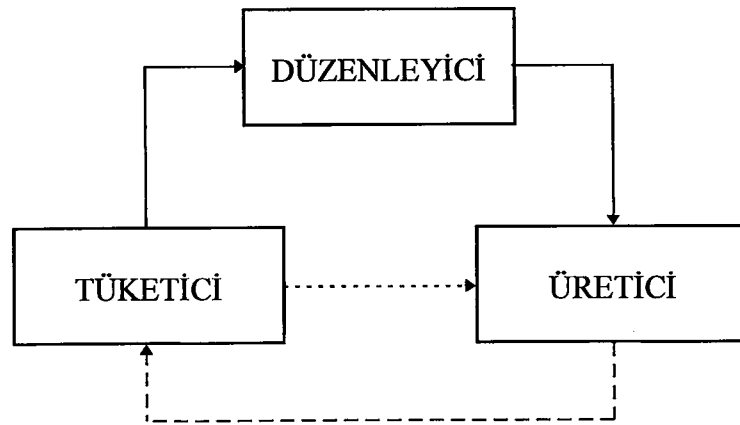
Şehircilik düzenleme ilkeleri bakımından en küçük planlama ünitesi, Çetiner'e göre 1.500-2.000 kişiden oluşan komşuluk veya mahalledir. Bu ünite, ilköğretim hizmeti ölçüt alınarak değerlendirildiğinde mahallenin nüfus büyüklüğü ortalama 7.000 kişiye yükselmektedir (ÇETİNER, 1991:31-47). Nüfus bakımından değişik kriterler alındığı için ülkeden ülkeye farklılıklar gösteren bu değerler İngiliz standartlarına göre 5.000 kişi ve yaklaşık 80 hektar, İsveç'te 8.000 kişi kabul edilmektedir (ÜNLÜ, 1993: 95).

Yine ampirik verilere dayanarak, mahalle örgütlenmesinden beklenen hizmetlerde etkinlik için, Alada ve Eryıldız modellerinde mahalleyi 5.000-30.000 kişi ile tanımlamışlardır (ALADA, 1993; ERYILDIZ, 1993). **Muhtarın mahalleyi tanıyabilmesi ve işbirliği ortamı yaratarak görevini verimli yapabilmesi için de Taylan 5.000-6.000 kişilik kümeleri optimum bulmaktadır (TAYLAN, 1996).**

#### 4.2.4. KENTSEL HİZMETLERİN FARKLI SUNUM BİÇİMLERİ

##### 4.2.4.1. AKTÖRLER

Kentsel kamu hizmetlerinin sunulması kentte yer alan tüketici, üretici ve düzenleyici aktörlerin, farklı biçimlerde oluşturdukları ilişkiler sonucunda gerçekleşir. **Tüketici** salt birey olabileceği gibi, hane halkı, belirli bir mekanda yaşayan insanlar ya da öğrenci grupları, ithalatçılar veya çiftçiler gibi ortak özelliklere sahip topluluklar olabilir. **Üreticiler** ise hizmetin gerçekleşmesini ve/veya tüketiciye dağıtımını üstlenen aktördür. Üretici, bir yönetim birimi, çok amaçlı özel bir bölge, gönüllü bir kuruluş, kar amacı güden bir firma veya tüketicinin bizzat kendisi olabilir. Son olarak **düzenleyici**, üreticiyi tüketici ile buluşturan ve karar üreten aktör olarak tanımlanmaktadır. Devlet, yerel yönetimler, gönüllü kuruluşlar veya tüketicinin kendisi buna örnek olarak gösterilebilir (SAVAS, 1986: 9-11).



**Şekil 4.6:** Kentsel Kamu Hizmetlerinin Sunulmasında Rol Oynayan Aktörler (SAVAS, 1986)

(Düz çizgi hizmetin yönetimini, kesikli çizgi sunulmasını ve noktalı çizgi de ödenmesini göstermektedir.)

Şekil 4.6 'da görüldüğü gibi, bu üç aktörün arasında “hizmetin sunulması, ödenmesi ve yönetimi” olmak üzere bir üçlü ilişki mevcuttur. Bu ilişkinin dokuz değişik kombinasyonu, kentsel kamu hizmeti sunumunun sınırlarını oluşturmaktadır (bkz şekil 4.7.)

#### 4.2.4.2. HİZMET SUNUM BİÇİMLERİ

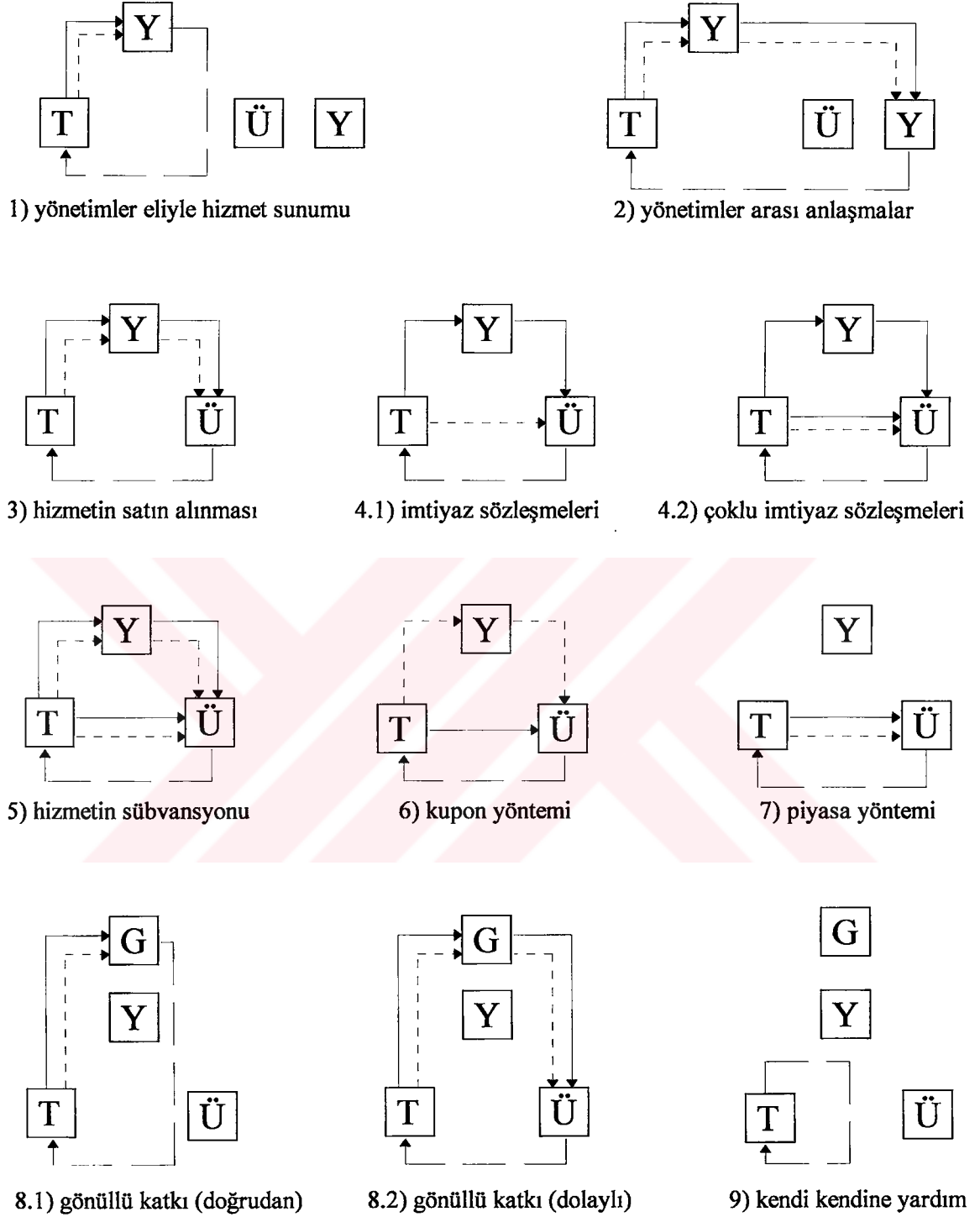
Savas'a göre yukarıda değinilen dokuz farklı sunum biçimi şöyle özetlenebilir: Merkezi veya yerel yönetimler, yönetimler arası anlaşmalar, hizmetin satın alınması, imtiyaz sözleşmeleri, hizmetin sübvansiyonu, kupon yöntemi, piyasa yöntemi, gönüllü katkılar ve kendi kendine yardım.

**1. Merkezi / yerel yönetimler yolu ile hizmet sunumu:** Sayısız örneklerin verilebileceği bu tipte yönetim, hizmeti kendi kadro ve olanakları ölçüsünde sunmakta ve hem üretici hem de düzenleyici bir rol üstlenmektedir.<sup>20</sup>

**2. Yönetimler arası anlaşmalar:** Yapılacak sözleşmeler doğrultusunda bir yönetim birimi, kendi sınırları içinde üretemediği hizmetleri diğer bir yönetsel birimden satın alabilmektedir. Özellikle Amerika Birleşik Devletleri'nde tek tek belediyeler arasında hizmet protokolleri düzenlenmektedir. Yaygın olarak "Lakewood Planı" adı verilen bu uygulama kapsamında Lakewood yerel yönetimi, gereksinim duyduğu tüm kentsel hizmetleri sözleşmeler yolu ile satın almaktadır.

**3. Hizmetin satın alınması:** Yönetimler, benzer anlaşmaları özel firmalar ile de gerçekleştirebilirler. Bu durumda hizmetin bedeli tüketiciden üreticiye, düzenleyici (bu

<sup>20</sup> “...Bununla birlikte ayrı bir tüzel kişiliğe ve bütçeye sahip, yarı ticari nitelikte, ancak yerel yönetime bağlı ve yerel yönetimlerin genel denetimi altında çalışan özel amaçlı kamu kuruluşlarından da söz edilebilir...” “...Genellikle, su, kamu ulaşımı, elektrik gibi harcamaların kullanıcılardan geri alınmasının uygun olduğu hizmetler ile mezbaha ve hal gibi getirisi yüksek olan hizmet alanları söz konusu olduğunda, özel amaçlı kuruluşlar ayrı bir hesap planının kullanılmasını kolaylaştırır...” (EMREALP ve HORGAN, 1993: 28-29)



**Şekil 4.7:** Hizmetlerin Farklı Sunum Biçimlerine Göre Aktörler Arası İlişkiler (SAVAS, 1986)  
 "T" tüketici, "Ü" üretici, "Y" yönetici, "G" gönüllü kuruluşları sembolize etmektedir. Düz çizgi hizmetin yönetimini, kesikli çizgi sunulmasını ve noktalı çizgi ise ödenmesini göstermektedir.

örnekte yönetim) aracılığı ile ödenmektedir. Hizmetin tamamının özel sektör kanalıyla sunulmasının yanı sıra, farklı aşamaların ihale yolu ile devredilmesi de mümkündür. Bu yöntemin en büyük avantajı ihaleye girecek firmalar arasında rekabete yol açarak hizmetin düşük bir bedelle sunulmasını sağlayabilmesidir.

**4. İmtiyaz sözleşmeleri:** Hizmetin satın alınmasına benzer biçimde, yerel yönetimler bazı hizmetlerin belirli bir alanda üretilmesi ve sunulması yetkisini özel veya kar amacı gütmeyen kuruluşlara belirli bir dönem için devredebilmektedir. Ancak temel ayırım hizmetin bedelinin doğrudan tüketici kanalıyla üreticiye ödenmesi durumudur. Genellikle eğlence yerleri ve stadyumların işletilmesi gibi ücretlendirilmesi mümkün olan hizmetler bu kapsamda yer almaktadır (EMREALP ve HORGAN, 1993: 33).

**5. Hizmetin sübvansiyonu:** Bu yöntemde vergi indirimleri ve çeşitli sübvansiyon düzenlemeleri ile (programlı zarar niteliğinde) bir takım kamu hizmetlerinin devamlılığının sağlanması amaçlanmaktadır. Düşük gelir grupları için gerçekleştirilen toplu konut uygulamaları, toplu taşımacılık, kamu sağlığı ve kültürel aktivitelerin sağlanması gibi hizmetler yerel yönetimler tarafından üreticiye verilen maddi ve yönetsel destekler ile gerçekleştirilebilmektedir.

**6. Kupon yöntemi:** Emrealp'in deyimini ile "kupon yöntemi", belirli gelir gruplarının toplu taşımacılık kamu sağlığı gibi temel kamu hizmetlerinden yararlanabilmeleri amacıyla uygulanan bir tür sübvansiyon niteliğindedir. Dar gelirliler, yaşlılar ve özürtlüler vb. için nakit yardımlar yerine, belirli değere sahip kuponların verilmesi ile tüketicinin belirli bir hizmetten dilediği şekilde yararlanmasını (seçimi düzenleyici yerine tüketici yapmaktadır) sağlamaktadır.

**7. Piyasa yöntemi:** Çok sık rastlanmayan bu tip hizmet sunum biçimi, kamunun dışarda bırakıldığı ve tüketicinin zorunlu kılındığı bir durumu tanımlamaktadır. Örneğin çöplerin toplanması işinin zorunlu olduğu bir birimde tüketici piyasa içindeki herhangi bir üretici ile tüm ilişkileri kurmak durumundadır.

**8. Gönüllü katkılar:** Bazı durumlarda belirli hizmetlerin doğrudan üretimi veya bir özel kuruluşa yaptırılması gönüllü kişi ve kuruluşlarca gerçekleştirilmektedir. Rekreasyon alanlarının bakımı, cadde ve sokakların temizliği, itfaiye ve güvenlik gibi hizmetlerin karşılanmasında başarılı sonuçların alındığı bu yöntemde, gönüllü katkılar düzenleyici ve/veya üretici konumundadır.

**9. Kendi kendine yardım:** Yukarıda sıralanan sunum biçimlerinin en basit yapıda olanı bu yöntemdir. “...Bu yöntemin ayırıcı özellikleri, belirli bir yerel topluluğa yönelik olması, bürokratik ve hiyerarşik bir yapılanma içerisinde olmaması, merkezi veya yerel yönetimin bir girişimi niteliğinde değil, enformel bir ilişkiler sistemi çerçevesinde, yöre halkının harekete geçerek kendi işini kendisinin görmesidir...” (EMREALP ve HORGAN, 1993: 42).

**Yapılan değerlendirmeler, hizmet sunumunda maksimum tüketici tatmininin tüketicinin aynı zamanda düzenleyici rol üstlendiği, diğer bir deyişle aktif rol oynadığı seçeneklerde gerçekleştiğini göstermektedir. Düzenleyicinin üretici olduğu durumlarda ise toplam maliyetin yükseldiği gözlenmektedir. Son olarak, hizmetin bedelinin tüketici tarafından doğrudan üreticiye ödendiği durumlarda verimliliğin maksimum kılındığı belirtilmektedir (SAVAS, 1986: 20).**

**Bu değerlendirmelerden bir hizmetin olabildiğince halka daha yakın bir yönetim kademesinde sunulmasının gerektiği sonucu çıkarılabilir. Bu durum, yerel yönetimlerin seçmene hesap vermeye hazır ve açık olmasını, yani saydamlığı gerektirecek ve yerel düzeyde karar üretenlerle karardan etkilenenleri birbirine yaklaştıracaktır. Bu bağlamda yerel yönetimlerin temel amacı her zaman verimlilik olmamalıdır. Bu gerçeği göz önünde bulundurarak, hizmet sunumunda halka dönüklük ilkesinin benimsenmesi ve mahalle biriminin rolünün bu çerçevede tanımlanması gerekmektedir (EMREALP ve HORGAN, 1993; KELEŞ, 1990).**



## 5. SONUÇ:

### YENİDEN YAPILANMAYA YÖNELİK İPUÇLARI;

Bu çalışmada konut alanlarında mahalle biriminin yeniden yapılandırılarak tanımlanması için, kentsel kamu hizmetleri sunumu bağlamında mahalleye yönelik ipuçlarının çıkartılması amaçlanmıştır.

Bu amaç doğrultusunda ülkemizde mahalle kavramının tarihsel süreç içinde neleri kapsadığı ve nasıl bir değişim süreci izlediği araştırılmıştır. Genel olarak çıkartılabilecek sonuç, fiziksel mekan, sosyal yapı ve yönetim organizasyonu bakımından bütünlüğü olan mahalle kavramının Osmanlı döneminde taşıdığı anlamı günümüzde yitirdiği, diğer bir deyişle kavramın içinin boşalmış olduğudur.

Osmanlı mahallesi, devletin ve şeriat kontrolüne dayalı toplumsal düzenin devamlılığını sağlamak amacıyla kullanılan ve kenti tanımlamaya yönelik sosyo-fiziksel bir olgu olarak değerlendirilmektedir. Bu dönemde sosyal açıdan kendi içine kapalı, buna karşılık dinsel bir merkezin cemaatine yönelik esnek bir fiziksel sınırı olan mahalle, kendisi için gerekli olan belirli kamu hizmetlerini üretebilecek kadar tutarlı bir yapıya sahip olmuştur. Eğitim, altyapı, güvenlik ve itfaiye gibi temel nitelikli bu hizmetler, toplumun örgütlenme becerisi oranında üretilmiş ve hane sayısına bağlı sınırlar kendiliğinden oluşmuştur.

Osmanlı mahallesinin bu katılımcı yapısı her ne kadar yerel demokrasiye büyük ölçüde katkıda bulunmuşsa da, bunun “merkezi yönetimle birlikte ve ona rağmen var olan” batılı anlamda bir yerel yönetim geleneğinin karşılığı olmadığı göz ardı edilmemelidir. Kaldı ki yeterince özerk olamayan mahalle örgütü, tarihsel süreç boyunca hem yerel, hem de merkezi yönetim arasında sıkışmış ve bu “belirsiz” yapının izleri Cumhuriyet dönemi yasaları ile günümüze değin ulaşmıştır.

Kentlerdeki değişen yaşam biçimi ve hızlı nüfus artışına paralel olarak, kentsel hizmetlere olan gereksinim ve taleplerin genişleyerek çeşitlendiği ve katılım olgusunun giderek

zayıfladığı bir ortamda, hukuki açıdan tüzel kişi olarak tanımlanmayan mahalle örgütü, hizmet üreten rolünü kaybetmiş ve işlevsizleşmiştir.

İlgili yasa ve tüzüklerde, hane sayısına bağlı maksimum ve minimum sınır değerlerinin belirtilmiş olmasına karşın, uygulamada bu sınırların hiçbir geçerliliği kalmamıştır. Ayrıca günümüz kentlerinde yüksek yoğunluklu alanların varlığı nedeniyle mahalle biriminin, tarihsel kimliğinin uzantısı olarak hala nüfus değerleri ile tanımlanması kamu hizmetlerinin sunumu açısından yetersiz olacaktır.

Buna bağlı olarak, nüfus ve alan büyüklüklerinin algılanamaz boyutlara ulaştığı ve son derece irrasyonel olduğu günümüz mahallesi, sadece ikametgah belgesi alınmaya gidildiğinde var olan **pasif bir kentsel bilgi bankası** niteliğindedir.

Bu koşullar altında mahalle gereksiz bir birim gibi görünebilir. Ancak gerek yerel demokrasinin güçlendirilmesi, gerekse de hizmet sunumunda etkinliğin sağlanması açısından mahalle değerlendirilmesi gereken bir potansiyele sahiptir. Bu potansiyeli değerlendirerek, mahalleyi hizmet birimi olarak yeniden yapılandıracak çalışmalarda “hangi hizmetin, hangi ölçek ve büyüklükte ve nasıl sunulacağı” sorularının cevaplarına ihtiyaç vardır.

Bu doğrultuda, kentsel kamu hizmetlerinin çeşitli ölçütlere göre yapılmış sınıflamaları araştırılmış ve şekil 5.1.'de görülen bir genellemeye ulaşılmıştır. Şekile göre, dağıtım biçimi **çok amaçlı dağıtımçı servis merkezi** olan ve **parsel öncelikli sunulan** servisler aynı grup içinde yer almaktadır. Yönetmelik açıdan düşey olarak bütünleşen bu tip hizmetlerin, **kentsel eşik maliyetlerini aşmak ve ölçek ekonomileri yaratmak** amacıyla büyük coğrafi birimlerde üretilmesi zorunludur. Bu nedenle sunum sırasında toplum ile birebir ilişkide bulunmanın ikinci planda kaldığı ve faydalarının ölçülebildiği bu servislerin fizik mekanda küçük birimlere ayrılması anlamsızdır.

YÖNETİM ORGANİZASYONU / DAĞITIM BİÇİMİ	DAĞITIMCI SERVİS MERKEZİ		TOPLAYICI SERVİS MERKEZİ	AĞ TİPİ DAĞITIM MERKEZİ
	ÇOK AMAÇLI	TEK AMAÇLI		
YATAY BÜTÜNLEŞME	ÇÖP TOPLANMASI	GÜVENLİK İTFAİYE	EĞİTİM KÜLTÜR SAĞLIK REKREASYON	YÖNETİM MAHKEME ASK. ŞUBESİ PLANLAMA
DÜŞEY BÜTÜNLEŞME	SU KANAL ELEKTRİK ULAŞIM			

**Şekil 5.1:** Yönetim Organizasyonu ve Dağıtım Biçimlerine Göre Kentsel Kamu Hizmetleri  
(Massam ve Hirsch'in sınıflama yaklaşımlarının yorumlanması ile oluşturulmuştur.)

Buna karşılık, ağırlıklı olarak toplum öncelikli oldukları için yatay olarak bütünleşen servislerin fizik mekanda küçük yetki bölgelerine ayrılması gerekmektedir. Faydalarının ölçülmesi oldukça güç olan bu servislerde böylesi bir yapılanma, hizmetlerin ölçek ekonomilerinden yararlanmasını güçleştirmekte ve negatif dışsallıkların oluşması sonucu kullanıcılar açısından maksimum tatmin sağlanamamaktadır. Ancak bu durum yönetsel iş birliği, ortak işletme politikalarının geliştirilmesi ve yerel yönetim birliklerinin oluşturularak desteklenmeleri yolu ile aşılabılır.

Yerel hizmet sunumunun daha küçük birimler arasında paylaşılmasından beklenen yararlar ise şu şekilde özetlenebilir (HIRSH 1964'ten aktaran BELER, 1990: 4-5):

- \* hizmet sunumundan doğan dışsallıkların en aza indirilmesi
- \* hizmetin üretim ve dağıtımında ölçek ekonomilerinin sağlanması
- \* coğrafi alanın yönetsel ve işlevsel olarak kendi kendine yeterliliğinin sağlanması
- \* hizmetin denetlenebilirliğinin ve [toplayıcı servis merkezleri ile sunulan hizmetlere] erişilebilirliğin sağlanması
- \* halk katılımının artırılması

Sonuç olarak, yönetim organizasyonunda düşey bütünleşen su, elektrik, ulaşım ve kanalizasyon gibi kamu hizmetlerinin kent ölçeğinde sunulması gerektiğinden, mahalle biriminin bu bağlamda tanımı yapılamamaktadır. Ancak, yatay bütünleşen kamu hizmetlerinin sunulmasında **mahalle biriminin iki yönlü bir rolünün** olduğu söylenebilir:

Bunlardan ilki çöp, itfaiye ve güvenlik gibi, dağıtım tipi olan ve yatay olarak tamlaşan servisler için **birim ölçek** rolüdür (birkaç mahallenin çöp toplama hizmeti etki alanı olarak kabul edilmesi vb.). Bu durum, kent bütününde hizmetlerin sunumunda kurumlar arası dil birliğinin ve eşgüdümün sağlanmasına katkıda bulunacaktır. İkinci rolü ise **tek birim olarak** üstleneceği görevleri kapsamaktadır.

Bu anlayış ile, mahalle ölçeğine indirgenerek üretilebilecek eğitim, kültür, rekreasyon ve sağlık hizmetleri için mahalle, belediyenin tüzel kişiliği ve organik bütünlüğü içerisinde yer alan bir ilk basamak olarak, kentli ve yerel yönetim arasında **iletişim köprüsü** görevini üstlenebilir. Böylelikle halkın bir üst kademe yönetim birimine gitmesine gerek kalmadan kamu hizmetleri ile ilgili taleplerinin aktarılması ve çözüme katılması gerçekleşebilir.<sup>21</sup>

Aynı şekilde mahalle, yaşanan çevreye katkıda bulunmak amacıyla en küçük yerel platformun oluşması için gerekli ortamı hazırlayarak, gönüllü katkıları örgütleyip kamu hizmetlerinin sunulmasında **katalizör** görevi görebilir. Diğer bir deyişle hizmet sunumunda rol oynayan aktörlerden tüketiciyi aktif kılarak gerçekleşen hizmetten maksimum doyumun duyulmasını sağlayabilir.

<sup>21</sup>Bu noktada, yönetim örgütünün kadrosu açısından, yönetim ve mahalleli arasındaki ilişki sıklığına bağlı kalabalıklaşma maliyeti ve ölçek ekonomileri mahalle büyüklüğü için bir ipucu oluşturacaktır. Bu ilişki sıklığı için Paul Goodman Atina kentlerinden esinlenerek bir ölçüt geliştirmiştir. Buna göre, politik bir birimde yaşayan bireylerin her birinin, en üst kademe yönetimde yer alan bireyler ile, şu ya da bu şekilde tanış oldukları var sayılmaktadır. Bu tanışıklık ilişkisi en fazla iki zincirleme tanışıklık şeklinde gerçekleşebilir (tanıdığın tanıdığı yönetimde yer almaktadır). Bu kabulün yanı sıra Goodman, yerel sınırlar içinde her bireyin ortalama 12 kişiyi tanıdığını da varsayımları arasına katmaktadır. Buradan hareketle kuramsal olarak 1728 hane sayısı ve 5500 kişi (12x12x12= 1728) değerleri elde edilmektedir (ALEXANDER, 1979: 72).

Ayrıca mahalle birimi kentlerde hem merkezi, hem de ağırlıklı olarak yerel yönetime yönelik kapsamlı ve işlevsel bir yerel bilgi bankası kimliğine kavuşturulabilir. Nüfus, ticari işletmelerin kayıtları ile arazi kullanışa ilişkin verilerin planlamaya girdi verecek şekilde, belirli sıklıklar ile yenilenerek depolandığı bu birim, aynı zamanda yeterli kadro sağlanarak imar dışı gelişmelerin denetimini de üstlenebilir.

Tüm bu değerlendirmeler ışığında "mahalle", üretilecek çalışmalarla, tarihsel kimliğinin avantajlarını da kullanarak hem yerel demokrasinin geliştirilmesine, hem de kentsel kamu hizmetlerinin sunulmasında etkinliğin sağlanmasına önemli katkılar sağlayacaktır.

Mahallenin günümüz kentlerinde nüfus ve alan büyüklüklerine ilişkin ipuçlarını ise, kuramsal olarak negatif dışsallıkların ortadan kaldırıldığı, birim hizmet maliyetlerinin minimize edildiği ve marjinal faydanın marjinal maliyete eşit olduğu değerler belirlemektedir. Bu değerlere de ancak, yukarıda değinilen birinci rol bağlamında tanımlanan servislere ilişkin kapsamlı ekonomik analizler sonucu ulaşılabilir. Bu kesitte söylenebilecek değerler ise sadece ampirik verilere dayalı somut öneriler ile sınırlı kalmaktadır.

Bu önerilerin ortaya konulmasında, "katılım, yönetilebilirlik, dayanışma, algılanabilirlik ve aidiyet" gibi temel ölçütlerden yola çıkılarak ve İngiltere'de uygulanan mahalle forum ve bürolarından esinlenerek, ülkemizde de mahalle birimlerinin daha küçük alt mahalle birimlerine bölünmesi model olarak ele alınabilir. Ancak burada vurgulanması gerekli bir nokta farklı yapıdaki mahalleler için, özel modellerin üretilmesinin gerekliliğidir. Diğer bir deyişle tek tip bir modelden yola çıkılarak genellemelere varmanın getireceği olumsuzluklar göz ardı edilmemelidir.

Bu noktada bir model yerine ancak bir yaklaşımın ipuçları verilebilir: Öyle ki, mahalle birimlerini yukarıda sıralanan ölçütler ışığında "alt mahallelere" bölebilmek için belirleyici nokta, yerleşmenin fiziksel ve sosyal yapısı üzerinedir. Düşük veya yüksek yoğunluklu

alanlarda **yaşamsal dinamikler farklılaşabilir**. Bununla birlikte algılayabilme katılabilme ve örgütlenebilme becerileri doğal olarak, her sosyal yapı için farklılık gösterecektir.

Tüm bunlara ek olarak üretilecek modeller, **sürekliliğin** sağlanması yönünde de stratejilerini belirlemek durumundadır. Bu da bir anlamda sivil toplum örgütleri ile birlikte batılı anlamda bir “yerel yönetim anlayışının” geliştirilmesi ile gerçekleşebilir.



**KAYNAKLAR:**

**Alada, A., 1993.** Şehir Yönetiminin Örgütlenmesinde İlk Basamak "Mahalle", Yayınlanmamış Çalışma - IULA-EMME Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği Doğu Akdeniz ve Ortadoğu Bölge Teşkilatı, İstanbul

**Alexander, C., 1979.** A Pattern Language, New York: Oxford University Press

**Altaban, Ö., 1994.** Bir Toplu Tüketim Hizmeti Olarak Kentlerde İlköğretim'in Mekansal Sunumu Üzerine, içinde Kent, Planlama, Politika, Sanat (Tarık Okyay Anısına Yazılar), Derleyen İlhan Tekeli, Ankara: ODTÜ Mimarlık Fakültesi Yayını

**Altuğ, F., 1989.** Kent Ekonomisinin İlkeleri, Bursa: Uludağ Üniversitesi Güçlendirme Vakfı Yayın no: 34, ISBN 975-7657-24-7

**Ayverdi, E.H., 1958.** Fatih Devri Sonlarında İstanbul Mahalleleri: Şehrin İskanı ve Nüfusu, Ankara: Vakıflar Umum Müdürlüğü Yayınları

**Bayhan, İ., 1969.** Şehir Planlaması, İstanbul: İskender Matbaası

**Belç, F., 1990.** Yerel Kentsel Hizmetlerin Dağıtımında Ekonomik Verimlilik: Ankara Örnek Alan Çalışması. Türkiye Sosyal Ekonomik Siyasal Araştırmalar Vakfı, Basılmamış çalışma

**Berger, A., 1993.** "Mahalleler - Bizans Dönemi", içinde İstanbul Ansiklopedisi Cilt 5, Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı, Ana Basım

**Bulutluoğlu, K., 1977.** Kamu Ekonomisine Giriş, İstanbul: Temat Yayınları

**Çadırcı, M., 1996.** Anadolu Kentlerinde Mahalle, içinde Tarihten Günümüze Anadolu'da Konut ve Yerleşme, İstanbul: Tarih Vakfı Yayınları, ISBN 975-7306-12-6

**Çetiner, A., 1991.** Şehircilik Çalışmalarında Donatım İlkeleri, Doçentlik Tezi İTÜ, İstanbul Teknik Üniversitesi Baskı Atölyesi

**Dear, M., 1974.** Locational Analysis for Public Mental Health Facilities, London

**Demirgil, D., 1984.** "Eşik Analizi", içinde Ekonomi Ansiklopedisi cilt 1, İstanbul: Paymaş Yayınları

**Eldem, E., 1996.** Tarihsel Süreç İçinde İstanbul'un Değişen Dinamikleri, Konferans Notları Y.T.Ü. Mimarlık Fakültesi Şehir ve Bölge Planlama Bölümü

**Elisseeff, N., 1976.** Physical Lay Out, içinde The Islamic City Ed. by Serjant, R.B. UNESCO - Cambridge University

**Emrealp, S. ve Horgan, D., 1993,** Belediyelerde Alternatif Hizmet Sunma Yöntemleri, IULA-EMME Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği Doğu Akdeniz ve Ortadoğu Bölge Teşkilatı Yayını: Yerel Yönetimin Geliştirilmesi Programı El Kitapları Dizisi, İstanbul: Kent Basımevi, ISBN 975-7741-19-1

**Ergin, O., 1936.** Türkiye'de Şehirciliğin Tarihi İnkişafı

**Eryıldız, S., 1993.** Bölge Kent ve Çevreye Kültürel Yaklaşım: Avrasya Megapolü İstanbul, Ankara: Kültür Bakanlığı Yayınları no: 1543, Yayınlar Dairesi Başkanlığı Tanıtma Eserleri Dizisi/55, ISBN 975-17-1289-0

**Evren, Y. & Ürküt, S., 1994.** Mahalle Oluşumu ve Değişim Süreci, Yayınlanmamış Diploma Tezi - Yıldız Teknik Üniversitesi Mimarlık Fakültesi, İstanbul



**Göktaş, U., 1993.** "Mahalle İmamı", içinde İstanbul Ansiklopedisi Cilt 5, Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı, Ana Basım

**Heilbrun, J., 1974.** Urban Economics and Public Policy, St.Martin's Press,New York

**Hicks, U., 1968.** Büyük Şehir İdaresinin Finansmanı, İstanbul: Maliye Enstitüsü Yayınları

**Hirsch, W.Z., 1964.** Local vs. Areawide Urban Government Services, National Tax Journal, c.17

**Hirsch, W.Z., 1973.** Urban Economics Analysis, New York: McGraw-Hill press, ISBN 0-07-029044-x

İstanbul Ansiklopedisi, 1993. "Muhtarlık", Cilt 5, Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı, Ana Basım

**Keleş, R., 1990.** Kamu Hizmetleri ve Kentbilim, içinde Türkiye'de 12. Dünya Şehircilik Günü Kolokyumu (Kasım 1988), Ankara: A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi ve Basım Yayın Yüksek Okulu Basımevi.

**Kılınçaslan, İ., 1974.** Büyük İstanbul Şehrinde Hizmetler ve Belediye Giderleri Analizi Üzerine Bir Deneme, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İTÜ

**Kramers, J.M., "Mahalle",** içinde İslam Ansiklopedisi

**Kuban, D., 1993.** "Mahalleler - Osmanlı Dönemi", içinde İstanbul Ansiklopedisi Cilt 5, Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı, Ana Basım

**Lozano, E., 1990.** Community Design and the Culture of Cities, N.York: Cambridge University Press isbn. 0-521-38067-7

Mahalli Hizmetlerin Yerinden Karşılanması Özel İhtisas Komisyonu Raporu, T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, yayın no: 2245-ÖİK:370, ISBN 975-19-0323-8 DPT,1991: 127

**Massam, B., 1975.** Location and Space in Social Administration, London: Bilking and Sons Ltd.

Meydan Larousse, "Mahalle", Cilt 8. İstanbul 1972: Meydan Yayınları

**Musgrave, P.B., 1991.** Principles of Interjurisdictional Fiscal Relations Between Central and Local Governments, İstanbul: Marmara Üniversitesi Yayını

**Nadaroğlu, H., 1994.** Mahalli İdareler (Teorisi, Ekonomisi, Uygulaması), İstanbul: Beta Basım Yayım

**Ortaylı, İ., 1985.** Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği, İstanbul: Hil Yayınları

**Örnek, A. 1992.** Kamu Yönetimi, İstanbul: Meram Yayınları

**Tanyeli, U., 1986.** Anadolu Türk Kentinde Fiziksel Yapının Evrim Süreci (11-15 y.y.), Yayınlanmamış Doktora tezi, İTÜ.

**Savas, E.S., 1986,** Alternative Structural Models for Delivering Urban Services, içinde: Delivery of Urban Services, Edited by Swersey, A. ve Ignall, E.J., Amsterdam: Elsevier Science Publishers B.V., ISBN 0-444-87824-6

**Taşkömür, H., 1996.** Osmanlı Mahallesiinde Beşeri Münasebetler, içinde İslam Geleneğinden Günümüze Şehir ve Yerel Yönetimler Cilt 1, Edit. AKYÜZ, V. & ÜNLÜ, S. İstanbul: İlke Yayınları

**Taylan, E., 1996.** Mahalle Muhtarlığı ve Açıklamalı Mahalle Muhtarlığı Kanunu, Papürüs Oset, ISBN 975-9488-04

**Tokgöz, E., 1984.** "Refah", içinde Ekonomi Ansiklopedisi cilt 3, İstanbul: Paymaş Yayınları

**Tekeli, İ., 1992.** Kent Planlaması Konuşmaları, Ankara: Mimarlar Odası Yayını

**Tekeli, İ., 1993.** "Gecekondu", içinde İstanbul Ansiklopedisi Cilt 5, Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı, Ana Basım

Türk Dil Kurumu Sözlüğü, Mahalle, Ankara 1981: Türk Tarih Kurumu Basımevi.

**Ünlü, H., 1993.** Yönetimler Arası İlişiler, IULA-EMME Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği Doğu Akdeniz ve Ortadoğu Bölge Teşkilatı Yayını: Yerel Yönetimin Geliştirilmesi Programı El Kitapları Dizisi, İstanbul: Kent basımevi ISBN 975-7741-26-4

**Yıldırım, S., Duben, A. ve Tıkız, C., 1993.** Strengthening Local Government and Democracy: Case Studies, İstanbul: IULA-EMME Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği Doğu Akdeniz ve Ortadoğu Bölge Teşkilatı Yayını, Kent basımevi, ISBN 975-7741-37-x

**Yenen, Z., 1988.** Vakıf Kurumu - İmaret Sistemi Bağlamında Osmanlı Dönemi Türk Kentlerinin Kuruluş ve Gelişim İlkeleri, Yayınlanmamış Doktora tezi, İTÜ.

# YİĞİT EVREN

**Doğum yılı:** 1972, Ankara

## EĞİTİM

- Eylül 1994- **Yıldız Teknik Üniversitesi, Fen Bilimleri Enstitüsü**  
Haziran 1997 **Şehir Planlama Yüksek Lisans**  
Tez konusu: *Metropolitan Alanlarda Yerel Kamu Hizmetlerinin Sunulmasında Optimizasyon: Servis Birimi Olarak Mahalle*
- Temmuz 1994 **Y.T.Ü. Mimarlık Fakültesi, Şehir ve Bölge Planlama Bölümü**  
79.7 not ortalaması ile bölüm birincisi ve fakülte ikincisi
- Haziran 1990 **Ankara Atatürk Anadolu Lisesi**

## MESLEKİ ÇALIŞMA ve GÖREVLER

- Şubat 1995' den beri **Yıldız Teknik Üniversitesi, Mimarlık Fakültesi'nde Araştırma görevlisi**  
Görev aldığı dersler: Kent Ekonomisi, Kent İşletmesi, Belediyecilik, Şehir ve Toplum Yönetimi, Kent Sosyolojisi, Bölge Planlama ve Bitirme Projeleri, Sosyolojiye Giriş, Bölge Planlama ve Araştırma Yöntemleri
- Ekim 1996 **6. Ulusal Bölge Bilimi/ Bölge Planlama Kongresi'nde Prof. Dr. Ayşenur ÖKTEN ve Bölge Planlama Anabilim Dalı elemanları ile birlikte, "Fordism'den Post Fordism'e Geçişte Değişen Kentsel Kademeleme ve Yerel Gelişme (Türk Otomotiv Sanayii Örneği) konulu bildiri sundu**
- Mayıs 1996 **Habitat II kapsamında, ISoCarp and YTÜ. tarafından hazırlanan "Profesyoneller ve Araştırmacılar Forumu" organizasyon ekibi üyesi**
- Ağustos 1994 **YTÜ. ŞBP. Bölümü tarafından düzenlenen 8.AESOP Kongresi'nde, organizasyon ekibinde öğrenci olarak çalıştı**
- Temmuz 1994 **Prof. Amir Pasic'in başkanlığında, YTÜ. ve IRCICA tarafından düzenlenen "Mostar 2004" Pilot Workshop'ına katıldı**
- Yaz 1993 **Barlas Planlama Ltd.'nde, 1/25.000, 1/5.000 ve 1/1.000 ölçeklerinde hazırlanan "GAP planlama çalışmaları" sırasında staj yaptı**

**Yabancı Dil:** İyi düzeyde İngilizce (kasım 1996 KPDS sonucu: 80)