

63802

KENTLEŞME SÜRECİNDE BELEDİYELERİN SORUNLARI ÜZERİNE SOSYOLOJİK BİR İNCELEME

Hasan Hüseyin TEKİN

Hacettepe Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü

Lisansüstü Eğitim-Öğretim ve Sınav Yönetmeliğinin

Sosyoloji Anabilim Dalı İçin Öngördüğü

YÜKSEK LİSANS TEZİ

olarak hazırlanmıştır.

**TC YÜKSEKÖĞRETİM KURULU
DOKÜMANTASYON MERKEZİ**

Ankara

Şubat 1997

Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü'ne,

Bu çalışma jürimiz tarafından Sosyoloji Anabilim Dalında YÜKSEK
LİSANS TEZİ olarak kabul edilmiştir.

Başkan
Prof. Dr. Beylû DİKEÇLİGİL

Üye.....
Doç. Dr. Nevin GÜNGÖR

Üye.....
Yrd. Doç.Dr. Abdülkerim SÖNMEZ

Onay

Yukarıdaki imzaların, adı geçen öğretim üyelerine ait olduğunu onaylarım.

...../...../ 1997

27 Mart 1997

Prof. Dr. Hüsnü ARICI
Enstitü Müdürü

TEŞEKKÜR

Bilimsel bir çalışmanın alternatif maliyeti hayatın birçok boyutunda fedakarlığı gerektirmektedir. Bu fedakarlık sadece tezi hazırlayan kişiyle sınırlı kalmamaktadır. Çalışmaya katkı sağlayan her sosyal çevre bu fedakarlıktan nasibini almaktadır. Karınca kaderince çalışmam esnasında ilgi ve alakalarını esirgemeyen isimlerini burada zikredemediğim tüm dost ve arkadaşlarıma teşekkürü bir vazife addederim

Bilhassa, çalışmamın başından sonuna kadar gerek kaynak ve bilgilenme sürecinde, gerekse çalışma metodolojisi konusunda kendisinden faydalandığım ve bunların da ötesinde çalışmamı daha verimli kılan motivasyonunu esirgemeyerek bana gayret ve şevk veren, saygıdeğer hocam Prof Dr Beylü Dikeçligil hanımefendiye kelimelerin ifade acizliği ile teşekkür ederim.

ÖZET

Türkiye’de modern anlamda kentlerle ilgili mahalli idarelerin ilk kez Tanzimat döneminde ortaya çıkmışlardır. Bu dönemeden önce kente ilişkin hizmetler sivil ve resmi kurumlar tarafından görülmekteydi. Tanzimat’la beraber, bu sivil ve resmi kurumlar yerlerini çoğunlukla belediyelere terk etmişlerdir. Siyasi yönden merkeziyetçi bir yapıya sahip olan Osmanlı devleti, Tanzimat ile beraber, idari yönden de merkeziyetçi bir nitelik kazandı. Daha önce kentsel sorunlarda söz konusu sivil ve resmi kurumlar birinci derece muhatap konumundayken, bu düzenlemeden sonra, artık belediyeler üzerinde ağır bir vesayeti olan merkezi idare birinci muhatap pozisyonuna geçti. Merkezi idare, böylece “merkeziyetçi” bir anlayış geliştirerek, idarenin en alt düzeydeki eylem ve işleminde dahi kendisini birinci muhatap olarak gördü.

Günümüz Türkiye’sinde belediyelerin yeterince özerk olmadığı sık sık dile getirilmektedir. Bununla beraber, yerel yönetim özerkliğini artırmaya yönelik girişimler yetersiz kalmaktadır. Tanzimat dönemi ile kentsel sorunlara ilişkin çözümlerde uygulanan merkeziyetçi yaklaşım tarzı Cumhuriyet döneminde de benzer biçimde devam etti. Bu durum Cumhuriyet döneminde yapılan düzenlemelere de yansdı.

Günümüz belediyelerinin kentlere ilişkin gecekondulaşma, plansız kentleşme, altyapı-üstyapı gibi sorunları yanında, problemin kentte yaşayan birey veya toplumun kente yabancılaşması, kendisini ve kenti tüketmesi gibi sosyo-psikolojik boyutları da vardır. Butün bu problemlere ilişkin üretilen çözümler, ne kadar iyi niyetle aranmış olursa olsun, çıkış noktası merkezi idarenin kentsel sorunlarda kendisini birinci muhatap görmesi nedeniyle, yetersiz kalmıştır. Bu bakımdan, özerk ve dolayısıyla kentsel sorunların daha iyi çözüldüğü bir belediye için, gelenekselleşmiş bu “merkeziyetçi anlayış”ı terk etmek gerekmektedir.

SUMMARY

In Turkey, local administrations concerning cities in a modern concept appeared first during the period following the political reforms of Abdulmejid in 1938. (Tanzimat) Before this, services in the cities were carried out by public and private institutions. In accordance with the reforms of Abdulmejid, municipalities replaced most of these public and private institutions. The Ottoman Empire which had a centralized political structure, gained also a centralized administrative structure with the reforms of Abdülmejid. While these public and private institutions were directly responsible on problems of the cities before, after this arrangement, the central government which had a heavy executorship over municipalities, became directly responsible. Developing a "Centralized" concept, the central government accepted itself as directly responsible even on the action and the process of the lowest level of the administration.

In todays Turkey, it is quite often expressed that the municipalities are not autonomous enough. However the efforts aiming more autonomy is not sufficient. The centralized approach in solving the problems of the cities went on similiary during the period of the Republic. This case is reflected to the arragements of the Republic period.

Today the municipalities have the problems of squatter development unplanned urbanization and infrastructural-superstructural problems. Adding to this the problem has the socio-physicological dimension of society's alienation to the city and its draning both itself and the city. Though the solutions about these problems had been searched by good intentions, because the central administration sees itself as the primary address for the problems of the city, the efforts were not sufficient. This traditional centralized approach should be abondened for a municipality where the problems of the city can be solved in a better manner.

İÇİNDEKİLER

TEŞEKKÜR.....	i
ÖZET.....	ii
SUMMARY	iii
İÇİNDEKİLER.....	iv
I. GİRİŞ: ARAŞTIRMANIN AMACI VE KAPSAMI.....	1
1.1. ARAŞTIRMANIN TEMEL KABULLERİ.....	2
1.3. ARAŞTIRMANIN ÇERÇEVESİ	6
1.4. ARAŞTIRMANIN YÖNTEMİ VERİ TOPLAMA TEKNİKLERİ ..	7
II. MAHALLİ İDARE İLE İLGİLİ TEMEL KAVRAMLAR.....	9
2.1. GİRİŞ	9
2.2. MAHALLİ İDARE	9
2.3. MERKEZİ İDARE.....	10
2.4. YETKİ GENİŞLİĞİ	11
2.5. İDARİ VESAYET	12
2.6. ÖZERKLİK KAVRAMI	12
III. MAHALLİ İDARELERİN TARİHİ GELİŞİMİ	15
3.1. OSMANLI DÖNEMİNDE MAHALLİ İDARELERİN GELİŞİMİ	15
3.1.1. KLASİK OSMANLI YÖNETİMİ, MAHALLİ HİZMETLER	17
3.1.2. TANZİMAT SONRASI MAHALLİ HİZMETLER /BELEDİYELER ..	19
I. İSTANBUL ŞEHREMANETİ.....	20
II. ALTINCI DAİRE-İ BELEDİYE	21
III. DERSADET VE VİLAYET BELEDİYE KANUNLARI.....	22
3.2. CUMHURİYET DÖNEMİ BELEDİYELER	26
3.2.1. 1921-1930 DÖNEMİ BELEDİYECİLİK.....	26
3.2.2. 1930-1945 DÖNEMİ BELEDİYECİLİK.....	29
3.2.3. 1945-1960 DÖNEMİ BELEDİYECİLİK.....	31
3.2.4. 1960-1980 DÖNEMİ BELEDİYECİLİK.....	34
3.2.5. 1980 SONRASI BELEDİYECİLİK VE BÜYÜKŞEHİR MODELİ ..	38
IV. KENTLEŞMENİN NEDENLERİ	48
4.1. GİRİŞ: KENTLEŞMENİN TANIMI.....	48
4.2. KENTLEŞMENİN NEDENLERİ	50
V. TÜRKİYE'DE KENTLEŞME SÜRECİNDE MAHALLİ İDARELERİN GÖREV, SORUMLULUK VE SORUNLARI	55
5.1. MAHALLİ İDARELERİN GÖREV VE SORUMLULUKLARI..	55
5.2. KENTSEL ALANIN DEMOKRATİKLEŞMESİ SORUNU	57
5.2.1. KENTSEL KÜLTÜR VEYA YEREL DEMOKRASİ	58
5.2.2. KENTSEL DEMOKRATİKLEŞMENİN ARKA PLANI	60

5.2.3. MERKEZİYETÇİ YAKLAŞIM	60
5.2.4. KENTSEL ALANIN DEMOKRATİKLEŞEMEMESİ SORUNU	64
5.3. KENTSEL KAYNAK SORUNU	65
5.3.1. YEREL YÖNETİM GELİRLERİ	66
5.3.2. KAYNAK SORUNU VE ÖZERK BİR YEREL YÖNETİM	69
5.4. YEREL YÖNETİMLERİN YAPISINA AİT SORUNLAR	73
5.5. SAĞLIKSIZ KENTLEŞMENİN BOYUTLARI	75
5.6. GECEKONDULAŞMA VE İMAR PROBLEMLERİ	77
5.7. KENTLEŞMEYE BAĞLI SOSYAL PROBLEMLER	90
5.7.1. SOSYAL ÇÖZÜLME	91
5.7.2. YABANCILAŞMA	92
5.7.3. ANOMİ	93
VI. SORUNLARIN ÇÖZÜMÜNE İLİŞKİN GÖRÜŞ VE ÖNERİLER...	96
VII. SONUÇ VE DEĞERLENDİRME	102
KAYNAKÇA	106



BÖLÜM I

GİRİŞ: ARAŞTIRMANIN AMACI VE KAPSAMI

Kentleşme olgusu çok eski tarihlere kadar gitmektedir. Bununla beraber, yerel yönetim kavramı modern zamanlarda ortaya çıkmıştır. Demokratikleşme süreciyle birlikte bu kavramın kullanılması daha çok artmış ve demokratik bir toplumun oluşturulması için önemli bir yönetim biçimi olarak algılanır olmuştur.

Türkiye’de Tanzimat dönemi ile modern anlamda neşet eden yerel yönetimlerin tarihi serüveni; kentsel problemlerin nasıl algımlandığı ve nasıl çözülmesi gerektiği sorusu açısından oldukça önemlidir. Çünkü, bu soruya verilecek olan cevap, aynı zamanda günümüz kentlerinin sorunlarını anlamada da önemli bir mihenk taşı olacaktır.

Bu düşünceden hareketle Türkiye’de 19. yüzyılın ikinci yarısından itibaren modern anlamda uygulanan veya uygulanmaya çalışılmış olan belediyeçiliğin yapısal ve düşünsel özelliklerini çözümleme çalışmanın amacını oluşturmaktadır.

Konunun seçilmesinin nedeni, kentsel sorunların çağımızın en önemli olgularından birini oluşturmasıdır. Güncel bakımdan bu sorunların içinde bulunan bir toplumun üyesi olarak konuya kayıtsız kalamadık. Bu durum yalnız ülkemizdeki kentlere özgü bir sorun olmayıp dünyanın diğer ülkelerinde ortak sorunudur. Her ne kadar sorunlara neden olan tarihsel birikimler, ülkelere göre genel anlamda farklı koşullardan kaynaklanıyorsa da, sonuç itibarıyla benzer sorunlarla karşılaşmaktadır.

Bu çalışmanın konusu 19. yüzyılın ikinci yarısından itibaren modern anlamda ihdas edilmiş olan belediyelerin, kentsel sorunlara karşı geliştirdikleri bakış açısının günümüz belediyelerine nasıl yansıdığı sorusuna cevap aramaktır. Günümüz büyük kentlerinin cazibe merkezi olarak konumlandırılması ve iktisadi - siyasi güçlerin varlığı metropolitan alanlarının oluşmasının temel nedenidir. İşte

kentleşme sürecinde bu yerleşim alanlarında mahalli idarelerin sorunlarının incelenmesi bu araştırmanın temel sorunlarından. Bu sorunların sıhhatli bir şekilde incelenebilmesi konunun tarihi arka planını da ele almayı gerektirmektedir. Bundan dolayı bu çalışmada, geleceğe değil daha çok geçmişe yönelik bir perspektiften hareketle, günümüz kentsel sorunlarına mahalli idarelerin, birinci derecede muhatap olarak, çözüm bulması beklenirken merkezi idarenin ısrarla birinci muhatap olarak kendisini görmek istemesi sorusuna cevap aramaktadır.

Yönetim bilimi açısından Türkiye’de mahalli idareler üç temel birime ayrılır. Bunlar belediye yönetimleri ,il özel idareleri ve köy yönetimleridir. Bu çalışma da bu birimler arasından inceleme alanı olarak belediyeler ele alınmıştır. İl özel idareleri ve köy yönetimleri tezin kapsamı dışında tutulmuştur. Bu konuların tez kapsamı dışında tutulmasının nedenlerinden biri, Tanzimat döneminde oluşan idari bakımdan merkezîyetçi yapının ele alınmasının amaçlanması, ikincisi ise, günümüz Türkiye’sinde en özerk mahalli idare birimi olarak belediyelerin gözlemlenebilmesidir.

Günümüz Türkiye’sinde mahalli idare veya yerel yönetimler kavramı dendiğinde akla genellikle belediyeler gelmektedir. Literatürdeki bir çok kaynakta da belediye yerine mahalli idare veya yerel yönetim kavramı kullanılmaktadır. Bu çalışmada da aynı şekilde hareket edilip tez içerisinde konunun akışına göre mahalli idare ,yerel yönetim ve belediye kavramları ortak anlamda kullanılmıştır.

1.1. ARAŞTIRMANIN TEMEL KABULLERİ

Türkiye 1930’ların statik toplum yapısını 1950’lerde terk etmeğe başlamıştır. Tarımda modernleşme ile kırsal alanlarda oluşan işgücü fazlası kentlere doğru itilmeye başlamış, kentlerde oluşan sanayi, işgücünü kısmen emebilmiş, emilemeyen nüfus, verimliliği düşük hizmet sektörüne kaymış ve kentlerde beledi hizmet arz ve talebindeki denge giderek bozulmuştur. 1960’larda ise metropoliten kentler olgusu ağırlığını hissettirmeye başlamıştır. Toplum yapısındaki dinamizmin özellikle yansıdığı metropoliten alanlarda, göç olgusundan kaynaklanan

aşırı nüfus birikimi beledi hizmet arz ve talebi arasındaki dengesizlikleri çoğaltırken bütün bu sorunlar değişmeyen mekanizmalar ve kurumlar ile karşılanmaya çalışılmıştır.

Ülkemizde büyükşehirler sürekli aldıkları göç sebebiyle çarpık ve düzensiz bir kentleşmeye sahne olmuştur. Diğer gelişmekte olan ülkelerde olduğu gibi, ülkemizde de kentleşme gerek nedenleri, gerekse bazı sonuçları açısından gelişmiş ülkelerden farklıdır.

Hızlı ve sıhhsiz kentleşme bütün şehirlerimizde, özellikle de büyükşehirlerimizde altyapı, ulaşım, eğitim, sağlık, mesken ve sosyo-kültürel konu ve alanlarda hizmetlerin aksamasına hatta, daha doğru bir ifade ile, tıkanmalara neden olmuş, belediyeler de bu sorunların çözümünde aciz kalmışlardır.

Türkiye' de şehirleşme kalkınmanın bir basamağı olacağı yerde, açık şehir işsizliğinin fazlalığı ile kalkınmayı engelleyen en önemli faktör haline gelmiştir. Üstelik bu durum sadece engelleyici bir ekonomik faktör olarak da kalmamış, birçok sosyal probleme de kaynak teşkil etmiştir. Şehirler ne tarım kesiminden gelen işçiyi kullanabilmiş, ne de tarımdaki işgücü potansiyelini değerlendirebilmiştir.

Büyükşehir alanlarının doğuşunda ve gelişmesinde düzensiz ve hızlı şehirleşmenin büyük ölçüde etki ettiğini söyleyebiliriz. Ancak zamanımızın büyükşehir alanları geçmişteki yerleşme alanlarından, hem barındırdıkları nüfus, hem de nüfus yoğunluğu bakımından farklıdır. Bu yüzden buraların değişik hizmet ve yönetim birimlerine ihtiyaç göstermesi tabiidir.

Büyükşehir sınırları içerisindeki şehir merkezinden çevrekentlere veya çevrekentlerden şehir merkezine doğru olan çok amaçlı göç hareketleri, büyükşehirlerle ilgili hizmetlere ihtiyaç gösterirler. Bunların başında ulaşım hizmeti gelir. Mahalli idarelerin yürütmeleri gereken hizmetler içerisinde kitle taşımacılığı bugün büyük boyutlara ulaşırken, bu hizmetleri yürüten yönetim birimlerini de büyük mali yükümlülükler altına sokmaktadır.

Bunun dışında sağlık hizmetleri de şehirlerde ciddi bir öneme sahiptir. Bu hizmetler gerektiği gibi yerine getirilemediği takdirde çok büyük problemlere sebep olabilir. Bu hizmetlerin kapsamına, içme suyu temini, kanalizasyon şebekesinin yapımı, katı atıkların toplanıp yok edilmesi veya işletilmesi, caddelerin temizliği, gıda maddelerinin üretimi ve satış yerlerinin denetimi girer. Özellikle şehirleşme ve sanayileşme dolayısıyla şehirlerin içme suyu meselesi, bunlar arasında önemli bir yer tutmaktadır.

Yine büyükşehirlerde sağlık hizmetleri kadar sosyal hizmetlerin de önemi unutulmamalıdır. Bu hizmetlerin görölmesinde de mahalli idarelere büyük görev düşmektedir.

Günümüzde hizmetlerin çok yönlü duruma gelmeleri nedeniyle bunların yönetiminin merkezi otorite tarafından mı yoksa mahalli otoriteler tarafından mı yürütüleceği meselesi gündeme gelmiştir. Ayrıca bu hizmetlerin yürütölmesi için özel amaçlı hizmet birimlerinin mi kurulması gerektiği tartışma konusudur.

Türkiye hızla kentleşmekte olan bir ülkedir. Ülkemizde kentleşmenin temel özelliklerinden birisi de nüfusun artan oranlarda küçük ve orta büyüklükteki kentlerde değil, fakat en büyük kentlerde, büyükşehirlerde yığılmasıdır. Büyükşehir yönetimleri kentleşmenin getirdiği sorunları çözmede yetersiz kalabilmektedirler. Bunun nedeni de yetki ve imkan mahrumiyetiyle beraber kentleşmenin plansız ve engellenemez bir vaziyette olmasıdır.

Türkiye'de kentleşme olgusu oldukça yeni sayılır. İster ekonomik kavramlarla ifade edilsin (bir sektörden diğer sektörler, tarımdan sanayi ve hizmet sektörlerine işgücü transferi), isterse sosyolojik olarak ifade edilsin (dar mekanlı cemaat hayatından, geniş mekanlı toplum hayatına geçiş) kentleşme 1950'lerde başlayıp gelişen bir olay olmuştur. (Sezal 1992: 49) Devam edegelen bu süreç toplumsal yapılanmamızın en dinamik, ama en az o kadar da problemli olan ana meselesi görünümlünü vermektedir.

Hızlı kentleşme sonucu kentlerin daha çok büyümesi, belediye sınırlarının dışında düzensiz ve plansız gelişmelere yol açınca,

anakentlerin yönetiminde özel modeller arayışı güncellik kazanmıştır. Denetim dışında kalan alanların ve buralardaki gelişmelerin sıkı bir düzen altına alınması bir yandan küçüklü büyüklü çeşitli yerel yönetim birimleri arasında sıkı bir işbirliği kurulmasını, öte yandan kentler için imar planları hazırlamakla sorumlu olan yerel yönetim organlarının yeniden ele alınıp güçlendirilmesini gerekli kılmıştır.(Keleş 1994 : 245)

Nüfusun ve ekonomik etkinliklerin büyükşehirlerde yığılması ve büyüyen bölgesel farklılıklar, nüfusun kırlardan kentlere doğru akınına bağlı olarak, kentlerin yönetimlerini çok güçleştirmiştir. Bu güçlük gelecekte daha da artacak gibi görünmektedir. Planlama ve imar, kent toprağının kullanılması, konut ve belediye hizmetleri, kentsel ulaşım, büyüyen kentsel yerleşmelerin altyapı ihtiyaçları ve çevrenin korunması, hızlı kentleşme ve anakentleşme sonucunda, ülkenin önemli sosyo-ekonomik sorunları haline gelmiştir.

İletişim (haberleşme) ve ulaştırma alanlarındaki çok hızlı gelişmeler, bölgeler arası farkları ve yoksunlukları giderek ortadan kaldırmakta, insanların her yerde aynı standartta hizmet istemelerine yol açmaktadır. Diğer taraftan, maddi refahın artmasıyla insanlar, hiç değilse büyük bir kesimi itibariyle, temel ihtiyaçları yanında, sosyal güvenlik, kültür ve eğlence gibi daha yüksek düzeydeki ihtiyaçlarını yönelmişlerdir.

Türk toplumunda son bir kaç on yıl içinde meydana gelen ve bazı araştırmacılar tarafından köyün ölümü ya da kentlerin köyleşmesi diye adlandırılan olay, aslında bazı kentlerde hızlı sanayileşme süreci ile ilgili olarak, kırsal alanlarda toprağın artan nüfusu besleyemeyişi ve bunun sonucu olarak da toplum yapısında bir uyumsuzluğun ortaya çıkmasıdır. Tarım sektörüne modern teknolojinin uygulanması, büyük köylü kitlesinin açıkta kalmasına neden olmuş, elinde yeterince toprağı olmayan insanlar, büyük kentlerin kenar mahallelerine, sefalet bölgelerine yerleşerek ve marjinal işlerde çalışarak geçekundu olgusunu yaratmışlardır. (Başol 1980: 95)

1.3. ARAŞTIRMANIN ÇERÇEVESİ

Araştırmamız literatür taramaya dayalı, tasviri (descriptive-betitleyici) bir araştırma olması nedeniyle, bir araştırmanın çerçevesini oluşturan hipotezler burada yerini soru cümlelerine bırakmıştır. Bilindiği üzere hipotezler iki veya daha fazla olgu arasındaki ilişkiyi açıklamaya yönelik önermelerdir. Hipotez bilimsel araştırmanın vazgeçilmez şartlarından biri olarak kabul edilir ve araştırmanın çerçevesini çizer. Açıklama değil betitleme amacı taşıyan araştırmalarda ise bu fonksiyon, soru cümleleri ile ifa edilir.

Araştırmamızın cevap arayan sorularını ana/alt konular itibariyle şu şekilde sıralayabiliriz:

İlk olarak; günümüzdeki yerel yönetimlerin tarihi arka planında ne tip organizasyonlar bu işlevi görmüşlerdir? Osmanlı'da yerel yönetimler nasıldı? Tanzimat döneminden günümüze gelinceye kadar Cumhuriyet döneminde, özellikle yasal düzenlemeler de dikkate alındığında yerel yönetimler ne gibi aşamalardan geçmişlerdir?

İkinci olarak; kentleşme sürecinde yerel yönetimlerin temel sorunları neler olmuştur?

Üçüncü olarak; yapısal sorunların baskısı altında yerel yönetimler gelirleri ile, karşı karşıya oldukları problemler bir arada düşünüldüğünde kaynak probleminin niteliği nedir ve çözümü nasıl olabilir?

Dördüncü olarak; demokratikleşme sürecinde yerel yönetimlerin konumu nedir?

Beşinci olarak; hızlı ve sağlıklı kentleşmenin boyutları ele alındığında ortaya çıkan sosyal siyasi ve ekonomik sorunların çözümünde yerel yönetimlerin pozisyonu ne olmalıdır?

Son olarak; sağlıklı kentleşmeye bağlı olarak ortaya çıkan, aynı zamanda kendilerine has bir kültür oluşturmaya da başlayan gecekondular bölgelerinin yerel yönetimler için oluşturduğu sorunlar ve yerel yönetimlerin bu sorunların çözümüne yönelik önerileri nelerdir?

Sorunların kontrolsüz bir şekilde artışı, mahalli idarelerin kendilerinden beklenen hizmetleri yapmalarını etkilemekte ve güç durumda kalmalarına neden olmaktadır. Sorunların çözülmesi ve nüfusun ihtiyaçlarının karşılanması ihmal edildiğinde, sistem içinde patlamaya hazır gerilimlerin doğması muhtemeldir.

Türkiye’de tarihi gelenekten de kaynaklanan bir zihniyet sorunu olarak, merkezi idare her zaman için kayıtsız şartsız toplum üzerine otorite kurmak istemiştir. Bu nedenle araştırma bu temel sorunları baz almakla beraber mahalli problemlerin çözümünde birinci derece sorumlu olan yerel yönetimlerin yeterince özerk olamadıklarının ayrı bir sorun olarak karşımıza çıktığını ifade etmek gerekir.

1.4. ARAŞTIRMANIN YÖNTEMİ VERİ TOPLAMA TEKNİKLERİ

Araştırma, literatür taramasına dayalı tasviri (descriptive-betitleyici) yöntem kullanılmak suretiyle gerçekleştirilmiştir. Konu ile ilgili mevcut kaynakların incelenmesiyle araştırmamıza temel teşkil eden sorular cevaplanmaya çalışılmıştır.

Araştırmamızın ikinci bölümünde öncelikle mahalli idaralere ilişkin temel kavramlar açıklaması yapılmakta ve bunu üçüncü bölümde Türkiye’deki mahalli idare düzeninin kısa bir tarihçesi izlemektedir. Bu tarihi açıklamalarda Tanzimat döneminden günümüze kadar olan gelişmeler dönemler itibarıyla ele alınmıştır. Bu gelişim süreci içinde mevcut düzenin yasal, ekonomik ve mali yapısı hakkında gerekli bilgilerin verilmesini takiben tartışılan ve şikayet konusu yapılan hususların belli bir sistematik içinde ortaya konulmasına gayret gösterilmiştir.

Dördüncü bölümde kentleşme kavramı üzerinde durulmuş ve kentleşmenin nedenleri açıklanmaya çalışılmıştır.

Beşinci bölümde ise Türkiye’de kentleşme sürecinde mahalli idarelerin karşı karşıya kaldıkları sorunlar ele alınmıştır. Bu sorunlar demokratikleşme sorunu, kentsel kaynak sorunu, yapısal sorunlar, sağlıksız kentleşmenin getirdiği fiziki ve sosyal sorunlar ve gecekondu sorunu olarak ayrı alt başlıklar altında incelenmiştir.

Araştırmanın altıncı bölümünde ise daha önceki bölümlerde verilmiş olan bilgilerin ışığı altında Türkiye’de mahalli idarelerin kentsel sorunlara ilişkin görev ve sorumluluklarında merkezi idarenin yaklaşımının nasıl olması gerektiği ve ilgili konulara da çözüm önerileri sunulmuştur.

Sonuç bölümünde ise araştırmadan elde edilmesi gereken pratik neticenin nasıl olduğu genel bir bakış açısı ile değerlendirilmeye çalışılmıştır.



BÖLÜM II

MAHALLİ İDARE İLE İLGİLİ TEMEL KAVRAMLAR

2.1. GİRİŞ

Mahalli idareler veya diğer adıyla yerel yönetimler kavramı modern zamanlarda ortaya çıkmış bir kavramdır. Batıda demokratikleşme süreciyle beraber, mahalli idare kavramının kullanılması daha çok artmış ve demokratik bir toplumun oluşturulması için önemli bir yönetim biçimi olarak algılanmıştır.

Günümüzde kentsel sorunların çözümünde birinci derece muhatap olan bu birimler, bu açıdan halka en yakın hizmet birimleridir. Halkın ihtiyaçlarını bazen birebir denilecek ilişkilerle öğrenme imkanına sahip olan bu birimler, aynı zamanda katılımcı bir demokratik yapılanma için birer eğitim müessesesi olarak karşımıza çıkmaktadırlar. Mahalli halk ile mahalli idare organları arasındaki bu ilişki aynı zamanda yönetime dolaylı olarak katılan halkın beğenilerini ve yeni gelişmelerle ortaya çıkan ihtiyaçlarını aktarmada çok önemli bir araçtır.

İşte bu bölümde, önce mahalli idarelerle ilgili temel kavramlar ele alınarak merkezi idare, mahalli idare, mahalli idare özerkliği, idari vesayet denetimi, yetki genişliği kavramları açıklanmaya çalışılacaktır. İdari vesayet denetimi, yerindelik ve hukukilik açısından olması nedeniyle, bunların nasıl olduğuna değinilerek, özerklik ve idari vesayet kavramları arasındaki ilişki açıklanacaktır.

2.2. MAHALLİ İDARE

Mahalli idare yahut yerel yönetim kavramı üzerinde anlaşılmış tek bir tanımı yoktur. Bu durum, kavramın tamamen ilkesiz, belirsiz olduğu anlamına da gelmemektedir. Bu kavramla ilgili çeşitli tanımlamalar mevcuttur. Yapılan bu tanımlamalardan bir kaç tanesi şöyledir:

Yerinden yönetim deyimi

“Genel olarak belli edilmiş sınırları olan arazisel birimler, kanuni bir hüviyet, kurumsal bir yapı, genel ve özel statülerle konulmuş yetki ve görevler ve bir derecede mali ve diğer otonomi anlatılmak istenir” (Nadaroğlu 1978:21).

“Başka bir anlamda yerinden yönetim belirli bir coğrafi bölgede oturan halkın bir arada yaşamlarından doğan çeşitli ihtiyaçları karşılamak üzere merkezden ayrı olarak kararlar almak ve bunları uygulamak hususunda tanınan özerklidir denilebilir” (Öncel -:7)

“... mahalli mahiyetteki kamu hizmet ve faaliyetleri ile teknik bazı hizmet ve faaliyetlerin, merkezi idareden alınarak ayrı kamu tüzel kişilerine verilmesidir”.(Eroğlu 1985:138)

“... kamu hizmetlerinin yönetiminin, merkezden yönetimden ayrı, özerk kamu hukuku tüzel kişilerine verilmesidir” (Tortop 1994:11)

Bu tanımlara daha birçok tanım ilave etmek mümkündür. Fakat, amaçlanan kavram üzerinde en ince detaylara inmek olmadığından, sadece bu tanımlamalardan çıkarılan niteliklerden bahsetmek, kavramı tanıtmak için yeterli olacaktır. Buna göre bazı yazarlar mahalli idareleri hizmet birimi olarak, bazıları da demokratik birimler olarak ya da hem demokratik hem de hizmet birimi olarak görmektedirler. Bu tanımlamalar aynı zamanda mahalli idarelerle ilgili düzenlemelere de yansımaktadır. Eğer demokratik birimler olarak kabul ediliyorsa bu durumda demokratik bir şekilde örgütlenmesi, yok eğer hizmet birimleri olarak algılanıyorsa o zaman sadece iyi hizmet edecek şekilde örgütlenmesi temel belirleyici olacaktır. Bu açıdan bakıldığında, daha sonra da görüleceği gibi, Türkiye’de mahalli idareler demokratik birimler olarak değil daha çok hizmet birimleri olarak algılanmışlardır.

2.3. MERKEZİ İDARE

“Toplumun ortak ihtiyaçlarını karşılamak üzere oluşan ve siyasal bir organizasyon olan devlet belirli amaçları gerçekleştirmek için varlığını devam ettirmektedir. Devletin varlık sebebi belirli bir toprak

parçası üzerinde yaşayan insanların ihtiyaçlarını en etkin, verimli, rasyonel şekilde karşılamasıdır” (Nadaroğlu 1989: 3). Bu görevlerin yerine getirilmesi için ülkenin her noktasında etkinliğini gösterebilecek merkeze dayalı bir idari örgütlenmeye ihtiyaç vardır. İşte bu örgütlenme biçimine merkezi idare veya genel idare adı verilmektedir (Gözübüyük Ş.ve T.Akıllıoğlu 1992: 5).

“Merkezi idare denilince yasama organı, yargı organı, yürütmenin merkezde bulunan organ ve kuruluşları, taşrada Valilik, Kaymakamlık ve Bakanlıkların İl teşkilatları akla gelmektedir. Türkiye’de devletin idare görevleri genel idare tarafından yerine getirilmektedir. Bunlar Cumhurbaşkanı, Bakanlar Kurulu, Başbakan, Bakanlar ve Bakanlıklar olarak sayılabilir” (Sencer 1985:1).

Merkezden idare, kamu hizmetlerini ya doğrudan doğruya merkez örgütü hiyerarşisi içindeki bağlı görevliler ile ki bunlara “merkez örgütü” denilmektedir, ya da yerinde görev ve hizmetleri yerine getiren organlar aracılığı ile, ki bunlara da “taşra örgütü” denilmektedir, yerine getirmektedir (Sencer 1985:1).

2.4. YETKİ GENİŞLİĞİ

Yetki genişliği kavramı üzerinde farklı tanımlamalar olmakla beraber, şu şekilde tanımlamak mümkündür: “yetki genişliği merkezden yönetimin bir unsuru olup, bu sistemle merkezi idare, karar alma ve yürütmeye ilişkin bazı yetkilerini, kendi hiyerarşisi içinde yer alan alt birimlerinin başındaki yöneticilere devretmesidir.” (Tortop 1994:11)

Yetki genişliği ‘fonksiyonel yetki genişliği’ ve ‘coğrafi yetki genişliği’ olmak üzere iki şekilde tasnif edilmektedir. Fonksiyonel yetki genişliğinde, merkezi idareye ait bir kısım karar alma ve yürütme yetkileri, belli bir konuda faaliyet gösteren kuruluşa ya da onun yöneticisine devredilir. Kamu iktisadi teşebbüsleri ile bazı katma bütçeli dairelerde olduğu gibi. Coğrafi yetki genişliği ise, merkezi idarenin bir kısım karar alma ve yürütme yetkilerini taşradaki birimlerinin yöneticilerine devretmesidir (Eryılmaz 1994:67).

2.5. İDARİ VESAYET

Daha önce bahsedilen kavramlar gibi tek bir idari vesayet tanımından bahsetmek zordur. Yapılan tanımlardan bir kaç tanesi şöyledir: İdari vesayet

“ merkezden yönetimin yerinden yönetim sistemi üzerinde kurulan idare ve kurumların eylem ve işlemlerini kanunla çizilen çerçeve içinde denetleme ve kararlarını bozabilmek yetkisidir” (Eroğlu 1985:336).

“idarenin bütünlüğünü sağlamak amacıyla, merkezin yerinden yönetim kuruluşlarının bir kısım işlem ve eylemlerini denetleyebilmek konusunda sahip olduğu yetkiye verilen addır” (Düdükçü 1980:208).

İdari vesayet, kapsam açısından yerindelik ve hukukilik olarak iki şekilde yapılmaktadır (Eke 1985:57). Bu denetimlerden ilki önceden ikincisi de sonradan yapılmaktadır. Sonradan denetimde mahalli idarelerin yetkili organlarının vermiş oldukları kararlar önceden onaya sunulmaksızın yürürlüğe konulabilmektedir. Böyle bir denetimde yetkili vesayet makamları ancak sonradan ve kanunun belirttiği süreler içinde yetkili organlara itirazda bulunabilirler. Önceden denetimde ise, yerel birimlerin aldıkları kararları gerçekleştirmeleri sırasında, merkezi idare talepte bulunabilir; uyulmadığı takdirde de işlemi durdurmak ya da yerel birimin yerine geçerek işlemi yapabilmesi mümkündür. Önceden denetim imar ve bütçe gibi bazı özel durumlarda uygulanmaktadır (Nadaroğlu 1989:27).

İdari denetimle ya tasarrufun hukuka uygunluğu veya yapılan tasarrufun yerindeliği denetlenir. Özerk bir yerel yönetimde asıl olması gereken hukukilik açısından denetimdir.

2.6. ÖZERKLİK KAVRAMI

Özerklik, merkezi idarenin ve taşradaki uzantısının çalışmalarındaki hantallığı ve/veya verimli olmayan çalışmayı en aza indirmeyi hedefleyen bir yönetim ilkesidir. Yerel yönetim özerkliği çeşitli şekillerde tanımlamak mümkündür. Bu tanımlardan iki tanesi şöyledir:

Özerklik

“...karar organları doğrudan halk oyuyla seçilmiş ve yetki alanları içinde kendilerine yasalarla verilmiş hizmet sorumluluklarını yine yasalarla belirlenmiş kendi öz gelir kaynaklarıyla gerçekleştirebilen; iç örgütlenmeleri, personel düzeyleri ve çalışma programları üzerinde tam ve kesin serbestliğe sahip..”

olması(Yaşamış 1993:12) veya Özerklik;

“sosyal bir topluluğun veya tüzel kişilerin, kendisini idare eden kurallarının tamamını veya bir kısmını bizzat saptayabilmek veya devletçe konulan nizamların çizdiği sınırlar içinde hareket serbestliği yetkisi olarak” (Meriç 1992:57).

tanımlanmaktadır.

Bunlardan yola çıkarak özerk bir belediye için şunları söylemek mümkündür:

.Özerk bir kuruluş üst makamların ön iznine veya onayına bağlı olarak karar almamalıdır. Eğer şayet alıyorsa özerkliğinden bahsetmek söz konusu olamaz.

.Mahalli idarelerin sorumlu personeli merkezi idare karşısında bağımsız olmalıdır. Merkezî idare yerel yönetimlerin personelini azletmek veya isteğine göre atama yetkisine sahipse, mahalli idare organlarının bağımsızlığından söz etmek zordur. Böyle bir durum mahalli idare birimini, merkezi idarenin bir tür yetki genişliği tanımış organı haline koyar.

-Mahalli idarelerin, merkezi idarenin kendilerine verdikleri yetki ve görevleri yerine getirebilmeleri için, yeterli düzeyde gelirlere sahip olmaları gerekir. Ayrıca gelir kaynakları oluşturma ve bütçelerini serbestçe hazırlama yetkilerinin de bulunması gerekir.

Özerklik ve idari vesayet arasında ters orantılı bir ilişki vardır. Özerklik arttıkça idari vesayet denetimi azalır. Tabi burada özerklik ile bağımsızlık arasında fark olduğunu belirtmek gerekir. Çünkü, idari

vesayetin tamamen kaldırıldığı bir ortamda artık özerklikten bahsetmek mümkün değildir. Aksine böyle bir durum bağımsızlık kavramı ile ifade edilmektedir. Bu argümanın aksinin de doğru olduğunu söylemek mümkündür. Eğer bir yerde özerklik yoksa idari vesayet kavramından bahsedilemez. Çünkü, özerklik yokluğu merkezi idare ile onun içinde yer alan, ona bağlı taşra örgütleri arasındaki ilişkiye tekabül etmektedir.

Bir mahalli idarenin durumunu mahalli idare özerkliğine yakın veya uzak olması ile ifade etmemiz mümkündür. Eğer, bir memleketteki mahalli idare özerklik şartlarına uygun şekilde örgütlenmiş ise özerkliğinin yüksek olduğu aksi durumlarda ise özerkliğinin az veya çok az olduğunu söylemek mümkündür.



BÖLÜM III

MAHALLİ İDARELERİN TARİHİ GELİŞİMİ

GİRİŞ

Türk idare tarihi içinde mahalli idarelerin ortaya çıkışı Tanzimat dönemine rastlar. Bundan önceki dönemde, günümüz anlamında mahalli idarelerden bahsetmek zordur. Bu dönemde mahalli idarelerin ortaya çıkması daha çok mahalli idarelerin bir birimi olan Belediyelerde oluşan gelişmelerle yoğun şekilde kendini göstermektedir. Bu durum günümüzde de mahalli idarelerde en özerk ve etkin bir birim olarak karşımıza çıkan belediyelerin önemini ve belirginliğini göstermektedir.

Bu bakımdan mahalli idarelerin tarihi gelişimi başlığı altında daha çok belediyelerin ortaya çıkışı ve kentleşme olgusu ile paralel gelişimlerinin ele alınması tezin amacı açısından daha yararlı olacağı olacaktır. Zaten şehirleşme ya da kentleşme kavramı belediyeçilik olgusu ile doğrudan bir ilişkiye sahiptir.

Bu bölümde, mahalli idarelerin tarihi gelişimi ele alınırken daha çok belediyeçiliğin evrimi üzerinde durulacaktır. Yukarıda da değinildiği gibi, kentleşmenin yaşandığı yerde modern anlamlarda kent sakinleriyle en çok belediyeler muhatap olmaktadır. Bununla beraber, yer yer il özel idareleri ve köylerin mahalli idare birimleri olarak tarihi gelişimi üzerinde de durulacaktır.

3.1. OSMANLI DÖNEMİNDE MAHALLİ İDARELERİN GELİŞİMİ

Türkiye’de günümüz anlamında mahalli idarelerin ortaya çıkışı, belediyeçiliğin kurulması ile olmuştur. Belediyeçilik, Tanzimat dönemi

ile başlayan “batılılaşıma sürecinde -bir araç olarak- 1854’ten sonra yavaş bir ivme ile oluşmaya başlamıştır. Bütün hukuki niteliklerin varolduğu mahalli idarelerin oluşumu ise Cumhuriyet dönemine (Nadaroğlu 1994:165) rastlamaktadır.

Belediyeler önceleri, kentleşme olgusunun getirdiği sorunlardan bağımsız olarak ortaya çıkmış ve esas olarak bazı siyasi mülahazalar üzerine kurulmuştur. Zamanla, bu mülahazalar yanında, kentsel sorunların varlığı da dikkate alınmaya başlanmıştır.

Toplumsal olduğu her yerde, ihtiyaçlarının olması ve bu ihtiyaçların toplumun oluşturduğu kurumlarca çözülmeye çalışıldığı bilinmektedir. Çeşitli birimlerce çözülen bu yerel ihtiyaçlar Osmanlı Devleti’nde “yerel birimlerce” yerine getirilmekteydi. Bu durum, Tanzimat dönemi ile günümüz anlamında mahalli idareler birimlerinin kurulması ile farklı bir görünüm kazanmıştır.

Bilindiği gibi, ülkemizde, yerel yönetim birimlerinden en özerk olanı belediyelerdir. Belediyelerin varlıklarının bir nedeni de kentsel sorunlara çözüm bulmaktır. Belediyeler tarafından üretilen çözümler, belediyeçilik olgusunun nasıl anlaşıldığı ve belediyeçiliğin nasıl bir gelişme gösterdiği ile yakından ilgilidir. Bu bölümde belediyeçiliğin tarihsel sürecine bakarak, belediyelere merkezi yönetim tarafından biçilen rol anlaşılmaya çalışılacaktır. Böylece, günümüz belediyelerinin kentsel sorunlara yaklaşımını bu açıdan da ele almak mümkün olacaktır.

Ancak, Tanzimat’la başlayan yerel yönetim düzenlemelerine bakmadan önce Klasik Osmanlı yönetim sistemine bakmak faydalı olacaktır. Çünkü bu dönemde mahalli hizmetlerin nasıl yapıldığı sonraki değişikliklerin mahiyetini anlayabilmek için gereklidir. Bu nedenle bu kısımda, önce Klasik Osmanlı yönetimi ele alınacak ve bunu takiben de Tanzimat sonrası belediyeçilik uygulamaların gelişimi incelenecektir.

3.1.1. Klasik Osmanlı Yönetimi, Mahalli Hizmetler

Bir gaza devleti olan Osmanlı Devleti toprak esasına göre örgütlenmişti. Osman Bey zamanından beri, kısmen görülmeye başlanan dirlik veya tımar sistemi, oğlu Organ Bey zamanından başlayarak I. Murat zamanına kadar ki süreçte tam olarak teşkilatlanmıştı (Doğan 1989:141-142). Önceleri savaşta ve bazı olaylarda başarı gösterenlere verilen bu “memurluk”, Kanuni Sultan Süleyman’ın damadı Rüstem Paşa tarafından iltizam usulü getirilerek değiştirilmiş, bu durum da köylerin mahv ve harabına neden olmuştur (Kurt 1994:86). Bu sistem Tanzimat’a kadar devam etmiş ve sonradan idarede yapılan ıslahatlarla tımar rejimi kaldırılmıştır. Tımar rejimi uygulanması nedeniyle, tımar sahibi/sipahi, reayanın işleyeceği toprağı terk etmesi halinde, reayayı geri getirebilmekteydi. Buna karşın reayanın “çift bozan resmi” ödeyerek köyünden ayrılma hakkına sahiptir. Bununla beraber, yerleşik nüfusun yer değiştirmesi bu uygulama ile -kısmen- engellenmiştir. Fakat, Rüstem Paşa zamanında getirilen iltizam usulü ile mültezimler halka baskı yapmış ve halkın göç etmesine neden olmuştur. Hatta bu uygulama daha sonraları bazı isyanların olmasına da zemin hazırlamıştır (Doğan 1989:86).

Genel olarak, Klasik Osmanlı yönetiminde temel birim sancaktır. Bu birimin bir üstünde ise önceleri eyalet daha sonra da vilayet olarak isimlendiren birimler yer almaktadır. Bir kaç sancağın bir araya gelmesiyle eyalet veya vilayet denilen birimler meydana gelmekteydi. Bir kaç sancaktan oluşan eyaletin yöneticisi önceleri beylerbeyi, daha sonraları vali diye isimlendirilmiştir. Valiler, her çeşit verginin toplanıp hazineye gönderilmesinde, asker yazımı ve toplatılmasında ve mütesellimlerin atanıp denetlenmesiyle görevliydi (Ortaylı 1978:5). Bu birimler Tanzimat’ın ilanına kadar çok az bir değişiklik ile devam etmişlerdir (Çadircı 1987:1223).

Osmanlı Devletinin taşra teşkilatında eyalet ve sancak düzeyindeki mülki amirler beylerbeyi ve sancak beyleriydi. Kaza seviyesinde ise mülki amir olarak kadı bulunmaktaydı. Bu dönemde, Osmanlı klasik yönetim yapısının temel özelliğı, siyasi yönden merkeziyetçi bir yapıya sahip olmasıdır. Merkezî yönetim padişahın

doğrudan ve mutlak otoritesine dayanmaktaydı. Bu yüzden, taşra yönetimi merkezin tam siyasi denetimi altında tutulmaktaydı (Sencer 1984:47). Daha önce değinildiği gibi, oluşturulan tımar sistemi ile nüfus hareketleri denetlenmiş ve nüfusun çok hızlı bir şekilde yer değiştirmesi engellenmiştir. Bu yüzden, bu dönemde, göçebe insanlara pek iyi yaklaşılmamış ve sürekli sorun olmuşlardır (Lewis 1991:9). Göçebe olan Türkmenlere, “edrakı bitrak”/idraksız Türkler denerek, göçebe toplulukların bu durumu yerilmiştir.

Klasik Osmanlı Döneminde, toplum tarafından meydana getirilen birimler ile mahalli - kente ait- hizmetler görülmüştür. Bunlar vakıflar, mahalleler ve esnaf örgütleri denilen sivil birimlerdi. Bu birimler dışında mahalli, mülki ve adli hizmetleri ifa eden fakat diğer sivil birimlerden farklı olarak merkeze bağlı olan kadı vardı. Kadı söz konusu bu görevleri yardımcılar aracılığıyla ifa ediyordu. Bu yardımcılar Ayak Naibleri, Muhtasib, Mimarbaşı, Subaşı vb. görevlileri, esnaf örgütlerinde Lonca Kethüdaları ve mahallede imamlardan oluşmaktaydı (Bayramoğlu 1988:135). 1855 yılına kadar, Osmanlı’da günümüz anlayışına uygun bağımsız bir belediye düzenlemesi yoktu. Bununla beraber, daha önce de değinildiği gibi, bu hizmetler vakıflar ve esnaflar tarafından yaptırılırdı. Merkeze bağlı yerel hizmetlerde görev sadece kadılardı. Kadılar mahalli düzeyde günümüz modern belediyelerinin sahip olduğu bazı yetki ve görevlerle donatılmışlardı. Tanzimat’ın ilanı ile beraber merkeziyetçi bir uygulama ile mülki ve beledi görevlere eyaletlerde valiler, livalarda kaymakamlar, ilçelerde müdürler atanarak, idari yönden de bir merkeziyetçi yapı oluşturulmaya başlandı (Tümerkan 1946:6). Böylece idari ve mali bakımından merkeziyetçi bir teşkilatlanmaya doğru gidildi.

Sonuç olarak, klasik dönemde, Osmanlı’da, idari yapı genel olarak tek devlet ve merkezi yönetim şeklinde oluşturulmuştur. Hem Selçuklular, hem de Osmanlılar zamanında ülke idari örgüt açısından; il, ilçe eşiti yönetim bölgelerine ayrılmış; toprak yönetiminde dirlik sistemi uygulanmıştır (Coşkun 1976:11).

3.1.2. *Tanzimat Sonrası Mahalli Hizmetler /Belediyeler*

Klasik Osmanlı döneminde, Kanuni Sultan Süleyman zamanında ilk defa “Miri arazinin, tımar ve zeamet topraklarının nedimlere ve akrabalara vakıf, arpalık ve mülk şeklinde tahsis” edilmiş; “iltizamın icadı, lüks ve gösteriş” başlamıştı. “İltizam’ı, namuslu dindar müslüman eminler kabul etmedikleri için” Yahudi eminler almıştır (Kurt 1994:85). Daha sonraki dönemlerde, özellikle 17. yüzyılda devletin önemli makamları yüksek fiyatlarla satması yaygınlaşmış; yüksek ücreti verenler halkı daha fazla baskı altında tutarak vergi almış ve halkın göç etmesine (Eryılmaz 1992:25-28) veya dağa çıkarak isyan çıkarmalarına neden olunmuştur. Bütün bu olaylar, yerleşik nüfusun hareketlenmesini artırmış, kentsel sorunları da gittikçe büyötmüştür.

Bununla beraber, Tanzimat ile beraber hızlanan batılaşma hareketi sonucu belediyelerin kurulması kentsel sorunların çözölmesinden çok başka kaygılardan kaynaklanmaktadır. 19. yüzyılda Osmanlı’da meydana gelen sosyo-ekonomik değışimler, idarenin yeniden düzenlenmesini zorunlu kıldı. Bu nedenle yönetimde yeni düzenlemeler yapılmaya, modern bir form verilmeye çalışıldı. Bu amaçla çeşitli fermanlar ilan edildi. Dış devletlerin bazı bölgeleri özerk bir statüye kavuşturma çabaları, yöneticileri merkeziyetçi bir yapı kurmaya zorladı. Bu merkeziyetçi yaklaşım mahalli idarelerle ilgili bir geleneğin başlangıcını da oluşturmaktadır (Ortaylı 1982:9). Yine bu dönemde, dış ticaret kanallarının değışmesi farklı ticaret merkezleri oluşturdu. Osmanlı’nın payitahtı olan İstanbul’a Batı devletleriyle trafiğinin hızlanması nedeniyle daha modern bir görünüm verme isteğİ üst yöneticiler tarafından dile getirilmeye başlanmıştır. Bütün bu nedenler, kentsel sorunların çözölmesi endişesinden farklı olduğı için, belediyeler kurulurken kentsel sorunları çözmeye değİL söz konusu bu sorunları çözmeye yönelik değışiklikler olarak öngörölmüştür.

Genel olarak, Tanzimat’tan sonra belirgin olarak oluşturulmuş olan belediyeçilik Osmanlı’nın ekonomik, sosyal sorunlar, dış baskılar ve çoğulcu bir toplum olması gibi hususlar dikkate alınarak meydana

getirilmiştir. Bu kısımda, belediyeçilik ile ilgili belli başlı uygulamaları başlıklar altında ele alınarak, kentsel sorunlara nasıl bakıldığı anlatılmaya çalışılacaktır. Bu dönemde sırasıyla uygulanan üç tür belediyeçilik tecrübesinden bahsetmek mümkündür. Bunlar İstanbul Şehremaneti, Altıncı Daire-i Belediyesi ve Dersaadet ve Vilayet Belediyeleridir.

i. İstanbul Şehremaneti

İstanbul Şehremaneti, Osmanlı devletinde, günümüz uygulamalarına örnek teşkil eden ilk mahalli idare birimidir. Savaşların getirdiği mali sıkıntı, kentlerin alt yapı, aydınlanma, temizlik gibi ihtiyaçlarını olumsuz biçimde etkilemiş olması ve İhtisab Nezareti gibi kurulan birimlerin sorunları çözememiş olması idarede yeni yapılanma arayışlarına neden oldu. Bunun yanında, Kırım Harbi nedeniyle, müttefik kuvvetlerin Osmanlı'nın payitahtı İstanbul'da konuk olarak ağırlanması; bu konukların kentsel hizmetler konusunda şikayet etmeleri ile idarede yeniden yapılanmayı daha da hızlandırdı. Bu gibi nedenler İstanbul idaresinde yeni bir yapılanmaya yol açtı (Eryılmaz 1994:192). Her ne kadar, idarede yapılan bir düzenleme ile kurulan bu ilk belediye örneği kentsel sorunların modern şekilde çözümlenmesi için düşünülmüş ise de, önemli bir amaç da müttefik kuvvetlere ait konuklara mahcup olmama ve modern bir şehir görüntüsü oluşturma olmuştur.

Osmanlı Devleti, 1854 tarihindeki bir tebliğ ile, İhtisab Nezaretini ortadan kaldırarak İstanbul Şehremaneti diye yeni bir memurluk oluşturdu. İstanbul Şehremaneti üç tane organdan meydana gelmekteydi. Bu organlar; Şehremini, Şehremaneti Meclisi ve Belediye Komisyonu'dur. Şehremini, Bab-ı Ali tarafından seçilir ve padişah tarafından tayin olunurdu. Şehir meclisi ise her sınıf Osmanlı tebaasının ve esnafının ileri gelenlerinden oluşan kişiler arasından merkez tarafından belirlenir ve Padişah tarafından atanırdı. Şehir meclisinin şehir temizliği, şehir kaldırımlarının yapımı, narh koyma gibi yetkileri vardı. Yalnız bu yetkiler merkezin incelemesinden geçirilerek uygulanabilmekteydi. Şehir meclisi tarafından verilen kararlar ancak şehremini tarafından merkeze sunulması ve Padişahın

onayı ile uygulanabilirdi (Tümerkan 1946:15-17). Klasik Osmanlı döneminde kentsel hizmetleri gören vakıf ve esnaf teşkilatlarına benzer işler yapacak olan şehremaneti kentsel sorunları çözecek özerk bir yapıya sahip olmak yerine, bütçesi yetersiz, merkeze bağımlı bir yapı oluşturmuştur (Ortaylı 1985:125). Bu açıdan, bu ilk belediye örneği, daha sonraki örneklerde de görüleceği gibi, farklı endişelerle ihdas edilmiştir. Başarılı olamadan dağılan bu örgütün yerine daha sonra farklı din ve mezheplerin üyelerinden oluşan bir komisyon kuruldu.

ii. Altıncı Daire-i Belediye

Şehremaneti'nin başarılı olamayarak dağılması üzerine farklı dinlerden ve mezheplerden üyelerin bir araya gelmesi ile oluşan "İntizam Komisyonu" kuruldu. Bu komisyonun 1857 yılında çıkardığı bir nizamname ile İstanbul Belediye örgütü hizmet alanı açısından 14 belediye dairesine ayrıldı. Beyoğlu ve Galatayı içeren Altıncı Daire-i Belediyesi kuruldu. Daha sonra da 1858 yılında çıkarılan bir nizamname ile de Altıncı Daire-i Belediye'si gelir bakımından güçlendirildi (Sencer 1992:96).

Altıncı Daire-i Belediyesi Daire Müdürü ile Daire Meclisinden oluşmaktaydı. Daire Müdürünün ataması merkezce yapılmakta ve Padişah tarafından onaylanmaktaydı. Daire Müdürünün, daire belediye meclisine başkanlık etme, meclis kararlarını yürütme, meclis kararlarını, nizamnameleri yayınlama ve ilan yetkisi bulunmaktaydı (Tümerkan 1946:19-21). 1858 yılında çıkarılan bir nizamname ile belediye müdürünün adı belediye reisine çevrilmiş ve kendisine hükümet ile meclis arasında aracılık etme görevi verilmiştir.

Daire-i Belediye Meclisi atama ile gelen yedi üyeden oluşmaktaydı. Daire-i Belediye Meclisinin kararları merkezin onayına tabiydi. Ancak yürürlüğe giren nizamnameye istinaden daire-i meclis belediyesince verilen kararlar ayrıca böyle bir prosedüre girmeden müdür tarafından yürürlüğe konulabilmekteydi. Altıncı Daire-i Belediye Meclisi, belediyenin bir senelik gelir ve giderini gösteren bir cetvel yaparak Merkeze sunar, ilgili birimce incelendikten sonra ve

onaylandıktan sonra daire içindeki gazete ve diğer vasıtalarla ilan olunurdu (Tümerkan 1946:23-24).

İstanbul Şehremaneti belediye örneğine göre, iktisadi ve diğer yetkiler açısından daha güçlü olan Altıncı Daire-i Belediye'si, günümüz Büyük Şehir Belediye modeline benzer bir yapı öngörmekteydi. Bununla beraber, 1857 yılında azınlıkların çok olduğu Galata-Beyoğlu bölgeleri içinde Altıncı Belediye Dairesi kurulmuştu. Yetki ve gelir açısından güçlü kılınan bu belediye uygulamasının sadece azınlıkların çok olduğu yerlerde uygulanmış olması dikkate şayan bir konudur (Tortop 1994:2). Her ne kadar Galata-Beyoğlu bölgeleri Paris modeline göre pilot bölge seçilerek bir tecrübe kazanma amaçlanmış ise de, ilk olarak bu bölgelerin seçilmesinde müttefik kuvvetlerin etkili olması üzerinde düşünülecek bir husustur (Eryılmaz 1994:193). Zaten diğer dairelerin kurulması için ciddi bir çaba da sarf edilmemişti. Bununla beraber, merkezin denetimi söz konusu idi, amaç payitahtın en modern semtini oluşturmaktı (Ortaylı 1985:131). Altıncı Daire-i Belediyesi daha sonraki dönemde kurulan belediye dairelerin durumuna getirilerek, ayrıcalıkları kaldırıldı.

iii. Dersaadet ve Vilayet Belediye Kanunları

Dersaadet Daire-i Belediye Nizamnamesi

Altıncı Daire-i Belediyesi örnek alınarak 1868 tarihli Dersaadet Daire-i Belediyesi Nizamnamesi ile İstanbul 14 belediye dairesine ayrıldı. Organları İstanbul şehremanetinin şehremini, şehremaneti meclisi ve Cemiyet-i Umumiye'den oluşmaktaydı. Şehremini merkezce tayin olunur, şehremaneti meclisine ve Cemiyeti Umumiye'ye başkanlık ederdi. Şehremaneti meclisi ise şehremininin başkanlığında altı üyeden oluşurdu. Üyeler de merkezce tayin olunurdu. Belediye meclisi ile şehremaneti bütçelerini tetkik ve tasdik etmek gibi denetim yetkileri olan Cemiyeti Umumiye ise İstanbul'daki belediye daireleri reisleriyle, her Daire-i Belediye meclisinin üyeleri arasından uygun bulunan üçer kişiden oluşmaktaydı (Tümerkan 1946:23-24). Cemiyeti Umumiye içinde yer alan İstanbul belediye daireleri ise kendi organlarına sahipti. İstanbul belediye daireleri meclis belediye reisleri

ve meclis belediyesinden oluşmaktaydı. Meclis belediye reisi merkezce atanırdı. Reis, daire meclisi belediyesinin şehremaneti ile ilgili bulunan işlerinde aracılık ederdi (Tümerkan 1946:49-50). Bununla beraber, bu belediyelerin çoğunda ne belediye meclisi kuruldu ne de personel atandı (Eryılmaz 1994:209).

1876 Kanun-i Esasi'nin 112 inci maddesinde, taşra ve İstanbul belediye daireleri meclislerinin oluşturulması, görevlileri ve üyelerinin oluşumu kanunla tayin edilir, hükmü bulunmaktaydı. Buna dayanarak 1876-77 yıllarında ilk Meclis-i Mebusanı, İstanbul Belediyesi ve Vilayet Belediyeleri için iki ayrı düzenleme yaparak yeni kanun çıkardı. Taşra ve payitaht için çıkarılan yasanın farklı olması kuruluş amaçlarındaki farklılığa dayanmaktaydı. Bu nedenle, payitaht için çıkarılan Dersaadet Belediye Kanunu, İstanbul Belediyesinin yetki, görev ve organlarını diğer vilayetlerden farklı bir statü içinde düzenledi. Vilâyet Belediye Kanunu ise İstanbul dışındaki -taşradaki- iller ile ilgili düzenlemeyi içermekteydi. Dışa karşı modern bir şehir oluşturma niyeti ile payitaht İstanbul için kurulan belediye hizmetler ve bütçe gibi konularda diğer vilayet belediyelere oranla daha güçlü kılındı. Daha önce on dört belediye dairesine ayrılan İstanbul, 1877 tarihli Dersaadet Belediye Kanunu ile, yirmi adet belediyeye ayrıldı. Bu kanunla eski belediye kuruluşları aynı durumlarını muhafaza ettiler. 1877 Osmanlı-Rus savaşının meydana getirdiği göç sorunu da buna eklenince kentsel sorunlar daha fazla ağırlaştı. Bu nedenle 1878 yılında İstanbul yeni bir düzenleme ile on belediyeye indirildi (Eryılmaz 1994:194).

1877 tarihli Dersaadet Belediye Kanunu'na göre Şehremaneti; şehremini ve şehremaneti meclisi organlarına sahipti. Şehremini, bütçeyi düzenlemek, masraflara izin vermek ve yılda iki kere toplanan Cemiyet-i Umumiye'ye başkanlık etmek, şehremaneti ve merkezi idare arasında aracılık yapmak görevlerine sahipti. Bütçe Şehremaneti Meclisi tarafından hazırlanırdı. Aslında denetici ve istişari bir organ olan Cemiyet-i Umumiye bütçeyi tetkik etme ve tartışma yetkisine sahipti fakat kurulamadığı için, bu görevi Şehremaneti Meclisi yerine getirmekteydi. Şehremaneti tarafından hazırlanan bütçe merkezi idareye sunulur ve merkezi idare denetim yaptıktan sonra kabul

edilirdi. Belediye reisleri merkezce belirlenir ve Padişah tarafından atanırdı (Ortaylı 1985:149-152). Bu bakımdan İstanbul'da yapılan belediye denemelerinin hiçbirinde günümüz anlamında mahalli yönetim yetkisi verilmemişti. Her ne kadar İstanbul'un payitaht olması nedeniyle ayrıcalıklı bir düzenleme yapılmış ise de günümüz anlamında bir mahalli yönetim söz konusu değildi. Zaten daha önce de değinildiği gibi, İstanbul'a tanınan bu ayrıcalıklar, sadece modern bir şehir oluşturma endişesine dayanmakta, kentsel sorunları çözmeye dayanan bir çıkış içermemekteydi. 1912 tarihinde yeniden düzenlenen bu kanun 1580 sayılı kanuna kadar yürürlükte kalmıştır.

Vilayet Nizamnamesi

Osmanlı devletinin kendi payitahtında uygulamaya çalıştığı belediyeçilik faaliyetlerinden sonra, farklı amaçlarla fakat mahalli idare birimi olarak belediyelerle ilgili olarak ilk düzenlemeyi kesin olmamakla birlikte 1864 İdare-i Vilayet Nizamnamesi ile yaptı. Bu düzenleme ile, her köyü bir belediye dairesi olarak göstermiş olmakla beraber şehir ve kasabalara ilişkin belediye teşkilatı kurulmasına dair bir düzenleme söz konusu olmamıştır (Tümerkan 1946:36). Daha sonra, 1870 tarihinde, bu sefer vilayetleri de içine alan bir düzenleme yapıldı. 1871 tarihli İdare-i Umumiye Vilayet Nizamnamesi ile de taşradaki belediyeler için bir belediye yasası kesin olarak çıkarılmış oldu (Eryılmaz 1994:195). Bu nizamnameye göre belediye organları şunlardı: belediye meclisi reisi, reis muavini ve seçimle gelen altı üyeden oluşan belediye meclisi. Meclis reisi, önceden olduğu gibi, memurlar arasından seçilip, mutasarrıfın tayini ve valinin onayı ile göreve geliyordu. Belediye reisi, belediye meclisince verilen kararları uygulardı. Belediye meclisi üyelerinin seçimi hükümetin denetiminde ve sınırlı bir kesimin katılabileceği bir şekilde yapılmıyordu. Merkezi idareye bağlı memurlardan oluşan mülki amir, müftü ve ruhani reis katibin tespit ettiği adaylardan belli bir oranda ihtiyar meclisi seçer ve mutasarrıf bu adaylardan altı tanesini ayırıp, merkezin onayına sunardı. Merkezin kabul ettiği üyeler meclis üyelerini oluştururdu. Bu üyeler mali ve idari bakımdan denetim altında idiler (Tümerkan 1946:40). Bu açıdan bakıldığında, bu belediyeler kentsel sorunları çözmek için öneriler üreten-getiren organlar olmaktan çok merkezi

idarenin kendi bünyesindeki hiyerarşinin bir uzantısı görünümünü vermektedir.

Daha sonraki dönemlerde de vilayetlerle ilgili düzenlemeler yapıldı. Bunlardan biri 1877 tarihinde çıkarılan Vilayet Belediye Kanunu'dur. Bu kanun belediyeyi idari olarak tanımlama dışında belediye aleyhine açılan davalarda taraf olma görevi vererek, belediyeye neredeyse bir tüzel kişilik kazandırmıştır (Ortaylı 1985:171). Bu kanunla; her şehir ve kasabada belediye örgütü kurulması hükmü getirildi. Bu düzenlemede de, daha öncekilerinde olduğu gibi, belediye üç organdan oluşmaktaydı. Bunlar Belediye Reisi, Belediye Meclisi ve Cemiyet-i Belediye'dir. Belediye meclisi halk tarafından seçilir ve seçilen üyelerden biri merkezi idare tarafından reis olarak tayin edilirdi. Belediye reisinin görev ve yetkileri meclise başkanlık etme, kararları uygulama ve belediye işleri için mülki amirler ve belediye arasında aracı görevi görmektir. Belediye meclisinin ise karar alma, istişare, mali denetim, azletme ve atama gibi görevleri vardı. Bununla beraber, belediye özerk bir yapıya sahip olmayıp, merkezin ağır denetimi altındaydı (Eryılmaz 1992:213). Taşrada yaygın şekilde belediye kurulmasını amaçlayan bu kanun, 1930 tarih ve 1530 sayılı Belediye Kanunu'nun kabulüne kadar yürürlükte kaldı.

Sonuç olarak, Tanzimat'tan sonra payitaht ve taşrada kurulmuş olan belediyeler yerel özerkliğe sahip olmayan, daha çok yetki genişliği esasına göre düzenlenmiş kurumlardı. Daha önce siyasi yönden merkezîyetçi olan Osmanlı, Tanzimat süreci ile beraber idari ve mali yönden merkezîyetçi bir yapı kazandı. Klasik dönemde idari yönden merkezîyetçi olmaması kendi hiyerarşisi içinde taşraya genişçe yetki verilmesine yani yetki genişliğine dayanmaktadır. Mali yönden merkezîyetçi olmaması ise birçok verginin iltizam usulüne göre toplanılmış olmasına dayanır. Tanzimat'tan sonra iltizam usulü kaldırılarak söz konusu vergiler devletin memurları tarafından toplanılmıştır. Günümüz ölçülerine göre yerel yönetim olarak kabul görmeyen bu birimler taşrada ayrı, payitahtta ayrı bir anlayışla oluşturulmuştur. Bununla beraber, her iki uygulamada da kentsel sorunlarını çözme-bu aynı zamanda kent temsilcilerin yani mahalli

yöneticilerin sorunla daha ilgili olması demektir-temel çıkış noktası olmamıştır. Bundan dolayı “ithal” (Yalçındağ 1988:6) edilen bu kurum yeterince sağlıklı, aslına uygun biçimde oluşturulmamış, kopuk bir görünüm arz etmiştir.

3.2. CUMHURİYET DÖNEMİ BELEDİYELER

Klasik dönemden Tanzimat dönemine geçişte Osmanlı Devleti’nde zuhur eden sosyo-ekonomik “hastalıklar”, gelişme gösteren çağdaşı Avrupa’dan idareye yönelik modeller alınarak “iyileştirilmeye” çalışılmıştır. Bununla beraber, bu kurumlar alınırken kendi bünyesine uydurma ve kendi ihtiyaçlarına göre düzenleme yapılmıştır. Bu durum, Cumhuriyet dönemi belediye uygulamalarına da yansımıştır.

Tanzimat dönemindeki idari ve mali yönden merkeziyetçilik, Cumhuriyet döneminde-kısmen- yeni kurulan devletin içinde bulunduğu koşullar sonucunda da bir “alışkanlık” olarak devam etmiştir. Tanzimat döneminde merkezde uygulanan belediyeçiliğin amaçlarından biri modern şehir oluşturmak, taşrada uygulanan belediyeçilikte ise amaçlanan taşrayı denetim altına almaktır. Bu nedenle, kurulan belediye örgütü mahalli idare özerkliğinin aksi yönde bir gelişim göstermiş ve idari yönden daha çok merkeziyetçi bir yapı oluşturmuştur. Belediye örgütleri, kentsel sorunlara çözüm bulma işlevleri yerine-veya yanında- merkezi idarenin taşrayı denetleme araçları olarak algılanıp, merkeze bağımlı bir yapı içinde değerlendirilmiştir. Sosyo-ekonomik nedenlerden dolayı, bu tür bir belediyeçilik deneyimine sahip olma bir “anlayış” olarak Cumhuriyet belediyeçiliğine “miras” olarak kalmıştır. (Ortaylı 1982:148).

Bu kısımda, belirli tarih dilimleri içinde, Cumhuriyet dönemini belediye anlayışı üzerinde durulacaktır. Belediyelerin, merkezi idare tarafından nasıl bir denetime tabi tutulduğu ve kentsel sorunları çözmede ne kadar özerk oldukları incelenmeye çalışılacaktır.

3.2.1. 1921-1930 Dönemi Belediyeçilik

Osmanlı’nın son döneminde tamamen hantallaşan ve verimsiz çalışan idari yapısı müstekbir devletlerin İstanbul’u işgal etmesi ile

tamamen durdu. M. Kemal önderliğinde başlayan kurtuluş mücadelesi ile Anadolu'da İstanbul'dan bağımsız fakat devamı niteliğinde yeni bir idari yapılanmaya doğru gidildi. Bu yeni düzenlemelerle modern bir devlet şekli oluşturulma kararlılığı daha da hızlanarak büyüdü.

Bu bakımdan, bu dönemde de Türkiye'ye bir Avrupalı devlet şekil ve yapısı verilmeye çalışıldı. İdari teşkilat bakanlıklar, yargı örgütü, idari usuller bazı değişikliklerle taklit edildi (Lewis 1991:359). Benzer gelişmeler belediyelerde de görüldü.

1921 Anayasası

Genç Cumhuriyet'in ilk anayasası 1921 tarihli Teşkilatı Esasiye Kanunu'dur. Bu anayasa aynı zamanda Türk idari tarihinde millet egemenliğini içeren ilk siyasi belge özelliğine de sahiptir (Karatepe 1993:153).

Bu anayasa ile mahalli idarelere Tanzimat döneminde rastlanmayan geniş bir özerk saha çizildi. Yeni oluşturulan idari teşkilatlanma ile vilayetler kazalardan ve kazalar da nahiyelerden oluşacak şekilde bir yapı oluşturuldu. Ayrıca mahalli idarelerin tüzel kişiliğe sahip özerk bir kuruluş olduğu ve vilayet meclisinin seçimle geldiği hükmü getirildi (Gözübüyük 1967:6). Bu bakımdan, bu anayasanın mahalli idarelere sonraki dönemlerde yapılan düzenlemelerden daha iyi bir statü sağlamış olduğu söylenebilir (Ortaylı 1985:207). Ayrıca anayasa'nın 23 üncü maddesinde merkezi yönetimin mahalli idareler üzerindeki denetimi genel müfettişlere bırakılmıştı. Bu bakımdan genel müfettişlerin denetleme sınırlarını da belirlemiştir (Keleş 1994:116).

Yerel demokrasi açısından önemli olan bu amir hükümler çok uzun ömürlü olamamıştır. Üst asker-sivil bürokrasi askeri zaferlere siyasi zaferler de eklemek için merkeziyetçi bir tutum takınarak bu anayasayı, savaşın sonra ermesi ile 1924 yılında lağvettiler (Meriç 1983:34).

1924 Anayasası

1921 Anayasa'sının feshinden önce, M. Kemal ve arkadaşları, muhaliflerin sultanlığı yeni bir biçimde restore etme çabalarına karşı 1 Nisan 1923'te Meclisi dağıttı (Ahmad 1994:80). Daha sonra, 1924 Anayasa'sı ile, sultanlığı yeniden getirecek ve yeni rejim denemesini engelleyecek akımlara kapalı bir sistem oluşturdular. Böylece, genel ilkeler açısından bakıldığında, Fransız devriminden kaynaklanan liberal hukuk ve siyasal ideolojiyi esas alan ama merkezîyetçi ve yasama organını üstün tutan bir yapı meydana getirildi(Sencer 1992:104).

Genç Cumhuriyet'e başkent olarak Ankara seçildi. Başkent olduğunda Ankara nüfusu yaklaşık 25.000 olan bir kasabaydı. Yedi yıllık kısa bir zaman diliminde -1927'de- 74.000 oldu. Böylece Başkent seçilmesiyle sebebiyle Ankara'nın nüfusu sürekli artmıştır (Ahmad 1994:132). Ankara'nın yeni kurulan devlete başkent seçilmesi, devletin bu kente büyük önem vermesine neden olmuştur. Bu nedenle, imar ve belediyeçilik konularında kente öncelikler tanındı. Ankara bir "laboratuvar" kent olarak görüldü. Yeni idari yapının ilk olarak bu kent üzerinde uygulanmaya başlanması "Modern Türkiye" için bir simge olması nedeniyleydi. Bu açıdan Ankara'ya öncelik verilmesi yeni rejimin ideolojisi ile tutarlı bir tutumdur (Tekeli 1978:28). Bu tutum, belediyelerin varlık sebeplerinden biri olan kentsel sorunları çözmek için yerel özerkliğe sahip olmayı getirmemiş aksine belediye organlarının seçilmiş olarak değil, atanmış olarak gelmesini öngörmüştür. Bu davranış şekli Tanzimat sonrası Osmanlı'da da belediye kurulmasının temel nedenlerinden biri olmuştur. Her iki dönemde de, başkent modern şekilde düzenlenmesi mahalli olmaktan çok, devlet düzeyinde bir sorun olarak algılanmıştır. Bu bakımdan 1924 Anayasası geniş bir mahalli özerklik tanımamış, bunu bir "zaaf" olarak görmüştür (Gözübüyük 1992:7).

Anayasa'daki bu düzenleme belediyeçilik konusunda, bir kısmı sadece Ankara belediyesini, bir kısmı ise tüm belediyeleri kapsayacak, bir çok kanun çıkarılmasında da kendisini göstermiştir. Bu dönemde olumlu olarak atılan bazı adımlar belediyelere çeşitli gelirler

sağlamış, fakat daha sonra yapılan değişikliklerle geri alınmıştır (Tekeli 1978:32).

Bu dönemde sadece başkenti ilgilendiren, İstanbul Şehremaneti'ni hatırlatan 1924 tarih ve 417 sayılı Ankara Şehremaneti Kanunu çıkarıldı. Ankara Şehremaneti'nin de daha önceki İstanbul Şehremaneti gibi özerk bir yapısı yoktu. Organları ile personeli merkezce atanıyor ve merkezce bu atanan birimler yoğun bir denetime tabi kılınıyordu (Tortop 1994:4). Ağır bir denetime tabi belediye organlarının mahallin sorunlarına ne kadar yakın olabileceği tahmin edilebilir. Belediye meclis üyeleri adeta merkezin belirlediği sınırlar içinde kentsel bir planı sadece icra etme yetkisine sahip bir "memurlar" grubu görünümündeydiler. Bu nedenle belediyeler, merkezin direktiflerine göre hazırlanan imar planlarını uygulayıcı durumundaydılar. 1928 tarih ve 1351 sayılı kanunla kurulan Ankara İmar Müdürlüğüne beldelerin nazım planlarını yapma yetki verilmişti. Merkeze bağlı olan bu kurumun görev/amacı mali gücü çok zayıf, ilmi ve idari teşkilatı gelişmemiş Ankara Şehremaneti'nin, başarılı olmasına yardımcı olmaktı (Keleş 1983:141). Görünürde böyle bir amacın olmasına karşın, devletin Ankara kentinin sorunlarını mahalli olarak değil, milli olarak algılaması böyle bir tercihin yapılmasında etkili olmuştur. Bu bakımdan bu dönemde belediyelerle ilgili kanunlar yetersiz, dağınık ve ağır bir denetimi öngören bir şekilde düzenlenmiştir.

3.2.2. 1930-1945 Dönemi Belediyecilik

1929 yılında dünyadaki ekonomik kriz ülkeyi feci bir biçimde etkilemiş (Ahmad 1994:2139) ve yöneticiler yeni bazı düzenlemeler yapmışlardır. İşte bu dönem belediyeciliğinin düzenlemesinde de bu kriz etkili olmuştur. Devlet, devletçilik ve halkçılık ilkelerini kabul ederek iktisadi rotayı o şekilde çizmeye çalışmıştır. Bu durum belediye düzeyinde de bir çok kamu hizmetinin üretimin belediyeye verilmesi ile kendisini göstermiştir(Mumcu C. ve H. Ünlü 1990:113).

Bu fikriyatı esas alan çeşitli kanunlar çıkarılmıştır. 1930 yılında çıkarılan 1580 sayılı Belediye Kanunu, 1593 sayılı Umum-u Hıfzısıhha

Kanunu, 1933 yılında çıkarılan 2290 sayılı Yapı Yollar Kanunu, 2031 sayılı Belediyeler Bankası Kanunu bunlardan başlıcalarıdır.

Tanzimat ile başlayan süreçte oluşan merkeziyetçi ve yukardan aşağıya dönüştürücü anlayış, Cumhuriyet döneminde de çıkarılan söz konusu bu yasalarla devam etmiştir.

1580 sayılı yasanın gerekçesi belediyenin Türkiye'nin çağdaşlaşmasıyla ilgili hedeflere ayak uydurmaları olarak ifade edilmiştir (Tekeli 1983:9). 1930 tarihli yasa çıkarılmadan önce çeşitli ön hazırlıklar yapılmıştır. 1930 sayılı yasa çıkarılmadan önce, konuyla ilgili olarak İsmet Paşa'nın yaptığı konuşmada belediyeçiliği keyfi ve muhafazakarlığın engellenmesi, hizmetlerin hızlı bir şekilde yapılması ve halkın terbiye edilmesi aracı olarak görmüştür (Fişek 1982:116). Yine 1580 sayılı kanun çıkarılmadan önce mecliste yapılan tartışmalarda da bu anlayış baskın gelmiştir.

1930 tarih ve 1580 sayılı Belediye Kanunu ile daha önce Vilayet ve Dersaadet Belediye Kanunu'nunda ek değişiklik ile 1924 yılında çıkarılmış olan Ankara Şehremaneti Kanun'u yürürlükten kaldırıldı. Tanzimat dönemi ile başlayan belediyeleşme süreci Ankara Şehremaneti uygulaması, batı dünyasındaki gelişmeler de göz önüne alınarak, 1580 sayılı kanun çıkarıldı (Tümerkan 1946:245).

1580 sayılı Belediye Kanunu'a göre belediyeler üç temel organdan oluşmaktaydı. Bunlar Belediye Reisi, Belediye Meclisi ve Belediye Encümeniydi. Belediye reisi belediye meclisi üyeleri arasında veya meclise üye hakkına sahip olmak üzere hemşehriler arasından veya dışından dört sene için meclis tarafından seçilirdi. Burada şunu belirtmek gerekir ki, söz konusu kanunda belediye reisleriyle ilgili Ankara ve İstanbul için istisnai bir düzenleme getirilmişti. Bu düzenlemede belediye reislerinin tayin yoluyla da iş başına getirilebileceğine dair hüküm vardı. İçişleri Bakanlığı uygun görmesi ve Cumhurbaşkanının onamasıyla Ankara ve İstanbul'daki valiler aynı zamanda belediye reisi görevi de görebilirlerdi. Ayrıca bunun dışında il merkezi olmayan yerlerin belediye reisleri de il valileri tarafından tayin olunurdu. Bu İçişleri Bakanlığının uygun görmesi ve

Cumhurbaşkanının onayına bağlıydı (Tümerkan 1946:295). Şayet seçim yapılmış ise, belediye reisi seçimi sonucunun kesinleşmesi merkezi idareye bağlıydı. İl merkezi olmayan yerlerde valinin onayı ve il merkezi belediyelerinde İçişleri Bakanlığı'nın uygun görmesi ve Cumhurbaşkanı'nın onayı ile kesinleşirdi. Seçim sonuçları Vali ve İçişleri Bakanlığı tarafından reddedilebiliyordu. Bu da merkezin organlar üzerindeki ağır denetimini göstermekteydi. Belediye Meclisi üyeleri ise, genel nüfus oranı üzerinden hesaplanarak, o mahallin seçmenlerinin oylarıyla en büyük mülki amir tarafından tespit ve ilan edilirdi. Belediye meclisi bütçeden kesin hesaba, belediye vergi ve resimlerine ait tarifeleri karara bağlama gibi bir çok yetkilere sahipti (Tümerkan 1946:294).

Belediye Encümeni belediye reisi ile belediye yazı işleri müdürlüğü, bütçe hesap işleri müdürlüğü, belediye sağlık işleri müdürlüğü, belediye veterinerlik müdürlüğü, belediye fen işleri müdürlüğü, belediye teftiş müdürlüğü ile belediye meclis üyeleri içinden seçilen üyelerden oluşur ve belediye meclislerince kabul edilirdi. Daha sonra o yerin en büyük mülkiye memuruna sunulur ancak onun onayı ile yürürlüğe girerdi. Kanun belediyelere, belediye bütçesi üzerinde yetkili mülki makamların izin verdiği noktalarda değiştirerek düzeltme yetkisi vermektedir. Böylece, merkezi idare belediye meclisi üzerinde bir denetim yolu oluşturmuştu. Belediyelerin katı merkezîyetçi denetim altında tutulması özerk bir yerel yönetim kurulmasına neden olan unsurlardan biri olmuştur. Bu durum, kentleşme ve kentsel sorunu çözme çabalarının devlet tarafından mahalli öncelikli olmasından çok milli öncelik taşıdığı "anlayışının" devam ettiğini göstermekteydi.

3.2.3. 1945-1960 Dönemi Belediyecilik

Cumhurbaşkanı İnönü 1 Kasım 1945'te Meclis'in açılışı dolayısıyla yaptığı konuşmada, demokrasilerin faşizm üzerinde zafer kazandıklarını belirterek, siyasal sistemde batıya uygun bir düzenleme yapacağının işaretlerini verdi (Ahmad 1994:148). Daha sonra da 7 Ocak 1946'da Demokrat Parti resmen kuruldu. Böylece Türk siyasi

tarihinde çok partili hayat, daha önce yapılan denemelerden farklı olarak, başlamış oldu.

Tek parti döneminde dünyada baş gösteren ekonomik kriz nedeniyle, devletçilik ilkesi kabul edilmiş ve belediyelere de bu yaklaşımla geniş bir faaliyet alanı belirlenmişti. Fakat bu alan merkezi idarenin ağır denetimi ile çevrilmişti.

Çok partili hayat ile bir ara hürriyet havası esmeye başladı. Bu belediyelere de yansdı. Yeni düzenlemeler yapılmamasına karşın, uygulamada bir işbölümü geliştirildi. 1950'lerden sonra DP'nin iktidara gelmesi ile bu işbölümü devam etti. Fakat bu durum çok uzun sürmedi (Tekeli 1983:9). Tek parti dönemi partisi CHP ile belediyelerin daha önce aynı siyasi çizgi içinde bulunmaları aralarındaki anlaşmazlığı yok etmez iken, bu yeni dönemde belediyeler ile iktidar partisinin farklı olması sorunu daha da büyüttü.

1923-1950 yılları arasında tarımsal/zirai yapısı oldukça statik olan Türkiye'nin bu durumunda 1950'li yıllardan sonra önemli değişiklikler görüldü. Daha önce yapılan bütçenin her yıl ancak yaklaşık yüzde üç kadarı tarımsal faaliyetlere ayrılırken, 1950'li yıllarda, Marshall yardımının yüzde on sekizi bu alana aktarıldı. II.Dünya Savaşı'ndan sonra, Türkiye'nin Batı'ya açılma ve bütünleşme politikasında da bazı değişiklikler oldu. II.Dünya Savaşı'nı kazanan demokratik ülkelerin , savaştan sonra da tarımsal ürünlere ihtiyaç duymaları nedeniyle, ünlü Marshall yardım planı uygulandı. Bu plana göre tarımla uğraşan ülkelere kredi verilmekteydi. Böylece Türkiye tarıma daha fazla yönelerek aldığı krediler ile modern tekniklerle tarım yapma imkanını buldu. Örneğin 1948 yılına kadar sadece 1.750 traktör tarımda kullanılırken bu sayı 1950 yılında 31.415'e yükselmiştir. Traktör sayısı sonraki yıllarda azalarak yükselme eğilimi göstermiştir (Doğan 1989:353). Böylece, bu dönemde tarımsal ürünlerdeki makinalaşma, tarımda gereksinme duyulan insan gücü miktarını azaltmış ve fazla insan gücü zorunlu olarak kırsal bölgelerden iş bulma amacı ile göç etmiştir (DPT 1990:2).

Bu yeni dönemde devletçiliğin yerini liberalleşme almış, sonraları tarım yerine sanayiye ağırlık verilmiştir (Tekeli 1978:122). Ağır ağır gelişen sanayi ile tarımda yeni tekniklerin kullanılması kırdan kente göçü artırmıştır. 1950'de nüfusun yalnız % 18,8'i kentlerde yaşamaktaydı. Bu tarihten sonra bu oran gittikçe arttı (Ahmad 1994:1396). Türkiye tarım toplumundan sanayi toplumuna doğru ilerledikçe göçler arttı ve kentsel sorunlar daha da büyüdü. Tarımın GSMH içindeki yeri 1963'de % 35, 7 iken 1972'de % 25,9'a inmiştir. Buna karşın sanayinin GSMH içindeki payı 1963'de % 14,6 iken 1972 yılında % 20,5'e yükselmiştir (Türkiye Devlet Yıllığı 1983:256). Göçlerin artması kentlerin genişlemesine ve dolayısıyla sorunlarının da artmasına neden oldu. Bu sorunlar önce DP daha sonrada CHP'nin parti programında yer almış ve bu partiler kentsel sorunlara eğildiklerini göstermek istemişlerdir.

Bu dönemde 1580 sayılı kanunda bazı değişiklikler yapılarak daha demokratik bir şekil verilmeye çalışılmıştır. 1580 sayılı kanunda yer alan Ankara belediye başkanının Dahiliye Vekilinin inhası ve Reisi Cumhurun onayı ile atanması hükmü 1948 tarih ve 5168 sayılı kanun ile değiştirilmiş, Ankara ile ilgili ayrıcalık ortadan kaldırılmıştır. Bununla beraber, 1950'lerde başlayan demokratikleşme çabaları merkeziyetçi anlayışı değiştirmemiştir. Belediyeler üzerindeki ağır vesayet devam etmiş, kentsel sorunları çözmede, belediyeler yerine merkezi idare önceliğini devam ettirmiştir. Seçimle gelen belediye başkanı Dahiliye Vekilliği ve Valilikçe onanması gerekmekteydi ve gerekli durumlarda da belediye başkanlarının Bakanlar Kurulu kararıyla Dahiliye Vekili tarafından atanması hükmü yürürlükte kalmıştır.

Yine bu dönemde, merkezi idare tarafından, kanunla, kentsel sorunları çözmesi için belediyelere verilen bazı yetkiler, siyasi mülahazalar ve merkeziyetçi yaklaşımlarla kullanılamaz hale gelmiştir. 1953 tarih 5218 ve 5431 sayılı kanunlar gecekonduları affını getirmekteydi. Gecekondulaşmaları engellemek için belediyelere bu kanunla bazı yetkiler verilmiştir. Fakat siyasi mülahazalarla her seferinde gecekonduları affı ile ilgili düzenlemeler yapılmış ve planlı bir şehirleşme ile ilgili yapılacak çalışmalar etkisiz kılınmıştır.

Kısacası, çok partili hayata geçişin olduğu bu dönemde, kentsel sorunların çözümü ile ilgili asıl birim olan belediyeler planlayıcı olmaktan çok, merkezi idarenin sıkı denetimi içinde uygulayıcı bir birim olarak kalmaya devam etmiştir.

3.2.4. 1960-1980 Dönemi Belediyecilik

Bu dönemde sosyal, idari ve ekonomik yapıda vuku bulan bazı gelişmeler belediye uygulamalarında da etkili olmuştur. Toplumsal yapıyı düzenlemeyi amaçlayan 27 Mayıs ihtilali ile beraber yeni bir dönem başlamıştır. Belediyeler açısından, bu dönemin kentlerle ilgili en önemli sorunu, sanayileşme ile beraber hız kazanan köylerden kentlere göçün gecekondulaşma olgusunu büyüterek devam ettirmesidir.

Milli Birlik Komitesi'nce 1924 Anayasası'nın yerine bir anayasa hazırlanması direktifi üzerine hazırlanan 1961 Anayasası güçlü bir merkeziyetçi yapıya -görünürde- tepki olarak ileri sürülen bir yapı öngörmekteydi. Bu anayasa her ne kadar fazla demokratik bir sistem getirmemiş ise de belediyeler açısından bazı önemli hükümleri taşıdığı söylenebilir. Zaten bu nedenle 1971 askeri müdahalesi sonucu CHP ve AP'nin ortak olarak kabul ettiği Başbakan Nihat Erim ve Askeri Yüksek Komuta Kademesi, anayasa hazırlandığı sırada "liberal anayasanın Türkiye için bir lüks, gelişmekte olan ve kapitalizm yolunda hızla ilerlemek isteyen bir toplumun katlanamayacağı bir lüks olduğu sonucuna" varmıştır (Ahmad 1994:210). Bu yüzden özerk kuruluşların devlet denetimi dışında kalması tehlikeli bir durumdu. Nitekim, özerk bazı kuruluşlara verilen haklar 1971 muhtırasından sonra geri alındı. Bu merkeziyetçi yaklaşım, belediye ile ilgili düzenlemelerde de sonradan kendisini hissettirdi.

Belediyeler ile ilgili yeni anayasanın 116. maddesinde önemli bir hüküm yer aldı. Bu madde ile mahalli idarelerin organlarının seçime gelmesi ve organlık sıfatlarını yargı denetimi ile kaybetmesi hükmü getirildi. Ayrıca görevleriyle orantılı mali kaynak sağlanacağı hükmünün de yer alması mahalli idare özerkliğinin güvence altına alındığı intibakı vermekteydi (Meriç 1983:36). Daha önceki anayasa

ile mukayese edildiğinde, 1961 Anayasa'sı belediyeler üzerindeki vesayet denetimini hafifletilmişti. Bu olumlu gelişmelere karşın, daha sonrada görüleceği gibi, bu dönemde anayasanın ruhuna aykırı mahalli idare özerkliğini azaltıcı birçok düzenlemeye rastlamak mümkündür.

İhtilal sonunda oluşturulan hükümet, 1960 tarih ve 5/21 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yeni seçimlere kadar belediye başkanlarının görevlerine son verdi. İstanbul ve İzmir dışındaki yerlerde il merkezlerinde valiler, ilçe merkezlerinde kaymakamlar tarafından belirlenen kişiler belediye başkanları olarak atandı.

Daha önce değinildiği gibi, 1961 anayasası önemli bazı düzenlemeleri içermekle beraber, bunların yasalara pek yansımadağı bir gerçektir. Bu anayasanın mahalli idareler ile ilgili en önemli düzenlemesi görevleriyle orantılı gelir sağlanmasını öngörmesidir. Böylece, mahalli idare özerkliğinin mali boyutu da anayasal bir ilke olarak anayasada yer almıştır. Bunun yanında, karar organlarının seçimle gelmesi ve yargı yoluyla organlık vasfını kaybetmesi hükmü de önemli bir gelişme olarak sayılabilir. Bununla beraber, bu dönemde anayasaya aykırı bir çok düzenlemeler çıkarılmıştır. Bunların bazıları anayasa mahkemesine yapılan başvuru üzerine iptal edilmiş olmakla beraber, önemli bir kısmı yürürlükte kalmıştır. Her ne kadar eski yasalar, yeni anayasaya uyum sağlamaları için değiştirilmiş iseler de bu yeterli olmamıştır(Tekeli 1978:189).

Uyum sağlamak amacıyla 1963 tarih ve 307 sayılı yasa çıkarıldı. Bu yasayla, daha önce meclis üyeleri tarafından seçilen belediye başkanlarının doğrudan halk tarafından seçilmesi hükmü getirildi. Seçimi kazanan Belediye başkanlarının göreve başlamaları için seçim sonuçlarının Vali ya da Cumhurbaşkanı tarafından onaylanması hükmü de bu kanunla birlikte kalktı. Bu olumlu düzenlemeler yanında, belediye başkanlarının gensoru yoluyla veya yıllık raporların görüşülmesi esnasında düşürülmesi hükmü de bu kanunla getirildi. Ayrıca bir başka değişiklikte belediye meclisinin fesih yetkisi bakanlar kurulundan alınarak "İçişleri Bakanlığının bildirisi üzerine Danıştay'ın kararı ile fesholunur." hükmünün getirilmesidir..

Bu uyum yasaları yanında, anayasanın ruhuna aykırı düzenlemeler de yapılmıştır. Örneğin, 1961 Anayasa'sında vesayetin denetiminin yargısal olması hükmüne rağmen 1964 tarih ve 521 sayılı kanunda vesayet denetiminde belediye başkanlarının görevden alınması yetkisi idari yönden düzenlenmiştir. Bu aykırı durum 1973 yılına kadar devam etmiş ve aynı yıl çıkarılan 1740 sayılı kanunla bu durum ortadan kaldırılmıştır (Fişek 1982:132).

Bu anayasasının 112 inci maddesinde "İdarenin kuruluş ve görevleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır. İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir" hükmü yer alarak, merkezden yönetimle yerinden yönetim arasındaki ilişkiyi kanunla düzenlemeyi öngörmüştür. Böylelikle idari vesayeti kanuna dayandırma ilkesi tanzim edilmiştir.

Bu dönem içinde merkezi idarenin yoğun denetiminden bahsetmek mümkündür. Her ne kadar bazı belediye kararlarının yürürlüğe girmesi en büyük mülki amir ya da bakanın hatta bakanlar kurulunun, kararı onaylaması veya geri çevirmesine bağlı olup, merkezi idarenin mahalli idare organının yerine geçerek karar vermesi mümkün değilse bile, belediye özerkliğini ortadan kaldıran hükümlere yer yer rastlamak mümkündür. Bu hükümler içinde en dikkat çekicilerinden biri olan şu örneği vermek konunun önemini vurgulamak açısından önemlidir: 6785 sayılı imar kanununda belediye meclisinin imar planını onaylama ya da geri çevirme yanında, belediye özerkliğini ortadan kaldıracak bir biçimde, değiştirerek kabul etmek yetkisi vardı. İmar planının yapılmasıyla ilgili bu yetkilerin önemli bir kısmı merkezi idareye aitti. "Merkezi idare bir yandan planlar üzerindeki vesayetini artırıp, planlar üzerine değişiklik yaparak onaylama yetkisini almış, öte yandan metropoliten alanlarda planlama büroları kurarak kendisi plan yapar hale gelmiştir". 1985 yılında 3194 sayılı kanunla ortadan kaldırılan bu durum belediyelerdeki teknik teçhizat eksikliğine ve yerel siyasi etkilere dayandırılmış (Tekeli 1983:16) olsa dahi, kentsel sorunları çözmede birinci muhatap olması gereken belediyelerin özerkliğini zedeleyici önemli bir düzenlemedir.

Mahalli idare özerkliğini zedeleyici bu düzenlemeler yanında siyasi mülahazalar ve merkezîyetçi yaklaşımlar ile kanunlarda yer alan düzenlemeler de yeterince dikkate alınmamıştır. Örneğin, 1605 sayılı İmar Kanunu'nda belediyelerce hazırlanan imar planlarının İmar ve İskan Bakanlığı'nca üç ay içinde onanması hükmünü merkezi idare, belediyeler üzerinde baskı unsuru olarak kullanmıştır. Yine aynı şekilde yasada ayrıntılara ilişkin bölümlerinin yönetmelik ve tüzüklerle hazırlanması hükmü de merkezi hükümet tarafından belediyeler üzerinde vesayetini artırılması için uygun bir fırsat olarak değerlendirilmiştir. Kanunun 26 ncı ve 29 uncu maddeleri ile gecekondulu mevzuatı ve 2487 sayılı Toplu Konut Kanunları ile İmar ve İskan Bakanlığı, belediye meclislerinin ve ilgili yönetimlerin kararlarına gerek kalmaksızın imar planlarını yapma ve değiştirebilme, kimi zaman doğrudan yürürlüğe koyma yetkisine sahip kılınarak, kentsel sorunları daha önce algılandığı gibi merkezi idarenin bir uğraşısı olarak görmüşlerdir (Keleş 1983:16).

Bu dönemin kentleşme ile ilgili önemli sorunlarından biri gecekondulaşma olgusudur. Daha önce 775 sayılı Gecekondulu Kanunu ile belediyelere verilen yetkiler, bu dönemde 1972 tarih ve 1516 sayılı kanunla sınırlandırılmıştır. Kanunun birinci maddesine göre 775 sayılı kanunla İstanbul Boğaz Köprüsü ve Çevre Yolu Projesi sahasına dahil edilen gecekonduların tasfiyesi için belediyelere verilen yetkiler Bayındırlık Bakanlığı'na devredilmiştir.

Bu dönemde 1961 anayasasının verdiği bazı haklardan dolayı, belediye ile ilgili dernekler kuruldu ve özerk bazı kuruluşlar tarafından idare ile ilgili çeşitli araştırmalar yapıldı. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda öngörüldüğü çerçevede içinde TODAİE ve DPT kurumlarına görev verildi. 1962 tarihli bir kararname ile başlatılan ve çeşitli üniversite çevrelerinin ve bakanlık ve dairelerin katıldığı bu çalışma kısa adı MEHTAP olan, Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi' dir. Yine bu projede öngörüldüğü gibi "Türk mahalli idarelerin yeniden düzenlenmesi üzerine bir araştırma" Prof.Dr.Fehmi YAVUZ başkanlığında bir komisyon tarafından yapılmıştır. Bu komisyon yaptığı araştırmada belediyeler hakkında çeşitli önerilerde bulunmuştur (Tekeli 1990:237).Daha sonraki yıllar MEHTAP raporu çerçevesinde",

İçişleri Bakanlığının 1972 yılında İç Düzen raporları, idarenin yeniden düzenlenmesi; İdari Reform Danışma Kurulu Raporu, 1982'de Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi Raporu ve 1992'deki Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu olan KAYA raporu düzenlenmiştir (Yalçındağ 1993:43). Bu araştırmalar mahalli idare özerkliğini artırıcı bazı olumlu önerilerde bulunmuşlar fakat genel olarak merkeziyetçi anlayış, tutumunu sürdürmeye devam etmiştir.

Kısacası, bu dönemde idari çerçevede yerel yönetimlere bazı önemli haklar tanınmış olmakla beraber, genel olarak merkeziyetçi tutum devam etmiştir. Anayasada mahalli idarelerle ilgili özerk bir alan belirlenmiş fakat bu alanla ilgili yasalar yeterince çıkarılmadığı gibi yine aynı anayasa ile bu alan daraltılmıştır. Kentsel sorunların artması yapılan hizmetlerin kalitesinde düşmeye neden olmuştur. Merkezi idare kendisini kentsel sorunların çözümünde birinci muhatap kabul ederek mahalli halkın seçtiği birimlere güvenmeyerek, gecekondulaşma olgusunun çözülmesini daha da karmaşık hale getirmiştir.

3.2.5. 1980 Sonrası Belediyecilik ve Büyükşehir Modeli

12 Mart muhtırası ve sonrası anayasada yapılan değişiklikler siyasal ve ekonomik kaosa çözüm getirememiştir. 12 Eylül 1980'de Türk Silahlı Kuvvetleri ülkenin yönetimine el koymuştu (Gözübüyük 1995:129). Bütün bu gelişmeler, bu döneme ihtilal hatırası olarak yeni bir anayasa bıraktı. Belediyeler açısından da Büyükşehir Belediyesi modeli oluşturmaya müsait bir hüküm bu anayasada yer aldı. Bu temel değişiklikler yanında, 3194 sayılı İmar Kanunu, 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu gibi kanunlar bu dönemde çıkarıldı.

Belediye başkanları ihtilalci yöneticiler tarafından atandı. Bu dönemde, kentsel sorunların çözümüne yönelik daha önce oluşturulmuş merkeziyetçi anlayışa uygun yaklaşımlar bulmak mümkündür. İhtilali yapan askeri yöneticiler mahalli idareleri siyasi bir birim olarak görmemiş, sadece idari bir birim olarak algılamıştır. Zaten ihtilal sonrasında, ihtilale bir gerekçe olarak seçilen mahalli organların siyasi mülahazalarla, yeniden seçilebilmek için ulusun birliğini

tehlikeye attığı ifade edilmiştir (Karaer 1989:102). Bu tesbit her ne kadar doğru olsa bile, unutulmamalı ki mahalli idare organları aynı zamanda siyasi özelliklere sahip birimlerdir. Askeri yönetim bu olguyu gözardı ederek olabildiğince herşeyi depolitize etmeye çalışmış ve bunu bir tehlike olarak algılamıştır.

Bu durum kendisini büyükşehir modelinin kurulmasında da gösterdi. Sanayileşmenin getirdiği değişim ile beraber kentsel yaşam alanları bir çok sorunlarla karşılaşmıştı. Bu sorunlardan en önemlilerinden biri geleneksel kentleşme olgusundan farklı ve mevcut araç ve imkanlarla sorunlarının çözülemediği bir kentleşme olgusuydu. Böylece, yeni düzenlemeler yapma ihtiyacı duyulmuştur. Bu nedenle büyükşehir olarak tanımlanan bu yeni kentleşme biçimi için çeşitli örgütsel düzenlemeler geliştirilmiştir (Eke 1982:46).

İşte Türkiye’de de böyle bir ihtiyaca karşılamak amacıyla, 1982 Anayasası ile beraber büyükşehirler için bir çözüm oluşturulmuştur. Anayasanın 127 nci maddesinde yer alan “Büyük yerleşim yerleri için özel yönetim biçimleri getirilebilir” hükmü büyükşehir alanlarında yeni yönetim modeli izin verdi. Bu maddeye dayanarak 27.6.1984 tarih ve 3030 sayılı “Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun” çıkarıldı. Böylece iki düzeyli bir yerel yönetim yapısı oluşturulmuş oldu. Büyükşehirle ilgili bu düzenleme ile mevcut merkezîyetçi tutum sürdürüldü. Merkezî idare kendi vesayet yetkilerinin bir kısmından vazgeçerken, bu yetkilerini büyükşehir belediyelerine terk etmiştir. Böylece ilçe belediyeleri üzerinde iki türlü vesayet söz konusu olmuştur (Görmez 1989: 23).

Bu yaklaşım tarzı, İhtilal yapıldıktan sonra Afyon, Çorum, Sivas ve Erzurum illeri dışındaki tüm illerin belediye başkanlarının değiştirilmesine ve belediye meclislerinin dağıtılmasına yol açtı. Belediye başkanları askeri yöneticilerce atandı. İhtilalin olağan sonucu olarak da mahalli idarelerin özerkliği tamamen yok sayıldı. Kentsel sorunları çözmeyi öncelikli olarak kendi tasarruf alanları içinde gördüler, bu yüzden de olumlu fakat merkezîyetçi bir yapı öngörerek belediye gelirlerini artırıcı düzenlemeler yaptılar. Gelir konusunda

adaletli bölüşüm ilkesine uygun olarak, 2464 sayılı Gelir Yasası'nı çıkardılar (Keleş 1992:10).

İhtilal gerekçesi olarak gösterilen siyasi kararlar, daha sonra oluşturulan anayasaya da yansdı. 1982 Anayasa'sındaki devletin "idari vesayet konusunda idari olduğu kadar siyasi kriterlere" de ağırlık vermesi bu anlayışın bir sonucuydu (Heper 1985:174). Nitekim, 1580 sayılı yasanın 53 üncü maddesinde yer alan şartların gerçekleşmesi halinde; İçişleri Bakanlığı'nın bildirisi üzerine Danıştay'ın kararı ile belediye meclislerinin feshedilmesi hükmü yer almaktaydı. İçişleri Bakanlığı lüzum gördüğü takdirde bildiriyle beraber karar verilinceye kadar meclis toplantılarının tehirini de isteyebilirdi. Belediye meclisinin feshedilmesi ile ilgili şartlardan biri belediye meclisinin siyasi meseleler hakkında görüşmesi ve siyasi temennilerde bulunması hükmüydü. İhtilalcilerin fikirlerine paralel olan bu yaklaşım tarzı, iyice bakıldığında, iki bakımdan tamamen tutarsız bir yapı arz etmektedir. İlk olarak, belediye meclis üyesi aynı zamanda siyasetçidir. Halk tarafından seçilen, siyasi bir kişidir. Bu bakımdan, meclis üyelerinin kendi siyasi görüşleri doğrultusunda düşüncelerini beyan etmeleri doğal bir durumdur. İkinci olarak, şayet bundan, "partizanca tutum ve eğilimleri yansıtan görüş ve temenniler" anlaşılıyorsa (Eryılmaz 1994:156) yine tutarsızdır. Çünkü, bunun partizanca bir hüküm olduğunu kim belirleyecek, şayet belirlenebilirse de ayrıca bunu belirleyen kişi veya kişilerin ya da kurumların verdiği karar neye göre verilecek, üzerinden karar verilen değer her zaman sübjektif bir değerlendirme olmayacak mı? Şüphesiz bu ve benzeri problemler hep cevap verilmesi gereken sorular olarak karşımıza çıkacaktır.

Bu merkezîyetçi anlayış tarzı anayasada mahalli idarelerin "organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri yargı yoluyla" olur hükmünde yer almaktadır. Bununla beraber, bu durum kanunlara "hakim anlayış" açısından yansımıştır. Belediye kanununun 93 üncü maddesinde de " görevleriyle ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan mahalli idare organları veya bu organların üyeleri, İçişleri Bakanı'nca geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırabilir", hükmü yer almaktadır. Bu hakim anlayış böylece merkezi idareyi mahalli idare

organları üzerinde hem soruşturma açma hakkına sahip kılmakta hem de görevden uzaklaştırma yetkisi vermektedir.

Bu duruma bir başka örnek de merkezi idarenin mahalli idareler üzerindeki denetimi geniş tutmasıdır. Daha önce de denildiği gibi, mahalli idareler üzerindeki vesayet denetimi; yerindelik veya hukukilik açısından yapılmaktadır. Anayasanın 123 üncü maddesinde “idare kuruluş ve görevleriyle bir bütündür” hükmü yer almaktadır. Buna bağlı olarak mahalli idarenin organları, kararları, eylem ve işlemleri bu kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde merkezi idarenin denetimi altındadır. Daha önceki anayasadan farklı olarak yeni anayasanın 127 inci maddesinde yerindelik denetimi de yer almaktadır. “Toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması” amacıyla bu denetim yapılabileceği hükmü anayasada yer alarak, merkeziyetçi tutum artırılarak devam etmiştir. Toplum yararına uygunluk ölçüsünün objektif bir kriterini bulmak oldukça zordur. Topluma neyin yararlı neyin zararlı olduğu farklı ideoloji ve inançlara göre değişebilmektedir (Eryılmaz 1985:345). Fakat, burada kastedilen, herhalde hakim unsurların “ideolojik” kabul ettikleri toplumsal yarardır.

Bununla beraber, daha önce de belirtildiği gibi bu dönemde mahalli idarelerin gelirlerini artırmaya yönelik bazı olumlu adımlar da atılmıştır. Belediyelerin özerklik şartlarından biri gelir unsurudur. İhtilalden sonra 2464 sayılı Gelir Kanunu çıkarılarak belediye gelirlerinde önemli artışlar sağlanmıştır. Bunun dışında, merkezi hükümetler yerinden yönetim yaklaşımını bir temel ilke olarak benimsediler. Büyükşehir Belediyelerine kent planlama sorumluluğu devredilerek, artık metropoliten master-planlarının Bayındırlık ve İskan Bakanlığınca onaylanması hükmü kaldırıldı. Gelir artırıcı olarak İstanbul Kanalizasyon İdaresi ve Boğaziçi İmar Müdürlüğü gibi daha önce merkezi idareye bağlı kuruluşlar İstanbul Büyükşehir Belediyesine bağlandı (Heper 1985.172-173). Bununla beraber, merkeziyetçilik devam etmiştir. Mali kaynakların dağıtımında son söz yine merkezi hükümete aitti. Büyükşehir Belediyelerinin genel vergilerden alacakları paylar Bakanlar Kurulu kararı ile belirlenmekteydi. Bu payların Maliye ve Gümrük Bakanlığı tarafından

eksiksiz verileceği de kesin değildir. Ayrıca merkezi hükümet hiyerarşisi içinde birçok bakanlığın belediye üzerinde denetim yapma hakkı vardı.

Bu dönemde belediyelerin kentsel planlamalara ilişkin görevleri de, merkezi idarenin ağır denetimi ile sınırlı bir şekil almaya devam etmiştir. 1983 tarihli 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu, 1985 tarihli 3194 sayılı İmar Kanunu, 775 sayılı Gecekondula Kanunu, 7268 sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Kanunu gibi kanunlarla kentlere ilişkin planlamalarda belediyelere bazı yetkiler verildi.

Bu düzenlemelerden biri olan 2942 sayılı Kamulaştırma Kanununun 2 inci maddesine göre belediyeler de kamulaştırma yapabilir. Anayasanın 46 ncı maddesi ve ilgili kanunun 1 inci maddesinde “kamu yararının gerektiği hallerde” kamulaştırma yapılabileceği hükmü yer almaktadır. Belediyelerde kamu yararını belirleyen belediye encümenidir. Belediyece verilen bu karar ilçelerde kaymakamın, il merkezlerinde valinin onayı ile uygulanabilmektedir. Bu düzenleme, kentsel sorunları çözmede birinci derecede sorumlu olan belediye organlarının “idarenin bütünlüğü” ilkesi gereğince denetlendiği fakat bu denetimde baskın olarak, bunun merkezi idarenin asıl görevi olduğu anlayışını hakim kılmıştır.

Başka bir düzenleme de 1985 yılında çıkarılan 3194 sayılı İmar Kanunu’dur. 1956 tarih ve 6785 sayılı imar kanunu ile imar ve plan konularında yetkiler Bayındırlık ve İskan Bakanlığına verilmiştir. Bu kanunun 29 uncu maddesine göre, belediye meclisince görüşülen ve kabul edilen imar planını İmar ve İskan Bakanlığı’nın aynen veya değiştirerek düzeltme yetkisi vardı (Meriç 1983:1345). 1985 tarih ve 3194 sayılı İmar Kanunu ile, imar ve plan konusunda çoğu yetki belediye meclislerine devredilerek, ortadan kaldırıldı. İmar konularında imar planı yapma, onaylama ve uygulama ile ilgili görev ve yetkilerin belediyelere verilmesi önemli bir gelişme olarak görülebilir (Geray 1977:32). Yine aynı kanunun 20 ve 21 inci maddelerinde önemli bazı düzenlemeler yapılmıştır. 20 inci maddesine göre yapı ruhsatı, 21 inci maddesine göre ise yapı kullanma izni verme yetkisi, belediyelere verildi. Ayrıca, bazı yetkiler merkezi organdan

alınıp mahalli idarelere devredilerek, önemli bazı adımlar atılmıştır (Karaer 1989:125). Bununla beraber, aynı kanunun 7 nci, 8 inci ve 9 uncu maddelerinde bu gelişmelere aksi istikamette düzenlemelere rastlamak mümkün. Kanunun 7 nci ve 8 inci maddelerinde belediye mücavir alan sınırları içindeki yerlerde imar planlarının belediyeler tarafından yaptırılacağı, bunun dışındaki yerlerdeki planların valilikler ve ilgililerce yaptırılacağını, her halde valiler tarafından onaylanacağı öngörülmüş ve 9 uncu madde de ise “Bakanlık gerekli görülen hallerde” planlama sürecine karışabilir, bunları yapma veya yaptıрма veya yapılan planı değiştirme ve değişiklik yapılmışsa, onaylama yetkisine sahip olduğu belirtilerek merkeziyetçi yaklaşım devam ettirilmiştir (Akıllıoğlu 1986:96).

Merkezi idarenin mahalli idareler üzerindeki denetimine ilişkin daha birçok hüküm saymak mümkündür. Örneğin, 1580 sayılı Belediye Kanunu’nun 70 inci maddesinin 1 inci fıkrasında, belediye meclisinin görüşeceği işler arasında bütçe sayılmış, 2 inci fıkrasına göre kesin hesapların belediye meclisince kabul edileceği belirtilmiştir. Aynı kanunun 71 inci maddesinde ise bunların mülki idare amirinin onayıyla kesinleşeceği belirtilmiştir. Kentsel ihtiyaçların neler oldukları, bu ihtiyaçların nasıl karşılanacağı ve hangi hizmetlerin karşılanmasına öncelik verileceğinin belirlenmesi mahalli idarenin asli görevleri içindedir. Belediyelerin varlık sebeplerinden biri de bu birimlerin halkın ihtiyaçlarını anlamada halka daha yakın olmalarıdır. Merkezi idarenin uyguladığı bu denetim yerel özerkliği ortadan kaldıracı bir hükümdür (Yalçındağ 1993:9). Her ne kadar, belediye kanunun 123 üncü maddesinde, belediye tarafından gönderilen belediye bütçesinin mahallin en üst mülki idare amirince tasdik, değiştirerek tasdik veya ret kararı verme yetkisi ilgili kanunun izin verdiği konularda yapılabilir ve belediye meclisinin Danıştay’a itiraz hakkı vardır, hükmü yer almakta ise de, bu hüküm merkeziyetçi yaklaşımı tasfiye etmeye yetmemektedir.

Yine kentsel sorunlarla ilgili bir başka düzenleme de Belediye Kanunun 70 inci maddesinin 9 uncu fıkrasında umumi imar programı, kanalizasyon, su, elektrik ve aydınlatma tesisatı alanında yapılacak faaliyetlerin belediye meclisince görüşülerek karara bağlanacağı

belirtilmiştir. 71 inci maddesinde ise bu kararların mülki idare amirinin tetkik ve tasdikine tabi olduğu hükmü yer almaktaydı. Bu olumsuz durum 3194 sayılı kanunun 1 inci maddesi ile imar planı ve imar programlarını yapma yetkisi belediyelere verilerek kaldırıldı. Böylece, imar plan ve programları belediye meclisince uygun görülmesi halinde yürürlüğe girme hükmü getirildi.

Kentsel sorunlarla ilgili -doğrudan- bir başka düzenleme de Belediye Kanununun 15 inci maddesinin 3 üncü fıkrası ile 19 uncu maddesinin 2 inci fıkrasında yapılmıştır. Belediyelere, beldenin ve belde halkının sağlık, esenlik ve refahı ile belde düzenini sağlamak için gerekli faaliyetlerde bulunma yetkisi verilmiştir. Bu amaçla belediyeler çeşitli alanlarda, merkezi idarenin denetimi altında, yönetmelik düzenleyebilirler. Bu yönetmeliklerden biri Belediye kanununun 15 inci maddesinde yer alan Belediye Zabıta Talimatname'sidir. Belediye Meclisi kararı ile hazırlanan bu talimatname, aynı kanunun 71 inci maddesi hükmü gereği mülki idare amirinin onayı ile yürürlüğe girebilmektedir. 1593 sayılı Umumi Hıfzısıhha Kanununun 266 ncı maddesine göre belediyeler tarafından hazırlanan Sıhhi Zabıta Yönetmeliği için de aynı şeyleri söylemek mümkündür. Bu yönetmelik, Sağlık Bakanlığı ve İçişleri Bakanlığınca tasdik edildikten sonra yürürlüğe girebilmektedir. Burada ilgili bakanlıklar kentsel sorunları çözümlemede yönlendirici olmaktan çok belirleyici, müdahaleci ve öncelikli bir konumda karşımıza çıkmaktadır.

Belediye kanunun 54 üncü maddesine göre acele ve önemli bir iş çıkması halinde valiye doğrudan doğruya meclisi olağanüstü toplantıya çağırma yetkisi verilmiştir. Maddenin devamında belediye meclisinin olağan toplantılarına ait kanuni işleri bitirmemesi halinde mülki idare amiri tarafından süre 15 gün uzatılarak İçişleri Bakanlığına bilgi vermesi hükmü yer almaktadır. Kanunun 56 ncı maddesine göre ise belediye meclisinin gizli toplantılarına mülki idare amiri ya da göndereceği yetkililer katılır hükmü yer almaktadır. Bu hüküm, merkezi idarenin mahalli idare organlarına güvenmemesinin bir sonucudur. Sonuç itibariyle de belediye özerkliğini zedeleyici bir hükümdür.

Bilindiği gibi mahalli idare özerkliğinin koşullarından biri de mali yönden özerk olmaktır. Bu açıdan, merkezi idare ile mahalli idareler arasındaki ilişkilerin en önemli yönünü mali ilişkiler oluşturur. Belediye gelirlerinin bir kalemi de Genel Bütçe Vergi Tahsilatından alınan paydır. Bu payın bir bölümü “Belediye Fonu”nda toplanılmakta, buradan belediyelere belirli esaslar çerçevesinde yardımlar yapılmaktadır. Bu yardımların dağıtımında, hemen hemen her zaman, aynı partiden olmanın payların bölüştürülmesinde tercih sebebi olduğu bilinmektedir (Eryılmaz 1994:185). Merkezi idarenin bu yetkisi, belediyeleri merkeze daha bağımlı bir hale getirmekte ve üzerlerinde baskı yapmaktadır. Hem siyasi baskı nedeniyle hem de merkezi idarenin mahalli idareler üzerinde haksız bir denetim oluşturması nedeniyle bu düzenleme oldukça dikkat çekicidir.

Yine bir başka kalem olan ve 1981 tarih ve 2380 sayılı “Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun” da genel bütçe vergi gelirlerinden mahalli idarelere pay verilmesi hükmü yer almaktaydı. 1984 tarihli 3004 sayılı kanunla, bu payların yıllara göre artırılacağı hükmü getirildi. Bununla beraber, 1985 tarihinde çıkarılan 3239 sayılı kanunla yapılan değişiklikle bu miktar 1986 yılı için % 6 olarak tespit edilmiştir. 3859 sayılı 1993 Yılı Bütçe Kanunun 59 uncu maddesinin d bendine göre, 1986’da belirlenen oran üzerinden yerel yönetimlere bütçe vergi giderlerinden ödenecektir hükmü yer almıştır. Bu düzenleme mahalli idareler için büyük gelir kaybına neden olmuştur. Ayrıca, aynı kanunun 59 uncu maddesinin e bendinde 2380 sayılı kanunda yer alan payların dağıtım esasları yeniden düzenlenmiş, dağıtım sadece nüfus esasında göre değil belediyelerin nüfus, kalkınmışlık dereceleri, mali kaynakları ve turistik durumları göz önüne alınarak ve bu durumlar İçişleri, Maliye ve Gümrük, Bayındırlık ve İskan Bakanlıklarınca tespit edilecek ve Başbakanlıkça uygun görülerek esas ve usuller çerçevesinde yapılacağı hükmü getirilmiştir. 1994 Mali Yılı Bütçe Kanununun 60 ıncı maddesinin e bendi ile 2380 sayılı Belediye ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkındaki Kanunun ‘Payların Hesaplanması ve Dağıtımı’ başlıklı değişiklikle 1 inci maddesinin ilişkin esaslarda

dağıtımın; belediye nüfusları, kalkınmışlık dereceleri, mali kaynakları ve turistik durumları gibi subjektif ve siyasi tercihin kolayca yapılabileceği ile ilgili düzenleme devam etmiştir. (Yıldırım 1994:61-62). Siyasi tercihlere yol açacak derecede esnek bir şekilde düzenlenen bu hükümler daha önce olduğu gibi merkezi idarenin baskısını devam ettirmiştir.

Bunun gibi belediye özerkliğini zedeleyici bir çok düzenlemeden bahsetmek mümkündür. Bu dönemde merkezi yönetim izlenilmesi son derece zor olan farklı düzenlemeler yapmıştır. Özellikle 1994 yılından sonra belediyelerin bir çok gelirleri ya kesilmiş ya da daha önce yapılmış borçlanmaların hemen ödenmesi için gerekli talimatlarla geri iadesine yönelik düzenlemeler yapılmıştır.

Dünyada mahalli idarelere yönelik gelişmeler ile ülkenin idari yönden içinde bulunduğu durum mahalli idare özerkliği ve denetimi hakkında da çeşitli çalışmalar yapılmasına neden olmuştur.

Bunlardan biri olan kalkınma planlarında, bazen, yerel yönetimlerle ilgili önemli tespitler bulunmaktadır. Bunlardan biri 7. Beş Yıllık Kalkınma Planı'dır. Bu plan, mahalli idarenin özerkliğine ilişkin çalışmaların yetersiz olduğu ve anayasada vesayetle ilgili hükümler olmak üzere, pek çok yasa da ilgili maddelerin değiştirilmesi gerektiği önerisinde bulunmuştur. Mahalli idarelerin kentsel sorunlarla ilgili konularda; planlama, personel, iç örgütlenme konularında merkezi idarenin onayına gerek duymadan karar alması gerektiği ifade edilmiştir (DPT 1994:42-43).

Bir başka çalışma da 1980 sonrası, "Kamu Yönetimi Araştırma Raporu" bünyesinde yer alan ve Yerel Yönetimler Çalışma Grubu tarafından hazırlanan rapordur. Bu raporda il, ilçe ve köy statüsündeki mahalli idarelerin yetkilerinin artırılması ve mahalli idareler üzerinde denetimin en aza indirilerek bunun yerine demokratik yöntemlerle yerel birimlerin birbirlerini denetleme uygulaması önerilmiştir (Erençin 1994:4). 1988-1991 yılları arasında ise, DPT'nin isteği üzerine, TODAİE tarafından kısa adı KAYA olan Kamu Yönetimi Araştırma Projesi hazırlandı. Bu raporda "Yerel Yönetimler" başlığı altında yerel

yönetimlerin yeniden yapılandırılması gerektiği ifade edilmiştir. Bu raporda; mahalli idarenin yeterince demokratik olmadığı, halkın katılımı için gerekli yolların açık olmadığı, mahalli idarelerin yeterince güçlü olmadığı, gelir kaynaklarının yetersiz olduğu dile getirilerek, bunların yeniden düzenlenmesi gerektiği vurgulanmıştır(TODAİE 1991:179-184).

Bütün bu çalışmalara rağmen, belediye özerkliğini artırıcı yeterli düzenlemeler yapılmamıştır. Kentsel sorunları çözmede Tanzimattan beri yapılan düzenlemelerde merkezi idare öncelikli olma vasfını devam ettirmiş, mahalli idarelerin bu konuda görev yapmalarını kolaylaştırıcı ve onları birinci muhatap yapacak düzenlemeler yapılmamıştır. Önceleri sosyo- ekonomik zorunluluklardan dolayı meydana gelen merkeziyetçi zihniyet daha sonraları bir “geleneksel anlayış” olarak günümüze kadar gelmiştir. Bu açıdan, günümüz mahalli idare özerkliği sorunu aynı zamanda bir zihniyet bir algılayış sorunudur. Bu anlayışın Osmanlı’dan miras kaldığı ve Cumhuriyet dönemi askeri ve sivil bürokrasi için bir gelenek halini aldığı her seferinde vurgulanmaktadır (Yalçındağ 1988:9). Bu açıdan bakıldığında merkezi yönetim ve mahalli idare arasındaki ilişkiler seçilmiş organlar üzerinde merkezi idarenin gücünü göstermeye yönelik bir tavır olarak karşımıza çıkmaktadır. Merkezi idare mahalli idareleri siyasi bir birim olarak değil, daha çok idari birimler olarak değerlendirmiş ve yetki, görev bölüşümünde ve örgüt yapısının düzenlenmesinde bu esas alınmıştır. Bu aynı zamanda, idarenin bütünlüğü ilkesine uygun görülerek, birlik ve beraberliğin tehlikeye girmesi engellenmeye çalışılmıştır (Eryılmaz 1992:341). İyi niyetle yapılan bu çalışma ve düzenlemelere, merkeziyetçi-hakim zihniyet tarafından uygulama imkanı verilmemiştir. Yukarıda da değinildiği gibi Türkiye’de mahalli idarelerin özerkliğine ait sorun aynı zamanda bir zihniyet sorunudur ve o şekilde kalmaya devam etmektedir.

BÖLÜM IV

KENTLEŞMENİN NEDENLERİ

4.1. GİRİŞ: KENTLEŞMENİN TANIMI

Günümüz dünyasındaki ülkelerin hemen hemen birçoğunda, kentlerde yaşayan insanların sayısı gün geçtikçe artmaktadır. Bu artış, kentlerin artan nüfusunun ihtiyaçlarını karşılamak üzere, ülke yöneticilerini çok yönlü sosyal ve idari kararlar almaya yöneltmektedir. XX. Yüzyılın ikinci yarısındaki toplum yaşantısını karakterize eden özelliklerden biri olan ve bazen inanılmaz boyutlara ulaşan kentleşme olgusu, özellikle gelişmekte olan ülkelerde, ilgili terminolojideki deyimleriyle çoğu kez çarpık olabilmekte ve bu durum sonuçta ekonomik, sosyolojik, hatta kriminolojik çeşitli sorunların doğmasına sebep olmaktadır.

Toplumların belirli mekanlarda yerleşmelerine sebep olan kentleşme, aynı zamanda ülkelerin gelişmişlik durumunu belirlerken göz önünde tutulan bir faktördür. İnsanlık tarihi incelenecek olursa, şehirleşmenin süreklilik gösteren bir olay olduğu göze çarpar. İnsanların değişik ihtiyaçlarını karşılamak için karşılıklı ilişkiler içerisinde bulunmaları, tarihin ilk çağlarından itibaren bir arada yaşamalarını zorunlu kılarak, çağımızın nüfusu yoğun kentlerini oluşturmuştur.

Çok boyutlu bir kavram olması münasebetiyle kentleşmenin bir çok tanımı yapılmıştır. Biz burada literatüre giren, kapsamlı birkaç tanım vermekle yetineceğiz.

“Dar anlamda kentleşme, kent sayısının ve kentlerde yaşayan nüfusun artmasını anlatır. Kentsel nüfus, doğumlarla ölümler arasındaki farkın doğumlar lehine olması sonucunda ve aynı zamanda köylerden kentlere olan nüfus akımlarıyla beslenir. Kentleşmenin dar anlamdaki bu tanımı demografik nitelik taşır”(Keleş 1990:5).

Kentleşmeyi yalnız bir nüfus hareketi olarak görmek yeterli değildir. Çünkü kentleşme hareketini, bir toplumun ekonomik ve toplumsal yapısındaki değişimler doğurur. O halde kentleşmenin tanımını yaparken, nüfus hareketini yaratan toplumsal ve ekonomik değişimleri de hesaba katmak gerekir. Bu yüzden Türkiye’de kentleşme hareketini, geniş anlamda ve doğru bir biçimde, sanayileşmeye ve ekonomik gelişmeye bağlı olarak, kent sayısının artması ve kentlerin büyümesi sonucunu doğuran, toplum yapısında artan oranda örgütlenme, işbölümü ve uzmanlaşma yaratan, insanların davranış ve ilişkilerinde kentlere özgü değişikliklere yol açan nüfus birikimi süreci olarak tanımlayabiliriz(Keleş 1983:6).

Yüzyılımızın en önemli hadiselerinden biri şüphesiz dünyamızın hızlı bir kentleşme periyodu izlemesidir. Kentleşmenin, sadece modern binaların ve fabrikaların yapılması olarak düşünülmemesi gerekir. Zira kentleşme toplumun bütün sosyal ve kültürel yapısında nicelik ve nitelik açısından olağanüstü bir değişiklik meydana getiren bir olaydır. Kentleşmenin en göze çarpan tarafı, yerleşme biçimi, yerleşim alanlarının hızla genişlemesi ve bu alanlardaki nüfusun diğer yerleşim yerlerine oranla oldukça yoğun ve kalabalık olması, köylere oranla daha çok ekonomik faaliyete sahne olması, daha fazla iş gücüne ihtiyaç bulunması gibi çok farklı yapılaşmanın olmasıdır.

Sınırlı bir bölgede makul bir büyüklükte ve daimi bir insan yoğunluğunu tüm şehirlerin ortak özelliği olarak kabul edebiliriz. Bilim adamları bir yanda büyük toplumlar içinde bir tür cemaatlerin rolü üzerinde dururken, diğer yanda onların iç hayatlarının hususi karakteristikleri üzerinde odaklanmışlardır. Sanayileşmeyle birlikte doğal olarak bambaşka bir şehir türü ortaya çıkmıştır. Sanayi devriminden sora hızla büyüyen şehirlerde merkezileşmenin getirdiği sefaleti anlatan çeşitli araştırmalar yapılmıştır. Sanayileşmenin şehir hayatı üzerindeki etkilerini inceleyen bir dizi klasikleşmiş araştırma 1920’ler ile 1930’larda Chicago Sosyoloji Okulu’na mensup Robert E.Park ve Lous Wirth adlı sosyologlar tarafından yapılmıştır. Chicago ekolüne mensup sosyologlar sanayi ve şehirlerinin mekansal teşekküllerine ve görünürdeki muntazam değişimlerine dikkati çektiler. Böylece merkezi önem taşıyan pek çok konunun

incelenmesinde öncü rolü oynadılar; etnik mahalleler, gençlik çeteleri, meslek grupları, sapkın gruplar gibi. (Sosyal Bilimler Ansiklopedisi, 1990:11).

Her ne kadar şehirler daima sosyal, siyasi ve iktisadi olarak önemli olmuşlarsa da, 19. Yüzyılda sanayileşmiş batılı toplumların şehirleşmesi çok hızlı ve kısa bir zaman zarfında olmuştur. Örneğin 1800 yılında İngiltere’de nüfusun %24’ü şehirli iken 1900 yılında bu oran %77’ye yükselmiştir. 19. Yüzyılda vuku bulan şehirli nüfusun oranındaki bu hızlı artış büyük ölçüde kırsal kesimden kente göç yoluyla olmuştur. Ne var ki daha hızlı bir şekilde kentleşmekte olan çağdaş az gelişmiş toplumlarda artış, daha ziyade kent nüfusundaki normal artıştan kaynaklanmaktadır. Halk sağlığı ve tıbbi kolaylıklar sağlandıkça da tek bir şehirde toplanmaya eğilim duyulmaktadır.

Kentleşmenin bugününe ve yarınına bakacak olursak, bunlar demografik, ekonomik, etnolojik ve diğer faktörlere bağlı bir seyir takip etmektedir. 20. Yüzyıl daha önce benzeri görülmemiş bir ölçekte şehirlerin büyümesine tanık olmuştur. “Megolopolis” ve “Birleşik Şehirler” gerek batılı, gerekse batılı olmayan dünyadaki deneyimlere uygulanabilen yeni kavramlardır. Dahası yeni ulaşım ve iletişim imkanları, insanoğlunu kendini sınırlı bölgelere mahkum kalmaya daha az bağımlı yapma eğilimindedir.

4.2. KENTLEŞMENİN NEDENLERİ

Türk toplumunda son bir kaç on yıl içinde meydana gelen ve bazı araştırmacılar tarafından köyün ölümü ya da kentlerin köyleşmesi diye adlandırılan olay, aslında bazı kentlerde hızlı sanayileşme süreci ile ilgili olarak, kırsal alanlarda toprağın artan nüfusu besleyemeyişi ve bunun sonucu olarak da toplum yapısında tanımsal uyumsuzluğun ortaya çıkmasıdır. Tarım sektörüne modern teknolojinin uygulanması büyük köylü kitlesinin açıkta kalmasına neden olmuş, elinde yeterince toprağı olmayan insanlar, büyük kentlerin kenar mahallelerine, sefalet bölgelerine yerleşerek ve marjinal işlerde çalışarak geçekundu olgusunu yaratmışlardır. (Başol 1980: 95)

Kentleşmenin ekonomik nedenlerinden bir kısmı, köylü nüfusu köyünden iten, tarım kesiminin içinde bulunduğu koşullardan kaynak alan nedenlerdir. Bunlar itici etmenler , yada olumsuz göç nedenleri olarak da adlandırılabilir. Kırdan kentlere bir nüfus hareketinin başlaması, tarımda çağdaş üretim araçlarının kullanılması, makinenin tarıma girmesi, tarımsal üretim sürecinin her aşamasında ilkel yöntemlerin terkedilmesi; buna karşılık, üretimi etkileyen yeni girdilerin artan oranda kullanılması ile mümkün olmuştur. Bu durum tarımda çalışmasına ihtiyaç duyulan insan gücü miktarını da azaltmıştır. Kısacası, kapitalistleşmiş tarım işletmeleri, tarımdaki iş gücünün azalmasını özendirici rol oynamıştır.

Diğer taraftan, özellikle az gelişmiş ülkelerde, tarımın verimliliği ve kişi başına düşen tarımsal gelir, köylüyü kırsal mekanda tutmaya yetmeyecek kadar düşüktür. Gerek yetersiz gelir, gerekse toprak mülkiyetinin dengesiz dağılımı, tarım alanlarının çok parçalanmış olması ve iklim koşulları bu itici etmenleri güçlendiren nedenlerdir. Örneğin Türkiye’de sözü edilen bu koşulların, tarımdaki verimliliği azaltmak suretiyle, ülkenin kentleşme hızını önemli ölçüde arttırdığı bir gerçektir.

Ekonomik nedenlerden bir diğeri de, köyünde beslenemeyen, gelecek için güvence bulamayan ve endişe taşıyan nüfusu kent merkezlerine çeken nedenlerdir. Bunlara çekici etmenler ya da olumlu göç nedenleri adı verilmektedir. Sanayileşmekte olan toplumlarda, kentlerdeki iş imkanları, köylere oranla daha fazladır. Ekonomik gelişmeyle birlikte kişi başına düşen gelir yükseldikçe, kentlerde üretilen mal ve hizmetlere duyulan talep, tarım ürünlerine duyulan talebe oranla daha fazladır.

Doğuşlarından itibaren şehirler, hizmetlerin (ticaret, yönetim vs) odaklaştığı noktalar olmuşlardır. 1750’den sonra, iki yüzyıla yakın bir dönem şehirlerin aynı zamanda üretimin de toplandığı mekanlar olduğu bir gerçektir. Bununla beraber şehirler hizmetlerde de uzmanlaşmanın yoğun olarak yaşandığı mekanlardır. İçinde bulunduğumuz dönemin iletişim potansiyeli öyle yüksek ki, bu servislerin bulundukları kentler eskisinden çok daha büyük bölgelere hizmet verebilecek

durumdadırlar. Bazı şehirler bu yüzden stratejik bağlantı noktaları konumunda; kendi içinde bulundukları ülke sınırları dışında da etkili olmaya hazır duruma gelmişlerdir. (Keyder 1993: 90-101). Kentlerin sunduğu bütün bu ekonomik üstünlükler, kent büyüdükçe artar ve daha fazla sayıda bireyi kırsal alanlardan kentlere doğru çeker.

Gerek sanayi devriminin getirdiği değişiklikler, gerekse tarıma egemen olan nedenler, kentleşmenin hızlanmasını teknolojik gelişmelerle birlikte sağlamıştır. Artan üretimin kentleşmede rol oynaması ürünün kolay ve ucuz taşınmasını sağlayacak teknik araçların gelişmesine bağlıdır.

Çeşitli düzeylerde verilen siyasal kararlar, yönetim yapısının özellikleri, hukuk kurumlarından bazıları ve uluslararası ilişkiler de kentleşmeyi özendirici nitelik taşıyabilir. Savaşlar ve siyasal anlaşmazlıklar da kentleşme üzerinde etkilidirler.

Gezme, yerleşme ve ticaret özgürlüklerini kısıtlayan yasaların kaldırılması da kentleşmenin ayrı bir nedenidir. Yine yönetimde merkeziyetçiliğin kentleşme üzerinde etkili olduğu bilinmektedir. Paris, Berlin, Moskova gibi şehirler devlet sistemindeki güçlü merkezi yönetim geleneğinin ürünüdür. Ayrıca, kimi kentlere, siyasal kararlarla başkent statüsü verilmesi de , yalnız o kentlerin değil, bulundukları tüm bölgenin kentleşmesini hızlandırır. Ankara bizim için bunun en yeni ve canlı örneğidir. 1920’de 20 bin nüfuslu bir kasaba olan Ankara, başkent olmasının bir sonucu olarak, 50 yılda iki milyona yakın nüfuslu bir büyük şehir olmuştur. İç Anadolu Bölgesi’nin kentleşme derecesinin 1947’de %11 iken, 1985’de %53.3’e çıkmış olmasında da , Ankara’nın bu bölge içinde yer almasının, dolayısıyla başkent yapılmasına ilişkin siyasal kararın rolü küçümsenemez.(Keleş 1990:11).

Nüfus hareketleri, diğer bir deyimle göçler gerek ekonomik ve sosyal sistemde verilen kararların gerekse kişilerin kendi şahsi beklentileri sonucu oluşmaktadır. Planlı dönemin ilk yıllarında şehirleşme kalkınmanın bir gereği olarak kabul edilmiş ve şehirleşme siyasi irade tarafından teşvik edilmiştir. Bunun sonucunda özellikle nüfus artış hızının yüksek olduğu kırsal kesimlerden, sosyal ve fiziki

altyapısı iyi olan ve sanayi tesislerinin yoğun olduğu kentlere, çalışmak ve kentin sosyal imkan ve kolaylıklarından faydalanmak üzere nüfus göçü artan oranda vukuu bulmuştur.(DPT 1990:1)

Ülkemizde tarım topraklarının, kimi bölgelerde sahiplerinin girişim yeteneklerinin başa çıkamayacağı kadar çok geniş, kimi bölgelerde ise geçimi sağlamaya yeterli ve verimli işletmeye elverişli sayılamayacak kadar küçük parçalar haline gelmelerine yol açan veraset sistemleri de kentleşme hızına olumlu ya da olumsuz etkiler yapmıştır.

Kentlerin sahip bulunduğu bir çok toplumsal ve kültürel imkanlar ve hizmetler, tarih boyunca onları çekici kılmıştır. Kentlerin özgür havası, daha geniş bir topluluğa mensup olma duygusu, statü kazanmak, kentli olmanın gururunu paylaşmak, sosyal ve psikolojik nedenlerdendir. Kimi yerlerde ise, köyden kente göç etmeye, belirli bir toplumsal aşağılık duygusunu ortadan kaldıran bir yükselme gözüyle bakılır.

Gelişmiş ülkelerde tarım tekniklerini geliştirme çabalarının olumlu sonuç vermesi, tarım alanlarındaki iş gücünün sanayi şehirlerine akın etmesine neden olmuştur. Diğer bir deyimle tarım kesiminde yeni üretim tekniklerinin kullanılması, şehirleşme eğilimini arttırmıştır. Gelişmekte olan ülkelerde şehirleşmeyi, tarım tekniklerindeki ilerlemelerin şekillendirmesi yanında; şehirlerde hizmet üretim alanlarının çekiciliği ile şehir dışı yerleşme alanlarının - kırsal alanların- olumsuz sosyo-ekonomik iticiliği etkiler. Şehirlerdeki iş alanlarının çeşitleri ve imkanları, şehirleşmede çekici etken olmuştur.

Ticaretin gelişmesiyle, sanayileşme ve giderek tarımda makinanın kullanılmaya başlanmasıyla da, kitleler halinde yeni kurulan sanayi bölgelerine göç eden köylüler, şehirleri adeta istila ettiler. Yüzyıllardan beri 40-50 bin insanın yaşadığı kasabalar, kısa sürede milyonluk merkezlere dönüştü. Şehirlere sonradan gelen insanlar, yerli nüfustan kat kat fazla olunca, etkileme tersine döndü. Artık azınlıkta kalan şehirliler, köylüleri değil, köylüler şehirlileri etkilemeye başladı.

Şehirler köyleşti, şehir kültürü istilacı köylülerce dejenere edilip, tamamen yok olma tehlikesiyle karşılaştı. Şehir kültürünün uğradığı bu yıkım, kendi yerli sanayini kurabilen Batı ülkelerinde kısa sürede tamir edildi. Bu ülkelerde sanayi zaten kültürün bir ögesi olarak geliştiğinden, kısa sürede sanayi toplumuna has yeni bir şehir kültürü üretildi. Farklı çevrelerden gelen milyonlarca insanın bir arada yaşamasını sağlayan bu kültür, belli ölçülerde eski kültürün izlerini de taşıyordu. İthal sanayi ile kalkınmaya çalışan gelişmekte olan ülkelerde ise bir an önce Batıya yetişmenin telaşesiyle kültür konuları ihmal edildi.(Karatepe 1996:308)



BÖLÜM V

TÜRKİYE’DE KENTLEŞME SÜRECİNDE MAHALLİ İDARELERİN GÖREV, SORUMLULUK VE SORUNLARI

5.1. MAHALLİ İDARELERİN GÖREV VE SORUMLULUKLARI

Günümüz dünya şartlarının ve gelişmelerinin ortaya çıkardığı bir çerçevede yeni ihtiyaçların ve hizmet beklentilerinin karşılanabilmesi belediyeleri bir takım ciddi güncel sorunlarla karşı karşıya bırakmıştır. Yeni hizmet alanlarının ve problemlerinin çözümünde yeni ekonomik ve teknolojik yapılanmalara ihtiyaç duyan belediyeler, ayrıca sosyal yapıdaki değişimler sonucunda da bir takım problemlerle karşı karşıya kalmışlardır. Ülke ger-nelinde görülen büyük göç hareketleri sonucunda belediye sınırları içinde yaşayan nüfusun hızlı bir biçimde artması ve böylece kentsel yaşama dönük yoğun talep sonucu ortaya çıkan aşırı hizmet beklentisi ve bunların karşılanması sorunları belediyeleri hayli güç durumda bırakmıştır (Uğurlu 1995:46).

3.4.1930 tarihli ve 1580 sayılı Belediye Kanunu belediyelerin görevlerini “liste ilkesi”ne göre belirlemekle birlikte “genellik ilkesi”ne de yer vermiştir. Zira yasanın 19. Maddesi hükmüne göre, belediyeler yasalarla kendilerine verilmiş olan zorunlu görevleri yerine getirdikten sonra, isterlerse beldede yaşayanların ortak ve çağdaş ihtiyaçlarını karşılayacak her türlü girişimde bulunabilirler.

Liste ilkesine dayanılarak belediyelerce yürütülmesi öngörülen kent hizmetleri Belediye Kanununun 15. Maddesinde 76 fıkra halinde sıralanmıştır. Başta umumi Hıfzısıhha Kanunu ile İmar Kanunu olmak üzere pek çok yasa, tüzük ve yönetmelikte belediyelere verilmiş olan görevlerin sayısı iki yüzü aşmaktadır. Bu görevleri aşağıdaki kategorilerde toplayabiliriz;

- Koruyucu sağlık hizmetleri :

Salgın ve bulaşıcı hastalıkların yayılmasına engel olmak için merkezi yönetim kuruluşları ile birlikte çalışmak, cenazelerin gömülmelerine izin vermek, herkesin yiyip içeceği, barınacağı,

eğleneceği yerlerin temizliğini ve sağlığa uygunluğunu kontrol etmek, bu işletmelere ruhsat ve belge vermek, umumi temizliği yaptırmak, çöpleri toplatmak vb.

- Tedavi edici sağlık hizmetleri :

Belediye dispanserleri, hastaneleri, doğumevleri yapmak,

- Bayındırlık görevleri:

Beldenin haritasını yaptırmak, imar planı yaptırmak, yapı ruhsatı vermek, imar çalışmaları için gerekli kamulaştırmaları yapmak, kanalizasyon, atık su arıtımı, havagazı altyapı tesisatını yapmak, içme suyu getirmek ve dağıtmak, teknik denetimi sağlamak,

- Kültür, eğitim, turizm ve spor:

Halk için kitaplıklar ve okuma salonları, kurslar açmak, belediye bahçeleri, çocuk bahçeleri, tiyatrolar, müzeler, stadyumlar, yarış yerleri yapmak ve işletmek vb,

- Sosyal yardım:

Yoksulların barınacağı yurtlar, yetimhaneler tesis etmek, yardım fonları kurmak vb,

- Beldenin esenliği:

Yangın çıkmasını önleyici araçları ve önlemleri almak, belediye zabıtası aracılığı ile belediye kurallarına ve yasaklarına uyulmasını sağlamak,

- Ekonomi ve ticaret:

Fiyat tarifeleri ve denetimi yapmak, tartı ve ölçü aletlerini kontrol etmek, pazar yerleri kurmak ve işletmek, açık artırma ve eksiltmeli resmi olmayan satışları denetlemek, belediye işletmeleri kurmak ve işletmek,

- Ulaştırma:

Kent içi toplu taşıma işlerini düzenlemek ulaştırma tarifelerini belirlemek.

Belediyelerle ilgili olarak kanunla belirlenen bu görevlerin tam anlamıyla yerine getirilmesinde belediye ile merkezi yönetim arasında yetki ve görev bölüşümü konusunun çok ayrıntılı analizler yapılarak ve belirli objektif ölçülere başvurularak bir sonuca ulaştırılması büyük önem taşımaktadır. Bu çalışmalar sırasında ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının temel işlevlerinin gözden uzak tutulmaması ve yetkililerin görüşlerinin mutlaka alınması bir zarurettir.

5.2. KENTSEL ALANIN DEMOKRATİKLEŞMESİ SORUNU

Türkiye’de mahalli idarelerin kentleşme sürecindeki en önemli sorunlarından biri demokrasi geleneğinin kentsel mekanlarda meydana gelmiş olmamasıdır. Böyle bir geleneğin olmaması, kent hizmetlerini gören ve demokratik davranışların yaygınlaşmasını sağlayan mahalli idarelerin önünde bir engel olarak durmaktadır. Bu nedenle mahalli idare kentsel sorunları; sağlık, çevre düzenlemesi ve hatta katılım olmak üzere demokratik bir ilişki kurarak düzenleme şansına sahip olamamaktadır.

Yerel yönetimlerin, mahalli halkla demokratik bir ilişki kurması ve bunun geliştirilmesi “Yerel Demokrasi” kavramı ile ifade edilmektedir. Ülke çapında demokrasinin yaygınlaşması demokratik eğitim kuruluşları olarak ifade edilen yerel yönetimlerin bir bakıma demokratik bir yapı oluşturmaya da bağlanabilir. Bu bakımdan, mahalli idarelerin demokratik bir yapı kazanması önemli bir hedef olarak kendisini göstermektedir.

Bu bölümde, Türkiye’de kentleşme sürecinde yerel yönetim birimlerinin etkili ve verimli bir şekilde çalışmaları için, mahalli halkla yani kentsel alanda yaşayan insanlarla sağlıklı bir ilişki kurmak için kent kültürü denilen veya siyasi anlamda yerel demokrasi olarak ifade edilen anlayışın veya geleneğin oluşturulamamasının sağlıklı

kentleşme önünde bir engel olduğu söylenerek, bu geleneğin niye oluşturulamadığı üzerinde durulmaya çalışılacaktır.

5.2.1. Kentsel Kültür veya Yerel Demokrasi

Demokrasi kavramı hakkında bir çok tanıma rastlamak mümkündür. “Demokrasi kadar gevşek, demokrasi kadar çeşitli tanımları yapılan pek az sözcük vardır” (Burns 1984:4). Sözcük anlamı, halkın yönetimi anlamına gelen demokrasinin (Ağaoğulları 1984:22) tek bir tanımından bahsetmek zordur. Bununla beraber bu kavramın; seçim, çoğulculuk, katılımcılık, temsil, temel hak ve özgürlükler gibi çeşitli unsurlarının olduğu söylenebilir.

Modern devletlerde, yerel yönetimlere demokratik kurumların önde gelen birimlerinden biri olarak bakılmakta ve kentsel demokratik anlayışın ülke genelinde olumlu etkiler oluşturduğu ileri sürülmektedir. Bu anlamda gerçekten de, kentsel kültür, demokrasinin kurumlaşmasında ve en aşağıdaki halk tabakasına inmesinde önemli bir görev yüklenmektedir. Kentsel kültür eğer demokratik bir anlayış üzerinde kurulmuş ise, hem yönetimin sorgulanması, hem de halkın katılımı ile daha sağlıklı bir kentleşme olgusu yaşanmış olacaktır. Bununla beraber, kimi yazarlar yerel yönetimlerin demokratik seçim ilkesine tümüyle ters olduğunu, gücünü yalnız geleneklerden alan kutsal bir kurum olduğunu, kimi yazarlar ise herkese eşit davranılması gibi ilkelerin yerel yönetim amaçları ile bağdaşmadığını ileri sürmektedir. (Keleş 1994:48). Bu eleştiriler bir yana bırakılacak olursa, genel kabul, yerel yönetimlerin kentsel demokrasinin oluşmasında olumlu katkılarda bulunduğu şeklindedir. Nitekim, yerel yönetim birer demokratik kuruluş olarak gelişmesi mümkün olmuş ve bu gelişme kısa olmayan bir zaman diliminde, 19 uncu yüzyılda başlayan girişimler sonrasında meydana gelmiştir (Keleş 1994:52). İşte bu gelişmeler ile “yerel demokrasi” kavramı veya “demokratik yerel yönetim” kavramı (Görmez 1989:72) veya “kentsel demokrasi” kavramı oluşmuştur.

Kentsel demokrasi veya yerel demokrasi kavramı bir çok şekilde tanımlanmaktadır. Bu nedenle üzerinde anlaşılmış tek tanımdan

bahsetmek mümkün değildir (Görmez 1989:70). Genel olarak, yerel demokrasi de demokrasi gibi bazı “olmazsa olmaz” ilkelere sahiptir. Bu açıdan yerel yönetimlerde bazı temel ilkelere bahsetmek mümkündür (Görmez 1989:75). Bunlar; seçim ve halkın katılımı, gelir ve görev bölüşümünde halkın yetki sahibi olması ve merkezi idare ile yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin “dengeli” olması gibi.

Bu ilkelere birincisi, seçim ve halkın katılımı, belki de en önemlisidir. Bu ilkeye göre, yerel yönetim organlarının oluşumu mahalli halkın katıldığı bir seçim ile ve bu organların görevlerine son verilmesi de yargı yoluyla olmalıdır. Seçim adil ve şeffaf olarak yapılmalıdır. Seçimle, halkın yönetime dolaylı da olsa katılması sağlanmakta ve bu şekilde halkın yönetimi denetlemesi sağlanmaktadır. Yönetime katılmanın en etkili yolu seçim olmakla beraber, bunun dışında da yönetime katılma yolları vardır. Yönetimi baskı grupları ile uyarma, yönlendirme bunlardan bir kaçıdır.

İkinci ilke gelir ve görev bölüşümünde merkezi idare ile mahalli idare arasında adil ve dengeli koordinasyona dayalı bir ilişki kurmaktır. Yerel yönetimleri, kentsel demokrasiyi artırıcı birer unsur olarak görmenin temel nedenlerinden biri de -belki de- yerel yönetimlerin yerel halkın ihtiyaçlarını karşılamada görev ve yetki sahibi olabilmesidir (Görmez 1989:77). Bu açıdan bakıldığında gelir ve görevlerde yerel yönetimler ile merkezi idare arasındaki ilişki şayet koordinasyona dayalı, demokratik bir ilişki üzerinde kurulmuş ise, bu durum kentsel alanda demokrasinin de oturmasına yardımcı olacaktır. Gelir ve görev bölüşümü yerel yönetimlerin ne kadar demokratik olup olmadığına delil olarak gösterilebilir. Merkeziyetçi bir yaklaşımın mı yoksa yerel yönetim özerkliği esas alan bir yaklaşımın mı? hakim olduğunu anlamak mümkün olabilir.

Üçüncü ilke ise, merkezi idare ile yerel yönetimler arasında dengeli bir ilişkinin oluşturulmasıdır. Dünyanın birçok yerinde merkezi idare ile yerel yönetim arasında bir denetim ilişkisinden bahsetmek mümkündür. Burada sorulan, bu ilişki de nasıl bir denge üzerine kurulmalıdır? Eğer kurulan denge yerel yönetim özerkliğini zedeleyecek ve netice itibarıyla kentsel alanda demokratik bir yaşamın

oluşmasına engel olacak ise sağlıklı bir kentin oluşması da engellenmiş olur.

5.2.2. Kentsel Demokratikleşmenin Arka Planı

Kentsel demokrasi veya yerel demokrasi; kentsel alanda yerel yönetim birimlerinin mahalli halk ile ilişkilerinde nasıl bir yaklaşım sergiledikleri ve bunun demokratik olup olmadığı ile ilgilidir. Türkiye genelinde demokratik kurum ve kuralların tesis edilmeye başlanması çok eski tarihe gitmemektedir. İlk olarak 1950'lerden sonra demokrasiye geçiş başlamış ve daha sonra belirli sürelerle kesintiye uğrayarak günümüze kadar gelmiştir. Bununla beraber, yerel yönetimlerin tarihi çok daha eskilere dayanmaktadır. Tabii durum kentsel demokrasinin de var olduğu anlamına gelmemektedir. İlk olarak 1855'lerde günümüz anlamında olmasa da belediyeler kurulmaya başlanmıştır. Bu açıdan bakıldığında yerel yönetimlerin demokratik bir geleneğe sahip olduğunu söylemek mümkün olamamaktadır. Cumhuriyet döneminde çok partili döneme geçişle beraber, Türkiye genelinde demokratik bir yapılanma ortaya çıkmaya başlamıştır. Fakat, bununla beraber yerel birimlere ilişkin ne demokratik bir düzenleme ne de demokratik bir anlayış geliştirilememiştir. Bu durumun en önemli nedenlerinden biri merkeziyetçi yaklaşımdır.

5.2.3. Merkeziyetçi Yaklaşım

Yerel yönetim birimlerinde katılım, sadece yerel birimlere seçtiği temsilciler aracılığı ile değil, aynı zamanda yönetime çeşitli şekillerde müdahale ederek ve tepkisini, beğenisini ileterek gerçekleşmektedir. Yerel halka en yakın hizmet birimleri olması nedeniyle yerel yönetimlerin kentsel hizmet alanı geniş bir sahayı kapsamaktadır. Kentsel demokrasinin gelişmesi, yerel yönetim birimlerinin görevlerini yaparken etkili ve verimli bir şekilde yapması sorumluluğu halkın yönetim ile ilişkisine daha sıcak bir şekil vermektedir. Bu açıdan kentsel hizmetler yerel yönetimlerce en gelişmiş tekniklerle yerine getirilmek zorunluluğunu doğurmaktadır (Tortop 1994:34). Aksi takdirde, yerel yönetim birimlerinde görev yapan seçilmiş kişilerin bu göreve bir daha seçilmesi zor olabilir. Ayrıca bu hizmetlerin yerel halk tarafından denetlenmesi mümkün

olup, yapılan hizmetler; yerel halkın öncelikli tercihlerine göre demokratik yollarla denetlenebilmektedir. Şayet kentsel demokratik bir anlayış gelişmemiş ise böyle bir denetimin varlığı söz konusu olmayacaktır. Bununla beraber, yerel yönetimlerin denetimi diğer bazı kurum ve kuruluşlarca da yapılmaktadır. Bu denetim ilişkisi merkezi idare ile yerel yönetimler arasında idari vesayet olarak tanımlanıyor.

Birinci bölümde de bahsedildiği gibi, yerel yönetimlerin ortaya çıkışı ilk olarak 1854 yılına rastlar. Tanzimatla beraber, Fransa'dan esinlenerek günümüz özelliklerine sahip belediyeler kurulmuştur.

Yerel yönetimler üzerinde her dönem bir denetim yetkisi söz konusudur. Kentsel hizmetler görülürken bu denetim önemli bir belirleyici olarak karşımıza çıkmaktadır.

Tanzimat döneminden önce, klasik yönetim yapısının belirleyici özelliği, bütün gücü merkezde toplayan katı, bir çok yönden merkeziyetçi yapı mevcuttu. Merkezî yönetim, padişahın doğrudan ve mutlak otoritesine dayanmakta, böylece taşra yönetimi merkezin tam denetimi altında tutulmaktaydı (Sencer 1984:47).

Bu bakımdan, 1855 yılına kadar Osmanlı Devleti'nde günümüz anlamında yerel yönetim birimlerinin varlığından bahsetmek zordur. O dönemde belediye hizmeti olarak kastedilen hizmetler vakıf ve esnafa yaptırılırdı. Bu yetki ve görevler Tanzimat'ın ilanı tarihi olan 1839 yılına kadar devam etti. Bu tarihten sonra merkeziyetçi bir uygulama ile buralara mülki ve beledi görevlere eyaletlerde valiler, livalarda kaymakamlar, ilçelerde müdürler tayin edildi (Tümerkan 1946:6).

19. yy'a kadar, klasik Osmanlı dönemi yönetim yapısında, taşrada halkın yönetime katılmasının, devletin taşrada idari-mali konularda denetimini sağlayamamasından kaynaklandığı söylenmektedir (Ortaylı 1985:15). Bu durum Tanzimat'tan sonra yerini idari ve mali bakımından merkeziyetçi bir örgütlenmeye terketti.

Bu dönem yöneticileri merkezi iktidarın gücünü sağlamlaştırmak için çeşitli düzenlemeler yapmış ve bu yolla idari düzenlemeler merkeziyetçi yapıyı nisbeten kurumlaştırmıştır. Kentsel sorunların

çözümünde merkezi idare daima birinci muhatap olarak kabul edilmiştir.

Bu dönem belediyeçilik uygulaması iki şekilde gelişmiştir. İlki; Osmanlı devletinin başkenti olan İstanbul'da, ikincisi de; Osmanlı Devleti'nin taşra kısımlarında uygulanışdır. İstanbul'da yapılan belediyeçilik uygulaması “modern bir şehir” oluşturma hedefini amaçlarken, taşradaki belediyeçilik uygulamalarında ise merkeziyetçi ve denetçi bir amaç güdülmüş olduğu söylenebilir.

Merkeziyetçiliğin güçlenmesi ile, ilk yerel yönetim temellerinin atılması aynı dönemde olmuştur. Merkeziyetçiliğin artmasıyla yerel yönetimlerin gücünü kaybetmesi gerekirken, Osmanlı Devleti'nde bu iki gelişme aynı zaman aralığında vuku bulmuştur. Böylece “modern merkeziyetçilik güçlendiği ölçüde, Osmanlı toplumunda modern anlamda mahalli idarelerin çekirdeğinin oluştuğu, yerel grupların idareye katıldığı görülüyor” (Ortaylı 1982:142).

Bu gelişmeler sonucunda, Osmanlı Devleti idari yönden oluşturduğu merkeziyetçi yapı ile bütün idari yapıyı denetimi altında almayı amaçlıyordu. Bu dönemde, yerel yönetim uygulamaları merkezin taşrayı denetimi altına almaya matuf bir anlayış üzerine kurulmuştu. Böylece, merkezi idare, yerel temsilcilerin desteğine başvurarak mali konularda taşrayı denetim altında tutmaktaydı (Görmez 1989:89).

Tanzimat dönemi ile başlayan ve Cumhuriyet döneminde kısmen devam eden bu merkeziyetçi tutum, Cumhuriyet döneminde yumuşayarak, fakat temel anlayışını kaybetmeden süregelmiştir. Yerel yönetimlerdeki bu anlayış gelenek olarak biraz farklılıklarla da olsa günümüzde de devam etmektedir.

Tanzimat döneminde merkezde uygulanan belediyeçiliğin hedeflerinden biri modern şehir oluşturma, taşrada uygulanan belediyeçilikde ise hedeflenen, taşrayı kontrol altına almaktır. Bu belediyeçilik anlayışı Cumhuriyet belediyeçiliğine “miras” kalmış, belediyeçilik anlayışının biçim kazanmasında etkili olmuştur, denebilir (Ortaylı 1982:145).

Anadolu’da kurtuluş mücadelesi ile beraber idari yapıyla ilgili yeni bir temel düzenlemeye gidilmiştir. Ekonomik ve sosyal sorunlar bu yeni örgütlenmelerin çerçevesini çizmiştir. Yine bu dönemde taşrada yapılan belediye uygulamaları merkezin bütünlüğünü bozabilecek etkinlikleri kontrol altına almayı amaçlamaktaydı. Bu durum, Cumhuriyet döneminde de devam etmiş, 1580 sayılı yasanın gerekçesinde, yerel yönetimler birimi olan belediyelerin kurulması Türkiye’nin çağdaşlaşmasına yönelik amaçlara uyum sağlamak olarak açıklanmıştır(Tekeli 1983:9).

Tanzimat dönemi belediyecilik uygulamaları, aynı bakış açısıyla Cumhuriyet ideolojisini yaygınlaştırma çabalarına da yansımıştır (Görmez 1989:117). Devralınan bu “merkeziyetçi” anlayışı Cumhuriyet döneminde yerel yönetimlerle ilgili düzenlemelerde görmek mümkün olabilir. Örneğin, belediye kanunu, merkeziyetçiliğinin en yoğun olduğu bir zaman aralığında Fransız modeli örnek alınmıştır(Mumcu C. ve H.Ünlü 1990:112)

Bu dönemde ulaşılması beklenen demokratik ve özerk belediyecilik uygulaması gerçekleştirilemedi. Bu bakımdan, Türk yerel yönetiminin, idari açıdan gerekli özerk bir yapıya sahip olmadığı ve merkezi idarenin ağır denetimi altında olduğu söylenebilir. Örneğin, belediye meclisi kararlarının büyük bir kısmının, merkezi idare ya da merkezi idarenin taşra teşkilatları tarafından onaylanması, bütçesinin onaylanması gibi diğer denetim şekilleri buna delil olarak gösterilebilir. Bu durum merkezi idarenin yerel yönetimde bulunanlara sağlıksız şekilde yaklaşmasının bir sonucu olabilir. Türk yerel yönetiminin özerkliğe sahip olmaması Osmanlı mirasından kalan, Cumhuriyet döneminde varlığını sürdüren merkeziyetçi yönetim anlayışının nedeni olarak görülebilir(Yalçındağ 1992:9).

Bu merkeziyetçi yaklaşım nedeniyle olsa gerek, Türkiye’deki merkezi yönetim ve yerinden yönetim ilişkileri demokratik çerçeve içinde gelişen bir ilişki değil, daha çok merkezi idarenin gücünü ifşa etmeye yönelik bir ilişkiye dayandığı; denetimin asıl amacının merkezi idare ile belediyeler arasında işbirliği ve işbölümü olması

gerekirken, merkeziyetçi bir denetim oluşturulduğu söylenebilir(Karaer 1989:102).

Bu tür denetim biçimi ile merkezi idare yerel yönetimleri siyasi birimler olarak değil, sadece idari birer birim olarak değerlendirmiş ve yetki, görev paylaşımında ve örgüt yapısının düzenlenmesinde bu temel alınmıştır. Bu bakımdan demokratik bir yapılanma söz konusu olmamıştır. Yerel yönetimleri güçlendirme konusunda tereddütlü olunması, demokratik yapılanmadan kaçınılmasında belirleyici unsur olmuştur(Eryılmaz 1995:341). Böylece kentsel demokrasi dediğimiz yerel demokrasinin gelişmesine veya oluşmasına karşın bu merkeziyetçi yaklaşım bir engel teşkil etmiştir. Günümüzde düzenlenmiş biçimiyle denetim ve yerel yapılanma, yerinden yönetim ve yerel özerkliğin gelişmesini engellemektedir. Dolayısıyla demokratik bir yerel yönetimin kurulmasına da mani olmaktadır. Denetimin yapısında, uygulamada önemli değişikliklerin yapılması gerektiği vurgulanmaktadır(Yaşamış 1993:520).

5.2.4. Kentsel Alanın Demokratikleşmemesi Sorunu

Merkeziyetçi yaklaşım, tarihsel bir anlayış olarak kentsel demokrasinin oluşmasında veya gelişmesinde engelleyici bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır. Ülke düzeyinde demokrasinin tamamen işlerliğini sağlamak, sadece demokratik kurum ve kuralların yürütmede olması ile olmamaktadır. Aynı zamanda bu kurum ve kuralların işlerliğini kazandıracak bir demokratik kültürün de olması gerekir. İşte bu demokratik kültür, mahalli birimlerde yer alan insanların daha yukarıda kentlerde yaşayan insanların demokratik bir anlayışa sahip olmasına bağlıdır. Bu da kentsel demokrasinin işlerliği ile ilgili bir sorun olarak gözükmemektedir.

Türkiye’de varolan demokratik kurum ve kuruluşlar içinde, yerel yönetim birimlerinin yeterince verimli bir konuma getirilmediği söylenebilir. Bu durum da, bu halkın demokratik yapı içinde olması gereken yerde olmasını engellemektedir. Tanzimattan beri yerel yönetimlerin sadece bir hizmet birimi olarak görülmesi, kentsel alanda demokratik anlayışın gelişmesini engellemiştir. Bu, yerel yönetim

birimlerine sürekli bir hizmet aracı olarak yaklaşılmasından, yerel yönetim birimlerinin demokratik yönünün göz ardı edilmesinden kaynaklanmaktadır.

Özellikle Tanzimatla beraber yönetimde meydana getirilen yeni düzenlemelerle “merkeziyetçi” bir çizgi oluşturulmuş ve bu Cumhuriyet döneminde de kısmen de olsa devam etmiştir. Bu yaklaşım demokratikleşme karşısında bir sorun olarak kalmıştır. Demokratikleşme yukarıdan aşağıya olduğu gibi -yani kanunlarla oluşturulan düzenlemelerle- , aşağıdan yukarıya doğru da olmaktadır. İkinci biçiminde yerel yönetim birimleri aracılığı ile halkın demokratik anlayış ve çabası geliştirilmiş olmaktadır.

Ülkemizde tarihi arka plan ve yerel yönetim birimlerinin sadece hizmet birimleri olarak görülmesi demokratikleşme önünde temel engeller olarak sayılabilir

5.3. KENTSEL KAYNAK SORUNU

Yerel yönetimlerin en önemli sorunlarından biri de kaynak sorunudur. Bazı kanunlarda yerel yönetimlere çeşitli şekillerde gelir elde etmeleri için bir takım yetkiler verildiği malumdur. Fakat bununla beraber, yerel yönetimler iki farklı sorunla karşı karşıya kalmaktadırlar: bunlardan birincisi, bu kaynakların denetimi, ikincisi de kendilerine çeşitli düzenlemelerle sağlanmış olan .gelirlerin yeterli olup olmadığı sorunudur.

Merkezi idarenin yerel yönetimler üzerinde uyguladığı önemli bir idari denetim şekli de mali denetimdir. Yerel yönetimler mahalli faaliyetlerini yürütme amacı için finansman ihtiyacı duyarlar. Yerel yönetimlerin, bu nedenle üzerinde uygulanan mali denetim, yerel yönetimlerin mali statüleri hakkında ve ne kadar özerk oldukları hakkında bilgi verir. Elde edilen gelir ve bu gelirlerin merkezi idare yardım ve bağışlarıyla ilintisi (Arslan ? :93) temel iki önemli noktadır. Yasalarla düzenlenmiş gelir elde etme yollarının yanında merkezi idare tarafından yapılacak olan yardım ve bağışlarda var olan yoğunluk ve belirleyicilik, yerel yönetimler üzerinde olumsuz etkiye bulunabilir. Yerel yönetimlerin bütçelerinin, merkezi idare veya

bağlı birimleri tarafından onaylanmadan yürürlüğe konulmaması, bu bakımdan denetimin en etkin ve belirgin bir uygulama şeklidir, denebilir (Nadaroğlu 1994:26). Yerel yönetimlere merkezi idare tarafından yapılan mali yardımlarla, yerel yönetim üzerinde bir denetim oluşturulmaktadır. Böylece merkezi otorite yerel yönetimler üzerinde denetimde bulunmakta ve hatta onun idari faaliyetlerine dahi karışabilmektedir. Bu şekilde oluşturulmuş gelir kaynakları özerkliği zedeleyici bir tutum oluşturabilmektedir.

5.3.1. Yerel Yönetim Gelirleri

Bu kısımda yerel yönetim gelirlerinin sayılmasından çok, bu gelirlerin yerel yönetimler önünde, ilgili mevzuattan dolayı nasıl bir sorun olarak durduğu ele alınacaktır. Zaten ilgili kısımda yerel yönetim birimlerinin gelirlerinden bahsedilmişti.

Günümüzde merkezi idare ile yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin en önemli yönü mali ilişkiler olarak görülmektedir(Eryılmaz 1995:173). Anayasada yerel yönetimlerin “görevleri ile orantılı olarak gelir kaynakları sağlanır” hükmü yer almaktadır. Bununla beraber yapılan ilgili düzenlemeler ve uygulama anayasanın bu amir hükmünü tam olarak yansıtmamaktadır.

Bilindiği gibi, günümüzde yerel yönetimlerde en özerk olarak kabul edilen birim belediyelerdir. Bununla beraber, belediyelerin şu anda bile gelir sorunu çözülmüş değildir. Ayrıca ilgili mevzuatlarda belediye ile merkezi idare arasındaki mali ilişkiler son derece merkezîyetçi bir şekilde düzenlenmiştir. 1580 sayılı Belediye Kanunun'da bununla ilgili örneklere rastlamak mümkündür. 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 70 inci maddesinde belediye meclisinin müzakere edeceği işler ve nasıl karar verebileceği düzenlenmiştir. 71 inci maddesinde ise 70 inci maddede yer alan 1,2,3,4,5,8,9,13 ve 15 inci fıkralarındaki belediye meclisi kararları ve işlemlerinin mülki idare amirinin tetkik ve tasdikine tabi olduğu belirtilmiştir. Tasdike ve tetkike tabi bu işlemlerden bir kısmı doğrudan, bir kısmı ise dolaylı olarak mali ilişkiler ile ilgilidir. Örneğin; 70 inci maddenin 1 inci fıkrasında, belediye meclisinin müzakere edeceği işler arasında bütçe,

kanunun aynı maddesinin 2 inci fıkrasına göre ise kesin hesapların belediye meclisince kabul edileceği belirtilmiştir. İlgili kanunun 71 inci maddesinde ise bu tür kararların mülki idare amirinin onayıyla kesinleşeceği belirtilmiştir. Bu, merkezi idarenin belediyeler üzerinde mali ilişkilere dayanan bir denetimi olmaktadır. Bu denetimin, belediye özerkliğini kaldıracak bir muhtevaya sahip olduğu kabul edilmektedir (Yalçındağ 1992:9). Her ne kadar bu kanunun 123 üncü maddesinde gönderilen belediye bütçesinin mülki idare amirlerince tasdik, değiştirerek tasdik veya red etmesi yetkisi tanınmış ise de, kanunun devamında ise yapılan değişikliklere karşı belediye meclisinin Danıştay'a itiraz hakkı bulunmaktadır. Kanunun 117 nci maddesinin 16 ncı fıkrasına göre ise, belediye bütçesinden ödenecek maaş ve ücretlerin belediye yıllık gelirinin % 30'unu aştığı takdirde, önceden İçişleri Bakanlığından izin alması gerektiği belirtilmiştir. Bu durumda, 1994 tarihli Bakanlar Kurulu Kararı ile İçişleri Bakanlığına verilen izin yetkisi il valilerine devredilmiştir. Sonuçta, merkezi idare belediyeler üzerinde ağır mali bir denetim oluşturmaktadır.

Bilindiği gibi merkezi idare ile yerel yönetimler dolayısıyla belediyeler arasındaki ilişkilerin en önemli yönünün mali ilişkiler olduğu söylenebilir.

Genel Bütçe vergi tahsilatının bir bölümü "Belediye Fonu"nda toplanılmakta ve fondan belediyelere belirli esaslar çerçevesinde yardımlar yapılmaktadır. Bu yardımların dağıtımında mali ilişkiler siyasi bir nitelik kazanmaktadır(Eryılmaz 1995:185). Bu nedenle, belediyeler ile merkezi idare arasındaki ilişki bir "bağımlılık" ilişkisi haline dönmektedir.

1993 Yılı Bütçe Kanunu'nun 59 uncu maddesinin e bendi ile, 1981 tarihli 2380 sayılı kanunda yer alan payların dağıtımı nüfus esasında göre yapılmakta iken, yeniden düzenlenerek belediyelerin nüfus, kalkınmışlık dereceleri, mali kaynakları ve turistik durumları göz önüne alınarak düzenlenmiştir. Payların dağıtımı ile ilgili bu durumun İçişleri, Maliye ve Gümrük, Bayındırlık ve İskan Bakanlıklarınca tespit edilerek ve Başbakanlıkça uygun görülerek esas ve usuller çerçevesinde düzenleneceği hükmü yer almaktadır.

Merkezi idare ile belediyeler arasında mali ilişkiler açısından böyle bir ağır denetçi ve yönlendirici durum mevcut iken, 1984 yılında “Büyükşehir Kurulmasına ilişkin Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun” ile büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasında da böyle merkeziyetçi, mali bir ilişki oluşturulmuştur. Bu durum büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasındaki ilişkilerde bazen kopukluk, bazen de aşırılıklara neden olmaktadır. Aslında Büyükşehir belediyesinin koordinatörlük görevinin uygulamada ilçe belediyeleri üzerinde ağır bir denetimi olmaktadır. Bu denetimin en etkili olanı da muhtemelen mali denetimdir. Bu bakımdan ilçe belediyeleri yerel özerklikten mahrum birer belediye hatta şube müdürlüğü olarak görülmektedir (Yeter 1991:156). Örneğin; Kanunun 7 nci maddesinde mali durumu yetersiz ilçeye yardımda bulunulmasıyla ilgili bir hüküm yer almaktadır. Büyükşehir belediyesince “mali durumu yetersiz” ilçe belediyelerine “mali yardımda” bulunulacağı ve Uygulama yönetmeliğinin 30 uncu maddesinde ise bu yardımın şekil ve şartlarını tespit ve tayine büyükşehir belediye meclisinin yetkili kılındığı belirtilmiştir. Yapılan yardımların bağış şeklinde olabileceği gibi, kredi verilerek de yapılabileceği yer almaktadır. Mali ilişkiye dayanan bu durum olumsuz bazı sonuçlara yol açabilmektedir. Büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyelerinin farklı veya aynı partiden olmalarına göre değişik bir tablo ortaya çıkabilmektedir. Bu farklı oluş mali açıdan bir denetime neden olmaktadır. Aynı siyasal partinin elinde bulunduğu zamanlarda bile çeşitli haksızlıkların olduğu malumdur(Keleş 1994:267).

Bu açıdan bakıldığında, büyükşehir kanunun bazı maddelerinin yeniden ele alınarak düzenlenmesi gerekmektedir. Bu talepler şu şekilde sıralanabilir(Görmez 1993:29);

Merkezi ve yerel yönetim ilişkilerinin demokratik yerel yönetim ilkelerine uygun şekilde yeniden düzenlenmesi gerekir. Böylece yerel yönetimlerin mali yönden özerkliği sağlanmış olur. Böyle bir düzenlemenin büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasında da yapılması gerekmektedir. Böylece merkeziyetçi tutum tasfiye edilerek,

büyükşehir ile ilçe belediyeleri arasındaki ilişki koordinasyon esasında düzenlenmesi sağlanabilir.

Mali bakımdan bir başka önemli düzenleme de büyükşehir ve büyükşehirle bağlı ilçe belediyeleri arasındaki gelir ve görev paylaşımındaki dengesizliktir. Bu durum kaldırılarak yeni bir düzenlenme yapılmalı ve ilçe belediyeleri sınırları içindeki görevler ilçe belediyelerine verilerek gerekli gelir ile takviye edilmelidir.

Dolaylı da olsa mali ilişkilerde özerkliği artıracak ve sağlıklı, verimli, hızlı bir ilişki kuracak çeşitli düzenlemelerin yapılmasından bahsetmek mümkündür. Örneğin; merkezi idare ile yerel yönetimler ve büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasında mevzuatla oluşturulan ilişki yeniden gözden geçirilerek hem mali özerkliği artırıcı hem de demokratik katılımı sağlayıcı düzenlemeler yapılabilir.

Kısacası, yerel yönetim birimleri kamusal alanda mal ve hizmet üretmek gereği ile oluşturulmuş olup, idarenin bir tarafını meydana getirmektedir. Yerel yönetimlere ait sorunlar, aynı zamanda genel yönetimin de temelinde sorunları olarak görülebilir. Hem merkezi idarenin, hem de yerel idarenin sorunları bu bakımdan aynı zeminde seyretmektedir. Günümüzde, yerel yönetimler merkezi idareye rağmen mali ve idari özerkliğe sahip özelliği ile ortaya çıkmaktadır. Demokratik, etkin ve verimli yerel yönetim faaliyetlerinin oluşturulması, bu ilkelerle sağlanabilmektedir. Bu durum ülkemizde temel bir sorun olarak önemini devam ettirmektedir. Daha önceden de ele alındığı gibi, mali özerkliği zedeleyici bir çok düzenlemeye rastlamak mümkündür. Bu düzenlemelerin tekrar incelenerek yerel yönetim özerkliğine uygun mali özerkliği artırıcı düzenlemelerin yapılması gerekmektedir.

5.3.2. Kaynak Sorunu ve Özerk Bir Yerel Yönetim

Yerel yönetimlerin gelir kaynakları ile özerklik arasında doğrudan bir bağlantı söz konusudur. Yerel yönetim özerkliğinden bahsedilirken gelir unsuru belirleyici vasıf olarak yer almaktadır. Bu gelir unsurunun nasıl oluşturulacağı ve denetiminin kim veya kimler

tarafından yapılacağı, nasıl yapılacağı önemli bir sorudur. Özellikle denetimin nasıl yapılacağı güncel bir durum arz eder. Özerklik, demokrasi ve denetimle birlikte iyi bir dengenin kurulmasını gerektirir. Denetim yetkisi, geniş tutulduğu ve katı uygulandığı zaman, yerel yönetimlerin özerkliği ortadan kalkar ve yerel yönetim demokrasisi anlamını kaybeder. Denetim, “gevşek” ve düzensiz olduğu zaman da yönetimin düzeni ve yapısı bozulur” (Eryılmaz 1995:184) ;

Bu bakımdan özerklik ve denetim arasında bir dengenin kurulması gerekmektedir. Bu da yerel yönetim özerkliğini ifade eden şartlara bağlı olmaktadır.

Yerel yönetim özerkliği çeşitli şekillerde tanımlanmaktadır. Yerel yönetim özerkliği, sosyal bir topluluğun veya tüzel kişilerin, kendisini idare eden kurallarının tamamını veya bir kısmını bizzat belirlemesi veya devletçe konulan düzenin belirlediği sınırlar içinde hareket serbestliği yetkisi olarak tanımlanabilir (Meriç 1992:57).

Özerklik ve yerel yönetimlerin gelir kaynakları doğru orantılıdır. Bu yüzden yerel yönetimlerin gelir sağlamaları ve bu gelirlerin denetimine göre yerel yönetim özerkliği daralır veya genişler. Gelir kaynaklarındaki artış ve denetimdeki daralma özerkliği artırır. Aksi bir durum ise özerkliği daraltır, hatta bazı durumlarda özerklikten bahsetmek bile mümkün olmayabilir.

1982 Anayasa'sında özerklik ilkesine yer verilmiştir. Özerklik ile yerel hizmetlerin daha hızlı, verimli ve etkili olması ve ülke çıkarlarına daha iyi hizmet sağlanması amaçlanmaktadır. Özerklik ilkesin, yerel yönetimlerin, merkezi idarenin denetimi dışında kaldığı anlamına gelmemekte çünkü özerk kuruluşların hizmetleri de, merkezi idare tarafından denetlenmektedir (Tortop 1992:39).

Merkezi idare, yerel yönetimlerin üzerinde denetim yaparken ulaşılmak istenilen amaç, özerk kuruluşların hizmetlerinin iyi şekilde yürütülüp yürütülmediğinin öğrenilmesidir. Merkezi idare tarafından özerkliğin tanınmasında da amaçlanan, yerel hizmetlerin daha hızlı, verimli ve etkili olması ve ülke çıkarlarına daha iyi hizmet

sağlamasıdır. Bu yetki kullanılırken temel çıkarlara ve yasalara uygunluğun dışına çıkılmaması sağlanarak, idare ile yerel yönetimlerin zıtlaşması ve bütünlüğü bozan faaliyetler engellenmeye çalışılır (Tortop 1992:19).

Daha önce de değinildiği gibi, yerel yönetim özerkliğinin temel bazı şartları vardır (Tortop 1992:22):

-Kesin Karar Alma Yetkisi:Özerk bir kuruluş üst makamların ön iznine veya onayına bağlı olarak karar almamalı; şayet alıyorsa onun özerkliğinden bahsetmek söz konusu olmaz.

-Organların Bağımsızlığı: Yerel idarelerin sorumlu personeli, merkezi idare karşısında bağımsız olmalıdır. Merkezî idare, yerel yönetimlerin personelini azletmek veya isteğine göre atama yetkisine sahipse, yerel yönetim organlarının bağımsızlığından söz etmek zordur. Böyle bir durum yerel yönetim birimini, merkezi idarenin bir tür yetki genişliği tanınmış organı haline koyar.

-Mali Olanaklarının Bulunması:Yerel yönetimlerin, merkezi idarenin kendilerine verdikleri yetki ve görevleri yerine getirebilmeleri için, gerekli gelirlere sahip olmaları gerekir. Ayrıca gelir kaynakları oluşturma ve bütçelerini serbestçe hazırlama yetkisine sahip olmaları gerekir.

Yukarıda özerk bir yerel yönetim için, gerekli olan bu şartlardan mali, diğer bir anlamda parasal olanaklara sahip olması, aynı zamanda işlenen konunun önemini teşkil etmektedir. Özerklik ile mali olanaklar arasında sıkı bir ilişki mevcuttur. Mali bakımdan çeşitli imkanlara sahip olmayan ve ilgili düzenlemelerle yeterli kaynak bulamayan yerel yönetimlerin özerkliğinden bahsetmenin, söz konusu özerklik şartları göz önüne alındığında son derece zor olduğu söylenebilir.

Merkezi yönetimler, devlet iktidarını kullanmaya en fazla yetkili kılınan kurumlar olması ve yerel yönetimler ise yerel yetkileri, ilgili düzenlemelerle çizilen sınırlar içinde kullanabilen kurumlar olması nedeniyle, merkezi idare ile yerel yönetimler arasında önemli bir dengenin kurulması gereğini ortaya koymaktadır. Bu dengede söz

konusu olan ve modern toplumlarda varolduğu bilinen yerel yönetim özerkliğinin varlığıdır. Bu bakımdan oluşturulacak bu dengede özerkliği sağlayıcı mali ilişkiler önemli bir yer teşkil etmektedir. Söz konusu ilişkiler merkezi idare ile yerel yönetimlerin işlevleri ile ilgilidir. Meseleye bu açıdan bakıldığında merkezi idare ile yerel yönetimlerin birbirlerinden üstün ve birbirlerinden güçsüz yanları mevcuttur. Dünyadaki gelişmiş bir çok ülkede, her iki yönetim biçimi koordineli bir şekilde birbirlerinden yararlanmakta ve böylece birbirlerinin eksik yönlerini gidermeleri mümkün olabilmektedir (Keleş 1994:19). Bununla beraber bazen merkezi idare ile yerel yönetimler arasında eksiklikleri gidermekle ilgili bu denge yeterince dikkate alınmamaktadır. Nisbeten daha güçlü olan merkezi idarenin, hemen hemen çoğu ülkede yerel yönetimler üzerinde belirli bir denetim yetkisine sahip olduğu bilinmektedir. Bu durum ülkemizde de mevcuttur ve denetim yetkisi idari vesayet olarak ifade edilmektedir(Eryılmaz 1995:182). Denetim yoluyla yerel yönetimlerin mali ilişkileri de belli bir oranda kontrol edilmekte ve bazen de yönlendirilmektedir.

Bu bakımdan özerklik şartlarından, mali olanakların sağlanması ve bunların kullanılması ile idari vesayet denetimi arasında dolaylı bir ilişkiden bahsetmek mümkündür. Uluslararası platformlarda yapılan çalışmalarla bir nevi böyle bir ilişkide esas alınması gerek özelliklere dikkat çekilmektedir. Bu çalışmalardan biri de Avrupa Konseyi yerel yönetim özerkliği ile ilgili olan çalışmalardır. 1957 yılında Avrupa Konseyi yerel yönetimin özerklik ilkelerini belirtmiştir. Bu ilkelere mali konularla alakalı olanı, devletle yerel birimler arasındaki ilişkilerin gerektiğinde hukukilik açısından düzenlenmesi ve yerel birimlerin maliyesinin özerkliği gereği unsurlarıdır (Keleş R. ve F. Yavuz 1989:21). İlgili bu kararlar 1981-1984 yılları arasında Avrupa Konseyi kararlarında da yer almıştır.

Avrupa Konseyi 1985 yılında da Yerel Yönetim Özerklik Şartlarının temel ilkelerini belirtmiştir. 1988 yılında Türkiye Cumhuriyeti Bakanlar Kurulu tarafından bazı ilkelere çekince konularak kabul edilmiş ve 1991 yılında 3723 sayılı kanunuda yayınlanmıştır (Keleş 1992:14).

Bilindiği gibi özerk bir yerel yönetim yalnız serbestçe oluşturdukları veya seçtikleri organlar tarafından karar alma hakkına sahip olmaları demek değildir. Aynı zamanda mali özerkliğe sahip olması, başka bir deyişle harcamalarını merkezi idarenin baskıya varan müdahalesi olmadan yapmalarıdır (Tortop 1991:34).

Yerinden yönetim birimlerine özerklik verilmesi, yapılan hizmetlerin daha etkili ve verimli olması, merkezi idaredeki eksiklikleri tamamlamak amacını taşımaktadır. Bu nedenle özerkliğin amacı doğrultusunda algılanması ve uygulanması sağlıklı bir ilişkinin doğmasını sağlayabilir(Tortop 1991:4).

Bu esaslar üzerinde merkezi idare ile yerel yönetimler arasında kurulan bir ilişki, aynı zamanda özerk kuruluşların hizmetlerinin gereği gibi yapmalarını da sağlayabilir. Zaten özerkliğin tanınmasının nedenlerinden biri de yönetimin etkin kararlar alması ve daha verimli bir hizmet yapılmasıdır. Bu kararlar özerklik sınırları içinde denetime tabi tutulmaktadır. Böylece dolaylı şekilde devlet hizmetleri ile ters düşen ve idarenin birliğini bozan hizmetler engellenmeye çalışılmaktadır (Tortop 1991:4). Merkezi idarenin yerel özerklik esasları içinde kalarak yaptığı denetimler, aynı zamanda mali ilişkileri de kapsamaktadır.

Ülkemizde de özerkliğin boyutları anayasada ve ilgili düzenlemelerde belirlenmiştir (Tortop 1992:14). Fakat bu düzenlemelerin yerel özerkliğin yapısına zarar verip vermediği üzerinde sıkça tartışılan bir durumdur. Bu durum yerel yönetimlerin özerk bir yapıya kavuşması, etkili ve verimli bir hizmet oluşturulması karşısında bir sorun olarak durmaktadır.

5.4. YEREL YÖNETİMLERİN YAPISINA AİT SORUNLAR

Daha önceki kısımlarda yerel yönetimlerin sorunlarına ilişkin tarihi ve geleneksel uygulamalardan bahsedildi. Bu kısımda ise daha çok yerel yönetim birimlerine ilişkin mevzuatlarla verilmiş, yetki ve sorumlulukların sınırının tam belirlenmemesi ve koordine edilmemesinden kaynaklanan sorunlar ele alınacaktır. Daha önce bahsedilen sorunlar yerel yönetimin ülkemizde nasıl anlaşıldığı ile

ilgiliydi. Şimdi ise bu anlayışın ortaya koyduğu idari yapılanmanın meydana getirdiği sorunları, fazla ayrıntıya girmeden ele alacağız.

Yerel yönetim birimleri; belediyeler, il özel idareleri ve köylerin ilgili mevzuatlardan kaynaklanan sorunları vardır. Bunların birbirlerine paralel olan ve çoğu zaman da kesişen sorunlar olduğunu müşahade etmek mümkündür. Örneğin; yerel yönetimlerin mevzuattan kaynaklanan en önemli sorunları mali yapılanma ile ilgilidir.

Belediyelerin yapısına ait sorunlar: Hem büyük hem de küçük belediyelerin en önemli sorunlarından biri mali yetersizliktir. Küçük belediyelerin durumu hakkında yapılan bir araştırmada (Çoker 1995:71); gelir ve gider arasındaki dengesizliği görmek mümkündür. Bunların yanında bazı kurumsal sorunlardan da bahsedilebilir. Bir başka araştırmada bu konuda bilgi edinilmeye çalışılmıştır(Yaşamış 1996:44). Söz konusu çalışmada bazı temel sorunlar şu şekilde sayılmıştır:

- Yönetimlerin orta, uzun ve kısa vadeli hedefler belirlememiş olmaları
- “Hizmet hedefleri belirlenmediği için üretilebilen hizmet ile üretilmesi gereken hizmet arasındaki farklılık ve bu farkın kapatılabilmesi yollarının aranması gibi yönetsel endişe ve çabalar ile” karşılaşılmamış olması
- Görevi kimin ve ne şekilde yapması gerektiği geleneğinin yerleşmemiş olması
- Hem üst düzey hem de alt birimler arasında koordinasyon ortamının yeterince oluşmamış olması
- Bir çalışmanın idari açıdan planlanmasının sınırlı olarak yapılmakta olması
- Bilgi otomasyonundan yeterince yararlanılmaması
- “Elemana iş bulma” güdüsünün “işe eleman bulma” gerçeği ile her zaman uyum içinde bulunmaması
- İşlevsel bir örgütlenmenin olmayışı
- Örgüt yapısının önceden planlanmayan, rastlantılara dayanan olaylarla şekillenmiş olması

- “Yasal sorumluluğu başka kuruluşlara ait olduğu halde kurulan ve hizmet üreten birimler” in var olması

- İş yükünün birimler arasında dengeli olmaması vb.

İl özel idarelerinin yapısına ait sorunlar: Özel idarelerin sorunlarını kısaca şu şekilde saymak mümkündür (Çoker 1995:60):

- Görevler açık olarak belirtilmemiş, bu yüzden merkezi idare ile aralarında görev karmaşası söz konusu olmakta

- Hizmetleri sunarken konuyla ilgili uzman personelin olmaması

- Kendilerine ait özgelirlerinin çok az olması nedeniyle ancak birkaç alanda halka hizmette bulunabilmeleri

- Karar ve eylemleri üzerinde merkezi idarenin yerel yönetim özerkliğine aykırı olarak ağır vesayet yetkisinin bulunması

Köy İdarelerine ait temel sorunlar:

- Köyle ilgili kanunların çok eski ve yetersiz olması

- Köye ait temel ihtiyaçları karşılayacak gelirlerin yetersiz olması

- Çıkarılan kanunların eski ihtiyaçlara yönelik olmasından dolayı, şimdiki köy yapısının durumunu izah etmeye yetmemesi

gibi sorunlara sahiptir.

Günümüzde yerel yönetim özerkliği açısından en özerk kabul edilen yerel yönetim birimleri belediyelerdir. Ülkemizde üzerinde en fazla konuşulan ve yerel yönetim deyince akla ilk gelen kurumlar belediyelerdir. Bu bakımdan yerel yönetim birimlerinin özerk kılınması ile ilgili temel çalışmalarda belediyeler öncelikli bir yer almaktadırlar. Söz konusu çalışmada da çok fazla olmamakla beraber merkezi gelenek devam ettirilmiştir.

Yukarıda yerel yönetim birimlerinin gelişmesini engelleyici bazı unsurlardan söz edildi. Şüphesiz ki bu unsurları çoğaltmak veya daha teferruatlı bir şekilde ele almak mümkündür. Fakat burada yapılmak istenen yerel yönetimlerin kısaca sorunlarından bahsedip, bu sorunlara diğer bölüm altında ele alınacak çözümlerde cevap arama isteğidir.

5.5. SAĞLIKSIZ KENTLEŞMENİN BOYUTLARI

Sanayileşme olgusuyla beraber kent ve kentsel yaşamda önemli bazı değişiklikler oldu. Ekonomik faaliyetlerin ve buna ilişkin olarak

nüfus hareketlenmelerinin artması kentin şekillenmesinde önemli bir rol oynamıştır. Toplumsal özellikler ile birlikte bu ekonomik ve sosyal değişiklikler etkileşerek kentin oluşumuna katkıda bulunmuştur. Çağdaş toplumlardaki bu oluşum, az gelişmiş veya gelişmekte olan ülkelerde farklı bir özellik arz etmektedir. Bu yüzden gelişmekte olan toplumlardaki kentleşme olgusu “çarpık kentleşme” veya “bozuk kentleşme” gibi ifadelerle belirtilmektedir.

Gelişmekte olan ülkelerde - ki bunlardan biri Türkiye’dir - hızlı, denetimsiz ve sağlıklı bir kentleşme biçimi göze çarpmaktadır. Bu sağlıklı kentleşmenin tarihi anlayıştan, mevzuattan ve devletin yüklendiği işlevden kaynaklandığını söylemek mümkündür.

Osmanlı devletinin toprak esasında teşkilatlanması ve tımar sistemine dayanması; bu devlette feodal bir yapının ve bunun sonucunda burjuva sınıfının oluşmasına engel olmuştur. Batıda sanayileşme olgusunun burjuva sınıfının bir etkinliği sonucu doğduğu kabul edilmektedir. Osmanlı devletinde böyle bir sınıfın oluşmaması ise sanayileşmenin, daha sonra cumhuriyet döneminde devletin bir işlevi olarak görünmesine neden teşkil etmiştir. Gerçekten de Cumhuriyet döneminde devletçilik ilkesi altında sanayileşme yürütülmüş, burjuva sınıfı da devlet tarafından oluşturulmaya çalışılmıştır. Bu nedenle de ülkemizde sanayileşmenin de neden olduğu kentsel sorunların çözümü devletin öncelikli bir sorumluluğu olarak görülmüştür. Ülkemizdeki sağlıklı kentleşme olgusunun nedenlerinden biri de, kentsel sorunlarda devletin kendisini birinci muhatap olarak görmesidir.

Bunun bir sonucu olarak kentle ilgili konularda yapılacak düzenlemelerle ilgili hukuki metinler merkezden, yukarıdan aşağıya bir düzenleme şeklinde oluşturulmuştur. Bu hukuki metinlerde kentle ilgili sorunlarda birinci derecede muhatap olacak yerel yönetim birimleri karar alıcı olmaktan çok, alınan kararları uygulayan merkezi hükümetin taşradaki bir temsilcisi olarak işlev görmüştür. Tanzimat döneminden itibaren kentle ilgili konuların çözümünde çağdaş dünyada ki yerel yönetim uygulamalarına ilişkin örnekler; kentle ilgili bazı düzenlemelerin yapılmasına yol açmıştır. Tanzimat sonrası dönemde,

kentsel sorunların çözümü merkeziyetçi bir yaklaşımla tamamen kontrol altına alınmıştır. Özellikle payitaht olan İstanbul'un Galata ve Beyoğlu semtlerinde kent düzenlemesi üst bürokrasinin kente ilişkin en önemli uğraşısı haline gelmiştir. Bu uğraşı, bir anlayış veya tarihsel bir zorunluluk-misyon- olarak sonraki dönemlere de devredilmiştir. Nitekim Cumhuriyet döneminde de kente yaklaşım bu perspektiften olmuştur.

İşte bütün bu tarihsel, devlete yüklenmiş işlevsel birikimlerle çağın bir gerçeği olan “gelişme ve değişme” çabaları karşılıklı olarak bir etkileşme sürecine girerek; hem tarihsel hem de aktüel sorunlardan kaynaklanan bir kentleşme veya kentleşememe fenomenini yaratmıştır. Her iki boyutu ile de bakıldığında bunların bir sonucu veya etkilediği bir alan olarak gecekondulaşma, plansız yapılanma, yetersiz mevzuat kentsel sorunlar olarak karşımıza çıkmaktadır.

5.6. GECEKONDULAŞMA VE İMAR PROBLEMLERİ

Türkiye’de kentleşme sürecinde özellikle belli başlı kentlerin etrafında giderek büyümüş olan gecekondu bölgeleri gerek merkezi ve gerekse mahalli otoriteler için son derece önemli bir sorun olarak ortaya çıkmıştır. Önceleri bu konunun önemi yeterince kavranamamıştır. Bunun en belirgin ispatı, gecekondu bölgelerinin 1940’larda ortaya çıkmasına ve bu gelişmenin 1950’lerde büyük ivme kazanmasına karşın bu konuda 1967’ye kadar kapsamlı bir kanunun çıkarılmamış olmasıdır. Söz konusu tarihe kadar, bazı kanunların içine sınırlı sayıda madde serpiştirilmesi ile yetinilmiştir. Bu dönemde gecekondu olgusunun birinci derecede düzenleyici, yani polis önlemleri ile durdurulabileceği sanılmıştır. Dönemin sonuna doğru kamunun yararına sunulacak ev sayısı arttırılmaya ve arsalar üzerinde spekülasyonlar yapılması önlenmeye çalışılmıştır. Her iki etkinlik türünde de başarılı olunamamıştır; bunun başlıca nedeni, her iki konuda da sorumluluğun belediyelere bırakılmış olmasıdır. Belediyeler sınırlı kaynaklarla çalışmak durumunda kalmışlar ve merkezi hükümetlerden destek görmemişlerdir. Üstelik politikacılar da oy uğruna konuyu kötüye kullanmışlardır. Ayrıca idareciler gecekondu sorununa olumsuz bir biçimde yaklaşmışlar, yahut da kayıtsız

kalmışlardır. İlgili yönetim birimleri arasında koordinasyon eksikliği ortaya çıkmıştır.(Heper 1979 . 55)

Türkiye’de gecekondularının sorununun çözülebilmesi için ortaya atılan tavsiyelerin bir bölümünün orta süreli çözümler olduğu söylenebilir. Bu tür tavsiyeler arasında; ev arzını arttırmak, arsalar üzerinde spekülasyonu önlemek, belediyelerin gelirlerini arttırmak vs. sayılabilir. Yalnızca konut sayısının arttırılması yeterli bir çözüm değildir. Konut sayısının arttırılması, yeni kentlilerin gecekondular bölgesinde yoğunlaşmasını azaltabilirse de, gecekonduların toplumsal konutlara geçmeleri için özendirici bir etken olmayabilir. Gecekondular, gecekondularını yalnızca bir barınak olarak görmemekte, aynı zamanda ilerisi için bir güvenlik ögesi olarak algılamaktadır. Gecekondular insanının genel olarak toplumsal refahı sağlanmadıkça, kentin daha gelişmiş semtlerinde toplumsal konutların sayısını arttırmak doyurucu bir çözüm olmayacaktır. Toplumsal konutlara geçen gecekondululardan tekrar gecekondularına dönenlerin sayısı az değildir.(Heper 1979: 56).

Dünyanın ve ülkemizin karşı karşıya bulunduğu pek çok sosyal ve ekonomik meselenin temelinde, gittikçe hızlanan bir tüketim çılgınlığı yatmaktadır. Konut, şehir ve çevre meselelerimizin de çoğu doğrudan doğruya veya dolaylı olarak bu çılgınlıktan ileri gelmektedir. İnsanoğlu elbette ihtiyaç duyduğu mal ve hizmetleri tüketecek bunun için de üretecektir. Fakat gerek üretirken, gerekse tüketirken tabiatın düzenini bozmamamız, dünyayı çirkinleştirmememiz ve çevreyi kirletmememiz gerektiğini asla unutmamalıyız. Evlerimizi, şehirlerimizi ve çevremizi meydana getirirken yapılan israf büyük boyutlardadır. İnsanlarımızı ihtiyaçlarını karşılamak için konutlar yapıp şehirler kurarken, konut ihtiyacının insanın zaruri ihtiyaçlarından sadece biri olduğunu hiç hatırdan çıkarmadan ve kaynakları israf etmeden kullanmak, takip edilmesi gereken temel politika olmalıdır. Ülkemizde son bir asırdır konut ve şehir inşaa alanında tam bir israf hakim olmuş, şehirlerimiz kısmen harabeye, kısmen de düzensizlik ve kargaşa cehennemine dönmüş; halkımız gayri sıhhi gecekondularda ve evlerde veya lüks, fakat gayri insani konut silolarında yaşamaya mahkum edilmiştir. Ülkemizin sahip olduğu

teknik gücün konut silosu diyebileceğimiz apartmanların tasarım ve inşasında israf edilmesi bütün halk kesimlerine hizmet götürmeyi imkansızlaştırmış, bu durum gecekondular ve sefalet mahallelerinin oluşmasında önemli bir faktör olmuştur. (Cansever 1995:22).

Büyük şehirlerimizin en önemli sorunu olan gecekonduların başlı başına bir israf kaynağı olduğu unutulmamalıdır. Kaçak inşa edilen bu yapıların, ulaşımı zor yerlerde, geceleri, her tür yapı bilgisinden yoksun sayılacak şekilde inşa edilmeleri, bunların ömürlerinin 15-20 sene gibi kısa olmasına sebep olmaktadır. Gecekonduların inşası esnasında ağaçlık, koruluk ve ormanlık bölgede hasıl olan tahribat da ayrı bir önemli kayıttır. Kentleşmedeki konut politikasının yanlışlarından birisi de mimarlık mirasının ve kültür değerlerinin tahribidir. İyi bir gelecek için tarihi mimarlık mirasının korunması ve bu kaynağın israf edilmemesi şarttır.

Şehirleşmede, yer yer yoğunlaşmadan kaynaklanan büyük israfa son vermek için bütün şehirlerimizin bugünkü halleri ile stabilize ederek şehirlere gelen yeni ve artan nüfusu yeni şehirlere yerleştirmek zaruri bir ihtiyaçtır. Zira mevcut şehirlerimizin yoğunlaştırılması yatırım israfına, genişletilmesi ve yaygınlaştırılması ise günlük hayatta israflara yol açmaktadır.

30-40 yıllık bir sürede ülke nüfusunun 90 milyon kişiye ulaşacağı ve bu nüfusun 75 milyon kişinin şehirlerde, 15 milyon kişinin de köylerde yaşayacağı öngörülmektedir. Bugünkü şehirlerimizden, ancak küçük bir kısmında iyileştirmeler yapılabilecektir. İyileştirme esas olan şehirler ancak 20 milyon kişiye hitap edebilen ve alt yapısıyla sosyal donanımı gayri sıhhi ve yetersiz olan çirkin şehirler olacaktır. O halde başarılı ve tutarlı bir uygulama ile bugünkü şehirlerimizde gecekondularda yaşayan 12 milyon insanımızın 10 milyon kişilik bölümünün yaşama ortamlarının sıhhileştirilmesi veya yeni yörelerde sağlıklı konutlara ve şehirlere yerleştirilmesinin sağlanması zaruridir. Bu tedbir ülke nüfusunun önemli kısmının sağlığı ve geleceği açısından özel bir önem taşımaktadır.

Ülkemizde son 70 yıl süresince spekülâtif amaç ile şehirlerde arazi kullanım yoğunluklarını arttırmak için mevcut ve ömrünü tamamlamamış yapıları yıkmak ve yerine daha büyük yapılar inşa etmek, şehir inşası için kullanılabilecek kaynakların çok büyük ölçüde israf edilmesine yol açmıştır. Şehirde arazi kullanım yoğunluğunu arttırmanın bir diğer sonucu da mevcut alt yapının yetersiz kalması ve her yoğunluk artışını takiben yol, su, elektrik, telefon vs. alt yapıyı sökmek ve yeniden inşa etmek şeklinde ikinci bir israf kapısı daha açılmıştır. Bu israf sonucunda oluşan kaynak yetersizliği neticesinde de şehirlerimizde neredeyse alt yapı hiç bir zaman tamamlanamamış ve şehir nüfusunun yarısı, gecekondularda, kaçak yapılarda ve sefalet mahallelerinde yaşamaya mahkum edilmiştir. Şehirde bu spekülâtif amaçlı arazi kullanım yoğunluklarının sürekli arttırılması sonucunda bir taraftan sosyal donanım tesisleri yetersiz kalırken, diğer taraftan da insan hayatı için zaruri olan tabii kaynaklar yetersiz kalmış ve şehir halkının çok büyük bir bölümü kış aylarında yüksek düzeydeki hava kirlenmesinin, güneşsizliğin, su yetersizliğinin, gürültünün, ulaşım zorluklarının tahripkar etkisine maruz bırakılmıştır. Keza şehir yol şebekesinin sürekli bir şekilde genişletilmesi ve pek çok defa da şehir inşası ve işletmesi için kullanılması gereken sınırlı kaynaklar, yol genişletme veya metro ve köprü gibi çok büyük sermaye tesislerini gerektiren yatırımlar ve bunların tamamen gayri iktisadi pahalı kullanım ve işletme giderleri için kullanılmış olması, kıt kaynakların daha da yetersiz düzeylere düşmesine sebep olarak şehirlerimizin sorunlarını arttırmıştır. (Cansever 1995:34).

İkinci Dünya savaşından sonra, Türkiye'nin büyük kentlerinde bazı değişimler oldu. Hızlı nüfus artışı ve nüfus hareketleri, sanayileşmeyle beraber daha da arttı. Kırsal bölgelerden kentlere doğru göç hareketleri hızlandı. Ana kent çevrelerinde "kümecikler halinde" yeni yerleşim yerleri oluştu. Bu yerleşim yerleri sonradan müstakil birer belediye haline dönüştüler(Meriç 1981:389).

1960'lı yıllardan itibaren, özellikle büyük kentler hızlı bir şekilde nüfus göçüne uğramıştır. 1950'lilerden itibaren hızlanan sanayileşmenin bir sonucu olan bu olgu; özellikle İstanbul gibi büyük kentlerde nüfus yoğunluğunun artmasına sebep olmuştur. Böylece

yoğunlaşan nüfus, kent merkezinin etrafında halkalar şeklinde yeni yerleşim birimleri oluşturmuştur. Hızlı kentleşme olarak ifade edilebilecek bu olgu, kendisiyle beraber yeni sorunlar getirmiştir. Çevre kirliliği, sağlıksız yapılanma ve yetersiz belediye hizmetleri bunlardan bir kaçıdır. Planlama, imar, kent toprağının verimli şekilde kullanılmasında bu tür engellerin ortaya çıkması; denetimsiz ve plansız bir büyümeye yol açmıştır.

Ana kent çevresinde veya içinde oluşturulan yerleşim birimleri zamanla belediyelere dönüşmüştür. Bu belediyelerin, harita ve imar planına, fen elemanlarına, otobüs ve benzeri ulaştırma araçları ve bunun gibi diğer hizmetleri yeterli şekilde görecektir imkan ve örgütlere sahip olmamaları; ana kent ile bu belediyeler arasında mali, idari sorunlara yol açmıştır. Bu durum karşısında plansız gelişmeyi önlemek ve koordinasyonu sağlamak için yeni bir örgütlenmeye ihtiyaç duyulmuştur. Bu tür kentsel gelişmeler metropoliten alanlar olarak ifade edilmektedir. Bu metropoliten alanlar için yönetim arayışlarına girilmiştir(Tortop N E.G.İsbir ve B.Aykaç 1993:109).

Bu “kümecekler halinde” olan yerleşim yerleri bölgeler arası dengesizliği daha da artırdı. Bu dengesizlik, özellikle gecekondu denilen, genelde imar planları dışında kalan yerlerde kendisini daha çok göstermekteydi. Bu bakımdan yeni bir örgütlenme ihtiyacı doğmaktaydı. Ana kentlerin etrafını çevreleyen bu yerleşim yerleri “Anakent Modeli” yönetimini gündeme getirmiştir. (Keleş 1994:249).

Bu dönemde belediye gelirleri ve imar planları ile ilgili bazı düzenlemeler dışında, “belediye ve kent yaşamına ilişkin yasalarda önemli” bir değişiklik yapılmamış, daha önceki döneme ait merkezîyetçi yapı korunmuştur (Görmez 1989:123). Bu dönemin de belirleyici özelliklerinden bir kaçı; merkez dışına “şüpheyile bakma”, bütünü korumak için “merkezîyetçi” bir tutum ve yerel yönetimlere güvenememek olarak sayılabilir.

Örneğin; 6785 sayılı imar kanununda belediye meclisinin imar planını onaylama ya da geri çevirme yanında, belediye özerkliğini ortadan kaldıracak bir biçimde, değiştirerek kabul etmek yetkisi vardı.

İmar planının yapılmasıyla ilgili bu yetkilerin önemli bir kısmı merkezi idareye aitti. “Merkezi idare bir yandan planlar üzerindeki vesayetini artırıp, planlar üzerine değişiklik yaparak onaylama yetkisini almış,öte yandan metropoliten alanlarda planlama büroları kurarak kendisi plan yapar hale gelmiştir”. Böylece belediyeler teknik teçhizat eksikliğine ve siyasi etkilere maruz bırakılmıştır(Tekeli 1983:16). Bu durum 1985 tarih 3194 sayılı kanunla değiştirilmiştir (Geray 1977:32).

Yine bir başka örnek ise 1965 Yılında 6/1970 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile Ankara, İstanbul ve İzmir kentlerinin Nazım İmar Planlarının hazırlanması yetkisinin İmar ve İskan Bakanlığı'na verilmesidir. Bakanlık bu görevi kurduğu özel bürolarla gerçekleştirmiştir. Söz konusu yetki 6375 sayılı kanunun 26 ncı maddesi ile değiştirilerek daha da genişletilmiştir. Daha sonra 18.1.1966 tarih ve 710 sayılı kanunla belediyede çalışan üst kademelerdeki personelin atama yetkisi de İmar ve İskan Bakanlığına verilmiştir. İlgili kanunun 2 inci maddesinde 7116 sayılı kanuna eklenmiş olan Ek Madde 1'de belediyelerin fen ve imar işleri ile ilgili dairelerde veya ayrı imar müdürlüklerinde çalıştırılacak müdür, amir ve tüzükte belirtilen diğer teknik personelinin atamaları, belediyelerin inhası üzerine İmar ve İskan Bakanlığınca yapılacağı belirtilmiştir. Ek madde 2'de ise İmar ve İskan Bakanlığı, belediyelerin fen ve imar işleri ile ilgili dairelerinin ve ayrı imar müdürlüklerinin fen ve imar konusuna giren her türlü işlemlerinin tetkik, teftiş, tahkik ve denetime yetkilidir, diyerek adeta bir hiyerarşik ilişki öngörmüştür, denilebilir(Resmi Gazete 29.01.1966/12232).

Bu tutum 1605 sayılı yasada da kendini göstermiştir. Belediyelerce hazırlanan imar planlarının İmar ve İskan Bakanlığı'na üç ay içinde onanması gerekirken, 1605 sayılı kanunla bu süre kaldırılmıştır. Merkezî idare bu durumu belediyeler üzerinde baskı unsuru olarak kullanmıştır. Bu yasada ayrıntılara ilişkin bölümlerin yönetmelik ve tüzüklerle hazırlanması öngörülmüştür. Böylece merkezi idare tarafından hazırlanan yönetmelikler ve tüzükler belediyeler üzerinde vesayetin artırılması için müsait kılınmıştır. 1605 sayılı İmar Kanununun 26 ncı ve 29 uncu maddeleriyle,gecekondu mevzuatı ve 2487 sayılı Toplu Konut Kanunu ile merkezi idare adeta yerel

yönetimler yerine geçmiştir. Söz konusu bu kanunlarda İmar ve İskan Bakanlığı, Belediye meclislerinin ve ilgili yönetimlerin kararlarına gerek kalmaksızın İmar planlarını yapma ve değiştirebilme, kimi zaman doğrudan yürürlüğe koyma yetkisine sahiptir(Keleş 1983:143).

Bazen de merkezi idare çıkardığı kanunlarla mahalli idarelere verdiği yetkiyi tekrar elinden almıştır. Özellikle politik propagandaya araç olmaya müsait konularda bu durum daha bir fazla kendisini göstermiştir. Örneğin 775 sayılı Gecekondu Kanunu ile belediyelere verilen yetkiler, 7.2.1972 tarih ve 1516 sayılı kanunla sınırlandırılmıştır. İlgili kanunun 1 inci maddesi şöyledir: “İstanbul Boğaz Köprüsü ve Çevre yolu projesi sahasına dahil, 775 sayılı kanun kapsamına giren gecekonduların tasfiyesi için, bu kanun hükümlerini uygulamaya Bayındırlık Bakanı yetkilidir”(Resmi Gazete 12.02.1972/14097).

Bu düzenlemelerden bir başkası da 4.11.1983 tarihli olan 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunudur. Bu kanunun 2 inci maddesine göre belediyeler de kamulaştırma yapabilir. Anayasanın 46 ncı maddesi ve 2942 sayılı kanunun 1 inci maddesinde “kamu yararının gerektiği hallerde” kamulaştırma yapılabileceği söylenmektedir. Belediyelerde kamu yararını belirleyen belediye encümenidir. Belediyece verilen bu karar ilçelerde kaymakamın, il merkezlerinde valinin onayı ile tamamlanır. Alınmış olan kamulaştırma kararı üzerinde, atanmışların vesayeti “yerindelik” açısından olduğu için çeşitli keyfi uygulamalara neden olabilmektedir. Onaylı imar planlarında ise onaya gerek yoktur. Bu tür kamulaştırma kararlarına karşı idari yargıya dava açılabilir(Pirler 1994:46).

1956 tarih ve 6785 sayılı İmar Kanunu ile imar ve plan konularında yetkiler Bayındırlık ve İskan Bakanlığı’na aitti. 6785 sayılı İmar Kanununun 29 uncu maddesine göre, belediye meclisince görüşülen ve kabul edilen imar planını, İmar ve İskan Bakanlığı’nın aynen veya değiştirerek düzeltme yetkisi vardı (Meriç 1983:1345). 1985 tarih ve 3194 sayılı İmar Kanunu ile imar ve plan konusunda çoğu yetki belediye meclislerine devredilmiştir. İmar konularında imar planı

yapma, onaylama ve uygulama ile ilgili görev ve yetkiler belediyelere verilerek bu konudaki vesayet azaltılmıştır (Geray 1977:32).

3194 sayılı Kanunu'nda, belediyeler açısından bir başka önemli gelişme de, ilgili yasanın 20 ve 21 inci maddelerinde düzenlenmiştir. Bu yasanın 20 inci maddesine göre yapı ruhsatı, 21 inci maddesine göre ise yapı kullanma izni verme yetkisi, belediyelere verilmiştir. Söz konusu yasa tüm sorunları çözmekle beraber idari vesayeti azaltıcı gelişmeler de sağlamıştır. Cumhuriyet tarihi sürecince yapılan değişikliklerde merkezîyetçiliği güçlendirici bir tasarlama olmasına rağmen, bu dönemde yer yer 20 ve 21 inci maddelerde olduğu gibi, kimi yetkiler merkezi organdan alınıp yerel yönetimlere devredilmiştir. Bu tür hükümler, olumlu davranışlar olarak görülmektedir (Karaer 1989:125).

3194 sayılı kanunun bakanlığın tasdik yetkisini kaldırarak belediye meclislerini imar plânlarının tek karar vericisi konumuna getirmesi, beraberinde bazı olumsuzlukları da barındırmıştır. Bunlara örnek olarak, ilgili kanunun 7 nci, 8 inci ve 9 uncu maddelerini verebiliriz.

Bu kanun imar planı hazırlanmasında ve kabulünde belediyelere tam yetki vermiş, merkezi idare tarafından onay mecburiyeti kaldırılmıştır. Böylece yerel yönetimler üzerinde vesayet denetimi yoğunluğunun azalmasına karşın, aynı kanunun 7 nci ve 8 inci maddelerinde, belediye mücavir alan sınırları içindeki yerlerde imar planlarının belediyeler, bunun dışındaki yerlerdeki planların valilikler tarafından yaptırılacağı sonucun her iki durumda da valiler tarafından onaylanacağı hükmü öngörülmüştür. Bununla beraber, 9 uncu madde de “Bakanlık gerekli görülen hallerde” planlama sürecine karışabilir, bunları yapma veya yaptıрма veya yapılan planı değiştirme ve değişiklik yapılmışsa, onaylama yetkisine sahip olduğunu belirterek vesayetini sürdürmüştür” (Akıllıoğlu 1986:96). Bu yasanın bir başka eksiği de katılıma önem vermemiş olmasıdır, denilebilir.

Bir başka vesayet düzenlemesi de 3152 sayılı Kanun'unda yer almaktadır. Söz konusu, İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri

Hakkında Kanun'un 1 inci maddesinde "mahalli idarelerin yönlendirilmesi" bakanlığın amaçları arasında sayılmıştır. Aynı kanunun 2 nci maddesi ise mahalli ve merkezi idareler arasındaki ilişkileri düzenleyecek olanın bakanlık olduğu söylenerek anayasaya aykırı bir anlayış geliştirilmiştir. Anayasanın ilgili maddesinde, mahalli idareler ile merkezi idare arasındaki ilişkinin kanunla belirleneceği yer almaktadır. Yine aynı kanunun 11 inci maddesinde İçişleri Bakanlığı bünyesinde Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'nün mahalli idareler mevzuat çerçevesinde verilmiş olunan görev ve hizmetleri "gözetmek, mevzuat hükümlerinin uygulanmasını sağlamak" vs. gibi görevleri vardır. 15 inci maddesinde ise Teftiş Kurulu Başkanlığı'na mahalli idarelerin "işlem ve hesaplarını teftiş etmek ve denetlemek, incelemek ve soruşturma yapmak yetkisi" verilmiştir.

3859 sayılı 1993 Yılı Bütçe Kanununun 59 uncu maddesinin *d* bendine göre, 1986' da belirlenen oran üzerinden yerel yönetimlere bütçe vergi giderlerinden ödenecektir, denmiştir. Bu durum yerel yönetimler için büyük gelir kaybına neden olmuştur. 3859 sayılı kanunun 59 uncu maddesinin *e* bendinde 2380 sayılı (2.2.1981 tarih) kanunda yer alan payların dağıtım esasları yeniden düzenlenmiştir. Bu kanunda (2380) dağıtım nüfus esasında göre yapılmaktaydı. 3859 sayılı kanunun 59 uncu maddesinin *e* bendi ile; belediyelerin nüfus, kalkınmışlık dereceleri, mali kaynakları ve turistik durumları göz önüne alınarak, İçişleri, Maliye ve Gümrük, Bayındırlık ve İskan Bakanlıklarınca tespit edilecek ve Başbakanlıkça uygun görülecek esas ve usuller çerçevesinde yapılacağı hükmü getirilmiştir.

- Nüfusun ve ekonomik faaliyetlerin anakentlere kayması ve burada yoğunlaşması anakent çevresinde küçük yerleşim yerlerinin oluşması,

- Merkez belediyesi ile diğer küçük belediyelerin koordinasyonunun olmaması,

- Belediyeler arası farklılıkların olması, gelir sisteminde gereken dengenin kurulmaması

- Dengesiz gelişmenin özel yönetim örgütleri kurma ve geliştirmeyi zorlaması.

Söz konusu bu olguların ortaya çıkardığı Anakent Modeli arayışı, Cumhuriyet ve Tanzimat döneminde günümüz anlamında olmasa da anakent olan bölgelerde, özellikle, İstanbul'da anakent yönetimi benzeri modeller olarak uygulanmıştır. Örneğin; 1854 sonrasında Tanzimat dönemi İstanbul'unda kurulmuş olan belediye modelleri ile Cumhuriyet sonrasında 1930 tarih ve 1580 sayılı kanun ile yine İstanbul'da uygulanan modelin, anakent modeline benzer modeller olduğu bilinmektedir (Görmez 1993:21).

1960'lı yıllardan sonra, anakentlerde artan sorunlara çözümler aranırken, bunlar "bir imar planlaması" sorunu olarak algılanmıştır. Böylece anakent planlaması konusundaki çözüm arayışlarında, yetkileri merkezi yönetime aktarma gibi bir eğilim söz konusu olmuştur (Tekeli 1978:214).

Bu dönemde anakentlerdeki sorunların sadece "imar planlaması sorunu" olarak görülmeleri fikri, imar ile ilgili düzenlemelerde kendini göstermiştir. Örneğin 20.7.1965 tarihli 6/4970 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile İstanbul ve İzmir, 29.1.1969 tarihli kararname ile de Ankara illerinin nazım planlarının hazırlanması için Nazım Plan Büroları kurulmuştur. Yine 29.1.1966 tarihli ve 12213 nolu ,710 sayılı Kanun ile belediyelerin imar müdürlüklerinin yönetici ve teknik personelini atama yetkisi İmar ve İskan Bakanlığı'na verilmiş ve Bakanlık ayrıca her türlü fen ve imar işlerini denetlemeye de yetkili kılınmıştır. Yine 6785 sayılı İmar Kanununda, 11.7.1972 tarihli ve 14251 No'lu, 1605 sayılı Kanun ile değişiklik yaparak, merkezi idarenin yetkilerini daha fazla genişletmiştir. İlgili kanunun 26 ncı maddesinin b fıkrasına göre "İmar ve İskan Bakanlığı birden fazla belediyeyi ilgilendiren metropoliten alan imar planlarının tamamını veya bir kısmını, ilgili belediyeler veya diğer yönetimlerin bu yolda kararlarına lüzum kalmaksızın yapmaya ve yaptırmaya" yetkili kılınmıştır (Güler 1987:374). Bütün bu düzenlemeler, gittikçe merkeziyetçi anlayışı artırırken, anakent sorunları bu şekilde aşılmaya çalışılmıştır.

Anakent alanında yapılan düzenlemelerde, anakenti meydana getiren yerel birimlerin tümünü ilgilendiren hizmetlerden sadece biri olan imar ve planlama etkinlikleri üzerinde durulmuştur. Bu yüzden, bu çabalar anakentin çok amaçlı yapısından bekleneni gerçekleştirmeye yetmemiştir. Bütün bu girişimlerden herhangi bir sonuç alınamamıştır (Eke 1985:52).

Anakentler için özel yönetim biçimleri oluşturulmaya ilişkin çalışmalardan biri de örgütsel düzenlemelerdir. Bu çalışmalarda da anakentlerin sorunlarıyla ilgili çözümlerde merkeziyetçi bir tutum izlenmiştir. Özel olarak oluşturulan iki kurulda da bu durum açıkça görülmektedir. 7/4345 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile 25.4.1972 tarihinde (R.G: 9.5.1972,14182) anakentlerin sorunlarını metropoliten kuruluşlar yoluyla çözmek ve imar planlarında bir bütünlük sağlamak amacıyla “Bakanlıklar Arası İmar Koordinasyon Kurulu” oluşturulmuştur. Bu kurulun üyeleri çeşitli bakanlıklardan oluşmaktaydı. Yine söz konusu kurula benzer olarak 7/17638 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile 2.6.1979 (R.G:3.7.1979,16685) tarihinde kent fiziki planlama çalışmalarında eşgüdüm sağlamak üzere “Planlama ve Uygulama Eşgüdüm Kurulu” teşkil edilmiştir. Bu kurulun da üyeleri çeşitli bakanlık mensuplarından meydana gelmiştir (Keleş 1994:247).

1980 yılından önce anakentlerin sınırları içindeki ilçe, köy ve mahallelerde ayrı belediye örgütleri kurulmuştu. Bunlar arasında herhangi bir koordinasyon söz konusu değildi. Örneğin; her belediye ayrı bir otobüs işletmesine sahipti ve ayrı bir imar politikası takip etmekteydi. Bu durum belediyeler arası koordinasyona dayalı bir ilişki olmadığı için, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde de bazı zorluklara neden olmaktaydı. 12 Eylül ihtilalinden sonra, bu durumu çözmek amacıyla düzenleme yapıldı. Ancak bu düzenleme anakentlerin sorunlarını çözümlemede yeterli olamadı (Eryılmaz 1994:162).

1984 yılından sonraki bu düzenlemeler yerel yönetimleri kısmen güçlendirmiştir. Zaten bu dönemde yerel yönetimlerin güçlendirilmesi gerekliliği vurgulanmıştır. 3030 sayılı Kanun ile 3194 sayılı İmar Kanunu, merkezi yönetimin imar planları üzerindeki onaylama

yetkisini kaldırmıştır. “Anakent yönetimlerinin kurulmasıyla birlikte, imar planlaması gibi hiç değilse kimi yerel yönetim görevlerine ilişkin vesayet yetkileri merkezi yönetimden alınmış ve anakentlere verilmiş bulunmaktadır. Bu örnek, yönetimde merkeziyetçilikten uzaklaşma yönünde atılmış önemli bir adım sayılabilir” (Keleş 1983:82) Ancak, 3194 sayılı Kanunun 9 uncu maddesi ile İmar Bakanlığı “..gerekli gördüğü hallerde..” plan yapmaya, yaptırmaya ve re’sen onaylamaya yetkili kılınmıştır. Bu durum, “ipleri elde tutmak” olarak tasvir edilmektedir (Görmez 1993:153). Böylece, merkezi idare gerektiği hallerde bu yetkiyi kullanabilmeyi amaçlamaktadır, denilebilir.

Her ne kadar bu dönemde yerel yönetimlere daha fazla yetki verme çabaları olmuş ise de, Türk kamu yönetiminin “geleneksel merkeziyetçi” yapısı bu çabaların başarıya ulaşmasını engelleyerek, merkeziyetçilik devam etmiştir. Merkezî idare kendi vesayet yetkilerinin bir kısmından vazgeçerken, bu yetkilerini anakent belediyelerine terk etmiştir. Böylece ilçe belediyeleri üzerinde iki türlü vesayet söz konusu olmuştur (Görmez 1993:23).

Genç Cumhuriyet’in kurucuları, içinde bulundukları şartlar nedeni ile, devletin güçlenmesini istemişlerdir. Bu nedenle yerel yönetimleri oluştururken, sürekli hizmet kuruluşu olarak görmüşlerdir (Görmez 1993:22). Nitekim, Anakent Belediye Yönetimi Hakkında Kanun tasarısı mecliste görüşülürken, daha önceki hali olan kanun hükmünde kararnamenin çıkarılış amacıyla ilgili olarak Plan ve Bütçe Komisyonu Sözcüsü şunları söylemiştir(TBMM Tutanak 1983:547)

1.Belediye sınırları ve sınırlarının dışına taşmış bulunan plansız ve kontrolsüz yayılmaya çözüm getirmek.

2. Plansız ve kontrolsüz imar, konut, ulaşım, ve çevre sorunlarına bir bütünlük içinde el atmak.

3. Altyapı hizmetlerini rasyonel ve uygun bir şekilde halletmek ve birimler arası uyumu sağlamak.

4. Mahalli ihtiyaçların anakent ana sorunları içinde boğulmadan mahallinde seçilmiş idarecileri tarafından halletmek, böylece hizmetin süratli görülmesini temin etmek.

5. Görev, yetki ve sorumluluklar tam belirtilerek büyük belediye ve ilçe belediyeleri arasında doğabilecek ihtilaflara meydan vermemek.

6. Bütün metropolü ilgilendiren konular ve hizmetler arasında uyumu ve organizasyonu sağlam ve etkili, disiplinli, süratli ve sürekli hizmeti gerçekleştirmek. Ayrıca bu hizmetlerin görülmesi için sağlam kaynaklar temin etmektir.

Bu yüzden yeni anakent modeliyle yerel kamu hizmetlerinin daha etkin olması amaçlanmış, bu bakımdan da yerel özerkliğe aykırı hükümler ihtiva etmiştir. Bu durum, “1980-1984 arasındaki askeri yönetimin, yerel yönetimlere güvensizliğinin bir uzantısı olarak” değerlendirilmektedir (Keleş 1994:263).

3030 sayılı Kanunun 6 ncı maddesinin A fıkrasının b ile n bentlerine göre anakent belediyesinin, ilçe belediyesi üzerinde vesayeti söz konusudur. Kanunun A fıkrasının b bendine göre; ilçe belediyelerinin, nazım planına uygun olarak hazırlayacakları tatbikat imar planlarını onaylamak ve uygulamasını denetlemek, n bendine göre de; ilçe belediyeleri arasındaki ihtilaflarda, zabıta veya diğer belediye hizmetlerinin koordinasyonunu sağlamak yetkisi anakente aittir. Bu durumdan dolayı,

“Anakent belediyesi ile ilçe belediyeleri arasındaki ilişkilerde bazen kopukluk, bazen de aşırılık görülmektedir. Anakent belediyesinin koordinatörlük görevinin uygulamada ilçe belediyeleri üzerinde ağır bir ‘idari vesayet’ haline dönüştüğü müşahede edilmektedir. Bu ise ilçe belediyelerinin yerel özerklikten mahrum birer belediye şube müdürlüğü haline gelmesine yol açar ki, o zaman varlık nedenleri tartışmaya açılır”(Yeter 1991:156).

Cumhuriyet döneminde ise söz konusu metropoliten alanlar ile ilgili düzenlemeler, 1950’li yıllarından itibaren gittikçe hızlı ve sağlıksız bir sürece giren kentleşmenin bir sonucu olarak ortaya

çıkıştır. Bu süreç, iki nedene dayandırılmaktadır (Güler 1987:117): Bunlardan biri; anakentlerde yoğunlaşan sanayi, ulaşım ve iletişim gibi alanlarda sınırlı hizmet verilmesi ve bununla beraber anakent merkezlerinde sanayi yatırımlarının sınırlandırılması ve buna yönelik teşviklerin kaldırılması kentleşmeyi çevre köylere doğru kaydırmıştır. İkincisi ise; kırsal bölgelerden göç eden insanların belediye denetiminden uzak bir alanda veya anakent sınırları içinde yer alan mekanlarda yaptıkları gecekondu, anakentin genişlemesine yol açarak hızlı ve sağlıklı bir kentleşmeye neden olmuştur.

Anakentlerdeki bu hızlı artış, gelişmemiş ya da gelişmekte olan ülkelerde dünya ortalamasından daha fazladır. 1950-1970 yılları arasında ortalama dünya kentleşme hızı % 9 iken, bu oran Türkiye’de % 19,7 oranındaydı. Böyle bir kentleşme hızı kendisiyle beraber bir çok sorun getirmiş. Ve özellikle 1960’lardan sonra bu konuyla ilgili çözümler ve yeni belediye modelleri üzerinde durulmuştur(Eke 1985:43).

Türkiye’deki nüfus ve kentleşme ilişkisiyle ilgili olarak günümüzde de aynı tablodan söz etmek mümkündür. 1990 nüfus sayımına göre, Türkiye’deki genel yıllık nüfus artış oranı % 2,17 iken, bu oran kent belediyelerinde % 4’tür (Yeter 1991:153). Bu durum kentler özellikle anakentlerde ki nüfusun gittikçe ne kadar hızlı arttığını göstermektedir.

Türkiye’de kentsel nüfusun hızla atması; ulaşım, hava kirliliği, trafik, mesken gibi sorunların da artmasına sebep olmuştur. Böylece insanların rahat ve huzurunu sağlayacak hizmetlerin yapılmasını, göçle beraber oluşan sağlıklı kentleşme olgusunu planlı ve programlı çözümlmeye çalışacak yeni bir modele ihtiyaç duyulmuştur.

5.7. KENTLEŞMEYE BAĞLI SOSYAL PROBLEMLER

Kentleşmenin bir sonucu olarak bir çok sosyal problemlerden bahsetmek mümkündür. Konum itibariyle kentliler veya kentlere yeni göç edenler, hızla değişen mekan ve değerler arasındadırlar. Bütün bu baskılar, kentsel alanda yer alan insanlar üzerinde sosyal çözülme, yabancılaşma ve anomi diyebileceğimiz üç olumsuz etki yapmıştır.

5.7.1. Sosyal Çözölme

Kırsal alandan kente göç eden insanlar, önceden edindikleri kültürel birikimlerini kente taşıdılar. Kimisi bu birikimleri kent kültürü ile kaynaştırarak “kent köylü” tipini oluşturmuş, kimisi de kent kültürü içinde kendisini tanımlamaya çalışmıştır. Her iki şekilde de köyde yer alan “geleneksel aile” yapısı, kentte yerini “çekirdek aile” veya daha da ileri giderek bireyci bir hayat tarzını benimseyen bireylere bırakmıştır. Kente yeni gelenlerin hem aileleri hem de çevreleri ile aralarındaki ilişkilerinde çeşitli uyumsuzluklar olmuştur. Daha önce kentte yaşayanlar ise kente gelip kent kültürünü yeniden şekillendiren bu durum karşısında, ya değişen mekan ve değerlerine karşı bir özlem içine girmiş ya da onlarda bu yeni kültür içinde kendilerine uygun gördükleri yeri almışlardır.

Şehirlerimize, kültürümüze yabancı mühendisler gibi bakmamız, içinde yaşayıp mutluluk aradığımız bu mekanları, kendisinden sadece çıkar sağlamayı düşündüğümüz nesnelere dönüştürür. Eğer gerçekten medeni bir toplum olma niyetinde isek, bu konuda devlete de fazla bel bağlamamalıyız. Devlet adamlarının emirler vererek yeni ilişkileri ve biçimleri istedikleri gibi kuramadıklarını biliyoruz. Bu tür girişimler geçici bir başarı gösterse de toplum gerçeğine çarparak geri dönmüştür. Cumhuriyetten beri uygulanan yanlış politikalar, şehirlerimizin kendi ruh, tarih ve medeniyetimizle bağın koparılmasına, hatırasını kaybeden kimliksiz mekanlara dönüştürülmesine neden olmuştur.(Karatepe 1996:309)

Şehir kavramı bugün, hızlı ve kontrolsüz şehirleşme yüzünden belirleyici ve anlamlı bir sosyolojik nüve olmaktan çıkıp, şehirli kimliği de süratli bir parçalanma süreci içerisine girmiştir. Büyük şehirler yıllardan beri “taşralı kimlikleri” öğütüp birbirinden farksız bir metropol bulamacı haline getiriyor. Metropolden en küçük taşra kasabasına kadar beldelerde, o belde ile üzerinde yaşayan insan arasında hissi, zihni ve manevi bir ilişki kalmadı. Çoğumuz, şehirlerimize bir benzin istasyonu, bir motel veya misafirhane gibi davranıyoruz. Şehri paylaşmıyor, şehre katılmıyor ve şehri benimsemiyoruz (Alkan 1996:315) .

5.7.2. Yabancılaşma

Yabancılaşma kavramını; insanın her hangi bir zaman ve mekanda yaptığı faaliyetin veya uğraşının kendi yaşam felsefesi veya inancı içinde bir anlamının olmaması veya bir bağlantı kuramaması olarak ifade etmek mümkündür. “Yabancılaşma, bireyin toplumun değerlerine, çevresine karşı ilgisinin yok olması, dünyaya karşı içine dönük bir tutum elde etmesi anlamına gelir; yabancılaşma kavramı güçsüzlük, iktidarsızlık, kuralsızlık ve sosyal yönden tecrit olunmayı da ihtiva eder”.(Dönmezer 1984:202).

Kentleşme olgusu ile beraber, kentsel alanda yaşayan insanla ilgili en büyük sorunlardan biri de yabancılaşma olgusudur. Bu yabancılaşmayı, mekana ve değerlere yabancılaşma olarak görmek mümkündür. Mekan yabancılaşma; sadece kentsel alanda yer alan mekanların hızla değişmesi değil, aynı zamanda bu mekanların “estetik, planlama” gibi açılardan sağlıklı olmasıdır. Değere yabancılaşma, diğer bir şekilde anomi olarak da ifade edilebilir. Mekan yabancılaşma, az gelişmiş veya gelişmekte olan ülkelerde varolan bir durumdur. Gelişmiş ülkelerde kentsel alanların planlanması belirli bir tarihsel ve kültürel birikime bağlı olduğundan mekana yabancılaşmaya rastlamak neredeyse imkansızdır. Oysa ülkemizin de içinde bulunduğu gelişmekte olan ülkelerde planlı bir kentleşme olgusunun olmaması veya olamaması bu tür yabancılaşmayı yoğun şekilde hakim kılmıştır. Kişinin mekanın hızlı ve plansız değişimi karşısında mevcut kentsel kültüre veya kentsel olana karşı tavır koymasına veya ilgisiz kalmasına yol açmaktadır. Bu durum kente ait sorunların belki de en önemlisidir. Çünkü mekana yabancılaşmanın artması sosyal çözümleri hızlandırmakta kentsel alanı bir çatışma bölgesine dönüştürmektedir.

Diğer taraftan kentli yaşam biçimi, kent olgusunun iç dinamikleri, evrensel kültür ve teknoloji öğeleri gibi tarihten gelen kültür özellikleriyle oluşmuş bir sentezi, kentlileşme ise, temelde bir kültür değişmesini ifade eder. Bu farklı kültüre geçişte bireyi topluma yabancılaştırmadan, geçmişten gelen kültür öğelerini ve yeni değerleri bir sentez yaklaşımı içinde birleştirmek önem taşımaktadır. Kentlerde

meydana gelen ve müzikten eğlence tarzına, çevre ve trafik sorunlarından yapılaşma tarzlarına, gençler arası ilişkilere ve görgü kurallarına kadar çok çeşitli konularda görülen kavram karışıklıkları, sosyal gerilimler ve kentlerde ikili bir yapının sürdürülmesi olayı, Türkiye’de bu sentezin henüz yapılamamış olmasından kaynaklanmaktadır. Yavaş yavaş kamuoyunda, kısmen mahalli idarelerde ve özel sektörde görülmeye başlanan şehir kültürünü geliştirme ve şehir dokusuna düzen ve estetik getirme çabaları konuya yapıcı yönden olumlu yaklaşımlar olarak bir bilinç gelişmesini ifade etmekle beraber yetersiz kalmaktadır. (Yücel 1994:7)

5.7.3. Anomi

Bir başka problem de anomi’dir. Anomi kavramı üzerinde birçok düşünür görüş getirmiş ve değişik yaklaşımlarda bulunmuşlardır. Anomi kavramını “Maddeci, faydacı ve fertçi yorumların ağırlık kazandığı toplumlarda görülen hastalık” olarak tanımlamak mümkündür.(Erkal 1987:316).Anomi durumunun yaygınlaşması bireyde bir takım normal olmayan tepkilere yol açar. Bu tepkiler bireyin meşru veya gayri meşru, sivil veya resmi, dinsel veya etnik kaynaklı toplumsal gruplar içerisinde veya bunun dışında ilgisiz ya da saldırgan bir tutum takınmasına müsait bir zemin oluşturur.

Sosyolog Durkheim’e göre anomi kavramı dayanışmadan yoksunluktur. Farklı sosyal görevler, sosyal grupların bir arada ahenk ve dayanışma içinde durması işlevini yitirmesi halinde yabancılaşma söz konusu olur. Çağdaş toplumlarda kentleşme olgusuna paralel olarak işbölümü ve uzmanlaşmanın artmasıyla toplumdaki dayanışmanın zayıfladığı bir gerçektir. İşte böyle toplumlarda anomik durumların görülmesi olasılığı oldukça fazladır.

Kırsal alandan kentsel alana geçiş ve adaptasyon dönemlerinde toplumlar anomiye yatkın olurlar. Bazen şehre göç eden insanların, düşündükleri amaçlara ulaşmalarını sağlayacak şartları bulmaları imkansız olabilmektedir. Yine bu insanların, geçiş dönemlerinde değerleri aynı şekilde telakki etmemeleri veya normları kötü şekilde yorumlamaları onlar için anomik bir durum oluşturabilir.

“Kişinin amaçları ile, toplumun sağladığı müesseseseleşmiş araçlar arasındaki uygunsuzluk ta bir anomi sebebidir.”(Dönmezer 1984:258). Nitekim köyden kente göç eden insanlar kentte bulmayı düşündükleri taleplerine karşın, kentteki reel hayatla karşılaşınca daha önce geliştirdikleri düşüncelerin hayalden öteye geçemediği gerçeğini idrak etmişlerdir. İşte bu durum karşısında, bireyler ya konuya ilgisiz ya da saldırgan bir tavırla yaklaşarak anomi dediğimiz olguya neden olmuşlar veya herhangi bir sosyolojik grup içinde yer alarak kentsel değerler ile kendi değerlerini özdeşleştirecek bir alan oluşturmuşlardır. Anomi olgusu sadece az gelişmiş veya gelişmekte olan ülkelerin problemi olmayıp aynı zamanda gelişmiş ülkelerin önemli bir problemidir. Gelişmiş ülkelerde bunun bir sorun olarak algılanması, az gelişmiş veya gelişmekte olan ülkelerdeki algılayıştan büyük oranda farklıdır. Gelişmiş olan ülkelerde buna neden olan liberal dünya görüşüdür. Bilindiği gibi bu anlayış biçimi esas olarak birey özgürlüğü üzerine inşa edilmiştir. Fakat bu birey aynı zamanda cemaatten soyutlanmış “tüketici birey” vasfı önde olan kişidir. Bu durumda kişinin hem kendisine hem çevresine yabancılaşması, kentsel değerlere ilgisiz kalması sonucunu da doğurmaktadır. Oysa az gelişmiş veya gelişmekte olan ülkelere bu olgu direk olarak liberal dünya görüşünün kabullenilmesinden değil değerlerin sağlıklı bir yapılanma içinde sıkışmasından oluşan çatışmadan kaynaklanmaktadır.

Kentin insan hayatında oluşturduğu olumsuzluğu ve kent insanının içine düştüğü handikapı Alkan(1996:177) şöyle dile getiriyor:

“Şehir, hürriyetin sona erdiği yer; Şehirli, hürriyetini intizamın yeknesaklığına, sağlam kafeslerin emniyetine, belirlenmiş parkurların biteviyeliğine, umran ve konforun cazibesine tercih etmiş insan.”

Şehir İbn Haldun’un has tabiriyle “badiye” hayatının bittiği yerde başlıyor. Bedevîlik kategorisinin temel vasfı, şahsi hürriyet dairesinin alabildiğine geniş ve dokunulmaz tarzda tanzim edilmiş olmasıdır.”Hadariyet” fiziki manada şehirle tecessüm ediyor. Mülkiyet hissinin şahsileşmesi nesilden nesile aktarımı hadari bir merhale. Herkese ve hiç kimseye ait olmayan tabiat unsurlarının bir şahıs

üzerine tescili, arazinin kadastro dediğimiz farazi mülkiyet parsellerine bölünmesi ancak şehir ikliminde varabildiğimiz bir idrak merhalesi. (Alkan 1996: 178).

Kenti ve kent hayatını yeniden tartışmamız, siyasi, estetik, iktisadi, tarihi, dini, zihni, uzak yakın bütün müesseseleriyle, yeniden yorumlamamız artık kaçınılmaz bir zorunluluk haline geldi. Üzerinde zihin yormamız gereken asıl problem köy değerlerinin baskısı altında şehir hayatına ve kavramına yeni ve sağlıklı yorumlar getirmektir. (Alkan 1996:103)



BÖLÜM VI

SORUNLARIN ÇÖZÜMÜNE İLİŞKİN GÖRÜŞ VE ÖNERİLER

19. yüzyılda Osmanlı İmparatorluğu tarafından yönetim sistemimize alınan yerel yerinden yönetim birimleri o günlerdeki uygulamalardan da etkilenecek halen merkezi yönetimin gözetim ve denetimine tabi olabilmektedir.(Ortaylı 1974:951)

Belediyeler de ülkemizde diğer yerel yerinden yönetim birimlerinde olduğu üzere merkezi yönetimin etkisi altında kalabilmekte ve özellikle mali olarak bağımlı olabilmektedir. Mali imkanların artırılmasını sağlamak üzere 1933 tarihinde Belediyeler Bankası kurulmuş, bu banka 1945 tarihinde 4759 sayılı yasa ile İller Bankası adını almış dolayısıyla banka borçlanma düzeni ile ilgili uygulamalarda bir bütünlük sağlamıştır. 1948 tarihinde çıkartılan 5237 sayılı yasa ile Belediye Gelirlerini düzene koyan ilk yasa düzenlenmiş olur(Ortaylı İ. ve İ.Tekeli 1978:132).

Ülkemizde her dönemde Belediyelerden önemli hizmetler beklenmesine rağmen, hiçbir dönemde Belediyelere yeterli kaynak verilememiştir. Merkezi yönetimler sürekli olarak gelir kaynaklarını kendi denetimleri altında tutmayı yeğlemişlerdir. Bu tür sorunların ortadan kaldırılabilmesi için öncelikle Belediyelere yeterli kaynak verilmesi gerekmektedir(Ortaylı İ. ve İ.Tekeli 1978:257).

Belediyelerin etkili ve verimli hizmet üretebilmeleri ve kamu yararının sağlanabilmesi için gerekli yetkilerin ve kaynakların Belediyelere tanınması gerekmektedir. Belediyelerin kent halkına karşı sorumlu, duyarlı, saygılı bir yönetim anlayışı içinde olmalarını mümkün kılan çağdaş yönetim anlayışının koşulları sağlanmalıdır.

Günümüzde Belediyelerin en önemli problemlerinden birisi çağdaş demokratik bir belediye anlayışının yaşama geçirilememesidir. Demokratik belediyede halkın kent yönetimine katılımı sağlanırken o belde de yaşayan insanların demokrasiye sahip çıkma bilinci ile donatılmasına da imkan tanınır. Demokratikleşmeyi gerçekleştirmek için halk girişimlerine, halk oylamalarına, uzman hemşehrilerine yer verilmeli, planlama çalışmalarına katılmalı, danışma büroları

kurulmalı, belge bilgi istemlerine karşı çalışmalar yapılmalı, Belediye görüşmelerine halkın katılımı sağlanmalı, kırtasiyecilik azaltılmalı, uygun yerleşme düzeni sağlanmalı, daha iyi örgütlenme ve yöneticilik eğitimi için gerekli önlemler alınmalıdır. Bununla birlikte merkezden sağlanan kaynakların yanısıra vergi alma ve merkezce tahsil edilen vergilerin yönetsel özerkliğini sağlayarak gerekli yasal düzenlemeler yapılmalıdır. Parasal denge sistemi içinde Belediyelere gerekli mali yardımın yapılması ve bu yardımın paylaşımının objektif kriterlere bağlanması, Belediyelerce hizmetlerin daha demokratik bir hava içinde yapılmasına imkan tanıyabilecektir (Yalçındağ 1992:13).

Ülkemizde yerel yerinden yönetim birimleri içerisinde önemli bir yere sahip olan Belediyelerin gelirleri ile ilgili olarak 2380 sayılı “Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun” ve bu kanuna dayanılarak çıkarılan “Mahalli İdareler Fon Yönetmeliği Gereği” gerekli başvuruların değerlendirilmesi ve bu başvurular neticesindeki yardımların takip edilmesi işlemleri denetim ve izleme faaliyetinde bulunulması için İçişleri Bakanlığına yetki verilmesi ve bu yetki ile Belediyeler üzerine bir idari vesayet mekanizmasının kurulması etkin ve verimli hizmet üretimine engel olabilmektedir. Belediye bütçesinin oluşturulması ve onaylanması aşamasındaki mülki idare amirine tanınan yetkilerin de daha nesnel kurallar içinde olması belediyelerin daha demokratik kuruluş olmalarına yaralı olabilir.(Bulut 1992:20).

Belediyelerin hizmet sunabilmeleri için gerekli olan bir taşıtın alınması işleminde dahi İçişleri Bakanlığının teklifi Bakanlar Kurulu müsaadesinin aranılması ülkemizde bu kanuni prosedürün ne kadar uzun olduğuna dair gösterilebilecek örneklerden birisidir. Bu tür bürokratik işlemlerin kırtasiyeciliği artırdığı ve işlemlerin daha yavaş ilerlemesine neden olduğu aşikardır. Dolayısıyla merkezi yönetimi bu tür işlerde etkin kuruluş haline getirip Belediyelere güven duyulmuyormuş gibi bir davranışa girilmesi, demokratik Belediye anlayışına da olumsuz etkileri olan olaylardan sayılabilir.

Belediyelerin, Belediye Kanununda sayılan görevlerinden zorunlu olanlardan başka 17. maddesinde açıkladığı üzere ekonomik

girişim niteliğinde sınai ve ticari teşebbüsler kurmalarının sözkonusu olduğu gözlenebilmektedir. Bu kurulan teşebbüslerde de gelir ve giderleri ile ilişkin yasal düzenlemelerde gerekli tasnif yapılmalı gerekli olanlar da çıkartılmalıdır.

Belediye bütçelerinde aktarma işlemleri, ek ve olağanüstü ödenekleri, borç alma-verme ilişkileri, ücret tarifeleri ve kesin hesapların tasdikine ait mülki idare amirinin ve merkezi yönetimin idare vesayetleri yerel demokrasi ve özerkliği geliştirecek ve yardımcı olacak şekilde tekrar gözden geçirilmeli ve daha yararlı olacak uygulamalara yer verilmelidir.

Belediyelerin mali işlemlerinin Sayıştay denetimine tabi olmasına rağmen günümüzde yerel yönetimlerin (ömel statülü) yerel yönetimler Sayıştay denetimine tabi olmalı mıdır? sorusuna karşın ilgililer bir yerel yönetimler Sayıştayının kurulmasının daha yararlı olacağı konusunda olumlu görüş bildirmişler ve bu konuda uzmanlık isteyen böyle bir mali denetim mekanizmasının daha yararlı olacağı fikrini kabul etmişlerdir. (Tortop N. A.Başsoy ve O.Pirler 1995:252)

Yerel demokrasiyi geliştirecek nitelikte merkezi yönetimden ayrı bir mali denetimin kurulması da daha etkin hizmet sunabilme imkanı sağlayabilir. Bununla birlikte kıt kaynakların planlanması ve yönetimi açısından da köklü planlamaların yer almadığı söz konusu olabilmekte, günümüzde uygulamaların ve anlık tercihlerin uygulamada yer aldığı gözlenebilmektedir(Yaşamış 1992:18).

Belediyelerin demokratik anlayışı geliştirebilmeleri için mali olanaklar yönünden de daha az bağımlı olmalarını gerekli kılarken kaynakların daha az merkeziyetçi olmasının sağlanması yararlı sonuçlar verebilecektir.

Yerel yönetim birimleri içinde belediyelerin, en güçlü ve parlamenter demokrasiyi gerçekleştiren en önemli birim olduğunu söylemek pek yanlış olmayacaktır. Yerel nitelikte ve yerel halkla ilgili olan, aynı zamanda geçmişte belediye tarafından yapılması neticesinde daha başarılı sonuçlar alınan hizmetlerin belediyelere bırakılması hizmetlerde etkin bir paylaşımı sağlarken, kaynakların da daha makul

ve akılcı bir şekilde paylaşılmasını gerekli kılmaktadır. Tüm ülkelerde olduğu gibi ülkemizdeki belediyelerin mali kaynaklarının yetersizliğine dair bir görüş ileri sürüldüğünde haksız olmadığını söyleyebiliriz. Gerek özel gerekse kamu kurum ve kuruluşları tarafından yapılan araştırma, proje ve raporlarda da belediye gelirlerinin artırılması ile ilgili görüşlere yer verilmiştir. D.P.T. tarafından 1988 tarihinde TODAİE'den Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı ve Yıllık Program Uygulamalarına ışık tutacak biçimde bir araştırma yapması istenmiş. Araştırma sonucunda Genel Raporun yanısıra bir de ek raporla sunulmuştur. Raporda Yerel Yönetimler Araştırma Grubunun ve Kamu Yönetimi Araştırma Projesi Yönetim Kurulunun benimsediği önerilerde Belediyelere gelirlerinin artırılması imkânı tanınmış ve belli miktarda vergi toplama yetkisi verilmiştir.

Belediyelerin halka daha etkin ve yararlı hizmet götürebilmeleri için görevleri ile orantılı gelir kalemleri sağlanırken, kolay tahsil edilen nitelikte olanların işlerliğinin devam ettirilmesi daha yararlı olacaktır. Gelir düzeyi düşük ve yetersiz olan belediyelerin eğer hizmet alanları geniş ise tamamlayıcı ve destekleyici mali yardımlar yapılmalıdır. Belediyelerin bu konuda gerekli olan yasal düzenlemelerle desteklenmeleri sağlanmalıdır (Tortop 1992:45).

Belediyelerin gerekli gelir kaynakları ile desteklenmesi sağlanırken gerek yerel gerekse merkezi yönetimin gelir kaynağının aynı tabandan alındığı gözönünde tutulursa mükerrer vergilendirme gibi olaylardan kaçınılmalı fakat tüm gelir kaynakları vergilendirilmelidir. Bütçe kanunlarıyla uygulamayacak hükümler arasına alınan ve Belediyelere gelir sağlayacak olan hükümlerin serbest bırakılması daha yararlı sonuçlar verebilecektir.

Çeşitli bakanlıklar tarafından Belediyelere hak tanınan ve verilen yardımların durumu gözden geçirilmeli ve dengeli ve ilkeli dağılımının sağlanması için ölçütler geliştirilmelidir. Belediyelere ilişkin fonların harcama usullerine ilişkin yönetmelikler tekrar ele alınmalı ve rasyonel kaynak kullanımı ilkeleri tespit edilmelidir. Belediyelere aktarılan fon ve yardımlarda bulunan kesintilere son verilmesi daha yararlı olabilecektir.

Sayılan kısa vadeli çözümlerin daha kalıcı ve etkin olabilmesi Belediye vergileri yasası yerine her yönü ile Belediye gelirlerini ele alan çağdaş bir Belediye Gelirleri yasası yürürlüğe girmelidir(DPT ÖİK Raporu 1994:101). Belediyelerin varolan gelir kaynaklarını daha sağlıklı toplanabilmesi için tedbirler alınmalıdır. Örneğin emlak vergisi beyannameleri için verilen cezalarda artırım yapılabilir ve daha olumlu sonuçlar alınabilir (Yaşamış 1991:182).

Belediyelerin yapmış olduğu işlemlerin hukuksal denetimi için bir yerel yönetimler Sayıştayının kurulması önemli sonuçlar verebilirken, Belediyeler arasındaki farklı uygulamaların ortadan kaldırılması ve siyasi tercihlerin en aza indirilmesi, halkın yönetime olan güvenini artıracak ve daha sıcak ilişkiler içine girmesine yardımcı olabilecektir. Dolayısıyla Belediyelerin sayıca çok fazla olması ve önemli bir yerel yerinden yönetim birimi olması nedeniyle daha kapsamlı ve ayrıntılı bir yasal düzenleme yapılması aksaklıkların en aza indirilmesine yol açabilecektir.

Kentlerin kırdan kente göçlerle ağırlaşan sorunlarının, bu arada ülke bütünüyle dengeli olmayan metropollerin yönetim ve planlama darboğazlarının yalnız bu kentlerde alınacak tedbirler ve planlama kararlarıyla yeterli çözüme kavuşturulamayacağı, ülke bütünü ilgilendiren kararlarla desteklenen çözümlere ihtiyaç olduğu açıktır.

Kentleşmenin yönlendirilmesi açısından ülke genelinde alınabilecek kararların en önemli ve etkili olanı, orta büyüklükteki kentlerden belirli kriterlere göre seçilecek bazılarının ekonomik ve sosyal alt yapı, konut organizasyonu ve yerel yönetim teşkilatlanması açılarından desteklenerek ve özel teşvikler getirilerek, büyük kentlere göçe tampon teşkil edecek ve sanayii yaygınlaştıracak merkezler oluşturulmasıdır. Bu yönde ülke çapında bir planlama ve uygulamanın vakit geçirilmeden yürürlüğe konması gerekmektedir (Yücel 1994:66).

Bütün sorunlarına rağmen büyük kentlere göç durmamakta, her gün mevcut sorunlara yenileri eklenmektedir. Türkiye'nin büyük kentlerinde yaşayan insanlar batının büyük kentlerinde olduğu gibi, eğitim, çalışma, eğlence bölgelerine en kısa zamanda, en hızlı araçlarla

ulaşma imkanına sahip değillerdir. Enerji kullanımı düşük, evre; deniz, hava ve toprak olarak kirlidir. Rahat nefes alınacak doğal ortamlar yetersizdir.Büyük kentin pahalılığında, önemli bir kesimin gelirleri düşük olup, mevcut olabilen imkanlardan yararlanmaları sınırlıdır. Kentin oluşturduğu kaos ortamı suçluluk oranını arttırmıştır. İnsanlar kendilerini ve mallarını yeterince güvenlikte hissetmemektedirler. Yüksek rantların paylaşımına olan hücum, yasa dışı olguları beraberinde getirmiştir. Değerli yerleşim bölgelerinin rantlarının paylaşılmasında plan ve programa değil, illegal yollara başvurulabilmektedir. Gecekondu yapımına verilen tavizler gecekonduculuğu örgütlü bir meslek ve servet edinme yolu haline getirmiştir. Kentin ikili yapısı içinde garip bir paylaşım kavgası yaşanmakta, kent yönetimleri bu kavgayı seyreder duruma düşmektedirler.

BÖLÜM VII

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Hemen bütün dünyada yerel yönetimlerin özerkliğinin artırılmasına yönelik çalışmalar vardır. Günümüz Türkiye'sinde de bu tür çalışmalara rastlamak mümkündür. Bu tür çalışmalar sivil örgütler tarafından yapılan çalışmalarla da desteklenmektedir. Bununla beraber bu tür çalışmaların mevzuatlara yeterince aktarıldığını söyleyemeyiz. Böyle bir tutumun oluşması belediyeciliğin, tarihi gelişimi içinde, nasıl bir anlayışla geliştiğini tahkik etmekle mümkün olabilir.

Belediyelerin varlık nedeni kentsel sorunlara hızlı ve sağlıklı bir biçimde çözüm bulmaktır. Her şeyden önce tüm idari hizmetlerin ülke geneli için tek merkezden yürütülmesi oldukça zordur. Bu durumu sadece merkezden ayrı yerel yönetim birimlerine; merkezin yükünü hafifletici, optimal ve etkin görev bölüşümü esasında yetki vererek ortadan kaldırmak büyük ölçüde mümkündür. Bu bakımdan, etkin ve verimli bir bölüşüm ve özerklik kentsel sorunlara yaklaşma biçimi açısından değerlendirilebilir. Bu yöntemle mevcut zihniyeti de anlamak daha kolay olacaktır.

Kentsel sorunların temeldeki nedenlerini anlamak için Tanzimat dönemi ile başlayan ve Cumhuriyet dönemi ile devam eden "belediyecilik anlayışının" temel bazı yaklaşımlarını anlayabilmek tezin önemli hedeflerindendi. Bu nedenle öncelikle belediyeciliğin nasıl ve ne amaçla ihdas edildiği kent ile ilgili sorunlarda belediyelere ne kadar ve nasıl bir yetki verildiği üzerinde durularak konu açıklanmaya çalışıldı.

Günümüzde de kentsel sorunların çözümünde, yerel yönetimler birinci derecede sorumlu görülmektedir. Yerel yönetimlerin merkezi idare ile ilişkileri bu açıdan büyük önem arz etmektedir. Eğer, bu ilişki yerel yönetimin özerklik şartlarına uygun şekilde örgütlenmiş ise özerkliğinin yüksek olduğu, aksi durumlarda özerkliğinin az veya çok az olduğunu söylemek mümkündür.

Modern toplumlarda kent sakinleriyle en çok belediyeler muhatap olmaktadır. Klasik Osmanlı döneminde, kente ait hizmetler

toplum tarafından meydana getirilen birimler vasıtasıyla görülmüştü. Tanzimat ile bereber bu hizmetler Fransız Comin modeli örnek alınarak kurulan belediyeler tarafından görülmeye başlanmıştır. Batılılaşma hareketi sonucu belediyelerin kurulması kentsel sorunların çözülmesinden çok başka kaygılarla oldu. Bu dönemde, Osmanlı'da meydana gelen sosyo-ekonomik değişimler, idarenin yeniden düzenlenmesini zorunlu kılmıştı. Bütün bunların yanında, dış devletlerin bazı bölgeleri özerk bir statüye kavuşturma çabaları, yöneticileri merkeziyetçi bir yapı kurmaya sevketti. İşte bu yaklaşım, mahalli idarelerle ilgili bir geleneğin başlangıcı olarak görülmektedir. Gerçekten de, bütün bu nedenler, kentsel sorunların çözülmesi endişesine ek olarak bu işlevin de sadece merkezi örgüt tarafından görüleceği fikrini beslemiştir.

Tanzimat dönemine geçişte Osmanlı Devleti'nde zuhur eden sosyo-ekonomik "hastalıklar", Avrupa'dan idari modeller alınarak "iyileştirilmeye" çalışılırken, oluşturulan yaklaşım biçimi Cumhuriyet dönemi belediye uygulamalarına da yansımıştır. Tanzimat dönemindeki idari ve mali yönden merkeziyetçilik, Cumhuriyet döneminde -kısmen- yeni kurulan devletin içinde bulunduğu koşullar sonucunda da bir "alışkanlık" olarak devam etmiştir. Tanzimat döneminde merkezde uygulanan belediyeçiliğin amaçlarından biri modern şehir oluşturmak, taşrada uygulanan belediyeçilikte ise amaçlanan taşrayı denetim altına almaktır. Bu nedenle, kurulan belediye örgütü, mahalli idare özerkliğinin aksi yönde bir gelişim göstermiş ve idari yönden daha çok merkeziyetçi bir yapı oluşturmuştur. Belediye örgütleri, kentsel sorunlara çözüm bulma işlevleri yerine -veya yanında- merkezi idarenin taşrayı denetleme araçları olarak algılanıp, merkeze bağımlı bir yapı içinde değerlendirilmiştir. Sosyo-ekonomik nedenlerden dolayı, bu tür bir belediyeçilik deneyimine sahip olmanın bir "zihniyet" olarak Cumhuriyet belediyeçiliğine "miras" olarak kaldığı gözlenebilir.

Genel olarak Cumhuriyet döneminde kentsel sorunların çözümü ile ilgili asıl birim olan belediyeler planlayıcı olmaktan çok merkezi idarenin sıkı denetimi içinde uygulayıcı bir birim olarak kalmaya devam etmiştir. Bu dönemde idari çerçevede yerel yönetimlere bazı

önemli haklar tanınmış olmakla beraber, genel olarak merkeziyetçi tutum devam etmiştir. Anayasada mahalli idarelerle ilgili özerk bir alan belirlenmiş fakat bu alanla ilgili yasalar yeterince çıkarılmadığı gibi yine aynı anayasa ile bu alan daraltılmıştır. Kentsel sorunların artması, yapılan hizmetlerin kalitesinde düşmeye neden olmuştur. Merkezi idare kendisini kentsel sorunların çözümünde birinci muhatap kabul ederek, mahalli halkın seçtiği birimlere güvenmeyerek; kentin ekonomik, sosyal ve siyasi sorunlarının çözülmesini daha da karmaşık hale getirmiştir.

Bütün çalışmalara rağmen, belediye özerkliğini artırıcı yeterli düzenlemeler yapılmamıştır. Kentsel sorunları çözmede tanzimattan beri yapılan düzenlemelerde merkezi idare öncelikli olma vasfını devam ettirmiş, mahalli idarelerin bu konuda görev yapmalarını kolaylaştırıcı ve onları birinci muhatap yapacak düzenlemeler ihmal edilmiştir. Önceleri sosyo- ekonomik zorunluluklardan dolayı meydana gelen merkeziyetçi hakim zihniyet daha sonraları bir “zihniyet” olarak günümüze kadar gelmiştir. Bu açıdan, günümüz mahalli idare özerkliği sorunu aynı zamanda bir anlayış bir algılayış sorunudur. Bu anlayışın Osmanlı’dan miras kaldığı ve Cumhuriyet dönemi askeri ve sivil bürokrasisi içinde bir gelenek halini aldığı her seferinde vurgulanmaktadır.

Kent sorunlarını çözmek için belediyeler ile ilgili yapılan düzenlemeler, ne kadar iyi niyetiyle yapılmış ise de merkeziyetçi-hakim zihniyet tarafından uygulama imkanı tanınmamıştır.

Çok partili hayata geçişle birlikte, demokratik bir ortamın oluşması gerektiği ve bunun doğal bir sonucu olarak da yerel demokrasinin yaygınlaşması gereği düşünülebilir. Bununla beraber görülen odur ki, bu dönemde de belediyelerin oluşturulmasında, özerk bir belediyeçilik yaklaşımı yerine merkeziyetçi yaklaşımlar devam etmiştir. Her ne kadar, daha önceki düzenlemelere karşın yeni düzenlemeler daha özerk bir belediyeçilik yaklaşımı sergilemekte ise de, daha önce de vurgulandığı gibi, hemen hemen birçok sivil ve resmi kurum tarafından talep edilmesine rağmen henüz söz konusu “merkeziyetçi anlayış” tasfiye edilememiştir.

Bu tarihsel sorunlar yanında aynı zamanda bu sorunların bir sonucu olarak da görülebilecek yapısal bazı problemlerden bahsetmek mümkündür. Bu sorunlar da merkezîyetçi bir yaklaşım sonucu meydana getirilmiştir. Öncelikle sorunlara çözüm aranırken mahalli idareler daha çok birer hizmet birimi olarak düşünölmüş, demokratik ve siyasi birimler olduğu gözardı edilmiştir. Bu durum belediyelerle ilgili yasal düzenlemelerin büyük bir kısmına yansımıştır.

Cumhuriyetin ilk yıllarında yürürlüğe giren ve halen yürürlükte olan bazı yasalarda mevcut olan, yasal düzenlemeler içinde kalan yerel yönetimlerin, günümüzdeki sorunlara karşı nasıl hizmet verebileceklerinin cevaplandırılmasında da çeşitli güçlüklerle karşılaşmaktadır. Gerçekte bütün bu güçlüklerin aşılması tarihsel süreçten farklı olarak merkezi idare ile belediyeler arasındaki ilişkilerin demokratik ve yerel özerklik esasına göre yeniden düzenlenmesiyle mümkün olabilir.

KAYNAKÇA

AHMAD, Feroz

1994 Modern Türkiye'nin Oluşumu
(Çev.Yavuz Alogan)
İstanbul : Sarmal Yayınevi.

AKILLIOĞLU, Tekin

1986 "İmar Kanunu ve Yönetim Hukuku",
Amme İdaresi Dergisi, XIX, 2, Haziran

AĞAOĞULLARI, Mehmet Ali

1989 Eski Yunan'da Siyaset Felsefesi,
İstanbul:V Yayınları

ARSLAN, Süleyman

? "Mahalli İdarelerin Mali Yardımlar Yoluyla Merkezi İdare
Tarafından Denetimi ve İngiltere Uygulaması."
Ankara İktisadi Ticari ilimler Akademisi Yönetim Bilimleri Dergisi,
I, 2

ALKAN, A.Turan

1996 Ateş Tecrübeleri
(Türkiye Günlüğü Yazıları)
İstanbul: Ötüken Yayınları.

BAŞOL, Koray

1980 Göçlerin Türkiye Nüfusundaki Önemi ve Sorunları
Ege Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi, I, 8

BAYRAMOĞLU, A. Adalet

- 1988 “Bir Erken Büyük Şehir Yönetim Denemesi.”
A.Ü., S.B.F. Dergisi, XLIII, 3-4.

BULUT CENGİZ,;

- 1992 “Belediyelerin İçişleri Bakanlığı İle İlişkileri”
Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi , I, 1, Ocak 1992

BURNS, E. McNall

- 1984 Çağdaş Siyasal Düşünceler 1850-1950
(Çev: Alaeddin Şenel)
Ankara: Birey Toplum Yayınevi

CANSEVER, Turgut

- 1995 Habitat II Konferansı İçin Şehir Ve Konut Üzerine Düşünceler
İstanbul: Hak-iş Yayınları

COŞKUN, Sabri

- 1976 İdari Vesayet
Ankara

ÇADIRCI, Musa

- 1987 “Tanzimat’ın İlanı Sıralarında Türkiye’de Yönetim.”
Belleten, LI, 201, TTK Yay., Aralık

ÇOKER, Ziya

- 1992 “Anayasa ve Yerel Yönetimler”
Çağdaş Yerel Yönetim, I, .5, Eylül

DOĞAN, D. Mehmet

1989 Tarih ve Toplum
Ankara: Rehber Yayınları.

D. P.T.

1994 Mahalli İdareler Ve Büyükşehir Yönetimi
Ankara.

DÖNMEZER, Sulhi

1984 Sosyoloji
Ankara: Savaş Yayınları

DÜDÜKÇÜ, Şükrü

1980 “Merkezi İdarenin Belediyeler Üzerindeki İdari Vesayet
Konularında Bir İnceleme.”
İller ve Belediyeler Dergisi, XXXVI, 413, Mart 1980

EKE, Ali Erkan

1982 Anakent Yönetimi ve Yönetimlerarası İlişkiler
Ankara: A.Ü. SBF Yayınları

1985 “Anakent Yönetimi ve Yönetimlerarası İlişkiler: Batı Deneyimi ve
Türkiye”
Amme İdaresi Dergisi, XVIII, 4, Aralık

ERDUMLU, Güngör

1993 Büyük Şehir Belediyeleri Araştırması
Ankara: DPT Yayınları

ERENÇİN, Arif

- 1994 “Yerel Demokrasi ve Yeni Yaklaşımlar”
Çağdaş Yerel Yönetimler, III, 5, Eylül

EROĞLU, Hamza

- 1985 İdare Hukuku
 Ankara: Turhan Kitabevi.

ERYILMAZ, Bilal

- 1992 Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme
 İstanbul: İşaret Yayınları
- 1994 Kamu Yönetimi
 İzmir: Üniversite Kitabevi
- 1995 “Yerel Yönetim Sendromu”
Yeni Türkiye Dergisi, I., 4, Mayıs-Haziran

FİŞEK, Kurthan

- 1982 “Vesayet Denetimi”,
Yeni Bir Belediyeciliğe Doğru,
 3.Belediyecilik Araştırma Projesi, Türk İdareciler Derneği Bilimsel
 Araştırma Dizisi, (Ed. Ergün TÜRKCAN)
 Ankara: Halkevleri Matbaası

GERAY, Cevat:

- 1977 “Belediyelerimizin Yapısal Sorunları.”
A.Ü. SBF Dergisi, XXXII, 1-4, 3.12.1977

GÖRMEZ, Kemal:

1989 Yerel Demokrasi ve Türk Belediyeciliği
Ankara: Hizmet-İş yayınları

1993 “Türkiye’de Anakent Yönetiminin Sorunları”,
Çağdaş Yerel Yönetimler, II, 1, Ocak 1993

GÖZÜBÜYÜK, Şeref

1967 Türkiye’de Mahalli İdareler
Ankara : TODAİE Yayınları

1995 İdare Hukuku
Ankara :Turhan Kitabevi, 8.Baskı.

GÜLER, Birgül

1987 “Büyük Kentler İçin Yönetim Arayışları”
Türk İdare Dergisi, 374, Mart1987

HEPER, Metin

1985 “Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Yerinden Yönetim Sorunu ve Bazı
Öneriler”
İdare Hukuku ve İlimler Dergisi, VI, 1-3 , Aralık-1985

İSBİR, G.Eyüp

1991 Şehirleşme ve Meseleleri
Ankara: Gazi Büro Yayınları

KARAER, Tacettin

- 1989 “1980 Sonrasında Mahalli İdarelerin Yeniden Düzenlenmesi”
Türk İdare Dergisi, LXI, 382, Mart 1989

KARATEPE, Şükrü

- 1993 Darbeler, Anayasalar ve Modernleşme
 İstanbul: İz Yayınları
- 1996 Şehirler Sahibini Arıyor
 İslam Geleneğinden Günümüze Şehir ve Yerel Yönetimler
 (Ed. Vecdi Akyüz, S. Ünlü) İstanbul: İlke Yayınları

KELEŞ, Ruşen

- 1983a Türkiye’de Kentleşme Konut ve Gecekondu
 İstanbul: Gerçek Yayınevi
- 1983b “İmar Planlamasında Merkeziyetçilik ve Yerellik”
AÜ. SBF Dergisi, XXXVIII, 1-4, Ocak-Aralık 1983
- 1990 Kentleşme Politikası
 Ankara: İmge Kitabevi Yayınları
- 1992 “Belediyeciliğimizde Son Gelişmeler ve Yerel Özerklik”
Çağdaş Yerel Yönetimler, I, 2, Mart 1992
- 1994 Yerinden Yönetim ve Siyaset
 İstanbul: Cem Yayınları

KELEŞ, Ruşen ve F. YAVUZ

- 1989 Yerel Yönetimler,
 Ankara :Turhan Kitabevi

KEYDER, Çağlar

- 1993 Ulusal Kalkınmacılığın İflası
İstanbul: Metis Yayınları

KURT, Yılmaz

- 1994 Koçibey Risalesi
Ankara: Ecdad Yayınları

LEWIS, Bernard

- 1991 Modern Türkiye'nin Doğuşu
Ankara :Türk Tarih Kurumu Basımevi

MERİÇ, Osman

- 1981 “Büyük Şehirler Civarındaki Yerleşim Yerlerinin Büyük
Belediyelere Bağlanmalarının Hukuki Dayanağı ve Ortaya
Çıkacak Sorunlar” İller ve Belediyeler Dergisi,
XXXVII, 425, Mart 1981
- 1983 “İdari Vesayet Makam ve Mercilerinin Tasdik İşlemlerini Geri Alıp
Almayacağı Konusu”
İller ve Belediyeler Dergisi, XXIX, 458, Aralık 1983

MUMCU,C. ve H.ÜNLÜ

- 1990 “İdare Hukuku Açısından Belediye Kanunu”
Türk Belediyeciliğinde 60 Yıl, Uluslararası Sempozyum, (Yayına
Hazırlayan Metropol İmar A.Ş.) Ankara, 23-24 Kasım 1990

NADAROĞLU, Halil

- 1994 Mahalli İdareler
İstanbul: Beta Yayınları

ORTAYLI, İlber

- 1974 Tanzimat Sonrası Mahalli İdareler (1840-1878)
Ankara: TODAİE Yayınları

- 1978 “İmparatorluk Döneminde Mahalli İdarelerin ve Belediyeciliğin Evrimi” (Ed: Ergün TÜRKCAN) Türkiye’de Belediyeciliğin Evrimi, Birinci Kitap, Belediyecilik Araştırma Projesi, Türk İdareciler Derneği, Araştırma Dizisi-2, Ankara

- 1982 “Osmanlı İmparatorluğunda İdari Modernleşme Ve Mahalli İdareler Alanındaki Gelişmeler”
İdare Hukuku ve İlimler Dergisi, III, 1-3

- 1985 Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği
İstanbul : Hil Yayını

PİRLER, Orhan

- 1994 “Yerel yönetimlerde Kamulaştırma İşleri”
Çağdaş Yerel Yönetim, III, 4, Temmuz 1994

SENCER, Muzaffer

- 1984 “Osmanlı İmparatorluğunda Tanzimat Sonrası Sosyal, Siyasal, ve Yönetimsel Gelişmeler”
Amme İdaresi Dergisi, XVII, 3, Eylül 1984

- 1992 Türkiye’nin Yönetim Yapısı,
İstanbul : Alan Yayıncılık

SEZAL, İhsan

- 1992 Şehirleşme
İstanbul: Ağaç Yayıncılık

SOSYAL BİLİMLER ANSİKLOPEDİSİ

1990 İstanbul: Risale Yayınları

TEKELİ, İlhan

1978 Cumhuriyet Döneminde (1923-1973) Türkiye’de Belediyeciliğin Evrimi” (Ed: Ergün TÜRKCAN)

Türkiye’de Belediyeciliğin Evrimi, Birinci Kitap, Belediyecilik Araştırma Projesi,

Ankara: Türk İdareciler Derneği, Araştırma Dizisi-2.

1983 “Yerel Yönetimlerde Demokrasi ve Türkiye’de Belediyelerin Gelişimi”,

Amme İdaresi Dergisi, XVI, 2, Haziran 1983

1990 “Cumhuriyetin Altmış Yıllık Belediyecilik Deneyiminin Değerlendirilmesi Üzerine”, Türk Belediyeciliğinde 60 Yıl Uluslararası Sempozyumu, Yayına Hazırlayan Metropol İmar A.Ş.- İULA-EMME, Ankara, 23-24 Kasım

TORTOP ,Nuri

1994 Mahalli İdareler

Ankara: Yargı Yayınları

1991 “Özerk, Üretken ve Katılımcı Mahalli İdare Anlayışı”

Amme İdaresi Dergisi, XXIV, 4 , Aralık 1991

1992 “Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma”

Amme İdaresi Dergisi, XV, 3, Eylül 1992

TORTOP, N.,E.G.İSBİR ve B. AYKAÇ

1993 Yönetim Bilimi
Ankara: Yargı Yayınları

TORTOP,N., O. PİRLER ve A. BAŞSOY

1995 Belediyeler ve idari Vesayet
Ankara: Türk Belediyecilik Derneği Yayınları

TÜMERKAN, Sıddık

1946 Türkiye’de Belediyeler
Ankara: İçişleri Bakanlığı Yayını

TÜRKİYE

1983 Devlet Yıllığı
Ankara: Başbakanlık Basın Yayın Genel Müdürlüğü

UĞURLU, Fatih

1995 Belediyelerin Yeniden Yapılanmaları İle İlgili Çözüm Önerileri
Ankara: DPT Yayınları

YALÇINDAĞ, Selçuk

1988 “Yerel Yönetimler İçin Yeni Model Arayışları”
Amme İdaresi Dergisi, XXI, 3, Eylül 1988

1992 F.Almanya’da ve Türkiye’de Yerel Yönetimler
Ankara:TODAİE Yayınları

1993 “Bitmeyen Senfoni: Yerel Yönetim Reformu”
Amme İdaresi Dergisi, XXVI, 1, Mart 1993

YAŞAMIŞ, Firuz Demir

1991 “Hızlı Kentleşmenin Sonuçları ve Belediyelerin Kurumsal, Örgütsel ve Yönetsel Olanakları”
Amme İdaresi Dergisi, XXIV, 3, Eylül 1991

1992 “Belediyelerin Temel Gereksinimi Örgütsel ve Yönetsel Yeniden Yapılanması”
Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, I, 5, Eylül 1992.

1993 “Belediye Reformu”
Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, II, 2, Mart 1993

1996 Belediye Yönetimi
Ankara

YETER, Enes

1991 “Ülkemizde Büyükşehir Belediyesi Uygulamasına İlişkin Görüşler”,
Amme İdaresi Dergisi, XXIV, 3, Eylül 1991

YILDIRIM, Uğur

1994 “1994 Mali Yılı Bütçe”, Kanun’da Yerel Yönetimler,
Çağdaş Yerel Yönetimler, III, 1, Ocak 1994

YÜCEL, Asuman

1994 Büyükşehir Yönetimi, İstanbul İçin Model ve İç Göçlerin Yönlendirilmesi.
Ankara:DPT Yayınları