

T.C.
SAKARYA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

14.8348

**TÜRKİYE'DE KENTLEŞMENİN
BELEDİYELER ÜZERİNE ETKİSİ**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ
Ebru ÖZTAŞ**

**Enstitü Ana Bilim Dalı : KAMU YÖNETİMİ
Enstitü Bilim Dalı: KAMU YÖNETİMİ**

Bu tez 02/06/2004 tarihinde aşağıdaki jüri tarafından Oybirliği / Oyçokluğu ile kabul edilmiştir.

**Jüri Başkanı
Doç.Dr. Musa EKEN**
Musa Eken

**Jüri Üyesi
Yrd.Doç.Dr.Ferruh TUZCUOĞLU**
Ferruh Tuzcuoğlu

**Jüri Üyesi
Yrd.Doç.Dr.Salim ÖZDOĞU**
Salim Özdoğu

ÖNSÖZ

Tezin hazırlanmasında bana yardımcı olan danışman hocam Doç.Dr. Musa EKEN'e, Yrd.Doç.Dr. Ferruh TUZCUOĞLU' na ve tezin bu şeklini alması için zamanını ayıran Yrd.Doç.Dr. Salim ÖZDOĞU'ya, destekleri ve anlayışları için anneme, ablama ve her zaman layık olmaya çalışacağım babam ÖMER ÖZTAŞ 'a



İÇİNDEKİLER

TABLOLAR LİSTESİ.....	v
ÖZET.....	vi
SUMARRY.....	vii
GİRİŞ.....	1
1. KENT ve KENTLEŞME KAVRAMLARININ TANIMI ve NİTELİĞİ	
1.1. Kent Tanımları.....	4
1.1.1. İdari Ölçüte (Yönetmelik Sınır Ölçütü) Göre Kent Tanımları..	4
1.1.2. Nüfus Ölçütüne Göre Kent Tanımları.....	4
1.1.3. Ekonomik Ölçüte Göre Kent Tanımları.....	5
1.1.4. Sosyolojik Ölçüte Göre Kent Tanımları.....	5
1.1.5. Yeni Kent – Uydu Kent – Köy Kent – Anakent Kavramları	6
1.2. Kentlerin Gelişimi Ve Kentleşme.....	8
1.3. Kentleşmenin Gelişimi.....	10
1.3.1. Sanayileşme Öncesi Kentleşme.....	10
1.3.2. Sanayileşme Sonrası Kentleşme.....	12
1.3.2.1. Gelişmiş Ülkelerde Kentleşme.....	15
1.3.2.2. Gelişmekte Olan Ülkelerde Kentleşme.....	16
1.3.3. Çağdaş Kentleşmenin Özellikleri	18
1.4. Kentleşmenin Nedenleri.....	20
1.4.1. İtici Nedenler.....	20
1.4.2. Çekici Nedenler.....	21
1.4.3. İletici Nedenler.....	21
1.4.4. Siyasal Nedenler.....	22

1.5. Kentleşmenin Sonuçları.....	22
1.5.1. Ekonomik Sonuçlar.....	22
1.5.2. Sosyal Sonuçlar.....	22
1.5.3. Siyasal Sonuçlar.....	23
2. TÜRKİYE’DE KENTLEŞMENİN GELİŞİMİ ve ÖZELLİKLERİ.....	24
2.1. Türkiye’de Kentleşmenin Gelişimi.....	24
2.1.1. 1923 – 1950 Dönemi.....	25
2.1.2. 1950 – 1980 Dönemi.....	29
2.1.3. 1980 Sonrası Dönem.....	32
2.2. Türkiye’de Kentleşmenin Nedenleri.....	33
2.2.1. İtici Nedenler.....	33
2.2.2. Çekici Nedenler.....	34
2.2.3. İletici Nedenler.....	35
2.3. Türkiye’de Kentleşmenin Özellikleri.....	35
2.3.1. Kent Büyüklüklerine Göre Kentleşme.....	35
2.3.2. Kentleşme ve Coğrafi Bölgeler.....	37
2.3.3. Toplumsal ve Ekonomik Erozyon.....	38
2.3.4. Türkiye’deki İçgöç Olayı.....	38
2.3.5. Türkiye’deki Kentleşme Politikası.....	39
2.3.5.1. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planında Kentleşme (1963 – 1967).....	40
2.3.5.2. İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planında Kentleşme (1968 – 1972).....	41
2.3.5.3. Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında Kentleşme (1973 – 1977).....	41
2.3.5.4. Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında Kentleşme (1978 – 1983).....	41
2.3.5.5. Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planında Kentleşme (1985 – 1989).....	41

2.3.5.6. Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planında Kentleşme (1990 – 1994).....	42
2.3.5.7. Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planında Kentleşme (1996 – 2000).....	42
2.3.5.8. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planında Kentleşme (2001 – 2005).....	42
2.3.6. Türkiye’de Kentleşmenin Özellikleri.....	43
3. TÜRKİYE’DE KENTLEŞME SÜRECİNDE BELEDİYELER.....	44
3.1. Belediyelerin Gelişimi.....	44
3.1.1. Tanzimat Döneminde Belediyeler.....	44
3.1.2. 1923 – 1945 Döneminde Belediyeler.....	47
3.1.2.1.Belediyelerin Kurulması.....	50
3.1.2.2.Belediyelerin Görevleri.....	52
3.1.2.3.Belediyelerin Organları.....	54
3.1.2.4.Belediyelerin Mali Yapısı.....	54
3.1.3. 1945 – 1960 Döneminde Belediyeler.....	59
3.1.3.1.Demokratikleşme Yolunda Yapılan Değişiklikler.....	60
3.1.3.2.Belediye Gelirlerinde Yapılan Değişiklikler.....	61
- İller Bankasının Kurulması.....	61
- Belediye Gelirleri Kanunu.....	61
3.1.3.3.Konut ve İmar Konusunda Yapılan Değişiklikler	62
3.1.4. 1960 – 1980 Döneminde Belediyeler.....	64
3.1.4.1.Belediye Organlarındaki Değişiklikler.....	67
3.1.4.2.Belediye Gelirlerinde Yapılan Değişiklikler.....	67
3.1.4.3.Arsa ve Konut Sorunlarıyla İlgili Yapılan Değişiklikler.....	68
3.1.5. 1980 Sonrası Dönemde Belediyeler.....	69
3.1.5.1. Yeni Bir Belediye Anlayışının – Büyük Şehir Belediyelerinin – Ortaya Çıkışı.....	70
3.1.5.2. Belediyelerin Gelirleri İle İlgili Yapılan Değişiklikler....	71
3.1.5.3. Belediyelerin Yetki Alanlarının Genişletilmesi.....	72
3.1.5.4. Yerel Yönetimler İle İlgili Yapılan Düzenlemeler	72

4. BİR YEREL YÖNETİM BİRİMİ OLARAK TÜRKİYE'DE	
BELEDİYELERİN SORUNLARI.....	77
4.1. Genel Olarak Yerel Yönetimlerin Sorunları.....	77
4.2. Belediyelerin Sorunları.....	82
4.2.1. Ekonomik Sorunlar.....	82
4.2.2. Konut Sorunu.....	83
4.2.3. Altyapı Sorunu.....	85
4.2.4. Ulaşım Sorunu.....	85
4.2.5. Çevre Sorunu.....	86
4.3. Belediyelerin Sorunlarının Nedenleri.....	87
4.3.1. Merkezîyetçi Yönetim.....	87
4.3.2. Mali Nedenler.....	88
4.3.3. Hızlı Ekonomik ve Sosyal Değişme – Kentleşme.....	88
4.4. Belediyelerin Başarısını Engleyen Nedenler.....	92
4.4.1. 1580 Belediye Kanunundan Kaynaklanan Nedenler.....	92
4.4.2. Belediye Gelirlerinin Yetersiz Oluşu.....	93
4.4.3. Hızlı Kentleşme.....	94
4.4.4. Belediyelerin Sayısının Artması.....	95
SONUÇ.....	96
KAYNAKLAR.....	105
ÖZGEÇMİŞ.....	111

TABLULAR

	<u>Sayfa No</u>
Tablo 1 : Nüfus Sayısına Göre Nüfus, Yıllık Nüfus Artış Hızı ve Nüfus Yoğunluğu	25
Tablo 2 : 1927-2000 Yılları Arasında Kent-Köy Nüfusu ve Kent ve Köy Nüfusunun Toplam Nüfus İçindeki Oranı.....	26
Tablo 3 : Sayım Yıllarına Göre Kentsel ve Kırsal Nüfus ve Yıllık Artış Hızları.....	28
Tablo 4 : 1927 – 2000 Yılları Arasında Nüfusu 100,000 Üzerinde ve Nüfusu 100,000’e Kadar Olan Kentlerin Sayısı.....	31
Tablo 5 : Yerleşme Yerlerine Göre Yıllık Ortalama Ev Halkı Geliri.....	35
Tablo 6 : Nüfus Kümelerine Göre Kentsel Nüfus.....	36
Tablo 7 : Coğrafi Bölgelerin Kentleşme Düzeyleri.....	37

ÖZET

Anahtar Kelimeler: Kent, Kentleşme, Belediyeler, Belediyelerin Sorunları, Kentleşme Sürecinde Belediyeler.

Bu çalışmanın amacı; kentleşmenin oluşumu, bu süreç içerisinde ülkemizde belediyelerin durumu ve kentleşmenin belediyeler üzerinde etkisi hakkında bilgi vermektir.

Çalışmanın içinde; kent ve kentleşme tanımları, kentleşmenin nedenleri, kentleşmenin gelişimi, gelişmiş ve gelişmekte olan ülke kentleşmelerinin özellikleri, kentleşmenin sonuçları yer almaktadır.

Genel olarak kent, kentleşme tanımları ve açıklamaları yapıldıktan sonra, Türkiye özeline inilmiş ve konu Türkiye açısından ele alınmıştır. Ülkemizdeki kentleşmenin gelişimi, kentleşmemizin nedenleri, Türkiye'deki kentleşmenin özellikleri, uygulanan kentleşme politikaları, kentleşme sürecinde belediyelerin durumları, belediyelerin yaşadıkları sorunlar, bu sorunların nedenlerine değinilmiş ve mevcut sorunlara çözüm önerilerinde bulunulmuştur.

Kentleşmenin ülkemiz düzeyinde incelenmesi çeşitli dönemlere ayrılarak yapılmıştır. Yine belediyelerin gelişimi de dönemlere ayrılarak incelenmiştir.

Bu çalışmanın hazırlanmasında, çeşitli kaynaklardan, istatistiksel verilerden yararlanılmış, bu kaynaklar çalışmanın içinde ve sonunda belirtilmiştir.

SUMMARY

Key Words: City, Urbanization, Municipalities, The Problems of Municipalities and Municipalities during the urbanization period.

The aim of this work is to inform about the formation of urbanization, the conditions municipalities are in during this period in our country and the effect of urbanization on municipalities.

Inside this work, there are given (respectively) the definitions of city and urbanization, the causes and progress of urbanization, the urbanization characteristics of developed and developing countries and at last outcomes of urbanization.

Giving the definitions of “city, urbanization” and their explanations, the topic is narrowed down to Turkey and the conditions in the country are considered. It is mentioned, in the work, the growth, the reasons and characteristics of urbanization in Turkey. Besides, the applied urbanization policies, the conditions of municipalities during this growth and their problems with the reasons are brought up while offering solutions for the present problems.

The urbanization process in our country is investigated on several periods. The same method is also applied to the development process of municipalities.

At the preparation of the work, different outside sources and statistical information are used and these are all indicated inside and at the end of the work.

GİRİŞ

Yaşadığımız yüzyılda kentleşme en büyük toplumsal olaylardan biridir. Kentleşme; hem kent sayısındaki artışı hem de kentlerde yaşayan nüfus oranındaki artışı sağlar. Kentleşme zaman içerisinde bir değişimdir. Devingen, dinamik bir kavramdır. Ancak, salt demografik bir nitelik taşımaz. Nüfus hareketi olmasının yanında; toplumun ekonomik, sosyal ve siyasal yapısını, bireylerin tutum ve davranışlarını etkileyen bir olaydır.

Kentleşme, sanayileşme ve ekonomik gelişmelerle hız kazanmıştır. Sanayileşmenin ortaya çıkışıyla kentleşme ve beraberinde getirdiği sorunlar da artmaya başlamıştır. Kentleşme, gelişmişlik düzeyleri ne olursa olsun; boyutları, hızı, nitelik ve nicelikleri farklı da olsa bütün ülkeler için varolan bir olgudur.

Kentlerin çekici ve kırsal alanların itici özelliklerinden ötürü, kentlere olan göçler hız kazanmış, bu da kentleşme ve sorunlarını arttırmıştır.

Günümüzde kentleşme, sanayileşme, modernleşme; gelişmişliğin ve kalkınmışlığın bir göstergesi olarak kabul edilmekte; özellikle gelişmekte olan ülkeler için desteklenmesi gereken bir olgu olarak görülmektedir.

Türkiye’de kentleşme 1950’lerden sonra hız kazanmış ve 21.yüzyılın başında hızla devam etmektedir. Kentlerimiz genişlemekte, kentsel nüfus artmakta ve sorunlar gittikçe karmaşıklaşmaktadır. Bu da yerel yönetim birimleri açısından sorunlar ortaya çıkarmaktadır. Kent ile yerel yönetim birbirinden ayrı düşünülemez. Ülkemizde belediyelerin yapıları, işleyişleri kenti ve kentte yaşayanları doğrudan ilgilendirmektedir. Belediyeler ise; kentlerde yerine getirmekle sorumlu oldukları görevleri etkin ve verimli bir biçimde yerine getirememektedir.

Günümüzde, yerel yönetimlerin ve özellikle de belediyelerin sorunları sürekli olarak gündeme getirilmekte, yerel hizmetlerin etkin ve verimli yapılamamasından yakınılmaktadır.

Çalışmanın Amacı

Kenti ve kentleşmeyi tüm yönleri ile ortaya koymak, kentleşmenin nedenlerini ve ortaya çıkardığı sorunları belirtmektir. Kentleşmeyi ülkemiz düzeyinde ele alıp, kentleşme sürecinin ülkemizde nasıl gerçekleştiği üzerinde durularak; bu süreç içerisinde kent yönetiminden sorumlu olan belediyelerimizin durumlarını, yapılan değişiklikleri ve yapılması gerekenleri ortaya koymaktır.

Ülkemiz; dünyada en hızlı kentleşme süreci yaşayan ülkeler arasındadır. Bu sürece hazırlıksız yakalanan kent yönetimi yani belediyelerimiz pek çok sorunla karşılaşmışlardır. Genel olarak kendi yapısal sorunlarının bulunduğu gibi, sosyal, ekonomik değişimler ve tabii ki kentleşmenin de sebep olduğu sorunları vardır. Sorunların açık şekilde ortaya konması ile çözüm yollarının daha kolay bulunabileceği düşünülerek, bu çalışmada bu sorunlardan söz edilmiş, nedenleri ortaya konmaya çalışılmış ve çözüm önerilerine yer verilmiştir.

Çalışmanın Önemi

Kentleşmenin izlediği süreci, ülkemiz açısından bu süreci ve belediyelerin bu olay karşısındaki durumlarını belirlemek; belediyelerin bu duruma kayıtsız kalamayarak yaptığı yeni düzenlemeler ve değişikliklere değinilerek kentleşmenin belediyeler üzerinde etkisinden ve yapılması gereken düzenlemelere yer vermek.

Belediyelerimiz kentleşme süreci yaşanırken pek çok sorunla karşılaşmış ve hala da karşılaşmaya devam etmektedir. Bu çalışmanın önemi de; kentleşmenin gelişimini ve sorunlarını ortaya koyarak, belediyelerimizin kendi yapısal sorunları ile kentleşme ile artan ve ortaya çıkan yeni sorunlarını birleştirerek yapılması gerekenleri ortaya koymaktır.

Çalışmanın Metodolojisi

Birinci bölümde; kent ve kentleşme kavramalarının tanımı ve özellikleri, kentleşmenin gelişimi, kentleşmenin nedenleri ve sonuçları üzerinde durulacaktır.

İkinci bölümde; kentleşme Türkiye açısından ele alınacak ve Türkiye’de kentleşmenin gelişimi, Türkiye’deki kentleşmenin nedenleri, Türkiye’deki kentleşmenin özellikleri, kentleşme politikaları ele alınacaktır.

Üçüncü Bölümde; Türkiye’nin kentleşme sürecinde belediyelerin durumu, genel olarak belediyelerin gelişimi, belediyelerin günümüzdeki durumu konularına değinilecektir.

Dördüncü Bölümde; Türkiye’de belediyelerin sorunlarından, sorunlarının nedenlerinden, belediyelerin başarılı olmalarını engelleyen faktörlerden ve belediyelerin sorunlarına çözüm önerilerinden bahsedilecektir.



1. KENT ve KENTLEŞME KAVRAMLARININ TANIMI ve NİTELİĞİ

1.1. Kent Tanımları

İnsanlar varolduklarından bu yana hep bir mekanda yaşamışlardır. İnsanların yaşamlarını sürdürmek için yerleştikleri bu alanlara kent ya da köy adı verilir. Kentler, insanların yerleşik düzene geçmesiyle, sosyo- ekonomik, toplumsal faaliyetlerin yoğunlaştığı alanlar olmuşlardır. Kentler, farklı üretim biçimlerinin ve buna bağlı olarak da ortaya çıkan ilişkilerin yer aldığı alanlardır.

Kent dinamik bir kavram olduğundan, tüm zamanlar için geçerli sayılabilecek bir tanımı yapılamamıştır. Kent tanımları, farklı düşüncelere göre değişik şekillerde yapılmıştır. Tanımlar yapılırken bazı ölçütler kullanılmaktadır.

1.1.1. İdari Ölçüte (Yönetmelik Sınır Ölçütü) Göre Kent Tanımları

Belirli bir yönetmelik örgüt biriminin sınırları içinde kalan ve bu sınırlar içerisinde görev yapan, belirli bir yönetimi olan yerlere kent; bu sınırlar dışındaki yerlere de köy adı verilmektedir. Devlet İstatistik Enstitüsü il ve ilçe merkezlerinin nüfusunu kentsel nüfus kabul etmiştir. Keleş'in de belirttiği gibi (2003) Türkiye'de köy – kent ayrımında, ağırlıklı olarak, bu idari statü kavramı kullanılmaktadır.

1.1.2. Nüfus Ölçütüne Göre Kent Tanımları

Belli bir nüfus düzeyini aşmış olan yerler kent olarak kabul edilmektedir. Ancak bu nüfus düzeyinin ne olacağı konusunda da farklı düşünceler vardır. Kent sayılabilmek için gerekli olan nüfusun sınırının ne olacağı kesin ve tam olarak belirlenmemiştir.

442 Sayılı Köy Kanunu'nda bu ölçüte göre bir köy – kent ayrımı yapılmaktadır. Buna göre; “ nüfusu 2000' den aşağı yurlara köy, nüfusu 2000 – 20 000 arasında olanlara kasaba ve 20 000' den çok nüfuslu olan yerlere de şehir” denilmektedir.

Kent tanımlarında sadece nüfus ölçütünün kullanılması; kent özelliği gösterebilecek olan yerleri kent saymayıp, köy olarak kabul etmek sonucunu doğurabilmektedir [Keleş; 1976 : 1].

1.1.3. Ekonomik Ölçüte Göre Kent Tanımları

Bu ölçüte göre köy – kent ayrımı o yerde yaşayan nüfusun, tarımda veya tarım – dışı sektörlerde çalışmasıyla ilgilidir. Kentler, genel olarak ekonomik ve sosyal faaliyetlerin yapıldığı alanlardır. İşte burada; “kent bir değişim, tüketim ve endüstri merkezi olduğu noktası üzerinde durarak, ekonomik faaliyetleri baz alan tanımlamalar yapılmıştır” [Tuzcuoğlu; 2003 : 27].

“Kent; mal ve hizmetlerin üretim, dağıtım ve tüketimi sürecine toplumun sürekli olarak değişen gereksinmelerini karşılamak için ortaya çıkan ekonomik bir mekanizmadır. Bir yerleşmede yaşayan nüfusun büyük çoğunluğu tarım – dışı faaliyetler gösteriyorsa, bu yerleşme kent olarak kabul edilebilir” [Gürpınar; 1993 : 13].

1.1.4. Sosyolojik Ölçüte Göre Kent Tanımları

Bu ölçüte göre kent tanımları yapılırken, o yerde yaşayan nüfusun kendine özgü özellikleri dikkate alınmaktadır. Burada, kent daha çok kırsal alandan ayrılan yönleriyle dikkat çekmektedir. Kentte yaşayanlar tarım – dışı alanlarda faaliyet göstermekte ve buna bağlı olarak da kırsal alandakinden farklı birtakım davranışlar, ilişkiler (iş arkadaşlığı gibi) ortaya çıkmaktadır.

Kırsal alanlarda; nüfus tarımla uğraşmakta, geleneksel bir yaşam sürmektedir. İlişkiler yüz yüzedir ve basit teknolojilerle farklılaşmamış bir ekonomik yapı vardır. Kent ise kırsal alanların bu özelliklerinin olmadığı, tarım – dışı faaliyetlerin bulunduğu, ilişkilerin karmaşıklaştığı alanlardır.

“Louis Wirth’e göre kent, toplumsal bakımdan benzerlik göstermeyen bireylerin oluşturduğu, göreceli olarak geniş, yoğun nüfuslu ve mekanda süreklilik niteliği olan yerleşmedir” [Keleş; 1967 : 47].

Queen ve Carpenter da bu ölçüte göre kent, yerine ve zamanına göre geniş sayılacak biçimde bir araya gelmiş ve birtakım ayırmedici özellikleri bulunan insanlar ve yapılar topluluğudur şeklinde tanımlamışlardır.

Buraya kadar yapılan kent tanımları hep bir ölçüte dayanarak yapılmıştır. Bu da tanımların eksik olmasına yol açmaktadır; çünkü yerleşim alanları sadece belli bir kritere göre değerlendirilip, diğer özellikler göz önüne alınmadan yapılmışlardır.

Genel anlamda kent; “insan ilişkileri açısından ancak belirli nüfusa sahip toplumlarda karşılanması mümkün olan fizyolojik, ekonomik, sosyal ve kültürel ihtiyaçların belirli düzeylerde karşılandığı; her ülkenin kendi özelliklerine göre kriterlerini belirlediği fiziki yerleşme alanlarıdır” [İsbir; 1991 : 8].

1.1.5. Yeni kent – Uydu Kent – Köykent – Anakent Kavramları

Farklı kriterlere göre ve genel olarak da tanımlarına değindiğimiz kent kavramından sonra Yeni kent, Uydu kent, Köykent ve Anakent (metropol) kavramlarına da kısaca değinmek istiyorum. Ruşen Keleş Kentleşme Politikası (2002) adlı eserinde bu kavramların salt kent çeşitleri olmadığını, bunların aynı zamanda kentleşme stratejisinin erekleri olan yerleşme biçimleri olduklarını belirtmiştir.

Yeni Kent ; bu kavramı İngilizler Ebenezer Howard’ın geliştirdiği bahçe kent kavramına dayandırmaktadırlar. Nüfus yoğunluğunun ortaya çıkardığı sorunları azaltmak, sanayiye ülkede dengeli bir şekilde yaymak, ekonomik anlamda durgun olan bölgeleri buldukları durumdan kurtarmak düşüncesi ile kurulmasına karar verilmiştir. “Bu kentlerde; köylerin huzuru, sessizliği, yeşilliği, açık havası ve sağlık koşulları ile kentlerin bilgisi, görgüsü, teknik olanakları, siyasal dayanışma gücü ve ekonomik olanakları birleştirilmek istenmiştir” [Keleş; 2002 : 48].

Uydu Kent ; bu tip kentler, bir kentin içinde ve çevresinde plansız bir şekilde ortaya çıkmaktadırlar. Ekonomik ve toplumsal gereksinimler bakımından ana kente bağılıdırlar. Bu tip kentlerin kendilerine yeterlilik özellikleri de bulunmamaktadır.

Köykent ; bu kavram hem kırsal alanların kalkınma şekli hem de kentleşme ve sanayileşme kavramlarının birleştirilmesi sonucu ortaya çıkmıştır. Kırsal nüfusun; toplumsal, ekonomik, kültürel gereksinimlerini karşılayacak şekilde oluşturulmuş kırsal yerleşim birimleridir.

Anakent (Metropol) ; anakent bir yerleşim bölgesinin birtakım sebepler ile zaman içerisinde genişlemeleri ile ortaya çıkan; ekonomik, siyasal, sosyal ve kültürel bakımdan o bölgenin merkezi durumunda olan alanlardır. Metropol, “bir ülkenin ya da bölgenin çevresindeki tüm kentsel kırsal topluluklara, yerleşim yerlerine ekonomik ve toplumsal yönlerden egemen bulunan ve genellikle ülkenin başka ülkelerle olan her türlü ilişkilerinin sağlandığı en büyük kenti veya bu kentlerden herhangi biri olarak tanımlanmaktadır” [Keleş; 1998 : 17].

Metropolitan alanlar, nüfusun yoğun olduğu, ekonomik, sosyal ve siyasi açıdan o bölgenin merkezi durumunda olan merkez kent veya kentlerin, çevresindeki kentlerle birleşmeleri sonucunda ortaya çıkmıştır. Çağdaş bir oluşum, çağdaş dünyanın simgesi durumundadır.

Bitişik durumda olan metropol alanların yan yana gelmeleri ile de Megalopolis denilen bölgeler ortaya çıkmaktadır. Megalopolisler de sanayileşmenin çok yoğun olduğu bölgelerde görülmektedir.

Bir de Ekümenopol kavramı vardır ki bununla anlatılmak istenen şey; gelecekte kentleşme oranının giderek artması ve bunun sonucunda da dünyanın tam olarak kentleşeceği, tam bir kentsel alan haline geleceğidir.

1. 2. Kentlerin Gelişimi Ve Kentleşme

Kentlerde yaşayan insan sayısının artması, nüfusun kentlerde yoğunlaşması, günümüzde kentleşmenin en büyük toplumsal olaylardan biri haline gelmesine yol açmıştır. Kentleşme sadece nüfusun belirli alanlarda toplanması demek değil; bir ülkede toplumsal, ekonomik, teknolojik alanlarda meydana gelen değişmelerle ortaya çıkan bir olgudur. 20. yüzyılın ikinci yarısı tüm dünya için, ama özellikle de az gelişmiş ülkeler için hızlı bir kentleşme dönemi olmuştur.

Gelişme düzeyi ne olursa olsun, bütün ülkeler için kentleşme önemli bir olgudur. Hızlı kentleşme ve beraberinde getirdiği sorunlar tüm dünya ülkelerinde ülke yöneticilerinin bu sorunlara çözüm aramalarını, çok yönlü yönetim kararları almalarını zorunlu hale getirmiştir. Bugün tüm ülkeler için bu kadar önemli olan, sorunlar yaratan, karar alma süreçlerini etkileyen kentleşme kavramının farklı yönlerini ortaya çıkaran değişik tanımları yapılmaktadır.

Dar anlamda kentleşme kent sayısının ve kentlerde yaşayan nüfusun artması demektir. Bu tanımlama demografik nitelik taşımaktadır. Bu tanımdaki kentsel nüfus artışı; ya doğum – ölüm arasındaki farkın doğumlar lehine olmasıyla ya da aynı zamanda köylerden kente gelenlerle yani içgöçlerle olmaktadır. Gelişmekte olan ülkelerde nüfus artışı ikinci yol ile yani kırdan kente göçlerden kaynaklanmaktadır.

Belirtildiği gibi kentleşme sadece nüfusun belli alanlarda toplanmasıyla oluşan salt nüfus hareketi değildir. Kentleşmenin demografik nitelik taşımalarının yanında, ekonomik ve toplumsal özellikleri de bulunmaktadır. Tüm bu özellikleri göz önünde bulundurarak, kentleşmenin geniş tanımı şu şekilde yapılmaktadır: “Sanayileşmeye ve ekonomik gelişmeye koşut olarak kent sayısının artması ve bugünkü kentlerin büyümesi sonucunu doğuran, toplum yapısında artan oranda örgütlenme, işbölümü ve uzmanlaşma yaratan, insan davranış ve ilişkilerinde kentlere özgü değişikliklere yol açan bir nüfus birikimi sürecidir” [Keleş , 2002 : 22].

Geniş bir kentleşme tanımından sonra kentleşme ile ilgili birtakım özelliklerin ortaya çıktığını görmekteyiz. Her şeyden önce kentleşme zaman içinde bir değişmeyi anlatmaktadır. Yani kentleşme değişim sürecini anlatan devingen, dinamik bir kavramdır.

Tanımdan çıkarılan kentleşmenin bir diğer boyutu da, tarımsal üretimden daha ileri bir üretim düzeyine geçilmesi, yani üretim biçiminin değişmesidir. Bu, kentleşmenin ekonomik boyutunu oluşturmaktadır. Sanayileşmenin ön plana çıkmasıyla kentleşmenin arttığı görülmüştür.

Toplumsal boyuttaki değişim de kentleşmenin önemli boyutlarından birisidir. İnsanların kentlerde yaşamaya başlamaları, onların kentlere özgü davranış ve ilişkilerde bulunmaları sonucunu doğurmaktadır. “Kentleşme nüfusun büyük oranının tarımdan ve topraktan kopup tarım dışı alanlarda, sanayide, karmaşık örgütlerde ve dolayısıyla köyden başka yerlerde, kentlerde hayatlarını kazanmaya başlamaları demektir. Yapısal değişiklikler her türlü insan ilişkisinin yeniden düzenlenmesini, değişmesini içerir. Böyle bir değişiklik; fizik yönü kadar, kişilerin davranışlarını, düşüncelerini hatta heyecanlarını değiştirmesi demektir” [Kıray, 1982 : 57].

Aynı eserinde Kıray; bu oluşumun yalnız bu süreci yaşayanlar için değil, tüm toplum kesimleri için travmatik bir deneyim olduğundan bahsetmektedir.

Kentleşmenin ekonomik boyutunda üretim biçiminin değiştiğini belirtmiştik. Buna bağlı olarak sanayi ve hizmet kesimleri önem kazanmış; bütün üretim ve denetleme işlevi kentlere geçmiştir. Yani kentleşme fiziksel çevrede de ortaya çıkan bir değişmedir.

Bütün bu ortaya çıkan özelliklerden kentleşmenin sadece kırsal alandan kentlere olan göçlerle ortaya çıkan bir nüfus hareketi olmadığını gördük. Öner bunu şu şekilde açıklamaktadır: “Kentleşme belli yerleşme merkezlerine nüfusun toplanması olayı olarak kalmamakta, bir ülkenin teknolojik, ekonomik ve toplumsal yapısında meydana gelen değişmelere koşut olarak ve onların bir sonucu olarak ortaya çıkmaktadır. Söz konusu nitelikleri gereği kentleşme kavramı demografik niteliğinin yanı sıra; ekonomik,

toplumsal, siyasal ve teknolojik boyutlar içeren bir olgu olması nedeniyle ‘bağımlı’ bir değişken; toplumun ekonomik, sosyal ve siyasal yapısını, bireysel tutum ve davranışları, teknolojik gelişmeleri etkileyen bir süreç niteliği taşıması dolayısıyla ‘bağımsız’ değişkendir. Kentleşmenin bağımlı ve bağımsız değişkenler olarak algılanması ve değerlendirilmesi; kentleşmenin salt bir nüfus hareketi olmadığını açıkça ortaya koymaktadır” [Öner, 1998 : 72].

1. 3. Kentleşmenin Gelişimi

Kentleşme sanayileşme ve ekonomik gelişmelerle birlikte hız kazanmış ve belirgin hale gelmiştir. Sanayileşme ile önem kazanan kentleşme sanayileşme öncesinde nasıldı? Bu amaçla kentleşmenin gelişimini sanayileşmeden önce ve sanayileşme sonrası olmak üzere 2 aşamada incelemekte yarar vardır.

1.3.1. Sanayileşme Öncesi Kentleşme

“Kentleşme sürecinin başlangıcı, genellikle uygarlığın da başlangıcı olarak kabul edilmektedir. Buna göre kentleşme belli ve somut bir tarihle belirlenecek bir başlangıca sahip değildir. Ancak insanların avcılık ve çobanlıktan tarımsal faaliyet nedeniyle yerleşik hayata geçmesi hem uygarlığın hem de kentleşmenin başlangıcı olarak kabul edilmektedir” [Karaman, 1998 : 1]. Burada kentleşmenin gelişimini anlamak için kentin ne zaman ve nerede ortaya çıktığını anlamak gerekir.

“Kent; Mezopotamya’da, Mısır’da, Çin’de ve Hindistan’da ekolojik açıdan uygun yerlerde, yani büyük nehirlerin geçtiği verimli ovalarda kent niteliğinde yüksek nüfuslu yerleşmeler olarak ortaya çıkmıştır. İnsanlık bu aşamaya teknolojik ve toplumsal koşulların tarımsal üretimde artı ürünün doğmasına ve bu doğan artı ürünün belli uzaklıklara taşınabilmesine olanak tanıdığı sırada varıyor. Kentin doğuşu bakımından hem tarımsal üretim teknolojisinde hem de tarım dışı üretim teknolojisinde belli bir düzeyin aşılması ön koşul olduğu kadar, gelişmiş bir güç yapısının ve sosyal örgütlenmenin bulunması da gerekir” [Tekeli, Gülöksüz : 1983 : 1225].

Tarımsal üretimin artması; taşıma ve ulaşım alanındaki gelişmelerle birlikte ürünlerin depolanması, dağıtım amaçlarıyla yeni teşkilatlanmalar oluşmuş, bunun sonucunda da işbölümü ve uzmanlaşma artmaya başlamıştır.

Bu gelişmelerle Avrupa'da kentleşme hareketleri hız kazanmaya başlamıştır. Bu bölgede M.Ö. 3000 – 2000 arasında ticaretin gelişmesi, taşımacılıkta kullanılan araçların geliştirilmesi kentleşmenin hız kazanmasına neden olmuştur. Bu dönemde antik çağın kendine özgü kentleşme olayı ortaya çıkmıştır.

Kentin ortaya çıkışından sanayi kentlerinin oluşumuna kadar toplumsal yapıda değişikliklere sebep olan pek çok değişim olmuştur. Teknolojik gelişmeler, ticaretin para ile yapılmaya başlanması, ulaşımın gelişmesi kent üzerinde önemli etkileri olan gelişmelerdir. Antik çağın en büyük kenti Roma'dır. Bu gelişmeler, özellikle Roma ve Yunan uygarlıklarının ve buralarda kentleşmenin doğuşunu sağlamışlardır. Bu dönemin kentleri site şeklinde örgütlenmiştir. Siteler çağdaş kentlerden farklı olarak; kırsal nitelik taşıyan tarım topluluklarıdır. Roma İmparatorluğu'nun ikiye bölünmesinden sonra kentleşme azalmış, kentler önemini yitirmiştir.

“Bu dönemde Batı dünyası, Roma'nın parçalanışına ve feodalizmin doğuşuna tanıklık etmekteydi. Büyük göçe katılan halkların çoğu kent öncesi kültürlerden gelmiş oldukları için, Roma modelini izlemeyi başaramayıp, kent uygarlıklarını yıkıp yerine esas olarak tarımsal bir örgütlenmeye dayanan feodalizmi kurdular” [Tuzcuoğlu , 2003 : 10].

İmparatorluğun bölünmesi ile ortaya çıkan feodal toplum Ortaçağda giderek artmış, kentler surlarla çevrili kapalı alanlar haline gelmiştir.

“Ortaçağ Avrupa'sında çok yavaş bir tempoda yürüyen kentleşmenin karakteristiğini şehirlerin sayı olarak artması meydana getirir. Şehirleşme olayının ortaya çıktığı yerler daha çok haberleşme, ticaret, kültür ve idare merkezi olan şehirlerdir. Bu çağda kentleşmeyi doğuran iki önemli faktör: üretilen malların satıldığı pazar ve çarşıların öneminin giderek artması ve belirli bir yerde yaşayanların kendilerini dışarıdan gelecek tehlikelere karşı koruma arzularıdır” [Isbir, 1991 : 16 – 17].

Feodal toplumlarda görülen kentler, sanayileşmiş toplumdaki kentlerin oluşumunda bir basamak niteliğine sahiptir.

1.3.2. Sanayileşme Sonrası Kentleşme

Sanayileşme kentleşmenin hız kazanmasına yol açan bir etkidir. Sanayileşmenin ortaya çıkmasıyla kentleşme ve onun getirdiği sorunlar da artmaya başlamıştır.

“Sanayileşme öncesi kentleşme, tarımın ilerlemesi ve elde edilen üründe artış olmasının etkisindedir. Oysa sanayileşmenin başlaması ile kentleşme daha başka unsurların etkisinde kalarak gelişmiştir. Nüfusun artması, işçilerin yaptığı işleri farklılaştırır ve işlerin farklılaşması da uzmanlaşmaya yol açar. Uzmanlaşmanın en önemli sonuçlarından bir tanesi olan verim artışı, başlangıçta sanayileşmenin esas birimlerinden olan işçinin hayatını etkilemiştir” [Isbir, 1991 : 18].

15. yüzyıldan 18. yüzyıla kadar sanayileşmenin başlangıcı olarak tanımlayabileceğimiz manifaktür aşama ortaya çıkmıştır. Bu aşama feodal yapının bozulmasından sanayileşmenin ortaya çıkışına kadar sürmüştür. Sanayileşmekte olan kentleşmenin bir özelliğidir. Kırsal nüfusun kentlere yığılmaya başlaması ve kentlerde sanayileşmenin yavaş yavaş ortaya çıkması, manifaktür aşama olarak tanımlanabilir. Bu aşamada kentler hızla sanayileşmeye başlamış, tarımsal üretim yeni teknolojik buluşlarla artmış; köylerdeki nüfus kentlere göç etmiş, göç eden bu nüfus ticaret ve sanayi alanlarında istihdam edilmiş ve böylece sanayileşmenin temelleri atılmıştır.

“17. yüzyılın ikinci yarısından sonra keşifler ve uluslar arası gelişme, ticaret ve gemicilikteki gelişmeyi manifaktürden daha hızlı geliştirdi. Bu gelişme ile kurulan koloniler, hem gelişen manifaktür için hammadde hem de üretim için pazar sağlıyordu. Buhar gücünün üretimde ve ulaşımda uygulanmasıyla, toplumdaki işbölümü daha da karmaşıklaşarak gelişti. Manifaktür üretim aşamasından büyük sanayi üretimine geçildi” [Tekeli, Gülöksüz , 1983 : 1227].

Kentler, 18. yüzyıldan itibaren manifaktür aşamadan daha ileri bir aşamaya geçmiştir. Buhar gücünün kullanılması, yeni hammadde kaynaklarının oluşumu, ulaşımdaki ve iletişim araçlarındaki gelişmelerle de bu süreç hızlanmıştır. Sanayileşme ve tarımdaki modernleşme sanayi kentlerini ortaya çıkarmıştır.

“Batı toplumlarında 18. yüzyılın sonu ve 19. yüzyılın başlarında ortaya çıkan sanayi devrimiyle, makine gücünün üretime sokulması sonucunda, üretim nitelik ve nicelik bakımından o güne kadar görülmeyen ölçüde artmıştır. Sanayi devrimi birçok üretim dalında verimliliği en yüksek düzeylere çıkaracak biçimde işin yeniden örgütlenmesini sağlarken, yeni iş kolları için sınırsız bir gelişme ortamı oluşturarak, pazar ilişkilerini alan itibarıyla geliştirmiştir” [Tuzcuoğlu, 2003 : 12].

Sanayi Devrimi ile birlikte, kentlerde değişim ve gelişmeler olmuştur. Kapitalist üretim şekli kentlerde hakim duruma gelmiştir. Sanayinin kentlerde hakim olması, tarımsal üretimi azaltmış ve köylü kesimin kentlere doğru akın etmeleri sonucunu doğurmuştur. Böylelikle de, kentlerin nüfusları artmış ve toplumda egemen olan yerleşim biçimleri haline gelmişlerdir.

“18. yüzyılla birlikte sanayileşme olgusu ile hızlanan kapitalist gelişme, Batı Avrupa ülkelerinden başlamak üzere tüm dünyada etkilerini göstermeye başlamıştır. Endüstriyel kapitalizmin işgücü talebi, geleneksel kırsal yapıları çözmüş; köylüler, sanayinin yoğunlaştığı kentlere göç etmeye başlamışlardır. Aynı süreç içerisinde, endüstriyel kapitalizmin yarattığı teknolojik ürünlerin tarıma yönelik doğrudan etkisi de önemlidir. Geleneksel tarımda kullanılmaya başlanan modern girdiler, tarımsal yapıyı bir yandan mekanize ve modernize ederken, diğer yandan da atıl işgücü, sanayide sürekli artan işgücü açığını karşılamak üzere kentlere akmaya başlamışlardır” [Özaslan, 1995 : 15].

Sağlık koşulları ve beslenmedeki iyileşmeler, ölüm oranlarının düşmeye başlaması ve doğurganlığın sabit kalması, sanayileşmeye ek olarak, hem dünya nüfusunun hem de kent nüfusunun artması sonucunu doğurmuştur.

Sanayileşme sonucunda ortaya çıkan en önemli özellik; kentleşmenin, sanayi devriminin bir yan ürünü olduğu ve sanayileşme – kentleşme olgularının birbirinden ayrılmaz ikili olduğudur.

Kentlerin, sanayi kentinin oluşumu sürecinden sonraki aşaması metropolitenleşme olmuştur. “Sanayi Devriminden sonraki bu aşamada elektrik enerjisinin kullanılıp tramvayın gelişmesi daha sonra motorlu araçların ortaya çıkması, telefon ve benzeri haberleşme araçlarının etkin bir biçimde kullanılmaya başlanmasıyla sanayi kenti desantralize olmuştur. Tarımsal üretim de dahil her türlü sanayi ve hizmet üretiminin yapıldığı, ulaşım ve haberleşme kanallarıyla birbirine sıkı sıkıya bağlı ana kent etrafında kademelenmiş alt kentlerden oluşan bir yerleşim sistemi ortaya çıkmıştır” [Tekeli, Gülöksüz, 1983 : 1229].

Bu süreç özellikle 1915 – 1920 yıllarından itibaren hızlanmış, 20. yüzyılın ortalarından itibaren özellikle de gelişmekte olan ülkeler için artan bir özellik göstermiştir. Metropoliten alanın oluşumu hızlı kentleşmenin ve ekonomik gelişmenin hem nedeni hem de sonucu niteliğindedir.

“Kentleşme hiç durmadan olanca hızıyla devam ederken sadece tek merkezli metropoliten alanları ortaya çıkarmakla kalmamış, megapollerin de oluşmasına yol açarak yeni kentsel biçimler ortaya çıkarmıştır. Sürecin bir yerde kesintiye uğrayıp uğramayacağı belli olmamakla birlikte varabileceği nihai durum ekümenepol durumdur. Ekümenepol, kentleşmenin gelecekte tüm yeryüzünün kaplamış halini anlatmak için kullanılan bir kavramdır” [Tuzcuoğlu, 2003 : 15].

Sanayileşme sonrasında kentleşmeyi anlatırken konuyu gelişmiş ülkeler ve gelişmekte olan ülkeler için ayrı ayrı ele almak daha doğru olacaktır. Çünkü, kentleşme sanayileşme ve ekonomik yapıda ortaya çıkan gelişmeler sayesinde şekillenmektedir. Ekonomik gelişmeler de gelişmekte olan ve gelişmiş ülkelerde farklılıklar göstermektedir. Dolayısıyla kentleşmenin gelişimi de bu ülkeler arasında farklı olacaktır. Gelişmiş ülkelerde ekonomi, tarım ekonomisinden sanayi ekonomisine oradan da hizmet ekonomisine doğru bir gelişme izlemiştir. Gelişmekte olan ülkeler ise tarım

ekonomisinden doğrudan hizmet ekonomisine geçmişlerdir. Bu ülkelerde de elbette kent yerleşim alanları vardı ancak ekonomik, sosyal ve kültürel faaliyetler bakımından bunu söylemek zordur. Kentler sadece nüfus ölçütü veya büyüklüğü açısından kent olma özelliği taşımaktaydılar.

1.3.2.1. Gelişmiş Ülkelerde Kentleşme

Kentleşme, gelişmişlik düzeyleri ne olursa olsun bütün ülkeler için varolan bir olgudur. Boyutları, hızı, nicelik ve nitelikleri farklı da olsa tüm ülkelerde görülmektedir.

Kentleşme gelişmiş ülkelerde ekonomik gelişmeye paralel bir gelişme göstermiştir. Sanayi Devrimi ile büyüyen bir kentleşme vardır. Ekonomik gelişme, kentleşme ve kalkınma gelişmiş ülkeler için aynı dönemlerde gerçekleşen olaylardır ve eş anlam taşıyor duruma gelmişlerdir. Kalkınma; sanayi, ticaret ve madencilikle gerçekleşmektedir. Gerekli olan yatırımlar kentlerde yapılmakta, yine kentlerde sanayi ve hizmet alanları gelişmekte; kırsal nüfus kentlere göç ederek yapılan yatırımlar içinde istihdam edilmekte; bunun sonucunda da kalkınma hızlanmakta, gerçekleşen göçlerle de kentli nüfus artmaktadır. Buradan da kentleşmenin sanayileşme ile birlikte giden bir süreç olduğunu görmekteyiz. Ancak kentleşme sanayileşmeyi hemen etkisi altına almamıştır. Örneğin İngiltere’de sanayileşme 18. yüzyılın sonlarına doğru etkisini göstermeye başlamış, bu etki 19. yüzyılın ikinci yarısında en yüksek seviyesine ulaşmıştır.

Gelişmiş ülkelerde kentleşme hareketi kentlerdeki nüfusun doğal artışından değil, kırsal kesimin sanayinin çekimiyle kentlere göçleri sonucunda oluşan bir harekettir. Bu ülkelerde sanayileşme ile birlikte kentlerde yoğunlaşma olmuştur. Ancak, bu toplumlarda zaman içerisinde kent merkezleri çekici özelliklerini kaybetmeye başlamış, çevre alanlara doğru bir yayılma gerçekleşmeye başlamıştır. 20. yüzyılın kentleşmesinin en belirgin özelliği büyük kent merkezlerinden uzaklaşma ve çevre kentlerin oluşmasıdır. Artık sanayileşmiş olan batılı ülkelerde kentin merkezinde yoksul sınıf oturmakta ya da kent merkezleri yönetim alanları şekline dönüşmektedir.

1.3.2.2. Gelişmekte Olan Ülkelerde Kentleşme

Gelişmekte olan ya da az gelişmiş ülkelerin ortak bazı özellikleri vardır. Az gelişmişliğin ölçüleri olarak da düşünebileceğimiz bu özellikler;

1. Gizli ve açık işsizlik, enerji kullanımının az olması, ortalama milli gelirin düşük olması, ekonomik bakımdan gelişmiş ülkelere bağımlı olunması, sanayileşmenin sınırlı olması, hızlı kentleşme yaşamalarına rağmen esas nüfusun kentlerin dışında yaşamaları
2. Nüfusun genç olması, ölüm oranlarının - özellikle de çocuk ölümlerinin – fazla olması, doğurganlığın yüksek olması, tarımla uğraşan kesimin fazla olması, orta sınıfın zayıf oluşu, demokratik kurumların olmayışı ve geri kalmış bir sosyal yapının varlığı
3. Beslenme yetersizliği, okur – yazar olmayanların çok olması, sağlığın yeteri kadar korunamaması

Sayılan bu özellikler gelişmekte olan ülkelerin ortak özellikleridir. Kısaca bu özellikleri saydıktan sonra konumuzla ilgili olan, gelişmekte olan ülkelerin kentleşme özelliklerine değinmek istiyorum. Gelişmekte olan ülkelerdeki kentleşme, gelişmiş ülkelerin kentleşmesinden demografik, ekonomik ve sosyal bakımdan farklılıklar göstermektedir.

Konuyu demografik açıdan ele aldığımızda; nüfus artış oranının ve kentleşme hızının çok yüksek olduğunu görmekteyiz. Bu ülkelerde batılı ülkelerin aksine doğal nüfus artışı, yani doğumlarla ölümler arasındaki farkın doğumlar lehine gelişmesiyle, kentleşmenin geliştiğini görmekteyiz. Gelişmiş ülkelerde ise doğal nüfus artışı değil, göçlerle olan bir kentleşme süreci vardır. Bu nüfus artışı özellikle 1950'lerden sonra görülmektedir. Kentsel nüfus da aşırı bir hızla büyümekte; genel nüfusun artış hızının çok üstünde olmaktadır.

Gelişmekte olan ülkelerde; nüfus ve kentli nüfus artmakla birlikte, kentleşmenin düzenli, sağlıklı olmadığını görmekteyiz. Bu da bu ülkelerde kentleşmenin ekonomik

gelişmelerden kopuk, salt demografik nitelik taşıdığını göstermektedir. Bu ülkelerde kentler sadece nüfus bakımından kent olarak kabul edilmektedir.

Gelişmekte olan ülkelerle gelişmiş ülkelerin kentleşme özellikleri ekonomik bakımdan da farklılıklar göstermektedir. Gelişmekte olan ülkelerde kentleşme hareketi hızlı olmasına karşın, kentleşme düzeyleri düşüktür. Bu ülkelerde sanayileşme ve kentleşmenin bir arada yürüdüğünü söyleyemeyiz. Kalkınma ve gelişme kentleşmeden sonra gelmektedir. Kentleşmenin sağlıklı bir özellik taşımamasının başlıca nedeni olarak bu durum görülmektedir. Daha önce gelişmekte olan ülkelerin ekonomik açıdan, tarım ekonomisinden hizmet alanına geçtiğinden söz etmiştik. Yani gerçek anlamda sanayi aşamasını yaşamadan hizmet aşamasına geçilmiştir. Hizmet sektörünün çekici özelliği sebebiyle de kırsal alandan kentlere akınlar olmuş, bunun sonucunda da kent sayılarında artış ortaya çıkmıştır.

“Şehirlerin ve şehirlerde yaşayanların sayısındaki artışın en önemli sebebi, nüfustaki artışın mevcut sanayinin yetersizliği dolayısıyla şehir dışı yerleşim alanlarında istihdam edilememeleridir” [İsbir, 1991 : 25].

Gelişmekte olan ülkelerde özellikle 1950’lerden sonra hızlı nüfus artışı ve kentlere göç olmuş, kentlere göç edenler sanayi alanında istihdam edilememiş ve sağlıksız bir kentleşme ortaya çıkmıştır.

Toplumsal açıdan baktığımızda; kentlerin geleneksel toplum yapısını, düşünce ve davranışları değiştiren önemli bir rolü olduğunu görmekteyiz. Kentler yeni yaşama biçimi oluşturan, geleneksel kalıpları kaldıran bir özellik taşımaktadır. Yenilikler kentlerde başlar ve köylere doğru yayılır. Dolayısıyla kentleşme ve etkileri kent sınırıyla sınırlanamaz. Kentler, orada yaşayanların bireysel davranışlarına belirli özellikler kazandırmaktadır.

Bunlar gelişmiş ülke kentleşmesinin özellikleridir. Gelişmekte olan ülke kentleşmesi için bu tür özelliklerin varlığından söz edilemez. Bu ülkelerde kentin böyle toplumsal

değişimi sağlama işlevi tam olarak yoktur; çünkü kentleşmeyle ortaya çıkabilecek değişimleri kaldırabilecek özellikleri daha azdır.

Bu ülkelerdeki sağlıklı, aşırı kentleşmenin özelliklerini şöyle sıralayabiliriz:

- Demografik bir süreç olarak sanayileşmiş ülkelere oranla hızla artan, hiç olmazsa azalmayan bir yol izlemesi
- Büyük ve çok büyük kentlerin, orta büyüklükteki ve küçük kentlere oranla daha hızlı büyümesi
- Kimi bölgelerin kentleşme oranının düşük düzeyde kalması
- Kentleşen nüfusun kent ve kamu hizmetleri gereksinmelerinin karşılanmasında yetersizlikler baş göstermesi
- Kentleşen nüfusun çalıştırılmasına olanak verecek temel sanayi yatırımlarının yapılamaması yüzünden, işgücünün marjinal mesleklere ve türlü hizmet dallarında yığılması” [Keleş, 2002 : 36].

1.3.3. Çağdaş Kentleşmenin Özellikleri

Kentleşme; ekonomik, sosyal, demografik ve fiziksel alanlarda bir değişimdir. Gelişmişlik düzeyleri, gelişmenin boyutları ne olursa olsun bütün ülkeler için sürekli bir değişimi ifade etmektedir.

Kentlerin çekici ve kırsal alanların itici özelliklerinden dolayı kentlere göç hız kazanmıştır. Bu da kentleşmenin ve beraberinde getirdiği sorunların artmasına yol açmıştır. Burada “kentleşmenin devletin görevlerinde artışı gerektirdiğinden” [İsbir, 1991 : 14] söz edilir. Devlet gelirlerinin artırılması, bu gelirlerin programlı, planlı şekilde harcanması ve sorunların önceliklerine göre kullanılmasını gerekli kılmaktadır.

Kentleşmeyle birlikte devletin görevlerinin karmaşıklaştığını görmekteyiz. Kentleşme insanların yaşam biçimlerini, isteklerini, ihtiyaçlarını farklılaştırmış ve karmaşık hale getirmiştir. Devlet ortaya çıkan bu yeni ve değişik görevleri insan gücünü ve mali

kaynaklarını iyi değerlendirip, yeni yöntemler geliştirerek bu sorunların üstesinden gelmek zorunda kalmaktadır.

“Kentleşme, ekonomik ve sosyal gelişme ile birlikte ortaya çıkmıştır. Eğitim ve sağlığın gelişmesine, sosyal hizmetlerin daha geniş kesimlere yayılmasına, demokrasinin, bilginin, sanatın, ticaretin, sanayinin ve dolayısıyla medeniyetin evrimine önemli ölçüde hizmet etmiştir” [Eryılmaz, 1996 : 179].



1.4. Kentleşmenin Nedenleri

Kentleşmenin başlangıcı çok eski çağlara kadar uzansa da 18. yüzyılın ikinci yarısından itibaren hız kazanmış, 19. yüzyıl ile 20. yüzyılda çok büyük bir gelişme göstermiştir. Kentleşmenin bu hızı çeşitli nedenlere bağlanmaktadır. Bu nedenler:

1. İtici Nedenler
2. Çekici Nedenler
3. İletici Nedenler
4. Siyasal Nedenler

1.4.1. İtici Nedenler

Kırsal alandaki nüfusun kentlere doğru yönelmesine neden olan faktörleri içermektedir. Kırsal nüfusun köy dışındaki yerleşim alanlarına iten nedenler nelerdir?

“Tarımda çağdaş üretim araçlarının kullanılması, makinenin tarıma girmesi, tarımsal üretim sürecinin her aşamasında ilkel yöntemlerin terk edilmesi; buna karşılık, üretimi etkileyen yeni girdilerin artan oranda kullanılması tarımda çalışmasına gereksinme duyulan insan gücü miktarını azaltmaktadır. Kısacası; kapitalistleşmiş tarım işletmeleri, tarımdaki işgücünün azalmasını özendirici etkiye bulunmaktadır. Özellikle az gelişmiş ülkelerde, tarımın verimliliği ve kişi başına düşen tarımsal gelir, köylüyü köyünde tutmaya yetmeyecek kadar düşüktür. Gerek bu yetersiz gelirin gerekse toprak mülkiyetinin dengesiz dağılımı; tarım topraklarının çok parçalanmış olması, iklim koşulları ve toprak aşınması itici etmenleri güçlendiren nedenlerdir” [Keleş, 2002 : 27-28].

Kırsal alandaki nüfus iktisadi açıdan bu şekilde kırsal alandan itilmektedir. İktisadi bakımdan itici etmenlerin yanında sosyal, kültürel birtakım nedenler de vardır. Bu da kır – kent yerleşim alanlarının sosyo – kültürel olarak sağladıkları imkanların farklı olmasıdır. Kırsal alandaki yaşamın tekdüze olması, kırsal alandaki geleneksek yaşamın

ortaya çıkardığı bazı sorunlar, doğal afetler, kan davaları, tarımla ilgili uygulanan hukuki ve siyasi politikalar kentleşmenin itici nedenlerindedir.

1.4.2. Çekici Nedenler

Kırsal alandan kentlere olan göçlerde kırsal alanın itici özelliklerinin yanında ikinci olarak kentlerin çekici özellikleri gelmektedir.

Kentlerde kurulan sanayi ve hizmet kuruluşları sayesinde kentler çekici hale gelmiştir. Bu kuruluşların kentlerde olması, kırsal alandaki nüfusun bu alanlarda istihdam edileceğini düşünmesi nedeniyle, iş bulabilme ümidi ile kentlere yönelmelerine neden olmuştur. Ayrıca kırsal alanda sağlayacağından çok daha fazla gelir sağlayıp hayat standardını yükseltme düşüncesi de çekici nedendir. Bunun yanında, kentlerde geleneksel yaşam tarzının olmaması dolayısıyla, kırsal alandaki birey kentlerde daha özgür, rahat hareket edebileceğini düşünmektedir.

Kentsel alanda daha iyi bir eğitim olacağı, sağlık alanında hizmetlerin gelişmiş olacağı, ulaşım imkanlarının iyi olması da kenti çekici kılan etmenlerdir.

1.4.3. İletici Nedenler

Kırsal alandan gelen nüfusu, kentlere taşıyan ulaşım araçlarındaki ve haberleşme araçlarındaki gelişmeler kastedilmektedir. “Kırdan kente göçenler, göçten önce kentle ilişki kurabilmekte ve kente gelişlerini düzenleyebilmektedirler. Köyden kente gelişi teşvik eden nedenler arasında sayılan ulaşım ve haberleşme imkanlarının artması, kırsal nüfusun kent yaşamı konusunda bilgi sahibi ve gelecekle ilgili birtakım düşüncelerini gerçekleştirme fırsatlarını kolaylaştırmaktadır. Buna bağlı olarak bugün kente göç edenler kent yaşamına daha rahat uyum gösterebilmektedirler” [Toprak Karaman, 1998 :21].

1.4.4. Siyasal Nedenler

Yönetim yapısının özellikleri, alınan hükümet kararları, belirlenen kent politikaları kentleşmeyi caydırıcı veya özendirici nitelikte olabilmektedir.

1.5. Kentleşmenin Sonuçları

Kentleşmenin sonuçları denildiğinde akla kentleşme sorunları gelmektedir. Kentleşme özellikle gelişmekte olan ülkeler için pek çok sorun teşkil etmektedir. Ancak kentleşmenin sonuçları yalnızca sebep olduğu sorunlar değildir. Sosyal, ekonomik ve siyasal alanlarda sorunlar yarattığı kadar olumlu bazı sonuçlar da doğurmuştur.

1.5.1. Ekonomik Sonuçlar

Göç eden kitleler kentlere gelirken iş bulabilmek, yüksek gelir seviyesine ulaşmak, yaşam kalitelerini yükseltmek amaçlarını taşımaktadırlar. Ancak kentlerde bulunan sanayi ve hizmet kuruluşları bu göç eden kitlelere yeterli iş imkanını sağlayamamakta; kitlelerin istihdam edilememelerinden dolayı marjinal sektörlere yönelmeleri söz konusu olmaktadır. Ekonomik anlamda olumsuz sonuçlardır. Sanayi ve hizmetlerin belli bazı bölgelerde yoğunlaşması ile bölgeler arasında gelişmişlik farkının ortaya çıkması bir başka olumsuz ekonomik sonuçtur. Kentsel nüfusun artmasının ekonomiye olan katkısı ise olumlu bir sonuçtur.

1.5.2. Sosyal Sonuçlar

Her şeyden önce kentleşme ile birlikte nüfusun yapısı değişmektedir. Nüfustaki bu değişim kişilerin kentlere uyum sorununa neden olmaktadır. Bireylerin kentlere adapte olamamaları sorun teşkil etmektedir. Ayrıca kentlerde bireyler arasında gelir ve yaşam düzeylerinde ortaya çıkan ikili durum da sosyal açıdan sorun yaratmaktadır.

Kentlerde herkes için yeterli konutun yapılamaması; eğitim ve sağlık gibi hizmetlerin yetersiz kalması da olumsuz sosyal sonuçtur.

Kentlerde yaşayanların iyi eğitim görüp yaşam standartlarını yükseltmeleri, kydekilere göre olaylara daha geniş perspektiften bakabilmeleri, bilinçli bir şekilde yaklaşmaları olumlu sosyal sonuğlardan sayılabilir. Bir de kentleşmenin toplumu dinamik bir şekle dönüştürmesi özelliği olumlu nitelik taşımaktadır.

1.5.3. Siyasal Sonuçlar

Kartal (1983), kente göç edenlerin, kentte kalış sürelerine göre politik tercihleri siyasal partilere yönelimlerin değiştiğinden bahsetmiştir. Ancak kişilerin istedikleri siyasal partilere yönelmesinin olumlu veya olumsuz olması yine kişiye göre değişecektir.

Bireylerin kente gelmeleriyle daha bilinçli hareket etmeleri, olayları inceleyen, sorgulayan, siyasal açıdan da olaylara bakabilen bir özellik kazanmaları siyasal sonucun olumlu yanıdır.

2. TÜRKİYE'DE KENTLEŞMENİN GELİŞİMİ ve ÖZELLİKLERİ

Bu bölümde öncelikle kentleşmenin Türkiye'de gelişimi üzerinde durulacaktır. Ancak ondan önce bölüm içerisinde geçen bazı kavramları kısaca açıklamakta yarar vardır.

Toplam Kentsel Nüfus Artışı; kentlerde yaşayan nüfusun artışıdır.

Kentleşme oranı; kentlerde yaşayan nüfusun, toplam ülke nüfusuna oranıdır.

Kentleşme hızı; belli bir süre içinde nüfusun (belli ölçütlere göre) kent sayılan yerlerdeki payında görülen artıştır.

Kentlileşme; kentsel kurumların, örgütlerin, değerlerin yayılması, bireylerin kentsel değerleri, davranışları benimsemesi ve kabul etmesidir.

2.1. Türkiye'de Kentleşmenin Gelişimi

Sanayi Devrimi'nin bir sonucu olarak ortaya çıkan kentleşme süreci, her ülkede aynı zamanda ve aynı oranda gerçekleşmemiştir. O dönem içinde ülkenin içinde bulunduğu ekonomik, siyasi ve sosyo – kültürel koşullar kentleşmenin zamanını, süresini ve şiddetini belirlemektedir.

Bütün gelişmekte olan ülkeler gibi Türkiye'de de kentleşme ve beraberinde getirdiği toplumsal değişiklikler ciddi sorunlar yaratmıştır. Gelişmekte olan ülkeler ve Türkiye kentleşme sürecine 20. yüzyılda girmiş; bu süreç özellikle 20. yüzyılın ikinci yarısında hızlanmıştır.

Türkiye'de kentleşmenin gelişimi, Cumhuriyetin ilanından 1950'ye kadar, 1950 – 1980 arası ve 1980 sonrası dönemlere ayrılarak incelenecektir. Bu bölümde demografik ölçüte göre toplam nüfus, kırsal ve kentsel nüfustaki değişimler ele alınacaktır.

2.1.1. 1923 – 1950 Dönemi

Türkiye’de kentleşmenin oluşmasında önemli olan etmenlerin başında doğal nüfus artışı gelmektedir. Türkiye’de nüfus sürekli olarak artış göstermiştir. Nüfus artışı, doğum oranlarının artması ile hız kazanmıştır. Bu hızlı nüfus artışı özellikle de kırsal alanda gerçekleşen bir olaydır.

Tablo I: Nüfus Sayımlarına Göre Nüfus, Yıllık Nüfus Artış Hızı ve Nüfus Yoğunluğu

Yıl	Nüfus	Yıllık Nüfus Artış Hızı (%)	Nüfus Yoğunluğu
1927	13,648,270	-	18
1935	16,158,270	21,10	21
1940	17,820,950	19,59	23
1945	18,790,174	10,59	24
1950	20,947,188	21,73	27
1955	24,064,763	27,75	31
1960	27,754,820	27,53	36
1965	31,391,421	24,62	41
1970	35,605,176	25,19	46
1975	40,347,719	25,00	52
1980	44,736,957	20,65	58
1985	50,664,458	24,88	65
1990	56,473,035	21,71	73
2000	67,803,927	18,28	88

Kaynak: DİE 2000 Genel Nüfus Sayımı Sonuçları, Yayın no: 2759

1927 yılında yapılan nüfus sayımına göre toplam nüfus 13 milyon 648 bin iken, bu sayının 1950’ye gelindiğinde 20 milyon 947 bin olduğu görülmektedir. Bu dönemde, doğurganlığın artması yani doğal nüfus artışı, en önemli demografik özelliktir. Bu

dönemde en düşük nüfus artışı gerçekleşmiş ve %10,59 ile 1945 yılı en düşük yıllık nüfus artış hızının görüldüğü yıl olmuştur.

Tablo II: 1927 – 2000 Yılları Arasında Kent- Köy Nüfusu ve Kent ve Köy Nüfusunun Toplam Nüfus İçindeki Oranı

Yıl	Toplam Ülke Nüfusu	Kent Nüfusu	Köy Nüfusu	Kent Nfs. Toplam Nfs. İçindeki Oranı (%)	Köy Nfs. Toplam Nfs. İçindeki Oranı(%)
1927	13,648,270	3,305,879	10,342,391	24,22	75,78
1935	16,158,018	3,802,642	12,355,376	23,53	76,47
1940	17,820,950	4,346,249	13,474,701	24,39	75,61
1945	18,790,174	4,684,102	14,103,072	24,94	75,06
1950	20,947,188	5,244,337	15,702,851	25,04	74,96
1955	24,064,763	6,927,343	17,137,420	28,79	71,21
1960	27,754,820	8,859,731	18,895,089	31,92	68,08
1965	31,391,421	10,808,817	20,585,604	34,42	65,58
1970	35,605,176	13,691,101	21,914,075	38,45	61,55
1975	40,347,719	16,869,068	23,478,651	41,81	58,19
1980	44,736,957	19,645,007	25,091,950	43,91	56,09
1985	50,664,458	26,865,757	23,798,701	53,03	46,97
1990	56,473,035	33,326,351	23,146,684	59,01	40,99
2000	67,803,927	44,006,274	23,797,653	64,90	35,10

Kaynak: DİE 2000 Genel Nüfus Sayımı Sonuçları

Bu döneme kentleşme süreci açısından baktığımızda ise fazla bir değişikliğin olmadığını görüyoruz. Kent olarak DİE'nin tanımına göre il ve ilçe merkezlerinin belediye sınırları içinde kalan nüfus kabul edildiğinde, 1927 yılında kentsel nüfusun 3,305 binden 1950'de 5,244 bine çıktığı görülmektedir. 1927'de %24,22 olan kentleşme oranı 1950 yılında %25,04'e kadar çıkabilmiştir. Yani 1950'ye kadar kentsel nüfus

oranında önemli bir değişiklik olmamıştır. Ancak 1935'te kentsel nüfus düşmüş ve sonra yavaş da olsa bir artış göstermiştir. Kentlerde yaşayan nüfus sürekli olarak artmaktadır, ancak bu artış 1950'ye kadar yavaş gerçekleşmiştir.

1950'lere kadar gerçek anlamda bir kentleşme yaşanmamıştır. İkinci Dünya Savaşı'na kadar kentleşme süreci çok yavaş ilerlemiştir.

“İkinci Dünya Savaşı sonrasında kentleşme hızı artmış ve bir toplumsal sorun olarak algılanmaya başlanmıştır. Türkiye İkinci Dünya Savaşı öncesinde sadece yeni başkent Ankara'da sürekli bir kentsel büyüme olgusuyla karşılaşmıştır. Cumhuriyet rejimi, önemli sorunlarla karşılaşmış olsa da bu kentindeki kentleşmeyi denetleyip yönlendirebilen bir yönetsel yapıyı kurmayı, planlamayı yapmayı ve bunun gerçekleştirilmesi için kaynak ayırmayı başarabilmiştir. Ama İkinci Dünya Savaşı sonrasında tüm ülke kentlerinde görülecek hızlı kentleşmenin doğurduğu sorunları çözmeye ne ekonomik gelişme düzeyi ne de yönetsel örgütlenmesi hazırды. Savaş sonrası kentleşme ve onun paralelinde ortaya çıkan konut sorunu tam bir bunalım halinde ortaya çıktı” [Tekeli, 1982 : 331].

Tablo III: Sayım Yıllarına Göre Kent ve Köy Nüfusunun Toplam İçindeki Payları ve Artış Hızları

Yıl	KENT		KÖY	
	Toplam İçindeki Oranı(%)	Yıllık Nüfus Artış Hızı (binde)	Toplam İçindeki Oranı(%)	Yıllık Nüfus Artış Hızı (binde)
1927	24,2	-	75,8	-
1935	23,5	17,50	76,5	22,23
1940	24,4	26,72	75,6	17,34
1945	24,9	15,10	75,1	9,12
1950	25,0	22,47	75,0	21,49
1955	28,8	55,67	71,2	17,48
1960	31,9	49,21	68,1	19,53
1965	34,4	39,71	65,6	17,14
1970	38,5	47,33	61,5	12,51
1975	41,8	41,75	58,2	13,79
1980	43,9	30,47	56,1	13,29
1985	53,0	62,61	47,0	- 10,58
1990	59,0	43,10	41,0	- 5,56
1997	65,0	28,74	35,0	- 7,25

“Nüfus sayımı dönemleri içinde her yıl ortalama olarak artan miktarın, dönem başındaki kentsel nüfus oranına ‘yıllık ortalama kentleşme hızı’ adı verilirse, bu hızın 1945’ten sonra sürekli olarak arttığını görüyoruz. Dünya Savaşı yılları olan 1940 – 45 arasında kentleşme hızı, dönemin olağanüstü koşulları nedeniyle çok yavaşlamıştır. Savaşın sona ermesiyle, savunma kaygılarının ortadan kalkması ve bir önceki dönemin küçük kentsel nüfusu, savaş sonrası kentleşmenin hızını artmış gösteren nedenler arasındadır” [Keleş; 2002 :59].

Tablo III'te görüldüğü gibi 1965'ten sonra kent nüfusu hızlı bir biçimde artmakta köy nüfusu da aynı oranda azalmaktadır.

Keleş (1998), Cumhuriyetin kurulduğu yıllarda Türkiye'nin toplumsal ve ekonomik yapısı durağan, tarımsal ve kırsal özellikleri açıkça ağır basan bir ülke olduğunu, kentlinin kentinde, köylünün köyünde ve tarlasında olduğunu belirtmektedir. Ancak bu durağanlık İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra ortadan kalkacak ve bir hareketlilik başlayacaktır.

2.1.2. 1950 – 1980 Dönemi

1923 – 1950 döneminde bahsedilen durağanlık bu dönemde ortadan kalkmış; bu dönem hem nüfus hem de kentleşme açısından büyük hareketlenmelerin olduğu dönem olmuştur.

Türkiye'nin modern anlamda kentleşmeyle tanışması, en belirgin ve hızlı biçimiyle, II. Dünya Savaşı'ndan sonra, özellikle de 1950'li yıllardan sonra olmuştur. Savaşın sona ermesiyle barış ortamı gerçekleşmiş ve ekonomik koşullar iyileşmeye başlamıştır.

“Savaş yıllarındaki koşulların etkisiyle büyük ölçüde ertelenmiş olan çocuk sahibi olma istekleri hızla gerçekleştirilince, nüfus artışı beklenmedik boyutlara ulaşmıştır. Gerçekleştirilemeyen toprak reformuna bağlanan umutlar yitirilince, köyünde geçinemeyen köylü için kente göçmekten başka çıkar yol kalmamıştır. Köylüyü kente çeken, kentlere çekiciliği değil, fakat köylerin iticiliği olmuştur” [Keleş, 1998 : 2332].

Özellikle 1950'lerden sonra içgöçler ve kentleşme ile kentli nüfus önemli ölçüde artmıştır. II. Dünya Savaşı'ndan sonra Türkiye en hızlı kentleşen ülkeler arasında yer almıştır. Bunda; gerek ölüm oranlarının azalıp doğum oranlarının artması şeklinde ortaya çıkan doğal nüfus artışının, gerekse köylerden kentlere nüfus akınlarının hızlı bir şekilde gerçekleşmesinin payı büyüktür. Tablo II'den de görüleceği gibi hem toplam nüfus hem de kentlerde yaşayan nüfus sürekli artış göstermiştir.

“Özellikle 1950’lerden sonra artarak yoğunlaşan içgöçler ve kentleşme, kentli nüfusu genel nüfusun temel öğelerinden biri haline getirmiştir; kent koşullarının çok çocukluluk eğilimini sınırlayıcı etkilerinden dolayı doğurganlık düzeyi düşmüş ve böylelikle genel doğum oranı önemli ölçüde azalmıştır. Bunun, kente göçün aile yapısını etkileyici rolünün bir sonucu olduğu da ifade edilebilir” [Özer, 1998 : 2337].

1950’lerden sonra kentlere olan göçlerle kentlerdeki nüfus artış hızı toplam nüfus artış hızının iki katından fazla olmuştur. Ancak 1975 – 1980 arasında toplam nüfus artış hızında da kentli nüfus artış hızında da düşme görülmektedir. Yıllık nüfus artış oranı 1980’de 20,65’ e, kentli nüfus artış hızı da 30,47’ye düşmüştür.

1950’den 1980’e kadar kentleşme oranları her dönemde %2 ile %4 arasında artarak 1980 yılında %43,91’e ulaşmıştır.

“Türkiye’nin sanayileşme çabalarının yoğunluk kazandığı bu dönemde kentleşmenin istikrarlı bir yükselişi vardır” [Aydiner, 1995 : 500].

Yukarıdaki tablodan da görüldüğü gibi, hem toplam nüfus hem de kentlerde yaşayan nüfus artış göstermiştir. Yine burada 1950 – 1975 yılları arasında kentsel ve kırsal nüfustaki değişim oranları dikkati çekmektedir.

Nüfustaki bu artış 1960’lara kadar devam etmiştir. Ancak bu artışın kalkınma ve gelişmede sorunlar yarattığı düşünülerek nüfus artışının sınırlandırılması yoluna gidilmiştir. 1960’tan sonraki yıllarda nüfus artış hızı düşmüştür.

Bu dönemde ülkemizde kent sayısı da sürekli bir artış göstermiştir. Burada kent olarak DİE’nin kabul ettiği “il ve ilçe merkezlerinin belediye sınırları içinde yaşayan nüfus” kabul edilmektedir. Bu konuda ülkemizde farklı tanımlar yapılmıştır. DPT Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma planına kadar 10,000 nüfus sınırını, Beşinci Beş Yıllık Kalkınma planından sonra da 20,000 kişilik nüfusu kent tanımı için sınır kabul etmiştir.

Bu çalışmada DİE'nin kent tanımı kaynak olarak alınmıştır. Buna göre; kentlerin sayısı artarken diğer yandan kentler nüfus ve alan bakımından büyümektedir. Yani nüfus yoğunluğu sürekli bir artış göstermektedir. Yine 10,000 nüfus kent olarak kabul edildiğinde Keleş (2002) kent sayısının artmasının, küçük kasabaların, nüfusu 10 bini aşmış yerleşim yerleri kümesine geçmeleri yoluyla olduğunu; bunların bir bölümünün çok yavaş gelişme süreci içinde uzun dönemde kent haline geldiklerini; bir bölümünün de türlü sanayi etkinlikleri için kuruluş yeri olarak seçilmeleri sonucunda gösterdikleri hızlı gelişme ile kısa sürede kent olduklarını belirtmiş; kentsel nüfusun kent sayısından daha hızlı arttığından 'ortalama kent büyüklüğünün' de arttığından söz etmiştir.

Tablo IV: 1927 – 2000 Yılları Arasında Nüfusu 100,000 Üzeri ve 100,000'e Kadar Olan Kentlerin Sayısı

Yıllar	Nüfusu 100,000 Üzerinde Olan Kent Sayısı	Nüfusu 100,000'e Kadar Olan Kentlerin Sayısı *
1927	2	64
1940	3	394
1950	5	97
1960	9	138
1970	20	219
1980	29	291
1985	35	345
1990	43	381
1997	54	399
2000	56	415

Kaynak:Keleş,2002:61

Tablodan da görüldüğü gibi büyük kentlerin sürekli bir artış göstermekte, 1940'ta 100,000 den fazla nüfuslu kent sayısı sadece 3 iken bu rakam 1960'ta 9'a, 1970'te 20'ye 1980'de 29'a çıkmıştır. Kentler arasında farklılıkların olması daha belirgin hale gelecek ve 100,000 den fazla nüfuslu kentlerin oranı da artış gösterecektir.

* R.Keleş Kentleşme Politikası kaynak alınarak tarafımdan oluşturulmuştur.

2.1.3. 1980 Sonrası Dönem

1980 yılında %20,6'ya düşmüş olan toplam nüfus artış hızı 1985 yılında tekrar artmış ve %24,8'e çıkmıştır. Bu oran 1990 – 93 arasında %2,2'dir.

1980 yılında kentli nüfusun toplam nüfus içindeki oranı %43,91'e yükselmiştir. Bu oran 1985'te çok daha fazla artarak %53,03'e çıkmıştır. Buna karşın köy nüfusunun toplam nüfus içindeki oranı 1980'de %56,09 iken bu oran 1985'te 46,97'ye düşmüştür. Buradan kentleşme oranınının 1985 yılında %50'yi aşmış olduğunu görmekteyiz. 1990'da kentsel nüfusun toplam nüfus içindeki payı %59,01'dir. 2000 yılında bu oran 64,90'a ulaşmıştır.

Bu dönemde yine kent sayılarında artış devam etmiştir. Nüfusu 100 binden fazla olan kentlerin sayısı 1985'te 35 iken 1990'da 43'e, 1997'de 54'e ve 2000'de 56'ya çıkmıştır. Bu da ülkemizde kentleşmeyle ilgili en önemli özellik olan nüfus hareketlerinin bazı kentlerde özellikle de büyük kentlerde yoğunlaştığını göstermektedir. Bu konuya sonraki bölümde değinilecektir. Kentleşmemizin bu özelliği 1950-1955 döneminden sonra belirgin hale gelmiştir.

“Kentleşme süreci içerisindeki ülkemizde kentli nüfus artış hızı doğal nüfus artış hızının iki katı olup, büyük kentlerde yoğunlaşmaktadır. 2000li yıllarda tüm dünyada kırdan kente, özellikle büyük kentlere doğru bir nüfus akımı söz konusudur. Metropol özelliği taşıyan bu kentlerin büyük bölümü ise gelişmekte olan ülkelerde yer almaktadır. Bu şehirlerin en büyük özelliği, ülke nüfusunun %10'unun ve daha fazlasının bir veya ikisinde yer almasıdır” [Peynircioğlu, Üstümişik, 1996 : 128].

Hızlı kentleşme olayının sonuçlarından birisi de metropol kentlerin, metropol alanların oluşmasıdır. Ülke nüfusu giderek büyük kentlerde yoğunlaşmaktadır. Bunun sonucunda

zaten varolan konut, ulaşım, istihdam, alt-yapı, eğitim, sağlık gibi alanlardaki sorunlar, bu yoğunlaşmanın sonucunda daha da ağırlaşmaktadır.

2.2. Türkiye’de Kentleşmenin Nedenleri

Demografik özelliklerini kısaca anlattığımız kentleşme sürecini etkileyen itici, çekici ve iletici güçler de vardır. Bu bölümde, Türkiye’deki kentleşme sürecini etkileyen, başka bir deyişle kentleşmeyi hazırlayan bazı nedenler üzerinde duracağım. Türkiye’de kentleşmenin temel nedeni kırsal alanlardan kentlere yapılan göçlerdir. Bir önceki bölümde incelediğimiz demografik özellikler; doğal nüfus artışları kentleşme sürecini; kırsal alanda nüfus patlaması olması ve şimdi üzerinde duracağımız itici nedenlerle, bu nüfusun kentlere göç etmesi yönünde etkilemektedir. Yoksa doğal nüfus artışı tek başına kentleşme sürecini etkileyen bir unsur değildir. kentlere göçe neden olan bir önkoşul niteliğindedir.

2.2.1. İtici Nedenler

İtici nedenlerin arkasında yatan; tarım kesiminde ortaya çıkmış olan değişikliklerdir. Tarımda ortaya çıkan değişiklikler kırsal nüfusun kentlere göçünde etkili olmuştur. Tarımsal verimin düşük olması, tarımdaki gelirin azlığı, tarım topraklarının çok parçalanmış olması, toprağın dengesiz dağılması ve tarımda makineleşme tarım kesiminin başlıca özellikleri ve köylüyü köyünden iten başlıca etmenlerdir. Şimdi sayılan bu özellikleri kısaca açıklayalım.

Tarım kesimindeki değişmelerin en önemlisi, tarımda makineleşmedir. Tarımda yeni, modern araçların kullanılmaya başlanmasıyla, özellikle II. Dünya Savaşı’ndan sonra, bir kısım nüfus işsiz kalmıştır. Türkiye’ye traktörün girmesiyle birlikte makinenin gücünden yararlanma oranı artmıştır. Tarımsal alanda iş bulamayan bu nüfus kentlere göç etmeye başlamıştır.

“Makineleşmenin açığa çıkardığı işgücü miktarından daha fazla işgücü veya fiilen tarımda çalıştığı kabul edilen işgücü, tarımsal faaliyetin dışına çıkararak herhangi bir

İhtisasa sahip olmadan yerleşim merkezlerine akmaya başlamıştır. Kırsal alandan kalkan iç göç tarım sektöründen kente gelen bir işgücü transferi niteliğindedir. Kente göçen kırsal işgücü, belli bir ihtisasa sahip olmadığı için ya hizmet sektöründe tekrar gizli işsiz niteliği kazanmış ya da marjinal sektörlerle kaymıştır (seyyar satıcılık, ayakkabı boyacılığı, apartman kapıcılığı gibi)” [Toprak Karaman, 1987 : 188].

Sahibinin ölümünden sonra miras yoluyla küçük parçalara bölünene topraklar; çok parçalanması sebebiyle hem verimi düşürmekte hem de teknolojinin kullanılmasını engellemektedir. Ayrıca, Keleş’in de belirttiği gibi (2002) toprak savurganlığına, ussal büyüklükte tarım işletmelerinin kurulamamasına ve bunlarla birlikte zaman ve emek yitirilmesine yol açmaktadır.

Bunların yanında; toprak sahiplerinin diğer nüfusa baskıları, kan davaları, doğal koşullardaki olumsuzluklar ve afetler de nüfusu kırsal alandan kentlere doğru iten nedenler arasındadır.

2.2.2. Çekici Nedenler

Kırsal alanın iticiliği yanında kentleşme sürecini etkileyen bir başka etmen de, kentlerin çekicilik özelliğinin olmasıdır. Türkiye’de sanayileşme ile birlikte gitmeyen bir kentleşme süreci olmasına karşın, kentlerde iş olanakları kırsal alanlara oranla tabii ki daha fazladır. İş bulma ümidi, yüksek hayat standardı, daha iyi eğitim, sağlık hizmetlerinin yeterli, gelişmiş olması, bu hizmetlerden daha çok yararlanılacağı düşüncesi, ulaşım rahatlığı, kültür – eğlence alanlarının varlığı ve çeşitliliği, kırsal nüfusu kentlere çeken etmenlerdir.

İş olanaklarının, daha yüksek gelir ve hayat standardı en önemli çekici öğelerdir. Göçen birey, kente gelince sanayi kesiminde istihdam edileceğini, tarım kesiminde elde ettiği gelirden daha fazla gelir elde edeceğini düşünmektedir. Bu düşüncesini doğrulayan bir tablo ise:

Tablo V: Yerleşme Yerlerine Göre Yıllık Ortalama Ev Halkı Geliri

Yerleşim Yerleri	Ortalama Yıllık Ev Halkı Geliri (TL)
Üç Büyük Kent(İstanbul, Ankara,İzmir)	26.470
50.000den Çok Nüfuslu Kentler	10.700
15.000 – 50.000 Arası Nüfuslu Kentler	11.482
2000 – 15.000 Arası Nüfuslu Kentler	9.979
2000den Düşük Nüfuslu Kentler	8.181

Kaynak: Kongar, 1994 : 402

2.2.3. İletici Nedenler

Kırsal alanla kent arasındaki iletişimi sağlayan haberleşme ve ulaşım olanaklarındaki gelişmeler olarak tanımlanan itici etmenler kentleşme sürecinde diğer nedenlere yardımcı olmuştur. İtici – çekici nedenlerin etkilerini arttırıcı veya azaltıcı bir özelliğe sahiptir.

1950lerden sonra karayollarına önem verilmesiyle ulaşımda bir gelişme olmuş, bu da kentleşmeyi hızlandırıcı bir etki göstermiştir.

1960larla haberleşme araçları gelişmiş ve bu da kentleşmeyi hızlandırmıştır.

2.3. Türkiye’de Kentleşmenin Özellikleri

2.3.1. Kent Büyüklüklerine Göre Kentleşme

Türkiye’de kentleşmenin en önemli özelliklerinden biri; kentleşmenin ülke yüzeyine dengeli bir şekilde dağılımının olmaması, özellikle büyük yerleşme merkezlerine yönelmiş olmasıdır. Büyük kentler küçük kentlere oranla daha hızlı kentleşme yaşamaktadır.

Tablo VI: Nüfus Kümelerine Göre Kentsel Nüfus

Büyük­lük Grupları	1970	%	1980	%	1990	%	2000	%
10.000-20.000	1,674,153	13,1	2,191,560	10,8	2,507,793	8,0	2,647,188	6,4
20.000-50.000	2,248,103	17,7	3,089,818	15,2	3,980,631	12,7	4,659,117	11,2
50.000-100.000	1,358,627	10,7	2,166,324	10,7	3,756,634	11,9	4,982,362	11,9
100.000- +	7,435,483	58,5	12,882,563	63,3	21,223,819	67,4	29,395,188	70,5
Toplam	12,716,366	100,0	20,330,265	100,0	31,468,877	100,0	41,684,281	100,0

Kaynak: Keleş, 2002 : 61

100.000'den daha fazla kentlerin nüfus sayısı sürekli bir artış göstermektedir. Bu da Türkiye'de, kentleşme ile birlikte, büyük olan kentlerin daha çok büyümelerine neden olmaktadır. Büyük kentler dışında kalan, özellikle orta büyüklükteki kentlerin ise kentsel nüfus içindeki payları düşmektedir.

“Milyonluk kentlerimizin (İstanbul, Ankara, İzmir, Adana, Bursa), kentsel nüfus içindeki payları 2000 yılında % 40,1 i bulmuştur. 2000 yılında nüfusu yarım milyonu geçen kentlerin sayısı ise 6 olmuştur. (Gaziantep, Konya, Antalya, Diyarbakır, Mersin ve Kayseri) Hızlı, yaygın ve düzensiz nitelikte olan bu anakentleşme, kentleri belediye sınırları içinden ibaret sayan eski kent tanımlarını kullanırsız duruma getirmiştir. Milyonluk belediyelerin sınırları dışında kalmakla birlikte, ekonomik ve toplumsal ilişkileri bakımından onların ayrılmaz parçaları sayılan küçük yerleşim yerlerinin de bu anakentlerin nüfusuna katılması gerekir” [Keleş, 2002 : 60].

Nüfus bir yandan büyük kentlere göç etmekte bir yandan da kentlerin çevrelerine doğru kaymaktadır. Bu da banliyöleşmelere sebep olmaktadır. Özellikle İstanbul, Ankara ve İzmir gibi kentlerde bu olay açıkça görülmektedir. Kentlerin, özellikle de büyük kentlerin, nüfusundaki bu artış bir çok sorunu da beraberinde getirmiştir. Bu da belediyelerin zaten fazla olan görevlerini ve sorumluluklarını daha da arttırmıştır. Bu

sebeple, sonraki bölümlerde daha ayrıntılı şekilde ele alacağım, büyükşehir (anakent – metropol) yönetim biçiminin doğmasını zorunlu hale getirmiştir.

2.3.2. Kentleşme ve Coğrafi Bölgeler

Bölgelerarası farklılıklar Türkiye’de kentleşmenin bir diğer özelliğidir. Bölgeler arasında hem büyük kentlerin dağılımı hem de kentleşme hızı farklılıklar gösterir. Özellikle Marmara, Güney Anadolu, Ege ve İç Anadolu bölgelerinde hem yerleşim yerleri büyümekte hem de anakent özelliğinde olan kentlerin yaygınlaşması ve daha da büyümesi söz konusudur.

Kentleşmenin bölgelerarasında dengesiz olmasının sebebi; başta sosyo – ekonomik gelişme düzeyleri, bölgelerin coğrafi ve iklim durumlarıdır. Gelir ve hizmet dağılımının dengesiz olması kentleşmeyi de bölgelerarası dengesiz duruma sokmuştur.

“Kentsellik yönünden, bölgeler arasında görülen bu dengesizlik hiç kuşkusuz, ülkenin dengesiz sanayileşmesinin bir sonucudur. Türkiye’de kentleşme, her ne kadar salt, sanayileşmenin sonucu değilse de, sanayileşme ile kentleşme arasında yakın bir ilişki olduğunu görüyoruz. Sanayileşmiş bölgelerin kentleşme oranı yüksektir” [Kongar, 1994 : 403].

Tablo VII: Coğrafi Bölgelerin Kentleşme Düzeyleri

Bölgeler	Nüfus (%)						
	1940	1960	1980	1985	1990	1997	2000
Marmara	35,1	43,3	68,7	74,1	75,1	76,4	78,1
Güney Anadolu	20,1	31,6	49,8	62,7	54,3	57,9	56,7
Ege	23,3	30,3	48,6	54,8	53,0	58,0	57,8
İç Anadolu	14,8	24,8	47,4	53,3	59,5	65,6	64,8
Güneydoğu Anadolu	15,8	16,1	36,5	39,9	53,5	61,6	60,7
Doğu Anadolu	9,3	13,4	27,2	31,1	37,5	44,4	49,2
Karadeniz	7,2	11,4	24,0	29,2	33,7	41,5	42,6
TÜRKİYE	18,0	25,2	45,4	50,9	55,4	64,6	65,0

Kaynak:2002:67

Tablodan da görüldüğü gibi bölgeler arasındaki dengesizlikler oldukça fazladır. Bu ayrım, dengesizlik, yıllara göre de artış göstermekte, farklar giderek artmaktadır. Bütün bölgelerin kentleşme düzeyleri yükselmektedir. Özellikle de Marmara, Güney Anadolu, Doğu Anadolu ve Karadeniz bölgelerinde kentleşme düzeyi sürekli artış göstermektedir. Ayrıca, Doğu ve Güneydoğu bölgelerindeki kentleşme düzeyinde özellikle 1960'tan sonra belirgin bir artış olmuştur.

2.3.3. Toplumsal ve Ekonomik Erozyon

Kırsal alanın iticiliği ve kentlerin çekiciliği, köylerden kentlere göç olgusunun temel nedenidir. Kırsal alandan kentlere doğru gerçekleşen göç ile kırsal alanda bulunan büyük miktarda kitle (vasıflı veya vasıfsız) kentlere yönelmektedir. Kırsal alandan iş bulabilme ümidi ile kentlere göç eden kitleler sebebiyle, köyler istihdam edilebilecek işgücünden, kentlerle gelişmişlik düzeyinin farkını azaltmakta gerekli olan nüfustan mahrum kalmaktadır. Bunun yanında göç eden kitlelerin çoğu da hayallerini gerçekleştirememekte, bu sefer de kentlerde işsiz ya da gizli işsiz durumuna gelmektedirler. Bu, toplumsal erozyonun kırsal alandaki etkisidir.

Kentlere gelip iş bulamayan kitleler; ya marjinal sektörlere kaymakta ya da kırsal alandan geldikleri için denetim azlığı sebebiyle toplum için zararlı birtakım yollara sapabilmektedirler.

Erozyon olarak kabul edilebilecek bir diğer olay da ekonomiktir. Kırsal alanda elde edilen artı değer, kentlere göç sebebiyle, kentlere kaymaktadır. Kırsal alanda elde edilen gelirler, biriktirilen paralar bu alanların gelişmişlik düzeyinin iyileştirilmesinde kullanılacağına, büyük kentlere akmaktadır. Kırsal alanda elde edilen bu gelirlerin kırsal alana hiçbir faydası olmamaktadır.

2.3.4. Türkiye'deki İçgöç Olayı

Türkiye'deki kentleşme oranındaki artış; doğal nüfus artışıyla değil, kırsal alandan kentlere doğru olan nüfus hareketleri yani içgöçlerle oluşmaktadır. Kırsal alanda hızlı

nüfus artışına, tarımsal alandaki değişimler gibi itici güçler de eklenince kentlere göçler olmuş ve hızlı bir kentleşme gerçekleşmiştir.

Türkiye’de içgöç hareketi daha çok kırsal alandan direk büyük kentlere doğru olmuştur. Ayrıca genelde kırsal alandan kentlere olan göçlerin yanında; kentlerden gelişmiş büyük kentlere olan göçler de artmaktadır.

Türkiye’deki göç olayının bir diğer özelliği; kişinin isteği dışında, zorlamalar sonucunda gerçekleşmesidir. Ekonomik dengesizlik, bölgelerin gelişmişliklerinin farklı boyutlarda olması, bazı bölgelerdeki terör olayları göçü zorlayıcı nitelik taşımaktadır.

Oluşan göçlerde, ayrıca, göç eden bireylerin; özellikle akrabalarının etkilenmesiyle karar aldığı; hatta daha önceden göç edenlerin de katkısı ve desteği ile oluştuğu gerçeği de vardır.

2.3.5. Türkiye’deki Kentleşme Politikası

II. Dünya Savaşı’nın sonuna kadar olan kentleşme süreci yavaş gerçekleşen bir süreçti. Bu dönemde kentleşmenin baş edilmez bir sorun olmadığı düşünülmekteydi. Ülkemizde kentleşme 1950’lerden sonra toplumsal bir sorun haline gelmiş ve kentleşmenin önemi anlaşılmıştır. Bugün, kentlerimizin nasıl olması gerektiği konusunda idari çözümler bulmak amacıyla çalışmalar yapılmaktadır. Bu anlamda, Türkiye’deki kentleşmenin sağlıklı, dengeli ve düzenli bir şekilde gelişmesini amaçlayan kentleşme politikaları geliştirilmiştir.

Kentleşme politikası ile; kentleşmenin dengeli, düzenli gerçekleşmesi, kentteki yerleşmelerin planlı ve sağlıklı olarak gerçekleşmesini amaçlayan politikalar anlatılmak istenmektedir.

1950’lere kadar imar konusunda bazı çalışmalar yapılmış; II. Dünya Savaşı’ndan sonra bir dizi gecekondü ve imar yasası çıkartılmıştı. (1957 tarih ve 6785 sayılı İmar Yasası) Türkiye’de ancak 1960’lı yıllarda kentleşmenin sorunlarının farkına varılmış; kentleşme

ve gerekli hale getirdiği yatırımların kalkınma planlarında yer alması gerektiği belirtilmiştir.

“Türkiye’deki kentleşmenin hızı ve biçimi ile kentlerde yığılan karmaşık sorunları çözüme görevini üstlenmiş olan merkezi hükümette ve yerel yönetimde hem kurumsal düzeyde hem de bireysel düzeyde yapı ve tavır değişikliklerini zorunlu kılmaktadır. Yani; merkezi hükümet ve yerel yönetimler bir yandan kentlerde çok yönlü bir değişim sürecini yönlendirme ve yürütme yükümlülüklerini yerine getirmeye çalışırken, bunu başarıyla yapabilmeleri için kendileri de değişmek zorundadırlar” [Göymen, 1982 :84].

1960 yılından itibaren planlı döneme geçilmiş; coğrafi bölgeler arasındaki, köy – kent arasındaki dengesizliklerin giderilmesi, yerleşmenin dengeli, düzenli olması ve kentleşmenin sağlıklı olması gereği vurgulanmıştır. Bu amaçlar doğrultusunda, kentleşme politikalarına kalkınma planları içinde yer verilmiştir. Anayasamızın 166. maddesi: “Ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmayı, özellikle sanayi ve tarımın yurt düzeyinde dengeli ve uyumlu biçimde hızla gelişmesini, ülke kaynaklarının döküm ve değerlendirilmesini yaparak verimli şekilde kullanılmasını planlamak, bu amaçla gerekli teşkilatı kurmak Devletin görevidir. Planda milli tasarrufu ve üretimi arttırıcı, fiyatlarda istikrar ve dış ödemelerde dengeyi sağlayıcı, yatırım ve istihdamı geliştirici tedbirler öngörülür; yatırımlarda toplum yararları ve gerekleri gözetilir; kaynakların verimli şekilde kullanılması hedef alınır. Kalkınma girişimleri, bu plana göre gerçekeştirilir. Kalkınma Planlarının hazırlanmasına, Türkiye Büyük Millet Meclisince onaylanmasına, uygulanmasına, değerştirilmesine ve bütünlüğünü bozacak değerşikliklerin önlenmesine ilişkin usul ve esaslar düzenlenir.” demek suretiyle planlamaya değinilmiştir. Kentleşme de kalkınmanın bir göstergesi olduğu için Kalkınma Planlarında kentleşmeye yer verilmiştir.

2.3.5.1. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planında Kentleşme (1963 – 1967)

Ayrıntılı bir kentleşme politikasının olduğundan söz edilemez. Bu plan kentlerin fazla büyümesini istememiş, kentlerin iş olanakları ile orantılı bir şekilde büyümesini istemiştir. Kentlerde nüfus ve sanayi dengeli bir şekilde ilerlemesine çalışılmıştır. Ayrıca, coğrafi dağılış açısından da yine bir denge sağlanması gerektiği belirtilmiştir.

2.3.5.2. İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planında Kentleşme (1968 – 1972)

Kentleşme politikası daha açık bir şekilde belirlenmiştir. Uygulanacak ilkler belirgin hale getirilmiştir. Kentleşmenin durdurulmaması, desteklenmesi gereken bir olay olduğundan bahsedilmiştir. Kentleşmenin iktisadi kalkınmayı ve teknolojik gelişmeyi etkileyen bir süreç olduğu belirtilmiştir. İkinci planda daha çok, büyük kentlerin gelişiminin desteklenmesi gerektiği vurgulanmıştır.

2.3.5.3. Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında Kentleşme (1973 – 1977)

Çarpık ve sağlıksız kentleşmenin sakıncalı olduğu; kentleşmenin dengeli olması gerektiği belirtilmiştir. Büyük kent merkezlerindeki nüfus yığılmaları yerine, yerleşim yerlerinde dengeli şekilde bir dağılımın olması gerektiği söylenmiştir. Ayrıca; kentlere göç edenlerin istihdam edilebilmesi için, özellikle gelişme potansiyeli gösteren kentlerde, organize sanayi bölgelerinin kurulmasından bahsedilmiştir.

2.3.5.4. Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında Kentleşme (1978 – 1983)

Büyük kentlerin ülke kalkınmasında etkili olduğu ve bunun devam edeceği; kentleşmenin kentler arasında ve de bölgelerde dengeli olması gerektiği bu planda da vurgulanmıştır. Büyük kentlerin kalkınmaya büyük etkileri olduğu için yaşanabilir yerler haline getirilmesi gerektiği üzerinde durulmuştur.

Bu plana göre yine, kentleşme önlenmesi gereken bir süreç değildir. sağlıklı, dengeli hale getirilmesi, kentlerin yaşanabilir yerleşim yerleri olması gereği belirtilmiştir.

2.3.5.5. Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planında Kentleşme (1985 – 1989)

bu planda ekonomik ve sosyal yapıdaki birtakım gelişmeler ve nüfus artışı dolayısıyla kentleşmenin diğer döneme oranla yavaşlasa da yine de devam edeceği belirtilmiştir. Ayrıca planın 751 ve 752. maddelerinde; kalkınma ve sanayileşmenin tabii ve kaçınılmaz sonucu olan kentleşmenin boyutunun mümkün olan en olumlu şekilde yönlendirilmesi ve gerek sosyal yapı gerekse ekonomik gelişmeye katkısının artırılması amacıyla; kentlerde hizmet standardını yükseltecek yatırım ve politikalara daha fazla ağırlık verileceğinden söz edilmiştir.

Bunun yanında kentte yaşayan nüfusun temel ihtiyaçları olan sosyal ve teknik altyapı imkanlarının geliştirileceği belirtilmiştir.

Kentleşmenin dengeli olmasını sağlamak için; ekonomik gelişme potansiyeli olan orta ölçekteki kentlerin destekleneceği, ekonomik faaliyetlerin büyük kentlerden küçük kentlere yayılmasının sağlanacağı belirtilmiştir.

2.3.5.6. Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planında Kentleşme (1990 – 1994)

Kentte nüfusun kent hayatına uygun bir yapıya kavuşturularak, yerleşim alanlarında kaliteli ve sağlıklı çevrenin oluşturulması gerektiği vurgulanmıştır. Ayrıca bu planda da yine orta büyüklükteki kentlerin desteklenmesi amaçlanmıştır. Bu planda farklı olarak, kentlerin fonksiyonlarına ağırlık verilerek kentler arasında ihtisaslaşma sağlanacağı belirtilmiştir.

2.3.5.7. Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planında Kentleşme (1996 – 2000)

Burada da orta büyüklükteki kentlerin geliştirilmesi amaçlanmış, büyük kentlere olan göçün yavaşlatılması gerektiği belirtilmiştir.

Ayrıca; kentlere göç eden nüfusun kentlileşmemesinden doğan sorunlardan, özellikle de gençlerin yasadışı işlere, suç işlemeye yöneldiğinden bahsedilerek bunun önlenmesi gerektiği; kırsal alandan gelen nüfusun kentlileşmesini kolaylaştırmak için gerekli tedbirlerin alınacağı vurgulanmıştır.

Kırsal alanlarla kentler arasındaki farkın giderek arttığı; kırsal alanın kalkınmasının sağlanmamasından dolayı kentlere olan göçün özellikle de büyük kentlere doğru olduğu, bunun sonucunda da zaten varolan sorunların daha da artarak altından kalkılmasının güçleştiğinden bahsedilmiştir.

2.3.5.8. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planında Kentleşme (2001 – 2005)

“Bu planın özelliği; bir yandan ulusal kültürün belirleyiciliği çerçevesinde kent ve kentlilik kültürünün oluşturulması, bir yandan da kentlerin küreselleşmenin istemlerine yanıt verecek duruma getirilmesidir” [Keleş, 2002 : 83].

Bunun için de uluslar arası düzeyde ticari ve ekonomik merkezlerin oluşturulacağı, sanayi bölgelerinin yaygınlaştırılacağı belirtilmiştir.

Bu planda da orta büyüklükteki kentlerin gelişmesinin desteklenmesinin, kentlerin doğal özelliklerinin (karakteristik özelliklerinin, kültürlerinin, turistik özelliklerinin) korunmasının sağlıklı kentleşmenin gerçekleştirilmesi için izlenmesi gereken başlıca politikalar olduğu üzerinde durulmuştur.

2.3.6. Türkiye’de Kentleşmenin Özellikleri

Buraya kadar anlatılanlardan Türkiye’nin kentleşmesinin kendine özgü bazı özellikleri ortaya çıkmaktadır. Bu özelliklerin bir kısmı, az gelişmiş ülke olmanın sebep olduğu özelliklerdir.

1. Türkiye’de kentleşme süreci hızlı nüfus artışı ile ortaya çıkmaktadır. Bu yüzden de çok hızlı gelişen bir süreç özelliği taşır.
2. Kentleşmemiz, sanayileşmeye dayanmayan, sanayileşmeyle birlikte yürümeyen; daha çok demografik özellik taşıyan bir kentleşmedir. Kentleşmemizin sağlıklı, çarpık, düzensiz veya dengesiz olarak nitelendirilmesinin başlıca sebebi budur.
3. Kentleşmemizde bölgelerarası dengesizlik hakimdir. Batıya doğru genişleme özelliği vardır.
4. Bölgeler arasında olduğu gibi, tek tek kentler arasında da kentleşmemiz dengesizdir.
5. Sürekli devam eden, genişleyen, yayılma gösteren bir özelliktedir.
6. Ayrıca; Türkiye’deki kentlerde ekonomik, toplumsal ve kültürel anlamda sürekli ikili bir yapı vardır.

3. TÜRKİYE'DE KENTLEŞME SÜRECİNDE BELEDİYELER

Anayasamızın 127. maddesine göre: “mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileri” olarak tanımlanmıştır. Yerel yönetimler, belirli bir coğrafi alanda yaşayan yerel topluluğun ortak ihtiyaçlarını karşılamak üzere, karar organları yerel halkça seçilen, yasalarla belirlenmiş görev ve yetkilere sahip; özel gelir, bütçe ve personeli olan kamu tüzel kişileridir. Yerel yönetimler kamu yönetiminde vazgeçilmez bir unsurdur.

Görüldüğü üzere anayasamız da yerel yönetimlere özel bir önem vermiştir. Yerel yönetimler, yerel hizmetlerin etkinliğinin ve verimliliğinin sağlanmasında hem de demokrasinin yerleşmesi ve gelişmesinde önemli kuruluşlardır.

Yerel yönetim birimleri içerisinde belediyelere diğer yerel yönetim birimlerine göre daha çok önem verilmiştir. Bugünkü belediye yönetimini düzenleyen kanun, 1930 tarihli ve 1580 sayılı Belediye Kanunudur. Bu kanuna göre belediye, “belde ve belde sakinlerinin mahalli mahiyette müşterek ve medeni ihtiyaçlarını tanzim ve tesviye ile mükellef hükmi bir şahsiyettir.” (1580, md.1) Yani belediyeler yerel ortak ihtiyaçları karşılamak üzere kurulmuş mahalli idare birimleridir. Belediyeler yerel halka en yakın kuruluşlardır. Yerel halkın ihtiyaçların, beklentilerini karşılayacak, sorunlarına yanıt verebilecek, idari birimdir.

3.1. Belediyelerin Gelişimi

3.1.1. Tanzimat Dönemi'nde Belediyeler

Osmanlı İmparatorluğu'nda Batılı anlamda modern belediyelerin kurulması düşüncesi Tanzimat'tan sonra başlamıştır. Tanzimat'tan önce kent hizmetleri kadılar, vakıflar ve loncalar tarafından yerine getirilmekteydi.

Osmanlı döneminde şehir yönetimini kadılar sağlamaktaydı. Kadılar hem yargının başı, hem merkezi yönetimin temsilcisi hem de belediye başkanıydı. Kadıların muhtesip adı verilen bir yardımcısı vardı. Muhtesip, esnafın denetlenmesinde, narhın belirlenmesinde ve denetlenmesinde, temizliğin kontrolünde kadının baş yardımcısıydı. Yani bir anlamda bugünün belediye zabıtası görevini görmekteydi.

“Muhtesip, ihtisap işleriyle uğraşan kişi demektir. İhtisap, kelime olarak, çirkin veya zararlı bir fiili yasaklamak ve iyiliği emretmek anlamına gelir. 1826 yılından sonra ihtisap kurumu yeniden düzenlendi. İstanbul’da İhtisap Nezareti; eyaletlerde ise İhtisap Müdürlükleri kuruldu. Bu düzenleme, belediye teşkilatı kuruluncaya kadar devam etti. Osmanlı yerel yönetim kurumu kadılıktan ihtisap nezaretine oradan da şehremanetine doğru bir gelişme çizgisi izledi” [Eryılmaz, 1999 : 173].

Tanzimat ile birlikte Osmanlı yönetim sisteminde batılılaşma çabaları başlamış, kurumlar Batı kurumlarına göre yeniden şekillendirilmeye başlanmıştır. Çevikbaş (1995), resmileşmiş bir yerel yönetim statüsünün, Osmanlılarda ancak 19. yüzyılda dış dünyaya açılma, kentlerin büyümesi, mali merkezîyetçilik sisteminin yerleşme gereği ve özellikle azınlıkların siyasal katılım ve etnik haklarını elde etmeleri yönünde dış devletlerin yaptığı baskılar sonucu ortaya çıktığına değinmektedir.

1854 Kırım Savaşı sonrasında İstanbul’da birçok problemle karşılaşılıyordu. Burada belediye hizmetlerinin olmayışı birçok sorun doğurmuştu. Bu durum üzerine İstanbul’da belediye teşkilatının kurulmasına karar verildi. Sonuçta yasal olarak ilk belediye 16 Ağustos 1855’te İstanbul’da kurulmuş oldu. İstanbul’da belediyelerin kurulmasıyla birlikte ihtisap nezareti ortadan kaldırıldı. Kurulan belediyenin adı İstanbul Şehremaneti oldu. Buna göre, belediyelerin başında padişah tarafından atanan şehremini bulunacaktı. Ayrıca atama ile gelen on iki kişilik bir şehir meclisi vardı. Bu meclise şehremini başkanlık edecekti.

Şehremaneti başarılı olamadı ve bunun üzerine “İntizam-ı Şehir Komisyonu” kuruldu. Bu komisyonun da üyeleri atama ile göreve geliyordu. Bu komisyon bir belediye nizamnamesi hazırladı. Bu nizamname ile İstanbul’un belediye teşkilatı bakımından

bölgelere ayrılması kabul edildi. Ancak belediye örgütünün önce azınlıkların yaşadığı bölge olan Galata – Beyoğlu bölgesinde kurulmasına karar verildi. Bu uygulama daha sonra diğer bölgelere yaygınlaştırılacaktı. Galata – Beyoğlu bölgesinde oluşturulan belediye örgütüne “Altıncı Daire – i Belediye” adı verildi. Bu belediye fiilen kurulmuş ilk belediyedir. Ayrıca, Altıncı Daire – i Belediye doğrudan Bab – ı Aliye bağlı olarak kurulmuştur. Bab – ı Ali; Tanzimat’tan önce vezir-i azam kapılarının, bu devirden sonra da hükümet dairelerinden birçoğunun içinde toplandığı ve sadrazamların buldukları dairenin adıdır. [Özön, 1979:61]. Bu belediye İstanbul’un diğer semtlerinde de uygulanması açısından bir örnek niteliği taşımaktadır. Bu uygulamanın diğer semtlere yaygınlaştırılması amacıyla 6 Ekim 1868’de “Dersaadet İdare – i Belediye Nizamnamesi” yürürlüğe girdi. Nizamnamede, şehremaneti örgütünün şehremini, şehremaneti meclisi ve cemiyet –i umumiye olmak üzere üç organı olduğu belirtilmişti.

İstanbul dışında diğer yerlerde (taşrada) belediye kurulması 1871 tarihli “İdare – i Umumiye – i Vilayet Nizamnamesi” ile yasal hale gelmiştir.

1976 tarihli “Teşkilat – ı Esasiye Kanunu” belediyelerin seçimle gelen meclislerce yönetilmesini ve kuruluş, görev ve meclis üyelerinin seçimi ile ilgili esasların kanunla belirlenmesini öngörmüştür. Burada 12. maddede belediye kuruluşunun düzenlenmesiyle, belediyelere anayasal bir özellik kazandırılmış oluyordu.

1877’de kabul edilen “Dersaadet Vilayet ve Belediye Kanunu” ile şehir ve kasabalarda belediye kurulması yaygın hale geldi. Bu kanunda İstanbul belediye örgütü yine şehremaneti ve belediye dairelerine dayandırılıyordu.

1912 yılında çıkarılan “Dersaadet Teşkilat – ı Belediyesi Hakkında Kanun – u Muvakkatı”na göre; İstanbul’daki belediye daireleri kaldırılmış, yerine belediye şubeleri kurulmuştur. Şehremaneti meclisi yerine de encümen getirilmiştir. Bu kanunda İstanbul dışında kalan taşra belediyeleri için, seçimle oluşan meclis, onun seçtiği belediye reisi ve de cemiyet – i belediye organları oluşturulmuştur. Bu durum, Cumhuriyet dönemine kadar bu şekilde sürmüştür.

3.1.2. 1923 – 1945 Döneminde Belediyeler

Cumhuriyetin ilanına kadar belediyeler merkezi yönetimin taşradaki teşkilatı gibi algılanmış ve görevlerini merkezi idarenin denetiminde yerine getirmiştir.

Eryılmaz (1995), Osmanlı'da yerel yönetim anlayışının Cumhuriyet döneminde de önemli bir değişikliğe uğramadan geçerliliğini koruduğunu, Osmanlının kamu yönetimi kurumlarının bu dönemde aynen alındığını, birlik ve beraberlik tehlikeye girer gerekçesiyle yerel yönetimleri güçlendirme konusunda hep tereddütlü davranıldığını belirtmiştir.

Cumhuriyetin ilk yıllarında yerel yönetimlerin işlevlerinin; savaştan yeni çıkmış olan bir ülkenin savaş sonrası yıkımlarını onarmaya ve temel hizmetleri vermeye çalışmak, temel sağlık sorunlarının çözümünü sağlamak olduğu söylenebilir. 1930 yılına kadar Cumhuriyet yöneticileri belediyelerle ilgili bir yasa çıkarmamışlardır. Dersaadet Belediye Kanunu, yapılan bazı değişikliklerle, bir süre daha belediyelerin yönetiminde uygulanmaya devam etmiştir.

Bu dönemde belediye konusundaki çalışmalar Ankara üzerinde yoğunlaşmıştır. Ülkede nüfus artış hızının ve kentleşme oranının çok düşük olması ve belediyelerin sorunlarının sınırlı kalmasıdır. Bu dönemde belediye sayılarında da büyük bir artış olmamıştır.

“Cumhuriyetin ilk yıllarında rejimin merkezi olması dolayısıyla Ankara'nın ayrı bir yeri olmuştur. Ankara yeni rejimin simgesi durumundadır. Bu dönemde Ankara göç alan şehir durumundadır ve önemli altyapı ve imar sorunları vardır” [Al, 1996 : 23]. Bu nedenle de 1924 yılında 417 sayılı kanunla “Ankara Şehremaneti Kanunu” çıkarılmıştır. Bu kanunla, Ankara'da İstanbul Şehremanetine benzer bir örgütlenme oluşturulmuştur.

“Ankara Şehremanetinin kuruluşu; Türkiye Cumhuriyet belediyeciliğinin diğerlerine örnek olmak üzere oluşturulan ilk deneydir. Ankara Belediyesi ile başlatılan yeni belediye örgütlenmesi, 1930 yılında yeni bir yasal düzene kavuşturuldu. Bu kanun 1

Eylül 1930 tarihinden itibaren 1580 sayılı kanunla yürürlükten kaldırıldı” [Disk, 1997 : 7].

Özetle ifade edilecek olursa; Cumhuriyet belediyeçiliğinde önemli bazı özellikler vardı. Osmanlı’dan devralınan bir yerel yönetim anlayışı vardı. Yerel yönetimlerin güçlendirilmesinden yana bir anlayış yoktu. Bu dönemdeki belediyeçilik anlayışı Osmanlı yönetim sisteminin etkisindeydi. 1945’e kadar Osmanlı’nın merkeziyetçi bürokratik yapısı devam etmiştir. Bunun yanında; nüfus artışı ve kentleşme hızının düşük olması da bu dönemdeki belediyeçilik anlayışını etkilemiştir. Ankara’nın dışında, bu dönemde, hızlı gelişen, büyüyen başka kent yoktu. Bu sebeple çalışmalar Ankara’da yoğunlaşmış; Ankara dışında önemli konut ve arsa sorunu olan belediye olmamıştı. Bu dönemde ülkenin mali durumunun kötü olması, kaynakların kıt olması da belediyeleri etkilemiştir.

Bu dönemde belediyelerle ilgili yapılan düzenlemeler şu şekilde sıralanabilir:

1. 26 Şubat 1924 gün ve 423 sayılı “Belediye Vergi ve Resimleri Kanunu”dur. Bu kanunla belediyelerin gelirlerinde yeniden düzenlemeye gidilmiş, mali yönden güçlendirilmesi amaçlanmıştır.
2. 16 Nisan 1924 gün ve 486 sayılı “Umur – u Belediyeye Mütcellik Ahkam – ı Cezaiye Kanunu”dur. Belediyeler bu kanunla ceza yetkisine kavuşturulmuştur.
3. 13 Mart 1924’te çıkarılan 442 sayılı Köy Kanunu ile, 2000 nüfusa kadar olan yerleşim birimlerine köy denilmiş; nüfusu 2000 i aşan yerlerde belediye kurulacağı belirlenmiştir. Böylece hangi yerleşim birimlerinde belediye kurulacağı yasallaştırılmıştır.
4. 22 Nisan 1925 gün ve 642 sayılı kanun; savaş sonrası kentlerin sorunlarını çözmek için çıkarılmış; kentlerin imarı için belediyelere yetkiler verilmiştir.
5. 22 Mayıs 1926 gün ve 844 sayılı kanunla Emlak ve Eytam Bankası kuruldu
6. 28 Mayıs 1928’de 1351 sayılı kanunla ‘Ankara Şehri İmar Müdürlüğü’ kuruldu..
7. 3 Nisan 1930 tarih ve 1580 sayılı Belediye Kanunu “şehirlerin gelişmesini ve düzenli hale gelmesini sağlamak, belediye işlerinde karar, yürütme ve denetleme yetkilerini arttırmak, ihtiyaç ve görevleri sınıflandırarak bunlardan zorunlu

yöntemleri belirli ve yapıcı bir programa bağlayıp pratik ve teknik biçimde yerine getirmek amacıyla çıkarılmıştır” [Çetinsaya, 1996 : 231].

Belediye Kanunu ile belediyelere çok geniş görevler verilmişti. Belediyeler bu dönemin şartlarına göre oldukça önemli görevlere sahiptir. Ayrıca bu kanun dönemin siyasi, ideolojik ve idari şartlarının özelliklerini taşımaktadır. 1930’lu yıllar tek parti dönemidir ve bu kanun da bu ideolojiye uygun olarak ortaya çıkmıştır. Kanun; belediyeleri; şehirlerin gelişmesini, düzenli hale gelmesini sağlamak; kanunda ayrıntılı biçimde belirtilen görevlerini yerine getirmek, ekonomik ve sosyal hayatın uyum içinde yürümesini sağlamakla görevlendirmiştir. “ Tek partili rejimde belediyelerin yapılanmasını etkileyen üç ilkedden söz edilebilir. Bunlar, ‘devletçilik’, ‘modernleşme’ ve ‘parti – devlet bütünlüğü’ idi” [Eryılmaz, 1996 : 183].

Bu kanunla belediyeler tüzel kişilik kazanmışlardır. Kanunla bütün belediyeler, ölçekleri göz önüne alınmadan, eşit sayılmışlar ve örgütlenme biçimleri de buna göre olmuştur. Yani belediyelere eşitlik ilkesi getirilmiştir. Ancak belediyeler bu yasa ile ağır bir vesayet denetimi altına girmişlerdir. Merkezi yönetimin belediyeler üzerinde güçlü bir denetimi vardır. Bu denetim hem belediye kararları üzerinde hem de karar organları üzerindedir.

Tekeli ve Ortaylı (1978) 1580 sayılı Belediye Kanununun, o dönem belediyeçilik anlayışıyla bağlantılı, 5 ilkeyi yansıttığını söylemektedir.

1. Belediyeler arası eşitlik ilkesi,
2. Belediyelerin icraatlarında serbest bırakılması,
3. Belediyeler üstünde güçlü merkezi yönetim denetimi,
4. Tek dereceli seçim ve halkın etkin denetiminin sağlanması,
5. Belediyelerin hizmet alanlarının genişletilmesi.

Konumuz itibariyle Belediye Kanunu’na göre belediyelerin kurulması, görevleri, organları ve mali yapılarından bahsedilecektir.

3.1.2.1. Belediyelerin Kurulması

1930 tarihli 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 7. maddesinde belediye yönetiminin kurulması hükümleri düzenlenmiştir.

Belediye kurulması, nüfus kriterine göre olmaktadır. Son nüfus sayımına göre nüfusu 2 000 i aşan beldelerle, nüfusa bakılmaksızın il ve ilçe merkezlerinde belediye kurulabilir. Bir yerleşim yeri il veya ilçe haline getirildiği zaman orada otomatik olarak belediye kurulmuş olmaktadır. Nüfusu 2 000 i aşan yerlerde belediye kurulması için yapılması gerekenler;

- Belediye kurulacak yerdeki ihtiyar meclisinin veya o yerdeki seçmenlerin yarısından çoğunun o yerin en büyük mülki amirine başvurması veya valinin bu işi kendiliğinden istemesi gerekir.
- Seçim Kurulu, valinin isteği üzerine, ilgili seçmenlerin belediye kurulması konusundaki oylarını tutanakla belirler ve valiliğe bildirir.
- Valilik oy sonuçlarını aldıktan sonra, il genel meclisine bildirir. İl genel meclisi kurulacak belediyenin yasalardaki görevlerin yerine getirilmesine yetip yetmeyeceğini ve belediye kurulmasının yararlı olup olmayacağı hakkında karar verir.
- Vali düşüncesiyle birlikte, il genel meclisi kararını İçişleri Bakanlığı'na gönderir. İçişleri Bakanlığı bu dosyayı Danıştay'a sunar ve Danıştay'ın kararı, Cumhurbaşkanının onayı ile o yerde belediye kurulmuş olur.
- Belediye kurulması kararı, kesinleştiği tarihi izleyen mali yılın başından itibaren uygulanır.

Özellikle 1950'lerden sonra ülkemizde küçük belediyelerin sayılarının arttığı görülmektedir.

Kanunda ayrıca belediye şubesi kurulması şartları da belirlenmiştir. Belediye şubesi; nüfus yoğunluğunun o yerin doğal şartlarından dolayı belli yerlerde toplanmasından dolayı 8 000 i aşan belediyelerde kurulmaktadır.

- “ 1. Şube belediye açılması istenen belde kısmında seçmenlerden yarımından fazlasının imzalı bir talebi veya Belediye Meclisinin başvurusu ve önerisi üzerine, o yerdeki mülki amir seçmenlerin oyuna başvurulmasını İlçe İdare Kurulundan istemelidir.
2. Oylama sonucu tutanakla tespit edildikten sonra Valiye gönderilir.
3. Vali, İl İdare Kurulunda konuyu gündeme getirir. Burada karar verilir.
4. Sırasıyla Danıştay’ın mütealası, Bakanlar Kurulu’nun uygun görmesi ve Cumhurbaşkanının onayı ile şube kurulur” [Gerçek, 1993 : 28].

“Bir yerleşim alanında belediye kurulabilmesi için bazı temel koşulların yerine getirilmesi gerekir. Bu koşullardan birincisi, son nüfus sayımına göre belde nüfusunun 2 000 i aşmış olması gerekir; ikincisi, belediye tüzel kişiliğinin verilmesinin belde için ekonomik, toplumsal ve yönetsel nedenlerden ötürü gerekli olması, üçüncüsü; kurulacak tüzel kişiliğin yerel gelirlerinin belediye görevlerini yapmasına yetecek ölçüde olmasıdır. Ancak nüfusu 2 000 in altında olsa bile ilçe merkezlerinde belediye kurulması zorunludur. Şekilsel koşulu oluşturan nüfusu 2 000 i aşması gerçeği çoğu zaman tek koşul gibi ele alınmakta ve diğer koşullar göz ardı edilmektedir” [Güneş, 2002 : 2/5].

Bir yerleşim alanının belediye tüzel kişiliğine sahip olmasıyla o yerleşim alanına daha fazla hizmet gideceği, yatırımlar yapılacağı, istihdam alanlarının genişleyeceği anlayışı hakimdir. Bu nedenle de bazı yerleşim yerlerinin, kanunda bulunan nüfusu 2 000 i aşmış olması koşulunu sağlamak amacıyla, nüfus transferi yaparak yerel hileye başvurdukları görülmektedir. Merkezi yönetimden daha fazla pay almak amacıyla köyler belediye, beldeler ilçe, ilçeler il, iller ise büyük şehir olmak istemektedirler. Bu nedenle de B.Ayman Güler’in yerel hile olarak adlandırdığı olay gerçekleşmektedir.

“Bir yerleşmeye belediye tüzel kişiliği verilmesinde açık, tutarlı ilke ve ölçütler yoktur. Orada yalnızca ‘nüfusu 2 000 den çok olmak’ ölçütü vardır ve köyler belediye olmak için genel sayımlarda nüfuslarını şişirerek hileye başvurma yolu ile bu ölçütü kolayca kendi yararlarına kullanabilmektedirler. Başvurulan yerel hileye siyaset dünyasının oy kaygısı da yardımcı olmakta ve böylece hiçbir mantık ve modele oturmayan bir belediyeleşme süreci yaşanmaktadır” [Birgül Güler, 1993 : 27].

Türkiye'deki belediyeleşme sürecinin en önemli özelliklerinden birisi belediyelerin kurulmasında objektif ölçütlerin tam anlamıyla uygulanmamasıdır. Nüfus kriteri tek ölçüt gibi algılanmaktadır. Diğer bir özellik; idari birimlerin daha fazla gelir sağlamak amacıyla statü değiştirmek istemeleridir. Bölgeler arasında belediyeleşme açısından dengesizliklerin olması da belediyeleşmenin özelliklerindedir. Ayrıca Türkiye'de belediyeleşme kentleşme ile hız kazanmıştır. Belediye nüfusunun %65 i nüfusu 500 000 in üzerinde olan kentlerde yaşamakta; belediyelerin ise % 80,96 sı nüfusu 10 000 den küçük yerleşim birimlerinde bulunmaktadır.

Birgül Güler yerel hile olayının Türkiye'nin belediyeleşme sürecinin tanımlayıcı özelliği olmadığını da vurgulamaktadır. Yerel hileye başvurmanın 1970'li yıllarda yaygınlaştığını ve yine 1970'li yıllar ile sınırlı kaldığını belirtmiştir.

3.1.2.2. Belediyelerin Görevleri

1930 tarih ve 1580 sayılı kanun 15. maddesinde belediyeler beldenin ve belde halkının sağlık, selamet ve refahını, bunların düzenlenmesini sağlamakla görevlidir denmiş ve bu görevler 76 maddede sayılarak belirlenmiştir.

Belediyelerin görev ve yetkilerinin belirlenmesinde başlıca 3 ilke vardır. Bunlar; genel yetki ilkesi, yetki ilkesi ve liste ilkesidir.

Genel yetki ilkesine göre; belediyeler yasaların yasaklamadığı ya da yapılması açıkça başka kuruluşlara bırakılmamış olan bütün yerel hizmetleri yürütmeye yetkilidir. Almanya ve Hollanda'da bu ilke uygulanmaktadır.

Yetki ilkesine göre; belediyeler merkezi yönetimden yetki alarak yapmak istedikleri hizmetleri yapabilirler.

Liste ilkesine göre; belediyelerin yetki ve görevleri kanunda teker teker sayılmaktadır. Ülkemizde daha çok bu ilke uygulanmaktadır.

“Belediye Yasası liste ilkesi yanında genellik ilkesine de yer vermiştir. Yasaya göre belediyeler, yasalarla kendilerine verilmiş olan zorunlu görevleri yerine getirdikten sonra, isterse beldede yaşayanların ortak ve çağdaş gereksinimlerini karşılayacak her türlü girişimde bulunabilirler” [Yalçındağ , 1992 : 84].

Kanunda belediyelerin gelirlerine göre yapılan görev ayrımı, bugün geçersiz olmasına karşın, tüm belediyeler için artık zorunlu hale gelmiş olmasına rağmen; tüm belediyeler için isteğe bağlı, geliri 50 000 den fazla olan belediyeler için zorunlu, geliri 200 000 den fazla olan belediyeler için zorunlu ve geliri 500 000 den fazla olan belediyeler için zorunlu olan görevler şeklinde yapılmıştır. Ancak söylediğimiz gibi bu ayrım bugün için geçerli değildir . gelirlerde belirtilen rakamların bugün için bir anlamı yoktur. Kanundaki gelirlere göre görev ayrımı dışında belediyelerin görevlerini şu şekilde gruplandırabiliriz.

Belediyelerin görevleri:

- Kentin altyapısıyla ilgili olan görevler; su temini, kanalizasyon şebeke yapımı ve dağıtımı, şehir içi yolların yapımı, doğalgaz dağıtımı, park ve mezarlıkların yapımı sayılabilir. Bunlar belediyelerin bayındırlık görevleri olarak da adlandırılır.
- Şehircilik hizmetleri ile ilgili görevler; çöp toplamak, yolları temizlemek, halkın sağlığını koruyucu tedbirler almak, çevrenin temizliğini sağlamak, itfaiye hizmetlerini yerine getirmek. Bunlar belediyelerin koruyucu görevleridir.
- İmarla ilgili görevler; imar planları hazırlamak, gerekli değişiklikleri yapmak ve uygulamak, yapı ruhsatı vermek, inşaatların kontrolünü yapmak. Bunlar da belediyelerin düzenleyici görevleri arasındadır.
- Ekonomik görevler; fiyatları tespit edip denetlemek, Pazar yerleri kurmak, o yerdeki ilan ve reklamları düzenlemek, turistik tesisler kurmak ve turistik faaliyetler düzenlemek.
- Eğitim ile ilgili görevler; okulöncesi eğitim ve ilköğretim görevleri, mesleki eğitim kursları düzenlemek, kütüphane açmak,

- Sosyal görevler; sağlık hizmetleri, yaşlı ve kimsesizlerin korunması amacıyla tesisler açmak, nikah işlemleri, muhtaç asker ailelerine yardım etmek, ucuz konutlar yapmak.
- Ulaştırma görevleri; kent içi ulaşımı sağlamak. Bu görevi kendi yapabileceği gibi kendi gözetiminde özel sektöre de verebilir. Yolcu taşımada ücret tarifesini düzenlemek ve uyulmasını sağlamak.
- Tarım ve veterinerlik hizmetleri ile ilgili görevleri; veterinerlik hizmetlerinin sağlamak ve denetimini yapmak, gıdaların kontrolü için gerekli laboratuvarları kurup yönetmek, yeşil alanları düzenlemek.
- Mali ve Hukuki görevleri; yerel vergileri, belediye cezalarını toplamak, kamulaştırma işlemlerini yapmak.

“Kanun koyucu 1580 sayılı kanunun 15. maddesinde belediyelerin vazifelerini sayma yolu ile belirttiikten sonra 19. maddede de belediyelerin haklarını, yetkilerini ve imtiyazlarını saymıştır. Buna göre belediyeler, kanunda öngörülen görevleri ve hizmetleri yerine getirdikten sonra, belde halkının ortak ve medeni ihtiyaçlarını giderecek girişimlerde bulunabilirler. Belediye sınırları içinde su, havagazı, tramvay, otobüs tesisatı kurmak ve işletmek; kent içinde göl, nehir ve körfezlerde ve çevre kıyılarda yolcu taşımacılığı yapmak yetki ve imtiyazına sahiptirler. Belediye bu hizmetleri bizzat yapabileceği gibi mevzuatta öngörülen uygun koşullara uygun olarak ve kırk yılı geçmemek şartıyla imtiyaz da verebilir” [Al, 1996 : 43].

3.1.2.3. Belediyelerin Organları

1580 sayılı kanuna tabi tüzel kişiliği olan belediyelerin organları; Belediye Meclisi, Belediye Encümeni ve Belediye Başkanıdır. Belediye Meclisi, belediyenin genel karar organıdır ve belediyenin en yüksek organı olma özelliği taşımaktadır. Belediye Encümeni yine belediyenin karar organlarından biridir. Belediye Başkanı ise, belediye tüzel kişiliğinin temsilcisi, başı ve yürütme organıdır.

3.1.2.4. Belediyelerin Mali Yapısı

1580 sayılı kanun belediyelerin gelir ve giderlerini belirlemiştir. yine bütçenin hazırlanışı, onayı ve kabulü de aynı yasada belirlenmiştir. Kanununun 119. maddesinde

belediye bütçesi “bir yıla ait gelir ve giderleri gösteren, belediye gelirlerinin toplanmasına, hizmetlerin yapılmasına izin veren bir kararname” olarak tanımlanmıştır. Belediye bütçesi belediye başkanı tarafından hazırlanır, encümenin incelemesinden geçer, meclis tarafından kabul edilir. Bütçenin kesinlik kazanması en yüksek mülki amirin (vali ya da kaymakam) onayı ile olmaktadır.

Burada önemli olan bir özellik; devlet bütçesi ile belediye bütçesinin hazırlanmasında farklılık olmasıdır. Devlet bütçesi hazırlanırken önce giderler sonra da giderleri karşılayacak gelir kaynakları belirlenir. Belediye bütçesinde ise bunun tam tersi bir uygulama vardır. Kent nüfuslarının hızla artması belediye hizmetlerini çeşitlendirmiştir. Belediyelerin çeşitlenen bu hizmetleri yerine getirebilmeleri de bütçelerine bağlıdır. belediyeler bütçelerine göre hizmet vermektedirler ve bu sebeple belediye bütçelerinde önce gelirler hazırlanır, tahmini gelirlerle yapılacak hizmetlere göre gider bütçesi hazırlanır. Yani; belediyeler bütçe gelirlerinin imkan verdiği ölçüde hizmetleri için harcama yapabilir, giderlerini saptayabilirler.

Anayasamıza göre yerel yönetimlere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır. (127) Ancak anayasadaki bu ilkenin uygulamada olduğu söylenemez.

Belediyelerin gelirlerini;

- Devlet bütçe gelirlerinden ayrılan paylar,
- Belediyelerin öz gelirleri,
- Devlet yardımları ve fonlar, olarak gruplandırabiliriz.

Devlet Bütçe Gelirlerinde Ayrılan Paylar

1981 yılında çıkarılan 2380 sayılı “Belediye ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Gelirlerinden Pay Ayrılması Hakkındaki Kanun” a göre belediyelere genel bütçe gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden pay verilmektedir. Bu kanuna göre belediyelere verilecek payın % 9,25 olması öngörülmüştür. Ancak paylar 1985 yılında % 8,15, 1986 – 1992 yılları arasında %8,55 olarak uygulanmıştır.

1994 yılında 3986 sayılı “Ekonomik Denge Vergisi İle İlgili Kanun” un 10. maddesi ile daha önce %8,55 olan pay %7,55 olarak kabul edilmiştir. Bu yasanın belirlediği %7,55

oranının 31 Aralık 1994'e kadar uygulanması kararlaştırıldı. 1995 yılından itibaren %8,55'e yükselmiştir. Ancak 2380 sayılı kanun belediyelere verilecek payı % 9,25 olarak belirlemiştir. bu oran 1996'dan beri uygulanmaktadır.

1994 yılı Bütçe Kanununda payların belediyelere verilmesi, hesaplanması ve dağıtımında

1. Nüfusları
2. Kalkınmışlık dereceleri
3. Mali kaynakları
4. Turistik durumları göz önünde bulundurularak İçişleri Bakanlığı, Bayındırlık ve İskan Bakanlıklarının birlikte tespit edeceklerini ve Başbakanlığın oluru ile yapılacağı belirtilmiştir.

Ayrıca nüfusu az olan belediyelere daha fazla maddi kaynak sağlayabilmek için nüfusu 10.000 i aşmayan belediyelere ilave pay ayrılması; olağanüstü hal bölgesindeki belediyelere ile kalkınmada öncelikli yöredeki belediyelere, afete maruz kalan bölgedeki belediyelere ve turistik faaliyetlerin yoğun olduğu bölgelerdeki belediyelere belirlenen orana ilave olarak, yasada belirlenen esaslara göre bir pay daha verilmesi söz konusudur.

Belediyelerin Öz Gelirleri

Belediyelerin öz gelirleri 1981 yılında kabul edilen Belediye Gelirleri Kanunu'nda vergiler, harçlar ve harcamalara katılma payları olarak düzenlenmiştir.

Vergiler: Belediye vergileri:

- ✓ İlan ve Reklam Vergisi
- ✓ Eğlence Vergisi
- ✓ Haberleşme Vergisi
- ✓ Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi
- ✓ Yangın Sigorta Vergisi
- ✓ Çevre Temizlik Vergisi
- ✓ Emlak Vergisi

Harçlar; işgal, tatil günlerinde çalışma ruhsatı, kaynak suları, tellallık, hayvan kesimi, muayene ve denetleme, ölçü ve tartı aletleri muayene, bina inşaat, imarla ilgili harçlar, işyeri açma izni, ruhsat ve rapor harcı, sağlık belgesi, kayıt ve suret harçlarıdır. Bu harçlardan sadece tellallık harcı nispi olarak belirlenmekte; diğer harçlar maktu özellik taşımaktadır.

Harcamalara Katılma Payları; yol, kanalizasyon ve su tesisleri harcamalarına katılma payları olmak üzere 3 türüdür. Bu hizmetlere ait giderlerin bir bölümünün finansmanının hizmetten yararlanacak olan vatandaşlara yüklenmesi amaçlanmıştır.

Harcamalara Katılma Paylarının uygulanmasına ilişkin usul ve esaslar, Maliye, Bayındırlık ve İskan Bakanlıklarının görüşü alınarak İçişleri Bakanlığınca düzenlenecek yönetmelikte belirlenir.

Devlet Yardımları ve Fonlar; devlet yardımları, genel bütçeye konulan ödeneklerden veya yasayla kurulmuş fonlardan ödenen paralardır. Ekonomik, sosyal ve siyasal nedenlerle, devlet belediyelere yardım etmektedir. İçişleri Bakanlığı, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, Turizm Bakanlığı, Kültür Bakanlığı, Çevre Bakanlığı, Spordan Sorumlu Devlet Bakanlığı, Toplu Konut İdaresi ve Devlet Planlama Teşkilatı belediyelere yardım ve bağış yapmaktadırlar. Devlet bu yardımları, yerel yönetimlerce yapılan hizmetleri desteklemek, yerel yönetim birimlerinin kendi aralarındaki gelir farklılıklarını gidermek, gelir yetersizliklerini ortadan kaldırmak için yapmaktadır.

Devlet tarafından belediyelere sağlanan yardımlar genel ve özel amaçlı olmak üzere 2'ye ayrılabilir.

Genel amaçlı yardımlar; devletin harcama yerlerini belirlemediği, belediyelerin mali açıdan güçlendirilmelerini sağlamak, gelir yetersizliklerini veya gelirlerinde meydana gelen azalmaları ortadan kaldırmak amacıyla yapılır.

Özel amaçlı yardımlar; belirli bir hizmetin yerine getirilmesi veya bir hizmet için gerekli tesislerin yapımı için verilen ve sadece o iş için kullanılabilen yardımlardır.

Ayrıca belediyeler, Belediye Kanununun 70. maddesine göre borç alıp verebilmektedirler. Belediyeler borç alma konusunda herhangi bir sınırlamaya tabi değildirler. Daha çok İller Bankasından borçlanan belediyeler; bunun dışında, devlet bankaları, diğer kuruluşlar ve bazı yurtdışı finans kuruluşlarından da borç alabilme yetkisine sahiptirler.

Devlet belediyelere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlamak zorundadır. Bunu yapamayınca; belediyelerin bazı borçlarını ertelemekte ya da ortadan kaldırmaktadır. Böylece dolaylı da olsa belediyelere gelir sağlamış olmaktadır.

8. 6 Mayıs 1930 tarih ve 1593 sayılı Umumi Hıfzısıhha Kanunu ile belediyelere yeni yetki ve görevler verilmiş, sağlık ve sosyal yardım hizmetleri yerel yönetimlere bırakılmıştır. Kanunun 4. maddesine göre “şehir, kasaba ve köylerdeki sağlık ve sosyal yardım hizmetleri belediyeler, özel idareler ve diğer mahalli idarelerce yürütülür. Bakanlık özellikle bu idarelere rehber olmak üzere bazı mahallerde örnek kuruluşlar açar.” Ayrıca bu kanunla plan ve program yaptırma zorunluluğu belediyelerin nüfus büyüklüklerine göre belirlenmiştir. Ancak bu dönemde belediyelere verilen sağlık ve sosyal yardım görevlerinin gelirler ile orantılı olmadığı ileri sürülmektedir.
9. 1933 tarih ve 2301 sayılı kanunla “Belediyeler Bankası” kurulmuştur. Bu kanunla amaçlanan hizmet alanları genişleyen ve çeşitlenen belediyelerin gelirlerini düzenlemektir. “Belediyelerin yeni gelir kaynağı sağlayacak yasal düzenlemelerin yapılmaması, kentlerin altyapı hizmetlerinde belediyelere yardımcı olacak Belediyeler Bankasının kurulmasını hızlandırmıştır” [Al, 1996 :29].
10. 21 Haziran 1933’te 2290 sayılı Belediyeler Yapı ve Yollar Kanunu çıkarılmıştır. Bu kanun genel ve uzun dönemleri içine alan bir planlama anlayışına sahiptir.
11. 1936 yılında 2763 sayılı kanunla İçişleri Bakanlığına bağlı “Belediyeler İmar Heyeti” kurulmuştur. Bununla amaçlanan 1593 sayılı kanunla belediyelere verilmiş plan ve program yaptırma görevini yerine getirmek için (harita, imar planı, içme suyu, spor alanı ve kanalizasyon işleri için) teknik yardımda bulunmaktı.

12. 583 sayılı İstimlak Kanunu, bu dönemde belediyelerle ilgili yapılan yasal düzenlemeler arasındadırlar.

Bu dönemin temel özelliklerinden birisinin, Türkiye’de hızlı bir kentleşmenin olmayışı olduğu belirtilmişti. Kentlerdeki nüfus artışı bu dönemde doğal nüfus artış hızına yakındır. Bu dönemde kent nüfusunun toplam nüfus içindeki oranı %23 – 24 arasında kalmıştır. İkinci Dünya Savaşı’ndan sonra (1945) ise hızlı şekilde kentleşme sürecine girilmiş ve kentsel nüfus artış hızı bundan sonraki dönemde doğal nüfus artış hızının iki katına yaklaşmıştır. Kentleşmenin gelişmesi belediyelerin görevlerini, işlevlerini belirleyen; sorunlarını ortaya çıkaran bir özellik taşır.

3.1.3. 1945 – 1960 Döneminde Belediyeler

Bu dönemde de 1580 sayılı Belediye Yasası yürürlüktedir. Daha önceki bölümde değinildiği gibi bazı değişiklikler olmuş olsa da tek parti döneminin mantığına göre hazırlanan biçimiyle yasa aynı kalmıştır. Böylece belediye yönetimi merkezi yönetimin doğal bir uzantısı durumundaydı.

İkinci Dünya Savaşı’ndan sonra tüm dünyada olduğu gibi Türkiye’de de belediyecilik ve imar konuları önem kazandı. Savaş sonrası savaşa katılan ülkelerin kentleri büyük ölçüde tahrip olmuştur. Yeni kurulacak kentlerin özellikleri, imar planlamaları önemli konular olmuştur. Kent yönetimi ve kentler üzerinde savaş sonrası ortaya çıkan ideolojilerin etkisi büyük olmuştur.

Bu dönemde Türkiye kapitalist türde ilişkiler içine girmiştir ve kapitalist ülkelerle yoğun ilişkiler içindedir. Bunun etkisiyle batıya açılma olmuş ve sistemde değişiklikler yapılmış, yeni uygulamalara gidilmiştir. Savaştan sonra Türkiye’de sıkı devletçilik uygulamasından vazgeçilmiştir. Tarımda makineleşmeye ağırlık verilmiş ve buna dayalı bir kalkınma kabul edilmiştir. Ayrıca kalkınmada dış borçlar ve dış kaynaklar gündeme gelmiştir. Ulaşımında demiryollarına değil, karayollarına ağırlık verilmiştir. “ Marshall yardımı uyarınca Türkiye, çok sayıda traktör, karayolu yapım aracı almıştır. Bu ikisinin

yaygın olarak kullanıma girmesi, kırsal yapısının dönüşümünde ve kentleşmenin ivme kazanmasında hayati öneme sahip olmuştur”[Bıçkıcı, 2003:1].

Savaş sonrası ortaya çıkan bu politika değişiklikleri sonucunda kırdan kente göçler hızlı bir şekilde gerçekleşmeye başlamıştır. Savaş öncesi dönemde sadece Ankara’da olan nüfus artışı savaş sonrasında bütün kentlerde görülmeye başlamıştır. Daha önce Ankara’nın sorunu olan konut yetersizliği, gecekondulaşma, arsa spekülasyonu sorunları artık tüm ülke kentlerinin sorunu olmuştur. Bu durum, belediyelerin sorunlarının ağırlaşmasına, özellikle imar konusunda çalışmaların arttırılmasına sebep olmuştur. Kentler büyümenin yanında değişim sürecine girmiş ve belediyelerin sorumlulukları artmıştır.

Hızlı kentleşmenin ortaya çıktığı dönemde belediyeler 1930’da çıkarılan Belediye Kanunu’na göre yönetilmekteydi. Kentleşme ve nüfus artışı sonucu belediyelerin sorunlarının artması yürürlükte olan Belediye Kanununun yetersizliğini ortaya çıkarmıştı. Bu sebeple de birtakım değişimlerin olması gerektiğinden yeni düzenlemelere gidildi.

3.1.3.1. Demokratikleşme Yolunda Yapılan Değişiklikler

19 Temmuz 1945’te “Türk Belediyecilik Derneği” kurulmuştur. Dernek adıyla kurulmuş olması ve derneğin kuruluş amacı belediyelerin özerkliğinin ve demokratikleşmesinin gerçekleşmesi açısından önemlidir.

“1948 yılında Ankara, 1954 yılında İstanbul valilikleri ve belediye başkanlıkları makamları birbirinden ayrıldı. Ancak buna rağmen valiler zaman zaman belediye başkanlığı görevini de üstlenmişlerdir. 1950 tarih ve 5669 sayılı kanunla belediye meclislerinin iki yılda bir seçilmesi esası getirildi” [Ulusoy, Akdemir, 2001 : 149].

Yapılan değişiklikler belediyelerin demokratikleştirilmesi amacıyla yapılan değişiklikler olmakla birlikte, Al’ın da belirttiği gibi [1996 : 34] seçim usulleri dışında önemli bir demokratikleşme görülmemiştir.

3.1.3.2. Belediye Gelirlerinde Yapılan Değişiklikler

Belediyelerin gelirleri 1945 – 1960 döneminde, yasada kendilerine verilen görevleri yerine getirebilmeleri için yetersizdi. Yasada belediyenin görevleri zorunlu ve isteğe bağlı olarak ikiye ayrılmış olmasına rağmen geliri az olan belediyeler zorunlu görevlerini bile yerine getirememekteydi. Bu sebeple belediyelerin borçlanma sınırlarının genişletilmesi; belediye gelirlerinin arttırılması amacıyla bazı yeni düzenlemelere gidilmiştir.

- İller Bankasının Kurulması:

“1933 yılında kurulup 12 yıllık uygulamadan sonra 15 milyon sermayeli hale gelen Belediyeler Bankası 13 Haziran 1945 tarih ve 4759 sayılı kanun ile İller Bankasına dönüştürüldü. Böylece banka belediyelere özgü olmaktan çıkıp özel idareleri ve köyleri de kapsamı içerisine almış oldu. Bankanın sermayesi 100 milyon TL ye çıkartılmış; ayrıca bankaya bakanlar kurulu kararıyla ödenmiş sermayesinin yarısı kadar uzun vadeli istikrazda bulunma ya da tahvil çıkarma yetkisi verilmiştir. Banka yerel yönetimlere 150 milyon TL’lik bir borçlanma olanağı sağlayabilecektir. Böylece belediyelerin borçlanma sınırları genişlemiş oldu. Banka, sadece fon sağlayan bir kredi kurumu değil, aynı zamanda bir teknik yardım kurulu olarak da düşünülmüştür” [Al, 1996 :35].

İller Bankası; 1933’te kurulduğunda yalnız belediyeler için çalışan Belediyeler Bankası ile, belediyeler imar işleri ile görevli Belediyeler İmar Heyetinin birleştirilmesiyle oluşturulmuştur. İller Bankası salt belediyelere özgü olmaktan çıkarılıp, il özel idareleri ve köyleri de kapsayan bir yerel yönetim bankası özelliğine kavuşturulmuştur. Banka sermayesinin %40’ı il özel idaresi, %30’u belediye ve %30’u da köylerindir. Köyler, ilk defa devletin gelirlerinden pay almaya başlamıştır.

- Belediye Gelirleri Kanunu:

Aslında 1580 sayılı yasayla belirlenmesi gereken belediye gelirleri, 1 Temmuz 1948 tarihinde 5237 sayılı “Belediye Gelirleri Kanunu” ile düzenlenmiştir. Bu kanunla belediyelerin gelirlerinin arttırılması yönünde bazı değişiklikler yapılmıştır. Bu kanunla

belediye gelirleri devlet vergilerinden ayrılan paylar, belediyelerin öz gelirleri, devlet yardımları ve olağanüstü gelirlerden oluşmaktadır. Kanuna göre gelir ve kurumlar vergisi %5, gümrük resmi %5, emlak vergisinden %45, akaryakıt üretim vergisinden %3 pay alınacaktı. Bu vergilerden alınan paylar İller Bankasında toplandıktan sonra %80'i belediyelere nüfuslarına göre dağıtılır, geri kalan %20'lik pay da nüfusu 50 binden küçük olan belediyelere kimi hizmetlerini karşılamak, ödünç verilmek üzere İller Bankasında, İmar ve İskan Bakanlığının emrindeki Belediyeler Ortak Fonunda biriktirilirdi.

Belediye gelirlerini arttırıcı bu çalışmaların yanında, az bir düzeyde de olsa gelirleri azaltıcı birtakım değişiklikler de olmuştur. 1950'de 5478 sayılı kanunla sadece noterce onaylatılan kira kontratlarından belediye resmi alınması kararlaştırılmış, eskiden tüm kontratlardan belediye resmi alınmaktaydı. 1954'te 6307 sayılı kanunla yabancı ülkelerden ithal edilen hayvanlardan alınan belediye gelirleri kaldırıldı. Ama biraz önce de belirttiğimiz gibi bunlar gelirleri önemli denebilecek ölçüde etkilememiştir.

"5237 sayılı kanun çok sayıda ve fakat az gelir getiren yükümlülükler esasına göre düzenlenmiştir. Bunun sonucunda da, belediyeler mali bakımdan devlete tam bağımlı hale gelmişlerdi" [Uzun; 1994 : 28].

3.1.3.3. Konut ve İmar Konusunda Yapılan Değişiklikler:

İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra kentlere göçler olmuş ve kentleşme süreci başlamıştır. Bu da ciddi konut sorunlarının ortaya çıkmasına neden olmuştur. Nüfus artışı, göç ve kentleşmenin yanında savaş sonrası ülkede kaynak yetersizliğinden dolayı konut yapımı da gerçekleştirilemiyordu. Ayrıca mevcut yasalarla ve daha önceki konut yapımlarında kullanılan yöntemler de yetersiz kalıyor, sorun çözülemedi. Sorun çözümü için gerekli değişiklikler, yenilikler, modern yöntemler de dönemin iktisadi durumu sebebiyle gerçekleştirilemiyordu. Konut sorununu yap satçı anlayış ve gecekondulaşma bir derece çözümlenmiştir. Yani kentlerdeki 'ikili yapının' başlangıcı - bir yanda gecekondu diğer yanda da modern yerleşim merkezleri- bu döneme rastlamaktadır.

Ortaya çıkan konut sorununun çözümü için bazı düzenlemeler yapılmıştır. Bunun başında konut kiralari ile ilgili düzenlemeler gelir. 18 Ocak 1940 gün ve 3780 sayılı Milli Koruma Kanunu, kiralari 1939 yılındaki seviyesinde durdurmuştur. Ancak paranın değer kaybı olmuş, kiralar serbest piyasa koşullarında oluşmuş ve bu da ev sahiplerinin tepkisine yol açmıştır. 21 Şubat 1947 gün ve 5020 sayılı kanunla değişiklik yapılarak 1939 da sabitlenen kiralara %20 zam yapıldı. 1955 yılından itibaren kira denetimi kaldırılmaya başlandı. Ancak 1 Haziran 1955 ten itibaren konut kiralari serbest bırakıldı. Ancak bir süre sonra tepkiler olmuş ve yine kira denetimine başlanmıştır.

“1939 kira bedellerine günün iktisadi koşullarına uygun ilaveler yapılmış ve 1947den sonra bina kiralari 1953 düzeyinde dondurularak kiracılar korunmuşlardır. Bu kira denetim sistemi 1963 yılına kadar sürmüştür” [Toprak Karaman; 1998 : 131].

Hızlı kentleşme ve kırdan göç sonucunda ortaya çıkan diğer bir sorun da gecekondular olmuştur. Kentlerde gecekondu mahalleleri artmaya başlamış ve artık görmezlikten gelinmeyecek boyutlara ulaşmıştır. Kırdan gelip gecekondulara yerleşen kentlilere de temel kentsel altyapı hizmetleri vermek gerekiyordu. Bu amaçla da bazı kanunlar çıkarıldı. Bunlardan ilki 22 Haziran 1948de Ankara’daki gecekondulari düzenlemek için çıkarılmıştır. Bu kanunla Ankara Belediyesine gecekondulari meşrulaştırma yolu açılmıştır. Ankara’daki bu uygulamadan sonra başka yasayla (775 sayılı Gecekondu Yasası) bu durum tüm ülkede uygulanmaya başlamıştır. 1953’e kadar olan gecekondular tüm ülkede meşrulaştırılmış olmuştur. Ancak bundan sonra yapılacak gecekondulari önlemek için de ağır tedbirler alınmıştır.

Kentleşme il belediyelerin sadece imar ile ilgili görevleri değil, bunun yanında arsa ve konut üretimi ile ilgili görev alanları da genişlemiştir. Bu konudaki sorunları çözmek amacıyla da bazı değişiklikler yapılmıştır. 1948’de Bina Yapımı Teknik Kanunu ile belediyelere arsa üretme görevi verildi. Belediyeler; hazine arsaları, arsa vergisine esas olan değerinden on yılda on taksitle ödemek üzere alabiliyor ve evi olmayıp kendisine ev yapacaklara devredebiliyorlardı. Ancak bu kanun belediyelere ucuz konut yapıp halka ucuz konut vermek olanağı tanımıyordu. Bu alanda görev verilmesi konusunda tepkiler olduğu ve 1950 de 5656 sayılı kanunla belediyelere arazi alıp konut yapmak ve

yaptığı konutları o kentte yaşayanlara devretme olanağı sağlandı. Bu yasayla ayrıca belediyelerin bütçelerinden konut için doğrudan tahsis yapabilecekleri hükmü de getirildi .

Sonuç olarak, bu dönem belediyelerin güçlendirildiği bir dönemdir. İl özel yönetimlerine göre belediyeler İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra önem kazanmış ve bu böyle devam etmiştir.

“Bu dönemde belediyeler yalnızca il yönetimine oranla güçlenmemiş, aynı zamanda ülke yüzeyine hızla yaygınlaşmışlardır. Yeni kurulan belediye sayısında artış vardır. Belediyeli nüfus ile salt demografik ölçütlerle kentsel nüfus arasındaki açıklık devam etmiştir”[Ayman Güler; 1998 : 175].

Toplam nüfus içindeki payı %26 olan kentsel nüfusa karşılık belediyeli nüfus oranı %38dir. Buradan da anlaşıldığı gibi belediyeler bu dönemde de salt kentsel yönetim değillerdir. “Bu dönemde hızlı belediyeleşme süreci yaşanmıştır. 1945te 583 olan belediye sayısı 1950 de 623’e,1955’te 809 a ve 1960 ta 995 e yükselmiştir” [Al, 1996 : 36].

3.1.4.1960-1980 Döneminde Belediyeler

1961 Anayasası 116.maddesinde yerel yönetimleri düzenlemiştir.Buna göre; “mahalli idareler;il, belediye veya köy halkının ortak nitelikli yerel gereksinimlerini karşılayan ve genel karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişileridir.” Yeni anayasanın 112. maddesi ise “idarenin kuruluş ve görevleri merkezden yönetim ve yerel yönetim esaslarına dayanır. İdare kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir” demiştir. 1961 Anayasası özerk ve genel karar organlarını halkın seçeceği güçlü yerel yönetimlerin kurulmalarına olanak sağlamaktadır.

Anayasanın getirmiş olduğu planlama anlayışı belediyeleri de ilgilendirmekteydi. Ancak bu dönemi kapsayan I., II. Ve III. Planlarda belediyeler hakkında çok açık bir

yaklaşım yoktur. I. Beş Yıllık Kalkınma Planı 1963- 1967 yılları arasındaydı ve bu planda yönetsel bir reformun öngörülmesi nedeniyle Mehtap Projesi başlatılmıştır. Bu kalınma planında kentleşme ve kent yönetimi ayrıca ele alınmamış, bir sorun olarak kabul edilmiş ve planlarla yavaşlatılması gereken bir olgu olduğu belirtilmiştir. II. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968- 1972) ise, kentleşmenin yavaşlatılması gereken bir olgu olmadığını, istenen bir olgu olduğunu belirtmiştir. Bu planda altyapı çalışmalarına ve toplu konutlara önem verilmiştir. III. Plan kent yönetimlerine ve sorunlarına önemli bir yaklaşım getirmemiştir.

1960 tan itibaren idarede reform çalışmaları başlamış, bu çalışmalarda belediyelere de yer verilmiştir.

1. “Mehtap Projesi” (Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi): 13 Şubat 1962 tarihinde başlamıştır. Amaç; planlı dönemde hızlı ekonomik gelişmelere paralel olarak yönetim yapısının da geliştirilmesini sağlamaktır. Bu çalışmalar doğrultusunda bazı öneriler yapılmıştır. “Merkezi kuruluşlar ile merkezi hükümet teşkilatının taşra birimleri ve mahalli idareler arasında görev dağılımı, mahalli idarelerin yetkileri, kaynakları, teşkilatlanması konuları çok önemli bir inceleme alanı teşkil etmektedir. Bu konular ayrı ayrı ele alınıp incelenmelidir” denilmiştir.

Bu projeye göre Bakanlar Kurulu kararıyla İdareyi ve İdari Metodları Yeniden Düzenleme Komisyonu kurulmuş, bu komisyon;

“Belediyelerin a.büyük kentler, b. Kentler, c.kasabalar olarak kümelendirilmesini öngörmekte; bunlar arasında, birinciler için ‘şehircilik ve bölge plancılığı’ ilkesinin, ikinciler için ‘imar plancılığının’, kasabalar için ise ‘toplum kalkınması’ yaklaşımlarının uygulanmasını önermektedir” [Keleş, 1972 : 362].

2. Bu dönem içerisindeki Mehtap’tan sonra idarede reform çalışmalarının ikincisi 1966’da başlayıp 1971’de sonuçlandırılan “İç Düzen Projesi”dir. Bu projenin amacı; İçişleri hizmet ve teşkilatını yeniden düzenlemek amacıyla İçişleri Bakanlığı teşkilatına dahil bütün kuruluşların merkez ve taşra kademeleri ile bakanlığa bağlı veya denetimi altındaki kuruluşlar ve mahalli

idareler üzerinde; amaç, görev ve yetkilerin dağılışı, hizmetlerinden sorumlu personel, teşkilat yapıları ve işleyişi, İçişleri Bakanlığının görev ve hizmetleri ile ilgili faaliyetlerde bulunan diğer kuruluşlar üzerinde İçişleri Bakanlığı ve teşkilatı ile ilişkiler aralarındaki görev karışımları ve koordinasyonu araştırılacaktır [Keleş, 1972 : 364]. Bu amaçlar doğrultusunda İçişleri Bakanlığı teklifler hazırlamış fakat hiçbirini kanunlaşmamıştır.

3. Ayrıca 1971 yılında “İdari Reform Danışma Kurulu” bir rapor yayınlamıştır. Bu raporun amacı; devlet kesiminin yeniden düzenlenmesinin stratejilerini belirlemektir. Bu raporda, belediyelerle ilgili de önerilerde bulunulmuştur. Belediyeler ile ilgili şu önerilere yer verilmiştir:

“- Genel olarak bütün belediyelerimiz yapı, görevler, yetkiler, mali olanaklar, personel, merkezle ve öteki kuruluşlarla ilişkiler bakımından çözülmesi gereken pek çok sorun nedeniyle etkin hizmet yapamamaktadırlar. Belediyelerimiz içinde nüfusu 10.000’in altında olan kasaba belediyeleri ile metropol alan belediyelerinin diğer belediyelere oranla çok yoğun ve önemli sorunlarla karşı karşıya buldukları görülmektedir.

- Çoğunluğu çok az nüfusa sahip belediyelerimizin mali kaynaklarının ve personel olanaklarının son derece sınırlı oluşu ve görev yaptıkları sosyal ve kültürel ortamın bazı özellikleri bu birimlerin kendilerine verilmiş olan görevleri başarı ile yürütmelerini önlemektedir. Bazı kasaba belediyelerinin bir kısım hizmetleri istenen etkinlikte yürütmek amacıyla üstün nitelikte personel kullanmaları ekonomik olmamaktadır.

- Bu nedenlerle, bugünkü sistem aynı sürdürüldüğü takdirde, kasaba belediyelerinin, optimal bir büyüklüğe erişinceye kadar, bazı önemli hizmetleri ya yetersiz bir biçimde ya da ekonomik olmayan yollarla yürütölmelerine rıza göstermek gerekecektir.

- Belediye kuruluşu için gerekli olan taban nüfus 5.000 olmalıdır.

-Mevcut belediyeler varlığını sürdürmeli; beldenin turistik v.b. özellikleri nedeniyle 2000-5000 nüfuslu yerlerde belediye kurulması, objektif esaslara bağlanmalıdır.

-Belediyeler, nüfus, gelişme potansiyeli, sosyo – ekonomik koşullar gibi objektif kriterlere göre kasaba, şehir, büyükşehir olarak gruplandırılmalı, örgütlenme biçimi ve görevi bu gruplandırma esas alınarak saptanmalıdır” [Uğurlu, 1995 :58].

Bu dönemde belediyelerle ilgili yeni yasal düzenlemelere gidilmemiş, belediyeleri ilgilendiren yeni temel yasalar çıkmamış; ancak varolan yasalarda değişiklikler yapılması düşüncesi benimsenmiştir. Belediye yasalarında yapılan önemli değişikliklere de kısaca değinmekte yarar vardır.

3.1.4.1. Belediye Organlarındaki Değişiklikler:

1963 yılında 307 sayılı kanunla yapılan değişiklikle belediye başkanının halk tarafından seçilmesi hükmü getirilmiştir. Bu kanunun çıkmasına kadar olan dönemde belediye başkanı, meclis tarafından kendi üyeleri arasından ya da dışarıdan seçilmekteydi. Seçilen belediye başkanının göreve başlaması için vesayet onayı gerekmekteydi. Ayrıca belediye başkanlarının seçiminde tek dereceli çoğunluk usulü de getirilmiştir. Yine aynı kanunla belediye başkanlarının vali veya cumhurbaşkanının onayını alma kuralı kaldırılmıştır. Belediye meclislerinin seçiminde nisbi temsil kabul edilmiştir. Belediyeler üzerindeki diğer zamanlara oranla merkezin denetiminin azalmasını sağlayan yasa 1967’de 832 sayılı Sayıştay Yasasıdır. Belediyeler ve belediyelerin iktisadi kuruluşları Sayıştay denetiminden çıkarılmıştır.

3.1.4.2. Belediye Gelirlerinde Yapılan Değişiklikler:

Belediyelerin sayıları artmakta, belediyeli nüfus artmakta; ancak bu dönemde belediyeler gelir ve görevler bakımından küçülmektedir. Bu dönemde de belediyelerin mali sorunları büyük boyutlardadır.

“Belediye gelirleri ile ilgili yasaların yeni anayasaya aykırı bulunarak iptal edilmesi ve maliyenin hazırladığı bazı yasalarla belediye gelirlerine el atılması, belediye gelirlerini önemli oranda azaltmıştır. Belediyeler önemli oranda güç kaybetmişlerdir” [Al, 1996: 37].

1966 yılında levha ve ilan resmi kaldırılmıştır. 1968 yılında Akaryakıt İstihsal Vergisinden belediyelere ayrılacak paylar sınırlandırıldı. Bu gelişmeler bu dönemde belediyelerin gelirlerinde azalmalara sebep olmuştur.

1970 yılında Finansman Kanunu çıkarıldı ve bu kanun konut yapımı ve buna bağlı olarak da kentleşmenin üzerinde etkili oldu. Ayrıca yine bu tarihte 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu çıkarıldı, ancak beklendiği gibi önemli ölçüde yararlı olamadı. Çünkü, belediyeleri aydınlatma ve temizlik resimlerinden mahrum bırakıyordu.

3.1.4.3. Arsa ve Konut Sorunuyla İlgili Yapılan Değişiklikler:

Arsa konusunda ilk gelişme 1960 tarih ve 122 sayılı “6830 sayılı İstimlak Kanununun Bazı Maddelerinin Kaldırılması, Değiştirilmesi Ve Eklenmesi Hakkındaki Kanun”dur.

Bu dönemde kentleşme oldukça hızlıdır. Kentleşmeye bağlı olarak arsaya olan talep de arttığından arsa değerlerinde de artışlar olmuştur. Yatırımlar için arsa bulmak sorun teşkil etmiştir. Bu sorun karşısında Kamulaştırma Yasası yetersiz kalmış, sorunlar çözülememiştir. Kamulaştırma, sadece kamusal yatırımlar için söz konusu olan arsa sorununun çözümünde etkilidir. Özel yatırımlar karşısında arsaların girişimcilere nasıl sunulacağı belirgin değildir. Bu amaçla da 1969’da 1164 sayılı yasayla Arsa Ofisi kurulmuştur. Yasanın 1. maddesine göre; “Arsa Ofisi, tanzim alış satışları yapmak, konut, sanayi ve turizm bölgeleri ve kamu tesisleri için arazi ve arsa sağlamak üzere İmar ve İskan Bakanlığına bağlı, kamu tüzel kişiliğine sahip ve döner sermayeli olarak kurulmuştur.” Amaçlanan, arsaların aşırı fiyat artışlarını, arsa spekülasyonlarını önlemek; kamu hizmetleri için gerekli kamulaştırma hizmetlerini yapmaktır.

Konut sorununa bu dönemde bütüncül yaklaşılmamıştır. Daha önce belirttiğimiz kent içindeki ikili yapı; modern yerleşim alanları ile gecekonduların sorunlarının ayrı ayrı çözülmesi yolu benimsenmiştir. Gecekondu yasallaştırılmıştır. Böylece gecekonduya artık belediye hizmetleri götürülebilecektir. 1966 yılında 775 sayılı Gecekondu Yasası çıkarılmıştır. Bu yasada gecekondulaşmaya karşı daha geniş önlemler alınmış olsa da gecekondu sorununa çözüm getirilememiş; gecekondu yapılmaya devam etmiştir.

3.1.5. 1980 Sonrası Belediyeler

Belediyelerle ilgili yapısal değişikliklerin en belirgin olduğu dönem, bu dönemdir. 1980 İhtilalinden sonra, seçimle gelen belediye başkanları görevlerinden alınıp yerlerine atamayla başkanlar getirilmiştir. İhtilalle gelen yönetim; belediye sorunlarına eğilmiş, sorunlara çözümler aramıştır. İhtilal yönetimi, 1984 yılında yerel yönetim organlarının seçilmesiyle sona ermiştir.

1980 İhtilalinde çıkarılan 34 numaralı Milli Güvenlik Konseyi kararı; büyük şehir etrafındaki belediyelerin tüzel kişiliklerini kaldırarak, şube haline dönüştürmüştür. 4 Aralık 1981’de 2561 sayılı “Büyük Şehirlerin Yakın Çevresindeki Yerleşim Yerlerinin Ana Belediyelere Bağlanmaları Hakkında Kanun” ile belediye hizmetleri bütünlük içinde yerine getirilmeye çalışılmıştır.

1982 Anayasası 127.maddesinde yerel yönetimleri “mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları gene kanunda gösterilen seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir” şeklinde tanımlamıştır.

“1982 Anayasası, yerel yönetimlerin işleyişini yönlendirecek birtakım ilkeler koymuştur. Bu ilkeler:

1. Yerel yönetimler, kamu tüzel kişiliğine sahiptir,
2. Yerel yönetim kuruluşlarının seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmaları ya da yitirmelerine ilişkin denetim yargı yolu ile olur,
3. Yerel yönetim seçimleri serbest, eşit, gizli, tek dereceli, genel oy, açık sayım ve döküm esaslarına göre yargı yönetim ve denetimi altında yapılır,
4. Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde, yasada belirtilen esas ve usuller çerçevesinde ‘idari vesayet’ yetkisi vardır,
5. Yerel yönetim kuruluşları, Bakanlar Kurulunun izni ile aralarında birlikler kurabilirler,
6. Yerel yönetim kuruluşlarının görevleri yasa ile belirlenir,
7. Yerel yönetimlere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır” [Dönmez, 1996 : 26].

3.1.5.1. Yeni Bir Belediye Anlayışının – Büyük Şehir Belediyelerinin- Ortaya Çıkışı

Hızlı kentleşme sonucunda büyük kentler daha da büyümüş, belediyelerin sınırlarını aşan düzensiz ve plansız gelişmeler olmuştur. Bunun sonucunda da büyük şehirlerin yönetiminde özel bir uygulama benimsenmiştir. 1984 yılında yapılan yasal düzenleme ile Büyük Şehir Belediyeleri uygulamaya konulmuştur.

Anayasanın 127. maddesi “büyük yerleşim yerleri için özel yönetim biçimleri getirilebilir” demiştir. Bu da bugünkü Büyük Şehir Belediye sistemimizin temelini oluşturmuştur. Anayasadaki bu hükme dayanarak 1984 tarihinde çıkarılan 3030 sayılı kanun ile büyük şehir belediyelerinin yönetim yapısı, statüsü, görevleri düzenlenmiştir.

Büyük kentsel alanlarda Büyük Şehir Belediyesi ve onu oluşturan İlçe Belediyeleri olmak üzere iki kademeli bir yapı oluşturulmuştur. Büyük Şehir Belediyesi kurulabilmesi için, belediye sınırları içinde birden çok ilçe bulunması gerekmektedir. Büyük Şehir kurulmasından amaç, metropoliten bölgelere hizmet verecek bir belediye kurmaktır. Yani metropol alanlara belediye hizmetlerinin götürülmesi amaçlanmıştır.

“Metropoliten alan, nüfusun yoğun olduğu ekonomik, sosyal ve yönetim açısından ve bölgenin merkezi durumunda olan, merkezi şehir veya şehirlerin, çevre kentleriyle oluşturdukları birimlerdir. Metropoliten alan, bir merkezi kent ile merkezle arasında sosyo – ekonomik ilişkiler olan kent yerleşmelerinin oluşturdukları bir bütündür” [Görmez, 1993 : 19].

Büyük Şehir Belediyeleri metropol alanlarda faaliyet gösteren yerel yönetim birimleri arasında koordinasyonu sağlamak, ortak hizmetleri o alana uygun şekilde götürmek için kurulmuşlardır. Büyük şehir belediyelerinin sınırlarında birden çok ilçe belediyesi vardır, ama büyük şehir belediyeleri ile aralarında hiyerarşik olarak bir kademelenme yoktur. Her ilçe belediyesi tüzel kişiliğe sahip, özerk belediyelerdir.

1984 yılında, önce İstanbul, Ankara ve İzmir’de büyük şehir belediyeleri ve buna bağlı ilçe belediyeleri kuruldu. 1993 yılında Antalya, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, İzmit, Mersin ve Samsun’da büyük şehir belediyesi kuruldu. Ancak, 3030 sayılı kanundan farklı olarak 504 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye göre bu büyük şehir belediyelerinde, ilçe belediyesi yerine alt kademe belediyeleri kuruldu. 2000 yılında 593 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Adapazarı Büyük Şehir Belediyesi kurulmuştur. Bu belediye; diğer büyük şehir uygulamalarından farklı olarak, hem 3030 sayılı kanundaki gibi ilçe belediyelerine, hem de 504 sayılı K.H.K.’deki gibi alt kademe belediyelerine sahip, karma nitelik taşıyan bir belediyedir.

Bu dönemde belediyelerin birleştirilmesi (küçük belediyelerin büyük belediyelere bağlanması ile) sonucu belediye sayılarında azalma olmuştur. 1980’de 1717 olan belediye sayısı 1981’de 1587 olmuş; 1985’te tekrar artmaya başlamış, 1994’te 2710 olmuştur, bu sayı 2000’de 3215’e yükselmiştir.

3.1.5.2. Belediyelerin Gelirleri İle İlgili Yapılan Değişiklikler

Bu dönem içinde belediyelerle ilgili önemli değişikliklerden biri de belediyelerin mali kaynaklarında yapılan değişikliklerdir.

Belediyelerin mali yapısındaki düzenlemelerden biri 1981 tarihinde 2380 sayılı “Belediyeler ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkındaki Kanun”un çıkarılmasıdır. Kanuna göre, genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere %5 pay verilmesi ve bu payların belediyeler arasında nüfus esasına göre bölüştürülmesi öngörülmüştür. Bu kanunla kaynak sıkıntısı içinde olan belediyeler, mali açıdan rahatlamışlardır. 1984’te yürürlüğe giren 3004 sayılı kanun 2380 sayılı kanundaki %5’lik oranı arttırarak %10,3 e çıkarmıştır. Ancak bu oran da 1987’de %9,25’ e indirilmiştir.

1981 tarih ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'yla 1948 yılında çıkartılmış olan 5237 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu yürürlükten kaldırılmıştır. Bu yeni kanunla belediyelerin gelirleri önemli ölçüde arttırılmıştır.

1994'ten itibaren belediyeler mali bakımdan yine daralma dönemine girmiştir. Belediyelerin genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları payların oranları düşürülmüştür. Dönemin hükümeti ayrıca belediyelerin biriken borçlarını kaynağından mahsup etmeye başlamıştır.

3.1.5.3. Belediyelerin Yetki Alanlarının Genişletilmesi

Kentleşmenin hızlı olması, kent nüfusunun artması belediyelerin hizmet alanlarını genişletmiştir. Belediyeler yürütmekle sorumlu oldukları kamu hizmetlerini sadece kendi kaynakları ile yerine getirememektedirler. Bu hizmetlerin daha etkili ve düzenli yerine getirilmesi amacıyla bazı belediye hizmetlerinde özelleştirme yoluna gidilmiş, bazılarında ise merkezi yönetimdeki KİTlere benzer bir düzenlemeye gidilmiştir.

1985 yılında 3194 sayılı “Yeni İmar Kanunu” ile imar planları ile ilgili merkezi yönetimin bazı yetkileri belediyelere devredilmiştir. Bu yetki ile belediye meclislerince kabul edilen imar planlarının İmar ve İskan Bakanlığınca onaylanması zorunluluğu ortadan kalkmıştır.

“Belediyenin sağlık ve teknik hizmetlerinde çalışacak olan memurların ilgili bakanların onayı ile atanması kuralından vazgeçilmiştir” [Eryılmaz; 1995 : 343].

Bu dönemde belediyelerin yetki ve mali açıdan güçlendikleri kabul edilmektedir.

3.1.5.4. Yerel Yönetimler İle İlgili Yapılan Düzenlemeler

Bu dönemde yerel yönetimler ile ilgili yapılan düzenlemelerden en önemlisi; yerel yönetimleri demokratik ve verimli hizmet üreten yönetim birimi haline getirmeyi hedefleyen 1989 yılında başlayan ve 1991 yılında tamamlanan Kamu Yönetimi Araştırma Projesi'dir (KAYA). Bu proje ile hazırlanan raporda, yerel yönetimlerin

sorunları yer almakta ve sonra da yapılması gerekli olan değişikliklere yer verilmektedir.

“KAYA projesinin özelliklerinden biri; kamu yönetiminin bir bütün içinde, yerel yönetimlerle merkezi yönetimin ve onunla taşra birimlerinin bir arada ele alınmasıdır. Diğer özellik; yerel yönetimlerin kendi aralarında, bunların merkezle ve merkez yönetimin taşra birimleri arasında gerekli bağlantıların kurulmağa çalışılmış olmasıdır. Üçüncü bir özellik ise; KAYA raporunda verimlilik, etkinlik ile demokratikliğin birbiriyle çelişen kavramlar olarak ele alınmayışıdır” [Ökmen; 1999 : 40].

Bu raporda belediyelerle ilgili yer alan konuların bazıları şunlardır:

1. Nüfusu 500’ün üzerinde olan köyler, bir geçiş dönemi içinde, belediye statüsüne kavuşturulmalıdır.
2. Belediye, belediye şubeleri, mahalle kurulması, bir beldeden ayrılma, başka bir beldeye bağlanma işlemleri için halk oylamasına başvurulmalıdır.
3. Belediye kurulması ve kuruluş sonrasındaki aşamalarda, idare kurullarına; görüş bildirmek, karar almak ve onaylamak biçiminde tanınan yetkiler il ve ilçe merkezi belediyeleri için, il yerel meclisince; öteki belediyeler için, ilçe yerel meclisince kullanılmalıdır.
4. Büyükşehir tanımı, daha belirgin niteliklere göre yeniden yapılmalı, nüfus ve alan büyüklükleri ve bu alan içerisinde, bir çekirdek kent (anakent) ile ona bağlı küçük yerleşim yerleri (uydu kent) oluşumu, önemli öğeler olarak göz önünde bulundurulmalıdır.
5. Büyükşehirle bağlı alt kademe belediyeleri alan ve nüfus büyüklükleri bakımından fiziksel koşulların elverdiği ölçüde, birbirleri ile dengeli duruma getirilmelidir.
6. Büyükşehirle bağlı alt kademe belediyeleri ilçe belediyesi olarak değil, semt belediyeleri olarak düşünölmeli, semt belediyeleri mülki kuruluşa bağlı kalmaksızın kent içi ilişkilere göre saptanmalıdır.
7. Belediyelerin görevlerini yerine getirirken kendilerine tanınan yetkilere dayanarak alacakları kararlar, merkezi yönetimin izin ve onayına bağlı olmadan hemen uygulamaya konulmalıdır.

8. Küçük belediyelerin, uzman personel, teknik araç ve gereç yokluğundan etkin bir biçimde kullanamadıkları yetkiler, onların hizmet alanları içinde, ilçe yerel yönetimince kullanılmalıdır.
9. Organlar açısından belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanından oluşan bugünkü üçlü sistem korunmalı, ancak tartışmaları ortadan kaldırmak ve işlevini tam olarak yansıtabilmesi için, belediye encümeninin adı, Belediye Yürütme Kurulu olarak değiştirilmelidir. Belirtilen organların görevleri yasada ayrı ayrı sayılmalıdır.
10. Yerel yönetim organlarının seçimlerine ilişkin düzenlemeler tek bir yasa ile yapılmalı ve sık sık değiştirilmemelidir.
11. Belde halkının belediye yönetimine katılımını arttırmak ve yönetimle halk arasındaki iletişimi kolaylaştırmak bakımından, belediye meclisi üyeleri seçiminde seçim çevresi mahalle olmalıdır.
12. Belediye meclisi ile halk arasındaki ilişki canlı ve sıcak tutulmalı, bu amaçla, meclis kararları ve görüşme tutanakları açık olmalı, isteyene verilmelidir.
13. Büyükşehir belediye meclisi üyeleri, Büyükşehir belediye sınırları içinde oturan seçmenler tarafından doğrudan seçilmeli; Büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasında gerekli eşgüdüm ve işbirliği sağlanmasına yardımcı olmak üzere, ilçe belediye başkanlarının Büyükşehir belediye meclisinin doğal üyeleri olmalarına ilişkin düzenleme aynen sürdürülmelidir.
14. Kentlerle ilgili hizmetleri yürütme yetki ve sorumluluğu ilke olarak tamamen belediyelere verilmelidir. Görev belirlenmesinde liste ilkesi yanında genellik ilkesi de geçerli olmalıdır.
15. Belediye görev alanları aşağıdaki hizmetleri kapsamaktadır
 - İmar planlaması
 - Bayındırlık ve iskan
 - Arsa, konut, kentleşme, gecekondu ıslahı
 - Çevre koruma, geliştirme
 - Sosyal yardım
 - Eğitim, kültür ve sanat
 - Tarım ve veterinerlik
 - Esenlik

- Turizm
- Çeşitli görevler

16. Belediye örgütünü oluşturan hizmet birimleri arasında hizmet bütünlüğünü bozan, eşgüdüm ve işbirliği sağlanmasını güçleştiren görev ve yetki geçişmeleri ve ikilemelerine son verilmelidir.
17. Belediyelerde modern yönetim ve personel yönetimi teknikleri kullanılmalı, iş analizleri, iş ölçümleri, görev ve pozisyon tanımlamaları yapılarak, hizmetler buna göre gruplandırılmalı, etkili ve verimli çalışma düzeni kurulmalıdır.
18. Hizmet içi eğitim yoluyla belediye personeli yeterli duruma getirilmelidir.
19. Belediyeler gelişen ve değişen durumlara göre, örgütlerinde gerekli değişiklikleri yapabilmeli, yeni hizmet birimleri kurabilmeli, bunlar için uygun nitelikli personel sağlayabilmelidir.
20. Belediyelerin mali güçlerini aşmayacak oranlarda kredi alıp borçlanabilmelerini ve belediye organlarının, görev süreleri içinde belediyelere aldıkları kredilerin en az %75'ini kendi görev süreleri içinde ödemekle yükümlü tutulmalarını sağlayacak yasal düzenlemeler yapılmalıdır.
21. Merkezi yönetim tarafından belediyelere üç ayrı amaç için yardım yapılmalıdır.
Bunlar:
 - a. Alt yapı açığı bulunan (aynı durumlardaki belediyelere göre) belediyelere tamamlayıcı yardımlar,
 - b. Öz gelirlerinden kişi başına düşen miktarlar, Türkiye ortalamasının altında bulunan belediyelere, bu ortalamaları tutturabilmeleri için, denkleştirici yardımlar,
 - c. Belli hizmetlere öncelik tanınması istenen belediyelere özendirici yardımlar, biçiminde olmalı ve tüm yardımlar belediyeler arasında akçal dengeyi sağlayacak nesnel koşullara bağlanmalıdır.

Yerel yönetimlerle ilgili düzenleme çalışmalarından bir diğeri 1992 yılında tamamlanmış olan TÜSİAD'ın önerdiği çalışmadır. Bu çalışmada kırsal ve kentsel yöreler için ayrı ayrı yönetim basamağı oluşturulmuştur. Temel amaç; "bir yandan yerel topluluklara güçlü, özerk, demokratik yerel yönetimler aracılığı ile temsil sistemi içinde

yerel hizmetleri özgürce yönetme yetkisi vermek ve bu yetkilerin kamu yararı doğrultusunda ve etkili/verimli bir şekilde gerçekleştirmeye yönelik kullanılmasını sağlamak için yasal ve demokratik yol ve yöntemlerini gerçekleştirmek gerekliliğidir.” denilmiştir.

Yerel yönetimlerle ilgili yapılan düzenleme çalışmalarından diğeri Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ve IULA – EMME’ nin ortak çalışması ile ortaya çıkmıştır. “Bir yandan Türkiye’de konut ve kentleşme konularında başlatılan kurumsal ve yasal düzenlemeler somut katkı ve girdiler sağlamayı hedefleyen diğeri yandan yerel yönetimlerin mevcut ve artması beklenen yetki, sorumluluk ve kaynaklarını daha etkili bir biçimde kullanmalarını sağlayacak yönetsel yapılar ve tekniklerin geliştirilmesi üzerinde duran ve genel olarak yerel demokrasinin gerçekleştirilmesinde katkıda bulunmayı amaçlayan bu çalışma yerel yönetimlerle ilgili düzenleme girişimleri içinde kapsamlı bir yere sahiptir” [Ökmen; 1999 : 141].

4. BİR YEREL YÖNETİM BİRİMİ OLARAK TÜRKİYE'DE BELEDİYELERİN SORUNLARI

4.1 Genel Olarak Yerel Yönetimlerin Sorunları

Ülkemizde; kamu yönetim sistemi iki temel organdan oluşmaktadır. Merkezi yönetim ve yerel yönetimler. Bu organlar kamu hizmetlerini yönetirler. Daha önce değinildiği gibi 1982 Anayasasının 127. maddesi yerel yönetimleri düzenlemiştir.

Yerel yönetimler, yerel nitelikteki hizmetlerin yürütülmesinde çok büyük bir öneme sahiptir. Yerel yönetim organlarının üyeleri ve başkanları o yöre içinden seçildikleri için, buldukları yerin sorunlarını daha iyi bilirler ve gerekli çözümleri daha iyi üretirler. Böylece, hizmetlerin de daha verimli yerine getirilmesini sağlarlar. Yerel yönetimler özerk yapıya sahip olmalarından dolayı, teşebbüs güçlerini kullanarak yeni hizmet yöntemleri de geliştirebilirler. Yerel yönetimler demokrasinin gelişmesinde çok etkilidir. Ayrıca yerel yönetimler, merkezi yönetimden yerel nitelikteki görevleri devralırlar ve böylece merkezi yönetimin yükünü hafifletirler.

Yerel yönetimlerin bir takım ortak özellikleri vardır. Bunlar; yerel yönetimlerimizin özerk kuruluşlar olmaları, tüzel kişiliğe sahip olmalarıdır. Genel karar organlarının halk tarafından seçilmesi diğer bir ortak özelliktir. Bunun yanında; görev alanlarının yasalarla belirlenmesi de ortak bir özellik, anayasamızda yer alan bir ilkedir. Görevleri ile orantılı gelir kaynaklarının sağlanması diğer bir ortak özelliktir. Bu da anayasanın 127. maddesinde yer almaktadır. Son bir ortak özellik de, devletin yerel yönetim kuruluşlarını denetleme yetkisi olmasıdır. Buna yönetsel denetleme ya da idari vesayet denilmektedir.

Günümüz Türkiye'sinde, değişen dünya şartları ve bu değişen şartlar ve gelişmeler sonucunda sosyo – ekonomik ve kültürel alanlarda ortaya çıkan sorunlar yerel yönetim birimlerinin başlıca sorunlarıdır. Ülkede görülen büyük göç hareketleri sonucu ortaya çıkan kentsel nüfus yoğunlaşması, bunun da sadece bazı yerleşim birimlerinde olması;

artan kentsel nüfusun kentsel yaşama yönelik yoğun bir hizmet talebinin ortaya çıkması, yerel yönetimlerin sorunlarını karmaşıklaştırmış, özellikle de yerel yönetim birimlerinden belediyeleri zor durumda bırakmıştır. Kentlerdeki aşırı yığılma toplumsal maliyetleri arttırmıştır. Hizmetler nicelik ve nitelik bakımından değişikliğe uğramış; hizmet alanları artmış, çeşitlenmiş ancak bu değişimlere rağmen yerel yönetimler bunları karşılayacak ekonomik ve yasal bir yapıya kavuşturulamamıştır.

Yerel yönetimlerin sorunlarından bazıları tüm yerel yönetim birimleri için geçerlidir. Belediyeler, il özel idareleri ve köylerin kendilerine ait sorunları olduğu gibi hepsinin ortak özellikli sorunları da vardır. Bu bölümde öncelikle yerel yönetimlerin bu ortak sorunları üzerinde durulacaktır.

1) Birinci ortak sorun; yerel yönetimlere ilişkin kanunların yetersizliğidir. İl özel idarelerini düzenleyen kanun 1913 İdare – i Umumiye – i Vilayet Kanunu Muvakkat, Köy Kanunu 1924 ve Belediye Kanunu 1930 yılında yürürlüğe girmiş ve bugün bu birimler hala bu kanunlara göre yönetilmektedirler. Kanunlarda bazı değişiklikler yapılmış olsa da bugünün koşullarında, değişen şartlarında ve çeşitlenen hizmet taleplerinin karşılanmasında yetersizlerdir. Bu kanunlar ortaya çıktığı dönemde, o günün koşullarına göre belki de çok iyi hazırlanmış, ihtiyaçlara çok iyi cevap veren kanunlar olsa da ancak aradan çok fazla zaman geçmiş, yerel yönetimlerde değişimler olmuş, yerel hizmet anlayışı farklılaşmış, gelişmiş, çeşitlenmiş ve de söz konusu kanunlar geçerliliğini kaybetmişlerdir. Bu sebeple de yerel yönetimleri düzenleyen kanunların değiştirilmesi zorunlu hale gelmiştir.

2) İkinci sorun; optimum hizmet alanlarının oluşturulması sorunudur. Bir yerel yönetim biriminin yetki ve görevlerinin belirlenmesinde o yerin nüfus ve alan olarak büyüklüğü önemli bir etkidir. Yerel yönetim birimi nüfus ve alan olarak büyüdükçe görevleri de aynı oranda artmaktadır. Söz konusu alanın, yani yerel yönetim birimlerinin hizmet götürmekle görevli oldukları alanın optimal büyüklüğü, götürülen hizmetin etkin ve verimli olmasında etkilidir.

“Optimal büyüklük, belirli kamu hizmetlerinin etkin bir şekilde sunulmasını sağlayacak nüfusa ve alana sahip yerel yönetim büyüklüğünü ifade eder” [Akgül, 2003 : 252].

Verimlilik; işlerin doğru olarak yapılması, hizmetlerin düşük maliyetle üretilmesini ifade etmektedir. Etkinlik ise; daha iyi ve daha yaygın hizmet üretmek ve dağıtmak demektir. Etkinlik, ortaya çıkan hizmet ve hizmetlerin etkileriyle ilgilidir. Yerel yönetimler, hem etkili hem de verimli hizmet üretmek ve dağıtmak zorundadırlar.

Ülkemizde optimal büyüklük üzerine pek fazla çalışma yapıldığı söylenemez. Çünkü ülkemizde büyüklüğüne bakılmaksızın bir yerde il kurulmuşsa orada mutlaka bir belediye ve il özel idaresi kurulur. İlçe kurulmuşsa yine büyüklük göz önüne alınmadan orada belediye kurulmaktadır. Bu da halka sunulan hizmetlerin verimliliğini önemli ölçüde etkilemektedir. Çünkü küçük ölçekli belediyeler; hem personel hem de mali açıdan israfa neden olmaktadır. Kentin ölçeğinin optimal sınırı aşarak büyümesi de maliyetleri arttırmakta ve etkinliği azaltmaktadır.

- 3) Diğer bir sorun görev bölüşümüdür. Yerel yönetimlere kendi kanunları ile verilen görevler zamanla merkezi idareye devredilmiştir. Örneğin belediyelere ait elektrik enerjisi üretim ve dağıtımı gibi teknik özelliği olan bazı görevler merkezi idarece yerine getirilmektedir. Bunun yanında il özel idarelerinin bazı görevlerini bakanlıklar devralmıştır. Köylerin bazı hizmetleri ise Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü aracılığı ile yine merkezi idare yerine getirmektedir. Yani kanunlarla yerel yönetimlere verilen birtakım görevler merkezi idarece de yerine getirilmekte ve böylece bir görev kargaşası ortaya çıkmaktadır.

Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki bu görev bölüşümü sorunu, yerel yönetim birimlerinin kendi aralarında da söz konusudur. Bu konuya ileriki bölümde daha ayrıntılı değinilecektir. Örneğin büyük şehir belediyelerinin yapması gereken bazı görevleri ilçe belediyeleri yerine getirmektedir.

- 4) Sorunların bir diğeri de gelir bölüşümüne ait olan sorunlardır. Anayasanın 127. maddesinde son fıkrada, mahalli idarelere görevleri ile orantılı gelir

kaynaklarının sağlanacağına değinilmişti. Ancak uygulamada bu kuralın geçerli olduğunu söylemek zordur. Çünkü yerel yönetimlerimizin özellikle de belediyelerimizin en önemli sorunu gelir yetersizliğidir.

“İl Özel İdarelerinin yasal açıdan üretmek zorunda oldukları hizmetler ve buna bağlı olarak harcamaları sınırlı olduğundan, gelir bölüşümü tartışmalarında dışarıda kalmaktadırlar. Gelir bölüşümü sorunu bugün için birinci planda mahalli idare kavramıyla adeta özdeşlenen belediyeleri ilgilendirmektedir” [Ulusoy, Akdemir, 2001 : 254].

Gelir bölüşümü sorunu sadece yerel yönetimler ve merkezi yönetim arasında değil, yerel yönetimlerin kendi aralarında da mevcuttur. Daha önceki bölümde belediyelerin topladıkları emlak vergilerinin %5 ini özel idarelere aktardıklarından; belediyelere kalan %85’lik payın %20’sini büyük şehir belediyelerine aktardıklarından bahsetmiştik. Bunun yanında, yine daha önce belirtmiştik, ilçe belediyeleri topladıkları çevre temizlik vergisinin %20’sini, elektrik ve havagazı tüketim vergisinin %50’sini büyük şehir belediyelerine aktarmaktadırlar.

Bunun yanında toplanan vergilerin bir kısmı da çeşitli fonlara aktarılmaktadır. Bu da zaten gelirleri, görevleri ve hizmetlerini yerine getirmelerine yetmeyen belediyeleri zor durumda bırakmaktadır.

- 5) İdari vesayet uygulaması da yerel yönetimlerin ortak sorunlarıdır. Bütün ülkelerde olduğu gibi ülkemizde de merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde denetim yetkisi vardır. 1982 anayasası 127. maddesinin 5.fıkrası “merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir.” demiştir.

“İdari vesayet şartlarını şöyle yazabiliriz:

1. İdari vesayet idari bir denetimdir. Bu denetim ancak idari makamlar tarafından yapılır,
2. İdari vesayet esas itibariyle, Devletin genel çıkarlarını korumak ve kamu hizmetleri arasında uyum sağlamak amacıyla yapılır,
3. İdari vesayet kanuna dayanır ve onunla sınırlıdır,
4. Kararlar, merkezi bir organ veya makam tarafından alınır,
5. İdari vesayet; idari eylem, işlem e personel üzerinde uygulanır” [Güneri, 2001:19].

Vesayet yetkisini kullanacak olan makamlar; mahallin en büyük mülki amiri (vali veya kaymakam), İçişleri Bakanı, diğer bakan ve bakanlıklar, Bakanlar Kurulu ve Cumhurbaşkanı, İl ve İlçe İdare Kurulları, Bölge İdare Mahkemeleri, Danıştay ve Sayıştay’dır.

Yerel yönetimler üzerindeki bu idari vesayet denetimi ile yerel yönetimlerin idari özerkliği gerçekleştirilememektedir. Yerel yönetimler merkeze bağımlı duruma gelmektedirler.

- 6) Yerel yönetim kurumlarımızın yeterince demokratik olmaması bir diğer ortak sorundur. Yerel yönetimlerin demokratik olma özelliklerinden dolayı sahip oldukları değerlerden biri halkın yönetime katılımı, denetimidir. Ancak ülkemizde halkın yönetime katılma olanakları çok sınırlıdır. Ayrıca yönetimde şeffaflık, yönetimin açık olması da diğer demokratik özelliklerdir. Birey, bulunduğu yerel yönetim biriminde olup bitenleri bilmeli, yapılan plan, program ve uygulamalardan haberdar edilmelidir. Ancak bu konuda da ülkemizde sorunlar yaşanmaktadır.

4.2. Belediyelerin Sorunları

Belediyeler, diğer yerel yönetim birimleriyle karşılaştırıldıklarında özerk yerel yönetim birimleridir. Belediyeler halka en yakın yönetimlerdir.

Daha önceki bölümde değinildiği gibi; ortaya çıkan sosyo – ekonomik, kültürel değişimler sonucunda yerel halkın ihtiyaçları da artmış ve yönetimden ve dolayısıyla belediyelerden beklentileri de artmıştır. Hızlı nüfus artışı, göçler ve kentleşme sonucunda belediyelerin hizmet alanları genişlemiş, varolan hizmet alanlarına yenileri eklenmiştir. Daha önce belediyelerin görevlerinin kanunlarla düzenlendiğini belirmiş ve bu görevleri sıralamıştık. Ancak ortaya çıkan değişiklikler sonucu bu düzenlemeler yetersiz kalmıştır.

Belediyelerin temel hizmetleri açısından karşılaştıkları bazı sorunlara aşağıda alt başlıklar halinde değinilmiştir.

4.2.1. Ekonomik Sorunlar

Geleneksel tarım düzeninin yer aldığı dönemlerde tarım, ailelerin geçimlerini sağladıkları bir alandır. Kişilerin tarımda çalışma amaçları kar etmek ya da fazla üretim yapmak değil, geçimlerini sağlamaktır. Bu dönemlerde tarımda makineleşme de söz konusu değildir, kapalı bir toplum hayatı söz konusuydu ve sosyal hareketlilikten bahsetmek zordu.

Cumhuriyetin ilk yıllarından itibaren yeni kurulan Türkiye Cumhuriyeti Devletinin hem siyasi hem ekonomik açıdan güçlü olması isteniyordu ve bu sebeple de bazı girişimlerde bulunuluyor, özel sanayi kuruluşları özendirilmek isteniyordu. Bu dönemlerde sanayileşme ve kentlerdeki istihdam sınırlıydı.

1930'lu yıllarla birlikte devletçilik politikası izlenmeye başlandı ve kamu kesiminin çeşitli sanayi kesimlerinde yatırım yapması amaçlanmıştır.

1950'li yıllarla birlikte tarımsal kalkınmaya önem veren bir sanayileşme modeli uygulanmaya başlandı. 1950'lerin ortasına gelindiğinde, tarımsal artı ürün oluşmaya ve dolayısıyla da değişim olmaya başlamıştır.

1950'den itibaren Türkiye'de sanayi gelişmeye başlamış, ulaşımın da gelişmesiyle köylerden kentlere akınlar başlamıştır. Aynı dönemde dışa açılma ile birlikte tarımda makineleşme artmış, ancak tarımdan elde edilen gelir sanayie aktarılamamış, ve sanayileşmenin hızı kentleşmeye yetişememiştir. 1960'lara gelindiğinde nüfusun büyük bir kısmının hala tarımda çalıştığı belirtilmektedir. 1962'den sonra tarım dışı alanlarda çalışan nüfus artmıştır.

1950 – 1980 yılları arasında sanayi üretimi artış göstermiştir. Sanayi öncesi toplumlardaki köylüler köylülüğten çıkmaya başlamış, topraktan kopup tarım dışı faaliyetlere yönelmişlerdir.

1980'lerden sonra ise, ülkemizdeki sosyo – ekonomik nedenlerle sanayileşmemiz belli koşullarda olmuş, sınırlı bir sanayileşme gerçekleşmiştir. 1980 – 83 arasındaki ihtilal yönetimi, kentleşmenin sorunlarını hafifletmek için kentlere yığılan kitleleri geri göndermek istese de başaramamıştır. Bu dönemde kentlerde sanayileşmenin gerektirdiği yatırım alanları sağlanamamış, kentleşme istihdamı artırıcı yönde gerçekleşmemiştir. Sanayileşme ile kentlere olan göçün artması kentleşmeyi hızlandırmış; ancak gelen nüfusun istihdam edilebilecek alanların olmaması dolayısıyla, marjinal sektörlere kayma söz konusu olmuştur.

Ekonomide ortaya çıkan bu değişimler ve dengesiz durum hem kentleşmeyi ve buna bağlı olarak da kent yönetiminden sorumlu olan belediyeleri etkilemiştir.

4.2.2. Konut Sorunu

Belediyelerin karşılaştıkları en temel sorunlardan birisi konut sorunudur. 1923 – 1945 dönemlerinde kentleşme hızının düşük olması dolayısıyla konut sorunun varlığından söz edilemez. Bu dönemlerde daha önce de belirtildiği gibi Türkiye Cumhuriyetinin

haşkenti Ankara'ya olan göçler sonucu, burada ortaya çıkan sorunlarla ilgileniliyordu. Genel olarak tüm ülkeye yayılmış bir konut sorunundan bahsedilmiyordu.

1950'lerden sonra, kentli nüfusun artması belediyelerin konut sorununu karşılamasını zorunlu kılmış ve belediyeleri zor durumda bırakmıştır. Kentleşme ile ortaya çıkan sosyo – ekonomik, kültürel değişimler sonucunda, Türk aile yapısında ortaya çıkan değişiklikler, çekirdek aileye dönüşüm, konut ihtiyacını arttırmıştır.

İkinci Dünya Savaşı sonrasında kentleşmenin hızlanmasıyla özellikle büyük kentlerde gecekondu bölgeleri oluşmaya başlamıştır. Gecekondu sorunu konut sorunu içinde yer alan bir sorundur. Gecekonduların oluşumu yani imar ve yapı mevzuatına aykırı olarak kamuya ait arazi ve arsalar üzerinde izinsiz olarak yapılan konutlar belediyelere büyük sorunlar getirmiştir. Özellikle dar gelirli vatandaşların konut ihtiyaçlarının karşılanamamasının üzerine ortaya çıkan gecekondu, belediyelerin konut sorununu daha fazla ağırlaştırmaktadırlar. 1950'de 5656 sayılı kanunla kentlerdeki konut ve arsa sorununu çözme imkanı belediyelere verilmiş olsa da bu yetkiler kullanılamamıştır.

Planlı dönemin başında konut, kentleşme sorunlarından biri olarak algılanmış, konut üretiminin artırılması gerektiği kabul edilmiştir. 1968'den sonra devlet, konut kredisi temini ile ve evini kendi yapanları destekleyerek düzenleyici görev üstlenmiştir. Konut sorunu içinde bulunan arsa sorununun çözümlenmesi için Arsa Ofisinin kurulması da bu döneme rastlar. (1969)

1973'ten sonra konut yatırımlarının toplam yatırımlar içindeki payı azaltılmış; konut sorununun çözümünde kamunun etkinliği özel yatırımların yönlendirilmesi için artırılmıştır. Ancak konut sorunu devam etmiş, konut açığı artmıştır.

1980'lere gelindiğinde konut sorunu hızla artmaya devam etmiş, konut politikaları kentleşmenin hız kazanmasıyla daha da önemli hale gelmiş ve kentleşmenin hızıyla orantılı olarak artmıştır. Bu tarihten itibaren hükümetler konut politikalarına öncelik vermişlerdir.

Özellikle 1950'den sonra, yaşanan hızlı kentleşme sonucunda konut, altyapı ve gecekonduların sorunları uzun süreli çözümler getirilememiş; bunun yerine geçici çözümler getirilmiştir. Örneğin; gecekonduların meşrulaştırılması, altyapı çalışmalarının geniş kapsamlı değil dar kapsamlı yapılmış olması gibi.

4.2.3. Altyapı Sorunu

Altyapı; yol, su, kanalizasyon, enerji ve haberleşme gibi fiziki ve teknik donanımlarla birlikte; eğitim, sağlık, eğlence tesisleri, yeşil alanlar, alışveriş merkezleri, yönetim merkezleri gibi sosyal donanımları da içerir. Bu temel hizmet de maliyeti çok yüksek olan bir hizmettir. Belediyeler bu sorun karşısında da yetersizdirler. Altyapı yatırımlarının güçlü mali kaynakları gerektirmesi, belediyelerin bu konudaki yetersizliğinin sebeplerindedir. Belediyelerin kendi kaynakları maliyeti yüksek olan bu yatırımlar karşısında güçlük çekmektedir.

İçinde yaşayan nüfusa sunulan altyapı hizmetleri kentleri diğer yerleşim alanlarından ayırmaktadır. Nüfus artışı, kentleşme, ekonomik gelişme kentsel hizmetlere ama özellikle de altyapı hizmetlerine olan ihtiyacı arttırmıştır. Değişen şartlar ve gelişen teknoloji sonucunda, beklenen altyapı ihtiyacında da değişimler olmuştur.

Ülkemizde 1950'lerden sonra başlayan hızlı nüfus artışı ve kentleşme ve özellikle günümüzde önemi ortaya çıkan kentsel nüfus artışı klasik olarak kabul edilen altyapı ihtiyaçlarını (yol, su, kanalizasyon, ...) arttırmaktadır. Kentleşme ile birlikte yaşam standardının yükselmesi, bu klasik altyapı ihtiyaçlarının da niteliğini değiştirmiş, standartlarını yükseltmiştir.

Kentleşme ve nüfus artışı sonucunda; kentlerde dar alanlarda çok insan yaşamakta, mevcut altyapı ihtiyacı karşılanamaz duruma gelmektedir. Bunun sonucunda yeni altyapı çalışmalarına ihtiyaç duyulmakta; ancak kaynak yetersizliği sebebiyle bu sorun da çözülememektedir.

4.2.4. Ulaşım Sorunu

Türkiye’de ulaşım sorunu zaten varolan bir sorundur. Yollar yetersiz, toplu taşımacılık yaygın değildir. yolların yetersiz oluşu, özel otoların toplu taşıma araçlarına tercih edilmesi ulaşım sorununu daha da ağırlaştırmıştır. Kent içi ulaşım, trafiğin yoğun olması, kent içi yolların yetersizliği, park sorunları belediyelerin sorunlarındandır.

4.2.5. Çevre Sorunu

Çevre kirliliği, insanların faaliyetleri sonucu çevrede meydana gelen olumsuz gelişmelerle ekolojik dengenin bozulmasıdır. Çevrenin korunması açısından tedbir alınmadığı ve uygun teknolojiler kullanılmadığı takdirde çevre üzerinde ve toplumda olumsuz sonuçlar doğuran bir dengesizlik ortaya çıkmakta, giderek kaynakların tahribine, çevrenin hızlı kirlenmesine ve sanayi sektörlerinden kalkınmada beklenen yararların giderek kaybolmasına neden olmaktadır. Çevre kirliliğinin sebebi kentleşme değildir. Bu anlamda ülkemizdeki çevre sorunu farklılık göstermektedir. Ülkemizdeki çevre sorunu, plansız kentleşmenin ortaya çıkardığı bir sonuçtur. Yerleşmenin planlı olmayışı, plansız kentleşme sonucunda yeşil alanlar yerleşim alanlarına dönüşmektedir.

Gelişen dünyada insanların temel ihtiyaçlarının büyük bir kısmı sanayinin ürettiği mal ve hizmetlerle sağlanmaktadır. Sanayi modern ve kalkınmış bir toplumda ekonominin temelini oluşturur. Bir yandan doğal kaynakları kullanarak üretim yapar ama bir yandan da çevre kirliliğine sebep olmaktadır. Bunun yanında yerel alanlardaki doğal kaynaklar kentleşme sonucu hızlı tüketilmekte ve yeni kaynaklara ihtiyaç duyulmaktadır.

Çevre kirliliği genelde fiziksel olarak ele alınmaktadır. Oysa; görsel kirlenme kavramı da önemlidir. görsel kirlilik; çevresel tüm etkileri içine alan, özellikle kentlerdeki mimari ve şehircilik eserlerinin insanla uyuşmamasından, kentsel yeşil alanların standart özelliklerin altında kalmasından, tarihi ve kültürel değerlerin korunmaması nedeniyle beton yığınları arasında kalmasından ve diğer çevre uyumsuzluk nedenlerinden kaynaklanmaktadır.

Çevre kirliliğinin fiziksel boyutu insanları biyolojik olarak etkilerken, görsel boyutu da psikolojik olarak insanları etkilemektedir.

4.3. Belediyelerin Sorunlarının Nedenleri

Belediyelerin sorunlarının nedenleri olarak Merkeziyetçi yönetim, mali nedenler, ekonomik ve sosyal alanda ortaya çıkan hızlı değişim - kentleşme ve büyük şehir sorunlarının nedenleri, yerel yönetim birimlerinin görevlerinin yerine getirecekleri hizmetlerin özellikleri sayılabilir.

4.3.1. Merkeziyetçi Yönetim

Burada merkeziyetçilikten kastedilen, merkezi yönetimin yerel yönetim birimleri üzerindeki ağır vesayet denetimidir. Bu vesayet denetimi özellikle belediyelerin aleyhine bir durum oluşturmaktadır. Belediyelerin kararları, eylem ve işlemleri, organları ve personeli üzerindeki bu vesayet, belediyelerin rahat ve hızlı hareket etmelerini engellemektedir. Belediyelerin bir hizmeti yerine getirebilmeleri bazı yönetsel karar organlarına bağlıdır. yapacakları her hizmet bir bakanlık ya da idari bir kurumun onayının alınmasını ya da ortak bir kararı gerektirmektedir. Bu da belediyeleri bürokrasinin ve kırtasiyeciliğin içine düşürmekte; bunlarla uğraşan belediye ortaya çıkan yeni sorunlarla ilgilenememektedir. Bu ağır idari vesayet belediyelere yeni sorunlar ortaya çıkarmaktadır.

Belediye meclisinin bazı kararları onaya tabidir, bazıları ise kesin karar niteliği taşır. Kesin karar niteliğinde olanlar ise itiraz yoluyla vesayet denetimine tabi olurlar. Kesin kararlar belediye başkanları veya karardan dolayı hakları yenilenler ve zarar görenler itiraz edebilirler. Belediye encümeni kararları genelde onay gerektirmeyen kararlardır. Encümenin kararları üzerinde, istisnalar olsa da (örneğin 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu md.6) idari vesayet bulunmaz.

Belediyeler eylemleri ve işlemleri bakımından mülki müfettişleri ve 1933'ten itibaren de genelde İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Kontrolörlerinin denetimine tabidirler. Ayrıca, Maliye Bakanlığı Teftiş Kurulu da belediyelerin hesaplarını denetlemektedir.

Mali bakımdan idari vesayet geniş ölçüde uygulanmaktadır. Belediyenin hazırladığı bütçe mahallin en büyük mülki amiri tarafından onaylanır. Vali bunu İçişleri Bakanlığına gönderir. En büyük mülki amir, bütçeyi incelemesi sonucunda kanuna uymayan konularda değişiklikler yapabilmektedir. Bunun yanında ücret tarifeleri, taşıt tarifeleri, zabıta yönetmelikleri de merkezi idarenin onayına tabidir.

Belediye ve diğer yerel yönetim birimlerinin yürütme ve karar organları üzerinde de vesayet denetimi vardır. Bu organların faaliyete geçebilmeleri, faaliyetlerine son verilmesi, acil durumlarda toplantıya çağrılmaları idari vesayetin olduğu alanlardır.

Bunun yanında belediyelerin kendi bünyelerinde çalışacak olan personelini tayin yetkisi yoktur. Belediyelerde çalışanların seçilmeleri, atanmaları, görevlerine son verilmesi ve çalışanların haklarının düzenlenmesi de merkezi yönetimin denetimindedir.

4.3.2. Mali Nedenler

Belediyelerin gelir kaynakları belirlenmiştir. Ancak hizmet alanları genişlemekte, altyapı maliyetleri artmaktadır. Bu da belirlenmiş olan kaynakların yetersiz kalmasına yol açmaktadır. Belediyeler için belirlenmiş kaynakların bir kısmı belediyelerin eline geçmesi uzun zaman almakta, zamanında ele geçmeyen kaynaklar, aktarılamayan fonlar belediyeler için sorun yaratmaktadır. Aslında merkezden aktarılacak değil de kendi öz gelir kaynaklarına sahip olmaları belediyelerin etkin ve verimli hizmet gerçekleştirmelerinde etkili olur. Gelir kaynaklarının günümüzdeki şekliyle düzenlenmesi, belediyeleri mali açıdan da merkeze bağlı hale getirmekte ve mali açıdan da özerk olmamasına sebep olmaktadır. Belediyeler, birtakım görevlerini merkezi yönetimin sağladığı mali ve teknik yardımlarla yapabilmesi, belediyeleri merkezi yönetime kısmen bağımlı kılmaktadır. Bu da hizmetleri aksatmaktadır.

4.3.3. Hızlı Ekonomik ve Sosyal Değişme - Kentlileşme

Toplumumuz giderek artan ve yoğunlaşan bir biçimde yapı değiştirmektedir. Özellikle 1950'lerden sonra toplumsal, ekonomik ve siyasal alanda ortaya çıkan pek çok gelişme,

belediyelerin sorunlarının nedenleridir. Türkiye’de ortaya çıkan hızlı ekonomik ve toplumsal değişmeler sanayileşme, nüfus hareketi ve kentleşmenin ortaya çıkmasına sebep olmuş; bu da belediyelere sorunlar yaratmıştır.

Kentleşme hareketleri, kamu hizmetlerinin görülmesinde sorunlar ortaya çıkarmıştır. Belediyeler bu hizmetleri yerine getiren temel kuruluşlardır. Kentleşme sonucunda bütün belediyelerde -özellikle de büyük şehirlerde-; konut, gecekondular, su, kanalizasyon, elektrik, ulaşım, temizlik, çevre, imar gibi temel hizmetler, orada yaşayan bireylere yeterli şekilde sunulamamaktadır. 1950’lerde başlayıp 1960’larda hız kazanan kentleşme hareketi 1975’lerde düşmeye başladıysa da bugün hala hızlı bir biçimde devam etmektedir. Kentleşme, belediyelerin yapıları, yetki ve görevlerinde farklılaşmalara yol açmıştır. Kentlere olan yoğun göçün belediyelerin görevlerini arttırdığını ve yeni sorunlar ortaya çıkardığını söylemiştik. Ülkemizde kentsel nüfus artışı, özellikle büyük kentlerde olmakta, kırdan göç edenler sosyo – ekonomik açıdan gelişmiş olan bölgelere gelmektedirler. Zaten normal belediyelere oranla sorunları daha yoğun yaşayan büyük şehirler, yığılma sebebiyle sorunları daha da yoğun yaşamaktadırlar.

Kentleşme ile ortaya çıkan ve hızlı devam eden nüfus artışı bir yandan büyük şehirlerin ortaya çıkışına sebep olurken bir yandan da buradaki kamu hizmetlerinin niteliğini de değiştirmiştir. Küçük yerleşim alanlarında da aynı kamusal hizmetler sağlanmakta ise de, bu hizmetler elbette büyük şehirlerde hem nitelik hem nicelik olarak değişiklik göstermektedir. Büyük şehirlerde yoğunlaşan nüfusun hizmet talebi, diğer küçük yerleşim alanlarındakinden farklı olacaktır. Büyük şehirlerin sorunlarının temelinde de nüfus artış hızlarının buralarda daha fazla olması yatmaktadır. Kırdan kente göç edenler yerleşim alanı olarak sosyo – ekonomik açıdan gelişmiş olan bu kentleri seçmişlerdir.

Büyük şehir belediyelerinin en önemli sorunlarından biri, kentleşmenin sonucunda büyük şehirlerde yaşayan nüfusun konut ihtiyacını karşılamaktır. Bu konuda merkezi yönetim ve yerel yönetimler çeşitli tedbirler almak zorunda kalmışlardır. Özellikle büyük şehirlerde konut politikalarının oluşturulduğu görülmektedir. Konut politikalarının, imar planlarının uygulandığı alanlar genelde nüfus yoğun büyük

şehirlerdir. Büyük şehir alanındaki konut sorununun giderilmesi amacıyla; yerel yönetim birimlerinin bu şehirlerin plansız bir şekilde gelişmelerini önlemeye çalıştıklarını, bu sebeple de merkezi bir şehir etrafında daha az nüfuslu küçük yerleşim alanlarının oluşturulduğunu görmekteyiz. Bu yeni oluşturulan yerleşim alanları, çevre kent niteliği taşımaktadır. Bununla şehirlerin planlı bir biçimde geliştirilmesi amaçlanmıştır.

“Konut sorununun, nüfus artışı, göç ve şehirleşme hızına bağlı olarak sürekli büyümesi, kalkınma plan ve programlarında konut meselesi ile ilgili olarak çeşitli politikaların ve tedbirlerin alınmasını gerekli kılmıştır. Bu politikalar çerçevesinde çıkartılan kanunlara ve alınan tedbirlere rağmen yeterli sayıda konut inşa edilemediğinden, 1948’de çıkartılan kanunla yasaklanmış olan gecekondular büyük bir hızla devam etmiştir. Büyük kentlerimizdeki gecekonduların ortaya çıkması ile birlikte gecekonduların ticareti de gündeme gelmiştir. Devletin; konut politikasını etkileyen, kentleşmeyi yönlendiren ve düzenleyen kamu kaynakları ile yaratılan değerlerin kamuya dönmesini sağlayan araçlara sahip olmaması çarpık kentleşmeyi hızlandırmıştır” [Peynircioğlu, Üstünişik, 1996 :130].

Büyük şehir sorunlarından bir tanesi de ulaşım. Ulaşım olanaklarının artmasının kentleşmeyi hızlandıran bir faktör olduğuna değinmiştik. Kentleşmeyle birlikte toplu taşımacılığa olan ihtiyaç artmıştır. Bu da bir kamu hizmeti olduğundan, belediyeler tarafından karşılanması zorunlu hale gelmiştir. Toplu taşımacılığa yapılacak yatırımlar büyük boyutlardadır ve bu da belediyelerin bütçelerinde önemli bir yer tutmaktadır. Günümüzde özel taşıtların kullanılması belediyelerin ulaşım görevlerini hafifletiyormuş gibi görünse de gerçek böyle değildir. çünkü yol ve ulaşım için gerekli altyapı hizmetleri de yine belediyeler tarafından karşılanmak zorundadır.

Büyük şehirlerin içme suyu temini, kanalizasyon şebekesi, çöplerin toplanması, caddelerin temizliği de önemli sorunlar teşkil etmektedir. Büyük şehirlerin alan olarak genişlemesi bu hizmetlerin de ve dolayısıyla bu alandaki sorunların da büyümesine yol açmıştır. Bu konular yerel yönetimler kadar merkezi yönetimi de ilgilendirmektedir.

Büyük şehirlerdeki kentsel nüfus, temel hizmetlerinin karşılanmasını istemenin yanında; kültür, eğlence gibi çağdaş ihtiyaçlarının da giderilmesini talep etmektedir. Böylece bireylerin belediyelerden beklentileri giderek artmaktadır. Toplum yapısı değişmekte, kentleşme artmakta, özellikle de büyük şehirlerde yerel hizmetlere verilen önem artmıştır. Bireyler artık temel hizmetler yanında, davranış ve düşüncelerindeki farklılaşmalara paralel olarak çağdaş hizmet talep etmekte, bu görevi de belediyelere yüklemektedir.

Büyük şehirlerin sorunlarının nedenlerinden bir diğeri, ana kent ile ilçe belediyeleri arasındaki ilişkilerden kaynaklanmaktadır. Ana kent belediyesine ait olan görevler 3030 sayılı yasada tek tek sayılmıştır. Bunun dışındaki görevler ise ilçe belediyelerinin görevleridir. Buradan, görev dağılımı açısından merkez belediyelerin temel alındığı ortaya çıkmaktadır. Ayrıca ilçe belediyeleri yerel halka hizmet etmek için yapacakları faaliyetleri için merkez belediyesinden izin almak zorundadırlar. Bu iki belediye arasında uyumsuzluk olduğunda, ilçe belediyeleri merkez belediyelere bağlı olduklarından, hiç bir şey yapamamaktadırlar. Yani belediyeler arasında hizmet eşitsizliğinin olduğu söylenebilir.

Bir başka açıdan; zaman içerisinde gelişmelere ve değişmelere paralel olarak harcamaların, üretim maliyetlerinin artması, hizmet alanları geniş olan büyük şehirler için daha büyük bir sorun oluşturmaktadır.

Hızlı kentleşme ile belediyelerin hizmetleri karmaşıklaştığı gibi, maliyetleri de arttırmıştır. İçme suyu temini, kanalizasyon şebekeleri, ulaştırma sorunu, trafiğin yoğunluğu bu alanlarda büyük yatırımlar gerektirmiştir. Yeni yolların yapımı, park sorunları, toplu taşıma sistemleri (otobüs, metro gibi) bu büyük yatırımlardan bazılarıdır. Bunun yanında; konut sayısının artan nüfusu karşılamaması, arsa fiyatlarının yüksek olması, gecekonduların sürekli artış göstermesi diğer sorunlardandır. Çevre sorunlarının da ortaya çıkması ve halkın bulunduğu yerden memnun olmaması gibi etmenler kamu yönetiminin ve de özellikle belediyelerin hizmet alanlarını genişletmiş, yeni boyutlar getirmiştir.

Bütün bunların yanında; kentleşmenin en belirgin özelliklerinden biri toplumsal değişme olayı olmasıdır. Nüfus kırsal alandan kentlere gelmektedir. Kente göç edenler kentlerde çok sayıda ve karmaşık sorunlarla karşı karşıya kalmaktadırlar. Bu da onların kent yaşamına uyum sorunu yaşamalarına yol açmaktadır. Kentlileşemeyen bireyler, o kentte yeni sorunlar ortaya çıkarmaktadır. Burada belediyelere düşen görev; göç eden bireylerin kentle bütünleşmelerini kolaylaştırmaktır. Kentlileşme sürecinin sağlıklı bir şekilde gerçekleşmesini sağlamak belediyelere düşmektedir. Hem mevcut kent nüfusunun hem de yeni kentlilerin istihdam edilebilmeleri, onların kentsel mesleklere yönelmeleri ve bunun için eğitilmeleri belediyelerin görevi alanına girmektedir. Bu da belediyelerin sorunlarının nedenleri arasında olan kentleşmenin yine belediyelere sorun yaratan bir başka boyutudur.

4.4. Belediyelerin Başarısını Engellleyen Nedenler

Bu bölümde belediyelerin görevlerini yerine getirememelerinin sebepleri üzerinde durulacaktır.

4.4.1. 1580 Belediye Kanunundan Kaynaklanan Nedenler

1580 sayılı kanun “şehirlerin gelişmesini ve düzenli hale gelmesini sağlamak, belediye işlerindeki karar, yürütme ve denetleme yetkilerini arttırmak, ihtiyaç ve görevleri sınıflandırarak bunlardan zorunlu yöntemleri belirli ve yapıcı bir programa bağlayıp, pratik ve teknik bir biçimde yerine getirmek amacıyla 1930 yılında çıkarılmıştır”[Çetinsaya, 1996 : 231].

1580 sayılı Belediye Kanunu, bütün belediyeleri aynı hükümlere tabi tutmuştur. Aslında belediyeler, ekonomik, kültürel ve toplumsal koşulları ve ellerinde bulundurdukları imkanları bakımından farklı özelliklere sahiptirler. Kanunda, belediyelerin kendi ihtiyaçlarına ve kendi koşullarına bakmadan tüm belediyeler eşit kabul edilmiştir. Burada belediyelerin yapıları ve büyüklükleri de göz önünde bulundurulmamıştır.

1994 yılı Bütçe Kanununda belediyelere devlet bütçe gelirlerinden ayrılan payların verilmesi ve hesaplanmasında nüfus, kalkınmışlık derecesi, turistik durumlarının göz önüne alınacağı belirtilmiştir. Bunlarla 1930 tarihli yasanın yetersiz olduğu alanlar doldurulmaya çalışılıyorsa da belediyelerin temel yasasında böyle bir eksiklik vardır ve yasanın değiştirilmesi zorunluluk haline gelmiştir.

Belediye Kanununun güncelleştirilmesi gerektiğinin en belirgin göstergesi; belediyelerin gelirlerine göre isteğe bağlı veya zorunlu görev ayırımında, bugün için hiçbir hükmü kalmayan gelirlerin esas alınmasıdır.

1580 sayılı Belediye Kanunu belediyelerin görevlerini düzenlerken, 1930'daki koşulları göz önünde bulundurmıştır. Doğal olarak içinde bulunduğu zamanın koşullarına uygun düzenlemeler yapmıştır. Ancak 21. yüzyılın Türkiye'si ile 1930'lardaki Türkiye çok farklıdır. Cumhuriyet yönetiminin yürürlüğe koyduğu kanun, belediyeleri çağdaş medeniyet seviyesine çıkarmak ümidi ve amacındaydı. Ancak bugün bu yasa çok eskimiş, günümüz şartlarına cevap veremez duruma gelmiştir. Bugün artık belediyelerin sorunları, onlardan beklenen hizmetler çok farklılaşmıştır. Çağdaş toplumun ihtiyaçlarını karşılamak zorunda olan belediyeler, bunu 1930'daki kanunla yapamamakta, yasa yetersiz kalmaktadır. Bugün kanunun maddelerini anlamak bile güçleşmiştir. Ayrıca, kanun tek parti döneminde çıkartıldığı için ağır bir idari vesayet söz konusudur. Bugün için bu ağır idari vesayet gereksizdir ve belediyelerin sorunlarının nedenlerinin başındadır.

1580 sayılı kanunla belediyelere verilen görevler daha sonra çıkarılan yasalarla ortadan kaldırılmış veya sınırlandırılmıştır. Bazı görevler merkezi idareye devredilmiştir.

4.4.2. Belediye Gelirlerinin Yetersiz Oluşu

Bundan önceki bölümlerde belediyelerin gelir yetersizliklerine ayrıntılı biçimde değinmiştim. Gelir yetersizliği, belediyelere kıt ve verimsiz kaynaklara sahip olması, vergilerin oranlarındaki kısıtlamalar, belediyeleri yetersiz ve başarısız kılmaktadır. Belediyelerin kendi gelirlerinin yetersiz oluşu, onları merkeze daha çok bağlamakta;

bunun sonucunda da idari özerkliğin yanında mali bakımdan da özerkliğini de engellemektedir.

Bunun yanında para değeri sürekli düşmektedir. Belediye hizmet alanları genişlemekte; hizmet maliyetleri artmaktadır. Ancak gelirlerin sabit kalması bir de para değerinin düşmesi; iyileştirmeler yapılsa da sorun teşkil etmeye devam etmektedir.

4.4.3. Hızlı Kentleşme

Kentleşmenin ortaya çıkardığı sorunların, belediyelerin sorunlarının nedenleri arasında olduğunu söylemiştik. Hızlı kentleşme birçok sorunu beraberinde getirmiştir. Kalabalıklaşma maliyeti kentlerdeki yoğun nüfusun ortaya çıkardığı bir sorundur.

“Kentsel gelişmenin maliyeti olarak da adlandırılabilir olan kalabalıklaşma maliyeti, kentsel gelişmenin hesaplanamayan maliyeti ve kentsel gelişmenin hesaplanabilen maliyeti olmak üzere ikiye ayrılabilir. Hesaplanamayan maliyetlere örnek olarak stres nedeni ile ortaya çıkan verimlilik kaybı gösterilebilir. Hesaplanabilen maliyetler de kendi arasında kentsel gelişmenin özel maliyeti ve kamusal maliyeti olarak ikiye ayrılır. Özel maliyetler kentte yaşayanlar için ortaya çıkan ve kişisel bütçelerine ek yük getiren harcamalardır. Örneğin; ulaşım ücretlerindeki artış. Kamusal maliyet ise, kamunun kentle ilgili yapmakla yükümlü olduğu harcamaları arttıran unsurlardır. Örneğin; artan altyapı hizmeti talebinin belediye bütçelerine getirdiği ek yük” [Ulusoy, Vural, 2001 :1].

Belediyeler, kentleşme sonucu ortaya çıkan yeni sorunlarla elindeki imkanlar dahilinde ilgilenememekte, özellikle büyük şehirlerdeki belediyeler görevlerini tam anlamıyla yapamamaktadırlar. Bazı görevler eksik yerine getirilmekte, bazıları ise hiç yapılamamaktadır.

4.4.4. Belediyelerin Sayısının Artması

Türkiye’de belediyelerin sürekli bir artış gösterdiği görülmektedir. 1981’de 2561 sayılı “Büyük Şehirlerin Yakın Çevresindeki Yerleşim Yerlerinin Ana Belediyelere Bağlanmaları Hakkında Kanun” ile bazı yerleşim yerleri birleştirildiği için belediye sayısı kısa bir süre için de olsa düşmüştür. Ama sonra tekrar artmaya başlamıştır.

Belediyelerin büyük bir kısmı küçük belediyelerdir. Türkiye’de doğal nüfus artışı sürdükçe ve il sayıları artmaya devam ettikçe, küçük belediyelerin sayıları artmaya devam edecektir. Küçük belediyelerin sayısı arttıkça, belediyelerin genel vergi gelirlerinden aldıkları pay azalmaktadır. Eldeki kaynaklar daha çok belediye arasında pay edilecek, bu da payların miktarını düşürecektir.

Küçük belediyeler mali kaynak ve personel olmaması sebebiyle temel belediye hizmetlerini bile yerine getirememektedir. Çünkü küçük belediyelerde hizmet maliyeti artmakta, uzman personel bulmak ve onların bu küçük ölçekte çalışmamaları hizmet maliyetlerini daha da arttırmaktadır. Böylelikle; gelir kaynakları yetersiz, nitelikli personeli yetersiz, yetersiz hizmet götüren bir çok belediye oluşmuştur.

SONUÇ

İnsanların toplu olarak bir arada yaşamalarının sonucunda kentler oluşmuştur. Yine bir arada yaşamadan dolayı ortaya çıkan her türlü ihtiyacın karşılanabilmesi için oluşturulan kamu yönetimi; merkezi yönetim ve yerel yönetim olmak üzere iki ayrı yapıda örgütlenmiştir. İnsanlar bir arada yaşamakta, toplumsal ihtiyaçlar çok hızlı bir şekilde artmakta ve çeşitlenmektedir. Bu ihtiyaçların hepsini merkezi yönetimin tek başına karşılaması imkansız olduğundan, yerel yönetimler ortaya çıkmıştır. Yerel yönetimler; yerel halkın yerel ve ortak ihtiyaçlarını karşılamakla görevli olan kamu tüzel kişileri. Ülkemizde yerel yönetim birimleri il özel idareleri, belediyeler ve köylerdir. Kentlerin ve kent halkının yerel ve ortak ihtiyacını karşılamakla görevli kamu tüzel kişileri ise belediyelerdir.

Kent ile yerel yönetim birimleri birbirinden ayrı düşünülemez. Yerel yönetimlerin özellikle belediyelerin yapıları, işleyişleri, yetki ve görevleri, kaynakları kenti ve kentte yaşayanları doğrudan ilgilendirmektedir.

Nicelik olarak kent sayılarının artması, kentte yaşayan nüfusun büyümesi; nitelik olarak da kentte yaşayanların kente özgü yaşam biçimlerinin oluşması ve yaygınlaşması kentleşme olarak adlandırılmakta, bu olgu yerel yönetim birimleri açısından pek çok sorunu da beraberinde getirmektedir.

Türkiye, dünyada en hızlı kentleşme oranına sahip ülkelerdendir. Bugün Türkiye’de kentlerde yaşanan başlıca sorun; kent yönetiminden sorumlu olan belediyelerin bu görev ve sorumlulukları etkili ve verimli bir şekilde yerine getirememesidir. Belediyelerin etkin hizmet üretiminde bulunabilmeleri kentleşme sonucu ortaya çıkan gecekondu, işsizlik, ikili kültürel yapı, konut, çarpık kentleşme gibi sorunların çok iyi belirlenmesi, nedenlerinin araştırılması ve bunların önem verilerek, dikkate alınarak incelenmesi ve buna göre hareket edilmesi ile mümkündür.

Ülkemizde kentleşme sorunlarının kaynağı aslında “çarpık kentleşme”dir. Kentleşmenin hızlı gerçekleşmesi kentin yönetiminden sorumlu olan kurumları da hazırlıksız

yakalamış, bu da sorunların boyutlarını büyütüştür. Türkiye’de kentleşmenin sağlıksız, aşırı, sahte olarak nitelendirilmesinin temel sebebi kentleşmenin sanayileşme ile birlikte yürümemesinden kaynaklanmaktadır. Bunu yanında; sanayileşmiş ülkelere oranla kentleşmemiz hızla artmakta, büyük ve çok büyük kentlerimiz hızla büyümekte, bölgeler arasında dengesizlikler sürmekte, kamu hizmetlerinin karşılanmasında yetersiz kalınmaktadır.

Ülkemizde kent yönetimi iki temel yasaya dayanmaktadır: 1930 tarih ve 1580 sayılı Belediye Yasası ve 1984 tarih ve 3030 sayılı Büyükşehir Belediyeleri Yasası. Bunun yanında pek çok kanunda belediyelerin çalışmalarına ilişkin öneriler yer almaktadır. Ancak kanunların belediyeler için öngördüğü örgütlenme biçimi, işleyişi kentlerdeki mevcut sorunları çözmede yetersiz kalmaktadır. Kentleşmemiz; kırdan kente göçlerin çok oluşu, planlamanın zayıf oluşu, kentlerin sürekli büyümesi, yerel yönetim birimlerinin yapısal sorunları ve kentlilik bilincinin oluşmamış olması gibi nedenlerden dolayı ülkemizde bir sorun olarak oluşmuş ve sorun olamaya da devam etmektedir.

Türkiye’de yıllardır uygulanmakta olan kentleşme politikalarının sağlıklı, dengeli ve yaşanabilir kentler oluşturamadığı görülmektedir. Uygulanan politikalar, gelişen şartlara, değişen ihtiyaçlara, farklılaşan kentsel sorunlara çözüm olamamakta, yetersiz kalmaktadır. Hızlı kentleşme ve nüfus artışı yerel hizmetlere olan talebi arttırmış, belediyeleri en önemli yerel yönetim birimi haline getirmiştir. İhtiyaçların artması ve farklılaşması kentlerin büyümesi ile orantılıdır. Bu ihtiyaçları karşılamak belediyelerin görevidir.

Belediyeler içinde yaşadığımız çağda belde halkının beklentilerine, ihtiyaçlarına ve isteklerine yanıt verebilmelidir. Kentte yaşayan birey etkin ve verimli hizmet üreten, kamu yararını düşünen ve o yerde yaşayan bireylerin yaşamını olumlu yönde etkileyecek hizmetler götüren, bu hizmetleri yapacak yetki ve kaynaklara sahip, demokratik belediyelere sahip olmak ister. Etkili hizmet; kentte yaşayan halkın ihtiyaçları doğrultusunda, istenilen ve beklenen hizmetleri üretmektir. Hizmetin verimli olması, en az kaynakla, en kaliteli hizmetin en hızlı şekilde üretilmesidir.

Belediyeler belde halkının ihtiyaclarını etkili ve verimli şekilde yerine getirmekle görevlidir. Bu ise belediyelerin yetki ve kaynaklar açısından güçlü olmalarına bağılıdır. Cumhuriyet döneminden itibaren merkeziyetçi bir uygulamaya geçilmiş, yerel yönetimler ve dolayısıyla belediyeler açısından katı bir vesayet sistemi ortaya çıkmıştır.

Ülkemizde belediyelere görevler verilmekte ancak görevlerinin gerektirdiği yetkilerden yoksun bırakılmaktadırlar. Başarılı, etkin bir yerel yönetim biriminin yapmakla görevli olduğu kamu hizmetleri üzerinde yetkisinin de olması gerekir. Yerine getireceği hizmet ile ilgili yürütülebilir nitelikte kararlar alma ve bu kararları uygulama yetkisine sahip olmalıdır. Yani; yerel özerkliği olmalıdır. Bu özerklik mali açıdan da gerçekleştirilmeli; belediyeler yapacakları hizmetler için kaynak sıkıntısı çekmemeli, merkezi yönetime bağımlı olmamalıdır.

Mali açıdan özerk olmayan belediyeler, hizmetleri de gereği gibi yerine getirememektedir. Belediyeler sorumlu oldukları görevleri yerine getirebilecek finansal kaynaklara sahip olmalıdırlar. Yani anayasal bir ilke olan görevleri ile orantılı gelir kaynaklarına kavuşturulmalıdırlar. Günümüzde belediyelerin yapmakla görevli oldukları pek çok yerel hizmet vardır. Kentleşmenin hızı ile orantılı olan bu görev alanlarının yeterli gelir kaynakları ile karşılanması gerekmektedir. Bugün belediyelerin yaptıkları yerel hizmetler, yetersiz gelir kaynakları, artan giderler sonucu oluşan gelir – gider dengesizliği sebebiyle çok yetersizdir.

Devlet gelirlerinden ayrılan paylar belediyelere yetecek şekilde düzenlenmeli, hizmetleri ile orantılı şekilde paylaşılmalıdır. Devletin yerel yönetimlere verdiği görevler tüm boyutları ile açık bir şekilde belirlendikten sonra, gelir bölüşümü de ona göre yapılmalıdır. Devlet gelirlerinden ayrılacak olan payların nasıl dağıtılacağı kesin olarak belirlenmelidir. Bu payların dağıtımını sadece nüfus esasına göre değil; özel durumları, yerel koşulları ve özellikleri, özel sorunları göz önünde tutulmalı ve farklı gelir elde etmesi gereken yere ona göre pay verilip, farklılaşmayı giderme yoluna gidilmelidir. Örneğin; göç veren bölgelerdeki belediyeler; orada gerekli ihtiyaçların karşılanması, çeşitlenen sorunlara cevap verilmesi, göçü engelleyici çalışmaların yapılması, yani o yerdeki insanları kentlere iten itici gücün karşısında, onları

buldukları yerde tutabilecek çeşitli önlemlerin alınması için gerekli olan faaliyetleri yapmak için gerekli olan gelire kavuşturulmalıdır. Ancak bunlar göz önüne alınmadan sadece nüfus esasına göre bir paylaşım yapılırsa; diğer kentlerin özellikleri, özel durumları göz önünde bulundurulmazsa kırdan kente, kentlerden büyük kentlere olan göçü azaltmak, büyük kentlerin daha da büyümesini önlemek pek mümkün olmayacaktır. Bu açıdan bakıldığında; belediyelerin yeterli gelir kaynaklarına sahip olmaları ve bunları istedikleri şekilde kullanabilmeleri ile kentleşme yönlendirilebilir, kentleşmenin en önemli sebeplerinden olan ekonomik göç kontrol altına alınabilir.

Merkezi yönetimden kaynaklanan, belediyelerin yeterli gelir kaynaklarına sahip olmama sorununa başka bir açıdan bakıldığında ise; belediyelerin elde ettikleri gelirleri verimli, ihtiyaca uygun olarak kullanıp kullanmamaları konusundaki ilginç durumdur. Belediyeler, yeterli gelir kaynağına sahip değil derken acaba ellerinde bulunan kaynakları kentte yaşayanların temel gereksinimlerini karşılamak için mi yoksa sadece görünürde hizmet etmek için mi kullanıyorlar? Bu sorunun cevabı; gerekli altyapıların, konut sorunlarının, ulaşım sorunlarının varlığını sürdürürken, kentte yaşayanların gereksinim duymadıkları, ihtiyaç niteliği taşımayan bazı faaliyetlerin yapılmasındadır. (kentte yaşayanların ulaşımını sağlayacakları yolların tam olarak yapılmayıp, yollardaki kaldırım taşlarının ihtiyaç yokken değiştirilmesi, yollarda sadece dış görünüş için yapılan makyaj niteliğindeki faaliyetler buna örnek gösterilebilir. Bu konuda önemli olan kaynakların kullanılırken hizmetlerin öncelik sırasına göre yerine getirilip getirilmediğidir. Belediyelerin bir taraftan gelir sıkıntısı çektiklerini söylerken diğer taraftan ellerindeki kaynağı uygun kullanmadıkları, kaynakları israf ettikleri bir gerçektir. Bu duruma kentte yaşayanlar ses çıkartmamakta, belediyeler de kaynak israfına devam etmektedirler. Bu da yerel yönetimlerin demokratikleşmesi ve halkın yerel yönetimlere katılımı ile ilgilidir.

Halka en yakın yerel yönetim birimi olan belediyelerin halka dayalı olma zorunlulukları vardır. Ancak Türkiye’de böyle bir durumun varlığından söz edilemez. Türkiye’de belediye – halk arasında olması gereken sıkı ilişki sadece seçim dönemlerinde söz konusudur. Seçim dönemlerinde yoğunlaşan ilişkiler seçimlerden sonra zayıflamaktadır. Aslında belediyelerin çalışmaları, faaliyetleri o kentte yaşayan bireyler tarafından

denetlenmeli, sorgulanabilmelidir. Belediye halkın etkilerine açık olmalıdır. Kentte yaşayanlar (hemşehriler) kendi istek ve ihtiyaçlarını karşılayacak olan karar organlarına ulaşabilmeli, onları etkileyebilmelidir. Kendi sorunlarının bilincinde olan etkin halkın olması, bir değişim sürecini ifade eden kentleşme ile sorunları artan belediyelerin sorunlarının çözümüne yardımcı olabilecektir. Yerel demokrasi; yerel halkın yerel kararların oluşumuna katılımı ile sağlanabilir ve kararların oluşumunda halk ne kadar etkiliyse, yerel demokrasinin de o kadar var olduğu söylenebilir.

Önemli olan diğer bir nokta; görev bölüşümüdür. Bugün 1580 ve 3030 sayılı kanunlarda sıralanan ve kentleri ilgilendiren hizmetler sadece belediyelere ait değildir. belediyelerin yapmakla sorumlu olması gereken kentsel hizmetlerin bazılarının merkezi yönetim tarafından da yapıldığı görülmektedir. Kent yönetiminden sorumlu olan belediyeler, kentsel büyümeyi yönetmek, denetlemek; kentte ihtiyaç olan hizmetleri sağlıklı, dengeli, düzenli bir şekilde idare etmekle sorumludurlar. Ancak uygulamaya bakıldığında, bu konuda belediyelerin dışında bir çok kurum ve kuruluşun da varlığından söz edilebilir. Örneğin; elektrik ihtiyacını karşılamak ilk önce belediyelerin göreviydi, daha sonra TEK ile merkezi idareye geçti, şimdi ise özel sektörün elinde. İçme suyu konusunda da aynı karmaşadan söz edilebilir. Kanalizasyon şebekesinin oluşturulması da belediyelerin görev alanında ancak bu sorunun çözülmesi İller Bankasının elindedir. Kentleşme ile sorunlar artmakta birlikte, bu sorunların çözümünün kimin elinde olduğu belirsizdir. Kurumsal yapımızın çok karmaşık olması sorunların çözümünü de zorlaştırmaktadır.

Görev ve hizmet bölüşümünde halka yakınlık göz önünde bulundurulmalıdır. Yerel nitelikte olan, doğrudan kent halkını ilgilendiren hizmetler, yerel yönetimler tarafından yerine getirilmelidir. Merkezi yönetimler tarafından yapılan yerel nitelikteki kamu hizmetleri yetki, kaynak, kullanılan araç – gereçlerle birlikte yerel yönetimlere devredilmelidir. Görev dağılımındaki ikili yapı ortadan kaldırılmalıdır. Ayrıca; görev dağılımında görevin ne olduğu, hizmetin özellikleri kesin ve açık bir biçimde belirlenmeli, somutlaştırılmalıdır.

Merkezi yönetim birimleri ile yerel yönetim birimleri arasında görev paylaşımı yapıldıktan sonra, yerel yönetim birimlerinin kendi aralarında da görev paylaşımı yapılmalıdır. Hızlı kentleşme sonucunda çözüm yolu olarak düşünülen, büyük kentlerin daha da büyümesi, plansız gelişmelerin olması sonucu, anayasal dayanağı bulunan büyükşehir belediyeleri rutin iş ve halkın günlük ihtiyaçlarına yönelik olan hizmetleri alt kademeye devretmeli; kent bütünlüğü için önemli konular, kent planlaması, kaynak oluşturulması, fon yönetimi, yönetme gibi görevlerden sorumlu olmalıdırlar. Yerel yönetim birimleri arasında görev ve yetki paylaşımı yapılırken, görevin o birimler arasında yeterli ve etkin bir biçimde dağıtılması önemlidir. Yerel yönetimler bazı hizmetleri birlikte, ortaklaşa da yerine getirebilmelidirler.

Belediyelerin personel açısından da sıkıntıda olduğunu söylemek gerekir. Artan ve çeşitlenen hizmetleri yerine getirebilecek, teknik özelliğe sahip kalifiye personel çok az sayıdadır ve hizmetlerin karşılanması için yetersizdir. Önemli olan sıradan personel bulundurmaktan değil; hizmete uygun, kalifiye ve uzman personel bulundurmadır. Bunun için belediyelerin personel rejimleri tekrar ele alınmalı, istihdam şişkinliği ya da fazla personel istihdamını ortaya çıkaran eksiklikler giderilmelidir. Belediyelere personel alımında, o hizmet için gerekli ve ehil olan, hakkaniyet ilkesine uygun olarak, öznel ilişkilerin olmadığı bir sistem olmalıdır.

Ülkemizde belediyeleşme süreci kentleşme süreci ile hız kazanmıştır. Nüfusun önemli bir bölümü belediye sınırları içinde yaşamaktadır. Daha önce belediyelerin kurulmasında gerekli olan koşullardan söz edilmişti. Nüfusun 2000'i aşma koşulu ülkemizde tek koşul gibi algılanmış, böylece toplam belediye sayısı içinde az nüfuslu küçük belediyeler ağırlıklı hale gelmiştir. Bunun sonucunda da daha önceki bölümde bahsedildiği gibi belediyelerin genel vergi gelirlerinden aldıkları pay azalmakta; kaynaklar daha çok belediye arasında paylaşılmak zorunda kalmaktadır. Bunun engellenebilmesi belediye kurulmasında gerekli olan şartların tümünün birlikte ele alınmasıyla; yani sadece nüfus kriteri değil, belediye kurulmasının o yerin ekonomik, toplumsal ve idari nedenlerden ötürü gerekli olması ve kurulacak belediyenin yerel gelirlerinin görevlerini yapmasına yetecek ölçüde olması koşulları, beraber ele alınmalıdır. Bu sorunun diğer bir çözüm yolu da, nüfus kriteri göz önüne alınacaksa,

nüfus sınırının yükseltilmesidir. 2000 nüfus eşiğinin 5000 veya 10 000 olarak değiştirilmesi, yükseltilmesi belediye kurulmasında yeni kriter olarak alınabilir. Böylece nüfus kriterinin yükseltilmesi ile belediyelerin sayısı azaltılabilir ve bu da, yukarıda değinilen soruna çözüm getirebilir.

Değnilmesi gereken bir başka nokta ise planlama ile ilgilidir. Kentin ve kentte yaşayanların her türlü ihtiyacını en iyi şekilde karşılanması imar planları ile mümkün olmaktadır. Bu da belediyelere çok fazla görev getirmektedir. Bu görevleri yerine getirmesi belediyeleri mali ve teknik açıdan zorlamakta, ellerinde bulundurdukları mali ve teknik güçleri aşmaktadır. Önemli olan bu görevleri belli bir plan ve program çerçevesinde yapmaktır. Belediyeler imar planlarında yapmayı düşündükleri hizmetleri ihtiyaca göre belli bir sıraya koyarak, maliyetlerini hesaplayarak bir program dahilinde yapmalıdırlar.

Ancak ülkemizde planlama sisteminde sorunlar bulunmaktadır. Planlama konusunda yetkili olan pek çok kurum vardır ve bunların sayısı da sürekli artmaktadır. Bu da bütüncül bir plan ortaya çıkarılmasını, sağlıklı kentleşme politikasının oluşmasını engellemektedir. Bunu yanında plandan etkilenecek olan insanların planlama sürecine katılmaları yeterince sağlanamamıştır. Kent planlamalarında bazı grupların çıkarlarının gözetilmesi, bu grupların güç sahibi olması dolayısıyla, bunların ihtiyaçları ya da talepleri doğrultusunda planlamanın yapılması ve yerel yönetimlerin bunu engellememesi ve meşru hale getirmesi bir başka sorundur.

Planlama konusunda önemli olan bir başka sorun da planlamanın yapılması, uygulamaya konulması süreçlerinin bürokrasi nedeniyle çok uzaması ve planın hazırlandığı zamanın şartları ile uygulanmaya başladığı zamanın şartlarının değişmesi ve böylece planın yetersiz kalmasıdır.

Kentleşme ve belediyelerle ilgili diğer önemli olan konu kentlilik bilincinin oluşması yani, kentlileşmedir. Kentlileşme; kırdan kente olan göçler, kırdan çözülme ve kentte yoğunlaşma, sonucunda, kırdan kente gelen nüfusun ekonomik ve sosyal bakımdan kırsal özelliklerini bırakıp kentin özelliklerini kazanmasıdır. Yani kentleşmekte olan

Ülkelerin nüfusları da kentlileşmektedir. Ancak kentlilik bilincinin yerleşmesi, insanlara bunun kazandırılması ve insanların bunu benimsemeleri zor olmakta; özellikle az gelişmiş ülkelerde bu durum bir karmaşaya sebep olmaktadır. Kentteki yaşamın sağlıklı, düzenli olabilmesi yani kentleşmenin sağlıklı olabilmesi, kentte yaşayanlarla yeni kentli durumundaki göç eden nüfusun arasındaki ilişkilerin çok iyi oluşturulmasına da bağlıdır. Kente göç eden yeni kentliler, belli bir uzmanlığa sahip olmadıkları için marjinal alanlarda çalışmaya başlayarak marjinal sektörlerin oluşumuna; ekonomik açıdan yeterli olamadıkları için şehir merkezinden uzak yerlerde kamuya ait arazilerde yaşamaya başlayarak gecekondulaşmaya, daha önce ayrıntılı olarak ele alınan toplumsal ve ekonomik erozyona sebebiyet vermektedirler. Bu da kentte toplumsal maliyetleri arttırıcı bir nitelik taşımaktadır.

Kentleşme ile ilgili olan ve çalışmamızı ilgilendiren bir diğer nokta belediyelerin kentleşmeyi algılayış biçimleridir. Belediyeler kentleşmeyi salt demografik bir olgu olarak algılamakta bu da kentleşmeye yaklaşımlarını belirlemektedir. Aslında çalışmanın başından beri belirtildiği gibi; kentleşme salt demografik büyümeyle açıklanabilecek bir olgu değildir. nüfus olarak fazla olmak önemli değil, kent olarak sayılacak yerde ya da kent kabul edilen yerde refah seviyesinin yüksek olması, yaşam standartlarının kente yakışır biçimde arttırılması gerekmektedir. Ancak lkemizde demografik büyüme olarak algılanan kentleşme, belediyelerin bu konuya nasıl yaklaştıklarını da göstermektedir.

Kentleşme önemli sonuçlar üreten bir başlangıç niteliğindedir. Kentleşme nlenmesi ya da engellenmesi gereken bir olay değildir. Bilakis nlenmesi ya da önüne geçilmesi gereken; çarpık, sağlıksız ya da sahte kentleşmedir. Bu konuda da belediyelere büyük görevler düştüğünden çalışma içinde değinilmiştir. Kentleşmenin ortaya çıkardığı sonuçların en iyi şekilde düzen altına alınması belediyelerin öncelikle kurumsal olarak düzenlenmeleri ile mümkündür. Belediyelerin sağlıklı, güçlü bir yapıya kavuşturulmaları zorunluluk haline gelmiştir. İlk aşamada öncelikli olarak yapılması gereken belediyelerin ağdaş bir yönetim seviyesine getirilmesidir. Daha önce belediyelerin içinde buldukları durumlardan ve sorunlardan bahsedildi; yapılması gereken değişikliklerin bir kısmına da yer verildi. Sonuçlar göz önünde bulundurularak;

geçici değil kalıcı değişikliklerin yapılması, gelişmelere uygun düzenlemelerin gerçekleştirilmesi kentleşme ve belediyeler üzerinde olumlu ve önemli katkılarda bulunacaktır.



KAYNAKLAR

Kitaplar

DİSK, Belediyeler, Yapısı, İşleyişi ve Sorunları, Disk/Genel – İş Araştırma Dizisi,
Sayı:5, Ankara, 1997

ERYILMAZ, Bilal, Kamu Yönetimi, Erkam Matbaacılık, İstanbul, 1999

GÖYMEN, Korel, Kentleşme Sürecinin Yönetimsel Boyutu, Türkiye Gelişim
Araştırmaları Vakfı Yayınları no:4, Ankara, 1982

GÖZÜBÜYÜK, A.Şeref, Yönetim Hukuku, Turhan Kitabevi, Ankara,2000

GÜRPINAR, Ergun, Kent ve Çevre Sorunlarına Bir Bakış, Der yayınları
no:108, İstanbul, 1993

İSBİR, Eyüp, Şehirleşme ve Meseleleri, Gazi Büro Yayınları, Ankara, 1991

KARAMAN, Zerrin Toprak, Kent Yönetimi ve Politikası, İzmir, 1998

KARTAL, Kemal, Ekonomik ve Sosyal Yönleriyle Kentleşme, Yurt Yayınları,
Anakara, 1983

KELEŞ, Ruşen, Kentleşme Politikası, 7. Baskı: İmge Kitabevi, Ankara, 2002

KELEŞ, Ruşen, Kent ve Siyaset Üzerine Yazılar, IULA-EMME, Yerel Yönetim
Dünyası, İstanbul, 1993

KELEŞ, Ruşen, Yerinden Yönetim ve Siyaset, Ankara, 1972

KIRAY, Mübeccel, “Toplumsal Değişme ve Kentleşme” Kentsel Bütünleşme,
Türkiye Gelişme Araştırmaları Vakfı yayın no:4, Ankara, 1982

KONGAR, Emre, İmparatorluktan Günümüze Türkiye’nin Toplumsal Yapısı,
8. Basım, Remzi Kitabevi, İstanbul, 1994

TEKELİ, İlhan, Türkiye’de Kentleşme Yazıları, Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar – 3
Turhan Kitabevi, Ankara, 1982

TEKELİ, İlhan, ORTAYLI, İlber, Türkiye’de Belediyeciliğin Evrimi, Türk İdareciler
Derneği Yayınları, Ankara, 1978

TOPRAK KARAMAN, Zerrin, Kent Yönetimi ve Kent Politikası, Anadolu
Matbaacılık, İzmir, 1998

TORTOP, Nuri, Yerel Yönetimler Maliyesi, Türkiye Ortadoğu Amme İdaresi Enstitü
Yayınları no:263, Ankara, 1996

TORTOP, Nuri, Mahalli İdareler, Yargı Yayınları, Ankara, 1994

TUZCUOĞLU, Ferruh, Metropolitan Yönetim, Sakarya Kitabevi, Sakarya, 2003

UĞURLU, Fatih, Belediyelerin Yeniden Yapılanmaları İle İlgili Çözüm Önerileri
Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Yayınları, Ankara, 1995

ULUSOY, Ahmet, AKDEMİR, Tekin, Mahalli İdareler, Seçkin Yay., Ankara, 2001

Makaleler

AKGÜL, Arif, “Kent Büyüklüğü ve Hizmetlerde Etkililik İlişkisi”, Türk İdare Dergisi

Yıl:75, sayı:438, Mart, 2003

AL, Hamza, “Cumhuriyet Dönemi Belediyeciliğinin Tarihsel Gelişimi”, İslam

Geleneğinden Günümüze Şehir ve Yerel Yönetimler, cilt:2, İlke yayınları

İstanbul, 1996

AYDINER, Gökhan, “Metropol Olgusu ve Yönetimi Üzerine Düşünceler”, Yeni

Türkiye Dergisi, 95/4

AYMAN GÜLER, Birgül, Yerel Yönetimler, Liberal Açıklamalarla Eleştirel

Yaklaşım, Türkiye Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü, Ankara, 1992

ÇETİNSAYA, Ahmet, “Belediye Hizmetleri ve Yerel Yönetim Sorunları”, Yeni

Türkiye Dergisi, 96/8

ÇEVİKBAŞ, Rafet, “Yerel Yönetimler, İşlevleri ve Bugünkü Durumları”, Türk

İdare Dergisi, Yıl:67, Haziran 1995, sayı:407

DÖNMEZ, Mustafa, “Yerinden Yönetim, Yerel Yönetim”, Yerel Yönetim ve

Denetim, Ağustos, 1996, cilt:1, sayı:7

ERYILMAZ, Bilal, “Kentleri Yönetilebilir Kılmak”, Yeni Türkiye Dergisi, 96/8

ERYILMAZ, Bilal, “Yerel Yönetim Sendromu”, Yeni Türkiye Dergisi, 95/4

GÖRMEZ, Kemal, “Türkiye’de Anakent Yönetiminin Sorunları”, Çağdaş Yerel

Yönetimler, cilt:2, sayı:1, Ocak 1993

GÜLER, Birgül, “Büyük Kentler İçin Yönetim Arayışları”, Türk İdare Dergisi,

Yıl:59, sayı:374, Mart, 1987

GÜLER, Birgül, “Belediyelerimizde Siyaset ya da Yerel Hile”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, cilt:2, sayı:6, Kasım, 1993

KARAMAN, Zerrin Toprak, “Türk Yerel Yönetimlerinin İşlevselliği ve 1997 Mahalli İdareler Reformu”, Türk İdare Dergisi, yıl:69, sayı:417, Aralık, 1997

KELEŞ, Ruşen, “Cumhuriyetin 75. yılında Türkiye Kentleşmenin Neresinde?”, Yeni Türkiye Dergisi, 98/23-24

KELEŞ, Ruşen, “Türkiye’de Şehirleşme Eğilimleri”, SBF. Dergisi, cilt XXV, no:4

ÖNER, Şerif, “Kentleşme ve Modernleşmenin Siyasal Davranışlar Üzerine Etkisi”, Türk İdare Dergisi, Yıl:70, Eylül 1998, Sayı: 420

ÖZER, İnan, “Türkiye’de Kentleşme”, Yeni Türkiye Dergisi, 98/23-24

PEYNİRCİOĞLU, Nevin, ÜSTÜNİŞİK, Belma, “Habitat II ’ye Doğru Yerleşme, Konut, Altyapı, Yerel Yönetimler ve İstanbul Örneği, Yeni Türkiye Dergisi, 96/8

TOPRAK, Zerrin, “Türkiye’de Kentleşme ve Halkın Yerel Yönetime Katılmada Rolü”, Türk İdaresi Dergisi, Yıl 59, Mart 1987, sayı 374

ULUSOY, Ahmet, VURAL, Tarık, “Kentleşmenin Sosyo – ekonomik Etkileri”, Belediye Dergisi, cilt:7, sayı:12, Haziran, 2001

YALÇINDAĞ, Selçuk, “Türk Yerel Yönetimlerinde Yeniden Yapılanma”, Amme İdaresi Dergisi,cilt:24, sayı:3, Eylül 1991

YALÇINDAĞ, Selçuk,“Bitmeyen Senfoni:Yerel Yönetimler Reformu”, Amme İdaresi Dergisi, cilt:26, sayı:1,mart, 1993

**YAŞAMIŞ, Firuz Demir, “Hızlı Kentleşmenin Sonuçları ve Belediyelerin Kurumsal,
Örgütsel, ve Yönetsel Sorunları”, Amme İdaresi Dergisi, cilt 24, sayı:3
Eylül, 1991**



Diğer Kaynaklar

BİÇKİ, Doğan, www.isguc.org/arc

Devlet İstatistik Enstitüsü Yayınları

GERÇEK, İsmail, Yerel Yönetimlerden Belediyelerde Yapılaşmaya Genel Bakış
İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi
İstanbul, 1993

GÜNERİ, Yakup, Araştırma Raporu, İçişleri Bakanlığı Mülkiye Müfettişliği
Ankara, 2001

GÜNEŞ, İsmail, “Türkiye’de Belediyeleşme Sürecinin Özellikleri”
www.idari.cu.edu.tr/igunes/yerel

ÖZASLAN, Metin, 1950’li Yıllardan Sonra Türkiye’de Kentleşme ve Kentlileşme
ve Kültürel Değişim, Master Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler
Enstitüsü, Ankara, 1995

ÖZÖN, Mustafa Nihat, Osmanlıca-Türkçe Sözlük, İstanbul, 1979

TEKELİ, İlhan, GÜLÖKSÜZ, Yiğit, “Kentleşme, Kentlileşme ve Türkiye Deneyimi,
Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi, cilt:5, İletişim Yayınları, 1983

UZUN, Şentürk, “Türkiye’de 1980 – 1990 Yılları Arasında Belediyelerin İdari ve Mali
Yapılarındaki Gelişmeler ve Ankara Büyükşehir Belediyesi Örneği”, Ankara
Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 1994

ÖZGEÇMİŞ

1978 yılında Sakarya’da doğdu. İlköğrenimini Ahmet Akkoç İlkokulu’nda tamamladı. Ortaokul ve liseyi Sakarya Anadolu Lisesi’nde bitirdi. Lisans eğitimini Sakarya Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü’nde, yüksek lisansını Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim, Kamu Yönetimi Bilim dalında tamamladı.

